

# 美国消费者保护的政策选择

## ——对美国消费品安全委员会战略的分析\*

◆ 上海市质量协会课题组 / 文

### 1. 引言

美国消费品安全委员会(CPSC)成立于1972年,是依据《消费品安全法案》设立的一个独立的联邦监管机构。它的职责是保护广大消费者的利益,通过减少和消除消费品中存在的伤害及死亡的风险来维护人身及家庭安全。在CPSC的努力下,过去的40年间,消费品引起的伤亡事故率显著下降。

作为《消费品安全法案》的主要实施部门,该机构的总体设想是建成“一个远离消费品所带来的不合理的伤害和死亡风险的国家”。尽管目标宏伟,但鉴于贸易政策的变动、新技术风险的增加、财政预算的制约以及自身能力建设的迟缓,CPSC在实施中遭遇了很多困难,机构和人员起起落落,对消费者保护

的职能实现得并不理想。为了更好地实现自身职能,满足消费者更高的消费安全需要,应对不断变化的外部环境,并向国会证明自身价值,每隔3~5年,CPSC都会制定中期发展战略。近年来,CPSC的战略目标通常包含四大领域,即能力建设、预防危险、快速处理和信息沟通。其中除了能力建设外,其余三项都与消费者保护紧密相关,本文将对比进行解读分析,以期为我国相关组织提供有价值的信息和可借鉴的经验。

### 2. 预防——防范危险产品接触到消费者

CPSC负责保护公众免受不断扩大的全球市场带来的大量消费品引发的伤害和死亡风险。进口产品占美国消费品的比例越来越高,不符

合要求的产品的比例也相应增加。努力增强消费品的安全制造,改进入市场之前对危险品进行识别的机制,被认为是防止危险产品接触消费者的最有效途径。

CPSC认为,在当前的环境下,在预防消费者受危险品伤害方面存在诸多挑战,其中关键的几项有:

- 消费品种类和数量巨大,提供监督所需的能力和资源保证的压力相应增长;

- 必须提高数据分析和研究能力,以确定现有和潜在的新兴消费品的危害,特别是与技术快速发展相关的危险因素,如纳米颗粒的使用;

- 既要协助企业制定自愿性标准并予以声明,又要出台强制性规定来解决现有的产品危害和新技术引起的产品危害;

\* 本文受国家质检总局课题资助。

•识别、研究和告知日常消费品中的化学或慢性危害变得越来越困难。

为应对上述挑战,在技术快速发展、政策复杂多变的今天,为消费者撑起一张预防危险的保护网是极为困难的,CPSC认为下述工作很有必要。

## 2.1 改善对消费品危害的识别和评估

### 2.1.1 增强对消费品危害数据的分析能力

数据的获取和分析是预防危害产生的重要基础。在新的数据挖掘技术的帮助下,通过更具效率的建模,组织将比以往任何时候都更有机会识别潜在的危险源并评估其危害。CPSC会尝试扩大获得数据的来源,同时扩大分析范围,运用与已知具有明确危害的产品的关联方法,寻找潜在的具有缺陷或危害的类似产品。关键措施包含:

•加强IT解决方案和提升数据挖掘技术,以改进数据收集和分析能力;

•扩大危害分析和监测的信息来源。

### 2.1.2 提高危害信息的数据质量和特异性

CPSC将努力提高危害信息的数据质量和特异性,作为加强危害识别和评估战略的一部分。这个目标将涉及改进提交给CPSC的数据完整性的方法。在危害或潜在危害报告中确定的实际消费品样本是数据的重要来源。获得这些消费品事件样本是危害评估过程的重要组成部分。在某些情况下,实际的消费品事件样本由国家或地方当局保管,作

为其案件证据文件的一部分。CPSC将通过以下关键举措提高危害信息的质量和特异性:

•改进提交给CPSC的数据的完整性的研究和实施方法;

•研究和实施增加可用于分析的事件样本数量的方法;

•推广通用产品标识符,以提高产品的可追溯性。

### 2.1.3 提高对慢性危险的识别和评估能力

慢性危险是指经较长时间后才会对消费者的安全或者健康造成危害(或者才能发现危害)的风险,是与急性危害相比较的概念。慢性危害往往与化学物质有关。当前,化学品用量广泛(从数量、消费者接触量和接触时间来看),且在不断变化和增长中。在美国的家庭中,有数以百万计的消费品由8万种商业化学品制成,3000种化学物质被定义为“高产量化学品”,这意味着每年化学品的使用量超过100万吨,但美国的联邦法律通常不要求制造商披露消费品所含的故意添加的化学品。

