

关于“一事不再罚”原则的法学思考的讨论

摘 要:某食品厂未经卫生部审批擅自生产经营保健食品,并使用与某知名商品相似的装潢,受到卫生行政机构和工商管理机构的处罚。该食品厂分批缴纳卫生行政机构处以的罚款,交纳部分后拒交并获得法院的同意。理由是工商行政部门的处罚在先,根据“一事不再罚”的原则,不予执行卫生行政部门行政处罚决定中未缴纳的罚款部分。卫生部门认为该案是一个法人单位触犯两种不同的法律,不属于“一事不再罚”,应分别处罚。另有两位作者对该案提出了自己的见解。
关键词:法学;公共卫生管理;责任;法律

Discussion on the article of “should that be double penalized” debates on a case

Abstract : A food industry produced a health food without approvement of the agency of the administrative department for health ,and used a mount similar to that of another famous health food industry. The industry was penalized by both the administrative department for health and the administrative department for industry and commerce. The industry paid the fine administered by the administrative department for industry and commerce. After paying part of the fine administered by the administrative department for health ,the industry refused to pay the rest ,and got approval of the local court. The court explained that was because the administrative department for industry and commerce had penalized the industry before the administrative department for health. According the principle of “one case ,one penalty ”,the industry should not pay the rest fine. One author thought that the industry had violated 2 statutes and should be penalized by both the administrative department for industry and commerce and the administrative department for health. Other 2 authors addressed contrary viewpoints.
Key Words : Jurisprudence ;Public Health administration ;Liability ,Legal

一起食品卫生行政处罚案的分析

李俐昭

(江西省食品卫生监督检验所 ,江西 南昌 330029)

1 案情简介 某省级卫生监督机构接到举报:××康尔寿食品厂未经卫生部审批擅自生产经营包装盒上印有“减肥、调节血脂”等内容的产品:康尔寿新茶,同日省卫生厅转发了卫生部卫法监食便发[2000]第67号“关于转请核查康尔寿新茶涉嫌非法宣传保健功能的函”,当天监督员前往位于某县的××康尔寿食品厂调查。经查,该厂证照齐全、主营酱油,没有制茶的任何设备,该县卫生局未进行现场卫生审查,仅据该厂送检的散装茶叶检验合格就发放了卫生许可证。该厂在N市设有销售业务部,厂方

主要负责人都在该部办公,监督员遂前往调查。经查,××康尔寿食品厂与某茶厂签订了委托加工合同,康尔寿新茶全部委托该茶厂加工,至案发时止,只生产了一批共计1万盒,一部分发往外地销售,一部分被市工商行政管理局依据《中华人民共和国反不正当竞争法》,以使用与知名商品“康尔寿减肥茶”相似包装装潢为据予以扣留,被扣留的产品已悉数搬走。调查表明,康尔寿新茶使用与康尔寿减肥茶外包装装潢相似的包装并在包装盒上标有“减肥、调节血脂”二项保健功能,证据充分,情况属实。监督员现场封存了仍存于该销售业务部的据称是被销售商退回的产品。××康尔寿食品厂出示了国家

作者简介:李俐昭 女 副主任技师



工商行政管理局受理其申请“康尔寿”商标的通知书。

根据上述调查,省卫生监督机构决定立案查处,并口头责令××康尔寿食品厂追回已发出的产品。此后卫生监督机构分两次封存了陆续追回存放在该厂销售业务部的产品并采样检验,检验结果表明该批产品符合GBD 679—1988茶叶卫生标准,经核对有200盒产品未被追回,该厂称已售出,每盒20元,但没有收到货款,故提供不了售货发票,也没有其他出货、销货凭证。

