

同一个违法行为。

2.2.4 同一个违法行为是在同时间或者连续时间内作出的一次性行为。本文开始提到当事人缴纳了罚款后,并未改正违法行为,仍进行违法活动,可视为连续时间内作出的同一个违法行为,不得再进行罚款。当事人拒不改正违法行为,且有具体执行内容的,行政机关应依法申请法院强制执行。另外一种情况无证商贩接受了卫生行政部门罚款处罚后,更换经营地点从事违法活动,即不同时间不同经营地点从事相同的违法行为,笔者认为卫生行政部门有权对其进行罚款,因为这是属于同一性质的违法行业,而不属于同一违法行为。

2.3 一事不再罚原则是指对违法行为人的一个违法行为不得同时处以两次以上行政处罚。

如:某地一个体户因加工病死鸡,造成一人死亡,12人中毒,卫生行政部门对其处以3万元罚款,因其造成一人死亡,达到触犯刑法的标准,被卫生行

政机关移送公安机关追究刑事责任。经公安机关认定,该个体户具备犯罪构成要件(即犯罪主体、犯罪客体、主观要件、客观要件),被人民法院判处有期徒刑2年,罚金3万,但是法院应把卫生行政机关对其的3万元罚款折抵相应的罚金,即该个体户可不再缴纳罚款,只需执行2年的有期徒刑。因为并处是同一机关对同一违法行为给予不同形式的处罚,这是法律、法规和规章所允许的。

实际工作中,既要坚持一事不再罚原则,防止重复处罚,多头处罚,致使当事人的权益受到不适当的侵害,又要防止对这一原则作扩大解释,使违法者逃脱应有的处罚。因为一个案件是否合法的最终裁定权不在卫生行政机关,所以在具体的掌握和运用中,应同有关部门(如人民法院)多探讨研究,拓宽眼界。这样既可减少行政诉讼案件的发生,又可提高我们的执法水平。

中图分类号:R15;D920.4 文献标识码:C 文章编号:1004-8456(2001)03-0025-02

一起导致多次行政诉讼的食物中毒案的分析和反思

张磊 李洁

(上海市卫生局卫生监督所,上海 200336)

随着社会主义法制化进程的加快,行政管理相对人的法律意识日益增强。我市曾发生一起导致3次行政诉讼的食物中毒案件,该案中卫生部门的各项具体行政行为均成为管理相对人提起行政诉讼的对象,在我市的食品卫生行政管理活动中相当少见。该案在诸多方面给我们带来了反思和在今后工作中值得进一步重视之处。

1 案情简介

1.1 1998年9月28日、29日,上海市卫生局(以下简称“市卫生局”)连续接到消费者投诉,有30余名市民食用上海××食品有限公司生产的无糖月饼后出现腹泻等症状。接投诉后,市卫生局即会同病人所在地(A区、B区)和该公司所在地(B区)的区卫生局分别对腹泻病人、该公司生产现场卫生状况、无糖月饼配方、加工工艺及生产经过进行调查,同时对消费者提供的无糖月饼试样进行检测。初步调查发现:所有腹泻患者发病前2d内唯一的共同食品为

该无糖月饼,平均发病潜伏期3d;该公司生产现场的卫生状况基本符合要求,但9月4日至25日上午生产的无糖月饼中加入了5%的山梨糖醇,其用量是GB 2760—1996《食品添加剂使用卫生标准》中有关山梨糖醇在糕点中最大使用量规定的10倍。9月30日,毒理试验结果提示该无糖月饼有急性毒性反应,山梨糖醇含量测试结果亦显示月饼中山梨糖醇含量超过GB 2760—1996的规定。根据初步调查情况、实验室检验结果及GB 14938—94《食物中毒诊断标准及技术处理总则》规定,并考虑到人体过量摄入山梨糖醇可导致腹泻与消化不良,市卫生局初步确认这是一起食物中毒事件。为防止事态的进一步扩大,9月30日该公司所在地B区卫生局根据《食品卫生法》第三十八条第二款规定,向该公司发出书面通知,责令其公告收回上述日期内生产的无糖月饼。同日,市卫生局通过全市新闻媒介,发出了该公司无糖月饼引起食物中毒的有关通报,并告知已购买该公司上述时段内生产的无糖月饼的消费者,可

向原购货单位退回。随后,经最终调查确认和履行告知、申辩程序,市卫生局对该公司作出了责令停止生产经营并销毁导致食物中毒的无糖月饼、罚款 25 000 元的行政处罚。

