

食品药品与环境犯罪防治系列

总主编 李春雷



# The Theory and Practice

of Cohesive Mechanism between

Administrative Enforcement of Law and Criminal Justice

Concerning Food Safety

---

## 食品安全行刑衔接 机制的理论与实践

张伟珂 / 著



法律出版社  
LAW PRESS · CHINA

本书是中国人民公安大学基本科研业务费领军人才项目、李春雷教授主持的《食品安全战略框架下食品犯罪防控体系建设研究》（项目编号2016JKF01101）的研究成果

食品药品与环境犯罪防治系列

总主编 李春雷

The Theory and Practice  
of Cohesive Mechanism between Administrative Enforcement  
of Law and Criminal Justice Concerning Food Safety

# 食品安全行刑衔接 机制的理论与实践

张伟珂 / 著



法律出版社  
LAW PRESS · CHINA

## 图书在版编目(CIP)数据

食品安全行刑衔接机制的理论与实践 / 张伟珂著

—北京:法律出版社,2017

ISBN 978 - 7 - 5197 - 1491 - 8

I. ①食… II. ①张… III. ①食品安全—刑法—研究—中国 IV. ①D924.334

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 253817 号

食品安全行刑衔接机制的理论与实践  
SHIPIN ANQUAN XINGXING XIANJIE JIZHI DE  
LILUN YU SHIJIAN

张伟珂 著

策划编辑 李 群  
责任编辑 李 群 李 璐  
装帧设计 汪奇峰

出版 法律出版社  
总发行 中国法律图书有限公司  
经销 新华书店  
印刷 北京京华虎彩印刷有限公司  
责任印制 胡晓雅

编辑统筹 法律应用·大众读物出版第一分社  
开本 720 毫米×960 毫米 1/16  
印张 19.75  
字数 290 千  
版本 2017 年 11 月第 1 版  
印次 2017 年 11 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85330678

重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636

深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 1491 - 8

定价:49.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

本书受中国法学会项目  
《行政执法与刑事司法衔接问题研究——以行政执法与刑事侦查衔接为重点》  
(编号CLS2015C49) 资助

## 总 序

中国传统文化中从来不乏对民生的重视与思考。上至《贞观政要》中所阐释的“国以人为本,人以衣食为本”的政治思想,下至《汉书》中所表达的“王者以民人为天,而民人以食为天”的治国之道,在这一领域的诸多探讨中,百姓饮食始终是当政者乃至传统知识分子不曾忽略的重要内容。相应地,如何确保食品安全,也成为历朝政治文化中不可忽视的重要问题,直到今天更是如此。当然,当前我们所关注的食品问题,早已不是“四海无闲田,农夫犹饿死”的传统数量安全风险,而是如何保障“舌尖上”的质量安全与营养合理这一新问题。尤其近年来频繁曝光的食品安全事件,更使我们深切感受到食品安全问题的重要性和紧迫性。为此,作为长期关注公共安全领域犯罪防控的学者,我近年将学术研究的重点放在了食品安全领域。同时,考虑到药品安全在社会发展中日益凸显的现实地位,于是带领几位志同道合的学术同仁依托中国人民公安大学犯罪学学院,在学院内部成立了专门的食物药品安全犯罪研究中心。

自2013年以来,食物药品安全犯罪研究团队先后承担了国家食物药品监管总局《新时期我国食药安全监督与稽查重大疑难问题研究》《食物药品安全行政执法与刑事司法衔接机制研究》等重大课题、中国法学会部级课题《行政执法与刑事司法衔接问题研究——以行政执法与刑事侦查衔接为重点》以及中央高校基本科研业务费专项资金资助的《现阶段我国食物药品犯罪防治研究》《“食品安全战略”框架下食物犯罪防控体系建设研究》等重大项目,协助公安部、国家食物药品监管总局等有关部委,高质量完成了《食物药品行政执法与刑事司法衔接工作办法》等规范性文件的起草工作。2016年4月27日,经中国人民公

