食品安全法中惩罚性赔偿制度的适用与完善

The application and perfection of punitive compensation system in Food Safety Law

李长健 鲁爱蓉

LI Chang-jian LU Ai-rong

(华中农业大学文法学院, 湖北 武汉 430070)

(School of Humanity and Law, Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei 430070, China)

摘要:惩罚性赔偿制度是提高食品违法成本的重要制度,在规制食品安全问题方面具有重大的意义。与发达国家相比,中国食品安全法中的惩罚性赔偿制度还处于起步阶段,在立法层面还存在着未将免费赠送食品纳入适用范围、赔偿主观要件未包含过失行为、赔偿金计算不合理等问题。要充分发挥惩罚性赔偿制度在中国食品安全问题治理中的作用,必须对中国食品安全法进行相应的修改,将免费赠送食品纳入惩罚性赔偿范围,惩罚性赔偿主观要件中增加销售者“重大过失”,完善惩罚性赔偿金的计算标准。

关键词:惩罚性赔偿;食品安全法;法律适用

Abstract: One of the key problems in food safety management is the low illegal cost. The punitive compensation system is an important system, which raise the illegal cost in the regulation of food safety and has the great significance. Compared with developed countries, the punitive damages in food safety law system in China is still in its infancy, and in the aspect of legislation, the free of cost food is not involved in the scope, and the compensation will be giving away free food subjective not contain elements of negligence, such problems as unreasonable compensation calculation. To give full play to the system of punitive damages in China, the role of food safety management, must take the corresponding modification to Food Safety Law in China, and the free food should be brought into the scope of punitive damages, adding sellers “gross negligence” as elements of subjective in punitive damages, perfecting the calculation standard of punitive damages.

Keywords: food safety; punitive damages; application of law

1 惩罚性赔偿制度在规制食品安全问题中的功能与作用

惩罚性赔偿又称之为报复性赔偿,是相对于补偿性赔偿

而言的一种新型损害赔偿制度,其指的是赔偿数额超过实际损害数额的赔偿形式,通过额外增加赔偿来进一步约束侵权人的行为。食品安全问题是影响社会安全、社会稳定的重大问题,作为一种借鉴英美法系的立法制度,惩罚性赔偿制度在规制食品安全问题中有着独特的功能和价值。

1.1 提升食品安全违法成本

在传统的民事侵权责任体系中,一般针对受害者采用补偿性赔偿的方式维护侵权人的合法权益,即以受害者的实际损失数额为标准,对受害者进行经济赔偿。补偿性赔偿属于事后赔偿,是一种注重事后救济的救济方式。在很长的一段时期内,中国的食品侵权救济采取的是补偿性赔偿方式,一些问题食品由于没有造成实际损失,因此难以对消费者进行赔偿。导致的直接后果是食品生产者和经营者的违法成本较低,不利于遏制食品违法行为。

惩罚性赔偿与补偿性赔偿不同,其扩大了赔偿的范围,侵权人不仅仅要对被侵权人的实际损失进行赔偿,还必须对侵权行为所带来的精神损害、社会影响损害进行惩罚性赔偿^[1]。因此,在食品安全法中引入惩罚性赔偿制度,将大幅增加食品生产者和经营者的违法成本,这有助于增强食品安全法的威慑力度,减少食品违法行为。

1.2 激励食品消费者维权

消费者是食品安全保障过程中不能忽视的主体,通过加强消费者对食品安全的监督,也可以有效地预防食品安全问题的发生。在食品侵权事件中,受害者的损失通常由两个部分组成:一部分为直接损失,指的是消费者因为食品侵权事件而遭受的实际损失,比如误工费、医疗费用、伤残费用等等;另外一部分为间接损失,指的是消费者因为食品侵权事件而遭受的间接损失,比如诉讼费用、律师费用、精神损害等等。

在中国食品安全法没有设立惩罚性赔偿制度之前,食品侵权人只能对受害人的直接损失进行赔偿,对于受害者的间接损失则无法予以赔偿,不利于消费者参与维权。特别是在食品侵权诉讼中,消费者往往需要花费较多的时间成本和金

基金项目:湖北省科学技术厅技术创新专项课题(编号:2017ADC018)

