

行政复议申请书

申请人：四川久大蓬莱盐化有限公司

住 所：四川省大英县工业集中发展区盐化产业园

统一社会信用代码：91510923206300789H

法定代表人：代 昀 **职务：**执行董事

被申请人：上杭县市场监督管理局

住所地：上杭县金山路1号

法定代表人：黄庆锋 **职务：**局长

因对上杭县市场监督管理局2019年7月24日作出的（杭市监执处[2019]5号）行政处罚决定不服，申请复议。

行政复议请求：

- 1、撤销上杭县市场监督管理局“杭市监执处[2019]5号”《行政处罚决定书》；
- 2、在行政复议期间停止执行行政处罚决定书（杭市监执处[2019]5号）中的行政处罚决定；
- 3、采取听证方式审理本案。

事实和理由：

2019年7月24日，被申请人上杭县市场监督管理局作出的杭市监执处[2019]5号行政处罚决定书，对申请人进行行政处罚。申请人认为，被申请人作出的行政处罚决定书认定事实错误，适用法律不当，执法程序违法，其行政处罚决定错误，应予撤销。事实理由如下：

四川久大蓬莱盐化有限公司是国家首批食盐定点生产企业和省级食盐批发企业，持有食盐定点生产企业证书和食盐批发许可证（今年使用新的食盐定点批发企业证书）。按照国务院关于印发盐业体制改革方案的通知（国发[2016]25号）文件（以下统称“《改革方案》”）“三、推进盐业管理综合改革，完善食盐储备制度…（六）改革食盐生产批发区域限

制。…”、工业和信息化部办公厅、国家发展改革委办公厅关于加强改革过渡期间食盐专营管理有关工作的通知（工信厅联消费〔2016〕211号）文件（以下统称“工信厅联消费〔2016〕211号”）“一、关于食盐企业销售管理…… 在2017年1月1日至2018年12月31日的改革过渡期内，食盐批发企业（含取得食盐批发许可证的食盐定点生产企业）开展食盐销售经营活动可以通过以下四种方式进行：……（二）通过自建分公司进行食盐销售业务…”的规定，依据《公司法》规定于2017年3月21日依法设立了四川久大蓬莱盐化有限公司福州分公司（2018年10月31日名称变更为福建分公司），以分公司模式持四川省经济和信息化委员会颁发的“食盐批发许可证”在福建全省开展跨省食盐销售业务。同时，福建省经济和信息化委员会于2017年4月26日在其门户网站上“关于公布外省（市）食盐批发企业来闽开展跨省经营企业名单的公告”，公布了外省（市）食盐批发企业来闽开展跨省经营企业名单（截至2017年4月21日），我司名称位于被公布的经营企业名单第45位。

2018年8-9月期间，福州分公司业务员郑建军为在上杭县拓展市场，首先来到该县政务服务中心市场监管行政审批窗口分别两次申请和递交相关材料办理营业执照和食品经营许可手续事宜；窗口工作人员明确回答郑建军：“因为批发销售的是食盐不能办证，现在我们也知道怎么办；批发食盐不能办证，且表明在龙岩在上杭至今未给一家外省盐企办证。”这是被申请人审批窗口工作人员不作为造成我司在上杭县未取得营业执照和食品经营许可手续。

分公司由于得到被申请人审批窗口工作人员明确回答，结合国家过渡时期盐改政策；郑建军对此理解为持“分公司营业执照”和本司“食盐批发许可证”，一照一证跨省多点批发销售食盐，并提供食盐批发许可证复印件供进货查验，故不要求需要其他许可手续。（郑建军这样理解的理由是：我司是持国家首批食盐定点生产、批发双证企业，不给发证就意味着我司不需要证就能直接售盐；否则，被申请人有违当前国家“允许跨省销售食盐”的盐改政策精神）。2018年9月11日，郑建军为在上杭县开展销售食盐业务来到上杭县市场监管局食品股报告我分公司在上杭市

场开展食盐销售工作；按食品股丘晓文股长的要求，需要建立质量追溯平台，并以本公司远在四川，不便监管为由，要求在当地找一家有资质的公司挂靠以便监管和食品质量溯源。福州分公司业务员郑建军经过寻找、协商，上杭县百佳园贸易有限公司同意其挂靠，丘晓文要求分公司向食品股提交授权挂靠百佳园贸易公司的“授权书”等材料。

分公司业务员郑建军于 2018 年 9 月 13 日，在上杭县百佳园贸易有限公司法定代表人郭立河陪同下来到食品股报备开展食盐经营业务的相关资料共 23 页；于是，丘晓文带着我司提供的申请书、授权书等资料及我司业务员郑建军、百佳园老总郭立河来到被申请人主管食品安全的梁顺兴副局长处征询意见并经他的同意进行了报备，当日丘晓文及梁顺兴口头上同意报备通过。

