

# 在行政诉讼中可能败诉的食品卫生监督行政行为浅析

辽宁省食品卫生监督检验所

王 正 周双桥 周丽媛

《行政诉讼法》规定“公民、法人或其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯其合法权益，有权依照规定向人民法院提起诉讼”。

我们食品卫生监督机构和监督员是法律授权的执法者，即行政行为的主体。因此，我们的每一具体行政行为都必须合法，既要严格执法，保障广大消费者的身体健康；又要遵纪守法，不侵犯食品生产经营者的合法

权益。

回顾我省食品卫生监督工作情况，总的来说是比较好的。从1981年—1989年全省共实施行政处罚152182户次，罚款金额为3,282,400.00元，已全部结案。

但随着全民文化素质的提高，法制观念的加强和法律、法规的逐步完善，法律天平一面倒的倾向不会继续下去了。

为此本文综合了食品卫生监督工作中曾

执法，如处罚单位的医生、犬医等，又如“写检讨”、“罚款10天内交防疫站，否则后果自负”等。有的参与经济纠纷，在通知书写到“降价出售食品”或参与食品企业甲乙双方的经济赔偿等问题。

2.3 法律文书书写不正规：主要表现为文字表达不当，错别字多，如处罚通知中“销毁变质食品”把销毁写成“烧毁”，而在实际处理时又不是烧毁；有的对违法行为描述不准确，如“不符合卫生要求”、“卫生差”、“臭气冲天”等概念模糊的术语，没有数量和程度上的区别。有的在行政处罚通知书中乱涂乱改，字迹潦草，很不严肃。

### 3 讨论与建议

3.1 食品卫生法律文书的书写质量差的原因一是缺乏统一的、完整的、规范化的法律文书书写格式、二是执法队伍缺乏基本的法律知识，尤其是1987年以前缺乏系统的法律知识均训，多数监督员不懂得法律文书的书写要求和规范。由于食品卫生工作队伍过去是一支纯技术性的队伍，转变为技术加法制的科学化执法队伍，又未接受系统培训，因此，难免存在以上问题。

3.2 为及时纠正这种状况，提高食品卫生

监督员的执法水平，笔者认为应采取以下措施：

3.2.1 全国应统一食品卫生法律文书格式，各级食品卫生监督机构应按国家统一的书写格式要求，逐一认真填写。

3.2.2 加强对食品卫生监督员的法律知识培训，1987年以来，卫生部举办过几期学习班，据报导受训人员只占全国监督员的0.77%，远远满足不了食品卫生监督工作的需要，因此，要进一步扩大省级学习班，时间上应给予保证。过去有的省，参加卫生部法制班学习三个月，到省里法制班办半个月、再到地区法制班只有6天，层层减时间，学习效果甚差。应以省、地为单位举办食品卫生法制学习班，每期学习时间不得少于二个月，对食品卫生监督员进行全员轮训，系统学习法律知识。

3.2.3 定期进行法律文书质量检查工作，加强监督和管理，发现问题及时纠正，提高法律文书的书写能力和执法水平。

3.2.4 建议在大、中专院校公卫专业中增设法律知识课，使这些学生毕业后很快适应社会工作的需要。

(感谢郴州地区12个食检所的大力支持)

出现过的部分违法的行政行为,并对其危害和根源进行了讨论,提出了改进建议,供同志们参考。

## 1 食品卫生监督工作中违法行政行为典型事例

### 1.1 行政处罚类

1.1.1 行政处罚通知不送答或送答手续不完善。这类事例多发生在县、区级食品卫生监督机构。前几年,被处罚者并不以此拒绝执行行政处罚,近两年出现了几起“官司”。

#### 1.1.2 行政处罚引用法律条款不当

我省考虑到罚款20—3万元之间自由裁量权太大,卫生厅制定了“行政处罚实施细则”。但有的监督机构在行政处罚通知中,不引用“食品卫生法”第三十七条条款,只引用我省的“细则”。在法庭上,被审判长当场指出“引用法律条款不当”。

