

构建我国白酒行业法律体系比较研究

陈于后¹, 欧阳干林², 谢 倩¹

(1.四川理工学院 川酒发展研究中心,四川 自贡 643000;
2.自贡市中级人民法院,四川 自贡 643000)

摘 要:白酒行业存在一些问题,各发达国家都有其酒法来保护酒类行业的发展,而身为白酒故乡的中国却没有一部白酒法。各国酒类行业的立法启示我国,构建白酒行业法律体系是保障我国白酒行业健康发展的基石,尽早实现我国白酒产品的国际化。我国白酒行业立法过程中,首先应该明确立法的主体;在白酒生产领域立法内容上着重于:规范白酒产品生产的准入条件、规范酿酒的原辅料的合格标准、规范酿酒设备、产品包装的合格标准、规范酿酒师职业资格制度;在白酒流通方面着重于:规范白酒流通的市场准入条件、规范白酒溯源机制、规范白酒产品的宣传标语;在进行了相应的法律规范后,还需要明确法律责任。

关键词:白酒行业;法律体系;白酒生产;白酒流通;市场准入

中图分类号:F273.7;TS262.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-8580(2014)05-0028-08

世界上许多国家,特别是发达国家,都将酒作为一种特殊的商品,专门制定独立的法律对其生产、销售和消费进行调整和规制。而身为白酒故乡的中国,目前还没有一部完整的白酒法。正是由于我国白酒法的缺失,不仅限制了我国白酒行业的发展,也损害了白酒经营者的利益,同时也让消费者蒙受了损失,更为严重的是给消费者的生命健康安全带来了极大的隐患。现在,我国各界都在呼吁白酒立法刻不容缓。白酒法的制定可以促进我国白酒行业的现代化、国际化,可以更有效地保护白酒生产经营者的正当利益和消费者的合法权益。

一、我国白酒行业存在的问题

(一)白酒流通市场秩序混乱,无证经营存在

由于缺少有效的政府管理机制和白酒市场准入标准,白酒流通市场十分混乱,许多白酒经

基金项目:四川省哲学社会科学重点研究基地项目(SC13E035);四川省教育厅重点研究项目(CJZ14-01)

作者简介:陈于后,教授,硕士生导师(E-mail:1257797541@qq.com)

营者不具备相应的条件和资格,存在管理不力、营销手段落后等问题。目前,我国从事白酒销售的经营者过于繁杂,众多白酒经营者未去工商部门注册和酒类备案登记,许多经营者只顾自己的利益,谁给的回扣高就售卖谁的酒,致使假酒充斥市场。还有的不顾市场诚信,采取低价倾销、哄抬价格、虚假广告宣传、非法促销等不正当的竞争手段。由于种种不法手段的存在,严重地危害了合法经营者的正当利益,导致合法经营者的利润极低,甚至出现亏损的情况。在这种情况下,有些合法经营者也走上了非法的道路,出现恶性循环的状况,极大地扰乱了白酒流通市场,破坏了正常的商业诚信^[1],严重地损害了消费者的合法权益。

(二)白酒行业偷税、漏税现象严重

白酒类商品属于高税产品,其税利本应是中央和地方财政的稳定收入,但由于部分白酒产销商的偷、逃、避、漏税的情况十分严重,致使税收大量流失,严重损害了政府的财政收入,侵害了人民的利益^[2]。根据财政部科研所的一份报告,每年酒类流失的财政资金大约在700亿至800亿元之间。除了白酒企业主动的偷、逃、避、漏税是造成税收流失的一个原因外,还有一个重要的原因是:地方政府为了当地的经济发展和自身的政绩,只顾局部利益,不顾整体利益,只顾当前利益,不顾长远利益,实施免税或者象征性地征收定额税等制度。由于税收负担的不公平,小酒厂发起低价倾销攻势,打垮了许多税收负担重的大酒厂,从而损失更多的酒税。许多小酒厂根本不符合酒类生产准入条件的规定,生产大量假冒伪劣产品侵占市场,致使守法经营者的合格产品销量降低、利润减少。国家的税收就在这样恶意的的手段下流失,不仅国家的利益遭到了损失,同样也造成了社会的不公平。应该严格防范这样的事情继续发生,建立健全的白酒税收制度,维护国家的利益和人民的利益。