案件调查终结后,经合议认定:××康尔寿食品厂未经国务院卫生行政部门审查批准而生产经营表明具有特定保健功能的食品,违反了《中华人民共和国食品卫生法》第二十二条,根据《中华人民共和国食品卫生法》第四十五条的规定并参照卫生部卫监发[1996]第48号《关于在行政处罚决定中罚款金额计算问题的批复》,决定给予责令停止生产经营并处以罚款人民币12000元的行政处罚,根据《中华人民共和国行政处罚法》第二十三条,第三十七条第二款责令限期改正违法行为,对封存的食物解除行政控制的决定。履行法定程序后,省卫生厅于2000年7月7日对××康尔寿食品厂下达了行政处罚决定书、责令改正通知书和解除卫生行政控制通知书,并于当日送达。当事人对罚款以外的处理决定在规定期限内履行完毕,对行政处罚决定在法定期限内没有提出行政复议和提起行政诉讼,但对罚款部分一直未履行。2000年9月当事人申请分期缴纳,得到省卫生厅批准后于2000年9月20日缴纳了首期2000元罚款,剩余的1万元按当事人申请应分别于2000年10月15日和10月31日缴纳,但当事人一直未缴纳。多次催缴未果,省卫生厅于2001年4月17日向当事人所在地县人民法院申请强制执行,县法院于2001年5月14日下达行政裁定书准予执行。但到2001年7月县法院又告知,经调查,市工商行政管理局处罚决定下达在先,根据一事不再罚款原则,决定不予执行省卫生厅下达的行政处罚决定中未缴纳罚款部分。本案就此结案。

2 分析与讨论

2.1 本案违反了“一事不再罚”原则吗?

一事不再罚款原则,是指行政机关对违法当事人的同一个违法行为不得给予两次以上的罚款的行政处罚,它是一事不再罚原则的主要内容和组成部分。也就是说一事不再罚原则是指对违法当事人的同一个违法行为不得以同一事实和同一依据给予两次以上的处罚,即行政机关对违法当事人的某一违

法行为只能依法给予一次处罚,不能重复处罚。同一违法行为,是指行为人违反了法律、法规或规章的一个规定的一次性行为。本案中××康尔寿食品厂的违法行为可以分成两部分,一部分是其违反了《反不正当竞争法》,使用与知名商品相似的包装装潢的违法行为,另一部分是其违反了《食品卫生法》,未经国务院卫生行政部门审查批准而生产经营表明具有特定保健功能的食品的违法行为。市工商局依据的是《反不正当竞争法》,省卫生厅依据的是《食品卫生法》,其处罚的对象性质各不相同,不存在法条的竞合,而是违法行为的聚合。依据行政处罚法的规定,行为人有连续几个违法行为,依照法律、法规或者规章规定,由两个以上行政机关实施行政处罚的,应当依法分别给予处罚,理由是,这种情况难以合并处罚,不同的行政机关有各自特定的权限范围和适用处罚条件,各自的角色在单个情况下难以彼此替代。本案中两个行政机关对××康尔寿食品厂违法行为的处罚决定是分别针对不同的违法事实,依据不同的法律、法规作出的,本不是“一事”,所以不构成“再罚”。

2.2 关于申请强制执行

2.2.1 申请强制执行期限 行政机关、法人或其他组织申请人民法院执行其具体行政行为,应当由被执行人的法定起诉期限届满之日起180日内提出。食品卫生法规定的法定起诉期为15日,故本案申请强制执行的最后期限应该为2001年1月18日,但在本案中,因为行政机关批准了当事人分期缴纳的申请,现行法律法规对申请分期缴纳的审批及批准分期缴纳后再申请强制执行的期限未做明确规定,所以本案中,行政机关和受理法院均以被执行人经批准的分期缴纳罚款的最后期限,即2000年10月31日做为履行期限的最后一日,据此计算申请强制执行的期限。也有法律界人士认为,行政法律法规未做明确规定的,应参照民法通则的规定执行,即本案中申请强制执行期限应自被执行人法定起诉期限届满之日起180日内。当事人申请分期缴纳罚款并获得了批准,行政机关是否可以把它作为逾期申请强制执行的法定正当理由,有待进一步探讨。

2.2.2 怎样确定执行法院 本案中行政机关向当事人所在地人民法院行政庭申请强制执行似有不妥。最高人民法院关于执行《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的解释第八十九条明确规定:行政机关申请人民法院强制执行其具体行政行为,由申请人所在地的基层人民法院受理;执行对象为不动产的,由不动产所在地的基层人民法院受理。本案中执行对象是罚款,虽然是省一级的行政机关申请

