

DOI: 10.13652/j.issn.1003-5788.2019.08.018

食品安全执法过程中刑事司法与行政执法的衔接

The cohesive mechanism between criminal justice and administrative law enforcement in food safety law enforcement

张锋学

ZHANG Feng-xue

(华南理工大学法学院, 广东 广州 510507)

(South China University of Technology School of Law, Guangzhou, Guangdong 510507, China)

摘要:危害食品安全的犯罪行为严重损害了人民群众的生命安全与健康。执法机关在打击危害食品安全犯罪的执法活动中出现了许多问题,严重影响了行政执法与刑事司法的衔接机制。如何从刑事司法与行政执法衔接的角度出发,理顺两法衔接机制,提高执法机关打击危害食品安全犯罪的效率,彻底根除食品安全问题,为中国的经济建设和社会的和谐稳定打下坚实的基础,已成为当务之急。

关键词:食品安全;行政执法;刑事司法;衔接机制

Abstract: Criminal behaviors that endanger food safety have seriously damaged the lives and health of the people. Law enforcement agencies have encountered many problems in the enforcement of crimes against food safety crimes. The emergence of these problems has seriously affected the linkage mechanism between administrative law enforcement and criminal justice. How to base the connection between criminal justice and administrative law enforcement, rationalize the mechanism of linking the two laws, improve the efficiency of law enforcement agencies in combating food safety crimes, thoroughly eradicate food safety issues, and lay a solid foundation for China's economic construction and social harmony and stability, which has become a top priority.

Keywords: food safety; administrative law enforcement; criminal justice; cohesive mechanism

近年来,食品安全持续成为社会关注的热点。各种危及食品安全的犯罪越来越多,犯罪分子在高额利润的驱使下,犯罪手段日趋多样化,犯罪手段中所蕴含的技术含量逐步提高,导致执法机关打击的难度越来越大。虽然公安机关和食品安全监管部门不断加大打击力度,但

中国食品安全问题仍持续发酵,无法从根本上消除其危害。在司法实践中,案件应当移送检察院追诉而未移送、以行政处罚尤其是罚款代替刑事追责的现象仍大量存在,这些都与行政执法和刑事司法的衔接机制顺畅与否密切相关。为了提高办案效率,持续有效地打击食品安全犯罪,如何完善刑事司法与行政执法衔接机制已成为学界和实务界一个函待解决的难题。

1 保障食品安全两法衔接的困境

1974年,“食品安全”概念由联合国组织提出,并从3个方面详细阐释了其内涵,随后,英国、欧盟、日本等经济发达国家先后出台适合本国国情的食品安全法律法规^[1]。在中国,食品安全监管机关和食品安全犯罪追究机关分别属于行政机关、公安机关和司法机关,其法律性质不同,且互相隶属于不同的组织体系,执法时分别依据行政法和刑法,在实际运作中要统一协调,实现无缝对接难度较大。在司法实践中,两法衔接常常面临如下困境。

1.1 不同执法机关基于不同工作视野和执法依据下的案件移送标准差异较大

在食品安全行政执法过程中,行政执法人员在入职时的要求与司法机关的工作人员存在差异。二者对求职者的文化背景和知识结构要求不同。一般情况下,司法机关对求职者的法律素养要求更高、更严格,非法律科班出身人员要成为检察官或法官在正常情况下基本不可能。应聘人员没有法律专业知识背景和深厚的法律功底以及良好的法律素养,很难适应办案一线的需要。而行政机关的执法人员在入职时的专业背景和知识背景差异较大,用人单位对应聘人员是否精通法律以及有无良好的法律素养要求并不严格。执法人员的知识组成结构,决定了其在办案过程中对同一案件是否应当移送司法机关追究法律责任看法各异。为此,行政法与刑法两法衔接时存在天然障碍,行政执法人员和司法人员对案件是

作者简介:张锋学(1975—),男,华南理工大学法学院在读博士研究生。E-mail:190133026@qq.com

收稿日期:2019-03-05

否应当移送存在认识上的差异,是造成两法衔接不畅的重要原因。

1.2 行政机关与司法机关在打击食品违法犯罪的法律适用与证据要求差异较大

食品安全犯罪案件中的证据具有很强的专业性和隐蔽性,容易灭失,收集时空跨度大,存在滞后性。进入到司法程序后,侦查机关若再行取证,往往面临的是取证难、侦破难等问题^[2]。