与此同时，按照丘晓文要求在分公司租赁郭立河之岳父孔繁辉的位于上杭县临城镇北环西路 207 号铺面房屋（公司储备仓库）上，悬挂“四川久大蓬莱盐化有限公司上杭配送点”字样的招牌；以便上杭县市场监管局监督检查和质量追溯（该仓库距离市场监管局大楼不到 1000 米）。在报备、悬挂招牌过程中，丘晓文通过微信聊天方式让郭立河转告分公司业务员须建立福建省平台“福建省食品生产经营追溯管理系统 <http://220.160.52.165:8081/fdauser>”和上杭县级平台“上杭县食品流通入市必登备案系统 <http://218.86.97.162:9001/cssofp>。”；并起码要以上杭县百佳园贸易有限公司的名义，在“上杭县食品流通入市必登备案系统”进行食品生产经营追溯管理。这样，完成上述要求后食品安全股丘晓文就同意我司开展食盐销售经营业务了。

福建分公司经被申请人食品股丘晓文等报备通过后，分别于 2018 年 9 月 18 日、10 月 27 日两次从公司总部运输食盐到上杭县租赁储备仓库处，共计 53.57 吨。2018 年 9 月 20 日起，福州分公司业务员林杭伟驾驶从上杭县百佳园贸易有限公司租赁的面包车，开始向当地客户进行批发；至 2018 年 11 月 23 日被申请人查扣为止，最终销售仅为 10.301 吨食盐，批发金额 29315 元、利润-2052.05 元。

一、被申请人行政处罚决定书认为在上杭县临北环西路207号设立“四川久大蓬莱盐化有限公司上杭配送点”是久大公司储存、销售的经营网点，属于分支机构，并由此开展经营行为的事实，且认为经营行为包括批发和零售，系认定事实错误。

(一) 久大蓬莱福州分公司依法成立、合法经营。

四川久大蓬莱盐化有限公司是国家食盐定点生产企业，持有食盐定点生产企业证书和食盐批发许可证（今年使用新的食盐定点批发企业证书），按照国务院《盐业体制改革方案》和《工信部办公厅、发展改革委办公厅关于加强改革过渡期间食盐专营管理有关工作的通知》（工信厅联消费〔2016〕211号）第1条第2项“通过自建分公司进行食盐销售业务，自建分公司不得委托没有食盐批发许可资质的单位、个人开展经营活动”的规定，依据《公司法》规定，2017年3月21日登记成立福州分公司，在福建省开展批发销售本公司食盐业务。

福州分公司依法成立后：

1. 按盐改规定在福建批发食盐。根据《工信部办公厅、国家发展改革委办公厅关于做好改革过渡期间食盐定点生产企业进入食盐流通销售领域和食盐批发企业开展跨区经营有关工作的通知》（工信厅联消费函〔2016〕585号），福州分公司主动将企业主要信息告知福建省盐业主管部门，已经福建省经信委公示，在福建省范围开展跨省批发销售食盐业务。

2. 属有照有证、合法经营。有证指久大蓬莱公司食盐定点生产企业证书和食盐批发许可证，有照是持有经营范围为食盐销售的营业执照以及福州分公司营业执照。根据（工信厅联消费【2016】211号）通知意见“食盐批发企业（一）通过自建物流系统或…（二）通过自建分公司进行食盐销售业务…”，久大蓬莱公司据此依据《公司法》设立福州分公司作为分支机构，在久大蓬莱公司批发许可证规定批发范围、福州分公司登记营业执照经营范围内，在上杭开展食盐批发业务，是在已经依法依规办理工商营业执照和食盐批发许可证，在跨区经营持证告知、食盐经营销售活动方式、

员工仓库运输要素等方面，均符合盐改过渡期间的部委 585、211、604 号《通知》相关规定，构成有照有证的合规经营。

（二）久大蓬莱福州分公司在上杭县合法开展业务。

2018 年 9 月，福州分公司业务员郑建军在上杭县拓展市场，首先向当地政务中心申请销售食盐办理工商营业执照时，窗口人员明确答复：因为销售配送的是食盐不能办证，现在我们也知道怎么办。后业务员郑建军又向上杭县市场监督管理局食品安全股咨询合法销售食用盐的条件及要求，并按其要求递交相关资质材料报备通过；同时，上杭县市场监督管理局食品安全股要求我们建立质量追溯平台，并以总公司远在四川，不便监管为由，要求在当地找一家有资质的公司挂靠以便监管；福州分公司业务员郑建军经过寻找、协商，上杭县百佳园贸易有限公司同意其挂靠，并按食品安全股的要求书写申请书、授权书并提供了营业执照、食品经营许可证，负责人郭立河的身份证复印件等其它备案资料，（质量追溯平台网址由食品安全股提供）同时，又按照食品安全股的要求，将销售地备货仓库明显标示，悬挂明显的食用盐配送点标志，以便上杭县市场监督管理局相关职能部门监督、检查（该仓库距离市场监督管理局大楼不到 1000 米），完成上述要求后，食品安全股口头同意我们可以销售了。之后，我司就严格按照食盐专营办法及相关配套文件规定，采取福州分公司直接批发销售的模式，直接派遣业务员上门推销的方式进行销售。

