

生产环节食品安全 违法查处

实用指南

施向汝 主编

Shengchan Huanjie Shipin
Anquan Weifa Chachu

中国政法大学出版社

生产环节食品安全 违法查处

实用指南

施向汝 著

Shengchan Huanjie Shipin

Anquan Weifa Chachu

常州大学图书馆
藏书章

中国政法大学出版社

图书在版编目 (CIP)

生产环节食品安全违法查处实用指南/施向汝主编.-北京:中国政法大学出版社.2010.5

I .生… II .施… III .食品安全-执法-法律-中国 IV .D922-46

ISBN:978-7-5620-2646-3

中国版本图书馆CIP数据核字 (2010) 第061025号

主 编: 施向汝
出 版: 中国政法大学出版社
装帧设计: 创意阁
印 刷: 北京燕北印刷有限公司
经 销: 新华书店
开 本: 16K 787 × 1092
印 张: 30
字 数: 500千字
版 本: 2010年5月第一版
印 次: 2010年5月第一次印刷
书 号: ISBN:978-7-5620-3646-3
定 价: 282.00元

编委名单

主 编：施向汝

执行主编：刘树义 张东明

编 委：杜 璞 武书阳 刘 霞 朱饶州 陈继海
汪南一 李 丽 蔡鑫培 林垚鑫 陆东洲
卢蕴翔 王 明 陈 容 曾子龙 欧阳敏
沈子骐 杨朝争 冷 梅 林西纳 邱 文
陈小敏 黄俊辉 曹礼涛 杨 成 何海胜
张 文 徐 劲 顾大松 王福源 胡勇敢
薛甜甜 朱 云 谢东方

第一部分 生产环节食品安全违法行为认定查处指南

- 一 未经许可擅自从事食品生产活动的行为/3
- 二 未经许可机关确定食品生产许可的品种范围,擅自出厂销售试产食品的行为/13
- 三 出厂销售复检结论不合格的食品的行为/14
- 四 超出许可的品种范围生产食品的行为/15
- 五 未按规定向许可机关提出食品生产许可证变更申请的行为/16
- 六 未在食品或者食品包装上标注食品生产许可证编号和标志的行为/17
- 七 出租、出借或者以其他形式转让食品生产许可证书和编号的行为/18
- 八 伪造、变造食品生产许可证书、食品生产许可证编号和食品生产许可证标志的行为/19
- 九 未经许可擅自从事食品添加剂生产的行为/20
- 十 食品添加剂生产者未按规定及时向原许可机关提出审查申请或变更申请的行为/28
- 十一 伪造、变造食品添加剂生产许可证书和编号的行为/30
- 十二 出租、出借或者以其他方式转让食品添加剂生产许可证书和编号的行为/31
- 十三 食品生产条件发生变化后未采取整改措施等的行为/32
- 十四 用非食品原料生产食品或者在食品中添加食品添加剂以外的化学物质和其他可能危害人体健康的物质,或者用回收食品作为原料生产食品的行为/36
- 十五 生产含有致病性微生物以及农药残留、兽药残留、重金属、污染物质以及其他危害人体健康的物质含量超过食品安全标准限量的食品的行为/46
- 十六 生产营养成分不符合食品安全标准的专供婴幼儿和其他特定人群的主辅食品的行为/57
- 十七 生产病死、毒死或者死因不明的禽、畜、兽、水产动物肉类的制品的行为/62
- 十八 生产未经检验或者检验不合格的肉类制品的行为/64
- 十九 生产国家为防病等特殊需要明令禁止生产经营的食品的行为/69
- 二十 生产无标签的预包装食品、食品添加剂或者标签、说明书不符合法律规定的食品、食品添加剂的行为/72
- 二十一 食品生产者采购、使用不符合食品安全标准的食品原料、食品添加剂、食品相关产品的行为/80
- 二十二 食品生产者进货时未查验许可证和相关证明文件的行为/87
- 二十三 未对采购的食品原料和生产的食品、食品添加剂、食品相关产品进行检验的行为/89
- 二十四 利用新的食品原料从事食品生产或者从事食品添加剂新品种、食品相关产品新品种生产,未经过安全性评估的行为/94
- 二十五 食品生产企业未建立并遵守查验记录制度、出厂检验记录制度的行为/99
- 二十六 食品生产企业制定食品安全企业标准未依照法律规定备案的行为/103

