

我国汽车召回制度研究

摘 要

1966年汽车召回制度在美国诞生,并且在世界范围内得到促进和发展,提升了汽车产品的质量,也使社会交通安全取得巨大成效。其他一些国家也效仿美国建立了汽车召回制度,如日本、欧盟、澳大利亚等。我国汽车召回制度正式启动于2004年,但是由于汽车产业的发展和消费者维权意识的提高,其中缺陷和不足也逐渐暴露出来,完善汽车召回制度的呼声越来越高。我国作为目前世界上汽车产销量最大的国家,在汽车召回方面面临着越来越大的压力。

本文首先对汽车召回制度做了简单介绍;接着分析了美、日、英国三大汽车生产国家的召回模式;然后对我国汽车召回制度的现状进行分析;并对我国召回制度存在的一些缺陷做了分析;最后提出一些合理的建议和意见。

关键词: 汽车 缺陷 建议 召回制度

Research on Chinese automobile recall system

Abstract

Automobile recall system established and developed gradually in the U.S for the first time since 1966, have made great achievements in auto products quality improvement and social traffic safety. Other countries also established automobile recall systems emulate America such as Japan, the European Union, Australia etc. China Officially launched Automobile recall system in 2004, but as the automobile industry development and improvement of the consumer's consciousness, defects has gradually exposed. China in automobile recall aspect is facing more and more pressure as the largest automobile output country in the world, the voice of calling for Perfecting this regulation becomes much louder.

Firstly, the article introduces the automobile recall system simply. Then it analyzes the U.S, Japan, the UK, the three auto-producing countries of the recall mode. Next, it analyzes the present situation of Chinese automobile recall system. In addition, it analyzes the defect of the recall system. Finally, it makes a number of comprehensive proposals of the Chinese automobile recall system.

Key Words: Automobile; Defects; Suggestion; Recall system

目录

1.绪论	1
1.1 选题背景.....	1
1.2 汽车召回制度概述.....	1
1.3 与汽车召回制度相关的概念.....	3
1.4 汽车召回制度与汽车三包制度的区别.....	4
2.国外汽车召回制度对比分析	6
2.1 美国的汽车召回制度.....	6
2.2 日本的汽车召回制度.....	10
2.3 英国的汽车召回制度.....	12
2.4 各国制度的比较分析.....	13
3.我国汽车召回制度的现状及相关法律.....	16
3.1 我国汽车召回制度的现状.....	16
3.2 我国汽车召回次数及数量统计分析.....	19
3.3 我国实施汽车召回制度取得的成果.....	20
4.我国汽车召回制度缺陷.....	23
4.1 我国汽车召回制度中的立法问题.....	23
4.2 配套措施不成熟.....	24
4.3 制造商与销售商责任感缺失.....	25
5. 完善我国汽车召回制度建议.....	27
5.1 进一步完善《规定》内容.....	27
5.2 加快配套法规的制定，进一步完善召回法律法规.....	28
5.3 政府应加强对召回过程的监管.....	28
5.4 完善信息处理系统，健全执法者考核机制.....	29
结论.....	31
参考文献.....	32

致谢.....33

1.绪论

1.1选题背景

随着国际、国内汽车市场的高度融合，我国汽车企业即使不出国门，也要面对日趋激烈的国际市场竞争。由于缺陷产品召回成本的突发性、风险性、以及构成的复杂性，任何一次召回活动都将使企业面临巨大的风险。而且从召回的本质来看，召回往往涉及到大批量的产品，产生高昂的召回成本。

通过一系列的调查和研究不难发现，国内一些自主品牌由于自身的实力不是很强，在真正遇到需要实施召回的事件时，如果其不实施回避召回的策略，必然要面临破产倒闭的风险。面对势在必行的缺陷汽车召回制度，我国汽车企业应该有所作为、积极应对，而不是消极抵制。国内在继三菱帕杰罗事件之后，消费者的维权意识陡然升温。如果我国的汽车企业遇到了缺陷汽车召回的情形，却不执行，必然会在广大消费者心目中形成不诚信的印象。

从国家质检总局缺陷产品管理中心所设立的中国汽车召回网站了解到，自2004年10月1日《缺陷汽车产品召回管理规定》（以下简称《规定》）正式实施到2009年底的5年间，国家质检总局已先后受理近60家国内外汽车制造商的212次主动召回，并且缺陷汽车产品召回的频率也在逐年上升，从2004年的10次，到2008年的47次，再到2009年的57次召回。从以上数据可以看出，《规定》的正式实施对我国缺陷汽车产品召回管理工作的顺利进行起到了一定的积极意义。但是由于《规定》在具体操作上仍有许多不足之处，导致许多海外汽车巨头企业在面对召回时轻视中国市场。这不得不令我们思考，为什么这些汽车企业在中国获得了巨额的利润，却不愿意承担相应的缺陷汽车产品召回义务呢？试想如果我们拥有完善的缺陷汽车产品召回制度，汽车企业也无法推卸责任，我国的汽车消费者也不会面对缺陷汽车产品召回时如此的尴尬。

1.2汽车召回制度概述

所谓汽车召回制度就是指已投放到市场上的汽车产品,一旦发现产品质量上存在缺陷,在设计上或制造工艺上与相关的行业标准或法律规定不一致,在驾驶安全和环境保护方面存在潜在危险,制造商就必须主动及时向国家相关部门提出召回存在质量缺陷汽车产品的申请,并将该缺陷情况可能造成的后果、维修措施、改进措施及消费者通知方式等做一份详细的报告递交至主管部门,经批准后实施召回,召回范围不仅包括已经销售出去的产品,还

包括库存的产品。制造商对所涉车辆进行免费维修,以消除潜在的安全隐患,整个召回过程均应通过相关渠道向消费者公开。

(1) 汽车召回主体

缺陷汽车产品的召回涉及制造商(进口商、销售商、租赁商、修理商等)、政府和消费者,由于召回方式的不同,不同阶段的行为主体也不一样,在召回过程中所应履行的义务和承担的责任也不尽相同。一般在召回过程中,责任主体和行为主体都是汽车产品制造商,制造商利用企业内部信息系统,对已进入市场的产品的质量信息进行统计分析,对于可能存在缺陷的产品,通过调查、实验以及技术鉴定,确认相关事实,若发现其产品确实存在由于设计或制造原因引起的缺陷问题,应尽快向政府主管部门递交召回申请,并按相关管理程序实施召回;政府主管部门作为召回工作的管理者,在接收制造商的召回申请后,负责调查分析申请内容的有效性,并对制造商的召回成效进行评估,对于不主动发起召回行动的制造商,主管部门在必要时指令制造商实施召回,并在召回过程中进行严格的监督管理,这时的行为主体是政府;二者都不发起召回时,则需要消费者发挥主体作用,在发现产品可能存在安全缺陷后,向制造商反馈此信息或通过政府相关网站递交投诉报告。

(2) 汽车召回客体

适用于汽车召回制度的产品大体上可分为两种类型:一是不符合国家的机动车和零部件安全标准。比如美国的联邦机动车辆安全标准中涉及到了各种与安全相关的系统和零部件,包括用来保证机动车能够安全行驶的系统(如轮胎、制动系统、照明系统等),和能够在车辆发生事故后对驾乘人员起到一定保护或减轻伤害作用的系统(如:安全带、安全气囊、儿童约束保护系统、摩托车头盔等);另一种是汽车产品在使用过程中出现了与驾驶安全相关的缺陷问题。例如发动机冷却扇的叶片在车辆运行中发生破碎、由于加速控制系统中的零部件粘着或损害而致使加速系统失控、车辆千斤顶在使用过程中失效等都属于这种类型的召回产品。一些汽车产品在设计 and 制造的过程中都未发现缺陷问题,也符合机动车及零部件的安全标准,但这种标准只是产品在出厂时必须达到的最低安全标准,所以有相当一部分产品存在的安全缺陷是在使用过程中逐步暴露出来的,在这种情况下,制造商仍有责任履行召回义务。

(3) 汽车召回方式

根据汽车新产品在投入市场前的认证型式不同,汽车召回方式大体上可分为两种“自愿认证,强制召回”和“国家强制型式认证,自愿召回”。其中自愿认证指汽车制造商在将新产品投放市场前并未经政府相关标准认证,而是自己找一个独立的检测机构进行

认证，按这种型式认证的产品在进入市场时面临的门槛较低，但产品发现质量问题后，完全由制造商承担责任，政府的职责是从市场中购买产品进行抽样检查，一旦发现产品存在缺陷问题，便会指令制造商实施召回，这种制度使得政府与企业的关系很分明，有利于政府在处理召回案件时保持公正、公平、公开的态度，实行此召回方式的代表国家是美国；强制认证指汽车制造商在设计开发新产品时，自行制定汽车产品的安全标准，然后按国家要求到指定机构去进行检测，经检验合格得到认证后，才能大批量的进行生产。汽车制造商根据企业内部信息系统或消费者反馈信息发现同一类型的质量缺陷后，主动向主管部门提出召回申请，得到主管部门批准后，就进入召回管理程序。日本和大部分欧盟国家采用的是这种方式；中国汽车产品在进入市场前实行的是强制型式认证，在参考了美国和日本汽车召回制度后，采用的是自愿和强制相结合的召回方式^[1]。

1.3 与汽车召回制度相关的概念

(1) 缺陷产品

是指由于设计、制造等方面的原因而在某一批次、型号或类别的产品中普遍存在的具有同一性的缺陷，具体包括产品存在危及人身、财产安全的不合理危险，以及不符合有关安全的国家标准、行业标准两种情形。

一般产品缺陷可分为两种：

- 1) 在产品生产过程中由各种随机因素所造成的偶然性缺陷；
- 2) 在产品设计、制造过程中的系统性因素所造成的某一批次、型号或类别中普遍存在的系统性缺陷。

(2) 缺陷汽车

是指由于设计、制造以及科学发展等方面的原因而在投入使用中普遍存在的危及人身、财产安全的不合理危险，或者不符合有关汽车安全的国家标准的某一批次、型号或类别的汽车产品。

缺陷汽车的缺陷判定原则：

- 1) 不符合有关汽车安全技术法规和国家标准；
- 2) 符合安全标准，但存在其他缺陷。

缺陷汽车具有不同于一般质量问题的基本特征，主要表现在：

- 1) 产品缺陷所特指的“不合理”危险，主要是指对消费者人身财产安全造成严重和直接损害的危险，一般技术性能上的缺失不包括在内；
- 2) 这种不合理的危险，事前难以发现和防范，一般在消费者的使用过程中发生；
- 3) 由于其设计、制造工艺复杂，技术含量高，一般消费者对其技术性能信息的了解、

