

## ■ 政法论苑

# 危害食品安全刑事案件具体法律应用问题研究<sup>①</sup>

徐祥民, 门植渊

(中国海洋大学 法政学院, 山东 青岛 266100)

**摘要:**食品安全事故频发,保障食品安全已引起社会广泛关注。刑法作为保障食品安全的最后一道屏障,由于其对危害食品安全犯罪的定性不当、保护范围较窄、保护滞后等问题,有大量危害食品安全犯罪案件未进入司法程序,凸显了刑法在惩处食品安全犯罪行为过程中的乏力,也在一定程度上纵容了危害食品安全的犯罪行为。应借鉴美国立法,完善我国危害食品安全犯罪刑事立法,形成严密的刑事立法体系,克服危害食品安全犯罪在刑法规制上的不足。

**关键词:**食品安全犯罪;刑法规制;立法不足;刑法完善

**中图分类号:**D92      **文献标识码:**A      **文章编号:**1672-7835(2013)06-0050-04

此起彼伏的食品安全事件,一次次刺痛民众的神经。如何保障食品安全,保障百姓餐桌上的健康,已引起社会广泛关注。食品安全事故频发,直接原因是食品供应链上的利益相关者的违法行为,更深层次原因是食品安全监管和保障机制的失灵。而刑法作为保护食品安全的最后一道屏障,其在实践中暴露出的保护范围较窄、保护力度较轻、保护滞后等问题,凸显了刑法在惩处食品安全犯罪行为过程中的乏力,也在一定程度上纵容了危害食品安全的犯罪行为。如何强化对食品犯罪行为的打击力度,发挥刑法对食品安全的保障作用同样值得我们深思。

## 一 危害食品安全犯罪的刑事立法进程

1993年,全国人大常委会通过《关于惩治生产、销售伪劣商品犯罪的决定》,第一次将食品安全犯罪纳入刑法规制范畴,1997年《刑法》修改后,将生产、销售伪劣商品单独作为一节,放在破坏社会主义市场经济秩序犯罪一章中。2001年,“两高”《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》对生产、销售不符合安全标准的食品罪和生产、销售有毒、有害食品罪的定罪量刑标准进一步完善。2011年,针对食品安全事故频发的现状,刑法修正案(八)《刑法》第一百四十三条生产、销售不符合安全标准的食品罪和第一百四十四条生产、销售有毒有害食品罪等危害食品安全犯罪的相关条文进行了修改完善,同时

在第四百零八条增加一条款规定了食品监管渎职罪。2013年4月28日,最高人民法院、最高人民检察院共同制定颁布《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》,针对惩治危害食品安全犯罪的定罪量刑标准以及相关罪名的认定进行了细化和明确。

## 二 危害食品安全犯罪的刑事司法现状

综合分析工商总局打击危害食品安全行政执法情况和最高人民法院危害食品安全犯罪刑事受案及审批情况,不难发现对危害食品安全犯罪刑事司法呈现“一高两低”现状。

### (一) 食品安全犯罪案件数量逐步升高

2008年,全国法院共审理生产、销售有毒、有害食品、不符合卫生标准的食品案84件,生效判决人数101人;2009年,审结148件,生效判决人数208人;2010年,审结119件,生效判决人数162人<sup>[1]</sup>;2011年,审结333件,生效判决人数421人;2012年,审结1081件,生效判决人数1505人<sup>①</sup>。由此可以看出,近几年食品安全犯罪数量是逐年上升的。

### (二) 进入刑事诉讼程序的案件比例偏低

工商总局网站数据显示,2010年,全国工商行政管理机关查处食品违法案件7.69万件,移送司法机关258件,

① 收稿日期:2013-02-11

作者简介:徐祥民(1958-),男,山东汶上人,法学博士,历史学博士,教授,博士生导师,主要从事环境社会学、海洋社会学研究。

① 数据来自最高人民法院2012年5月3日《最高人民法院、最高人民检察院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》新闻发布稿。

