

食品监管渎职罪主客观认定情形分析

陈振炜 陈耀芳

近年来,我国一些地区食品安全事件屡有发生,严重危害了人民群众的生命健康,破坏了社会主义市场经济秩序。为保障国家机关正常活动,保护公共财产、国家和人民利益不受侵害,惩治食品监管渎职犯罪,2011年2月25日全国人大常委会通过的《中华人民共和国刑法修正案(八)》(以下简称“刑法修正案(八)”)第四十九条规定:“负有食品安全监督管理职责的国家机关工作人员,滥用职权或者玩忽职守,导致发生重大食品安全事故或者造成其他严重后果的,处五年以下有期徒刑或者拘役;造成特别严重后果的,处五年以上十年以下有期徒刑。徇私舞弊犯前款罪的,从重处罚。”根据最高人民法院、最高人民检察院《关于执行〈中华人民共和国刑法〉确定罪名的补充规定(五)》(以下简称《补充规定》),该罪名被确定为食品监管渎职罪。

一、食品监管渎职罪认定面临的司法困境

(一)食品监管渎职罪主观罪过的界定较为模糊。根据刑法修正案(八)第四十九条,该条规制的是发生在食品安全监管领域的滥用职权行为或者玩忽职守行为,本应按照刑法第三百九十七条的立法逻辑将该条理解为“食品监管滥用职权罪”和“食品监管

玩忽职守罪”。而《补充规定》仅规定了单独的罪名——食品监管渎职罪。两种行为规定于同一罪名中直接导致学理上对于该罪主观罪过形式的理解存在分歧。

(二)食品监管渎职罪客观要件的标准不明确。对于如何认定食品监管渎职罪中的“重大食品安全事故”以及食品监管渎职罪的客观行为与损害结果的因果关系,是该罪在适用中应当注意的问题。从相关立法以及司法解释的规定看,食品安全法并未对“重大食品安全事故”作出明确界定,不利于司法机关在实践中进行统一把握。

(三)食品监管渎职罪复杂因果关系下的责任分担不明确。食品监管渎职罪经常出现“多因一果”“多因果”的情形,如负有同一监管义务的监督者共同导致食品安全事故的情形和上下级食品监管机关之间共同导致食品安全事故的情形,其责任如何认定并未明确规定。在司法实践中,食品监管责任往往是由多个人或者多个部门共同承担,这时就出现了不同情形下相关责任人的责任分配问题。

二、食品监管渎职罪认定问题的探讨及建议

(一)食品监管渎职罪的主观罪过形式。笔者认为,食品监管渎职罪的主观罪过应为复合罪过,

即包括间接故意和过于自信的过失。如果认为该罪的主观罪过形式仅为故意,无疑会放纵重大过失行为;如果认为该罪主观罪过形式仅为过失,根据刑法谦抑性原则,则会扩大该罪的处罚范围。因此该罪的主观罪过形式为复合罪过是较为合理的。

该罪的主观罪过形式不包含直接故意,理由有以下几点:首先,如果行为人明知滥用职权等渎职行为会导致“重大食品安全事故或者造成其他严重后果”仍持希望后果发生的态度,那么这种行为更倾向于危害公共安全类型的犯罪;其次,将滥用职权型和玩忽职守型食品监管渎职罪规定在同一条文中,并且适用相同的法定刑,意在表明这两种行为具有相同的主观恶性程度,而直接故意的主观恶性程度远大于过失。

此外,该罪的主观罪过也不包含疏忽大意的过失,因为该罪的犯罪主体是负有食品监管职责的国家机关工作人员,而这些监管职位本身就要求从事该工作的人员对该工作的内容和义务具有一定的认知水平,要求食品监管人员认识到自己负有特定的食品监管义务,同时要求其认识到违反该义务可能导致重大安全事故或者其他严重后果。

(二)食品监管渎职罪客观方面的表现形式。一是对违反食品监管职责行为的认定。食品监管职责是指法律、行政法规规定的食品监管机关应当履行的食品监管的职权范围和职责要求。食品安全法对于食品监管,从事前监管到事故发生后的监管均作出明