握有限；并且在产品销售和售后服务、质量问题处理等环节，消费者与企业之间存在很大程度的信息和地位的不对称性；

4) 一般是成批量生产和投入市场的，涉及的消费者数量众多，造成的危害量大、面广，程度严重。

(3) 缺陷汽车产品召回

缺陷汽车产品召回是指投放市场的汽车在发现由于设计或制造等方面的原因而在某一批次、型号或类别的汽车产品中普遍存在的具有同一性的危及人身、财产安全的不合理危险，或者不符合有关汽车安全的国家标准的情形。汽车厂家须及时向有关管理职能机构报告存在的问题、存在的原因以及相应的改进方法，并且采取企业自身主动召回的方式，对存在缺陷的在用车通过修理、更换、收回等具体措施，有效消除事故隐患的一种服务制度。缺陷汽车产品召回按照制造商主动召回和主管部门指令召回两种管理程序的规定进行。制造商自行发现，或者通过企业内部的信息系统，或者通过销售商、修理商和车主等相关各方关于其汽车产品缺陷的报告和投诉，或者通过主管部门的有关通知等方式获知缺陷存在，可以将召回计划在主管部门备案后，按照主动召回程序的规定，实施缺陷汽车产品召回。制造商获知缺陷存在而未采取主动召回行动的，或者确认制造商故意隐瞒产品缺陷的，或者以不当方式处理产品缺陷的，或者确认制造商未将召回计划向主管部门备案即进行召回的，主管部门应当要求制造商按照指令召回程序的规定进行缺陷汽车产品召回。

对已加入 WTO、汽车市场快速发展的中国，实施汽车召回制以后，国内汽车企业面临压力，要完善质量跟踪机制，建立缺陷追溯制度，还要刷新售后服务信息系统等等。这些都需要企业做大量的投入，但是，企业没有退路。

1.4 汽车召回制度与汽车三包制度的区别

关于汽车三包，早在 2004 年底，国家质检总局就公布了《家用汽车产品修理、更换、退货责任规定》(草案)，公开向社会征求意见，现在 8 年过去了，草案还是束之高阁，千呼万唤也没能出台。但是“三包”制度在我国诸多法律法规中都有涉及，汽车产品的消费者可以依据《消费者权益保护法》以及《产品质量法》等法律来维护自身的合法权益。如《合同法》第 111 条规定：“质量不符合约定或是约定不明确，依照本法第六十一条的规定仍不能确定的，受损害方根据标的的性质以及损失的大小，可以合理选择要求对方承担修理、更换、重做、退货、减少价款或者报酬等违约责任。”《消费者权益保

护法》第 45 条规定：“对国家规定或者经营者与消费者约定包修、包换、包退的商品，经营者应当负责修理、更换或者退货。在保修期内两次修理仍不能正常使用的，经营者应当负责更换或者退货。对包修、包换、包退的大件商品，消费者要求经营者修理、更换、退货的，经营者应当承担运输等合理费用。”《产品质量法》第 40 条也规定了，销售者在一定的条件下，应当负责修理、更换、退货等责任。通过以上法律规定我们可以看出，“修理、更换、退货”作为普通产品经营者在违反产品质量义务情况下必须承担的民事责任，与缺陷汽车产品召回制度的表现形式“修理、更换、回收”在形式上具有一定的相似性，虽然这些规定都是为了解决产品质量存在的问题，为了维护普通消费者的合法权益而制定的。但如果从法律的角度进行分析，两种制度在本质上还是有很大区别的。

（1）两种制度的法律依据不同

缺陷汽车产品召回的目的是消除不合理的危险，维护社会公共安全、公共利益以及社会经济秩序，所依据的是《规定》；而汽车三包针对消费者的个体利益而制定，目的在于保护消费者的个体利益。汽车三包所依据的法律是《产品质量法》，《消费者权益保护法》等相关法律规定。

（2）两者适用对象的不同

缺陷汽车召回的对象是存在系统性缺陷的同一批次、同一型号、类别的产品，而汽车三包更侧重于偶然性的因素所造成的产品质量问题。

（3）两者发生时间阶段的不同

汽车三包是一种损害事实发生后所进行的补救措施，主要针对汽车产品存在瑕疵，不能发挥其正常的使用功能或者已给消费者造成损害的情况。而缺陷汽车产品召回制度并不以事后的救济为限，只要确认汽车产品存在危及消费者以及普通大众的财产、人身安全的缺陷，汽车制造者就得主动召回或者由行政主管部门指令召回^[2]。

2.国外汽车召回制度对比分析

2.1美国的汽车召回制度

(1) 美国汽车召回制度的相关法律法规

美国是目前世界上缺陷汽车产品召回法律法规最完善的国家，其中最早的关于汽车召回的法律是 1966 年国会通过的《国家交通与机动车安全法》，在该法律中关于汽车制造商要履行公开发布汽车召回信息的义务，及应免费为用户维修召回所涉车辆，都做了明确要求；并规定独立的制造公司、整车和零部件的进口公司以及分销公司都是汽车召回过程中的主体，既是责任主体也是行为主体。在召回具有缺陷问题的汽车产品时，召回主体负责按照国家相关规定组织召回，承担所有召回费用，并接受主管部门的监督。从外国进口的汽车产品在国内市场上销售时，若发现安全隐患，进口商为责任主体；本国出口的汽车产品出现缺陷时，则由汽车召回主管部门与进口商的相关部门协商召回的相关事项。1968 年，开始实施的《美国清洁大气法案》规定，制造商若发现同年生产的车型中有超过 25 辆整车或发动机的排放存在问题，应立即起草排放问题报告，并按照相关程序确定该产品是否存在安全隐患，在确认上述产品排放不符排放标准时，制造商可自行发起召回。若环保局先发现存在不符合排放标准的情况，应将此信息通知制造商，要求其立即制定补救措施，并将其递交至主管部门进行审核。为了较早发现产品中存在的质量缺陷，美国于 2000 年颁布了《交通运输工具召回的效率、责任和记录法》，通常被称为 TREAD 法，该法强制要求制造商将产品信息上报至主管汽车召回工作的国家公路交通安全管理局，以便于其收集相关数据信息^[3]。

(2) 美国汽车召回的政府主管部门

美国主管汽车召回管理的机构是国家公路交通安全管理局，为美国政府的行政部门，隶属于国家交通部，该部门的工作宗旨是“挽救生命、预防伤害、减少交通事故”。

NHTSA 有立法权，在建立之初就被授予了制定汽车安全标准及提出召回程序的权利。目前，NHTSA 的主要工作内容包括：

- 1)负责制定制造机动车及其零部件时所应符合的联邦最低安全标准；

2)检验机动车及其零部件是否有不符合安全标准的情况存在；

3)调查分析机动车可能存在的质量缺陷问题；

4)在的确存在质量缺陷的前提下，负责监督制造商的召回工作，并确保所有机动车及其零部件达到安全标准的要求。

NHTSA 的司法权不仅表现为有很多的判例可以作为其法律依据，还制定了一系列联邦法，在这些法律中赋予了 NHTSA 处理并裁决缺陷汽车产品召回案件的权利；NHTSA 还建立了汽车召回网站，以方便汽车产品用户监督和查询召回信息。美国缺陷汽车产品召回的法律依据第 49 号美国法典第 301 章（49U.S.C.301）“机动车安全”以及根据其所制定的一系列安全标准和法规，如 FMVSS（联邦机动车安全标准）。FMVSS 对影响汽车安全运行的相关部件都规定了最低的标准，在美国销售以及道路行驶的所有车辆以及装备都要达到该最低限度。因此，当汽车产品或装备与 FMVSS 不一致时，或是 NHTSA 收到相当数量的投诉，经过相关的调查与法律程序，NHTSA 可强制汽车制造商召回缺陷汽车产品。但是目前绝大多数缺陷汽车产品召回以及解决问题的措施都在 NHTSA 介入之前，由汽车制造商自行处理。汽车制造商根据自己的售后信息收集系统发现缺陷汽车产品的存在，可自行主动召回，并将问题报告 NHTSA，NHTSA 负责监督厂家的修复行为，以保证修复后车辆能够满足法规要求。

(3) 美国汽车召回信息收集系统和技术检验机构

美国缺陷信息的发现主体是 NHTSA，召回过程中的所有技术检测工作也都由 NHTSA 来负责。NHTSA 设立了召回官方网站和免费投诉热线，以方便接收消费者的投诉报告，并把报告中所涉及制造商和汽车产品的信息存入其建立的数据库系统，进行分类管理。NHTSA 把这些投诉报告经过整理后交给相关制造商，同时政府的技术部门也将收到报告副本，通过研究分析从中发现潜在的安全缺陷，若趋势调查分部认为产品有存在某种缺陷的趋势，便会通知调查分部开展具体的调查工作。调查的初级阶段是把之前的信息结论与制造商所掌握的产品安全信息相结合分析，若发现有必要进行更深一步的调查，则由缺陷调查办公室负责试验调研等工作，针对该缺陷全面进行分析，所得结论是产品确实存在安全缺陷时，调查部门告知相关制造商此信息，现在的制造商还可以提供新证据为自己申辩，调查人员将工作简要报告交由专家团做更深入的评估，若评估结果与调查结论一致，主管部门便会要求制造商实施召回。

另外，NHTSA 为了能够为汽车安全评估提供较为客观全面的数据基础建立了死亡事故分析报告系统，自 1975 年开始运行，该系统收集到的有关汽车死亡事故的数据资料是

分析了解事故发生的环境、公路、车辆和所涉人员特征的关键信息，也为总结发现汽车的潜在质量缺陷提供了重要的线索，提高了缺陷汽车产品的召回概率，对于降低美国公路上交通事故及死亡数量起着至关重要的作用。

(4) 美国汽车召回管理程序

美国有着目前世界上最为详细全面的汽车召回管理程序，且由于相关法规中对召回程序及监督程序都做了明确细化的说明，何时向主管部门提出召回申请，申请内容包括什么、采取什么样的补救措施、拒绝采取补救措施会受到何种处罚等一些很具体的操作方法都有法可依。这种具有较强可操作性的法律法规使得主管部门在执法过程中能够更好的做到公正、公平，也从某种程度上提高了召回工作效率。

