

食品卫生监督体系的行政法律关系的探讨

安徽省食品卫生监督检验所

黄士雄 何欣荣 陆钧培

《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称行政诉讼法)于今年10月1日起实施,食品卫生监督体系是执法队伍,二者关系至关重要。结合此法律的学习,试就食品卫生监督体系的行政法律关系探讨之。

1 《中华人民共和国食品卫生法》(试行)(以下简称食品卫生法)是什么性质的法律?曾因其调整对象涉及经济领域的食品生产经营行为而被认为是经济法或商法。经六、七年来的实践,愈来愈明确地表明《食品卫生法》是以食品卫生科学技术规范为主要内容,由卫生行政部门领导的监督机构所执行,以强制力为保证的法律。显而易见,这项法律执行的主体是卫生行政部门所属的机构,实施的是食品卫生监督的具体行政行为,享有的法律权限是行政处罚。尽管调整的法律关系中有生产经营活动,但其做为评判的依据是法律中的食品卫生技术规范。如该法第二章就是评判食品生产经营禁止和允许的卫生要求。又如食品掺杂、掺假、伪造不影响营养、卫生的,不受《食品卫生法》的约束。因此从总体看,《食品卫生法》是一项以监督食品生产经营行为的卫生为目的,防止食品污染,保障人民健康,调整各种社会关系的法律规范的总和,是行政法的一种。

2 食品卫生监督体系的特征:

《食品卫生法》规定“卫生行政部门所属县以上的卫生防疫站或食品卫生监督检验所为食品卫生监督机构。”“食品卫生监督机构设立食品卫生监督员”。这是食品卫生监督体系建立的法律依据。结合《行政诉讼法》可以认为有以下特征:

2.1 合法性:行政法的效力要件首先是合法性,如果行政措施不合法,就无法律效

力。有人认为政行法律关系当事人的一方必须是国家行政机关,而食品卫生监督机构是事业机构,是否与行政法概念中的行政机关有矛盾?亦其合法性有问题?《行政诉讼法》第25条认定在诉讼中出作具体行为的行政机关是被告,并进一步指出“由法律、法规授权的组织所作为的具体行政行为,该组织是被告”。这表明法律授权的组织 and 行政机关的作为具有相同的法律义务,换言之,法律地位是相同的。而食品卫生监督机构是法律授权的组织。由此可见,被授权的组织虽是事业机构,但有法律授权,《行政诉讼法》认定是合法的。

2.2 行政措施的权限:行政机关必须有依法采取行政措施的权限。《行政诉讼法》规定法院审理行政案件以法律、法规、地方性法规为依据。食品卫生监督机构在《食品卫生法》授权范围内依法对食品生产经营者的行政措施和违法行政处罚是有强制力和约束力的并不因执行者是事业机构而受到影响。当然,一些社会因素对行政措施的效力影响,另作别论。

2.3 具有中国特色:《食品卫生法》作为行政法为什么不是卫生行政部门直接执行,而是授权食品卫生监督机构来执行?这是从中国的实际情况出发和由食品卫生监督体系发展的历史条件所决定的。建国40年来预防医学的巨大成就和改革、开放以来食品卫生监督工作所发挥的巨大作用,足以证明这样的体制基本上符合中国国情的。同时也是行政法的特点在这样条件下的体现。鉴于行政法律规范的广泛性、多样性和复杂性,迄今世界上还没一部典型的行政法典,而且许多行政法有较强的技术性,要求行政机关

执行包罗万象的技术规范法律,显然是极其困难的。我国目前有食品卫生监督员约3万人,在目前紧缩行政机关编制的情况下,要把他们纳入国家行政机关,这是不现实的,何况还有许多其他技术规范法规,要求那些被授权或委托的非行政机关都成为行政机关,这不仅不可能,同时也是不合理的。因此我国目前食品卫生监督体制不仅合法,同时是符合国情的,如加充实、健全就更合理了。

2.4 具有行政措施和专业技术指导的双重性。

食品卫生监督体系(源于卫生防疫站体制,是一个以技术人员为主体的事业机构,负有防治疾病的技术责任,但又不同于医院、科研所或学校,只需对本单位负责。而预防医学的服务对象是群体,涉及社会多方面和多层次的行政部门,从这个角度看,卫生防疫机构在某种意义上应有行政职能。

《食品卫生法》基于这种实际需要,授权食品卫生监督体系以行政职权,这也是历史发展的必然结果。再则,我国是社会主义国家,行政机关与相对人的根本利益是一致的,在食品卫生监督工作中如何指导相对人提高认识,改进行为和设施是一种道义责任。因此传统的食品卫生监督方法采用“管”与“帮”相结合,即监督管理与技术指导相结合。当然,二者的性质是不同的,前者是法律责任,后者是道义责任,两者既不相等,也不可替代。但作为食品卫生监督体系的特征是客观存在的,并不因《行政诉讼法》的实施而消失。

2.5 监督、监测的互补性:国家食品卫生监督是以技术规范为内容的行政执法,监督不能脱离技术规范,监测为监督提供技术依据,监测又藉监督充实内容,两者互相补充。这一特点已为国内外的成功经验所证实。有人认为集监督、监测于一单位有失公正执

