台湾地区食品犯罪刑法规制经验与借鉴

Experience and reference of criminal regulation on food crime in Taiwan

顾永景

GU Yong-jing

(盐城师范学院经济法政学院, 江苏 盐城 224051)

(The Institute of politics and economy, Yancheng Normal University, Yancheng, Jiangsu 224051, China)

摘要: 食品问题是关系国家和社会稳定的重大问题。由于多方面因素的制约, 中国大陆的《刑法》与《食品安全法》存在着规定协调性不足, 对危害食品安全持有型犯罪的规制、刑罚设置缺乏合理性等问题。而台湾地区在这方面却积累了一系列丰富的经验, 其不仅仅注重食品安全刑法与其他法律的衔接, 食品安全刑法规制的范围广泛, 在刑罚的设置上也具有一定的科学性。因此, 中国大陆可以借鉴台湾地区在这方面的经验, 协调《刑法》与《食品安全法》的内容, 扩大刑法规制范围、增设持有型犯罪, 完善刑罚设置、增设资格刑, 以更好地发挥刑法规制在保障食品安全方面的作用。

关键词: 食品犯罪; 刑法规制; 台湾地区

Abstract: Food problem is a major issue related to national and social stability, but due to the constraints of various factors, food criminal regulation in Chinese exists provisions of "Criminal Law" and "Food Safety Law" lack of coordination, lack of support for food safety hazards regulation of a type of crime, lack of reasonable punishment setting and other issues. But Taiwan there are a rich experience in Taiwan, which not only focus on the convergence of food safety criminal law and other laws, but also has a wide range of criminal regulation of food safety in the penalty set Scientifically. Therefore, Chinese mainland can learn from Taiwan's experience in this area, coordinated "Criminal Law" and the contents of the food safety law, expanding the scope of criminal regulation, additional possession crimes, punishment perfect setting, additional qualifications punishment, to let criminal Regulation role play better in guaranteeing food safety.

Keywords: food crime; criminal regulation; taiwan area

民以食为天, 出自《汉书·酈食其传》, 一语道出了食品安全的重要性。但在过去几年中, 中国大陆重大食品安全事件层出不穷, 从苏丹红到三聚氰胺, 从瘦肉精到塑化剂, 从个体经营者到连锁快餐店再到国际知名企业, 国人的餐桌似乎

无法摆脱问题食品的阴影。前不久爆发的“福喜过期肉”、江西高安“病死猪上市”等事件, 更是暴露出中国大陆食品安全在法律监管、政府监管、企业自律上都存在着严重缺陷与不足。这些问题背后所反映的本质问题乃是当前中国大陆食品安全违法的成本太低。一直以来, 行政法在中国大陆食品安全规制的法律体系中占据着主导性的地位, 刑事法律和民事法律只发挥着辅助作用。正因如此, 导致在中国大陆刑法体系中, 针对食品犯罪的刑法制度存在一定的不足, 难以发挥刑法在打击食品犯罪方面的威慑作用。而在这方面, 中国台湾地区的刑法给中国大陆食品安全刑法规制提供了可借鉴的经验。文章立足于 2009 年 2 月出台的《中华人民共和国食品安全法》的基本内容, 结合中国大陆食品安全刑法的实际状况, 借鉴中国台湾地区的经验, 完善中国大陆规制食品安全的刑法体系, 以更好地解决大陆食品安全问题。

1 台湾地区食品安全刑法规制的经验

虽然中国大陆和台湾地区都属于大陆法系, 但与大陆的食品安全方面的刑法相比, 台湾地区的食品安全刑法发展的历史相对较为悠久。回顾台湾地区的刑法体系可以发现, 目前台湾地区刑法的蓝本乃是 1935 年颁布的, 在 80 年的时间里, 经过 30 多次的修改, 台湾地区刑法已日趋完善, 这正是台湾地区食品安全刑法比中国大陆完善的重要原因。台湾地区刑法(即民国时期的《中华民国刑法》)于 1935 年 1 月 1 日颁行之时, 其中就涉及到了食品犯罪规制方面的内容, 比如该法第 191 条规定: “制造、贩卖或意图贩卖而陈列妨害卫生之饮食物品或其他物品者, 处 6 个月以下有期徒刑、拘役或科或并科 1 000 元以下罚金。”这可以说是台湾地区刑法中最早对食品犯罪作出规定的法条, 该条款至今仍被沿用, 并未作任何修改^[1]。由此可以看出, 台湾地区刑法在近代社会时期就已经意识到打击食品犯罪的重要性, 其对食品犯罪进

