

[7] 钱宇平,何尚浦,李婉先,主编. 流行病学[M]. 北京:人民卫生出版社,1986,300-307.

[8] 王珊珊,姜普林,彭桂病,等. 垂直传播中乙型肝炎病毒C基因变异株的检出与意义[J]. 中华预防医学杂志,

[9] Keefe E B. Clinical approach hepatitis in homosexual men[J]. Med Clin North Am,1986,70(3),567-586.

[收稿日期:2003-11-23]

中图分类号:R15;R512.62 文献标识码:C 文章编号:1004-8456(2004)04-0352-05

食品卫生行政时效制度初探

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 255026)

摘要:运用法学理论,阐述行政时效制度的概念、含义及价值取向,分析了现行食品卫生行政时效制度的现状及缺陷,提出了完善该项制度的原则及方法。

关键词:食品;法学;卫生服务管理

Study on administration prescription regulation of food hygiene

Qu Wenxuan Li Ping

(Health and Anti-epidemic Station of Zibo Municipal, Shandong Zibo 255026, China)

Abstract: Guided by the theory of jurisprudence, we expounded the conception, the meaning and the value orientation of the administration prescription regulation, analyzed the present condition and blemish of the administration prescription regulation currently applied on food hygiene and brought up the principle and method for perfection of that regulation.

Key Words: Food; Jurisprudence; Health Service Administration

食品卫生行政,是卫生行政机关通过一定的程序,实施行政行为,履行法定的食品卫生监管职责的过程。食品卫生行政不仅涉及相对人的权益,更关系到社会公共利益,行政效率至关重要。其中,时效制度是行政效率原则衍生出来的一项基本制度。这项制度通过对行政程序的每一环节设定一定的时间限制,来保证行政活动的高效率。

1 行政时效制度的概念和含义 时效制度是指一定的事实状态经过法定的期限而产生某种法律后果的程序法律制度。行政时效特指行政主体在行使行政权力,作出行政行为时应遵循的时间限制。不包括相对人的行为时效,也不包括行政主体诉讼行为时效。

从法律规范的角度可以将其分解为法律事实、时限和后果三个基本的要素结构。第一个基本要素即法律事实,这是行政时效发生的前提;第二个基本

要素即时限,这是行政时效规定的时间界限;第三个基本要素是法律后果,这是行政时效的核心问题——即由时效限定的权利义务状态。

2 行政时效制度的价值取向 行政时效作为现代行政程序制度之重要内容,其基本价值取向是在公平的基础上追求行政主体与行政相对人双方的效率。行政时效规定行政机关在秩序行政中应遵守的时限,其作用在于一方面维护社会的公正及公共利益。另一方面及时对特定的行政相对人作出处理,避免因久拖不决而不公正地造成行政相对人额外的损失;行政时效规定行政主体在服务行政中应遵守的合理时限,其作用在于要求它及时、迅速地履行职责,保护和实现行政相对人的合法权益,使公平与效率形成高度的统一。

行政时效制度的主要价值在于:第一,保障行政行为及时作出,避免因行政行为的拖延耽搁造成相对人权益的损害。第二,防止和避免官僚主义,提高行政效率。第三,督促行政主体及时做出行政行为,

作者简介:曲文轩 男 副主任医师

防止因时间拖延而导致有关证据散失、毁灭,或环境、条件变化,影响行政行为做出的准确性。第四,有利于稳定行政管理秩序和社会秩序。

3 食品卫生行政的时效制度

3.1 法律渊源 食品卫生行政的时效制度的法律渊源,即食品卫生行政的时效制度的表现形式。由于没有一部统一的程序法典,这项制度主要散见于《食品卫生法》、《行政处罚法》、《行政许可法》、《行政复议法》、《国家赔偿法》、《食品卫生监督程序》、《保健食品管理办法》等法律、规章中。

3.2 食品卫生行政时效与食品卫生行政行为 行政时效制度是为了规范行政行为而设置的,因此,行政时效与行政行为密不可分。为了对食品卫生行政时效制度的含义有一个进一步的了解和掌握,我们就需要对食品卫生行政行为进行分类研究。按启动

方式不同,食品卫生行政行为可分为依职权行政行为和应申请行政行为。

3.2.1 应申请行政行为的时效 应申请的行政行为指行政机关必须根据请求人的申请,才能实施的行政行为。在这种行为中,因请求人的不同,又分为应申请的外部行政行为和应申请的内部行政行为。