2011年查处食品违法案件6.2万件,移送司法机关251件<sup>①</sup>,2012年截至11月底,查处不符合食品安全标准案件11.1万起,移送司法机关406起<sup>②</sup>。虽然刑事司法程序相对于行政执法程序具有一定的滞后性,但这一数据对比仍然可以看出,大量案件终结在行政处罚阶段,进入刑事诉讼程序的案件所占比例极低。

### (三)以危害食品安全罪定罪量刑的案件比例偏低

在“三鹿奶粉”案件中,田文华等4人被认定为生产、销售伪劣产品罪,张玉军等6人被认定为以危险方法危害公共安全罪,耿金平等11人被认定为生产、销售有毒食品罪,以生产、销售有毒有害食品罪定罪量刑的人数仅占52.3%。无独有偶,在河南省“瘦肉精”案件中,在审结的58案113人中,以危险方法危害公共安全罪判处5人,以非法经营罪判处39人,以生产、销售有毒、有害食品罪判处52人,以玩忽职守罪判处13人,以滥用职权罪判处2案4人,以生产、销售有毒有害食品罪定罪量刑的仅占46.1%。由于刑法本身漏洞或是相关司法解释关于犯罪竞合的处理规定,有一半左右的危害食品、药品安全犯罪案件以生产、销售伪劣产品罪、非法经营罪、以危险方法危害公共安全罪等罪名追究刑事责任。

## 三 危害食品安全犯罪的刑事立法不足

危害食品安全犯罪刑事司法现状也从侧面反映出现行刑法对危害食品安全规制的不足。

### (一)对食品安全犯罪行为定性不恰当

现行刑法对危害食品安全犯罪行为的规制放在了刑法分则的第三章“破坏社会主义市场经济秩序罪”的第一节“生产、销售伪劣商品罪”中;然而,就危害食品安全犯罪的性质来看,刑法分则的这一规定在逻辑上是存在问题的。破坏社会主义市场经济秩序罪是指违反国家市场经济管理法规,破坏社会主义市场经济秩序,严重危害市场经济发展的行为,这一类犯罪最终侵犯的是国家、社会、市场主体的经济利益。而生产、销售不符合食品安全标准的食品以及有毒有害食品,固然有食品生产经营者出于营利或者谋取私利的目的对市场经济秩序的破坏,但是食品安全犯罪最直接也是最严重的危害,是对不特定多数人生命安全和身体健康的危害。同时,食品安全问题之所以备受关注,也是因为食品安全直接关系到每个人的身体健康甚至生命安全。

河南“瘦肉精”案件中,河南省高级人民法院对生产、销售“盐酸克仑特罗”的行为人以危险方法危害公共安全罪定罪量刑,也是基于行为人将生产的盐酸克仑特罗销售给生猪养殖户,致使使用盐酸克仑特罗饲养的生猪大量流入市场,对不特定多数人的生命、健康产生威胁。

“刑法对生产、销售不符合卫生标准的食品罪和生产、销售有毒、有害食品罪进行规制,意在保护人民群众的生命安全和身体健康。在此认识基础上,不特定多数人的身体健康和生命安全才是食品安全犯罪的主要客体。”<sup>[2]</sup>根据刑法主要客体决定犯罪性质的理论,笔者认为将危害食

品安全违法犯罪划归危害公共安全中性更为合适。

### (二)危害食品安全犯罪调整范围偏窄

根据现行法律规定,不符合食品安全标准的食品和有毒有害的食品是食品安全犯罪的调整对象。根据《食品安全法》第九十九条的规定,食品是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,但是不包括以医疗为目的的物品。但是,近几年曝光的食品安全事故中不乏因食品相关产品、初级食用农产品、食品添加剂不合格而危害食品安全的情形,这些又该如何定性?