安大学党委会研究决定,犯罪学学院“食品药品犯罪研究中心”升格为中国人民公安大学“食品药品与环境犯罪研究中心”,由我担任中心主任。该研究中心是中国人民公安大学正式设立的研究机构,主要研究领域为危害食品药品安全犯罪与破坏环境犯罪的防范与治理。中心成立以后,为了推动全国食品药品安全治理的协同发展,分别于2016年4月、2017年7月举办了全国性食品药品安全保护论坛,广泛邀请全国公安机关、食品药品监管部门以及检察机关和代表性的食品药品企业、事业单位组织及业内学者,共同探讨食品药品安全的社会治理。毕竟,食品药品安全和环境保护关乎国计民生,是一项长期的系统性、综合性的任务,并非任何一个国家机关、社会组织所能独立解决的社会问题。

也正是基于此,多年来,我们始终秉持“关注实践、注重实效”的研究理念,坚持理论研究与社会实践相结合,坚持理论探讨与实务研究并重,推动研究成果的实践转化,竭力为国家在危害食品药品与环境安全犯罪治理方面建言献策,贡献自己的一份微薄之力。为此,本中心特地推出“食品药品与环境犯罪防治系列”,由本人忝任总主编。本系列丛书的选题主要围绕危害食品安全、药品安全以及环境安全犯罪的防控与治理;在形式上,既可以是专题著作,也可以是研讨文集,还包括国外、境外相关领域的翻译作品。丛书作者以本中心专兼职研究人员为主,并向国内外专注该领域的专家学者开放,以期推动学术理论、法律实务的充分交流与探讨。作为丛书的总主编,真诚希望我们能够推出主题鲜明、内容广泛、研究深入、视野开阔的研究成果,不仅能够使危害食品药品与环境安全犯罪的理论研究得到更加系统、全面的探讨,而且可以推动学术研究成果积极向行政执法、刑事司法实践转化,为配合国家有关部门推动食品安全战略,依法保障药品安全和环境安全提供充分的理论准备,并为之创造良好的社会共治氛围。

通过近年在本领域的研究和实地调研,我深刻感受到一线执法人员在当前食品、药品与环境安全保障机制不健全的情况下防控犯罪所付出的艰辛和努力,更深切意识到理论研究者所担负的提升学术成果实践效果的公共责任。

## 强化学术理论研究 扎实制度改革基础

——张伟珂博士《食品安全行刑衔接机制的理论与实践》序

2016年3月,《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》发布,其中明确提出“实施食品安全战略,完善食品安全法规制度”。作为多年关注食品安全问题的研究人员,2016年6月,我积极向学校申请并承担了中国人民公安大学基本科研业务费支持的领军人才项目《“食品安全战略”框架下食品犯罪防控体系建设研究》,希望能够以总体国家安全观来统领食品安全战略研究,从政治安全、文化安全、社会安全、经济安全等不同角度思考研究食品安全战略,为国家食品安全战略的构建建言献策。毕竟,从社会问题上升到国家安全战略,既表明国家层面对食品安全问题的高度重视,也给我们改善并健全食品安全保障机制提供了良好机遇。我一直认为,当今我们所面临的食品安全问题,不仅仅是行政监管模式的问题,还包括了社会行业自律、法律体系完善等多个方面。因此,从食品安全战略的视角来探讨食品犯罪防控体系建设,是一个系统性工程;当然,我也深知,这一宏大工程远非一个科研项目所能全部应对。为此,我和食品安全犯罪研究团队的诸位学术同仁积极商议,在前期充分调研与理论准备的基础上,系统构思课题的重要研究内容与模块。本书正是该项目子课题“食品犯罪防控的法律制度完善问题研究”阶段性研究成果。

食品安全防控的特殊性在于行政监管与刑事治理不可偏废其一,应当充分协调合作,形成执法合力。然而,从实践调研来看,生产、销售伪劣食品、药品犯罪猖獗,与食品安全法律监管机制不健全有重要关系。虽然我们对行政执法与刑事司法衔接机制已经有了十多年的规范发展,但客观上行刑衔接制度仍处于

