



公司及并购法律评述
2017 年 12 月

上海
上海市银城中路 68 号
时代金融中心 19 和 16 楼
邮编：200120
电话：+86 21 3135 8666
传真：+86 21 3135 8600

Shanghai
19F&16F, ONE LUJIAZUI
68 Yin Cheng Road Middle
Shanghai 200120 P.R.China
Tel: +86 21 3135 8666
Fax: +86 21 3135 8600

北京
北京市建国门北大街 8 号
华润大厦 4 楼
邮编：100005
电话：+86 10 8519 2266
传真：+86 10 8519 2929

Beijing
4F, China Resources Building
8 Jianguomenbei Avenue
Beijing 100005 P.R.China
Tel: +86 10 8519 2266
Fax: +86 10 8519 2929

香港
香港中环花园道 3 号
中国工商银行大厦 15 楼
电话：+852 2969 5300
传真：+852 2997 3385

Hong Kong
15F, ICBC Tower
3 Garden Road, Central
Hong Kong
Tel: +852 2969 5300
Fax: +852 2997 3385

www.llinkslaw.com

master@llinkslaw.com

《食品药品监管总局食品、保健食品欺诈和虚假宣传整治工作方案》解读

作者：潘永建 | 汤景中

2017 年 11 月 9 日，食品药品监管总局办公厅印发《食品药品监管总局食品、保健食品欺诈和虚假宣传整治工作方案》(食药监办特食管〔2017〕149 号)(以下简称“方案”)，要求各省、自治区、直辖市食品药品监督管理局及新疆生产建设兵团食品药品监督管理局继续深化食品、保健食品欺诈和虚假宣传整治工作。《方案》是对 2017 年 7 月 7 日国务院食品安全办等 9 部门《关于印发食品、保健食品欺诈和虚假宣传整治方案的通知》(食安办〔2017〕20 号)和国务院食品安全办于 2017 年 9 月 30 日印发的《国务院食品安全办关于进一步做好食品、保健食品欺诈和虚假宣传整治实施工作有关事项的通知》(食安办〔2017〕33 号)的具体落实，从整治工作的重点、措施及信息通报三个方面提出了具体的要求。

一、《方案》背景

2015 年 4 月 24 日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议颁布了新修订的《食品安全法》，同年 10 月 1 日起施行。2015 年 5 月 29 日，中共中央政治局就健全公共安全体系进行第二十三次集体学习会议指出，要切实加强食品药品安全监管，用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处

.....
如您需要了解我们的出版物，
请与下列人员联系：

郭建良: (86 21) 3135 8756
Publication@llinkslaw.com

通力律师事务所
www.llinkslaw.com

免责声明：本出版物仅代表作者个人观点，不代表通力律师事务所的法律意见或建议。我们明示不对任何依赖本出版物的任何内容而采取或不采取行动所导致的后果承担责任。我们保留所有对本出版物的权利。

《食品药品监管总局食品、保健食品欺诈和虚假宣传整治工作方案》解读

罚、最严肃的问责，加快建立科学完善的食品药品安全治理体系。2016年2月6日，根据《国务院关于修改部分行政法规的决定》(国务院令 第666号)，新修订《食品安全法实施条例》于同日生效施行。为了贯彻落实《食品安全法》《食品安全法实施条例》和“四个最严”的要求，加强对食品、保健食品生产、经营和进口单位的监管，打击违规营销宣传产品功效、误导和欺骗消费者等违法行为，国务院食品安全办等9部门联合印发《关于印发食品、保健食品欺诈和虚假宣传整治方案的通知》。《方案》对上述法律规定和政策要求进行了细化、落实，彰显了监管部门对食品、保健食品欺诈或虚假宣传的整治决心。如此密集的法律法规修订和政策出台，预示着监管部门对食品、保健食品行业高压的监管态势。《方案》规定的信息通报和案件统计要求也表明，此次整治并非“蜻蜓点水”式集中整治，而是对食品、保健食品监管的常态化监管的工作要求，从业企业应当给予足够的重视。

二、《方案》内容解读

(一) 整治重点

1. 未经许可生产经营食品和保健食品

《食品安全法》第三十五条规定“国家对食品生产经营实行许可制度”，相关条款及配套法规对食品和保健食品的生产设施、场地及管理措施等规定了明确的许可条件。《方案》基于监管部门的执法实践，要求重点整治典型、多发的未经许可生产经营食品和保健食品行为，包括未取得许可证从事生产经营、超出许可范围从事生产经营、许可证过期后从事生产经营或生产经营内容与许可事项不一致等行为；为未经许可生产经营食品和保健食品行为提供帮助的行为，如知道或应当知道属于无证生产经营，仍为其提供生产经营场所、运输、保管、仓储等条件的行为；使用保健食品原料目录以外原料的保健食品和首次进口的保健食品，未经注册或备案进行生产或未按注册或备案的产品配方、生产工艺等技术要求生产的行为等。

2. 虚假标识和违法广告行为

食品、保健食品的虚假标识和违法广告行为，主要包括产品标签、说明书内容不实，或声称具有疾病预防、治疗功能等情形。《食品安全法》《反不正当竞争法》《广告法》《互联网广告管理暂行办法》等从不同的角度对食品、保健食品的标签、广告内容作出了规定，禁止虚假标识和违法广告。

- (1) 产品标签、说明书内容应当真实、有效。《食品安全法》第七十一条规定“生产者对其提供的标签、说明书的内容负责”，包含三个方面的要求：一是保证标识内容的真实、有效，二是保证标签、说明书内容与注册、备案信息一致，三是承担对标签、说明书内容的举证责任。