与急性危害相比,识别慢性危

害产品是很大的挑战。因为将某种伤害和疾病与特定的慢性危险相联系往往很难。另外,识别新兴技术(如纳米技术和添加剂制造技术)带来的潜在慢性危险也为监控体系和过程提出了挑战。与其他负责长期危害的联邦机构进一步发展工作关系,将提高CPSC鉴别和评估慢性危险的能力。为应对这些情况,CPSC将采取的关键举措如下:

•制定加强慢性危害评估的计划;

•加强与负责长期危害的相关联邦机构的协调。

## 2.2 努力提高消费品在上市之前的安全性

### 2.2.1 推广制造商、进口商和零售商对产品安全的最佳实践

对制造、进口和销售消费品有效实施以过程为中心的质量管理体系,可以预防、减少或消除危险消费品带来的风险。为了生产安全消费品,产品设计、材料选择和制造实践应遵循现有的自愿标准和现行的强制性规定。

诸如CPSC“可信赖的贸易商计划”这样的项目,致力于推广消费



品供应商与安全相关的最佳做法。

“可信赖的贸易商计划”是为那些承诺保持高水平的产品安全、努力防止进口不安全消费品的进口商制定的。参与这项复杂的合作计划有助于合法贸易。进口商自愿提交合规流程给CPSC审查委员会可以享受很大的好处，比如能让产品更快上市。据悉，“可信赖的贸易商计划”将促进CPSC实施现代化的进口监督计划，使得有害和不合规的消费品被截获和拦截，而合法货物被快速识别和准入，不受中断。这方面的关键措施有：

- 建立并推进“可信赖的贸易商计划”；

- 向国内外制造商、进口商和零售商提供培训活动\*，并就消费品安全最佳实践进行协作。

### 2.2.2 积极开发消费品自愿性标准和构成不合理伤害风险产品的强制性规定

消费品的安全标准和强制性规定对于保护公众免受危险品的伤害至关重要。CPSC高度重视、持续参与制定自愿标准和强制性规定。CPSC通过努力制定系统的方法来评估现有的自愿标准和强制性规定的有效性，并根据需要开展研究，帮助制定和完善自愿标准和强制性规定。这方面的关键措施有：

- 根据风险和可寻址性确定和定位最大的消费产品的危害；

- 制定一个流程，以便于频繁

监测和评估标准和强制性规定的有效性；

- 有选择地开展研究，以制定和完善消费产品自愿标准和强制性规定；

- 加强员工培训和内部运作，改善自愿协商一致的标准制定的流程。

### 2.2.3 让联邦政府、州政府和外国政府参与产品安全事务

CPSC计划将努力分享消费品安全信息，对多个层面的政府机构进行有针对性的宣传（包括美国联邦机构、州政府和外国政府），以防止危险产品进入市场。同时，CPSC还将提供相关的教育材料，以用于指导、培训和信息交流。

全球化和技术进步扩大了产品来源，也增加了风险的危害程度和发生频率，使得管辖数千种产品的监管机构面临的挑战更为复杂。为解决产品日益增长的复杂性和全球产品来源逐渐增加而导致的风险，CPSC的新战略致力于通过加强与外国制造商和监管机构的沟通来减少召回次数。CPSC还鼓励美国和其他国家的产品安全机构、海关开展更紧密的合作，以解决产品危害问题。CPSC将提供多种语言的国际化课程，对供应商和消费者进行教育，并与其他监管机构协调和分享最佳实践，以确保产品符合美国的安全要求。反过来，越多的产品符合标准，也可以大大减少补救或召回措施的实施。在扩大不同级别的政府

参与方面，将采取以下关键举措：

- 举办有针对性的与联邦、州和外国政府的外联活动，如首脑会议、教育培训、人员交流和最佳实践交流；

- 改善信息的国际共享能力。

### 2.2.4 加大力度推动安全解决方案的发现和ación

鉴于消费者市场以及产品的复杂性，CPSC不能仅依靠标准制定和政府监控来确保消费者的安全。CPSC本身不会试图独立开发安全解决方案，而是激励和吸引更多的公共和私营部门实体共同确定、开发和实施针对危险消费品的创新性安全解决方案。为此，CPSC的主要任务是为各参与方提供问题的特征（例如，传统风险管理措施不能有效管理的危害），并与相关方和潜在的解决方案提供商合作开发、实施和评估所需的非传统解决方案。解决方案可能涉及技术、程序、信息和教育等机制。这方面的关键措施有：

