

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罚,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。这里的第三人也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

是说,当事人的一个违法行为只能被罚款一次,如果同时违反了两个以上法律、法规的规定,可以给予两次以上的处罚,但罚款只能是一次,另一次处罚只能是其他种类的行政处罚。^[3]

一事不再罚原则是近年来行政法学界讨论较多、分歧也较大的一个问题,由于对其理解的不同,给我们卫生行政执法的实践带来了困惑和难以适从。李俐昭同志的《一起食品卫生行政处罚案的分析》(以下简称《分析》)一文,认为××康尔寿食品厂的违法行为同时违反了《反不正当竞争法》和《食品卫生法》,是违法行为的聚合,不存在法条的竞合;工商和卫生行政部门对××康尔寿食品厂违法行为的处罚(罚款)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”。我们认为,上述观点值得商榷。下面就有关的几个主要问题,从法学原理和实践的结合方面,作一些粗浅的分析,与同道共同探讨。

1 一事与同一个违法行为

同一事实和同一理由是一事不再罚原则的共同要件,二者缺一不可。同一事实是指同一个违法行为,同一理由是指同一法律依据。^[4]在这里,同一法律依据比较容易理解和掌握,即同一个法律或法规。同一个违法行为,即从其构成要件上,是只符合一个违法行为特征的行为。我们知道,所谓违法行为,是从行为的外部特征看是违背法律规定的行为(包括作为和不作为),它所侵害的客体,就是法律所调整的社会关系。^[5]由于现行的《处罚法》及其有效的法律解释对行政法学意义上的“一事”即同一个违法行为尚未作出明确的界定,所以,目前对“一事”存在着两种不同的理解:一种是较窄的理解,即一个行为违反一个法律规范为“一事”;另一种较宽的理解是一个行为违反多个法律规范也算“一事”。^[6]《分析》一文就是基于较窄的理解,认为工商、卫生行政部门分别处罚(罚款)不存在“再罚”问题而作出的结论。我们则倾向于同意后一种理解,其理由至少有四:第一,××康尔寿食品厂的违法行为从构成看符合一个违法行为的特征,即其主体、主观方面和客观方面均符合一个违法行为的特征;所侵害的客体,虽形式上分属两个不同的法律规范,但从实质上讲都是社会主义市场经济秩序,是一个法规竞合行为。第二,一事不再罚原则其立法的宗旨或本意是防止行政机关专横武断、重复处罚和多头处罚,要体现过罚相当的另一重要原则;其目的是保证行政机关依法行政和保障公民、法人和其他组织的合法权益不受侵害。第三,符合处罚与教育相结合的原则,根据当事人的

违法事实,正确适用法律,给予必要的行政处罚,这是行使国家管理职能的一种手段。惩罚并不是目的,纠正违法行为,使其纳入社会主义法治轨道,从而发展经济,改善人民物质、文化生活水平才是我们行政执法的真正目的。第四,有利于提高政府的形象和威望,考虑到目前我国行政机关的管理职权尚存在交叉、重叠的现状,为避免行政机关失职不处罚或越权滥处罚,应当将“一事”界定在多个法律规范之内。值得注意的是,《处罚法》并没有禁止除罚款以外的其他处罚,这一规定虽与理论上的一事不再罚原则不完全吻合,但考虑到不同行政法律规范所设定的处罚种类不能完全替代,作这样的规定是适宜的,既解决了多头罚款的问题,又使违法行为人得到应得的处罚。^[7]所以,倘若××市工商局受理和处罚在先,卫生行政部门可依据《食品卫生法》,对××康尔寿食品厂作出除罚款以外的其他不同的处罚。

2 同一个违法行为与同样的违法行为

上面所讨论的是基于同一个违法行为,不同行政执法主体都有管辖权,即在出现法规竞合和行政主体竞合时所适用一事不再罚原则的问题。在行政执法实践中,还有遇到同一违法行为和同样违法行为混淆不清,有管辖权的同一执法主体如何适用一事不再罚原则的问题。如某个食品生产经营人员未取得健康证上岗,经卫生行政机关处罚后再次检查时仍未改正,这时卫生行政机关能否再予处罚?一种意见认为,其违法行为是同一个违法行为,根据一事不再罚的原则,不能再依据同一理由即同一个法律规范再次给予同样的行政处罚(罚款)。我们认为这种情况需要具体分析。同一违法行为正如上面分析,是一个独立的违法行为。所谓独立的违法行为是指该行为从开始到终结是一个完整的过程,具有即时性和一次性的特点。^[8]目前法学界一般都认为行政主体对违法行为处罚完毕后,该违法行为就终结了。^[9]但根据《处罚法》第二十三条的规定:“行政机关实施行政处罚时,应当责令当事人改正或者限期改正违法行为。”因此,此类情况应根据不同情况,分别处理:第一,对某些在当场处罚后能即时改正的违法行为,如餐具未消毒或从业人员个人卫生不符合要求(不穿戴工作衣帽)等,经处罚并改正违法行为后,该行为便告终结,如以后再出现此种违法行为,无论相隔时间长短,都应认定是另一个违法行为。^[9]第二,有相当一部分违法行为情况比较复杂,立即改正确有困难,如食品餐饮场所没有防蝇、防尘等卫生设施,从业人员未经体检合格上岗等,卫生行政机关应当在处罚的同时责令限期改正,在改正期

