

中国食品安全刑法规制的实践困境与完善路径

The practical dilemma and improvement path of the criminal law regulation of food safety

刘晓丹

LIU Xiao-dan

(广东食品药品职业学院, 广东 广州 510520)

(Guangdong Food and Drug Vocational College, Guangzhou, Guangdong 510520, China)

摘要:当前中国实行的是以食品生产销售者犯罪为主,食品安全监管者犯罪为辅,并兼顾食品运输储存犯罪的食品安全刑法规制体系,但仍然存在同食品安全全过程控制的潮流相悖、忽视食品安全犯罪对公共安全的危害,以及忽视食品安全犯罪的经济属性等现实困境。必须通过对严重危害食品安全行为进行全过程刑法规制,比照危害公共安全类犯罪加大刑罚力度,以及充分发挥罚金刑的作用等有效路径,对现有刑法规制进行相应的完善。

关键词:食品安全;刑法规制;实践困境;犯罪

Abstract: At present, the crime of food producers is the main one in the food safety regulation system, and some crimes in food safety regulators as well as in transport and storage. However, There are still a series of dilemma about it, including the contrary to the trend of whole food safety process control, ignoring the public security character of food safety crime, and the neglect of its economic attribute of food safety crime. Therefore, we should increase the penalties according to the crime of endangering public safety and enforce the criminal law regulation. Furthermore, a severe fine penalty should be undertaken, so that the existing criminal law for food safety could be improved.

Keywords: food safety; regulation of criminal law; practical dilemma; crime

进入 21 世纪以来,随着中国工业化进程的进一步深入,食品安全问题开始频繁进入公众视野并成为人们关注的热点。由于食品安全与人们的生命健康安全息息相关,严重的食品安全问题必然对人民的安全状况乃至社会稳定造成重大威胁,使用刑法规制应对这种严重威胁成为现代社会的必然选择^[1]。然而,由于食品安全在现代社会出现的若干新特

点,食品安全刑法规制并没有据此进行充分的调整,导致食品安全刑法规制在具体实践中陷入一系列困境之中,有必要对其运行现状进行检视,找出这些困境的原因所在,并采取针对性的措施对其进行必要的完善。

1 食品安全刑法规制的现状检视

由于近年来中国食品安全日益成为社会焦点问题之一,食品安全刑法规制日益受到立法者的重视,并一改过去只重视食品生产销售者食品安全犯罪的传统,形成了以食品生产销售者犯罪为主,食品安全监管者犯罪为辅,并兼顾食品运输储存犯罪的食品安全刑法规制的格局。

1.1 以食品生产销售者犯罪为主

在 2011 年中国通过《刑法修正案八》增加了食品安全监管人员渎职罪,从而将食品安全监管者纳入到刑法规制的范畴之前,但对食品安全进行刑法规制的专门罪名就只有第 133 条和第 134 条分别规定的生产销售不符合安全标准食品罪以及生产销售有毒有害食品罪两个罪名。即使在食品安全监管人员渎职罪实行之后,食品安全刑法规制的三个专门罪名中,食品生产销售者犯罪也占了两个。因此,中国当前对食品安全的刑法规制采取的是以食品生产销售者犯罪为主的政策。根据现行《刑法》第 133 条和 134 条的具体规定,生产销售不符合安全标准和有毒有害食品罪的犯罪主体都是不特定的食品生产销售者,针对的均为其明知生产销售不符合安全标准或者有毒有害食品会导致相应的食品安全隐患而仍然生产销售的间接故意行为,这些行为均直接侵犯了良好的食品安全秩序以及人民的生命健康安全。这两个罪名在具体表现上仍然存在一定区别,生产销售不符合安全标准食品罪只需要相应食品没有达到安全标准,并达到造成严重的食品安全事故可能的程度即构成犯罪;生产销售有毒有害食品罪则只需生产和销售的食品中被掺入有毒有害的非食品原料即构成犯罪。