2018 年 9 月 18 日、10 月 27 日，福州分公司分二次从总公司运输食盐到上杭县租赁仓库处销售地备货，共计 52.8 吨。2018 年 9 月 20 日起，福州分公司业务员林杭伟驾驶从上杭县百佳园贸易有限公司租赁的面包车，开始向当地终端客户进行销售。最终销售仅 2 个月仅约 10 吨食盐，批发价值 2.9 万余元。

由此可见：

1. 久大蓬莱福州分公司在上杭县开展业务是在上杭县监管部门的允许、指导下进行的。

福州分公司 2018 年 9 月派员在当地政务中心办理久大蓬莱公司分支机构在上杭销售食盐的营业执照时，在被告知销售食盐不能办证的情况下，根据《发展改革委办公厅、工信部办公厅关于进一步落实盐业体制改革有关工作的通知》（发改办经体〔2017〕604 号）第 3 条第 3 项规定，到上杭县食品药品监督管理局食品股提供了分公司资质资料及在上杭销售人员联系方式，并咨询合法销售食盐事项，遂根据其具体要求开具出书面申请书、授权书挂靠当地有资质的百佳园贸易公司联网福建省食品追溯平台，食品安全股受理备案材料并口头通过允许开展食盐销售配送业务。

2. 福州分公司是依法依规在上杭开展业务。

久大蓬莱公司在盐改过渡期间，在福建新销区促销采取按地区分派推销人员策略，直接与客户接触广为推销井字牌食盐。一是福州分公司派出自己员工到上杭县拓展业务，招聘员工签订有劳动合同且领取工资，并由公司购买社保，二是福州分公司通过合同租赁储备仓库、运输工具后，由业务员直接上门促销推介，配送食盐，并向终端客户提供久大蓬莱公司经营食盐批发资质证书供其查验记录。

3. 配送食盐按配送单载明量价收款。

业务员按照公司的优惠促销政策向终端用户配送井字牌食盐 10 吨 2.9 万元毛利 1.9 万元，出具符合规定的配送单，收取货款后出据收款收据，货款由业务员上交福州分公司 1.5 万元和按分公司安排开支租赁设施、运输、人工等费用后为负数，有关食盐产品配送单、收款收据均加盖久大蓬莱福州分公司专用单，需要发票的将另行按规定开具提供，销售款由业务员上交回笼于分公司和开支于租赁、运输费用。

4. 福州分公司销售的盐产品系我司正规生产，质量合格并远远优于市场其他产品，来源清楚，没有危害人民身体健康，无任何社会危害性；也未实施扰乱盐业市场秩序的行为。

（三）“四川久大蓬莱盐化有限公司上杭配送点”不是我公司经营分支机构，“上杭配送点”也未开展经营活动。上杭县的经营行为系福州分公司的经营行为。

1. 四川久大蓬莱盐化有限公司及福建分公司从未设立上杭配送点经营分支机构。“上杭配送点”自始无经营场所、无经营人员、无经营资金，根据我国《公司法》、《公司登记管理条例》的规定，其根本不符合所谓分支机构的实质条件和表象特征。

2. 上杭配送点仅是我司向上杭县市场监督管理局报备通过后，上杭县市场监督管理局为了便于食品监管有源可溯，要求我司在租赁仓库处悬挂该招牌，并不是我公司本意。广告牌有四川久大蓬莱盐化有限公司配送点的外观形式，并不代表存在分支机构及批发销售食盐的经营事实。

3. “上杭配送点”场所是公司销售地备货而租赁的仓库，并没有开展实质上的经营活动。

本公司在上杭县申请设置分支机构登记未果，无法在上杭县有分支机构开展经营食盐并进行核算，谈不上后续办理食品经营许可证的问题。本公司在上杭县开展业务是采取由福州分公司直接批发销售的形式。公司设立的福建分公司，代表总公司负责福建全省的食盐批发业务，在上杭县开展的配送活动，业务员是福建分公司员工，配送车辆也系分公司租赁，食盐是从四川仓库运输至上杭县销售地备货，销售到终端的票据是公司的配送单，货款是由分公司业务员代收后交回分公司，分公司交回总公司，有关会计核算、纳税等事项由久大蓬莱盐化有限公司的分支机构福州分公司进行。我公司在上杭县从未以“上杭配送点”开展业务，与行政处罚决定书中的认定事实不符。

