

JJEXI SHIPIN
LIUTONG XUKE

解析食品流通许可

食品流通许可是一项复杂的系统工程，它兼顾行政许可及食品安全两大领域，体现了法律性和政策性的高度结合，融入科学发展与服务民生，在潜心品读本书之余，对此会有深深的感悟。

陈瑾 著

中国物资出版社

R155.5
C453

解析食品流通许可

陈 骥 著

中国物资出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

解析食品流通许可/陈骥著. —北京: 中国物资出版社, 2010. 4

ISBN 978 - 7 - 5047 - 3363 - 4

I. 解… II. 陈… III. 食品卫生—卫生管理—研究—中国 IV. R155. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 038060 号

策划编辑 寇俊玲

责任编辑 寇俊玲

责任印制 方朋远

责任校对 孙会香 杨小静

中国物资出版社出版发行

网址: <http://www.clph.cn>

社址: 北京市西城区月坛北街 25 号

电话: (010) 68589540 邮政编码: 100834

全国新华书店经销

北京京都六环印刷厂印刷

开本: 710mm×1000mm 1/16 印张: 23.25 字数: 430 千字

2010 年 1 月第 1 版 2010 年 4 月第 1 次印刷

书号: ISBN 978 - 7 - 5047 - 3363 - 4/R · 0072

定价: 40.00 元

(图书出现印装质量问题, 本社负责调换)

序

食品安全直接关系到人民群众的生命健康和切身利益，关系市场主体信誉，必须高度重视。党和国家历来重视食品安全监管工作，并采取一系列有力措施，取得了显著成效。按照《中华人民共和国食品安全法》（以下简称《食品安全法》）《中华人民共和国食品安全法实施条例》（以下简称《食品安全法实施条例》）的要求，我国实施食品流通许可制度。食品流通许可是一个新兴事物，目前尚缺乏成熟的经验可借鉴。从某种意义上讲，本书作为国内第一本系统解析食品流通许可的书籍，对于食品流通许可的探索具有重要的理论价值和实践意义。

食品流通许可作为食品安全监管工作的核心内容之一，其重要性是不言而喻的。实施食品流通许可，对食品经营者进行严格监管，对于输送合格的食品市场主体，确保主体准入的高质量，规范食品经营者的行为，防范和监控食品经营中可能出现的违法违规行爲，避免经济社会发展中出现系统性风险和区域性风险，切实维护食品市场秩序，依法保护食品经营者和消费者的合法权益，促进食品产业的健康有序发展，实现监管与发展、与服务、与维权、与执法相统一，具有非常重要的意义。全面透彻地理解食品流通许可工作，是适应经济社会发展和加强法制建设的客观需要，是摆在食品安全监管执法干部和理论研究者、政策咨询人士、行业协会以及广大食品经营者面前的重大课题。

本书以科学发展观为统揽，以实现“四个统一”为指导，转变“四个理念”，深入贯彻“四个只有”“四个转变”“四化建设”“四高目标”的要求，既有相当的理论深度，又有一定的操作性。特别阐明了行政许可的由来以及行政许可定义、方式、特征与意义；结合我国经济社会发展的实际情况，剖析了我国实施食品流通许可的必要性，食品流通许可的具体事项与内容，食品流通许可的程序与特征，食品流通许可证的注销、吊销及撤

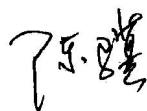
销、撤回，食品流通许可证与卫生证的衔接，行政许可规范及食品流通许可管理等重大理论和实践问题；重点解析了《食品流通许可证管理办法》等相关法律法规及其特点，力求初步搭建食品流通许可的理论基石。

本书还收录了部分与食品流通许可相关的法律法规。因此，阅读本书对于加深理解和全面掌握食品流通许可的理论动态，对于推进基层食品流通许可实务，方便食品经营者办理食品流通许可证，探索和研究食品流通许可的规律，等等，都有很好的参考和借鉴意义。