(三)白酒市场管理体制不顺

我国白酒行业的产销管理长期都有不同的法规和规章,执法部门也不大一致。虽然从2006年开始实施国家商务部制定的《酒类流通管理办法》以来,白酒流通领域有了监督管理依据,白酒流通市场秩序有所改善,但是仍然存在许多问题。第一,管理机构设置部门不同。白酒流通管理机构应该设立在县级以上的商务部门,但在实践中设置并不统一,有的设立在商务局,有的设立在发展改革局,有的设立在计划经济局,还有的设在中小企业局,更有在商业联合会和协会^[3]。第二,机构名称不统一。各地的白酒管理部门名称不一,比如,有的叫“酒类专卖局”,有的叫“酒类流通管理办法室”,有的叫“酒类监督管理局”。名称的不统一,致使其管理职能引人误会,容易出现执法漏洞,让人钻了空子。第三,编制、经费的不统一。编制上也有差别,有的是公务员编制,有的是行政事业编制,还有的是企业化管理。编制上的不同,导致执法力度不一,出现不公平的现象。在经费的来源上也存在差异,有的是地方财政开支,有的是自己筹集。第四,管理法规的不统一。商务部制定的《酒类流通管理办法》属于部门规章,而我国目前有二十多个省、市、区制定了酒类管理地方性法规,从法律的位阶上来看要高于商务部制定的部门规章。地方性法规有的在酒类流通领域实行的是行政许可制度,而《酒类流通管理办法》实施的是备案登记制度,这两种规定的不同,使商业贿赂、巧立名目乱收费的现象也非常猖獗;并且各地的地方性法规也都各不相同,不能跨区域实施,致使白酒流通时有很多地方处于无法可依的情况。

(四)假酒市场“繁荣”

除会致人伤亡的毒酒之外,严重破坏白酒市场经济秩序的假酒也十分泛滥。每年政府部门都会花大力气去打假,但是屡打不死,甚至越打越多。制假、贩假者在暴利的驱逐下,敢于挑战政府的权威、不顾社会的准则、破坏市场的诚信、欺骗消费者的感情。

造假者的造假手段十分高超,让消费者、白酒合法经营者、执法者防不胜防。但是,假冒伪劣酒产品越来越泛滥的更为重要的原因是,处罚依据的缺失和处罚力度的不够,不能够让造假者一蹶不振。相对于毒酒的高利润和高风险,造假者的风险太低。在低风险、高利润的情况下,当然会有许多人趋之若鹜。

二、我国白酒行业亟待统一立法

通过前述的白酒行业现状分析,可以看到白酒行业目前存在许多的问题,而出现这些问题的根本是因为目前的白酒行业没有一部完整的、有权威的酒法。全国政协委员蒋秋霞、全国人大代表蔡宏柱多次提案建议制定白酒法,我国各省也多次展开白酒类立法调研活动,各界关于白酒立法的呼声一直高居不下。白酒立法对我国白酒行业的健康发展十分重要,我国白酒行业亟待统一立法。

(一)白酒立法有利于我国社会经济的发展

白酒行业一直是我国的传统行业之一,长期为我国的国内生产总值做贡献,也是我国社会主义市场经济的重要组成部分之一,白酒行业的不健康也会影响我国社会主义市场经济的良好发展趋势。

目前,我国的白酒市场存在许多问题,特别是在白酒的生产、宣传、包装等方面严重影响我国的社会主义市场经济秩序。在白酒的生产上,有许多小酒厂、小作坊的生产条件根本达不到国家标准或行业标准。更有甚者,一些小酒厂、小作坊罔顾国家的法律法规、行业标准,用工业酒精代替食用酒精,造成许多无辜消费者死亡、伤残。这些毒酒、劣酒涌入市场,给消费者造成了不好的印象,让消费者望酒却步。还有一些白酒产销商在广告宣传上夸大事实、弄虚作假,只着重于白酒产品的有益之处,而无视白酒产品的害处,让消费者过度饮酒,造成一些社会治安状况,让白酒的形象大打折扣;并且虚假的广告宣传也是一种不正当的竞争手段,会严重影响经济市场的正常秩序,影响社会主义市场经济的诚信。因此,规范白酒市场就可以很好地让这些不良行为胎死腹中,即使仍不可避免地出现了这些状况,也可以在事后有法可依,维护正常的经济秩序^[4]。