#### 1. 食品添加剂及食品相关产品

《新京报》2012年8月9日报道,多款知名品牌所用的双层纸制品外层纸的荧光性物质含量超标,这些有害物质会通过口、皮肤等途径进入人体,也可能渗入到食品中,长期积累对健康造成危害。这就是一起典型的因包装材料含对人体有害物质而导致的食品安全隐患。

考虑到食品添加剂,食品的包装材料、容器、洗涤剂、消毒剂和用于食品生产经营的工具、设备等食品相关产品不属于食品,生产、销售符合食品安全标准的食品添加剂和食品相关产品的行为难以单独评估其危害性,需要视下游行为而定,以生产、销售不符合食品安全标准的食品罪和生产、销售有毒、有害食品罪定性处理存在客观障碍<sup>[3]</sup>。两高出台的《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)第十条规定,“生产、销售不符合食品安全标准的食品添加剂、食品相关产品构成犯罪的以生产、销售伪劣产品罪定罪处罚。”

食品添加剂、食品相关产品虽然不属于食品,但与食品安全息息相关,如果食品添加剂不符合食品安全标准,或者食品相关产品中致病性微生物、农药残留、重金属等其他危害人体健康的有害物质含量超过食品安全标准限量,也同样会导致食品污染,进而危害食品安全,仅仅以生产、销售伪劣产品罪定罪处罚似乎不足以惩罚犯罪。

#### 2. 食用农产品

在现实生活中,种植业和养殖业等农业初级产品往往是消费品种繁多、消费需求量大、消费频率极快,在披露出的食品安全事件中,涉及初级农产品的不在少数。日照市一家四口食用农药残留超标的韭菜导致有机磷中毒,法院经审理后最终判决毒韭菜销售者承担民事责任,而未追究刑事责任<sup>[4]</sup>。韭菜作为食用初级农产品,因农药残留超标导致食物中毒,是否构成危害食品安全犯罪,而应当追究刑事责任?其关键是韭菜是否属于食品的范畴。

《食品安全法》第二条规定,“供食用的源于农业的初级产品(以下称食用农产品)的质量安全管理,遵守《中华人民共和国农产品质量安全法》的规定。但是,制定有关食用农产品的质量安全标准、公布食用农产品安全有关信息,应当遵守本法的有关规定。”按照《食品安全法》的这一定义,食品包括初级农产品。初级农产品农药残留,同样会导致食物中毒或者食源性疾病,从《刑法》与《食品安全法》相衔接的角度出发,食品安全类犯罪应当扩大到食用农产品。

① 数据均来自国家工商行政管理总局网站, [http://www.saic.gov.cn/ywdt/gsyw/dfd/xxb/201206/t20120621\\_127299.html](http://www.saic.gov.cn/ywdt/gsyw/dfd/xxb/201206/t20120621_127299.html)。

② 数据均来自国家工商行政管理总局网站, [http://www.saic.gov.cn/ywdt/gsyw/zjyw/xxb/201303/t20130314\\_133938.html](http://www.saic.gov.cn/ywdt/gsyw/zjyw/xxb/201303/t20130314_133938.html)。

两高的《解释》中第八条第二款,“在食用农产品种植、养殖、销售、运输、贮存等过程中,违反食品安全标准,超限量或者超范围滥用添加剂、农药、兽药等,足以造成严重食物中毒事故或者其他严重食源性疾病的,依照生产、销售不符合安全标准的食品罪定罪处罚。”第九条第二款,“在食用农产品种植、养殖、销售、运输、贮存等过程中,使用禁用农药、兽药等禁用物质或者其他有毒、有害物质的,以生产、销售有毒、有害食品罪定罪处罚。”明确了刑法规定的食品包含食用农产品。

