

论我国食品安全犯罪防控体系之完善

于雪婷

【摘要】有关食品安全犯罪的防治,是一项多维度的系统工程,需要构建完善的食品安全犯罪的防控体系:完善我国食品安全犯罪的相关立法,扩大刑法打击的犯罪圈,与《食品安全法》的规定实现对接,将食品安全犯罪列入危害公共安全类犯罪中,提高法定刑。引入食品安全警察制度。明确划分政府对食品安全监管的职能与权限,加强对食品生产、流通整个过程的监管。建立体系性食品安全的综合治理平台。

【关键词】食品安全 刑事立法 行政监督

【中图分类号】D922.16 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2014)06-0066-05

“民以食为天,食以安为先”,食品安全是关系到国计民生的大问题。近年来,我国的食品安全犯罪愈演愈烈,不仅危害人们的身体健康,而且也给广大消费者蒙上了难以抹去的心理阴影。随着市场经济的高速发展,现今的食品安全犯罪趋向于集团化、专业化和复杂化,致使查处难度越来越大。面对如此现状,我国在立法层面作出了积极回应,对保障食品安全起到了积极的作用。但在实际运用过程中还存在诸多问题,以致无法从根本上预防食品安全犯罪的发生。如何落实现有的法律制度,如何改进政府监管,如何引入社会监督,以及如何有效追究食品安全犯罪,进而形成系统的食品安全犯罪的防控体系,已成为重要议题。

一、我国现行食品安全犯罪防控体系解析

(一)《食品安全法》相关规定述评

2009年2月28日,我国的《食品安全法》

在人们的关注中诞生,并于2009年6月1日起正式施行。这是我国颁布的第一部保障食品安全的法律。其立法之突破之处在于:一是该法对食品生产经营者规定了一系列义务,同时,由于食品生产经营者是食品安全保障的第一责任人,此项责任得以强化。其中比较重要的是《食品安全法》第53条规定的关于不符合安全标准食品的召回义务,如果食品生产者、经营者违反这一义务,导致严重食品安全事故的,要承担法律责任;二是改变了过去只注重监管食品生产环节、销售环节的状况,实现了对食品安全的全程监管;三是对食品添加剂的生产、经营和使用,都提出了明确的要求,即食品生产经营者应当按照食品安全标准中关于食品添加剂的品种、适用范围、用量的规定使用食品添加剂;四是建立了食品安全风险检测和评估制度。

2013年修正《食品安全法》,又在食品生产经营者的惩罚力度、食品安全监管者的法律责任、与相关法律的衔接、行政处罚责任内部相

互衔接等方面完善了相关规定。^①可以说，颁布并修正《食品安全法》，对食品生产经营活动的规范、食品安全事故的防范、食品安全监管的强化、食品安全责任的落实，以及国民身体健康和生命安全的保障都具有极为重要的意义。

（二）《刑法》中食品安全犯罪的相关规定述评

我国现行《刑法》在第三章破坏市场经济秩序罪中明确规定了食品安全犯罪，其中最为核心的是《刑法》第143条规定的生产、销售不符合卫生标准的食品罪和第144条规定的生产、销售有毒有害食品罪。前者既包括危险犯，又包括实害犯，后者既包括行为犯又包括实害犯；在刑罚处罚方面，都采取的是主刑附加罚金刑或单处罚金刑的处罚模式，主刑中最高为死刑。可见，刑法规范对食品安全犯罪持重刑严惩的态度，同时凸显了经济性处罚的色彩。

2011年通过的《刑法修正案（八）》对食品安全犯罪的条款作了修订。修正案第24条将《刑法》第143条修改为生产、销售不符合食品安全标准的食品罪，取消了原来单处罚金的规定和罚金数额的限定；第25条也将《刑法》第144条修改为取消了单处罚金的规定，该罪的起刑点由原来的拘役上升为有期徒刑；另外，《刑法修正案（八）》还新增了食品安全监管渎职罪，该罪是针对食品安全犯罪领域的监管者设立的特殊规定。这一罪名的增加为在重大食品安全事故中追究监管人员的刑事责任提供了法律依据。^②

《刑法修正案（八）》的出台提升了对食品安全犯罪的打击能力，在很大程度上维护了国民的身体健康和生命安全。但是，像刑法修正案这种补充性、应急性的立法模式，难免会存在缺陷，我们还需要结合司法实践，在既有法律规范基础上进一步完善食品安全的相关立法。

（三）与食品安全相关的行政法规

首先，针对特定食品的安全问题，国务院制定了专门法规。具体包括2001年5月23日施行的《农业转基因生物安全管理条例》，2008年8月1日出台的《生猪屠宰条例》，2008年10月9日出台的《乳品质量安全管理条例》。其次，国务院就相关法律制定了相应的实施条例，主要有《食品安全法实施条例》、《标准化法实施

