

证。

(3) 听证程序中当事人未提供的证据,在行政诉讼中是否可以提供?笔者认为,听证程序证据只是行政诉讼证据的一个部分,而不是唯一的证据范围,人民法院对经过听证的行政处罚进行合法性审查时,应当全面审查而不应局限于听证过程中各方面的举证和质证,以及卫生行政机关最后的采证,因而听证程序中当事人或案件调查人员在听证中未提供的证据,在行政诉讼中仍然可以提供,只要符合行政诉讼行政的一般要求,人民法院就应当接受并在诉讼中加以审查判断,决定是否采用。

3 正确运用听证程序证据的质证 听证程序证据的质证是指出席听证的案件调查人员和当事人之间,就对方在听证程序中所提供的证据提出质疑。质证是听证程序中极为重要的事实调查程序和方式,也是当事人和案件调查人员的重要权利。质证的实施一般应当是案件调查人员或当事人提供证据之后,听证主持人调查证据期间及听证主持人宣布最后陈述开始之前。质证的方式应当是交互式,即案件调查人员和当事人的质证应当交互进行。一般首先由当事人质证,并对其所提异议和主张提供自己的证据,然后由案件调查人员就当事人的异议和主张的证据进行质证,提出自己的理由和数据。如此反复下去,依次进行。质证时应注意遵循有关原则,即公开质证原则、充分质证原则、平等质证原则、质证不加重处罚原则。

中图分类号:R15 .D920.4 文献标识码:C 文章编号:1004—8456(2000)06—0019—03

略论食品卫生许可证的有效性 ——对相关法律法规如何正确适用的商榷

李盘生 谢建荣 孙淑华 黄永源
(丽水地区卫生防疫站,浙江 丽水 323000)

《中华人民共和国食品卫生法》规定,食品生产经营者必须取得卫生许可证后方可从事食品生产经营活动,无证生产经营,应予以取缔,没收违法所得并处以罚款。国家卫生部发布的《食品卫生行政处罚办法》和浙江省人大常委会公布的《浙江省实施 中华人民共和国食品卫生法 办法》还规定有下列情形之一的,按未取得卫生许可证论处:(一)擅自超越或者变更卫生许可证核定的内容从事食品生产经营的;(二)卫生许可证超过有效期限的;(三)食品生产经营企业取得卫生许可证后,未经卫生行政部门审查同意擅自对生产经营场所进行改建、扩建的。浙江省某地区卫生局于1998年6月对一例违法食品生产经营者按未取得卫生许可证予以取缔。因案情比较特殊,现就上述法律法规在实践中如何正确适用提出一些看法,与同行商榷。

1 简要案情 1998年4、5月间,卫生监督人员在日常巡查时发现某豆奶生产厂有以下违法事实:先后两次现场监督不能出示经验有效的卫生许可证;擅自变更生产经营场所从甲地到乙地;未执行地区行政公署办公室××号文件,即管辖权由原××市(县级)卫生局划归地区卫生局后,未办理通知所要求的换证手续。

2 几个问题 在处罚合议时,在以下几个问题上意见不甚统一。

2.1 虽两次现场监督相对人不能出示经验有效的卫生许可证,但尚难以认定确实未经验证。原因一是法定代表人娄××远在四川,两次现场监督陪同人均是指定负责的王××,究竟验证与否后者不清楚。二是我们有些监督机构工作还不够规范,验证审核仅仅是贴个“花”而已,没有办理年检申请及进行验证登记,无据可查,如本案的原管辖主体就不敢“保证”确实未经验证。

略论食品卫生许可证的有效性

——对相关法律法规如何正确适用的商榷——李盘生 谢建荣 孙淑华等

— 21 —

2.2 对擅自变更生产经营场所的违法事实,《浙江省实施 中华人民共和国食品卫生法 办法》中的第三十二条第二款第一项能否适用,亦即能否按未取得卫生许可证予以“取缔”。

2.3 地区行署办公室 ××号文件是否具有法律效力,即对该食品生产者实施管辖的行政主体是否在法律上已由原发证单位——××市卫生局转变成了地区卫生局。

2.4 地区行署文件下发后,虽由地区卫生局正式书面通知其换证,但相对人未执行,且原行政管辖主体未予注销或正式通知并收回原卫生许可证,在这种情况下,能否确认原卫生许可证无效。

上述诸问题归纳到一点,就是原卫生许可证是否还有效,能否按未取得卫生许可证予以“取缔”。

3 可以“取缔”的依据和理由 包括笔者在内的多数意见如下。

3.1 未经验讫有效的卫生许可证的认定 在第一次现场监督检查时,卫生监督人员即出具了监督意见书,责令限期改正——出示经验讫有效的卫生许可证并根据行署办文件办理换证手续。但相对人没有积极回应,仍然我行我素,两次检查情况如出一辙。据此,没有经验讫有效的卫生许可证的违法事实即告成立,亦即可以认定相对人的卫生许可证已超过有效期限,应当按未取得卫生许可证予以取缔。

3.2 擅自变更生产经营场所,“取缔”款能否适用 生产经营场所,是预防性卫生监督过程中必经审查的环节,其卫生状况应当符合有关标准,这是保证食品卫生质量的基础条件,当然也是卫生行政部门核发卫生许可证的重要内容。浙江省卫生厅 1996 年公布实施的《浙江省食品卫生许可证发放管理办法》第八条所规定的,“食品生产者需要改变和增加卫生许可证核准项目之一的,必须向卫生行政部门提出申请变更,并重新申请核发卫生许可证”对本案是适用的,即使作为独立的违法事实,也可按未取得卫生许可证予以取缔。

