食药环执法办案实务丛书
中国人民公安大学食品药品与环境犯罪研究中心

总主编 ◎ 李春雷

食药安全行政执法与刑事司法

李春雷 ◎ 主编

中国出版集团
研究出版社

本书为国家重点研发计划项目《重大活动食品安全风险防控警务模式及关键技术研究》（项目编号：2018YFC1602700）之课题1《重大活动食品安全风险防控基础理论与警务执法模式研究》（课题编号：2018YFC1602701）的阶段性研究成果

食药环执法办案实务丛书

中国人民公安大学食品药品与环境犯罪研究中心

总主编◎李春雷

食药安全行政执法与刑事司法

（现状研判·案件稽侦·行刑衔接）

主　编◎李春雷

副主编◎曾文远　张学超　曹　虹

中国出版集团

研究出版社

图书在版编目（CIP）数据

食药安全行政执法与刑事司法 / 李春雷主编 . — 北京 : 研究出版社 , 2018.11

ISBN 978-7-5199-0501-9

Ⅰ . ①食… Ⅱ . ①李… Ⅲ . ①食品安全—法律—研究—中国②药品管理—法律—研究—中国 Ⅳ . ① D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 287015 号

出 品 人：赵卜慧
责任编辑：张立明　庞　敏

食药安全行政执法与刑事司法
SHIYAO ANQUAN XINGZHENG ZHIFA YU XINGSHI SIFA

作　　者　李春雷　主编
出版发行　研究出版社
地　　址　北京市朝阳区安定门外安华里 504 号 A 座（100011）
电　　话　010-64217619　64217612（发行中心）
网　　址　www.yanjiuchubanshe.com
印　　刷　北京建宏印刷有限公司
版　　次　2019 年 2 月第 1 版　2019 年 2 月第 1 次印刷
开　　本　787 毫米 ×1092 毫米　1/16
印　　张　23.25
字　　数　326 千字
书　　号　ISBN 978-7-5199-0501-9
定　　价　68.00 元

版权所有，翻印必究；未经许可，不得转载

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

总 序

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确："使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用"。"市场在资源配置中起决定性作用"和"更好发挥政府作用"是现代经济体制的一体两面，"看不见的手"和"看得见的手"良性互动、发挥合力，方能保障经济社会的健康、有序和持续发展。当前，相较其他领域，食品、药品和环境安全领域，理应更加突出地强调"更好发挥政府作用"这只"看得见的手"的作用。这是因为：第一，伴随着高度发达的现代化和工业化进程的深化，部分发达国家自由主义化的市场经济弊端日益暴露，如周期性的经济危机、经济行为的短期性、信息不对称、两极分化、外部不经济……其中，食品、药品和环境领域存在的极为严重的种种安全问题，无不显露"看不见的手"的典型弊端。为了解决这些问题，这些现代国家的"行政国家"色彩日益浓厚，以图运用强大的政府力量应对之。第二，多元主体共建共享共治的治理体系和治理格局在我国公共政策领域初见端倪，但受制于经济社会发展水平，依赖于政府执法解决公共问题是我国治理的基本特征，而且这种状态与特征会延续相当长的一段时期。更重要的是，发轫于二十世纪七八十年代的"新公共管理运动"的治理理念，体现的是新自由主义"回归市场"的呼声，它主要是解决经济性规制的政府失灵问题，但对食品有害、药品伪劣、环境污染等市场失灵问题的社会性规制之完善献策乏力，从而难以从根本上撼动政府执法保障食品、药品和环境安全的地位。同时，我们必须认识到，新中国的法治进程缓慢、法治程度不高，法治政府建设更是起点较低、时间

较短，从1999年国务院出台《关于全面推进依法行政的决定》为标志的法治政府建设明确设计算起，至今不到二十年，诸多案例和事件所暴露出的问题反映了我国政府执法现状不容乐观、执法能力亟待提升的客观事实。从“三鹿奶粉”事件到“松花江水污染”事件再到“长生假疫苗”事件，一系列令人心悸的图片和文字报道，无不是对政府执法公信力的拷问。综上而言，我国在今后相当长时间内，政府执法能力的明显不足和人民群众日益增长的食品、药品和环境安全需求之间的矛盾将是我国食品、药品和环境安全领域的突出矛盾。