作者简介:李长健(1965—),男,华中农业大学教授,博士生导师,博士。E-mail:lichangjian@mail.hzau.edu.cn

收稿日期:2018-08-29

钱成本,才能实现维权成功^[2]。因此,在传统的补偿性赔偿机制之下,并不利于激励消费者参与维权。在中国食品安全法中增加惩罚性赔偿制度之后,通过增加额外的赔偿,就可以有效地弥补消费者的间接损失,弥补消费者在食品维权过程中的时间成本和金钱成本损失,提升消费者维权的预期收益。这样有助于发挥食品安全法对消费者参与食品维权的激励作用,激励消费者积极与食品违法行为作斗争,打击食品违法行为。

1.3 维护公平的食品市场竞争环境

维护公平的食品市场竞争环境是中国食品安全法的重要宗旨,在惩罚性赔偿制度未正式引入中国食品安全法之前,为了弥补补偿性赔偿制度在打击食品安全违法过程中的不足,中国通常采用行政处罚的方式,以增加食品违法的成本。但行政处罚的作用十分有限,一些食品生产者和经营者在被行政处罚之后,仍然可以继续从事食品经营,导致中国食品生产和运营的成本较低。正因为如此,一些原本不具备食品生产、经营条件的企业或个人,可以通过低成本的方式参与食品生产和经营,对食品合法经营者造成一定的排挤效应,扰乱了食品市场公平的竞争环境,不利于培育和壮大优秀的食品企业^[3]。而通过引入惩罚性赔偿制度,有助于保障食品合法经营者的权利,大幅增加食品非法经营者的经营成本和风险,对维护中国公平的食品市场竞争环境具有重大的现实意义。

2 中国食品安全法惩罚性赔偿制度适用面临的问题

在2015年新修订的《食品安全法》中,对食品惩罚性赔偿的计算标准做出了明确的规定,这是中国食品惩罚性赔偿制度的一大进步。但从中国食品惩罚性赔偿制度的实施效果来看,目前适用的案例仍然较少,显然不利于充分发挥惩罚性赔偿制度在规制食品安全问题过程中的作用。之所以出现此种状况,主要是由于中国食品惩罚性赔偿制度在立法层面存在一定的缺陷,导致其在具体适用过程中面临着一系列问题。

2.1 未将免费赠送食品纳入惩罚性赔偿范围

免费赠送食品是食品经营过程中的重要营销手段,但针对免费赠送食品,目前在中国食品安全法中并没有明确规定其是否可以纳入惩罚性赔偿的范围,这也给食品惩罚性赔偿制度的适用带来了一定的困难。在免费赠送食品引发的侵权事件中,对于消费者而言,虽然其没有为免费赠送食品支付相应的代价,但消费者在很大程度上是因为受到免费赠送食品的吸引,且认为免费赠送食品是符合食品安全标准的前提之下,才最终与食品经营者形成食品交易关系,免费赠送食品在促进食品交易过程中发挥了一定的作用。不仅如此,一些食品经营者为了降低食品促销成本,将一些已经过期或者不符合食品安全标准的食品用来免费赠送给消费者,严重威胁着消费者的身体健康和生命安全。

从维护消费者权益的角度来看,免费赠送食品也应当纳入食品惩罚性赔偿制度的调整范围。但由于目前《食品安全

法》没有对此作出明确的规定,导致在发生免费食品侵权纠纷时,食品生产者和经营者可以以消费者没有支付相应的代价为由,提出免费赠送食品惩罚性赔偿缺乏计算依据,进而导致免费赠送食品的惩罚性赔偿难以实施,这不利于维护消费者的合法权益。

2.2 惩罚性赔偿主观要件未包含过失行为

主观要件是侵权行为形成的必备要件之一,也是食品惩罚性赔偿适用的基本条件。从《食品安全法》第148条对惩罚性赔偿适用的规定来看,对食品生产和经营者规定了不同的惩罚性赔偿主观适用要件,食品生产者只要生产了不符合食品安全标准的食品,无论是故意还是过失,都可以适用惩罚性赔偿对其进行处罚。而对于食品经营者而言,《食品安全法》第148条规定食品经营者明知是不符合食品安全标准而进行食品销售的,可以适用惩罚性赔偿进行处罚,此规定实际上明确了食品经营者适用惩罚性赔偿的主观要件是故意^[4]。