3.2.1.1 应申请的外部行政行为的时效 依申请的外部行政行为指行政机关接受相对人的申请而为之行为。这种行为直接关系到相对人的权益,因此,行政机关必须在一定的时间内履行作为义务。这种行为的时效制度的前提是:相对人按规定提交相应的材料并提出申请。行政时效的时间限制因行为的内容不同而长短不一。行政机关在规定的时间不履行作为义务,将成为行政诉讼或行政复议的标的。现根据《食品卫生法》等法律、规章规定,将依申请的食品卫生外部行政行为的时效制度列表如下。

表1 应申请外部行政时效

行为名称	时效发生前提	时间限制 d	法律后果
新、扩、改工程审查行为	相对人提交规定材料并提出审查申请	< 30	行政复议
新、扩、改工程验收行为	相对人提交规定材料并提出审查申请	< 20	行政复议
利用新资源生产的食品、食品添加剂的新品种 利用新的原材料生产的食品容器、包装材料和 食品用工具的审批行为	相对人提交规定材料、 样品并提出审批申请	-	行政复议
保健食品审批行为	相对人提交规定材料并提出审批申请	< 30	行政复议
卫生许可受理行为	相对人提交材料并提出审批申请	< 5	视为受理
卫生许可决定行为	卫生许可受理行为	< 20	行政诉讼或复议
卫生许可证件送达行为	卫生许可决定行为	< 10	视为送达
食品广告证明的审批行为	相对人提交规定材料并提出审批申请	< 15	行政复议
食品复检决定行为	相对人复检申请	< 10	行政复议
延(分)期缴纳罚款决定行为	相对人延(分)期缴纳罚款申请	-	行政复议
行政赔偿行为	相对人行政赔偿申请	< 60	行政诉讼
行政复议审查行为	相对人行政复议申请	< 5	行政处分
行政复议决定行为	相对人行政复议申请受理	< 60	行政处分

注: - 表示目前无规定。

3.2.1.2 应申请的内部行政行为的时效 应申请的内部行政行为是行政机关应下级机关申请,接受移送管辖或确认管辖争议的行为。这种行为更多的涉及到公共利益,必须设定较短的时间期限来规范,

以期提高行政效率。现根据《食品卫生监督程序》的规定,将应申请的食品卫生内部行政行为的时效制度列表如下。

表2 应申请内部行政时效

行为名称	时效发生前提	时间限制 d	法律后果
接受下级机关移送管辖的行为	下级机关移送管辖申请	< 7	-
确认管辖争议的行为	管辖争议确认申请	< 15	-

注: - 表示目前无规定。

3.3 依职权行政行为的时效 依职权的行政行为指行政机关不必根据请求人的申请,而根据法定职权主动实施的行政行为。以使用范围为标准,可划分为依职权的内部行政行为和依职权的外部行政行为。外部行政行为时效是对其相对人进行行政管理时所遵循的时间限制,如行政处罚时效等。内部行

政时效是指行政主体对内部事务管理或运作时所应遵循的时间限制,如违法案件立案时效等。这种划分的意义在于:不同行为的时效要求不同,内部行政时效要求更多的注重效率,而外部行政时效则更注重保障相对人在行政活动中的参与和相对人权益的保护。当然,行政时效的内部与外部划分不是绝对

的,两者经常交织在一起,此中有彼,彼中有此。现根据《食品卫生法》等法律、规章规定,将依职权的食品卫生行政行为的时效制度列表如下。(表3,表4)

4 食品卫生行政时效设置原则

4.1 公平原则 行政时效制度的设立应当确保实现

公平。从利益层次而言,行政时效要在过去仅仅是保护公共利益的基础上,转变为同时注重保护相对人的个体利益,使行政时效制度成为保护个体合法权益的一项重要制度。特别对应申请的行政行为,要设定及时、合理的期限,以要求行政机关在尽可能短的时间内履行职责,来实现相对人的合法权益。

