

监督管理

一起食物中毒案件的行政控制与处罚分析

徐艳钢¹, 符艳¹, 李敬山¹, 高洁荣³, 刘跃红²

(1. 南昌市食品化妆品监督所, 江西 南昌 330038; 2. 南昌市食品化妆品监督所直属分所, 江西 南昌 330038; 3. 南昌市西湖区食品化妆品监督所, 江西 南昌 330003)

摘要: 本文对一起由于加工销售不洁食物而引起食物中毒案件的行政控制和行政处罚进行了分析, 阐述了食品药品监督管理局处理食物中毒事件的一般办案程序, 同时依据《食品安全法》对食物中毒案件的行政控制和行政处罚, 提出了看法和建议。

关键词: 食物中毒; 行政控制; 行政处罚; 食品安全法

中图分类号: R155; R15 文献标志码: A 文章编号: 1004-8456(2014)06-0588-04

DOI: 10.13590/j.cjfh.2014.06.018

The case control and punishment analysis of a food poisoning

XU Yan-gang, FU Yan, LI Jing-shan, GAO Jie-rong, LIU Yue-hong

(Nanchang Food and Cosmetic Supervision Institution, Nanchang Jiangxi 330038, China)

Abstract: This paper analyzes the administrative control and penalty of a food poisoning case, which was caused by contaminated food. The general administrative procedure of food safety events is summarized. Suggestions are proposed about the *Food Safety law* of China using in food service industry.

Key words: Food poisoning; administrative control; administrative penalty; *Food Safety law*

1 案例回顾

1.1 事发过程

2013年8月26日至28日,某高校卫生所和南昌大学第一附属医院门诊分别收治了多名腹泻、呕吐、发热患者,患者主诉发病前48h内食用了南昌市某中央厨房(以下简称“该中央厨房”)统一配送的食品。主要临床表现为腹泻(水样便)、呕吐、发热,最后确诊共计67人,无重症病例,经门诊对症治疗病人全部康复。

1.2 卫生学调查及主要违法事实

接报后,监管人员对该中央厨房8月20日至28日期间的整个加工经营过程、原料溯源、储存运输、留样食品检验、从业人员健康状况等多环节进行了全面调查,结果发现,该中央厨房在未经许可场所内擅自加工、卤蛋,而该加工场所内外环境较差、加工场所未封闭、设施设备简陋、加工过程不规范、无包装储存场所与条件;在岗的23名生产经营人员均无健康证明;该配送中心在2013年8月27日得知其门店销售的食品引起多名消费者

腹泻、发热及消费者投诉后,未及时向所在地卫生行政部门和食品药品监督管理局报告,不但未对成品冷库存放的可疑食品进行封存控制,而且进行了销毁处理。

1.3 流行病学调查

南昌市疾病预防控制中心对35例病例进行了个案流行病学调查,病例定义为发病24h内腹泻次数 ≥ 3 次/d,黄色水样便,发病前3d均食用过该中央厨房统一加工配送的食品。首例发病时间为8月25日12时,末例病例发病时间为8月28日24时。平均潜伏期在12h左右;年龄最小18岁,最大23岁;女性:男性比为1:1.3;病例散在分布于各院系,宿舍分布无聚集性。患者均有在该中央厨房门店共同进餐史,所食用过菜品经病例对照分析差异无统计学意义。

1.4 实验室检测情况

本次事件共采集了首次报告门店中库存样品14份,该中央厨房留样样品20份、库存样品、加工原料中肉类、水产品57份、召回菜品中卤蛋样品20份、从业人员肛拭子3份、病人排泄物18份进行检测。其中2名从业人员肛拭子、4名病人排泄物中检出沙门菌阳性,经江西省疾病预防控制中心对其进行血清型鉴定为同一血清型。8月25日的卤蛋样品中检出

收稿日期:2014-10-13

作者简介:徐艳钢 男 主任医师 研究方向为食品安全监管

E-mail:xygs@sina.com

沙门菌,其他样品中均未检出可疑致病菌。

1.5 结论

依据 GB 14938—94《中华人民共和国食物中毒诊断标准及技术处理总则》^[1] 中 WS/T 13—1996《沙门氏菌食物中毒诊断标准及处理原则》^[2],本次事件可定义为一起食入沙门菌污染的食物引起的食物中毒事件。中毒食物为自制卤蛋。

