

## 2.2 讨论

从微生物指标的监测结果看,试样细菌总数检出范围在 20~52 000 CFU 之间,其中有 94. % 的结果在 15 000 CFU 以下,且目前企业的卫生条件较以往有了很大的改善,完全有能力达到更高的标准,因此我国现行标准规定 30 000 CFU 与之相比显得较宽,与制定标准的原则不相符合,建议该指标定为 15 000 CFU。

大肠菌群、水分检测结果与现行标准无多大出入,可依照执行。

霉菌试样中霉菌的检出率接近 90 %,究其原因主要是由于现在的肉松加工工艺与传统工艺有所不同,即以采购外地的半成品肉松经调味、炒松取代传统的采用猪后腿肉直接烧煮炒制的方法来加工肉松,半成品肉松在贮存运输的过程中由于各种原因极易受到霉菌的污染,而其所含水分(一般为 20 % 左右)又为霉菌的生长繁殖提供了良好的环境条件(霉菌的最佳生长水分为 17 %~18 %)。<sup>[1]</sup>由半成品肉松加工而成的成品肉松不经过高温烧煮,只是经调味、炒松后包装,故在成品肉松中常能检出霉菌。因此有必要将霉菌列入待修订的标准中。从表 3 中可以看出,试样的霉菌指标 200 CFU 的占 81.90 %,参照 GB 7099—1998《糕点、面包卫生标准》中冷加工的霉菌指标 150,建议修订肉松标准时增加霉菌项目,指标定为 200。

从肉松的掺假掺杂来看,掺假掺杂是影响当前肉松营养卫生的突出问题,主要方式是掺入植物蛋白如豌豆粉、黄豆粉、淀粉等廉价物质,以达到增重牟利的目的。事实上每类食品均由一定的原辅料经特定的加工工艺而成,食品营养与卫生密不可分,擅自掺入其它物质(即使是食品级)有可能影响它的营养与卫生。食品本身的营养与质量指标应是食品卫

生标准的一部分,《食品卫生法》第九条第七项也明确规定掺假掺杂影响食品营养卫生的属禁止生产经营食品,应受到法律的制裁。为甄别肉松的掺假掺杂,为卫生部门的监督处罚提供法律依据,建议参照肉松的商业、行业标准(SB/T 10281—97),增加蛋白质、淀粉 2 个质量指标,指标定为:蛋白质(%) 36;淀粉不得检出。

综上所述,现行的肉松国家卫生标准,部分指标过于宽松,且缺少一些必要的指标,已不适应现阶段的监督管理工作,难以起到指导、调整、控制产品卫生质量的作用。另外,依据制定标准的原则<sup>[2]</sup>和国外一个标准一般经 2~3 年即应重新修订的做法,建议修订现行的肉松国家卫生标准。

随着社会化大生产的发展,食品企业的分工将越来越细,建立相应的原料、半成品加工基地,形成规模生产将是它的发展趋势,肉松也是如此(我市肉松已大部分采用半成品肉松制作,而半成品肉松由其它地区的食品生产企业加工出厂)。为确保产品的质量,建议制定半成品肉松的卫生标准或纳入成品卫生标准中。由于其不是直接入口食品,可参照肉松标准作一定幅度的放宽。

对于福建式肉松,虽然我市部分企业也生产,但总体量较小,监测样品数较少,对其卫生指标有待进行大样本监测后再作评价和修订。

## 参考文献:

- [1] 陈炳卿,主编.营养与食品卫生学[M].第3版.北京:人民卫生出版社,1996,123.
- [2] 陈瑶君.我国食品卫生标准化工作 50 年(J).中国食品卫生杂志,1999,11(6):17—19.

[收稿日期:2001-04-23]

中图分类号:R15;TS207.2 文献标识码:C 文章编号:1004-8456(2002)01-0026-02

## 试论责令改正通知书的应用与制作

罗金沪<sup>1</sup> 郑智中<sup>2</sup>

(1. 三明市卫生防疫站,福建 三明 365000;2. 三明市卫生局,福建 三明 365000)

责令改正通知书是一种新的卫生法律文书,1998年7月卫生部颁布的《卫生行政执法文书规范》(以下简称《规范》)对它的含义、制作目的、要求作了规定。《卫生行政法律文书适用与制作》一书也对责令改正通知书制作的有关问题作了详细的介

绍。但在实际卫生监督工作中,由于对责令改正的法律意义及责令改正与行政处罚的关系认识不一致,影响了责令改正通知书的正确使用。本文就责令改正通知书的应用与制作谈几点认识。

