

食品安全案例解析

陈 骥 刘 霞/著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

013070246

D922.165

56

食品安全案例解析

陈 骥 刘 霞/著



D922.165
56



北航

C1678518



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

食品安全案例解析/陈骥, 刘霞著. —北京: 经济管理出版社, 2013. 5
ISBN 978-7-5096-2396-1

I. ①食… II. ①陈… ②刘… III. ①食品安全法—案例—中国 IV. ①D922. 165

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 064460 号

组稿编辑: 高小霞

责任编辑: 高小霞

责任印制: 黄 铎

责任校对: 付晓洁

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 三河文阁印刷厂

经 销: 新华书店

开 本: 880mm×1230mm/32

印 张: 7.25

字 数: 175 千字

版 次: 2013 年 8 月第 1 版 2013 年 8 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-2396-1

定 价: 27.00 元

• 版权所有 翻印必究 •

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

序

食品安全事关经济社会的发展和社会的稳定和谐，既是党和政府高度关注的重大民生问题，也是与人民群众日常生活息息相关的难点、焦点问题。在我们这样一个人口超过 13 亿的大国，正处于全面建成小康社会的关键阶段，在实现中华民族全面复兴，实现“中国梦”的过程中，如何进一步做好食品安全工作，尤其紧迫，尤其重要，其中有许多问题值得大家去研究、探索和思考。同时，食品安全也是世界各国面临的难题，需要大家相互启发和借鉴成功的经验。

党和政府历来高度重视食品安全工作，继《食品安全法》及其实施条例颁布实施以后，仅 2012 年以来，国务院先后下发了《国务院关于加强食品安全工作的决定》（以下简称《决定》）、《国务院办公厅关于印发国家食品安全监管体系“十二五”规划的通知》（以下简称《规划》）等多个法规、政策和文件，明确了加强食品安全工作的指导思想、总体要求、工作目标和具体措施。《国务院机构改革和职能转变方案》对重点围绕国家食品安全监督管理，对生产、流通、消费环节的食品安全和药品的安全性、有效性实施统一监督管理等，作出了规定。国务院印发了《国务院关于地方改革完善食品药品监督管理体制的指导意见》、《国务院办公厅关于印发国家食品药品监督管理总局主要职责内设机构和人员编制规定的通知》（国办发〔2013〕24 号），进一步对食品安全监管机关、职责、

人员、编制等作出了明确的规定。5月初，最高人民法院、最高人民检察院下发了两高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，彰显我国打击食品违法犯罪行为、建立责任政府、维护人民群众身体健康和生命安全的决心。上述这些法规政策既吸收和借鉴了人类文明的成果和成熟市场经济国家食品安全监管的经验，又充分体现了建立中国特色行政体制目标的新要求，为加强食品安全监管明确了方向，指明了前程。

食品流通经营的边界在哪里？食品安全监管执法的范围是什么？除《食品安全法》及其实施条例外，还有哪些法律、法规及政策对食品流通经营行为作出了规范？与食品经营及食品流通监管相关的法律法规有哪些具体的规定？监管执法机关查处食品经营违法案件的依据是什么？怎样做到监管执法有理有据、程序合法？在食品流通经营中行政执法与司法执法如何做好有效衔接？以上诸多问题，既需要理论上的规整，也需要对现有的经验进行总结提炼，以指导基层工作的开展。因此，梳理现行食品流通经营案例并进行述评，对于指导基层开展工作，具有很强的参考价值和借鉴意义。

青年学者陈骥先生和刘霞女士一直从事管理理论研究，他们结合自己的本职工作，剖析《食品安全法》及其实施条例、《决定》、《规划》以及落实改革方案的规定，对监管执法部门和司法机关在流通过程中涉及食品安全的典型案例进行收集、整理，对基层执法机关和人民群众关心的热点问题进行梳理并给出案例评析，为规范食品流通、餐饮服务及食品消费传递了正能量，感谢他们为食品安全监管安全工作做了一件很有创新意义的事情。综观本书，突出的亮点体现在以下五个方面：

