

中国食品安全犯罪的刑事政策研究

Study on criminal policy of food safety crime in China

梅传强

刁雪云

MEI Chuan-qiang DIAO Xue-yun

(西南政法大学, 重庆 401120)

(Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, China)

摘要:随着工业化进程的加深,现代社会的食品安全威胁具有常态化和严重化的特点,从而对食品安全犯罪的刑事政策提出了新的要求。就当前中国《刑法》所体现的刑事政策来看,其存在定罪范围过于狭窄、量刑偏轻、刑事规制作用过小等问题,有必要通过扩大刑法调整范围,量刑上以严为主,刑事规制和行政规制密切配合等刑事政策的转变,以更好地适应当前食品安全保证的新形势。

关键词:食品安全;食品安全犯罪;刑事政策;刑法

Abstract: With the deepening of the process of industrialization, the threat of food security in modern society has the characteristics of normalization and severity, and thus put forward new requirements for the criminal policy of food safety crime. In view of the current criminal policy in the criminal law of our country, there are still a series of problems, such as the conviction scope is too narrow, punishment is too light, and the role of criminal regulation is too small, it is necessary to change the current criminal policy, take some efficient measures, such as expanding the scope of the criminal law, more severe sentencing, close cooperation between the criminal regulation and administrative regulation, in order to better adapt to the new situation of the current food safety guarantee.

Keywords: food safety; food safety crime; criminal policy; criminal law

随着中国工业化进程的逐渐加深,居民食品的商品化趋势日益明显。而与食品商品化趋势同步的,则是各种食品生产和经营过程中出现的食品安全事故的日益增加和相应的食品安全犯罪的日益普遍。中国每年食物中毒的实际人数可能达到了 20~40 万。实际上,据人民公安报^[1]报道,其在 2014 年即侦破食品犯罪案件 12 000 余件,抓获犯罪嫌疑人 18 000 余名,2015 年进一步上升到 15 000 余件和 22 000 余名。如此大规模的食品犯罪活动,意味着其可能导致食品中

毒的被害人数肯定数倍甚至数十倍于被抓获的犯罪嫌疑人,食物安全犯罪的严峻形势可见一斑。正是在食品安全犯罪及其对人民的生命健康安全威胁日益常态化的背景下,有必要对中国当前的食品安全犯罪的刑事政策进行深入的分析 and 研究,以最大程度发挥其对食品安全犯罪的遏制作用。

1 中国刑法关于食品安全犯罪的具体规定

中国食品安全犯罪的刑事政策,首先体现在当前《刑法》对食品安全犯罪的具体规定之中。具体来讲,中国刑法对食品安全犯罪的规定主要表现在以下方面。

1.1 食品生产经营者的罪行设置

食品生产经营者是食品安全犯罪最重要的主体,中国刑法为其专门设置了生产销售不符合卫生标准以及有毒有害食品罪。这两个罪名分别规定在现行《刑法》第 143 条和第 144 条之中。根据《刑法》第 143 条和第 144 条的相关规定,这两个罪名的主体可以是任何人,只要其从事了食品生产和销售行为即可以成为生产销售有毒有害以及不符合安全标准食品罪的主体。之所以将这两种行为设置为法定的罪名,主要是因为其犯罪客观上均对社会造成了严重的危害,不仅直接损害了国家良好的食品安全管理秩序,而且还直接对不特定民众的生命健康安全构成了直接的威胁。当然,这两种罪名虽然对社会造成的危害非常类似,但其产生危害的作用过程并不完全相同。因为生产销售不符合卫生标准的食品,并不一定会导致食品中毒等对消费者的生命健康产生威胁的后果,因此只有这一行为可能导致严重威胁消费者的生命健康时,即具有足够危险时,罪名才成立,而且并不需要产生实际损害后果,属于危险犯。而生产销售有毒有害食品罪则只要实施了相应行为,即构成犯罪,而不问其是否产生了相应后果。这两种罪名在主观上必须为故意,过失不构成犯罪。

