

法经济学视角下中国食品安全事件的规制维度

Regulation Dimension of Food Safety Events in China from the Perspective of Economics of Law

吉丽颖

JI Li-ying

(海口经济学院, 海南 海口 571157)

(Haikou College of Economics, Haikou, Hainan 571157, China)

摘要:根据法经济学的理性经济人假设,食品安全事件产生的主要原因在于食品安全违法行为的总收益大于风险成本,以及违法行为人对食品安全违法行为成本的较低预期和对食品安全违法行为危害的较低预期。当前食品安全相关的法律规制却存在对食品安全违法行为的惩罚过轻、食品行业龙头企业违法行为频现,以及缺乏对食品安全规制的整体规划等问题,从而使食品安全违法行为具有了相当的获利空间,成为当前食品安全事件频发的主要原因。因此,有必要通过加大惩罚力度增加违法成本、建立龙头企业重点监控制度、提高违法成本预期,以及科学规划食品安全规制、加大打击力度等法律规制手段,实现对食品安全事件的有效控制。

关键词:法经济学;食品安全;法律规制;食品安全法

Abstract: According to the hypothesis of rational economic man in economics of law, the main reasons for food safety incidents are that the total income of food safety violations is greater than the risk cost, and the lower expectation of the offenders for the cost of food safety violations and the harm of food safety violations. However, the current food safety-related laws and regulations have some problems, such as too light punishment for food safety violations, frequent violations by leading enterprises in the food industry, and lack of overall planning for food safety regulation, so that food safety violations have considerable profit space and become food safety at present. The main cause of frequent incidents. Therefore, it is necessary to achieve effective control of food safety incidents by increasing penalties to increase illegal costs, establishing a key monitoring system for leading enterprises to improve the expectation of illegal costs, and scientific planning of food safety regulations to increase strikes.

Keywords: economics of law; food safety; legal regulations; food safety law

目前正在推进的以完善国家治理体系与提升国家治理能力现代化为核心内容和目标的总体要求下,针对食品安全事件频发已经成为现代社会高度商业化带来的重要问题之一,通过法治途径有效遏制食品安全事件的发生,保障人民基本的生命健康安全,提高人民群众对政府依法治理食品问题的认可度,是当前中国必须面对的重要问题之一,也是有效化解由此引发的行政争议的源头治理手段。然而,在中国政府出台了《食品安全法》并且不断增强对食品安全违法行为打击力度的情况下,诸多食品安全事件依然屡屡见诸各大媒体,意味着当前中国对食品安全事件的规制还没有达到理想的控制效果^[1]。在这种情况下,从法经济学的角度出发,对中国食品安全事件发生的行为动机以及当前存在的问题进行具体分析,并由此推导出有效的规制策略,对于当前中国食品安全事件的有效控制具有非常重要的现实意义。

1 法经济学视角下食品安全事件频发的内在机理

根据法经济学的理性经济人假设,每一个食品安全事件的违法行为人均受合理的经济驱动,在利益最大化目的的控制下进行自身的行为选择。因此,食品安全事件的出现,意味着食品安全违法行为人认为自身在相关事件的经济计算中是总收益大于风险成本,从而能够利用自身的违法行为而获利^[2]。以此为前提,可以推导出食品安全违法行为的原因主要基于行为人的如下判断。

1.1 食品安全违法行为的总收益大于风险成本

从经济学的角度,相关食品安全事件的出现从根本上是因为食品安全违法行为的总收益大于由此导致的国家法律制裁所产生的风险成本。尤其是各种违法使用添加剂、食品原料,乃至食品加工手段,和销售贩卖过期甚至变质的食品所产生的收益,对于以食品企业为主的食品安全违法行为主

基金项目:重庆市教育委员会2017年度研究生科研创新项目(编号:CYB17096);西南政法大学2016年度学生科研创新计划博士生项目(编号:2016XZXS-008)

