

SHIPIN ANQUAN ANJIAN CHACHU DE  
FALÜ SHIYONG JI  
ANLI PINGXI

# 食品安全 案件查处的 法律适用及 案例评析

王瑞萍 著

中國工商出版社

# 食品安全案件查处的法律适用 及案例评析

王瑞萍

---

中国工商出版社

责任编辑：权燕子

封面设计：纺印图文

### 图书在版编目(CIP)数据

食品安全案件查处的法律适用及案例评析/王瑞萍著. —北京：  
中国工商出版社, 2011. 10

ISBN 978 - 7 - 80215 - 478 - 0

I. ①食… II. ①王… III. ①食品卫生法—法律适用—中国  
②食品卫生法—案例—分析—中国 IV. ①D922. 165

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 218778 号

书名/食品安全案件查处的法律适用及案例评析  
著者/王瑞萍

---

出版·发行/中国工商出版社

经销/新华书店

印刷/北京华正印刷有限公司

开本/787 毫米 × 1029 毫米 1/16 印张/17. 625 字数/214 千字

版本/2011 年 10 月第 1 版 2011 年 10 月第 1 次印刷

---

地址/北京市丰台区花乡育芳园东里 23 号(100070)

电话/(010)63730074, 83670785 电子邮箱/zggschs@163. com

出版声明/版权所有, 侵权必究

---

书号: ISBN 978 - 7 - 80215 - 478 - 0/D · 391

定价: 39. 00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

# 目 录

<b>第一章 《食品安全法》解读</b> .....	(1)
第一节 食品安全监管的基本问题 .....	(3)
第二节 《食品安全法》规制的范围 .....	(16)
第三节 经营者义务 .....	(22)
第四节 工商部门的职责与职权 .....	(27)
<b>第二章 食品安全案件查处的法律适用</b> .....	(31)
第一节 基本问题 .....	(33)
第二节 常见食品安全违法行为的法律适用分析 .....	(36)
<b>第三章 查验食品标签标识与违法行为查处</b> .....	(61)
第一节 概述 .....	(63)
第二节 预包装食品 .....	(64)
第三节 散装食品、进口食品、食品添加剂、声称保健品 ...	(78)
第四节 特殊食品的标识要求 .....	(84)
第五节 食品包装材料 .....	(99)
第六节 其他专项 .....	(105)
第七节 集贸市场和街头食品检查 .....	(111)
<b>第四章 当前食品安全监管的焦点问题</b> .....	(123)
第一节 “食品流通许可证”发放的若干问题 .....	(125)
第二节 食品添加剂监管若干问题 .....	(133)

<b>第五章 案例评析</b> .....	(141)
第一节 食品安全案件 .....	(143)
第二节 与食品有关的其他案件 .....	(169)
<b>第六章 操作练习</b> .....	(183)
第一节 基本知识 80 问 .....	(185)
第二节 疑难问题解答 .....	(208)
<b>附录 1 食品安全法</b> .....	(231)
<b>附录 2 卫生部网站 ( www. moh. gov. cn ) 和农业部网站     ( www. moa. gov. cn ) 公布 151 种食品和饲料中     非法添加名单</b> .....	(259)
<b>后记</b> .....	(276)

## 第一章

# 《食品安全法》解读



首先说明一点,食品安全监管所涉及的问题仅指“与食品安全有关或相关”的问题。关于食品生产经营企业的主体监管、商标维权、广告监管、公平交易竞争、消保维权等方面的问题,不在本书涉及范围内,而“食品案件”的范围显然广于“食品安全案件”。

## 第一节 食品安全监管的基本问题

### 一、食品安全监管的法律体系

搞清楚食品安全监管的法律体系,是依法做好食品安全监管的基础和前提。

食品安全监管的法律体系分为三个层面:

1. 法律层面:主要有《食品安全法》、《产品质量法》、《农产品质量安全法》。

2. 法规层面:最高法律效力层级的是《国务院关于加强食品等产品质量监督管理的特别规定》(以下简称《特别规定》),还有其他若干专项法规,包括《生猪屠宰管理条例》、《盐业管理条例》、《食盐专营办法》、《食盐加碘消除碘缺乏危害管理条例》、《糖料管理暂行办法》、《乳品质量安全监督管理条例》、《工业产品质量责任条例》、《工业产品生产许可证管理条例》等。

