



贸易和发展理事会
贸易和发展委员会
消费者保护法律和政策政府间专家组
第六届会议
2022年7月18日和19日，日内瓦
临时议程项目6

关于防止跨境分销已知不安全消费品的建议的执行模式

贸发会议秘书处的说明

概要

所有消费者都应有权获得无害产品。保护消费者的健康和安全不受危害是贸发会议成员国的一个优先事项。第八次联合国全面审查《管制限制性商业惯例的一套多边协议的公平原则和规则》会议于2020年10月通过了关于防止跨境分销已知不安全消费品的建议，该建议呼吁对消费者安全面临的这一威胁采取行动，是一项具有全球意义的文书。本说明提供了《建议》通过的背景，介绍了成员国在防止不安全产品在国内外分销方面的经验，并讨论了提高消费者和企业的认识的方法。说明还概述了目前各国政府就这一问题采取行动的能力所受的限制，强调了加强国际合作的必要性，并提出了合作和执行的途径。



一. 导言

1. 联合国大会于 1985 年首次通过、2015 年最近一次修订的《联合国消费者保护准则》¹ 承认，消费者有权获得无害产品，并支持保护消费者的健康和安全免受危害，认为这是消费者的合法需求之一。《准则》还鼓励采取有关保护消费者人身安全的政策措施并出台消费品和服务的安全和质量标准。
2. 2020 年 10 月 19 日至 23 日举行的第八次联合国全面审查《管制限制性商业惯例的一套多边协议的公平原则和规则》会议强调，必须在国家、区域和国际层面加强消费品安全框架以保护消费者的健康与安全免受危害，并通过了关于防止跨境分销已知不安全消费品的建议。² 该建议是第一份呼吁对消费者安全面临的这一威胁采取行动的具有全球意义的文书。
3. 消费者保护法律和政策政府间专家组第五届会议认识到，防止跨境分销已知不安全消费品以及不公平或误导性商业做法的有效政策可以增强消费者信心，并为可持续经济发展提供更有利的条件。成员国请贸发会议秘书处根据《准则》97(b)编写报告和研究报告，作为消费者保护法律和政策政府间专家组第六届会议“关于防止跨境分销已知不安全消费品的建议的执行模式”这一议题的背景文件。³
4. 消费品安全问题非正式工作组由消费者保护法和政策政府间专家组召集，任务⁴ 是继续努力加强区域和国家消费品安全框架以及改善国际合作以保护消费者的健康与安全不受危害，并就关于防止跨境分销已知不安全消费品的建议的执行模式提出建议。秘书处就此事分发了一份问卷，收到了 23 个贸发会议成员国和国际组织的答复。⁵ 工作组的参与人员也为起草本说明提供了实质性的投入。
5. 本说明提供了《建议》通过的背景。随后介绍了成员国在防止不安全产品在国内外分销方面的经验。讨论了如何提高消费者和企业的认识，随后讨论了政府行动能力的局限性和加强国际合作的必要性。最后讨论了合作和执行的途径，并提出若干问题，供消费者保护法律和政策问题政府间专家组第六届会议讨论。

二. 背景

6. 消费品安全政策对于帮助改善消费者的健康与安全以及促进各国具有包容性的可持续发展十分重要。数据显示，即便有成熟的产品安全框架，不安全消费品也可能产生巨大的相关危害。例如，美利坚合众国报告的与消费品相关的伤亡情

¹ A/RES/39/248 和 A/RES/70/186。

² 见 TD/RBP/CONF.9/9，第一章，C 节。

³ TD/B/C.I/CPLP/26。

⁴ TD/B/C.I/CPLP/15 和 TD/B/C.I/CPLP/26。

⁵ 阿尔及利亚、阿塞拜疆、巴西、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、捷克、哥伦比亚、丹麦、埃及、伊拉克、爱尔兰、日本、大韩民国、墨西哥、秘鲁、菲律宾、波兰、斯洛伐克、瑞典、美利坚合众国、赞比亚、巴勒斯坦国和欧盟委员会。