1.2 食品安全监管者的罪行设置

近年来对食品安全加强刑事规制的最重要举措之一是 2011 年在现行《刑法》中增加了第 408 条之一,即《刑法修正案(八)》。这一刑法修正案改变了之前刑法在食品安全方面

作者简介:梅传强(1965—),男,西南政法大学法学院教授,博士生导师,博士。E-mail:meichuanqiang1965@126.com

收稿日期:2016-11-29

只对食品生产经营者进行规制的局面,通过食品监管渎职罪的设置,将食品安全监管者纳入了食品安全犯罪主体之中。食品监管渎职罪的主体只能是承担相应食品安全监管法定职责的国家机关工作人员这一特殊主体,如食品药品监督管理、卫生、农业以及质量监督、工商行政等与食品安全监管相关的管理机关的工作人员。之所以将其纳入刑法规制之中,是因为在客观上其玩忽职守或者滥用职权的行为导致了重大食品安全事故或其他严重后果,不仅丧失了其作为国家机关工作人员的基本职业道德,而且还对民众的生命健康安全造成了严重的侵害。而在主观上,故意或过失都能构成本罪名。其中玩忽职守是过失,而滥用职权、徇私舞弊则是故意。

1.3 其他罪行设置

除了之上3个针对生产经营者和监管主体可能直接导致重大食品安全事故所设置的罪名外,危害食品安全的行为还有可能触犯其他罪名,这些罪名的设置也对食品安全的刑法规制起到了重要的补充作用。具体来讲,这些罪名主要包括和食品安全相关的生产销售伪劣产品罪、以危险方法危害公共安全罪、非法经营罪、虚假广告罪、提供虚假证明文件罪、贪污贿赂罪等。

2 中国食品安全犯罪刑事政策存在的问题

中国食品安全犯罪刑事政策主要体现在针对食品生产经营者和食品安全监管人员的3种罪名以及其他相关罪名的设置中,从而对食品生产经营者以及食品安全监管人员可能造成食品中毒事件的相应行为进行了较为严厉的监管。然而,当前食品安全事故频发,人们对食品安全普遍忧心忡忡的事实证明,中国的食品安全管理在很大程度上并没有达到有效保障人们的食品安全的作用。虽然这在很大程度上是因为行政监管体系方面的缺陷,但食品安全犯罪刑事政策存在诸多问题也是这种现象存在的重要原因。具体来讲,中国食品安全犯罪刑事政策存在的问题主要包括以下几方面。

2.1 定罪范围过于狭窄

食品安全事件的急剧增加以及人们对其日益重视,归根结底是因为工业化的深入发展而出现的食品商品化率的快速提升而产生的。由于工业化所伴随的质量风险无处不在,食品安全事件的频繁发生以及食品安全犯罪的常态化已经成为现代社会不可避免的现象之一。在这种情况下,有必要采取一切有效的措施对可能导致食品安全问题的环节进行有效的监控,通过对食品安全的全程管理实现对其安全的有效控制。然而,作为能有效威慑严重损害食品安全行为的主要手段,当前的刑法已经远远落后于对食品安全进行全过程管理的时代趋势,在刑事政策上依然保持着将犯罪主体限定在食品生产经营者和食品安全监管人员这两个主体上,将犯罪行为仅限定在生产销售以及渎职上的有限规制模式^[2]。这种有限规制模式最大的问题是,对食品安全同样可以产生严重侵害的威胁食品安全的其他主体,如种植养殖人员以及其他行为,如不履行尽可能减少损害的义务、携带有毒有害食品的行为视而不见,使其游离在刑法规制的法网之外,因为不能对其进行有效的刑法规制而导致食品安全问题不能得到有效的控制。

2.2 量刑偏轻

根据当前刑法第143和第144条以及第408条之一的规定,对于生产销售不符合生产标准食品罪,其量刑可以为3年以下有期徒刑或拘役直至无期徒刑,并处50%以上2倍以下的罚款或者没收财产。生产销售有毒有害食品罪则可以为5年以下有期徒刑或拘役直至死刑,并处50%以上2倍以下的罚款或者没收财产。食品监管渎职罪则可以处以5年以下有期徒刑或拘役直至10年以下有期徒刑。