2 | 生产环节食品安全违法查处实用指南

- 二十七 生产的食品、食品添加剂的标签、说明书涉及疾病预防、治疗功能的行为/108
- 二十八 食品生产者未按规定标注警示标志或中文警示说明的行为/110
- 二十九 伪造或者虚假标注食品生产日期和保质期的行为/111
- 三十 伪造食品产地，伪造或者冒用其他生产者的名称、地址的行为/112
- 三十一 食品生产企业未建立、执行食品安全管理制度的行为/113
- 三十二 食品生产企业未制定、实施生产过程控制要求，或者食品生产过程中有不符合控制要求的情形未采取整改措施的行为/116
- 三十三 食品生产企业未记录食品生产过程的安全管理情况并保存相关记录的行为/120
- 三十四 食品生产者未按照要求进行食品运输的行为/122
- 三十五 食品生产者安排患有职业禁忌疾病的人员从事接触直接入口食品生产加工的行为/125
- 三十六 食品生产者聘用不得从事食品生产经营管理工作的人员从事管理工作的行为/129
- 三十七 食品生产者发生食品安全事故后未进行处置、报告或有毁灭有关证据的行为/132
- 三十八 发生食品安全事故的单位未采取封存等控制措施并报告的行为/135
- 三十九 食品生产者拒不召回或者停止经营有关主管部门责令其召回或者停止经营不符合食品安全标准的食品的行为/138
- 四十 食品生产者在食品中添加药品的行为/141

第二部分 质量监督行政执法程序 规范与应用

第一章 质量监督行政执法程序规范/149

第一节 立案/149

- 一 受理/149
- 二 初步核查/150
- 三 立案/151
- 四 制定查办方案/152

第二节 调查取证/154

- 一 调查取证概述/154
- 二 证据收集和审查/155
- 三 调查终结与处理/160

第三节 审理/164

- 一 审理的概念和特点/164
- 二 审理的程序/164
- 三 告知/166
- 四 听证程序/168

第四节 行政处罚决定/173

一	行政处罚概述/173
二	行政处罚的适用/178
三	简易程序/188
四	一般程序/192
	第五节 执行/195
一	行政处罚执行概述/195
二	行政处罚的自动履行/197
三	行政处罚的强制执行/198
四	罚款的收缴程序/200
五	罚没财物处理/201
	第六节 结案/204
一	结案概述/204
二	结案程序/204
三	立卷归档/205
	第二章 质量监督行政执法文书制作规范/207
一	举报受理登记表/207
二	初查情况报告/208
三	立案审批表/209
四	行政案件指定管辖决定书/211
五	案件查办工作方案/212
六	现场检查笔录/214
七	调查笔录/218
八	通知书/223
九	法定代表人(单位负责人)身份证明书/224
十	授权委托书/225
十一	当事人权利义务告知书/226
十二	送达回证/226
十三	证据提取单/228
十四	协查函/230
十五	抽样取证单/231
十六	检验(检定)(鉴定)委托书/234
十七	产品检验(检定)(鉴定)结果告知书/235
十八	登记保存(封存)(扣押)决定书/237
十九	涉案物品清单/240
二十	封条/241
二十一	解除登记保存(封存)(扣押)决定书/242
二十二	调查终结报告/244
二十三	案件预审理意见书/245
二十四	行政案件审理记录/246