### (三)对危害食品安全犯罪主观方面规定有缺陷

现行刑法对危害食品安全犯罪的主观方面的规定为故意,过失不构成本罪,且不以牟利为本罪成立的条件。即行为人明知是不符合食品安全标准的食品而生产、销售,明知是掺有有毒、有害食品原料的食品而销售,明知有毒、有害的非食品原料掺入食品中仍进行生产、销售,明知自己的行为会破坏市场经济秩序、造成食物中毒或者其他食源性疾患的结果,并且希望或者放任这种结果发生<sup>[5]652-653</sup>。《刑法》对于食品安全犯罪的构成要件,在主观方面的规定上是存在一定问题和缺陷的。

一是行为人的明知。行为人为了谋求非法利益而置不特定多数人的身体健康和生命安全于不顾,其对国家食品安全有关法律法规可能是明知的,也可能由于行为人本身知识水平和认知能力所限没有意识到,或者未尽到应有的注意义务,从而发生危害食品安全的结果。而对于这种情况,行为人辩称不知情,无疑增加举证难度。就三鹿刑事案而言,法官认定的有毒食品是三鹿奶粉,而认定的毒物正是三聚氰胺,但没有证据证明被告人知道三聚氰胺是一种有毒的化合物,他们所知道的仅仅是这种东西能够在食物中冒充蛋白质,以此认定被告人“明知”明显证据不足。

二是行为人的故意。食品的生产、经营者为了谋求非法利益,对生产、销售不符合食品安全标准的食品或者有毒、有害食品这一行为本身可能存在故意,但其主观上对危害不特定人的身体健康、生命安全则是持放任态度或者轻信能够避免的,属于间接故意和过于自信的过失,仅规定故意是不合适的。

三是行为人的过失。在食品安全领域,亦不乏在生产、销售过程中由于生产经营者的过失而导致食品安全危害后果的情形。央视“3·15”特别节目曝光,养猪场采用违禁动物药品“瘦肉精”饲养,有毒猪肉流向了河南双汇集团下属的分公司济源双汇食品有限公司,该公司以生猪屠宰加工为主,有自己的连锁店和加盟店,宣称“十八道检验、十八个放心”,但检验却不包括“瘦肉精”检测,由此导致有毒猪肉从这里流向市场,流向百姓餐桌。食品安全关系消费者的生命、健康,食品行业是一个风险较高的行业,因此,食品生产、经营者应负有较高的注意义务。如果食品生产经营者未尽到该义务,而导致生产、销售的食物不符合食品安全要求或者含有有毒、有害物质,其最终的危害结果与行为人故意危害食品安全后果同样严重,不予追究刑事责任也是不合理的。

## 四 美国食品安全犯罪的立法及启示

美国自1906年颁布《纯净食物和药品法》以来,经过

百余年的立法完善,已形成了以著名的《联邦食品药品化妆品法》为基础,以《联邦肉类检验法》《家禽产品检验法》《蛋产品检验法》《食用奶法》《进口奶法》《联邦杀虫剂、杀菌剂和杀鼠剂法》《清洁水法》《安全饮用水法》《联邦反篡改法》《卫生食品运输法》《公共健康服务法》《包装和标签法》等特殊领域法律为支撑的较为完善的食品安全法律体系。其在预防和惩治危害食品安全方面发挥了积极作用,值得我们学习和借鉴。纵观美国食品安全领域立法,主要呈现以下特点。

1. 附属刑法模式。美国属于普通法系国家,没有统一的刑法典,从美国食品安全犯罪的立法渊源可以看出,其采取的是附属刑法的模式。除了综合性的《联邦食品药品化妆品法》外,美国食品安全犯罪立法分散在多个调控特定食品种类的行政法中,明确规定特定食品安全犯罪个罪的罪状和法定刑,使食品安全犯罪立法的容量得到了大幅的提升,从而可以针对不同的食品类型做有针对性的规定,对存在于多个环节、多个方面的危害食品安全的行为进行较为全面的规制,从而提高了食品安全刑法保护的周延程度<sup>[6]</sup>。