由此可以看出,在中国食品安全法中并没有将食品经营者的过失行为纳入惩罚性赔偿范围,消费者面临食品经营者过失而产生的食品侵权行为,不能直接向食品经营者提出惩罚性赔偿,只能向食品生产者提出惩罚性赔偿要求。这实际上降低了对食品经营者的从业要求,削弱了食品经营者对食品安全质量的注意义务。

食品经营者是食品流通的重要参与者,如果不对其重大过失行为进行严厉的处罚,很容易让其逃避法律的制裁,不利于维护食品安全^[5]。因此,食品安全法中的惩罚性赔偿制度应充分考虑食品经营者的重大过失行为要件。

2.3 赔偿金计算不合理

赔偿金计算方法是关系食品惩罚性赔偿制度能否顺利实施的重要问题,中国《食品安全法》第148条中规定了食品惩罚性赔偿的计算方法,即以消费者损失的3倍或者食品价款的10倍为计算标准,最低限额为1000元人民币,赔偿金额不足1000元的,按照1000元计算。目前《食品安全法》中关于惩罚性赔偿计算标准的规定,赋予了消费者选择惩罚性赔偿数额计算基准点的权利,消费者既可以选择自身损失的3倍为计算基准点,也可以选择所购买食品价款的10倍作为计算基准点,这在一定程度上保障了消费者获得惩罚性赔偿的权利。但从该规定执行的实际效果来看,其仍然面临着一些问题。

2.3.1 赔偿金计算标准仍存在模糊性 在《食品安全法》第148条中,规定消费者可以依据自身损失为标准,向食品经营者或生产者请求3倍赔偿权。法律层面的损失包括直接损失和间接损失,对于消费者请求3倍赔偿权的计算标准究竟是直接损失还是包括了间接损失,目前存在模糊性^[6]。特别是一些有毒、有害食品流入市场,对消费者的身体健康将造成一定的伤害,而这种伤害并非短时间可以发现的,消费者必须在直接损失和间接损失的基础之上提出惩罚性赔偿数额请求,才能维护自身合法权益。但目前《食品安全法》并没有对“损失”的范围做出明确的规定,这不利于消费者充分行使惩罚性赔偿请求权。

2.3.2 精神损害未纳入赔偿金计算范围 在 2010 年实施的《侵权责任法》中,明确规定被侵权人可以请求精神损害赔偿^[7]。食品生产者或经营者因为食品质量缺陷导致消费者生命安全或身体健康面临威胁的,属于典型的侵权行为,依据《侵权责任法》的规定,消费者可以就食品侵权行为向食品生产者或经营者提出精神损害赔偿。

精神损害赔偿在目前中国司法实践中还缺乏完善的标准体系,《食品安全法》第 148 条中也没有规定精神损害赔偿的计算标准问题,这导致在食品侵权司法实践中,精神损害赔偿难以纳入惩罚性赔偿金额的计算范围,削弱了惩罚性赔偿制度对食品生产者和经营者的震慑力度。

3 中国食品安全法惩罚性赔偿制度适用的完善

要推进惩罚性赔偿制度在中国食品安全监管过程中的应用,充分发挥食品惩罚性赔偿制度在提升食品安全违法成本、激励食品消费者维权、维护公平的食品市场竞争环境等方面的作用,必须不断完善食品安全法体系中的惩罚性赔偿制度,增强食品惩罚性赔偿制度的可操作性,以更好地推进惩罚性赔偿制度的实施。

3.1 将免费赠送食品纳入惩罚性赔偿范围

“买一赠一”是食品经营过程中的重要促销策略,但食品是一种特殊的商品,其具有保质期要求,超过保质期的食品将不能食用。如果不对免费赠送食品进行严格的法律规制,有可能导致过期食品的泛滥。从本质属性上来看,免费赠送食品仍然属于食品的范畴,如果将免费赠送食品排除在惩罚性赔偿制度的适用范围之外,无疑不利于《食品安全法》的统一实施,容易给非法食品生产者和经营者提供法律漏洞。因此,必须将免费赠送食品纳入惩罚性赔偿制度的适用范围。