2 控制与处罚

2.1 行政控制

8月28日接报初步调查后,根据病人的临床表现、潜伏期、共同食源等,初步判断是一起由食用不洁食物而引起的食源性疾​​病,虽然还未得出最后的调查结论,但为了控制事态进一步发展和防止证据丢失,8月29日起南昌市食品药品监督管理局对该中央厨房和正在营业的所有76家门店的库存食品、原料、工具用具、设施设备等采取了查封(扣押)行政控制决定和证据先行登记保存措施,并责令追回已配送到各门店的可疑食品。以上行政控制措施的落实,有效地控制了事态的进一步发展,从29日起无新病例报告,无相关投诉举报信息。在确定了中毒食品和查明中毒原因后,经过对该中央厨房和所有门店现场监督整改,全面达到要求后,9月12日对中毒食品全部进行了无害化销毁处理,对其他封存控制的食品、原料、工具用具、设施设备解除了行政控制(查封<扣押>物品处理决定书)。此后连续一周,监管部门对该中央厨房加工经营过程、加工食品抽样检验全部达到国家食品安全标准要求。

2.2 行政处罚

该中央厨房未经许可生产卤蛋的行为,违反了《食品安全法》^[3]第二十九条及《餐饮服务食品安全监督管理办法》^[4]第八条的规定,根据《食品安全法》第八十四条及《餐饮服务食品安全监督管理办法》第三十七条规定,没收违法生产的卤蛋8328枚,没收用于违法生产经营的工具、设备、原材料等,并处货值金额八倍的罚款,计37.6万元。

食品生产经营人员未取得健康证明参与食品生产经营且拒不改正的行为(事发前监管部门已2次下达整改意见书),违反了《食品安全法》第三十四条的规定,根据《食品安全法》第八十七条及《餐饮服务食品安全监督管理办法》第四十条的规定,处1万元罚款。

事发后该中央厨房未及时向所在地卫生行政部门和食品药品监督管理部门报告,并擅自毁灭证据的行为,违反了《食品安全法》第七十一条的规

定,根据《食品安全法》第八十八条的规定,处2万元罚款。

3 分析建议

3.1 行政控制

对食物中毒的处理可分为技术处理和行政处理。前者如救治中毒病人,对中毒场所的清洁、消毒;后者如行政控制措施和行政处罚。行政控制措施(即时控制)是监管部门在监督过程中,为了控制可能或者已经存在的危害或危险,保全可能丢失的证据,凭借行政强制力中止相对人的行为,扣留或封存产品、工具、用具及查封场所,避免危害或发展而依法采取的一种行政强制措施。但在具体实施过程时应注意几方面问题。

3.1.1 采取的必要性

实施行政控制措施一般直接涉及被控制者财产权,影响重大,必须严格以国家法律、法规为依据,凡法律、法规没有规定须采取行政控制手段的,或事实上没有必要采取行政即时控制的,不应实施控制措施。《食品安全法》第七十一条第二款、第三款规定,在接到食品安全事故报告后,食品药品监督管理部门应采取“封存可能导致食品安全事故的食品及其原料,并立即进行检验;对确认属于被污染的食品及其原料,责令食品生产经营者予以召回、停止经营并销毁”;“封存被污染的食品用工具及用具,并责令进行清洗消毒”。因此,本案实施行政控制有充分的法律依据^[5]。

3.1.2 程序的合法性

根据《中华人民共和国行政强制法》第十六条规定“行政强制措施由法律、法规规定的行政机关在法定职权范围内实施,行政强制措施不得委托^[6]。对餐饮服务环节的食品安全监管,大部分省市都是由各级食品药品监督管理局委托下属二级机构的事业单位(监督所、执法队等)执行,而所有的委托执法权限中,根据以上规定,唯行政强制措施不能委托,因此各级委托执法机构,在调查处置食品安全突发事件时,是无权下达行政控制决定的,必须是先向行政机关负责人报告并批准,由两名以上行政机关执法人员实施,当场告知当事人采取行政控制措施的理由、依据以及当事人的权利和救济途径。在遇到情况紧急,需要当场实施行政控制措施的,行政执法人员应当在24h内向行政机关负责人报告,并补办批准手续。

