



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

危害食品安全犯罪 专题研究

李春雷 等著



中国出版集团
研究出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

危害食品安全犯罪专题研究 / 李春雷等著. -- 北京 : 研究出版社, 2019.6

ISBN 978-7-5199-0186-8

I. ①危… II. ①李… III. ①食品安全—刑事犯罪—研究—中国 IV. ①D924.365.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 098427 号

出品人: 赵卜慧

责任编辑: 张立明 庞敏

危害食品安全犯罪专题研究

WEIHAI SHIPIN ANQUAN FANZUI ZHUANTI YANJIU

作 者 李春雷 等著
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 6 月第 1 版 2019 年 6 月第 1 次印刷
开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16
印 张 48
字 数 672 千字
书 号 ISBN 978-7-5199-0186-8
定 价 116 元

版权所有, 翻印必究; 未经许可, 不得转载

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。综上所述，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 with 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，坚持理论与实践相结合，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

我国食品违法犯罪及案件查处现状

- 第一节 我国食品违法犯罪防治现状及存在问题 / 001
- 第二节 我国保健食品违法犯罪现状与防治 / 028
- 第三节 食品生产加工小作坊违法犯罪现状与防治 / 090
- 第四节 我国涉网食品违法犯罪现状与防治 / 156
- 第五节 食品违法及案件查处情况分析 (2016 年) / 211
- 第六节 全国食品犯罪及案件查处情况分析 (2015.10-2017.10) / 218
- 第七节 基于大数据的茶叶安全风险预警分析 / 237

第二章

241

食品典型类案查办重点问题探讨

- 第一节 “无根豆芽” 案件刑事治理的经验分析 / 241
- 第二节 上海福喜食品有限公司生产、销售伪劣产品案的
侦办与思考 / 264
- 第三节 食品行政拘留案件的办理 / 270

第四节 我国走私进口冻肉犯罪防控问题调研与分析 / 273

第五节 餐饮加药法律适用问题分析 / 283

第三章 291

食品案件执法办案疑难问题解析

第一节 不符合安全标准的食品的认定 / 291

第二节 基于人体健康风险评估的食品安全犯罪认定原则研究 / 303

第三节 危害食品安全犯罪中的检验、评估和认定 / 316

第四节 食品安全犯罪中伪劣产品的认定 / 329

第五节 刑法中“有毒有害的非食品原料”认定问题的探讨 / 342

第六节 《食品安全法》第 123 条法律责任解读与分析 / 370

第七节 面食类食品掺入含铝食品添加剂定性分析 / 380

第八节 涉嫌走私冻肉案件的定性与处理 / 384

第九节 食盐非法经营问题分析 / 387

第十节 食品案件中涉案物品处置问题研究 / 390

第十一节 食品行政处罚中的减轻处罚 / 423

第四章
457

食品违法犯罪防治的政策法律适用与完善

- 第一节 宽严相济视角下食品犯罪刑事政策的反思与调整 / 457
- 第二节 一体化视角下食品犯罪的规范控制 / 474
- 第三节 我国持有不安全食品犯罪化的必要性考量 / 502
- 第四节 食品安全司法鉴定制度的构建 / 517
- 第五节 机构整合背景下的食品安全监管法律适用 / 521

第五章
538

食品违法犯罪防治的体制机制建设

- 第一节 利益相关者视角下食药安全治理体制探析 / 538
- 第二节 食品犯罪防控体制机制建设总体现状与发展趋势 / 545
- 第三节 食品安全监管模式的转型路径 / 559
- 第四节 食品犯罪防控的社会共治问题 / 564
- 第五节 我国食品犯罪防治执法能力的提升 / 603

第六章

613

食品安全治理的域外经验借鉴

- 第一节 域外食品违法犯罪防治概览 / 613
- 第二节 域外食品安全社会共治的经验及借鉴 / 635
- 第三节 美国食品犯罪防治历程及对我国的启示 / 663
- 第四节 美国《农产品生产安全法规》的主要内容 / 719
- 第五节 美国《外国供应商验证程序法规》简析 / 728
- 第六节 我国香港地区食品犯罪预防体系浅析 / 734

