

组、各指标检查结果表明，在肿瘤出现的严重性（发瘤时间早，并发血性胸膜水）及缩短生存期方面起到一定的促进作用，但诱癌率与阳性组差异无显著性。于基础
饲料中添加 5% 或 10%RKM 喂饲大鼠，经 1 年喂养观察及各项指标检查结果表明，魔芋精粉对二甲胂诱发的实验性结肠癌未显示降低发生率的保护作用。

表 RKM 对 DMH 诱发 SD 大鼠结肠癌发生的影响										只
组 别		动物数		癌 变 前		结 肠 癌		癌 转 移		肾胚胎瘤
				%		%		%		%
对照组		29		0		0		0		0
阳性组		33		13		39.4		17		51.5
35 周	5%RKM	31		18		58.1		20		64.5
	10%RKM	32		18		56.3		12		37.5
	高脂组	14		8		57.1		10		71.4
	高脂 +10%RKM	18		6		33.3		12		66.7
对照组		29		0		0		0		0
阳性组		27		13		48.1		23		85.2
52 周	5%RKM	29		15		51.7		19		65.5
	10%RKM	28		18		64.3		19		67.9
	高脂组	16		11		68.8		13		81.3
	高脂 +10%RKM	12		7		58.3		10		83.3

P>0.05

论食品卫生监督机构的行政侵权责任

曲文轩 淄博市食品卫生监督检验所 （255026）

行政侵权责任是一项重要的法律责任形式，也是食品卫生监督机构（以下简称“食监机构”）行政执法中不可避免要涉及到的一个问题。《行政诉讼法》确立了行政侵权赔偿的法律责任，《国家赔偿法》亦于 1995 年 1 月 1 日实施。因此，根据行政法的基本原理、研究这种责任制度的内在规律、对促进食监机构及监督员提高责任心、严格依法行政、慎用职权以及应付可能出现的赔偿责任纠纷、具有重要意义。

- 1 食监机构行政侵权责任的涵义及特征
食监机构行政侵权责任指食监机构及监督员在行使职权过程中、因违法失职行为造成相对人合法权益的损害、食监机构应向相对人承担的以损害赔偿为主要形式的法律责任。根据这一涵义、食监机构行政侵权责任具有下列特征。
1.1 行政侵权责任的主体是食监机构
1.2 行政侵权责任的导因是行政侵权行为。所谓“行政侵权行为”是指食监机构

及监督员在食品卫生监督中,违法侵害相对人合法权益的行为。

1.3 行政侵权责任的主要形式是损害赔偿。除此之外,还包括恢复原状、赔礼道歉、恢复名誉等。

2 食监机构行政侵权责任的构成

2.1 行政侵权行为

2.1.1 行政侵权行为只能是食监机构在食品卫生监督中违法实施的行为。分故意和过失所为的行为。这里的“违法”,包括违反《食品卫生法》及其法规、规章、超越职权、滥用职权、不作为等。

2.1.2 行政侵权行为是侵犯相对人合法权益的行为。首先,食监机构的行为必须

2.3 行政侵权行为与损害事实之间具有因果关系 所谓“因果关系”,指二者之间存在着必然的联系,前者决定后者的发生,后者是前者发生的必然结果。在分析因果关系时,既要防止将事物发生的先后顺序当成因果关系,又要防止把一般条件关系当成因果关系。在损害事实发生有多种原因时,要分析行政侵权行为是否是原因之一。如果是原因之一,因果关系即存在,行政侵权责任即可构成。至于侵权行为是损害事实发生的主要原因还是次要原因,只影响之后责任比例的确定和分担,而不影响责任的构成。如食监机构违法查封一单位仓库内面粉,期间天下大雨,仓库漏雨,造成该批面粉受潮霉变。食品单

为公共场所工作人员亦需健康查体。其次,这里的“侵权”,是指侵犯相对人的合法权益。如果食监机构的行政行为不是侵犯相对人的合法权益,而是剥夺其非法权益(如依法吊销其卫生许可证),则不构成行政侵权行为。

