

# 沁阳市人民政府 行政复议决定书

沁政复决字〔2024〕第7号

申请人：方 x。

被申请人：沁阳市市场监督管理局。

申请人方 x 对沁阳市市场监督管理局作出的投诉反馈内容不服申请行政复议，本机关于 2024 年 x 月 x 日收到该申请，并于 2024 年 x 月 xx 日依法受理，现已复议终结。

申请人请求：1.确认被申请人作出的投诉事项反馈内容适用法律错误并撤销该反馈；2.责令被申请人重新调查并回复。

申请人称：本人在 xx 平台 xxx 滋补养生旗舰店买了一款代用茶，收到货后发现该产品非法添加保健食品原料：菟丝子。包装上并没有保健品标识。随后向被申请人通过全国 12315 平台提起举报，被申请人于 2023 年 xx 月 xx 日作出回复。1.根据《食品安全法》规定，我国的食物类别可划分为普通食物和特殊食物两个大类，特殊食物包括保健食品，婴幼儿配方食物和特殊医学用途配方食物，根据卫生部公布《既是食物又是药物的物品名单》《可用于保健食品的物品名单》和《保健食品禁用物品名单》中菟丝子仅属于保健食品专用的成分，不能作为普通食物生产销售，该产品表面无任何药物 OTC 标示也不符合《中国药典》的要求，也无任何保健食品标志，故应当属于普通食物。普通食物分为预包装食品、食用农产品等，而上述名

单已经明确菟丝子不得作为普通食品代用茶进行销售，故无需争论案涉食品属于预包装食品还是食用农产品，其作为普通食品违法添加保健食品专用成分，便已经涉嫌违法。2.根据国家食品药品监督管理总局《食用农产品市场销售质量安全监督管理办法》第五十七条规定食用农产品，指在农业活动中获得的供人食用的植物、动物、微生物及其产品。农业活动，指传统的种植、养殖、采摘、捕捞等农业活动，以及设施农业、生物工程等现代农业活动。植物、动物、微生物及其产品，指在农业活动中直接获得的，以及经过分拣、去皮、剥壳、干燥、粉碎、清洗、切割、冷冻、打蜡、分级、包装等加工，但未改变其基本自然性状和化学性质的产品。该产品的配料虽然系从农业活动中获得，但案涉产品并非上述配料的单独存在，而是由十三种配料混合而成，消费者食用时亦是将该十三种配料一并泡酒、泡水、煲汤等，因此，该物品的自然性状和化学性质已与该十三种配料单独存在时相比发生了明显变化，不再属于源于农业的初级产品，符合《中华人民共和国食品安全法》对食品的定义，应当按照该法中对食品的要求处理。综上所述，申请人认为，被申请人的行为严重违反了相关法律法规的规定且对申请人的权益造成了损失，应当重新审理申请人的投诉案件并作出合法处理。

申请人同时提交了全国 12315 平台举报详情页面截图、产品购买订单截图。

被申请人在收到行政复议申请书副本和行政复议答复通知

书后，在法定期限内提交了作出具体行政行为的证据、依据、有关材料和书面答复意见。

被申请人称：一、答复人作出的投诉事项反馈内容认定事实清楚，证据确凿。本案的争议焦点有二：一为食用农产品是否为普通食品，二为涉案商品是否为食用农产品。我局认为：首先，食用农产品不是普通食品，普通食品与食用农产品并不是包含与被包含关系，二者涉及不同的分类标准。我国《食品安全法》并无“普通食品”的定义及表述，传统关于普通食品的表述其实是以《食品安全法》中“保健食品、特殊医学用途配方食品和婴幼儿配方食品等特殊食品”为基础的相对表述，是为了突出特殊食品的“特殊”而不是为了表示其他食品的“普通”，并不表明除特殊食品以外的其他食品均是普通食品。如以此逻辑为基础，则食用农产品也相对特殊，《食品安全法》开篇第二条即将食用农产品进行了区别对待，其特殊之处在于是在农业活动中直接获得(未经工业加工)。且在监管中，食用农产品也是一类特殊的存在，明显区别于经过加工环节的食品，《食品安全法》第三十五条规定，经营食用农产品无需取得许可。可见，申请人将食用农产品归类为普通食品完全是逻辑错误。其次，涉案商品为食用农产品，原因如下：1.根据《食用农产品市场销售质量安全监督管理办法》的有关规定，农产品可经包装也可不经包装，不能因农产品经过提前包装即认定为不是食用农产品，食用农产品就是指可供食用的初级农产品，相关法律甚至鼓励对初级农产品进行包装以提高安全性。2.根据《食用

