

浅议食品卫生行政处罚听证立法的不足与完善

张东红 王水英

(西湖区卫生监督所, 浙江 杭州 310013)

摘要:针对在食品卫生行政处罚适用较大数额听证规定中存在的矛盾、听证范围的狭窄及在紧急情况下听证规定的不足进行了讨论。为食品卫生行政处罚听证的立法提供建议。

关键词:法学; 立法; 食品; 安全管理

Discussion on the deficiency of legislative hearing of the administrative punishment in food safety inspection

Zhang Donghong, et al.

(Institute of Health Inspection of Xihu District, Zhejiang Hangzhou 310013, China)

Abstract: A discussion was made on the contradiction in the hearing procedure of the administrative punishment in food safety inspection when large amount of fine was concerned, the scope of legislative hearing and the deficiency of hearing procedure during emergency. It was aimed at improving the legislative hearing of the administrative punishment in food safety inspection.

Key Words: Jurisprudence; Legislation; Food; Safety Management

食品卫生行政处罚听证程序是卫生行政部门做出责令停止生产经营、吊销卫生许可证、较大数额罚款的行政处罚之前,告知当事人有要求举行听证的权利,当事人要求听证的,卫生行政部门组织听证的程序。^[1]目的在于遵循客观、公正、公开的原则,以防行政专断,保护当事人的权益,提高行政效率。

1996年3月17日通过的《中华人民共和国行政处罚法》在第五章第二节对听证程序做出了明确的规定,^[2]标志着听证制度在我国的初步建立。由于行政处罚正式听证在我国实施才6年多,其在立法和实践中的不完善也逐渐显现。从食品卫生行政处罚的角度,根据对听证的认识,研究现有的相关法律和规章,努力为在行政处罚实践中更好地适用听证程序,为立法上进一步完善行政处罚听证程序提出一些有益的建议。

1 食品卫生行政处罚听证程序的不完善

1.1 浙江省人民政府与杭州市人大常委会在适用听证“较大数额罚款”的规定上存在矛盾 《卫生行政处罚程序》第二节听证程序的第三十条规定:“对较大数额罚款的听证范围依照省、自治区、直辖市人

大常委会或人民政府的具体规定执行”。根据《浙江省行政处罚听证程序实施办法》第二条的规定:适用听证的较大数额罚款“由省人民政府各行政主管部门根据必要和适度的原则拟定,报省人民政府法制局审核确定并公布”。1998年3月13日《浙江省人民政府法制局对卫生系统适用听证程序的罚款标准》(浙府法[1998]12号)定规“对组织的违法行为处以40000元以上罚款的应告知听证权利”。而1996年12月2日发布的《杭州市行政处罚听证程序实施规定》对“经营活动中的违法行为处以30000元以上罚款的,应适用听证程序”。杭州市某区卫生局在1999年9月16日对某饭店有限公司做出罚款30000元的处罚时,认为省政府(部门)的这个规定在颁布时间、制定的机关、规定的特别性方面均优于杭州市政府的规章,所以只送达行政处罚事先告知书和行政处罚决定书,而未经过听证程序。该饭店不服处罚裁量并认为未经听证该处罚无效,于2000年5月23日向杭州市卫生局申请行政复议。市卫生局在适用听证的较大数额罚款时,依“就低不就高”的原则,认为罚款30000元应适用听证程序,结果于2000年7月11日做出行政处罚复议决定,撤销被申请人处罚决定,重新做出处罚决定,罚款11600元。饭店于15日内自觉缴纳罚款结案。

作者简介:张东红 女 主管医师

1.2 《食品卫生行政处罚办法》规定适用听证罚种的内涵狭窄 根据《中华人民共和国食品卫生法释义》^[3]：“《食品卫生法》规定的行政处罚除治安管理处罚外，主要有10种：警告；责令改正；责令停止生产经营；责令停止生产或使用；予以取缔；销毁有毒、有害食品；没收违法所得；罚款；收缴卫生许可证；吊销卫生许可证”。按照《食品卫生行政处罚办法》，在食品卫生行政处罚中，听证程序仅适用于责令停止生产经营、吊销卫生许可证、较大数额罚款这三个罚种，而对于行政相对人有同等影响力的“予以取缔、没收违法所得、收缴卫生许可证”，却没有适用听证的明确规定，有失公正。

