

论食品卫生行政处罚

曲文轩 于春明

山东省淄博市卫生防疫站

255026)

吴 军

李 萍

山东省淄博市张店区卫生防疫站

255035)

摘要 根据行政法基本原理,结合《行政处罚法》,对食品卫生行政处罚的涵义、原则、种类、设定、管辖、适用、决定及执行进行了全面的探讨,以期有助于提高食品卫生监督执法素质。

关键词 立法,食品 惩罚 组织和管理

食品卫生行政处罚是卫生行政机关贯彻《食品卫生法》,实施食品卫生监督管理的重要手段。《食品卫生法》自1995年10月30日实施,相继颁布的《行政处罚法》为食品卫生行政处罚作了法律规范。本文根据行政法的基本原理,结合《行政处罚法》,对食品卫生行政处罚作一浅述,供同道参考。

1 食品卫生行政处罚的涵义

食品卫生行政处罚是卫生行政机关依法对违反食品卫生行政法律规范的行政管理相对人进行的法律制裁。是卫生行政机关的一种具体行政行为。它包含二层含义,一是卫生行政机关实施行政处罚的依据是《食品卫生法》和《行政处罚法》;二是行政管理相对人的违法行为是指违反《食品卫生法》及其相关的法规、规章规定的规则、要求、标准,以及这些法律、法规、规章确定的相对人的有关的义务的行为。违法行为是行政处罚的前提,行政处罚是违法行为的法律后果。

2 食品卫生行政处罚的原则

2.1 法定原则 食品卫生行政处罚涉及相对人的财产、能力等权益。根据法律原则,食品卫生行政处罚应采取法定原则。它包括三个方面:第一,相对人的行为只有《食品卫生法》明文规定应予以行政处罚的,才能受罚,没有依法规定处罚的,不受处罚。例如,涂改卫生许可证的行为应予处罚,而涂改食品化验证明的行为,因《食品卫生法》无明文规定应予处罚所以不受处罚。第二,食品卫生行政处罚由有权设定行政处罚的国家机关在职权范围内设定,无权设定的不得设定,也不得越权设定。第三,卫生行政机关实施食品卫生行政处罚,必须严格依法进行,包括有关实体和程序的规定。

2.2 坚持处罚与教育相结合的原则

根据《行政处罚法》的规定,卫生行政机关对相对人实施行政处罚,纠正违法行为,应当坚持处罚和教育相结合的原则。食品卫生行政处罚的直接目的是纠正违法行为,对违法者和广大相对人进行教育,提高法制观念,使广大相对人自觉遵守《食品卫生法》。

2.3 公开、公正原则

根据《行政处罚法》的规定,卫生行政机关实施食品卫生行政处罚,必须遵循公开、公正原则。公开包括二层含义,一是有关食品卫生行政处罚的规定要公开,使相对人事先了解,凡是要求相对人遵守的,就要事先公布,否则相对人不知道,就无法遵守,更不能处罚。二是依法给违法者行政处罚要公开,便于群众监督,也利于教育广大相对人。公正,要求给予行政处罚,必须以事实为依据,以法律为准绳,充分体现法定原则和罚责相当原则。

2.4 罚责相当原则

罚责相当原则是公正原则的具体体现。食品卫生行政处罚,必须与违法的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。重责轻罚、轻责重罚都是有悖这项原则的。

2.5 保障相对人权利的原则

在食品卫生行政处罚中,对相对人的权利要予以保障。相对人的权利主要有三,一是陈述权和申辩权;二是申请行政复议或提起行政诉讼权;三是要求行政赔偿权。特别指出的是相对人的陈述权和申辩权,卫生行政机关不得拒绝,否则行政处罚无效。

2.6 监督、制约原则

监督制约原则主要体现于三个方面。一是卫生行政机关内部的制约;二是卫生行政系统上级对下级的制约;三是司法方面的制约。后两方面的制约就是行政复议和行政诉讼。根据《行政处罚法》的规定,卫

