

消费品召回管理与安全标准的关系

王长林^{1,2} 丁洁^{1,2} 于晶^{1,2} 郑杰昌^{1,2}

(1.中国标准化研究院; 2.国家市场监管重点实验室(产品缺陷与安全))

摘要:本文对消费品召回管理工作中涉及标准的问题进行了全面论述。主要从:“不合理危险”是召回的必要条件;安全标准与判断产品是否存在不合理危险之间的关系;应用安全标准作为发现产品存在安全隐患的有效途径;召回管理中国际、国外和我国标准的关系,新、老标准之间的关系,类似产品与类似标准之间的关系;产品不符合安全标准与召回的关系等方面进行了分析。

关键词:召回管理,不合理危险,安全标准

DOI编码: 10.3969/j.issn.1674-5698.2023.09.008

Relationship between Consumer Product Recall Management and Safety Standards

WANG Chang-lin^{1,2} DING Jie^{1,2} YU Jing^{1,2} ZHENG Jie-chang^{1,2}

(1.China National Institute of Standardization; 2. National Key Laboratory for Market Regulation (Product Defect and Safety))

Abstract: This paper comprehensively discusses the issues related to standards in the management of consumer product recall, mainly analyzes in the following aspects: “unreasonable risk” is a necessary condition for recall; the relationship between safety standards and determining whether a product has unreasonable risks; applying safety standards as an effective way to discover potential safety hazards in products; the relationship between international, foreign and domestic standards in recall management, the relationship between new and old standards, and the relationship between similar products and standards; and the relationship between products that fail to meet safety standards and recall.

Keywords: recall management, unreasonable risk, safety standard

0 引言

消费品召回的本质目的是消除消费者使用中的和市场上流通的消费品中普遍存在的不合理危险。在实际工作中,当市场监管部门发现进入市场的消费品不符合国家或行业安全标准(以下简称安全标准)时,通常会告知生产者需立即实施召回。

这种做法来源于已经废止的《缺陷消费品召回管理办法》(质检总局2015年第151号公告)。该管理办法对“缺陷”的定义是:由于设计、制造、警示标识等原因导致的在同一批次、型号或者类别的消费品中普遍存在的不符合国家标准、行业标准中保障人身、财产安全要求的情形或者其他危及人身、财产安全的不合理的危险。同时规定“消费品存在缺

基金项目: 本文受中央基本科研业务费项目“我国产品伤害采样点分布及统计模型研究”(项目编号:282022Y-9462)资助。

作者简介: 王长林,高级工程师,研究方向为国家标准技术审查、消费品召回风险评估与产品伤害监测。

陷的,生产者应当依照本办法实施召回。”简言之,当产品不符合安全标准时即认为产品存在缺陷,因此应实施召回。在新发布的《消费品召回管理暂行规定》(2019年第19号总局令)(以下简称《暂行规定》)中对“缺陷”的定义已经进行了修订,删除了不符合安全标准属于缺陷的概念^[1]。因此产生了一个疑问:消费品不符合安全标准时是否应该召回。本文对产品安全标准与“缺陷”判定的关系,即与消费品召回的关系进行了梳理、分析,以提高消费品召回管理的科学性。

1 “不合理危险”是召回的必要条件

《暂行规定》中要求:消费品存在缺陷的,生产者应实施召回。而《暂行规定》中对“缺陷”的定义是指因设计、制造、警示等原因,致使同一批次、型号或者类别的消费品中普遍存在的危及人身、财产安全的不合理危险。因此,召回的消费品一定是存在不合理危险的,所以说不合理危险是消费品召回的必要条件。

在国家标准GB/T 34400-2017《消费品召回 生产者指南》中规定“完成风险评估后,生产者应立即确定风险级别是否超过可容许风险^[2]。若风险级别超过可容许风险,应作出产品召回的决定。”此规定说明:超过“可容许风险”是召回的必要条件。而超过“可容许风险”的本意就是常理认为不可接受的风险,即可理解为存在“不合理危险”。因此,GB/T 34400-2017同样说明不合理危险是消费品召回的必要条件。

