

各级食品卫生监督机构职权划分小议

内蒙古乌盟卫生防疫站 孙志强

《中华人民共和国食品卫生法(试行)》(下称食品卫生法)实施以来,在不同级食品卫生监督机构(下称监督机构)职权划分上都存在一定问题。随着消费者对食品需求的增加和不同层次食品工业的飞速发展,食品污染等严重危害人民健康的现象亦随之而增加。这样一来,监督机构的工作量必将日趋繁重,解决各级监督机构职权划分的问题也就刻不容缓了。

一、存在的问题:

这些问题集中表现在地、市级以上行政机构所在地。上自省、自治区、直辖市,下至县、区的各级之间都可能发生监督职权关系上的交叉。其表现形式大约有下列几种:

1. 日常监督应该由“我们”来执行;
2. 避免“重复”监督;
3. 上级或下级执行监督任务会影响“我们”的经济效益;
4. 违反食品卫生法的行政处罚当由基层监督机构同意后方可执行;
5. 上级机构只能进行业务指导而不能进行独立的现场监督和行政处罚。

……凡此种种,不一而足。但不论何种说法,均欠妥。

食品卫生法第31条明文规定:“卫生行政部门所属县以上卫生防疫站或者食品卫生监督检验所为食品卫生监督机构,负责管辖范围内的食品卫生监督工作。”这就是说上自卫生部食监所,下至县区的各级卫生防疫站或食监所都可以在其辖区内开展正常的监督检验,以行使食品卫生法所赋予的行政权利。所以说食品卫生监督应由某级机构承担

或某级机构是“正统”的说法不尽合适。

谈到“重复”监督的问题,这实际上是要独揽当地食品卫生监督大权的一种托词。试问,如果出于某种需要(科研的或工作的)卫生部在某地搞一个试点,难道也可以以避免“重复”监督为由而拒之于门外吗?反过来说,上级在辖区内开展正常业务怎么会是“重复”呢?笔者认为即使是对一个食品生产经营单位的监督出现了两级以上监督机构工作上的重叠,这也无可非议——这当中,上级机构不仅掌握了生产经营者的现状,相应地对下级机构的工作也进行了检查,一举两得。

至于后几种说法,更不需深入讨论。需知食品卫生监督监测的落脚点是保证食品卫生,保障人民身体健康,是社会效益的提高;任何把监督监测作为生财之道的观念都是糊涂的;经济效益只能是社会效益提高的副产品;况且各级监督机构的职权都是国家的食品卫生监督制度决定的。为了维护法的权威性,需要独立行使职权并带有强制性。对违法者行使行政处罚不需要任何一个下级机构来“批准”。相反,根据法律原则,上级机构倒是有权纠正下级机构在行政处罚中的欠妥之处,更不可能是上级机构只能进行空头的业务指导而不能进行独立的卫生监督和行政处罚。

二、各级食品卫生监督机构职权划分的依据:

分是要分的。重要的是如何划分更科学、更合理、更有利于扭转食品卫生的失控局面,更有利于建立健全药品食品的国家监

督保证体系。现行食品卫生法只原则地规定了监督机构及其职权,但未明确各级机构的职权范围。这个问题究竟如何解决,又有什么依据呢?

1. 法学依据:

(1) 民事诉讼法(试行)规定,我国民事案件分级别、地域、移送、指定四种管辖方法。在分级管辖中,分别规定了各级人民法院的管辖原则。笔者认为处在一个分设不同级别行政机构的城市的食品卫生监督机构应参照上述原则,划分适当的管辖范围,作为日常监督监测的具体内容。

(2) 食品卫生法第31条规定,食品卫生监督机构负责管辖范围内的食品卫生监督工作。这里并未否定任何一级机构的监督权,而是肯定各级机构都应该在自己的辖区内有各自的监督对象。

(3) 《公共场所卫生管理条例实施细则》第9条明确规定了各级卫生监督机构的职责范围,这无疑是划分各级食品卫生监督机构职权的最有亲缘关系的参考依据。

(4) 《卫生防疫站管理条例》中也规定了各级卫生防疫站的职权划分范围和在工作业务上“并受上级站领导”的工作原则。

2. 科研和实践工作的需要:

上级监督机构一般都承担一些科研、教学等特殊项目,比如地方法规制订过程中有关数据统计,特定产品卫生质量调查、新产品标准的制订等都需要有一些生产经营单位作为工作对象。如果说上级机构只能搞“指导”,那么这些特定任务将难于完成。

如果再考虑到上海甲肝流行和“毛油案件”等严重食源性疾病和食品污染事件引出的反思,那么,跨省区的问题,人群高度聚集的食品生产经营单位(如学校的学生食堂)以及一些带有特殊性的问题都需要上级机构对之进行更为细致深入的调查研究,取证分析,以及业务指导。

3. 各地工作的实践:

近年来,各地已积累了不少经验。一些城市把大中专院校食堂的卫生监督定为上一级机构的工作范畴:一些城市把某些特殊行业如冷饮的卫生监督置于市区两级监督机构的管辖之中;也有些城市把产值高、影响面大、有外事任务的单位的监督监测隶属于上级监督机构;贵阳市食监所关于市区二级监督机构职责范围作了明确划分,笔者认为这种划分可作为全国各地划分各级食品卫生监督机构职权的雏形。

据笔者所知,近年来一些基层监督机构常不能圆满完成本辖区的各项任务,如卫生许可证的审批、健康检查项目、现场监督质量、预防性卫生监督等等。笔者所在的集宁市在对20所大中专院校、技工学校学生食堂的调查发现,全部没有卫生许可证,220名从业人员中,有健康证者仅50.4%。

此外,监督机构对一些偏远角落常有疏漏,形成几不管的所谓空白区,乌盟农牧学校多年来一直未接受过市监督机构的正常监督更不要说其它大大小小的职工食堂了,值得提出的是一些食品卫生问题的出现,往往要跨出县界、省界乃至国界,大都是职权划分不明确而造成漏洞,以致酿成严重后果。这就不得不用法律的形式来固定各级监督机构的职权范围。

三、各级食品卫生监督机构职权划分的设想

1. 卫生部食品卫生监督检验所是国家最高一级的食品卫生监督检验机构,是全国的技术指导中心和法规起草、业务培训的机构,应当象最高人民法院那样承担自己认为应当由自己管辖的内容。此外,可否对外资或中外合资的食品卫生生产经营企业进行业务监督以及组织指导对重大涉外案件的查处?

2. 省、自治区、直辖市级监督机构在法