后 记 / 757

第一章

我国食品违法犯罪及案件查处现状

第一节 我国食品违法犯罪防治现状及存在问题

一、我国目前的食品违法犯罪防治体系

1. 我国食品安全法律体系初步形成

近年来，我国对食品安全问题重视程度日益提高，政府制定并实施了一系列旨在保证食品安全或者与之相关的法律法规，为我国食品质量安全的监管工作奠定了法律基础。经过长期的建设完善，我国食品安全法规体系日趋完善，取得很大成绩。目前形成了以《中华人民共和国食品安全法》(以下简称《食品安全法》)、《中华人民共和国产品质量法》(以下简称《产品质量法》)、《中华人民共和国农业法》(以下简称《农业法》)、《中华人民共和国标准化法》(以下简称《标准化法》)等多部法律为主导，《食品卫生行政处罚办法》《食品卫生监督程序》等有关食品安全的专门规章为主体，以及诸如《中华人民共和国消费者权益保护法》(以下简称《消费者权益保护法》)、《中华人民共和国刑法》(以下简称《刑法》)等法律法规中有关食品安全的相关规定和国务院各部委出台的规章、最高人民检察院和最高人民法院的司法解释等组成的食品安全法规体系。

现有的关于食品安全的法律法规虽然数量较多，但大多数都是不同部门在不同时期制定和颁布的部门立法、分段立法、分散立法，单个法律法规调整范围较为狭窄。部门间在制定法律之初大都没有经过充分的协调与沟通，这样难免会出现上位法与下位法之间、平行法之间互相交叉、重复、衔接不紧，甚至是相互矛盾、严重冲突的情况。而《食品安全法》实施时间较短，其统领协调作用又尚未充分显现出来。所以，导致了目前我国食品安全法律法规体系总体上缺乏协调性。此外，由于我国《食品安全法》颁行的时间并不算长，加之我国地域及风俗习惯的多样化，这使得各地的立法难度大大提升，目前配套法律规章滞后的问题仍然突出，在《食品安全法》中大量存在着诸如“具体管理办法由国务院规定”“具体管理办法由省、市、自治区人大常委会依法制定”等规定，使得许多具体问题得不到充分解决。

2. “三位一体”的集中监管模式

(1) 食品安全治理行政执法体制的变革。我国也与外国一样，经历了以部门监管为主，发展为多部门分段监管，不同的是现在发展成了“三位一体”综合性的监管模式。

1982年颁布的《中华人民共和国食品卫生法（试行）》明确规定各级卫生行政部门负责食品卫生监督工作，卫生行政部门所属县级以上卫生防疫站为食品卫生监督机构，执行国家食品卫生监督的职责。1995年正式颁布实施的《食品卫生法》，将食品卫生监督职责调整至县级以上卫生行政部门，并赋予卫生行政部门8项食品卫生监督职责，质量技术监督部门开始介入食品安全监管领域图。这时期的食品监管由卫生行政部门承担，监管的方向以食品卫生为主。

2004年9月1日，国务院文件《国务院关于进一步加强食品安全工作的决定》（国发〔2004〕23号）的发布，确定了我国的食品安全监管采取“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监管，质检部门负责食品生产加工环节监管，工商部门负

责食品流通环节监管，卫生部门负责餐饮业和食堂等消费环节监管，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。2009年实施的《食品安全法》，进一步明确了各部门的监管职责，确立了一个以食品安全风险监管为基础的科学监管体制，进一步完善了食品安全体制图。分段监管将食品安全监管的范围从食品卫生扩大到食品安全的各个环节。但这种多头管理体制的弊端主要表现为分工过细，职能重叠，各部门缺乏统一协调和统筹规划，使很大一部分力量在相互依赖、推诿中消耗掉，很难实现真正意义上的“无缝衔接”。

2013年的“全国两会”上批准了国务院机构改革和职能转变方案，成立了国家食品药品监督管理总局（以下简称食药监总局），全面负责食品安全监管。食药监总局的成立，标志着我国在食品安全监管领域“九龙治水”局面的结束，新的食药监管系统形成。

新成立的国家食品药品监督管理总局，对生产、流通、消费环节中的食品、药品安全统一监管。与此同时，新的国家卫生和计划生育委员会负责食品安全的风险评估和食品安全标准的制定；农业部则负责农产品质量安全监督管理。这样，国家卫生与计生委、农业部、食药监管总局“三位一体”的监管构架初步形成。^①最终形成对食品安全管理的改善。

一是在日常监管中，新的食药监部门可以更好地整合食品药品监管的行政资源、技术资源、信息资源，一方面可以围绕特定的监管目标、监管重心、监管事项，更好地统一调配监管资源，更有效率地查处食品药品市场中的违法行为；另一方面也能减少食品药品市场中守法者的守法成本，减轻被监管者的负担。二是随着食药监总局与公安部建立行政执法和刑事司法工作衔接机制，《食品安全法》可诉性缺失、与《刑法》衔接不畅的情况得到改善。^②三是食品安全监管体系的

