我国食品召回制度的现实困境及对策研究
——以乳制品行业为例

杨韩彬

湖南师范大学，湖南长沙 410000

摘　要：乳制品已成为公民生活中不可或缺的一部分。乳制品安全一方面关系着人民群众的切身利益，另一方面对维护社会稳定有重要意义。食品召回制度作为乳制品安全领域的重要防线，它的必要性尤为突出。我国乳制品召回制度存在召回主体范围过窄、召回后续监管缺位、召回信息公示不完善等问题。借鉴域外食品召回成功经验，将消费者和第三方平台纳入乳制品主体范围、统一召回标准、构建乳制品召回监督规则、建立专门的乳制品召回信息公示平台等，进一步完善乳制品召回制度，更好发挥乳制品召回制度效果，促进我国食品安全的进步。

关键词：食品召回制度；乳制品；行政监管

文章编号：1671-4393（2025）01-0106-05　　DOI:10.12377/1671-4393.25.01.17

中国乳业线上阅读

0 引言

近年我国乳制品安全问题偶有发生，但召回机制尚显乏力。如阜阳劣质奶粉、三聚氰胺事件及其他乳制品重大案件，警示乳制品安全任重道远。乳制品召回作为发现乳制品问题后减少甚至避免损害发生的预防措施，对乳制品安全保障有重要意义。但乳制品召回制度在我国起步较晚，相较于发达国家，其制度规定仍较原则化和笼统，缺乏具体操作细节和明确的执行标准。因此，在当前乳制品安全背景下，完善我国乳制品召回制度，细化规定，增强可操作性和执行力，保障消费者健康权益，已迫在眉睫。

1 我国乳制品召回制度的发展现状

1.1 我国乳制品召回制度规范的发展

作为食品的重要组成部分，乳制品完全适用于食品召回法律规范。食品召回相关制度主要体现在

作者简介：杨韩彬（2000-），女，湖南常德人，在读硕士，研究方向为宪法与行政法。

中央和地方层面。

从中央层面看，食品召回相关规定历史渊源最早可追溯至2007年。国家质量监督检验检疫总局正式出台并颁布《食品召回管理规定》的规范性文件，为后续食品召回工作提供了明确指导和法律依据。相关部门能更有效地对存在安全隐患的食品进行追溯、召回和处理。2015年颁布《食品召回管理办法》，2020年修订后的《食品召回管理办法》主要从召回主体、对象、方式以及处置等方面对食品召回制度进行规定。除了部门规章，2009年2月中华人民共和国第十一届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过了《中华人民共和国食品安全法》（简称《食品安全法》），其通过详尽的立法程序与严谨的法规制定，确保食品召回制度正式上升为法律层面，后经3 次修改，食品召回制度的主要变革见表1。

从地方层面看，目前某些省份在《食品安全法》基础上根据本省的实际情况制定了系列地方性文件，如《黑龙江省食品召回工作实施细则》《北京市质量技术监督食品召回管理实施办法》等，对召回流程和召回后的监管进行细化，并鼓励生产经营者利用网络平台发布召回公告。

乳制品召回除适用于食品召回的一般性规定外，我国对于乳制品质量标准的认定，在乳制品召回中也具有重要参考意义。乳制品质量标准散见于《中华人民共和国动物防疫法》《中华人民共和国标准化法》等，为乳制品日常监管和召回工作提供法律依据。

1.2 我国乳制品召回方式现状

我国食品召回有主动召回和强制召回两种。

食品生产者主动召回是通过对食品进行内部检测、外部消费者和政府监督等方式发现食品安全风险时主动召回；经营者主动召回包括由于经营者自身原因导致食品存在安全问题时主动召回，以及食品生产者发布召回信息后，经营者需配合生产者开展召回工作。

行政监管部门强制召回是在食品生产者或经营者未能自觉履行其主动召回义务的情况下，相关部门依据相关法律法规及政策规定，正式发布具有法律效力的责令召回通知。该通知明确要求相关食品生产者或经营者必须立即采取行动，对其生产或经营存在安全隐患、不符合质量标准或可能对消费者健康造成危害的食品进行召回处理，确保食品召回机制的有效性。