2. 严密的立法体系。一是责任主体完备。美国食品安全法律责任制度的规制主体几乎涵盖了产品生产和流通环节的所有人员,包括经销商、生产商、中间商和零售商以及产品的出租人、托管人、许可人,还有身为产品供应商的雇主、服务提供者等。因此,只要是食品行业的从业人员,违反了相关规定,都应承担相应的责任<sup>[7]</sup>。二是调控范围宽泛。美国食品安全犯罪立法,涉及到食品的生产、运输、接收、持有、记录、公示、销售、进出口等多个环节,立法调控范围极为宽泛。

3. 普遍适用严格责任。美国食品安全犯罪立法,普遍采取的是严格责任的原则,只有少数情况规定了辩护理由,而故意情形往往作为加重情节予以规定。如《联邦食品药品化妆品法》第三章第三节刑事责任中规定,“违反本章第一节规定的,判处一年以下有期徒刑,或者1000美元以下罚金,或者并罚;如果行为人在违反第一节规定的行为被判处后,又违反第一节规定的,或者带有欺诈或误导的目的故意违反第一节规定的,判处三年以下有期徒刑,或者10000美元以下罚金,或者并罚。”<sup>[8]49-51</sup>

4. 法定刑较为轻缓。美国食品安全犯罪采取行为犯立法模式,因而总体而言对食品安全犯罪设置的法定刑较为轻缓。行为人只要实施了相应的危害食品安全的行为,即使没有造成任何结果(包括危险性结果),也构成相应食品犯罪,因此,对于没有造成严重后果的行为,设置较为轻缓的刑罚,是出于刑事政策上对此类犯罪的早打击、零容忍;危害食品安全的犯罪,如果等到产生严重后果后才启动刑法制裁,往往已经失去了法益保护的意义<sup>[6]</sup>。由此可见,美国刑法对食品安全犯罪打击的立法本意,应当是对轻微的食品违法进行惩罚,从而防患于未然,而不是对已经造成严重后果的行为加以刑事制裁。

综上,美国食品安全刑事立法完善,调控周密,对于完善我国食品安全领域刑事立法亦有诸多启示:一是完善危害食品安全刑事犯罪立法体系,扩宽调整范围及调整对象,将与食品安全相关的各个环节及领域纳入刑法规制,形成严密的刑事立法体系;二是完善危害食品安全犯罪的

构成要件,采取行为犯立法模式,只要行为人实施了危害食品安全的行为,即构成犯罪,同时取消对犯罪主观方面的限制,将过失犯罪纳入食品安全犯罪。

## 五 完善危害食品安全犯罪刑事立法

《刑法修正案(八)》对食品安全犯罪进行了调整,但在司法实践中,依然力度不足。为加大对食品安全刑事犯罪的打击力度,更好为食品安全保驾护航,有必要从《刑法》与《食品安全法》衔接的角度入手,对食品安全刑事立法进行修改与完善。

一是调整食品安全犯罪类别归属。食品安全犯罪之所以备受关注,主要原因是食品安全事关百姓的身体健康和生命安全,一旦发生相关的食品安全事故,则可能对不特定人群的身体健产生潜在威胁,后果亦是严重。因此,在维护不特定多数公民的生命健康安全和维护国家食品安全监管秩序的取舍上,应当优先保障前者。刑法将危害食品安全犯罪置于危害公共安全罪体系之中较为适宜,从而督促食品安全链条上的所有相关人员都能以高度的责任感谨慎行事。

二是完善危害食品安全犯罪立法体系。相较国外食品安全立法而言,当前我国刑法整体上对危害食品安全犯罪的规制则显得较为单薄<sup>[9]</sup>,从完善与《食品安全法》衔接的角度考虑,应将食品、食品添加剂、食品相关产品的生产、经营等所有可能危害食品安全的环节纳入危害食品安全犯罪的视线,统筹调整规范,给食品安全最大限度的刑法保护。