生行政机关内部的制约主要有:行政机关负责人对调查结果的审查;决定罚款的机关与收缴罚款的机构分离;卫生监督员当场作出的行政处罚决定必须向所属卫生行政机关备案;卫生行政机关对所作出的行政处罚的申诉或检举,应当认真审查,发现有误的,应当及时主动纠正等。监督制约原则,有利于卫生行政机关正确实施行政处罚,防止或减少错误,也利于防止卫生监督员徇私舞弊,滥用权力,侵犯相对人的合法权利。

3 食品卫生行政处罚的设定和种类

《食品卫生法》对食品卫生行政处罚作了具体明确的规定,根据《行政处罚法》的要求,有关食品卫生行政法规、规章需要作出具体规定的,只能在《食品卫生法》规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内规定,其它行政规范性文件不得设定行政处罚。按《食品卫生法》规定的行政处罚本身的性质,将食品卫生行政处罚分为三种:一是申诫罚,包括警告、责令改正;二是财产罚,包括罚款、没收违法所得、销毁食品;三是能力罚,包括吊销卫生许可证、责令停止生产经营。

4 食品卫生行政处罚的管辖和适用

在食品卫生行政处罚的管辖问题上,《食品卫生法》和《行政处罚法》都确定了地域管辖的原则,即食品卫生行政处罚由违法行为发生地的县级以上卫生行政机关管辖。同时《行政处罚法》确立了指定管辖原则,即发生管辖争议时,由共同的上一级卫生行政机关指定管辖。

在食品卫生行政处罚适用上有以下六条原则。一,罚前纠正,即卫生行政机关实施行政处罚时,应当责令违法者改正或限期改正违法行为。二,一事不再罚,即对违法者的同一违法行为,不得给予两次以上罚款的行政处罚。三,逾期不究,即违法行为在两年内未被发现的,不再给予行政处罚。四,犯罪移送,即当事人的违法行为构成犯罪的,卫生行政机关必须将案件移送司法机关。五,视民事行为能力,区别处罚。即无民事行为能力的违法个人,不予行政处罚,限制民事行为能力的,从轻或减轻行政处罚。六,减免处

罚看表现,即违法者主动消除或减轻违法行为危害后果的,配合卫生行政机关查处违法行为有立功表现的,应当依法从轻或减轻行政处罚。违法行为轻微并及时纠正,没有造成危害后果的,不予行政处罚。

5 食品卫生行政处罚的决定

食品卫生行政处罚的决定是卫生行政机关根据相对人的违法事实,情节,性质以及社会危害程度,依法对违法者确定行政处罚的过程,也就是行政处罚的程序问题。这个过程包括以下几个环节。一是调查取证,即收集违法者违法事实;二是审查,即卫生行政机关负责人对调查结果进行审查;三是适用法律,即看违法行为违反了《食品卫生法》哪些条款,应当给予什么样的行政处罚;四是决定形式,即以书面形式形成对违法者的行政处罚决定。上述四环节中,卫生行政机关的行政行为属要式行政行为,必须按法定形式进行,包括出证调查,证据保全,制作监督笔录,填写行政处罚决定书,遵守法定时限等。

为了保证行政处罚决定的正确实施,《行政处罚法》确立了简易程序和一般程序。对于违法事实确凿、处罚较轻的行为,由卫生监督员当场进行处罚,其它违法行为,依照一般程序给予处罚。特别需要指出的是,在对相对人给予能力罚和较大数额的财产罚时,《行政处罚法》规定了听证程序,即卫生行政机关实施上述处罚前,相对人有权要求听证,行使陈述权和申辩权,同时听证程序规定了时限。不经相对人听证,上述行政处罚决定不能成立。

6 食品卫生行政处罚的执行

食品卫生行政处罚的执行是行政处罚的最终阶段,也是行政处罚能否落实的最关键环节。行政处罚决定作出后,卫生行政机关应在法定期限内送达相对人。被罚者如不提出上诉,或虽已上诉,但行政复议机关或人民法院维持原处罚决定,原处罚决定即发生法律效力,被罚者应主动接受处罚,否则卫生行政机关可申请人民法院强制执行。

对于罚款的行政处罚,《行政处罚法》规定了罚款决定机关和罚款收缴机构相分离制度,这样有利于解决乱罚款的问题,也有利于防止腐败。