

论食品安全犯罪的现状与刑法再完善

Current situation of food safety crime and the criminal law perfection

龚亭亭

GONG Ting-ting

(广东司法警官职业学院安全保卫系, 广东 广州 510520)

(Guangdong Justice Police Vocational College, Guangzhou, Guangdong 510520, China)

摘要:中国现行的食品安全犯罪防治还存在两个问题,即有关食品安全犯罪的刑罚对犯罪嫌疑人震慑力不足,以及食品安全监管制度严重缺失问题。为了有效根治日趋严重的食品安全犯罪问题,应当在考察国外防治食品安全犯罪经验的基础上,结合中国国情,加强有关防治食品安全犯罪方面的刑事立法工作,加大刑罚力度,建立有中国特色的缺陷食品召回制度,并尽快完善监管和配套制度。

关键词:食品;食品安全;食品安全犯罪

Abstract: The prevention and control of China's current food safety crimes has two problems: one is the awe force shortage on food safety crime punishment for criminal suspects; the other is serious lack of food safety regulatory system. In order to effectively solving the increasingly severe food safety crime problem, combined with Chinese national conditions, and based on the inspection experience on the basis of the prevention and control of foreign food safety crime, to strengthen the prevention and control of food safety crime criminal legislation work, should increase the intensity of punishment, set up the defects of food recall system with Chinese characteristics, and improve the system of regulation and form a complete set as soon as possible.

Keywords: food; food safety; food safety crime

近年来,中国的食品安全问题层出不穷,各种涉嫌食品安全犯罪的案件屡见不鲜。食品安全问题不仅仅是一个危害公众身体健康的问题,它还直接影响到国家的安全和社会的稳定。如果中国相关主管部门不重视从根本上解决食品安全问题,将严重阻碍中国社会主义现代化的进程。尽管近几年来,中国加强了立法,出台了《中华人民共和国食品安全法》、《农产品质量安全法》等法律法规,但是,相关部门未能系统

地进行制度设计,无法从根本上消除食品安全犯罪。如何才能根除食品安全犯罪问题,已经成为学界研究的一个重点课题。

1 中国食品安全犯罪控制的现状

1.1 食品安全的含义

《中华人民共和国食品安全法》第99条,“食品,指各种供人食用或者饮用的成品和原料以及按照传统既是食品又是药品的物品,但是不包括以治疗为目的的物品。食品安全,指食品无毒、无害,符合应当有的营养要求,对人体健康不造成任何急性、亚急性或者慢性危害。”该法明确对各类食品提出了安全和具有营养价值的要求。美国学者 Jones^[1]曾提出将食品的安全性分为绝对安全和相对安全。所谓绝对安全性是指确保不可能因食用某种食品而危及健康或造成损害的一种承诺,也就是食品应绝对没有风险^[2]。所谓相对安全性,被定义为一种食物或成分在合理食用方式和正常食量的情况下不会导致对健康损害的实际确定性^[2]。笔者认为,食品安全自古以来只有相对的安全,没有绝对的安全。人类对食品安全的认知将会随着自身科技的提高和文化的变迁而不断变化。传统的长期食用的所谓安全食品,完全可能因为科技的进步而使其被划归不安全食品的种类。由于食品安全与否的标准是一种动态变迁的标准,因此,自然界没有任何食用风险的“安全”食品实际上是不存在的。

1.2 中国食品安全犯罪控制的现状

有关数据^[3]显示,中国每年食物中毒报告病例数约为2~4万人左右,事实上专家估计这个数字还不到实际发生人数的10%,也就是说中国每年食物中毒数至少在20~40万人左右。近几年来,重大食品安全犯罪事件的频频发生,严重摧毁了公众对食品的信赖,造成了遍及全社会的食品安全恐慌。鉴于中国近几年来,有关食品安全的犯罪处于高发状态,有必要认真审视现行的监管制度和相关法律法规。笔者认为,现行的监管制度和相关法律法规主要存在如下两个

作者简介:龚亭亭(1979—),女,广东司法警官职业学院讲师,硕士。
E-mail: gongrxtt@126.com

收稿日期:2015-08-06

方面的问题。

1.2.1 中国现行刑法对食品犯罪的规定还有待于进一步加强 目前,中国危害食品安全犯罪呈现出遍及地域广、出现频率高和根治艰难的特点。从打击犯罪的角度来看,单纯依靠行政手段很难根治。为此,加强刑法立法工作很有必要。但是,现行刑法对危害食品安全犯罪的规定存在明显不足,主要表现在以下几个方面:

