

# 一起违反《食品卫生法》“多罚”案件的评析

梁定键 王红美 海南省卫生防疫站 (570203)

陆瑞日 海南省澄迈县卫生防疫站 (571900)

在食品卫生监督执法过程中,特别是多个行政执法部门联合检查时,有时会出现多个行政机关对同一公民或法人的某一违法行为争先处罚和多次处罚的现象,既不符合行政处罚的基本原则,也影响执法机关之间的工作关系,本案为典型的例子。

## 1 案由

1995年3月5日,澄迈县卫生局接到群众举报,该县老城镇有人制造假酒,便指示县卫生防疫站查处。3月7日,县卫生防疫站在县公安局刑警队两名干警的协助下前往查处。在制酒现场发现,该“酒厂”生产设备十分简陋,仅有几个生锈的铁桶,几根搅拌木棒和一些过滤用的纱布;没有独立的制作间,制酒操作在厨房里进行;仅有的两名从业人员(钟某夫妻俩)均未进行健康检查;产品未经任何部门检验;使用的原料有食用酒精、焦糖、食用香精和一些中药等;生产的鹿龟酒和蛤蚧酒标签上仅标有品名和厂名两项;未办理食品卫生许可证,但已办理工商执照和税务登记证。

## 2 处理经过

县卫生防疫站食品卫生监督员在进行现场卫生监督记录后,对该厂的原料和产品进行了取样、拍照和封存,同时向钟某提出还要进行从严罚款。钟某说,300元以下的罚款可以交,罚多的话,他宁愿关门停产去坐牢,并与执法人员顶撞、争吵。两名公安干警以阻碍国家工作人员依法执行公务为理由将钟某带回县公安局进行讯问笔录后,经请示局长同意将钟某拘留。次日县卫生防疫站做出罚款3万元的处罚决定,经县政府批准后送达钟某;同日县公安局会同县工商局、县消费者协会、县卫生防疫站共同讨论本案,几方看法不一致。县公安局认为,该案涉及刑法第164条,由县卫生防疫站提供该酒有毒的检验报告,按生产销售伪劣产品,危害人民健康案件,由司法部门处理;县工商局认为,钟某的行为违反了消费者权益保护法第50条规定,应由工商局处理,工商局也要进行罚款;县卫生防疫站坚持该案为违反《食品卫生法》案件,应由县卫生防疫站处罚。由于县公安、工商、卫生三方对该案的处

理意见不一,导致该案迟迟不能处理,钟某被拘留二十多天之久。后经省卫生防疫站派出食品卫生监督员,与县公安、工商、卫生三方一起讨论分析,县公安局才同意由县卫生防疫站处罚,交纳罚款后放人,但县工商局仍坚持己见,本案在两方意见不一致下结案。

## 3 评析和思考

3.1 行政处罚是国家行政机关或者法律授权的组织对违反行政管理法律和法规的相对人依法实施的一种制裁行为,应该遵守“处罚法定”和“客观公正”的基本原则,还必须遵守“一事不再罚”的原则,<sup>[1]</sup>即对公民或法人的某一违法行为,只能由一个行政机关依法给予一次处罚,而不能由多个或多级行政机关同时或前后进行两次或数次处罚。如果某一行政部门或同一行政部门的上级机关认为另一行政部门或同一行政部门的下级机关处罚不妥的话,必须先撤销原处罚决定,再给予其他处罚。本案中钟某使用食用酒精、食用香精、焦糖和一些中药制酒。未发现其产品危害人体健康的证据,尚未触及刑法。但钟某未办卫生许可证从事食品的生产经营,食品从业人员未进行健康检查,产品未经任何检验即出售,食品生产场所、生产设备和食品标签均不符合卫生要求,严重违反了《食品卫生法》,同时还违反了消费者权益保护法和产品质量法。但是在县卫生防疫站对钟某的违法行为实施行政处罚以后,县工商行政管理部门和技术监督部门就不能对钟某的同一行为再次进行处罚,否则就违反了行政处罚的基本原则,在行政诉讼必将败诉。在以往的卫生行政诉讼案件中,曾经有过食品卫生监督机构和工商行政管理部门对同一违法行为两罚而被人民法院驳回的例子。<sup>[2]</sup>

3.2 在食品卫生执法过程中,尤其是与其他行政机关联合执法时,经常会遇到公民或法人的某一行为同时违反两个或两个以上行政管理法律和法规的案件,这类案件的行政处罚应由哪个行政部门来决定和实施,国家的法律法规没有具体规定;但一般应遵守谁发现谁处罚,谁主管谁处罚和协商决定等原则,既不能一事多罚,也不能争先处罚。单一执法部门执法时发现的违法案件,由发现违法行为的部门实施行政处罚;多个