毋庸置疑，对食品、药品和环境安全领域的违法犯罪行为的查办是“看得见的手”的政府作用的体现，严厉执法是我国当前保障食品、药品和环境安全的中心环节。为了“更好发挥政府作用”，切实保障食品、药品和环境安全，我们必须从国家基本战略和人民根本诉求的高度上充分认识到食品、药品和环境安全执法办案能力和水平提升的极端重要性。从目前的实践来看，我国食品、药品和环境安全执法办案中的一些突出问题，主要体现在：第一，执法体制处在从部门执法向综合执法的过渡阶段，执法机构和执法人员不稳定，这在很大程度上影响了食品、药品和环境安全执法办案的专业性；第二，对食品、药品和环境违法犯罪行为的“双轨制”查办机制，使得行政执法和刑事司法难以也不可能实现“无缝衔接”；第三，食品、药品和环境安全问题，本身是现代工业技术发展的产物，也是国家和社会控制食品、药品和环境风险或者使风险最小化的结果，法律和技术、伦理和科技存在紧张和冲突情形，如假药的认定、食品犯罪抽象危险犯的判定、污染物排放标准的评估等，这些都会不可避免地导致食品、药品和环境安全领域立法语言的模糊、不精准，以致执法办案难以有效进行；第四，违法犯罪的升级必然加大了食品、药品和环境安全的执法办案难度，如粗线条的协查制度不

足以应对跨区域甚至跨国别案件，政务信息壁垒林立又使得各部门之间的共享不畅等。正是对这些问题抱有严重的忧虑和不安，中国人民公安大学食品药品与环境犯罪研究中心的科研人员及部分一线检验检测、执法办案人员，基于保护食品、药品和环境安全的社会使命感，聚焦问题，潜心研究，形成了这套食品、药品和环境安全执法办案实务丛书。

本丛书具有这样一些主要特点：第一，实践性。即每本著作都是通过大量的调研实践，提炼归纳出食品、药品和环境安全执法办案中存在的突出问题，从理论和实践相结合的角度对食品、药品和环境安全执法办案进行比较深入的探讨，力求为执法办案人员对实务中的重点和难点问题进行释明和指引。第二，建言性。即本丛书作为理论研究与执法实践紧密互动的成果，尽可能直面我国食品、药品和环境安全领域政策和立法中存在的不足，积极献言献策，为问题的解决和制度的建设提出具有说服性的意见。第三，开放性。即本丛书对食品、药品和环境安全执法办案各个领域的问题进行了分类别的专门性和系统性研究，无论是实体问题还是程序问题，无论是行政执法问题还是刑事司法问题，只要该问题是食品、药品和环境安全执法办案实务中亟待解决的，就具有价值，就是真问题。对其给予力所能及的回答，就是本丛书作者们义不容辞的责任。总体而言，这套丛书的作者队伍专业，内容涵盖全面，写作风格朴实，针对性、指导性和实用性较强，非常适合作为食品、药品和环境安全领域的立法者以及执法者的案头书。同时，相信本丛书亦能为广大食药环领域科研人员提供有益参考。

作为总主编，我对本套丛书倾注了不少心血。早在2014年，我就萌生出版这套实务丛书的念头，但受多方面因素制约，直到今天，它们方与读者见面，也总算兑现了我对广大从事食品、药品和环境安全执法办案朋友的一个承诺。

在丛书付梓成册之际，我要真诚感谢为本丛书的编写与出版给予了大力支持和热情帮助的各位朋友！在此，就不再一一列举你们的名字，唯有带领团队，继续秉持“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，不断出品更好的研究成果，并大力推动研究成果的实践转化，服务立法执法，服务社会公众，以此回报朋友们的热切期待，表达我们深深的谢意！