第一，这是国内首本有关流通消费及食品生产中食品安全监管及相应的监管执法的专业图书和研究论著。该书所评析的所有案例

均为近年社会公开发布的典型案件，来源清，出处明，有定论，责任清，使得本书具有转变作风贴近基层的时代气息，从而增强了该书的可读性。

第二，该书首次打破部门监管的界限和约束，述评食品安全相关案例。该书将食品药品监督管理、卫生和计划生育监管、农业、工商行政管理、质检、商务、工信等部门发布的行政规章，以及司法机关认定的相关司法案例，一并引入食品流通经营规范和食品安全监管执法和案例剖析中，因此该书对食品流通经营及相应的监管执法这一系统工程의阐述具有开放性、动态性和全面性。

第三，该书首次就食品流通消费及生产环节中食品安全监管执法相关法律法规条款进行较为细致的详解，既有利于食品经营者履行法定责任和义务，又有利于食品安全监管执法者厘清责任，也有利于社会各界了解《食品安全法》的精髓，所以该书具有很强的指导性。

第四，该书强调法定性。既紧贴食品安全法律法规及行政规章、政策条文的内容，又立足食品流通消费具体案例的来龙去脉，既对食品流通经营者应尽的法定职责和义务展开论述，又对监管执法机关和司法机关实施监督检查、行政处罚和行政措施等活动中的法律依据进行剖析，由此向阅读本书的食品经营者、监管执法者和司法工作者传导出构建责任政府、依法履行法定职责以及机构调整、转变职能等重要的理念，充分体现了“以人为本”、“执法为民”的情怀。

第五，该书具有可操作性。作者立足于引导食品经营者诚信自律经营，同时着力解决监管执法工作中面临的基本问题，对食品安全案例的分析开门见山，逐一对食品安全监管的范围、违法行为的构成要件、违法行为行政处罚以及司法处罚，进行细致而具体的详

解，非常适合食品经营者、基层监管执法人员、科研院所研究人员、食品安全法律工作者、政策咨询人士及相关公众的需要，是学习、培训和研究的必备工具书。

落实《食品安全法》、《决定》、《规划》以及落实改革方案的规定，对加强食品流通经营行为规范以及食品安全监管不断提出新标准；飞速发展的食品行业和人民群众日益增长的物质文化生活需要，对规范食品流通经营以及加强食品安全监管，也不断提出新要求。同时，由于食品安全工作涉及面广、政策性强，因此，该书中尚存在一些值得商榷和改进的地方，特别是对于食品安全法律法规竞合、食品安全监管国际比较、如何做好食品安全监管中行政执法与司法执法的有效衔接等应用的深层次问题没有涉及到，希望该书能在再版过程中得到进一步加强，以更好地促进食品安全水平的提高。尽管如此，但瑕不掩瑜。为此，我真诚地把这本新书推荐给广大读者。

“中国道路中国梦”，食品安全奠基础。我愿意和所有从事食品安全的广大同仁一起共勉，同时，也希望和作者一道携手合作、百尺竿头，进一步提高食品安全监管能力、效能和水平，创造豁然开朗的新天地，全力以赴为食品安全工作做出更大的贡献。

中国工程院院士、中国食品科学技术学会常务理事、北京工商大学副校长 孙宝国

2013年8月10日

目 录

第一章 食品流通经营许可制度	1
第一节 食品流通许可	2
一、食品流通许可条件	2
二、食品流通许可的特征	3
第二节 违反食品流通许可证管理的行为	4
一、食品经营者未经许可擅自从事食品经营活动	4
二、食品经营者的经营条件发生变化,不符合经营要求的, 未采取整改措施;有发生食品安全事故的潜在风险的, 经营者未立即停止经营活动并报告;或需要重新办理 许可手续的,经营者未依法办理	15
三、食品流通许可事项发生变化,经营者未依法变更许可 或者重新申请办理;未经许可,擅自改变许可事项的	17
四、食品经营者伪造、涂改、倒卖、出租、出借,或者以其他 形式非法转让《食品流通许可证》的行为	18
五、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	18
六、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	18