作者简介: 顾永景(1963—), 男, 盐城师范学院副教授。

E-mail: guyongjinggyj@126.com

收稿日期: 2014-09-15

行规制的时间远早于中国大陆。具体来看,目前台湾地区食品安全刑法规制主要有3个方面的经验。

1.1 注重刑法与其他法律的衔接

在台湾地区刑法中,虽规定了专门的食物犯罪,但其针对“制造、贩卖、陈列妨害卫生物品罪”所规定的法定刑相对较轻,导致其难以对那些严重的食物犯罪行为起到有效的威慑作用,进而引发了食物犯罪领域的罪责刑不均衡的问题。随后不久,台湾当局就意识到仅仅依靠该条款的规定是难以对食物犯罪进行规制,因此,早在1940年,当时的国民政府就对刑法进行了修正,在其他刑法的“通用”罪名中对于食物犯罪的定罪和量刑进行了说明,以弥补原有刑法对于食物犯罪规制存在的不足。1999年,台湾地区对刑法第191条的内容进行修订,增加了“公开陈列贩卖物品下毒罪”,这使得台湾地区食品安全刑法规制的主体内容逐渐丰富起来。不仅如此,为了发挥刑法与食品安全法在规制食物犯罪方面的作用,2000年台湾地区对《食品卫生管理法》进行了修订,在其原有的基础上增加了第34条,其中明确规定:“对食物生产经营严重的违法行为予以刑事处罚。”2011年,台湾地区再次对《食品卫生管理法》进行修订,进一步提高了致危害人体健康的食物生产犯罪行为的处罚程度^[2]。两年后,台湾地区再次对该法进行修改,不仅增加了对食物违法行为的刑罚原则,还进一步细化了食物生产和经营犯罪行为的各种细则。同样,在台湾地区颁行的《畜牧法》中,也规定了相应的刑罚原则,对于规制畜牧行业的食物犯罪也起到了良好的辅助作用^[3]。由此可以看出,台湾地区的食物犯罪规制并不仅仅依赖刑法,而是以刑法为中心,同时发挥其他食品安全法的作用,共同构建起食物犯罪规制的刑事法律体系,这就化解了刑法与其他食品安全法相互衔接的问题。

1.2 食品安全刑法规制的范围广泛

食品安全问题之所以屡禁不止,这与食品行业的特点密切相关,食品行业包括食物生产、食物贮存、食物运输、食物销售、食物出口、食物监管以及食用农产品的种植、养殖、销售、运输、贮存等多个环节,任何一个环节出现问题,都可能出现食品安全问题。这就意味着在食品行业的每一个环节,都可能有食物犯罪行为发生。因此,刑法只有对食物经营的每一个环节的行为进行有效规制,才能充分发挥刑法在保障食品安全方面的作用。在这方面,台湾地区刑法也有一些值得中国大陆借鉴的经验。仔细分析台湾地区的食品安全刑法体系可以发现,其适用对象包括全部食物经营行为,不仅仅包括食品行业的生产者、经营者,还包括与食品相关的广告经营者^[4]。从台湾地区刑法第191条规定的“制造、贩卖、陈列妨害卫生物品罪”可以看出,该罪的适用对象包括食品的生产者、销售者和陈列者,这三类主体是食品行业的从业者。1999年台湾地区“刑法”新增了第191条之一“公开陈列贩卖物品下毒罪”,对该罪的罪状具体分析可以发现,对犯罪行为并无范围的限制,其犯罪主体为包括食品从业者在内的

一般社会人员,这就意味着“公开陈列贩卖物品下毒罪”的规制对象不仅仅包括食品行业的从业人员,还包括了非食品行业从业者。这一点明显区别于中国大陆地区的刑法规制对象仅限于生产、销售,大陆地区食物犯罪的主体尽管也是一般主体,但局限于食品从业者,其他非食品行业从业者如果构成犯罪,并不定性为食物犯罪,而是按照刑法规定的其他罪名定罪和量刑。由此可以看出,台湾地区食品安全刑法规制的范围较为广泛。