作者简介:吉丽颖(1975—),女,海口经济学院讲师,硕士。

E-mail: 616773819@qq.com

收稿日期:2018-08-01

体来说,远大于违法行为被发现从而被制裁所带来的风险成本,亦即违法行为收益大于被发现的概率乘以法律制裁的成本。之所以出现这种情况,一是食品安全违法行为带来的收益巨大,比如将已经过期变质的商品重新包装出售,即能将本来已经报废需要额外处理从而不能带来任何经济效益的食品变成有利可图的商品,相关商品销售所得的金额即为违法行为产生的总收益;二是被发现的概率不大,在带有食品安全风险的商品没有产生严重的食品安全事件的情况下,违法行为被发现从而受到法律制裁的概念很小,即使发生食品安全事件相关违法行为,也不一定会被发现从而受到法律制裁;三是法律制裁的成本不高,即使被发现,法律规定的制裁对企业产生的成本也不高,足以通过以前的违法行为收益和将来的持续违法行为抵消这一成本并获得进一步的净收益。正是因为食品安全违法行为的总收益大于被法律制裁的风险成本,才使食品安全违法行为成为作为理性经济人的食品违法企业的最佳经济选择,从而导致相关的食品安全事件出现,食品安全违法行为的总收益大于风险成本,是食品企业作出相应违法行为决策的根本原因。

1.2 对食品安全违法行为成本的较低预期

按照行为经济学的理论,行为主体之所以选择相应行为,是因为其对相关行为可能产生的收益预期超过了相应成本的预期^[3]。对于食品安全事件中的违法行为人来说,则是其对食品安全违法行为的违法收益预期超过了对食品安全违法可能产生的惩罚风险的成本预期,亦即违法收益预期大于法律制裁风险成本预期。一般来说,食品安全违法行为可能产生的收益是违法行为人自身可以控制并计算出来的,如生产违法添加剂的食品企业,其对相关违法生产的成本以及可能带来的收益是可以较为准确地计算出来的。因此,违法收益预期同实际的违法收益基本相等,之所以会出现违法收益预期大于法律制裁风险成本预期的情况,关键在于食品安全违法行为主体主观上对法律制裁风险成本的较低预期,从而使其预期进行相应的违法行为的法律制裁风险成本低于违法收益,从而促使其作出自我预期收益最大化的食品安全违法行为。因此,较低的食品安​​全违法行为成本预期,是直接促使作为理性经济人的食品企业作出相应的违法行为决策的直接原因。

1.3 对食品安全违法行为危害的较低预期

在明知违法从而可能受到法律制裁的情况下,作为理性经济人的法律食品企业之所以作出食品安全违法行为选择,除了其从短期效益来看作出预期收益大于预期惩罚风险成本外,还在于其从长期效益的角度,认为食品安全违法行为对社会造成的危害较低。事实上,作为理性经济人的食品企业,非常明白对社会产生危害的行为必然受到社会制裁的经济学原理,因此即使在短期效益的角度做出较低的预期成本的预测,也可能意识到对社会造成的严重危害可能导致的受到社会制裁的长期效应,从而导致从长期来说违法行为收益可能低于违法制裁的风险成本,由此作出放弃违法行为的决策。因此,在当前食品安全法颁布实施多年且国家的安全监管日益加重的今天,之所以仍然有很多食品企业以身试法,

依然从事各种食品安全违法行为,从而导致各种食品安全事件的发生。因此,可以认为,对食品安全违法行为危害的较低预期所导致的对受到社会制裁风险长期成本的较低预期,是导致很多企业多次从事相应的食品安全违法行为,甚至屡抓屡犯的重要原因。

2 法经济学视角下食品安全违法行为规制层面存在的问题

从法经济学的视角来观察,当前中国食品安全事件频发的背后,实际上意味着在对食品安全违法行为进行规制的过程中,并没有对其产生的经济上的原因进行有效的消除,而是在某种程度上让这些原因持续存在,从而构成了当前食品安全违法行为规制方面存在的诸多问题。

2.1 对食品安全违法行为的惩罚过轻

食品安全违法行为产生的根本经济学动因,在于相关食品违法行为的收益明显低于食品违法行为导致的法律制裁风险成本。由于食品违法行为的收益是相对固定的,遏制食品违法行为的关键在于有效增加食品违法行为导致的法律制裁风险成本。在发现食品安全违法行为的概率基本不变的情况下,只有通过增大食品安全违法的法律制裁的力度,亦即增大食品安全违法行为的惩罚力度,才能有效增加食品安全违法行为产生的法律制裁风险成本,从而使食品违法行为的收益逐渐接近甚至小于受到惩罚的风险成本,消除食品违法行为的经济学动因。

然而,当前食品安全违法行为的相关法律规制明显存在惩罚过轻的问题。首先,在民事责任上,仅需承担对提起民事诉讼的受害者赔偿损失的侵权责任。虽然为了加大这一责任的强度,《食品安全法》第 148 条第二款规定了最高价款 10 倍或损失额 3 倍的惩罚性赔偿,但这一责任并不涉及没有被发现的食品安全违法行为,也不包括没有提起民事诉讼的受害者。由于食品消费绝大多数具有小额的特征,这种所谓惩罚性赔偿并不能真正大幅度增加食品安全违法行为的违法惩罚风险成本。其次,行政处罚方面,根据《食品安全法》第 84~94 条的规定,一般只需要承担货值金额 5~10 倍的罚款,特别严重的才涉及吊销执照等处罚。最后,从刑法的量刑标准来看,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,最高死刑的标准低。

