

编写成册,形成《食物中毒调查与防治指南》,有助于参阅者、读者更方便查询有关食物中毒的知识、食物中毒应急处理技术方法。

食物中毒数据库的建立,能够应用于食品安全监督管理、食物中毒事故应急处理工作中,可以提高食物中毒调查处理的效率。也可为关心食品安全的人士提供参考。

参考文献

- [1] 世界卫生组织. 食物中毒暴发:调查和控制指南(WHO)[M]. 周祖木,译. 北京:人民卫生出版社,2009.
- [2] 墨里 P R. 临床微生物学[M]. 徐建国,译. 北京:科学出版社,2005.
- [3] 卯晓岚. 中国的大型真菌[M]. 河南:河南科学出版社,

2000.

- [4] 任引津,张寿林,倪为民,等. 实用急性中毒全书[M]. 北京:人民卫生出版社,2003.
- [5] 林祥田,张明生,张远瑛,等. 海州湾地区织纹螺毒素检测分析[J]. 中国公共卫生,2008,24(1):89.
- [6] 林祥田,邵世光,吕继江,等. 连云港地区食用菌和毒菌的研究[J]. 江苏预防医学,1997,8(4):11-12.
- [7] 江国虹,杨溢,白世基,等. 一起过氧化氢污染学生奶事件的调查报告[J]. 中华预防医学杂志,2003,37(5):391.
- [8] 王若夫,李富高. 一起由结肠炎耶尔森菌引起的食物中毒[J]. 中国预防医学杂志,2002,3(1):61.
- [9] 陈刚山,吴开华,常俊丽. 一起赤霉菌致食物中毒的调查报告[J]. 河南预防医学,2003,14(6):366.
- [10] 戴丽华. 一起旋毛虫病暴发流行的调查报告[J]. 中国寄生虫病防治杂志,2003,16(2):68.

监督管理

浅析食品安全事故法律责任的认定

陆仲寅 须莉燕 嵇 羚

(苏州市卫生监督所,江苏 苏州 215004)

摘要: 结合苏州市查处一起不明原因的细菌性食物中毒,对食品安全事故的法律责任、法律适用和存在问题进行分析,并提出加强食品安全事故法律责任认定的对策。

关键词: 食品安全;事故;法律责任;认定

中图分类号:R197.2;R155.5 文献标识码:A 文章编号:1004-8456(2010)06-0536-04

Analysis on the Assertion of Legal Responsibility in Food Poisoning Accident

LU Zhong-yin, XU Li-yan, JI Ling

(Suzhou City Institute of Health Inspection, Jiangsu Suzhou 215004, China)

Abstract: In conjunction with an investigation on a case of bacterial food poisoning accident with unknown cause in Suzhou, the legal responsibility, applicable laws and problems were analyzed. Countermeasures for enhancing the assertion of legal responsibility in food safety accident were proposed.

Key words: Food Safety; Accident; Legal Responsibility; Determination

当前,食品安全已成为社会关注的焦点之一。一些食品企业及从业人员不依法组织食品生产经营;少数不法分子为牟取暴利,在食品中添加非食用物质,造成食品安全事故频发,不仅危害人们的健康,损害消费者的利益,而且还影响到食品产业发展和社会和谐稳定。《中华人民共和国食品安全法》(以下简称《食品安全法》)的颁布施行,对规范食品

生产经营活动,增强食品安全监管的规范性、科学性和有效性具有重要意义。《食品安全法》施行后不久,苏州市在查处一起不明原因的食品安全事故时,发现该法对事故法律责任规定较为模糊。本文拟结合事故查处情况对食品安全事故的概念、法律责任的认定,及如何适用法律等问题进行分析和讨论,供食品安全监管人员参考。

收稿日期:2010-07-08

作者简介:陆仲寅 男 硕士 主管医师 研究方向为公共卫生监督管理 E-mail: zhongyinlu@sohu.com

1 案例介绍

1.1 事故经过

2009年8月29日中午,消费者吕某在苏州高

新区某饭店举办家宴,约100人用餐。8月30日凌晨1:00开始陆续有用餐人员出现腹痛、腹泻、低热等症状,发病人数共计12人,潜伏期为13~26h,症状较轻,病程较短。经对症治疗,病人均于48h内痊愈。经调查,患者来自各地,存在共同进食史;临床表现符合致病菌感染导致的细菌性食物中毒;现场发现该单位食品加工现场有容器不洁、生熟交叉污染、餐具消毒不严格的现象,食品可能受到致病菌污染。卫生监督人员采集到29日中餐冷菜留样样品8件,送实验室检测,均未检出致病菌。