况为每年 43,000 人死亡, 4,000 万人受伤。⁶ 此外, 每年与消费品相关的伤亡造成的社会代价超过 1 万亿美元(人均 3,000 美元)。⁷ 据欧洲联盟委员会估计, 在其管辖范围内, 消费者和社会每年因可预防的产品相关事故而遭受的损失达 128 亿美元。此外, 消费者每年因购买不安全产品而付出的经济代价估计高达 216 亿美元。⁸

7. 《联合国消费者保护准则》呼吁会员国采取或鼓励采取适当措施, 包括法律制度、安全条例、国家或国际标准、自愿标准和保管安全记录, 以确保产品可安全用于指定用途或通常可预见的用途。⁹ 贸发会议早前关于消费品安全的说明(TD/B/C.I/CPLP/12)表明, 载入法律的一般安全要求和责任制度以及标准在世界各地都是建立消费品安全框架的基石。

8. 负责将货物引入市场的经济从业者, 特别是供应商、出口商、进口商、零售商等(按照准则 17, 以下称“制造商”或“分销商”), 对确保其照管的货物的安全性负有首要责任。产品进入市场后, 一旦发现危害, 应立即通知有关部门并酌情告知公众。如果发现产品不安全, 制造商和/或分销商应将之召回并予以更换、修改或以其他产品替代。如果无法在合理时间内做到这一点, 则相关经济行为体应对消费者给予充分赔偿。

9. 《准则》还建议会员国努力确保产品质量和此类产品的相关信息不因国家而异, 从而确保不损害消费者的安全。

10. 目前, 由于不符合消费品安全要求而从某一市场撤出或召回的消费品可以销往其他尚未对不合要求的情况进行评估或采取行动的管辖区。这种做法可能直接无视《准则》第 5(c)段中承认的消费者获得安全产品和免遭严重危害的权利。然而, 某些情况下, 各管辖区可能会对风险作出不同评估。可接受的风险和相关水平由每个管辖区负责确定。

11. 分销已知不安全的消费品会损害消费者对目的地市场的信心, 当消费者不易获得相关教育资源, 无法了解与消费品相关联的危害以及如何应对安全事故时尤为如此。《建议》认识到, 如果各国政府执行适当的政策, 防止销售不安全消费品, 或许可以提高消费者的信心。此类政策将有可能为可持续发展创造更有利的环境, 因为提升消费品安全直接有助于实现《2030 年可持续发展议程》(A/RES/70/1)之下的可持续发展目标 3(良好健康与福祉), 并间接有助于实现其他多项目标。

⁶ 见 [https://www.cpsc.gov/Newsroom/News-Releases/2022/CPSC-Celebrates-50-Years-of-Making-Consumer-Safety-our-Mission#:~:text=Every%20year%20consumer%20products%20are,2020\)%20associated%20with%20consumer%20products.](https://www.cpsc.gov/Newsroom/News-Releases/2022/CPSC-Celebrates-50-Years-of-Making-Consumer-Safety-our-Mission#:~:text=Every%20year%20consumer%20products%20are,2020)%20associated%20with%20consumer%20products.)

⁷ 见 <https://www.cpsc.gov/About-CPSC.>

⁸ European Commission, impact assessment accompanying the document “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on general product safety, amending Regulation (EU) No. 1025/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Council Directive 87/357/EEC and Directive 2001/95/EC of the European Parliament and of the Council” (COM(2021) 346 final – SEC (2021) 280 final – SWD(2021) 169 final).

