

中国食品安全的刑法规制

Criminal law and regulation of food safety in China

张锋学

ZHANG Feng-xue

(广东农工商职业技术学院管理系, 广东 广州 510507)

(Management Department of Guangdong AIB Polytechnic College, Guangdong, Guangzhou 510507, China)

摘要:中国食品安全监管存在四大问题,即食品安全法律体系太单薄、现行刑法对食品安全犯罪的规制存在明显缺陷、监管人员对食品安全犯罪的危害性认识不足、缺乏具有实际可操作性的监管失职人员问责制度,这些问题的存在导致近几年来食品安全问题频发。要解决这些问题,需要建立以刑法规制为主导的法律规制体系、统一各种危害食品安全犯罪的罪名、完善社会监督预防体系。

关键词:食品安全;刑法规制;食品安全监管

Abstract: There are four major problems existing in China's food safety supervision and management. They are imperfection in the system of laws on food safety, obvious defect of current criminal law governing food safety crimes, insufficient understanding for supervisory staff to hazard of food safety crimes, absence of workable accountability system for supervisory staff who spoil their duty. Those existing problems have caused frequent crisis of food safety. To tackle these problems, a legally governing system, which should be mainly supported by the system of criminal law, needs to be established to unify names of crime for food safety crime and to perfect social supervisory preventive system.

Keywords: food safety; criminal regulation; food safety supervision

1974 年,“食品安全”概念由联合国组织提出,并从三个方面详细阐释了其内涵,随后,英国、欧盟、日本等经济发达国家先后出台适合本国国情的食品安全法律法规^[1]。在中国,近几年来,食品安全问题已经成为各大媒体反复报道的持续热点话题。从表面上看,媒体的反复报道已经让该话题似乎不再有新闻价值,但是,由于相关法律规制体系的立法缺失,以及政府相关监管部门工作人员的监管不力,导致公众对中国食品安全现状和未来的担忧日益加剧。目前,党中央已经将食品安全问题上升到国家战略的高度加以重视,这就使如何有效保障中国食品安全的问题再次摆在各级政府

监管部门的面前。事实上,如何从根本上杜绝食品安全问题,已经成为社会各界面临的一个重大难题。

1 中国现行食品安全法律规制的现状

目前,中国食品安全问题日趋严峻,各种危害食品安全案件高频率出现,但是,中国现行食品安全法规规制的现状却难以令人满意。

(1) 中国食品安全法律体系太单薄,仅仅只有一部《食品安全法》,并没有形成完整的法律体系,与其他国家相比,现有法律没能充分反映新形势下消费者对食品安全的要求,而且中国对不同种类的食品以及针对重要环节进行规定的法律法规也还很欠缺^[2]。目前,中国与食品安全监管有关的法律法规很多。其中法律共计 21 部、行政法规共计 40 部,行政规章共计 150 部。从数量上看,似乎已经形成了完善的法律、法规体系。但事实上,如此庞杂混乱的法律、法规体系直接导致了相关规定的实际可操作性较差。

在实践中,由于各种位阶的法律文件衔接不紧密,使得处罚的实际效果和对食品犯罪的震慑作用大打折扣的现象屡见不鲜。一些本应当追究刑事责任的食品安全犯罪行为仅仅被处以行政处罚。这种以罚代刑的处罚方式不仅大大降低了犯罪的成本,还为相关监管部门的腐败提供了土壤。从立法技术的角度看,如此庞杂的法律、法规体系不仅不能有效防范食品安全犯罪,反而是造成监管不力的罪魁祸首。目前众多危害食品安全的案例中,犯罪嫌疑人为了生产和销售企业居多。但是,尽管中国现行的食品安全法律规制体系庞杂,但真正涉及企业社会责任和法律责任的部分并不多。企业社会责任的外部动力机制主要包括政府、国际组织、非政府组织、公民运动等主题对企业社会责任的推进^[3]。如果没有足够的法律震慑力,不仅不能有效预防生产和销售的企业从事犯罪活动,反而会变相刺激和鼓励从事生产、销售的企业基于利润的动机积极主动地去从事危害食品安全的事情。