2 安全标准与不合理危险无直接关系

2.1 法规中没有明确“不符合安全标准”与“不合理危险”的关系

《暂行规定》中对“召回”的定义是“生产者对存在缺陷的消费品,通过补充或者修正警示标识、修理、更换、退货等补救措施,消除缺陷或者降低安全风险的活动”。根据该定义,影响召回决定的关键因素是:产品是否存在缺陷。

《暂行规定》中对“缺陷”的定义是“因设计、制造、警示等原因致使同一批次、型号或者类别的消费品中普遍存在的危及人身、财产安全的不合理危险”。

《中华人民共和国产品质量法》(以下简称产品质量法)第四十六条对缺陷的定义是“产品存在危及人身、他人财产安全的不合理的危险^[3];产品有保障人体健康和人身、财产安全的国家标准、行业标准的,是指不符合该标准。”

《产品质量法》中规定“不合理的危险”与“不符合安全标准”两种情形都属于缺陷。《暂行规定》中只规定“不合理的危险”一种情形属于缺陷,没有明确缺陷与安全标准的关系。两文件对缺陷定义的共同点是:“不合理危险”属于缺陷。区别在于:不符合相关安全标准的,在召回决策中是否可以直接认定为属于缺陷产品。

《产品质量法》定义“缺陷”的主要目的是界定赔偿责任,《暂行规定》定义“缺陷”的目的主要是用于召回决策。两文件目的不同,自然“缺陷”的含义有可能不同,不能强求一致。

根据特别法优先适用规则,即在产品召回领域,《暂行规定》优先于《产品质量法》。在《暂行规定》中召回与“缺陷”定义之间是一脉相承的关系。因其“缺陷”定义中不涉及安全标准,所以,在召回管理工作中,当产品“不符合安全标准”时,不能直接得出该产品存在“不合理危险”。

2.2 “不合理危险”的界定因素不包括安全标准

在GB/T 34400中对“可容许风险”给出的定义是:“基于当前的社会价值观,特定用户群可接受的风险。”根据该定义,当产品超过“可容许风险”时,即认为该产品存在“不合理危险”。

在GB/T 20002.4《标准中特定内容的起草 第4部分:标准中涉及安全的内容》中提出判定“可容许风险”重点考虑的因素^[4]如下。

- (1) 当今社会价值取向;
- (2) 在绝对安全的理想状态和可实现的状态之间寻找最佳平衡点;
- (3) 产品待满足的需求;
- (4) 用途的实用性和成本效率。

以上所列因素中不涉及安全标准,说明安全标准与“不合理危险”无直接关系。

2.3 “不符合安全标准”不等于存在“不合理危险”

安全标准是在综合考虑了各种情况的基础上确定的可容许风险范围。在制定安全标准时,通常要经过风险评估。风险评估时需要考虑影响风险程度的各种因素,例如:产品长期使用造成的一部分安全性能下降、不利的使用环境、不同的使用人员等,以及产品整个生命周期的预期使用和可预见的滥用所带来的安全隐患^[5,6]。由于各种情况的不确定性,为保障消费品长期使用的安全,制定产品安全标准时通常会留有一定的余量。即,所谓的“安全”与“不安全”之间很难画出一条泾渭分明的分界线。也就是说产品安全指标不合格时,未必超出

“余量”范围。尤其是在刚超过安全限值,几乎在临界状态时,仍然要分析其风险程度,不能简单将不符合安全标准视为产品存在不合理危险。

2.4 符合安全标准的也可能存在“不合理危险”

由于新产品、新技术层出不穷,以及不可预知的滥用,新的安全问题不可避免,导致消费品中可能存在制定标准时没有考虑到的安全隐患,因此,符合安全标准的消费品不能代表其不存在不合理危险。

以某些自行车快拆杆安全问题为例。快拆杆在自行车上使用多年未发现存在结构性安全问题,后由于某些自行车使用了碟刹新技术,碟刹盘安装在了快拆杆和车轮之间,快拆杆由于长时间剧烈颠簸等可能使其手柄松动,骑行时手柄可能会突然打开,插入碟刹盘孔中造成车轮意外制动。尤其是当快速骑行时,可能引发骑行人严重摔伤。快拆杆手柄打开限位是按照没有碟刹盘之前设计的,在没使用碟刹盘之前,即使手柄意外打开也不会造成意外制动,但是在使用碟刹盘之后,由于自行车结构的变化,快拆杆手柄打开限位设计标准没有调整,使该快拆杆存在自行车意外制动而造成骑行人摔伤的不合理危险。