三是增设食品安全犯罪过失犯。食品安全领域由于其自身的性质,要求所有环节的行为人都具有较高的责任意识,并能尽到相应的注意义务。如果增设食品安全过失犯罪,则可以最大限度地增加食品采购、生产、运输、经营各个环节的相关人员的责任感,减少由于疏于管理或者疏忽大意而导致危害食品安全事故的发生<sup>[10]</sup>。实际上,在食品安全领域设置过失责任也是国外立法上的主流做法。由此,在我国刑法中增设食品安全犯过失罪是必要且可行的。

四是设置食品安全犯罪的资格刑。国外食品安全刑事立法对于食品安全犯罪的行为人都规定了禁止其在一定期限内再从事相关职业的资格刑。比如《意大利刑法典》第448条规定,“因犯造成食品变质或者掺假、造成其

他食品变质或者掺假和销售变质或掺假之罪的,禁止在5年至10年的期限内从事有关职业、技艺、产业、贸易或手艺,并且禁止在同样的期限内担任法人和企业的领导职务。”<sup>[11]</sup>现行刑法对食品安全犯罪仅仅对自然人和单位设置了自由刑或罚金刑,这明显不能防止危害食品安全犯罪当事人承担刑事责任后再从事危害食品安全犯罪行为的可能性。同时,设置资格刑对于惩处食品安全犯罪有其得天独厚的优势,对于危害食品安全的自然人或者单位一定时间内剥夺其从事食品生产经营的资格,可以有效防止重操旧业,亦能够对其从事危害食品安全行为有一定的警示作用。

## 参考文献:

- [1] 杨维汉. 五问危害食品安全之罪[EB/OL]. [http://news.ifeng.com/mainland/special/shipin角度/concent-2/detail\\_2011\\_05/25/6621129\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/mainland/special/shipin角度/concent-2/detail_2011_05/25/6621129_0.shtml), 2011-05-25.
- [2] 彭玉伟. 论我国食品安全犯罪刑法规制的缺陷和完善[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2009, 30(4): 24.
- [3] 陈国庆, 韩耀元, 吴峻滨. 《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》理解与适用[J]. 人民检察, 2013(13): 24.
- [4] 李宝然. 菜贩卖毒韭菜判赔近三千元[EB/OL]. <http://roll.sohu.com/20111215/n329056400.shtml>, 2011-12-15.
- [5] 张明楷. 刑法学(第四版)[M]. 北京: 法律出版社, 2011.
- [6] 左袖阳. 中美食品安全刑事立法特征比较分析[J]. 中国刑事法杂志, 2012(1): 41-46.
- [7] 郑延普. 食品安全规制的美国法视角[J]. 中国检察官, 2011(12): 37-39.
- [8] 赵秉志, 谢望原, 李希慧. 英美刑法学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.
- [9] 隋洪明. 食品安全非监管保障措施的引入与规制[J]. 法学论坛, 2012(2): 96-101.
- [10] 余丹. 食品安全立法技术的限度及其修正[J]. 法学论坛, 2012(2): 102-107.
- [11] 杜菊, 刘红. 食品安全刑事保护研究[M]. 北京: 法律出版社, 2012.

## Legal Issues on the Specific Applications of Criminal Cases on Damaging Food Safety

XU Xiang-min & MEN Zhi-yuan

(College of Law and Politics, Ocean University of China, Qingdao 266100, China)

**Abstract:** With the high frequency of the occurrence of food safety incidents, how to ensure the food quality has caused widespread concerns. As the last shelter to protect the food safety, criminal law has some aspects of deficiency, such as the incorrect determination of the nature, the limitation of the protective scope and the lag of protection, which lead to the result that many food safety cases cannot access to judicial program. All of these problems highlight the powerless of the criminal law when dealing with the food harming safety crime cases and permit the food harming safety crime action in some extent. We should improve the criminal legislation in the aspect of food harming safety crime through learning from foreign legislation, form the rigorous criminal legislation system and overcome the deficiency of criminal legislation in food harming safety crime.

**Key words:** food harming safety crime; criminal regulation; inadequate legislation; improvement of criminal law

(责任编辑 王小飞)