

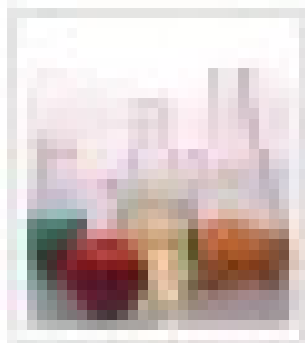
食品安全犯罪治理的 刑事政策研究

SHIPIN ANQUAN FANZUI ZHILI DE
XINGSHI ZHENGCE YANJIU

邵彦铭◎著



中国政法大学出版社



食品安全私冒治理的 刑事政策研究

陈永明、陈永成、陈永成、陈永成、陈永成、陈永成

陈永明、陈永成、陈永成、陈永成、陈永成、陈永成

陈永明、陈永成

中国政法大学出版社

食品安全犯罪治理的 刑事政策研究

邵彦铭◎著



中国政法大学出版社

2014·北京

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由出版社负责退换。

图书在版编目(CIP)数据

食品安全犯罪治理的刑事政策研究/邵彦铭著. —北京: 中国政法大学出版社, 2014. 6

ISBN 978-7-5620-5148-0

I. ①食… II. ①邵… III. ①食品安全—刑事犯罪—研究—中国 IV. ①D924.393.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第121040号

- 出版者 中国政法大学出版社
- 地 址 北京市海淀区西土城路25号
- 邮寄地址 北京100088 信箱8034分箱 邮编100088
- 网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
- 电 话 010-58908586(编辑部) 58908334(邮购部)
- 编辑邮箱 zhengfadch@126.com
- 承 印 固安华明印业有限公司
- 开 本 880mm×1230mm 1/32
- 印 张 11.75
- 字 数 270千字
- 版 次 2014年6月第1版
- 印 次 2015年8月第2次印刷
- 定 价 39.00元

A摘要 Abstract

民以食为天，食以安为先，早在唐朝，著名的药学家孙思邈在《千金食治》中就写道：“安身之本，必资于食，不知食宜者，不足以生存也”，这是对食品安全重要性的较早的论述。近年来，随着食品安全事故的频发，国人对食品安全的关注更甚，中央领导曾多次重申：“一饭膏粱，维系万家；柴米油盐，关系大局”，强调食品安全是餐桌上的民生，一定要动用一切手段力保“舌尖上的安全”，对食品安全犯罪“零容忍”，打赢这场食品安全的“保胃战”。在依法治国的背景下，食品安全的严峻形势迫使我们寄希望于法律的规制，而刑法作为最具威慑力和最为严厉的惩罚手段首先被公众寄予厚望。我国也出台了以《刑法修正案（八）》为核心的食品安全刑事法律体系。然而，现实中食品安全犯罪率并没有因刑法的强势干预而有所降低，我们不得不反思现有食品安全犯罪的刑事政策。对于食品安全犯罪的预防与控制，没有完备的一次法的行政法律规范监管和对违法行为的处罚，仅仅依靠狭义刑事政策框架下最后法和二次法的刑法规范打击食品安全犯罪是远远不够的。“徒刑法不足以自行”，食品安全犯罪的刑事政策需要以刑法和非刑法规范相结合的多层次的治理体系来构建，如此才能应对日益猖獗的此类犯



罪。因此,符合社会发展趋势的基于最广义理解的刑事政策的采纳成为必然。最广义刑事政策以国家和社会双本位调控为基础,涵盖了政府、行业协会、食品生产经营者、社会公众、新闻媒体、消费者等对犯罪治理多元化的手段。在此基础上,本书以犯罪学(现状和原因研究)——刑事政策(宏观的刑事政策把握)——刑法规制(相应的刑事立法完善)为主线,以食品安全犯罪的现状和原因研究为起点,从最广义刑事政策视域下考量,奉行民生为本、风险防控,严而不厉的食品安全犯罪的治理理念,以刑法规制为主,辅之以完备的食品安全行政法规法规监管,强化企业的食品安全第一责任人的意识,注重消费者及行业协会的社会公众参与,同时借鉴域外的食品安全犯罪治理刑事政策经验,构建从农田到餐桌的食品供应链的无缝化食品安全犯罪治理体系,达到对食品安全犯罪的有效预防和控制目的。本书涵盖以下主要内容:

第一部分为刑事政策概述,首先介绍刑事政策的兴起与发展,从狭义、广义到最广义的发展历程对国内外的刑事政策概念进行纵向梳理,从刑法和刑罚的谦抑性、有限性的角度以及我国正处于转型期的特殊背景入手,分析最广义理解的刑事政策是当下的应然选择。之后通过对历史上出现的三种刑事政策模式的分析比对,得出国家和社会双本位的刑事政策模式是必然选择,进而提出国家和社会相得益彰的无缝化管理是转型期中国的最佳选择。在此基础上提出:刑事政策是一个以刑法为主体、辅之以行政民事规范,再加上协会、工会、团体组织、民意等社会的调节手段以及公众参与的合理的对犯罪反应的系统。

第二部分是食品安全和食品安全犯罪概述,分析食品安全的基础性概念,本部分结合国内外的相关理论首先对食品、食

品安全、食品犯罪的概念一一厘清。在此基础上,分析我国食品安全的现状,我国食品安全犯罪的现状和特征,通过对犯罪现状和特征的归类研究,展开对食品安全犯罪原因的经济学分析、伦理学分析、社会学分析,明晰食品安全犯罪原因,为下文有针对性地提出食品安全犯罪的刑事政策构建做铺垫。

第三部分对我国当前食品安全犯罪治理的刑事政策体系进行考察,首先从历史发展的脉络对我国食品安全犯罪的刑事政策进行古今纵览,从封建社会、民国时期到改革开放三十年,梳理食品安全犯罪的规制历程;之后是对我国目前的食品安全犯罪规制体系的横向介绍,涵盖了法律层面、行政法规层面、部委规章层面和地方性立法层面的形式多样的食品安全规制的法律渊源。通过纵向梳理和横向分析,总结我国目前食品安全犯罪刑事政策规制体系的不足和缺陷。

第四部分为食品安全犯罪刑事政策的域外借鉴。基于食品安全犯罪治理的国际性、治理模式的可借鉴性,选取了几个具有代表性的食品安全治理的发达国家和地区,通过对美国、欧盟、俄罗斯、英国、日本、意大利、德国、新加坡、挪威以及我国的港澳台地区对食品安全犯罪的刑事政策模式和应对手段、方法以及原则理念分析比较,总结出一些比较先进且行之有效的食品安全犯罪的经验和举措。比如持有型食品安全犯罪的规定,食品安全过失犯罪的刑事责任追究、食品可追溯制度、食品召回制度、HACCP制度等,为下文我国的食品安全犯罪治理的完善提供借鉴基础。

第五部分为最广义刑事政策视域下的食品安全犯罪治理体系的构建。在前文对最广义刑事政策和食品安全相关理论研究的基础上,本部分以食品安全犯罪治理为蓝本,对最广义理解的刑事政策的具体实施展开标本实践。在以民生为本、风险预



防、整体法网的严而不厉、国家和社会的双本位综合防控、从农田到餐桌全程管理、社会公众的积极参与、强化食品生产经营者的食品安全“第一责任人”的意识以及国外相同发展时期的刑事政策借鉴的原则和理念为前提的基础上，来完善我国的食品安全犯罪的刑事政策体系——以国家法律的惩罚和监管为主体，注重食品生产企业的行业自律和社会责任培养，强调公众和社会组织的有效参与，彼此相互补充和衔接，相得益彰，构成严密的食品安全犯罪预防与控制的整体法网。

第六部分为最广义刑事政策视域下的食品安全犯罪的刑事法律完善。作为食品安全犯罪治理最重要手段的刑事法律规制的完善至关重要。本部分首先梳理了我国对食品安全犯罪刑法规制历程，解读了《刑法修正案（八）》的具体规定。在此基础上，分析我国食品安全犯罪的刑事法律体系的不足之处：食品安全犯罪侵犯客体归类不科学、刑事法律规制的“厉而不严”。同时对“严而不厉”的刑事立法理念进行解读。进而提出，我国食品安全犯罪的刑事立法应当秉持严而不厉的理念：与《食品安全法》的行刑衔接，适度的严密刑事法网，完善食品安全犯罪的刑罚设置，实现刑罚轻缓化和多样化。

第七部分为最广义刑事政策视域下的食品安全犯罪治理的行政法律法规的完善。首先，指出以《食品安全法》为主体的行政法规在食品安全刑事政策体系中的重要性，基于其作为规范食品安全犯罪第一层次法，是食品安全犯罪治理的最前沿。完备的一次法的规范监管和对违法行为的处罚可以为食品安全犯罪的预防设置一些前置性障碍。在此基础上，对我国目前食品安全的主要的行政法律法规的简要梳理，对我国当前食品安全犯罪行政法规层面的不足之处进行剖析，进而以《食品安全法》为主体，从严把食品源头关、重视食品流通环节、加