1.2 法律责任认定

苏州市该起事件中,虽然没有实验室病原学检测结果支持,但是根据病人临床表现、流行病学和现场调查情况,由3名食品卫生副主任以上医师依据《食物中毒诊断标准及技术处理总则》,判定这是一起原因不明的细菌性食物中毒,属法定食品安全事故,但中毒人数未达30人,不属重大食品安全事故。事故行为人及时向事故发生地县级卫生行政部门报告,未违反《食品安全法》第七十一条的规定,且此次事故未造成严重后果,因此未能依据该法第八十八条对事故行为人予以行政处罚。同时,事故单位及其负责人无涉嫌构成犯罪、需要移送司法机关追究刑事责任的情形。最终消费者吕某只能向人民法院提起民事诉讼依法追究行为人的损害赔偿赔偿责任。

2 食品安全事故概念

食品安全事故,指食物中毒、食源性疾病、食品污染等源于食品,对人体健康有危害或者可能有危害的事故。食物中毒指食用了被有毒有害物质污染的食品或者食用了含有毒有害物质的食品后出现的急性、亚急性疾病。食源性疾病指食品中致病因素进入人体引起的感染性、中毒性等疾病。食品污染是指食品受到有害物质的侵袭,造成食品安全性、营养性和或感官性状发生改变的过程,对人体健康可能有危害^[1]。

食物中毒事故依据《食物中毒诊断标准及技术处理总则》来认定。目前,国家尚未制定食源性疾病和食品污染引起食品安全事故的判定标准。

3 食品安全事故的法律责任

3.1 法律责任的概念

法律责任是指因违反了法定义务或契约义务,或不当行使法律权利、权力所产生的,由行为人承担的不利后果。就其性质而言,法律责任的方式可以分为补偿性方式和制裁性方式。法律责任是一种由

特定法律事实所引起的对损害予以补偿、强制履行或接受惩罚的特殊义务。根据违法行为所违反法律的性质,可以把法律责任分为民事责任、刑事责任、行政责任、违宪责任和国家赔偿责任^[2]。

3.2 食品安全事故行为人的法律责任

食品安全事故行为人的法律责任有行政、刑事和民事责任3种。一是由《食品安全法》第八十八条规定的对事故行为人追究的行政责任,具体包括警告、责令停产停业、罚款和吊销许可证。二是由《食品安全法》第九十八条、《中华人民共和国刑法》第一百四十三条和第一百四十四条规定的对犯罪行为人所追究的刑事责任,其刑罚有拘役、有期徒刑、无期徒刑、死刑、罚金和没收财产。三是由《民法通则》第一百一十九条和《食品安全法》第九十六条规定的民事赔偿责任,其赔偿项目包括医疗费、误工费、生活费、丧葬费和精神损害抚慰金等。消费者除要求赔偿损失外,还可以向生产者或者销售者要求支付价款十倍的赔偿金。

3.3 政府及食品安全监管部门的法律责任

政府及食品安全监管部门的法律责任有行政、刑事责任2种。一是由《食品安全法》第九十五条规定的行政责任,具体包括:记大过、降级、撤职或者开除的行政处分;其主要负责人应当引咎辞职。二是《中华人民共和国刑法》第三百九十七条规定的刑事责任,其刑罚主要有拘役和有期徒刑。

3.4 食品安全事故的法律适用

食品安全事故案件的法律适用,主要是指县级以上食品安全监管部门,在其职责范围内,依照法律程序,将食品安全法适用到造成食品安全事故的具体食品生产经营者的专门活动,其法律适用的具体表现是对违法行为人处以行政处罚。对于造成严重食品安全事故的犯罪行为人,则由国家司法机关依照法律程序和管辖规定,将《中华人民共和国刑法》适用到构成食品犯罪的食品生产者,其法律适用的具体表现是对犯罪行为人定罪量刑处以刑罚。至于对食品安全事故行为人追究损害赔偿赔偿责任的法律适用,主要是当事人依法提起民事诉讼,由人民法院进行司法调解或依法判决。

4 食品安全事故法律责任认定存在的问题

4.1 事故处理主体法律规定不明确

《食品安全法》确定了各食品安全监管部门分段实施监管的新模式。第七十二条规定:县级以上卫生行政部门接到食品安全事故的报告后,应当立即会同有关农业行政、质量监督、工商行政管理、食品药品监督管理部门进行调查处理……而《中华人

民共和国食品安全法实施条例》(以下简称《实施条例》)第四十四条规定:参与食品安全事故调查的部门应当在卫生行政部门的统一组织协调下分工协作、相互配合,提高事故调查处理的工作效率。“会同”与“组织协调”一词之差,概念比较含糊,未能明确是由卫生行政部门牵头负责,还是由卫生部门协同其他部门负责调查处理事故。