1.2 以食品安全监管者犯罪为辅

食品安全监管者纳入食品安全刑法规制是在近年来食

作者简介: 刘晓丹(1979—),女,广东食品药品职业学院讲师,硕士。

E-mail: liuxiaodan79@163.com

收稿日期: 2016-11-01

品安全事故频发,食品安全监管的作用日益突出的情况下才作出的从行政监管方面保证食品安全的重大刑事立法举措。具体法律依据是 2011 年《刑法修正案八》新增的《刑法》第 408 条之一,其中具体规定了食品安全监管渎职罪,并由此形成了当前食品安全刑法规制的以食品生产销售者犯罪为主,食品安全监管者犯罪为辅的基本格局。食品安全监管渎职罪的犯罪主体必须具有承担相应食品安全监管职责的特定身份,即作为相应食品安全行政监管部门,主要是食品药品监督管理机关,以及卫生、农业、质量监督以及工商行政等与食品安全监管相关的诸多部门。行政监管作为现代社会保证食品安全的主要手段,相关工作人员渎职不仅会导致对人民生命健康的严重威胁,而且会严重损害相关政府部门的权威,将其纳入食品安全刑法规制是现代社会行政监管在保证食品安全方面的重要性日益增加的必然结果。食品安全监管渎职罪分成玩忽职守和滥用职权两种情况,在主观上前者为过失型犯罪,而后者为故意型犯罪,而在客观上两者都导致了严重的食品安全事故或其他严重后果,对公众的生命健康安全产生了严重的威胁。

1.3 兼顾食品运输储存者犯罪

在对食品安全造成重大危害的犯罪行为中,除了生产销售不符合安全标准和有毒有害食品以及食品安全监管渎职外,还包括对不符合安全标准和有毒有害食品进行运输和储存的行为。在《刑法》的具体规定中,并没有直接将食品运输储存者在纳入到刑法规制的范畴。当前对这种对食品安全同样具有严重危害性的犯罪行为进行刑法规制的法律依据,主要是以司法解释形式存在的 2013 年开始施行的《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》第 14 条第 2 款,其中明确了运输储存不符合安全标准和有毒有害食品的主体作为生产销售不符合安全标准和有毒有害食品罪帮助犯的性质,并按照生产销售不符合安全标准和有毒有害食品罪的相关标准对其进行相应的刑法规制。因此,当前食品安全刑法规制的范围除了食品生产销售者以及监管者之外,事实上也兼顾了食品运输储存者。

除了以上主要的食品安全刑法规制的内容外,根据现有《刑法》的相关规定,同食品安全相关的罪名还包括了生产销售伪劣产品罪、非法经营罪以及危害公共安全罪等。这些罪名同专门的食品安全犯罪一起,共同形成了现有的食品安全刑法规制体系。

2 食品安全刑法规制的现实困境

当前以食品生产销售者犯罪为主,食品安全监管者犯罪为辅,并兼顾食品运输储存者在犯罪的食品安全刑法规制体系,虽然对食品安全犯罪形成了一定的遏制,但并没有从根本上改变严重食品安全事故频繁发生的严峻现状。食品安全刑法规制的这种现实困境,主要表现为以下方面。

2.1 同食品安全全过程控制的潮流相悖

以美国 2002 年通过的《生物反恐法案》为标志,现代社会对食品安全的规制开始进入了“从农田到餐桌”,即从食品原材料生产到最后消费的全过程控制的时代。根据这种食

品安全全过程控制的精神,要保证食品安全,就必须对所有的同食品安全相关的环节进行全面监控,并在出现食品安全问题时能通过可追溯体系迅速找到问题所在并及时进行矫正^[2]。对于食品安全的刑法规制来说,意味着相应的罪名设置必须涵盖所有同食品安全相关的从食品原材料生产到最后消费的环节。然而,就现行《刑法》对食品安全犯罪的规定,食品安全刑法规制的范围只包括了食品的生产销售以及行政监管行为,对其他同样可能严重威胁食品安全的行为,如食品原材料生产和销售、食品及其原材料的运输和储存等均缺乏专门的罪名设置。虽然食品运输和储存环节以司法解释的形式作为食品生产和销售的帮助行为纳入了刑事规制的范围^[3],但独立罪名设置的缺乏使这种刑法规制的作用受到了严重的限制。因此,当前食品安全刑法规制只涵盖了食品安全相关过程的有限部分,同食品安全全过程控制的时代潮流直接相悖,必然严重限制了其打击严重危害食品安全行为的作用。