起步阶段,实践中经常出现的案件移送与协作障碍进而表现出的“肠梗阻”现象值得我们警惕并深刻反思。因此,要消除这一困境,不仅仅是观念上要重视,更重要的是要建立健全完善的保障机制,消除不同权力运行过程中的隔阂与冲突。这就需要我们强化理论研究并为执法实践的发展、完善提供学术论证。就此而言,张伟珂博士所完成的《食品安全行刑衔接机制的理论与实践》可谓适时之作,正是对当前食品安全行政执法与刑事司法衔接机制的深入审视与探讨。应当说,伟珂博士的这本论著,其中的大多数问题和解决的思路都是我们在长期的调研、交流中多次探讨过的,他的许多观点我都很了解熟悉。通篇来看,本书有两大特点:一是理论与实践探讨相结合。食品安全领域的行政执法与刑事司法衔接不仅是实践问题,还是理论问题。案件移送少、证据转化难等实践困境的背后实际上是我们未能为行刑衔接提供强有力的理论支持从而及时完善法律法规。从这个角度来看,本书从权力扩张、刑事政策的视野来研究行刑衔接机制不失为一种好的探索。毕竟行刑衔接机制在本质上是为了实现犯罪治理目标而对行政权与司法权的规划与重构,缺乏权力层面的宏观分析,难以为实践改革提供充分的学术支撑。二是宏观视野与微观问题相融合。行刑衔接机制涉及公安机关提前介入、案件移送、证据转化、检验检测和涉案物品处置等关键节点问题,这些看似微观的问题不能得到及时解决,就无法实现行政执法与刑事司法的无缝衔接。因此,本书抓住了食品安全行刑衔接运行中的突出问题、节点问题,但作者并没有就事论事,而是深入探讨影响这些微观问题的宏观背景:现状、政策与权力。这种宏观与微观相结合的研究方法,不仅使宏观问题具体化,而且提高了微观问题的研究深度,也使本书所进行的研究更具实践意义。

总体来看,本书偏向实务性探讨,但仍然可以从中看到作者长期学术锻炼所积累的理论功底。当然,客观而言,面对行政执法与刑事司法衔接这样一个内涵丰富的宏大课题,一本专著不足以说明其全部的问题,甚至对于实践中较为重要的一些内容如涉案物品处置等,本书也未进行深入分析,个中观点也存在诸多值得商榷之处。不过,“学然后知不足,教然后知困”,这些问题不会影响



本书所饱含的学术思考,我也相信这些问题会使伟珂博士在以后的学术研究中更加贴近实践、深入实务。我和伟珂博士相识多年,在食品安全问题研究中也形成了共同的学术爱好,我十分赞同他在后记中提到的“人生交契无老少,论交何必先同调”,这也正是我们多年来能够在食品药品犯罪研究平台上共同发展的真实写照,也期待他能够在以后的科研教学工作中取得更多富有实践性的学术成果。

中国人民公安大学食品药品与环境犯罪研究中心主任

李春雷

2017年9月

## 前 言

行政执法与刑事司法衔接机制,一直都是法学理论研究中的热点领域。许多学者也对这一领域进行了颇有成效的研究、探索,为行政执法与刑事司法衔接提供丰富的理论支持。当然,从既往的研究成果来看,学者们在分析行刑衔接机制的实践状况与改革路径时更加侧重于理论方面,并且在理论研究的深度、广度上很好地融合刑事法和行政法发展的研究成果,这其中尤以行政犯罪理论以及行刑证据转化规则等程序性规范方面的研究最为丰富。然而,笔者从近年来的行刑衔接的执法调研中发现,这些理论成果并没有充分地转化为实际效益。从实践来看,除了现行法律制度不健全的原因外,也有一些问题是因对现行规范理解不一致而造成的;这既包括刑法层面的规范问题,也包括证据认定等程序性问题。即便多年来在公安部等部委层面以推动司法实践为根本导向,力求解决实践中的突出问题,但是现行法律规范的不完善乃至制度的缺失,使长期存在的影响行政执法与刑事司法衔接的问题难以从根本上得到解决,尤其是参与拟定《食品药品行政执法与刑事司法衔接工作办法》的过程中,笔者更加深切地体会行刑衔接问题的复杂性、专业性,以及理论研究与司法实践的距离。

