**关于规范食品标签标识类投诉举报案件办理的指导意见（成都市）**

近年来,食品标签标识类问题已成为职业投诉举报的重点和焦点，涉及的标签问题愈发广泛、专业、复杂，各区(市)县局因在同类问题上执法尺度和认定标准不一，易导致被动局面。同时，相关投诉举报及由此引起的行政复议、行政诉讼案件大幅增长，滥用投诉举报、信息公开、复议、诉讼等权益的趋势日益严重，造成了行政资源的大量消耗。为积极应对矛盾，进一步规范相关问题认定标准和案件办理流程，制定本指导意见。

一、关于食品标签标识类投诉举报案件的办理原则

(一)对食品生产经营者要严格要求。指导督促食品生产经营者切实履行主体责任和法定义务，加强食品标签标识相关标准的学习，加强出厂检验或委托第三方检验。对出现的问题高度重视，及时整改，并依法规范应对职业投诉举报者的索赔诉求。

(二)对无违法故意的企业要教育为主。监管执法要服务全市产业发展大局，融监管于服务，支持和保护企业生产经营的积极性,对无主观违法故意的食品生产经营企业要坚持教育为先、处罚在后。对符合《行政处罚法》第二十七条第一款规定的,应当依法予以从轻或减轻行政处罚；违法行为轻微并及时纠正，没有造成危害后果的，不予行政处罚。

(三)对职业投诉举报要科学应对。对食品标签类职业投诉举报中存在的滥用行政资源、强行索取奖励及敲诈勒索企业等情况，行政执法机关不应纵容，而是依法积极主动应对。加强信息沟通和分析总结，大力提高应对技巧和应对能力，提高案件办理质量。

二、关于“食品生产经营者”对标签标识的责任认定

(一) 主体定义及法律责任。

1.食品生产者、食品经营者、食品生产经营者定义与关系。根据《食品安全法》第二条第一款第(一) 项规定,食品生产者是指从事食品生产和加工的单位、个人或其他组织; 食品经营者是指从事食品销售和餐饮服务的单位、个人或其他组织。

根据《食品安全法》第三十五条第一款和《食品经营许可管理办法》以及《食品生产许可管理办法》的相关规定，在我国食品生产和食品经营是两个相对独立的概念。食品生产经营者应属于复合概念，包含食品生产者和食品经营者两个概念，指从事食品的生产和加工、食品销售和餐饮服务的一切主体。

2.标签标识主要法律责任对应的法律条款。

食品生产者: 《食品安全法》第四十六、五十、五十一、五十二、六十三条。

食品经营者: 《食品安全法》第五十三、五十四、五十七、五十八、六十一、六十二、六十三、六十八、七十二、一百三十六条。

食品生产经营者: 《食品安全法》第三十四条、四十七、四十八、六十三、六十七、七十一、七十三、七十八、九十七、九十八条。

(二)食品生产者、经营者对标签标识的责任区分。

1.对于标签、说明书内容的“真实性”，谁“标注”谁负责。

无论是食品生产者还是食品经营者，只要标签、说明书是其标注的，就应对该标签、说明书内容的真实性负责。《食品安全法》第七十一条第一款规定“生产经营者对其提供的标签、说明书的内容负责”，全国人大常委会法制工作委员会对该条的释义中明确了对“提供的标签、说明书的内容负责”的主体是标注该标签、说明书的主体。

(1) 食品标签、说明书上标有食品的净含量、生产日期、成分或者配料等相关信息，提供标签、说明书的生产经营者应当对其真实性负责。保证内容准确无误，不含有虚假内容，不涉及疾病预防、治疗功能。

