

行政执法指导书系

# 食品安全行政执法 办案指南

—— 54种食品安全违法行为认定与处罚

张永伟 / 编著

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

行政执法指导书系

# 食品安全行政执法 办案指南

—— 54种食品安全违法行为认定与处罚

张永伟 / 编著

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

## 图书在版编目(CIP)数据

食品安全行政执法办案指南:54种食品安全违法行为认定与处罚/张永伟编著. —北京:中国法制出版社,2009.3  
(行政执法指导书系)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 1069 - 4

I. 食… II. 张… III. 食品卫生 - 医药卫生管理 - 行政执法 - 中国 - 指南 IV. D922.16 - 62

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第026852号

策划编辑:罗莱娜

责任编辑:朱丹颖

封面设计:蒋怡

---

## 食品安全行政执法办案指南——54种食品安全违法行为认定与处罚

SHIPIN ANQUAN XINGZHENG ZHIFA BANAN ZHINAN ——54ZHONG SHIPIN ANQUAN WEIFA XINGWEI RENDING YU CHUFA

编著/张永伟

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/880×1230毫米32

印张/13.5 字数/266千

版次/2010年1月第1版

2010年1月第1次印刷

---

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 1069 - 4

定价:35.00元

北京西单横二条2号 邮政编码100031

传真:66031119

网址:<http://www.zgfs.com>

编辑部电话:66034985

市场营销部电话:66033393

邮购部电话:66033288

## 前 言

民以食为天。食品是人类最直接、最重要的消费品。食品质量安全状况是一个国家经济发展水平和人民生活质量的重要标志。阶段我国的食品安全状况不容乐观。自20世纪90年代以来,我国相继发生了“毒大米事件”、“毒猪油事件”、“苏丹红事件”、“有毒火腿事件”、“阜阳奶粉事件”、“三鹿奶粉事件”等。现因食品微生物污染、化学物质污染或随意添加化学物质引起的食物中毒或致死致残事件也时有发生。农业生产过程中农药、兽药、激素、抗生素的滥用导致食物中的过多残留,都成为近年来社会广泛关注的食品安全问题。

为保障食品安全,根据国情,我国先后颁布了《食品卫生法(试行)》、《食品卫生法》。2004年国务院发布了《关于进一步加强食品安全监管工作的决定》,按照一个监管环节由一个部门监管的原则,采取生产、流通和餐饮分段监管方式,明确了有关食品安全监管部门的职能和责任。

2009年2月28日,备受国人关注,历经四审的《食品安全法》,终于在十一届全国人大常委会第7次会议获得通过。2009年6月1日,《食品安全法》正式施行。《食品安全法》采用分段监管为主、品种监管为辅的食品安全监管体制,明确质量监督、工商行政管理和国家食品药品监督管理部门分别负责对食品生产、食品流通和餐饮服务活动的监督管理,使食品安全监管体制日益适应中国国情的现实需要,食品安全监管日益完善和优化。

法贵立更贵在实施。近年来严峻的食品安全形势表明，制定法律固然重要，但能否得到有效执行更为重要。保证食品安全，重要的是贯彻落实《食品安全法》，最重要的是负有食品安全监管职责的执法部门严格执法、依法监管，切实担负起维护人民生命健康的职责。以往食品安全事件的发生，尽管直接责任在于食品生产经营者，但食品安全监管不力、执法不严也是因素之一。如果监管部门能尽职尽责地履行食品安全监管职责，不法分子就不敢为了不法利润而肆意损害人民生命健康。

食品安全监督管理是一项政策性、法律性、专业性、规范性很强的执法活动。食品安全执法工作，关系着广大群众的消费安全与生命健康。专业、公正、高效、规范的食品安全执法活动对保障食品安全，促进《食品安全法》的贯彻实施，意义重大。只有培养和造就具有良好的政治素质、业务素质和法律素质的专业执法队伍，才能适应社会的需要，才能适应《食品安全法》执法的需要，才能适应时代的需要。一切成败在于人。政治素质和业务素质兼备，懂法、懂专业的食品安全执法人员是搞好食品安全行政执法的关键。

为指导食品安全执法和违法案件查处工作的开展，规范食品安全行政处罚行为，笔者对目前《食品安全法》及其配套规定进行了梳理，对相关违法行为的构成及其处罚以及相关知识进行了一一阐述。笔者认为，这些知识对每一位从事食品安全监督管理的执法人员都是非常有意义的。本书即为指导食品安全违法案件办理而编写。

本书的编写力求在以下三个方面有所创新。

第一，力求在食品安全法律知识和专业知识方面寻求结合与平衡。反映在形式上即表格和文字讲解相互结合。在将 54 种需

给予行政处罚的违法行为的行为概念、违法界定标准、证据规则、处罚标准、处罚机关、执法程序、法律依据，整合为 54 个简练、精到的表格的基础上，配以食品安全和食品卫生背景知识讲解与说明，以期充分展现食品安全执法政策法律性和专业技术性兼具的特点，达到两方面知识的融会贯通。