在真心希望本书的出版能够起到抛砖引玉作用的同时，作者也深深地意识到由于自身的能力和水平有限，本书肯定会存在着不足，敬请读者给予批评指正。

作者相信，食品流通许可内容博大精深。本人也是一个初学者，因此需要学习的内容太多太多了，愿意与大家共同学习，共同提高。

作者企盼，理论之树常青。期望更多的有志之士投身于食品流通许可的研究，更好地为提升食品安全监管工作水平作出贡献。



2010年1月

目 录

理论知识篇——行政许可理论

第一章 行政许可概述	(3)
第一节 行政许可的定义、特征和意义	(3)
一、行政许可的定义	(4)
二、行政许可的主要形式	(4)
三、行政许可的特征	(6)
四、行政许可的临界值	(7)
五、实施行政许可的机关与许可事项的权限划分	(8)
六、行政许可的理论意义	(8)
第二节 行政许可与行政审批、行政确认、行政登记	(9)
一、行政许可与行政审批	(9)
二、行政许可与行政确认的关系	(17)
三、行政许可与行政登记的关系	(19)
第三节 行政许可的实施程序	(21)
一、申请与受理	(22)
二、审查与决定	(23)
三、许可期限	(23)
四、听证	(24)
五、变更与延续	(24)
六、有关行政许可的特别规定	(24)
第四节 我国《行政许可法》基本内容概述	(25)
一、《行政许可法》的基本功能与意义	(25)

✧ 解析食品流通许可 ✧

二、《行政许可法》的立法目的	(26)
三、《行政许可法》的现实基础	(26)
四、《行政许可法》的立法原则	(28)
第二章 行政许可管理	(30)
第一节 对行政许可设定的管理	(30)
一、对行政许可设定应加强管理	(30)
二、对行政许可实施主体应加强管理	(31)
三、对行政许可设定权的分配应当进行规范	(32)
四、应当明确行政许可中的法律责任	(33)
第二节 行政许可机关的责任	(34)
一、违法设定行政许可的法律责任	(34)
二、违法实施行政许可的法律责任	(35)
三、实施行政许可后不履行监督职责的法律责任	(35)
第三节 食品流通许可管理	(36)
一、食品流通许可设定的宗旨	(36)
二、食品流通许可中的法律责任	(37)
第三章 涉及工商行政管理机关的行政许可项目	(39)
第一节 工商行政管理机关行政许可项目及依据	(39)
一、企业（个体工商户）名称登记	(39)
二、非公司企业法人（营业单位）登记（设立、变更、注销）	(40)
三、公司（分公司）登记（设立、变更、注销）	(43)
四、合伙企业及其分支机构登记（设立、变更、注销）	(45)
五、个人独资企业及其分支机构登记（设立、变更、注销）	(46)
六、企业集团登记（组建、变更、注销）	(47)
七、合作社登记（设立、变更、注销）	(48)
八、私营企业及其分支机构登记（变更、注销）	(48)
九、个体工商户登记（开业、变更、注销）	(49)
十、外国企业常驻代表机构登记（设立、延期、变更、注销）	(50)

十一、广告经营许可	(51)
十二、烟草广告审批	(52)
十三、固定形式印刷品广告登记	(52)
十四、户外广告登记	(53)
十五、商品展销会登记	(53)
十六、发布企业登记公告审批	(54)
十七、食品流通许可	(54)
第二节 国家工商总局行政审批概况	(56)
一、保留的行政审批项目	(56)
二、改变管理方式的行政审批项目	(57)
三、已经取消的行政审批项目	(57)

理论探究篇——食品安全监管与流通许可法规

第四章 《食品安全法》及其主要特点	(61)
第一节 制定《食品安全法》的必要性	(61)
一、过去一段时间里我国食品安全监管中存在的典型问题	(62)
二、影响我国食品安全的主要问题	(64)
三、制定《食品安全法》的必要性	(64)
第二节 制定《食品安全法》的历程	(65)
一、《食品安全法》的立法轨迹	(65)
二、制定《食品安全法》把握的主要原则	(67)
三、《食品安全法》制定的概况	(67)
第三节 制定《食品安全法》需要关注的两个焦点问题	(69)
一、修改《食品卫生法》的立法思路	(69)
二、立法机构重点进行的四次审议	(70)
第四节 《食品安全法》的立法思路及主要特点	(71)
一、制定《食品安全法》的总体思路	(71)
二、《食品安全法》的主要特点	(72)
三、《食品安全法》确定的基本法律制度	(77)

