

监督管理

食品安全涉嫌犯罪案件移送问题与对策

张永伟¹ 刘志芳² 马哲³

(1. 河北省邯郸市卫生监督所,河北 邯郸 056008; 2. 石家庄市裕华区卫生监督所,河北 石家庄 050011; 3. 河北省卫生厅,河北 石家庄 050071)

摘要:探讨和完善食品安全涉嫌犯罪案件移送工作。运用查阅资料和调研的方法,分析了食品安全涉嫌犯罪案件移送工作存在的问题,并就此提出了相应对策。食品安全涉嫌犯罪案件移送存在行政处理多、移送司法机关追究刑事责任少,移送案件该立案的不立案,涉嫌犯罪案件移送缺乏明确的法律标准。开展行政违法与刑事犯罪界限研究,完善食品安全涉嫌犯罪案件移送机制等措施,加强食品安全涉嫌犯罪案件移送工作。

关键词:立法,食品,组织和管理;责任,法律;食品安全

The Shifting Problem and Countermeasure of Case Involved Crime in Food Safety

ZHANG Yong-wei, LIU Zhi-fang, MA zhe

(Handan Institute of Health Inspection, Hebei Handan, 056008, China)

Abstract: To Explore and consummate the shifting work of case involved crime in food Safety. The method of looking up numerical data and investigation were used to analyze the problem of shifting work of case involved crime in food safety, and to suggest corresponding countermeasure. The shifting work of case involved crime in food Safety has three problems: There are more administration processes and less the shiftings to judicial organizations in order to look into criminal responsibility. The shifting cases have not register which should have been done. The shifting of case involved crime is short of definite law standard. The researches of administration illegal and crime limit should be carried out. The measures of shifting mechanism of case involved crime in food safety should be improved. The shifting work of case involved crime in food safety should be strengthened.

Key words: Legislation, Food; Organization and Administration; Liability, Legal; Food Safety

食品安全行政违法案件与涉嫌犯罪案件的界定及其移送,已成为食品安全行政执法薄弱环节。特别是自 2003 年 4 月 15 日全国开展整顿和规范市场秩序工作以来,此类问题尤为突出。本文就食品安全涉嫌犯罪案件移送过程中的问题与对策探讨如下。

1 食品安全涉嫌犯罪案件移送工作存在的问题

1.1 行政处理多、移送司法机关追究刑事责任少

据河北省卫生监督执法不完全统计,2005 - 2007 年 3 年间全省仅向公安机关移交了 3 起案件。然而,现实中确实存在不少食品安全行政违法案件,虽已达到了追究刑事责任的程度却仅仅以行政处罚了事。究其原因有如下几点。

1.1.1 认识不到位 基层的执法人员认为违反《中华人民共和国食品卫生法》“不足以危害社会稳定”,

“不足以构成犯罪,无须动用刑罚”。其实,向公安机关移送食品安全涉嫌犯罪案件,既是行政执法机关的职责所在,又可以实现提高执法力度、达到标本兼治的作用。

1.1.2 重行政法律轻刑事法律 食品安全执法人员熟知行政法律,对《刑法》比较陌生,不知道哪些案件可能涉嫌构成犯罪,哪些案件需要移送,达到什么标准需要移送。

1.1.3 社会不良风气干扰移送工作 一些案件行政处罚都有人说情,移到公安机关更有人说情,使案件查处和涉嫌犯罪案件移送难免受到影响。

1.1.4 调查取证困难 相对于刑事执法而言,行政执法力度较弱,缺乏必要的手段,被监督单位不配合,不如实提供违法所得和可能涉嫌构成犯罪的证据,缺乏构成犯罪的证据也就难以对案件移送。

1.2 移送案件该立案的不立案

食品安全监督和刑事执法衔接机制尚未建立或完善,导致移送渠道不畅。实际工作中,公安机关对

作者简介:张永伟 男 副主任医师

行政机关移送的案件不够重视,达到立案标准的却迟迟不予立案。有的勉强立案后,对本应追究刑事责任,又被检察机关做了不起诉处理或被法院无罪判决或缓刑判决。由于部门之间缺乏衔接与制约机制,导致了食品监管领域不同程度存在“三多三少”现象:即行政违法案件实际发生多、得到查处少,行政处理多、移送司法机关追究刑事责任少,判缓刑多、判实刑少。