3. 规章层面:包括国务院卫生、质检、农业、环保、工商等行政部门颁布的规章和联合规章,还包括地方法规和政府规章,如《河北省流通环节食品质量安全监督管理暂行规定》、《河北省农产品市场准入办法》。



## 二、食品安全监管的几个基本概念

### (一)“食品安全”的概念

#### 1. 食品安全的含义

学习“食品安全”的概念,是为了了解什么问题属于“食品安全”问题,掌握哪些内容属于食品安全监管的范围。

《食品安全法》第九十九条第二款规定:“食品安全,指食品无毒、无害,符合应当有的营养要求,对人体健康不造成任何急性、亚急性或者慢性危害。”

这一定义强调了三点:

(1) 强调了结果,即危害问题。危害的种类有三,即急性、亚急性、慢性危害。

(2) 强调了引发危害的因素,这些因素是食品有毒、有害、不符合应当有的营养要求。

(3) 这种危害的对象是人体健康。

此外需要强调的一点:食品安全具有公众性,这一认识是根据世界卫生组织(WHO)的定义,食品安全(food safety)是指“食物中有毒、有害物质对人体健康影响的公共卫生问题”得出的。

#### 2. 食品卫生、食品质量、食品安全的区别

食品卫生:强调的是卫生标准,卫生标准一般与致病菌有关,所引发的一般为疾源性食品安全事故。

食品质量:强调的是性能标准,与能否实现应有的食品功能为判别标准,婴幼儿食品应当含有的营养成分与含量不达标,属于典型的质量问题。

食品安全:强调的是安全标准,安全既有卫生问题,也包含质量问题,还包括污染问题,如农药、重金属残留等(但不要理解成食品安全

问题是卫生问题与质量问题,再加上污染问题的总和)。就食品添加剂来说,是非法添加和滥用问题,滥用又分为超范围和过量使用等。(具体内容参见《食品安全法》第二十条)

因此,“安全”比“卫生”、“质量”的范围有所扩大。就食品安全概念对工商监管的影响,比较食品卫生、食品质量监管,其监管的范围扩大,内容增多,任务加重。

## (二) 食品流通的概念界定

2008年国务院“三定”方案将“加强流通环节食品安全监督管理”划定为工商行政管理部门的职责,《食品安全法》第四条又再次明确,流通环节的食品安全由工商部门实施监督管理。可见,食品流通是工商部门发挥职能作用的领域。然而,食品流通的范围是什么?在监管上与其他部门准确的分工界限在哪里?由于理解不同,众说纷纭,使得“食品流通”的范围解释一直以来十分模糊,这给基层监管实践造成了很大困难。

### 1. 对“食品流通”表述的名词之争

无论是法律文献、政策文件,还是实践应用,对于食品流通经常有不同的名词来表述,由于缺乏统一的解释,便产生了食品流通表述的名词之争。概括起来主要有“食品流通”、“食品流通领域”、“食品流通环节”三种。

#### (1) “食品流通”的名词表述

食品流通环节使用“食品流通”来表述,见于2009年6月1日施行的《食品安全法》中。《食品安全法》将食品链划分为三大环节,即生产环节、流通环节、餐饮服务环节,并为此设立许可管理制度。

食品生产环节包括食用农产品的种植、养殖和食品的生产加工,分属于农业和质检两个部门监管。食品流通环节是从商业经济上借用的概念,专业术语称作“商品流转”,但是商业上的“商品流转”包括

最终消费,根据多年来已经形成监管体制和历史经验,《食品安全法》在维持多部门分段监管食品安全的监管体制下,将“食品流转”的最终消费环节从“食品流通”环节剥离,命名为“餐饮服务”,划入卫生部门监管,而除最终消费环节之外的“食品流转”的其他环节,留归工商部门监管。