美国的召回程序分为一般程序和简易程序，其中一般程序是指制造商递交召回报告、主管部门作出评估并确认缺陷事实、制造商制定召回计划、实施召回消除缺陷；简易程序简化了一般程序中对可能存在严重危害的缺陷问题进行的初步认定步骤，主要是针对自愿实施召回且召回效果达到主管部门要求的制造商建立的管理程序。具体召回程序如图 2-1 所示。

(5) 惩罚措施

对于违反国家汽车召回相关规定的行为，美国法律实行的是惩罚性赔偿制度，即对于由于违反召回相关法规而对用户人身和财产造成损失的制造商，法律对其所作出的赔偿规定是远远超过实际损失数额的，目的是在对受害者进行赔偿的同时，也对不法行为的再次发生起到了一定的遏制作用。美国比较典型的案例是“安德森诉通用公司案”，法院针对通用公司刻意隐瞒产品缺陷的行为，对其处以 49 亿美元的高额罚金，其中 1.07 亿是对受害者的赔偿，其余的 48 亿则是对通用公司违法行为的惩罚性赔偿。对于得到制造商停止销售缺陷产品的通知，但仍进行销售活动的零售商，法律规定对每起违法销售处以 1100 美元至 88 万美元的罚金；在产品缺陷事实面前仍拒绝实施召回的制造商，法律规定每日罚款 10 万美元；对于刻意隐瞒严重的质量缺陷及相关事实真相的制造商，美国法律采取“双罚制”，即对制造厂家和相关责任人都实行处罚，按照相关规定，其负责人将接受 5 至 15 年的有期徒刑，并对厂家处以高达 1500 万美元的罚金。

(6) 制度特点

- 1) 法律法规体系较为完善且具有较强的可操作性；
- 2) 产品采取自愿认证，强制召回的模式；
- 3) 拥有强大的信息收集和技术检测系统作为技术支持；

4)对违规行为的处罚力度大。

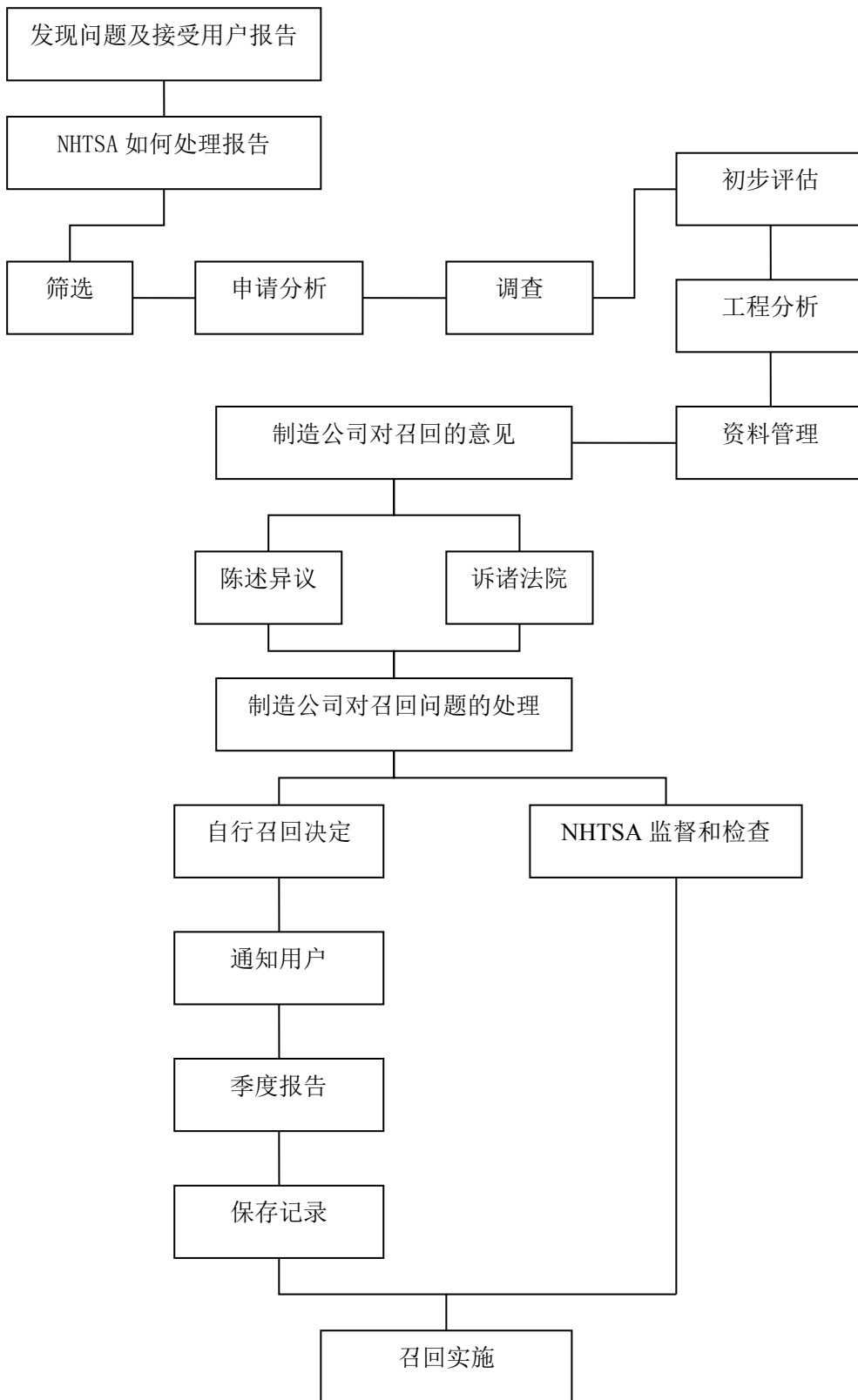


图 2-1 美国汽车召回程序

2.2 日本的汽车召回制度

(1) 日本汽车召回制度的相关法律法规

日本与汽车召回相关的法律法规是《机动车型式指定规则》《道路运输车辆法》、和《道路运输车辆安全标准》等。在这些法律法规中，对于缺陷汽车产品召回管理程序、召回范畴及对违规行为的处罚措施都做了详细规定。其中，国土交通省于 1969 年修订了《机动车型式指定规则》的相关内容，增加了汽车召回条例，并建立了对车辆安全性能的检查及检测维修制度，标志着日本的汽车召回制度趋于法制化；1995 年对《道路运输车辆法》进行了重新修订，在该法中规定汽车召回主体是汽车制造商和进口商，在召回过程中承担一切召回费用，并接受主管部门的监督。

(2) 日本汽车召回的政府主管部门

日本汽车召回的主管部门为国土交通省，是日本的中央省厅之一，该部门的工作职责包括：全权负责汽车行业的立法、汽车认证、汽车的注册登记、监督并鉴定汽车产品质量、汽车产品的召回过程中的信息收集和发布、汽车的维修管理等与汽车相关的一切事务。汽车的注册制度由国土交通省来负责管理，这样在制造商决定实施缺陷汽车产品召回时，就可以很方便的利用交通省所掌握的注册信息，将召回信息通知车主。

具体的汽车召回工作由国土交通省的汽车交通局技术安全部负责，技术安全部由包括审查课在内的 5 个课组成，其中审查课的工作内容包括调查汽车交通事故发生的原因、对产品存在质量缺陷但没有提交缺陷报告的制造商进行调查。另外，审查课要尊重用户对可能存在质量缺陷的汽车产品进行调查的意向，并要求制造商提供被审查报告，一旦确认缺陷事实，主管部门命令制造商实施召回。

(3) 日本汽车召回信息收集系统和技术检验机构

日本于 2006 年对汽车召回的信息收集体制进行了完善，在其中增加了交通安全环境研究所召回技术检验部提供的技术方面的信息、消防厅提供的相关火灾信息及制造商提交的季度缺陷报告。日本采取的是自愿召回模式，对于缺陷汽车产品信息的收集，也是以制造商的信息收集为主，政府主管部门的信息提供为辅。按照国家法律规定，日本的汽车企业内部都设有专门组织召回工作的机构，主要是通过企业的投诉中心和服务网络获取产品安全信息，并结合主管部门以及中介机构提供的相关信息，对其生产的产品质量情况进行统计分析，发现可能存在某种形式的缺陷后，进行深入的调查，并通过反复的技术检测和实验验证，一旦缺陷问题得到确认，就依据国家的相关法律程序提出召回申请。

交通安全环境研究所是日本一个独立的行政法人机构，该机构于 2006 年 5 月设立了召回技术检验部，主要是对在召回过程中存在争议的汽车产品进行必要的技术检验工作。该部门的所有技术检验官都是从曾在汽车制造厂从事相关业务的技术精英中选拔出来的，承担的业务包括从技术层面上对制造商向国土交通省提交的调查报告及申报内容进行分析，以确定其有效性。

日本也建立了交通事故通报机制，但与美国不同的是，对事故分析的工作由警察厅负责，减少了国土交通省的工作量，在一定程度上提高了工作效率。日本政府于 2004 年 10 月 1 日作出规定，若警察厅在处理交通事故时，发现可能是由于汽车自身缺陷造成的，必须按照相关流程将相关事故信息上报至主管部门。

(4) 日本汽车召回管理程序

日本汽车产品召回的管理程序分为主动召回和劝告召回。制造商主动提出召回的程序是，汽车产品制造商把用户反馈给经销商的产品缺陷信息进行验证，确认其产品的确存在缺陷问题后，以书面形式向国土交通省递交召回申请，主管部门对制造商提供的缺陷信息进行调查分析，确认是否需要对申请内容进行技术鉴定，并在汽车产品制造商实施召回工作的过程中，给予必要的指导意见和帮助。国土交通省在接到用户关于产品存在缺陷问题的投诉后，应及时通知制造商此缺陷信息，要求其尽快确认相关事实，并对该缺陷问题的危险程度及发生概率等进行分析评估，对于确实是由于设计或制造方面的原因造成的质量问题，且不符合国家相关的安全标准，制造商应委托交通环境研究所的召回技术检验部对该类产品进行技术检测，所得结论若符合法律规定的召回条件，主管部门必须劝告制造商对缺陷产品实施召回，并采取合理的改善措施。若制造商拒绝执行，其不法行为将被公开。日本缺陷汽车召回程序如图 2-2 所示。

