

请教，得到答复为包括生活用水。同时，监督员继续耐心的给开发商北京某房地产开发公司的受委托人做工作，最终，该单位承认是由其向工地承包方提供的生活饮用水，使后续的一系列处罚事宜能够顺利进行。

石景山区 2002~2006 年 公共卫生一般程序行政处罚案件情况比较分析

石景山区卫生局卫生监督所 徐晓光 李津梅 钟锐

[摘要]对石景山区 2002~2006 年公共卫生一般程序行政处罚案件进行了分析。

[关键词]卫生监督 卫生行政处罚 比较 分析

行政处罚是国家实施行政管理的一项基本制度，是行政主体的一项重要执法行为，它对于维护社会秩序、惩处违法行为更是一种不可缺少的行政执法手段。石景山区卫生局卫生监督所自 2002 年 2 月成立以来，在进行卫生行政处罚案件时，依据国家的法律法规，严格遵行卫生行政处罚程序，做到证据确凿、合理合法。为了总结工作中的经验，提高监督执法水平，探索卫生监督工作方法，现对 2002 年至 2006 年我区形成的 415 例公共卫生行政处罚案件情况分析如下：

1、资料来源与方法

资料来源于石景山区 2002~2006 年形成的公共卫生行政处罚案卷，按不同类别、不同年份、不同行业、案件来源、处罚案由及处罚类别进行统计分析。

2、分析结果

2.1、总体情况及案件类别分布

处罚类别	处罚次数（起）	所占比例（%）
罚款	276	66.5
警告+罚款	133	32.0
警告+罚款+没收	2	0.5
吊证+没收+罚款	4	1.0
总计	415	100.0

2002 年至 2006 年 5 年中，各类卫生行政处罚案件共 415 例，基本呈逐年增多趋势。食品卫生行政处罚案件 375 起，占 90.4%，公共场所卫生行政处罚案件 28 起，占 6.7%，生活饮用水卫生行政处罚案件 11 起，占 2.7%，职业病防治卫生行政处罚案件 11 起，占 0.2%。详见下表：

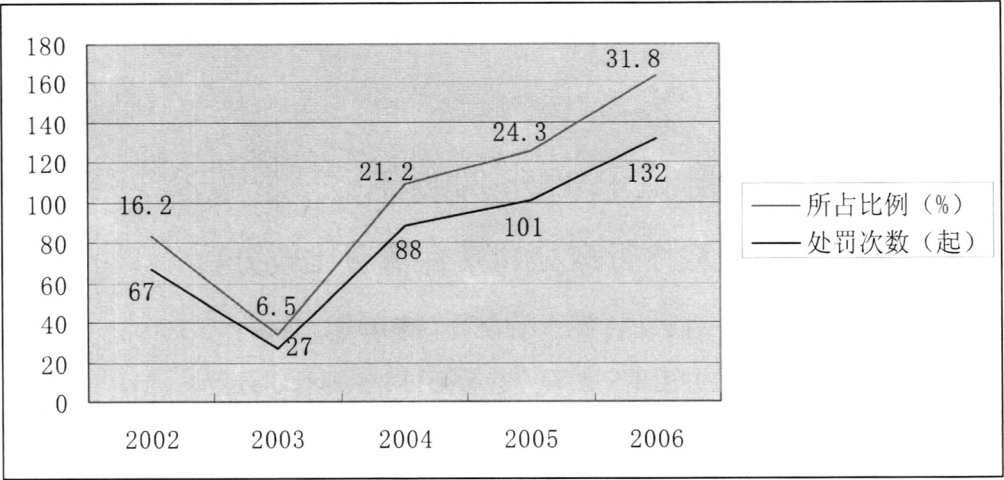
表 1：一般程序处罚情况

案件类别	处罚次数（起）	所占比例（%）
食品卫生	375	90.4
公共场所	28	6.7
生活饮用水	11	2.7
职业病防治	1	.2
总计	415	100.0

2.2、时间分布

处罚按时间分布，从表中可见，处罚案件数逐年递增，从 2002 年至 2006 年，除 2003 年由于“非典”的爆发流行，执法人员做“非典”病人及疑似病人的流行病调查和消毒处理等工作，处罚件数减