4.2 事故责任人的法律规定不明确

《食品安全法》第七十三条规定:发生重大食品安全事故,设区的市级以上人民政府卫生行政部门应当立即会同有关部门进行事故责任调查,督促有关部门履行职责,向本级人民政府提出事故责任调查处理报告。此处重大事故责任为事故行为人责任还是监管部门责任不明确。是否可以理解为发生食品安全一般事故只需查明原因,如无特殊情形的,可不予追究事故行为人及政府监管部门的行政法律责任。

4.3 原因不明的食品安全事故行政责任难以认定

在细菌性食物中毒事故调查中,有时查找不到致病菌,只能判定为不明原因食物中毒。如2008年全国不明原因食物中毒占食物中毒总数的12.8%^[3],苏州市2008年不明原因的食物中毒占43.5%^[4]。其原因是多方面的,未按规定留样、采样不及时、已用药或其他技术、学术上的原因等^[5],致使判定原因和责任受到影响。原因不明的食品安全事故在法律上如何界定责任不是很明确。在苏州市该起事故处置中,监管部门就无法依据《食品安全法》相应条款对事故行为人予以行政处罚。

4.4 侵害消费者权益的举证责任不明确

《食品安全法》第九十七条规定了民事赔偿优先的原则,但对事故造成消费者权益侵害时,如何认定民事法律责任尚不明晰。我国《产品质量法》第四十一条规定:“因产品存在缺陷造成人身、缺陷产品以外的其他财产(以下简称他人财产)损害的,生产者应当承担赔偿责任”。生产者能够证明有三种特殊情形之一的,可不承担赔偿责任。该法第四十二条规定:“由于销售者的过错使产品存在缺陷,造成人身、他人财产损害的,销售者应当承担赔偿责任。销售者不能指明缺陷产品的生产者也不能指明缺陷产品的供货者的,销售者应当承担赔偿责任”。由上述规定可以看出,对于食品安全事故致人损害,生产者就其无过错承担举证责任,销售者仅在有过错时方承担责任。该法规定了生产商的举证责任倒置,对于销售商并不适用举证责任倒置。但在《食品安全法》中并无相应规定,特别是发生在餐饮服务环节的事故如何来举证存在缺陷。

4.5 事故行为人紧急处置的法律义务难以主动履行

《实施条例》第三十九条规定:“发生食品安全事故的单位应当立即封存导致或者可能导致食品安全事故的食品及其原料、工具、设备和现场,在2小时之内向所在地县级人民政府卫生行政部门报告,并按照卫生行政部门的要求采取控制措施”。事故单位采取有针对性的措施取决于其诚信守法的意识和良好的食品安全管理技术能力。事故行为人往往无法判定事件是由哪种食品引起的,且其在出事后基于法律的震慑及处罚和赔偿给其造成的损失,会想方设法来回避法律责任。虽然苏州市该起事故中事故行为人履行了事故报告职责,同时也未发现有事扩大扩大的情形,但是其是否主动采取控制措施在调查中很难证实。

5 建议和对策

5.1 规范食品安全事故的概念和分类

应尽快修订《食物中毒诊断标准及技术处理总则》,制定食物中毒、食源性疾病及食品污染引起食品安全事故的判定标准。本着边工作、边完善的原则,及时研究食品安全事故概念不明确对事故查处和法律责任认定方面可能带来的困难和问题,提出相应对策,制定有关疾病诊断和事故判定标准。食物中毒、食源性疾病及食品污染未达到事故认定标准时只能称为食品安全事件,与食品安全事故是两个截然不同的概念。另外,对食源性疾病中已列入《中华人民共和国传染病防治法》管理的感染性疾病,应当依照该法执行。

5.2 完善事故调查处理和责任认定的法律制度

国务院有关部门应制定事故调查处理办法,进一步明确规定食品安全事故处理部门的职责分工与法律责任认定。一般事故应按分段管理的原则,发生在哪个环节由相应监管部门来调查处理;重大事故应启动应急预案,由卫生行政部门组织协调相关监管部门开展事故调查处理和责任认定工作。由食品安全监管部门追究事故行为人的行政责任,由司法、执纪部门追究监管部门及其工作人员的行政责任。

5.3 落实食品安全事故责任制和责任追究制

从明确食品安全重点,落实区域管理责任,严格督查考核三方面入手,实施食品安全事故责任制,层层签订责任书。建议各级地方政府要与监管部门签订食品安全事故管理责任书,相关职能部门还要与食品生产经营单位签订食品安全责任书,要求严格遵守食品安全法律法规,采取有效措施,防范食品安

