

确保出口消费品的安全性能

TO GUARANTEE THE SAFETY PROPERTIES OF EXPORT CONSUMER GOODS

沙地

一、美国是世界最大的轻工业品市场， 是我国发展轻工业品出口 最有希望的大市场

美国人口 2.42 亿，国内消费水平高，居民购买力强，日用轻工业品市场容量很大，需求广泛，大小商品、高中低档全有销路，几乎所有轻工业品都有进口。随着新技术革命的兴起，美国近 20 年来大规模调整产业结构，将大多数劳动密集型、费时费工、利润微薄的轻工业品视为“夕阳工业”，转移给第三世界国家和地区生产，而将本国工业调整到资本密集型和技术密集型的高精尖技术产业上去，以保持和加强在国际市场上的竞争优势。产业结构的变化，使美国对日用轻工业品的消费，除自产部分高档产品外，绝大多数转而依赖进口，成为世界上最大的轻工业品进口市场。美国年进口轻工业品总额已超过 650 亿美元，约占美国进口总值的 1/6，占世界轻工业品贸易总额 2 650 亿美元的 1/4 以上。其中，化妆品年进口 100 余亿美元，鞋类进口 70 亿美元，体育用品和灯具进口各 50 亿美元，箱包进口 30 亿美元，儿童玩具和小五金进口各 25 亿美元，自行车及其零件进口 4 亿美元。

美国除对帆布和人造纤维箱包等少数商品实行进口配额外，绝大多数轻工业品均可自由进口。各国商品蜂拥而入，市场竞争十分激烈。高档商品市场主要由日本和西欧产品控制，中低档产品则由台

湾、南朝鲜和新加坡等亚洲新兴工业国家和地区占领。其中，从日本进口达 300 余亿美元，占美轻工业品进口总值的 40%，台湾占 18%，南朝鲜占 9%，香港占 6%，四个国家和地区产品的进口总和占美进口轻工业品总值的 70% 以上。

我国对美出口轻工业品近年来逐步有所发展，但销量甚微，直接出口金额不足美国进口总值的 1%，主要在华人聚居的“唐人街”销售。按同类产品统计，我出口值也不到美进口同类产品总值的 2%，何况美国进口轻工业品类中我国尚有 2/3 对美没有出口。由此可见，发展前途是十分广阔的。目前我国之所以在品种、数量和金额上都难于增加，主要是竞争能力不足。

轻工业品的国际市场竞争是多方面的，不仅表现在价格低廉上面。价格过低还会遭到美国《商法典》中抵销关税法律和《反倾销法》的惩处。轻工业品的非价格竞争力是无穷无尽的，主要表现在规格质量、花色品种、安全卫生、包装装潢上，也表现在起订批量、交货期限、付款方式、售后服务、国外销售渠道以及现代销售技术和销售方式的灵活运用方面。这些竞争技术和推销艺术都是我国轻工业出口组织技术上的弱项，是今后对美国市场，也是对其他发达国家市场挖掘销售潜力，扩大出口和增创外汇的关键所在。

在上述非价格竞争力诸因素中，出口消费品中的某些产品的安全性能问题往往是一个容易被人忽

视，而又的确在阻碍着我国若干轻工业品对美发展出口的一个致命性的要害问题。以化妆品为例，美国是世界最大的化妆品消费国，人均年消费化妆品 80 多美元，总消费额 190 多亿美元，占世界化妆品消费总额 450 亿美元的 40% 以上，年进口 100 多亿美元，居世界第一，没有配额限制，可以自由进口。我国化妆品因尚难取得美国食品药品监督管理局（FDA）对安全卫生条件的批准，对美出口仍是空白。又如儿童玩具，美国年进口 25 亿美元，也居世界第一。而我国对美出口玩具，只占它进口玩具总值的 0.1%，其原因主要是设计、结构、材料和工艺难以达到消费品安全委员会（CPSC）标准规定的的安全要求。

笔者 1987 年到美国 FDA 和 CPSC 就美国对进口消费品的安全法规、检验标准和国家监控制度作了一些初步调查，现把它作为一个影响我国轻工业品对美发展出口的要害问题提出来与关心这个问题的同志们共同探讨。