1.3 设置科学的刑罚

台湾地区刑法在规制食物犯罪之时,体现出了一定的合理性,这也是台湾地区食品安全状况较为平稳的重要原因。台湾地区刑法所规定的“公开陈列贩卖物品下毒罪”与“投放毒物罪”相比,其定罪处罚更重,这充分反映出台湾地区刑法对于食物犯罪规制的重视,对于严重的食物犯罪行为起到了很好的威慑作用。与此同时,台湾地区刑法中对食品安全领域的过失犯罪行为也是要处以相应的刑罚的,这一点与中国大陆的食物安全刑法规定有明显的区别。台湾地区《食品卫生管理法》第49条中所规定的“掺伪、假冒、添加食品罪”和“生产、销售不符合卫生标准的食品罪”都可以是过失犯罪,即一般主体过失实施食品安全违法行为,也可能构成食物犯罪,并受到刑法的惩罚。同时,台湾地区食品安全刑法体系的科学性还体现在其对于单位和自然人食物犯罪规定了相应的资格刑,对于造成严重人身损害或财产损失的食物犯罪,或有两次以上犯罪记录的单位或自然人,台湾地区刑法中明确禁止其再次进入食品领域,终止其从事食物生产经营的资格。

2 中国食品安全刑法规制存在的不足

与台湾地区相比,中国大陆在1979年才颁布新中国成立以后的第一部刑法,刑法出台的时间落后于台湾地区40余年,特别是在食物犯罪的刑法规制方面,中国大陆是在近几年食品安全事件频发的背景之下,才对刑法做出相应的调整,因此,中国大陆食品安全方面的刑法存在着一系列不足。对比台湾地区食品安全方面的刑法规制的经验,中国大陆食品安全刑法规制主要存在着以下几个方面的问题。

2.1 刑法与食品安全法的衔接不够

从前面台湾地区食物犯罪的刑法规制经验可以看出,打击食物犯罪是一项系统工程,仅仅依靠刑法是难以发挥实际作用的,还需要刑法与其他食品安全法相互衔接。但从中国大陆目前规制食物犯罪的刑法现状来看,刑法与其他食品安全法的衔接不够,甚至还存在着一些相互冲突的地方,这不利于打击中国大陆的食物犯罪。在中国大陆所颁布的《食品安全法》中,明确规定了食品行业各个环节的监管要求和监管标准;但在中国大陆刑法体系中,对于危害食物犯罪的规定事实上只涉及到食物生产和食物销售两个环节,而对于食物持有、食物运输、食物贮存等环节,中国大陆并未纳入刑法规

制之中,导致在这些环节所发生的食品犯罪行为,难以受到相应的制裁,降低了刑法在食品安全领域的适用性^[5]。除此之外,在中国大陆《食品安全法》中,明确规定必须对初级农产品进行监管,这意味着中国大陆《食品安全法》中的食品是包括食用初级农产品的,在中国大陆《农产品质量安全法》中,也规定了附属刑法条款。但在中国大陆刑法体系中的“食品”却并不包括食用初级农产品,这导致与食用初级农产品生产密切相关的食品安全违法行为难以受到刑法的规制^[6]。2013年5月2日,最高人民法院和最高人民检察院联合颁布《关于办理危害食品安全刑事案件适用法律若干问题的解释》,力图弥补上述立法缺陷,但不可避免地存在立法越位、类推解释之嫌^[7]。由此可以看出,中国大陆刑法与其他食品安全法在具体内容的规定上,是存在一定冲突的,必须注重相关法律的衔接,才能构建起健全的食品刑法规制体系。

2.2 食品安全刑法规制的范围过窄

从台湾地区对食品安全刑法规制的行为类型分析可以看出,其中一个鲜明的特点就是对陈列妨害卫生食品的行为也进行了规制,这表明台湾地区刑法的调整对象包括了持有型犯罪,而中国大陆食品犯罪规制刑法在这方面恰恰存在着一定的缺陷。2011年5月1日,中国大陆《刑法修正案(八)》正式施行,其中对《刑法》第143条和144条进行了相应的修改。但仔细分析上述两条刑法的规定发现,无论是第143条还是第144条,都只对两类食品犯罪行为进行了规制,一类是生产不符合食品安全标准或有毒、有害食品的食品从业者;另外一类是销售不符合食品安全标准或有毒、有害的食品从业者。而对于那些在运输、包装、贮存环节持有不符合食品安全标准或有毒、有害的食品的人,中国大陆刑法却将其排除在了规制范围之外。这反映的本质问题乃是中国刑法排除了持有型食品犯罪。事实上,持有不安全食品的危害也是十分巨大的,其为生产和销售不符合安全标准或有毒、有害食品行为的发生创造了条件。但由于中国大陆目前刑法体系中并没有对持有型食品安全的行为进行明确的刑法规制,导致刑法的威慑功能在食品安全领域并没有完全体现出来,而这正是中国大陆食品安全问题多次爆发的重要原因之一。