(5) 惩罚措施

2002 年日本三菱公司先后发生多次隐瞒产品缺陷事件，造成了严重的交通事故。这在国内引起了强烈的反响，主管汽车召回管理工作的国土交通省为了防止类似事情的发生，同年通过了《道路运输车辆修正案》，加大了对违规制造商的处罚力度，对于提交具有虚假内容的消费者报告、刻意隐瞒相关真相、制造商拒绝执行政府主管部门召回指令等违法行为，针对其法人和个人最高 20 万日元的罚金修订为最高 2 亿日元；对于在汽车召回中涉及欺诈行为的个人，将处以 1 年以下徒刑和最高 300 万日元的罚金^[4]。

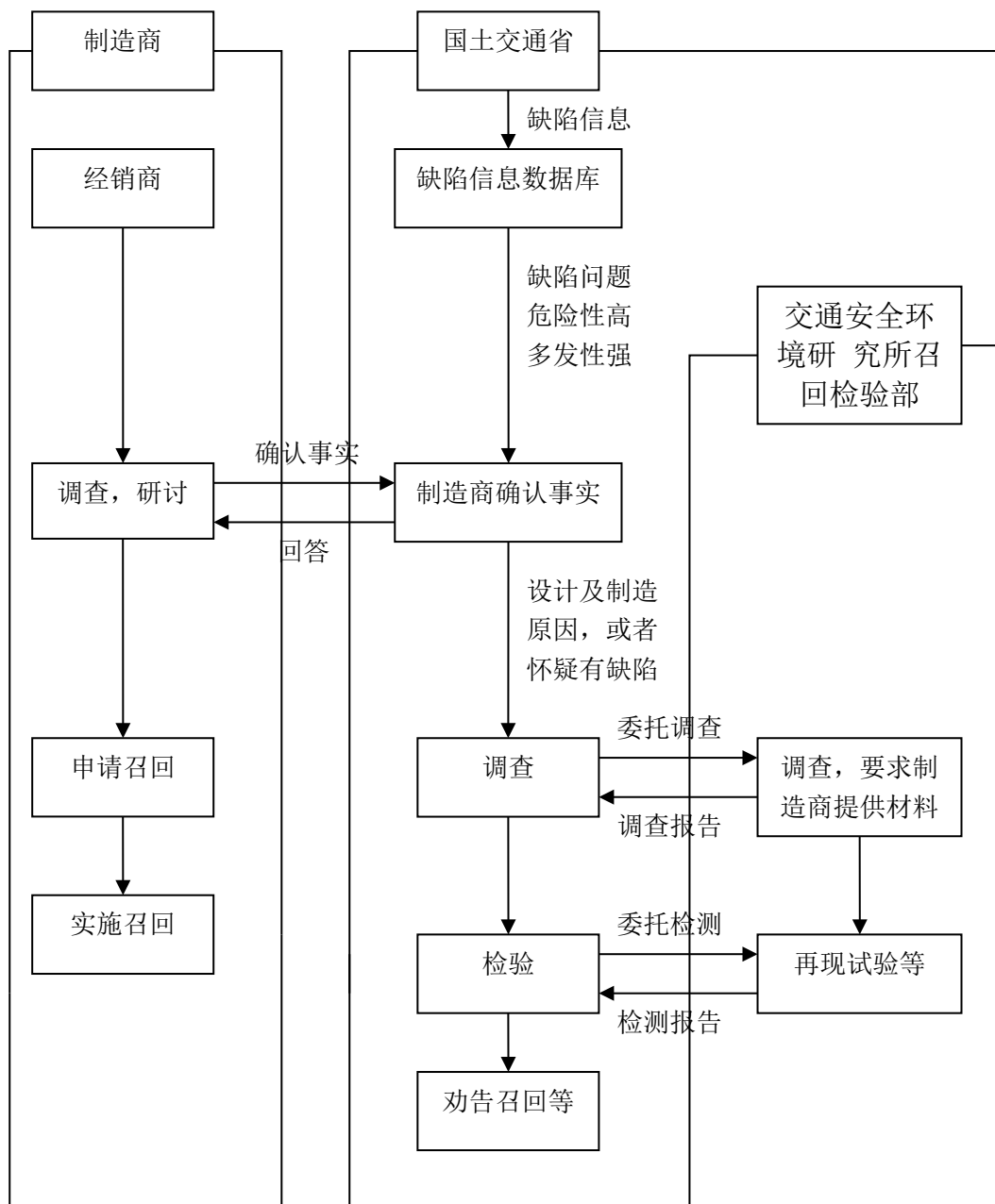


图 2-2 日本汽车召回程序

(6) 制度特点

- 1)汽车产品采取政府强制型式认证制度，制造商自主或自愿实施召回；
- 2)车辆维修检查制度明确写入国家的《公路运输车辆法》，具有法律效力；
- 3)交通事故信息收集工作由警察厅负责，并将可能与安全缺陷相关的信息上报至国土交通省，减小了主管部门的工作量，提高了召回工作效率；
- 4)对违规行为的处罚力度较大。

2.3 英国的汽车召回制度

(1) 制度概况

英国汽车召回的主要法律是《汽车安全缺陷法》，其他相关的法律还有《契约与民事侵权行为法》、《物品销售法》、《消费者产品法》等。主管汽车召回的部门是运输部下属的汽车与操作者服务管理局(Vehicle and Operator Services Agency, 简称 VOSA), 除了汽车召回工作, VOSA 还大型车辆驾照申请、道路交通事故调查、第三方汽车检测机构的管理、公交企业注册、汽车操作者培训与咨询服务等其他工作。

(2) 制度内容

根据《汽车安全缺陷法》，汽车制造商有责任向汽车监察局报告缺陷汽车产品的车型、生产年限、协助召回人员的姓名等详细信息。一旦启动缺陷汽车产品召回工作，汽车制造商就需要通过两个途径，获知需要召回的车主信息，一个是自己公司内部的信息系统，另外一个则是英国运输部的执行机构——设在斯旺西的驾驶员与汽车驾驶执照管理中心，该中心保存了 3000 万以上驾驶员以及汽车车主的资料。英国的汽车监察局负责缺陷汽车产品召回的全过程一般为 18 个月，汽车制造商每 3 个月向其汇报一次召回情况，如果缺陷汽车产品召回的响应率没有达到汽车监察局的期望结果，汽车监察局有权力令汽车制造商进一步改善召回情况。

汽车监察局作为 VOSA 的直接隶属负责整个汽车召回工作。根据《汽车安全缺陷法》，汽车生产商要向汽车监察局提供关于召回执行或影响召回执行的一系列详细资料。与美国不同的是，在英国严格意义上的法律并没有要求汽车制造商在发现缺陷后必须向汽车监察局报告。但是实际上，绝大部分的召回都是由汽车厂商“自愿”执行的。可以说，自律性较好。汽车监察局通过其管辖的分布在全国各地的办公点和重型载货车检测站，或其他外部信息来源渠道获得缺陷汽车的信息。监察局会对召回的全过程进行监督，通常按 18 个月为完整召回周期计算，每 3 个月从制造商处收集整理一次召回通报；如果制造商执行的召回在规定范围内响应期望值过低，监察局会保留对制造商采取进一步改善召回情况的权力。在 18 个月的召回周期结束后，理想的召回率是 90%，但实际上，召回终止日期一般由监察局和厂商协商确定，前提是缺陷汽车的改善措施已经有效进行，遏制了危险因素。监察局还与国外召回机构有密切合作，这样可以使进口的汽车得到与海外汽车同样的召回待遇^[5]

2.4 各国制度的比较分析

德国著名比较法专家格罗斯菲尔德曾指出，“比较法擦亮了法律学者们的眼睛，使其能够发现本国法律机制的一些缺陷和弱点。”我国也有学者指出，“在我们的立法实践中，大到某一个立法项目的设立，立法的思路，小到法律名称，法律规范的内部结构等，都

要对国外的情况有所了解，有所分析和说明，否则，该立法项目准备工作就不足。”所以通过比较研究的方法看待国外的缺陷汽车产品召回制度^[6]。各国汽车召回制度比较如表 2-1 所示。

表 2-1 各国汽车召回制度比较

国家	召回制度		
	规定	对象范围	所做工作
美国	法律 《国家交通和机动车安全法》	汽车 汽车装置	申请、召回命令 召回情况报告
	法律 《大气清洁法》	汽车	申请、召回命令 召回情况报告
日本	法律 《公路运输车辆法》	汽车 汽车装置	申请、召回命令 召回情况报告
英国	法律 《汽车安全缺陷法》	汽车 汽车装置	申请、召回命令 召回情况报告

(1) 各国汽车召回制度的相同点

1) 缺陷汽车产品召回制度写入相关的法律之中三国均以国家大法的形式规范缺陷汽车产品的召回管理工作。各个国家还出台相关的法律配套文件，如美国 NHTSA 颁布了《关于记录、保留潜在缺陷文件和信息的报告》，日本《安全标准》，《汽车检修标准》等等，都是为了确保缺陷汽车产品召回制度的良性运行。缺陷汽车产品召回制度是社会发展到一定程度的必然产物，它的顺利实施是需要一定的条件和社会基础的，一系列权威而稳定的法律，才能使该制度具有强大的操作性。

2) 缺陷汽车产品召回的范围广泛

三国缺陷汽车产品的召回对象，不仅包括缺陷汽车产品，还包括汽车装置即缺陷零配件产品。在 2009 年，我国汽车零部件质量投诉依然是一个重点，根据官方统计的资料显示，在这些投诉的产品中，针对产品质量投诉比例已占到 88.69%。涉及产品质量的投诉焦点均集中在汽车车身关键零部件产品，如变速箱、轮胎、发动机等。所以汽车零配件产品的缺陷已成为汽车产品存在缺陷的一个最主要的原因，三国将缺陷零配件列入缺陷汽车产品召回的范围，是立法成熟的表现^[7]。

(2) 各国汽车召回制度的不同点

1) 在美国，当汽车产品或装备与 FMVSS 不一致时，或是 NHTSA 收到相当数量的投诉，经过相关的调查与法律程序，NHTSA 可强制汽车制造商召回缺陷汽车产品。但是目前绝大多数缺陷汽车产品召回以及解决问题的措施都在 NHTSA 介入之前，由汽车制造商自行解决。美国法律规定，汽车制造商发现某个缺陷，必须通知 NHTSA，主动报告召