强食品安全的过程控制、完善食品召回制度、健全监管体系等几个方面提出完善的路径，建立风险评估与预警机制，完善食品安全标准制定，制定重大事故应急处理机制、完善追溯和召回制度以及明晰监管体制和相应处罚等完备的行政法律法规体系。

第八部分为最广义刑事政策视域下的食品安全犯罪治理的社会公众参与机制健全。食品公共产品的属性决定了公众参与的必要性，本部分首先对社会公众参与机制在食品安全刑事政策中的作用做简要分析，再简单介绍目前我国社会公众参与食品安全犯罪治理的现状。食品安全治理需要“自上而下”的监督和监管，更需要“自下而上”的民众围观和舆论压力，“食品是生产出来的而不是监管出来的”。因此，有效的公众参与机制和食品生产经营者第一责任人意识的加强是食品安全治理的关键。在此基础上提出对完善我国社会公众参与食品安全犯罪治理机制的途径：注重食品企业社会责任意识的培养、加强食品行业协会建设、完善食品消费者和公众的参与机制以及合理的引导新闻媒体对食品安全的舆论监督。

C 目 录 Contents

摘 要	1
绪 论	1
 第一章 基于最广义理解的刑事政策概述	9
第一节 刑事政策概念解读	9
第二节 刑事政策模式分析	26
第三节 基于最广义理解意义上的刑事政策体系的架构	46
 第二章 食品安全和食品安全犯罪概述	52
第一节 食品及相关概念	52
第二节 我国食品安全的现状	59
第三节 我国食品安全犯罪的现状和原因分析	64
 第三章 我国目前食品安全犯罪治理的刑事政策体系	
考察	89
第一节 我国食品安全犯罪治理体系概览	89
第二节 我国食品安全犯罪治理的不足和缺陷	103



第四章 食品安全犯罪刑事政策的域外借鉴	110
第一节 美国食品安全刑事政策	110
第二节 欧盟食品安全刑事政策	119
第三节 俄罗斯食品安全刑事政策	123
第四节 英国食品安全刑事政策	132
第五节 日本食品安全刑事政策	137
第六节 其他国家和地区的食品安	140
第五章 最广义刑事政策视域下食品安全犯罪治理	
体系构建	151
第一节 我国食品安全犯罪治理的刑事政策架构的	
理念	151
第二节 最广义刑事政策视域下食品安全犯罪刑事政	
策架构	175
第六章 最广义刑事政策视域下食品安全犯罪刑事法	
律完善	179
第一节 我国对食品安全犯罪刑法规制历程	179
第二节 我国食品安全犯罪刑事立法的缺陷分析	190
第三节 严而不厉的刑事立法理念之提倡	201
第四节 我国食品安全刑事立法的模式选择	214
第五节 我国食品安全犯罪刑事立法完善	221
第七章 最广义刑事政策视域下食品安全犯罪治理	
——行政法律法规完善	271

第一节 《食品安全法》为主体的行政法规在食品安全刑事政策中的作用	271
第二节 我国当前食品监管体系不足及完善	282
第八章 最广义刑事政策视域下食品安全犯罪治理	
——社会公众参与机制健全	305
第一节 社会公众参与在食品安全刑事政策中的作用	305
第二节 社会公众参与的食品安全犯罪治理实现途径	312
结 论	328
参考文献	331
附 录	348

I 绪论 Introduction

自古以来，我国就将“国计”与“民生”问题相提并论，国计为纲，民生为本。孟子提出：“民贵君轻”，民是基础，是根本，民比君更重要。唐太宗在《论政体》一文中说：“君，舟也；人，水也；水能载舟亦能覆舟。”革命先驱孙中山先生提出了基于民族主义、民权主义、民生主义的三民主义，其中民生主义是根本。改革开放后，经过三十多年经济发展，我国国力日渐雄厚，与之紧密相连的民生问题却没有得到足够的重视。以致出现了经济与社会发展的“一条腿长、一条腿短”的现象，如何改善民生、保障民生成为近年来政府工作的重点和民众关注之焦点。中央提出的“保增长、保稳定、保民生”的新战略促使政府把民生作为重中之重的问题看待。胡锦涛提出的被称为“三个意识”，即“情为民所系、利为民所谋、权为民所用”的以民为本的科学发展观，更是将民生问题提到了一个空前的高度。在此背景下，生态环境、安全生产、社会治安、食品安全、药品安全、拆迁、道路交通等威胁民生安全的风险因素成为政府决策者制定公共政策更多考量的因素。2011年的人大会议上，被提交的566件相关议案中，食品安全相关问题的议案就占了20%以上。近些年，中国重大食品安全事件频发：2001年，江



