横向联系在食品卫生监督机构之间的应用

河南省南召县卫生防疫站 刘 晓

河南省南阳地区爱卫会 高立超

现代管理科学,要求从中央到地方的食品卫生监督机构形成一个纵横结合的管理网络^[1]。但由于我国传统的食品卫生监督管理,是一种纵向型的管理体制,不完全适应食品卫生监督、监测工作的开展。随着贯彻执行《中华人民共和国食品卫生法(试行)》(以下简称《食品卫生法》)工作的不断深入,全国性的食品卫生监督网络已初具规模,但如何加强食品卫生监督机构之间的横向联系,促进整个网络运转,收到事半功倍的效果,已成为食品卫生工作者关注的一个课题^[2]。本文将结合本地的实际情况,对该问题进行探讨,旨在尽快提高食品卫生监督管理水平。

1 横向联系的应用

各级食品卫生监督机构,除在上级食品卫生监督机构统一指导下,进行间接的横向联系外,还可以通过一定形式进行如下直接横向联系。

1.1 跨区域性食品卫生案件的处理

部分食品卫生违法案件往往是通过消费者或在食品经营的末梢环节出现问题而被发现的,但是一些违法食品生产经营者有时又是跨区域性的,超出了发现问题的食品卫生监督机构的管辖范围。按习惯处置方法,先由发现问题的食品卫生监督机构逐级向上级食品卫生监督机构反映情况,上级监督机构再逐级通知至违法生产者所在地的食品卫生监督机构,再经核实才能处置。或者某些食品卫生监督机构只对管辖区域内末梢环节的食品生产者进行处理,而忽视了问题的根源——

对管辖区域外的食品生产经营者的处理。为解决好这一问题,我们曾应用跨区域性横向联系方法对违法案件的处置进行了尝试。举例如下:

1985年9月份,南召县卫生防疫站发现河南省许昌市郟县饮料厂生产、在该县经营的“美味香槟酒”(300件)感官指标和细菌指标严重超标,且无批号、无出厂日期及当地食品卫生监督机构出具的产品检验报告书。南召县卫生防疫站在做好查处管辖区域内违法经营者的同时,与郟县卫生防疫站取得了联系,及时将案情向郟县卫生防疫站通报,郟县卫生防疫站经认真核实,认定该厂卫生条件达不到有关要求,缺乏必要的卫生设施,根据《食品卫生法》有关规定给予其停业整顿等必要的行政处罚。这样,从根本上杜绝了该厂家生产经营劣质食品向社会流通的来源。

1.2 跨区域性工作情报的交流

贯彻执行《食品卫生法》以来,各地食品卫生监督机构都有一套自己独特的监督管理方法,管理中的经验、教训仅供本单位吸取和接受,很少向外输出,或很少输入外界管理信息。如果各级食品卫生监督机构都注意向外或向内输出或输入工作中成功的经验和失败的教训,将对食品卫生监督工作起到促进作用。

河南省西峡县是全国贯彻执行《食品卫生法》的先进县,该县食品卫生监督检验所有一套完善的管理方法。南召县卫生防疫站曾数次派员到该县学习,并同该县建立了业务联系,汲取该县管理中的经验和教训,结合自

己的实际情况,扬长避短,发挥本县的优势,在短时间内初步开创了该县食品卫生工作新局面。1984—86年该县防疫站连续三年被地区评为食品卫生先进单位,以后又被河南省卫生厅等十三个厅、局、委命名为“河南省贯彻执行食品卫生法先进单位”。

另外,还可以用食品卫生工作简报等形式,将监督管理实践中所积累的经验教训,进行横向联系,加强信息的输入、输出,不断提高信息的数量和质量。1984年以来,南召县卫生防疫站编发《食品卫生简报》近百期,并将部分简报同兄弟食品卫生监督机构互相交流,我们从中不断汲取外地的工作经验及教训,促进了工作的进展。我们发出的简报,部分信息也倍受欢迎,并被兄弟单位所采用。

2 讨论与分析

2.1 横向联系和纵向型管理是个有机整体,不可分割,应该均衡发展。纵向型管理体制是食品卫生监督管理网络组成的一部分,多年来我国的食品卫生监督机构偏重于此体制的建设。这一体制的实施,对食品卫生工作计划、决策的迅速贯彻执行无疑起到了良好的促进作用,同时也为实施有效的、严格的、全面的工作质量控制提供了可靠的组织保证。但只偏重于纵向体制的建设,势必会影响到食品卫生监督机构之间的横向联系,会造成纵向信息反馈慢,横向信息无传递现象,致使各地食品卫生工作动态、工作中的好方法、管理中的新经验得不到及时推广,又在一定程度上影响了计划决策的实施质量。因此,纵向管理与横向联系是食品卫生监督机构实施食品卫生监督管理的有机统一体,应该均衡发展。

2.2 从法律角度看,横向联系是许可的。横向联系即各级食品卫生监督机构之间在政策、法律许可范围内进行的直接联系。《食品卫生法》关于食品卫生监督机构一章只对各企业、铁路、大型厂矿卫生防疫站和地方食品

卫生监督机构的关系作了明确规定,其业务上接受地方食品卫生监督机构的指导,但对地方之间的横向联系,无明确规定^[1]。因此笔者认为,食品卫生监督机构在法律许可的范围内、在有利于开展食品卫生监督管理工作的前提下,进行横向联系还是可取的。

2.3 对跨区域性食品卫生案件查处的对策。目前,我国食品卫生案件管辖是一种区域性的管理模式。当发生食品卫生案件时,由末梢环节逐级向根源部位(生产者)实施查处,而区域性管理模式又在一定程度上限制了查处工作的进行。实施区域性管辖,当前各地一定程度的存在着查处本地案件难的问题,重要的是由于在现有体制下,食品卫生监督机构还难以完全依法行政,在某些地方以言代法、以权压法现象仍有发生。当地食品卫生监督人员由于多方面原因,不热衷于处理本地的食品卫生案件。这就难免的在执法中出现了“打远不打近,打外不打内”现象。实行区域性管辖,一些食品卫生监督机构仅对末梢环节(食品经营者)进行处理,而对真正的问题的根源无法处理或不进行处理、从轻处置,这在一定程度上给违法生产经营者有机可乘,钻法律的空子,逃避应有的制裁。为扭转这种状况,笔者建议采用案件发生在哪里,就有案件发生所在地的食品卫生监督机构直接负责查处的办法,并一查到底,如涉及到跨区域性的其它食品卫生监督机构,应该积极协助查处。或采用案件发生地食品卫生监督机构与涉及到管辖区域外的食品卫生监督机构联合办案的方法查处。

2.4 进行横向联系的好处。加强食品卫生监督机构之间的横向联系,益处颇多。首先,节约了人力、物力和时间,提高了工作效率。假定某食品卫生监督机构处理某个跨区域性食品卫生案件时,通过每个层次所需的时间为 T ,解决该问题通过的层次为 N ,则有 $T =$