回情况，同时需要通知销售商、代理商、车主，然后再进行免费的维修，NHTSA 则负责监督汽车制造商的修复措施和缺陷汽车产品的召回过程。

2) 日本的法律规定，如果同一型号的汽车产品经常发生事故，而且经分析认为是由于设计、制造上的原因而使其构造、装置或性能没有达到安全标准时，运输大臣先劝告生产厂商采取必要的改善措施，汽车制造商不听从劝告，仍不执行改善措施的，将被公之于众，政府将采取强制措施，命令其执行缺陷汽车产品召回工作。因此日本运输大臣对汽车制造商，先予以劝告的方式，是不同于别国制度的一大特点。

(3)我国可以借鉴的地方

1) 通过对上述各国缺陷汽车产品召回制度的分析，美国针对缺陷汽车产品安全方面的召回工作全权由 NHTSA 负责，针对环保缺陷的汽车产品则由 EPA 依据《大气清洁法》的规定展开缺陷汽车产品的召回工作，美国政府主管部门之间的有效分工，促使召回工作顺利实施。

2) 上述各国均将汽车装置列入缺陷汽车产品召回的范围，这点我国也可以借鉴，扩大缺陷汽车产品的召回范围，汽车零部件供应商也应成为缺陷汽车产品召回的法定义务主体，这样不仅可以规范零部件生产商的产品质量意识，也可以更有利的保护消费者的合法权益。

3) 针对缺陷汽车产品召回工作持续的时间上，英国在制度中规定了具体的时间，我国的《规定》中没有提及汽车制造商应在多长的时间内完成召回工作，规定一个较为具体的召回持续时间，有利于汽车制造商积极召回，及时消除缺陷汽车产品不合理的危险^[8]。

3.我国汽车召回制度的现状及相关法律

3.1我国汽车召回制度的现状

现行的《规定》作为质检总局等四部门联合发布的规章，已经实施八年，我国召回整车 370 多次、600 多万辆。但自主品牌几乎维持着“零召回”的纪录，2011 年国内车市 82 次召回中，仅有一次系自主品牌所为（原因是装备了锦湖轮胎）。中国汽车召回制度的立法层次过低，《规定》的权威性和约束力不够；欧美和日本等国都是以国家大法规定汽车召回制度。汽车召回制度在发达国家都辅以其他特定产品和部门的法律作为参考对汽车召回的各个环节予以很好的管理；而中国的相关法律不够健全，在缺陷汽车召回牵涉到其他部门和法律时，由于制度的缺失立法权威性不够，很容易产生管理效率低下和处理不当。同时，由于我国的相关认证机构技术上不够先进成熟，也导致缺陷界定不清晰和鉴定结果不合理。从法律惩罚力度上来看，中国的法律惩罚力度较小，往往对那些违反法律规定的企业起不到惩罚和监督的作用^[9]；而美国、日本以严厉的惩罚来约束企业，使得企业能主动为了长期发展而进行主动召回。

（1）中国汽车召回制度的相关法律法规

我国于 2004 年 3 月 15 日颁布了《规定》，同年 10 月 1 日开始正式实施，这是在全国范围内正式关于缺陷汽车产品召回制定的第一部法规，也标志着汽车召回制度的建立。其后又颁布了一系列与之相配套的规章制度，包括《缺陷汽车产品召回信息管理系统管理办法》、《缺陷汽车产品调查和认定实施办法》、《缺陷汽车产品检测与实验监督管理办法》、《缺陷汽车产品召回专家库建立与管理办法》、《缺陷汽车产品召回第一次信息备案流程》等，使我国的汽车召回管理工作有了比较明确、细化的操作规范。

（2）中国汽车召回的政府主管部门

《规定》中明确说明由国家质量监督检验检疫总局(以下简称国家质检总局)组织管理缺陷汽车产品的召回工作，国务院有关部门(国家发改委、海关总署、商务部等)在各自的职责范围内配合主管部门进行有关汽车召回的管理工作，各省、直辖市、自治区的质量技术监督部门及各直属的检验检疫部门负责对监督本区域的汽车召回工作。

国家质检总局设立了负责具体召回事务的缺陷产品管理中心，管理中心下设召回管理部、办公室、研发部、信息系统等部门，专门负责缺陷产品的召回管理工作，主要包括建立信息收集系统、通过各种渠道收集缺陷信息、建立并管理专家库和检测机构、缺

陷问题的调查与认定、对缺陷产品进行科学的研究、与国外相关机构的交流合作等。

（3）中国汽车召回方式

中国汽车产品采取的是政府强制认证制度，但由于产品在认证时是抽样检查，且相当一部分的缺陷问题在使用过程中才会逐渐暴露出来，也就是说即使通过认证的产品也不能完全保证其安全性，所以在参考美国和日本召回制度的基础上，中国采取的是制造商主动召回和政府强制召回相结合的召回方式。即制造商通过企业内部信息系统或主管部门通知等渠道获知产品缺陷信息后，应主动向主管部门递交书面报告，开展具体的召回工作；对于已获知缺陷信息而未向主管部门备案实施主动召回的制造商，主管部门会依据相关法规命令其实施召回。

（4）中国汽车召回信息收集系统和技术检验机构

按照《规定》的要求，国家质检总局与国务院相关部门建立了缺陷产品信息系统，设立了中国汽车召回网、投诉呼叫中心、制造商备案召回信息专用 FTP 平台、专用电子邮件系统以及专家交流信息平台。该系统的主要功能是通过电话、网络等方式收集消费者的投诉信息；对制造商提供的相关技术信息进行备案管理；对以上信息进行统计分析，统计报表于每周五向主管部门递交，出现较严重的事故投诉或同类型的汽车产品在国外实施召回时，相关报表当天就要递交至主管部门；把消费者的投诉信息定期提供给制造商，及时交流所掌握的汽车安全信息。主管部门建立了专家库，并在需要对缺陷产品进行更进一步的调查和技术认证时组成专家委员会。由于对汽车缺陷进行技术鉴定时需要不同的专业知识做支持，《规定》要求专家委员会中汽车专业的专家比例在必须不少于三分之二，且委员会成员不能与相关制造商存在利益关系。对汽车缺陷的技术认定工作必须在向制造商发出技术鉴定通知书的一个月内完成，由于相关证据不足或技术认证过程较复杂而需要推迟得出结论的，延长时间也不得超过一个月。目前我国的专家库已经拥有 500 余名相关专业的技术专家。

（5）我国汽车召回管理程序

我国汽车召回程序分为主动召回程序和指令召回程序两种。主动召回程序是制造商在确认产品缺陷后，主动向省级以上的质检部门报告、递交召回计划书，政府相关专家委员会对计划书的有效性做审查，制造商在获得批准后按照计划开展具体的召回工作。若由于召回范围太小改进措施不合理等因素而未得到批准，则应按照国家质检总局的要求组织召回工作，召回工作结束后向主管部门递交工作总结报告，主管部门对其工作成效做评估，并在官方网站上公布；指令召回程序是在产品缺陷事实存在的前提下，主管

部门对拒绝实施召回的制造商采取的强制措施。在接到主管部门的指令召回通知书后，制造商必须按照相关的管理程序规定实施召回。制造商对政府决策存有异议时可申请行政复议或提出诉讼，这也是其最后的申辩机会，否则就要接受法律的制裁。我国汽车召回管理程序如图 3-3 所示。

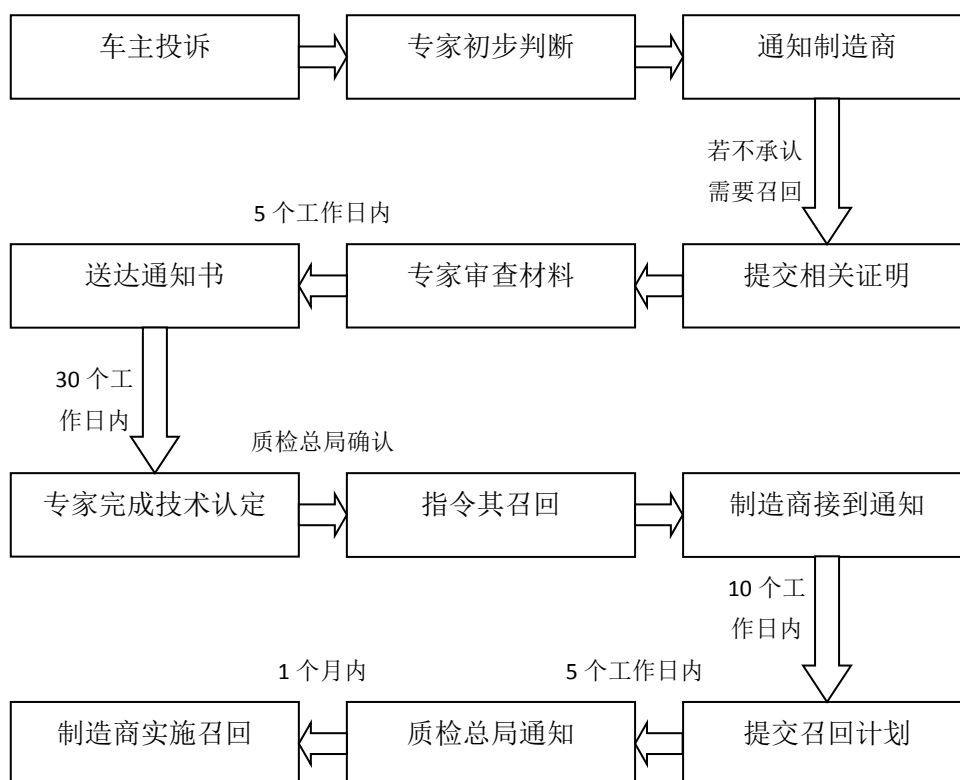


图 3-3 我国汽车召回管理程序

(6) 惩罚措施

制造商如果拒绝履行缺陷产品召回义务，或者没有按照相关管理要求操作而未完成召回任务，政府主管部门将按国家相关规定对制造商进行相应的处罚。《规定》对此作了明确规定：对于不履行召回义务且情节严重的销售商、修理商和租赁商，处以1000至5000元的罚款；出现制造商刻意隐瞒缺陷问题的严重性，或为了逃避主管部门的监督管理，意图利用主动召回程序的，或由于制造商在工作中出现过错致使召回结果未达到预期目的，而造成损害再次发生的情况时，主管部门可对制造商进行通报批评，责令其重新实施召回工作，并由国家质检总局负责对制造商处以1万元以上3万元以下的罚款。若其仍不履行召回义务，则根据我国的《行政处罚法》，每日加罚3%。