表3 依职权内部行政时效

行为名称	时效发生前提	时间限制 d	法律后果
食品检样保存行为	食品样品采集行为	> 30	-
食品检验报告出具行为	食品样品采集行为	< 15	-
(特殊情况报告出具行为)	食品样品采集行为	< 5	-
致病菌种保留行为	食品样品采集行为	> 30	-
案件立案行为	现场检查、举报受理和案件移送行为	-	-
案件调查行为	案件立案行为	-	-
行政处罚决定行为	案件调查行为的结束	-	-
不予行政处罚决定行为	案件调查行为的结束	-	-
案件司法移送行为	案件调查行为的结束	-	-
证据先行登记保存决定行为	证据可能灭失,事后不易取得的事实	-	-

注: - 表示目前无规定。

表4 依职权外部行政时效

行为名称	时效发生前提	时间限制 d	法律后果
行政处罚决定前告知相对人相关情况行为	行政处罚决定	行政处罚决定前	行政处罚决定无效
当场行政处罚行为	适用简易程序的情形发生	立即	行政处罚
行政控制行为	已经或可能发生食物中毒的	立即	行政处分或刑事责任
行政控制解除行为	食品、物品的确认行为	立即	行政诉讼
证据先行登记保存处理决定行为	食品控制决定行为	< 15	-
听证通知行为	证据先行登记保存决定行为	< 7	-
追究违法行为的行为	决定的听证时间	听证日期的 7d 前	-
行政处罚决定送达行为	违法行为的发生	< 2 年	违法行为不能追究
当场收缴的罚款上缴行为	行政处罚决定行为	< 7	-
申请法院强制执行行为	罚款当场收缴行为	< 2	-
	相对人在法定期限内,即不履行处罚决定,也不申请行政复议或诉讼	-	-

注: - 表示目前无规定。

4.2 分类设定原则 任何行政行为都应设立时效制度,这是法制现代化的要求。但是,因行政行为所指的对象有异,这项制度的设立也不能一概而论,而应有所区别,分类设定。对外部行政行为,因关乎社会和相对人个体双重利益,其时效制度应有法律设定。对内部行政行为,因对部门内机构设置、业务等相对了解,规章设定时效制度更为便捷、科学。

4.3 时限的合理性原则 时效制度的设立,都会涉及行政行为时限的问题。行政行为的及时性是时效制度的第一要求,但是及时性要建立在合理性的基础上。因此,时限的合理性成为时效制度的技术性保障。要确立行政行为合理的实施期限,还必须对行政行为加以分类研究。对应申请的行政行为,要给行政主体留有必要的审查时间,来实现社会公共利益和行政秩序管理的要求。此时,相对人个体利

益要服从于社会公共利益,时限的及时性应让位于合理性。对依职权的行政行为,不仅关乎行政秩序,更因行政机关处于主动地位,行政行为的及时性就显得格外重要。当然,行政时限的及时性和合理性并不矛盾,合理的时限就是最及时的时限。

4.4 保障食品卫生实体法律规范实施的原则 食品卫生行政时效制度作为程序法律规范,是相对于食品卫生实体法律规范而言的,它是食品卫生实体法律规范正确实施的保障。因此,食品卫生行政时效制度的设立原则是为了使食品卫生实体法律规范更好的在社会生活中得到实现,它不能阻碍实体法的实施,也不能违背实体法所规定的目的。

5 现行食品卫生行政时效制度的缺陷及补正

5.1 从制度的构成要件上看,现行制度存在 2 个方

面的缺陷。

5.1.1 行政时效与行政行为缺乏对等性 行政时效是行政行为的时间限制,两者密不可分,严格意义上具有对等性,即法定什么样的行政行为,就应有相应的时间限制。从表 1~4 可以看出,在法定的 34 种行政行为中,有 9 种(26.47%)行政行为未设定时间限制。换言之,卫生行政机关在食品卫生行政中,有四分之一的行政行为处于没有时间限制的状态中。这种状况,至少有 2 方面的危害:一是,行政行为缺乏时间限制,易于产生行政恣意。如行政处罚决定行为的久拖不决,违法行为得不到及时惩罚,其后果是破坏了食品卫生行政管理秩序。再如某些依申请行政行为的时间不限制,不仅会影响相对人的合法权益,严重的会导致行政腐败。二是,行政行为缺乏时间限制,会影响行政行为的准确性。如案件的调查行为,案件的调查行为主要是证据的调查、收集过程。而有些证据,如不及时收集,将可能灭失或以后难以取得。如果不对案件的调查行为设立时间限制,有些证据就可能应当取得而没有取得,这必将影响行政处罚行为的准确性。

