

歙县人民政府 行政复议决定书

歙政复决〔2025〕73号

申请人罗某某

被申请人歙县市场监督管理局

申请人不服被申请人作出的举报事项不予立案决定，于2025年10月30日向本机关提出行政复议申请。经审查，本机关依法于2025年11月6日予以受理。本案现已审理终结。

申请人请求：撤销被申请人作出的举报事项不予立案决定，责令其重新作出处理。

申请人称，2025年8月26日，申请人通过字节平台“某某食品甄选”店铺购买到歙县某某食品有限公司（以下简称“被举报人”）生产的“馒头”（订单号：XX）。食用过程中，申请人发现产品包装标注的执行标准为《糕点、面包》（GB7099-2015）。经查询《食品添加剂使用标准》（GB2760-2024）食品分类系统，“馒头”属于“发酵面制品”（分类号：06.03.02.03），与“糕点（如面包、饼干）”在原料、工艺、用途上存在本质差异。根据《中华人民共和国食品安全法》及食品分类规则，馒头应执行“发酵面制品”相关标准，而非糕点类标准。申请人遂向被申请人举报，主张企业存在“产品执行标准错误（标签违法）、违反食品安全标准”等问题。2025年9月17日，被申请人作出《不予立案告知书》，理由为：被举报人办理了营业执照、生产许可

证（许可类别含“发酵面制品”）；2025年9月1日现场检查未发现问题，提供了“某某馒头检测报告”（依据GB7099-2015）；许可档案记录“发酵面制品执行GB7099-2015”合规。被申请人不予立案决定存在事实认定错误、法律适用错误、程序瑕疵，应依法撤销。（一）事实认定错误：混淆食品分类，错误认可执行标准合法性。被申请人称“涉案产品执行《糕点、面包》（GB7099-2015）正确”，但未正确认定食品分类的核心事实：国家标准分类明确：根据《食品添加剂使用标准》（GB2760-2024）食品分类系统，“发酵面制品”与“糕点”是独立类别（发酵面制品为06.03.02.03类，糕点为07.0类），二者在原料（如发酵剂、辅料）、生产工艺（如成型、熟制方式）、产品特性上存在本质区别。生产许可不等于食品安全标准：《食品生产许可分类目录》虽将“发酵面制品”纳入“热加工糕点”大类别（系行政许可法管理性规定，非食品安全标准分类依据），但食品安全标准层面的分类需以《食品添加剂使用标准》（GB2760-2024）为准。《糕点、面包》（GB7099-2015）适用范围排他性：该标准明确其适用范围为“糕点、面包类食品”，未包含馒头。因此，被举报人将“发酵面制品（馒头）标注为“糕点类执行标准GB7099-2015”，属于“产品执行标准与实际类别不符”的标签违法行为。被申请人未查明食品分类的核心事实，错误认可执行标准合法性，事实认定明显错误。（二）法律适用错误：忽略标签违法本质，放任食品安全隐患。《中华人民共和国食品安全法》第七十一条规定，食品和食品添加剂的标签、说明书，不得含有虚假内容……生产者对其提供的标签、说明书的内容负责。被举报人将“发酵

面制品（馒头）”标注为“糕点类执行标准 GB7099-2015”，属于“标签虚假（执行标准与产品实际类别不符）”，违反规定。被申请人以“企业有证照、生产许可证函发酵面制品”为由，回避“标签违法”这一核心问题。生产许可仅证明企业具备生产“发酵面制品”的资质，不代表其标签标注行为合法，更不能替代对“执行标准是否匹配产品类别”的合法性审查。被申请人以此作为“不予立案”理由，适用法律错误。（三）检测报告不能成为“合规”依据，证据采信逻辑不成立。被举报人提供的“酒酿馒头检测报告”是依据《糕点、面包》（GB7099-2015）作出，但该标准的适用对象、指标要求与“发酵面制品（馒头）”存在本质差异：添加剂使用：糕点允许使用的某些添加剂（如部分合成色素、膨松剂），在发酵面制品中可能被限制；微生物限量：糕点的“霉菌计数”等指标与馒头的卫生要求不完全一致；生产工艺适配性：糕点的“烘焙为主”的工艺与馒头“蒸制为主”的工艺，对微生物控制、水分含量等指标的要求存在差异。用“糕点标准”检测“发酵面制品”，本质是“张冠李戴”。检测项目与产品实际风险不匹配，检测结果无法证明馒头符合“发酵面制品”的食品安全标准。被申请人将“糕点标准下的合格报告”等同于“发酵面制品合规”，属于证据采信错误、法律逻辑断裂，以此作为“不予立案”理由，显然不成立。（四）程序瑕疵：未尽全面调查义务，草率结案。被申请人“现场检查未发现问题”的结论，仅基于企业自证（如生产流程图、作业指导书），未主动核查以下关键事实：国家标准中“发酵面制品”与“糕点”的分类依据及差异；生产馒头时，是否实际执行《糕点、面包》（GB7099-2