1.3 现有听证规定应对紧急情况的不足 食品生产经营领域的某些严重违法行为，在证据确凿、事实清楚的情况下，如不及时制止，将导致食品污染和有害因素对更大范围的人民生命健康造成严重危害。为此我们必须立即决定封存、取缔和责令停止生产经营。如果按照《行政处罚法》的规定“应当告知当事人有要求举行听证的权利，当事人要求听证的，行政机关应当组织听证。”，则势必延误行政决定的最佳时机，可能造成对公共卫生安全无法弥补的损失。虽然《食品卫生行政处罚办法》第六条第二款规定：“卫生行政部门做出责令停止生产经营违反《食品卫生法》规定的食品、食品添加剂、食品容器、包装材料和食品用工具、设备以及洗涤剂、消毒剂的决定”不适用听证，但是根据2000年3月15日公布施行的《中华人民共和国立法法》第七十九条第一款“法律的效率高于行政法规、地方性法规规章”的法条竞合原则，《食品卫生行政处罚办法》第六条第二款因为与《行政处罚法》第四十二条第一款相抵触，显然已经失效。

2 完善食品卫生行政处罚听证程序的几点设想

2.1 从设立听证程序的立法目的，来决定该如何适用听证相关的规定 在法律上最早确立听证制度的是美国的联邦行政程序法（1946年）。该法的制定，改变了传统行政法上以行政效率优先的行政法原则，而代之以保障公民基本权利和对行政权的行使加以控制的行政法原则。

在谈及行政相对人或利害关系人的权利时，行政法的研究者和立法者们就不同情况下同一权利内容的差异，常常会考虑到权利的成本问题。“从经济学角度看，任何权利的行使都需要耗费成本”。《行政处罚法》之所以对“责令停产停业、吊销许可证或者执照、较大数额罚款等行政处罚”作出适用听证程序的限定，就是对实际行政执法作了一个前提假

定，既有限的行政执法力量和较多的行政执法工作量，是公正与效率的平衡结果。我国地域辽阔，地区差别、城乡差别非常之大，所以平衡点也是不完全一致的，“较大数额罚款”在不同级别、不同地方的规章或规范性文件中的规定有一定的差异，在行政执法中面临法条冲突是在所难免的。但可以肯定的是政府在力所能及，既不影响最基本的行政效率情况下，应尽最大可能保障行政的公正性并在立法上加以体现。一个地方随着行政效率的提高，因行政相对人守法意识的增强，行政案件的减少，行政处罚听证程序之“较大数额罚款”的设定额越低，说明有能力使相对人在行政处罚程序中的权益受到公正保障的机会就越多，设立行政处罚听证程序的立法目的贯彻就越彻底。杭州市卫生局在本文列举的行政复议案中对听证较大数额罚款适用“就低不就高”的原则，就是对听证立法目的在具体行政行为中的一次很好的贯彻。

2.2 建议在《食品卫生行政处罚办法》中扩大适用听证的罚种 对行政相对人来说，收缴卫生许可证的实际结果等同于吊销卫生许可证，取缔的实际结果无异于永久性地“责令停产停业”，都是一种资格能力罚，它是卫生行政部门依法剥夺了违法行政相对人从事特许的食品生产经营活动的权利和资格。为使行政相对人免受因行政处罚适用不当或错误而产生较大的损失，我们认为就同一性质的行政处罚种类，在“责令停产停业”和“吊销卫生许可证”依法适用听证程序的情况下，将“取缔”和“收缴卫生许可证”也做出适用听证程序的立法规定，是符合《行政处罚法》设立听证程序和第四十二条的立法本意的。同理，没收违法所得与罚款一样都是财产罚，在没收较大数额违法所得时，也应当适用听证程序。将收缴卫生许可证、取缔与没收较大数额的违法所得列入听证的范围，相信这是今后卫生行政部门依法行政的更加深入、具体的表现。

2.3 应对紧急情况，适用听证的立法建议 《行政处罚法》缺少应对紧急情况的程序规定，不利于行政机关及时、全面、有效地行使保护公民权利（尤其是生命和健康安全）和社会稳定的职能。如果就行政相对人的程序性权利在紧急情况下仅作简单的排除，显然有违于《行政处罚法》的立法目的。建议是否可以在有关行政程序的立法或法律修改时，针对紧急情况设立既保护行政相对人必要的程序性权利，又有利于行政机关迅速做出裁决的事后听证程序。

参考文献：

[1] 食品卫生行政处罚办法[Z]. 1997—03—15.