#### 1.1.3 行政处罚对象错定

××县食品卫生监督机构,对地方工商管理所处以罚款,引起纠纷。经法院调解,该工商管理所接受了行政处罚。

#### 1.1.4 行政处罚显失公正

这类事例多出现在罚款案例中,有的监督员依据递法者态度,随意增减罚款额,有的凭人情关系随意降低罚款额,个别的因招待不周有忌增加罚款额。

#### 1.1.5 封存可疑食品,长期不作结论,至所食品腐败变质

××县食品卫生监督机构以“可疑有毒有害”为由,封存了几百斤茧蛹,半年多拿不出有毒有害证据,也不启封,茧蛹腐败变质后,被处罚单位向法院起诉,要求赔偿。

#### 1.1.6 越权销毁掺伪,掺杂食品

某监督机构在集贸市场查出掺伪、掺杂食品,用车拉回本单位,例入垃圾堆,引起工商部门不满。

#### 1.1.7 不取证、不留样,当场销毁可疑“腐

败变质”食品

××县食品卫生监督员发现十余斤猪肉有异味,既不取证,也不采样送检,当场责令销毁(例入厕所)。引起公愤,被县长停职反省。

#### 1.1.8 用非法定检验方法判定并没收“掺伪、掺杂”食品

有的监督机构使用自制的快检方法到集贸市场进行现场掺伪、掺杂检验,即判定为掺伪掺杂食品,处以没收。

### 1 发放卫生许可证类

#### 1.2.1 凭个别领导口头意见,缩短卫生许可证换证期限

我省卫生厅根据食品卫生法第二十六条授权制定的“食品卫生许可证发放管理办法”规定:“第二年加贴”有效凭证。个别领导口头通知改为一年一换证,人为地加重了食品生产经营者的经济负担。

#### 1.2.2 未经政府批准就收缴卫生许可证

有的监督员在监督检查中,对态度不好的食品生产者,一生气就把人家的卫生许可证拿走了。

#### 1.2.3 监督机构审查验收合格,个别领导不允许发证

我省仅一例,该领导被厂方起诉,后经省所调解而撤诉。

#### 1.2.4 以“没时间”为借口,故意托延审查、验收、发证日期

#### 1.2.5 未满一年,强行换证

有的监督机构,对去年十二月份开业的食品生产经营单位,也强行要求在三月份更换卫生许可证。

### 1.3 食物中毒调查处理类

#### 1.3.1 对食物中毒样品,不按法定方法检验,造成误诊。

某监督机构对一起一百五十多人因食用油饼引种食物中毒的样品,不按法定方法做定量分析,就出据报告为“有机磷中毒”,

而公安部门定量分析结果为“有机磷含量为痕迹量，连蚂蚁吃了都不会死”。

### 1.3.2 对食物中毒事故不到现场调查，不控制可疑中毒食品，造成同一食品二次中毒

××县对一起死亡一人的食物中毒，不到现场调查，相隔两天后，发生第二次食物中毒，（又死一人），才发现两起食物中毒食用的是同一次和的面，其中污染了有机磷（1059）。

### 2 违法行政行为后果和相关因素分析

上述行政行为违反了“食品卫生法”第26、27、31、33、37条以及其他有关法规的规定。食品卫生监督员的权利和义务是对等的，行政行为错误和不履行义务都是违法行为。法律是“两刃剑”既可以惩罚被监督者，也能惩罚监督者。人民法院审理行政案件，主要依据行政法规，行政机关对其作出的行政行为负有举证责任。由于上述行政行为违反了食品卫生法规规定，也就失去了法律依据。因此一旦被起诉，就很可能在诉讼中败诉，并受到法律的惩罚。

食品卫生监督人员执法犯法必然侵犯食品生产经营者的合法权益，给国家和人民的财产造成不应有的损失。干扰食品卫生法规的贯彻执行，败坏食品卫生监督机构的声誉，在人民群众中造成不良的影响。

发生上述违法行政行为的主要原因是一部分监督人员，甚至领导、业务素质低、法律知识贫乏，法制观念不强，只注重使用权

力，不注重履行义务，只监督别人，不约束自己。个别监督人员以权谋私，贪赃枉法。

我省已有极少数食品卫生监督人员因工作失职被免职或调离食品卫生监督岗位。

食品卫生法规不完善、也是导致行政行为失误（违法）的因素之一。如：至今未颁布《食品卫生法实施细则》；食品卫生监督没有组织法、程序法；卫生许可证发放标准和各类食品企业卫生规范不完善；自由裁量权过大；某些具体行政行为无明确法规可依，各自为政的现象突出等。

另外，第一线县，区级食品卫生监督员数量不足，工作量大，业务进修，学习机会少。一时忙乱中出错，也会导致行政行为失误（违法）。

为了防止上述违法行政行为的发生，提高食品卫生监督质量，特提出以下几点建议：

制定食品卫生监督人员培训，进修、考核、任免、晋升制度，我们认为可从参考美国食品卫生监督员，调查员的考核、晋升制度；

整顿食品卫生监督队伍。加强对食品卫生监督人员的法制观念教育。食品卫生监督员的任命应由上级食品卫生监督机构先进行资格审查，再报批、对不够资格者应该清退或调转工作岗位。

尽快完善食品卫生法规、规章；

制定各级食品卫生监督机构编制、装备标准和组织法，健全食品卫生监督体系。

（上接6第页）

过卫生部批准即可进口，口岸和国内统一执行，有利于促进国际贸易，有利于丰富我国消费者食品品种。

2.3.3 积累国内外食品品种、安全性标准和检验方法以及科学管理方面资料，输入电脑联网，加强信息交流，以利评审、审查

进口食品，提高科学管理水平，提高工作效率。

2.3.4 口岸进口食品卫生监督机构和国内地方食品卫生监督机构密切配合，连续监督，行动一致。

1990年10月27日发言

在全国食品卫生监督专题学术议上