015)的全部要求(如原料、工艺是否符合糕点标准);糕点标准与发酵面制品食品安全要求的衔接性(即《糕点、面包》(GB7099-2015)能否覆盖馒头的食品安全风险)。被申请人未对“执行标准合法性、标签真实性、食品安全合规性”进行实质性审查,仅以企业“有证照+自检报告”为由草率结案,属于行政不作为、调查程序瑕疵,导致错误结论。综上,被申请人作出的不予立案决定,存在事实认定错误、法律适用错误、证据采信错误、程序瑕疵等情形,严重损害申请人合法权益及食品安全监管公信力。

被申请人称,一、被申请人通过全国12315平台作出的编号为XX的举报事项不予立案决定程序合法。2025年8月30日,被申请人收到申请人的举报后进行了案源登记。2025年9月1日,被申请人依法检查了被举报人的生产场所,制作了《现场笔录》,对被举报人的负责人进行了询问调查,制作了《询问笔录》,现场提取了被举报人的《营业执照》《食品生产许可证》、法定代表人的身份证,产品包装及生产记录表,馒头产品工艺流程图及作业指导书,出厂检测报告和第三方检测机构出具的检验报告等材料。被申请人依法对举报事项开展调查,基于调查的事实和收集的证据,被申请人认为该举报事项不符合《市场监督管理行政处罚程序规定》第十九条第一款的情形,被申请人于2025年9月15日作出不予立案决定。依据《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》第三十一条第二款的规定,被申请人于2025年9月17日告知申请人不予立案决定,程序合法。

二、被申请人通过全国12315平台作出的编号为XX的举报事项不予立案决定事实清楚,证据充分。1.被举报人具有营业执照、

食品生产许可证、食品生产许可品种明细表,证明被举报人生产经营发酵面制品资质合法,发酵面制品适用《糕点、面包》(GB7099-2015)标准正确。2.根据现场检查时提取的被举报人馒头产品工艺流程图及作业指导书、产品出厂检测报告和第三方检测机构出具的检验报告材料,证明涉案产品是糕点类别其他类的发酵面制品,标注执行标准是《糕点、面包》(GB7099-2015)。根据现场检查时提取的涉案产品包装及生产记录表,证明涉案产品没有加入食品添加剂。

三、被申请人通过全国 12315 平台作出的编号为 XX 的举报事项不予立案决定适用法律正确。1.《市场监督管理行政处罚程序规定》第二条明确了“市场监督管理部门实施行政处罚,适用本规定”,申请人的举报行为可能会产生行政处罚,被申请人依据《市场监督管理行政处罚程序规定》处理合法、有效。2.市场监管总局《关于修订公布食品生产许可分类目录》的公告(国家市场监督管理总局公告 2020 年第 8 号)规定,糕点类别(2401)分为热加工糕点、冷加工糕点、食品馅料,其中热加工糕点品种明细有“5.其他类:发酵面制品(馒头、花卷、包子、豆包、饺子、发糕、馅饼、其他)、油炸面制品(油条、油饼、炸糕、其他)、非发酵面米制品(窝头、烙饼、其他)、其他”。故,国家食品生产许可审批部门明确将馒头确定是糕点类别。3.根据《关于印发糕点等 7 类食品生产许可证审查细则的通知》(2006 年 8 月 25 日国质检食监〔2006〕365 号),馒头产品纳入蒸煮类糕点管理,执行国家标准《糕点、面包》(GB7099-2015),被申请人认定被举报人适用《糕点、面包》(GB7099-2015)合法。4.《食品添加剂

使用标准》（GB2760-2024）是食品添加剂的使用标准，规定的是在食品添加剂使用过程中的食品分类，更细致的将糕点细分为焙烤食品糕点、粮食制品的米粉制品、小麦粉制品的发酵面制品及油炸面制品等具体情形。5. 被举报人生产涉案产品系根据许可申报的执行标准操作，标识标签标注执行标准与实际工艺一致，没有虚假内容，符合《中华人民共和国食品安全法》第七十一条的规定。6. 《中华人民共和国行政处罚法》第五条规定，行政处罚遵循公正、公开的原则。设定和实施行政处罚必须以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。《市场监督管理行政处罚程序规定》第十九条规定了应当立案的条件。被申请人经过调查没有发现被举报人存在违法行为，作出不予立案决定合法、有效。

四、申请人系恶意投诉举报，被申请人已履行法定职责。被申请人已依法履行了市场监管的职责并收集了充分的证据。申请人才20岁，在安徽市场监管投诉举报平台有据可查的投诉有30起、举报584起，其举报行为符合《黄山市关于依法处置恶意投诉举报行为的指导意见》二（一）、（六）、（七）项规定的恶意投诉举报行为。申请人因相关诉求未得到满足的情况下申请行政复议，已经给行政执法机关带来困扰，浪费行政资源，也对相关生产经营造成一定的不良影响。作为被申请人，除了依法保护消费者的合法权益，同时也要保护生产经营者的合法权益，维护社会经济秩序；实施行政处罚必须以事实为依据，《食品添加剂使用标准》（GB2760-2024）标准中食品分类与馒头执行标准《糕点、面包》（GB7099-2015）没有因果关联性；被申请人根据调查