法律适用与证据要求的差异源自于立法上的缺失。在立法上,行政机关与司法机关分别适用行政处罚法和刑法,二者对违法犯罪嫌疑人是否达到要追究法律责任的标准和程序方面的规定不同。其权力属性要求彼此的执法者按照不同的证据规则去审查案件是否需要移送。

事实上,在立法机关进行行政立法或刑事立法时,就已针对同一案件的基本事实应如何适用证据规则进行了规范。两法执法人员分别依据不同的法律规定的证据采信制度对执法过程中获取的证据进行取舍很难协调一致。证据规则的差异常常导致行政机关在抓获犯罪嫌疑人时,按照行政处罚法的标准进行处罚已经没有疑义;但是,行政执法人员对违法人员的违法行为是否构成刑法上的严重危害社会并达到犯罪程度,以及是否应当追究刑事责任常常把握不准。从行政执法的角度看,证据确实已经很充分,事实也很清楚,但从刑法的角度看,未必达到应当追究犯罪的标准。这种法律适用和证据规则的差异导致行政执法人员为了有效规避办错案件的风险,自然地选择了不移送司法机关处理,从而导致应当追究刑事责任的没有追究。

1.3 有毒有害食品的毒害鉴定标准不明确,鉴定队伍专业化程度较低

何为有毒有害食品?各地标准不一且与国际规定的标准差距较大。标准的制定往往未从根除危害食品安全犯罪这个角度出发,而是过多地考虑了地方或部门因素,特别是经济发展因素。各地制定的食品安全标准过低往往导致出现食品安全危机时,认定制作有毒、有害食品的犯罪嫌疑人容易利用相关规定逃过打击,出现毒害事件发生后无法及时将犯罪嫌疑人绳之以法的尴尬现象。

现行的标准在制定时掺杂了各种因素,导致中国各地的食品安全标准远低于国际标准,为打击危害食品安全犯罪留下了隐患。此外,当事人生产或制作的食品是否属于有毒、有害的食品,专业人员的鉴定结论具有权威性。但是,在从事食品安全的鉴定队伍方面,人员队伍的集中化程度尚需提高。专业人员过于分散影响了鉴定的效率和准确性,较多地方过于强调鉴定人员的单打独斗,从而导致鉴定效率和准确性明显偏低。

1.4 大数据时代下信息共享过程中出现能力危机和改革意识落后现象

当前,科技革命日新月异,不同地域的信息共享极大

地提高了工作效率。为让执法信息共享、案情通报与移送更加流畅,中国在2001年出台了《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》。为了落实中央政策,许多地方在信息共享平台建设方面取得了较大地进步,大大提高了各部门的办案效率,行刑衔接也更加顺畅。

但是,目前各地信息共享平台建设水平参差不齐、进度不一,仍未实现全国性地统一联网。经济发展水平的差异可能是阻碍信息平台建设的主要障碍。此外,大数据时代科技的进步给执法者的心理造成巨大地冲击,能力危机作为其典型表现直接影响了执法者信息共享的积极性。为了不出错,消极搭建平台、消极录入平台数据或有选择地录入案件信息的现象极大地减少了信息平台在行刑衔接机制中的作用。基于各种理由或原因的改革意识落后也直接阻碍了行刑衔接机制的搭建和发挥作用。

2 食品安全两法衔接问题的成因

2.1 不断弱化的监督机制助长了消极思想意识的滋生和成长

食品安全犯罪作为经济型犯罪的一种,除了运用罚金刑、资格刑进行惩治外,还应完善社会监督体系,达到预防食品安全犯罪的目的^[3]。从目前中国食品安全监督体系中相关环节和主体之间的协调沟通质量和水平来看,与食品安全质量监管的要求还有差距^[4]。现行监督机制从法律层面,似乎很完善,但从实际效果方面,无论是行政机关还是司法机关都未起到应有的作用。无监督的权力最容易被滥用,而对掌控权力的人来说,从内心深处并不愿意在行使权力时受到任何制约,是案件应当移送司法机关而未移送的重要内因。监督机制对此并未发挥应有的作用,反而不断呈现弱化之势。众所周知,内部监督的效果等同于左手监督右手,没有独立于当事人之外的监督力量所作出的监督,监督效果差且公信力低。