### (2) “食品流通环节”的名词表述

较为明确地使用“食品流通环节”一词,是在国发[2004]23号和中央编办发[2004]35号两个文件中,它们就“进一步理顺有关监管部门的职责”指出:“按照一个监管环节由一个部门监管的原则,采取分段监管为主、品种监管为辅的方式,进一步理顺食品安全监管职能,明确责任。农业部门负责初级农产品生产环节的监管;质检部门负责食品生产加工环节的监管,将现由卫生部门承担的食品生产加工环节的卫生监管职责划归质检部门;工商部门负责食品流通环节的监管;卫生部门负责餐饮业和食堂等消费环节的监管;食品药品监管部门负责对食品安全的综合监督、组织协调和依法组织查处重大事故。”

这里关于“食品流通环节”的范围界定与《食品安全法》完全一致。

### (3) “流通领域”的名词表述

这是传统的或是习惯上的一种表述,若追溯文件起源,则是间接出现在2001年国务院“三定”方案的国发[2001]13号和国办发[2001]57号两个文件中,在叙述“职能调整”时这样表述:“将原由国家质量技术监督局承担的流通领域商品质量监督管理的职能,划归国家工商行政管理总局”。

当时,就“流通领域”一词,并没有明确的解释,也就是从那时起至今,关于“流通领域”的范围就成为一个模糊不清的概念,随着行政问责力度的加大,这一概念范围的模糊所带来的监管问题越来越突出。

## 2. “流通领域”和“流通环节”释义

“流通环节”和“流通领域”研究没有自己专门的理论,与之相关的研究也主要是商业经济学、运用经济学、产业经济学、市场营销学等理论,但这些理论中均没有关于二者的准确定义。因此,“流通环节”和“流通领域”更多的是一个操作层面的理解。

### (1) “流通”之解

“流通”是一个经济名词。“流”是指商品的转移,它有三层意思:一是转移,转移的目的是实现交换,交换的目的是实现交换双方所需要的价值;二是这种转移不是普通意义上的物品的移动,它必须是商品所有权的转移;三是转移的对象是商品,在经济学上,只有用来交换的产品才称之为商品;“通”的本意为通达、到达,从经济意义上是指为实现商品从生产者到消费者的转移过程。

将“流”与“通”整合起来,就是指实现商品所有权转移的各种活动,这种活动称作“商品流转”。

### (2) “环节”之解

汉语字典对“环”的解释为“圆圈形的东西”,对“环节”一词解释为“相互关联的许多事物中的一个”。根据这样的汉语词义,流通环节可以解释为:指商品进入流通领域直至到达消费者所发生的商品流转的各个环节。因此,“流通环节”着重强调流通过程中的个别环节,在监管上强调每一个环节上应无缝对接。

按照商业经济学的理论,流通环节一般包括采购环节、储存环节、运输环节、陈列环节、销售环节等。这一次《食品安全法》虽然涉及了这些环节的监管规定,但是并未就哪些包含于“流通环节”加以明确,倒是《食品安全法(草案)》第九十五条在“用语含义”的表述中有这样的内容:“食品流通,指食品的采购、储存、运输、供应、销售。”

### (3) “领域”之解

现代汉语字典对于“域”字的解释有两个,一个是指“在一定的疆

界内的地方”，一个是泛指“某种范围”，流通领域的“域”适用于第二种解释。“领”有领地之意，那么，“流通领域”就是指归属流通的范围。根据上述分析不难发现，“流通领域”与“流通环节”在范围上并没有本质性的区别，只是现实中存在的两种不同的提法。

### 3. “食品流通”的具体范围

#### (1) 主体范围

参与流通活动的主体有三个，即商品生产者、商品转卖者、商品消费者。其中，商品转卖者的构成最为复杂，它包括商品采购者、商品运输者、商品储存者、商品陈列者、商品销售者。

