

再议行政相对人的法律责任

——与周显刚、罗其富、陈大羔、刘玮同志商榷

王正飞 金培刚

(浙江省卫生监督所, 浙江 杭州 310009)

《中国食品卫生杂志》1999年第5期发表了周显刚、罗其富同志“本案应如何正确适用卫生行政处罚”一文(以下简称周文), 2001年第4期发表了陈大羔、刘玮同志“商场违法应承担民事法律责任”一文(以下简称陈文)。他们针对某商场销售不符合国家卫生标准的罐头造成食物中毒的事件, 从法律责任和法律义务两个方面加以分析, 认为应当由罐头生产厂家和经营此罐头的商场来承担相应的法律责任。周文的观点是商场已履行了法定的义务(索证的义务和感官检查的义务), 商场不可能对每一件商品通过检验再来确定其质量是否符合国家卫生标准。在这件事情上商场主观上不存在过错, 追究商场的有关法律责任欠缺其法律责任的构成要件, 而罐头生产厂家应对此承担相应的法律责任(认为符合法律责任的构成要件)。陈文的观点是商场虽已履行了程序性的法定义务(索证的义务和感官检查的义务), 但仍没有履行实体性的法定义务(商场不得销售不符合国家食品卫生标准的食品), 发生食物中毒事件表明商场已经违反《食品卫生法》禁止生产经营的法定义务, 而且商场不存在可以免处行政处罚的情况, 商场对此应承担相应的法律责任。本文对上述两种观点不作评论, 只是想从行政管辖权限、卫生行政法律关系等不同方面来分析如何确定行政相对人, 并追究其相应的法律责任。

1 食品卫生行政管辖权限的范围

1.1 《中华人民共和国食品卫生法》第三十二条规定:“县级以上地方人民政府卫生行政部门在管辖范围内行使食品卫生监督职责。”第三十三条第一款第七项规定:“食品卫生监督职责是对违反本法的行为追查责任, 依法进行行政处罚。”此两条规定确定了县级以上地方人民政府卫生行政部门的行政职责(行政管辖权限及实施行政处罚的权力依据)。根据行政法原理, 行政职责是指行政主体及其行政人在行使行政职权过程中依法必须承担的义务。行政职责的核心是“合法行政”和“合理行政”。任何行政职权都是有限制的, 无限制的行政职权为当代的行政法制所不许。“遵守权限, 不越权”是行政职责的基

本内容之一。由此而延伸出行政权限的概念, 行政权限系指行政主体行使行政职权时所不能逾越的法定范围和管辖界限。胡建森在《行政法学》一书中把管辖分为层级管辖和地域管辖; 事务管辖和对象管辖; 平常管辖和指定管辖。根据《食品卫生法》上述规定, 食品卫生监督职责原则上在确定事务管辖的前提下, 以地域管辖为主、层级管辖和指定管辖为辅。所以, 卫生行政部门在行使食品卫生监督职责时必须考虑其行政权限的法定范围和管辖界限。

1.2 卫生行政部门有对在其管辖权限范围内的违法的行政相对人实施行政处罚的权力。从周文中反映的情况无法确定罐头食品厂所在地, 是否在调查此食物中毒的卫生行政部门直接管辖的行政区域内。假如是, 那么此卫生行政部门把罐头食品厂作为食品卫生监督管理的行政相对人至少不存在行政管辖越权之说。而如果罐头食品厂所在地不在此卫生行政部门的直接管辖的行政区域内, 那么此卫生行政部门把其作为食品卫生监督管理的行政相对人就存在行政管辖越权之嫌。所以卫生行政部门应根据行政管辖权限的范围来确定某一具体的卫生行政法律关系的行政相对人。商场则明确是在该卫生行政部门直接管辖的行政区域内, 卫生行政部门把其作为食品卫生监督管理的行政相对人不存在有行政管辖越权之嫌。所以从行政管辖权限这方面看, 确定销售此罐头的商场作为某一具体卫生行政法律关系的行政相对人是有道理的, 确定生产此罐头的生产厂家作为某一具体卫生行政法律关系行政相对人是缺乏充分条件的。

1.3 在目前的食品卫生监督管理中, 常常会发生行政管辖不清。如生产者所在地与销售其产品的销售者所在地不在同一的行政管辖区域内, 到底由谁行使行政管辖权的问题。对于这样的问题应当依照《行政处罚法》及《卫生行政处罚程序》的规定, 即在管辖发生争议时, 报请其共同的上级卫生行政机关指定管辖。卫生行政机关发现查处的案件不属于自己管辖, 应当及时书面移送给有管辖权的卫生行政机关。若生产者和销售者两者在同一省级行政管辖区域内, 由其共同的上级行政机关作为行使管辖权