5.1.2 未能解决时效制度的核心问题 行政时效制度的核心问题,是行政行为超过了时间限制,法律对其的否定评价,它决定了行为主体的权利义务状态。从表 1~4 可以看出,在法定的 34 种行政行为中,有 16 种(47.06%)行政行为无相应法律后果。换言之,卫生行政机关在食品卫生行政中,有近一半的行政行为缺少法律预期评价。而另一半行政行为的法律后果,也缺乏明示性,只能根据有关规定加以推定,大大降低了时效制度的严肃性和约束力。缺乏法律后果的时效制度形同虚设。

要补正上述缺陷,必须加强食品卫生行政程序法建设。完善食品卫生监督程序、处罚程序、许可程序、强制程序、复议程序等,注重行政时效与行政行为的对等性原则,着重解决时效制度的核心问题。特别是对一些与行政管理秩序、公共利益及相对人权益关系重大的行政行为,必须设定时间限制,并明确规定其法律后果。建议尽快修改《食品卫生监督程序》和《食品卫生行政处罚办法》,制定《卫生许可证发放管理办法》来解决上述问题。

5.2 从制度的表现形式上看,现行制度存在重外部行政时效轻内部行政时效的倾向 内、外部行政行为是依其行为本身是否有相对人参与为标准划分的。从表 1~4 可以看出,在法定的 34 种行政行为中,内部行政行为占了 11 种(32.36%)。其中设定时间限制的仅有 5 种(43.63%),而所有的内部行政行为都未明确超过时限的法律后果。由此可以说,

食品卫生内部行政时效制度名存实无,根本谈不上对内部行政行为的约束。

要改变重外部行政时效轻内部行政时效的倾向,必须修正行政时效制度的价值观。由于外部行政行为有相对人参加,行为置于相对人的监督之下,如果行政行为违反时效制度,常常引发行政复议或诉讼。因此,外部行政行为往往为立法者所注重。内部行政行为,相对人不直接参与,但更多地关乎行政管理秩序和公共利益,而且内部行政行为在多数情况下,都孕育着下一个外部行政行为的产生,可以认为是相应外部行政行为的前置行为。例如,作为内部行政行为的行政处罚决定行为之后,就要面临着处罚的执行行为(外部行政行为)。因此,内部行政时效制度应引起立法者重视,至少应和外部行政时效制度同等对待,因为它是行政主体的内部行为,时效限制应更加严格。

5.3 行政时效制度的设立 根据启动方式不同,将行政行为分为依申请的行政行为和依职权的行政行为。这两类行为各有其内在规律和特点,其时效应分别设立。

5.3.1 依申请行政时效制度的设立 2003—08—27 颁布的《行政许可法》为依申请行政时效制度的设立提供了样板。其方法是将行政许可行为划分为若干环节,每个环节分别设立时效,共同组成行政许可行为的时效。行政许可行为是依申请行政行为的其中一种,其行为规律能体现整个依申请行政行为的特点,我们不妨借用其行政时效立制技术。依申请行政行为以相对人的申请开始,其过程可划分为几个环节:接受申请——受理(不受理)决定——审查——批准(不批准)决定——颁发或送达批准证件。(1)行政机关在收到相对人的申请后,应在一定时间内,做出受理或不受理的决定。需要补正申请材料的,应在一定时间内一次性告知相对人补正。逾期不告知或逾期不做出不受理决定的,自收到申请材料之日起,可视为已受理。(2)卫生行政机关自受理相对人申请之日起,应在一定时间内做出批准或不批准的书面决定。逾期不作决定的,相对人可提起行政复议或诉讼。(3)卫生行政机关自作出批准决定之日起,应在一定时间内向相对人颁发或送达批准证件。预期不颁发或送达的,相对人可提起行政复议或诉讼,或者是自行政机关做出批准决定之日起,即视为已经颁发或送达。上述环节的期限以工作日计算,不含法定节假日。

5.3.2 依职权行政时效制度的设立 依职权的行政行为相对依申请的行政行为过程简单,形式却多样,不可能也没有必要将其划分若干环节,其时效制

度的设立应掌握以下几个关键。(1)明确依职权行政行为发生的前提。只有当法定事实发生,行政机关才能依职权做出行政行为。法定事实发生之日即是依职权行政时效期限的开始之日。(2)完善案件记录制度。包括依职权行政行为法定事实发生的记录和证据,依职权行政行为结束的记录和证据等,案件记录是行政时效的证据。(3)超过时限的依