的事实和收集的证据，决定不支持申请人的诉求，对被举报人作出不予立案查处的决定符合《黄山市关于依法处置恶意投诉举报行为的指导意见》“四、恶意投诉举报行为的处置（二）举报事项”规定。

综上，被申请人作出的举报处理事实清楚，证据确凿，适用依据正确，程序合法，内容适当，恳请复议机关对举报答复予以维持。

在审理期间，本机关于2025年12月1日通过电话方式联系到申请人，告知案件基本情况并听取意见，申请人表示其需查阅资料，同意在二个工作日内电话回复意见。截至2025年12月4日，申请人未回复意见。依据司法部《行政复议普通程序听取意见办法》第十五条第一款第（五）项之规定，属于因当事人原因不能听取意见。

经审理查明，2025年8月26日，申请人在抖音平台“某某食品甄选”店铺购买到被举报人生产的“馒头”1袋。收货后认为涉案产品标签标注的执行标准为《糕点、面包》（GB7099-2015），但依据《食品添加剂使用标准》（GB2760-2024）标准，涉案产品应归类于发酵面制品（06.03.02.03），违反了《中华人民共和国标准化法》的规定，遂于2025年8月30日通过全国12315平台向被申请人举报（编号：XX）。2025年8月30日，被申请人进行案件来源登记。2025年9月1日，被申请人对被举报人生产场所进行现场检查，现场未发现涉案产品，制作了《现场笔录》，对被举报人负责人进行了调查询问，制作了《询问笔录》，提取了被举报人的《营业执照》《食品生产许可证（副本）》《食品生

产许可品种明细表》（食品、食品添加剂类别：糕点，品种明细：1. 烘烤类糕点 2. 其他类：发酵面制品），法定代表人身份证，涉案产品生产工艺流程图、作业指导书、标签样式、生产记录表，出厂检验报告（检验依据：GB7099-2015），检验原始记录，第三方安徽某某检测技术有限公司的检验报告（检验结论：该样品所检项目指标符合 GB7099-2015 标准要求）等材料，拍摄了现场照片。经被举报人确认，涉案产品系其生产。被申请人认为，依据食品生产许可分类目录，涉案产品属于发酵面制品，归类于热加工糕点，可以使用《糕点、面包》（GB7099-2015）标准。《食品添加剂使用标准》（GB2760-2024）标准系规范食品添加剂的使用标准，该标准中的食品分类与食品生产许可分类目录并无关联。经现场检查未发现被举报人存在违法行为，不符合《市场监督管理行政处罚程序规定》第十九条规定的立案条件，遂于 2025 年 9 月 15 日作出不予立案决定。2025 年 9 月 15 日，被申请人通过全国 12315 平台告知申请人不予立案决定。申请人不服，向本机关提出行政复议申请。

另查明，涉案产品标签标注“徽州某某馒头（热加工糕点），品名：徽州某某馒头，配料：小麦粉、米酒（酒酿）、饮用水、白砂糖、红甜菜粉；执行标准：GB7099-2015；食品生产许可证编号：SCXX；生产单位名称：歙县某某食品有限公司”以及储存方法、保质期、食用方法、地址、电话等内容。

上述事实有申请人提交的行政复议申请材料、被申请人提交的证据等予以证实。

本机关认为，第一，被申请人作为市场监督管理部门，依据

《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》的规定，在收到申请人的举报后，对举报事项依法进行了调查核实，在法定期限内将办理结果反馈给申请人，程序合法。第二，依据国家市场监督管理总局发布的食品生产许可分类目录，涉案产品属于发酵面制品，归类于糕点这一大类，故，涉案产品使用《糕点、面包》（GB7099-2015）标准并无不当。第三，至于申请人提出的“《食品添加剂使用标准》（GB2760-2024）中将涉案产品归类于发酵面制品，应执行‘发酵面制品’标准，违反了《中华人民共和国标准化法》的规定”问题。首先，申请人在向被申请人举报时，并没有明确主张涉案产品违反《中华人民共和国标准化法》中的具体条款。其次，本机关经查询“国家标准全文公开系统”，亦未发现申请人主张的“发酵面制品”标准。再次，《食品添加剂使用标准》（GB2760-2024）系针对生产商在生产过程中规范使用食品添加剂的依据，该标准中的食品分类系统对于食品的分类是基于食品添加剂的使用，而不是对食品本身进行分类，故，不能仅以《食品添加剂使用标准》的食品分类系统对食品类别进行判定。最后，根据涉案产品的生产投料记录，涉案产品亦未使用食品添加剂。故，申请人的理由并无事实根据、法律依据。最后，鉴于被申请人对申请人的举报事项已依法处理，且申请人也没有就涉案产品存在其他问题等事项进一步提供证据，因而，被申请人作出的不予立案决定，事实清楚，证据充分。

综上，被申请人作出的举报事项不予立案决定事实清楚，证据确凿，程序合法。依据《中华人民共和国行政复议法》第六十八条之规定，本机关决定如下：

维持被申请人作出的举报事项不予立案决定。

如对本复议决定不服，可以自收到本决定书之日起十五日内，向歙县人民法院提起行政诉讼。

2025年12月8日