- 制定倡议，推动针对慢性危险、新兴技术和潜在影响消费者安全的产品的安全解决方案的制订和创新。

### 2.3 提高识别和制止进口危险消费品的能力

#### 2.3.1 全面落实CPSC的风险评估方法

CPSC采用数据驱动分析，来确定存在不合规或缺陷风险增大的

\* 如CPSC设计了一款在线“管理机器人”，可以在网上为制造或进口儿童产品或者其他产品的小企业提供帮助。“管理机器人”是一个信息工具，帮助小企业确定哪些联邦消费品安全法规可能适用于他们的产品。“管理机器人”向用户提出一系列简单的问题，使小企业在设计和制造过程中能对可能所需的安全规则有所了解。



货物。CPSC的关键风险评估系统(RAM)开发于2011年,用于分析最有可能违反产品自愿标准或强制性规定的进口产品。某些高风险进口货物是根据预先设定的规则进行识别的,并在港口停靠时加以检查。如果发现违规行为,该货物将被拒绝进入美国。下一步,CPSC将加大力度进行全面的现代化的RAM和进口监督活动,这将通过以下关键举措实现:

- 实现全面运作的风险评估系统并与美国政府的“单一窗口”倡议相兼容。

#### 2.3.2 缩短进口商品检验所需时间

CPSC需要及时确定进口产品是否在进入美国之前构成伤害或死亡风险。一旦确定产品具有危害性,CPSC还将采用多种方法来提高解决产品危害的及时性。当产品在港口被认定为违反安全规定,或有缺陷会构成重大产品危害,或有造成伤害风险时,CPSC、美国海关及边境保护局(CBP)将合作扣押该批产品并采取适当处置措施。这方面的关键措施包括:

- 制定和统一执行进口产品可接受性判定的执行准则;

- 通过CPSC的关键风险评估系统以电子方式通知不合规产品的进口商,该系统将被纳入美国政府的“单一窗口”计划。

### 3. 响应——快速处理进入流通环节的有害产品

CPSC从多个来源了解潜在的产品危害,包括事件报告、消费者投诉、热线电话、网站、互联网报告、企

业报告,以及外勤工作人员的事故调查报告,并对制造商、进口商和零售商的潜在违规行为和产品危害开展识别。当确定了潜在的产品缺陷后,CPSC将迅速采取行动,召回已经进入市场的危险产品。危险品在商店货架上或消费者手中的时间越长,危险暴露的风险就越大。在处置中,所有的应急和执法工作应是可预测的,并以一致的方式进行。面临的主要挑战有:

- 新型零售业和电子商务带来的新问题,如网上直销直购或者第三方电商平台带来的难以监测性;

- 越来越复杂的全球供应链使得监管难度呈几何级数上升;

- 如何收集、整合和分析数据,以识别高风险;

- 如何提高产品监控和召回的有效性。

#### 3.1 改进对潜在产品危害数据的收集、优先级排序和评估

收集、优先级排序和评估数据的能力提升是减少执法行动所需时间的第一步。CPSC通过改进系统方法来优化和评估从产品事件报告和样品中收集到的危险数据,快速识别危险产品。CPSC将通过以下关键措施改进对数据的优先排序和评估:

- 利用多学科小组迅速处理高优先事项;

- 审查当前流程并确定建立样本分析优先级和缩短处理时间的时机;

- 建立制造商、进口商、零售商、分销商和第三方电商平台所需的电子申报流程。

#### 3.2 减少对危险消费品的进一步接触

##### 3.2.1 加快纠正措施的速度

通常,CPSC在向公众发出召回通知之前,会从召回产品的公司获得纠正措施计划(CAP)。提高获得和实施有效CAP的效率将有助于降低消费者接触危险产品的概率。通过以下举措,可以更及时地采取纠正措施:

- 探索对较低水平的消费品危害进行快速处理的可行性。

##### 3.2.2 提高纠正措施的有效性

虽然提高获取和实施CAP的效率很重要,但确保纠正措施的有效性,从而降低召回产品的风险同样重要。与个别召回公司合作确保进度报告的准确和及时,改进相关技术以缓解召回公司提交进度报告的监管负担,并确定CPSC工作人员加强监测的重点召回是提高纠正措施有效性的重要举措。通过以下举措可以提高召回效率:

- 实施召回的公司通过电子渠道提交进度报告;

- 审查纠正措施监测流程,优先处理优先级高的召回产品并提高纠正效率;

- 根据CPSC的限制,向国外产品安全监管机构通报在美国所进行的干预措施,并鼓励他们采取适当措施,防止危险消费品进入国际市场。

#### 3.3 改善消费者对产品召回的反应

##### 3.3.1 提高消费者的动力

增加消费者的动力,利用召回企业提供的补救措施,改善消费者的反应,减少消费者进一步暴露于

已知产品危害前的风险。企业可以提供激励措施,努力提高消费者回应召回的动力。召回通知可以通过社交媒体平台、在线消费产品注册以及消费者的私人移动设备发送通知、短信和警报,以此来扩大召回通知的覆盖面和知晓率。CPSC采取的关键措施包括:

- 要求企业使用激励措施、加强通知和有效性评价作为CAP的一部分;

- 在整个召回过程中进行额外的召回有效性检查,以确定纠正措施是否有效。

### 3.3.2 改善与消费者的直接联系

为了扩大知晓产品召回和补救行动的消费者数量,并激励消费者利用规定的补救措施,CPSC将实施旨在改善与消费者直接联系的措施。其关键措施有:

- 通过电子邮件增加知道召回的消费者数量;

- 探索新型的技术解决方案;

- 重点提高婴幼儿产品召回信息的知晓度与响应率。

### 3.3.3 提高对消费者反应的理解

虽然提供安全信息是避免消费品相关伤害和死亡风险的重要手段,但仅仅将信息提供给消费者并不总能产生预期的结果。消费者不仅需要了解产品安全性信息和使用相关产品的风险信息,还需要重视信息反馈,并作出相应调整。缩小可用信息到达率和促使消费者行为改变,是提高召回效能的关键。解决这一差距的一个方法是展开CPSC与行业、消费者团体、联邦和外国监管机构的合作,探索新的方法,激励

消费者更加注意安全信息和行为改变,以便更好地应对风险。为改善企业对消费者反应的理解,以便采取更好的措施提高消费者的响应率,CPSC将实施的关键举措有:

- 与行业、消费者团体和其他政府机构等利益相关方磋商,讨论如何提高回应率;

- 确定和测试策略,以评估改变消费者行为举措的有效性。

## 4. 交流——快速高效地提供有用信息以便做出更好的决策

消费者、安全倡导者、企业和政府监管部门都需要高质量的产品安全信息。消费者需要依据安全信息来做出更明智的决定;安全倡导者依靠准确的数据来制定政策和建议;企业需要以正确的信息来保证产品符合安全要求;监管机构(联邦政府、州政府以及外国政府)也需要依靠信息构建新的安全方案以提高产品安全。这些不同的群体有不同的信息需求和不同的交流方式。同样的,在CPSC,技术人员、管理人员和监察专员也需要高质量的信息,以便能通过更好的决策、更迅速的帮助使CPSC维持自己在消费品安全领域的领导地位。当然,CPSC也注意到下列挑战必须予以关注:

- 如何更新信息管理策略并采用先进的沟通工具和渠道,以提高信息的一致性、可靠性、可访问性和及时性;

- 如何改善CPSC的信息传播和对外宣传,包括那些医疗条件不足的、低收入的和少数民族的社区和

家庭;

- 如何加强CPSC与所有利益相关方的合作,以改善沟通。

### 4.1 提高产品安全信息的实用性和可用性

CPSC将通过研究公共和私营部门的最佳实践,确定可选择的评估手段,收集安全信息。评估可以采用在官网上进行用户调查的方式,也可以采用CPSC业务介绍会议上参会者的反馈。主要措施有:

- 从联邦公共部门和私营部门中找出评估安全信息实用性的最佳实践;

- 使用最佳实践来评估CPSC安全信息的实用性。

### 4.2 扩大产品安全信息的传播

#### 4.2.1 扩大和加强CPSC的“品牌”效应

即使CPSC的工作几乎涉及每个美国人的日常生活,但CPSC仍不是一个被公众熟知的机构。CPSC的“品牌”或声誉是一笔潜在的有价值的资产,可以用来加强CPSC宣传和信息传播的效果。如果能够让更多的社会公众、媒体和意见领袖了解CPSC是做什么的、如何为公众服务的,消费者对CPSC信息可靠性的信心就会越来越大。CPSC将收集公众对机构自身和任务及方案认知的数据,并实施下列关键措施:

- 实施调查,收集公众对CPSC的认知数据;

- 使用最佳实践来评估CPSC安全信息的实用性。

#### 4.2.2 扩大与目标受众的沟通

CPSC将重点对弱势群体实施

有针对性的宣传活动,主要包括少数民族、医疗条件不足的人群,以及儿童、低收入和英语能力有限的人群。他们可能收不到安全信息,尤其是某些与特定产品有关联或潜在关联的人群。CPSC将通过以下关键措施,扩大与目标群体的沟通:

- 探索与高风险社区直接沟通和交流的策略;

- 使用最佳实践来评估CPSC安全信息的实用性。

#### 4.2.3 加强通信技术的使用率来保护消费者安全

CPSC将增强对现代通信技术和增强型社交媒体平台的利用,以扩大消费产品安全信息的传播。如CPSC开发了用于移动设备的新应用软件,使消费者更容易获取CPSC的安全信息。

CPSC将汇集技术创新、公共安全和政府社区的领导者以工作组的方式,利用公开可用的政府数据尝试解决产品安全挑战。CPSC还计划增加他们在社交媒体平台上的存在感和影响力。CPSC将采取以下举措:

- 改进CPSC的网站,使其能够兼容移动设备的格式要求。

#### 4.2.4 增强CPSC信息传播的及时性

CPSC将致力于提高传播产

品危害信息的及时性。美国公众期望快速方便地获得相关风险信息,CPSC必须继续改进与消费者及时沟通的方式。为此,CPSC将实施以下举措:

- 开发新的或升级能快速传播产品危害的安全警报、海报、博客和其他交流工具。

#### 4.3 加强与相关部门的合作

为了增强合作,开展有针对性的宣传,CPSC将实施一个利益攸关方合作计划,并优先考虑有合作意向的利益相关方。这个计划将强化与利益相关者群体的联系\*,并制定合作的标准。CPSC将通过以下举措实现这一目标:

- 制定年度机构合作计划;

- 制定记录合作活动的机构报告机制和其他相关制度。

## 5. 小结

仅仅在美国,每年由于消费品缺陷导致的伤害和财产损失超过1万亿美元。如果把统计范围延伸到全世界,并且计入由此带来的潜在损失的话,这个数字可能还要翻上好几倍。全世界的消费者保护组织都在努力工作,试图减少这一巨大损失,保护消费者免受火灾、电气、化学或机械事故带来的伤害。尽管困难重重、责

任重大且没有终点,甚至还经常被公众指责,但几乎没有人会否认消费者保护的重要作用。CPSC承担着全球最大进口国的产品危险监管重任,本文介绍了该机构正在进行的以及将要开展的重点工作,其价值主要体现在两个方面:一是对于那些已经进入或有意进入美国市场的中国生产商而言,与CPSC打交道不可避免,了解其政策走向可以帮助他们掌握更多信息,做到知己知彼,百战不殆。尤其当前美国单边贸易保护主义政策盛行,在挥舞关税大棒之外,采取更严格的非关税技术性贸易壁垒手段的概率大幅增加,CPSC将是主要的关联机构,预测其行为尤为重要。二是对我国的产品安全监管机构和消费者保护机构而言,学习CPSC的一些优秀实践也十分必要。CPSC所面临的风险挑战、要解决的问题,事实上适用于全世界所有同类机构。在有限的预算约束下,CPSC强调了风险识别、快速响应、更加广泛有效的信息沟通,以及运用现代信息技术整合社会资源,健全减少和消除产品危害的社会治理机制,这对我国正在进行的市场监管机制改革也有重要的借鉴价值。📖

参考文献(略)

\* 典型例子如CPSC建立的邻里安全网(The Neighborhood Safety Network, NSN)。该系统是CPSC为了把产品安全信息和资源及时地传递到那些传统媒体难以触及的群众而设计的。邻里安全网是一个免费的在线服务系统,可以通过教育海报、会员组织把潜在信息向弱势群体传播,如老人、低收入家庭和少数民族等。NSN成员涵盖了美国各类组织,如女童子军、儿童安全和全国城市联盟、卫生保健和安全组织,当然也包括各类各级政府组织,从城市和乡镇政府部门,到州议会和美国众议院。