⁹ 见 A/RES/70/186, 附件, 特别是准则 16 至准则 19 和准则 70 至准则 82。

12. 最后，跨境分销已知不安全消费品会影响世界各地消费者的健康与安全。根据《准则》，《建议》确认，减少交易和制造不安全和危险的产品将惠及各地的消费者。《建议》还确认，成员国应努力在全球实现高水平的消费品安全，并向消费者提供与不安全产品有关的安全信息。

13. 人类的健康和生命因不安全消费品而受到的影响尚未得到普遍认识，也没有通过有效政策得到解决。提高对这一问题的认识是建立有效的产品安全政策框架的第一步，该框架可包括防止跨境分销已知不安全消费品。之后几章介绍了成员国在其管辖区内以及在国外防止分销不安全产品的经验。

三. 防止不安全产品在国内外分销

14. 经济合作与发展组织(经合组织)消费品安全委员会最近修订的建议¹⁰ 呼吁遵守建议的各方建立和维持政府机构，这些机构应有职权并有能力调查和采取行动以保护消费者免受不安全产品的危害，包括要求企业退出、召回或采取任何其他适当的纠正措施以应对不安全产品并发出市场退出和召回通知。这类政府机构应具备资源和技术知识，以便适当且有效地行使权力。此外，必要时还应审查政策框架，以确保其保持有效。许多贸发会议成员国颁布了法律和政策，并建立了机构间机制，以查明和防止不安全消费品进口进入国内。

15. 贸发会议成员国和国际组织在贸发会议 2021 年的一项调查问卷中报告，遵守消费品安全条例通常是进口货物时的一项要求。阿尔及利亚、埃及和菲律宾公布了禁止进口的或因危险性而有特殊监督条件的货物清单，包括化学品、爆炸物和武器等。在菲律宾，进口商必须持有有效许可证，能否获得许可证也将取决于是否符合产品安全条例。对于某些消费品，海关部门要求提供符合规定的证明或通知，文书的有效性可由海关部门通过测试代表性样品和/或非自动许可的方式加以核实，例如阿根廷、阿塞拜疆和巴西的做法，或通过填写表格的方式加以核实，例如阿尔及利亚和哥伦比亚的做法。阿根廷、阿尔及利亚、哥伦比亚、埃及和赞比亚在“单一进口窗”中纳入了消费品安全条例，以便进口商查阅并遵守相关条例。进入欧盟市场的产品实行统一管控。关于市场监督和产品合规的立法要求海关部门在其信息技术系统中专门标明危险或不合规产品，并酌情在文件上标明“危险产品”或“不合规产品”字样。此外，欧盟委员会公布了一份欧洲联盟禁止和限制规定综合清单，¹¹ 其中汇编了全部载有与进入欧盟市场的货物相关的禁止和限制规定的欧盟法律文书。这份清单对于主管部门和感兴趣的利益攸关方是一个实用的工具。波斯尼亚和黑塞哥维那利用欧盟提供的信息监测国内市场上非食品消费品的安全。大韩民国建立了一个系统，通过基于网络的收集器自动收集海外组织提供的召回产品信息，再进一步检查海外的召回产品是否通过线上平台在国内分销。巴勒斯坦国报告称，该国国家经济部的消费品安全主管部门完全依靠市场监督，因为该国对国家边境没有控制权。

¹⁰ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2020, Recommendation of the Council on Consumer Product Safety, OECD/LEGAL/0459, OECD Legal Instruments.

¹¹ 见 https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2018-08/prohibition_restriction_list_customs_en.pdf.

16. 消费品安全领域和海关部门之间的合作是这项工作的关键。这种合作可以由法律规定，也可以通过政府部门之间的正式或非正式协议进行，政府机关又有多种形式。在阿塞拜疆、保加利亚、捷克、丹麦、伊拉克、爱尔兰、秘鲁、波兰和瑞典，消费品安全和海关部门之间的合作是双边合作。合作还可涉及其他国家机关，包括计量和标准部门(如巴西和赞比亚)，税务部门(如墨西哥和斯洛伐克)，甚至电信部门(如巴西)和环境部门(如大韩民国)。其他合作方式包括在进口港同时安排消费品安全调查人员和海关人员，在海关部门的分析中心也安排消费品安全调查人员，例如阿尔及利亚、美国和赞比亚的做法。在芬兰、法国和拉脱维亚，海关部门具有市场监督部门的地位，因此能够在边境进行产品安全检查和相关的产品测试。一些管辖区，例如欧盟和美国，也根据进口商的情况进行风险分析。