（四）福州分公司在上杭县是经营批发行为，而非零售行为。

《行政处罚决定书》中认定我司有“零售”食盐的经营行为（决定书第 34、35 页）“本局有充分证据证明当事人在上杭县从事食盐销售行为，其中有 26 份当事人提供的产品销售单据证明直接销售给小吃店、酒楼、学校、县医院及高速公路工地食堂，另有在才溪南阳集镇摆摊销售给群众的行为均为零售行为，销售额为 8351 元。”对以上定性为零售行为“有三次在才溪、南阳镇圩天集市摆摊直接销售给消费者”的事实，决定书引用证据仅仅只是“郑建军、林杭伟在询问笔录中的陈述”和郑建军提供的

共 95 份“四川久大蓬莱盐化有限公司福州分公司产品配送单复印件”中的其中有 26 张单据。在询问笔录中，由于本案办案人员对郑建军、林杭伟进行诱供、指供，使得郑建军、林杭伟在询问笔录中所陈述“有三次在才溪、南阳镇圩天集市摆摊直接销售给消费者”的笔录，根本不符合客观事实。客观事实是：我分公司为迅速占领市场，在才溪、南阳镇圩天集市进行了市场推广、广告宣传等活动；根本没有零售食盐给群众。询问笔录中没有具体指向某个消费者、直接售给消费者食盐的数量、价格和销售金额以及利润等事实的基本要素均没有；更没有消费者购盐的证据印证；在 26 张单据中，找不到 1 张单据证明有某个具体消费者存在，但反而可从这 26 张单据中能证实我司食盐售价跟卖给其他副食店售价是一样的，从价格上能证明是批发价；决定书对本案直接销售给消费者所取得的证据，没有形成完整的证据链条达不到证据闭环效果；故本案认定我司直接零售食盐给消费者的证据严重不足。同时，决定书将食盐销售给酒店、餐馆和食堂跟直接销售给消费者的概念混为一谈，均结论为零售；确属偷换概念、案件事实非常不清。

关于食盐批发的概念，国家在这次盐业体制改革过渡期间已有明确政策。按照国家发展改革委办公厅、工业和信息化部办公厅关于进一步落实盐业体制改革有关工作的通知（发改办经体〔2017〕604 号）文件精神（以下统称“发改办经体〔2017〕604 号”）“…三、落实盐改跨区经营政策，积极释放市场活力…（一）规范物流配送方式。…食盐批发企业（含取得食盐批发许可证的食盐定点生产企业，下同）可以通过自建物流系统或与第三方物流企业签订配送合同并委托其将食盐配送到百货商店、超级市场、零售商店、专卖店等食盐零售网点，以及从事食品加工、餐饮服务的单位等食盐终端用户。”同时，根据《食盐专营办法释义》（以下统称“《释义》”）阐述“取消食盐‘转代批’模式，在于《盐业体制改革方案》要求批发企业‘只减不增’，‘转代批’模式相当于增加了食盐定点批发企业的数量。取消食品加工用盐单位应当从当地取得食盐批发许可证的企业购进食盐的规定，将允许食品加工用盐单位从食盐定点批发企业和食盐零售单位购进食盐。”上述发改办经体〔2017〕604 号和《释义》的阐释，明确了食盐定点批发企业将食盐销售给百货商店、超级市场、零

售商店、专卖店等食盐零售网点，以及从事食品加工、餐饮服务的用盐单位等食盐终端用户是国家政策认可的食盐批发形式之一。我司作为食盐定点批发企业将食盐销售给各小食店、移动酒家、县医院工地食堂、稔田中学食堂、高速公路食堂等完全属于食盐批发行为。

决定书作出前的 2019 年 5 月 14 日，上杭县市场监督管理局发来了《行政处罚听证告知书》（杭市监执听告[2019]5 号）”将拟予行政处罚的事实、理由、依据及处罚内容告知了我司。《行政处罚听证告知书》全篇内容无任何一处出现过“零售”一词，均是把我司售盐行为认定为“批发”业务，现《行政处罚决定书》又擅自变更认定“批发和零售”，根据《行政处罚法》之规定，行政处罚实体、程序违法，行政处罚决定不能成立。

综上：“四川久大蓬莱盐化有限公司上杭配送点”不是公司经营分支机构，“上杭配送点”也未开展经营活动，上杭县的经营行为系福州分公司的行为，福州分公司的经营仅为合法批发。行政处罚决定书查明及认定事实错误。