✕ 解析食品流通许可 ✕

第五节 《食品安全法》赋予工商行政管理机关的职责	(82)
一、发放《食品流通许可证》	(82)
二、开展食品安全监管的协作协调	(82)
三、有权采取监督检查措施	(83)
四、开展日常监管和市场巡查	(84)
五、对食品进行抽样检验	(85)
六、记录监督检查结果	(86)
七、建立食品经营者信用档案	(87)
八、对境外或进口食品采取的措施	(87)
九、对申诉举报的处置	(87)
十、开展快速检测工作	(88)
十一、食品安全信息公开	(88)
十二、通报食品信息	(89)
十三、开展对食品安全事故的报告和处置	(89)
 第五章 《食品安全法实施条例》及其主要特点	(91)
第一节 制定《食品安全法实施条例》的主要思路	(91)
一、《食品安全法实施条例》的立法轨迹	(91)
二、进一步落实了企业的食品安全管理责任	(92)
三、进一步细化了《食品安全法》的相关规定，增强了食品安全制度的可操作性	(92)
四、进一步细化了政府及部门的食品安全监管职责	(93)
第二节 《食品安全法实施条例》的亮点	(94)
一、明确了食品生产经营记录和票据要保存两年的法定义务	(95)
二、明确了被召回食品处理办法	(95)
三、强化了食品安全底线	(96)
四、明确了食品安全事故两小时内报告的制度	(96)
五、明确医疗机构要报告相关疾病信息的义务	(97)
六、进一步明确了“病毒性肝炎”的范围	(97)

理论感悟篇——食品流通许可证管理办法

第六章 对《食品流通许可证管理办法》的深度理解	(101)
第一节 《食品流通许可证管理办法》的立法思路与基本考虑	(101)
一、《食品流通许可证管理办法》的立法思路	(102)
二、《食品流通许可证管理办法》的框架结构和相关的主要内容 ...	(103)
三、《食品流通许可证管理办法》中的几个重点问题	(103)
第二节 对《食品流通许可证管理办法》的深度解析	(108)

理论创新篇——食品流通许可与许可证

第七章 食品流通许可	(185)
第一节 食品流通许可探究	(185)
一、食品流通许可的含义	(185)
二、食品流通许可的特征	(186)
三、食品流通许可的对象及许可的豁免	(188)
四、关于《食品安全法》第一百零一条规定的乳品、酒类等特殊品种是否应当许可	(190)
第二节 食品流通许可的程序	(192)
一、关于实施食品流通许可程序的探究	(192)
二、食品流通许可的操作程序	(196)
第八章 《食品流通许可证》研究	(199)
第一节 关于《食品流通许可证》之探究	(199)
一、《食品流通许可证》的格式	(199)
二、《食品流通许可证》的编号编码	(209)
三、《食品流通许可证》的印刷与发放管理	(211)
第二节 《食品流通许可证》的撤销、注销、吊销、撤回	(212)
一、注销、吊销、撤销、撤回的含义	(212)

✕ 解析食品流通许可 ✕

- 二、现行法律、法规中对注销、吊销、撤销、撤回四者的使用 (215)
- 三、注销、吊销、撤销、撤回行政许可的适用规则 (218)

第九章 关于食品流通许可中的“食品”探究	(220)
一、关于食品概念中的争议	(220)
二、食品与农产品、食用农产品的关系	(221)
三、该对哪些食品实施流通许可	(222)

百词解析篇——与食品相关的名词及概念

第十章 名词及概念	(231)
一、食品的概念	(231)
二、食品工业中的食品分类	(231)
三、涉及食品范畴的名词	(232)
参考文献	(266)
附录	(269)



理论知识篇

——行政许可理论



1. 2. 3. 4. 5. 6. 7. 8. 9. 10. 11. 12. 13. 14. 15. 16. 17. 18. 19. 20. 21. 22. 23. 24. 25. 26. 27. 28. 29. 30. 31. 32. 33. 34. 35. 36. 37. 38. 39. 40. 41. 42. 43. 44. 45. 46. 47. 48. 49. 50. 51. 52. 53. 54. 55. 56. 57. 58. 59. 60. 61. 62. 63. 64. 65. 66. 67. 68. 69. 70. 71. 72. 73. 74. 75. 76. 77. 78. 79. 80. 81. 82. 83. 84. 85. 86. 87. 88. 89. 90. 91. 92. 93. 94. 95. 96. 97. 98. 99. 100.