(1) 主体范围太窄,不利于打击犯罪。中国现行刑法在第143条和第144条分别规定了生产、销售不符合卫生标准的食品罪和生产、销售有毒、有害食品罪。前者属于危险犯,犯罪主体为一般主体,不存在过失犯。后者则属于行为犯,犯罪主体也是一般主体,过失不构成本罪。中国刑法分则还规定了生产、销售伪劣产品罪,该罪亦不存在过失犯。以生产和销售作为主要规范范围的刑法规制,显然范围过窄。初级农产品的生产和加工实际上是近几年来食品安全问题频发的重要源头,现行刑法忽略了这一点。

(2) 从前述3种犯罪的犯罪构成来看,都强调主观方面存在犯罪故意。但在实践中,司法机关很难证明犯罪嫌疑人是否存在犯罪主观故意,这就为犯罪嫌疑人逃脱处罚提供了条件。从很多案例来看,犯罪嫌疑人基本都坚持自己不知情,不存在主观犯罪故意。由此可见,该规定不利于打击犯罪。

(3) 从中国刑法第143条、第144条和生产、销售伪劣产品罪所规定的罪行的量刑来看,都规定了主刑和附加刑。但是,量刑明显不足以对日趋增多的危害食品安全犯罪形成有效震慑。具体来说,三罪的处罚不仅过轻,还忽略了对持有危险食品行为的刑事处罚。事实上,持有危险食品,无论其动机如何,已经对社会构成了潜在的威胁。中国刑法没有对持有危险食品的行为进行法律规制,不仅致使刑罚的预防和威慑作用完全消失,刺激了犯罪嫌疑人的犯罪欲望,还增加了司法机关取证的难度。

(4) 缺少实际可行的罚金刑规定。现行规定没有具体的处罚标准和具体数额,容易导致法官滥用自由裁量权。

(5) 忽视了资格刑的作用。剥夺政治权利和驱逐出境在预防许多食品安全犯罪中,可以起到十分有效的震慑犯罪作用。但是,现行刑法没有对其进行规定。

1.2.2 缺少有效的食品安全监管制度 监管制度的缺失主要表现在:

(1) 没有统一健全的体系化的安全检测标准,现有的标准缺失严重,远远低于国际标准。不成体系的分散的安全检测标准不仅导致评价标准的多样化,还导致各种标准之间的相互冲突,从而使监管部门和消费者陷入无法判断食品是否合格的困境。现行的标准项目太少,许多领域不仅没有标准,还存在现有标准未能与时俱进的现象。标准体系的缺失使监管部门不断面临执法尴尬。

(2) 缺少具有实际可操作性的有效的食品检疫制度。从近几年来中国诸重大食品安全问题的发生来看,现行的食

品检疫制度尤其是食品免检制度存在明显的缺陷。现行食品免检资质的取得太过容易,在实践中不仅没有起到提高效率、增加安全保障的作用,反而成为不合格产品流通上市的捷径。现行食品免检制度不仅为企业不合格产品打开方便之门,还为腐败的滋生提供了土壤。这种主要依靠企业自律的食品检疫制度,在诚信普遍缺失的社会,显然会沦为制度摆设。

(3) 从现行体制来看,现行的多头执法、九龙治水式的监管体制实际上导致了各个部门互相推诿,争相逃避监管责任,从而导致监管义务无法落实。

2 国外防治食品安全犯罪的现状与启示

2.1 美英防治模式

在美国,为了提高食品安全犯罪的防治效率,采取了与联邦政体一致的三级防治模式,即建立从地方政府到州政府到联邦政府的一体化防治体系。为了有效防治食品安全犯罪,美国还建立三级食品召回制度,并有专门的向公众完全公开信息的网站。三级食品召回制度将危害食品安全分为重大危害、一般危害和可能危害三个等级。为了有效打击危害食品安全的犯罪,美国设立犯罪调查署,专门负责打击该类犯罪。犯罪调查署(office of criminal investigation,OCI)是美国食品药品监督管理局(FDA)的下属机构,对食品安全犯罪的查处是其职责的一部分,其主要任务是对违反《联邦食品药品化妆品法》、《联邦反篡改法》以及其他相关法律的违法犯罪行为开展调查^[4]。美国的《联邦食品和药品法》和《联邦食品药品与化妆品法》明确了危害食品安全的类型及刑事处罚,为预防和打击危害食品安全犯罪提供了刑法支持。