主动召回与强制召回并存，进一步激发了企业的积极性与参与度。在企业自主性不足的情况下，充分借助政府的调控与引导职能，可确保召回工作的顺利推进，有效净化乳制品市场环境，为消费者提供更安全可靠的乳制品。这一举措有力填补了“市场失灵”带来的空白，既保证市场机制在资源配置中的决定性作用，又充分发挥了监管部门在宏观层面的调控与指导功能，确保各方职能在乳制品质量安全管理中有效发挥，同时

表 1《食品安全法》历次修订中对于食品召回制度的主要变革

	2009 年《食品安全法》颁布	2015 年《食品安全法》第一次修订	2018 年《食品安全法》第二次修订	2021 年《食品安全法》第三次修订
召回对象	仅指不符合食品安全标准的食品	不符合食品安全标准和证明有害的食品	同 2015 年修订	同 2015 年修订
食品召回原因主体扩大	仅包括生产者生产原因产生的召回责任	生产者生产原因产生的责任和经营者原因产生的召回责任	同 2015 年修订	同 2015 年修订
食品召回分级处理	对召回食品统一采用无害化处理、销毁等措施	轻微原因导致食品召回的，采取补救措施且能保证食品安全的情况下可继续销售	同 2015 年修订	同 2015 年修订
行政监管部门	县级以上质量监督、工商行政管理部门等	合并为县级以上人民政府食品安全监管部门	同 2015 年修订	同 2015 年修订

中国乳业编辑部

为企业保留较大的自主决策空间，促进企业健康发展与市场良性运行。

1.3 我国乳制品召回程序现状

召回等级不同导致食品召回程序不同。我国召回食品分3 个等级：一级召回食品是指消费者食用后会对健康造成严重危害。二级召回食品是指长时间食用会对身体造成损害。三级召回食品是指标签错误、未标明过敏物等。我国虽未对乳制品召回等级进行特殊分类，但作为重要食品之一，其召回程序适用一般食品召回程序。

首先，调查不符合安全标准的乳制品，调查内容主要是乳制品制作是否符合国家法律规定；是否存在法律规定外的添加剂、乳制品流入市场数量。调查评估后确有安全隐患的应当立即召回。其次，向县级以上监管部门提交召回报告，不同等级的乳制品安全等级紧急性不同。最后，对乳制品召回工作进行效果评估。不安全乳制品召回工作结束后，生产经营者应主动汇报工作进展，监管部门对召回工作进行评估。

2 我国乳制品召回制度的困境

2.1 乳制品召回主体范围过窄

我国乳制品召回主体同一般食品召回主体一致。我国规定食品召回主体为食品生产经营者和县级以上食品监管部门，前者在食品召回中起主要作用，后者起辅助和监督食品召回流程推进作用。2008—2010年，我国食品召回事件共计发生88 起，其中责令召回57 起，占召回总数的64.77%。责令召回数量呈逐年增加的趋势，每年较前一年有所增长，且每年责令召回数量明显多于主动召回数量[1]。乳制品生产经营者主动召回较少的原因：一是我国食品企业以中小型为主，其中存在大量个体工商户，它们中大部分不具有召回食品的能力[2]。因为一些乳制品生产经营者为家庭作坊或奶农零售，其生产经营和抗风险能力较弱，无法负担高昂的召回成本。二是不仅消费者认为食品召回意味着食品有“重大质量问题”，企业也会认为召回是“负面新闻”，为避免声誉降低而不愿意召回食品[3]。在企业不愿主动承担责任，导致食品召回无法推进时，行政监管部门的职责主要是在生产经营者未召回时要求其召回，起监督作用，但缺陷是乳制品一旦流入市场，由于其特殊的食品性质，往往短时间内导致大量的食品安全隐患，监管部门责令相关企业召回时，为时已晚。

2.2 乳制品召回行政监管部门职责不明、监管缺位

乳制品召回涉及多个行政监管部门，但现行法律并未对机关职能进行系统划分，加之乳制品生产周期长，从养殖到生产加工需经历多个环节，行政监管部门召回过程可能出现每个部门都有权负责的情形，从而产生权限冲突，降低工作效率[4]。