苏、安徽等地爆发肠出血型大肠杆菌食品中毒事件，造成 177 人死亡，中毒人数超过 2 万人。2003 年 3 月 19 日，辽宁省海城市部分小学生及教师饮用豆奶引发食品中毒事件，中毒人数达到 292 人，原因是活性豆粉中的胰蛋白酶抑制素等抗营养因子未彻底灭活。2003 ~ 2004 年安徽省发生因阜阳劣质奶粉造成 189 名婴儿的轻中度营养不良事件，因并发症导致 13 人死亡。2005 年，发生了影响全国的“苏丹红”事件，原因是食品企业在生产加工的食品中使用了含有非食品用化工原料“苏丹红”。“自 2008 年 7 月开始，全国各地陆续收治泌尿系统结石患者多达一千余人。卫生部调查证实是石家庄三鹿集团生产的婴幼儿奶粉受三聚氰胺污染所致。”^{〔1〕}该事件震惊国内外，造成了极其恶劣的社会影响。2011 年 3 月，“瘦肉精”事件爆发，原因是生猪使用“瘦肉精”饲养。“瘦肉精是一类动物用药，例如莱克多巴胺（Ractopamine）及克伦特罗（Clenbuterol）等。将瘦肉精添加于饲料中，可以增加动物的瘦肉量。河南省孟州市等地养猪场采用违禁动物药品‘瘦肉精’饲养生猪，有毒猪肉流入济源双汇食品有限公司。”^{〔2〕}这些层出不穷的食品安全事件不仅重创了相关食品行业的发展，而且极大地刺激了民众对食品安全的紧张神经。广大民众以自身健康为代价普及学习了“三聚氰胺”、“苏丹红”、“瘦肉精”等化学名词。2010 年 6 月，《小康》杂志社联合清华大学媒介调查实验室，对全国 12 个城市开展公众安全感调查，调查涵盖的城市有北京、上海、广州、杭州、深圳、武汉、郑州、长沙、呼和浩特、重庆、成都、西安。在“社会

〔1〕“检察机关高度关注三鹿奶粉事件”，载正义网：<http://www.jcrb.com/zhuanti/szzl/jcggdgzslsfj/default.html>，访问时间：2013 年 3 月 28 日。

〔2〕“瘦肉精整治”，载中国农业新闻网：<http://www.farmer.com.cn/zt/snrctz/#bTab54>，访问时间：2013 年 3 月 28 日。

治安、食品安全、交通安全、职业安全、生产安全、财产安全、医疗安全、环境安全、婚姻安全、隐私安全、信息安全”等11项安全问题，以及公众感到最担心的五大安全问题中，食品安全以72%的比例拔得头筹。民众屡次发出“我们还能吃什么”的慨叹。现阶段，食品安全问题已成为最大的民生问题。

民以食为天，食以安为先。食品是人类赖以生存和发展的必须具备的最基本的物质条件。食品安全关乎民生福祉、经济发展、社会和谐。古人曰：“食，命也。”据《礼记》记载，早在周代就对食品交易做了规定：“五谷不时，果实未熟，不粥于市。”最早对食品安全进行处罚见于汉朝《二年律令》。其规定：“诸食脯肉，脯肉毒杀、伤、病人者，亟尽孰（熟）燔其余。其县官脯肉也，亦燔之。当燔弗燔，及吏主者，皆坐脯肉臧（赃），与盗同法。”意思是如果肉类变质腐坏，不能食，应尽快焚烧销毁变质食品。当销毁而不销毁变质食品者，将处罚经营者及监督的官员。到了盛唐时期，商品经济发展，食品种类多样，食品交易活动频繁。为治理食品安全，《唐律疏议》规定：“脯肉有毒，曾经病人，有余者速焚之，违者杖九十；若故与人食并出卖，令人病者，徒一年，以故致死者绞；即人自食致死者，从过失杀人法。盗而食者，不坐。”大致意思是：如食物一旦变质，商家就必须立刻焚烧，否则要被判处九十廷杖；又如销售有害食品致人生病，商家要被判处徒刑一年，致人死亡则要被判处绞刑等。可见，中国古代对食品安全犯罪做了详细的规定，同样对其处以严厉的刑罚。

