

监督管理

食品安全领域企业法人违法行政双罚制可行性探讨

赵存喜^{1,2},陶芳标¹,孙效敏²

(1. 安徽医科大学公共卫生学院,安徽 合肥 230032; 2. 华东政法大学经济法学院,上海 200042)

摘要:在食品安全形势依然严峻的情况下,本文反思了我国食品安全领域企业法人违法的行政单罚制,讨论了食品企业法人违法行政双罚制的概念、合理性、与刑事法律责任的衔接和竞合、法律确立及行政救济等,阐述了食品安全领域实行企业法人违法行政双罚制的可行性。

关键词:食品安全;行政处罚;双罚制;法人

中图分类号:D92 文献标识码:A 文章编号:1004-8456(2011)01-0081-04

Feasibility of executive double punishment principle on enterprise legal person breaking the laws in food safety domain

Zhao Cunxi, Tao Fangbiao, Sun Xiaomin

(School of Public Health, Anhui Medical University, Anhui Hefei 230032, China)

Abstract: Since the circumstances of food safety is still grim in our country, the executive single punishment principle on enterprise persons breaking the law in the food safety domain was reconsidered; and several aspects on the executive double punishment principle, such as the concept and definition, the rationality, the convergence and concurrence with criminal liability, the administrative relief and the law establishment and so on were discussed. The feasibility of executive double punishment principle in the food safety domain was also expounded in this paper.

Key words: Food safety; administrative punishment; double punishment principle; legal person

食品质量与安全关系到广大人民群众的身体健康和生命安全,关系到经济健康发展和社会稳定,关系到政府和国家的形象。2000年,第53届世界卫生大会通过了《食品安全决议(Global Food Safety Strategy)》,将食品安全列为公共卫生的优先领域^[1]。食品安全保障需要法律建设,更需要食品安全法律规范本身的科学性和有效性。我国食品安全事件频发,不仅危害人们的身体健康,而且已经危害到国家公共安全体系和社会稳定,有必要在立法上对现行的食品安全领域企业法人违法行政单罚制加以调整,适度实行行政双罚制。

1 食品安全领域企业法人违法行政单罚制的反思

我国食品安全法律法规中对企业法人违法行政责任的追究主要是行政单罚制,包括申诫罚、财产罚和能力罚等,其中财产罚、能力罚的适用较多。1995年10月30日颁布实施的《食品卫生法》中的财产罚主要表现为没收违法所得并处以违法所得1倍以上5倍以下的罚款;没有违法所得的,处以5万

元以下罚款等;能力罚主要表现为责令停产停业,吊销许可证。2007年7月26日施行的《国务院关于加强食品等产品安全监督管理的特别规定》中加大了处罚力度,除没收违法所得、产品和用于违法生产的工具、设备、原材料等物品外,最高可并处10万元罚款,或并处货值金额5倍以上20倍以下的罚款^[2]。

2009年6月1日实施的《食品安全法》在行政责任追究上财产罚主要表现为没收违法所得、违法生产经营的食品、食品添加剂和用于违法生产经营的工具、设备、原料等物品;违法生产经营的食品(食品添加剂)货值金额不足一万元的,并处二千元以上五万元以下罚款;货值金额一万元以上的,并处货值金额五倍以上十倍以下罚款。能力罚主要表现为责令停产停业,吊销许可证。《食品安全法》虽然强化了没收违法生产经营的食品、食品添加剂和用于违法生产经营的工具、设备、原料等物品;对事故单位发生食品安全事故后在处置、报告、毁灭有关证据等违法行为的处罚提高至十万元以下,但数额尚未达到《国务院关于加强食品等产品安全监督管理的特别规定》的力度。鉴于近年来诸如石家庄三鹿奶粉等恶性食品安全事件的教训,对现行食