中国人民公安大学犯罪学学院　教授
食品药品与环境犯罪研究中心　主任

2019 年 1 月

目　录　Contents

第一章 001 我国食药违法现状及案件稽查

第一节　食品药品违法现状及案件查处分析（2014—2016年）/ 001

一、全国食品药品案件查处总体情况 / 001

二、案件查处总体特点及趋势 / 002

三、行政处罚案件信息公开情况 / 008

第二节　食品药品安全执法能力量化指标体系 / 010

一、食品药品执法能力构成 / 010

二、食品药品执法能力量化指标 / 011

三、初步结论 / 018

第三节　食药稽查中收缴制度的引入 / 019

一、问题的界定 / 019

二、收缴制度的引入 / 020

三、收缴的规范 / 027

第四节　食药稽查典型案例评析 / 031

一、陕西某医疗科技有限公司销售无产品注册证的医疗器械案 / 031

二、刘某经营标签不符合规定的食品案 / 034
三、陕西某公司涉嫌经营超范围使用食品添加剂案 / 037
四、江苏靖江“7·22”非法生产销售中药脱脂丸等系列假药案 / 045

第二章 我国食药犯罪及侦防策略

050

第一节 我国网络食药犯罪现状 / 050
一、网络食药犯罪的特点 / 051
二、目前网络食药犯罪模式 / 054
三、网络食药犯罪发展趋势 / 058

第二节 我国网络销售假冒伪劣药品犯罪及防治 / 061
一、我国网络销售假冒伪劣药品犯罪概述 / 063
二、我国网络销售假冒伪劣药品犯罪现状及典型犯罪模式分析 / 070
三、我国网络销售假冒伪劣药品犯罪原因分析 / 089
四、我国网络销售假冒伪劣药品犯罪防治对策的完善 / 097

第三节 网络销售假药犯罪的区际执法协作 / 121
一、利用互联网跨境销售假药犯罪现状分析 / 121
二、打击网络销售假药犯罪的执法协作中亟待解决的问题 / 129
三、网络销售假药犯罪防控的执法协作探索与展望 / 131

第四节 网络环境下食品药品犯罪侦防策略 / 134
一、网络社会的发展及食品药品安全犯罪的现状 / 135
二、食品药品安全犯罪猖獗的原因分析 / 145

三、食品药品安全犯罪侦查中存在的瓶颈 / 151
四、实战部门在食品药品犯罪侦查中的探索 / 162
五、防微杜渐，做好食品药品安全社会防范 / 166
六、创新与规范并重，提升食品药品安全犯罪侦查效能 / 170

第五节 网络环境下食药犯罪侦防中需注意的问题 / 177
一、互联网时代食药犯罪防治的困惑与问题 / 178
二、互联网时代食药犯罪防治对策 / 189

第三章 我国食药犯罪刑事立法与司法政策 195

第一节 我国危害食品药品安全犯罪概述 / 196

第二节 部分发达国家关于危害食品药品安全犯罪的刑事政策 / 199
一、美国——对食药犯罪适用严格刑事责任及惩罚性赔偿制度 / 199
二、德国——严格的食药犯罪治理刑事政策与完善的检测机构 / 201
三、英国与韩国——严厉的食品安全法 / 202

第三节 我国危害食药安全犯罪刑事立法与司法政策分析 / 203
一、确立“宽严相济、以严为主”的刑事立法与司法政策 / 203
二、危害食药安全领域的立法与刑事司法的不断完善 / 205
三、适当引入严格刑事责任 / 208
四、增设资格刑 / 210

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

五、提高罚金数额 / 210
六、在刑事司法中完善公安机关与检察机关的工作机制 / 211

第四章 食药安全行刑衔接重点问题探析

213

第一节 食药安全行刑衔接中的证据转换 / 213
一、行刑衔接机制中的证据转换问题 / 214
二、移送涉嫌犯罪案件中食品危险性的证据问题 / 222

第二节 食药违法犯罪行刑衔接中的检验检测与鉴定 / 235
一、我国涉案食品药品检验检测现状 / 236
二、阻碍食药违法犯罪案件行刑衔接的检测鉴定问题 / 242
三、食药领域检测鉴定行刑衔接的制度完善 / 250

第三节 食药违法犯罪行刑衔接中的涉案物品处置 / 266
一、刑事涉案物品处置的法律规制 / 266
二、食药案件中涉案物品处置实践 / 284
三、当前食药案件中涉案物品处置中存在的问题 / 293

第四节 食药安全行刑衔接中的信息共享平台建设 / 299
一、概述 / 299
二、食药信息共享平台运行模式 / 301
三、食药信息共享平台功能应用 / 304
四、食药信息共享平台的网络安全 / 310