17. 生产商和经销商如果在产品投放市场后意识到危害，应立即通知相关部门并酌情告知公众。按照《联合国消费者保护准则》的建议，通常督促制造商和分销商采取适当的纠正措施，例如从市场上召回产品。或者，政府部门还可以强制制造商和分销商采取纠正措施，如产品召回。政府部门可以在进行调查或收到消费者投诉和消费者伤害报告之后，根据风险评估，对此类不符合产品安全规范的情况进行评估。产品安全系统成熟的国家具备警示系统，通过该系统公开关于纠正措施(包括召回)的信息。也可以在区域和/或国际层面经常分享这类信息，例如东南亚国家联盟的产品警示、¹² 欧洲联盟的快速警示系统(安全门)、¹³ 美洲国家组织的消费者安全与健康网络¹⁴ 以及经合组织的产品召回门户网站。¹⁵ 这一信息可用于比较和评估本国市场上出现的产品的风险，也令参与分享的管辖区能够更好地定向本辖区的市场监督。方框 1 详细说明了欧盟目前的进口批准要求。

方框 1

欧洲联盟的进口批准要求

关于市场监督和产品合规的第(EU)2019/1020 号条例^a 包括一个关于进入欧盟市场的产品的基于风险管理、统计和报告的全面管控框架，还包括合作和信息交流。

海关部门必须在风险评估的基础上进行适当管制，并暂停放行怀疑不符合规定或存在严重风险的进入欧盟的产品。市场监督部门在四个工作日内确认产品是否合规。目前正在建立一个电子界面，以便利海关和市场监督部门之间传输信息。

¹² 见 Association of Southeast Asian Nations Committee on Consumer Protection, Product alerts, 可查阅 <https://aseanconsumer.org/product-alert> (2022 年 4 月 26 日访问)。

¹³ 见 European Union, Safety Gate: the [European Union] rapid alert system for dangerous non-food products, 可查阅 <https://ec.europa.eu/safety-gate-alerts/screen/webReport> (2022 年 4 月 26 日访问)。

¹⁴ 见 <https://www.oas.org/ext/en/development/chsn>。

¹⁵ 见 OECD, Global portal on product recalls, 可查阅 <https://globalrecalls.oecd.org/> (2022 年 4 月 27 日访问)。

市场监督部门向海关部门提供关于不合规风险较高的产品类别或经济从业者的必要信息。海关部门则向市场监督部门通报管控结果和放行产品进入自由流通的情况。

欧盟成员国每年必须向欧盟委员会提交详细的统计数据，数据涵盖上一年受欧洲联盟法律管辖的产品的管制情况。欧盟委员会每年编写一份报告，其中载有成员国提供的资料 and 所收到数据的分析结果。

资料来源：欧盟委员会。

^a 欧洲议会和理事会 2019 年 6 月 20 日第 2019/1020 号，关于产品市场监管与合规性并修订第 2004/42/EC 号指令、第 765/2008 号和第 305/2011 号法规的条例(可查阅 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32019R1020>)。

四. 防止不安全产品在海外分销

18. 消费品安全部门通常负责在其管辖范围内保护消费者的健康与安全。然而，关于防止跨境分销已知不安全消费品的建议也呼吁联合国会员国实行政策以防止本国管辖区内的已知不安全消费品销往国外。

19. 各国政府解决这一问题的一个常见方法是与外国对口单位交流和分享关于纠正措施，包括关于召回的信息。上文所述欧洲、美洲、东南亚和经合组织国家及加入的各方使用的网络对本国和外国消费者都有益。欧洲联盟的立法授权欧洲成员国的主管部门在认为必要和适当的情况下销毁对健康和安全构成风险的产品，或以其他方式使之无法分销。费用由申报产品的经济从业者承担。各成员国也设置了具体程序。例如，捷克要求本国的消费品安全机构在存在出口不安全产品的风险时出具意见。爱尔兰消费品安全部门可以要求进口商销毁某一产品或将之再出口到原产地，以此防止该产品进一步跨境分销到第三国。瑞典可以禁止出口可能带来严重伤害风险的产品。