2.2 相对人遭受损害的事实 行政侵权责任由于是以损害赔偿为主要形式的法律责任,所以不仅以食监机构的行政侵权行为为前提,而且还以相对人遭受损害的事实为其必须构成要件。如果仅有行政侵权行为的发生,而相对人不能证明损害事实的存在,就不能使食监机构承担行政侵权责任,特别是承担损害赔偿责任。赔偿和损害相对应,损害事实不成立,赔偿责任亦无法形成。

3 行政赔偿 行政赔偿是行政侵权责任的主要形式。行政赔偿是食监机构根据卫生行政部门对相对人申请赔偿的判定或根据人民法院的判决,依法赔偿相对人因行政侵权行为造成的损害。根据《行政诉讼法》和《国家赔偿法》的规定,现探讨行政赔偿的问题如下。

3.1 食监机构应负行政侵权责任的行政行为的范围

3.1.1 具体行政行为 根据《行政诉讼法》的规定,食监机构对其具体行政行为造成的侵权损害负赔偿责任,而不对其抽象行政行为负赔偿责任。即食监机构就特定事项向不特定的相对人发布的规范或不规范性文件的行为,造成相对人合法权益的损害,食监机构不负赔偿责任。例如,

食监机构针对某地牛奶销售市场的混乱情况、发布在该地实行牛奶定点销售的文件，这可能会给某些个体牛奶经营者造成一定利益的损害，但食监机构不负赔偿责任。监督员执行公务的行为一般认为仅为具体行政行为，因为这种行为一般是针对特定相对人作出的。

3.1.2 违法行为 根据《行政诉讼法》和《国家赔偿法》的规定，食监机构违法行为造成的侵权损害应负赔偿责任。但对其合法或无过错行为造成相对人一定损害，（如某单位发生食物中毒，食监机构封存其一切可疑食品，这可能因封存了非中毒源食品而给单位造成一定经济损失），食监机构以金钱补偿相对人一定损失，可认为是行政侵权责任的例外，属特殊国家赔偿范围，称“行政补偿”。这种责任制度，《行政诉讼法》未涉及，《国家赔偿法》又未将其排除，对这种紧急行政行为致害，将来在修改2法时应予考虑。

3.1.3 作为与不作为 食监机构及监督员导致相对人利益损害的违法行为和不履行《食品卫生法》及有关规定的义务的不作为行为都应承担侵权责任。对食监机构的违法行为（如监督员对相对人提供的技术资料泄密）造成的侵权责任不难理解。对于食监机构的不作为行为，如监督员在食品卫生监督中发现相对人存在食物中毒隐患，而未采取相应措施，而发生食物中毒，除相对人承担损害赔偿外，食监机构亦应承担连带的行政侵权责任则常被忽略。

3.1.4 公务行为 食监机构及监督员只有行使职权时公务行为才能导致行政侵权责任，非公务行为造成相对人的损害构成民事侵权责任。

3.2 食监机构予以赔偿的受害人所受损失的范围、标准及方式

3.2.1 赔偿范围 我国的《国家赔偿法》是以人身权、财产权来界定赔偿范围的。人身权、财产权的涵义十分广泛，为了明确其范围，《国家赔偿法》对人身权、财产权受到的侵害而索赔的具体情形作了明确的列举规定。根据食监机构的管理职权的行为表现，可归纳为以下几类。