少外，其他年度处罚件数是依次增加的。详见下表：表 2

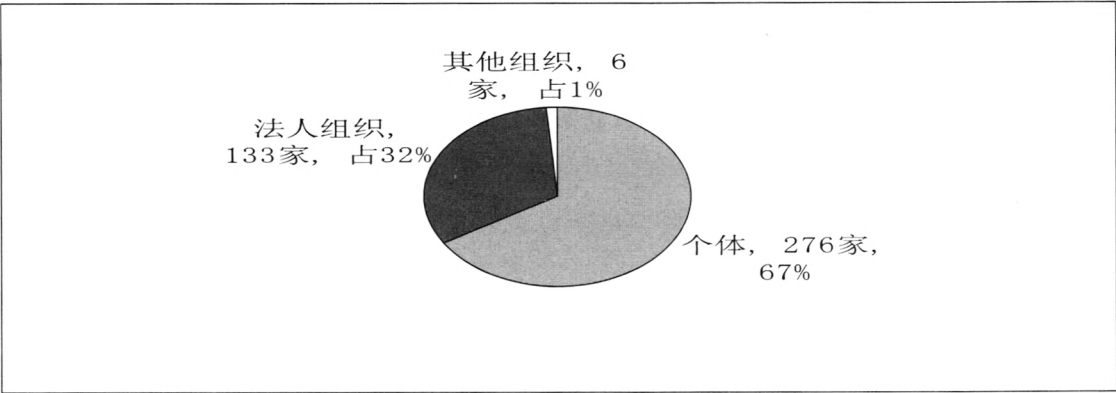


年份	处罚次数（起）	所占比例（%）
2002	67	16.2
2003	27	6.5
2004	88	21.2
2005	101	24.3
2006	132	31.8
总计	415	100.0

2.3、被处罚主体性质分布

从被处罚主体性质来分析，个体（包括个体工商户和公民个人）处罚 276 起，占 66.5%；法人组织 133 起，占 32%；其他组织 6 起，1.4%。说明个体经营者违法经营比例最大。

详见下表：表 3



被处罚主体性质	处罚次数（起）	所占比例（%）
个体	276	66.5
法人组织	133	32.0
其他组织	6	1.4
总计	415	100.0

2.4、案件来源分布

从卫生行政处罚案件来源情况分析，日常检查 321 起，占 77.3%；投诉举报 83 起，占 20%；上级交办 11 起，占 2.7%。说明日常检查中发现的违法问题处罚次数最多。

详见下表：表 4

案件来源	处罚次数（起）	所占比例（%）
日常检查	321	77.3
投诉举报	83	20.0
上级交办	11	2.7
总计	415	100.0

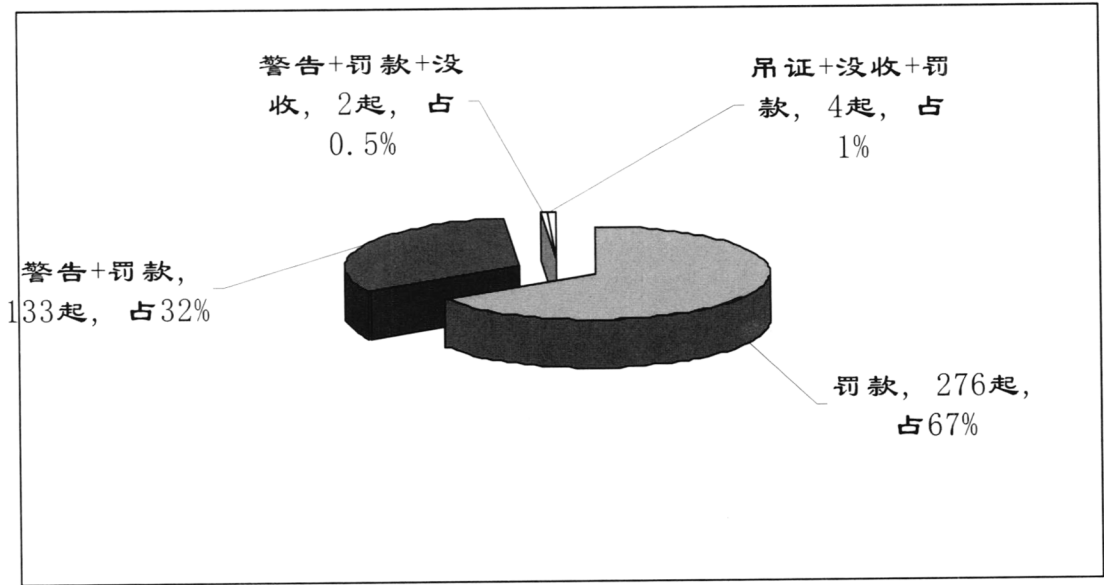
2.5、处罚类别分布

主要处罚种类包括：罚款、警告+罚款、警告+罚款+没收、吊证+没收+罚款。从卫生行政处罚按类别分析发现，实施处罚最多的方式是罚款，占 66.5%，其次是警告+罚款，占 32%，警告+罚款+没收、吊证+没收+罚款比例较小，各占 0.5%和 1%。详见下表：表 5