2.2 忽视食品安全犯罪对公共安全的危害

食品安全之所以在现代社会成为公众关注的热点问题,根本原因在于其对人民生命健康安全可能产生的严重威胁,亦即食品安全事件对大众生命健康这一公共安全造成的普遍危害。因此,从本质上来讲,食品安全犯罪应当属于危害公共安全类的犯罪。正是由于这一原因,中国《刑法》对食品安全犯罪的处罚一再加重,而且规范的范围也一再扩大^[4]。然而,就现行《刑法》对食品安全犯罪的相关规定而言,仍然没有充分体现其危害公共安全的属性,对其的惩罚力度远较同类的危害公共安全罪为轻,调整的范围也没有扩大到可能严重危害食品安全的所有行为。从量刑标准来看,食品安全犯罪的自由刑标准为最低拘役,最高分别为无期徒刑、死刑和 10 年有期徒刑,远较危害公共安全罪的最低 10 年,最高死刑的标准为低。从调整范围来看,如毒品以及枪械类危害公共安全的刑法规制均设置有持有类罪名,如非法持有毒品以及非法持有枪械罪,但食品安全的刑法规制并没有设置持有有毒有害或不符合安全标准食品罪,虽然其对公共安全的危害性一点也不亚于非法持有毒品或枪械的行为。忽视食品安全犯罪对公共安全的危害,必然导致对相应的严重危害公众生命健康安全食品安全犯罪惩罚过轻甚至没有纳入刑法规制的后果,从而使相应食品安全隐患得不到有效遏制,使相应的刑法规制陷入困境。

2.3 忽视食品安全犯罪的经济属性

食品安全事件在现代社会的大规模出现并日益成为社会热点的根本原因,在于当前食品商品化率的日益提高。多数食品安全犯罪的发生,其动机在于非法牟利。虽然食品安全犯罪的主体对食品安全事件的发生存在间接故意,但其直接目的一般在于获取更多的利润。因此,现有食品安全犯罪的经济属性非常明显。要从根本上杜绝食品安全犯罪行为的发生,就必须针对此类犯罪行为获取更多经济利益的根本目的,对其实行相应的经济制裁。通过大大增加食品犯罪行为的经济风险,使其意识到从事相应犯罪行为在经济上得不偿失,从而对可能的食品安全犯罪行为进行有效的经济控

制。正是考虑到食品安全犯罪经济属性的存在,现行《刑法》对食品安全犯罪中的食品生产销售者犯罪均规定了并行的罚金刑。然而,这种罚金刑却规定了经营额两倍以下的上限,考虑到多数并没有被发现的存在安全隐患的食品,这一罚金刑的设置明显偏低,不足以对生产销售不符合安全标准和有毒有害食品的食品经营者形成足够的经济威慑^[5]。现行《刑法》对食品安全犯罪经济属性的明显忽视,必然导致其不能有效遏制利益驱动下的潜在犯罪者铤而走险,从而使食品安全的刑法规制陷入相应困境。

3 食品安全刑法规制的完善路径

3.1 对严重危害食品安全行为进行全过程刑法规制

食品安全的刑法规制要对各种严重危害食品安全的行为进行有效遏制,就必须顺应当前对食品安全全过程控制的时代潮流,适当扩大食品安全犯罪的调整范围,将可能严重危害食品安全的相应行为均纳入到刑法规制的范围之中,对严重危害食品安全行为进行全过程刑法规制^[6]。具体来讲,有必要对现行《刑法》进行以下方面的修改。首先,考虑到食品原材料对食品安全的重要作用,有必要将食品原材料的生产销售纳入食品安全刑法规制的范畴,增设生产销售不符合安全标准和有毒有害食品原材料罪。其次,考虑到运输和储存不符合安全标准以及有毒有害食品及其原材料对食品安全的危害性,建议将运输和储存不符合安全标准和有毒有害食品罪,从生产销售不符合安全标准和有毒有害食品罪中独立出来^[7],再加上运输和储存不符合安全标准和有毒有害食品原材料的行为,增设运输和储存不符合安全标准和有毒有害食品及原材料罪。最后,考虑到有毒有害和不符合安全标准食品对公众生命健康安全的严重威胁,建议增设持有型食品安全罪名,即在刑法中增设非法携带不符合安全标准和有毒有害食品及原材料罪。