2.3 刑罚设置不科学,缺乏资格刑

科学的刑罚体系既能发挥刑法规制犯罪的作用和功能,同时也是保障罪人权的需要。台湾地区的食品安全刑法体系中,设置了有期徒刑、拘役、罚金、资格刑等多个刑罚种类,以针对不同的食品犯罪情节予以定罪和处罚。据此反思中国大陆的食品安全刑法体系,其食品犯罪刑罚设置缺乏合理性,主要体现在:①罚金刑设置不尽合理,导致司法实践中对绝大多数食品安全罪犯判处较短期限的自由刑^[8];②资格刑的缺失。资格刑乃刑之最轻者,又称之为权力刑、名誉刑^[9]。而在当前中国大陆食品犯罪事件屡禁不绝

的背景之下,其刑法体系中现有的资格刑难以对食品犯罪起到应有的规制作用。当前,中国大陆刑法规定的资格刑主要有驱逐出境和剥夺政治权利两种,但这两种资格刑显然对食品生产经营者难以发挥实际性的作用。对于食品犯罪者而言,剥夺其政治权利并不意味着其丧失从事食品生产经营活动的资格,这导致即使被剥夺了政治权利,其仍然可以利用从事食品生产经营活动的资格再次进行犯罪,难以达到彻底打击食品犯罪之目的。因此,中国需要在食品安全刑法体系中增设资格刑,以剥夺那些严重食品犯罪者再次进入食品行业的资格。

3 台湾地区食品安全刑法规制的启示

没有任何法律的制定可以一劳永逸,随着国家政治、经济、社会、文化等状况的变化,法律也必须适时做出调整,才能符合国家社会实际发展的需要。因此,应积极借鉴台湾地区食品安全刑法规制的经验,适时对大陆的刑法体系和其他法律体系做出相应的调整,以为中国大陆的食品安全提供更有利的制度保障。

3.1 协调《刑法》与食品安全法的内容

从台湾地区食品安全刑法规制的路径来看,其十分注重刑法与其他食品安全法律的衔接。在这一点上,中国大陆食品安全刑法规制可以借鉴相应的经验,协调《刑法》与《食品安全法》、《农产品质量安全法》等的相关规定,以构建起科学的食品安全刑法规制体系。为此,可以从以下两个方面协调《刑法》与相关食品安全法的内容。一方面,扩大刑法中“食品”的外延。在中国大陆《食品安全法》中所界定的食品范围远远大于刑法中食品的范围,虽然并非所有《食品安全法》中界定的食品都应纳入刑法的调整范围,但从中国大陆当前食品犯罪行为发生的实际状况来看,将食品添加剂、转基因食品、初级农产品纳入刑法规制的范畴十分必要。对于食品添加剂而言,其可以说是当前中国大陆食品安全问题产生的根源性因素之一,大多数食品安全问题都是由于滥用食品添加剂所导致的,而诸多食品犯罪行为也与食品添加剂密切相关。对于初级农产品而言,其直接关系到后续加工过程中食品的质量,因此对其进行刑法规制也十分必要。对于转基因食品而言,这是在现代生物技术快速发展的背景之下而出现的食品,一旦转基因食品存在不安全性因素,将直接影响人类社会的存亡,在转基因食品是否真正安全还没有得到有效证实的前提之下,对其进行刑法规制可最大限度防范转基因食品的风险。基于此,建议在刑法中将生产、销售不符合安全标准或有毒、有害的初级农产品、食品添加剂、转基因产品定性为犯罪行为,并以独立的罪名进行规定。另一方面,在刑法中增设拒不召回问题食品罪。在中国大陆《食品安全法》中对于拒不召回问题食品的行为规定了相应的处罚,但处罚力度太小,大多是3万元以下的罚款,而中国大陆《刑法》中对于拒不召回问题食品的行为却没有做出相应的规

定。要加强打击食品犯罪的力度,刑法中有必要增设拒不召回食品罪。以衔接《食品安全法》等的相关规定,对食品生产经营者发现有缺陷食品之后,没有立即采取措施召回造成重大损失的,参照其具体罪名(生产、销售不符合安全标准罪或生产、销售有毒、有害食品罪)进行定罪处罚。如此可引起食品经营者对问题食品的高度重视。