第二章 食品经营行为管理	20
第一节 食品经营行为	20
一、食品经营条件存续行为的监管	20
二、食品经营从业人员及经营行为的监管	21
三、食品经营诚信自律行为的监管	22
第二节 食品安全标准及管理	23
第三节 禁止经营行为	24
一、用非食品原料生产的食品或者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物质的食品，或者 用回收食品作为原料生产的食品	24
二、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食品安全 标准限量的食品	34
三、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	44
四、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的食品	47
五、病死、毒死或者死因不明的禽、畜、兽、水产动物 肉类及其制品	50
六、未经动物卫生监督机构检疫或者检疫不合格的肉类， 或者未经检验或者检验不合格的肉类制品	56
七、被包装材料、容器、运输工具等污染的食品	58
八、超过保质期的食品	60
九、无标签的预包装食品	63
十、国家为防病等特殊需要明令禁止生产经营的食品	71
十一、其他不符合食品安全标准或者要求的食品	73

第三章 食品经营与运输自律制度	76
第一节 食品进货查验、记录制度	76
第二节 食品安全管理制度	82
第三节 食品贮存、运输管理制度	87
第四节 食品市场开办管理制度	92
第五节 直接入口食品经营管理制度	97
第六节 食品进出口经营管理	102
第四章 其他制度	114
第一节 食品经营从业人员管理制度	114
第二节 不安全食品召回及退市制度	118
第三节 添加药品行为	124
第四节 添加非食用物质和滥用食品添加剂	133
第五节 食品经营广告管理制度	135
一、食品广告的内容应当真实合法	136
二、食品广告不得含有虚假、夸大的内容	137
三、食品广告的内容不得涉及疾病预防、治疗功能	137
四、食品广告不得含有特定主体向消费者推荐食品的内容	138
第六节 食品经营者食品退市制度	166
第七节 食品经营企业制定食品安全应急预案和食品安全 事故应急处置和报告制度	168
一、制定食品安全应急预案	168
二、食品安全事故应急处置和报告	168
三、任何单位或者个人不得对食品安全事故隐瞒、谎报、 缓报,不得毁灭有关证据	169
四、法律责任	169

第八节 我国现行刑法体系关于食品安全犯罪的相关规定	170
一、危害公共安全罪	170
二、生产、销售伪劣商品罪	181
三、生产、销售不符合卫生标准的食品罪	184
四、生产、销售有毒、有害食品罪	188
五、非法经营罪	193

附录1 国家食品药品监督管理总局主要职责、内设机构和人员编制规定（节选）	200
--------------------------------------	-----

附录2 国务院关于地方改革完善食品药品监督管理体制的指导意见	210
--------------------------------	-----

附录3 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	216
---	-----

第一章 食品流通经营许可制度

行政许可，是指行政机关根据公民、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行为。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。根据《中华人民共和国食品安全法》及其实施条例、《工业产品生产许可证管理条例》、《食品生产许可管理办法》、《食品流通许可证管理办法》、《餐饮服务食品安全监督管理办法》等法律法规和行政规章的规定，从事食品生产、食品流通、餐饮服务的，应当依法取得食品生产许可、食品流通许可、餐饮服务许可。

食品流通安全是保证食品安全的一个重要环节，在食品贮存、运输、销售等环节中，如果对食品贮存、保管、处置不当，可直接或间接造成食品污染和变质，从而产生安全隐患。^① 食品流通经营许可，是指国家规定的食品安全监督管理部门根据公民、法人或者其他组织的申请，依照审批条件、程序和要求，对食品流通经