具体来看,将免费赠送食品纳入惩罚性赔偿范围需要重点解决惩罚性赔偿的计算依据问题。由于目前《食品安全法》中规定了食品价款 10 倍的计算依据,针对没有造成消费者损失的食品,消费者只能依据食品价款的 10 倍来请求惩罚性赔偿。但就免费赠送食品而言,消费者并没有支付相应的价款,可以在《食品安全法》中明确规定依据免费赠送食品的市场价格为计算依据,免费赠送食品的市场价格便于查询,如此可以提升免费赠送食品惩罚性赔偿金额计算的便利程度。

3.2 惩罚性赔偿主观要件中增加“重大过失”

目前中国《食品安全法》中针对食品生产者和经营者,在适用惩罚性赔偿制度的主观要件方面有所差异,食品经营者的重大过失行为,并不适用惩罚性赔偿制度对其进行处罚。从其他国家或地区的食品惩罚性赔偿的立法经验来看,大部分发达国家或地区都通过强化食品生产者和经营者的注意义务,来保障食品安全,无论是食品生产者还是经营者,因为过失而导致食品安全问题的,都将承担惩罚性赔偿的责任。比如美国《食品安全现代化法案》规定,食品经营者对食品质量安全没有尽到合理的注意义务,导致消费者权益受到损害的,适用惩罚性赔偿^[8]。英国的《食品安全

法》也规定,食品消费者因为食品经营者重大过失而导致损失的,可以适用惩罚性赔偿制度。中国台湾地区《食品卫生管理法》中针对食品生产者和销售者的故意、重大过失行为,规定了不同的惩罚性赔偿数额计算标准。由此可以看出,将重大过失行为纳入惩罚性赔偿适用的主观要件,是目前食品惩罚性赔偿立法的重要方向。因此,建议对中国《食品安全法》第 148 条进行修改,将食品经营者的重大过失行为纳入惩罚性赔偿适用的主观要件之中,以增强食品经营者在食品流通过程中的质量安全保障义务,提升食品经营者对食品质量的重视程度。

3.3 完善惩罚性赔偿金的计算标准

惩罚性赔偿金额的计算是惩罚性赔偿制度适用的核心问题,在食品生产和经营过程中,生产者和经营者都有趋利避害的心理特征,只有通过设置合理的惩罚性赔偿金额,才能有效地规制食品生产者和经营者的行为,进而构建良好的食品市场秩序。针对当前中国《食品安全法》中惩罚性赔偿金额计算标准所面临的问题,可以从以下几个方面进行完善。

3.3.1 进一步明确“损失”的范围 虽然《食品安全法》中规定了惩罚性赔偿的计算基数,但由于其对于消费者“损失”的范围没有明确的规定,导致目前“损失 3 倍或者价款 10 倍”的惩罚性赔偿方式仍然难以有效遏制食品安全问题。因此,《食品安全法》应进一步明确消费者损失的范围,在限定消费者损失范围时,必须综合考虑消费者的直接损失和间接损失,将直接损失与间接损失结合起来进行考量,进一步明确损失的界限,提升“损失”计算的标准^[9]。

针对造成消费者身体受到重大损害或生命面临重大威胁的食品侵权事件,必须将精神损害赔偿纳入食品惩罚性赔偿金的计算之中,这就要求在《食品安全法》中增加“精神损害赔偿”的相关计算标准,明确食品侵权精神损害赔偿的基准数额,如此才能进一步推动惩罚性赔偿制度在中国食品安全管理中的应用。