二、行政处罚决定书适用法律不当。

（一）食盐是特殊、专营产品，优先适用食盐专营办法管理。

食盐专营办法是特殊法，食品安全法是一般法。食盐是特殊食品区别于一般食品，有专门的管理制度《食盐专营办法》调整；《食品安全法》及《释义》151 条也明确原则适用转基因食品和食盐，有特殊规定适用其他法律、行政法规的特殊规定。食盐生产企业、批发企业申请规范条件均严于食品生产许可和食品经营许可条件；在食药监局职能职责分工中，就专门设置特殊食品股（科）管理，这种特别监管机构模式，食盐食品安全质量监管更严格；因此，本案涉嫌违反食盐专营案件，应由特殊法食盐专营办法管理，不适用食品安全法。

（二）食盐生产、销售，目前在行业是实行食盐生产、批发两证，不需办理食品经营许可证。

目前，在食盐生产、销售行业实行食盐定点生产企业证书和食盐定点批发企业证书两证，不需要办理食品生产经营许可证。根据工业和信息化

部办公厅、国家发展改革委员会办公厅工信厅联消费函[2016]585号《关于做好改革过渡期间食盐定点生产企业进入食盐流通销售流域和食盐批发企业开展跨区经营有关工作的通知》中第三条第（一）款关于省级食盐批发企业开展跨省经营应告知的主要信息，福建省关于入闽开展食盐跨区域经营信息告知的通告中第二项信息告知的内容，以及在上杭县市场监督管理局食品安全股跨省销售备案的规定中，从国家到省、市、县各个层面备案均未要求提供食品经营许可证，由此表明食盐销售可以不办理食品经营许可证。

从“福建省食品生产经营追溯管理系统”（一品一码）平台设计的用户注册上，需注册企业（含个体工商户）的食品销售类别，在选择批发经营类别需填写“许可证类型”：食品经营许可证项目有“食品流通证”或“食盐批发证”，只能“二选一”，系统才能默认推进下一步“许可证号码”填写的完成。该系统客观上承认持“食盐批发证”的企业与持“食品流通证”的企业为并列的二选一，即有食盐批发证者不需食品流通证。

食盐定点批发企业销售证书为《食盐批发许可证》，食盐批发企业持食盐批发许可证一证多点跨省经营，提供食盐批发许可证供各地食盐进货商查验，未规定要求食品经营许可证。福州分公司业务员，在上杭县对终端客户推销井字牌食盐时均提供有营业执照、食盐批发许可证复印件供查验，符合法律规定。

另经查询国家企业信用信息公示系统显示，福建省龙岩市盐业有限责任公司下属6家县级分公司包括福建省龙岩市盐业有限责任公司上杭分公司也未办理食品经营许可证，在当地经营多年未遭到查处，也能事实说明有食盐批发证者不需食品流通证。

（三）食盐并未纳入市场监管总局食品生产许可分类目录。当前，食盐产、销实行食品生产、经营许可，还有待后续实施。

国家食品药品监管总局于2016年1月22日，关于公布食品生产许可分类目录的公告（2016年第23号）“食品生产许可分类目录”中，并未将食盐纳入食品生产许可分类目录；各地目前对食盐定点生产企业都未办

理食品生产许可证（法无授权不可为）。涉及国家统一规范经营食盐需要食品许可证的信息，是今年4月15日国家市场监督管理总局发布的关于《食盐质量安全监督管理办法（试行，征求意见稿）》公开征求意见的公告。该稿第七条规定“食盐定点生产企业应当依法取得食品生产许可”，第十九条规定“食盐经营者（包含食盐定点批发企业、食盐零售单位）应当依法取得食品经营许可”；5月28日国家市场监督管理总局发布的关于《食品生产许可管理办法（征求意见稿）》第十二条的规定，申请食品生产许可，才把食盐新增为调味品类别（之前国家食品药品监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】未将食盐列入该目录，法无授权不可为）。该两稿正处于已在司法部网站公布征求意见后修订、准备审定发布阶段，并未正式颁布实施。目前，以此执法还为时超前，属违法行政。

国家食药监管总局于2016年9月5日关于印发食品生产经营风险分级管理办法（试行）的通知（食药监食监一〔2016〕115号）文件的附件1：食品生产经营静态风险因素量化分值表中的“表1-1.1：食品、食品添加剂生产者静态风险因素量化分值表”唯一独独未把食盐列入食品风险因素量化分值表的89个项目之中。另外，国家食品监管总局于2018年1月4日关于印发2018年食品安全抽检计划的通知（食药监食监三〔2018〕1号）“附件1：2018年食品安全抽检品种、项目表”、国家食品监管总局又于2017年1月3日关于印发2017年食品安全抽检计划及要求的通知（食药监食监三〔2017〕1号）“附件1：2017年食品安全抽检计划”分别均未在2018年食品安全抽检品种、项目表和2017年食品安全抽检计划的各32个序号中列入食盐。只不过在2019年1月31日国家市场监管总局关于印发2019年食品安全监督抽检计划的通知“附件1：2019年食品安全抽检品种、项目表”的33个序号之中首次把食盐列入国家监督抽检计划品种之一，在2019年前的原国家抽检计划32个序号基础上新增加食盐为第33序号作为国家监督抽检计划的品种之一；2019年前食盐均未作为食品安全监管部门来进行国家监督抽检的食品实施监管执法。