4 | 生产环节食品安全违法查处实用指南

- 二十五 案件审理表/248
- 二十六 行政处罚告知书/250
- 二十七 撤销案件审批表/251
- 二十八 案件办理报批书/252
- 二十九 行政处罚听证通知书/254
- 三十 行政处罚不予听证通知书/255
- 三十一 行政处罚听证公告/256
- 三十二 行政案件听证笔录/257
- 三十三 行政处罚听证意见书/258
- 三十四 当场处罚决定书/260
- 三十五 行政处罚决定书/262
- 三十六 行政案件移送书/265
- 三十七 责令改正（更正）通知书/266
- 三十八 涉案物品出入库登记簿/268
- 三十九 涉案物品处理记录/269
- 四十 强制执行申请书/271
- 四十一 案件执行情况审查表/272
- 四十二 结案报告/274
- 四十三 行政执法案卷封面/275
- 四十四 卷内文件目录/277
- 四十五 行政案件登记簿/278
- 四十六 稽查建议书/280
- 四十七 稽查工作重要情况报告表/281
- 四十八 大要案件报告表/282

第三部分
食品安全涉嫌犯罪案件
移送指南

- 第一章 行政执法涉嫌犯罪案件移送概述/287
 - 一 移送主体/287
 - 二 移送标准/291
 - 三 证据的固定与保全/292
 - 四 案件移送的审核与审批/294
 - 五 移送时所附材料/295
 - 六 公安机关对案件的接收/296
 - 七 公安机关对案件的初步处理/297
 - 八 行政执法机关对不予立案的救济/298
 - 九 行政执法机关对不予立案的案件的处理/305
 - 十 行政处罚与刑事处罚的衔接/307
 - 十一 对已立案案件的交接/310
 - 十二 公安机关立案后决定不追究刑事责任的案件的行政处理/312

- 十三 对移送案件的法律监督/315
- 十四 非法处理涉案物品的法律责任/318
- 十五 逾期移送、不移送案件的法律责任/320
- 十六 公安机关的相关法律责任/323
- 十七 对涉嫌职务犯罪的案件的处理/326

第二章 食品安全涉嫌犯罪案件罪名解析/329

- 第一节 生产、销售伪劣产品罪/329
- 第二节 生产、销售不符合卫生标准的食品罪/340
- 第三节 生产、销售有毒、有害食品罪/361
- 第四节 投放危险物质罪/388

第三章 食品安全行政执法人员涉嫌犯罪罪名解析/394

- 第一节 玩忽职守罪/394
- 第二节 徇私舞弊不移交刑事案件罪/399

第四章 食品安全行政执法涉嫌犯罪案件移送程序与司法衔接/404

- 第一节 概述/404
- 第二节 食品安全行政执法涉嫌犯罪案件移送程序/408
- 第三节 食品安全行政执法涉嫌犯罪案件的接收/410
- 第四节 食品安全涉嫌犯罪案件证据收集与移交/412
- 第五节 食品安全行政执法与刑事司法程序衔接/421

第五章 食品违法案件行政执法与刑事司法的界限认定/423

- 第一节 用非食品原料生产食品或者在食品中添加非食品用化学物质，或者用回收食品作为原料生产食品行政违法行为与刑事犯罪的界限认定/423
- 第二节 生产经营致病性微生物、农药残留、兽药残留、重金属、污染物质以及其他危害人体健康的物质含量超过国家标准限量的食品行政违法行为与刑事犯罪的界限认定/425
- 第三节 生产经营营养成分不符合食品安全标准的婴幼儿和其他特定人群主辅食品行政违法行为与刑事犯罪的界限认定/428
- 第四节 生产经营腐败变质食品行政违法行为与刑事犯罪的界限认定/429
- 第五节 生产经营掺假、掺杂或者感官性状异常食品行政违法行为与刑事犯罪的界限认定/431

第四部分
食品安全事故处置

第六节 生产经营病死、毒死、死因不明的禽、畜、兽、水产动物及其制品的违法行为与刑事犯罪的界限认定/433	
第七节 生产经营超过保质期食品行政违法行为与刑事犯罪的界限认定/435	
第八节 引起食物中毒等食源性疾病的行政违法行为与刑事犯罪的界限认定/437	
第九节 违反食品添加剂管理行政违法行为与刑事犯罪的界限认定/439	
第一章 食品安全事故的应急预案及事后通报/445	
第二章 食品安全事故的行政措施/451	
第三章 疾病预防控制机构的协助义务/461	
第四章 食品安全事故责任追究/465	