早在1875年,英国就制定了《食品与药品销售法》。作为一个判例法的主要国家,该法的制定成为预防和打击食品安全犯罪典范,它对世界各国的食品安全立法产生了深远的影响。该法强调保护食品安全应坚持从食品原料到餐桌的原则。该法侧重于提高危害食品安全犯罪的犯罪成本,使犯罪嫌疑人不敢或不愿意从事此类犯罪。为了制定全国统一的食品安全标准,英国还颁布了《食品安全法》,该法从原材料的生产到食品送入口中之前的各种食品都制定了详细的质量标准,并且全国一致。该法还将行政处罚与刑事处罚相结合,形成了严密的处罚体系。英国还设立了单独的监察委员会,负责审核和监督食品安全标准认证机构所获得的各种经费,从而确保相关技术鉴定结论客观公正。英国的卫生部门主要负责查处各种危及食品安全的犯罪。一旦经查处的罪行属实,被告人不仅将被没收犯罪所得的财产和入监狱服刑,还将被终生剥夺从事食品生产行业的资格。

2.2 欧盟防治模式

欧盟的食品质量安全法以“从农场到餐桌”一体化过程为基础,为统一并协调内部食品安全监管规则,30年来陆续制订了《通用食品法》、《食品卫生法》等20多部食品安全方面的法规,形成了强大的法律体系。根据联合国食品标准计

划,欧盟及各成员国设立了官方检测检验与监管机构。欧盟委员会于 2002 年初正式成立了欧盟食品安全管理局,对食品从农场到餐桌的全过程进行监控^[5]。该局将欧盟成员国的全部食品监管工作一体化,并建立了从初级农产品加工到消费的监管网络。欧盟对食品安全的监管主要体现在风险评估和危机预警方面,预防是监管工作的重中之重。预防被作为监管工作的重点,欧盟为此建立了“食品和饲料快速预警系统(RASFF),并确保成员国之间快速互通信息。

为了有效预防和打击危害食品安全犯罪,欧盟还建立了危害食品安全犯罪刑事责任可追溯制度。欧盟对危害食品安全犯罪的刑事责任的追究主要通过成员国国内法来确定。以德国为代表的欧盟成员国多数将危害食品安全犯罪纳入了刑法典,且将其放在“危害公共安全犯罪”类中的国家比较多,过失犯罪也被纳入刑罚的范畴,罚金刑也为欧盟大多数国家所使用。欧盟成员国对危害食品安全犯罪多规定于单行特别刑法中,并将对社会构成风险威胁也纳入刑罚的范畴。欧盟成员国虽然对危害食品安全犯罪的刑罚并不重,但是,犯罪嫌疑人一旦被认定罪名成立,则其可能还会被终生剥夺从事食品行业的资格。欧盟通过食品行业组织来加强对食品原材料的危险防范,并辅之以严格的追查制度。

2.3 日本防治模式

自 2001 年的“疯牛病”事件后,日本加强了对食品安全的监管。仿效欧美建立了“身份管理”制度,以实现对任何食品安全犯罪的可追溯。食品安全委员会还设立了“优良农产品认证制”,保障消费者的知情权。日本监管机关在实施监管过程中,比较重视听取公众的意见,注意保障公众的知情权。

日本对危害食品安全犯罪的刑罚主要采取附属立法形式,即在相关行政与经济法规中规定涉嫌犯罪应承担的刑事责任,如《日本食品卫生法》中就有许多有关如何惩处危害食品安全犯罪的规定。为了有效防治危害食品犯罪,日本还在《健康增进法》、《对策特别措施法》、《肥料管理法》、《禽类处理法》、《家畜传染病预防法》、《牲畜屠宰场法》、《农药管理法》、《饲料安全法》、《牛肉生产履历法》以及《引进支持法》等法律中明确了涉嫌危害食品犯罪应当承担的法律责任。这些法律都规定了罚款与有期徒刑可以并处。日本还将危害饮用水的犯罪纳入刑法典,除可以判处有期徒刑之外,还可以处以高额罚金。日本刑法典规定过失犯罪也要追究刑事责任。

从以上几个国家关于食品安全监管的方法来看,它们普遍都比较重视预防与惩治相结合,成立专门的机构对食品安全进行从农田到餐桌式的监管。在监管过程中,注重保障公众的知情权。在打击危害食品安全犯罪时,除追究其刑事责任外,还充分利用行政与经济手段,提高犯罪的成本,并将过失犯罪也纳入追求刑事责任的范畴。在惩治犯罪嫌疑人时,除判处有期徒刑外,还可以单处高额罚金。这些措施都有效保障了监管工作的顺利进行,可以为中国构建食品安全防治