1.3 涉嫌犯罪案件移送缺乏明确的法律标准

《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》第三条规定:“行政执法机关在依法查处违法行为过程中,发现违法事实涉及的金额、违法事实的情节、违法事实造成的后果等,根据刑法关于破坏社会主义市场经济秩序罪、妨害社会管理秩序罪等罪的规定和最高人民法院、最高人民检察院关于破坏社会主义市场经济秩序罪、妨害社会管理秩序罪等罪的司法解释以及最高人民检察院、公安部关于经济犯罪案件的追诉标准等规定,涉嫌构成犯罪,依法需要追究刑事责任的,必须依照本规定向公安机关移送。”这一规定只是笼统规定了涉嫌构成犯罪的应当移送,但具体移送标准没有明确,现实操作性不强。由于缺乏案件移送的可操作性规定,造成行政执法机关和公安、检察机关认识上的严重分歧。有些案件行政执法机关认为已经达到了移送标准,接受移送的公安机关却不认为构成犯罪,移送案件被公安机关退回。有些案件虽然性质严重,在当地影响较大,但行政执法机关认为未达到案件移送标准。在一定程度上造成了行政执法机关、公安机关对案件的推诿现象,影响了对违法行为的查处力度和效率。

食品安全监督执法对确保食品安全质量,规范社会秩序,打击食品制假售假行为作用巨大。但刑罚作为规范食品安全,制裁食品假冒伪劣行为的另一只手,不容忽视。如果只用行政处罚则会大大降低食品制假售假的违法成本,降低了对违法行为的震慑力。面对越来越多的食品制假售假行为和日益严峻的食品安全形势,应加大对食品安全涉嫌犯罪案件的查处力度,对食品安全行政执法过程中发现的涉嫌犯罪案件应及时移送司法机关追究其刑事责任,不能对涉嫌构成犯罪的案件仅仅罚款了事。要使罪罚相当,只有这样才能有效发挥法律的整体效应,规范食品生产经营秩序,打击食品安全违法犯罪行为。

2 对策

2.1 开展行政违法与刑事犯罪界限研究

我国《刑法》规定的食品安全刑事犯罪罪名有三

个,即:生产、销售伪劣产品罪;生产、销售不符合卫生标准食品罪;生产、销售有毒有害食品罪等。

食品安全行政执法过程中应充分贯彻违法行为和法律后果相适应的原则。有什么样的违法行为就应承担什么样的法律责任。一般行政违法行为应由行政执法机关追究行政责任,涉嫌构成犯罪应由司法机关追究刑事责任。如何准确判断违法行为的性质,不使行政违法行为和刑事犯罪相混淆,将涉嫌犯罪应当向公安机关移送的案件及时移送公安机关,是食品安全监督执法人员面临的重大课题。

违法行为按照情节和危害程度的轻重分为行政违法行为和刑事违法行为。行政违法行为和刑事违法行为同属于一个违法链条。行政违法行为范围内轻与重的变化主要表现为“量变”;行政违法行为上升为刑事违法行为主要取决于“质变”。行政违法行为和刑事违法行为罪与非罪的界限,主要体现在对于“度”的把握。行政违法行为已经超过了必要的“度”即构成了犯罪。行政违法行为从量变到质变从而完成了从行政违法行为到犯罪行为的转化。但形形色色的行政违法行为并不是一成不变的,为数不少的违法行为从最初的一般违法行为演变为刑事犯罪行为,而有的违法行为从行政机关查处之前就已构成犯罪。目前我国法律对行政违法与刑事犯罪界定有的比较明确,有的非常含糊。应加强行政违法与刑事犯罪界定立法研究,从根本上解决什么案件应该移送的问题。

生产、销售不符合卫生标准食品罪立案与移送标准:行为人生产、销售不符合卫生标准的食品足以造成严重食物中毒事故或者其他严重食源性疾患。如果行为人生产、销售不符合卫生标准的食品不足以造成严重食物中毒事故或者其他严重食源性疾患的,则不构成犯罪。判断是否足以造成严重食物中毒事故或者其他严重食源性疾患,应经省级以上卫生行政部门确定的机构鉴定。鉴定结果食品中含有可能导致严重食物中毒事故或者其他严重食源性疾患的超标准的有害细菌或者其他污染物的,应认定足以造成严重食物中毒事故或者其他严重食源性疾患。行为明知生产销售的食品不符合卫生标准且可能造成严重食物中毒事故或者其他严重食源性疾患。