表面上看来,这种量刑政策已经较为严厉,如生产销售有毒有害或者不符合卫生标准食品罪的最高刑已经达到了无期徒刑甚至死刑,而食品安全监管渎职罪的最高量刑也高于普通的渎职罪。然而,如果按照《刑法》第5条规定的罪刑相适应的原则,上述针对食品安全犯罪的良性明显同其所具有的社会危害性,亦即其罪行的严重程度不一致,存在量刑偏轻的嫌疑。

事实上,无论是生产销售不符合卫生标准或者有毒有害食品罪,还是食品安全监管渎职罪,其危害的并不是特定的有限的公众的生命健康安全,而是不特定公众的生命健康安全,亦即直接对公共安全造成了严重的威胁,实质上同《刑法》第115条第一款规定的以其他危险方式危害公共安全的行为没有任何区别。按照罪刑相适应的原则,对这些食品安全犯罪行为的量刑也应当比照以其他危险方式危害公共安全罪的相关规定,设置最低刑为10年,最高刑为死刑的量刑标准。当前有关食品安全犯罪的最低为拘役,最高分别为无期徒刑、死刑和10年有期徒刑的量刑设置明显偏低,同食品安全犯罪对公众生命健康安全的危害性明显不相适应,很难对其起到有效的震慑作用^[3]。另外,对生产销售不符合卫生标准或有毒有害食品罪普遍并行的50%以上2倍以下的罚款刑,同其实际造成的社会利益的损失也相差很大,过于偏低的罚金同样起不到对这两种犯罪行为有效遏制的作用。

2.3 刑事规制作用过小

按照刑法的谦抑性原则,只有在其他法律或者管理手段难以起到有效作用的情况下,才能动用刑法对相应社会关系进行调整。正是在这一原则的指引下,中国食品安全的法律规制实行的是以行政监管为主,刑事规制作为最后保障手段的模式。然而,随着食品安全事件的日益频繁,其对社会产生的危害性日益扩大,当前以行政监管为主的法律规制模式在很大程度上已经不能有效保障食品安全,而必须在一定程度上加强刑事规制的作用,以达到对相应食品安全犯罪行为有效震慑的目的^[4]。

然而,在传统的食品安全监管惯性的作用下,当前行政监管为主的食品安全规制模式并没有进行相应的调整,反而由于强调行政监管对食品安全的全过程监控而日益扩大,刑事规制对食品安全的保障作用完全没有得到充分发挥。这种刑事规制作用过小的情况主要表现在两个方面。一方面,在具体的法律设计上,无论是当前的《食品安全法》还是《刑法》对食品安全犯罪的规定,都仅仅限于食品生产经营者和食品安全监管者的生产销售不符合卫生标准或有毒有害食品以及渎职行为上,对其他危害食品安全的行为完全由行政

监管进行控制,从而大大限制了刑法可能调整的范围。另一方面,在具体的司法实践中,行政机关及其工作人员对已经构成刑事犯罪的案件往往不能及时移交给作为刑法执行机关的公安检察部门,个别人员甚至对这些行为直接进行行政处罚结案,从而使相应犯罪行为不能得到或者不能及时得到应有的处罚,大大降低了刑事规制对其可能产生的控制作用。中国食品安全规制体系中刑事规制作用过小的情况,在相当程度上限制了刑事规制对严重危害食品安全的行为可能产生的威慑作用,从整体上不利于保证食品安全的规制目标。

3 中国食品安全犯罪刑事政策的完善路径

3.1 扩大刑法规制范围

针对当前食品安全犯罪定罪范围过小的问题,有必要紧跟当前通过法律对食品安全全过程进行严密控制的时代潮流,将当前没有纳入到食品安全定罪范围的其他可能严重危害食品安全的主体和行为纳入刑法规制之中,从而通过扩大刑法规制范围,对所有可能严重危害食品安全的主体和行为进行有效规制。具体来讲,食品安全刑法规制范围的扩大主体通过三方面的措施达成。