① 郝小静：《我国食品安全监管的不足与完善》，载《经营管理者》2014年第1期，第259页。

② 苏拥军、贺会清：《当前我国食品安全监管面临的问题与对策探讨》，载《食品卫生监督》2010年第6期，第535页。

变动，促进我国的食品安全法律法规体系的完善。食品安全监管体系的建立完善是循序渐进的过程，而法律法规体系的日益完善也会反过来影响食品安全监管体系，形成良性循环。如食品安全监管体系的变动促进对《食品安全法》进行配套修改。

但“三位一体”的集中监管模式并没有彻底解决我们食品安全监管方面的缺陷。新成立的国家食药监总局并没有实现所谓的“无缝”监管，只是统一了生产和流通环节（不包括商务部管理部分），将原先过于分散的监管主体进行了部分合并，并未涉及标准制定、进出口监管、特殊商品许可等部分。^①中国的食品生产企业历来具有多、小、散的特点，并且在未来很长一段时期内仍将保持着这一特点，中国食品安全的管理和改革必须考虑现状。中国的农产品来源分散且情况复杂，目前想把农产品的管理全部一步纳入食药监总局统一的管理链并不现实。而对于其他部门来说，改革是个渐进的过程，涉及很多方面，目前来说，也很难把食品安全监管的所有部门全部纳入统一管理链。

此外，2014年10月，中共十八届四中全会强调，要大力推进综合执法，大幅减少市县两级政府执法队伍种类，重点在食品药品安全、工商质检、公共卫生等领域推行综合执法，有条件的领域可以推行跨部门综合执法。一线食药监管与执法部门开始了新一轮的大幅变革，多部门合并的“三合一”或“四合一”模式迅速铺开，且名称和内设机构五花八门，互不相同。在这一轮改革中，精简机构、充实一线的“关口前移”“预防为主”的理念为各地普遍接受，也在一定程度上节约了编制，但多部门、多行业的合并执法，能否保证食药监管的专业性、有效性？食药监管力量是否会明增暗减？诸如此类的质疑与观望也在制约着此轮改革的进展与效果。

（2）食品安全治理公安执法体制的变革。由于我国施行“行政——刑事”双

^① 刘腾：《食药监总局统管食品生产和流通》，载《中国经营报》2013年3月30日。

元执法模式，多年来，大量食品违法行为由上述食药行政执法部门先行处置，涉嫌犯罪的，才移交公安机关。不过，此前公安机关并未有专设机构处理、侦办这类案件，一般由治安、刑侦、经侦等部门具体承办。但随着食品犯罪的高发，食品安全形势日益严峻。为了有效防治这种手段恶劣、危害严重的新型犯罪，自2008年起，全国各地公安机关开始主动探索食品案件侦办专业队伍的建设。自此，一个公安机关中的新警种——“食药警察”队伍迅速崛起。

目前，全国绝大部分省（自治区、直辖市）都成立了“食药警察”专业队伍。这些机构虽然名称、人员、职责、级别等建制不一，但总体上，可大体分为两类：一类为“总队下设支队”式，即在省级公安部门单独成立“食品药品犯罪侦查支队”，这种类型又可细分为以北京为代表的经侦总队下设食药支队、以天津为代表的刑侦总队下设食药支队和以湖南为代表的治安总队下设食药支队等三种模式（目前，湖南模式在全国居多）；另一类为“省厅专设总队”式，这种类型又可细分为以辽宁为代表的“食品药品犯罪侦查总队”、以山东为代表的“食品药品与环境犯罪侦查总队”和以重庆为代表的“打击假冒伪劣商品犯罪侦查总队”等三种模式。“食药警察”的成立和各地多样化的发展，标志着我国食品安全治理进入了一个新阶段。目前，食药警察队伍的工作运转整体呈良好态势，有力遏制了食药犯罪的蔓延。

3. 监管制度

（1）建立食品安全“黑名单”制度。近年来，食品安全事件频发，食品安全已成为公众关注的焦点。2013年，国务院批复了国家发改委《关于2013年深化经济体制改革重点工作的意见》，其中提出要建立最严格的食品药品监管制度，落实食品安全举报机制，建立黑名单制度等。“黑名单”是美国FDA完善的法规规制系统中的一环。美国FDA的行政黑名单制度有强制性禁止和非强制性禁止两种形式。强制性禁止是指违反法律、法规，在食品问题上被判处重罪的人员，被永久性驱逐出行业。非强制性禁止是指严重违法的自然人，最高可判处5年禁