生产、销售有毒、有害食品罪立案与移送标准:

在生产、销售的食品中掺入有毒、有害的非食品原料的;销售明知属于掺入有毒、有害的非食品原料的。

生产、销售伪劣产品罪立案与移送标准:行为人明知自己生产、销售的产品是伪劣产品;行为人

监督管理

对食品监管中有关问题的剖析

李泽峰

(湖北荆州市卫生监督局,湖北 荆州 434000)

摘要:从食品的相关法律、监管体系、食品标准和管理四个方面对三鹿奶粉事件出现的原因进行了分析,指出了现行食品卫生安全监管体系中存在的问题,并提出了建议。

关键词:三聚氰胺;乳制品;食品安全;立法;食品;参考标准

Analysis on Problems Existed in Food Supervision

LI Ze-feng

(Jingzhou Municipal Health Bureau, Hubei Jingzhou 434000, China)

Abstract: The reasons of Sanlu milk powder contaminated with melamine were analyzed from four aspects of relative laws, supervision system, food standard and management. The problems existed in supervision system of food safety were pointed out, and the suggestions were put forward.

Key words: Melamine; Dairy Products; Foodsafety; Legislation; Food; Reference Standards

明知自己生产销售的产品存在掺杂、掺假,以假充真,以次充好或者以不合格产品冒充合格产品;销售金额在5万元以上。

2.2 完善食品安全涉嫌犯罪案件移送机制

食品安全涉嫌犯罪案件的移送是由食品安全行政执法机关向公安机关一方移送。公安机关内部对不同性质案件有着不同的管辖分工,刑事犯罪案件可由经侦、刑侦和治安等多个部门管辖。由于食品安全行政执法机关及其执法人员对公安内部管辖分工缺乏了解,造成移送工作的反复、推诿,增加了移送的难度。为提高移送效率,便于管理和监督,公安机关应明确一个部门(法制机构)统一负责移送案件的受理和审查。这样既避免了由于案情复杂无法确定案件由公安机关哪个部门管辖,致使食品安全行政执法机关手足无措的情况,也减少了由于公安机关内部的审查环节和管辖争议可能造成的拖拉和延误。公安机关内设法制机构依法进行登记审查后,符合犯罪案件立案标准的,予以受理并书面回复行政执法机关,同时通知行政执法机关移交案卷和相关证据。正式立案后,公安机关法制部门按照公安机关内部管辖规定将案件移交有权管辖的职能部门处理。

2.3 宏观上建立规范的信息传送与沟通渠道

食品安全行政执法与刑事执法的衔接是以案件信息传送与渠道沟通为前提的。食品安全行政执法机关和公安机关、人民检察院应通过联席会议或信息联网等途径,共享案件线索、行政处罚、案件移送、立案侦查和逮捕、起诉、判决等有关情况。充分利用互联网信息平台,创建自己的门户网站,及时将行政处罚的大案要案进行公布,实现信息共享,加强食品安全行政执法与刑事执法在案件查处过程中沟通与协作,推动行政执法案件及时转入司法审查程序。

2.4 加强对食品安全行政执法人员刑事法律和涉嫌犯罪案件移送规定的培训

行政执法人员多为行政专业人员,对卫生法律了解多,对刑事法律了解少。为了更好地建立“两法”衔接机制,需要对食品安全行政执法人员培训刑事法律和涉嫌犯罪案件移送相关规定。让每一位执法人员了解什么案件应该移,如何移,移什么。避免该移送不移送,“以罚代刑”现象的发生。

参考文献

- [1] 顾加栋,姜柏生. 食品安全犯罪刑法适用的若干问题研究[J]. 中国卫生事业管理. 2008, 25(1): 26.
- [2] 刘远,王大海. 行政执法与刑事执法衔接机制论要[M]. 北京: 中国检察出版社. 2006: 65-87.

[收稿日期: 2008 - 11 - 20]

中图分类号: R15; R194; DF36; D922. 16; TS201. 6 文献标识码: C 文章编号: 1004 - 8456(2009)03 - 0256 - 03

作者简介: 李泽峰 男 副主任医师