(7) 我国汽车召回制度特点

1) 关于汽车召回的法律法规较少, 现有的《规定》仅属于部门规章, 立法层次不够高, 在实际操作中起不到协调各部门的作用;

2) 汽车产业存在多头管理的现象, 且召回主管部门的司法权限太小, 在召回管理过程中易出现部门纠纷;

3) 汽车产品是政府强制认证, 制造商主动或强制实施召回;

4) 信息收集系统不够完善;

5) 惩罚力度太小, 对制造商起不到惩戒作用;

6) 缺乏客观、公正的第三方技术检测机构。

3.2 我国汽车召回次数及数量统计分析

2004年3月15日至2011年3月15日我国共实施320次汽车召回, 受影响车辆4888670辆, 将近490万辆, 平均单次召回数量约1.53万辆。从召回次数上看, 其中2004年召回13次; 2005年达到27次, 比2004年增加了一倍; 2006年增加到40次; 2007年略有降低, 是31次; 2008年至2010年的召回次数与历年情况相比均有不同程度的增加, 且一直呈上升趋势, 分别为47、56和95。其中东南汽车于2008年2月召回的3181辆菱利微客是中国首个微型客车召回案例; 2009年12月11日, 上汽通用五菱宣布对5068辆微客实施召回, 这也是中国第一次召回补贴车型, 次日雷诺卡车(上海)有限公司召回5辆进口卡车, 是2009年9月中国宣布将卡车纳入召回范畴后的第一个案例。从图3-1可以看出我国七年来的汽车召回次数总体呈递增态势, 且从2008年开始, 增长速度提高^[9]。历年汽车召回次数统计表见表3-1。

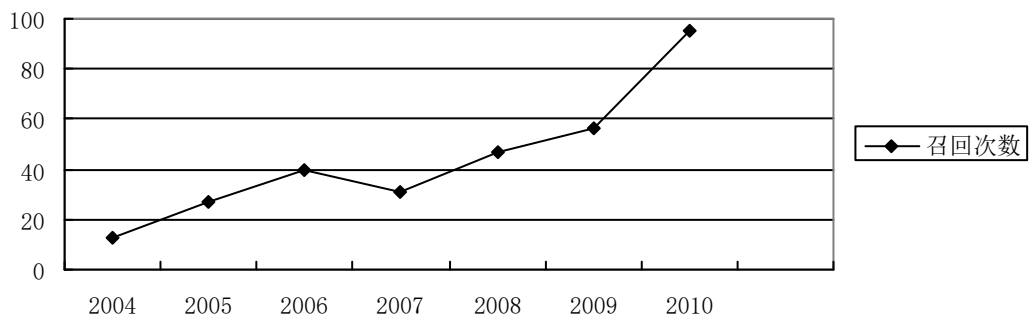


图 3-1 历年汽车召回次数折线图

年份	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
召回次数	13	27	40	31	47	56	95

召回次数	13	27	40	31	47	56	95
比例	4%	8%	12%	10%	15%	18%	30%

表 3-1 历年汽车召回次数统计表

从召回数量上看,在颁布《规定》的第一年,汽车召回数量突破了 30 万辆,达到 32.7922 万辆,其中仅长安铃木汽车公司于 2004 年 9 月 9 日对 15.7 万辆奥拓轿车开始实施召回,占年总召回数量的 47.9%,这也从一定程度上反映了国内制造商积极配合该规定实施的态度;2005 年的召回数量仅有 5.7825 万辆,但召回次数却是上一年的两倍,主要原因是这年的召回车辆以进口车为主,所以召回数量较少,最大规模的召回也仅涉及 1.8 万辆;2006 年基本与 2004 年持平,共召回 33.614 万辆;由于广州本田在 2007 年连续发起了 3 次召回行动,共涉及 52 万辆汽车,致使 2007 年总的汽车召回数量为 60.5211 万辆,首次突破 60 万;2008 年的召回数量为 53.862 万辆,其中仅一汽大众(奥迪)汽车因点火线圈隐患召回了 17.8 万辆;2009 年的召回数量达到 139.5478 万辆,创历史新高,是以往最大召回数量的 2.3 倍,经统计发现,仅丰田汽车的召回就有 102.6 万辆,占召回总数的 73.5%;2010 年召回数量略有减少,共 118.1194 万辆;2011 年截止至 3 月 15 日已实施召回 11 次,涉及车辆 44.628 万辆,与以往同期水平相比有了很大提高。具体历年汽车召回数量变化趋势见图 3-2。我国的汽车召回制度正处于探索阶段,虽然从建立实施至今取得了一定的成效,但无论从召回次数还是召回数量上都与国外发达国家相差甚远,其中美国仅在 2008 年就实施缺陷汽车产品召回 778 次,涉及到的汽车产品超过 2000 万^[10]。

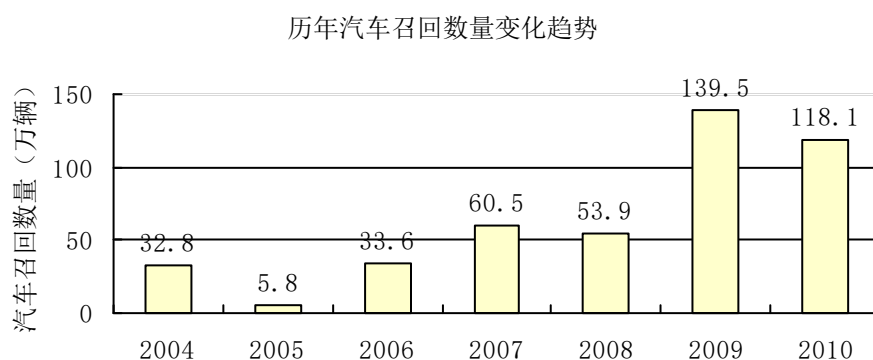


图 3-2 历年汽车召回数量变化趋势

3.3 我国实施汽车召回制度取得的成果

虽然我国汽车召回制度还存在很多问题,但还是能看到,经过 8 年多的发展,汽车召回制度已经转变了过去在老百姓眼中过于负面的影响意识,在实践中对缺陷汽车的纠正力度以及维护权益的能力,得到了社会的广泛认同,为广大消费者所熟悉。

(1) 消费者权益得到进一步保护

统计数据表明,我国各类机动车保有量已经达到 1.86 亿辆,实现了历史性突破。汽车保有量的增加与我国相对落后的交通状况、交通安全意识形成了比较突出的矛盾。在 2008 年,全国共发生道路交通事故 26.5 万起,造成 7.3 万人死亡;在 2009 年,全国共发生道路交通事故 23.8 万起,造成 6.7 万人死亡。经过事后的调查取证表明,除了人为因素、道路因素等影响外,因为汽车设计缺陷和质量问题造成的交通故障也占有很大比重,约占 7%-10%。汽车召回制度中的调查过程非常繁杂,执行程序也是比较严谨的。至 2009 年受国家质检总局调查干预,汽车制造商介于主动和指令之间的召回车辆有近 90 万辆。可以肯定,我国汽车召回制度的实施,改变了消费者在消费链的弱势地位,申诉问题、解决问题有了凭据,有了依托,权益的声张有了更合法的渠道。至 2009 年,实行召回的 5 年中,321 万辆汽车的召回不仅仅是保护了消费者的权益,而且也为社会挽回直接经济损失近 30 亿元,而因潜在的危险因素可能带来的损失更是无法计算^[11]。

(2) 监管机制实现良性发展

首先,最明显的就是召回种类增加了。自 2004 年我国开始执行汽车召回,已先后将 M1 类(9 座以下载客汽车)、M2、M3 类客车、N 类车辆(至少有 4 个车轮且用于载货的机动车辆)和 O 类车辆(挂车和半挂车)纳入缺陷汽车召回管理范围。至此,我国已将除摩托车外的全部机动车纳入到了召回范围。其次,完善了召回监管体系。在 2004 年,国家质检总局结合召回规定的执行情况,成立了缺陷产品管理中心。经过 8 年多的建设,中心的信息收集系统、检测机构系统、专家资源库系统都得到了完善。通过网络平台、电话申诉等多种渠道,中心每年处理的消费投诉、咨询数量都有大幅度的增加。

最后,立法工作取得了明显的成效。以汽车类产品为代表的《缺陷产品召回管理条例》已经面向大众进行公示,已经颁布并即将实行的《产品责任法》也将从侧面对召回起到积极地促进作用。同时,国家质检总局还结合我国实情成立了“全国产品缺陷与安全管理标准化技术委员会”。目前,汽车风险评估、产品召回有效性、产品召回追溯等方面的标准制定工作正在稳步推进过程中^[12]。

(3) 我国汽车企业在召回中发展

2009 年我国汽车召回涉及国内外 33 个汽车企业,不仅有奔驰、路虎、宝马等国际品牌,也包括吉利、长城等我国自主品牌。丰田、长安福特马自达、沃尔沃等品牌在 1 年中有 4 次以上的召回;而吉利、华晨金杯、雷诺卡车 3 个汽车制造商在 2009 年进行了第一次召回。产销量居于自主品牌前列的吉利迈出召回的第一步确实值得纪念。可以说每

次召回都是企业自身不断完善和提高的过程，在管理流程、产品设计、生产工艺等诸多方面不断修正。据统计，平均召回完成率在 85.5% 以上，基本达到了国际 90% 的通用标准。

我国汽车企业，逐渐把召回看作是提升自身品牌形象的一种方式，渐渐淡化了过去恐惧消极的抵触情绪。各个企业普遍建立自己内部的召回管理机构，完善运行机制，同时，在开发新产品中更加强调安全涉及，并对外协件进行产品质量方面的特别控制，重视生产过程质量控制，抓好产品一致性管理，建立了产品质量追溯系统，完善了售后服务系统。

强有力的证据表明，积极稳妥的召回不是企业的绊脚石，而是提升品牌信誉度催化剂，广州本田在我国召回实施的 5 年多中共计实施了 8 次召回，但是这并没有影响它在市场品牌信誉度。2009 年，广本的中高级轿车销量超过 100 万辆，成为国内的第一品牌。

（4）消费者对待召回更加熟悉和理智

从 2004 年的 10 次，到 2009 年的 56 次，再到 2010 年的 95 次召回，我国汽车召回数量逐年提高。在信息化的时代，媒体的全面包围下，老百姓对召回的认识也变得更加理智和成熟。从最开始的一无所知，到发展过程中的与其他诸如“三包”、“强制回收”概念的混淆，到现在的客观对待。汽车召回制度在理念上已经被社会广泛接受。消费者也不再盲目抵触有过召回记录的品牌。调查显示表明，50% 参与者表示，积极实施汽车召回说明了企业对消费者负责任的态度，不会在自己选购汽车时形成负面想法。还有参与者表示，因为事物是没有绝对的，从不召回的企业恰恰可能存在更多的问题汽车。

