

DOI: 10.13652/j.issn.1003-5788.2019.12.019

中国食品安全领域犯罪的立法检视与优化维度

Legislative review and optimization of the crimes in the field of food safety in China

印 伟^{1,2}YIN Wei^{1,2}

(1. 南京师范大学法学院, 江苏 南京 210023; 2. 南京旅游职业学院旅游管理学院, 江苏 南京 211100)

(1. Nanjing Normal University School of Law, Nanjing, Jiangsu 210023, China;

2. Nanjing Tourism Vocational College Tourism Management College, Nanjing, Jiangsu 211100, China)

摘要:从法律文本和运行实践来观察, 中国对食品安全犯罪的现行刑事立法主要包括对食品经营者进行规制和对食品安全监管者进行规制两大层面。然而, 研究发现, 中国食品安全领域犯罪的有关立法目前存在着忽视受害者的社会性特征、违背食品安全全过程控制原则, 以及与社会危害严重不符等方面的问题。因此, 需要从采取明确受害者在经济上优先受偿的法律地位、建立以全过程控制为原则的食品安全罪名体系, 以及设置与食品安全犯罪危害性一致的量刑标准等方面进行完善, 以确保有效遏制食品安全领域的相关犯罪。

关键词: 食品安全; 刑事立法; 犯罪主体; 全过程控制原则

Abstract: According to the legal text and the practice of operation, the current Chinese criminal legislation on food safety mainly includes the regulations of food operators and food safety regulators. However, many problems were found currently in the relevant legislation on crimes in Chinese food safety, including neglecting the social characteristics of the victims, violating the principles of the entire process of food safety control, and seriously incompatible with social hazards. Therefore, it is necessary to improve the legal status of victims-priority in economic compensation, and establish a food safety offense system based on the principle of full-process control. It is also very important to set sentencing standards consistent with the dangers of food safety crimes, and ensure the crimes related to food safety can be effectively restricted.

Keywords: food safety; criminal legislation; criminal subject;

基金项目: 国家社会科学基金项目(编号:12BGL069); 江苏省社会科学基金项目(编号:18GLB017); 江苏省教育厅哲学社会科学重点建设基地研究项目(编号:2019JSLWY009)

作者简介: 印伟(1977—), 男, 南京旅游职业学院副教授, 南京师范大学在读博士研究生。E-mail:2615156@qq.com

收稿日期: 2019-11-20

whole process control principle

食品安全是关系到人民群众生命健康的核心问题, 在食品商品化程度不断加深的背景下, 食品安全风险也呈现出显著增加的态势^[1], 通过立法加强食品安全管理因此而成为现代社会普遍采取的重要保障措施。中国食品安全方面的基本立法是2015年发布的《食品安全法》, 但对于严重危害社会利益的食品安全犯罪行为, 对其进行规制的则主要是现行《刑法》的相关规定。然而, 当前中国食品安全犯罪行为仍然频繁发生的现实, 却表明着相关刑事立法仍然存在诸多重大缺陷。因此, 对中国食品安全犯罪的刑事立法现状及其运行实践效果进行审视, 并据以提出相应的完善策略, 对于加强对于食品安全犯罪的打击力度, 更好地保障国民同食品相关的生命健康安全具有重要的理论构建价值与实践指导意义。

1 中国食品安全领域犯罪的立法概貌

中国目前对于食品安全犯罪的刑事立法, 主要体现在对食品经营者进行规制的刑事立法和对食品安全监管者进行规制的刑事立法两个维度, 对其进行文本分析有助于厘清目前的立法状况, 为进一步优化与构建提供实践依据。

1.1 对食品经营者进行规制的刑事立法

1.1.1 生产销售不符合安全标准食品罪和生产销售有毒有害食品罪 实践表明, 相关食品的生产销售是诸多食品问题产生的根源, 当前食品安全犯罪的刑事立法基本是按照之前的对食品生产者与销售者实施规制的主要路径。相关立法主要包括现行《刑法》第一百四十三条规定的生产、销售不符合卫生标准的食品罪与其中第一百四十四条所规定的生产、销售有毒、有害食品罪不相符合。同时, 在2013年颁布实行的《关于办理危害食品安全刑