监督机制的缺失所带来的副作用之一就是执法机关工作人员在思想上容易消极怠工。行政执法人员秉承“做得多,错得也越多”的指导思想,案件应当移送而未移送,应当追究刑事责任而未追究的现象屡见不鲜。

2.2 在立法上尚未理顺行刑关系

司法实践中的各种表现与行刑衔接在立法上的设计有关,即顶层设计未能妥善理顺衔接关系。行政法上的移送标准与刑法的移送标准差异较大,考虑到二者所调整的社会关系不同,行政法上的规定相对刑法上的规定来说比较轻缓,刑事方面的问责程序则更加严格。这种立法上的标准差,导致处于行政和司法两种组织体系下的执法人员对案件是否应当移送存在认知差。

事实上,行政机关的执法人员更倾向于以行政处罚尤其是罚款来代替刑事处罚。在实践中,可能会出现行政执法人员投入了大量的时间和精力才搜集到的一大堆

证据在移送至司法机关时,被认为达不到起诉的标准而予以退回,无形中挫伤了行政机关执法人员的移送积极性。此外,现行的组织机构发挥的作用有限,通常需要上级机关或本级人民政府组织大力协调才能开展几次运动式的专项打击,效果不理想。因此,执法机关组织体系的不完善,很难保障食品安全监管机关的办案效果。

2.3 证据的认定与归责差异较大

行政案件与刑事案件在证据的认定和归责方面存在较大差异。在行政案件中,执法者在收集证据所依照的程序相比刑事案件中需遵守的程序要宽松很多。程序的非正义会导致实体的非正义,考虑到两法所调整的社会关系不同必然决定了其在程序方面的不同,而学术界或司法界对其差异未给出明确的答案。

在司法实践和行政执法实践中,客观上理清其衔接关系,需对其进行科学合理的设计,使其既要满足衔接的需要,又要防止二者出现交叉;既要防止行政处罚刑罚化,又要防止刑事处罚过于轻缓未能满足打击刑事犯罪的需要。在归责方面,定性 with 定量综合考量行为人是违法还是构成犯罪的困惑既让学界困惑,更让行政和司法执法者倍感迷茫。情节是否严重常因执法者的身份和立场不同而产生不同的考量。

客观上,案件应当移送而未移送,应当追究刑事责任而未追究刑事责任并不应该完全归咎于行政执法人员的责任心,更在于罪与非罪的界限让行政执法者无从判断。

3 食品安全两法衔接的路径探索

食品安全关系民生大计,始终威胁着广大人民群众的健康与安全。近年来,随着中国食品安全形势的发展,党中央国务院已将食品安全视作公共安全的重要内容^[5]。为了从根本上解决这个问题,可从以下几个方面对食品安全两法衔接的路径进行探索。

3.1 加强顶层设计,从国家立法层面解决行政与司法机关在案件移送标准上所产生的差异问题

食品安全问题是一个重大的公共卫生问题,不仅关系到广大人民群众的身体和生命安全,还直接影响到国家的经济健康发展和社会稳定,已成为衡量人们生活水平、社会管理水平和国家法制建设的一个重要方面^[6]。食品安全问题涉及食品药品监管部门、公安部门、检察机关和人民法院。若无一整套从中央到地方的行刑衔接机制,很容易出现执法混乱。危害食品案件从食品监管部门到公安部门,再经检察机关审查后,犯罪嫌疑人可能会因证据不足而被法院判决无罪释放,这将刺激行政执法办案人员应当移送而不移送的心理。

考虑到食品安全问题涉及到的执法部门较多,而各个部门在中国行政架构中的地位不同,指定哪个部门来牵头不定时地开展专项监管,很难从根源上消除危害食

品安全的犯罪行为。在立法上进行顶层设计时,已不能单纯依靠最高人民法院作出几个司法解释来解决问题。

鉴于食品安全问题在中国由来已久,并呈不断恶化之势,应当从立法上给予足够的重视。可以考虑由全国人大常委会常务委员会针对食品安全问题进行专项立法,将涉及行政、司法等各个部门的权利与义务、证据与归责以及追责等问题进行系统地立法。通过这种顶层设计,统一案件移送的标准,彻底改变过去修修补补不仅未能解决问题反而使食品安全问题不断恶化的现象。