综上所述，从食品生产许可到食品生产经营风险管理再到国家监督抽

检计划，作为具有食品安全监管职责的市场监管局（指原食药监局）对食盐均无食品生产许可、风险管理、监督抽检职能（法无授权不可为）。可见，给食盐生产销售活动颁发食品生产经营许可证于法无据。

（四）盐改特殊时期，销售食盐需办《食品经营许可证》时应事先告知。

自 2017 年起开展跨区经营食盐批发改革以来，出现一些省级盐业主管部门在接收食盐批发企业主要信息告知备案时，要求提供食品经营许可证亦并无不当，但应事先告知而后行。四川省范围内食品药品监管部门对食盐生产、批发没有强制实行食品生产经营许可证制度，而跨区经营企业但凡得到所在地告知须食品经营许可证方能开展食盐批发销售的，均按销售地监管部门要求办理。

久大蓬莱福州分公司在福建经营期间：一、福建省范围内食品药品监管部门对食盐生产、批发没有强制实行食品生产经营许可证制度，目前仍然认可食盐批发许可证。经查询国家企业信用信息公示系统显示，福建省龙岩市盐业有限责任公司下属 6 家县级分公司包括福建省龙岩市盐业有限责任公司上杭分公司也未办理食品经营许可证，也能事实说明有食盐批发证者不需食品流通证。二、久大蓬莱盐化公司在向福建省经信委提交告知企业主要信息材料时，福建省经信委并未被要求提供。三、福建分公司业务人员郑建军向上杭县行政便民中心申请办证事宜，窗口人员明确表示批发食盐不能办证，且表明在龙岩在上杭县至今未给一家外省盐企办证。办证不要钱，不是我司不办证，是上杭县卖盐不允许办证也无需办证。在上杭县市场监管局食品安全股咨询有关销售配送条件时，也没有被告知需要食品经营许可证，后咨询指导福建分公司在上杭县开展销售备案资料并口头许可通过。现被申请人事后对后置办理食品经营许可证查处重罚，实属行政机关监管的“放管服”方面没有事先、事中告知，存在重大行政过失。

（五）“上杭配送点”本就不是经营分支机构，依法不需办证。

（六）涉嫌违反食盐专营法规的涉盐案件用食品安全法处理，在盐改过渡期内尚无先例。

综上：行政处罚决定书拟适用《食品安全法》122条，以未取得食品生产经营许可进行对我司进行处罚，属适用法律不当，于法无据。

三、行政执法程序违法。

(一)行政执法超越权限，滥用职权。

根据《食盐专营办法》、《食盐专营办法释义》第四条之规定：盐业主管部门主管盐业工作，负责管理食盐专营工作。食品药品监督管理部门（市场监督管理部门）负责食盐质量安全监督管理。本次行政处罚仅涉及食盐专营管理并未涉及食盐质量安全监督管理，上杭县市场监督管理局无执法权限。

(二)行政强制措施违法。违法查封扣押食盐、返还后变本加厉处罚。

2018年11月23日，上杭县市场监管局其执法大队错误地以福州分公司挂靠追溯平台单位百佳园公司“涉嫌非法从事食盐批发经营业务”为由，依据食盐专营办法第23条第3项查封扣押久大蓬莱公司在上杭县储备食盐43吨（该项产品久大蓬莱公司发往上杭县的销售地备货，符合部委工信厅联消费〔2016〕211号通知第4条“食盐定点生产企业可以运输食盐到销售地备货”的规定），价值约4万元。查扣对象及标的物错误。

12月29日又延期至2019年1月21日。

移送公安机关退回后于2019年3月4日，继续错误地以久大蓬莱公司涉嫌未取得食品经营许可从事食盐经营活动（上杭配送点无食品经营许可证从事食盐销售）为由，决定扣押至4月2日。

4月3日又作出延长行政强制措施期限决定延长至5月2日。

4月30日决定解除行政强制措施将该批食盐退还。

由此致使我公司食盐遭遇长达5个多月持续违法查封、扣押。

上杭县市场监管局行政强制措施采用违法，查扣对象及标的物错误，严重逾期。退还食盐后，再行发出行政处罚听证告知书，又拟以未办理“食品经营许可证”为由变本加厉处罚，与行政处罚法相违背。

（三）办案时限程序违法

本案采取强制措施时间 2018 年 11 月 23 日，而建议立案调查时间在 2018 年 12 月 14 日以后，上杭县市场监督管理局违反了应当在 7 日内立案规定。