基于上述原因,本书以实践分析为出发点,围绕食品安全领域行刑衔接机制运行中存在的突出问题,从理论与实践两个层面展开探讨。本书分为上、下两篇,上篇分别从执法实践、刑事政策、权力扩张等宏观角度分析食品安全行刑衔接机制的理论问题;下篇围绕行刑衔接机制中争议最为集中的移送制度、证据制度和监督制度等具体内容进行分析。因此,上篇侧重于食品安全行刑衔接

的基础理论研究,下篇以食品安全行刑衔接机制具体应用问题为主要研究对象。

第一章围绕食品安全领域行政执法与刑事司法衔接机制的运行状况,分析了行政执法与刑事司法立法与实践的发展和存在的问题,并对行刑衔接机制的系统结构进行了梳理分析,提出了影响行刑衔接机制的主要因素,并就行刑衔接改革发展的基本框架进行了分析。第二章从刑事政策的视角,分析了行刑衔接机制与刑事政策的关系及后者对前者的影响。一直以来,刑事政策都是我们进行犯罪治理与惩治的主要依据,但是在行刑衔接领域却鲜有关于刑事政策的探讨。在笔者看来,以犯罪治理为目的的刑事政策和行刑衔接机制的运行目标是一致的,两者都是为了确保犯罪能够得到有效控制,实现社会运行的安全与稳定。因此,从食品安全刑事政策的视角来研判行刑衔接机制的运行状况,有助于我们更加全面系统地探讨行政机关移送涉嫌犯罪案件中存在的问题,进而提出行刑衔接机制的改革与完善思路。第三章以权力扩张为视角,对行政权和犯罪圈不断扩张对食品安全监管的影响,提出行政执法与刑事司法中存在的问题。如何理顺行政执法与刑事司法之间的关系,建立协调统一、科学规范的食品安全行政监管和刑事司法规则,对于提高犯罪治理的效率具有重要影响,也关系着行刑衔接机制运行的实际效果。总体而言,上篇通过对食品安全行刑衔接机制基础问题的梳理,意图探寻影响行刑衔接机制运行中的突出问题,并为完善行刑衔接机制的具体内容提供理论支撑。

食品安全行政执法与刑事司法衔接机制包括了食品药品监管部门向公安机关移送涉嫌犯罪的案件、线索,也包括了公安机关、检察机关、审判机关将所发现的仅涉嫌行政违法的案件逆向移送食品药品监管部门。不过,考虑到实践中涉嫌犯罪案件移送是行刑衔接机制的重点内容,也是执法、司法部门关注的重点,并且是问题最为集中的地方,因此,本书关于行刑衔接具体问题的研究集中在了食品药品监管部门向公安机关移送涉嫌犯罪案件、线索这个单一向上。第四章的主要对象就是食品安全行刑衔接机制中的核心问题即移送制度,主要从涉嫌犯罪案件移送和涉嫌犯罪线索移送两个方面进行分析。本章结合