另外,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营业额 2 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。正是因为按照现有法律,对食品安全违法企业的惩罚过轻,才导致客观上食品安全违法行为的有利可图,从而成为食品安全违法行为及由此产生的食品安全事件屡禁不止的局面^[4]。

2.2 食品行业龙头企业违法行为频发

食品安全违法行为的直接动因是食品企业对法律惩罚成本的预期,以及对相关违法行为社会危害性的预期。这种

预期的形成在很大程度上与食品企业所获得的食物行业相关违法行为主体受到处罚的概率和大小有关。由于食物行业龙头企业所具有的领导作用和示范效应,一旦食物行业龙头企业实施食物安全违法行为,而且长期没有受到惩罚,一直到轰动全国的严重食物安全事故出现才被迫停止违法行为,而且相关责任人并没有受到严惩的情况下,就会在所有的食物企业中产生非常不好的示范效应^[5]。使其他食物企业产生食物安全违法行为惩罚成本较低且社会危害性不高的预期,从而成为其进一步作出食物安全行为决策的重要信息支撑。

近年来食物龙头企业违法行为频现的情况,在很大程度上导致了相关食物行业普遍性的食物安全违法现象,从而成为当前食物安全事件规制的主要问题之一。这些龙头企业中包括已经倒闭的“三鹿”奶粉,在 2008 年三聚氰胺奶粉事件曝光之前连续多年在婴幼儿奶粉销量方面蝉联全国第一,导致同时期配方奶粉中添加三聚氰胺悄然成为行业的潜规则^[6];2001 年的南京冠生园黑心月饼事件,由于当年的直接责任人以及冠生园本身并没有受到严厉处罚^[7],至今还为很多月饼小作坊所效仿;2011 年的瘦肉精事件后双汇的屹立不倒^[8],在某种程度上已经成为很多中小饲养企业敢于违规使用饲料添加剂的重要榜样。

2.3 缺乏对食物安全规制的整体规划

当前国家对食物安全的法律规制,主要包括在《食物安全法》中对食物药品监督管理机构及其他相关机构对食物安全监管的职责,以及在《刑法》中通过对食物安全犯罪的规定,对食物的生产销售以及行政监管行为进行刑法规制。这种法律规制方式不仅过于依赖食物药品监督管理机构及其他相关机构自身的食物安全监管的行政能力,而且在刑法的规制范围中仅涉及食物安全有限的范围,对其他同样可能严重威胁食物安全的行为,如食物原材料生产和销售、食物及其原材料的运输和储存等均缺乏专门的罪名设置。

一方面,由食物药品监督管理机构及其他相关机构对食物安全全面监管,而不对其具体部署进行相应要求的法律规制方式,容易导致行政监管力量的分散,从而导致需要重点监管的低成本高效率食物安全违法行为的环节被人为忽视,减少了食物安全违法行为被发现的概率,降低了相关违法行为的成本,导致由于监管不力而出现的食物安全事件^[9]。另一方面,刑法规制范围的有限性,同当前对食物安全监管的全过程覆盖的时代潮流相悖,导致很多重要环节因为没有被纳入刑事规制的范畴而使违法成本大大降低,进一步提高了食物安全违法行为主体违法收益超过被惩罚风险成本的可能性,从经济上对相关食物安全违法行为起到了重要的激励作用。

3 法经济学视角下食物安全事件规制的完善进路

食物安全事件的产生,从经济的角度事实上就是食物企业在利益驱动下的一种逐利行为,因此,必须针对食物安全违法行为产生的经济根源,针对存在的相关问题,采用相关手段消除其通过食物安全违法行为获利的可能,从而实现对

食物安全事件发生的有效规制。具体的规制手段包括以下部分内容。

3.1 加大惩罚力度增加违法成本

要从根本上对食物违法行为导致的食物安全事件进行有效遏制,在相关违法行为的收益基本为行为主体自身控制,法律规制难以影响的情况下,必须通过加大惩罚力度的方式增加相关食物安全的违法行为成本,使其因为无利可图而放弃食物安全违法行为的选择。具体来讲,应当从三个方面加大惩罚力度。