二、消费品安全性能的特征分析和 美国对消费品安全的法律与 标准规划的主要特点

（一）消费品安全性能的主要特征

消费品的安全性能，广义上也把它作为“质量”概念的一个内涵。实际上，产品的质量条件与安全要求并不是一回事。凡属有使用安全要求的消费品，如果不具备起码的安全标准，对消费使用就有潜在危险，会给消费者造成伤害、疾病和死亡事故。因此在美国，从立法上把产品的安全性能同一般质量要求区别开来，单独制订法律，授权专门的政府机关负责检验监控。现对产品的安全性能的主要特征作如下分析：

第一，产品的一般质量责任，属于缔约双方之间的合同担保责任；产品安全责任则是生产者和经营者必须对消费者，对国家和社会承担的法律责任。

对于产品的一般质量要求，生产和销售部门只对合同及其指定标准规定的质量条件，在规定的保证期限内与质量交接责任分割地点检验发现的问题承担履约保证责任，超出合同承诺的要求，以及超过规定时间地点发现的问题，可以不承担责任。而对产品安全要求，因事关广大消费者的人身安全，关系社会公共安全、公共秩序和公共道德，属于社会公共利益问题，一经官方检验扣留或一旦发生安

全事故，其损失往往超过该批货物全部损失的直接经济损失，受害对象涉及广大消费居民，甚至波及周围人群，因此产品安全要求受国家法律管辖，凡属不符合国家安全和规范要求的产品，不论合同中有无安全项目规定，也不受合同双方对不安全产品或安全事故的协商处理方案的影响，主管机关只根据国家的法律和标准规范采取惩处措施，包括扣留货物，勒令退货，监督销毁，课以罚款，判处监禁，直至明令宣布对本国企业停止生产，对某国有关产品禁止进口。如果发生安全事故，给消费者造成不可挽回的人身伤害和难以弥补的财产损失时，主管当局根据受害人的投诉，还要依法追究责任者的民事侵权行为（Tort）责任。例如，因某主妇对一条进口棉毯在洗衣机中脱水时磨擦起火，经检验不符合阻燃标准，美国当局即公告全国将该产品全部收回销毁，并通知进口商终止执行未了合同。又如美国一儿童因燃放进口爆竹炸瞎一只眼睛，经验证该产品不符合安全标准，法院判决按每年 10 万美元给受害人补偿生活困难及精神创伤损失，包赔 60 年共赔 600 万美元。再如一台进口电视机因显像管爆炸，烧伤一老妪右臂皮肤，因该产品在别国已多次爆炸而该厂商屡赔不改，美国法院以严惩处罚款 1 200 万美元。

第二，消费品的一般质量责任，主要表现为合同当事人双方间对交付的批量商品质量的经济担保责任。而对产品的安全性能要求生产、供应、进口、销售部门都必须对最终消费者承担社会责任，由政府主管机关实施监督。其监控程序，不仅限于严格检查抽验交付的批量商品，为了全面保证安全，法律要求本国和出口国的生产加工厂，必须具备安全保证的设施、技术和管理条件，并经美国授权机关检查批准，注册登记；与确保成品出厂后的运输、保管和使用安全有关的包装、标签和使用说明的内容等均有明确的法律规定。对广告宣传也有限制。

第三，质量问题的后果，一般在赔偿本批货物的经济损失后只要生产供应商认真改进，并不存在今后再被市场接受的困难。而消费者的安全性能一旦被官方宣布或法院判决为对消费者不安全的产品，告戒公众引起警惕，甚至明令禁止进口，将无可挽回地被迫退出市场。不安全产品造成消费者的人身伤害事故，易引起新闻界的注意，通过各种新闻媒介加以宣传报道，这就产生了社会舆论后果，给广大消费者增加对该产品的不安全感 and 难以磨灭的心理压力，即使经过生产改进重达安全标准，

费者为安全起见,宁肯改用别的产品也不会再恢复使用本产品。有时,原本是合乎安全标准的产品,因被官方误检误判,宣布为不安全产品,即使官方和舆论界公开更正,恢复名誉,消费者也不愿再用这种产品。舆论的传播不受国界限制,被美国宣布为不安全的产品还会超越美国国界造成对国际市场的影响,这样的事例,就安全问题来说,并不少见。