第五节 食药安全行刑衔接中的执法监督 / 314
一、现行食药安全行政执法检察监督的主要做法 / 314

二、当前食药安全行政执法检察监督存在的主要问题 / 319
三、食药安全行政执法检察监督的几点建议 / 321

第五章 食药违法犯罪社会共治问题
324

第一节 食药犯罪防治中行业协会的参与问题研究 / 324
一、公共治理与我国的食药管理 / 324
二、食药犯罪防治中行业协会的地位与作用 / 327
三、公共治理理论导入我国食药犯罪防治机制的迫切性 / 330
四、公共治理型的食药行业协会参与日常监管与犯罪防治机制的构建 / 331

第二节 食药违法犯罪防治中大众心理表现与干预 / 334
一、食药安全问题成为公众关注的焦点 / 334
二、消费者个人的心理失衡及其表现 / 336
三、食药安全危机下公众的心理及干预 / 338
四、食药安全危机中合理引导消费者心理 / 341

附 录 / 343

后 记 / 357

第一章

我国食药违法现状及案件稽查

第一节　食品药品违法现状及案件查处分析（2014—2016年）

近年来，食药违法犯罪出现了一些新情况、新特点、新动向，违法犯罪手段不断升级，案件查处中存在案源复杂、查处难度大等问题，给食药治理工作带来新挑战。为全面了解食药违法犯罪行为的特点和趋势，揭示风险隐患，有效提升执法效能，2017年10月初至12月底，课题组分别到北京市食药监局稽查总队、河北省食药监局稽查局、广东省食药监局稽查局、浙江省公安厅治安总队、阿里巴巴平台治理部等单位进行调研，了解各地食药违法犯罪及治理现状，并通过北京市食药监局网、中国诉讼裁判文书网，借助SPSS软件，分别对2014—2016年期间北京市食药违法稽查情况、全国食药违法及查处情况，进行了统计分析。在实地调研、数据统计和案件研判的基础上，形成了我国近年食药违法及治理情况的综合分析报告，旨在为食药安全监管及案件查处工作提供参考。

一、全国食品药品案件查处总体情况

2016年全国各级食品药品监管部门查处“四品一械”违法案件293309件，货值金额135323.8万元，罚款金额239139.6万元，没收违法所得金额24442.1

万元，吊销许可证316件，撤销批准证明文件15个，捣毁制假售假窝点683个，移送司法机关处理3403起，刑事判决222件，刑事处罚386人。[①]