3.1.3 控制的准确性

准确及时地控制可疑食品及原料可以有效防止食物中毒的发展,由于食品保质期很短,而盲目

过度或过量封存,可能造成极大浪费,甚至监管部门还要承担民事赔偿责任,对可疑食品及原料的行政控制是一项技术性和时效性很强的工作。发生食物中毒后,一是事发单位在及时报告、救治病人的同时,应尽最大限度地保护事发现场,便于监管部门查明原因;二是监管部门应及时了解事发经过、病人临床表现、医院诊断与治疗过程、疾病流行病“三间分布”、共同食源等,并利用突发事件快检设备,对中毒原因进行快速定性排查,综合分析后,初步确定可疑中毒食物的范围;三是各类餐饮服务单位、中央厨房、集体食堂、集体用餐配送单位,应严格按照《食品安全法》、《餐饮服务食品安全操作规范》的要求,做好食品留样工作,以便发生事故能及时查明原因;四是一旦查明原因,事件平息,无新发病人后,监管部门对行政控制的食品及原料要及时解封,如在保质期内,无腐败变质,经检验合格后,应允许继续使用(食用),减少不必要的损失;而对于监管部门缺乏科学、盲目行政控制而导致合格食品及原料的经济损失,监管部门应按国家有关法律进行赔偿,对“问题食品(中毒食品)”由于监管部门没有及时控制而使事态失控,监管部门也应当被行政问责。

3.1.4 执法文书的使用

2010年国家食药监管局下达的《餐饮服务食品安全监管执法文书规范》^[6]中,没有专用“行政控制决定书”,突发事件发生后,现场的物品、工具、用具确实需要进行控制时,使用哪种文书进行控制才能符合国家法律和法定程序要求非常重要,本案对事发现场采用了组合文书(多种文书)的方式实施行政控制,达到了比较好的效果。用“证据先行登记保存决定书”对可疑中毒食品及原料进行控制;用“查封(扣押)物品决定书”、“查封(扣押)物品审批表”、“封条”3种文书,对可疑食品及原料进行清点登记就地封存,对可疑中毒食品加工场所、物品临时性停止使用的控制;用“监督意见书”对事发单位提出指导性、建设性、指令性的要求。使用时还应注意以下几方面问题:一是突发事件发生后,在中毒原因不明、违法事实不清的情况下,为了控制事态,不要盲目下达“停业整顿”的行政处罚,这既不符合行政处罚“以事实为依据”的原则,也为企业以后重新开业带来法律问题,而监管部门因其盲目性决定,对企业造成的经济损失要承担法律责任;二是无论何种法律文书,一定要规范使用,符合法定程序要求。“证据先行登记保存决定书”应当写明保存方式、保存期限、保存地点、保存证据的有关内容,以及保存决定书作出的时间、文号及具体处理

决定。“查封(扣押)物品审批表”要明确查封还是扣押,由承办人提出主要案情、查封或者扣押的理由,由部门负责人和单位负责人提出审核意见,对查封或扣押的物品应当写明物品名称、规格、数量、包装状况或储存条件等。“查封(扣押)物品处理决定书”应当写明查封(扣押)决定书的文号、作出决定的日期。“封条”上应当注明查封日期和期限,并加盖公章。但以上文书的制作和决定过程都较为繁琐,建议增加“行政控制决定书”的法定文书,方便实践应用。

3.2 行政处罚

3.2.1 注重过程

现行《食品安全法》与原《食品卫生法》在法律责任的行政处罚上,最大的区别在于前者注重过程违法事实的收集,依据违法事实实施处罚,后者依据的是事态程度、性质的结果进行处罚。如《食品卫生法》是根据食物中毒发生的规模,中毒、死亡人数给予不同的处罚。而现行《食品安全法》要求监管部门对事发单位的整个生产经营过程进行调查,在准确、及时查明中毒原因的同时,对引发生产加工中毒食品的违法事实调查取证。本案通过调查,正是依据该中央厨房生产加工过程中3个主要违法事实(在未经许可场所加工卤蛋、多名从业人员未经体检合格上岗、事发后未及时报告擅自毁灭证据)实施行政处罚,违法事实确凿,适用法律条款准确,符合《食品安全法》的全程监管要求。

3.2.2 形成证据链

证据是正确实施行政处罚的必要条件,是维护当事人合法权益的有力武器。收集证据要注意3方面的问题:一是合法性,是指证据的主体,取得证据的程序、方式以及证据的形式是否符合法律的规定;二是真实客观性,是指证据是否具有能够客观反映案件事实真相的属性,或者说是否具有客观存在性;三是关联性,是指证据与案件事实之间关联程度。本案的3种主要违法事实,证人证言、现场勘验、检查笔录、询问笔录、影像图片、检验报告等形成了事实客观、程序合法、相互关联的有效证据链,特别是中毒食品(卤蛋)与中毒病人排泄物均检出相同血清型的沙门菌,为本案定性起到了决定性作用。