全事故的发生。要创新督查机制,严格责任追究,对因不履行法律责任或监管不力导致严重后果的,将严肃追究有关人员的法律责任。

5.4 依法公正地对事故责任人追究民事法律责任

生产经营不合格食品造成的食品安全事故,受害人除要求民事赔偿损失外,还可要求支付价款十倍的赔偿金。在事故行为人财产不足时,对受害人优先予以民事赔偿。确定为原因不明食品安全事故引起的民事损害赔偿诉讼可参考《产品质量法》等法律原则,实行“举证责任倒置”。食品安全问题非常复杂,而我国现行的食品安全标准也存在过时或不科学等现象,以至于一些特殊的病原微生物或非法的添加化学物质往往不易检测。因此,即使无法追究行政和刑事法律责任时,也应充分考虑公民合法权益的保证。

5.5 增强食品安全事故调查的技术能力

完善食品安全事故现场处理和流行病学调查的技术规范。各级卫生行政部门应建立一支专业的食品安全事故处置队伍,配备必要的应急处置的仪器和装备。各地应组建重大食品安全事故专家咨询组,对重大食品安全事故应急工作提出咨询和建议,进行技术指导。积极发挥各监管部门及研究机构、

院校的技术优势和实验室的作用,不断提高食品安全事故原因查明率。

5.6 加强食品安全事故信息报告和舆论宣传工作

政府应建立统一的食物安全信息公布制度,准确、及时、客观地发布食品安全事故处理信息。完善食品安全事故报告制度,对隐瞒、谎报、缓报事故的行为应依法认定责任,予以严惩。要重视社会舆论引导和宣传教育的作用,促进公众对食品安全状况的了解和信任,增强食品生产经营单位守法和诚信意识,提高全社会预防和控制食品安全事故的水平。在发生食品安全事故时,监管部门和事故行为人能积极采取科学、有效的应对措施,将事故危害降到最低。

参考文献

- [1] 许桂兰,王秀明. 食品安全与生物污染防治[M]. 北京:化学工业出版社,2007:1.
- [2] 孙笑侠. 法理学[M]. 北京:中国政法大学出版社,1996:188.
- [3] 卫生部办公厅关于2008年全国食物中毒报告情况的通报[S]. [2009-02-12]. <http://www.moh.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/mohwsyjbg/s7865/200902/39151.htm>.
- [4] 王继军,滕臣刚. 苏州市2008年网络直报食物中毒情况分析[J]. 上海预防医学,2009,21(11):546-547.
- [5] 卫生部,国家标准化委员会. GB 14938—1994 食物中毒诊断标准及技术处理总则[S]. 北京:中国标准出版社,1994.

《卫生研究》征稿和征订启事

《卫生研究》由卫生部主管、中国疾病预防控制中心主办、中国疾病预防控制中心营养与食品安全所承办,由深圳市疾病预防控制中心、深圳市慢性病防治中心、中国疾病预防控制中心环境与健康相关产品安全所和职业卫生与中毒控制所协办的高级学术刊物。

1972年创刊,双月刊,大16开,128页/期,14元/本,逢单月末出版,国际标准连续出版物号:ISSN 1000-8020、国内统一连续出版物号:CN 11-2158/R,邮发代号:82-720,国内外公开发行人。

《卫生研究》面向全国征稿,主要报道来自国内外大学和科研机构的学术论文;也报道来自各省市疾病预防控制中心和各级监督检测单位的调查研究论文及各大医院与卫生学相关的研究论文。论文主要涉及劳动卫生、职业病、工业中毒、环境卫生、环境毒理学、营养与食品安全、食品毒理学、流行病学、各种有关的检测方法、儿少卫生等卫生学各个领域的研究成果论文及新进展综述。

《卫生研究》学术水平较高,多年来发表的论文70%以上为国家自然科学基金或省部级以上科研基金资助项目。本刊对具有创新性的优秀论文特设绿色通道,加急审稿、优先发表。

《卫生研究》系中文核心期刊,被国内所有权威检索系统及数据库作为核心期刊收录;被“Chemical Abstract Service(CA)”、“Abstract Journal of Russian(AJ)”和“Index Medicus/Mediline(IM)”收录。此外,《卫生研究》每年有部分文章被“Science Citation Index,Sci”所收录。

《卫生研究》先后荣获全国优秀期刊二等奖;国家期刊奖百种重点期刊;卫生部首届医药卫生优秀期刊一等奖。

如果您想订阅《卫生研究》,可以到当地邮局订阅,邮发代号是:82-720;如果您错过了订阅时间,您也可以在任何时候直接跟编辑部联系过刊订阅。投稿和订阅的联系地址:北京市宣武区南纬路29号,邮编:100050。电话:(010)83132376 83132329;E-mail:wsyj@163bj.com(投稿邮箱)。

《卫生研究》希望成为您的知心朋友和工作助手。