2.6、案由分布

2.6.1、食品卫生行政处罚违法案由分析结果显示，在违法案由中，无证经营(包括卫生许可证过期不延续)和食品生产经营过程不符合卫生要求两项占的比例最大，分别为 41.9%和 22.4%，其次为违反健康管理规定、食物中毒肇事，分别占 7%、2.7%。此外，其它案由还有生产经营混有异物食品、生产经营腐败变质食品、生产经营超过保质期食品。

2.6.2、公共场所卫生行政处罚违法案由分析结果显示，违反卫生许可证管理最多，占 3.6%，其次是违反健康管理，占 1.9%。



2.6.3、生活饮用水卫生行政处罚违法案由分析结果显示，无证供水，占 1.2%，生活饮用水不符合国家卫生标准，占 0.7%，水污染占 0.5%。

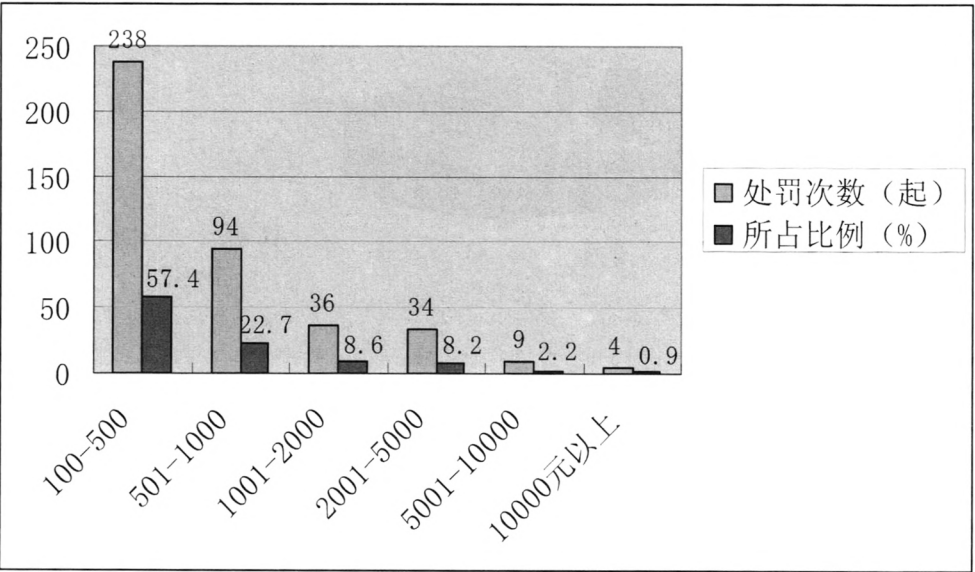
2.6.4、职业卫生行政处罚违法案由分析结果显示，违反职业病防治法案件发生1起，案由是违反职业病报告规定，0.2%。

详见下表：表6

	案由	处罚次数（起）	所占比例（%）
食 品	无证生产经营食品	174	41.9
	违反健康管理规定	29	7.0
	食品生产经营过程不符合卫生要求	93	22.4
	生产经营混有异物食品	5	1.2
	生产经营腐败变质食品	3	.7
	食物中毒肇事	11	2.7
	生产经营超过保质期食品	6	1.4
	其他	56	13.5
公 共 场 所	违反卫生许可证管理	15	3.6
	违反健康管理	9	2.1
	其他	3	.7
生 活 饮 用 水	无证供水	5	1.2
	生活饮用水不符合国家卫生标准	3	.7
	水污染	2	.5
职业 病	违反职业病报告规定	1	.2
总 计		415	100.0

2.7、罚款金额

从罚款金额的幅度分析结果显示，从5年间的415起处罚案例看，罚款数额在100～500元之间的共238宗，占57.4%；罚款数额在501～1000元的共94宗，占22.7%；罚款数额在1001～2000元的共36宗，占8.6%；2001～5000元的共34宗，占8.2%；5001～10000元的共9宗，占2.2%；10000元以上的大额罚款只有4宗，只占0.9%。



金额（元）	处罚次数（起）	所占比例（%）
100-500	238	57.4
501-1000	94	22.7
1001-2000	36	8.6
2001-5000	34	8.2
5001-10000	9	2.2
10000 元以上	4	.9
总计	415	100.0