若有必要,从立法上确立建立一支专门的维护食品安全机构,采用中央单独拨款、单独考核,并辅之以完善地运行机制效果应该更明显。这种权限能覆盖行政机关和司法机关却又独立二者之外的机构,能更加高效地解决食品安全问题,并及时打击危害食品安全的犯罪行为。

3.2 充分利用信息平台的作用,加强行政执法机关与司法机关在证据规则指引和归责原则方面的协调

由于行政机关和司法机关在证据规则和归责原则方面的差异,导致二元分离的产生。证据如何收集、如何固定以及如何使用,立法机关应在充分考虑行政机关和司法机关实践现状的基础上,根据行政法和刑法对不同社会关系的调整,制定出一整套既能让两法顺利衔接又能适应各自领域内社会关系调整的规范。

为解决食品安全行政执法证据与刑事司法证据标准不统一的问题,建议研究完善食品安全刑事司法解释,统一取证主体、证据形式、证据来源,明确行政调查证据转化为刑事侦查证据的程序及要求,统一证据收集程序要求,统一证据标准^[7]。

两法能否顺利衔接的关键点在于衔接点度的把握。科学合理的衔接点,可使行政执法和刑事司法的界限分明,容易为执法人员把握,极大地避免了行政处罚刑罚化或刑罚行政处罚化。行政与司法调整社会关系的不同,客观决定了其领域的证据规则指引不同,二者要协调统一,实现衔接顺畅,在立法时需将二者作为一个系统。从一个领域角度来思考两个问题相对从两个领域角度来思考一个问题显然要更加科学合理。通过调整,规则的模糊和尺度难以掌握就不再是问题。新的证据规则指引和归责原则覆盖了行政执法和刑事司法,二者对个案的认定尺度深浅不同。在这种新的体系中,行政执法机关在与司法机关通过相互共享甚至是统一的办案信息平台中,可以清楚地确定正在处理的案件是否应当移送司法机关追究当事人的刑事责任。

通过信息平台共享机制的建立,不仅可以使两法衔接变得顺畅,还最大限度地消除了办案腐败现象。每一录入信息共享平台的案件同时将实现行政执法人员和司法办案人员之间的相互监督,使权力寻租变得艰难。同时也为司法机关的执法人员和司法办案人员的相互沟

通和交流提供了方便,为彻底消除部门壁垒和条块分割创造了条件。

3.3 要明确毒害食品鉴定标准,建立专业化的鉴定队伍和专门的食品安全犯罪侦查机关

毒害食品的鉴定标准应进行顶层设计,建立从中央到地方的统一标准。该标准的制定应考虑与国际标准接轨。欧美发达国家的食品政策是围绕着高标准的安全建立的,尤其是欧盟,它提出要确保“从农场到餐桌”整条食品链的安全^[8]。1964年,该共同体颁布了第一部食品卫生法,但仅对鲜肉作出规定,随后才对其他食品制定了实施和卫生法规^[9]。为了彻底消除中国的食品安全问题,制定标准时可略高于国际标准。食品的高标准不是为了损害食品生产企业的利益,而是为了最广大人民群众的根本利益。食品安全不能只追求相对安全,应尽可能地绝对安全靠拢。地方利益和部门利益相对于广大人民群众的生命和健康安全来说根本不值一提。经济的发展水平和税收的多少也不应成为牺牲食品安全的理由。

为此,有必要借鉴国际有毒有害食品的鉴定标准,使打击危害食品安全犯罪有一个比较高的标准可依,同时,还要建立专门的专业化鉴定队伍,鉴定人才应集中使用,尽量做到全覆盖。为有效打击食品药品犯罪行为,快速准确查明犯罪事实,搜集证据,强化对食品药品犯罪的侦查和追究效率,在食品药品监管部门设立食品药品犯罪侦查局,实行双重管理,作为公安部门的一个业务局,负责食品药品犯罪的侦查,经人民检察院批准或人民法院同意可依法采取搜查、扣押、拘留、拘传、执行逮捕等刑事强制措施^[10]。

