

参考文献:

[1] 陈卫东,等.一起非法生产“饼干喷涂油”引起食物中毒的调查报告[J].中国食品卫生杂志,1999,1(11):28.

[2] 李显英.赣南猪油食物中毒报告[J].中国食品卫生杂志,1999,3(11):42.

中图分类号:R155.3,TS225.1⁺3

文献标识码:C

文章编号:1004-8456(2001)01-0027-03

有关食品卫生行政处罚几个问题的初探

周安宁

(金湖县卫生防疫站,江苏 金湖 211600)

食品卫生行政处罚是贯彻执行《食品卫生法》的重要手段。为正确实施食品卫生行政处罚,本文根据行政法的基本原理和《行政处罚法》、《行政复议法》等法律的有关规定,对以下几个问题进行探讨。

1 责令改正是否作为一种行政处罚 《食品卫生法》第41条、46条、47条均规定对有关违法行为责令改正。《食品卫生法释义》将“责令改正”解释为一种行政处罚,现行卫统12表-3也将“责令改正”作为一种行政处罚列出。笔者认为,责令改正不应作为一种行政处罚。理由如下。

第一、《食品卫生法》并未规定责令改正是一种行政处罚。《食品卫生法》第41条、46条、47条在规定对有关违法行为责令改正时,还规定了警告、罚款等行政处罚。在规定责令改正时,未使用“给予”、“处以”等词,而在规定警告、罚款等行政处罚时,均使用了“给予”、“处以”等词,这就从形式上将“责令改正”与“行政处罚”这两种性质不同的具体行政行为区别开来。

第二、根据行政法原理,责令改正与行政处罚有显著区别。首先,两者性质不同。行政处罚是行政主体对违反行政管理秩序的行为,依法定程序所给予的法律制裁;而责令改正是行政机关对违法行为人发出的一种作为命令。其次,两者内容不同。行政处罚是对违法行为人的人身自由、财产权利的限制或剥夺,是对违法行为的惩戒;而责令改正本身不是制裁,只是要求违法行为人履行法定义务,停止违法行为,消除不良后果或恢复原状。

第三,从立法上看,《行政处罚法》规定责令改正不是一种行政处罚。《行政处罚法》第23条规定:

“行政机关实施行政处罚时,应当责令当事人改正或限期改正违法行为。”该条将“责令改正”作为行政机关实施行政处罚时的一项作为义务,显然未将责令改正作为一种行政处罚。另外,《行政处罚法》第8条行政处罚的种类中也未明确列出责令改正。

2 卫生行政机关是否可以对逾期不缴纳罚款的当事人,每日按罚款数额的3%加处罚款 《行政处罚法》第51条规定:“当事人逾期不履行行政处罚决定的,作出行政处罚决定的机关可以采取下列措施:(一)到期不缴纳罚款的,每日按罚款数额的百分之三加处罚款;(二)根据法律规定,将查封、扣押的财物拍卖或者冻结的存款划拨抵缴罚款;(三)申请人民法院强制执行。”卫生部根据上述规定,在新制定的行政处罚决定书中规定:逾期不缴纳罚款的,每日按罚款数额的3%加处罚款。笔者认为,此规定欠妥,理由如下。

第一、从立法内容上看,《行政处罚法》第51条三项内容属选择项,其中第(一)、(二)项措施应由有强制执行权的行政机关采用,而没有强制执行权的行政机关如卫生行政机关只能采取第(三)项措施,即申请人民法院强制执行。

第二、从性质上看,每日加处3%的罚款属执行罚,执行罚是强制执行的一种,应由有权强制执行的部门(组织)依法设定和执行,卫生行政机关无罚款的强制执行权,无权规定按每日3%加处罚款,即使作出相应规定,也将因得不到法院的支持而落空。

第三、从行政效率看,在当事人逾期不缴纳罚款后,如果卫生行政机关按每日3%加处罚款,当事人仍不履行,最终还是申请法院强制执行,与其这样,

不如在相对人逾期不缴纳罚款后,由卫生行政机关直接申请人民法院强制执行。后一种方法的行政效率更高。

3 行政复议机关是否仅限于上级卫生行政机关

《食品卫生法》第50条第1款规定:“当事人对行政处罚决定不服的,可以在接到处罚通知之日起十五日内向作出行政处罚决定的机关的上一级机关申请复议;当事人也可以在接到处罚通知之日起十五日内直接向人民法院起诉。”《食品卫生法释义》解释:“这里的上一级复议机关是指作出行政处罚决定的县级以上地方人民政府的卫生行政机关的上级卫生行政机关。”笔者认为,此解释欠妥,除上级卫生行政机关外,“上一级复议机关”还应包括作出行政处罚决定的卫生行政机关的本级人民政府。理由如下。