(1) 修改当前关于生产销售不符合卫生标准或有毒有害食品罪的主体,将其从生产者和销售者修改为包括其他经营者如种植和养殖者等的生产经营者,即将当前《刑法》第 143 条的罪名修改为“生产经营不符合卫生标准罪”,第 144 条修改为“生产经营有毒有害食品罪”。

(2) 应当将其他严重损害食品安全的行为纳入食品安全的刑事规制之中。建议在《刑法》中增设不及时履行减少损害义务,造成严重后果的食品安全犯罪类型。对没有故意生产可能导致严重食品安全事故的食品,但却在发现相应问题的危险后,没有及时采取相应的有效终止措施,如没有履行立即停止生产并将其召回的法定义务,即构成相应的食品安全犯罪的行为。

(3) 建议增设持有型有毒有害食品罪。对于明知是有毒有害食品没有采取相应的处理措施而继续持有的,因为其可能造成的严重食品安全隐患,可以比照非法携带毒品罪对其进行相应处罚^[5]。通过扩大刑法规制范围,有效地适应当前社会食品安全事故日益频繁,危害日益扩大的现状,对严重危害食品安全的行为起到积极预防的作用。

3.2 量刑上以严为主

中国当前刑法对食品安全犯罪之所以在量刑政策上存在过轻的问题,很大程度上在于很多学者以及相关立法人士认为食品安全犯罪所规制的生产销售或者渎职行为应当划入经济犯罪的范畴之中。而当前国际刑法的发展潮流,对经济型犯罪一般采取重罚金刑,而轻徒刑,一般不判死刑。按照这一标准,中国《刑法》当前对食品安全犯罪的最高刑甚至达到了无期徒刑和死刑,远远超过了发达国家对经济犯罪的一般量刑标准。因此这些学者和立法人士甚至对当前中国食品安全犯罪的量刑已经不足以震慑相应犯罪行为的事实视而不见,认为中国当前对食品安全犯罪的量刑过于严苛,需要减轻刑罚并完全废除死刑。

事实上,食品安全犯罪对于社会来说,其真正的危害并不是造成了相应的经济损失,而是直接威胁到了不特定公众的生命健康安全,因此将其划入一般经济型犯罪是不正确的。其应当归入到危害公共安全犯罪的类型之中,虽然其同传统的纵火、决水、投毒等危害公共安全的行为有着形式上的较大差别,但在对公共安全产生严重危害的实质上却没有本质区别^[6]。而且,在当前刑法的量刑程度下,食品安全犯罪对公众的生命健康安全有增无减的事实,也从另外一个侧面证明当前对食品安全犯罪的量刑绝对不是过严,而是典型的过宽^[7]。因此,有必要比照当前《刑法》第 115 条第一款以其他危险方式危害公共安全罪的量刑规定,对其实行类似的最低刑 10 年有期徒刑最高刑为死刑的严厉处罚,并保持之前的并行罚金刑的相关规定,通过以严为主的量刑设计,使刑法对食品安全犯罪的量刑同其对公共安全和 其他社会利益产生的危害相适应,以达到更有效地震慑相应犯罪行为的目的。

3.3 刑事规制和行政规制密切配合

当前食品安全事件频发,对人们的生命健康安全的威胁有增无减的事实,证明当前主要依靠行政规制,过度缩小刑事规制作用的食品安全管理模式已经不适应当前食品安全领域出现的危险常态化和损害严重化的现实,有必要采取相应措施扩大刑事规制的作用,最终形成刑事规制和行政规制密切配合的新食品安全管理模式。具体来讲,这一模式的形成必须采取以下方面扩大刑事规制作用的措施。

(1) 按照对食品安全进行全过程管理的思维模式,适当扩大刑法的调整范围,将所有可能对食品安全产生严重威胁的食品生产经营环节纳入到刑事规制之中。

(2) 加强刑事规制和行政规制之间的协调。对《食品安全法》及其相关法律进行修改,不仅规定构成刑事犯罪的食品安全违法行为必须立即移交公安机关进行相应处理,而且还明确其移交的合理时限和不依法移交应当承担的具体法律后果。确保行政规制不对刑事规制进行不必要的侵蚀。