3.2 比照危害公共安全类犯罪加大刑罚力度

针对当前《刑法》忽视食品安全犯罪对公共安全的严重危害,从而对其惩罚力度不够,甚至将某些严重危害食品安全的行为没有纳入刑法规制范围的问题。建议比照危害公共安全类范围的刑法规制方式,加大对食品安全犯罪的刑罚力度^[8]。首先,将生产销售不符合安全标准和有毒有害食品罪以及食品安全监管渎职罪的基本刑均比照危害公共安全罪确定为最低 10 年最高死刑。其次,考虑到食品安全犯罪的情节轻重,可以对情节轻微的犯罪行为实行减轻处罚,但减轻处罚后的刑期最低不能低于 3 年,最高可以设定为 7 年。最后,考虑到食品安全犯罪主体或者为间接故意或者具有特殊身份的情况,其主观恶性明显较普通过失型犯罪为大,建议不允许对此类犯罪实行缓刑。

3.3 充分发挥罚金刑的作用

考虑到食品安全犯罪所具有的经济属性,必须充分发挥罚金刑的作用,增大相应犯罪行为的经济成本和风险,才能使刑法规制能从经济根源上对食品安全犯罪行为起到相应的遏制作用^[9]。具体来讲,有必要对现行《刑法》对食品安全犯罪并处销售额的 50% 以上 2 倍以下的罚金刑模式进行相

应的调整。首先,针对罚金刑的基准为相应食品销售额的问题。因为生产销售不符合安全标准和有毒有害食品的行为,对社会产生的实际经济损失同其销售额并不存在必然联系,建议改为按其造成的实际损害为罚金刑的基准。实际损害的具体评估可以委托权威的第三方机构进行处理。其次,考虑到食品安全犯罪对公众生命健康安全的全面威胁,有必要加重罚金刑的处罚力度。建议按照其造成实际损害的 1 倍以上 10 倍以下,而不是现行的 50% 以上两倍以下进行处罚。最后,考虑到食品安全犯罪在很多时候均属于单位型犯罪,有必要将食品安全犯罪的并处罚金刑的规定调整为并处和单处并行的规定。对于食品安全犯罪的单位主体来讲,对其可以单处罚金刑。对于食品安全犯罪的个人主体来讲,则对其并处罚金刑。

4 结语

由于食品安全直接关系到人们的生命健康安全,对严重危害食品安全的行为实行刑法规制是现代社会必然的选择。然而,由于中国现行《刑法》对食品安全的规制并没有充分考虑到食品安全在现代社会所具有的全新特征,因此在具体实践中必然陷入相应的现实困境。要使食品安全刑法规制能够真正起到遏制严重危害人民生命健康安全食品安全犯罪行为,就必须通过有效的路径对现有刑法规制进行相应的完善。

参考文献

[1] 谭雅颖. 食品安全犯罪刑法规制的审视与完善[J]. 食品与机械, 2015, 31(6): 270-272.

[2] 袁园, 吴金玉. 实探美国食品及农产品可追溯体系[J]. 世界农业, 2015(9): 185-187.

[3] 刘利珍, 霍建平. 风险社会下中国食品安全刑法规制的转型[J]. 食品与机械, 2016, 32(11): 232-235.

[4] 霍聪聪. 论我国食品安全犯罪的刑法规制——以风险社会理论为切入点[D]. 重庆: 重庆大学, 2015: 2-9.

[5] 李森, 陈烨. 中国食品安全犯罪的罚金刑修订与评析——基于与国外刑法典中相关规制的比较[J]. 湖南农业大学学报: 社会科学版, 2014(1): 84-88.

[6] 张德军. 刑法规制危害食品安全犯罪的系统论思考[J]. 中州学刊, 2015(1): 61-67.

[7] 刘鹏, 冯卫国. 食品安全犯罪刑法规制: 法律归属与要件扩容[J]. 东南学术, 2014(5): 152-157.

[8] 李彬, 张爱娥. 食品安全刑法保护制度的缺陷与完善[J]. 人民论坛, 2016(2): 124-126.

[9] 杨振发. 新加坡食品安全刑法保护制度对我国的启示[J]. 食品工业科技, 2015, 36(4): 28-30.