此外，本案从立案到作出行政处罚决定办案时间耗时达 8 个多月之久，违反了国家关于查办案件不超过 90 日要求。破坏了《市场监督管理行政处罚程序暂行规定》第五十七条：“适用一般程序办理的案件应当自立案之日起九十日内作出处理决定。因案情复杂或者其他原因，不能在规定期限内作出处理决定的，经市场监督管理部门负责人批准，可以延长三十日。案情特别复杂或者有其他特殊情况，经延期仍不能作出处理决定的，应当由市场监督管理部门负责人集体讨论决定是否继续延期，决定继续延期的，应当同时确定延长的合理期限。”之规定。

（四）随意变更立案案由。

第一次，上杭县市场监督管理局以上杭县百佳园贸易有限公司涉嫌违法从事食盐批发经营业务进行立案调查；

第二次，上杭县市场监督管理局又以四川久大蓬莱盐化有限公司涉嫌违反食盐法规案（福建分公司擅自委托无食盐批发许可资质的单位开展经营活动）进行立案调查；

第三次，上杭县市场监督管理局以四川久大蓬莱盐化有限公司涉嫌未取得食品经营许可从事食品经营活动（四川久大蓬莱盐化有限公司上杭配送点无食品经营许可证从事食盐销售）进行立案调查。

上杭县市场监督管理局针对本案三次变更调查主体和方向，以三个不同案由违反程序立案，这在行政执法实践中非常罕见、极不严谨，显现其行政执法具有极大随意性。行政执法本属公权力，法律规定对其适用较比其他均有更高的要求，更应严肃、规范。结合本案是涉盐案件，拟行政处罚相对人为外省盐企，一而再、再而三设置理由，无限制强制处罚，其背后深藏的目的、动机值得深思。我们有合理理由怀疑上杭县市场监督管理局涉嫌以“监管”为名行地方保护之实，存在变相打压外地盐产品进入本

地市场排斥市场竞争的违法行为。

（五）上杭县市场监督管理局行政违法在先。

经我司调查，收集相关线索，有证据表明上杭县市场监督管理局存在如下问题，行政违法在先。

1. 上杭县市场监督管理局涉嫌乱作为。

2018年9月，我司是在被申请人报备并指导、要求、允许后开展业务，如果有错也是由其造成的。

2. 上杭县市场监督管理局涉嫌不作为。

2018年9月至2018年11月，在两个月内，上杭县市场监督管理局没有一人来告知我司行为违法，巡查监管不到位。

3. 上杭县市场监督管理局涉嫌钓鱼执法、选择性执法。

先是上杭县市场监督管理局食品安全股允许我司开展经营活动，后上杭县市场监督管理局执法大队又以我司违反食盐专营为由对我司查处，这两个行为都归属于上杭县市场监督管理局，并结合《福建省食盐监管体制改革人员分流安置方案》第一条第（三）款设区市承担辖区内盐政执法工作购买服务人员薪酬费用，我们有合理理由怀疑上杭县市场监督管理局涉嫌钓鱼执法，搞执法创收，其行政违法在先。

另外，经我司走访调查上杭县类似我司跨省销售食盐行为的外省食盐企业有4家之多，上杭县市场监督管理局却唯独对我司食盐查扣，作巨额经济处罚。同时，经查询国家企业信息公示系统显示，福建省龙岩盐业有限责任公司下属6家县级分公司包括福建省龙岩盐业有限责任公司上杭分公司也未办理食品经营许可证，也未进行查处。为此，我们有合理理由怀疑上杭县市场监督管理局涉嫌选择性执法。

四、行政处罚内容违法。

（一）无违法事实，不应予处罚。

上杭配送点不是经营分支机构，没有开展经营活动，无须办证；上杭

县的经营行为系福州分公司的合法批发经营行为；食盐销售现并无法律强制规定办理《食品经营许可证》，上杭县市场监督管理局认定我司无证经营行为不成立，不应予处罚。

（二）认定违法所得错误。

根据国家工商行政管理总局令第 37 号《工商行政管理机关行政处罚案件违法所得认定办法》，我司经扣除无违法所得。

（三）货值金额认定与计算错误。

1. 行政处罚决定书将销售地备货 43 吨，作为货值金额认定错误，不应计算。

根据工信厅联（2016）211 号文件，该批查扣食盐属销售地备货，根据需要，公司随时可以调往其它销区。因此该批货属于公司流动资产，行政处罚决定书将此认定为本案涉案标的并予以没收和作为罚款的货值金额 164060 元计算没有事实和法律依据，是错误的，应不予纳入计算。