## 1 责令改正不是一种行政处罚

只有正确认识、理解责令改正的法律意义,才能合理规范地应用责令改正通知书。关于责令改正是否属于行政处罚有不同的观点。根据行政处罚指向行政相对人权利的内容和性质的不同,将行政处罚划分为申诫罚、财产罚、行为罚和人身罚4大类。《食品卫生法释义》第四十九条解释,责令改正是10种主要行政处罚之一,因此,有人认为它属于申诫罚,<sup>[1]</sup>有人认为它属于行为罚。<sup>[2]</sup>但也有学者认为它不是一种行政处罚,<sup>[2]</sup>而笔者赞同后一观点。主要理由如下:第一,《行政处罚法》作为规范行政处罚的设定和实施的一部法律,在有关条款中多次出现“责令改正”一词,而在第八条并没有直接把“责令改正”作为行政处罚的种类加以设定,责令改正不属于第八条(七)项规定的“法律、行政法规规定的其他行政处罚”;第二,不能因《食品卫生法释义》的规定,就认为责令改正是一种行政处罚,就如“取缔”一样,《食品卫生法释义》第四十九也规定了它是一种行政处罚,但在1999年10月25日卫生部法监司“关于收缴、查封食品用工具等问题请示”的复函中解释:“根据《行政处罚法》规定,取缔不属于行政处罚,是一种行政强制措施”,相对而言,责令改正的层次应低于取缔,可以参照认为它不是一种行政处罚;第三,改正违法行为是当事人应当履行的一种义务,是强制性的,其实质并未对当事人的精神或行为发生惩罚作用。因此,笔者认为责令改正不是一种行政处罚,这样理解更符合责令改正通知书的含义。

## 2 责令改正通知书的适用范围

按《规范》第二十九条规定的责令改正通知书的定义,责令改正通知书仅适用于案情轻微,依法不需行政处罚的违法案件。对于需要给予行政处罚的行为,不能使用责令改正通知书;对于当事人具有从轻或者减轻行政处罚情形的,其违法行为也不能使用责令改正通知书,应依法从轻或减轻处罚。正确把握责令改正通知书的适用范围,才能保证制作的文书合法有效,才能提高卫生行政执法效率。

## 3 制作责令改正通知书要有法律依据

《规范》第二十九条规定要求,通知书要写明责令改正的法律依据。如果卫生法律、法规中,有明文规定要责令改正违法行为的,要引用卫生法律、法规的条款。如果没有明文规定的,有作者认为要引用《行政处罚法》第二十三条。<sup>[3]</sup>但《行政处罚法》能否直接作为制作责令改正通知书的法律依据,还值得探讨。

## 3.1 《行政处罚法》不能作为制作责令改正通知书的依据

《行政处罚法》第二十三条规定:“行政机关实施行政处罚时,应当责令当事人改正或限期改正违法行为”,其改正违法行为的目的就是表明行政处罚不能使违法行为合法化;而责令改正通知书中责令改正的目的是为教育违法当事人,制止轻微违法行为的继续和防止重大违法行为的发生,避免受到行政处罚,它们两者的目的不同。在目前全国统一规范使用的填写式卫生行政处罚决定书(包括当场处罚决定书)中已明确阐述了该条规定的要求,如果再依据这条规定,制作责令改正通知书,就正如有些同志认为的那样,在作出行政处罚的同时,应作一份责令改正通知书,显然这是多此一举,也与责令改正通知书的含义和制作目的相矛盾。因此,该条规定不能作为制作责令改正通知书的法律依据。

卫生部规范使用的责令改正通知书,是符合《行政处罚法》精神的,但在《行政处罚法》中,制作责令改正通知书依据的具体法律条款并不明确。除非将《行政处罚法》第二十七条第二款修改为“违法行为轻微,没有造成危害后果的,不予行政处罚,应责令改正违法行为”。因此,制作责令改正通知书,不能依据《行政处罚法》的规定。

## 3.2 依据卫生法律、法规制作责令改正通知书

在卫生法律、法规中,依据情节轻重对违法行为的法律责任都作了规定。对违法行为轻微,可以不给予行政处罚的行为都作了责令改正的规定。在《食品卫生法》第四十一条、第四十六条、第四十七条、《传染病防治法》第三十五条、《化妆品卫生监督条例》第二十八条、《学校卫生工作条例》第三十二条、第三十三条、第三十四条均有关于责令改正违法行为的规定。卫生监督机构应依据这些法律、法规的规定,对相应的轻微违法行为依法制作责令改正通知书,责令改正或限期改正违法行为。