收稿日期:2010-04-15

作者简介:赵存喜 男 副教授 华东政法大学访问学者 研究方向为卫生法规与卫生监督 E-mail:zhaocx1972@163.com

品企业法人违法行政单罚制应予以反思。

《食品安全法》对食品企业法人违法行政责任的追究沿袭了《食品卫生法》行政处罚单罚制,即只对企业法人处罚,不涉及对法定代表人及主要责任人员(以下简称法定代表人)的处罚。如果企业法人的违法行为仅在食品安全法领域内,那么承担相应行政法律责任、民事法律责任的只是法人,即使食品安全事故造成强烈的社会反响,甚至企业破产倒闭,其法定代表人依然可以游离于法律责任之外,而不涉及其既得利益。对法定代表人故意或过失引起的企业法人违法来说,这种行政单罚制对其个人影响有限,不足以惩戒企业法人的违法行为,以至于法定代表人逐利而置人民生命财产于不顾,抱着“侥幸心理”铤而走险,挑战食品安全法律权威。因此,为强化法人及其法定代表人守法生产经营的意识,加大其承担更大的可预见性违法成本,应该在食品安全领域企业法人违法行政责任追究上引入行政双罚制。

2 食品安全领域企业法人违法行政双罚制的必要性

回顾我国近年来食品工业发展的历史,20世纪90年代初以来,在市场化、工业化和国际化的共同推动下,食品工业不断发展壮大,已成为国民经济的重要产业之一,食品工业总产值和增加值均保持较快增长。与此同时,食品生产经营领域违法行为时有发生,对食品产业的健康发展构成了严重的威胁。沉疴需下猛药,“乱相”当用“重典”。除加强食品安全风险监测和评估、政府全程监督管理外,从食品安全法律设计上实行企业法人行政双罚制,能够强化法律约束力和强制性,明确法律责任,惩治违法行为。

其次,《食品安全法实施条例》规定食品生产经营者建立健全食品安全管理制度,采取有效管理措施,对其生产经营的食品安全负责,对社会和公众负责,承担社会责任。并进一步明确了企业作为食品安全第一责任人的责任,如强化食品生产安全管理、建立批发销售记录和餐饮服务安全管理等^[3],但落实的关键必然直接或间接由法定代表人承担。法定代表人责任其实就是企业法人社会责任的直接体现。在行政单罚的现况下,企业法人违反此类义务并无具体人员承担法律责任的规定。按照法律规范完整逻辑结构包括行为模式和法律后果两部分推断,缺失了法律后果要素的法律规范,其执行力只能依赖于义务主体(法人)的自觉和道德约束,那么,企业作为食品安全第一责任人的法律规

定也必将大打折扣。近些年来食品安全重大事件频发,其中原因就有食品企业社会责任感不强,违法成本低,以至于食品生产经营单位违法行为愈演愈烈^[4]。行政单罚制下对法定代表人责任追究的不足,直接导致了法律威慑力的降低。

再次,从利益的角度考量,法定代表人是企业的管理者、决策者和执行者,由于其所处的地位和作用,行使不同的权利,分担不同的责任;利益享有上也超出普通员工。根据权责一致原则,实行行政双罚制,既具有一定的合理和公正性,也利于企业法人内部食品安全管理制度的建立和守法生产经营的实现。因此,食品安全领域应该适度实行行政违法双罚制。

3 食品安全领域企业法人违法行政双罚制的概念

双罚制也称两罚制,是刑法学上的概念,指根据法律直接规定,为了有效地遏制法人犯罪,除了必须追究法人整体的刑事责任外,同时在法人系统内部,对在法人犯罪中起主要作用和负有重大责任的法人成员追究其刑事责任的追诉体制^[5]。比照刑法单位犯罪适用双罚制的原则,食品安全领域企业法人违法行政双罚制可以定义为:食品安全行政执法主体为保证食品安全,保障公众身体健康和生命安全,依照法律法规对严重违法尚未构成犯罪的企业法人行为,既对法人又对其法定代表人及主要责任人员处罚的一种行政法律制度。这是对违反食品安全法律义务的企业法人及其法定代表人实施剥夺或限制其一定权利或利益的不利性处分,其主要功能和目的是抑制法人违法,以“难忘教训”的方式对相对人进行“断然守法告诫”,一方面促使法人理智、合法地履行没有履行的行政法义务,另一方面是为了预防违法行为的再次发生^[6]。这里的企业法人是指依照法律规定依法成立,有必要的财产或经费,有自己的名称、组织机构和场所,具有民事权利能力和民事行为能力,能够独立承担民事责任的组织;法定代表人及主要责任人员是指食品企业法人中的法定代表人或经法人授权,从属于法人系统整体,以法人的名义并为了法人利益而实施与职务有关行为的人。