4.我国汽车召回制度缺陷

取得的成绩不能掩盖我国汽车召回制度从诞生开始就存在的一些问题，同时在近几年的实践过程看，我国汽车召回制度相比欧美等汽车先进国家的健全度，还有一定的差距。

4.1我国汽车召回制度中的立法问题

自 2004 年我国正式建立缺陷汽车召回体系以来，到 2009 年底，全国共有 57 个汽车制造商采取了 211 次召回行动，累计召回车辆达 320.66 万余辆。但是，随着我国汽车消费的急剧攀升以及汽车保有量的持续增长，我国的缺陷汽车召回法律制度也开始逐渐暴露出各种问题，具体表现为：

（1）法律位阶过低

自 2004 年 10 月 1 日，国家质检总局、发改委、海关总署、商务部联合发布的《规定》正式实施，开始了中国汽车召回的破冰之旅。但此后的 6 年间，除了《规定》这部部门规章外，至今没有出台一部完整的汽车召回法规。目前我国已经成为全球最大的汽车生产国和消费市场，但对缺陷汽车的召回仍停留在部门规章的阶段，缺乏立法护航。这不仅与中国市场的地位不符，对于国内汽车业的发展和消费环境而言，也相当不利。缺陷汽车召回立法法律位阶过低，一方面造成消费者维权困难。目前，在汽车质量的法律依据方面，国内消费者只能依据《中华人民共和国合同法》、《中华人民共和国产品质量法》、《中华人民共和国消费者权益保护法》向汽车销售商及生产商行使个案索赔权，且索赔的程序繁琐、效率较低。另一方面对于汽车制造商来说，国内缺陷产品召回制度汇报的部门多，也令企业困惑。而法律位阶过低的另一危害就是导致《规定》处罚力度过轻。因为根据我国的《立法法》，部门规章的最高罚款数额也只有区区 3 万元，对于汽车厂商来说根本无法起到足够的法律威慑力。

（2）召回对象过窄

美、日等发达国家，缺陷汽车的召回范围很广，不仅包括汽车整车，同时还包括汽车零部件和汽车轮胎、儿童安全座椅等。美国汽车产品召回涉及汽车产品各个部分。而在我国，根据《规定》第五条规定：本法所称的汽车产品，指按照国家标准规定，用于

载运人员、货物，由动力驱动或者被牵引的车辆。也就是说，我国汽车召回对象仅限于整车，不涉及汽车零部件及汽车轮胎等重要部分。召回对象过窄，不但使一些恶意的汽车零部件及轮胎制造商可以“名正言顺”地逃避对缺陷产品的召回义务，将潜在的损失转嫁给消费者。而且，对于有社会责任感的汽车零部件及轮胎制造商来说，当其发现缺陷产品欲实施召回时，却面临无法可依的状态，只能通过通知用户到经销商处检修的个案方式处理。

（3）处罚规定不全面

《规定》中，对于“制造商获知缺陷存在而未采取主动召回行动的，或者制造商故意隐瞒产品缺陷的，或者以不当方式处理产品缺陷的行为”，仅规定“主管部门应当要求制造商按照指令召回程序的规定进行缺陷汽车产品召回”，但是没有规定相对应的罚则，因此，即便出现生产者发现产品缺陷隐瞒不报或不召回的情况，主管部门也缺乏相应的处罚依据。而自我国颁布实施《规定》以来，从来没有主管部门指令召回的先例，这更使该条规定流于形式。我国在2004—2008年期间，没有一例国产自主品牌汽车召回的案例，足以说明上述立法的漏洞。

（4）处罚力度过轻

首先，罚金过轻。我国《规定》中规定的最高罚款金额只有区区人民币3万元，还不及汽车一个关键零部件的价值。即使按最高限额进行罚款，制造商仍不按照规定实施召回的，根据我国《行政处罚法》的规定，主管部门每日加罚3%，一天也只有900元的罚款。这对财大气粗的汽车生产商来说，也只不过是“毛毛雨”，根本谈不上有什么法律威慑力。另外，处罚手段单一。我国《规定》中对于汽车制造商等的处罚手段主要侧重于责令改正、警告、通报批评、罚款等行政处罚手段，缺乏刑事制裁措施。由于我国缺陷汽车召回法律制度与国外发达国家缺陷汽车召回立法之间存在着不小的差距，导致了国内的汽车企业召回意识仍处于被动阶段，召回效果也远不及其他国家。中国市场不仅召回行动迟缓，而且对于国内消费者提出的经济补偿要求也态度冷淡。因此，改革我国的缺陷汽车召回法律制度已刻不容缓^[13]。

4.2 配套措施不成熟

（1）信息收集、分析、处理系统不完善

为了使缺陷汽车产品召回能顺利运转，信息收集以及处理系统是很重要的一方面。在美国，信息采集方式主要有：汽车安全热线电话投诉、互联网问卷投诉、信函、早期预警信息及制造商报告等。由于登记制度不完善，我国汽车企业普遍存在的生产、营销环节不规范，厂家对消费者没有登记注册，致使当发生召回事件时大多数车主无处可寻。

规范销售渠道，实行跟踪管理，是我国建立召回制度后对于汽车等大件商品生产、销售厂家的迫切要求。例如国产奥迪 A6 实行的是品牌专卖的销售模式，98%的客户都能准确及时地找到，而进口奥迪销售模式则差强人意。现在国内汽车厂家在尽快建立集整车销售、零部件、售后服务、信息反馈为一体的销售模式，而从立法上也应将其做出明文规定，从而为召回的顺利实施提供条件。从各国的召回情况来看，新车，二手车只要存在缺陷都列在召回的范围之内。我国目前对于一手车主的信息录入还有待完善，二手车也许已经转了几手，信息的查询难度更大，唯一的方法就是在公安部车辆管理部门查找，当然这种跨部门的信息共享，难度还是很大的。

（2）缺少独立、公正的第三方检测机构

我国目前对汽车设计、制造缺陷进行鉴定的科研机构，或多或少都与汽车制造企业有一定的联系。这很可能造成鉴定结果倾斜于汽车制造商，消费者的权利无法得到有效的保障。即使在目前条件之下，有能力对汽车是否存在设计、制造缺陷进行评估、鉴定的部门往往都被国家主管部门及汽车制造商所垄断，汽车产品存在缺陷是启动召回程序的必要条件。想要确认“缺陷汽车产品”就需要必要的检测仪器，而我国目前许多零部件企业的检测设备都无法达到相应的标准。我国《规定》当中强调组成专家委员会进行缺陷的检测，但这在实施过程中，难免会碰到成千上万种材质制造出的汽车产品，这对专家委员的要求未免太高，该如何组建这样一支队伍难度可想而知。因此当判定汽车产品是否具有缺陷而发生争执的时候，很难找到公正、公平的专业评估鉴定机构（独立的法人）。

（3）宣传教育的渠道不多

缺陷汽车产品召回是当今世界在汽车消费售后服务领域，保护消费者权益的一项先进的制度，已被国外消费者所熟知和认可。国外的汽车消费者很少因为缺陷汽车产品被召回而拒绝购买该品牌的汽车。实施缺陷汽车产品召回是生产企业为提高产品市场竞争力，提高产品的质量，保护消费者合法权益的重大举措，是汽车生产企业雄厚实力的体现。由于我国相关立法的不完善，消费者对缺陷汽车产品召回制度普遍还没有清楚的认识。就市场销售而言，一旦获悉某汽车产品被宣布召回，该产品的销量必然大减，这正是因为普通消费者对于缺陷汽车产品召回制度的认识还不够深刻所导致的。目前该制度的宣传渠道主要集中在，针对缺陷汽车产品召回事件发生时，一些报纸等媒体对其的分析评论，普通大众通过这些报道来认识缺陷汽车产品召回制度。

4.3 制造商与销售商责任感缺失

一个有良知的企业、有社会责任感的企业才敢勇于承认错误、改正错误。然而残酷的事实摆在面前，纵观我国 8 年来所有的召回事件，大范围的召回大多出现在以外资注入为代表的合资企业，自主品牌怠于召回，疏于召回，甚至是抵触召回，部分高产销量的企业甚至出现零召回的怪现象。世界贸易的全球化，互联网时代的资讯发达程度，都使得汽车产品缺陷问题更加透明化，国外背景的制造商受本国法律大环境等因素的影响，往往都能积极主动进行召回，并按《规定》向我国主管部门报告。而国内制造商，尤其是自主品牌汽车企业消除缺陷的意识不强，往往倾向于“无声召回”、“技术服务”等方式低调处理缺陷汽车。

截止 2009 年底，国内有 5 家汽车企业实现零召回，分别是天津一汽、长安轿车、比亚迪、东风悦达起亚、江淮，其次吉利和上海大众召回量也分别仅有 2000 多辆，与这 5 年来的召回数量、各个企业销售量和国外汽车企业的召回数量相比，这些企业发展过程中的零召回、次零召回都是汽车企业发展中的怪事。同样，还有一些汽车厂商，利用召回的名义搞竞争也是比较突出的问题。一汽轿车 2004 年所实施的中国第一召，长安铃木所实施的召回成本只有 0.20 元的召回，再加上一汽丰田威驰的 9 辆车的召回，无论是时机、还是成本、还是数量，总给人一种“为召回而召回”、“为宣传而召回”的嫌疑。对比国外的一些召回公告中的缺陷描述，都是类似表示有可能导致发动机无法工作、可能起火、可能增加撞车危险、可能加大撞车后乘客伤害等情况，都是涉及到生命安全的重要问题。而在国内的汽车召回公告中都是些容易解决、基本上不需要成本的小问题。一般是真出现解决不了的问题，几乎没有厂家愿意主动召回。

可以说，面对国内汽车召回制度的不完善，制造商与销售商在对待消费者权益，对待缺陷汽车召回态度上依然存在着巨大的责任感缺失。

5. 完善我国汽车召回制度建议

我国的《规定》与国外汽车召回制度的最大区别在于，国外的汽车召回制度是以法律的形式所确立的，而我国目前汽车召回还只是质检总局一个部门的一个规章制度，没有被纳入法律体系，无法对其他部门产生法律效力。为了使我国的汽车行业更加具有国际竞争力，召回管理制度更加符合国际惯例，我国的汽车产品召回管理体系还需要在以下几个方面进行完善。