的机关。例如两者在地级市的行政管辖区域内,由该市的卫生行政部门作为行政管辖机关,行使相应的食品卫生监督职责或由其指定。如两者在省级的行政管辖区域内,由省级卫生行政部门作为行政管辖机关,行使相应的食品卫生监督职责或由其指定。若两者不在同一省级行政管辖区域内,可按照《卫生行政处罚程序》的规定由行为发生地的卫生行政部门对所发生的违法事实进行调查,将有关调查材料移送给生产地的卫生行政部门进行管辖。若经营者是一个法人的分支机构或派出机构,且两者不在同一的行政区域,经营者所在地的卫生行政部门不能把其法人作为行政管理的相对人,其追究此法人违法经营食品的法律责任的行政行为是一种行政越权行为。

2 卫生行政法律关系

2.1 卫生行政法律关系是指卫生行政法规对卫生行政部门在实现国家行政职能范围内的各种社会关系加以调整而形成的卫生行政部门与行政相对人的权利义务关系。卫生行政法律关系包括主体、内容和客体3个方面。主体中包括卫生行政机关或法律法规授权组织和行政相对人。行政相对人是指行政管理法律关系中与行政机关或法律法规授权组织相对应的一方当事人,即行政主体的行政行为影响其权益的个人、组织。在胡建森的《行政法学》中把行政相对人分为行政相关人和行政对象人。行政对象人是指行政主体行政行为在形式上所针对的组织和个人。行政相关人是指与行政对象人有法律上的权利义务关系的个人、组织。

2.2 在本案中,销售造成罐头食物中毒的商场是卫生行政部门的行政对象人。由于食用该商场销售的罐头发生食物中毒事件,卫生行政部门在追究造成食物中毒法律责任的卫生行政法律关系中,商场应该是这一卫生行政法律关系中的行政对象人。而生产造成本次食物中毒的罐头的生产厂家是本次由于食物中毒而引起的卫生行政法律关系的行政相关人。所以,卫生行政部门应追究商场销售不符合国家卫生标准的罐头食品造成食物中毒事件的法律責任。

2.3 行政法律关系的内容是指主体在该关系中所享受的权利和承担的义务。在本案中,行政相对人所承担的义务是生产、经营、销售的食品必须是符合国家卫生标准的食品,食品应当具有相应的色、香、味和营养要求。违反此项法定义务就应承担由此而引起的相应的法律责任。行政法律关系的客体是指行政法律关系内容即权利和义务所指向的目标,也是权利和义务媒介。行政法律关系的客体包括人身、行为和财物。在本案中,人身是指消费者的身体健康,行为是指销售罐头的行为,财物是指被销售而造成食物中毒事件的罐头。

2.4 行政处罚针对的是行政管理相对人违反行政法律规范的行为。行政处罚的对象是行为人,但行政处罚所针对的是违法行为。行政违法行为的构成要件有几种不同的观点,在应松年等主编的《中华人民共和国行政处罚法学习辅导》一书中有四要素说、三要素说、二要素说。四要素说:一,主体要件,即具有责任能力的组织和个人;二,主观要件,即必须有主观故意或过失;三,客观要件,或认为客观方面有违法行为存在或指行政违法行为、危害结果及行政违法行为和危害结果间的因果联系;四,客体要件,侵害一定的社会关系或者国家行政管理程序。三要素说:一,客观方面是违反行政法律规范的行为;二,主体是具有责任能力的公民、法人和其他组织;三,法律、法规明确规定应受到处罚的行为。二要素说:一,违法主体由作为行政管理对象的公民、法人或其他组织构成;二,在客观方面存在违反行政法律规范的行为。笔者认同二要素学说。通过以上对违法行为构成要件的分析,可以认定商场销售不符合国家卫生标准的食品的行为是违反《食品卫生法》的禁止性规范,即违反食品卫生法规定的义务,其行为在客观上是侵犯食品卫生法保护的食品生产经营的卫生秩序。

最后,笔者认为在开展食品卫生监督过程中,卫生行政部门及其执行机构应严格按照有关法律、法规的规定正确行使行政职权,对各种因素进行综合分析和考虑,依法确定行政相对人,认真履行食品卫生监督职责,做到依法行政,公正、合理地执法。

[收稿日期:2001-09-27]

中图分类号: R15; D920.1 文献标识码: C 文章编号: 1004-8456(2002)02-0031-02