4 食品安全领域企业法人违法行政双罚制的合理性

双罚制是惩治单位犯罪最全面、最科学的刑罚制度。当今世界各国在惩治和预防单位犯罪的司法实践中,大都以确立双罚制为基本原则^[7]。我国《刑法》第三十一条明确规定了单位犯罪的双罚制

度;一些行政法规中部分吸收了双罚制的精神,如《会计法》、《消防法》中均存在双罚制的规定,分别对单位和其直接责任人员进行处罚。据2007年8月《中国的食品质量安全状况》披露,全国共有食品生产加工企业44.8万家,其中的规模以上企业2.6万家,产品市场占有率为72%,产量和销售收入占主导地位,其中绝大多数食品生产经营者是企业法人,并在食品生产经营的过程中受食品安全法律规范调整而成为行政相对人。由于我国正处在社会主义市场经济的建立和完善时期,食品安全信用体系尚未建立起来,企业法人忽视食品安全,盲目追求利润最大化,唯利是图的情况大量存在。食品安全执法主体在企业法人违法行为的判断上,难以区分是法人的故意违法还是其法定代表人的主观故意或过失。如果只对企业法人行政单罚,而不对其法定代表人实施应有的行政处罚,无法从根本上扭转食品安全的严峻形势。只要企业法定代表人知悉违法行为而又未及时纠正,主观上即存在过错,按照归责原则,理应受到法律、法规的否定性评价和承担不利性后果^[8]。

5 从行政法律责任与刑事责任衔接和竞合上企业法人违反食品安全法律行政双罚制具有可行性

行政违法行为未超过刑法规定限度时则只追究行政责任,当其超过一定限度触及刑法规范时,则追究其刑事责任。食品安全立法上,行政责任与刑事责任存在着相对应的转致。《食品安全法》第九十八条规定,构成犯罪的,依法追究刑事责任,《刑法》上则主要对应第一百四十条生产、销售伪劣产品罪;第一百四十三条生产、销售不符合卫生标准的食品罪;第一百四十四条生产、销售有毒、有害食品罪。行政处罚和刑事处罚种类上比较,行政处罚有罚款和自由罚,刑事处罚有罚金与自由刑。由于刑罚制裁的严厉性,罚金理所应当比罚款重;自由罚行政拘留期限为15日以下,自由刑拘役期限为1个月以上6个月以下,均有着较好的衔接。

根据罪责刑相一致和刑事优先的原则,行政处罚与刑罚制裁竞合上,如果食品安全行政执法主体无法判断企业法人的违法行为是否构成犯罪,或者定性错误,把构成犯罪的案件认定为未构成犯罪,并先做出了行政双罚,对于相同的情节,依照《行政处罚法》第二十八条“违法行为构成犯罪,人民法院判处拘役或者有期徒刑时,行政机关已经给予当事人行政拘留的,应当依法折抵相应刑期。违法行为构成犯罪的,人民法院处罚金时,行政机关已经给予当事人罚款的,应当折抵相应罚金。”但对企业

法人适用责令停产停业、吊销许可证或执照等的行政处罚可以各自适用^[9]。

6 食品安全领域企业法人违法行政双罚制的依法确立

现行的食品安全法律法规中没有直接规定对企业法人违法实行行政双罚制。《行政处罚法》对行政处罚权的设定做了明确规定。法律可以设定各种行政处罚;行政法规可以设定除限制人身自由以外的行政处罚;地方性法规可以设定除限制人身自由、吊销企业营业执照以外的行政处罚;尚未制定法律、行政法规的,有权制定规章的机关可以设定警告或者一定数量罚款的行政处罚。

《食品安全法》第九十二条第一款“被吊销食品生产、流通或者餐饮服务许可证的单位,其直接负责的主管人员自处罚决定作出之日起五年内不得从事食品生产经营管理工作”。虽然不是明确的行政双罚表述,但表明了立法的新动向。根据行政处罚法定原则,按照《立法法》规定的立法权限,建议全国人民代表大会常务委员会修改《食品安全法》第九十二条,确立针对食品安全领域企业法人违法实行行政双罚制的规定;国务院修改《食品安全法实施条例》进一步具体完善。从而为食品安全提供更有力的法律保障。