条例》、《进出口动植物检疫法实施条例》、《进出口商品检验法实施条例》。再次，国务院还针对食品安全监管颁布了专门规定，即《国务院关于加强食品安全监督管理的特别规定》和《国家食品安全事故应急预案》。可见，从行政法规的角度对食品安全问题的规制其分类更有针对性。

二、我国现行食品安全防控体系中存在的问题

（一）刑事立法与《食品安全法》的规定无法衔接

1. 《刑法》的调整范围与《食品安全法》的调整范围不一致。《食品安全法》的调整范围包括了从食品生产到销售的各个环节，而刑法调整的食品犯罪仅涉及生产、销售环节，对贮存、运输等环节没有规定，这就导致《刑法》对发生在生产、销售环节以外的食品安全犯罪，无法追究相关责任人的刑事责任。

2. 刑事处罚与《食品安全法》中规定的行政责任不衔接。《食品安全法》中规定的行政处罚的罚款数额是依据“货值金额”计算的，而《刑法》中规定的关于食品安全犯罪的罚金刑是按照“销售金额”计算的，不可避免会出现行为人尚未销售的情况下无法适用罚金刑的情形，这是影响食品安全犯罪处罚力度的重要原因之一。

^① 《食品安全法（修订送审稿）》第112条：违反本法规定，有下列情形之一的，由食品安全监督管理部门按照职责分工，责令改正，给予警告；情节较重的，没收违法所得、违法生产经营的食品；违法生产经营的食品货值金额不足一万元的，并处五千元以上五万元以下罚款；货值金额一万元以上的，并处货值金额二倍以上五倍以下罚款；情节严重的，责令停产停业，直至吊销许可证；构成犯罪的，依法追究刑事责任：（一）生产经营被包装材料、容器、运输工具等污染的食品；（二）生产经营无标签的预包装食品、食品添加剂或者标签、说明书不符合本法规定的食品、食品添加剂，以及未按规定标识的散装食品；（三）食品生产者采购、使用不符合食品安全标准的食品原料、食品添加剂、食品相关产品；（四）生产经营过程中超范围、超限量使用食品添加剂；（五）食品生产者未依法履行召回义务；（六）食品生产经营用水不符合国家有关规定；（七）生产经营其他不符合食品安全标准或者要求的食品、食品添加剂、食品相关产品。

^② 参见《中华人民共和国刑法修正案（八）》第24条、第25条规定。

（二）食品安全行政监管严重缺位

首先，我国实行以“分段规制为主，品种规制为辅”的食品安全监管模式。这些监管部门有的是接受政府领导，如卫生局，有的是垂直领导，如工商局。看似分工细致，但每个部门的职责与权限都不明确，在监管中出现职能交叉，导致重复监管和漏管现象屡见不鲜，各监管部门在监管权力之间展开激烈争夺，彼此越界，因此一旦出现食品安全事故，无法追究某一个监管部门的责任。这种监管模式，很大程度上加大了行政监管的成本，却降低了食品安全监管的效率。

其次，我国行政机关对食品安全的某些环节出现监管漏洞。如，2014年7月21日，东方卫视披露的麦当劳、肯德基、必胜客等国际知名快餐连锁店的肉类供应商——上海福喜食品有限公司大量采用过期变质肉类原料的行为，记者还获悉，这些过期鸡肉原料被优先安排在中国使用。为什么这些变质肉会优先在中国使用以及能够大摇大摆地进入中国市场呢？这是一个值得深思的问题，同时也暴露出我国食品安全监管在供应环节存在漏洞。我国对食品安全的监管往往只是事后监管，在食品进入市场前不会进行严格检测，只要贴有符合质量标准的标签即可。因此，对食品原料的供应环节无从治理与监管。

（三）行政执法与刑事司法之间出现断层

行政执法与刑事司法是打击食品安全违法犯罪行为的两个最基本也是最重要的手段。危害食品安全的案件是否应该由行政执法机关移送给公安机关，这一问题在实践中一直存在。一方面，行政机关受利益驱使，往往不愿移送，以罚款代替刑事处罚，草草了事。同时，出于地方保护，行政机关会将其处理的相关案件形成信息壁垒，这种情况下，公安机关很难介入侦查，即使立案，也会因为行政执法机关的不配合，无法收集证据，最后以证据不足而撤案；另一方面，行政执法人员法律专业知识匮乏，对食品安全违法行为和食品安全犯罪行为区分不清，不知道何种情况下应该移送，以及移送的具体程序。因此，大量的食品安全犯罪案件无法进入司法程序，也无法予以刑事处罚。