5.1 进一步完善《规定》内容

《规定》实施以来，各项工作稳步推进，成绩显著。研究国外召回情况和社会各界的反馈意见，发现《规定》有待进一步完善，需要在以下几个方面加以改进：

(1) 加大处罚力度，增强威慑力

在韩国，生产商对缺陷隐瞒或缩小范围，经查实可处以 2700 万美元罚款。若不执行召回命令，可终止其销售权，并处以 10 亿韩元的罚款。在日本，如果制造商的申请有虚假内容、劝告后不执行的，则处以 2 亿日元(约合人民币 1400 万元)的罚款。

我国按照《规定》第 42 条规定，制造商故意隐瞒缺陷的严重性，或者试图利用主动召回程序规避主管部门监督、由于制造商的过错致使召回缺陷产品未达到预期目的造成损害再度发生的，将处以 10000 元以上 30000 元以下罚款。该条规定所依据的是《国务院关于贯彻实施〈中华人民共和国行政处罚法〉的通知》(国发[1996]13 号)，该通知中提出：“国务院各部门制定的规章对非经营活动中的违法行为设定罚款不得超过 1000 元；对经营活动中的违法行为，有违法所得的，设定罚款不得超过违法所得的 3 倍。但是最高不得超过 30000 元。”只要有违法所得，这个违法所得就是可以计算的，就应该按照所得利益来罚款，罚款一定要高过违法所得才能起到整治的作用，罚额太低难以达到惩戒的效果，也许就给了个别厂商铤而走险的机会，也不利于与国际接轨，《规定》中做绝对数额的罚款规定是不合理的，同时也有悖于行政处罚应遵循的公正、公开原则。由此看

来，进入中国汽车市场的相关厂商需要更多的威慑力。

(2) 重视汽车环保问题

按照国际上汽车召回的通用定义，汽车召回范围一般指的是涉及到汽车“安全和环保”的缺陷，就是说当汽车存在隐患，可能导致汽车发生环保方面的问题时也应该召回。国外对汽车的环保非常重视，在进行汽车认证时，不但要通过安全认证，还要通过环保认证。我国的《规定》中的召回范围只是提到了“安全”，并没有提到“环保”。据介绍，环保召回是欧美发达国家为治理汽车尾气的一项重要措施。在欧美国家，汽车厂家需要保证正常行驶 5 万英里(8 万公里左右)后，尾气排放仍能达到环保要求，否则就要进行召回。而在我国，虽然也要求汽车在出厂后的一段时间里尾气排放达标，但没有在法律法规里硬性规定达不到要求则必须将汽车召回的条款例。环保节能型车已成为未来汽车消费的大趋势，伴随着人们环保意识的增强、环保标准的提高以及可持续发展的客观要求，汽车消费环境的优化应充分考虑环境保护的因素。所以说，我国的缺陷汽车召回制度应该在关注安全问题的同时，逐步关注环境保护问题。

(3) 拓宽召回的车型

《规定》首先是从 M1 类车辆开始实施的，2006 年 8 月 1 日起对 M2、M3 类车辆开始实施召回，而 N 类车辆(至少有四个车轮且用于载货的机动车辆)不包括在内。希望国家尽早将 N 类车辆列入召回计划，使更多消费者的利益得到保障。

5.2 加快配套法规的制定，进一步完善召回法律法规

我国的《规定》认真借鉴了国外的成功经验，现在的汽车召回依据是《中华人民共和国产品质量法》，从国外成功推行缺陷汽车召回制度的国家所取得的经验看，推行缺陷汽车召回制度不是一件孤立事件，需要有配套的规章制度和硬件设施保障其有效运转。建立诸如《道路车辆安全法》是治理缺陷汽车召回问题的根本出路。

政府作为国家的行政管理机构，掌握和支配了足够的权力、财力和人力资源对缺陷产品实施公共行政事务的管理；行政管理权力、职责和管理范围的设置直接关系到这一制度的运行。制定一套科学的处理程序，形成良好的工作机制，是缺陷产品管理制度重点，是规范行政主管部门行为，高效率地依法行政的准则，是指导制造商进行缺陷产品召回的依据。

5.3 政府应加强对召回过程的监管

主管部门的监管措施应根据制造商主动召回和主管部门指令召回而有所不同。当制造商主动召回时，主管部门监管的重点应该是制造商召回的结果；而在指令召回的情况

下，主管部门监管的重点还应包括对制造商召回过程的控制。当然，无论是主动召回还是指令召回，主管部门监管的目标都是消除缺陷汽车产品对公共安全和利益的潜在危害。监管的重点是指令召回，该程序主要包括如下内容：

(1)评估和批准由制造商提出的缺陷产品召回计划，确保有关制造商在确定的时限内，根据计划和程序，尽到最大努力来降低缺陷带来的危险。

(2)在产品召回计划施行期间，要求制造商提交过程报告，以评估产品召回过程是否按计划进行和是否得到期望的结果。

(3)如果已出现的危险并未得到适当消除，还可要求进行第二次或连续的召回^[14]。

5.4完善信息处理系统，健全执法者考核机制

虽然根据《规定》，消费者可以向主管部门、有关经营者投诉或反映汽车产品存在的缺陷，并可向主管部门提出开展缺陷产品召回的相关调查的建议，但却存在着举证、鉴定方面的困难。政府能否建立有效的信息处理系统，能否成立权威的专家委员会和客观公正的检测机构也成为考验我国汽车召回制度的关键因素。

(1)建立完善的信息处理系统

有效的信息收集、分析、处理系统将使政府主管部门能够识别不安全产品，可以迅速、合理地对缺陷产品进行分类，达到对缺陷产品有关情况的充分了解，从而能够用于确定形势，以决定进行公开警告还是促使制造商发起召回行动，或者采取其他补救措施。

缺陷信息处理系统应具有的基本功能包括：收集用户、消费者、司法案件、中介机构、新闻媒体对缺陷产品的反映、投诉、处理和报道；确定有关缺陷产品的使用者分布的信息；收集国内外发生的缺陷产品召回的信息，进行预警工作；对缺陷产品信息进行分析处理；选择有效方式发布缺陷产品信息等。功能完备的信息系统是管理缺陷产品的基础条件，不具备这种能力便不能及时发现缺陷产品。

缺陷信息收集是汽车召回管理工作的基础，缺陷管理中心非常重视汽车缺陷信息的收集工作，从设备、技术、人员、资金等方面进行加强，并专门设立了网站，配备专门工作人员。目前，收集信息的主要渠道是通过互联网、EMAIL、信函、电话、传真、媒体等形式。但这与召回管理的要求相差甚远，为此，必须拓宽信息收集渠道，加大信息收集工作力度；改善系统硬件和软件，增加车主投诉量；畅通中心与企业信息交流渠道，加强企业信息备案管理与监督。

(2)完善执法者的考核机制

在获取缺陷产品有关信息之后，政府行政主管部门应当迅速就此做出是否属于缺陷产品的判断。不仅如此，还应当就缺陷产品对公共安全可能造成的危害程度等风险做出评估。因此缺陷产品主管部门要组织建立专家委员会作为技术支持单位，委托其对缺陷产品进行调查和缺陷的确认工作，为行政管理部门提供技术咨询意见，在必要时由专家委员会选择产品质量检测机构，进行技术检测。而目前国内的检测机构绝大部分都是企业性质，所以说，专家委员会和技术检测机构担当了很重要的角色，政府主管部门必须建立严格的考核和认定机制，确保检测过程的公正性和权威性。

建议成立一个除汽车制造厂外的研究单位、检测机构等专家组成的委员会，进行缺陷的判定和鉴定，相关企业可以派代表参加讨论说明情况，以此维护公平、公开、公正的原则。认证机构、检测机构应归政府管理或由与汽车生产企业没有联系的民间机构充当并接受政府监督，以体现其中立性。

结论

经过几个月的资料检索、思路整理和观点提炼，根据《规定》，结合国外的先进汽车召回制度经验，通过研究国内外学者关于汽车召回方面的重要著作，对汽车召回制度有了深刻的认识。

本文通过与美、日、英三国汽车产品召回管理制度的对比研究，提出了完善我国汽车召回管理制度的建议：汽车召回法律法规相对欠缺，应尽快制定适合我国国情的《车辆法》；处罚力度比较小，缺乏威慑力；召回范围只提到了“安全”，并没有提到“环保”，应该在关注安全问题的同时，逐步关注环境保护问题；缺乏监督与考核执法者的机制，应制定完整有效地监督机制。

参考文献

- [1] 牛妹妹. 关于中国汽车召回制度问题的探讨与研究[D]. 长安大学. 2011 年 05 月.
- [2] 张邱临. 基于企业观的我国汽车产品制度研究[D]. 同济大学. 2004 年 02 月.
- [3] 魏洁. 论我国缺陷汽车产品召回制度的完善[D]. 安徽大学. 2010 年 04 月.
- [4] 杨铮. 各国汽车召回制度比比[J]. 看车坛众议. 2012 年 2 月.
- [5] 李荣花. 缺陷汽车产品召回管理的研究[D]. 山东理工大学. 2006 年 05 月.
- [6] 曾山. 我国汽车召回制度法律问题研究[D]. 南昌大学. 2010 年 06 月.
- [7] 陈岚. 制度变迁视角下我国与美日欧汽车召回制度的比较研究[D]. 2011 年 06 月.
- [8] 王素娟, 田新苗. 我国缺陷汽车产品召回制度法律问题研究[J]. 河北法学. 2004 年 10 月.
- [9] 韩为宾, 陈君毅. 中国汽车召回现状分析[J]. 佳木斯大学学报. 2012 年 01 月.
- [10] 杨启猛. 我国汽车召回问题法律浅析[J]. 商品与质量. 2012 年 01 月.
- [11] 康贤刚. 我国汽车召回探析[J]. 企业改革与发展. 2011 年第三期.
- [12] 颜先华, 施卢丹, 刘畅. 我国缺陷汽车召回现状的统计研究[J]. 河北交通科技. 2010 年 3 月.
- [13] 肖颖, 曾江槐, 周耀斌. 汽车召回现状分析与研究[J]. 交通企业管理. 2011 第 9 期.
- [14] 王惠. 汽车召回法律问题研究[J]. 西南政法大学. 2007 年 04 月.