第二，在内容安排上按照食品生产经营过程将违法行为分为许可管理、禁止生产经营食品、食品采购、食品生产、食品经销与运输、餐饮服务、食品进出口、从业人员管理、食品安全事故、食品广告及其他等几部分内容，以期达到条理清晰、环节多而不乱的效果。这样也便于发挥食品安全法律的整体协调效应，对从事食品安全监管的质量监督、工商行政管理和食品药品监督管理部门均能起到指导和借鉴作用。

第三，本书有针对性地精选了部分典型处罚案例，以期对食品安全执法起到参考作用。可惜由于《食品安全法》刚刚实施，依据该法实施的处罚案例为数不多。书中多数案例采用了《食品卫生法（试行）》和《食品卫生法》实施过程中的处罚案例。读者可不必拘泥于法律规定的不同，重在了解案件发生与查处过程。

本书作者有 20 余年食品卫生监督管理执法实务和理论研究经历，近年笔耕不辍，不断有食品卫生、食品安全方面的著作和论文出版问世。在本书编写过程中很荣幸得到中国法制出版社领导和罗莱娜女士的大力支持，对此，一并表示诚挚的谢意。

希望本书的出版能对食品安全监督管理和违法案件查处起到指导和帮助作用，从而为提升我国的食品安全监督管理水平做出贡献。

张永伟

2009 年 12 月 20 日于邯郸

# 目 录

## 第一章 许可管理

- 一、未经许可擅自从事食品生产经营活动的行为/1
- 二、未经许可擅自从事食品添加剂生产的行为/18
- 三、食品生产经营条件发生变化后未采取整改措施等的行为/31
- 四、食品经营者未经许可，擅自改变许可事项的行为/37
- 五、食品经营者伪造、涂改、倒卖、出租、出借《食品流通许可证》，或者以其他形式非法转让《食品流通许可证》的行为/40
- 六、食品经营者隐瞒真实情况或者提交虚假材料申请或者取得食品流通许可的行为/43
- 七、食品经营者以欺骗、贿赂等不正当手段取得食品流通许可的行为/46

## 第二章 禁止生产经营食品

- 八、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/49
- 九、生产经营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/65

十、生产经营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/87

十一、经营腐败变质、油脂酸败、霉变生虫、污秽不洁、混有异物、掺假掺杂或者感官性状异常食品的行为/94

十二、经营病死、毒死或者死因不明的禽、畜、兽、水产动物肉类，或者生产经营病死、毒死或者死因不明的禽、畜、兽、水产动物肉类的制品的行为/104

十三、经营未经动物卫生监督机构检疫或者检疫不合格的肉类，或者生产经营未经检验或者检验不合格的肉类制品的行为/110

十四、经营超过保质期食品的行为/119

十五、生产经营国家为防病等特殊需要明令禁止生产经营的食品的行为/124

十六、经营被包装材料、容器、运输工具等污染的食品的行为/128

十七、生产经营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/139

### 第三章 食品采购

十八、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/150
- 十九、食品生产经营者进货时未查验许可证和相关证明文件的行为/162
- 二十、餐饮服务提供者未制定、实施原料采购控制要求的行为/165

#### 第四章 食品生产

- 二十一、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/170
- 二十二、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/178
- 二十三、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/186
- 二十四、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/192
- 二十五、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/199
- 二十六、食品生产企业未建立、执行食品安全管理制度的行为/202
- 二十七、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/208
- 二十八、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/213

## 第五章 食品经营与运输

- 二十九、食品经营企业未建立并遵守查验记录制度的行为/217
- 三十、食品经营者未按规定要求贮存、销售食品或者清理库存食品的行为/222
- 三十一、从事食品批发业务的经营企业未记录、保存销售信息或者保留销售票据的行为/230
- 三十二、集中交易市场的开办者、柜台出租者、展销会的举办者允许未取得许可的食品经营者进入市场销售食品，或者未履行检查、报告等义务的行为/234
- 三十三、食品生产经营者未按照要求进行食品运输的行为/240
- 三十四、食品经营者未主动向消费者提供销售凭证，或者拒不履行不符合食品安全标准的食品更换、退货等义务的行为/244
- 三十五、食品经营者拒绝工商行政管理机关依法开展监督检查的行为/247
- 三十六、从事批发业务的食品经营企业没有向购货者开具销售票据或者清单的行为/250
- 三十七、食品集中交易市场的开办者、食品经营柜台的出租者和食品展销会的举办者没有建立食品经营者档案、记载市场内食品经营者的基本情况、主要进货渠道、经营品种、品牌和供货商状况等信息；没有设置食品

