

行政处罚。如《行政处罚法》规定“违法行为在 2 年内未被发现的,不再给予行政处罚”^[12]。

本案中,主观要件就显得尤为重要,该超市应否受到卫生行政处罚取决于其主观上的心理状态,要对该超市是否存在主观故意或过失进行判断,是否可以简单采用“过错推定原则”来推定其违法责任的存在。作者认为,依据《中华人民共和国食品卫生法》和《江苏省食品索证管理办法》有关要求,食品经营者在食品经营过程中必须履行两项义务:一是对销售的食物进行力所能及的检查和管理的义务,对不合格食品及时发现和处理,不得向消费者销售不合格食品,经销商必须用可能的方法注意食品质量,如食品标签是否完整、食品包装是否完好、是否有生产日期、保质期、有无明显可识别的霉变、异味等。二是在食品采购时索取对方卫生许可证复印件和有关检验合格证明,履行这一义务的目的在于把好食品从生产向市场流通这一环节,防止无证生产的食品 and 不合格食品流向市场。结合本案,该超市认真履行了法定义务,对于包装完好、在保质期内的真空包装橙汁,经营者没有能力判断其内容物的卫生质量,也无能力对其进行实验室检验,且其在食品采购时严格按食品索证的有关要求进行了索证,资料齐全。应该说,该超市已履行了其应尽的义务,尽管它在客观上造成了后果,但其在主观上没有故意或过

失而造成这样的后果,没有违反行政法规定义务的行为,即缺乏主观要件的构成。四大要件不完整,行政违法责任就不能成立。如果该超市没有按法定要求进行食品的索证,或者在明知已有人食用该橙汁发生食物中毒后仍继续销售,或者有食品超过保质期等情况,就可以采用“过错推定原则”认定其有主观上的故意或过失,从而构成行政违法责任。本案中的超市尽管在客观上造成了食物中毒的后果,但其自身能证明在采购和销售这批橙汁过程中履行了法定义务,主观上无过错,因此根据法律责任承担理论及行政处罚适用条件,不应对该超市予以卫生行政处罚,而应当对该批橙汁的生产厂家予以卫生行政处罚。该超市应按有关法律规定承担相应民事责任。由于生产该批橙汁的食品厂不在本地,对该食品厂的立案查处工作不属于我市卫生行政机关管辖范围,依据《卫生行政处罚程序》第 9 条之规定,已及时将此案向当地卫生行政机关进行了书面移送。

参考文献:

- [1] 杨小君. 行政处罚研究[M]. 北京:法律出版社,2001, 152—177.
- [2] 卫生部,国家中医药管理局组编. 卫生执法人员必读[M]. 北京:法律出版社,2002,19,68.

[收稿日期:2004-09-20]

中图分类号:R15;D920.5 文献标识码:C 文章编号:1004-8456(2005)01-0044-03

监督管理

一起酒店健康伤害案件的法律探讨

王淑萍 张卫兵

(南通市卫生监督所,江苏 南通 226001)

关键词:食品;食物中毒;餐馆

2002 年 11 月 9 日,一举报人向南通市卫生监督所举报,反映其 8 日晚在该市市区某酒店参加婚宴,9 日晨赴宴者中数人出现眼部不适、流泪、畏光等症状。接报后该市卫生监督所立即启动突发事件卫生监督处置预案,对病者进行个案调查,对事发酒店实施全面监督检查。现场检查发现该酒店举办婚宴大厅内装有紫外线空气消毒灯 3 盏,在大厅北墙角安

装有立式空调器 1 台。经酒店服务员及赴宴者回忆,8 日晚婚宴过程中大厅内的 3 盏紫外灯一直处于开启状态,使部分直接面向光源就座的进餐者遭受了超量的紫外线辐射,导致发生群体性电光性眼炎。调查中还发现,该店 3 名食品从业人员未取得健康证明上岗从业。监督员当即将现场调查情况反馈到接诊发病者的医疗机构,为临床诊疗争取了主动,所有病者经医治后均很快恢复了健康,至此,案件调查终结。