第一部分

生产环节食品安全违法行为认定查处指南

一 未经许可擅自从事食品生产活动的行为

行为界定

(1) 违反了《食品安全法》确立的食品生产经营实行许可制度的规定。

(2) 行为主体是从事食品生产行为的单位或个人。

(3) 在客观方面表现为有关单位或个人违反《食品安全法》第29条第1款、《食品生产许可管理办法》第3条的规定，未经许可擅自从事食品生产的行为。但取得餐饮服务许可的餐饮服务提供者在其餐饮服务场所制作加工食品的情况除外。

证据规则

(一) 主体方面证据

证明主体资格及能力的证据。对公民应证明其已达到法定年龄且具有辨认或控制自己行为的能力。对法人和其他组织应当证明其具有合法的主体身份。

(二) 客观方面证据

(1) 已经实施并客观存在未经许可擅自从事食品生产的行为的证据；

(2) 存在违法所得及违法所得数额的证据；

(3) 违法生产经营食品及数量的证据；

(4) 违法生产经营食品使用的工具、设备、原料等物品证据；

(5) 违法生产经营食品货值金额的证据。

(三) 量罚方面证据

(1) 免予处罚的证据：未经许可擅自从事食品生产经营违法行为轻微并及时纠正，没有造成危害后果的证据。

(2) 从轻或者减轻行政处罚的证据：①主动消除或者减轻未经许可擅自从事食品生产活动违法行为危害后果的证据；②主动配合执法机关查处违法行为有立功表现的证据；③未经许可擅自从事食品生产活动违法行为存在其他情节较轻情形的证据。

(3) 从重行政处罚的证据：未经许可擅自从事食品生产活动造成食品安全事故等严重后果的证据。

处罚标准

没收违法所得、违法生产的食品 and 用于违法生产的工具、设备、原料等物品；违法生产的食品、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。

处罚机关

质量监督部门负责未经许可擅自从事食品生产加工违法行为行政处罚。

执法程序

(1) 质量监督部门发现有关单位或个人有未经许可擅自从事食品生产加工的行为, 经过审查, 认为有违法事实、需依法给予处罚的, 应当登记立案。

(2) 质量监督部门必须查清违法事实; 违法事实不清的, 不得作出行政处罚决定。

(3) 质量监督部门在拟作出行政处罚决定前, 应当告知被处罚人违法事实、理由及依据, 并告知其依法享有陈述权和申辩权。

(4) 对违法单位或个人提出的陈述和申辩, 质量监督部门应当进行复核。

(5) 质量监督部门在作出行政处罚决定时, 应当书面告知被处罚人在一定期限内提起行政复议、行政诉讼等救济权利。

(6) 质量监督部门在处理决定作出之日起7日内, 将处罚决定书送达被处罚人。

查处依据

《中华人民共和国食品安全法》

第二十九条第一款 国家对食品生产经营实行许可制度。从事食品生产、食品流通、餐饮服务, 应当依法取得食品生产许可、食品流通许可、餐饮服务许可。

第八十四条 违反本法规定, 未经许可从事食品生产经营活动, 或者未经许可生产食品添加剂的, 由有关主管部门按照各自职责分工, 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。

《食品生产许可管理办法》

第三条 企业未取得食品生产许可, 不得从事食品生产活动。

第三十五条 违反本办法第三条、第十六条第二款、第十七条第二款、第十七条第三款、第三十条等规定, 或者已取得食品生产许可但被依法注销的, 按照《中华人民共和国食品安全法》第八十四条规定处罚。

相关说明

食品不同于普通商品, 直接关系着人身健康和生命财产安全。食品生产经营是一种特殊行业, 它要求从业者必须具备某些特殊条件。《行政许可法》规定, 对于直接涉及国家安全、公共安全、经济宏观调控、生态环境保护以及直接关系人身健康、生命财产安全等