作者简介:张锋学(1975—),男,广东农工商职业技术学院副教授,硕士。E-mail:59803180@qq.com

收稿日期:2014-09-15

(2) 中国现行刑法对食品安全犯罪的规制存在明显缺陷。中国刑法 143 条规定了生产、销售不符合卫生标准的食品罪,144 条规定了生产、销售有毒、有害食品罪。中国现行《食品安全法》颁布实施后,将食品卫生问题直接提升到了食品安全问题。《食品安全法》第 98 条关于违反食品安全的处罚规定,实际上是将处罚的具体规定推给了刑法,但是,中国现行刑法并没有为之作出相应的修改。考虑到两部法律对违法犯罪范围的界定大不相同,基于后法优于前法的基本法理,就导致《食品安全法》的规定直接因为缺乏刑法的配套规制而流于形式。事实上,对比中国现行《刑法》与《食品安全法》不难发现,对“不符合安全标准的食品”中的标准、对“有毒、有害食品的认定”、对“生产、销售有毒、有害食品罪的客观方面的表现形式的具体要求”等方面,两部法律的规定差异较大。两部法律具体内容未能有效衔接,将导致监管部门在适用法律时产生困惑,从而引起不作为的现象大量发生。

(3) 对食品安全犯罪的危害性认识不足,缺乏具有实际可操作性的监管失职人员问责制度。在中国传统刑法中,不作为行为与持有行为也应当承担刑事责任。有学者^[4]认为,不作为应当承担刑事责任,但持有型行为则应承担行政责任。笔者认为,持有型行为也有扩大化之趋势,即只要某人对某种事态应该控制、能够控制却没有控制而令其发生的,就应承担刑事责任。认识上的不足不应成为免于刑事处罚的理由。危害食品安全的犯罪存在双重客体,即国家的经济秩序和国家安全;但是,中国现行刑法却将该罪归类到“破坏社会主义市场经济秩序罪”中,这种归类显然低估了危害食品安全犯罪对国家安全的危害。尽管现代刑罚理念强调轻刑化,但由于该罪不仅危害经济秩序,还对公民人身健康与安全,乃至对国家安全都造成了巨大的威胁,因此将该罪从破坏经济层面提升到危害国家安全的战略层面显得尤为重要。

从立法技术的角度来看,中国现行《刑法》与《食品安全法》衔接的脱节也反映了立法者对食品安全犯罪的危害性存在明显的认识不足。立法层面上的认识不足造成的直接不良后果就是政府相关监管失职人员问责制度形同虚设。

目前,现行的对监管失职人员的问责规定主要体现在国务院第 310 号令颁布的《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》和《突发公共卫生事件应急条例》。从这 2 个文件的内容来看,立法者并不想真正追究政府机关相关失职人员的责任。食品安全由多个部门联合监管,一旦发生食品安全事件,容易出现各个部门之间相互推诿、逃避责任的局面;同时中国食品安全监管过程中,一般只重视审批环节,忽略监管环节。因此,《食品安全法》以及其他相关法律更应该对政府的监管责任加以重视,统一监管责任,细化部门职权,设置失职人员问责制,以追究相关负责人的责任^[5]。但是,现行问责制度的确无法对监管人员的失职产生震慑,这也是造成中国危害食品安全犯罪日益增多的根本原因之一。

2 中国食品安全刑法规制路径的探讨

考虑到中国现行法律制度对危害食品安全的违法犯罪行为预防和查处存在明显不足。笔者认为,应加强立法和执法,强化刑法规制,以达到彻底遏制危害食品安全犯罪行为的目的。具体来说,可以从以下几个方面着手:

(1) 建立以刑法规制为主,行政法规、规章等规制为辅的法律规制体系。目前,中国食品安全问题的现状已经不是简单的行政处罚所能解决。行政处罚在面对食品安全犯罪震慑力明显不够,这就使犯罪成本相对巨额犯罪利润来说变得微不足道。尽管相关政府监管部门进行了一些查处,但由于犯罪成本与犯罪利润的严重失衡导致危害食品安全的犯罪行为层出不穷。