明确规定。如食品安全法第一百一十条规定了食品安全的事前监管。食品安全法第一百零五条则明确了事故发生后的监管事项。表现为在食品安全事故发生后,相关的食品监管人员可能为了逃避责任而隐瞒事实真相或者弄虚作假,不报、缓报、谎报或者授意指使、强令他人不报、缓报、谎报事故情况,导致重大、特大事故危害后果或者致使抢救、调查、处理工作延误等。如果食品安全事故已经发生,有关监管机关没有及时采取救治、检验、责令召回、停止经营并销毁等措施,导致事故进一步扩大和蔓延,相关损失达到立案标准的,有关食品监管人员就应当承担相应的刑事责任。

二是对“重大食品安全事故或者造成其他严重后果”的认定。笔者认为,应将“重大食品安全事故或者造成其他严重后果”可能涉及的情况进行分类,分为涉及人的生命健康、涉及公私财产损失和涉及非物质损失等情况。

参照滥用职权罪的立案标准及最高人民法院、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》的规定,在事故或者其他后果涉及人的生命健康时,可将食品监管渎职罪的立案标准界定为:造成死亡1人以上,或重伤3人以上,或轻伤10人以上,或导致20人以上严重中毒。在事故或者其他后果涉及公私财产损失时,可将食品监管渎职罪的立案标准界定为:造成个人直接经济损失15万元以上,或个人直

接经济损失不满15万元但间接经济损失75万元以上,造成单位直接经济损失30万元以上,或直接经济损失不满30万元但间接经济损失150万元以上,造成个人与单位合计经济损失30万元以上。在事故或者其他后果涉及非物质损失时,可将食品监管渎职罪的立案标准界定为:在事故发生后弄虚作假,不报、缓报、谎报或者授意指使、强令他人不报、缓报、谎报事故情况,导致重大、特大食品安全事故危害后果扩大、蔓延或者致使抢救、调查、处理工作延误的。但若是滥用职权型的食品监管渎职罪,行为人的主观罪过为故意时可以酌情加重处罚。

三是食品监管渎职行为与重大食品安全事故或其他严重后果在刑法上的因果关系。食品安全法第一百零七条第二款规定,发生食品安全事故后,除了追究事故单位及其相关人员的责任外,还应查明负有监督管理义务的监管部门、食品检验机构、认证机构及其工作人员的责任。这就涉及对该罪因果关系的认定,笔者认为,食品监管渎职罪的因果关系表现为一因一果、一因多果、多因一果或者多因多果,其中关于多因一果和多因多果的责任认定是司法实践中的难点。

多因一果和多因多果的因果关系具体可分为三种情况:其一,监督者未尽监管义务,与被监督者共同导致食品安全事故的情形。食品监管人员由于严重不负责任,不履行或者不正确履行自己的监管职责,致使被监督者的行为导致食品安全事故的发生,

那么食品监管人员应对事故负责,承担相应的刑事责任。严重不负责任是指违反监管义务,滥用职权、玩忽职守、懈怠、耽搁、拖延等行为,食品监管人员只要有其中一种行为,即可认为其严重不负责任,则其应与被监督者共同承担刑事责任,即食品监管人员承担食品监管渎职罪刑事责任,而被监督者承担相应的食品安全刑事责任。其二,负有同一监管义务的监督者共同导致食品安全事故的情形。对于处于同一部门同一岗位并且没有分工地从事监管工作的食品监管人员,他们往往具有共同的监管职责,而这些具有共同监管义务的监管者由于违反共同的监管职责,从而导致重大食品安全事故发生,则构成食品监管渎职共同犯罪的情形。如果监管人员均是出于间接故意,即不履行或者不正确履行自己的监管职责,则构成食品监管渎职罪共同犯罪,以“部分行为全部责任原则”认定相应的刑事责任;但负有同一监管义务的食品监管人员可能是由于过于自信的过失导致事故的发生,则构成共同过失犯罪,但目前,我国刑法并未规定共同过失犯。其三,不同监管部门之间共同导致食品安全事故的情形。如果多个独立承担食品监管义务的监管部门不履行或者不正确履行各自的监管职责,那么亦构成食品监管渎职罪共同犯罪;如果均是出于过于自信的过失,导致食品安全事故发生的,则分别构成食品监管渎职罪的过失犯。

(作者单位 厦门大学法学院;福建省云霄县人民检察院)