20. 在美国，已知不安全产品的跨境分销受到严格管控。某些情况下不允许进行这种分销。其他情况下有可能获得分销许可，如方框 2 所述。

方框 2

美国消费品安全委员会限制已知不安全消费品跨境分销的法律权限摘要

1. 任何人向外国出口任何不符合该国《消费品安全法》之下现行消费品安全条例的产品均为非法，除非此人向美国消费品安全委员会通知待出口产品的情况，为此应至少提前 30 天向美国消费品安全委员会提交声明，在声明中说明以下内容：

- (a) 产品的预计起运日期
- (b) 产品的目的国和目的港
- (c) 产品出口数量
- (d) 委员会按规定可能要求的其他信息。

消费品安全委员会收到此类声明后，应立即向目的地国政府通知拟议出口的情况，并说明不合规的情况。

2. 消费品安全委员会可以：

(a) 禁止某人为销售之目的从美国出口任何不符合《消费品安全法》之下适用的消费品安全规则的消费品，除非目的地国已通知委员会，表示接受进口此类消费品；

(b) 如果消费品安全委员会向目的地国家发出待装运通知后，目的地国家在 30 天之内未通知委员会表示接受相关产品，则委员会可在权限之内采取适当措施处置相关产品。

3. 任何人出于销售目的从美国出口属于美国消费品安全委员会管辖范围内的任何消费品或物质，如果该消费品或物质曾接受与委员会协商采取的纠正措施(如召回)处理，并且委员会已将相关情况通知公众，则这种出口属于非法行为。

4. 如有下列情况，则《消费品安全法》不应适用于任何消费品：

(a) 可以证明制造、销售或待售此类产品是为了从美国出口(或进口此类产品是为了出口)，除非 (一) 此类消费品的商业分销实际上是为了在美国境内使用，或 (二) 消费品安全委员会认定，出口此类产品给美国境内的消费者造成了不合理的损害风险；

(b) 在商业分销过程中，此类消费品或分销过程中封装此类消费品的任何容器具备印章或标签，声明此类消费品用于出口。

资料来源：美国消费品安全委员会。

注：美国希望告知，方框中的文本是《美国联邦法典》第 15 卷第 2067-2068 段所述美国消费品安全委员会在限制跨境分销已知不安全产品方面的法律权限的概要。详情可查阅 <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15/2067> 和 <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15/2068>。本概要并非美国立法的完整描述，建议寻求法律确定性的各方参考所引用的法规。

21. 防止不安全消费品在国内和国际上分销在执行和市场监督行动方面还需要两个最重要的市场行为体积极参与：消费者和企业。贸发会议成员国开展了具有关键作用的提高认识活动，对此下文有所叙述。

五. 提高消费者的认识

22. 《建议》呼吁联合国会员国提高消费者的认识，结合跨境和直接面向消费者的线上交易，帮助他们了解不安全消费品给人身安全带来的风险。消费者可能没有意识到健康或安全要求因国家而异，并可能认为所有线上销售的产品都是安全的。此外，消费者在网上平台购物时往往不知晓他们可能直接从外国供应商处购买产品，而外国供应商在消费者所在管辖区并无业务，因而并不担心法律诉讼。许多国家已经或正在发展媒体信息传递工作，以告知消费者在线购买安全产品的事宜。大韩民国为此目的在一些社交媒体平台上设置了专门介绍。¹⁶ 消费者经常低估风险，并可能出于经济需要而决定购买最便宜的产品，因此产品安全部门应教育消费者，帮助他们了解仅凭价格做出决定可能带来的安全后果。

¹⁶ 见 <https://www.youtube.com/watch?v=978qWHGwwJc>, <https://www.ciiss.go.kr/shr/infoQryIdRegInfo.do> and <https://www.consumer.go.kr/consumer/index.do>.