3.3.2 制定差异化的赔偿金额计算标准 目前《食品安全法》中关于惩罚性赔偿适用“损失 3 倍或者价款 10 倍”的规定,在本质上属于固定倍数的惩罚性赔偿金额计算方法,这种计算方法难以体现食品侵权个案特征,特别是针对重大的食品侵权事件,消费者利用这种惩罚性赔偿计算方法所能获得的赔偿数额并不能弥补其所遭受到的损失,难以体现食品侵权个案的实质公平。在英国和美国,针对食品侵权的惩罚性赔偿金额问题,都设置了差异化的惩罚性赔偿金额计算方法,惩罚性赔偿的具体金额由陪审团依据食品侵权行为的危害程度、食品生产者或经营者的经济承受能力、消费者的损失状况、食品侵权判例等因素进行综合考量,进而确定最终的惩罚性赔偿金额。中国可以借鉴英美国家在这方面的立法经验,针对不同的食品侵权事件、不同食品种类设置 3~100 倍区间的惩罚性赔偿金额计算标准,特别是针对社会影响范围大、受害群体人数多的食品侵权事件,可以考虑实施 100 倍顶格处罚,以最大限度地发挥食品惩罚性赔偿制度的惩罚功能。

(下转第 201 页)

- residues using ionic liquid-based enzymatic hydrolysis in situ extraction[J]. *Separation and Purification Technology*, 2016, 170: 294-305.
- [35] MAO Ying-yi, HAN Ji-gang, TIAN Fang, et al. Chemical composition analysis, sensory, and feasibility study of tree peony seed[J]. *Journal of Food Science*, 2017, 82(2): 553-561.
- [36] 翟文婷, 朱献标, 李艳丽, 等. 牡丹籽油成分分析及其抗氧化活性研究[J]. *烟台大学学报*, 2013, 26(2): 148-150.
- [37] 王芸. 牡丹籽油营养成分及功能作用的研究[D]. 济南: 山东大学, 2012: 24-28.
- [38] YANG Xin, ZHANG Di, SONG Li-min, et al. Chemical profile and antioxidant activity of the oil from peony seeds (*Paeonia suffruticosa* Andr.)[J]. *Oxidative Medicine & Cellular Longevity*, 2017(6): 1-11.
- [39] 陈伟, 叶全知, 张照英, 等. 牡丹籽油对大鼠烫伤模型的治疗作用[J]. *中成药*, 2017, 39(8): 1 709-1 712.
- [40] SU Jian-hui, WANG Hong-xin, MA Cao-yang, et al. Correction: Anti-diabetic activity of peony seed oil, a new resource food in STZ-induced diabetic mice[J]. *Food & Function*, 2015, 6(10): 2 930-2 938.
- [41] 王兴国. *食用油与健康*[M]. 北京: 人民军医出版社, 2011.
- [42] 徐怀德. *天然产物提取工艺学*[M]. 北京: 中国轻工业出版社, 2015.
- [43] 马晓, 陈刚, 姜琳. 回流萃取法提取“凤丹”牡丹籽油工艺优化[J]. *食品工业*, 2018, 39(2): 22-25.
- [44] 李莉莉, 唐红, 魏晋梅, 等. 紫斑牡丹籽油提取工艺的优化及脂肪酸组成的研究[J]. *食品工业科技*, 2015, 36(24): 230-234.
- [45] 刘志伟. 超临界流体萃取技术及其在食品工业中的研究进展[J]. *食品研究与开发*, 2004, 25(2): 3-6.
- [46] 肖丰坤, 施蕊, 耿菲菲, 等. 滇牡丹籽油的超临界 CO₂ 萃取工艺优化及其脂肪酸成分分析[J]. *中国油脂*, 2015, 40(6): 12-14.
- [47] 刘娜女, 陆科羽. 超声波萃取技术在农业科学中的应用研究进展[J]. *农产品加工: 学刊*, 2014(20): 77-78.
- [48] 陈程, 梁宇柱, 张存劳, 等. 基于 PB 设计和 BBD 响应面法优化牡丹籽饼中油脂的超声辅助提取工艺[J]. *中国油脂*, 2018, 43(2): 14-18.
- [49] 陈选, 周波, 汪周俊, 等. 水酶法制备牡丹籽油的研究进展[J]. *食品与机械*, 2015, 31(6): 246-250.
- [50] 李加兴, 肖秀凤, 陈选, 等. 二次正交旋转组合设计优化水酶法提取牡丹籽油工艺[J]. *中国油脂*, 2014, 39(12): 1-5.
- [51] 江连洲, 王海晴, 陈思, 等. 响应面法优化超声波辅助水酶法提取牡丹籽油工艺研究[J]. *食品工业科技*, 2016, 37(8): 247-251.
- [52] 周畅. 牡丹籽油作为化妆品基础油的开发研究[D]. 上海: 上海交通大学, 2015: 11-20.
- [53] 毛程鑫. 牡丹籽油组成成分及脱酸精制技术的研究[D]. 郑州: 河南工业大学, 2015: 22-30.
- [54] 马素敏, 毕艳兰, 张林尚, 等. 脱臭工艺条件对牡丹籽油反式脂肪酸形成及品质的影响[J]. *中国油脂*, 2014, 39(3): 15-19.
- [55] 白章振. 牡丹籽油不同提取方法及其氧化稳定性研究[D]. 西安: 西北农林科技大学, 2017: 28-34.
- [56] 高原菊. 天然抗氧化剂对牡丹籽油氧化稳定性的影响[J]. *食品与机械*, 2014, 30(6): 153-155.
- [57] KOÇ M, ÖZLÜHAN Güngör, ZUNGUR A, et al. Microencapsulation of extra virgin olive oil by spray drying; effect of wall materials composition, process conditions, and emulsification method[J]. *Food & Bioprocess Technology*, 2015, 8(2): 301-318.
- [58] LIM W T, NYAM K L. Characteristics and controlled release behavior of microencapsulated kenaf seed oil during in-vitro digestion[J]. *Journal of Food Engineering*, 2016, 182: 26-32.
- [59] WANG Shu-jie, SHI Yan, HAN Li-peng. Development and evaluation of microencapsulated peony seed oil prepared by spray drying; oxidative stability and its release behavior during in-vitro digestion[J]. *Journal of Food Engineering*, 2018, 231: 1-9.
- [60] PAN Y, TIKEKAR R V, NITIN N. Effect of antioxidant properties of lecithin emulsifier on oxidative stability of encapsulated bioactive compounds[J]. *International Journal of Pharmaceutics*, 2013, 450: 129-137.
- [61] SUN Xiao-li, LI Wen-gang, LI Jian, et al. Inclusion complex of peony (*Paeonia suffruticosa* Andr.) seed oil with β -cyclodextrin; preparation, characterisation and bioavailability enhancement [J]. *International Journal of Food Science & Technology*, 2017, 52(11): 2 352-2 361.
- [62] 李慧, 王一涛. 近 10 年软胶囊剂的国内外研究进展[J]. *中国中医药信息杂志*, 2003, 10(2): 78-80.
- [63] 朱宗磊. 牡丹籽油软胶囊稳定性及功能研究[D]. 济南: 山东大学, 2014: 28-38.