首先,针对食物安全违法行为的民事惩罚,应当建立食物安全赔偿受害人登记制,只要能提供证据证明其是问题食物的消费者,即能获得法定的最高不超过价款 10 倍或损害额 3 倍的侵权赔偿,而不用通过成本高昂的诉讼途径才能获得救济,将尽可能多的受害者纳入到食物安全侵权赔偿的范围,增加食物安全违法行为主体的违法惩罚成本。

其次,对于食物安全违法行为的行政惩罚,考虑到造成的社会危害远远超过违法货值,应当根据其造成的社会危害大小为标准,而不是货值金额,规定按照实际造成社会损害值的 5~10 倍进行惩罚性罚款,具体社会损害值由有资质的第三方机构予以评估。

最后,在刑法处罚方面,应当比照危害公共安全罪对食物安全犯罪行为量刑,即规定最低 10 年最高死刑的量刑标准,同时在罚金刑方面,将上限从当前的 2 倍违法经营额提高到 10 倍违法经营额。此外,需要提及的是,针对进行刑事诉讼程序的食物犯罪案件,可以充分借鉴环境司法的“三审合一”机制,在定罪量刑的同时,由同一审判组织审理其涉及的民事赔偿问题,确保实现综合治理的制度合力。

3.2 建立龙头企业重点监控制度提高违法成本预期

针对龙头企业食物安全违法行为频繁发现,从而起到极为不良的示范效应,导致食物企业对违法惩罚风险成本预期降低的问题,应当通过建立龙头企业重点监控制度的方式提高此种违法成本预期。主要是以食物行业龙头企业为重点的食物安全行政监控制度,对食物行业龙头企业所有涉及食物安全的环节进行全方位不间断的监控,确保杜绝食物龙头企业的食物安全违法行为。

具体来讲,这种以龙头企业为重点的食物安全行政监控制度主要包括两部分内容:一是建立严密的事前预防制度。主要通过龙头企业制定严格的食物安全内部管理制度、质量安全可追溯制度,以及各种应急预案等制度性建设为中心,由食物行业龙头企业制定后交由行政监管部门审核并备案。二是建立实时的事中监控制度。有必要充分利用当前的大数据互联网实时监控系统,对食物行业龙头企业关系到食物安全环节的整个过程进行实时无缝隙监控,并通过互联网将相关数据传送到监管部门,保证及时发现相关企业食物安全风险的苗头,并第一时间掌握其实时产生的食物安全相关信息。三是建立严厉的事后处罚制度,除了相应的民事和刑事处罚外,对龙头企业食物安全事件具有过错的责任人,必须立即免职,主观上为故意的,终身禁止担任与食物安全管理相关的职位;主观上为过失的,事发后 5 年以内禁止担任与

食品安全管理相关的职位,对整个食品行业负责安全质量管理人员产生足够的震慑作用。

3.3 科学规划食品安全规制加大打击力度

通过科学规划食品安全规制,加大对食品安全违法行为的打击力度,能够有效增加食品安全违法行为受法律惩罚的概率,从而导致违法行为成本的整体增加,是有效降低食品安全事件发生频率的重要手段。

针对当前食品安全监管过度依赖行政监管部门自身能力,以及刑事规制范围不足的问题,有必要采取以下两方面更为符合食品安全规制科学规律的有效措施。一方面,修改《食品安全法》对于食品安全监管相关行政单位职责的规定,除了指出相关行政监管部门应当承担的具体职责外,还从法律规定上采用总括和部分列举的方式,直接要求其必须重点监管违法成本较低,从而容易导致食品安全事故发生的行为,如违法使用食品添加剂,使用过期食品原材料等。另一方面,适当扩大当前刑法对食品安全规制的范围,实现刑法规制对所有可能严重危害食品安全违法行为的全覆盖。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;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^[10],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。

4 结语

现代社会食品安全事件的频繁产生,根本原因在于工业文明导致的食品商品化程度的不断加深。因此,要对食品安

全事件进行有效的法律规制,从经济学的角度,必须充分考虑食品本身的商品性质,对可能导致食品安全事件发生的相关主体尤其是食品企业进行有效的利益诱导,即通过相关食品安全的法律规制使整体上的食品安全违法成本大于食品安全违法收益。因此,有必要针对当前食品安全法律规制中存在的不符合这一法经济学原理的问题,采取必要的应对措施,实现对食品安全事件的有效控制。

参考文献

[1] 谢敏, 于永达. 对中国食品安全问题的分析[J]. 上海经济研究, 2002(1): 39-45.

