

法律条文方面总体是正确的,但使用卫生行政控制决定书,采取控制措施的法律依据不足,尤其是案例3,由于食品标识内容夸大和虚假宣传而违法,若以有证据证明可能导致食物中毒事故而采取控制措施显然不妥,并且更不能依据《食品卫生法》第二十一条作出控制决定。在食品卫生监督执法中,对食品控制只能依据《食品卫生法》第三十七条作出。卫生行政控制不是行政处罚,但它有强制性,作出决定时要有相关的法律依据,没有相关的法律、法规作依据的不能采取控制措施。

2.2 采取控制措施后,应立即开展调查检验,尽快作出判断。《食品卫生法》第三十七条第二款规定:经检验,属于被污染的食品,予以销毁,未被污染的食品予以解封。案例2,“无包装、无标识的火炬冰淇淋”是不符合卫生要求的,属于禁止生产经营的食品,依据《食品卫生法》第四十二条之规定,就该予以销毁,而采取控制措施后就必须采样化验,证明其是否受到污染,若经检验是合格的,就必须予以解封,显然这不符合《食品卫生法》第四十二条规定。因此,采取控制措施时应慎重,不该采取的不必采取,否则,增加不必要的工作量,影响执法效率。当然,对重大的案例,有依据予以控制时可以争取一些复议和审批的时间也是可取的。

2.3 卫生行政控制决定书和封条是两种不同文书,其适用范围不同。以上3个案例中误用了卫生行政控制决定书的主要原因是监督员混淆了控制决定书与封条的概念、适用范围及两者关系,在使用封条时,错误地制作了卫生行政控制决定书。卫生行政控制决定书是为控制危害、防止不良后果发生而采取强制措施时,向相对人发出的一种文书;封条是在案件发生后,为调查取证明、保存证据或控制危害进一步扩大等,对生产经营场所、物品等采取临时停止使用、禁止销售、转移、损毁、隐匿等措施的正式文书。从以上两者的概念可以看出,两者的适用范围不同,但又有联系。卫生行政部门为控制危害进一步扩大,采取强制措施时,应制作卫生行政控制决定书,同时要使用封条;而封条除使用在控制危害进一步扩大外,在调查取证、保存证据时还可以使用,此时就不能制作卫生行政控制决定书,应该制作保存证据通知书或卫生监督笔录、监督意见书,记录有关情况或提出监督意见。封条使用时封条上要注明日期和封存期限,并加盖查封单位的公章,封存期限应与保存证据通知书的保存期限或卫生行政控制决定书的期限一致。

本文得到市卫生局郑智中同志审阅、指导,特此致谢!

中图分类号: R15,D631.43 文献标识码:C 文章编号:1004-8456(2000)06-0018-02

试论听证程序中证据的提供

陈永德 朱建如 李亚红

(湖北省食品卫生监督检验所,湖北 武汉 430079)

听证,作为一种新的法律制度,在促进行政权力公正运作,保护公民合法权益方面具有重大作用。如何正确地理解、掌握和运用卫生行政处罚听证程序中的证据,听证程序中的证据与诉讼程序中的证据有何不同,是我们做好卫生行政听证工作所面临的重要问题,也是我们实际工作中的难点之一。笔者认为,正确地理解和运用好卫生行政处罚听证程序中的证据,要注意以下几点。

1 正确理解听证程序证据的概念与特征 卫生行政处罚听证程序中的证据意指由案件调查人员或当事人在听证程序向听证主持人提供的用于证明卫生行政机关提出的拟行政处罚意见是否合法或合理的一切事实材料。首先应该注意,听证程序中的证据应包括案件调查人员提供的证据和当事人提供的证据两大部分,而不仅仅是案件调查人员在调查过程中所获得并在听证程序中提供的证据,不能将当事人提供的证据排除在听证程序证据之外。如某县美味餐馆因出售不符合卫生要求的卤牛肉造成的23人食物中毒事故,县卫生局在调查取证的情况下,确认是一起严重违反《食品卫生法》第九条第三项的违法行为,依据《食品卫生法》第三

十九条之规定,拟给予美味餐馆吊销卫生许可证和罚款五千元,没收违法所得一千元行政处罚。美味餐馆不服,向县卫生局提出行政听证要求,在举行听证会时,美味餐馆提出这起食物中毒并不是由于本身工作失误造成,而是由于附近一餐馆嫉妒我餐馆生意好,抢了他们的生意,由于报复串谋我餐馆一从业人员,将臭沟的污水偷偷倒在已卤好的牛肉上才造成的这次事故,但该意见未被听证人员及县卫生局采纳。县卫生局此后不久发出与原拟作出的行政处罚相同的行政处罚决定。美味餐馆不服向上级市卫生局提出复议申请。市卫生局在经过行政复议后,作出撤销县卫生局作出的吊销卫生许可证,维持县卫生局的罚款5000元,没收违法所得1000元的行政处罚决定。这是一起典型的县卫生局未采纳当事人提供的证据而造成给当事人行政处罚偏重的案件。其次,应该注意听证程序证据是在听证程序中由出席听证的案件调查人员和当事人向听证主持的人提供的证据,听证主持人不能参与收集补充和提供证据。出席听证的双方在听证程序之外向卫生行政机关提供的有关材料,不能视为听证程序中的证据。