此外,鉴定人员应充分利用信息化共享平台,加强行业从业人员之间的交流和沟通,不断提高自己的业务能力,努力为个案提供客观公正的鉴定结果。

3.4 加强对执法人员的培训,建立定期培训机制,培养具有创新意识的执法队伍

在大数据时代下,信息共享已成为时代潮流,办事效率在信息共享平台的支持下直线提高。但海量的信息也

给执法人员带来了心理上的不适应和困惑,容易使以往习惯于按部就班进行工作的执法人员产生能力危机感。这种感觉是一把双刃剑,既可成为催人奋进的动力,也可成为执法人员懈怠的原因。只要监管部门充分认识到中国食品安全监管面临的严峻形势,不断提高自己的执法水平,真正把食品安全监管工作落到实处,就一定能为广大人民群众创造良好的食品安全环境^[11]。为此,各级人民政府要根据执法中出现的问题有针对性地进行培训,并将行政执法机关和司法机关的培训实现常态化。通过培训,不仅可以加强同行间的沟通与交流,还可以形成互相学习、提高业务水平的新局面。如果还是抱陈守旧,拒绝学习,能力危机不仅将成为下岗危机,还会影响到中国行政执法和刑事司法的顺利衔接。

参考文献

- [1] 廉恩臣. 欧盟食品安全法律体系评析[J]. 政法论丛, 2010(2): 95.
 - [2] 董纯朴. 食品安全警察权介入问题研究[J]. 公安研究, 2013(7): 28-29.
 - [3] 王牧. 中国犯罪对策研究[M]. 长春: 吉林人民出版社, 2004: 237-243.
 - [4] 管晓, 易翠平, 徐斐. 关于我国食品安全标准问题的思考[J]. 食品与机械, 2009, 25(3): 143-145.
 - [5] 戴治勇. 选择性执法[J]. 法学研究, 2008(5): 10-13.
 - [6] 何帅芳. 对食品安全监管体系重构的探究[J]. 食品与机械, 2012, 28(5): 262-264.
 - [7] 林志标, 黄智绵, 陈金恋. 当前危害食品安全犯罪案件调查分析[J]. 知识经济, 2013(4): 11-13.
 - [8] 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): 67-70.
 - [9] 凯普里阿诺. 欧盟食品安全50年[J]. 太平洋学报, 2008(3): 1-16.
 - [10] 全世文, 曾寅初. 我国食品安全犯罪特征分析: 基于171例食品安全犯罪案件[J]. 调研世界, 2013(6): 8-9.
 - [11] 杨亚莉. 食品安全集中性监管体系的理性重塑与优化[J]. 食品与机械, 2012, 28(5): 259-261.
-
- (上接第76页)
- [5] 方国祯, 吴明君. 维生素E分光光度和荧光分析进展[J]. 中国药学杂志, 1994, 29(7): 390-393.
 - [6] 潘开林, 季敏, 牛跃庭, 等. 植物油中生育酚与生育三烯酚测定方法比较[J]. 粮油食品科技, 2016, 24(4): 52-55.
 - [7] 温运启, 刘玉兰, 王璐阳, 等. 不同食用植物油中维生素E组分及含量研究[J]. 中国油脂, 2017, 42(3): 35-39.
 - [8] 樊淑宏, 杨明, 罗婷婷, 等. UPLC检测13种植物油中的维生素E[J]. 华西药学杂志, 2018, 33(6): 525-527.
 - [9] 郑熠斌, 潘晓东, 许娇娇, 等. 加速溶剂萃取结合亲水液相色谱柱分离测定坚果中的8种生育酚异构体[J]. 中国食品卫生杂志, 2017, 29(6): 698-702.
 - [10] 魏雪缘, 沈伟健, 张睿, 等. 食用植物油中生育酚和生育三烯酚检测方法的研究进展[J]. 食品安全质量检测学报, 2016, 7(2): 686-692.
 - [11] 翦英红, 范宁伟, 孟令伟, 等. 反相高效液相色谱法测定植物油样品中的 α -维生素E[J]. 吉林化工学校学报, 2016, 33(7): 55-58.
 - [12] 于瑞祥, 张欣, 张秀芹, 等. 反相高效液相色谱法同时测定植物油中四种生育酚[J]. 分析测试学报, 2013, 32(6): 764-767.