

2 讨论及建议

2.1 硬件设施不完备 硬件设施不完备是村级学校食堂存在的供学生直接食用的集体餐二次污染、不同食品原料半成品交叉污染等安全隐患的最主要原因,也是存在于村级学校食堂不符合卫生要求的主要问题,是整改的重点。硬件设施未按要求整改前其安全隐患永远存在,并且不能依靠加强内部管理去消除该隐患。因此,按要求进行硬件设施改造是消除村级学校当前存在的学生集体用餐安全隐患最主要的办法。在这个问题上,各级政府应有充分的认识。在目前我国的大部分农村,改善学校的硬件设施单纯依靠学校是不够的,应有政府投资,使学校食堂的硬件设施基本上符合要求,否则,就有可能永远处于被动的应付状态。

2.2 食堂内部管理混乱 食堂内部管理混乱亦是村级学校的普遍现象。部分村级学校负责人对学生集体用餐安全的重要性认识不足,学校未建立、健全食堂内部管理制度,对食堂的经常性检查流于形式。因此,各校负责人要切实提高认识,规范食堂内部管理,建立、健全各项食堂管理制度,并将各项制度落

实到实处。

2.3 食堂承包人不符学校管理 部分村级学校食堂社会化承包后食堂承包人不符学校管理,学生集体餐不按卫生要求进行制作。对此情况,学校应在承包合同中确定食堂负责人在食品卫生管理方面的权利与义务,解决因管理脱节带来的安全隐患。

依据《中华人民共和国食品卫生法》、《学生集体用餐卫生监督办法》等相关法律、法规,对无证经营学生集体餐的卫生监督部门应当予以取缔。但这样会影响学生的就餐,使大部分学生到比食堂条件更差的校边店里就餐,学生饮食安全问题更加得不到保障。但如果给其办理了卫生许可证,那卫生监督部门就是违法许可,纵容不卫生的现象发生和存在。因此怎样管好农村学校的食品卫生是食品卫生管理上的难题。一方面食品卫生工作者要探索适合农村学校的管理方法,另一方面需要全社会的关心和帮助,在提高农村学校的物质水平上提高食品卫生质量。

[收稿日期:2004-07-01]

中图分类号:R15;R127 文献标识码:C 文章编号:1004-8456(2005)01-0042-03

监督管理

从一起食品卫生处罚案件谈行政处罚责任构成

张开祥

(扬中市卫生监督所,江苏 扬中 212200)

摘要:为正确实施行政处罚,对一起超市经营外地橙汁引发的食物中毒案件进行了讨论,探讨了卫生行政违法责任和卫生行政处罚责任的构成要件,提出在卫生行政处罚过程中,主观要件是必不可少的要件之一。对食品卫生监督员正确处理类似案件提供参考。

关键词:法学;食品;责任;法律

Discussion about constitution of responsibility for administrative penalty from lawsuit caused by food poisoning

ZHANG Kai-xiang

(Yangzhong Municipal Institute of Health Inspection, Jiangsu Yangzhong 212200, China)

Abstract: In order to practice administrative penalties correctly, a case of food poisoning caused by endemic (nonlocal) orange juice sold by a supermarket was analysed. Constitutive requirements of responsibility for administrative malfeasances and administrative penalties in respect of food safety were discussed. It was concluded that subjective essential is absolutely necessary in practicing administrative penalties in respect of food safety. It's helpful for those who exercise surveillance over food hygiene and deal with cases like this.