为了有效预防和惩处危害食品安全的犯罪,笔者认为,当务之急是设法大幅度提高危害食品安全犯罪的犯罪成本。考虑到当前危害食品安全的犯罪已经泛滥成灾,有必要采取“乱世用重典”的防治理念。该理念应坚持以刑罚为主、行政处罚为辅,打罚结合逐步建立从食品种植到消费的一体化防治体系。

刑法规制与行政法规、规章规制的合成规制体系首先应统一食品安全的标准。在通常情况下,食品安全的标准是由行政法规、规章和相关政策来规定的。考虑到全社会预防与处罚一盘棋的需要,没有必要授权各个地方政府自行制定食品安全的标准。应参照国外其他食品安全监管较好的国家的经验和标准,结合中国国情,制定既符合中国国情又具有中国特色的标准。制定该标准时没必要把自己定位为发展中国家并降低食品安全标准,为了保护落后的产业而有意降低行业标准,最终只会毁了这个产业。相反,要通过高标准来刺激技术落后的企业积极主动地提升企业的技术水平,政府应该参照国际上大多数国家通用的食品安全标准来确立中国的标准。这是因为,只有严格的食品安全标准才能为社会提供安全系数较高的放心食品。全国统一的标准颁布后,还需按照该标准制定达到危害食品安全程度的危害标准,该标准制定后将作为适用中国《刑法》追究犯罪嫌疑人刑事责任的唯一依据。也就是说,该标准将成为犯罪嫌疑人罪与非罪的唯一标准。该标准的制定有利于中国《食品安全法》的相关条文直接与中国《刑法》的刑罚内容挂钩,便于及时查处危害食品安全的犯罪行为。以刑法规制为主,行政法规、规章等规制为辅的法律规制体系可以有效防止各种规范性文件的相互冲突,也可以防止出现各种规范性文件都不对相关违法犯罪行为进行规范的犯罪真空。

(2) 应当统一各种现行的危害食品安全犯罪的罪名。这是因为社会和科技的发展日新月异,我们随时会面对新的食品 and 食品犯罪形式。如果采取一一列举的方式来增设各种新出现的危害食品犯罪行为的罪名,违反了刑法经济的基本原则,其结果将导致刑法篇幅十分冗长。考虑到法律的

颁布和实施具有滞后性,即使不断地增设罪名,也可能无法赶上社会发展的客观需要。为此,笔者认为用一个总的“危害食品安全罪”来取代所有食品领域的犯罪显然更为高效。鉴于危害食品安全行为的巨大社会危害性,应该扩大该罪的处罚范围并将该罪名放在“危害公共安全”一章中。诸如“非法生产、销售食品行为”、“生产、销售不符合安全标准的食品行为”、“违反食品安全管理标准的行为”、“食品安全事故不上报行为”等,只要与食品安全有关且又属于危害食品安全的行为,无论该行为是间接的还是直接的,都应将其纳入刑罚的范畴。“危害食品安全罪”的覆盖范围应遍及生产、加工、包装、储存、运输、销售等所有环节。立法机关应将每一个环节入罪的具体标准量化,以便实际问责时具有较强的可操作性。当然,刑罚作为一种严酷的处罚手段,不到万不得已不宜加重使用。考虑到中国食品安全的现状已经达到触目惊心、无法容忍的地步,适当加重处罚反而体现了政府重视民生、保护民生的决心。为此,即将在 2015 年 10 月 1 日正式实施的新的食品安全法充分贯彻了重典治乱的立法思想。该法针对现行食品安全法中存在的“监管不力”、“杂乱管理”、“小摊小贩仍处监管真空”等急需解决的问题制定了号称“史上最严厉”的惩罚措施,强化了民事法律责任的追究,这些措施的实施有望在一定程度上缓解中国的食品危机现状。