7 食品安全领域企业法人违法行政双罚的实施

实施食品安全领域企业法人违法行政双罚制时,对企业法人可在《行政处罚法》规定的申诫罚、财产罚、能力罚种类中依法单独或合并使用;而对其法定代表人,可在申诫罚、财产罚和人身罚中依法单独或合并使用。由于企业法人的行为通过其自然人成员以一定的方式实现,因此法定代表人具有双重身份。为正确适用行政双罚,既处罚企业法人的违法行为,又防止食品安全执法主体滥用职权,适用行政双罚必须把握以下特征:(1)必须以企业法人违反食品安全法律法规为前提;(2)企业法人客观上实施了违反食品安全行政管理秩序的行为;(3)企业法定代表人在违法行为实施中起了关键作用,具有直接或间接违法主观故意或过失,在职权范围内实施或参与实施了违法行为的策划、指导和控制,或发现违法行为后故意放任;(4)必须是严重违法但尚未构成犯罪的行为;(5)必须依照《行政处罚法》规定的程序实施。

8 食品安全领域企业法人违法行政双罚的行政救济

行政救济指国家法律确定的、对因违法或不当

行政行为造成公民、法人和其他组织合法权益损害以及因合法行政行为造成损失时进行救济的法律制度^[10]。从行政法学理论上,行政双罚仍然是一种具体行政行为,法人或法定代表人只要认为该具体行政行为直接侵害了其合法权益,就有权请求通过行政复议、行政诉讼等途径实施救济。由于对食品安全领域企业法人违法的行政双罚是针对同一个违法事实做出的,所以无论是企业法人还是其法定代表人提起行政救济时,都应将行政双罚合并审查。

综上所述,食品安全领域企业法人违法行政双罚制是一种复合型的法律制裁形式。行政双罚制的建立将丰富食品安全法律、法规的内容,也将有效震慑企业法人不择手段的逐利行为,从而预防法人在食品安全领域的违法犯罪行为,促进食品质量和安全的提高。当然,目前食品安全领域企业法人违法行政双罚制仅是学术上的探讨,其实现还需法律法规的立法确认,其理论和具体实施尚待进一步深入研究和完善。

参考文献

[1] 张建新,陈宗道. 食品标准与法规[M]. 北京:中国轻工业出版社,2006:14.

[2] 国务院关于加强食品等产品安全监督管理的特别规定[J]. 中国质量技术监督,2007,8:11-13.

[3] 进一步落实企业责任,强化监管,保证食品安全法严格实施——国务院法制办负责人就《中华人民共和国食品安全法实施条例》答记者问[J]. 江西食品工业,2009(3):15-16.

[4] 杨明亮,刘进. 正确理解《中华人民共和国食品安全法》[J]. 中国食品卫生杂志,2009,21(3):193-197.

[5] 李洁,张军. 和谐社会的刑法现实问题[M]. 北京:中国人民公安大学出版社,2007:9.

[6] [德]汉斯·J·沃尔夫,奥托·巴霍夫. 高家伟,译. 行政法学[M]. 北京:商务印书馆,2002:8.

[7] 胡捷. 论单位犯罪双罚制[J]. 安庆师范学院学报:社会科学版,2004,23(2):14-16.

[8] 陈永德. 论卫生行政双罚制度[J]. 中国公共卫生管理,2001,17(6):488-501.

[9] 何彩琳. 行政法律责任与刑事法律责任的衔接与协调[J]. 法制与经济,2008,12:61-62.

[10] 曾祥瑞. 行政救济论[M]. 北京:人民出版社,2002:10.

公告栏

中华人民共和国卫生部公告

2010 年第 17 号

根据《中华人民共和国食品安全法》和《新资源食品管理办法》的规定,现批准雨生红球藻、表没食子儿茶素没食子酸酯为新资源食品,允许水苏糖作为普通食品生产经营,将费氏丙酸杆菌谢氏亚种列入我部于2010年4月印发的《可用于食品的菌种名单》(卫办监督发[2010]65号)。以上食品的生产经营应当符合有关法律、法规、标准规定。

特此公告。

附件:雨生红球藻等两种新资源食品目录(略)

二〇一〇年十月二十九日