23. 然而，消费者面临的风险并不局限于线上购买。非正式的当地市场可能成为风险产品的来源，而传统零售商店出于安全考虑则不会出售这些产品。必须适当告知消费者应避免哪些产品。即便声誉良好、得到认可的零售商，也可能销售日后发现有安全缺陷的产品，必须提醒公众这种情况。

24. 如果消费品安全部门没有有效的沟通计划，消费者将始终面临风险。向消费者传达信息时，应考虑语言多样性(多语言人群)、社会经济因素、文化和地理等因素。内容应当以最切合目标群体的方式呈现，并应明确说明建议采取何种行动，同时考虑到弱势和处境不利的消费者的特殊需要。例如，秘鲁以西班牙语、克丘亚语、艾马拉语和盲文制作资料。¹⁷ 爱尔兰通过广播、电视采访和社交媒体上的信息宣传开展消费者安全问题宣传活动。¹⁸

25. 还应鼓励消费者向产品安全部门报告问题。为了实现这一点，可使用免费电话号码、网站消息窗口和电子邮件地址。¹⁹ 各国政府可以考虑在传统平台和社交媒体平台上定期发布公告，提醒消费者举报不安全产品。²⁰ 例如，阿尔及利亚与消费者协会联络，以提高消费者对跨境不安全产品的意识。

26. 一些管辖区还建立了线上数据库或门户网站，以提醒公众注意危险产品。欧洲联盟在欧盟委员会管理的“安全门”门户网站上公示提交危险非食品产品快速警示系统的通知概要。波斯尼亚和黑塞哥维那直接向本国消费者公示来自欧盟“安全门”门户网站的信息。经合组织产品召回门户网站定期汇集世界各地发布的产品召回信息。

六. 提高工商企业的认识

27. 贸发会议的一次关于促进产品安全方面面向消费者和企业的有效宣传战略的小组讨论会强调，需要在地方、区域、国家和国际层面开展合作，以便利用资源并在提高认识方面实现一致性。²¹ 例如，在大韩民国设有多个常设协商机构，机构成员包括了八个主要行业的 60 家企业。该国新进设立了一个常设咨询机构，具备五个大型线上平台，以加强积极主动的集体措施。

28. 《建议》鼓励联合国会员国在负责将商品推向市场的企业中提高对不安全消费品跨境分销的潜在危害的认识。会员国应采取适当步骤，阻止出口已知不安全的消费品，这将有利于世界各地消费者的健康与安全。提高认识还可包括提醒企业确保本企业照管的产品不因处理或储存不当而成为危险产品。

¹⁷ 贸发会议，2020 年，秘鲁消费者保护法律和政策自愿同行审评(联合国出版物，日内瓦)。

¹⁸ 例如，见这一则关于销毁危险手机和笔记本电脑充电器的视频，可查阅 <https://www.youtube.com/watch?v=Y97lzJRjOT8>。

¹⁹ 例如，见 <https://www.saferproducts.gov/IncidentReporting>。

²⁰ 例如，见 <https://www.cpsc.gov/Newsroom/News-Releases/2021/CPSC-Urges-Consumers-to-Schedule-a-Safety-Check-Up-on-Products-in-Their-Homes-2>。

²¹ 在贸发会议消费品安全工作组框架内组织。

29. 与企业就有效召回的重要性进行沟通也很重要。相比于试图逃避责任，管理得当的召回损害公司声誉的可能性更小，甚至可以增加消费者对品牌的信任。²² 大规模生产系统中出现错误时，召回是企业纠正错误的机会。对于在履行自身法律义务之外在商业实践中贯彻消费品安全的公司，政府不妨考虑予以奖励。秘鲁²³ 等多个国家和欧洲联盟²⁴ 已成功地安排了这类奖励。