3.2 扩大刑法规制范围,增设持有型犯罪

台湾地区食品安全刑法中专门针对食品安全持有型犯罪进行了规定,这是非常值得中国大陆借鉴的。从法理的角度来看,持有不安全食品是构成食品犯罪的基本条件。分析中国大陆刑法体系可以发现,其将持有毒品的行为定性为犯罪,事实上,持有不安全食品的行为与持有毒品的行为相比,无论是社会危害性还是害他性,都具有显著的特征。一方面,毒品并非日常生活中的必需品,使用范围十分狭小,而食品却是人们生活的必需品,使用范围十分广泛,一旦引发食品安全问题,其社会危害性并不比毒品的社会危害性小。另一方面,持有毒品的主观目的要么是为了自己吸食,要么是为了牟取经济利益。而不安全食品持有者的主观目的是为了牟取经济利益,因为在明知是不安全食品的前提之下,其本人是不会食用的。因此,持有不安全食品比持有毒品更具有害他性。中国大陆刑法既然把制造、持有、贩卖毒品的行为均定性为犯罪,那么针对危害性并不比毒品小的不安全食品,持有不安全食品也应该列入刑法体系之中。因此,建议将持有不安全食品的行为纳入中国大陆食品安全刑法规制的范围之中,以扩大其食品安全刑法规制的范围。在此基础上,增设持有型犯罪,在界定食品安全持有型犯罪时,可以要求行为人具有主观上的故意,即明知是不符合安全标准的食品而持有的,构成该罪。如果主观上并不知道该食品不符合安全标准,可不按照食品安全持有型犯罪处罚。

3.3 完善刑罚设置,增设资格刑

与台湾地区食品安全刑法规制相比,中国大陆刑罚设置的缺陷主要体现在罚金刑和资格刑两个方面,因此可以借鉴台湾地区食品安全刑法规制在罚金刑和资格刑方面的经验,以完善中国大陆食品犯罪的刑罚设置。就罚金刑而言,建议中国大陆刑法参照台湾地区的做法,针对生产、销售、持有不安全食品3种行为,规定不同层次的罚金。具体来看,生产不安全食品犯罪的罚金应最高,因为其是食品安全问题产生的根源,社会危害性最大;而销售和持有不安全食品犯罪的行为罚金可以保持在同一个水平。不仅如此,罚金刑还应将自然人犯罪和单位犯罪区别开来,在同等情节之下,针对单位犯罪的罚金数额应远高于自然人犯罪,因为食品安全单位犯罪的社会危害性显然更大,要通过高额罚金的形式,直接消除其再次进行食品犯罪的能力。就资格刑而言,中国大陆刑法应针对单位食品犯罪和自然人食品犯罪设置不同的资格刑,针对单位食品犯罪,可引入台湾地区的刑事破产资格刑,剥夺其继续从事食品行业生产和经营的资格。针对自然

人食品犯罪,可依据其情节严重的程度和食品犯罪的次数,临时剥夺或永久剥夺其经营食品行业的资格。2011年《刑法修正案(八)》增设的“禁止令”可以在一定期限内禁止食品犯罪者继续从业,有适用对象、条件、期限等的严格限制,且具有选择适用的特点,虽尚不足以替代资格刑,但它提供了一个反思现有资格刑配置、扩充资格刑类型的契机^[10]。

2009年中国大陆颁布《中华人民共和国食品安全法》以后,其食品安全犯罪刑法规制又向前迈进了一大步,但从近几年其刑法规制的实践效果来看,由于其食品安全犯罪、违法成本过低的问题,导致其食品安全犯罪和违法现象较为突出。在2015年10月即将实施新《食品安全法》中,希望能够弥补中国大陆当前食品安全刑法规制的不足,以为新时期中国大陆的食品安全保驾护航。

参考文献

- 1 梅传强,秦宗川.海峡两岸危害食品犯罪刑法规制比较研究[J].海峡法学,2014(2):3~15.
- 2 毕博.台湾食品安全监管法律制度及其借鉴意义[J].安徽农业科学,2013(1):2 261~2 262.
- 3 陈政位,范宇平,李天裕.台湾猪肉安全制度管理探讨——以病(毙)死猪犯罪防治为例[J].农业经济半年刊(台湾),2008(83):103.
- 4 黄俊凌.台湾食品安全监管体系的现状、问题及其发展趋势[J].台湾研究,2014(2):97~93.
- 5 左袖阳.食品安全刑法立法的回顾与展望[J].湖北社会科学,2012(5):149.
- 6 刘仁文.中国食品安全的刑法规制[J].吉林大学社会科学学报,2012(4):110.
- 7 张明楷.简评近年来的刑事司法解释[J].清华法学,2014(1):15.
- 8 全世文,曾寅初.我国食品犯罪的惩处强度及其相关因素分析——基于160例食品犯罪案件的分析[J].中国刑事法杂志,2013(4):89.
- 9 李荣.我国刑罚体系外资格刑的整合[J].法学论坛,2007(3):66~71.
- 10 张伟珂.资格刑类型扩充论——以《刑法修正案(八)》为视角[J].新疆警官高等专科学校学报,2011(4):21.