另外,从中国的历史来看,“乱世用重典”固然有立竿见影的效果,但也不能一味采取“无情打击”的方式置人于死地。事实上,将行政处罚作为辅助方法来规制轻微危害食品安全的行为还是很有必要的。在重视行政处罚的辅助作用的同时,还必须防止以罚代刑的极端惩处方式。要达到这个目的,就必须做到行政法规和行政规章等规范性文件都有明确具体的适用行政处罚的危害食品安全的规范,避免采用含糊的、笼统的,缺乏实际可操作性的用语。法规、规章的制定在避免负有监管职责的执法者享有过大自由裁量权的同时,还要避免因具体法规、规章过多、过杂,给执法者带来适用上的困惑。事实上,新的即将实施的食品安全法已将行政拘留作为一种新的处罚措施纳入处罚体系。

食品安全犯罪作为经济型犯罪的一种,除了运用罚金刑、资格刑进行惩治外,还应该完善社会监督体系,达到预防食品安全犯罪的目的^[6]。为此,政府应当加强宣传,提高认识,严惩监管失职人员。在日常生活中,尽管每一个人都不愿意吃到有毒、有害食品,但是,当面临巨额经济利益的诱惑时,生产者和销售者仅凭良心去完成生产和销售显然很不现实。目前,社会公共道德日益沦丧,利己主义疯狂流行,已经触及社会能够容忍的底线。只有加强宣传,通过对全社会进行广泛有效的宣传,努力提高普通民众,尤其是从事生产和销售的民众对从事有毒、有害食品生产和销售的认识,教育他们自觉抵制有毒、有害食品的生产 and 销售,才能断绝有毒、有害食品的源头。

当前,危害食品安全的行为之所以泛滥成灾,根本原因之一在于监管不力。从目前中国食品安全监督体系中相关环节和主体之间的协调沟通质量和水平来看,与食品安全质量监管的要求还有差距^[7]。负有监管职责的监管人员的不作为行为不仅助长了犯罪嫌疑人的气焰,还间接为危害食品安全犯罪行为充当了保护伞。为此,中国《刑法修正案(八)》中新增了追究食品安全监督管理人员“食品监管渎职罪”的内容,即“负有食品安全监督管理职责的国家机关工作人员,滥用职权或者玩忽职守,导致发生重大食品安全事故或者造成其他严重后果的,处 5 年以下有期徒刑或者拘役;造成特别严重后果的,处 5 年以上 10 年以下有期徒刑”。“徇私舞弊犯前款罪的,从重处罚。”

笔者认为,前述条文中的导致发生重大食品安全事故或者造成其他严重后果在实践中仍然缺乏实际可操作性。从监管的现实来看,事故发生后,官员的注意力都放在如何掩盖事实和如何减少负面影响上。大事化小、小事化无是官场常见的处理方式。虽然中国《刑法修正案(八)》将监管人员失职纳入刑罚的范畴,但追究相关责任人尤其是国家机关的公职监管人员的刑事责任,在实践中依然罕见。考虑到危害食品安全的行为每天依旧大量发生,有必要进一步细化《刑法修正案(八)》的问责规定,使刑法不仅对实施危害食品安全的犯罪嫌疑人起到预防作用,同时还要对国家机关的公职监管人员实施不作为行为时起到震慑作用。只有迫使相关监管人员努力提高监管水平,积极主动地完成食品监管的艰巨任务,才能使公众真正消费到放心的食品。

参考文献

- 1 廉恩臣. 欧盟食品安全法律体系评析[J]. 政法论丛, 2010(2):95.
- 2 李红, 张天. 食品安全政策与标准[M]. 北京: 中国商业出版社, 2008:11.
- 3 王丹. 政府推进企业社会责任法律问题研究[M]. 北京: 法律出版社, 2010:2.
- 4 劳东燕. 公共政策与风险社会的刑法[J]. 中国社会科学, 2007(3):126~139.
- 5 廖卫东. 食品公共安全规制: 制度与政策研究[M]. 北京: 经济管理出版社, 2011:139~140.
- 6 王牧. 中国犯罪对策研究[M]. 长春: 吉林人民出版社, 2004: 237~243.
- 7 管晓, 易翠平, 徐斐. 关于我国食品安全标准问题的思考[J]. 食品与机械, 2009, 25(3):143~145.