作者简介:王淑萍 女 主管护师

1 当事人陈述申辩

南通市卫生局认定酒店的行为违反了《中华人民共和国食品卫生法》第26条第1款(即食品从业者必须进行健康检查取得健康证明后方可参加工作)、国家卫生部《公共场所卫生管理条例实施细则》(以下简称《细则》)第8条(即公共场所经营单位和个人需防止危害健康事故的发生)的规定,按照法定程序,向酒店送达对其作出罚款2000元的行政处罚告知书。店方陈述:(1)8日晚婚宴造成的健康伤害并非出自酒店的故意,婚宴大厅内的紫外灯开关有明显区别于普通照明灯的特别标记,酒店对紫外灯开启有严格规定,店内服务员均从业多日,熟悉紫外灯使用常识,不会犯此类低级错误,当晚紫外灯的开启行为极可能系由不谙店情的婚宴就餐者所为。且事发后店方主动配合调查,积极采取补救措施,向病者赔付了医疗等相关费用,所有患者均很快恢复了健康,没有造成不良后果。(2)《细则》中规定的执法主体是卫生防疫站,应由卫生防疫站对其进行处罚告知。(3)酒店开业多日,经营范围为中餐制售,也取得了食品卫生许可证,店内并无任何公共娱乐设施,卫生部门也未对其提出申领公共场所卫生许可证的要求,类似的饭店酒家卫生行政部门均未发放公共场所卫生许可证,故不属于《公共场所卫生管理条例》和《细则》界定的公共场所范畴,以《细则》对其实施处罚属适用法律不当。基于以上3点,请求免于处罚。

2 争议

本起案件的案情并不复杂,但在两次合议过程中围绕当事人的陈述和执法主体等,监督员之间产生了明显分歧。

2.1 机构改革与执法主体 一种观点认为,《行政诉讼法》第25条规定:行政机关被撤销的,继续行使其职权的行政机关是被告。由此规定触类旁通,《细则》中的执法主体明确为卫生防疫站,机构改革后本地卫生防疫站已经撤销,其对公共场所的监督管理的职能由卫生监督所沿袭承担,故可由卫生监督所作为《细则》的执法主体,对酒店实施处罚。

另一种观点认为,《行政诉讼法》第25条仅仅是就行政诉讼被告的资格作出具体规定,与本案的主体认定不可同日而语。尽管进行了卫生防疫机构改革,但《行政处罚法》中有明确规定:行政机关必须在法定职权范围内实施行政处罚,国务院或者经国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政处罚权。法律法

规规章并未赋予卫生监督所独立的执法处罚职能,省级以上人民政府也未作出给予卫生监督所处罚权的决定。目前各级卫生监督所只是卫生行政部门执法中的内部办事机构,代表卫生行政部门执法,应当视为是卫生行政部门的一种委托行为,其本身不具有独立实施行政处罚的主体资格。所以应由卫生行政部门依照《细则》规定,对肇事酒店作出处罚。

第三种观点认为,《公共场所卫生管理条例》及其《细则》设定卫生防疫站为执法主体,虽然地方卫生防疫机构进行调整,但是并不能想当然的将主体界定为卫生监督所亦或地方卫生行政部门。仅就《细则》的执法主体而言,地方卫生行政部门无权对此进行解释。主体资格的或然必将影响到处罚的最终实施,有鉴于此,对酒店不作处罚。

2.2 法律适用 当事人在陈述中指出,其所经营的酒店不属于公共场所,《细则》对其并不适用。对此,监督员间也有不同的看法。

一种观点认为,《公共场所卫生管理条例》将7类28种公共场所纳入卫生监督管理,其中就包括“饭馆”。《细则》第27条则对饭馆作了进一步解释:《公共场所卫生管理条例》第2条中的“饭馆”的监督范围和内容系指安装空调设施的就餐场所的环境卫生状况。在本案的调查阶段,细心的监督员已经在现场检查笔录上对婚宴大厅内紫外灯和空调器的安装位置予以详述,所以,《细则》可完全适用于酒店。

另一种观点也承认《细则》适用于酒店,可以依据《细则》对酒店实施处罚,但逆向思维,既然平时未将此类酒店作为公共场所实施管理,发放相应的卫生许可证,处罚时却又将其纳入公共场所管理范畴,似有行政不作为之嫌。

基于以上不同的认识,有监督员提出折中的处理建议。即撇开《细则》和健康伤害事实不谈,针对3名从业者无健康证明的法律事实,以食品卫生法作为处罚依据,仍对酒店处以2000元罚款,如此既达到相同的处罚额度,又有效规避了《细则》中的不确定因素。但反对者坚持认为,这种做法无异于舍本求末,是在为了处罚而处罚,失去了实施处罚的本意。