事案件适用法律若干问题的解释》(以下简称《解释》)的第十四条第二款对运输储存方面不符合有关之安全标准和有毒、有害食品犯罪主体的内涵特征进行界定,在此所指的主体为在生产销售与安全标准和有毒、有害食品罪之帮助犯下的主体,在这一背景下来论,对其应该按照生产销售不符合安全标准与有毒、有害食品罪的诸多标准实施刑法治理。

从这个意义上讲,针对食品安全的刑法干预范围上看,在对食品生产销售者、监管者实施规制时,也考虑到了对食品运输储存者进行规制。据此,可以认为,安全标准食品罪及生产有毒有害食品罪对犯罪主体的有关规定,事实上包含了生产、销售和运输 3 种类型的食品行业经营者。

1.1.2 食品经营者作为对象的其他有关罪名 《刑法》所设定的将食品经营者作为对象的其他有关罪名,多数均是涉及食品安全犯罪。《刑法》第一百四十条规定了生产销售伪劣产品罪,该罪中的产品涵盖食品类的一系列产品。同时,刑法的第一百一十四条等 12 余个条款均按照实践需要在生产、监督、使用和经营,以及有关的广告宣传等罪名之中也涵盖了有关食品安全犯罪的诸多规定,其在一定程度上补充了第一百四十三和第一百四十四条在食品安全犯罪规制上存在的缺陷,分别从不同维度对有可能导致食品安全犯罪的较多环节规定了罪名与惩罚的有关标准。例如,第一百一十四条所规定的投放危险物质罪与规定的过失投放危险物质罪,第一百五十五条所规定的以危险方法危害公共安全罪,与规定的过失以危险方法危害公共安全罪,这里的危险物质、危险方法从实质上看是涵盖有毒食品和方法上的使用有毒食品。其中,第一百四十七条所规定的生产销售伪劣农药兽药化肥种子罪,该罪的相关犯罪行为极有可能会直接引发与其相关的食品安全问题。

1.1.3 与食品经营者安全犯罪的相关司法解释 前已提及,《解释》的第十四条第二款规定对运输储存不符合有关安全标准之规定与有毒有害食品犯罪主体之性质的情况,应该按照相应罪名进行处罚。当然,在此需要提及的是,该语境下的主体一般是指生产销售不符合安全标准与有毒有害食品罪帮助犯下的主体,其在此有特指之意。据此,对于食品安全的刑法治理范围这一情况,本质上来讲,其既涵盖对食品生产销售者与监管者的规制,也同时涵盖了食品运输储存者。

在此之前,两高在 2001 年共同发布《关于办理生产、销售伪劣商品刑事案件具体应用法律若干问题的解释》,其是根据刑法第一百四十条,即生产销售伪劣产品罪当中的“以次充好”“掺杂、掺假”“销售金额”等内涵需要清晰界定所进行的解释,同时也按照实践需要细化了生产销售有毒有害食品罪的量刑标准。

之后的 2002 年,针对市场上很多无良商家大量使用“瘦肉精”的情况,两高又及时出台了《关于办理非法生产、销售、使用禁止在饲料和动物饮用水中使用的药品等刑事案件具体应用法律若干问题的解释》,进一步界定和厘清了“瘦肉精”等违禁药物的有关范围及非法生产销售“瘦肉精”等刑法适用问题,同时根据饲料生产销售和动物屠宰、销售等阶段中添加、使用与“瘦肉精”类似违禁药物等现实问题,规定了对该类相关行为的处罚措施。