(2) 生产经营者在食品的标签、说明书上对产品的品质、服务等作出保证或者承诺的，应当对这些保证或者承诺负责。

(3)食品的标签、说明书上所载明的内容如果与事实不符，生产经营者应当承担相应法律责任。

2.经营的食品标签标识不符合法定要求，食品经营者应承担相应法律责任。根据《食品安全法》第一百二十五条第一款第(二)项的规定，食品标签、说明书违反有关法律法规的，即使该标签、说明书不是食品经营者制作的，也应当承担相应法律责任，但食品经营者与食品生产者的法律义务并不等同。食品经营者对食品生产者提供标签标识的食品仅具有形式审查义务,形式审查义务是指《食品安全法》第五十三条规定的“进货查验义务”。  
   3.经营食品生产者提供标签标识的食品，满足法定条件的食品经营者可以免予处罚。当食品经营者符合《食品安全法》第-百三十六条规定的条件，食药监部门可以对其免予处罚，但应当依法没收其不符合食品安全标准的食品，并依法处理。  
    (三) 标签标识类案件办理流程。  
    各区(市) 县局在办理经营环节食品标签涉嫌违法案件中，应当按照以下流程进行处置:  
    1.对案件所涉产品标签合法性进行认定。  
    (1)合法。如涉案产品无其他违法问题，且符合结案标准规定的，予以结案。  
    (2)瑕疵。根据《食品安全法》第一百二十五条第二款规定进行处置。  
    (3)违法。进一步对食品经营者责任进行认定处理。责任分以下两种情形:  
    一是涉案产品标签是食品经营者标注的,则食品经营者应当对其提供的标签内容真实性与合法性负责，不再适用《食品安全法》第一百三十六条的免责规定，应具体情况具体分析，根据《食品安全法》有关规定对食品经营者的违法行为进行认定、处理。

二是涉案产品标签是食品生产者标注的，作如下处理:  
    (1)经查，食品经营者符合《食品安全法》第一百三十六条规定情形的，可以免予处罚，但应当依法没收其不符合食品安全标准的食品;  
    (2)经查,食品经营者不符合《食品安全法》第一百三十六条规定情形的，根据《食品安全法》第一百二十五条第一款第(二)项规定进行处罚。

2.若认定涉案产品标签瑕疵或违法，对涉案产品生产者的处理。

 (1)如涉案产品生产者在本辖区内，标签瑕疵则责令生产者改正，标签违法则对生产者进一步调查处理。

 (2) 如涉案产品生产者不在本辖区，应根据《食品安全法》、《食品药品行政处罚程序规定》等关于管辖权的有关规定，立即抄告涉案产品生产者所在地的食药监部门并附相关证据材料。

三、关于《食品安全法》第一百三十六条的适用标准

 (一)经营者履行了本法规定的进货查验等义务。食品经营者应当履行《食品安全法》第五十三条的规定，第一，应当查验供货者的许可证和食品出厂检验合格证或者其他合格证明。对于食品合格证明，能够提供涉案产品的出厂检验报告、检验检疫证明或者其他检验报告等证明文件均可; 第二，食品经营企业除了履行第一规定的查验义务外,还应当进行食品进货查验记录，如实记录食品的名称、规格、数量、生产日期或者生产批号、保质期、进货日期以及供货者名称、地址、联系方式等内容，并保存相关凭证。记录和凭证保存期限应当符合《食品安全法》第五十条第二款的规定。  
   (二)经营者有充分证据证明其不知道所采购的食品不符合食品安全标准。  
   1.办理原则。经营者承担举证责任，证明自已确实不知道所采购的食品不符合食品安全标准。但是，消费者提供相反证据，能够证明经营者知情的，经营者不能免子处罚。

2.认定标准。

(1)经营者首先需要提供食品的合格证明文件证明其履行了“进货查验义务”，其次还需要提供其他证据证明其不知道所采购的食品不符合食品安全标准,例如食品检验机构的检测合格报告。

鉴于行政诉讼程序对证据证明力认定的严格要求,建议各区(市)县局指导经营者要求生产者提供食品检验机构专门针对食品标签标识是否符合《预包装食品标签通则》的检验报告，或者含有食品标签标识检验项、检验标准及相应检验结论的检验报告。同时提醒经营者查验所采购食品的标签标识是否与送检标签标识内容一致。

(2) 食品经营者有下列情况之一的，应认定为“明知”所采购的食品不符合食品安全标准:

①.预包装食品无食品标签的;  
    ②.预包装食品缺少《食品安全法》第六十七条第一款第(一)到第(八)项及第二款规定内容，或者对上述内容未尽到合理审查义务的;  
    ③.其他明显违反食品安全标准的情形。

 (三)经营者能如实说明其进货来源。经营者能够提供供货方名称、地址、联系方式，且查证属实。

四、关于标签标识典型类别案件的办理建议

(一) 关于突出强调类案件。

1.涵盖情形。

  (1)食品标签中特别强调添加或者含有一种或多种有价值、有特性的配料或成分，未在配料中注明该配料或成分的含量;