2 正确掌握听证程序证据提供的时限 听证程序就是案件调查人员和当事人就拟认定的事实不断核实证据,为卫生行政机关最终决定奠定基础的过程。既然核实证据必须在一个相对的时限内完成,那么,案件调查人员和当事人提供证据也应当有一定的时限要求。原则上,案件调查人员和当事人提供证据,应该在当事人提出听证申请的同时或之后,听证机关开始评议听证结果之前,对听证程序中听证双方提供证据的截止时间,听证主持人员应当在发出听证通知或者听证过程中及时予以告知。当事人由于客观原因确实无法在规定时间内提供证据并申请延长证据提供期限的,听证机关一般应当准许。但是卫生行政机关的调查人员则不应享有这种例外。某县卫生局在食品卫生监督检查中,发现××宾馆存在如下问题:餐具未消毒直接供顾客使用;有2位从业人员无健康证;出售已霉变的卤鸡。但被查出无健康证的从业人员称,他们已经卫生防疫站体检合格,证件放在家里未拿来。执法人员责令2人将健康证送卫生局复查。5天后,执法人员见2人未将健康证送来复查,就确认2人未经健康体检。于是以××宾馆违反《食品卫生法》第八条第五项、第九条第一项、第二十六条之规定,依照《食品卫生法》第四十一条、第四十二条、第四十七条之规定,拟给予该宾馆销毁已霉变的卤鸡,罚款一万元的行政处罚。××宾馆不服,向县卫生局提出听证要求,就在县卫生局奉行听证会前一天,××宾馆2位从业人员将健康证送县卫生局复核。在听证会上,执法人员就依据该宾馆2位从业人员无健康证给予该宾馆行政处罚一事向该宾馆予以道歉,并将行政处罚决定改为销毁已变质的卤鸡,罚款8000元,得到该宾馆的谅解,行政处罚也得到顺利执行。听证程序证据的提供期限是由案件调查人员所属的听证机关确定的,其确定时已考虑了调查人员的举证条件。如果在规定的证据提供期限内案件调查人员不能及时提供证据,只能说明案件调查人员调查不实,证据不足,对当事人实施处罚条件尚未成熟。

实践中,有以下三个问题值得研究。

(1) 听证程序结束后,当事人继续提供证据是否一律不予接受?笔者认为,要根据具体情况作具体分析。当事人要求卫生行政机关举行听证,在听证期间及时提供有关证据,以维护自己的合法权益,是当事人的权利,而不是义务,也不应负风险责任。因此,在听证程序结束之后,当事人继续提供的证据,尽管不能作为听证程序证据来接受,但可作为当事人的一般异议证据接受并决定是否采用。卫生行政机关作出行政处罚决定前,必须查明事实,拥有充分证据,这是《行政处罚法》规定的行政处罚原则。在行政处罚的任何程序阶段、任何条件下都应遵守。在听证程序结束之后,卫生行政机关作出是否给予当事人行政处罚决定之前,当事人提供证据,是其充分发表自己意见,提供证据权利的延续,有利于卫生行政机关弥补听证程序中证据收集的不足,以便卫生行政机关更好地作出行政处理决定。

(2) 听证程序结束之后,案件调查人员或行政机关认为还需要进一步补充收集有关证据,对补充收集的证据是否还要恢复听证?笔者认为,要视具体情况而定,实际工作中,在听证程序之后,经过补充收集证据,案件调查人员可能得出两种结论。一种是当事人的行为不需要行政处罚或者不需要作出属于应经过听证程序的行政处罚;另一种是当事人的违法行为应予以行政处罚,且该行政处罚属于听证适用范围。对第一种结论,由于其不属于听证适用范围的行政处罚,自然不必再举行听证。对第二种结论,案件调查人员提出行政处罚意见后,行政机关应当告知当事人有要求重新听证的权利。当事人要求听证时,卫生行政机关即应当恢复听

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经验。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××,究竟经验与否后者不清楚。二是我们有些监督机构工作还不够规范,经验审核仅仅是贴个“花”而已,没有办理年检申请及进行经验登记,无据可查,如本案的原管辖主体就不敢“保证”确实未经经验。

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 —