需要指出的是,两高 2002 年出台的上述解释基本目标是对影响食品安全的重要材料食盐所涉及的犯罪行为进行规制。具体来论,即违反国家针对食盐的有关管理规定、并且行为的情节达到严重程度则构成非法经营罪,在此情况下,如果行为主体也同时构成非法经营罪、生产销售伪劣产品罪和规定的生产销售有毒有害食品罪,则需要依据处罚规定较重的情形实施定罪量刑。

1.2 对食品安全监管者进行规制的刑事立法

根据现行《刑法》的第四百零八条的规定,在食品安全监管的实施中,按照规定承担与食品安全有关职责的国家公务人员,因为滥用职权或者说是玩忽职守,从而引发重大食品安全事故或造成其他相关严重后果,可以认定为食品监管渎职罪。这一规定在传统以食品经营者为主要规制对象的基础上增加了对食品安全监管者的刑法规制,体现了国家对食品安全监管环节渎职行为危害性的重视^[2],符合现代社会对食品安全所有环节进行全面规制的趋势。

对食品安全监管者进行规制的刑事立法还包括现行《刑法》第三百九十七条的滥用职权罪和所规定的玩忽职守罪,其与食品监管渎职罪存在较大区别,这一罪名设置针对普通渎职行为,对于不能直接使用《刑法》第四百零八条规定的涉及食品安全的渎职行为,可以根据这一刑事立法进行规制。

2 中国食品安全犯罪刑事立法的问题审视

从实践来看,中国食品安全犯罪的刑事立法取得了重要进展,对于规制食品犯罪行为发挥了有效的遏制作用。然而,基于犯罪手段智能化等现实原因,中国食品安全在犯罪刑事立法层面仍旧存在诸如忽视受害者的社会性特征、违背食品安全全过程控制的基本原则和量刑与其实际危害明显不相称等问题,具体如下。

2.1 忽视了受害者的社会性特征

食品安全犯罪的主体往往是大规模工业化生产的企业,而受害者则往往是数量众多的处于弱势地位的食品消费者^[3]。当前刑事立法只针对犯罪者进行处罚规定,而对食品安全犯罪的相关受害者依据普通法律之规定进行规范。例如,食品安全犯罪的食品企业因为刑事

处罚破产,作为食品安全受害者的消费者只能按照当前《破产法》的清偿顺序作为普通债权人最后接受清偿,事实上往往完全得不到清偿,从而使数量众多的处于弱势地位的受害者得不到应有的补偿,不仅不利于弱势群体利益的保护,甚至可能成为重要的社会不稳定因素。

2.2 违背食品安全全过程控制的基本原则

对食品安全进行全过程控制是以美国 2002 年《生物反恐法案》发布为标志的现代食品安全控制的基本原则^[4]。然而,现行《刑法》食品安全犯罪的立法,只包含食品的生产销售和为此实施的相关行政监管行为,而对诸如食品的原材料及辅料生产等可能危及食品安全的行为都没有设置罪名。在此,需要提出的是,现行的司法解释在食品运输与储存环节的规定上,是按照食品生产、销售之帮助行为列入刑法规制范围,但目前立法尚未设置独立罪名则在一定程度上消弭了该刑法立法功能,使其难以得到有效发挥,亟待进行完善。

2.3 量刑与其实际危害明显不相称

依据法理,食品安全犯罪实质上是应归入危害公共安全类之中。在立法层面看,目前的《刑法》所规定的食品安全犯罪量刑标准,未能按照其所属的危害公共安全实施量化,即是为惩罚严厉程度和同类之危害公共安全罪相比较,存在明显过于偏轻问题,同时,调整的范围也较为有限,未能拓展至涉及导致食品安全问题产生的所有情形^[5]。进一步来讲,量刑标准的运用上,最低是拘役,最高分别为无期徒刑、死刑、10 年有期徒刑,这于危害公共安全罪规定的最低 10 年和最高死刑相比,显得明显偏轻。