[2] 赖金天. 食品安全、监管有界性与制度安排[J]. 经济研究, 2016(4): 174-187.

[3] 熊丝语. 恐怖主义犯罪的解读: 以法经济学为分析视角[C]// 湖北省法学会法经济学研究会 2016 年学术年会论文集. 武汉: [出版者不详], 2016: 12-13.

[4] 李佳洁, 王宁, 王志刚, 等. 英国对食品安全责任主体法律责任立法的借鉴研究[J]. 食品科学, 2014, 35(9): 291-295.

[5] 孙平. 农业龙头企业食品安全生产影响因素研究[D]. 杭州: 浙江大学, 2006: 18.

[6] 姜若雪, 王灿发. “三农”新闻舆论中的刻板印象问题探讨: 以“三鹿奶粉事件”后的国产奶粉为例[J]. 新闻爱好者, 2017(10): 22-25.

[7] 黄蕙. 月饼“劫”后记[J]. 瞭望, 2001(41): 41-41.

[8] 鲁津, 栗雨楠. 形象修复理论在企业危机传播中的应用: 以“双汇瘦肉精”事件为例[J]. 现代传播: 中国传媒大学学报, 2011(9): 49-53.

[9] 龚强, 张一林, 余建宇. 激励、信息与食品安全规制[J]. 经济研究, 2013(3): 135-147.

[10] 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.

(上接第 62 页)

[9] 骆新峥. 食品中常见的重金属污染及检测技术研究进展[J]. 质量技术监督研究, 2010(6): 39-43, 49.

[10] 于寒松, 隋佳辰, 代佳宇, 等. 核酸适配体技术在食品重金属检测中的应用研究进展[J]. 食品科学, 2015, 36(15): 228-233.

[11] 傅亚平, 吴卫国. 食品中重金属检测与脱除技术研究进展[J]. 食品与机械, 2015, 31(2): 252-256.

[12] 刘道银. 中国食品中重金属危害现状 & 检测技术研究[J]. 中国农学通报, 2016, 32(19): 194-198.

[13] 隋佳辰, 于寒松, 代佳宇, 等. 生物传感器检测食品中重金属砷的研究进展[J]. 食品科学, 2016, 37(7): 233-238.

[14] 叶萌祺, 杜宗军, 陈冠军. 食品中重金属去除技术研究进展[J]. 现代食品科技, 2017, 33(10): 308-318, 307.

[15] 陈美春, 孙亮, 林舒忆. 蜜饯食品中铅污染水平的风险评估[J]. 中国食物与营养, 2010(10): 13-15.

[16] 陈瑞敏, 袁洁, 温力力, 等. 蜜饯中铝残留量的检测及结果分析[J]. 食品研究与开发, 2017, 38(6): 149-152.

[17] 彭湘莲, 李忠海, 王利兵, 等. 4 种纸塑包装容器中重金属镉的迁移规律研究[J]. 中国食品学报, 2012, 12(9): 73-77.

[18] 付善良, 贺鹏, 丁利, 等. 微波条件下陶瓷食品接触材料中有害重金属迁移行为的研究[J]. 食品安全质量检测学报, 2013, 4(4): 988-992.

[19] 梅炼, 邓金伟, 谢永萍, 等. 接触食品的铝及铝合金制品中有害金属迁移规律的研究[J]. 中国食品卫生杂志, 2016, 28(3): 287-290.

[20] 刘晶, 任佳丽, 林亲录, 等. 大米浸泡过程中重金属迁移规律研究[J]. 食品与机械, 2013, 29(5): 66-67, 79.

[21] 陆金鑫, 程国强, 时超, 等. 稻谷水热加工过程中镉迁移规律研究[J]. 食品安全质量检测学报, 2013, 7(6): 2 216-2 220.

[22] 符海琼, 李昌模, 黄晓涛, 等. 米糠油精炼过程中重金属迁移规律的研究[J]. 中国粮油, 2016, 41(10): 76-79.

[23] 杨居荣, 查燕. 食品中重金属的存在形态及其与毒性的关系[J]. 应用生态学报, 1999, 10(6): 766-770.

[24] 方勇, 杨文建, 陈悦, 等. 重金属铅的化学形态及其食品安全[J]. 中国粮油学报, 2013, 28(6): 123-128.

[25] HE Meng-chang, YANG Ju-rong, CHA Yan. Distribution, removal and chemical forms of heavy metals in polluted rice seed[J]. Toxicological & Environmental Chemistry, 2000, 76(3): 137-145.