农产品市场销售质量安全监督管理办法》对食用农产品的定义，其包括农业活动中直接获得的产品和经过分拣、去皮、剥壳、干燥、粉碎、清洗、切割、冷冻、打蜡、分级、包装等加工，但未改变其基本自然性状和化学性质的产品两种，案涉商品的原料即为第二种。至于原料混合、分装，我局认为各种原料仅仅是简单混合而并未经过复杂加工程序，能明确予以区分而不是混为一谈，不足以改变其自然性状和化学性质，以八宝粥为例，各种豆类、红枣、百合等原料混合在一起，并不能改变其食用农产品的性质。同时商家也在商品介绍页面明确声明：“商品为食用农产品，原料经过科学配比，提前分装、包装是为了发货及使用之便，消费者收到货后不用自行配比即可直接使用，客户如无特殊需求直接下单则默认按此包装发货，如有特殊需求，可自定义内含品种、重量、包装方式等，请提前联系客服定制。”意即混合、分装只是其中一种包装、销售方式，消费者可选择每种原料用一个独立包装，或选择其中的一种或几种原料购买，方式灵活多变。最后，中药材可作为食用农产品销售。首先，法律法规并未禁止中药材作为食用农产品销售，法无禁止即可为；其次，在食品药品监管总局办公厅《关于非药品经营单位销售中药材有关问题的复函》中答复：“中药材有药用、食用、兽用等多种用途，判断中药材是否属于药品管理，关键在于界定其用途。未进入药用渠道的中药材，鉴于各地有不同食用传统，不宜强调其药品属性，经营者无需取得《药品经营许可证》”可见，中药材可作为食用农产品进行销售、食

用。综上我局认为：涉案商品可以作为食用农产品售卖。以上事实我局取得了如下证据证明：1、《食品药品监管总局办公厅关于非药品经营单位销售中药材有关问题的复函》（食药监办稽函〔2017〕47号），证明中药材可以作为食品销售；2、商品照片及商家情况说明，证明商家是以初级农产品的形式经营涉案商品,商家明确拒绝调解;3、商品原料照片,证明商品原料仅是简单混合而未经深加工;4、商品详情页面声明截图，证明了商品的销售方式。综上，我局依据《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》第二十一条第一款第（三）项：“有下列情形之一的，终止调解：（三）投诉人或者被投诉人无正当理由不参加调解，或者被投诉人明确拒绝调解的；”的规定，依法做出了终止调解的决定，事实清楚、证据确凿。依据《市场监督管理行政处罚程序规定》第二十条第一款第（四）项“依法可以不予立案的其他情形”的规定，我局决定不予立案的决定，事实清楚、证据确凿。二、答复人作出的投诉事项反馈内容程序合法，适用依据正确。基于以上认定，我局依据《市场监督管理行政处罚程序规定》第二十条第一款：“经核查，有下列情形之一的，可以不予立案：（四）依法可以不予立案的其他情形”的规定，依法做出了不予立案的决定，同时商家在情况说明中明确表示拒绝调解，我局依据《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》第二十一条，作出终止调解的决定,适用依据正确、处理适当。三、答复人作出的投诉事项反馈内容适当。我局在2023年xx月x日接到投诉举报后，依据《市场监督管理投诉举报处

理暂行办法》的规定，进行调查取证，调取了商家的资质信息，进行了现场检查并制作了现场笔录，经过审批作出了不予立案决定，被投诉人明确表示拒绝调解，我局作出终止调解的决定，并于2023年xx月xx日在规定期限内平台上回复了申请人。我局作出的对投诉事项处理的事实、理由、依据和结果，内容适当。四、申请人提出的行政复议请求没有依据。依据《行政复议法》第二条规定，复议申请人所主张的合法权益可能受到行政行为的侵害是其提起行政复议的前提条件，而答复人作出的投诉举报事项处理结果，并未对申请人施加新的负担，也未减损其权益，故对其合法权益并未产生实际影响，同时申请人的复议理由也不在《行政复议法》第十一条的规定复议范围内。另，申请人自平台开通后发起投诉200单、举报114单，未达目的便提起行政复议，意图作成对被举报人的处罚以获取利益，根本不是传统意义上的消费者。综上，我局作出的具体行政行为事实清楚，适用法律正确，程序合法，请求沁阳市人民政府依法维持。

被申请人同时提交了河南市场监管投诉举报平台投诉单、投诉材料、现场笔录，沁阳市xxxx有限公司的营业执照、仅销售预包装食品经营者备案信息采集表、情况说明，商品原料照片、商品详情页面声明截图、《食品药品监管总局办公厅关于非药品经营单位销售中药材有关问题的复函》、不予立案审批表、投诉单办结信息、全国12315平台截图等证据材料。