(3) 在对食品安全犯罪进行刑事规制的过程之中,刑事办案机关也应当密切配合行政机关对相应刑事犯罪行为及其相关违法行为进行综合治理,按照相关法律的规定对相应的主体分别采取行政规制和刑事规制措施,以达到对相应行为进行全方位规制的目的。

需要注意的是,通过适当扩大刑事规制作用,实现刑事规制和行政规制密切配合,并不是否定刑法的谦抑性原则和行政监管的主导作用^[8]。而是因为当前食品安全犯罪的常态化和危害严重化,有必要更多地运用刑事规制对其进行有效的控制,从而有效地弥补当前行政监管难以对严重危害食品安全的行为进行有效控制的缺陷,通过与其密切配合更好地达成保证公众生命健康安全的目标。

4 结语

工业化的深入发展在为人们创造了更多更好的商品化食品的同时,也带来了无处不在的食品安全风险。随着食品

(下转第 129 页)

要是其代谢过程中产生大量自由基 $\text{CCl}_3 \cdot$ 和 $\text{CCl}_3\text{OO} \cdot$,会破坏肝细胞膜上的磷脂分子从而引起脂质过氧化,破坏肝细胞膜结构达到致肝脏损伤的目的^[17],试验结果证明受试物对 CCl_4 所致大鼠化学性肝损伤有很好的保护作用,提示其可能通过上述机制发挥保肝作用,即抑制肝细胞膜脂质过氧化从而修复损伤的肝细胞。

此外,由于该固体饮料成分比较复杂多样,除上述提及的功效成分以外,其可能还含有其他的功能因子,尚待进一步的研究与探讨。

3 结论

试验结果显示,葛根复合固体饮料各剂量组大鼠与 CCl_4 模型组、阴性对照组大鼠体重数据并无显著性差异,说明受试物对动物体重基本无影响。 CCl_4 模型组大鼠血清中 ALT、AST 活性较阴性对照组显著升高($P<0.01$),说明 CCl_4 致大鼠肝细胞损伤成功,细胞膜通透性改变,血清中 ALT、AST 水平升高。灌胃不同剂量的受试物后,ALT、AST 水平都呈下降趋势,尤以中高剂量组效果明显($P<0.01$)。此外, CCl_4 模型组大鼠肝脏系数较阴性对照组显著增加($P<0.01$),肝脏肿胀严重,且观察到气球样变、脂肪变性、胞浆凝集和肝细胞坏死等病变现象。而同样受毒但灌胃不同剂量受试物的 3 个试验组的大鼠,其肝脏系数明显下降,肝组织病理改变也都呈不同程度的减轻,尤其是高剂量组的效果最为明显($P<0.05$)。因此,葛根复合固体饮料对试验动物具有良好的保护化学性肝损伤的作用。

参考文献

[1] 周吉银,周世文. 葛根总黄酮及葛根素解酒的药理研究进展[J]. 中国医院药学杂志, 2007, 27(9): 1 280-1 282.

[2] 王桐,石丽花. 三种天然护肝食品——松花粉、葛根、余甘子[J]. 农业工程技术: 农产品加工业, 2008(12): 43-44.

[3] 张闯,唐汉军,李琳,等. 复合型葛根保健茶的研制[J]. 食品与机械, 2013; 29(3): 238-241.

[4] 苏勇,李忠海,钟海雁,等. 葛根膳食纤维对小白鼠降血糖的影响[J]. 食品与机械, 2006, 22(5): 66-68.