体系所借鉴。

3 中国防治食品安全犯罪的具体路径

3.1 加强刑事立法工作

(1) 参考国外的做法,结合生产、销售不符合食品安全标准的食品罪和生产、销售有毒、有害食品罪的犯罪构成,考虑到它们都危害了公共安全,且主观方面都存在危害公共安全的故意,将它们归属于危害公共安全罪一类中更有利于打击犯罪,也符合国际潮流。

(2) 将明知且为生产不符合安全标准的食品的犯罪嫌疑人和生产、销售有毒有害食品的犯罪嫌疑人提供便利行为的以共同犯罪进行处罚。

(3) 将罚金刑的底限提升到 1 万元以上,且上不封顶。在 1 万元以上设定几个等级。根据犯罪的具体情节可以将其处罚幅度分为:显著轻微(1 万元以上 5 万元以下)、轻微(5 万元以上 10 万元以下)、严重(10 万元以上 500 万元以下)、特别严重(500 万以上)。

(4) 扩大资格刑的具体适用范围。对情节轻微以下的危害食品犯罪,可以设定为 10 年内不得从事食品行业的生产和销售。对情节严重的或特别严重的危害食品犯罪,则需规定为终生禁止从事食品行业的生产和销售。资格刑的适用还应将单位纳入刑罚的范畴,这是因为单位犯罪较自然人犯罪,社会危害性更大。

(5) 保留危害食品安全犯罪最高可以处死刑的规定。有学者^[6]认为,死刑不符合当今世界刑罚轻缓化的潮流,应当废除。笔者认为,危害食品安全的犯罪对社会的危害极大,从中国频频发生的食品安全案例来看,所造成的人员伤亡和财产损失以及社会负面影响是巨大的,如果废除死刑,不足以震慑犯罪嫌疑人。况且,危害食品安全犯罪常常能给犯罪嫌疑人带来巨额利润。面对巨大的经济利益,且又无死刑的威慑,只会刺激犯罪嫌疑人铤而走险。因此,危害食品安全犯罪的刑罚不仅不能废除死刑,反而应当在今后相当长一段时间内继续保持。

(6) 增加食品流通领域的罪名,将过失犯罪纳入刑法规制的范畴。鉴于现行危害食品安全犯罪仅将生产和销售两个领域纳入防治的范畴,可以将提供食品原材料、储存、运输、包装等领域的危害食品安全行为纳入刑法规制的范围。从国外的成功经验来看,将过失犯罪纳入危害食品安全犯罪的范畴显然有利于防治危害食品安全犯罪,也有利于提高食品行业从业人员社会责任感的提高。

3.2 建立缺陷食品召回制度

中国危害食品安全犯罪频频发生的一个重要原因就是缺陷食品召回制度的缺失,而且中国现行的行政法与刑法都没有涉及到缺陷食品召回,因此,有必要建立全国性的缺陷食品召回制度,并辅之以刑法和行政法的保障。从刑法的角度来看,可以考虑增加“拒绝召回缺陷食品罪”,并可以作为结果加重处罚。理由是,缺陷食品虽然有时候只是存在轻微

瑕疵,并不影响到消费者的身体健康,但是,这种带有瑕疵的缺陷食品在包装、运输、储存等过程中,其瑕疵可能会发展为有毒有害食品。这种潜在的有毒有害食品仍然对公众的健康和生命安全造成威胁,如果不对其进行刑法规制,一方面,会给犯罪嫌疑人制造逃脱惩罚的借口;另一方面,没有刑罚的震慑,会鼓励或刺激食品生产者为了降低生产成本而故意生产或加工出瑕疵食品。中国《刑法修正案(八)》虽然增强了危害食品安全犯罪的处罚力度,但是,考虑到此类犯罪给犯罪嫌疑人带来的巨额利润以及给社会公众身体健康和生命安全造成的巨大威胁,有必要进一步增强处罚力度。增强处罚力度应坚持让犯罪嫌疑人深切感觉到“不敢犯、不想犯和不必要犯”的原则。