(二)白酒立法有利于白酒经营者、消费者

目前市场上存在许多的假酒,仅就茅台1年就需花1亿元来打假。数据显示,2011年贵州茅台配合执法部门查获假茅台酒23.6万瓶,假冒茅台王子、迎宾等系列产品2.46万瓶,各种侵权酒14.9万瓶^[5]。这一数据还是茅台经过几年打假后的结果,不难想象其他没有打假的酒产品的假酒量是比较大的。大量假酒的存在不仅损害了白酒生产者的利益,而且也严重损害了消费者的利益。而如此多的假酒也是因为立法的不完善,假酒生产者就是抓住立法的漏洞来达到自己的不法目的,只有制定一部完善的酒法才能最大程度地打击假酒,维护合法白酒经营

者的正当利益,保证消费者能喝到名副其实的酒。

(三)白酒立法有利于白酒行业自身的发展

现在全国的白酒厂有几万家之多,但是出名的也就只有数十家。若是没有一个良好的管理机制,那么对白酒行业的发展会十分不利⁶。白酒立法就可以引领白酒行业在一个井然有序的条件下发展。第一,白酒立法有利于产品品牌化。目前市场上的白酒品种有很多,但是知名的品牌只有二十多种。由于白酒品种的繁多,市场竞争的无序,这些知名品牌的市场占有率仍然十分有限,非常不利于产品的品牌化,而且一些假冒伪劣产品更是给知名品牌造成了严重的不良影响,破坏其品牌形象。第二,白酒立法有利于酿酒技术的现代化。根据一些报道,全国的生产许可证的发放约九千家,而工商部门登记的生产企业却达到四万多家。我国一些小酒厂仍然在使用传统的酿酒方式酿酒,自动化程度低,劳动强度大,粮食消耗量高,在一定程度上限制了白酒行业的发展。第三,白酒立法有利于白酒文化的传承和养成良好的饮酒方式。白酒是中国的物质、精神文化之一,也是世界六大蒸馏酒之一。我国的酒文化十分浓厚,但现在的酒文化受到了一些不良风气的影响。为了阻止此种奢靡之风,应该规范白酒产业,倡导消费者注意健康的饮酒文化和饮酒方式。

三、各国酒类行业的立法及启示

(一)发达国家关于酒类行业的立法概况

发达国家关于酒类行业的立法概况是:1.美国的联邦酒法。美国联邦酒法主要是调整州与州之间的关系,如规定酒类产品从一个州运输到另一个州所应遵守的相关条款,而酒类生产、流通的具体规定则由各州的酒法来规定。2.德国实行烈酒专卖制度。德国对烈性酒厂的建设、生产、流通、管理都非常的严格,并且有严格的限制指标,对烈酒的售价也都有严格的规定。3.法国制定了酒类产销法规。1936年出台了《1936年法》,即原产地保护法。法国严格控制零售酒牌的发放,已发的数量不再增加。新增的酒类零售点,只有通过相互转让或买卖来得到牌照。4.匈牙利的烈性酒管理制度。匈牙利烈性酒生产、销售和使用管理法令严格规定了烈性酒生产、销售、使用的条件。要求生产烈性酒必须持有经营许可证才行。经营许可证不发给私人。5.日本的酒类专卖法。日本酒类专卖法第一条规定:酒的酿造属于政府。凡不是政府和未经许可的人不得进口酒类⁷。

(二)发达国家酒类立法对我国白酒行业法律体系构建的启示

目前,我国酒类专有的法律只有2005年国家商务部制定的《酒类流通管理办法》和二十多个地方性法规,其他的只有一些相关法律条文,比如《食品安全法》、《消费者权益保护法》、《商标法》、《反不正当竞争法》等法律中的相关条文来维护我国的白酒行业。从这些法律法规可以看出,我国的白酒行业还没有独立的法律规范,没有形成一个完整的法律体系,还存在许多法律漏洞,对我国白酒行业留有隐患。