1.2 该公司公告收回了上述产品,但其不服,分别就市卫生局作出的食物中毒通报、行政处罚和 B 区卫生局发出的责令公告收回通知,根据《行政诉讼法》第十七条“行政案件由最初作出具体行政行为的行政机关所在地人民法院管辖”的规定,向市卫生局所在地的 C 区人民法院和 B 区卫生局所在地的 B 区人民法院提起诉讼,要求予以撤销或确认违法。³ 起案件分别经 C 区和 B 区法院审理后,认定和判决如下:市卫生局作出的食物中毒通报属行政案件受理范围,按照《行政诉讼法》的有关规定,作出通报的行为符合法定职权和程序,事实证据充分,驳回该公司的诉讼请求;B 区卫生局作出责令公告收回通知的事实清楚,依据《食品卫生法》第三十八条第二款规定作出此项行政控制措施,适用法律正确,执法程序合法,予以维持;市卫生局作出的行政处罚,C 区法院虽认定该公司无糖月饼应视作中毒食品,但因确认食物中毒的重要证据之一——对腹泻病人所作的“个案调查记录”均仅有 1 名调查人员签名,这与《行政处罚法》中行政机关进行调查或检查时,执法人员不得少于两人的要求不相符合,因此存在着取证程序不合法的问题,予以撤销。该公司不服,又分别就上述 3 起案件的一审判决向市中级人民法院提起二审上诉,二审法院维持了 C 区和 B 区法院对行政处罚案和责令公告收回通知案的判决,后来该公司自行撤诉食物中毒通报案。三项具体行政行为中责令公告收回得到了执行,食物中毒通报确认为合法,但行政处罚因被法院撤销而未予执行。至此,由该起食物中毒所引发的 3 起行政诉讼案件结束。

2 分析和反思

2.1 《行政诉讼法》颁布以后,管理相对人提起行政诉讼,与卫生部门“对簿公堂”已不少见,且多以卫生部门作出的行政处罚为诉讼对象。但是,本案中管理相对人对卫生部门作出的通报提起了诉讼,这在我市尚属首例。通报是否能作为行政诉讼的受案范围这一问题,成为了市卫生局食物中毒通报一案双方争执的焦点之一。从《行政诉讼法》第十一条诉讼案件受理范围的具体条款来看,通报应不属于已明确规定的应予受理的具体行政行为之列。但法院认为通报的性质是一种行政机关履行法定职责的行政

管理行为,且该通报的内容直接影响到了该公司的利益,因此完全符合具体行政行为的构成要件,应属《行政诉讼法》行政案件受理范围,并在此基础上作出了对食物中毒通报一案的有关判决。随着行政管理相对人的法制意识的增强,卫生部门作出的任何具体行政行为,如管理相对人认为侵犯了其合法权益,均有可能引起行政争议,这对卫生部门依法行政提出了更高、更广的要求。

2.2 责令公告收回通知一案的关键,是 B 区卫生局所作出的该项措施是否可作为合法的行政控制措施。《食品卫生法》对发生食物中毒时卫生行政部门可采取的临时控制措施,仅在三十七条中明确规定了可以封存食品及其原料、封存被污染的食品工用具并责令清洗消毒。但在事故的实际处理中,单独封存食品、原料、工用具较难具体执行,而同时封存中毒食品或可疑中毒食品的生产经营场所,既可有利于实施对上述物品的控制,也可避免该场所在中毒危险因素可能仍然存在的情况下继续食品的生产经营;同时,对于肇事者继续生产经营中毒食品、可疑中毒食品或该食品已售出的情形,就必须采取责令其停止加工与销售中毒食品或可疑中毒食品,责令公告收回已售出可疑中毒食品的措施,以避免事态的进一步扩大。B 区卫生局根据《食品卫生法》第三十八条第二款“采取控制措施”的原则性规定,作出了责令公告收回的控制措施。由于当时尚无明确规定,因此本案法院认定区卫生局采取的上述控制措施合法,笔者认为在一定程度上是考虑了卫生部门维护消费者健康而作出这一因素的。目前,责令公告收回已售出可疑中毒食品这一控制措施,已在卫生部《食物中毒事故处理办法》中予以确定,但封存中毒食品和可疑中毒食品的生产经营场所、责令停止加工与销售中毒食品和可疑中毒食品的措施,仍需在其他有关规定中予以明确。

2.3 对于食物中毒的行政处罚是 3 起诉讼案件中,卫生部门仅有的一起败诉案件,行政处罚程序不合法是该起案件败诉的主要原因。《行政处罚法》实施后,对行政部门实施行政处罚的程序提出了更为严格的要求,其中之一即是明确规定了“行政机关进行调查或检查时,执法人员不得少于两人”,反映在执法文书上,就是必须有两名以上执法人员签名。食物中毒的个案调查记录虽在以往的食品卫生有关法律、法规及规章中并未明确必须由两名以上调查人员签名,但作为行政处罚的证据,必须符合《行政处罚法》的此项规定。本起食物中毒发生后,事实上有