另外,在其相关制裁措施维度,罚金刑明显居于重要地位。对实施食品犯罪的多数犯罪者,主要意图是获取非法钱财。因此,从这个角度看,加大对其经济的惩罚才可以发挥威慑作用、实现对该类犯罪的源头治理。然而,实践中,现行刑法对罚金刑的表述则较为原则,在量刑标准上比较宽泛,容易导致被滥用,从而出现罚金刑适用偏轻问题,甚至达不到行政处罚的金额标准^[6],对犯罪分子起不到应有的威慑作用。

3 中国食品安全犯罪刑事立法的完善进路

前已述及,目前,中国食品安全犯罪的刑事立法层面存在忽视受害者的社会性特征、违背食品安全全过程控制的基本原则和量刑与其实际危害明显不相称等现实问题。因此,需要在坚持问题导向的基础上创新机制,可以从明确受害者在经济上优先受偿的法律地位。

3.1 明确受害者在经济上优先受偿的法律地位

由于食品安全犯罪的受害者往往为数量众多的普通食品消费者,对其所受损害的充分补偿对于保障公众的合

法权益,以及危害社会稳定有着非常重要的意义。因此,有必要改变当前《刑法》对食品安全受害者的经济赔偿未进行特别规定,从而只能按照普通赔偿程序进行,可能导致其得不到经济上的充分补偿的现状,在现行刑法第一百四十三和一百四十四条所规定两项罪名中的犯罪主体为单位的,受害者的经济赔偿优先于其他主体优先受偿。

3.2 建立以全过程控制为原则的食品安全罪名体系

3.2.1 设立独立的储存运输不符合安全标准和有毒有害食品罪 提升储存运输不符合安全标准和有毒有害食品罪的立法层次,在当前司法解释的基础上,以《刑法修正案》的方式,设立独立的储存运输不符合安全标准和有毒有害食品罪^[7]。

3.2.2 设置食品原材料经营者罪名 在当前《刑法》的基础与前提上,将与有关生产销售不符合安全标准或有毒有害食品诸多类型原材料的经营者纳入刑事立法的罪名设置中,设立新的生产销售不符合安全标准和有毒有害食品原材料罪。

3.2.3 增加持有型食品安全罪名 由于食品经营者以中小经营者为主的性质,对其生产销售或者储存运输等犯罪行为经常存在取证困难的问题,而事实上,由于食品安全的公共性,问题食品的规模化存在本身即对公共安全产生了严重的危害,因此,有必要借鉴其他危害公共安全类型犯罪对罪名的有关设置,增设与非法持有毒品罪及非法持有枪械罪相类似的罪名,即为持有不符合安全标准或有毒有害食品罪。

3.3 设置与食品安全犯罪危害性一致的量刑标准

3.3.1 提高主刑的量刑标准 食品安全犯罪具有典型的危害公共安全的特征,因此有必要比照现有危害公共安全犯罪的主刑量刑规定,适当提高当前刑事立法对食品安全犯罪明显过轻的主刑量刑标准^[8]。展开来论,把生产销售与安全标准、有毒有害食品罪、食品安全监管渎职罪等罪之基本刑,均应参照危害公共安全罪的有关规定进行规定,即规定最低为 10 年有期徒刑、最高则为死刑^[9]。另外,考虑到食品安全犯罪实际上存在情节轻重不一问题,对此可以依据实际情况实行减轻处罚,但最终刑期最低也不得低于 3 年,最高则可设定为 7 年^[10]。

3.3.2 充分发挥罚金刑的作用 对于罚金刑的功能,应充分建立发挥机制^[11]。为实现这一目标,需要对现行《刑法》对食品安全犯罪并处销售额之 50% 以上 2 倍以下的罚金刑规定进行调整^[12]。至于对实际造成的损害进行评估时可以委托第三方机构。基于食品安全犯罪的社会危害性,对其进行加重以罚金刑来加大处罚力度具有现实的必要性^[13]。因此,在下一步修改上,应依据造成实际损害的 1 倍之上 10 倍之下进行处罚,而不是按照目前的 50% 以上 2 倍以下实施处罚。

(下转第 184 页)