第一章 行政许可概述

行政许可是一项重要的行政权力和管理方式，是政府对经济社会实施的一种事前控制手段，行政许可是行政法的重要范畴，行政许可是与行政法以及政府的公权力不可分割的，行政许可的效力源自于公权力。19世纪末期以戴雪为代表的一批法学家对行政法所持有“近乎顽固”的偏见，一直影响着很多人对行政法重要性的认识。在当时，戴雪等人认为，行政法与英美法制、普通法和宪法自由是不相容的，这种观点一度对法学界产生了很大的影响。一些与戴雪持类似观点或者比戴雪观点更为极端的法学家，甚至不承认有行政法的存在。事实却证明戴雪等法学家的观点是对行政法的严重误解，行政法不仅有存在的理由，而且有发展的空间，对经济社会所产生的影响越来越不可忽视。

第一节 行政许可的定义、特征和意义

按照一般人的理解，行政许可就是政府运用公权力对一个人（或者市场主体）可以做什么事情、怎么做这些事情进行限制或者不允许，而实施限制或者不允许，必须基于政府能保护公共利益。换句话说来讲，必须依法设置行政许可，“依法”这样的限制直接决定了行政许可必须要有正当的理由和目的，否则行政许可就变得毫无意义。

行政许可应当把握一个“度”的问题，政府权力的膨胀和对政府权力的不加干涉，任随行政许可泛滥成灾，必然造成的结果是政府的许可机关（可以是政府的职能机构，也可以是法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织）通过实施公权力，对自然人的自由权力给予过多的限制。而政府禁止自然人或者限制自然人从事的事情的范围过大，对政府权力失去制衡，会使人们的活动范围和空间受到极大的束缚，人们的创造力也就受到极大的限制，社会也会因此而失去活力和生气；而实施个人利益至上，对自然人限制太少，甚至没有行政许可或者采取极端“无政府主义”的做法，则又走向了另一个极端。试想，

解析食品流通许可

没有行政许可,虽然可以使自然人的活动范围和空间非常大,但可能不利于人类整体和经济社会文化等公共事务管理的可持续发展,必然会加剧有限资源的利用和人类的欲望难以满足的矛盾,社会公共安全难以得到有效保障,整个社会就不能处于有序的发展之中。所以,适当的行政许可是非常有必要的。

一、行政许可的定义

行政许可是一种刚柔并济的行政管理方式,便于国家对经济和社会事务进行适度干预,因而为世界许多国家和地区所普遍采用。

通常,行政许可被定义为:行政机关(或者法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织)根据公民、法人和其他组织的申请,经依法审查,准予其从事特定活动的一种行政行为。行政许可事项是指行政机关及法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织根据公民、法人或者其他组织的申请,经依法审查,准予其从事特定活动的事项。

行政许可本质是对相对人是否符合法律、法规规定的权力资格和行使权力的条件的审查核实。对于行政机关来说,不是一种随意处置的权力而是一种责任,行政机关有责任为行政许可申请人实现权利提供相关服务。

二、行政许可的主要形式

行政许可的形式,有书面文件形式与非书面形式。书面文件形式的行政许可,可以分为证照式形式与非证照式形式。证照式形式是书面形式行政许可的主要表现形式,如许可证、执照等。非证照式的行政许可文书,包括批准书、同意书等。

按照我国行政许可法的规定,有关的行政许可证件包括以下几类:

(一) 许可证、执照或者其他许可证书

许可证是指有关行政许可机关根据行政相对人的申请而依法核发的批准书,它以“许可证”的名称出现,如食品流通许可证、食品卫生许可证、工业生产许可证、采矿许可证、捕捞许可证等。

执照一般是指许可机关颁发的准许申请人(行政相对人)以从事某种生产经济活动的书面凭证。典型的执照有驾驶执照、营业执照和其他的行政执照。

其他许可证书是指除许可证、执照之外的其他类型的书面许可凭证,包括:准许证和特许证等。准许证是某些许可证的另类名称,如准购证、计划生育机关发放的准生证、新闻出版机构发放的准印证、森林法规定的木材运输

证、枪支管理条例中规定的携运证、运输证、持枪通行证和购买证等。特许证的发放条件、持有人的资格等比准许证的要求更为苛刻，这类许可证所针对的是一般情况下都普遍禁止的行为，只在极其特别的条件下才被赋予被许可人拥有特定的权利，与一般许可证书相比，特许证的条件更严格，申请程序更复杂，发放特许证的许可机关层次要求也较高。