内,应视为同一个违法行为。改正期限过后仍存在相同的违法行为,则应认定是又一个违法行为,可以依据相关法律法规给予处罚。因为,从概念逻辑上排除了“一事”,当然也不存在“再罚”。

3 同一个违法行为与同一起违法行为

在卫生行政执法的实践中还会遇到另外一种情况,即同一个违法行为,违反了二个或以上法律法规,执法主体却又是相同的某个行政机关。如某人无执业医师资格开设诊所,其本人无资格行医违反了《执业医师法》;诊所(机构)未经登记审批又违反了《医疗机构管理条例》,这种情况我们不妨暂且称其为同一起违法行为。根据本文的观点,其性质还是属于广义的同一个违法行为。在处罚此类案件的当事人时,卫生行政机关能一案同时适用两个法律或法规“合并”处罚,甚至分别立案、分别适用相关法律法规分开处罚吗?我们的答案是否定的。正如本文所一再强调的,行政处罚只是一种手段,任何法律制度和司法实践的根本目的都不应当仅仅是为了确立一种权威化思想,而主要是为了解决实际问题,调整社会关系,使其协调发展,达到一种制度上的公正和公平。^[9]就上述举例而言,完全可以依据《执业医师法》第三十九条的规定,予以取缔和包括罚款在内的各种处罚。因为既然是“一事”,就应避免交叉和(或)重复处罚。所以依据《中华人民共和国立法法》和其他有关法律的规定,我们认为在处理此类案件,即当事人的一个违法行为,违反了两个以上法律法规,但执法主体只有一个时,应把握几项原则:第一,选高不选低,即选择适用效力高的法律法规。第二,选新不选旧,即首先选择适用新近颁布实施的法律法规。第三,选特别不选普通,即在效力等级相同的情

况下,选择适用特别规定的法律法规。从而做到正确适用法律法规,避免“一事”“再罚”和不必要的行政纠纷。

综上所述,一事不再罚原则,既是个法学理论问题,又是个立法、执法中的实践问题,我们应该从宪法精神和《处罚法》的要义出发,全面、正确地理解、掌握一事不再罚原则的内涵和外延,以指导我们的执法实践,做到既依法行使行政权能,又不滥用和越权执法,维护社会主义市场经济秩序,依法治国,促进人类文明的进步和发展。

参考文献:

- [1] 皮纯协,胡锦光.行政法与行政诉讼法教程[M].北京:中央广播电视大学出版社,1996,173.
- [2] 高志新,主编.中华人民共和国行政处罚法释义[M].北京:红旗出版社,1996,60.
- [3] 卫生部,国家中医药管理局.全国卫生系统“四五”普法培训教材[M].北京:法律出版社,2002,61.
- [4] 高志新,主编.中华人民共和国行政处罚法释义[M].北京:红旗出版社,1996,60—61.
- [5] 孙国华,主编.法理学教程[M].北京:中国人民大学出版社,1994,500—502.
- [6] 马怀德.行政处罚现状与立法建议,[EB/OL].<http://www.jcfb.com.on/ournews/asp/readnews.asp>. 2001—09—01.
- [7] 高志新,主编.中华人民共和国行政处罚法释义[M].北京:红旗出版社,1996,64.
- [8] 童鹤泉.“一事不再罚”辨析[EB/OL].<http://www.ysz21.51.net/aj034.htm>. 2002—01—08.
- [9] 关于一事不再罚原则中“同一个违法行为”[EB/OL].<http://www.rtsyspro.org/dongtal/news/duanxinxi/tongywf.htm>. 2002—12—08.

[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)05-0418-03

浅议“一事不再罚”原则的适用问题

曲文轩¹ 李萍²

(1. 淄博市卫生防疫站,山东 淄博 255026;2. 淄博市张店区卫生防疫站,山东 淄博 255000)

1 问题的提出

江西李俐昭“一起食品卫生行政处罚案的分析”文(以下简称“李文”)介绍,××厂使用与知名商品“康尔寿减肥茶”相似的包装装潢,生产、销售表明有

“减肥、调节血脂”保健功能的康尔寿新茶,且该产品未经卫生部批准。据此,某省卫生行政部门作出了对××厂课以罚款等的行政处罚。期间,××厂所在地市工商行政部门以××厂使用与知名商品“康尔寿减肥茶”相似的包装装潢,生产、销售康尔寿新茶,违法了《反不正当竞争法》为由介入此案。

作者简介:曲文轩 男 副主任医师