（四）被害人自我权益保护意识不足

每一种食品进入市场，最终都是提供给消费者。由于消费者知识结构不同，年龄跨度大，导致消费观念存在极大差异。有的消费者轻信电视购物广告，不懂筛选；有的只看产品的包装及其外表，不关注产品质量；还有一部分人群只在乎价格，甚至在一些环境极差，安全无保障的路边小摊进食等，无原则地盲从消费。一旦出现问题，造成伤害，不会正确运用法律武器维护自身权益，通常接受私了，甚至有的认为吃亏是福，自认倒霉。因此，消费者的健康意识、自我保护意识的欠缺和法制观念的薄弱成为食品安全违法犯罪行为屡禁不止、食品安全犯罪率不断攀升的重要原因之一。

三、食品安全犯罪防控体系之完善

（一）完善我国食品安全犯罪的相关立法

根据刑法的罪刑法定原则，判断一种行为是否构成犯罪必须要有刑法的明确规定。因此，为了更好的打击食品安全犯罪必须完善与之相关的刑事立法。

1. 扩大《刑法》打击的犯罪圈，与《食品安全法》的规定实现对接。为最大限度地保护人们的身体健康和生命安全，《刑法》的调整范围必须加以扩大，将行为方式从现有的生产、销售行为增设至包装、贮存、运输等整个食品加工、流通领域，为处罚行为人在生产、销售之外的其他环节实施的犯罪行为提供法律依据。

2. 改进刑罚的设置。第一，增设资格刑。资格刑，又称为能力刑、权利刑，是以剥夺犯罪人的某种资格或者权利为内容的刑罚方法。^①我国刑罚规定了剥夺政治权利和驱逐出境两种资格刑，但这两种资格刑在打击食品安全犯罪方面没有针对性。食品安全犯罪属于经济犯罪，想要实施此类犯罪必须具有生产资格和经济实力，具备资格的人实施了此类犯罪，可以依据犯罪情节以及社会危害性程度之不同剥夺其相应生产、经营资格，以防再犯。当然，此种资格刑的适用可以是有期限的，

^① 陈兴良：《刑罚适用总论》下卷，法律出版社1999年版，第246页。

也可以是无期限的。

第二，将食品安全犯罪列入危害公共安全类犯罪中，提高法定刑。近年来食品安全犯罪趋向于集团化、专业化，致使其危害越来越大，一旦出现事故，死亡、伤残人数不计其数，给人们生命安全造成极大威胁。因此，面对日益猖獗的犯罪，为了更好地保护不特定多数人的生命安全，可以借鉴韩国关于食品安全犯罪的规定，提高食品安全犯罪的法定刑年限。如韩国《关于取缔保健犯罪的特别处置法》、《健康机能食品法》规定，违法使用食品添加剂以及健康机能食品对身体造成明显的伤害，处无期或者五年以上有期徒刑。^①

（二）引入食品安全警察制度^②

《刑法》作为保护食品安全犯罪的最后一道防线，其介入往往要迟于行政手段，加上行政机关的自由裁量权，以致许多案件无法移送。在食品安全犯罪案件无法得到有效遏制的现实下，设立食品安全警察很有必要。

1. 设立食品安全警察的意义。首先，“食品安全警察”其上位概念还是“警察”，在我国，警察这一职务的威慑力明显强于其他行政执法机关的人员。^③其次，俗话说：“术业有专攻”，食品警察会集中精力研究和学习关于食品安全的法律，将会具备食品这一行业的专业知识并在侦查中充分利用，这样会使打击食品安全犯罪更有效率。

2. 建立食品安全警察与其他行政执法机关联动执法模式。打击犯罪是食品安全警察制度设置的初衷，然而在食品安全监管过程中有很多涉及技术的环节，如对食品进行检验和评估，这就需要有其他行政部门的技术支持。此外，食品安全警察在侦查中，如何获取最新的线索，如何判断该案件的性质，都离不开行政执法机关的配合。因此，双方可以建立案件线索移送制度，实现行政执法与刑事司法的有效衔接，推动涉嫌犯罪的行政案件及时转入侦查破案程序，为严厉打击食品安全犯罪提供契机。

（三）加强食品安全的行政监管

1. 明确划分政府对食品安全监管的职能与权限。在我国的食品安全监管体制中，行政机关的职能交叉一直是一个不可忽略的问题。所

以，为了防范发生食品安全问题，必须将相关行政机关的职能与权限进一步予以明确。坚持一个行政部门监管一个环节，可以采用以分段为主，以按品种监管为辅的监管方式，使得各监管部门的权限更加明确，在执法过程中互相合作，减少重复性工作，从而提高执法的效率。

2. 加强对食品生产、流通整个过程的监管。食品安全问题存在于食品原料供应、生产、储存、流通等每一个环节，但最关键的环节就是原料供应环节，如果生产原料从一开始就是不符合食品安全标准的，那么生产出的食品更无安全性而言。而我国的食品监管大都只针对销售环节，往往忽略其他环节，由此便间接导致食品安全问题的多发。所以，防治食品安全问题需要深入到供应、生产、流通、储存、销售各个环节。