第一、根据行政机关组织法的有关规定,“上一级复议机关”应包括本级人民政府。行政机关组织法规定:“……自治州、县、自治县、市、市辖区的人民政府的各工作部门受人民政府统一领导,并且受上级人民政府主管部门的领导或者业务指导。”根据此规定,《食品卫生法》第50条第1款规定中的“上一级机关”理应包括本级人民政府,本级人民政府当然是作出行政处罚决定的机关的“上一级复议机关”。

第二、《行政复议法》明确规定“上一级复议机关”包括本级人民政府。《行政复议法》第12条第1款规定:“对县级以上地方各级人民政府工作部门的具体行政行为不服的,由申请人选择,可以向该部门的本级人民政府申请行政复议,也可以向上一级主管部门申请行政复议”。在这里,《行政复议法》本着便民的原则,把“本级人民政府”列为复议机关之一,由当事人自由选择。《行政复议法》第42条规定:“本法施行前公布的法律有关行政复议的规定与本法的规定不一致的,以本法的规定为准。”这里“本法施行前公布的法律”当然包括《食品卫生法》,这就是说,即使《食品卫生法》规定只能向上一级卫生行政机关申请复议,《行政复议法》实施后,当事人也可以向本级人民政府申请复议,本级人民政府也可以成为“上一级复议机关”。

4 卫生行政机关申请强制执行需具备哪些条件

《食品卫生法》第50条第3款规定:“当事人逾期不申请复议也不向人民法院起诉,又不履行处罚决定

的,作出处罚决定的机关可以申请人民法院强制执行。”《食品卫生法释义》对此解释:“强制执行的前提条件为当事人逾期不申请复议也不向人民法院提起行政诉讼,又不履行行政处罚决定。上述条件必须同时具备。如果其中一个条件不符合要求,比如当事人已经向人民法院提起行政诉讼,作出处罚决定的卫生行政机关就不能申请人民法院强制执行。”笔者认为,此解释欠妥,当事人提起行政复议或诉讼,卫生行政机关仍可根据需要决定是否申请强制执行,理由如下。

第一、就字面意义说,《食品卫生法》第50条第3款用的是“可以”一词,表明这里规定的条件是充分条件,而不是必要条件,这只是说具备规定条件时卫生行政机关可以申请强制执行,并不是说只有具备条件时,卫生行政机关才能申请强制执行。换句话说,《食品卫生法》第50条第3款是对卫生行政机关的授权性规定,而非义务性规定。

第二、诉讼、复议不停止具体行政行为的执行是行政程序法的一项基本原则。《行政复议法》第21条、《行政诉讼法》第44条对此作了具体规定。这项原则对于保障行政管理的连续性和稳定性具有特别重要的意义。卫生行政机关没有强制执行权,在当事人提起复议或诉讼后,如果又不能申请人民法院强制执行,上述原则就不能实现,卫生行政管理将陷于停顿或无序状态。

第三、卫生行政机关享有在当事人提起行政复议或诉讼后的强制执行申请权,对于贯彻执行《食品卫生法》、保障人民身体健康具有特别重要的意义。例如,卫生行政机关依照《食品卫生法》的规定,对生产经营不洁、变质食品的厂家或商店,作出了责令停产停业的行政处罚,如果受处罚人不执行处罚决定,卫生行政机关又因当事人起诉或提起复议而不能申请强制执行,则就意味着不洁、变质食品仍可继续生产并销售,这对广大人民群众的生命安全,身体健康势必造成危害,对《食品卫生法》的贯彻势必形成消极影响。

参考文献:

- [1] 张尚鹜,主编.行政法学[M].北京:北京大学出版社,1991.
- [2] 姜明安,主编.行政法学[M].北京:法律出版社,1998.
- [3] 刘星农,从一起行政执行案中看对《行政处罚法》第51条的理解[J].行政与法制,1999,(4):21.

中图分类号:R922.16,R15 文献标识码:C 文章编号:1004-8456(2001)01-0029-02