我国在汉武帝天汉三年(公元前198年)的时候就有了酒类专卖制度,并且酒类专卖制度被历代所重视,我国解放初期也曾存在酒类专卖制度,在酒类专卖制度下,我国白酒行业市场是非常有序的,毒酒、假酒基本不存在。在目前的市场经济体制下,虽然不再适宜专卖,但是仍可

以抓住专卖的内在精神——统一管理,制定一部适用于全国的高位阶法律来规范我国的白酒行业。

世界上大多数酒类立法国家都将酒的生产、流通严格地控制在政府的管理之下,它们的酒类生产、流通都必须申请许可证,甚至一些国家还严格控制酒产品的价格。这些成功的经验,笔者认为对我国白酒立法有极大的帮助。比如美国设立酒类管理机构,我国也可在各级设立一个白酒管理机构,确定白酒行业的执法主体,避免出现多头管理、无人管理的局面;在白酒的生产、流通上,我国白酒行业也应该实行严格的许可证制度,确保白酒生产、销售安全[8];我国的白酒立法也应该像法国一样注重原产地保护,保护白酒行业的知识产权,使我国白酒行业处于良性竞争的环境。总的来说,我国的白酒立法需要着眼于白酒行业的各个方面,不仅是白酒的生产、流通,还包括白酒知识产权与品牌的保护、酒文化的弘扬等。

制定一部完善的白酒法,使之与我国的《消费者权益保护法》、《食品安全法》、《反不正当竞争法》、《知识产权法》、《侵权责任法》、《刑法》等实体法和各程序法构成我国白酒行业的法律体系^[9-10],保障我国白酒行业健康有序地发展。

四、我国白酒行业立法过程中需要注意的若干问题

(一)白酒行业立法的主体

在白酒行业立法上,首先应该明确的一个问题就是立法的主体。为了更好地规范白酒行业,制定的白酒法应该是全国性的法律,可以先由国务院制定并试行,试行通过后再上升为基本法律。制定一部适用于全国的白酒法,可以避免我国白酒行业执法过程中出现漏洞,出现跨地区流通后无法可依的情况。

(二)白酒行业立法涉及的生产环节

白酒的生产是一项十分繁杂的工序,它一般需要经过原料的处理精碾或粉碎蒸煮、摊晾翻料、淀粉糖化入缸或入窖发酵、蒸馏取酒、酒的老熟和陈酿、勾兑调味等工序。由于白酒酿造过程繁复,所以白酒生产厂的设立和白酒生产的各个环节也必须要严格的要求,这样才能保证白酒产品的生产安全。在白酒生产领域立法内容上,应该着重于以下四个方面。

1. 规范白酒产品生产的准入条件

目前,酒类产品的生产准入条件是取得生产许可证,但是由于这个规定来源 1998 年全国工业产品生产许可证办公室文件中的《关于批准酒类产品生产许可证实施细则的通知》,其法律位阶太低,在实际情况中有许多的酒类生产者并没有取得生产许可证,导致许多白酒生产者的生产条件不达标,甚至有一些根本没有生产的设备,完全是勾兑而成,这严重地损害了我国白酒行业的健康发展。

2. 规范酿酒的原辅料的合格标准

酿酒的原料是生产白酒产品的基础,保证原料的合格对白酒产品起着至关重要的作用,而且严格控制原料的利用率也减少了粮食的损耗,为白酒行业的可持续发展提供保障。酿酒的辅料即食品添加剂也是现代酿酒工艺的重要材料,它可以使酒产品的口感更纯、香味更浓,但是在添加剂上很容易出现问题,必须严格规定添加剂的种类、含量等。

3. 规范酿酒设备、产品包装的合格标准

在酿造过程中接触酒的一些设备材料,比如粉碎设备、冷却设备、过滤设备、存储设备、中间连接设备等必须符合食品安全标准。在白酒商品的包装上必须写明其所含成分,特别是其所使用添加剂和其含量。目前白酒产品的包装上往往不写添加剂,让人误以为是纯粮酿造,忽视其饮用过度的危害。在包装上还应该写明生产厂家、生产的地址、时间、保质期等。