该案例说明,产品符合安全标准仍可能存在“不合理危险”,从而实施召回。

综上所述,安全标准与“不合理危险”之间没有直接关系。即,“不符合安全标准”时,产品可能存在

“不合理危险”,也可能不存在“不合理危险”。

3 安全标准是召回管理的技术基础

3.1 安全标准可作为对已知危险分析的依据

根据GB/T 20002.4—2015《标准中特定内容的起草 第4部分:标准中涉及安全的内容》中对“安全”的定义,所谓的安全是免于面临可能造成伤害的已知危险的被保护状态。安全标准是针对已知危险,经风险评估提出的安全要求,在没有充分依据证明标准制定不恰当,没有免除相应风险时,即可以认为符合安全标准的产品,对于已知的风险进行了免除。所以,安全标准可以作为判断产品对已知危险是否处于被保护状态的重要参考依据。

3.2 标准符合性检测是发现安全隐患的重要途径

如前所述,在召回领域,“不符合安全标准”与“不合理危险”两概念之间严格来讲不能划等号,但毕竟在《产品质量法》中将“不符合安全标准”和存在“不合理的危险”都认为是缺陷。说明,当产品“不符合安全标准”时,产品存在“不合理的危险”的概率极大。

由于产品安全标准是量化的要求,较“不合理危险”的定性要求更容易判断。在召回管理实际工作中,如果有相应安全标准的,通常会首先依据安全标准对产品进行检测分析,以期发现安全隐患,对该隐患再进行风险评估,确定是否存在不合理危险。

所以对产品按照安全标准进行检测是召回管理工作中筛查产品是否存在安全隐患的主要技术措施之一。

4 召回管理中各类标准之间的关系

4.1 国际标准、国外先进标准、我国标准之间的关系:我国标准优先

当某产品的安全要求同时有国际标准、国外先进标准、我国标准(国标或行标)时,应首先采用我国安全标准作为分析产品是否存在不合理危险的依据。因为在制定我国安全标准时,一定会参考国

际标准和国外先进标准,但首先会结合我国的具体情况。我国标准更符合我国的实际情况。例如:某家用电器产品在国外实施了召回,但在我国没有召回。其主要原因是因为不同国家家用电器使用的电压不同。在我国的220V的民用电压下该产品不易发生起火,而在出口国的110V民用电压条件下容易起火。

当我国没有相应安全标准时,可以参考国际标准和国外先进标准,但要结合我国国情和经济发展阶段等因素,运用风险评估的方法来分析是否符合我国目前的可接受风险水平。

4.2 新、老标准更迭对产品安全性分析的影响

随着技术、经济水平的提高,绝大多数标准在实施一段时间后,很有可能因适用性差而进行修订。所以标准可能具有一定的滞后性,以及新旧标准之间的技术要求水平具有跳跃式变化的特点。

根据2.2中对“可容许风险”概念的介绍,产品不合理危险是基于当前的最新技术、经济水平,以及对风险的接受程度等判定的。即产品不合理危险的判定水平是随着技术、经济水平的变换而逐渐变化的。这就存在一种可能:同样的风险水平在以前是可以接受的,而现在变成不可接受了。安全标准是基于当时的技术、经济水平和对风险的可接受程度制定的,所以对于使用多年的产品,如果使用若干年前执行的安全标准去分析、判定产品的不合理危险显然存在一定的滞后性。

那么,用新修订的标准去分析按照老标准生产的产品(以下简称老产品)的不合理危险是否可行呢?

老产品极有可能不符合修订后的新标准。如果仅因此直接推断其存在不合理危险,这会造成一旦标准被修订,所有的老产品均需要实施召回。这种做法对于大多数情况显然过度追求安全,会造成资源的浪费,对生产者也是不公平的。

因此,不合理危险的判定应该依据风险评估的结论。安全标准,无论新旧,只能作为参考。

4.3 类似产品与类似标准之间的关系

召回管理中可能会遇到没有严格意义上适用的安全标准,此时,可以参考类似安全标准作为分

析产品是否存在不合理危险的基础。例如:在对学校学生用的双层床进行危险分析时,发现只有GB/T 24430《家用双层床 安全》国家标准。虽然GB/T 24430中只明确了适用于家用的,但是从常理推断,家用和学校用的双层床,在安全要求方面大概率并无本质区别。因此在学生用双层床的召回管理中,就是使用该标准进行的危险分析。