30. 丹麦指出，许多小型制造商和分销商可能在产品安全方面缺乏资源或能力，对它们而言，有关这一主题的宣传活动的预期影响。阿尔及利亚、埃及、秘鲁和波兰等多个国家为制造商和分销商举办了培训课程，内容为制造商和分销商的法律义务以及确保己方产品安全的好处。日本也借助召回信息网站及报告和披露严重产品事故的系统，开展了提高制造商和分销商认识的工作。

31. 政府还可以就传达安全信息的有效方式向制造商和分销商提供顾问，例如制定最佳做法指南。应建议企业使用创新方式接触被召回产品的所有者并鼓励所有者做出回应。研究表明，获得消费者回应的最有效方式是直接通知，如电子邮件、短信、信件和电话。此外，应当要求在召回通知中明确描述被召回的产品、相关危害(避免使用任何可能令消费者对风险的感知最小化的术语)、消费者可用的补救和关于如何获得补救的说明，通知应采用方便用户的格式。多个管辖区已采用了标准化的召回通知模板，以支持企业进行有效的召回沟通。召回信息说明应采用对残疾人无障碍的形式。以电子格式提供信息时，应适用网络无障碍规则。电子召回通知中，指示召回产品的图片应带有文本描述。此外，关于召回的视频应该有字幕，以方便查阅。

32. 制造商和分销商向消费者传达警告、召回或其他产品安全信息的另一些有用的方式可能包括：相关产品安全部门和企业进行联合新闻发布，设置专用免费电话号码供消费者联系和答复召回通知，大规模转播视觉内容，包括通过社交媒体等方式。2020年，经合组织发布了关于将产品召回效力最大化的政策指南，其中包含了这方面的详细建议。²⁵

33. 各国政府还可以鼓励根据可持续发展目标 12 开发可持续的产品和技术。这样可以提高产品耐用性方便产品维修(包括出现产品安全问题时)，从而限制生产废料并避免产品被丢弃。

²² 见 European Commission, 2021, Behavioural study on strategies to improve the effectiveness of product recalls, 可查阅 https://ec.europa.eu/safety/consumers/consumers_safety_gate/effectiveRecalls/documents/Product.Recall.Main.Report.pdf; 和 European Commission, 2019, Survey on consumer behaviour and product recalls effectiveness. Final report, 可查阅 https://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/safety_products/rapex/alerts/repository/tips/Product.Recall.pdf.

²³ 见 <https://www.consumidor.gob.pe/primerolosclientes>.

²⁴ 见 <https://ec.europa.eu/safety-gate/#/screen/pages/safetyAward>.

²⁵ OECD, 2020, Policy guidance on maximizing product recall effectiveness, DSTI/CP/CPS(2019)4/FINAL.

七. 政府的行动能力

34. 《建议》认识到，一些管辖区的政府可能缺乏能力，难以在任何情景下都对不安全消费品采取行动。许多管辖区仍在制定有效的消费品安全政策和措施，可能不具备立法和监管工具以防止进口不安全产品或帮助识别本国市场上的不安全产品。例如，法律框架可能没有赋予监管者阻止销售或实施召回的权力。另一些管辖区可能尚不具备有效的报告系统、产品事件数据库或其他工具，难以妥善监测市场。

35. 《建议》还认识到，联合国会员国可能缺乏权力或资源以防止已知不安全消费品的出口，即便它们已查明这些产品并已阻止其进入国内商业流通。出口便利化历来是优先事项，这也可能阻碍防止特定出口或警告其他管辖区将有已知不安全产品入境的举措。

36. 《建议》认识到，随着会员国各自产品安全框架的加强，全球不安全消费品的制造和销售将有所减少。据此，《建议》呼吁会员国根据世界贸易组织的规则采取政策，以防止在其管辖区内跨境分销已知不安全的消费品。

37. 《建议》指出了不同管辖区在法律框架、产品安全要求和风险评估方法方面的差异。由于没有适合所有管辖区的解决方案，在处理已知不安全消费品的跨境分销问题时，每个管辖区都有自己独有的情况。