2016年食品案件占“四品一械”案件总数的59.7%，相比于药品案件的33.0%、医疗器械案件的4.7%和化妆品案件的2.6%，稳居第一位（图1）。

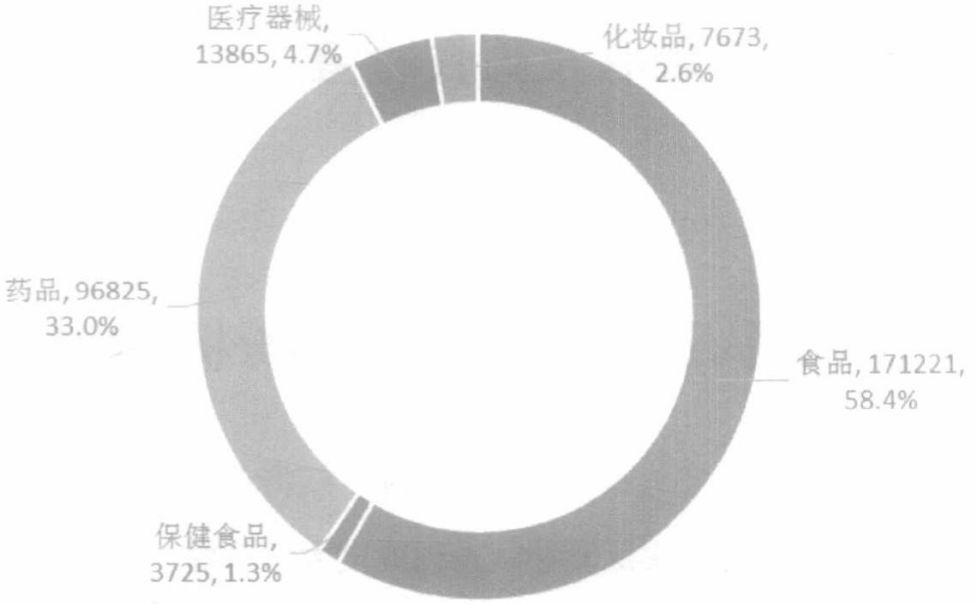

图1　2016年“四品一械”案件品类分布情况

二、案件查处总体特点及趋势

1. 案件来源

2016年，包括食品在内的“四品一械”违法案件中，65.8%来源于日常监管和专项检查，14.1%来源于抽检监测，9.7%来源于投诉举报，5.6%来源于执法检验，1.4%来源于其他部门通报，另有3.5%来源于媒体曝光、上级交办等其他途径（图2）。

① 本调研报告中所有引用数据，均源于相关部门的统计数据。

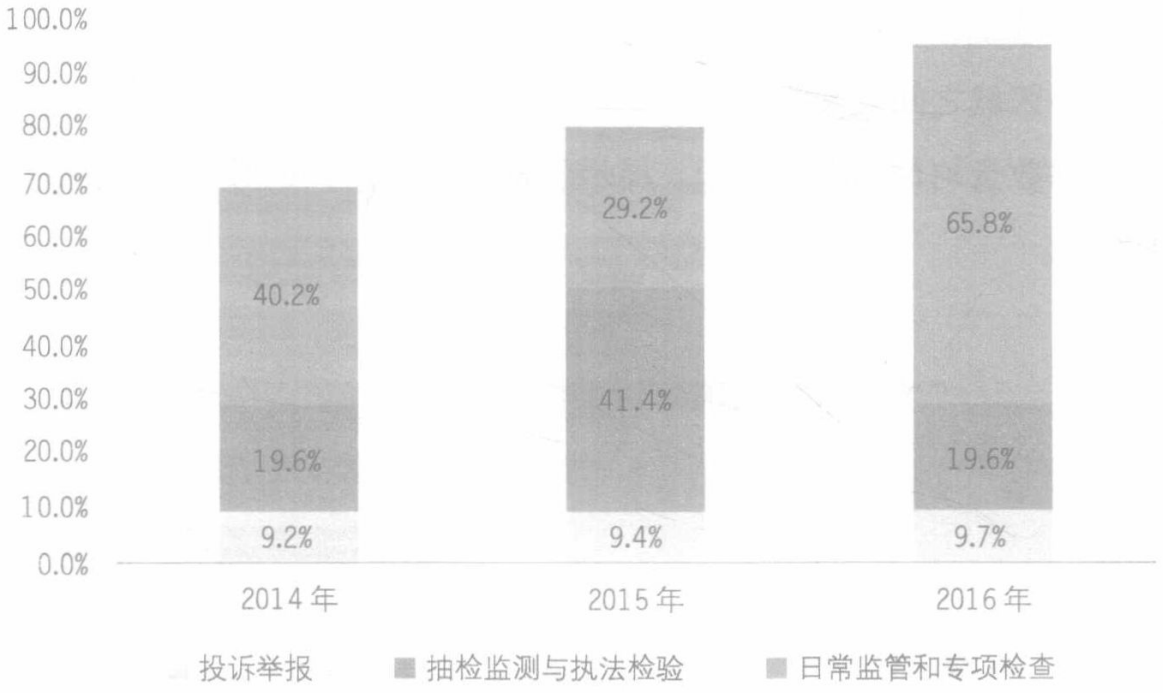

图 2　2016 年全国食品药品案件来源分布

数据显示（图 2）：2016 年日常监管和专项检查发现的案件比例大幅上升，较 2014 年高出 15.6 个百分点，较 2015 年高出 36.6 个百分点，说明食品药品监管部门主动发现案源意识增强，监管问题发现和处置效率提高。

2016 年总局交办督办的 64 件重大案件中有 59.4% 来自投诉举报线索，投诉举报仍然是重大案件线索的主要来源。同时，全国统计数据显示，2016 年全国受理投诉举报数量增幅明显，较 2015 年上升 38%，较 2014 年上升 56.4%，而同期投诉举报来源的案件比例基本保持稳定（图 3），该结果说明投诉举报数量增多而投诉举报成案量并未相应增加。分析其原因可能是近年来职业打假人多地、多次重复举报以及消费者投诉等投诉举报内容大量增加，导致投诉举报量快速增长，而基层执法机构执法人员配备有限，能力水平参差不齐，面对大量投诉举报疲于应对，对案件线索进行追根溯源的能力和意识不足。