特定活动，需要按照法定条件予以批准的事项，可以设定行政许可。《食品安全法》第29条明确规定，国家对食品生产经营实行许可制度。从事食品生产、食品流通、餐饮服务，应当依法取得食品生产许可、食品流通许可、餐饮服务许可。但取得食品生产许可的食品生产者在其生产场所销售其生产的食品，不需要取得食品流通的许可；取得餐饮服务许可的餐饮服务提供者在其餐饮服务场所出售其制作加工的食品，不需要取得食品生产和流通的许可；农民个人销售其自产的食用农产品，不需要取得食品流通的许可。

无论食品生产经营单位大小、经营类别与性质如何、有无独立法人资格，都须按照规定办理许可证和工商登记等事宜，才具有合法经营权，否则均属非法经营。

（一）食品概念及分类

1. 食品的定义

“民以食为天”。饮食是人类社会的第一需要。人类发展到一定阶段，吃饱穿暖不仅仅是个体生存需要，而上升为社会需要、经济需要、政治需要、发展需要。

一般而言，经口摄入人体、含有一定的营养物质的物品统称为食物。绝大多数食物需经加工方能食用，这种经加工后的食物称为食品。《食品法典》对食品的权威解释是：食品是指人们食用的所有加工、半加工或未加工过的物质，包括饲料、口香糖以及任何在“食品”加工生产或处理过程中使用的物质，但不包括化妆品、烟草或仅作药用的物质。我国《食品安全法》将食品定义为：食品，指各种供人食用或者饮用的成品和原料以及按照传统既是食品又是药品的物品，但是不包括以治疗为目的的物品。

“食以安为本”。食品通过消化道被人体消化吸收。有毒有害、不干净、不卫生的食品会使人发病、发生食物中毒或引起其他食源性疾患，有的可在人体蓄积产生慢性危害，有的甚至还可致人死亡。食品必须清洁，并且无毒、无害，才能保证食用者的安全。食品安全，成为消费者购买食品、消费食品的前提条件，成为生产者、销售者和餐饮经营者的行为准则。

2. 食品的分类

自然界中，食品的种类繁多，而且随着科技的进步和食品工业的发展，新的食品品种不断出现。依照不同的标准，食品有不同的分类。以下是几种主要的食品分类。

（1）依照食品是否经过加工分为原料食品和加工食品。

原料食品，是由农业种植业、养殖业提供的各种未经再加工的产品。按照不同的标准，原料食品又有不同的分类。按性质和来源不同可将原料食品分为四类：①动物性食品，如畜禽肉类、内脏，奶、蛋和水产食品；②植物性食品，如粮谷、油料、蔬菜、水果、薯类、硬果等；③微生物性食品，主要有木耳、银耳、猴头菇、蘑菇等；④矿物性食品，如各种矿泉水、盐等来源于非生物界的食品。按照生理生化特点和品质特征不同可将原料食品分为三类：①鲜活食品，包括蔬菜、水果、鲜蛋和水产活品等具有呼吸作用的新

鲜食品；②生鲜食品，包括鲜畜禽肉、鲜奶、水产鲜品等具有生物活性但不具备呼吸作用的新鲜食品；③粮谷类食品，包括小麦、大米、豆类、高粱等，该类食品水分含量很低，呼吸作用微弱。

加工食品，是指利用天然食品为原料而制取的各种精细食品和制品等，如糖、油、酒、罐头和各种制成品。为便于食品的贮存和人们的食用与消化、吸收，食物一般都要经过生产加工。在食品生产、加工或经营活动中，人和环境都会给食品造成有利或不利的影响，从而给人们食用过程带来这样或那样的问题。

(2) 依照食品营养成分含量不同分为蛋白质类食品、能量食品和蔬果类食品。

蛋白质类食品又可分为动物蛋白质类食品和植物蛋白类食品。动物食品富含大量蛋白质，除动物脂肪外大都属于蛋白质类食品。豆类食品等富含植物蛋白质，属于植物蛋白类食品。豆类等植物类蛋白食品中，除含有植物蛋白外，还含有植物脂肪、植物纤维、矿物质等。