基本案情 某消费者早晨在 × ×食品超市购买了 1 箱共 20 瓶 × ×食品厂(外地食品厂)生产的真空包装鲜橙汁。中午父子 2 人食用约 3 h 后相继出现腹痛、腹泻症状,经市人民医院诊断为食物中毒。该消费者家属随即到我所投诉。经受理立案后,我所立即派出卫生监督员前往该超市进行调查,后查明该超市 1 周前从 × ×食品厂购进这批橙汁共 150 箱,已售出 25 箱,外观检查该批橙汁外包装完好,标签齐全,在保质期内。商场还出示了 × ×食品厂的食品卫生许可证复印件和同批橙汁厂方出厂检验合格证。卫生监督员立即对剩下的橙汁进行了封存,责令该超市公告收回已售出的同批橙汁,并随机抽样送扬中市疾病预防控制中心进行检验。经检验发现抽检样品细菌总数和大肠菌群均超过国家卫生标准。案件审查小组在此案的讨论过程中,对是否给予该超市卫生行政处罚形成了 2 种不同意见:一种意见认为该超市的行为明显违反了《中华人民共和国食品卫生法》第 9 条之规定,并造成了食物中毒,因此应当依据《中华人民共和国食品卫生法》第 39 条对超市进行行政处罚;另一种意见认为该超市虽有违法行为并造成了后果,但由于该橙汁属密封产品,且在保质期内,销售人员无法凭肉眼判定其卫生质量,并在采购这批橙汁时按《江苏省食品索证管理办法》的要求向生产厂家索取了相关资料,该超市在经营这批橙汁过程中依法履行了法定义务且主观上也无过错,故不应受到卫生行政处罚。案中真正违法行为人是橙汁生产厂家,因此应当受到行政处罚的是生产厂家而不是超市。

以上案例涉及到行政违法责任的构成,关于这个问题目前通常有 3 种观点:一是所谓“四要素”观点,包括主体要件(具有责任能力的组织和个人),主观要件(必须有主观故意或过失),客观要件(违法行为与危害后果的因果关系)以及客体要件(侵害一定的社会关系)。二是“三要素说”认为行政违法责任的构成包括 3 个方面要素:一是客观方面(违法行为),二是主体方面(有责任能力的个人或组织),三是法律、法规明确规定应受到处罚的行为。还有就是“二要素说”,该学说认为行政违法行为的构成要件,只需要具备主体条件(违法主体由作为行政管理对象的公民、法人或者其他组织构成)和客观条件(在客观方面存在违反行政法律规范的行为)即可,而主观过错条件不是行政违法的构成要件,只是行

政处罚的构成要件^[1]。

作者同意第一种观点,因为只有四要件理论,才能使行政处罚建立在合理公平的基础之上,全面揭示违法责任、处罚责任的本质与特征,才能从一般意义上为行政处罚设立“规矩”或标准。“四要素说”源于刑事犯罪构成理论和民事责任构成理论,套用了犯罪构成理论和民事责任构成理论。下面简要介绍一下“四要素说”观点中的四大要件。客体要件,是指由行政法所保护的并为违法行为所侵害的行政管理秩序。客体要件是决定违法行为社会危害性的首要条件,没有侵害行政管理秩序,就没有违法和承担惩罚责任可言。客体理论揭示出任何一个应当承担处罚责任的行政违法行为的客观危害性。客观要件,是指客观方面有违反行政法律规范的行为以及相应的危害后果。它揭示出违法行为对法律所保护的社会关系的侵害这一基本事实,说明行为人承担处罚责任的客观必然性与要求。主体要件,指具有行政处罚责任能力、实施了违法行为的个人或组织。所谓行政处罚责任能力,是指行为人辨识与控制自己行为的能力。一般而言,自然人行政处罚责任能力与三个因素有关:一是年龄,二是精神状况,三是生理功能。组织也有行政处罚责任能力,与自然人不同的是,组织的责任能力是完全的责任能力,对其违法行为承担全部行政处罚责任。主观要件,是指违法行为人对自己行为会造成危害后果所具有的主观心理状态。这种心理状况有两种形式:故意和过失。关于主观过错(故意或过失)是否是行政处罚责任的构成要件,理论上分歧很大。在行政处罚中,行为人主观上是否有过错,一般都是采取过错推定的归责原则,即个人或组织一旦实施了违反行政法律规定的行为,除非行为人能证明自己主观上无过错,或者说除非有证据证明行为人主观上无过错,否则法律上就应当推定行为人有主观过错,并承担相应的处罚责任。对于一个认定了的行政违法责任是否就应当给行政处罚呢?还应该加上两点:一是法律、法规或者规章明确规定该违法行为是应当予以行政处罚的行为,如果相对人的行为确实违反了法律、法规的规定,但在法律、法规没有规定对此行为应当或者可以予以处罚,行政主体则不能对该违法者适用行政处罚。二是该行政违法行为在法定的追溯时效范围内。就是说相对人的行为虽然违反法律、法规规定,而且法律、法规规定应当给予该行为处罚,但是行政主体发现该违法行为时已经超过了法律规定的追溯时效,则不能再对其适用

作者简介:张开祥 男 主管医师

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