笔者在调研中发现的食品安全领域犯罪案件移送、线索移送的突出问题,对涉嫌犯罪案件移送、线索移送的条件、程序以及证据材料等作了探讨。第五章以食品安全行刑衔接机制中的证据制度为主要研究内容。没有合理、科学的证据规则,不仅会影响犯罪惩治的效果,而且是行刑衔接顺畅运行的极大障碍。因此,本部分针对实践中争议较大的行刑证据转化规则、涉案食品的危险性证明以及大宗涉案物品的抽检规则等进行了系统分析。第六章主要围绕食品安全行刑衔接机制中的监督制度进行研究。行刑衔接机制运行不畅,与我们尚未构建有效的监督机制不无关系,尤其是行政执法监督和刑事受案监督的缺位,难以从根本上改变行刑衔接机制的监督困境。为此,本章选择信息共享机制和检察监督制度两条主线,结合近年来地方部门在这两个领域的实践探索,提供完善行刑衔接机制监督制度的具体路径和条件。

危害食品安全犯罪治理需要不断强化社会共治,提高社会监管的效率。其中,作为主要监管主体的食品药品监管部门和公安机关是否能够通力协作,构建良好的合作机制打击危害食品安全犯罪,取决于我们能够构建顺畅的食品安全行刑衔接制度。因此,不断丰富该领域的研究,为行政执法与刑事司法法律规范完善提供坚实的理论支撑,是学者们的重要使命。也正是基于此,考虑到食品安全法新增加了对严重危害食品安全的违法行为可以适用行政拘留,在本书的附录中,笔者将关于危害食品安全违法行为适用行政拘留的一些思考收录在内,以期使食品安全法、行政处罚法、刑法等关系到食品安全的重要规范能够更加融合、衔接,从“一体化”的思维建构更加严密的食品安全法律保障体系。

## 缩略语表

1. 本书中,法律、法规等规范性文件名称一律使用简称,如《中华人民共和国食品安全法》,简称为《食品安全法》。

2. 其他规范性文件简称如下:

序号	文件全部	文件简称	文号
1	国务院《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》	《国务院 310 号令》	国务院令 第 310 号
2	公安部《公安机关办理刑事案件程序规定》	《公安刑事程序规定》	公安部令 第 127 号
3	最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国刑事诉讼法〉的解释》	《刑事诉讼法解释》	法释[2012]21 号
4	最高人民检察院《人民检察院刑事诉讼规则(试行)》	《检察诉讼规则》	高检发释字[2012]2 号
5	食品药品监管总局、公安部、最高人民法院、最高人民检察院、国务院食品安全办《食品药品行政执法与刑事司法衔接工作办法》	《工作办法》	食药监稽[2015]271 号
6	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》	《食品解释》	法释[2013]12 号
7	全国人民代表大会常务委员会《关于惩治生产、销售伪劣商品犯罪的决定》	《决定》	主席令 第七号

续表

序号	文件全部	文件简称	文号
8	国家卫生计生委等5部门《关于调整含铝食品添加剂使用规定的公告》	《五部委公告》	2014年第8号
9	全国人民代表大会常务委员会《关于司法鉴定管理问题的决定》	《司法鉴定决定》	主席令第二十五号
10	最高人民法院、最高人民检察院《关于办理危害药品安全刑事案件适用法律若干问题的解释》	《药品解释》	法释[2014]14号
11	《全国法院审理金融犯罪案件工作座谈会纪要》	《纪要》	法[2001]8号

# 目 录

## 上篇 | 食品安全行刑衔接机制基础问题

<b>第一章 食品安全行刑衔接机制的实践状况</b> .....	3
一、食品安全行刑衔接机制的基本问题 .....	4
(一) 食品安全行刑衔接机制的基础理论 .....	4
(二) 食品安全行刑衔接机制的结构框架 .....	14
二、食品安全行刑衔接机制立法述评 .....	22
(一) 食品安全行刑衔接机制立法发展 .....	23
(二) 食品安全行刑衔接机制立法评析 .....	30
三、食品安全行刑衔接机制实践评析 .....	36
(一) 食品安全行刑衔接机制的实践状况 .....	36
(二) 食品安全行刑衔接机制的现状分析 .....	42
<b>第二章 刑事政策视野下食品安全行刑衔接机制</b> .....	50
一、风险与挑战:食品安全刑事政策的现实选择 .....	50
(一) 食品安全的社会现实:风险与挑战 .....	51
(二) 食品安全的刑事政策:从严惩治 .....	58
二、刑事政策视野下食品安全行刑衔接机制的现实困境 .....	66
(一) 案件移送环节的标准与内容影响刑事政策的实现 .....	67
(二) 行刑证据衔接的有效与规范影响刑事政策的实现 .....	72
(三) 提前介入制度的规范与完善影响刑事政策的实现 .....	74