4. 规范酿酒师职业资格制度

随着时代的发展,我国的酿酒工艺已经从传统的酿酒方式过渡到现代化的酿酒方式,为了更好地适应和加快现代化酿酒进程,亟需规范酿酒师职业。在现代化的酿酒工艺中,酿酒师拥有举足轻重的位置,他需要参与一系列的酿酒程序,并且控制着各个环节的参数,还需要开发新的原料、产品。酿酒师的好坏影响着我国酿造工艺的发展,也影响着酒产品的饮用口感和食品安全。

(三)白酒行业立法涉及的流通环节

严格规范白酒的流通是十分必要的,因为流通领域出了问题,会严重地破坏社会主义市场经济秩序。白酒流通市场是酒的生产 and 酒的消费之间的纽带,所以,即使酒产品的生产检测监管非常严格。若是酒流通环节出了问题,那么也会出现假冒伪劣产品,损害消费者的利益,也损害白酒经营者的正当利益。在白酒流通方面,应该着重于以下三个方面。

1. 规范白酒流通的市场准入条件

目前,我国的白酒流通市场实行的是备案登记制度,此种制度是一种后置程序,不能很好地监控白酒流通市场,许多白酒流通经营者根本没有去备案登记,笔者认为可以像白酒生产一样,实行流通许可制度。

2. 规范白酒溯源机制

酒类溯源机制是一种非常好的酒类追踪制度,可以查到问题的源头。溯源制度的规定是,酒类经营者(供货方)在批发酒类商品时应填制《酒类流通随附单》(以下简称《随附单》),详细记录酒类商品流通信息。《随附单》附随于酒类流通的全过程,单随货走,单货相符,实现酒类商品自出厂到销售终端全过程流通信息的可追溯性^[1];《随附单》内容应包括售货单位(名称、地址、备案登记号、联系方式)、购货单位名称、销售日期、销售商品(品名、规格、产地、生产批号或生产日期、数量、单位)等内容,并加盖经营者印章^[2]。但由于我国目前并没有建立溯源机制,应该规范白酒流通各个环节的监控制度,加强监管力度,以提高溯源机制的可操作性,让其发挥良好的保障作用。这样可使白酒产品的来源与去向有迹可寻,也可保证我国白酒行业的税收不再流失。

3. 规范白酒产品的宣传标语

目前,白酒产品的宣传存在假、大、空的现象。虚假宣传、夸大事实、不符实际的做法让白酒市场处于十分危急的场面,白酒经营者处于不正当的竞争状况下,同时也欺骗了消费者,让消费者养成不好的消费观念,奢靡之风十分严重。不恰当的宣传不仅没有使白酒市场良好地发展,而且破坏了我国的酒文化。笔者认为在宣传上应该注重酒本身的内涵,形成良好的品牌形象,同时注重知识产权的保护,提高我国白酒行业的国际竞争力。

(四)白酒行业法律应当明确规定法律责任

在进行相应的法律规范后,还需要明确法律责任。只有明确了法律责任,且在相对合理的限度内制定一个相应较重的处罚,才能真正遏制住人们追求暴利的心。

目前,我国在毒酒的生产、销售上惩罚较严,生产、销售毒酒构成《刑法》上的生产、销售有毒有害食品罪,其最重的处罚是判处死刑,最轻的处罚是处五年以下有期徒刑,在毒酒的处罚上,处罚力度已足够;但是在白酒的生产、流通领域的准入条件的处罚上是不够的。根据《酒类流通管理办法》可知,酒类流通没有备案,将由商务主管部门给予警告,责令其限期改正;逾期拒不改正的,可视情节轻重,对酒类经营者处二千元以下罚款,并可向社会公告。在白酒的生产准入条件上并没有确切的处罚标准,由于处罚依据的缺失,导致我国白酒行业在源头上就出现了差错,假冒伪劣产品侵占市场。笔者认为违反了白酒的生产、流通市场准入条件应该受到严厉处罚,因为白酒的生产、流通的准入条件是第一个关口,若是第一个环节就不符合要求,往后的所有环节都是违法的。在未造成严重后果的情况下,可以处罚相应数额的罚金、停顿整改,若造成严重的后果,可以处罚罚金、撤销其生产、流通许可证,构成犯罪的,按照《刑法》相应规定处罚。除了在违反白酒的生产、流通市场准入条件进行处罚外,其他违反白酒法规定的也应按照其对白酒行业的损害程度、造成的社会危害程度进行相应的行政、刑事处罚。