(上接第 62 页)

参考文献

- [1] 杨静. 惩罚性赔偿制度在《食品安全法》中的功能分析[J]. *福建法学*, 2017(4): 64-69.
- [2] 孙丽华. 论惩罚性赔偿制度在我国《食品安全法》中的适用与完善[J]. *经济研究导刊*, 2018(5): 189-191.
- [3] 廖斌, 张亚军. *食品安全法律制度研究*[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2013: 47.
- [4] 陈瀚鑫. 《食品安全法》惩罚性赔偿适用的限制: 从第 148 条第 2 款但书出发[J]. *研究生法学*, 2016, 31(4): 42-51.
- [5] 曹俊金, 阮赞林. 《食品安全法》中惩罚性赔偿条款适用的实证分析[J]. *天津法学*, 2015(2): 53-58.
- [6] 潘志玉. 惩罚性赔偿制度在食品安全责任中的适用研究: 兼论《食品安全法》第 96 条的不足与完善[J]. *中国海洋大学学报*, 2015, 23(2): 90-98.
- [7] 王利明. 惩罚性赔偿研究[J]. *中国社会科学*, 2000, 55(4): 112-113.
- [8] 杜玉琼, 肖嵩. 完善中国食品安全保障体系的思考: 基于美国食品安全监管体系的经验探析[J]. *标准科学*, 2015(12): 68-74.
- [9] 肖峰, 陈科林. 我国食品安全惩罚性赔偿立法的反思与完善: 以经济法义务民事化归责的制度困境为视角[J]. *法律科学: 西北政法大学学报*, 2018(2): 114-122.