

论 著

论食品卫生监督中自由裁量权的行使

张永伟

1 什么是自由裁量权

《食品卫生法》第八章第三十七条明确规定了食品卫生监督机构(以下简称监督机构)的行政处罚权,包括六项内容,监督机构对一个具体违法行为给予处罚与否,给予何种处罚往往由监督机构根据具体情况自由裁量。监督机构的这种权力在行政法上称为自由裁量权。

自由裁量权,是国家行政机关依法管理相对人的行政违法行为,尚未构成犯罪的,在法定的权限内,单方面给予违法者制裁的权力。

为什么《食品卫生法》采用自由裁量的方式,这是因为,行政违法行为,客观上存在着性质、情节,危害程度的多样性和复杂性。违法行为千差万别,两种完全相同的违法行为是不存在的,这就决定了违法责任的千差万别,行政制裁也不可能千篇一律。监督机构就需要根据违法事实在法定幅度内自由裁量。决定适当的处罚,务必罚责相适应。《食品卫生法》只规定“原则”留有余地以便执法者自由裁量,正是体现了行政法原则性和灵活性的一个特色。食品卫生监督是《食品卫生法》的核心,自由裁量权又是食品卫生监督的核心,它是监督机构进行监督管理的客观必要,它由法律规定,并应受到法律保障。

自由裁量权的正确行使,是监督过程中正确执行法的关键。监督机构面对复杂的违法行为,怎样去行使第三十七条的行政处罚权呢?感到很为难。很多人寄望于实施细

则,其实,不可能有一部包罗万象的细则,将具体的违法现象和应给予的处罚一无遗漏的包括了,也是不符合行政法的自由裁量的法学原理的。

2 自由裁量权的正确行使

监督机构在行使自由裁量权时,并不是不受任何约束和限制,必须经法律规定或经明文授予的权力以合法的手段行使。所谓的“自由”,只能是相对的,不是绝对的,绝对的自由裁量权是不存在的。那种抛开法律的自由裁量,都是违法的,都是自由裁量权的滥用。所以,在行使自由裁量权时,必须遵循以下三个原则。一是必须坚持以事实为根据,以法律为准绳的原则。不能脱离客观事实,依个人意愿的好恶为所欲为。二是自由裁量权的行使不能超过法定幅度。第三十七条规定了行政处罚的幅度,对违法者给予行政处罚时只能在这六项内自由裁量,超过它的内容,对违法者给予销毁生产工具或没收非法所得的行政处罚,都是自由裁量权的滥用。三要处理好法律和法则,总则和分则的关系,任何法规、规章、标准和管理办法不得与《食品卫生法》相抵触。分则必须服从总则。任何行政处罚都不得违背“保证食品卫生”、“保障人民身体健康”的总则,否则,都是滥用自由裁量权的行为。

监督机构滥用自由裁量权的行为,主要由下列原因引起。1. 不正当的目的,如谋取某种私利。2. 有的监督员懂法越权行事。3. 错误的法律依据。4. 不真实的事实根据。5. 行政干预,全国各地不断发生行政干预

事件,已成为正常执法的一大公害。6. 行政处罚不一致或不公平,两个主要方面相似的案件作出悬殊较大的裁判。

只有正确行使自由裁量权,才能正确执法,而正确行使自由裁量权的关键。必须有良好的政治素质和业务素质,让那些为人正直、作风正派、德才兼备,又有一定执法经验的人逐步充实到监督队伍,以减少或杜绝滥用自由裁量权的发生。

3 法院对自由裁量权的司法监督

《食品卫生法》充分保障了监督机构自由裁量权的行使,同时又在第三十八条中对自由裁量权进行了限制,这实质是对自由裁量权的司法监督。正确的自由裁量,通过诉讼后,法院予以支持,违法的或不正确的自由裁量,法院予以否定。为什么要这样规定呢?这是因为第一,滥用自由裁量权是违法的行政行为。违法的构成要素为:1. 违法是人们的一种危害社会的行为,滥用自由裁量权的违法行为往往表现为积极的作为,其对社会的危害程度更大。2. 必须侵犯了法律所保护的社会关系和社会秩序。3. 必须是客观上违反法律、法规的行为。4. 必须是主观过错的行为。根据以上四条,我们剖析一下滥用自由裁量权的行为,可以看出:首先,自由裁量权的滥用,必然要对社会造成危害或破坏。特别是它与行政权力相结合,它的危害和破坏作用更加严重。再者,它是客观上违反法律法规的。诸如,因行使自由裁量权,对同一案件中有同等违法责任的双方无论只处罚一方,不处罚另一方也好;或轻处一方重处另一方也好;或不同责同罚,重责轻罚,轻责重罚也好。都是在行使自由裁量权中的不公平或不平等行为。那是直接违反宪法第三十三条“中华人民共和国公民在法律面前一律平等”的规定的。再三、关于监督员的主观过错问题。滥用自由裁量权,是监督人员的故意或过失造成的。所以,滥