职权行政行为的法律后果,应以追究责任人的行政责任和刑事责任来体现。行政机关在规定期限内不能履行行政职能,就等于放弃了公共权力,势必会损害公共利益和行政管理秩序,应追究责任人的行政责任,后果严重的要追究刑事责任。

[收稿日期:2004-01-15]

中图分类号:R15;D920.4 文献标识码:C 文章编号:1004-8456(2004)04-0356-05

非食用碱水的鉴别

陈湛 陆云婷

(佛山市疾病预防控制中心,广东 佛山 528000)

在传统中国面制品(如面条、馄饨皮等)中加入碱水,能增加面筋强度,使面制品富弹性和延展性,形成具有独特口感和风味的面食制品。食用碱水是以食品级的碳酸钾、碳酸钠、磷酸盐按一定比例溶于适量水中而制成的澄清溶液,比重在 1.20 ~ 1.33 之间。

目前没有食用碱水的检验国际标准,我国食品卫生标准对食用碱水也没有具体规定。在市场经济影响下,有人用称为“碱胶”的物质代替食用碱水,或在食用碱水中加入“碱胶”,用于面食制品的加工。也有人在制造腐竹等豆制品的过程中加入碱胶,以提高豆制品的产出率。

碱胶的主要成分是硅酸钠,又称作水玻璃、白碱、泡花碱等。液体硅酸钠是一种碱性较强的物质,呈无色或浅色粘稠状,性能随产品中 Na_2O 和 SiO_2 比例的不同而有所差别,是建材粘合、木材防腐、洗涤剂等生产过程常用的化工原料。

由于碱胶的廉价,制出的产品感官性能好,豆制品的产出率高,在市场上常作为食品添加剂出售。为保证面制食品及豆制品的卫生安全,我们对市场上出售的“商品水玻璃溶液”、“食用碱水”、“非食用碱水”进行了检验。

1 材料与方

1.1 实验原理 当盐酸或硫酸溶液作用于 Na_2SiO_3 时,可得到游离的硅酸 H_2SiO_3 ,由于溶液中所含 Na_2SiO_3 的量各有不同,其形成的胶体状态也有所不同,量少会形成絮状沉淀,量多则形成胶体溶液甚至冻胶状物质,后者称硅胶。

其反应式为: $\text{Na}_2\text{SiO}_3 + 2\text{HCl} = \text{H}_2\text{SiO}_3 + 2\text{NaCl}$

在含有 SiO_3^{2-} 的溶液中,加酸使其变微酸性,加热除去 CO_2 后,再加入铵盐溶液,形成白色胶体状沉淀。

其反应式为: $\text{Na}_2\text{SiO}_3 + 2\text{NH}_4\text{Cl} = \text{H}_2\text{SiO}_3 + 2\text{NaCl} + 2\text{NH}_3$

1.2 食用碱水和非食用碱水的鉴别方法 见表 1。

表 1 食用碱水和非食用碱水的鉴别方法

实验步骤	样品种类			备注
	食用碱水	商品水玻璃溶液	非食用碱水	
取原样液 0.5 mL 于瓷坩埚,放置渐干,灼烧。	白色粒状晶形,放置渐干,吸潮溶解。	白色泡状晶形	白色泡状晶形	以无机盐为主。
灼烧物滴加 10% 盐酸溶液观察。	大量气泡	无气泡	无或气泡少	气泡随加入碳酸盐的量而增减。
灼烧物加 10% 盐酸溶液 10 mL,溶解并转入试管中。	无沉淀	白色沉淀形成冻胶	白色沉淀形成冻胶	加盐酸形成硅胶。
取 10 mL 稀释液(1+10),以 10% 盐酸溶液调至近中性。	澄清溶液无沉淀	大量沉淀溶液变成冻胶状	大量沉淀,溶液变成冻胶状	当硅酸钠含量大时加盐酸会形成冻胶状硅胶。
取 10 mL 稀释液(1+10),以 20% HNO_3 使其微酸性,加热除 CO_2 ,用稀氨水(1+3)调至碱性,加入氯化铵饱和溶液 2 mL。	溶液澄清透明	白色胶体沉淀	白色胶体沉淀	氯化铵水解后与 SiO_3^{2-} 形成硅胶。