^① 国家工商行政管理总局：《中国工商行政管理分论丛书·流通环节食品安全监管》，北京：中国工商出版社，2012年2月，第79页。

营者实施行政许可，以确保食品流通经营主体合法、质量合格、行为合规。

第一节 食品流通许可

从事食品流通经营既需要具备一定的经营管理水平和能力，又需要具备必要的法定经营条件；既需要制订严密的管理制度和规章，又需要食品经营者发笑行法定责任和义务，诚信自律经营。食品流通许可制度的实施，无疑提高和统一了食品流通经营者的准入门槛。国家通过利用食品流通许可，使不同组织形式、不同规模、不同经营方式的经营者的经营条件要求，符合国家法律法规中有关食品流通许可统一的法定要求，从而使各种类型的食品经营者在经营活动开始之前，就必须完善法定的经营条件，为所经营的食品增强安全保障。

食品流通许可是一类典型的行政许可。食品流通许可是指食品流通许可机关对申请人（被许可人）依法提出的在流通环节开展食品经营活动的申请，作出批准与否的特定行为^①。食品流通许可事项包括经营场所、负责人、许可范围等。

一、食品流通许可条件

申请领取《食品流通许可证》，应当符合食品安全标准，并应当符合下列要求：

1. 具有与经营的食物品种、数量相适应的食物原料处理和食品加工、包装、贮存等场所，保持该场所环境整洁，并与有毒、有害场所以及其他污染源保持规定的距离；

① 陈骥著：《解析食品流通许可》，北京：中国物资出版社，2010年3月，第185页。

2. 具有与经营的食品品种、数量相适应的设备或者设施，有相应的消毒、更衣、盥洗、采光、照明、通风、防腐、防尘、防蝇、防鼠、防虫、洗涤以及处理废水、存放垃圾和废弃物的设备或者设施；

3. 有食品安全专业技术人员、管理人员和保证食品安全的规章制度；

4. 具有合理的设备布局和工艺流程，防止待加工食品与直接入口食品、原料与成品交叉污染，避免食品接触有毒物、不洁物。

二、食品流通许可的特征

1. 食品流通许可是依申请的行政行为。作为行政相对方的食品经营者针对特定的事项依照《食品安全法》及其实施条例、《食品流通许可证管理办法》向食品流通许可机关提出申请，是行政主体实施行政许可行为的前提条件。被许可人无申请，则许可机关不能对该申请人作出准予食品流通许可的决定。

2. 食品流通许可是许可机关对申请人（被许可人）的特定权利行为。行政许可体现为许可机关依照法律法规的规定，针对特定的人、特定的事作出具有受益性的一种具体行政行为。之所以对食品流通许可申请人（被许可人）的特定权利行为进行行政干预，这是《行政许可法》、《食品安全法》及其实施条例和《食品流通许可证管理办法》赋予食品流通许可机关的特定权利。食品流通许可机关有权利对作为行政相对方的食品经营者，是否可以在流通环节从事食品经营活动作出准予或者不准予的决定。

3. 食品流通许可的内容是明确国家一般禁止的活动。通常情况下，行政许可以一般禁止为前提，以个别解禁为内容。在国家一般禁止的前提下，许可机关必须对符合特定条件的行政相对人（申

请人)解除禁止使其享有特定的资格或权利,赋予其能够实施某项特定行为的权利。凡是不符合有关法律法规规章要求的,食品流通许可机关有权作出拒绝该行政相对人(申请人)的批准决定。

4. 食品流通许可是一种要式行政行为。按照《行政许可法》的要求,作为行使公权力的行政许可必须遵循一定的法定形式,即应当以明示书面许可的方式向社会公开,这样的许可应当有正规的许可文书、许可机关印章等予以认可和证明。

第二节 违反食品流通许可证管理的行为

一、食品经营者未经许可擅自从事食品经营活动

【典型案例一】北京市某商店未经许可从事食品经营行政处罚案^①

当事人:某药业股份有限公司北京康静里药店,住所:北京市朝阳区康静里20号楼一层。北京市工商行政管理局朝阳分局经查:2012年10月9日,当事人的许可证明在2012年4月14日已过有效期,在案发地未办理《食品流通许可证》的情况下,销售包装食品(蜜饯、饮料等预包装食品),当事人的行为属于未经许可从事食品生产经营活动行为。以上事实有当事人的陈述、现场检查笔录及现场照片和其他书证为证。当事人在规定的期限内未提出书面陈述、申辩意见。