3、讨论

3.1 由表 1 我们看到，415 起各类卫生行政处罚案件，食品案件数量最多，占 90.4%，公共场所、生活饮用水和职业病卫生共占 9.6%。而且随着年度的递进，食品案件数量呈现增长趋势。这说明食品卫生关系人民群众的身体健康和生命安全，执法机关采取经常性监督检查与集中专项整治相结合的方式，监督和执法力度进一步加大。另一方面，食品法律法规逐渐深入人心，群众的自我保护意识及法律意识逐渐增强。但也提醒我们，要进一步加大对公共场所、生活饮用水和职业病卫生监督 and 宣传力度，把握好处罚的尺度，做到有法必依，执法必严，违法必究。

3.2 处罚按时间分布，从表 2 中可见，除 2003 年由于“非典”的爆发流行，执法人员做“非典”病人及疑似病人的流行病调查和消毒处理等工作，处罚件数减少外，其它年度公共卫生处罚案件数逐年递增。这说明卫生执法部门自成立以来，执法人员素质和执法水平越来越高，执法越来越规范，执法力度也越来越大。

3.3 从 5 年中实施的 415 起公共卫生行政处罚案例看，受处罚企业性质，以个体企业最为常见，约占 66.5%。反映出多数个体经营者人员素质普遍偏低，法律意识淡漠，对相关法律法规认识不足，不了解经营前还需办理各种相关手续；另一方面片面追求利润，忽视食品卫生要求，不愿在卫生设施和经营场所上再投入较多的资金，企业卫生设施差或不完善。所以，个体企业仍然是今后卫生监督的重点对象。

3.4 从卫生行政处罚案件来源情况分析，日常检查 321 起，占 77.3%；投诉举报 83 起，占 20%；上级交办 11 起，占 2.7%。说明日常检查中发现的违法问题处罚次数最多。

3.5 主要处罚种类包括：罚款、警告+罚款、警告+罚款+没收、吊证+没收+罚款。从卫生行政处罚按类别分析发现，实施处罚最多的方式是罚款，占 66.5%，其次是警告+罚款，占 32%，警告+罚款+没收、吊证+没收+罚款比例较小，各占 0.5%和 1%。说明我区在处罚项目的运用上，多数采用多项合并处罚，从严处理，更好地发挥法律法规的作用。只有严厉惩治违法行为，才能树立起卫生监督执法的威信，因此，食品卫生监督人员应熟悉有关的法律法规知识，认真把握好处罚。目前在卫生行政处罚中，罚款依然是主要的处罚手段，而吊销卫生许可证则由于其实施的条件较高，多针对违法事实和情节严重

的行为。因此,在实际处罚工作中较为少见。

3.6 卫生行政处罚违法案由分析结果显示,在违法案由中,食品无证经营(包括卫生许可证过期不延续)和食品生产经营过程不符合卫生要求两项占的比例最大,分别为 41.9%和 22.4%。公共场所违反卫生许可证管理最多,占 3.6%。生活饮用水无证供水,占 1.2%。生活饮用水不符合国家卫生标准,占 0.7%,水污染占 0.5%。职业卫生行政处罚违法案由分析结果显示,违反职业病防治法案件发生 1 起,案由是违反职业病报告规定,0.2%。

在 415 起案件中由于食品未办理卫生许可证进行处罚的比例占到了 41.9%,位居处罚案由第一位。分析原因可能是一部分个体经营者不了解这方面的法律程序,不知道还需要办理相关证照;另外一部分经营者由于餐饮业使用房屋条件不符合卫生要求,业主又不愿意投资改造,无法取得卫生许可证,因此在利益的驱动下存在侥幸心理,认为即使不办理卫生许可证经营也不一定会被发现。食品生产经营过程不符合卫生要求这一案由也占到了相当大的比例,达到了 22.4%。说明食品经营者放松了对食品生产经营过程的管理,个体餐饮业面向的消费群体主要为外来务工人员,经营者抓住他们对卫生要求不高、法律意识淡漠的特点,放松了对食品生产经营过程的管理。而食品从业者中大部分是外来打工人员,这些人员大多数文化水平不高,卫生意识较差,对食品行业的卫生要求了解不足,造成在食品生产经营过程中存在许多问题。