从实践中来看,几乎所有危害食品安全犯罪的犯罪嫌疑人在犯罪前都会考虑到犯罪成本的问题。因此,只有在立法上,加大刑罚力度,震慑犯罪嫌疑人,才能有效防治危害食品安全犯罪行为的发生。尽管有学者^[7]认为,加大危害食品安全犯罪的刑罚会有悖于现代刑罚轻缓化的国际潮流。但是,笔者认为,刑法的本质是预防和惩治犯罪,刑罚轻缓化固然能体现保障人权,但如果不考虑中国国情以及国内危害食品安全犯罪日趋增多的现实,盲目坚持刑罚轻缓化,显然存在教条主义的嫌疑。只有具体问题具体分析,根据危害食品安全犯罪在中国的实际情况,加大打击力度,才能充分发挥刑罚的功能,才能有效防治此类犯罪的频频发生。

3.3 完善监管和配套制度

监管缺失既有制度方面的缺失,也有监管人员责任心不强或存在渎职行为的原因。为了有效提高监管效率,应参考国外的一些成功经验,设立专门的负责监管食品安全的机构,避免“九龙治水”所造成的互相推诿、无人监管的局面。考虑到监管人员传统的惰性,有必要从刑法的角度完善现行的“食品监管渎职罪”。现行法条规定的“发生严重后果”本身是一个含糊的说法。何为严重后果?在实践中,公众和执法人员的看法存在巨大的差异。在公众看来,后果已经很严重的事情执法人员可能认为是一件小事。为此,笔者建议,此罪应以危险犯来追究监管人员的渎职行为更有利于提高监管人员的工作责任心和积极性。在追究食品安全监管人员的渎职责任时,应当将徇私舞弊作为加重刑罚的重要考量因素。此外,中国的食品安全监管之所以失控,其主要原因之一在于缺少相关配套制度,诸如食品安全标准的缺失以及专业检测认证机构的缺乏等。为此,可以仿效国外的一些作法,建立符合中国国情的食品安全专业检测机构,并统一制定适用全国的食品安全标准。配套措施与制度的完善有利于监管机关更好地履行职责。

4 结语

食品安全问题关系到中华民族的生存安危,危害食品安全的犯罪行为不仅严重损害了广大人民群众的身体和生命安全,还给社会稳定造成了极大的挑战。可喜的是,新

的《食品安全法》自2015年10月1日颁布实施。这部被称为“史上最严”的《食品安全法》针对“九龙治水”、“监管链条断裂”、“小摊小贩仍处监管真空”等热点问题给出了积极回应,对现行的食品安全监管体制做了一个重大调整。原来是分段监管,分别由质检、工商和食药监部门对食品生产、流通和餐饮服务实行分段监管。新的监管体制把分段监管调整为由食药监部门对食品生产经营活动进行统一监管。同时,相较于老法,新食品安全法加重了食品安全违法犯罪行为的刑事、行政、民事法律责任。一旦出现食品安全问题,执法部门先要对违法行为进行判断,如果属于刑事犯罪,直接由公安部门进行侦查,追究刑事责任。如果不构成刑事犯罪,才由行政执法部门进行行政处罚。为强化对违法犯罪分子惩治的力度,新法还有两条规定:①对因食品安全犯罪被判处有期徒刑以上刑罚的,终身不得从事食品生产的经营管理工作;②新增了行政拘留的处罚。除了对违法行为进行严厉的处罚,此次新法还增设了对监管部门负责人约谈的问责制度等。

对食品安全犯罪的预防与控制仍任重道远,新的《食品安全法》的诸多亮点让我们看到了国家对于食品安全问题的重视,对危害食品安全犯罪打击的决心,也希望这部新法的实施,能给广大人民群众创造一个安全、和谐的消费环境。

参考文献

- 1 王艳林.食品安全法概论[M].北京:中国计量出版社,2005:34.
- 2 张涛.食品安全法律规制研究[M].厦门:厦门大学出版社,2006:24.
- 3 杜海岚.安全事件层出不穷食品安全迫在眉睫[N].法制日报,2001—08—16(004).
- 4 左袖阳.美国食品安全警察制度及借鉴[J].中国人民公安大学学报(社会科学版),2013(2):121~126.
- 5 姚水琼.欧美国家食品安全检验检测与监管的特点与启示[J].食品与机械,2011,27(1):67~68.
- 6 蓝艳.危害食品安全犯罪刑法规制的反思与重构[J].行政与法,2010(3):77.
- 7 江晖.我国危害食品安全犯罪刑事立法的转型[J].现代商贸工业,2012(7):161.