38. 最后，《建议》认识到，许多管辖区能够发现不安全消费品并将之撤出或禁止其进入商业流通，但可能尚不具备法律权限，因而无法阻止这些产品出口。然而，通过改进会员国之间的沟通和信息交流，执行工作或许将逐步取得进展。这种信息交流甚至能够阻止企业分销不安全产品。

八. 加强国际合作的必要性

39. 为防止跨境分销已知不安全消费品而采取的行动需要国际合作。这一问题本身就涉及跨境运输不安全货物；如果没有联合国会员国政府的协同努力，对于消费者的安全而言，成果可能价值有限。贸发会议 2020 年以来的研究²⁶ 显示，消费者保护领域的跨境国际合作仍然相对少见，尤其是在执法方面。除欧洲联盟外，目前的合作基于非正式的机构间合作，这种合作可能不足以充分应对日益增加的跨境不公平商业做法。

40. 此外，由于贸发会议成员国之间在产品安全框架、要求和程序方面可能差异很大，某一消费品可能在一个管辖区被认为不安全，在另一个管辖区则被认为安全。在世界贸易组织的《实施卫生与植物卫生措施协定》和《技术性贸易壁垒协定》等国际贸易协定中，允许成员国根据不同的现实情况采用不同的条例。关于防止跨境分销已知不安全消费品的建议承认，这些差异可能加大国际合作的难度，因为不同的管辖区承认的风险可能有所不同。这种情况会削弱一个管辖区采取行动防止来自另一管辖区的不安全消费品在本辖区市场进一步销售的能力。

²⁶ Cipriano A 和 Izaguirre A, 2020 年, “消费者保护方面的国际合作”, 贸发会议第 54 号研究论文, 第 43 页。

41. 上文所述区域和国际产品召回网络对于所有参与部门而言是宝贵的信息来源。虽然有些国家参加了不止一个网络，但仍有必要“将网络联网”，以便分享的信息能够惠及尽可能多的管辖区。

42. 《建议》还重申，联合国会员国应发展或加强关于已被禁止、撤出或严格限制的产品的信息共享，以便进口国能够充分保护本国及本国消费者免受不安全产品的影响。《联合国消费者保护准则》中已呼吁会员国之间交流信息，这种信息交流仍然是防止跨界分销已知不安全消费品的重要工具。虽然知晓这一需求，但据了解，适当的信息通常并没有得到共享。许多管辖区根本不具备相关机制和协议，无法及时有效地传递此类信息。

43. 同样，《建议》确认，随着国际合作的加强，不安全消费品在国内市场分销的情况在全球范围内将有所减少。

44. 基于产品安全考虑的出口批准要求方面，一个具体实例是美国的做法，如方框 2 所概述，这对于其他成员国可以是一个启发。墨西哥建议采用一种新形式的标签，通过这种方法，如果某产品在某一管辖区被认为不安全，其他管辖区的海关部门可轻易识别该产品。

九. 合作途径和供讨论的问题

45. 《建议》请贸发会议继续协助联合国会员国改进国家和区域消费品安全框架，以便更好地保护消费者并防止不安全消费品跨境分销；还鼓励会员国采取适当措施，包括法律制度、安全条例、国家或国际标准、自愿标准和保管安全记录，以提升自身能力，从而确保产品可安全用于指定用途或通常可预见的用途。

46. 许多管辖区能够发现不安全消费品并将之撤出或禁止其进入商业流通，但可能尚不具备法律权限，因而无法阻止这些产品出口。然而，通过改进联合国会员国之间的沟通和信息交流，执行工作或许将逐步取得进展。为提高能力，会员国应定期交流与国家政策、产品安全措施、产品安全召回和每个会员国内部的安全要求有关的信息。

47. 供消费者保护法律和政策政府间专家组第六届会议讨论的问题如下：

- (a) 需要哪些法律和制度框架，以防止已知不安全消费品跨境分销？
- (b) 如何提高国家、区域和国际召回机制的效力？
- (c) 贸发会议如何能够以最佳方式协助成员国改进国家和区域消费品安全框架？