为了保障食品安全，维护公众健康，我国政府近年来做出了持续不懈的努力。我国完成了用占世界9%的土地养活21%人口的艰巨任务，解决了世界上人口最多的国家的温饱问题，实现了食品数量上的安全。近年来，我国开始着力于解决食品

卫生质量安全问题。2007年4月23日，时任中共中央总书记、国家主席胡锦涛在中共中央政治局第四十一次集体学习时强调做好农业标准化和食品安全工作，体现了中央对食品安全问题的关注。时任总理温家宝也多次就食品安全问题主持国务院会议讨论和发表重要讲话。他指出：食品安全是重大民生问题。当前，人民群众对食品安全高度关注，迫切要求加快解决食品安全领域存在的突出问题。在最近几年的全国人大、政协会议上，食品安全问题一直是全国人大代表和政协委员关注的焦点。国家为应对食品安全问题，出台了一系列的措施。2003年4月16日，国家食品药品监督管理局正式挂牌，标志着我国食品安全工作迈入了综合监管与具体监管相结合的新阶段。2004年9月，国务院发布了《国务院进一步加强食品安全工作的决定》，决定采取切实有效的措施，进一步加强食品安全工作。2009年6月1日，《中华人民共和国食品安全法》开始施行，这部法律为全面加强食品安全、建立严格的食品安全管理制度，有效地保障食品安全，保障人民群众生命安全和生命健康提供了法律依据。为贯彻落实该法，切实加强对食品安全工作的领导，2010年2月6日，国家决定设立国务院食品安全委员会，作为国务院食品安全工作的高层次议事协调机构，时任中共中央政治局常委、国务院副总理李克强任国务院食品安全委员会主任，时任中共中央政治局委员、国务院副总理回良玉、王岐山任副主任。2011年，《刑法修正案（八）》的出台完善了我国惩治食品安全犯罪的相关规定。这些政策和措施的出台，足以彰显我国对食品安全问题的重视。

近年来，中国的食品行业也跃升为国内的第一大行业。在食品行业突飞猛进、快速发展的同时，我国重大食品安全事件频发，食品安全犯罪率也急剧攀升，一直居高不下。从最高人

民法院和最高人民检察院公布的数据来看：2008年至2011年4年间，“食品安全案件的案件数量、判决人数每年呈现递增之势，说明犯罪分子受利益驱动，危害食品安全犯罪活动依然猖獗”。^{〔1〕}“2011 年全国检察机关依法批准逮捕生产、销售假药劣药、有毒、有害食品等犯罪嫌疑人2012人，提起公诉1562人。如果再细化的话，其中，受理生产、销售不符合安全标准的食品犯罪案件155件396人，同比分别增加252.27%和344.94%；受理生产、销售有毒、有害食品犯罪案件544件944人，同比分别增加497.80%和442.53%。”^{〔2〕}我国虽然建立了初步的食品安全法律体系，但是在食品安全治理中还是存在这样或那样的不足和缺陷。比如：厉而不严的刑事法律治理体系，作为一次法的食品安全的行政法律和相关制度不完善，食品安全的监管体制不顺、监管不力、执法不严，食品安全的“第一责任人”社会责任强化和公众参与食品安全治理的程度不够以及《食品安全法》和《刑法》衔接不畅等。再加上我国正处转型期，食品科学技术和食品工业经历了迅猛发展带来的食品生产经营规模小、分散广、数量庞大、监管难的局面很难在短时期内改变。这种情形下，我国目前的食品安全犯罪的预防与控制，只注重国家和政府层面对食品安全犯罪的抗制，过于强调食品安全的国家层面的外部监管，过于信赖作为二次法的“刑法”规制和最严厉的刑罚的威慑作用，而忽视对食品安全犯罪除国家之外的其他社会手段应对，忽视对于“一次法”的行政

〔1〕“最高法：食品安全案件从重定罪处罚”，载新华网：http://news.xinhuanet.com/yuqing/2011-11/25/c_122337198.htm，访问时间：2013年2月1日。图亦来源于此。

〔2〕“最高检督办食品安全案件 让犯罪分子无处可逃”，载正义网：http://news.jcrb.com/jxsw/201203/t20120314_824813.html，访问时间：2013年2月25日。