 (2)食品标签中强调一种或者多种配料或成分的含量较低或无时，未标示配料或成分在成品中的含量;

 (3)对除能量和核心营养素外的其他营养成分进行营养声称或营养成分功能声称时,未在营养成分表中标示出该营养成分的含量及其占营养素参考值(NRV) 的百分比。

2.目前投诉较多的产品。

 (1) 橄榄油、芥花油等油脂类产品;  
   (2) 燕窝、阿胶、鱼翅、人参等具有特殊功效的名贵食材。

 3.处理原则。

 因各区(市) 县局在本类案件中的第(1)类“特别强调有价值、有特性”类案件的认定和处理上存在较多分歧，现就该类案件的处理原则进行说明。

(1)前提条件。

一是“特别强调”内容的载体为食品标签或者食品说明书；

二是“特别强调”指向的对象为一种或多种配料或成分；

三是“特别强调”内容的特征为有价值、有特性的。

 (2) 构成要件。

无论生产经营者采取何种方式进行标注，“特别强调”的直接目的是强化消费者对该配料或成分的认知，最终突出该配料在产品属性中的特殊功能、价值或特性。判断食品标签或者说明书是否属于“特别强调”，可以结合以下要件进行综合认定。

① 被强调对象属于“有价值、有特性”。

该要件的判定可以就产品标签提及的一种或多种配料或成分在一般费者的消费观念中是否属于高于一般食品营养或者具有其他特殊价值的食品，综合该配料或成分在一般消费市场中的价格、特性、历史传统等因素进行综合评判。

② 数量。

  “同一内容反复出现或多个内容都指向同一事物”的数量评价标准建议为两次以上(含两次)。

③方式特征。

A.对强调的对象名称是否使用明显不同于标签中其他文字的字体、字号或者区分颜色；

B.是否大量使用代表强调对象的图形或者强调对象的图形明显有别于其他图形；

C.是否在排版上优先排列所强调的对象的名称或文字说明；

D.“文字说明”内容是否着重突出或者夸大了强调对象的功能、特性和价值且明显有别于其他，如高于一般食品营养或具有某种特殊的功效等(注: 此处可根据构成要件第①点进行综合判断)。

(3) 注意事项。

①产品名称是产品属性的高度概括,若产品名称中含有一种或多种“有价值、有特性”的配料或成分的名称，且该配料或成分名称未采用特殊排版、字体的情形下，不宜将在名称中出现的配料或成分名称作为认定“特别强调”的计算基数。产品配料亦如此，产品配料属于应当强制标示的内容(特殊情况除外),其  
反映了产品的基本成分，故对于产品中所含的一种或多种“有价值、有特性的配料，在未采用特殊排版、字体的情形下，不宜将配料表中出现的配料名称作为认定“特别强调”的计算基数。

②文字说明如仅是注明产品含有一种或多种“有价值、有特性”的配料或成分，而未对该配料或成分的功能、价值或特性做具体介绍的，不宜将该文字描述中出现的配料名称作为认定“特别强调”的计算基数。

③上述第(2) 点第③项“方式与特征”中针对“有价值、有特性”配料或成分通过名称、文字描述、色差、字体、排列顺序进行强调的情形，若仅出现一例,且该例强调的内容与方式不属于特别明显突出的情况下，不宜仅以此认定产品属于“特别强调”。

(二) 关于进口食品类案件。

1.涵盖情形。

(1)进口食品中含有我国现行法律法规或者食品安全标准规定不得添加的配料或成分,但其备进出口检验检疫机构出具的合格证明文件;  
(2) 进口食品标签内容存在涉嫌违反我国现行法律法规或食品安全标准的内容，但具备进出口检验检疫机构出具的合格证明文件。  
2.处理原则。  
   (1)涉案产品违法事实清楚，明显违反了我国现行法律法规、食品安全标准强制性规定内容的，由进出口检验检疫机构出具的合格证明文件已明显与法律法规、食品安全标准规定相悖，故不能作为认定产品合法的依据。