止期。我们也仿照美国建立了中国的“黑名单”制度。2013年12月，食品药品监督管理总局公布了《食品药品安全“黑名单”管理规定（征求意见稿）》，向社会公开征求意见。各省也纷纷制定《食品药品安全黑名单管理办法（试行）》。“黑名单”制度相比于直接惩罚或管制，增加了食品企业违法的信用成本和社会成本。

（2）初步建立食品风险评估机制。2009年施行的《食品安全法》强调要想从根本上消除食品安全事故隐患，必须从食品本身下手，在有毒有害食品还未造成损害前下手进行规制，也就是《食品安全法》确定的“未雨绸缪”式规制。《食品安全法》第11条规定，“国家建立食品安全风险监测制度，对食源性疾病、食品污染以及食品中有害因素进行监测”。第13条、第14条规定，“国家建立食品安全风险评估制度，对食品、食品添加剂中生物性、化学性和无理性危害进行风险评估”。“……通过食品安全风险监测或者接到举报发现食品可能存在安全隐患的，应当立即组织检验和食品安全风险评估”。食品风险评估机制与以往的事后处罚机制相比更具有前置性、主动性和有效性，转变了过去“事先许可、事后抽检、出了事故再处罚”的传统监管方式，大大降低了食品安全事故发生的可能性。2015年修订的《食品安全法》进一步突出要强化全程风险防控，对食用农产品种植养殖以及食品生产加工、贮存、运输、销售、餐饮服务各环节补充、强化相关制度，加强风险分级管理。

（3）食品可追溯机制的探索。我国食药可追溯制度建设最早始于2004年初，国家有关部门进行了不遗余力的推动。当年4月，国家食药监督总局联合八大单位启动了全国肉类食品可追溯制度的建设项目；6月，国家条码推进工程办公室在山东省潍坊市寿光和洛城的蔬菜基地实施“蔬菜安全可追溯性信息系统研究及应用示范工程”；9月，国务院颁布了《进一步加强食品安全工作的决定》，明确了建立农产品可追溯制度的任务；12月，为响应中央号召，北京市和河北省农业厅联合启动了“进京蔬菜产品质量溯源制度试点项目”，以统一的包装、条码和

标签等对河北的六块蔬菜供应地进行了规范。

此后的十余年中，各地继续接力进行了深浅程度不一的食品可追溯机制探索。2005年9月，北京市顺义区启动了蔬菜分级标准和条形码追溯系统，消费者可以通过农业局的查询系统查询到蔬菜的各类信息；同年，济南市也启动了食品安全信用体系建设的工作；2007年，在北京双井家乐福超市，我国首个采用全国通用标识可追溯的系统开始试点，消费者可以通过扫描条形码了解商品产地、生产者、供应商和原材料等多种信息；2008年奥运之年，为确保奥运食品的安全，北京启动了奥运食品可追溯系统，采用了GPS和自动控制等现代化技术，实现了奥运食品“从农场到餐桌的全面监控”，为以后国家层面的追溯机制建设提供了宝贵经验。此后的若干年中，浙江、江苏和广东等多个发达地区相继开展了食药可追溯机制建设的试点工作，中国电子监管网、国家食品安全可追溯平台等监管服务系统也渐次完成。不过，总体来看，虽历经十余年发展，我国食品可追溯机制建设仍远未成熟、难以乐观。因此，为切实构建“从农场到餐桌”食药监管机制，于2015年10月1日实施的新修订的《食品安全法》第39条再次强调，要“建立食品原产地可追溯制度和质量标识制度，保障食品药品安全”。但如上所述，总体上，目前我国食品可追溯机制建设尚存诸多难题，可谓任重而道远。

二、我国大陆地区食品违法犯罪防控存在的问题

1. 治理食品犯罪方面的法律法规不完善

从食品犯罪防治法律规制体系看，我国在治理食品犯罪方面的法律法规不完善、食品安全标准落后且不统一。

(1) 食品犯罪防治法律体系尚未形成。相对于美国以《联邦食品、药品和化妆品法》为核心的食品犯罪防治法律体系，我国以《食品安全法》为核心法律的食品犯罪防治法律体系远未成形，同时由于我国行政执法和刑事司法二元并行体制客观限制，在刑事司法领域该法更是难称核心。