3.2.1.1 财产损害 财产包括钱和食品、食品添加剂。损失包括失去、减少、变质、毁灭等。

财产罚 食监机构违法实施罚款、吊销卫生许可证、责令停业、没收销毁食品等的行政处罚。

违法采取限制财产的强制措施 如食监机构违法对食品采取查封、责令追回等行政强制措施。

违法对财产设定义务 食监机构违反国家规定征收财物，滥派费用。

造成财产损害的其它违法行为 食监机构对财产造成的损害可能有多种，法律无法一一列举。这一条，实际上起到概括规定的作用。

3.2.1.2 人身权的损害 对人身权的损害包括对自由权的损害和对生命健康权的损害。考虑食监机构的行政职能与相对人人身权的关系不大，不再赘述。应该指出的是精神损害。精神损害指造成相对人精神上的痛苦，包括以威吓、滥用行政处罚等手段损害相对人的名誉人格，使相对人的身心受到损害。虽然精神损害不在国家赔偿之列，但如食监机构违法造成相对人的人身权损害被确定之后，应在侵权行为影响的范围内，^{〔1〕}为受害人消除影响、恢复名誉、赔礼道歉。

3.2.2 赔偿方式 《国家赔偿法》明确

规定以支付赔偿金为主要方式。能够返还财产或恢复原状的予以返还和恢复。

3.2.3 赔偿标准

3.2.3.1 处罚款、追缴、没收或者违反国家规定征收财物、摊派费用的、返还财产。

3.2.3.2 查封财产的、解除对财产的查封造成财产损害或者灭失的、按损害程度给付相应的赔偿金。

3.2.3.3 应当返还的财产损害灭失的、给付一定赔偿金。

3.2.3.4 吊销卫生许可证、责令停业的、赔偿停业期间必要的经常性费用开支。

3.2.3.5 对财产造成其它损害的、按照直接损失给予赔偿。这种法律规定排除了既得利益的损害赔偿。

3.3 食监机构行政赔偿责任的责任主体

3.3.1 行政赔偿责任的责任归属 由于食监机构是依据《食品卫生法》授权,以国家名义、代表国家行使职权,其行为结果自然属于国家,行政赔偿责任的主体是国家。

3.3.2 行政赔偿义务的承担者 虽然行政赔偿的主体是国家,但行政赔偿的义务承担者只能是具体的行政单位即食监机构。

3.3.3 行政赔偿的经费来源 根据《行政诉讼法》的规定,食监机构的行政赔偿费用从各级财政列支,各级人民政府可以责令有责任的食监机构支付部分或全部赔偿费用。同时采用国家赔偿加求偿原则,即食监机构赔偿损失后,责令故意或有重大过失的监督员承担部分或全部费用。这

样即可使保护相对人权益落到实处,又可制约食监机构或监督员慎用职权。

3.3.4 行政赔偿的程序和效力 根据《行政诉讼法》的规定,我国解决行政赔偿有2个途径。一是先经过行政程序,行政程序解决不了的再进行司法诉讼程序。这一程序适用于相对人单独提起行政赔偿请求的情况。行政机关接到相对人行政赔偿请求后,应在一定期限内(自收到申请之日起2个月内)作出是否满足申请人赔偿请求的决定。在此期间,应与申请人协商,协议成立时,应作协议书,该项协议书得为执行名义。通过此种程序,行政机关如果满足了相对人的请求,行政赔偿即告终结。行政机关如果拒绝或部分拒绝相对人的请求,双方不能就赔偿数额或赔偿方式达成协议,相对人不服行政机关单方作出的裁决、决定,即开始司法诉讼程序。行政赔偿诉讼是一种行政诉讼,应遵守国家赔偿法的规定,赔偿请求人可以在卫生行政机关收到申请2个月届满之日起3个月内向人民法院起诉。另一途径就是直接通过法院诉讼程序解决。这一途径适用于相对人提起确认或撤销之诉同时请求行政赔偿的请求,其程序和效力应遵照《行政诉讼法》的规定。

4 参考文献

- 1 姜明安主编, 行政法与行政诉讼, 北京: 中国卓越出版公司, 1990, 329 ~ 354
- 2 王恒春、刘利海主编, 行政诉讼法学, 南宁: 广西师范大学出版社, 1990, 266 ~ 267
- 3 行政诉讼法, 1989—9—4
- 4 中华人民共和国国家赔偿法, 1994—5—12