3. 构建食品安全监管诚信体系。在现今市场经济条件下，要求每一个食品生产者和经营者都必须诚实守信，严格遵守行业信用，是增强食品安全保障不可或缺的条件。行政监管机关应专门针对食品安全问题组建诚信管理机构，明确规定其进行管理工作的程序、方式、职责和内容，制定针对企业的食品安全诚信标准，不定期地对食品生产者和经营者进行诚信调查和评价，对调查和评价结果可以通过报纸、电视等向社会公开，维护消费者的知情权。

4. 对违反食品管理法律、法规，受过行政处罚的企业由行政监管机关将其列入诚信体系的黑名单，基于市场经济的优胜劣汰，凡进入行政机关黑名单的企业和企业经营者，将承受无法继续

① 美国、韩国设有食品安全警察制度，如作为美国食品药品化妆品行政监管主体的食品药品监督管理局（FDA）具有特殊的警察性质，其具有检查权，实施搜查、逮捕等强制手段和参与控告的权力，经部长授权可配备轻武器。通过FDA的职能部门侦察，直接向司法部提出控告来实现食品药品行政与刑事的衔接。左袖阳：《美国食品安全警察制度及借鉴》，《中国人民公安大学学报》2013年第2期。

② 食品安全警察是公安部门出现的一支新队伍，专门负责打击食品安全领域的犯罪行为。2011年5月9日，我国的食品安全警察在以打黑著称的重庆率先出现。

③ 王涛涛：《设“食品警察”是可期待的尝试》，《法制日报》2012年3月8日。

经营的后果。另外,由于经营者个人信息的确定性,即使他们再经营其他企业,在登记注册时也应加高准入门槛,并且在金融系统也应建立经营者诚信黑名单,使这些进入黑名单的人员,将永远无法获得个人信贷资格,同时其所经营的企业也将无法获得贷款,相信这类企业很快就会消失在大众的视野里。反之,对遵纪守法的诚信企业可以给予税收优惠或者适当奖励,从而使企业更好地加强自律,从根本上防范食品安全问题的产生。

(四) 建立体系性食品安全的综合治理平台

1. 促进食品行业自律,强化企业主体责任。保障食品安全,除行政机关监管外,也要加强食品行业协会的自律,带动大家维护食品安全的积极性,如消费者协会及各种行业协会,这些组织一方面可以弥补行政监管对食品安全保障的不足,另一方面可以代表消费者维护其权益。在加强行业自律的同时,也要强化各个企业的责任,食品生产、经营企业作为食品安全的第一责任人,应当保障自身生产、经营的食物符合国家食品安全标准,并按照食品安全法的规定建立食品安全管理制度、产品出厂检验制度等。

2. 注重食品安全社会监督,突出消费者监督举报。非法生产、销售不合格的食品具有一定的隐蔽性,受多方因素限制,要及时发现和查处所

有的违法犯罪行为,仅依靠行政机关的力量是不够的,必须借助媒体和消费者的力量。媒体对食品安全问题的报道会引起强烈的社会反响,使违法生产的食品企业迫于舆论压力,积极改正。食品安全关系着消费者自身的生命健康,消费者作为监管者,必然会具有监管的动力。因此,社会监督是保障食品安全的一个重要力量。

3. 加强检察机关对食品安全监管行为的监督。^①当前,食品安全犯罪频发,一定程度上是由于个别部门监管不力、监管人员玩忽职守、对犯罪分子包庇纵容。检察机关作为我国的法律监督机关,应严格以法律为基础,充分发挥其查办和预防职务犯罪案件的职能,对危害食品安全犯罪中所涉及的职务犯罪案件做到“严”字当头,促使监管执法部门依法尽职履责,真正服务于民。

本文作者:刑法学博士,吉林财经大学法学院卓越法律人才培养基地实践教学研讨中心主任,硕士生导师

责任编辑:赵俊

^① 林森:《论〈食品安全法〉与刑事法律的衔接适用》,《法学研究》2014年3月中旬刊。

On the Improvement of the Management System of Food Security Crime in China

Yu Xueting

Abstract: The issue of food security is deeply concerned with not only the prosperity of nation but also the individual welfare. Recent years have witnessed a constant increase in food security related crimes which were not efficiently kept under control. Relevant researches on the prevention of such crimes are mainly about criminal legislation and criminal policies. Though the perspectives are quite varied, the actual effects are not obvious. The issue of food security is closely related to numerous aspects of social life. Correspondingly, the approaches of prevention should be multiply systematic as well. However, related researches on this field are few in number. We have to be aware of the fact that prevention of food security related crimes is a multiple and systematic project, which entails the construction of a complete prevention and management system so that food security could be effectively secured.

Keywords: food security; criminal legislation; administrative monitoring