经审理查明，申请人于2023年xx月x日通过xx平台“沁

阳市 xxxx 有限公司”开设的“沁阳 xxx 滋补养生旗舰店”下单购买代用茶一份，收到商品后认为该商品存在非法添加保健食品原料的问题，于 2023 年 xx 月 x 日在全国 12315 平台向被申请人投诉销售商家沁阳市 xxxx 有限公司。被申请人收到上述投诉后，于 2023 年 xx 月 xx 日决定受理该投诉，并依法核查调解。经调解，沁阳市 xxxx 有限公司拒绝申请人诉求，被申请人依据《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》第二十一条第一款第（三）项的规定，决定终止调解。经核查，被申请人认为申请人投诉举报的违法事实不能成立，依据《市场监督管理行政处罚程序规定》第二十条第一款第（四）项的规定不予立案。2023 年 xx 月 xx 日，被申请人在全国 12315 平台反馈告知申请人终止调解情况和案件核查情况。

上述事实有下列证据证明：河南市场监管投诉举报平台投诉单、投诉材料、现场笔录，沁阳市 xxxx 有限公司的营业执照、仅销售预包装食品经营者备案信息采集表、情况说明，商品原料照片、商品详情页面声明截图、《食品药品监管总局办公厅关于非药品经营单位销售中药材有关问题的复函》、不予立案审批表、投诉单办结信息、全国 12315 平台截图等。

本机关认为：《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》第四条规定：“国家市场监督管理总局主管全国投诉举报处理工作，指导地方市场监督管理部门投诉举报处理工作。县级以上地方市场监督管理部门负责本行政区域内的投诉举报处理工作。”据此，被申请人具有负责处理本行政区域内投诉举报的

法定职责。《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》第十四条规定：“具有本办法规定的处理权限的市场监督管理部门，应当自收到投诉之日起七个工作日内作出受理或者不予受理的决定，并告知投诉人”。第二十一条第一款规定：“有下列情形之一的，终止调解：（三）投诉人或者被投诉人无正当理由不参加调解，或者被投诉人明确拒绝调解的；”第二十一条第二款规定：“终止调解的，市场监督管理部门应当自作出终止调解决定之日起七个工作日内告知投诉人和被投诉人”。《市场监督管理行政处罚程序规定》第十八条规定：“市场监督管理部门对依据监督检查职权或者通过投诉、举报、其他部门移送、上级交办等途径发现的违法行为线索，应当自发现线索或者收到材料之日起十五个工作日内予以核查，由市场监督管理部门负责人决定是否立案；特殊情况下，经市场监督管理部门负责人批准，可以延长十五个工作日”。《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》第三十一条第二款规定：“举报人实名举报的，有处理权限的市场监督管理部门还应当自作出是否立案决定之日起五个工作日内告知举报人。”本案中，申请人于2023年xx月xx日在全国12315平台向被申请人投诉销售商家沁阳市海明商贸有限公司，被申请人收到上述投诉材料后，于2023年xx月x日告知申请人决定受理该投诉，并进行核查调解，于2023年xx月x日将终止调解情况告知申请人，该处理符合上述规定，并无不当。另外，申请人的投诉内容中要求被申请人对被投诉举报人进行查实，系为被申请人提供违法线索，属于举报性质。

被申请人依照举报程序进行处理，认为被投诉举报人违法事实不能成立，经审批决定不予立案，并对申请人进行告知，已经履行了法定职责。

《中华人民共和国行政复议法》第三十条第一款第（二）项规定：“行政复议机关收到行政复议申请后，应当在五日内进行审查。对符合下列规定的，行政复议机关应当予以受理：

（二）申请人与被申请行政复议的行政行为有利害关系；” 本案中，申请人以被投诉举报人店铺涉嫌销售非法添加保健品原料的食品向被申请人投诉，要求被申请人进行查实，并督促商家积极协商。首先，申请人向被申请人提出对被投诉举报人进行查实，系为被申请人提供违法线索，属于举报性质。案涉店铺是否构成相关违法情形有待于市场监管部门审查认定并予以处理。被申请人经过调查，未发现被投诉举报人存在申请人举报所称违法行为，遂决定不予立案，并在法定期限内告知申请人，已保障了申请人举报的知情权，履行了处理举报事项的职责。其次，被申请人向申请人作出的投诉事项反馈内容系被申请人收到申请人的投诉举报而进行情况调查、调解后的告知行为，被申请人的告知行为本身并没有创设、改变或者消灭申请人在行政法上的权利义务关系，也未对申请人的权利义务产生实际影响。第三，被申请人对被投诉举报人是否违反《中华人民共和国食品安全法》等法律法规规定的调查处理，以及如何调查取证、如何认定事实、如何适用法律以及是否作出立案决定是被申请人依法律法规履职的职权行为，与申请人并不具有

法律上的利害关系。综上，申请人不具有提起行政复议的申请人主体资格。

根据《中华人民共和国行政复议法》第三十三条之规定，作出复议决定如下：

驳回申请人的行政复议申请。

申请人对本决定不服，可以自收到本决定书之日起十五日内向人民法院提起行政诉讼。

2024年3月8日

抄送：焦作市市场监督管理局