人民法院强制执行其具体行政行为,但也应由省一级行政机关所在地的基层人民法院受理。

2.2.3 法院裁定不予执行后如何处理 法院行政诉讼庭组成合议庭对申请强制执行的具体行政行为的合法性进行审查,如不合法则裁定不准予执行。若具体行政行为确不合法,做出处罚决定的行政机关应视不合法的具体情况做出撤案、移交、结案、重新办理等处理。若认为法院裁定不准予执行的理由不符合法律法规的规定,行政机关应向上一级人民法院申请复议或上诉。本案应该申请复议或上诉。如果市工商局越权执法,适用《食品卫生法》对当事人进行了行政处罚,卫生行政机关还应该向法院申请撤消市工商局越权做出的行政处罚部分。实践中,行政机关申请强制执行,被法院裁定不准予执行后如何处理,缺乏明确的法律规定,建议加强这方面的程序立法。

2.3 关于罚款的延期或分期缴纳

《行政处罚法》第五十二条规定:当事人确有经济困难,需要延期或者分期缴纳罚款的,经当事人申请和行政机关批准,可以暂缓或者分期缴纳。行政机关在执行本条规定的时候,应严格把握两点:首先,暂缓履行或分期履行并不等于不履行。这是因为法律没有规定行政机关可以撤消已经作出的行政处理,行政处罚具有确定性,非经法律规定的程序不得随意变更和撤消。其次,对当事人的申请要严格审查,对当事人当前的财产状况及是否有履行能力一定要调查清楚,否则,将会严重影响行政机关执法的严肃性,放纵违法行为。这一点,在实际操作中尺度较难掌握,因为卫生行政机关调查当事人的财产状况及是否有履行能力的手段非常有限,除了受处罚人由于遭受火灾、水灾等特殊情况造成经济困难以外,现行法律法规没有明确规定本条款的具体适

用条件,因此,要将确有特殊经济困难的当事人与故意拒绝或者拖延缴纳罚款的当事人区分开有一定的难度,实践中一般适用批准从严原则。本案中在当事人没有特殊经济困难的情况下,其分期缴纳罚款的申请得到了批准,行政机关的审批尺度似宽松了些。

2.4 关于委托加工的卫生许可

本案委托加工形式为全部委托加工,受托人以委托人的名义办理委托事物与第三人发生的法律后果由委托人承担。这里的第三人 also 包括了卫生行政机关。在预防性卫生监督中要求委托方和受托方都必须取得卫生许可,否则就没有从事食品加工的行为能力。大部分情况下,委托方正是通过委托来弥补其设备、厂房不足的能力。因此,只要达到实质意义上的食品卫生要求,委托人就可以得到卫生许可。本案中某县级卫生行政机关依据当事人送检的散装茶叶检验合格就发放了卫生许可证,没有对产品的说明书、配方、标签标识进行审查,违反了卫生许可证发放程序,受到了上级卫生行政机关的批评。在实际工作中,卫生行政部门应该明确规定委托加工实质意义上的食品卫生要求应包括哪些具体内容。

参考文献:

- [1] 杨琼鹏,周晓,主编.行政处罚法新释与例解[M].北京:同心出版社,2001,148—160,374—376.
- [2] 李国光,主编.卫生行政诉讼解析.判例,参考[M].北京:中国民主法制出版社,2000,165—166.
- [3] 卞耀武,主编.食品卫生法释义[M].北京:中国商业出版社,1996,110—113.
- [4] 曲文轩,李萍,于春明,等.食品委托加工监督管理中几个问题的探讨[J].中国食品卫生杂志,2001,13(4): 21—22.

[收稿日期:2003-03-22]

中图分类号:R15;D920.4 文献标识码:C 文章编号:1004-8456(2003)05-0416-03

关于“一事不再罚”原则的法学思考

李盘生 陈国微 陈丽慧 兰跃钗 夏燕丰

(丽水市卫生监督所,浙江 丽水 323000)

《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《处罚法》)第二十四条规定:“对当事人的同一个违法行为,不得给予两次以上罚款的行政处罚。”一事不再

罚是行政处罚的重要原则之一。^[1]其涵义是指对违法当事人的同一个违法行为,不得以同一事实和同一理由给予两次以上的行政处罚。^[2]《处罚法》将一事不再罚的原则具体规定为“对当事人的同一个违法行为,不得给予两次以上罚款的行政处罚。”也就

作者简介:李盘生 男 副所长