## 4 制作要求

责令改正通知书是两联填写式的法律文书,包括存根和正本两部分。制作时,应详细填写,不能有空项。通知书应写明当事人的违法事实、具体的改正意见、改正期限和法律依据。通知书文号与通知书存根文号应一致。针对不同的违法行为,责令改正的内容有不同的表述形式,对于需要经过听证程序作出的“责令停止生产经营”、“责令停产”等等不能作为责令改正的表达内容。通知书正本应当场交给当事人,并要求当事人在送达回执上签字。如果该文书能在存根联增加当事人签收项目,实际操作

时就会更加简便些。

综上所述,责令改正不是一种行政处罚,卫生部可以在有关解释中加以明确,以便统一认识。责令改正通知书是一种比较常用的卫生法律文书,具有法律赋予的强制性,必须按要求正确使用,掌握它的使用范围和制作目的,才能充分发挥它的法律效力。没有法律依据的或者已实施行政处罚的,不能制作责令改正通知书。在日常卫生监督执法中,坚持处罚与教育相结合是行政处罚的4大原则之一,当发现当事人存在违法行为时,应制作现场检查笔录,对违法行为轻微,没有造成危害后果,不需给予行政处罚,但又不能放任其违法行为继续的,应依据卫生法律、法规的规定,当场制作责令改正通知书,责令其

改正或限期改正违法行为。改正期限到后,对拒不改正违法行为的当事人要给予行政处罚。因此,责令改正通知书最终可以成为对当事人依法进行行政处罚的重要凭证之一。

#### 参考文献:

- [1] 曲文轩,于春明,吴军,等.论食品卫生行政处罚[J].中国食品卫生杂志,1997,9(5):8.
- [2] 周杰.关于“责令改正”的法律思考[J].中国卫生法制,1999,7(6):42.
- [3] 黄飞,谭永先,主编.卫生行政法律文书适用与制作[M].广州:花城出版社,1999,6.

[收稿日期:2001-02-23]

中图分类号:R15;D920.4 文献标识码:C 文章编号:1004-8456(2002)01-0027-03

## 食品索证管理过程中存在问题及对策

金益明

(无锡市卫生防疫站,江苏 无锡 214002)

随着社会主义市场经济的发展,商品大流通,专业市场、大型超市空前活跃,食品索证已提到越来越重要的位置。由于索证不到位,导致假猪油、假酒、有毒瓜子、大米流向市场,造成食物中毒屡见不鲜,强化索证卫生监督管理迫在眉睫。本文就3年来食品索证卫生监督管理过程中存在问题及对策进行探讨,以供同行参考。

### 1 存在问题

(1)《中华人民共和国食品卫生法》第二十五条规定:“食品生产经营人员采购食品及其原料,应当按照国家有关规定索取检验合格证或化验单,销售者应当保证提供。需要索证的范围和种类由省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门规定。”而需要索证的范围和内容因各地规定不同,造成管理尺度不一,导致劣质产品流向卫生监督管理相对薄弱处,给食品索证监督造成困难。

(2)我省根据《中华人民共和国食品卫生法》第二十五条规定:“需要索证的范围和种类由省、自治区、直辖市人民政府卫生部门规定”制定了《江苏省食品索证管理办法》,其中第八条明确规定“食品销售者销售食品时,应当持有与所售食品相同批次的检验合格证或者化验单,凡无检验合格证或者化验单以及证、单与所售食品不符的,一律不得销售”。

第十条进一步规定:“食品检验合格证和化验单必须载明所检食品品名、规格、生产日期、批次、检验项目和检验结果等内容”,而根据3年来食品索证卫生监督管理过程的市场调查,我市食品销售时能做到每批次的食品销售时提供同批次的检验合格证或化验单销售者不足35%,这给食品索证卫生监督带来一个相当大的难题。见表1。

表1 1998~2000年无锡市各类食品索证率统计表 %

食品种类	1998年	1999年	2000年
保健食品	15.21	25.22	35.31
肉及肉制品	10.32	22.01	30.31
粮食、植物油	8.45	15.08	23.04
乳制品	18.34	32.01	38.44
蒸馏酒、配制酒	19.31	28.56	41.07
发酵酒	15.22	29.68	40.83
冷饮、饮料	9.45	18.97	22.43
酱腌菜、豆制品	10.83	22.34	32.45
调味品	15.37	23.85	37.23
罐头	8.52	19.45	27.38
糖果	23.14	28.73	33.25
蜜饯	8.79	14.98	37.25
糕点、其他	10.38	19.46	26.78

食品检验需要一定的时间,对于散装食品或鲜