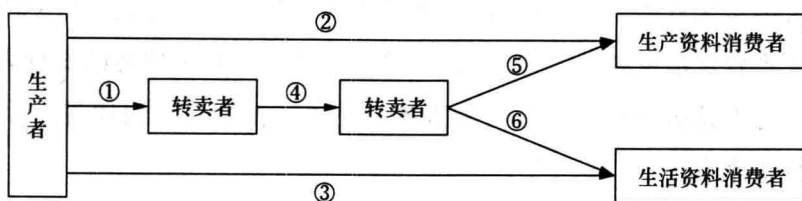
商品生产者。商品生产者虽然销售产品，但其产品的质量成果是由生产环节形成的，因此如果追究其产品质量的责任，实际上追究其是其生产的质量责任，而追究生产上的质量责任的职责，根据国办发[2001]56号和国办发[2001]57号文的规定，应当由质监部门承担。

商品消费者。商品消费者发生的是购买行为，他有权对商品的质量提出要求，但不对商品的质量承担保障性的责任，因此他们绝对不属于工商部门监管的对象。

商品转卖者。前面讲到，商品转卖者包括商品采购者、商品运输者、商品储存者、商品陈列者、商品销售者。商品的转卖者不论是哪一类，都与商品生产者一样，承担着其经营行为应当保证商品质量的责任，如果追究其行为造成的商品质量责任，追究的是他们未能够在购、运、储、销等环节履行相应的质量保障责任，而这些责任不属于生产者责任，因此这些主体的活动就属于工商监管的范围。

#### (2) 行为范围

前述的三个流通主体在流通活动中形成的买卖行为有六种，如下图：



即：① 生产者(卖行为)对转卖者(买行为)的销售行为,可以把这里的转卖者理解为批发商,这里发生了生产者的卖行为和批发商的买行为;

② 生产者(卖行为)对生产资料消费者(买行为)的销售行为,这一过程没有转卖者;

③ 生产者(卖行为)对生活资料消费者(买行为)的销售行为,同上,流通过程中没有转卖者;

④ 转卖者(卖行为)对转卖者(买行为)的销售行为,这里可以理解为批发商对零售商的行为,发生了批发商的卖行为和零售商的买行为;

⑤ 转卖者(卖行为)对生产资料消费者(买行为)的销售行为,这里发生了零售商的卖行为;

⑥ 转卖者(卖行为)对生活资料消费者(买行为)的销售行为,同上,只是买卖商品不同。

这六种买卖行为从监管角度看,分为两类情况:

(1) 属于流通范围,在工商部门监管上没有疑义的买卖行为。

这类买卖行为有4种,指商品批发商和零售商的买、卖行为,被认为完全归属工商监管,这在目前的执法实践中没有争议,具体包括:④ 转卖者对转卖者的买、卖行为;⑤ 转卖者对生产资料消费者的卖行为;⑥ 转卖者对生活资料消费者的卖行为;① 转卖者对生产者的卖行为。

(2) 是否属于流通范围有异议,是否应当由工商部门履职监管有

争议的买卖行为。具体包括：①生产者对转卖者的卖行为；②生产者对生产资料消费者的卖行为；③生产者对生活资料消费者的卖行为。

怎么认识这些买卖行为是否属于流通范围呢？我们通过一个问题分析来看。

### 问题

工商机关在检查中发现，某批食品的质量存在问题。但是，该批食品已经从生产厂家售出，又未运抵商家，属于在途商品，此时该批食品是否进入流通领域？工商部门此时可否介入监管？

### 分析

就案例所述情形，判定该批食品是否进入流通领域，有一个要点，即：商品所有权是否从生产厂家转移给商家。如果商品所有权已经转入商家，证明该商品已经流转进入流通领域，属于流通环节的采购环节，也就是说商家购买了不符合产品质量要求的商品。

那么，如何判定商品所有权是否转移呢？其一，要看合同。如果生产厂家与商家签订的贸易合同，以商品起运为商家获得商品所有权，在起运过程中发生的一切损失由商家承担，那么就可以判定案例中的商品已经进入流通领域；其二，要看会计结算方式。有的厂家与商家可能未在合同中详细约定各自在运输途中的责任与义务，这时可以看会计结算方式。如果约定为在商品运抵商家，经验收合格后进行会计结算，那么此时的商家尚未获得商品的所有权，案例中的商品也就尚未进入流通领域，如果约定为从商品起运起就进行会计结算，那么此时的商家就已经获得商品的所有权，案例中的商品也就已经进入流通领域。