(二) 美国消费品安全法规的五个层次及其授权的主管机关

1、美国法典 (U.S.Code)。这是由国会通过,授权主管部门执行的国家法律。涉及消费品安全的有《食品、药品和化妆品法》、《危险物质法》、《易燃织物法》、《烈性毒物法》、《毒物防止包装法》、《油漆含铅法》、《冷库门安全法》、《控制辐射确保安全法》、《公平包装标签法》……等。

2、联邦法规 (Code Federal Regulation-CFR)。由联邦主管部门制订和执行的政府行政法规,经联邦政府统一编号出版,按主管部门分篇分章安排分工,全联邦强制执行。例如 CPSC 主管第 16 篇 1000-1799 部,联邦贸易委员会 (FTC) 主管第 16 篇 0-999 部,财政部烟酒火器局 (BATF) 主管第 27 篇, FDA 主管第 21 篇 1-1299 部,环保署 (EPA) 的主管法规分别载于 40 篇、41 篇和 48 篇的各一部分。

3、联邦登记检验标准 (Federal Register)。这是由 FDA、CPSC 和 EPA 联合制订发布,推荐全国自愿采用的暂行安全标准。

4、社会公益机构和行业协会的推荐标准 (Voluntary Standards)。美国一些在国际上颇具权威影响的社会公益机构,制订了一大批关于安全检测技术的推荐标准。重要的有美国“公职分析化学家协会 (ACAC)”的化学与微生物分析方法标准;“材料试验协会 (ASTM)”的材料安全性能和检测方法标准;“担保人实验室 (UL)”的家用电器安全检验与标签标准等。这些权威性机构的推荐安全标准多被国际组织和世界许多国家承认和采用。

行业协会的辅助性的安全检查推荐标准,对制造商从生产环节自动控制产品安全具有十分重要的实践价值。美国“玩具制造商协会”、“家具协会”、“化妆、梳妆品和香料协会”、“体育用品协会”、“圣诞灯具与装饰协会”等,都订有大量控制原料、材料、配料、工艺和成品,以及包装与标签的安全要求和检测方法方面的推荐标准,厂商采用这些标准就能在生产、收购中可靠地保证产品安全。

5、州的安全法规标准 (State Regulation & / or, Standards)。美国的一些州,如加利福尼亚、德克萨斯、宾夕伐尼亚等州,对某些消费品订有本地区适用的安全要求法规、检测标准和标签规定,对本区生产和进入该地区的国内外消费品,除符合联邦安全标准外,也必须符合该州的地方性安全法规标准。

(三) 美国消费品安全法规的主要特点

美国消费品安全法规有以下四个特点,欲进入美国消费品市场,必须充分认识这些特点:

1、立法对象的普遍性

只要对上述五个法律层次的各种法规标准的目录稍加浏览就不难发现,美国对消费品安全的立法对象十分普遍。凡被认为在消费使用中能给消费者造成伤害事故的潜在危险的消费性产品,都订有安全法规标准,通过法律对消费者实行安全保护。消费者投诉的安全事故统计资料成为国会、政府和州未来安全立法的重要依据。

2、执法程序的严密性

各种消费品的安全法规标准配套齐全,执法程序极为严密。监控管理措施十分具体,便于有效施行。法的主要内容包括 (1) 法的管辖商品对象; (2) 授权执法机关; (3) 安全要求标准规定; (4) 抽样与分析测试的标准方法; (5) 制造厂确保产出安全产品的技术条件及其检查、注册与监管办法; (6) 包装、标签与使用说明内容的要求和广告规范; (7) 进口产品的特殊监控程序; (8) 发现不安全产品的禁售和其他处置办法; (9) 发生人身伤害事故的产品责任追究; (10) 产品进入批发零售市场后的跟踪抽查监督; (11) 对消费者投诉案件的处理原则等。

3、法律监督的社会化

美国有关消费品安全的法律,一经制订立即印成各种版本大量发行,并通过各种舆论媒介广为宣传介绍,造成公众监督执法的局面,使广大消费者普遍知晓安全法律,人人有权监督厂商遵守法律,每个公民都有资格直接向主管当局投诉,甚至可以方便地向国会指控主管当局执法的疏忽、过失和违法行为。此外,还有各级保护消费者利益组织作为代表消费者利益的社会监督团体,参与国家安全立法,组织社会安全监督、为消费者进行投诉并出版报刊维护消费者的利益。