3.3 行署办 ××号文件是否具有法律效力 根据《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的有关规定,地区行政公署是省人民政府的派出机关,它负责实施整个辖区内所有行政事务的组织与管理,并以自己的名义作出行政行为和对行政后果承担法律责任,实际履行着一级政府的职能,具有行政主体资格。作为政府办公室,虽不能与政府完全等同,但从我国的行政实践看,它所作出的决定都体现着政府的意志,属政府行政行为;从我国现在的政府组成系列来看,国务院的办公厅或是地方各级政府的办公厅(室)与其他内设的不具有行政执法主体资格的如外事办公室等显然有别,属政府的组成部门,所以,行署办公室作出的行政决定应当有效。

《中华人民共和国食品卫生法》第三十二条规定,“县级以上地方人民政府卫生行政部门在管辖范围内行使食品卫生监督职责。”从层级上讲,地区卫生局应高于县(市)卫生局。

从法的渊源,即法律效力的来源讲,《中华人民共和国宪法》和有关的组织法也规定,在不与法律法规相抵触的情况下,各级地方国家机关有权在自己的职权范围内发布决定或命令,此类规范性文件也属于我国法的渊源。

所以,地区行政公署(包括它的办公室)及其所作出的决定的法律地位是肯定的,根据行署文件决定,负有直接管辖权的地区卫生局应对该食品生产经营单位实施监督管理,原卫生许可证已失效。

同理,即使原行政管辖主体给予了验讫(不论是公开的还是私下的),属越权行为,应视为无效并予以纠正。

3.4 至于原卫生许可证 ××市卫生局未予注销,在本案中仅属于形式要件(非实质要件),尤其是在地区卫生局几次书面通知要求其换证以后。

综上所述,某豆奶厂的违法事实是清楚的。根据《中华人民共和国食品卫生法》第四十条和卫生部《食品卫生行政处罚办法》第十一条的规定,对某豆奶厂作出了予以取缔,并处 5 000 元罚款的行政处罚。

4 讨论

4.1 规范性文件,如省级卫生行政部门明确规定卫生许可证需年检有效,方可继续从事食品生产经营活动。这方面工作亟须规范化,亦即按规定要求进行申请、审核,符合要求的加贴“有效凭证”,并建立健全相应的档案资料,决不能收费以后仅贴个“花”而已。

4.2 自动歇业,特别是本案例所举当事人,其管辖权经有权机关指定管辖(管辖权转移)后,原行政主体要及时给予注销。从实践看,很多自动歇业的卫生许可证未经有效注销,这是一个很大的漏洞,因为从法律上讲,未经注销的卫生许可证至少在年度验讫前是有效的。未经注销的卫生许可证散失于社会,给涂改、出借等违法行为客观上提供了机会。从管理上分析,此种现象也与没有规定持证人按月交纳管理费有关。是否可以参照工商行政管理部门的做法,每月交纳一定数额的管理费,以约束持证人歇业后自动前来注销。当然,这需要有机关加以规定。

4.3 在日常监督检查时,特别是各种较大规模的突击检查、专项检查或跨直接管辖区域的联合检查时,当场不能出示卫生许可证或健康证的情况比较常见,当事人往往以不在此处,保管的人不在,或证件正在办理中加以搪塞,能否当场处罚,特别是按无证处罚,现有法规或规章未予明确规定。这既影响了卫生许可行为的严肃性,当场难以认定确实无证,处理滞后,又影响了执法行为的时效性,同时也给某些不规范行政行为,如找熟人事后补证等留下了空隙。

总之,卫生许可证的发放及其有效性的确认,是行政行为,当然也是法律行为,不论是行政主体还是相对人都要按照有关的法律法规维护它的严肃性,保护相关方面的合法权益。对于实践中出现的各种各样的问题,十分需要有权机关在不与法律法规相抵触的情况下适时作出有效解释,以保证《中华人民共和国食品卫生法》的正确实施。

中图分类号:R15 ,D920.4 文献标识码:C 文章编号:1004—8456(2000)06—0021—03

论食品卫生许可证许可项目的填写规范

李泽峰 毛安禄

(荆州市卫生防疫站,湖北 荆州 434000)

卫生许可证是卫生行政部门对食品生产经营者能否进行食品生产经营活动的认可,无证不得从事食品的生产经营。而许可证的核心是许可项目,它是对食品生产经营者从事活动的一种许可及限定。

我国幅员辽阔,民族众多,不同地方,不同民族,其饮食习惯差别很大,鉴于此,《食品卫生法》将卫生许可证的发放管理办法交由各省、自治区、直辖市卫生行政部门制定。到目前为止,笔者还没有看到关于许可项目的填写规范或有关规定,许多监督部门和监督员对此也未引起关注,给监督执法工作带来被动。

1 两件实例

例1 某酱制品厂以加工豆瓣酱、辣椒酱为业,厂内只有几个发酵池和一台锅炉,无制曲间、淋油间、化验室等酱生产的基本条件,而现场检查时却发现该厂还生产酱油和食醋,经询问,酱油和食醋均是配制的,当检查人员准备按无证经营处罚时(按《湖北省卫生许可证管理办法》规定,对擅自扩大经营范围的,以无证论处),厂方出示了卫生许可证,许可项目为“生产调味品”。厂方负责人在陈述时反问:酱油和食醋是不是调味品?

例2 许某开了家副食店,卖些点心、饮料、酒类、糖果等副食品,许可证上的许可项目是“副食”。后来在监督时发现他还加工蛋卷,监督部门准备按无证处罚,许某称:我有卫生许可证,许可项目是“副食”二字,难道蛋卷不是副食?

2 分析与建议

2.1 上述二例表明,卫生监督部门以擅自扩大经营范围来处罚两个单位,显然是行不通的,因为卫生监督部门在发放卫生许可证时已经犯了错误,使当事人有空子可钻。