### 结论

工商部门监管食品流通，追究的是商品流通者未能履行义务或履行义务不到位的法律责任，商品流通者一旦获得商品所有权，就有义务和责任保证其质量，保障消费安全。问题分析已经清楚地告诉我

们:前面所述“生产者对转卖者的卖行为、生产者对生产资料消费者的卖行为、生产者对生活资料消费者的卖行为”均不属于工商监管范围,因为没有发生向商品流通者的商品所有权的转移,那么也就没有进入流通领域(或环节),因此商品流通者没有义务承担责任。

相应的法律依据参见《食品安全法》第四条第三款、《产品质量法》第八条第二款和第三款、《农产品质量安全法》第五十二条、《乳品质量安全监督管理条例》第四条第二款、《特别规定》第五条和第六条以及2001年、2008年国务院发布的“三定”方案等。

#### 4. “食品流通”监管面临的现实问题

##### (1) 多部门交叉管理的协调与分工

流通环节中活动着各类企业,其业务性质差异较大,且分属于不同的主管部门,如运输属于生产型的企业,归属交通部门管理;购销、仓储属于商业企业,归属商务部门管理。在行业监督管理的框架下,工商部门的职能发挥还有一些衔接上的问题有待于研究。

仓储食品的监管。食品的采购、仓储和销售企业属于商业流通企业,其主管部门是商务部门,商务部门负责其业务指导与管理。

运输食品的监管。食品的运输企业属于生产型企业,其主管部门是交通运输部门,从我国目前对交通运输管理的政府机构划分来看,公路、水路和航空运输归属交通部门管理,铁路运输归属铁道部门管理。《食品安全法》第一百零二条第一款的规定,也在一个侧面反映出运输食品监管目前存在的问题。

购销食品的监管。购进、销售食品企业属于典型的商业企业,它们从事购销活动的同时,与运输、贮存企业紧密相连,工商部门在何时介入?以何种方式介入?与相关主管部门如何衔接?等等问题将直接影响监管效果,而这些恰恰是一直困惑我们的问题。

##### (2) 处于模糊地带的食品经营活动的监管

食品生产加工小作坊、食品摊贩(包括超市、集贸市场中的现场加



工制作与销售摊点)属于此类情形,它应当归属生产环节,还是归属流通环节,还是归属餐饮服务环节,《食品安全法》没有做出规定,而是在第二十九条第三款中指出:“具体管理办法由省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会依照本法制定。”

### 三、食品安全监管体制(见《食品安全法》第四条、第五条)

#### (一) 食品安全监管新体制的亮点

学习食品安全监管体制,对于工商监管的实践来讲,目的在于搞清楚工商部门与其他相关部门在哪些方面存在工作联系,相关的工作有哪些,以避免由于没有理解法律规定而造成行政不作为。

根据《食品安全法》的规定,我国现行的食品安全监管体制是地方政府负总责,以农业、质检、工商、卫生(含食药监)等主要职能部门分段监管为基础,同时强调中央与地方、政府与部门、部门与部门间协调配合的一种监管模式,这样体制比较以往呈现出以下几个亮点:

1. 突出了政府特别是地方政府的责任,参见《食品安全法》第四条和第五条第一款和《食品安全法实施条例》第二条。

2. 强调了政府与部门、中央与地方、部门与部门之间的协作配合,参见《食品安全法》第二章“食品安全风险监测和评估”、第七章“食品安全事故处置”、第八章“监督管理”。

3. 明确了全社会参与机制,参见《食品安全法》第七条至第十条。

#### (二) 新体制下,工商部门的主要工作

##### 1. 食品安全风险监测与评估中的工作

主要条款有《食品安全法》第十二条、第十五条第一款、第十六条第二款。具体工作内容包括:

(1) 通报义务。工商行政管理部门在获知有关食品安全风险信息后,应当立即向卫生行政部门通报,这一通报权设在中央一级机构。