当事人的上述行为违反了《中华人民共和国食品安全法》第二

^① 本案来源于北京市工商行政管理局网站,京工商朝处字(2012)第15038号,时间:2012年11月08日, http://www.baic.gov.cn/xzcfgscx/cyfj/201211/t20121108_850203.htm。

十九条第一款的规定，属于未经许可从事食品生产经营活动的行为。依据《中华人民共和国食品安全法》第八十四条规定，工商行政管理机关对其处罚如下：罚款 2000 元。

【典型案例二】浙江省苍南县温某未经许可擅自从事食品经营案^①

2010 年 8 月 18 日，浙江省苍南县工商局灵溪城西工商所执法人员在灵溪镇灵浦路某号查获一未经许可从事食品经营活动案件，现场查获温某销售湖南长沙加加食品集团有限公司的“加加”牌酱油和白醋物品一批。经初步查证，当事人温某从瑞安副食品市场购入湖南长沙加加食品集团有限公司的“加加”牌酱油和白醋各 40 箱，“盘中餐”花生调和油 25 箱，总计金额 8520 元，然后把货发到灵溪镇灵浦路某号进行销售，现已销售“加加”牌酱油 35 箱、白醋 36 箱、“盘中餐”花生调和油 25 箱，共计销售金额 8507 元，获得利润 392 元，还有“加加”牌酱油 5 箱和白醋 4 箱（货值金额 140 元）等货物现仍在仓库。

鉴于温某当场无法提供进货清单，因未经食品流通许可机关核准办理食品流通许可证、营业执照就擅自从事食品经营活动，涉嫌擅自从事食品生产经营活动行为。据此，浙江省苍南县工商局灵溪城西工商所对温某处以 10000 元的罚款。这是浙江省苍南县工商局首例引用《中华人民共和国食品安全法》进行处罚的案件。

【典型案例三】浙江省嘉兴市某宾馆客房擅自销售食品案

浙江省嘉兴市工商局秀洲区工商分局于 2012 年 12 月对辖区

^① 本案见中国苍南政府网 <http://www.cncn.gov.cn/www/content/2010/08/20/19104.htm>。

内公共场所食品安全进行检查,发现一家宾馆在未取得食品流通许可证的情况下在客房内擅自经营饮料、方便面、啤酒等食品,且无相关进货凭证。通过立案调查后,认定该宾馆的行为构成了未经食品流通许可从事食品经营活动的行为。宾馆客房内销售预包装食品,但未办理《食品流通许可证》,其行为属于无证经营行为。对该宾馆做出了没收违法所得 4955 元,处罚款 45045 元,合计 5 万元的行政处罚。该宾馆按规定缴纳了罚款,并办理了《食品流通许可证》。^①

【典型案例四】上海市 B 餐饮管理有限公司未经许可擅自销售食品案

申请执行人:上海市工商行政管理局 A 分局。被执行人:上海 B 餐饮管理有限公司。案由:工商行政处罚。人民法院于 2010 年 9 月 28 日受理申请执行人上海市工商行政管理局 A 分局申请执行被执行人上海 B 餐饮管理有限公司工商行政处罚一案。

经查,申请执行人于 2010 年 4 月 16 日作出沪工商闵案处字〔2010〕第 120200×××××号行政处罚决定,认定:被执行人自 2008 年 3 月份起,在闵行区对外从事娱乐会所经营活动,提供卡拉 OK 包房(电脑存储点唱系统)娱乐服务,同时从事销售饮料类食品。另查明,被执行人从事销售饮料类食品经营活动并未依法办理食品流通许可证,属未经许可擅自从事食品生产经营活动。自 2009 年 6 月 1 日至案发,被执行人销售饮料的金额是人民币 218880 元,所销售饮料的进货金额是人民币 21430 元,销售饮料

^① 引自嘉兴在线 http://www.cnjxol.com/xwzx/jxxw/qxxw/xz/content/2012-12/18/content_2308209.htm。