能量食品是主要提供人体活动能量的食品。主要包括动物脂肪、植物油、酒类、谷类和薯类食品。其中谷类和薯类食品除含有糖类供给人体能量外，还含有植物蛋白质、膳食纤维、各种矿物质和维生素等。

蔬果类食品主要指蔬菜和各种水果，主要提供人体所需的膳食纤维、无机盐等多种矿物质和维生素C、胡萝卜素等营养物质。

(3) 按照食品质量安全程度可分为无公害农产品、绿色食品和有机食品。

无公害农产品，是指产地环境、生产过程和产品质量符合国家有关标准和规范的要求，经认证合格获得认证证书并允许使用无公害农产品标志的未经加工或者初加工的食用农产品。无公害农产品是在环境污染日益严重的情况下产生的，是指产地环境、生产过程和产品质量都没有被环境污染，产品中的重金属含量和残留农药（兽药）均符合规定的标准。

绿色食品，是指在特定的技术标准下生产和加工的产品，其特定的技术包括产地、环境质量标准、生产过程标准、产品标准、包装标准及其他相应标准。绿色食品比无公害农产品要求更严，食品安全程度更高。

有机食品，来自于生态良好的有机农业生产体系，农业生产过程中完全或基本不用化学农药、化肥、化学防腐剂等化学合成物质，也不用转基因技术。有机食品是一种真正源于自然的安全程度最高、营养品质最好的生态型食品，是安全程度最高的一类食品。

(4) 按照食品在膳食中的作用和比例分为主食和副食。

主食是指组成当地居民主要能量来源的食物。中国人的主食主要是谷类作物。例如大米、白面、玉米及其制品，有的地方薯类也是主食的一部分。

主食以外的食品一般统称为副食。主要包括肉类、蛋类、奶类、蔬菜、水果、酒、

糖、茶、调味品等

（二）食品安全监管体制

1. 各级人民政府

国务院设立食品安全委员会，其工作职责有：（1）分析食品安全形势，研究部署、统筹指导食品安全工作；（2）协调解决食品安全中的重大问题；（3）提出食品安全监督管理的重大政策措施；（4）国务院规定的其他职责。国务院食品安全委员会的日常工作由国务院卫生行政部门承担。

县级以上地方人民政府统一负责、领导、组织、协调本行政区域的食品安全监督管理工作，建立健全食品安全全程监督管理的工作机制；为食品安全监督管理工作提供保障；建立健全食品安全监督管理部门的协调配合机制；整合、完善食品安全信息网络，实现食品安全信息和食品检验机构等技术资源的共享；统一领导、指挥食品安全突发事件应对工作；完善、落实食品安全监督管理责任制，对食品安全监督管理部门进行评议、考核。

2. 卫生行政部门

《食品安全法》明确了卫生行政部门综合协调的职能和地位，规定国务院卫生行政部门承担食品安全综合协调职责，负责食品安全风险监测和评估、食品安全标准制定、食品安全信息公布、食品检验机构的资质认定条件和检验规范的制定，组织查处食品安全重大事故。

3. 产品质量监督部门

《食品安全法》规定食品生产加工执法主体为国家质量监督部门。国家质量监督检验检疫总局（以下简称“国家质检总局”）还同时负责进出口食品安全的监管。食品生产监督管理由国家和地方各级人民政府的产品质量监督部门负责

4. 工商行政管理部门

《食品安全法》规定食品流通环节的执法主体为工商行政管理部门，食品流通监督管理由国家和地方各级人民政府的工商行政管理部门负责。

5. 食品药品监督管理部门

《食品安全法》规定餐饮服务执法主体为食品药品监督管理部门。餐饮服务的监管由国家和地方各级人民政府的食品药品监督管理部门负责。

6. 农业行政部门

供食用的源于农业的初级产品（以下称“食用农产品”）的质量安全管理由农业部门负责。制定有关食用农产品的质量安全标准、公布食用农产品安全有关信息，应当遵守食品安全法的有关规定。转基因食品的安全管理，还应当遵守有关行政法规的规定。

（三）食品安全行政许可

1. 食品安全行政许可的定义