此外，我国《乳品质量安全监督管理条例》三十六条对乳制品召回进行了规定，但对于召回后的监管，该条例未细化。相关报道显示，乳制品召回工作执行完毕后，其后续监管环节明显缺位[5]。

行政监管不仅包含对产品质量的持续监控，还直接影响消费者对食品安全信心的建立与维护。乳制品作为日常饮食的重要组成部分，其召回后的监管空白加剧了市场中的不确定性和潜在风险，亟需行政监管部门高度重视、迅速行动，确保从源头杜绝安全隐患，维护消费者合法权益。

2.3 乳制品召回信息公示不完善

我国食品召回的法律规定较原则化，食品召回信息较分散，未形成统一平台，不利于乳制品召回信息传播和追踪。《食品召回管理办法》第十七条规定不安全食品在本省、自治区、直辖市销售的，食品召回公告应当在省级市场监督管理部门网站和省级主要媒体上发布。省级市场监督管理部门网站发布的召回公告应当与国家市场监督管理总局网站链接。不安全食品在两个以上省、自治区、直辖市

中国乳业线上阅读

销售的，食品召回公告应当在国家市场监督管理总局网站和中央主要媒体上发布。然而，国家市场监督管理总局网站只能检索未通过抽样检验的食品信息。以“乳制品召回”为关键词进行检索则没有相关信息。仅部分网站设立了召回信息专栏，例如湖南省市场监督管理局有国内召回专栏等。食品召回信息公示较少，阻碍了公众对乳制品召回情况的了解。乳制品消费者从官方网站无法获取相关信息，造成消费者、食品生产经营者、行政监管部门的信息不对称，大众对食品召回制度的信任度下降。召回信息不公开阻碍了行政部门履行监管职责，这与我国对食品召回管理制度建设的透明度要求不相符[6]。

3 我国乳制品召回制度的完善对策

3.1 将消费者和第三方平台纳入乳制品召回主体范围

召回主体过窄是乳制品召回制度在实践中未充分发挥作用的重要原因，应将消费者和第三方平台纳入启动召回程序的主体范围。消费者作为乳制品的直接受众，能第一时间发现问题。与行政机关相比，每个公民都是消费者，能极大降低行政资源浪费。目前，加拿大已将消费者纳入召回主体，消费者的投诉行为、媒体的广泛报道及公众的关注都能启动召回程序。

《食品召回管理办法》第十条规定，网络食品交易第三方平台提供者发现网络食品经营者经营的食品属于不安全食品的，应当依法采取停止网络交易平台服务等措施，确保网络食品经营者停止经营不安全食品。网购的兴起使第三方平台在消费者中占据大量份额。在线交易平台实际参与买卖双方之间的整个交易过程，扮演“运营商”或“卖方”的角色，相当于生产者和经营者[7]。随着网络消费份额扩大，网络交易平台纳入召回主体范围能更好的维护乳制品安全。

3.2 明确行政监管职责和召回后续监管规则

2018年国家市场监督管理总局正式承担食品安全工作，清晰界定在食品召回领域内负责的行政部门。为提高食品安全工作效率，由国家市场监督管理总局将原本分散于各部门的权力集中，统一且有序的部署与分配。在此基础上，实行中央与地方协同管理模式，构建由中央统一领导、地方具体执行与落实的纵向管理体系。同时立法确定和保障整个食品召回工作能在法律框架内顺利推进，行政监管部门能各司其职、各尽其责。

乳制品召回制度的充分落实依赖于召回之后行政监管部门的监督。这方面可参照加拿大的监管制度，加拿大食品检验署工作人员在监管流程中，会对已识别的不安全食品处置措施进行全面评估。依据一系列严格且详细标准，判断针对不安全食品处置手段是否切实有效地消除各种潜在风险[8]。我国行政监管部门应定期检查召回乳制品进度，对问题乳制品处理应指派工作人员同生产经营者共同处理。召回乳制品计划结束后应密切关注相关生产经营者，随时抽查新产乳制品，保证问题乳制品的公共影响降到最低。

此外，一旦发生乳制品召回事件，行政监管部门应第一时间召开媒体新闻发布会，汇报问题乳制品名称、数量、召回进度等，媒体及时报道不安全乳制品，聘请专家解读，提高消费者的重视程度，加快召回进度，同时监督行政监管部门妥善处理。