2. 地域分布

食药案件在全国各区域的分布很不均衡。分析发现，食品药品案件分布与各地监管对象、人口、GDP 相关度较高。从全国分布情况来看，食品药品产业

发达、人口数量多、经济发达的地区食品药品案件较多，从各行政区域情况来看，虽然各区域之间发展很不平衡，但各区域中产业、人口和经济指标最高的省份的案件数量均位列全国前十，提示了各区域内案件相对集中的关联性因素（参见图 3）。

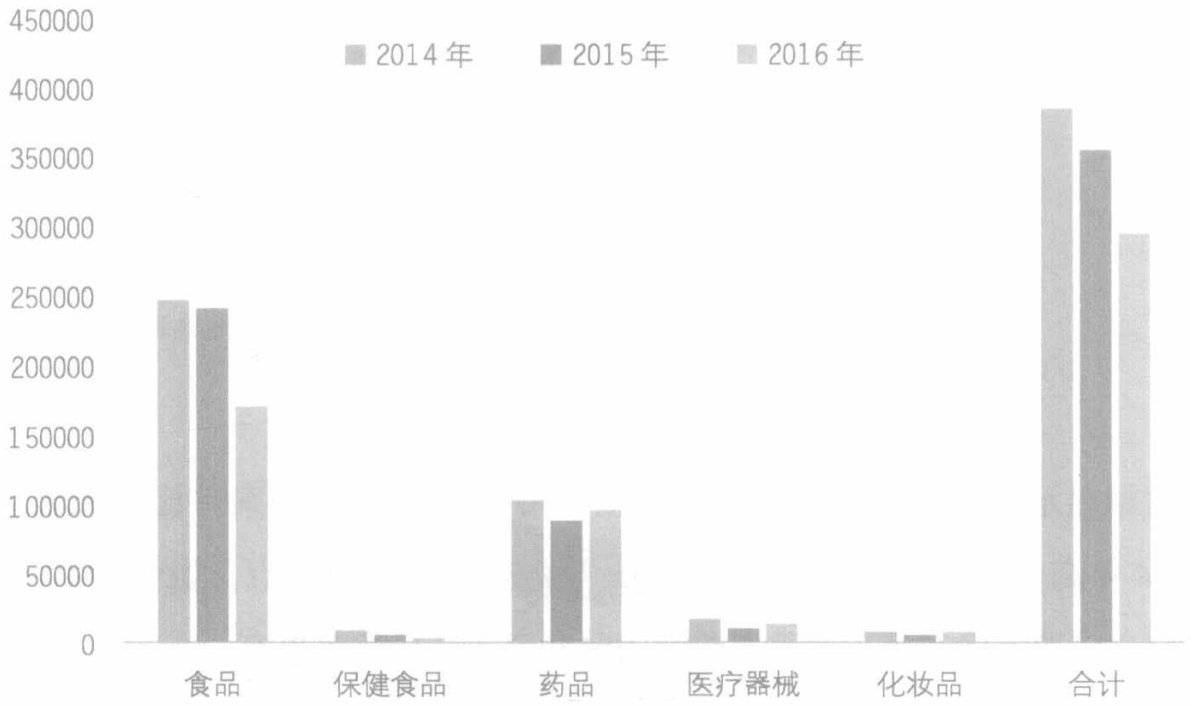

图 3　2016 年食品药品案件分布情况　单位（件）

3. 数量变化

总体来看，近三年，包括食品在内的“四品一械”违法案件数量呈下降趋势，年平均下降约 11.9%，2016 年案件总数较 2014 年和 2015 年分别下降 23.8% 和 17.1%（图 3）。其中，2016 年食品案件占“四品一械”案件的比例较 2014 年、2015 年分别下降了 6 个和 10 个百分点，案件数量下降较为明显。