3 结果

考虑到本案涉及公共场所卫生和食品卫生两个不同领域,对是否适用《细则》又存在不同的理解,经请示地方政府法制办,并就本案执法主体和法律适用等问题与地方法院行政庭同志形成共识后,由南通市卫生局依据《中华人民共和国食品卫生法》第47条、卫生部《细则》第23条第8款第1项的规定,

对酒店作出罚款人民币 2 000 元的处罚决定。店方自行履行了处罚决定,至此结案。

一个并不复杂的案件,引发不同层面的纷争,法律本身没有正确定位是重要原因。尽管本案没有申

请行政复议和诉讼,但对本案执法主体和法律适用的不同理解仍值得思量,相信新《公共场所卫生管理条例》将解决这些存在问题。

[收稿日期:2004-06-30]

中图分类号:R15;D920.5 文献标识码:C 文章编号:1004-8456(2005)01-0046-03

监督管理

再生塑料用于食品包装的注意要点:化学方面

张俭波编审 顾履珍审校

(中国疾控中心营养与食品安全所,北京 100021)

关键词:食品包装;塑料;化学;美国食品和药物管理局

美国 FDA 一直以来积极鼓励对塑料包装材料进行再利用,生产新的食品包装容器,但是将再生塑料应用到食品包装仍然涉及许多健康和安全问题。为此,FDA 最近发表了一份题为“再生塑料应用于食品包装时的注意要点:化学方面”的非正式文件,以代替 1992 年的类似文件,现摘要译介如下。

1 目的

由于用于再生的塑料中的化学污染物可能残留在再生后的材料中并向它直接接触的食品中迁移,为了保证与食品直接接触的再生塑料的安全利用,制定这个文件。文件指出利用再生塑料的生产商在评价其生产直接接触食品的材料时应该关注的化学方面的内容。该文件不涉及也很重要的微生物污染问题和材料结构问题。

2 再生(recycling)过程

有 3 种不同的方法可以对消费者使用后的塑料包装材料进行再生。(1)直接再利用;(2)经过物理再加工(例如碾碎和融化)进行再塑型;(3)经过化学处理后使其成分分离,再加工后利用。美国环保署现在已经广泛采用了一个新命名方式,将物理再加工过程命名为二级再生(2⁹),将化学加工过程命名为三级再生(3⁹),将未经消费者使用的工业边角料回收制成新的包装材料称为初级再生(1⁹),初级再生在工业生产中是很常见的。

3 再利用(reuse)

与再生不同,再利用是将包装材料回收经清洗

消毒后以原来的形态再次利用,也可称之为 0 级再生。

玻璃瓶被再利用有很长历史了。购买牛奶、瓶装水、啤酒和软饮料后,将包装用的瓶子返回、清洗、消毒,并再次添装。塑料瓶的再利用有一些特别之处,塑料瓶比玻璃瓶容易吸附污染物,当再次添装时,污染物容易释放到食品中。因此所采取的清洗、消毒或杀菌措施必须能够有效地将污染物降低到可接受的水平,在对塑料瓶进行清洁处理后,污染物水平必须足够低,以保证再次添装的食品不会受到污染。清洁操作必须对瓶子的完整性没有不利影响,每次清洗和再利用后能够保持瓶子结构的完整性和应有的功能。塑料瓶的再利用应该考虑以下内容:一个瓶子能够循环使用次数的限制,使用这些物品的期限,对瓶子的总体污染水平和瓶子损坏程度的视觉检查系统等。实际上,很难限制循环使用的次数,因为这需要有方法对瓶子再利用的次数进行监测。

通过多种方法可以将与塑料瓶再利用有关的危险降到最低。其中最重要的是教育消费者不要在有再利用价值的容器中存贮家用化学物质,例如杀虫剂和汽油。其次,在瓶子上贴上标签,例如“食品专用”,也是教育内容的一部分。作为一种使用策略,要求使用者在使用瓶子时交一定的押金,如果消费者污染了瓶子就要为此付出代价。使用一些设备来识别化学污染物,例如碳氢化合物探测器或色彩扫描仪等。对于有再利用价值的容器,可以由消费者直接送回商店或由出售者上门回收,由此可以增加一个控制来源的方法。