3.3 建立专门乳制品召回信息公示平台

乳制品在公民生活有不可代替地位，需对乳制品安全更特殊保护，建立专门乳制品召回信息平台不仅可加强食品召回制度的可操作性和透明度，便于公众搜索和查询相关信息，还能使乳制品安全得到更多监督[9]。可借鉴美国召回平台信息搭建经验。美国食品和药品监督管理局（FDA）网站上设有食品召回专栏，针对已召回食品进行详细的信息整合，包括食品召回日期、食品名称、所属公司名称、召回状态等。

由于乳制品的特殊性，设置专门的乳制品召回信息公示平台是第一步。第二步要配备专业的信息

中国乳业线上阅读

员，对信息进行专业统计，保证召回信息及时更新。此外，明确不同责任主体公示召回信息具有差异。乳制品生产者公示乳制品召回信息包括问题乳制品名称、数量、生产时间等问题产品信息；行政监管部门在公示平台上侧重于更新问题乳制品召回、后续乳制品处理情况等。企业与行政监管部门相互配合、提高召回效率，方便公众进行网上查询和进行召回情况的高效传播和监督。

4 结语

乳制品安全关乎民生大计，乳制品召回制度的最终目的是降低乳制品安全风险，是实现食品安全的防线。我国实践过程中乳制品召回事例较少，主要由于乳制品召回制度发展较落后，面临召回主体过窄、行政监管部门职责不明，监管缺位、召回信息公示平台不完善等问题。需将消费者和第三方平台纳入乳制品召回主体范围、明确行政监管部门职责和召回后续监管规则等。乳制品召回制度的完善不仅维护了消费者的合法权益，同时推进了现代化法治国家的建设。

参考文献

[1] 唐晓纯，许建军，孙学安，等.中国食品召回数据分析与消费者认知研究[J].食品工业科技，2012，33（6）：49-52，63.

[2] 参考中国政府网.甘肃、青海等省再现三聚氰胺超标奶粉事件追踪[EB/OL].https://www.gov.cn/jrzg/2010-07/08/content_1649260.htm，2010-07-08.

[3] 徐芬，陈红华.基于食品召回成本模型的可追溯体系对食品召回成本的影响[J].中国农业大学学报，2014，19（2）：233-237.

[4] 王逍静.企业食品安全合规建设研究：以食品召回制度为视角[J].食品科学，2024，45（21）：368-377.

[5] 王昳拂晓，胡志斌.我国食品召回法律制度的现状及完善[J].哈尔滨学院学报，2021，42（5）：63-67.

[6] 丁甜甜.我国食品召回制度的现状研究及完善[J].质量探索，2023，20（1）：87-92.

[7] 王旎，孙晓红，祁海峰，等. 我国食品安全网络舆情监测系统应用难点及对策研究[J].中国农业科技导报，2021，23（5）：8-17.

[8] 丁甜甜.加拿大食品召回制度分析及启示[J].质量探索，2022，19（3）：99-103.

[9] 康彤.我国食品行业上市公司社会责任信息披露质量影响因素研究[D]. 西安：西安科技大学，2020.

Research on the Practical Dilemma and Countermeasures of Food Recall System in China ——A Case Study of the Dairy Industry

YANG Hanbin
Hunan Normal University，Changsha Hunan 410000

Abstract：Dairy products have become an indispensable part of citizens' lives. On the one hand，the safety of dairy products is related to the vital interests of the people，on the other hand，it is of great significance to maintain social stability. The necessity of the dairy products recall system is particularly prominent as an important defense line in the field of dairy product safety. The recall system of dairy products in China has some problems such as narrow scope of recall subjects，lack of follow-up supervision and imperfect publicity of recall information. Drawing on the successful experience of foreign food recall，the dairy product recall system is further improved by including consumers and third-party platforms into the main scope of dairy products，unifying recall standards，constructing dairy product recall supervision rules，and establishing a special dairy product recall information publicity platform，so as to better play the effect of the dairy product recall system and promote the development of food safety in China.

Keywords：food recall system；dairy product；administrative supervision

中国乳业线上阅读