五、结 语

我国的白酒是世界著名的六大蒸馏酒之一,它独特的工艺是千百年来我国劳动人民生产经验的总结和智慧的结晶,产品的色、香、味备受各界人士的青睐;但是随着社会的发展,各国酒类行业步入良好的现代化发展进程,而我国的白酒行业的现代化进程却十分缓慢,白酒行业的发展前景不容乐观。

各发达国家都有其酒法来保护酒类行业的发展,而身为白酒故乡的中国却没有一部白酒法,白酒行业缺少保护伞。保护伞的缺失使我国的白酒行业处于无序的竞争环境下,白酒品牌国际竞争力弱、白酒行业现代化进程慢、白酒文化弘扬不力。加快白酒立法进程是我国各界共同的心声,构建白酒行业法律体系是保障我国白酒行业健康发展的基石。白酒立法的完善可以规范我国白酒行业,也可以加快我国白酒行业的现代化发展进程,传承悠久的酒文化,保护酒品牌,尽早实现我国白酒产品的国际化。

参考文献:

- [1] 张恒赫.传统乡土社会向现代契约社会转型时期下的诚信困境及规制[J].西藏大学学报:社会科学版,2013,(4):190-194.
- [2] 于浩.酒业乱象几时休[J].中国人大,2010,(15):29-31.
- [3] 曾世明.酒类立法监管是科学发展的必然要求[J].武汉商务,2010,(11):21-25.
- [4] 秦勃.论包容性增长[J].湖南城市学院学报,2012,(3):37-40.
- [5] 李凌.贵州茅台开始打假[N].东方今报,2012-11-06.
- [6] 陈于后.打造“中国白酒金三角”的区域合作问题研究[J].四川理工学院学报:社会科学版,2012,(1):57-60.

- [7] 佚名.国外酒类管理管窥[N].华夏酒报,2008-03-05.
- [8] 李名梁.我国食品安全问题研究综述及展望[J].西北农林科技大学学报:社会科学版,2013,(3):46-52.
- [9] 梅传强,杜伟.论食品安全犯罪刑法规制的现状与立法再完善[J].重庆理工大学学报:社会科学,2012,(4):51-55.
- [10] 聂婴智.反垄断法法益解读[J].延边大学学报:社会科学版,2012,(4):134-139.
- [11] 刘鑫.中国食品安全信息披露体制效率提升问题探析[J].江苏大学学报:社会科学版,2012,(1):89-92.
- [12] 商务部.酒类流通管理办法[S].2005-11-07.

责任编辑:梁 雁

A Comparative Study on Building a Legal System for Chinese Liquor-making Industry

CHEN Yuhou¹, OUYANG Ganlin², XIE Qian¹

(1. Sichuan Liquor R&D Center, Sichuan University of Science and Technology, Zigong 643000, China;

2. Zigong People's Intermediate Court, Zigong 643000, China)

Abstract: Many developed countries have their wine laws to protect the development of wine industry, however, in China, a big liquor production country, there is no even one liquor law, which can be a problem. The legislation on wine industry in each country gives a revelation to China that construction of legal system of liquor-making industry is the foundation to guarantee the healthy development of liquor-making industry and can help realize the internationalization of Chinese liquor as early as possible. In the process of legislation on liquor industry in China, it is suggested the main body of legislation be cleared. The content of legislation on liquor industry should focus on standardizing the liquor production access conditions, the eligibility criteria of liquor-making raw materials, the qualification of liquor-making equipment and product packaging, and the liquor makers' vocational qualification system. As for the circulation of liquor, it should focus on standardizing the liquor circulation market access conditions, the traceability mechanism, and the liquor product propaganda slogan. Based on the standardization of law, legal responsibilities should be clarified.

Key words: liquor-making industry; legal system; liquor production; liquor circulation; market access