从省份来看，2016 年查处案件数量排名前十的省份依次是山东、湖北、广东、河南、四川、河北、湖南、辽宁、浙江和陕西，与 2015 年进入前十名的省份一致（图 4）。与 2015 年相比，排名前十的省份仅湖南（10.7%）和四川（5.3%）案件总量增长，其余各省案件总数均不同程度下降（9%—35%）。

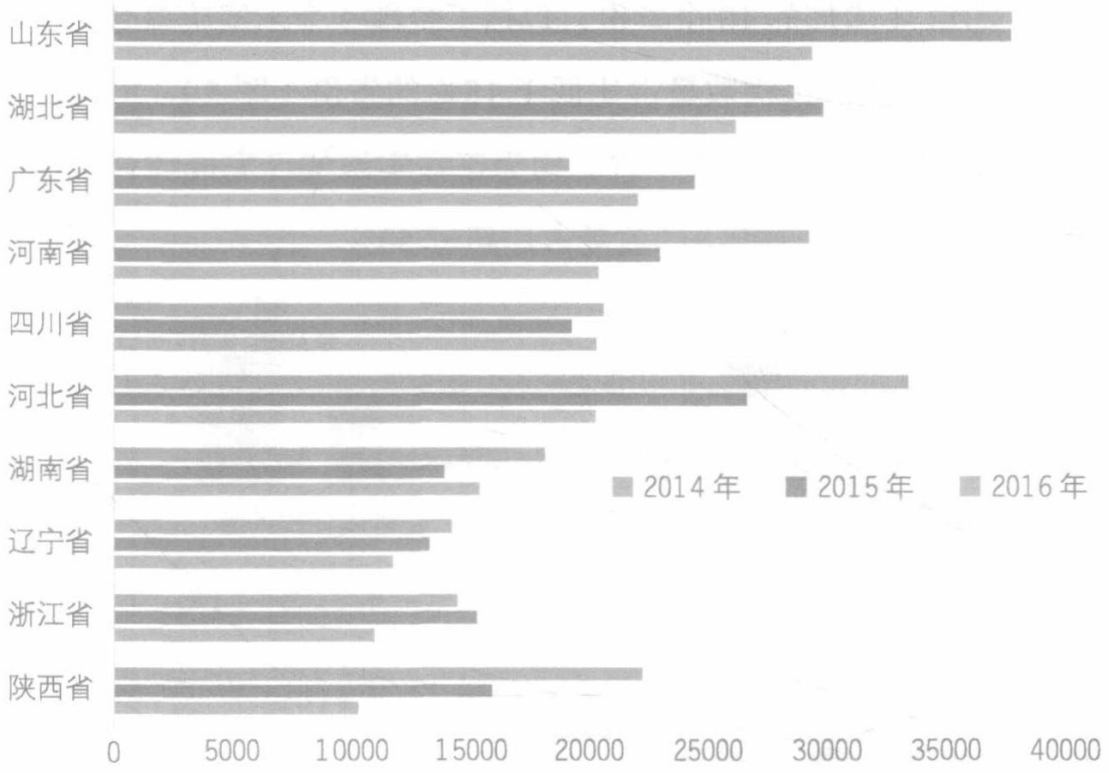

图 4　2014—2016 年案件总数前十名省份案件数量变化对比　单位（件）

案件数量下降的可能性关联因素分析：食品药品案件数量受法规制度、体制机制、监管环境、执法能力水平等多方面因素综合作用的影响。

第一，2016 年是史上最严食品安全法实施第一年，食品药品监管系统认真落实党中央国务院“四个最严”要求，强化监管措施，从严查处违法行为，促使食品药品生产经营企业和从业者自觉履行法律义务，使案件数量出现下降趋势。

第二，各地反映新食品安全法罚款数额过高，执行中遇到一些困难；食品药品案件查处风险高，行政问责力度增大，以及信息公开压力等因素也对各地案件查处数量产生一定影响。

第三，数据横向比较发现，各地实施综合执法改革的程度与案件数量下降情况显示了一定的对应关系。2016 年实施综合执法改革的省份达到 28 个，与全面推行综合执法改革前的 2014 年相比，2016 年有 22 个省出现不同程度案件下降，且均为推行综合执法改革的省份，其中案件数量下降幅度在 20% 以内的省有 4 个，20%—40% 的省有 7 个，40%—60% 的省有 8 个，60%—80% 的省有 3 个。

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com