且行政处罚决定书中查明的深井碘盐价格为 100 元-110/件，行政处罚机关按 110 元/件计算货值金额，违背有利于当事人的原则。

2. 根据国家工商行政管理总局违法所得计算方式，计算时应扣减食盐生产成本。根据我司财务部提供的品种盐完全成本为 1000 元/吨，在计算货值金额和违法所得时应依法作相应扣除。

3. 计算罚款错误。

$164060 \text{ 元} \times 13 \text{ 倍} \neq 2514343 \text{ 元}$

（四）行政处罚明显违反了公平公正、过罚相当、处罚与教育相结合以及程序正当原则。

被申请人本应公平公正地对待我司，在事实、性质、情节及社会危害程度等因素基本相同或者相似的情况下，所适用的法律依据、处罚种类和处罚幅度应当基本相同；行使行政处罚自由裁量权应当符合法律目的，排除不相关因素的干扰。可是，在上杭县境内与我司基本相同或者相似的情况有当地的“福建省龙岩盐业有限责任公司上杭分公司”（仍无食品经营

许可证），以及经我司走访调查类似我司跨省来上杭县销售食盐有 4 家企业之多（均无食品经营许可证）。仅仅只有我司受到不公平公正的歧视。

根据《行政处罚法》及相关规定，处罚应与违法事实、情节、社会危害后果相当，体现行为、责任与处罚相一致的原则。本案案发后，福建分公司积极配合调查，总公司几次派员从四川到福建协助处理，积极配合；且我司销售的食盐为国家优质合格产品，未危害人民身体健康，没有社会危害后果。根据《行政处罚法》第二十七条“违法行为轻微，并及时纠正，没有造成危害的，不予行政处罚”的规定，上杭县市场监督管理局也不应进行处罚。本案中，上杭县市场监管局适用自由裁量权实施行政处罚，对我司在上杭县销售 10.3 吨，销售额 29351 元、利润-2052.05 元；科处罚没款物达 270 万元，属严重比例失衡的过罚不相当。即便，根据被申请人适用《福建省食品药品监督管理局行政处罚裁量权适用规则》（以下统称“《规则》”）第六条第一款第（三）项的一般行政处罚情形，裁量为 B 档的违法程度。事前，我司主动向梁顺兴副局长、丘晓文股长报告过我司跨省来上杭县开展食盐销售业务的全部工作，没有一点隐瞒，符合《规则》第十四条第一款：“具有下列情形之一的，予以减轻行政处罚：……规定的情形。根据《规则》第六条第一款：“（一）减轻行政处罚，是指在法律、法规和规章规定的幅度下限以下（不含下限）的行政处罚；”之规定，被申请人对我司裁量 13 倍，而不是 13 倍以下的处罚，违背该《规则》之规定。

我司系盐改企业，承担大量社会职能，历史包袱沉重，近年来经营巨大亏损，该错误处罚对我司将是不能承受之重，可能将直接导致我司破产清算，近千名员工将面临失业，背后数千名员工家属生活将面临困境，给社会造成极大不稳定因素。

五、违背国家在盐改过渡期“审慎、包容”的监管原则。

本案是发生在国家盐改过渡期的涉盐案件，对于国家食盐定点生产企业如何跨省销售，管控双方认识理解不一致，各地盐业监管部门要求又各不相同的背景下，管控双方理应加强沟通协调，谨慎、妥善处理改革期间出现的新问题。当前党中央、国务院一再三令五申要求，全国深化“放管

服”改革、优化营商环境，破除不合理体制机制障碍，更大激发市场活力和社会创造力。上杭县市场监督管理局作为当地市场监管的国家行政机关，对外省盐企到当地销售食盐，更多的应该是指导、帮助、督察、整改、支持，而不是重罚，一罚了之，更不能钓鱼执法和选择性执法，违法违规，显失社会公平，严重损害当地营商环境，与国家大政方针严重背道而驰。

综上所述：行政处罚听证告知书认定事实错误，适用法律不当，执法程序违法，其行政处罚错误，严重侵害了申请人的合法权益，应予撤销。同时，为避免执行错误，根据《行政复议法》第二十一条之规定，特向贵局申请停止执行该行政处罚决定各项内容。另本案系国家盐改过渡期的涉盐案件，案件复杂，且处罚畸重，属重大、复杂的案件，根据《行政复议法实施条例》第三十三条之规定，采取听证方式审理本案，充分调查核实证据，全面询问、听取相关人员意见。

为此，申请人根据《行政复议法》及《行政复议法实施条例》的有关规定，依法申请行政复议，请求复议机关本着有错必纠的原则，依法支持申请人的复议请求，以维护申请人的合法权益。

此致

龙岩市市场监督管理局

申请人：四川久大蓬莱盐化有限公司

2019年8月8日

- 附件：1. 申请书副本一份。
2. 原处理决定书一份。
 3. 证据目录清单及相关证据。
 4. 申请人身份证明材料复印件。
 5. 授权委托书。