(上接第 72 页)

安全威胁常态化和严重化发展的趋势,充分利用刑法对严重损害社会利益行为的有效遏制作用,是保证正常的食品安全管理秩序的必然选择。然而,中国当前的食品安全犯罪的刑事政策依然没有突破其固有的消极事后预防的传统,在很大程度上已经不能适应对食品安全实行全过程事中控制的积极预防的时代潮流,因此必须对其进行适应现代社会食品安全保证需要的转变。这种转变涉及到中国食品安全刑事政策的根本转向,本文仅从食品安全的定罪范围、量刑程度以及刑事规制作用等方面对其进行较为抽象的论述,以期能对中国食品安全犯罪的刑事政策研究提供一定的参考。

参考文献

[1] 张耀宇,邬春阳. 去年全国公安机关侦破危害食品安全犯罪案件

[5] 董英,徐斌,林琳,等. 葛根的化学成分研究[J]. 食品与机械, 2005, 21(6): 85-88.

[6] 宋小莉. 葛根对化学性肝损伤小鼠的保护作用[J]. 山东中医杂志, 2010(2): 121-122.

[7] 张建夫,陈亚红,黄香丽,等. 葛根与葛花解酒的功效研究[J]. 安徽农业科学, 2009(35): 17 505-17 506.

[8] 付萍,杨铭,陈颖丽,等. 玉米肽对小鼠酒精性肝损伤保护作用的研究[J]. 中国中医药科技, 2008(2): 115-116.

[9] YAMAGUCHI M, NISHIKORI F, YOSHIDA M, et al. Water soluble vegetable oligopeptides: comparative study on alcohol metabolism and plasma amino acid concentrations in stroke-prone spontaneously hypertensive rats[J]. Journal of Food Biochemistry, 1998, 22(3): 227-244.

[10] 隋玉杰,何慧,石燕玲,等. 玉米肽对半乳糖胺诱导肝损伤小鼠的保护作用[J]. 中国粮油学报, 2009(5): 36-39.

[11] CHANG Bo Yoon, LEE Dong-Sung, LEE Jun-Kyoung, et al. Protective activity of kudzu (Pueraria thunbergiana) vine on chemically-induced hepatotoxicity: in vitro and in vivo studies [J]. BMC Complementary and Alternative Medicine, 2016, 16: 1-8.

[12] LIM Dong Wook, LEE Changho, KIM In-Ho, et al. Anti-inflammatory effects of total isoflavones from pueraria lobate on cerebral ischemia in rats[J]. Molecules, 2013, 18(9): 10 404-10 412.

[13] 高学清. 葛根和葛花的解酒护肝作用及其机理研究[D]. 无锡: 江南大学, 2013: 9-11.

[14] 徐茂红,王菲菲,高燕,等. 大别山区产葛根黄酮对 CCl_4 诱导的小鼠化学性肝损伤保护作用[J]. 皖西学院学报, 2012(5): 92-94.

[15] 王双玉,李坤,阚国仕,等. 玉米抗氧化肽的制备及其对小鼠急性酒精性肝损伤的保护作用[J]. 食品研究与开发, 2007(3): 29-33.

[16] 沈蓓英,孙冀平. 高 F 值寡肽生理功能和制备[J]. 粮食与油脂, 1999(2): 27-30.

[17] 陈勇,程明,韩凤梅,等. CCl_4 肝损伤与免疫性肝损伤小鼠模型间差异性比较研究[J]. 实验生物学报, 2005(5): 55-60.

1.5 万起[N]. 人民公安报, 2016-06-15(004).

[2] 武晓红,王嘉琪. 食品安全权益刑法保障研究: 以两高涉危害食品安全司法解释为视角[J]. 兰州学刊, 2014(4): 174-179.

[3] 李莎莎. 非传统安全视角下食品安全犯罪的刑事政策及立法[J]. 河南大学学报: 社会科学版, 2014 (2): 48-55.

[4] 吕丹丹,刘晓莉. 协同治理模式下食品安全刑法规制的战略选择[J]. 学术探索, 2015(11): 63-68.

[5] 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.

[6] 陈君. 风险社会下公害犯罪之抽象危险犯[J]. 北京理工大学学报: 社会科学版, 2014(3): 120-124.

[7] 吴玉萍. 民生刑法视角下食品安全犯罪之刑法规制[J]. 齐鲁学刊, 2014(4): 103-109.

[8] 张磊. 我国食品安全犯罪刑事立法政策反思[J]. 学术探索, 2014 (10): 31-35.