4、执法机关的权威性

美国 CPSC、FDA 及法律授权的其他执法机关,对安全法规标准的执行享有绝对权威,受到法

院的尊重和支持。遇事只服从法律，依法办事，不屈从上级的旨意，不受任何机构和人员的干扰。各级监控人员都可以根据授权，依法全权作出处理和惩罚的决定。即使对自愿采用的推荐标准，一经查明存在潜在危险的产品及其所导致的安全事故系由于未按某项推荐标准控制生产所造成，同样要对责任者进行惩处。

三、欲全面开拓我国轻工业品对美出口市场，对美国有安全法规要求的产品，必须保证符合美国法律

(一) 树立安全法制观念和 product 安全意识。

既然美国 and 世界上很多国家都把保证消费产品的安全性能，作为保护消费者人身安全的法律责任，我们就要把保证出口轻工业品的安全性看作国际贸易中的一个道德准则，既有法律责任，又有社会责任，树立牢固的法制观念，尊重进口国的产品安全法律，自觉形成对消费者安全绝对负责，对社会公共安全绝对负责的安全意识，下苦功夫，硬功夫解决产品安全存在的问题，消除发展出口的法律障碍。

(二) 对美国消费品安全法规作深入系统的调查。

要使我国出口消费品符合美国安全法律，首先必须系统了解和掌握美国的有关法律，包括法律管辖的商品品种，安全法规标准的基本要求，对进口商品的检验监控程序，发生安全事故争议的法律诉讼程序等，以利在此基础上，制订我们的出口标准和规划，有针对性地解决我国产品符合美国法律问题。

(三) 建立我国出口消费品安全性能配套法规。

要充分认识国家法律对产品安全的管制与促进的权威，从速立法，建立起我国出口消费品安全的法律、法规、标准和监督管理制度，我国出口产品的安全性能才能建立在法律规范强力保证的基础

上，求得根本性的解决。法规制度必须配套，监控措施必须严密，惩处办法必须严明，依靠国家法律治理出口产品的安全问题。

(四) 强化企业产品安全管理和国家监控。

确保出口产品安全，必须从生产抓起。首先建立国家对企业的注册认证制度，择优批准具备产安全产品素质的企业承担出口生产任务；其次，要建立工厂自身的 product 安全可靠性保证体系，确保出口产品百分之百的安全；最后，实行国家对工厂产安全产品的监督控制，使产品的设计、材料、工艺、成品、包装标签的安全要求处于国家主管检验机关的监督控制之下。

(五) 要解决保证产品安全的技术、设备和原料、辅料问题。

保证消费品的安全性能是十分复杂的技术问题。例如，为了保证纤维织物的阻燃性，要解决优质阻燃剂的研制及其与纤维材料的有效复合技术；填充动物玩具所用的无毒无害、外形手感逼真的人造长毛绒，也有尚待解决的加工技术等问题需要组织科研攻关。此外，符合安全要求的原料、材料和辅料供应，加工装备的工艺技术条件保证等，都是解决产品安全问题必须首先解决的技术条件和物质保证问题。

(六) 严格出口成品安全的检验把关，不符合安全要求的产品，不准出口。

涉及安全性能的出口消费品，建议国家商检机构列为法定检验商品，根据国外安全法规实施强制性检验，并严格检验监控程序，杜绝货到国外遭到扣留、退货、销毁、罚款、惩处等事故的发生。

只要充分认识保证消费品的安全性能对轻工业品发展出口的重要性，采取措施解决存在问题，就有可能扩大对美国的销售市场，并在其他发达国家市场上达到同样的目的。

本文作者沙地 (Sha Di) 系中国进出口商品检验技术研究所高级工程师。

重要更正

本刊 1989 年第 5 期《按价值规律办事，加速发展天然气工业》一文，排印有严重错误，特更正如下，并向作者和读者致歉。

页	栏	行	误	正	页	栏	行	误	正
27	右	17	减产 119.3 亿立方米	减产为 119.3 亿立方米	28	右	23	16.3%	16.66%
27	右	36	不折不扣持	不折不扣的	31	左	28	燃料、电力	燃料电力
28	右	20	16.3%	20%	31	右	16	国家赤家财政	国家财政赤字