三、刑事政策视野下食品安全行刑衔接机制的发展要求 .....	76
(一) 从严惩治刑事政策对行刑衔接的要求 .....	76
(二) 从严惩治刑事政策在行刑衔接中的贯彻 .....	78
<b>第三章 权力扩张背景下的食品安全行刑衔接机制 .....</b>	<b>85</b>
一、行政权扩张背景下的食品安全行政违法行为 .....	85
(一) 食品安全行政执法权扩张的现实基础 .....	86
(二) 食品安全监管行政权扩张的实现方式 .....	89
(三) 行政权扩张对危害食品安全违法行为的影响 .....	93
二、犯罪圈扩大背景下的食品安全刑事不法行为 .....	97
(一) 危害食品安全犯罪规范修订 .....	98
(二) 危害食品安全犯罪规范述评 .....	104
三、权力扩张与行刑衔接规范思维的时代转型 .....	111
(一) 二元立法模式下危害食品安全犯罪惩治的实践困境 .....	111
(二) 行政犯罪的双重属性: 犯罪规制的盲点所在 .....	119
(三) 危害食品安全犯罪治理的一体化思维及实践 .....	125

## 下篇 | 食品安全行刑衔接机制制度问题

<b>第四章 食品安全行刑衔接机制之移送制度 .....</b>	<b>137</b>
一、涉嫌危害食品安全犯罪线索移送制度 .....	138
(一) 涉嫌危害食品安全犯罪线索移送制度的规范分析 .....	138
(二) 行刑衔接机制中公安机关提前介入规则的实践分析 .....	143
二、涉嫌危害食品安全犯罪案件移送制度 .....	149
(一) 关于涉嫌犯罪案件移送的规范评析 .....	149
(二) 涉嫌危害食品安全犯罪案件的移送条件 .....	152
(三) 涉嫌危害食品安全犯罪案件的移送标准 .....	157
(四) 涉嫌危害食品安全犯罪案件移送的材料 .....	160



<b>第五章 食品安全行刑衔接机制之证据制度</b> .....	168
一、食品安全领域行刑衔接机制中的证据转化 .....	168
(一)行刑衔接机制中证据转化的基本问题 .....	169
(二)行刑衔接机制中证据转化的具体方式 .....	172
(三)食品安全领域行刑证据转化的审查 .....	178
二、移送涉嫌犯罪案件中食品危险性的证明问题 .....	181
(一)涉案食品危险性证明的基本原则 .....	181
(二)涉案食品危险性证据的证明规则 .....	185
(三)涉案食品危险性证据的实现路径 .....	191
三、危害食品安全犯罪涉案食品检验检测问题 .....	197
(一)行刑衔接机制中食品安全标准的现实状况 .....	197
(二)食品安全标准缺失与涉嫌犯罪案件移送 .....	201
(三)抽样检验结论的效力问题 .....	204
<b>第六章 食品安全行刑衔接机制之监督制度</b> .....	212
一、食品安全行刑衔接中的信息共享 .....	212
(一)信息共享机制的实践价值 .....	213
(二)信息共享机制的发展状况 .....	220
(三)信息共享机制的改革完善 .....	230
二、食品安全行刑衔接中的检察监督 .....	238
(一)食品安全行刑衔接机制中检察监督的实践状况 .....	239
(二)食品安全行政执法监督与受案监督的现状分析 .....	246
(三)食品安全行刑衔接中的检察监督机制的完善 .....	252
<b>附录 危害食品安全违法行为行政拘留的适用问题</b> .....	259
<b>后 记</b> .....	296