法、影响监督机构的权威性,故应予分开。纵观世界各国的监督、监测体制,苏联为集权管理型,美国为分权管理型,均合监督、监测于一体。日本的卫生监督虽为行政首长负责制,实际上仍委托监督、监测于基层保健所;国内其他有关法律关系的检验,如口岸食品卫生检验、进出口商品检验等也并未因此而另设机构,何有损公正,而影响执法权威?我国食品卫生监督检验所体制是历史经验的总结,实践表明两者互补互促,有利于国家食品卫生监督体制之发展,并不影响《行政诉讼法》的法律责任。所谓有损公正执法并无多少事实依据,不过是一种推理而已。监督、监测分开,弊端甚多,已为历史教训所证实应引以为训。

3 食品卫生监督体系的行政法律关系。

什么是法律关系?简言之法律关指权利和义务关系。行政法律关系即由行政主体与相对人构成的法律关系,亦即行政主体与相对人的权利与义务关系。食品卫生监督体系作为行政主体,那末在行政诉讼法中的权利和义务又是什么呢?

决定食品卫生监督机构的权利和义务的因素首先是它的职责。《食品卫生法》第33条、34条、35条、37条、38条都明确地规定了它的权利的义务。概括的主要内容有:1. 监督、监测权,需对食品生产经营单位的人、物、场所进行监督、检验、检查;2. 行政处罚权和控制食物中毒及污染食品权;依法申请法院对违法者的强制执行权;3. 宣传、培训、评价和公布食品卫生情况权;4. 资料保密义务。同时作为权利相对应的是义务。因此食品卫生监督机构在职责范围内的作为或不作为都应承担法律责任,受《行政诉讼法》制约。如果放任违法行为,造成后果的将受到法律追究;反之,如果超越职权,出现侵权行为的,则负有行政侵权赔偿责任。

在《行政诉讼法》中食品卫生监督机构处在一个什么地位呢？行政法中行政机构的具体行政行为是单方面的，与相对人是不平等的。它要求公民、法人或其它组织遵守行政法规。而在《行政诉讼法》中行政机关作

构随时处于行政诉讼的被告席上。因此修改《食品卫生法》和制订实施细则、规章实为刻不容缓。但也必质清楚地看到，《行政诉讼法》又一特点是只对具体行政行为的合法性进行审查。至于行政机构在法定的自由裁

持。对法院第一审不服，在法定期可向上一级法院上诉。同时在诉讼期间不停止具体行政行为（除非另有条件）。因此食品卫生监督机构在行使职权中，只要依法正确执行，并不会因被告地位而有损执法机构的权威性。

在《行政诉讼法》的八项受案范围中，与食品卫生监督机构有关的主要是行政处罚、拒绝发许可证及违法要求履行义务。目前我国尚未颁布食品卫生法实施细则，虽然近年来卫生部连续已公布一批食品卫生管理办法和单项法规，各地也有一些地方法规，但食品卫生监督内容复杂，涉及广泛，许多方面缺少法定的规章，这使食品卫生监督机

4 《食品卫生法》行政措施的效力分析

行政法规的效力表现是对一切国家机关和公民的约束力，凡符合规定条件的容体和事项，均应受到约束。《食品卫生法》实施七年来，就安徽省来说其效力主要体现在下两方面：其一是《食品卫生法》的实施，促使食品卫生情况改善。食品卫生质量提高，食品卫生合格率从1982年的57.7%提高到1989年的75.6%。另一方面是对违法者的行政处罚，体现了行政法的约束力和强制力。1986—1989年全省的行政处罚执行情况如下表。

安徽省1986~1989年食品卫生监督行政处罚情况

年 份	全年监督 总 数 (户次)	行 政 处 罚 (户 次)							监督处 罚 率 (%)
		警告、 限期改进	责令追回 违禁食品	没收或销 毁违禁食品	罚 款	责令停 业改速	即销卫生 许可证	合 计	
1986	218,331	8048	368	3136	3929	1982	18	17481	8.01
1987	196,921	5178	398	1514	2857	1012	10	10969	5.57
1988	238,163	5515	90	1408	2510	980	29	10532	4.42
1989	339,147	5606	165	2492	2345	1554	7	12169	3.59
合 计	992,562	24347	1021	8550	11641	5528	64	51151	5.15
年均数	248,140	6087	255	2137	2910	1382	16	12787	
%		47.60	1.99	16.71	22.75	10.81	0.13	100	

从表可见近四年来卫生监督总次(户)数是增加的，年均行政处罚12.787(户)，行政处罚率的监督总次(户)数的5.15%，表明行政处罚是有效力的。但也可见处罚率逐年下降，原因的推测可能是法律和食品卫生知识

的普及，犯案率减少；行政处罚难度增大，监督员工作量超负荷，减少了处罚；单位经费困难，罚款全数交财政，缩减用于处罚的费用支出等因素。据1988年前收集的146件食品卫生法违法案例分析，执行基本正确的