执法部门联合检查发现的违法案件,一般由主管单位或牵头机关实施行政处罚或者协商决定。在协商讨论时,应该根据违法行为的主要情节和危害程度,选择处罚较严重的违法情节由相应的行政机关实施处罚。根据行政处罚的“吸收原则”,数种违法情节之间存在因果关系或者包含关系的,在选择处罚较重的违法情节实施处罚后,对其他处罚较轻的违法情节则作为吸收情节,不另行处罚。<sup>[3]</sup>本案为县卫生防疫站发现,理由应由县卫生防疫站实施处罚;另一方面,钟某的行为主要是违反了食品卫生法,钟某违反食品卫生法的情节已包含了违反消费者权益保护法第 50 条的情节(即产品应检验而未检验),因此县工商局与县卫生防疫站 争罚本案是不妥当的。争先处罚有损于国家行政机关的整体形象,也影响执法部门之间的工作关系,应尽量避免。

3.3 实施行政处罚的目的是惩戒相对人的违法行为,教育违法者和其他相对人,防止类似违法行为的发生。国家行政机关在实施行政处罚时,应该遵守客观公正、合理合法的原则,以事实为依据,以法律为准绳,根据主要违法性质、危害程度,正确适用量罚,合理使用自

由裁量权,恰当处罚;而不能把相对人的认错态度做为处罚的主要依据。本案为一起无卫生许可证从事食品生产经营案,但钟某使用的原料基本上符合卫生要求,未发现产品危害人体健康的事实,县卫生防疫站 作出罚款 3 万元的行政处罚决定,罚量明显偏重,自由裁量权使用不当,其主要原因是执法者过分强调相对人的认错态度。在钟某与执法人员争吵后,执法者意气用事,处罚显失公正。本案未发生行政诉讼,也未进行行政复议。如果钟某提出行政诉讼或者申请行政复议,人民法院或复议机关必将修正县卫生防疫站的处罚决定。

#### 4 参考文献

- 1 赵克仁,等.行政法学教程.广州:中山大学出版社,1990,207
- 2 阚学贵.卫生监督行政诉讼案例研究.哈尔滨:黑龙江科学技术出版社,1993,168~ 170
- 3 刘俊田,等.卫生行政执法.北京:中国法制出版社,1993,41~ 42

## 强化熟食批发市场的卫生监督管理

吴美娜 抚顺市新抚区卫生防疫站 (113008)

田胜利 抚顺市新抚区食品卫生监督检验所 (113008)

1985 年~ 1992 年抚顺市新抚地区共发生 15 起食物中毒,中毒人数为 544 人,其中细菌性食物中毒 13 起,537 人;化学性食物中毒 2 起 7 人;细菌性食物中毒的原因食品以熟肉制品比例最大(10/13),这些熟肉制品 100% 来自“熟食批发市场”。

### 1 熟食批发市场概况

位于新抚区站前的食品街经营的熟肉制品、风味咸菜和面制食品,白天在工商、防疫部门的管理和监督下是一个有秩序的零售市场,到了凌晨 2 点到 6 点,由熟食加工者和零售商贩自发地形成了“熟食批发市场”,经营熟肉制品批发的业户,平均每天有 50~ 80 户。

到这里批发熟肉制品的多为本市的熟食加工(户),其中 80% 无熟食加工卫生许可证(以下称黑加工户),也有沈阳、大连、北镇等地的外地加工厂(户),

这里出售的熟肉制品 80% 无检验合格证。

这个批发市场露天经营,熟肉制品由卡车、摩托车和自行车运来,用污秽不洁的非食品用编织袋,用锈迹斑斑的废旧铁桶或用破旧不堪的各类纸箱直接盛放,无小包装,直接暴露于外环境中,零售商贩不使用售货工具直接用手反复挑选,造成了食品与容器、与手、与外环境污染,批发的数量少则百斤,多则千斤,这里不乏有病死的畜禽及内脏。

几年来熟肉制品监测结果及两项调查结果

1985 年以来,我们对食品批发市场进行了不定期的监测,其结果见表 1。

我们对经营熟肉制品的零售商贩使用的容器进行了细菌学检验,共检验同质样本 122 份,检出大肠菌群阳性标本 73 份,检出率近 60%,同时检出沙门氏菌 2 株,变形杆菌 2 株,其细菌总数的污染在不同数量级上与大肠菌群阳性检出率呈正相关  $r = 0.96$  其结果见