3.2.3 注意生产经营布局的变化

根据《食品安全法》规定,如果食品生产经营者擅自改变许可审查时核定的生产经营布局,可以按照违反《食品安全法实施条例》^[7]第二十一条,依据《食品安全法实施条例》第五十五条和《食品安全法》第八十五条实施处罚。因此,在调查处理食品

安全事故时,要注意携带事发单位许可时核定的布局图进行现场比对,本案调查时没有发现事发单位的以上违法事实,所以没有依据上述条款进行处罚。

3.2.4 不轻易作出停业或吊销许可的处罚

食物中毒事件发生后,在原因不明、违法事实不清的情况下,为控制事态,不可盲目下达“停产停业”或“吊销许可证”的行政处罚,这既不符合行政处罚“以事实为依据”的原则,也为企业以后重新开业带来诸多法律问题,监管部门对其盲目性决定,给企业造成的经济损失承担法律责任。

3.2.5 落实经营主体法律责任

食品生产经营单位是食品安全第一责任人。发生食品安全事故后,如果事发单位没有本案例中违反《食品安全法》第七十一条规定(事发后未按要求进行处置、报告或毁灭证据)和《食品安全法实施条例》第二十一条规定(擅自改变布局等生产经营条件)的情形,在现行《食品安全法》中就很难找到

违法条款和处罚依据,由于法律罚则条款的缺位,可能会出现肇事单位实际并未承担理应由其承担的行政责任的结果。

参考文献

- [1] 中华人民共和国卫生部. GB 14938—94 中华人民共和国食物中毒诊断标准及技术处理总则[S]. 北京:中国标准出版社,1994.
- [2] 中华人民共和国卫生部. WS/T 13—1996 沙门氏菌食物中毒诊断标准及处理原则[S]. 北京:中国标准出版社,1996.
- [3] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国食品安全法[Z]. 2009.
- [4] 国家食品药品监督管理局. 餐饮服务食品安全监督管理办法[Z]. 2010.
- [5] 全国人民代表大会常务委员会. 行政强制法[Z]. 2011.
- [6] 国家食品药品监督管理局. 餐饮服务食品安全监管执法文书规范[Z]. 2010.
- [7] 中华人民共和国国务院. 中华人民共和国食品安全法实施条例[Z]. 2009.

欢迎订阅 2015 年《中国媒介生物学及控制杂志》

《中国媒介生物学及控制杂志》是由中华人民共和国国家卫生和计划生育委员会主管、中国疾病预防控制中心主办的国家级专业期刊。本刊为中国科技核心期刊(国家科技部中国科技论文统计源期刊)、RCCSE 中国核心学术期刊、中国科学引文数据库(CSCD)来源期刊。刊载内容有:媒介生物(鼠类、蚊类、蝇类、蜚蠊、蚤类、蜱类等)的分类学、生物学、生态学等;媒介生物的监测与控制技术,媒介生物的控制药剂与器械;媒介生物传染病的媒介效能、病原检测技术及预防控制技术;卫生杀虫的新技术、新方法、新成果、新产品、新信息等。

栏目设置:述评、专家论坛、论著、综述、生物学及生态学、抗药性监测、调查研究、政策与标准、经验交流、PCO 专栏、创卫达标等。

读者对象:疾病控制、爱国卫生、植保、林保、草原保护、交通部门、灭鼠和卫生杀虫药械生产厂家及科研单位、大专院校、临床医院等各个层次专业人员。热诚欢迎广大专业人员订阅,欢迎投稿。

订阅:本刊为国际标准 A4 开本,刊号:CN 13-1142/R,ISSN 1003-4692。本刊由河北省廊坊邮电局发行,全国各地邮局订购,邮发代号:18-265;每期定价 10 元,全年 60 元。亦可与本刊编辑部联系。

地址:北京市昌平区昌百路 155 号(传染病所)《中国媒介生物学及控制杂志》编辑部

联系电话/传真:010-58900731 邮编:102206。

电子邮箱:bingmei@icdc.cn 网址:http://www.bmsw.net.cn