5 产品不符合安全标准与召回的关系

《产品质量法》第四十九条中规定“生产、销售不符合保障人体健康和人身、财产安全的国家标准、行业标准的产品的,责令停止生产、销售,没收违法生产、销售的产品”。《消费者权益保护法》第十九条规定“经营者发现其提供的商品或者服务存在缺陷,有危及人身、财产安全危险的,应当立即向有关行政部门报告和告知消费者,并采取停止销售、警示、召回、无害化处理、销毁、停止生产或者服务等措施。采取召回措施的,经营者应当承担消费者因商品被召回支出的必要费用”。

根据以上两部法律说明对存在不符合安全标准的产品,并没有规定一定采取召回措施。召回只是若干措施之一,是否采取召回措施需要根据风险评估结果等具体情况综合决定。

6 结语

生产者为保障安全,当发现进入市场的产品存在不符合安全标准的问题时,通常会直接采取召回措施。这是生产者的自觉行为,是一种负责任的体现。但作为市场监管部门不能仅因不符合安全标准而强制生产者采取召回措施。

在召回管理工作中,可依据我国安全标准,以及国际标准、国外相关标准对产品进行检测。检测不合格的信息可与产品伤害监测、舆情监测、消费者投诉等信息一并作为产品是否存在不合理危险的重要信息源。反之,当通过其他渠道发现产品可能存在安全隐患时,通常也会依据相关安全标准进行检测、分析,查找危险源。

总之,采取召回措施的前提是产品存在不合理危险,不符合安全标准不能直接判定产品存在不合理危险,风险评估是判断产品是否存在不合理危险的科学方法。

参考文献

- [1] 消费品召回管理暂行规定(2019年第19号总局令).
- [2] GB/T 34400—2017, 消费品召回 生产者指南[S].
- [3] 中华人民共和国产品质量法[Z].
- [4] GB/T 20002.4, 标准中特定内容的起草 第4部分: 标准中涉及安全的内容[S].
- [5] 非食品类消费品风险评估指南(在第 2001/95/EC 号欧盟通用产品安全指令下)[Z].
- [6] 王长林,丁洁.《消费品召回 电子电器风险评估》国家标准解析[J]. 标准科学, 2021(03):77–82.

(上接第41页)

还未修订,本文提出的事故调查配套标准体系还需进一步结合《条例》修订情况进行调整,以符合事故调查的有关要求。

参考文献

- [1] 任智刚. 新中国成立以来我国生产安全事故统计制度沿革分析[J]. 中国安全生产科学技术, 2018, 14(6): 5–13.
- [2] 乔树清. 生产安全事故调查处理程序与方法[J]. 劳动保护, 2016(12): 14–21.
- [3] 谢财良, 龚声武. 论生产安全事故调查处理之法律程序 [J]. 湖南警察学院学报, 2013, 25(1): 103–107.
- [4] 蒋军成. 事故调查与分析技术[M]. 北京: 化学工业出版社, 2009: 7.
- [5] 代海军. 我国生产安全事故调查处理制度的不足及其改进一论《生产安全事故报告和调查处理条例》的修改 [J]. 安全, 2022, 43(5):1–11.
- [6] 孟大鹏. 论生产安全事故调查制度的完善[D]. 上海: 复旦大学, 2010.
- [7] GB/T 6721-1986, 企业职工伤亡事故经济损失统计标准[S].
- [8] 王海顺,许铭,辛盼盼,等. 我国生产安全事故经济损失统计制度改革建议[J]. 中国安全科学学报, 2019, 29(10): 141–146.
- [9] 宋大成. 事故经济损失估算方法[J]. 中国安全科学学报, 1999, 9(1): 62–70.
- [10] GB/T 20000.1-2014, 标准化工作指南 第1部分: 标准化和相关活动的通用术语[S].
- [11] GB/T 6441-1986, 企业职工伤亡事故分类[S].
- [12] GB/T 15499-1995, 事故伤害损失工作日标准[S].
- [13] GB/T 13016-2018, 标准体系构建原则和要求[S].