3.7 罚款金额

从罚款金额的幅度分析结果显示,从 5 年间的 415 起处罚案例看,罚款数额在 100~500 元之间的共 238 宗,占 57.4%;罚款数额在 501~1000 元的共 94 宗,占 22.7%;罚款数额在 1001~2000 元的共 36 宗,占 8.6%;2001~5000 元的共 34 宗,占 8.2%;5001~10000 元的共 9 宗,占 2.2%;10000 元以上的大额罚款只有 4 宗,只占 0.9%。说明一般情节的违法行为占绝大多数,经营者法律意识不强,卫生意识较差,对食品行业的卫生要求了解不足,造成在食品生产经营过程中存在许多问题,经营者对他们的相关卫生知识培训不到位。情节严重、主观故意的违法行为极少发生。

4、建议

4.1 以法制宣传教育为先导,强化人员素质。

要通过专题培训与日常宣传相结合的办法,加强对食品和公共场所从业人员的卫生知识和法律法规知识培训和宣传,增强从业人员的法制意识,使他们普遍提高法律意识,增强守法的自觉性,杜绝或减少无证经营及无健康证明上岗等现象。同时,应充分利用电视、广播或卫生知识咨询等各种途径,加强对广大群众卫生知识和法律法规知识的宣传,提高人民群众的法制意识,自觉抵制不法商贩,同时也能发挥社会监督作用。

4.2 正确行使卫生监督执法中的自由裁量权

国家赋予我们在卫生监督执法过程中依照法律法规的规定,在行政行为的范围、种类、幅度等方面享有选择决定权,以适应复杂、变化的新情况,灵活地解决执法过程中的新问题,从而提高行政效率,强化卫生监督管理工作。但是,由于自由裁量权具有较大的主观性和伸缩性,也容易带来一些弊端,造成执法不严,或者显失公平。因此,执法人员应不断加强业务学习,认真领会有关法律法规的立法宗旨和目的,掌握执法的范围、对象、权限和程序,提高执法水平。在依法处罚时,遵循适当、合理、

公正的原则，在法定自由裁量权的限度内准确地处理违法案件。尤其是要正确把握选择处罚形式的自由裁量权和处罚幅度内的自由裁量权以及认定情节轻重的自由裁量权。把人性化执法思想贯穿于卫生监督管理工作的始终，但人性化执法并不是指“该罚的不罚”，而是“不该罚的不罚，该罚的罚得心服口服”。执法过程中的人性化应该体现在执法方式、执法理念上，而不是执法尺度上。

4. 3 针对城市中“死角”存在的无证等“老大难”问题，最好能联合工商、城管、公安等部门进行综合治理，往往可以收到事半功倍的效果。我区在一系列专项整治活动中，碰到许多“钉子户”，通过这种联合执法的办法，威慑力增强，许多困难都能迎刃而解，取得很好效果。

4. 4 饮食业是食品卫生监督执法的重点对象，应加大监督执法的力度和频度，严肃查处无证经营户和无体检就上岗的从业人员。同时，应对餐饮业食品生产经营过程不符合卫生要求等情况加强监督管理，以确保人民群众就餐的安全。

4. 5 加强卫生监督力度，全面实行量化分级管理。卫生监督部门要按《食品卫生法》的要求，按食品卫生量化分级管理标准全面推广实行量化分级管理。要加大监督力度，及时发现存在卫生隐患，发现违法行为要严肃查处。卫生部门、经营者和消费者共同参与，要让广大老百姓知道这项工作，这样在消费时就能对餐厅的级别一目了然。

本文总结了 2002 至 2006 年的公共卫生一般程序行政处罚情况，发现违法行为和违法事实仍然表现为食品加工和环境卫生、卫生设施不健全等，今后仍需要对这些方面加大执法监管力度。在处罚方面，罚款仍然为最主要的处罚方式，需要我们进一步针对罚款的自由裁量进行细化和量化。

从 5 年的违法案例来看，违反《食品卫生法》的主要条款是第 26、27、8、9、21、25 条，说明食品生产经营单位的卫生许可证和从业人员的健康体检、食品生产加工过程和生产加工场所的卫生条件、食品卫生质量监测、产品及原材料索证和食品添加剂的严格使用，是日常食品卫生监督监测的关键环节。

饮食业是食品卫生监督执法的重点对象，应加大巡回监督执法的力度和频度，严肃查处无证经营户和无体检就上岗的从业人员。同时，应对饮食生产加工场所的卫生设施、“三防”设施及餐饮具的消毒保洁措施加强监督监测管理，以确保人民群众就餐的安全。

一起因食用鲑鱼引起组胺食物中毒的调查报告

北京市通州区卫生局卫生监督所 王杰

摘要 春季是鲑鱼、鲱鱼上市的高峰季节，由于鲑鱼、鲱鱼体内含有大量组氨酸，当鱼不新鲜或保存不当导致腐败变质时，人食用后就可能引起组胺中毒。