 (2)进口食品标签案件中，根据《食品安全法》第一百一十条、《食品药品行政处罚程序规定》第四章进行调查取证后，仍不能直接认定产品标签是否合法，则根据《进出口食品安全管理办法》的有关规定，进出口检验检疫机构对进口的食品有检验检疫的职责,其检验检疫依据的是我国现行法律法规和食品安全标准的相关要求。若食品生产经营企业能够提供进口检验检疫合格报告，可以认定涉案产品标签标识符合我国法律法规、食品安全标准的规定。  
 3.注意事项。调查取证是行政机关全面履行执法办案职责的体现，《食品安全法》第一百一十条、《食品药品行政处罚程序规定》第四章规定了食药监管部门执法办案中可以采取的调查手段。食药监部门调查收集证据的活动应当贯穿于投诉举报案件或行政处罚案件全过程，在执法办案过程中，如现有证据不能认定案件事实，则食药监部门应当采取前述法律法规规定中的手段对案件展开进一步调查。当未用尽上述调查手段前，不能以案件事实不清、证据不足为由结案或终止调查。

根据具体案件情况不同，各单位可以根据实际情况采取的一般的调查手段包括: 走访、询问相关人员，听取相关情况说明;进行现场勘验、检查、摄像、拍照等; 采取抽样和先行登记保存的方式收集证据; 查阅或者复制相关材料; 组织技术检测、鉴定;向有关单位了解核实情况等。

(三) 关于新食品原料类案件。

1.涵盖类型。食品中添加了一种或多种既未纳入《药典)、食药同源名单，也不属于国家卫计委批准的新食品原料，同时目前尚未制定相关标准的非常见原料。

2.投诉较多的产品。西洋参、雪菊、挑花、蟹壳水解物、鲨鱼软骨等。

3.处理原则。根据《新食品原料安全性审查管理办法》第二条、第二十二条第二款之规定，判定某种食品是否属于新食品原料的关键是该食品在我省辖区域内是否有30年以上作为定型或者非定型包装食品生产经营的历史。30年是一个客观、固定的衡量标准，在此类案件的办理过程中，可以收集以下材料进行综合判断：通过正式发行或者专业图书馆保存的历史证明文献资料，其中记录有涉案原料食用历史记录的文字资料; 相关行业协会出具的证明材料，证明某种食品在我省有传统食用习惯。

4.注意事项。网络平台中对涉案原料历史的记载应当审慎采纳。记录于专业网站或者省级以上政府网站的文献资料可以作为认定案件事实的依据之一。大众网络平台(如百度、谷歌等)并非是记录某种食品原料生产经营历史的专业网站，其中记录的文献资料不宜作为认定案件事实的依据。

 (四) 关于食品配料或成分名称与实际名称不一致的案件。

1.涵盖情形。

(1) 产品名称为红糖，配料表标注为赤砂糖;

(2) 产品名称为黑糖，配料表标注为红糖或赤砂糖。

2.投诉较多的产品。红糖、黑糖类产品等。

3.问题存在原因。红糖、赤砂糖差异案件存在一定的历史原因。2016年，国家食品药品监督管理总局公布《食品生产许可分类目录》(简称SC版《食品生产许可分类目录》)以前，QS证时期的食品生产许可分类目录中并未明确区分红糖和赤砂糖，在食糖生产企业申请生产许可及发证机关发证时均未进行明确区分,由于该历史原因导致存在部分产品中名称与配料不一致的情形(仅限红糖、赤砂糖等未在2016 年日以前的生产许可分类目录的“食糖”分类中做明确区分，且在之后的许可分类目录“食糖”分类中作明确区分的糖类)。2016年1月22 日，国家食品药品監督管理总局关于公布食品生产许可分类目录的公告(2016年第23号)中启用了新的生产许可分类目录，其第2101类对红糖与赤砂糖进行了明确区分。虽然《食糖》(GB13104-2014) 比23 号分类目录公布更早，但发证机关尚未统一标准，故从有利于申证企业的角度进行解释，不宜将GBl3104-2014 的实施时间作为认定此类案件的直接依据。  
4.处理原则。  
 (1) 红糖与赤砂糖。  
  ①.2016年1月22日前生产的此类产品，不宜因产品名称与配料标注的名称不一致认定为违法；  
  ②.2016年1月22日后生产的此类产品，如出现产品名称与配料不一致的，但标签中对产品名称提示了食品类别的，不宜认定为违法；  
  ③.2016年1月22日后生产的此类产品，如出现产品名称与配料不一致且未作提示的,应当认为该情形属于容易引人误解的情形:

④.2016年1月22 日前办理的生产许可证，许可有效期到期，时间在该日期之后,从2016年1月22 日至其生产许可证到期之日的期间应作为该生产企业的过渡期,过渡期内生产的产品首次发现时不宜因产品名称与配料标注的名称不一致认定为违法。

(2) 红糖与黑糖、赤砂糖与黑糖。黑糖并未纳入到GB13104-2014 中进行规范，其现有的执行标准为《黑糖》(QB/T4567-2013 ),与GB13104-2014 对赤砂糖、红糖的定义相比较，黑糖系与前二者不同的糖，应当认为该情形属于容易引人误解的情形。

(五)关于营养成分标示值的案件。  
1.涵盖情形。食品标签的营养成分表中的能量、脂肪、碳水化合物等物质的标示值不符合《预包装食品营养标签通则》(GB28050-2011) 的规定。  
2.投诉较多的产品。花粉类产品，茶瓜子、开心果类产品等。  
3.计算方法。  
(1)能量值计算。  
《预包装食品营养标签通则》(GB28050-2011) 问答(修订版)指出，营养标签上标示的能量主要由计算法获得，即蛋白质、脂肪、碳水化合物等产能营养素的含量乘以各自相应的能量系数并进行加和,当产品营养标签中标示核心营养素以外的其他产能营养素如膳食纤维等，还应计算膳食纤维等提供的能量。未标注其他产能营养素时,在计算能量时可以不包括其提供的能量。结合GB28050-2011“食品中的能量允许误差范围为:“ ≤120%标示值”的规定，产品通过计量检测或根据下表计算出的能量值应当小于或等于产品标签中标示值的120%。

**食品中产能营养素的能量折算系数**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 成分 | kJ/g | 成分 | kJ/g |
| 蛋白质 | 17 | 乙醇(酒精) | 29 |
| 脂肪 | 37 | 有机酸 | 13 |
| 碳水化合物 | 17 | 膳食纤维 | 8 |

(2) 脂肪含量计算。GB28050-2011问答指出,脂肪的含量可通过测定粗脂肪(crude fat) 或总脂肪(total fat) 获得，在营养标签上两者均可标示为“脂肪”; 脂肪含量可通过索氏抽提法或罗高氏法等方法测定。测定结果结合GB28050-2011“食品中的脂肪含量允许误差范围≤120%标示值”的规定综合判定。

(3) 碳水化合物含量计算。GB28050-2011问答指出，食品中碳水化合物的量可按减法或加法计算获得。减法计算时可分为“可利用碳水化合物”和“总碳水化合物”两种，且上述两者均可以“碳水化合物”标示。加法是以淀粉和糖的总和为“碳水化合物”。测定或计算结果结合GB28050-2011“食品中的水化合物允许误差范围≥80%标示值”的规定综合判定。

4.处理原则。

(1)GB28050-2011问答(修订版) 指出，判定营养标签标示数值的准确性时，应以企业确定标签数值的方法作为依据。获得营养成分含量的方法包括直接检测和间接计算两种,对于采用计算法的，企业负责计算数值的准确性，必要时可用检测数据进行比较和评价。因此，此类案件中应当先向生产企业调查其获得涉案产品营养成分含量的方法，委托送检时按照企业获得营养成分含量的方法进行计量检测。

(2) 由于食品营养成分的含量是不稳定的，会因季节、产地、运输条件不同而改变。因此，我们应当承认营养成分检测数值之间可能会存在偏差。为提高检测报告的证明力，建议在条件允许的情况下可对涉案产品批次及其他批次共计三个批次以上进行委托检验，减少因原料、产地等因素对个别批次产品营养成分数值造成的影响，有利于综合认定涉案产品是否符合规定。  
  (3)GB28050-2011问答(修订版)指出，当检测数值与标签标示数值出现较大偏差时，企业应分析产生差异的原因，及时纠正偏差。此类案件中检测数值与标示数值出现较大偏差时，应先向生产企业调查了解产生差异的原因。数值偏差若非企业主观故意或重大过失造成，且在办案期限内及时整改，则不宜认定标签标识违法。

成都市食品药品监督管理局