信息公示媒介，及时公开市场内或者行政机关公布的相关食品信息的行为/253

## 第六章 餐饮服务

三十八、餐饮服务提供者未检查待加工的食品及原料，或者发现有腐败变质或者其他感官性状异常仍加工、使用的行为/257

三十九、餐饮服务提供企业未定期维护、清洗、校验设施、设备的行为/261

四十、餐饮服务提供者未对餐具、饮具进行清洗、消毒，或者使用未经清洗和消毒的餐具、饮具的行为/264

## 第七章 食品进出口

四十一、进口不符合食品安全国家标准食品的行为/269

四十二、进口尚无食品安全国家标准的食品，或者首次进口食品添加剂新品种、食品相关产品新品种，未经过安全性评估的行为/275

四十三、从事出口业务的出口食品生产企业和出口食品原料种植、养殖场未向国家出入境检验检疫部门备案等的行为/280

四十四、进口商未建立并遵守食品进口和销售记录制度的行为/284

四十五、进口食品添加剂不符合规定要求的行为/287

## 第八章 从业人员管理

四十六、食品生产经营者安排患有职业禁忌疾病的

- 人员从事接触直接入口食品工作的行为/291
- 四十七、食品生产经营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/300
- 四十八、食品经营者聘用未取得健康证明的人员从事食品经营的行为/304

## 第九章 食品安全事故

- 四十九、食品生产经营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/307
- 五十、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/313
- 五十一、医疗机构未报告食源性疾病病人、食物中毒病人，或者疑似食源性疾病病人、疑似食物中毒病人的行为/317

## 第十章 食品广告及其他

- 五十二、在广告中对食品质量作虚假宣传，欺骗消费者的行为/321
- 五十三、食品生产经营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/329
- 五十四、食品生产经营者在食品中添加药品的行为/336

## 附录

- 中华人民共和国食品安全法 ..... /341  
(2009年2月28日)

中华人民共和国食品安全法实施条例 .....	/370
(2009年7月20日)	
流通环节食品安全监督管理办法 .....	/386
(2009年7月30日)	
食品流通许可证管理办法 .....	/401
(2009年7月30日)	
食品标识管理规定 .....	/412
(2009年10月22日)	

# 第一章 许可管理

## 一、未经许可擅自从事食品生产经营活动的行为

行为概念	食品生产、食品流通、餐饮服务经营者未经许可，擅自从事食品生产、经营或餐饮服务的行为。	
违法界定标准	(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、经营或餐饮服务行为的单位或个人。 (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款规定，未经许可擅自从事食品生产、经营或餐饮服务的行为。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；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；农民个人销售其自产的食用农产品三种情况除外。	
证据规则	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。

食品安全行政执法办案指南

证据规则	客观方面证据	<p>(1) 已经实施并客观存在未经许可擅自从事食品生产、经营或餐饮服务的行为的证据；</p> <p>(2) 存在违法所得及违法所得数额的证据；</p> <p>(3) 违法生产经营食品及数量的证据；</p> <p>(4) 违法生产经营食品使用的工具、设备、原料等物品证据；</p> <p>(5) 违法生产经营食品货值金额的证据。</p>
	量罚方面证据	<p>(1) 免于处罚的证据：未经许可擅自从事食品生产经营违法行为为轻微并及时纠正，没有造成危害后果的证据。</p> <p>(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经营活动违法行为为危害后果的证据；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经营活动违法行为存在其他情节较轻情形的证据。</p> <p>(3) 从重行政处罚的证据：未经许可擅自从事食品生产经营活动造成食品安全事故等严重后果的证据。</p>
处罚标准	<p>没收违法所得、违法生产经营的食品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。</p>	
处罚机关	<p>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；工商行政管理部门负责未经许可擅自从事食品经销违法行为行政处罚；食品药品监督管理部门负责未经许可擅自从事餐饮服务违法行为行政处罚。</p>	
执法程序	<p>(1) 食品安全监督管理部门发现有关单位或个人有未经许可擅自从事食品生产、经营或餐饮服务的行为，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。</p> <p>(2) 食品安全监督管理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。</p> <p>(3) 食品安全监督管理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。</p> <p>(4) 对违法单位或个人提出的陈述和申辩，食品安全监督管理部门应当进行复核。</p>	

<p>执法程序</p>	<p>(5) 食品安全监督管理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有权提起行政复议、行政诉讼等救济权利。</p> <p>(6) 食品安全监督管理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。</p>
<p>法律依据</p>	<p><b>《食品安全法》</b></p> <p><b>第二十九条第一款</b> 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。</p> <p><b>第八十四条</b> 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。</p>

食品不同于普通商品，直接关系到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，