[2] 高志新. 中华人民共和国行政处罚法释义 [M]. 北京:中国商业出版社,1996. 110—111.
北京:红旗出版社,1996. 102. [收稿日期:2003-10-13]

[3] 全国人大法工委经济法室. 中华人民共和国食品卫生法释义 [M]. 北京:中国商业出版社,1996. 110—111.

中图分类号:R15;D920.4 文献标识码:C 文章编号:1004-8456(2004)03-0236-03

北京市部分老年妇女近年来膳食结构变化

刘向晔¹ 赵熙和² 徐 苓³

(1. 首都医科大学顺义校区,北京 101300;2. 中国疾控中心营养与食品安全所,北京 100050;3. 北京协和医院,北京 100730)

摘 要:为了解 1996 至 2001 年期间北京市部分老年妇女膳食结构的变化,通过两项研究即绝经妇女钙摄入量与骨密度关系研究(1996 年前后)和北京老年人骨性关节炎患病率调查(2001 年前后)获得老年妇女的食物消费量资料。调查对象分别包括 144 名和 112 名北京市崇文区的老年妇女。膳食调查方法为 24 h 回顾法。结果表明 2001 年与 1996 年比较,调查对象谷类消费减少,蔬菜、水果、肉、禽及油脂的消费增加,但蔬菜、豆类及鱼虾的摄入量仍低于“平衡膳食宝塔”建议的水平,应进一步提高。而肉、蛋及油脂的消费量高于“宝塔”的建议量。脂肪供应的能量已达到膳食总能量的 35%,应适当减少畜肉、蛋类及油脂的摄入量,以减少高脂血症、冠心病等老年慢性病发生的危险。

关键词:膳食调查;老年人;妇女

The change of dietary pattern of urban of elderly female in Beijing in recent years
Liu Xiangye, et al.
(Shunyi Branch of Capital University of Medical Sciences, Beijing 101300, China)

Abstract: To investigate the change of dietary pattern of the urban elderly women in Beijing during the period 1996 to 2001, food consumption data were collected from 2 studies: Calcium intake and bone density of postmenopausal women and the prevalence of osteoarthritis in the elderly of Beijing. Data from 144 and 112 elderly female subjects were included respectively. The food intakes were obtained by 24 h dietary recall. The results showed that the consumption of cereal products decreased, while that of fruit, vegetables, beans, meat, poultry and cooking oil increased during this period. Compared with the recommendation of “Food guide pagoda for Chinese residents”, the intake of vegetables, beans and fishes were still not enough, but the intakes of meat and eggs were higher than the recommended amount. The energy from fat was up to 35% of the total energy intake. It is concluded that the consumption of meat, egg and cooking oil should be reduced so as to decrease the risk of senile chronic diseases.

Key Words: Diet Surveys; Aged; Women

1992 年我国进行了第三次全国营养调查,^[1]调查得到的信息为其后中国食物发展规划以及我国居民膳食指南的制定等提供了重要的科学依据。20 世纪 90 年代,我国食物的生产有了飞跃的发展,1996 年粮食生产创历史最高水平,其它肉、蛋、蔬菜

等的产量成倍增长。^[2]在此期间,中国居民膳食指南和营养素参考摄入量相继重新修订。在这样的历史条件下,我国居民的食物结构和营养状况发生了哪些变化政府有关部门和研究者是人们极欲了解的情况。在第四次全国营养调查结果发表之前,有一些局部地区的调查结果相继发表,^[3]填补了两次全国性营养调查之间的信息空缺,但其中有关老年人的

作者简介:刘向晔 女 讲师