（二）资格证、资质证或者其他合格证书

资格证、资质证是指经过考试、考核等审查程序合格，由主管机关颁发给申请人的证明其具备特定能力、资格的许可证件。这类许可证件持有人可以从事某一职业或进行某种活动。例如，内河交通安全管理条例规定，渡口工作人员应当经过培训、考试合格，并取得渡口所在地县级人民政府指定的部门颁发的合格证书。资格证、资质证是自然人或组织某种资格的证明，如律师证、建筑师证是许可持证人资格水平的证明。资格证和资质证的效力较稳定，能在相对较长时间内起到资格证明的作用，持证人超过一定期限不行使某权能或采取某种行为则可能导致许可证失效。

（三）行政机关的批准文件或者证明文件

行政机关的批准文件是指行政机关批准有关主体从事一定活动的书面意见。例如，按照国家有关规定，开采黄金矿产，须由黄金管理局颁发《开采黄金矿产批准书》后，方准开采。又如，森林法实施条例规定，勘查、开采矿藏和修建道路、水利、电力和通信等工程，需要占用或者征用林地的，用地单位应当向县级以上人民政府林业主管部门提出用地申请，经审核同意后，按照国家规定的标准预交森林植被恢复费，领取使用林地审核同意书。行政机关的证明文件是指行政机关对特定事实予以确认的书面意见。例如，国际海运条例规定，国际船舶运输经营者增加运营船舶的，增加的运营船舶必须符合国家规定的安全技术标准，并应当于投入运营前十五日内向国务院交通主管部门备案。国务院交通主管部门应当自收到备案材料之日起三日内出具备案证明文件。

（四）法律、法规规定的其他行政许可证件

另外，对于行政机关实施行政许可，采取对设备、设施产品、物品进行检验、检测、检疫的，行政机关经检验、检测、检疫合格的，可以直接在设备、设施、产品、物品上加贴表示其合格的标签或者加盖印章。例如，我国动物防疫法规定：“经检疫合格的动物、动物产品，由动物防疫监督机构出具检疫证明，动物产品同时加盖或者加封动物防疫监督机构使用的验讫标志。”

行政许可证件一经行政许可机关发放即具有法律效力。行政许可证件的法

解析食品流通许可

法律效力取决于行政许可行为的法律效力，与行政许可行为的法律效力状态及其表现一致。行政许可行为的效力特性如公定力、确定力等，一般也适用于行政许可证件，同时行政许可证件还具有证明力、拘束力，但不具有执行力。行政许可证件的特性有：

1. 公定力

即行政许可证件一经发放，一般即认定其合法有效从而具有法律效力。当事人如认为其违法只能在法定期限内通过复议或诉讼途径解决，并且暂不影响或停止行政许可证件的效力。当然，如果行政许可证件的发放是基于虚假或者程序严重违法的行为，则可认定其为无效，而不具有公定力。

2. 既定力

即权益的明确。行政许可机关向申请人发放许可证，即表明许可机关认可并同意被许可人可以行使一定的权力或从事一定的活动，被许可人也只有在领取了行政许可证件之后才能在许可的权力范围内进行活动。

3. 确定力

申请人一经取得许可证，许可机关非依法不得收回或撤销。被许可人与许可机关之间的关系是确定的。一般来说，只要许可证持有人依法使用许可证件，在许可范围内依法从事活动，许可机关就不得改变行政许可。

4. 证明力

被许可人在从事有关的许可活动中，可以持许可证件向许可机关、其他行政机关以及其他公民、组织证明自己的权力能力和行为能力。

5. 拘束力

许可证一经发放，被许可人必须在许可的范围内进行活动，不得违反；许可机关也不得对其随意加以干预，其他机关或组织、个人也不得侵犯被许可人的法定权利。

三、行政许可的特征

行政许可的特征主要有以下几个方面：

(1) 行政许可是依申请的行政行为。行政相对方针对特定的事项向行政主体提出许可申请，这是行政主体实施行政许可行为的前提条件，无申请则无许可。

(2) 行政许可的内容是国家一般禁止的活动。行政许可是以一般禁止为前提、以个别解禁为内容的。即在国家一般禁止的前提下，对符合特定条件的行