《食品药品监管总局食品、保健食品欺诈和虚假宣传整治工作方案》解读

(2) 产品标签、说明书不得涉及疾病预防、治疗功能。《广告法》第十七条规定“除医疗、药品、医疗器械广告外，禁止其他任何广告涉及疾病治疗功能，并不得使用医疗用语或者易使推销的商品与药品、医疗器械相混淆的用语”；第十八条第一款第(二)项规定“第十八条保健食品广告不得含有下列内容：(二)涉及疾病预防、治疗功能”。借助医疗养生、健康等概念进行宣称的食品或保健食品企业，今后将成为监管部门的重点检查对象。

(3) 不得未经审查发布保健食品广告。《广告法》第四十六条规定，未经广告审查机关审查，不得发布保健食品广告。未经审查发布保健食品广告包含四种表现形式：一是未经审查发布保健食品广告；二是超出审查范围发布保健食品广告；三是广告批准文号失效后继续发布保健食品广告；四是超出审查机关管辖地域发布保健食品广告。根据《广告法》第四十六条规定，上述四种情形属于本身违法，广告内容真实、合法不作为抗辩事由。

3. 利用网络、会议等方式违法宣传、销售食品和保健食品行为

通过网络营销、会议营销、电视购物、直销、电话营销等方式销售食品和保健食品，侵害消费者权益，尤其是中老年消费者权益的行为，一直是监管部门的执法重点。《方案》区分经营者和第三方，提出不同的要求。经营者必须持有经营许可证，不得超出许可范围从事经营活动；通过网络营销的经营者应在第三方平台或自建网站醒目位置展示经营许可证。第三方经营者，包括网络经营中的第三方平台经营者、会议营销的会场提供者等，负有查验经营者经营资质、建立审查登记制度的义务。

(二) 整治举措

为了确保整治实效，《方案》从监管排查、案件查处、信息通报等方面细化工作要求。

1. 监管排查

《方案》要求监管部门对行政区域内食品、保健食品所有生产经营单位、所有产品、所有第三方平台和非实体店、所有广告实现全覆盖排查，重点排查生产单位的生产资质、生产条件、生产工艺等，排查经营单位及非实体经营单位的经营资质、产品标识等。同时，《方案》要求完成 1400 批次的抽样检测，全力实现整治期间对食品、保健食品的全覆盖质量监控。

2. 案件查处

针对重点整治内容，《方案》要求结合排查、抽检、群众投诉举报等多种途径，主动收集案件线索，联合工商、公安、网信等部门，从严查处违法行为。对于查处的违法案件和产品抽检情况，及时通过政府和行业组织等开设的网站专栏、公众号、微博等平台

《食品药品监管总局食品、保健食品欺诈和虚假宣传整治工作方案》解读

开展宣传。加强与媒体的沟通交流，主动公开整治实效。

3. 信息通报

《方案》要求各省级局要建立行政区域信息通报工作体系，通过编发简报、印发文件等方式及时通报省、市、县整治工作进展，确保整治工作落到实处；实行整治情况月报告和检查整改情况台账制度，以及案件查办情况月报告和重大案件台账制度。根据信息通报制度，食药监总局将直接掌握整治工作进展，督促各地监管部门贯彻落实整治工作措施。因此，本次整治中，将产生数量可观的违法案件数量。

三、企业的应对

在日趋严格的行业监管环境下，食品药品经营企业应当及早对照相关法律法规和《方案》要求，加强自身合规建设，排除潜在违规风险。

(一) 审查自身经营资质，规范经营行为

生产经营食品、保健食品或特殊医学用途配方食品和婴幼儿配方食品的企业，应当对照保健食品原料目录和允许保健食品声称的保健功能目录及相应的生产经营条件，审查自身经营资质；对于可能存在的超出许可范围生产经营、许可证件过期等情况，尽早办理许可事项申请或相应缩减经营范围。

(二) 完善自身合规管理制度

通过电视台等大众媒体或网络发布广告前，企业应当对广告内容加强审查，审查重点应集中于宣传内容的真实性、合法性，如是否存在宣传内容与产品状况或注册、备案信息不一致的情况，是否涉嫌违法使用医疗用语或易与医疗用语相混淆的用语，保健食品广告是否经由广告审查机关审查等。

《食品药品监管总局食品、保健食品欺诈和虚假宣传整治工作方案》解读

如需进一步信息，请联系：

作 者	
潘永建 电话: (86 21) 3135 8701 david.pan@linkslaw.com	
上海	
俞卫锋 电话: (86 21) 3135 8686 david.yu@linkslaw.com	刘贇春 电话: (86 21) 3135 8678 bernie.liu@linkslaw.com
余 铭 电话: (86 21) 3135 8770 selena.she@linkslaw.com	娄斐弘 电话: (86 21) 3135 8783 nicholas.lou@linkslaw.com
钱大立 电话: (86 21) 3135 8676 dali.qian@linkslaw.com	孔焕志 电话: (86 21) 3135 8777 kenneth.kong@linkslaw.com
吴 炜 电话: (86 21) 6043 3711 david.wu@linkslaw.com	潘永建 电话: (86 21) 3135 8701 david.pan@linkslaw.com
姜 琳 电话: (86 21) 6043 3710 elyn.jiang@linkslaw.com	
北京	
俞卫锋 电话: (86 10) 8519 2266 david.yu@linkslaw.com	刘贇春 电话: (86 10) 8519 2266 bernie.liu@linkslaw.com
杨玉华 电话: (86 10) 8519 1606 yuhua.yang@linkslaw.com	
香港(与张慧雯律师事务所有限法律责任合伙联营)	
俞卫锋 电话: (86 21) 3135 8686 david.yu@linkslaw.com	吕 红 电话: (86 21) 3135 8776 sandra.lu@linkslaw.com

本篇文章首次发表于《中国法律透视》电子版第 87 期(总第 122 期)。