多名监督员同时赴现场对病人进行调查,但是由于未考虑到《行政处罚法》的上述规定,未能在个案调查记录中反映出两名以上的调查人员,从而使该行政处罚案的证据形式不符合法律规定,最终直接导致了败诉。为此,卫生部颁布的《食物中毒事故处理办法》中强调了必须由两名以上监督员进行食物中毒的调查。

随着我国法制体系的逐步完善,在《行政处罚法》之后,行政法领域将会有更多的行政基本法出台,这必然会对行政部门的其他各类行政行为(如行政许可、行政强制措施等)提出更为严格的要求。因此,卫生行政部门在依据本部门法律作出各项行政行为时,必须注意应首先符合有关行政基本法的规定,避免类似此案的情况再次发生。

中图分类号:R15;D920.5 文献标识码:C 文章编号:1004-8456(2001)03-0026-03

一起原因不明食物中毒案的卫生行政处罚

程继红

(三门峡市湖滨区食品卫生监督检验所,河南 三门峡 472000)

2000年“5.1”节放假期间,我区某酒楼5月3日午餐承接的63桌宴席发生食物中毒,其中53桌为结婚宴席,另10桌为孩子满月宴席,共计就餐人数达600余人,吃后4~20h部分人发生腹痛、腹泻、呕吐等胃肠道症状,经调查落实中毒人数40人以上。采用抗炎,对症处理后,患者于3~5d治愈,无死亡病例。本次事件,因隐瞒、拖延时间不报告,未取到有价值的实验室检验试样,经3名副主任医师,3名食品卫生主管医师调查论证,诊断为原因不明食物中毒,卫生行政处罚决定为:责令改正,并通报批评;罚款2万元整。

1 流行病学调查 5月6日我区食品卫生监督检验所接到中毒患者的电话举报,立即组织人力、物力进行调查。酒楼的现场调查发现63桌宴席菜谱是一样的,监督人员对菜谱上的菜从原料到加工过程进行了调查。据厨师提供的情况及现场检查,怀疑可疑食物为“西安肘花”和“盐水大虾”。因为当天所用其它菜原料这3d已用完,未出现问题,现场所用食品用工具已清洗消毒,剩余的“西安肘花”已上笼蒸过,“盐水大虾”当天已用完,所以现场采集“西安肘花”试样,并对供应“西安肘花”的销售单位进行了采样暂控。由于酒楼方和结婚主办方达成书面协议,10000多元餐费免收,另附加5000元医药费,致使部分中毒者不愿说出中毒情况,监督人员根据就诊医院、诊所对此次中毒患者进行了个案调查落实,最后调查落实中毒人数是40人。根据患者的用餐史,有95%的人对食用的“西安肘花”认为可疑,因该肘花口感不好。此次事件人群分布为男性7人,

女性33人,年龄最大的65岁,最小的5岁。

2 临床表现 潜伏期最短的4h,最长为20h,平均12h。临床表现大部分中毒者以恶心、呕吐、腹痛、脐周痛、腹泻、稀水便为主,个别有头痛、头晕、四肢乏力、发烧等症状。经抗炎,对症治疗后,患者在3~5d内全部病愈。无死亡病例。

3 原因分析 实验室检验结果 在酒楼采集的“西安肘花”细菌指标合格。供货方的“西安肘花”菌落总数多不可计,大肠菌群2400/100g,检出致病菌柠檬酸杆菌,未计数。

4 食物中毒的诊断 很显然本次食物中毒的特点为中毒单位不报告,隐瞒、拖延时间,就诊单位分散,不报告,致使现场取不到可疑食物及有价值的实验室检验试样,无法判断中毒物及性质。但当地卫生行政部门非常重视此事,组织了3名副主任医师,3名食品卫生主管医师及其它有关人员,对此事进行调查论证。流行病学调查资料,40名中毒者5月3日中餐均在该酒楼用餐,食用过共同的中毒可疑食物“西安肘花”,发病者食用率占95%以上。潜伏期较短,最短为4h,最长为20h,平均在12h。发病急剧,病程较短(3~5d痊愈)。临床表现为以腹痛、腹泻、稀水样便、呕吐等为主的急性胃肠道症状表现,症状基本相似。无人与人之间的直接传染。实验室检验从酒楼采集的“西安肘花”因上笼高温蒸过,细菌指标合格。供货方的“西安肘花”的