用自由裁量权是一种违法的行政行为。违法行为就应承担法律责任。任何违法行为,必然导致追究法律责任,否则,法律就等于零。法律面前人人平等,绝不能也不应该是法律只让老百姓遵守,监督机构就可以为所欲为。法制建设的关键一环即是当官的必须遵守法律。那种只让老百姓遵守的游戏法律,最终只能走向专制。

几年来的执法实践表明,法院对监督机构正确行使自由裁量权起着不可忽视的作用。在强有力的司法监督下,监督机构处处严于律己,真正贯彻以事实为根据,以法律为准绳,努力提高业务知识和执法水平,有效地防止了滥用自由裁量权的发生。

4 提高公民法律意识,加强对滥用自由裁量权的社会监督。

滥用自由裁量权的直接受害者是群众,广大被监督单位对给予的行政处罚是否正确,心中最清楚,当对处罚不服时,可根据《食品卫生法》第三十八条的规定,向法院起诉,从而引起司法监督程序的发生。从现行的法律规定看,司法监督有赖于社会监督的发生。两者是相互作用,相互依赖的,前者是后者的保障,后者是前者的前提。两者互相配合,共同完成防止滥用自由裁量权发生的任务。所以,让广大人民群众,特别是食品生产经营人员了解法律知识,掌握滥用自由裁量权的种种表现,就会有利于《食品卫生法》的正确实施。监督机构在做出具体行政处罚时,应告知被处罚单位有依法起诉的权力,那种有意或无意剥夺当事人的起诉权的行为,都是对公民基本权力的剥夺。

对食品生产经营过程实行法制化管理,是正确行使自由裁量权的前提和归宿。废弃人治,实行法治,监督机构既要依法监督,又要尽职尽责,这体现着行政法责和权的统一。监督过程中,要做到既不越权,也不渎

(下转6页)

食品卫生工作考核指标体系的设计与评价的研究

河南省焦作市卫生防疫站 马俊生

食品卫生工作是应用预防医学理论和技术开展监督、监测、科研、培训等一系列业务活动的,其一切活动的目的,就是为了防止食品污染和各种有害因素对人体的危害,保障人民身体健康。因此,食品卫生工作的好坏,直接关系到广大人民的身体健康。正确评价一个地区的食品卫生工作成绩,必须从各个方面进行客观评定。虽然卫生部制定有考核评比参照标准,但多数指标仍停留在定性考核和自然状态的计量上,考核结果在一定程度上带有主观性,不够标准。随着目标管理在各级食品卫生监督检验所(卫生防疫站)的推广应用,建立食品卫生工作考核指标体系是大家共同关心的研究课题。为此,本文提出食品卫生工作考核指标体系,并采用指数法对考核结果进行综合评价。

1 食品卫生工作考核指标体系

根据目前各级食监所(卫生防疫站食品卫生科)业务工作的开展情况,按照简明、客观、全面、实用的原则,提出考核指标体系如下:

1.1 业务工作指标

1.1.1 本底资料建档率:反映对应该掌握的基本情况;各项业务工作、科研工作、行政处罚等建立档案的情况;

1.1.2 食品从业人员培训率

1.1.3 食品从业人员体检率

1.1.4 “五病:痢疾、伤寒、病毒性肝炎等消化道传染病(包括病原携带者)、活动性肺结核、化脓性或者渗出性皮肤病者以及其他有碍食品卫生的疾病”。人员调离率:指对体检中发现“五病”人员的调离情况;

1.1.5 季巡回卫生监督覆盖率:指每季度对

食品生产经营单位巡回卫生监督覆盖情况;

1.1.6 预防性卫生监督率:指对食品生产经营企业新建、改建、扩建工程建筑的卫生审查情况;

1.1.7 食品检验合格证索证率;

1.1.8 食物中毒及食品污染事故的调查处理率:指对食物中毒和食品污染事故的流行病学调查和处理情况;

1.1.9 食品检验人员年均检验样品份数,反映检验人员的年工作数量;

1.2 工作质量指标

1.2.1 统计报表准确率:包括统计报表的正确性、完整性和准确性,以反映统计报表的报告质量;

1.2.2 食品检验人员质控合格率:反映检验人员的检验工作质量;

1.2.3 卫生许可证发证合格率:反映换发卫生许可证的验收质量;

1.3 工作效果指标

1.3.1 食物中毒发生率:反映人群中食物中毒的发生情况;

1.3.2 食具消毒合格率:指食品生产经营单位食具消毒的合格情况;

1.3.3 食品监测合格率:指各类食品卫生检验的平均合格情况。

2 考核结果的评价

为了全面反映食品卫生工作效率,采用综合评价指数对考核结果进行客观评价。

2.1 计算公式

$$H = \sum V_i \quad (i=1, 2, 3, \dots, n)$$

其中 $V_i = X_i / X_{oi}$ (或 $V_i = X_{oi} / X_i$)

式中H为综合评价指数, V_i 为单项指标指数, X_{oi} 为单项指标标准数, X_i 为单项指