

监督管理

食源性疾病流行病学调查证据规则的探讨

张卫兵¹,张周建²,谭维维¹,何来英³

(1.南通市疾病预防控制中心,江苏南通 226007; 2.南通市港闸区市场监督管理局,江苏南通 226005; 3.国家食品安全风险评估中心,北京 100022)

摘要:为探讨建立食源性疾病流行病学调查证据规则,本文分析了食源性疾病流行病学调查证据收集集中存在的具体问题,提出了形式完备、程序合法、内容客观、材料关联、证据补强、机构独立等完善证据的建议与规则,同时对加强食源性疾病流行病学调查中的证据工作进行了讨论。

关键词:食源性疾病; 流行病学调查; 证据规则; 监督管理; 食品卫生; 法律依据

中图分类号:R155 文献标识码:A 文章编号:1004-8456(2017)01-0063-04

DOI:10.13590/j.cjfh.2017.01.014

Discussion of the rules for foodborne diseases epidemiological investigation

ZHANG Wei-bing¹, ZHANG Zhou-jian², TAN Wei-wei¹, HE Lai-ying³(1. Nantong Centers for Disease Control and Prevention, Jiangsu Nantong 226007, China;
2. Nantong Gangzha Market Supervisory Authority, Jiangsu Nantong 226005, China;
3. China National Center for Food Safety Risk Assessment, Beijing 100022, China)

Abstract: To explore and establish the rules for foodborne disease epidemiological investigation, this article analyzes the specific issues in the evidence collection during foodborne disease epidemiological investigation, proposes the suggestions and rules to improve the investigation, such as well-constructed form, procedural legitimacy, objective and relevant of materials, reinforcing evidence, independent institutions. Meanwhile, it discusses how to strengthen the foodborne disease epidemiological investigation.

Key words: Foodborne disease; epidemiological investigation; evidence rules; supervision and management; food sanitation; legal basis

食源性疾病是指食品中致病因素进入人体引起的感染性、中毒性等疾病,包括食物中毒。对包括食源性疾病在内的食品安全事故有关因素开展流行病学调查,是食品安全法赋予各级疾病预防控制机构(以下简称疾控机构)的一项重要职责^[1-2]。疾控机构食源性疾病流行病学调查结果,关系到事故因素的及早发现和控制,通过流行病学调查形成的调查报告,成为监管部门行政执法以及法院行政诉讼的重要证据。作为一项核心制度,证据在执法与诉讼中起着至关重要的作用,“以事实为根据”含义的实质是“以证据为依据”^[3]。因此,探讨食源性疾病流行病学调查中的证据规则,对科学、规范开展食源性疾病流行病学

调查具有现实意义。

1 与传染病流行病学调查的区别与联系

食源性疾病与传染病的流行病学调查相比,两者任务皆为利用流行病学方法探寻有关致病因素,进而提出科学的预防和控制建议,且都是以法律形式赋予各级疾控机构的法定职责。但两者又有重大区别,表现为以下3点:

1.1 法律依据不同

传染病流行病学调查主要依据传染病防治法及其配套规范,食源性疾病流行病学调查的法律依据则是食品安全法及其配套规范。

1.2 调查要求不同

传染病流行病学调查致力于从专业技术角度探寻疾病或者健康状况的分布及其决定因素,注重的是客观事实。虽然在调查设计、方法选择等技术层面上有严格的程序和要求,但并不苛求所有调查材料必须留痕,通常也不要求将调查资料作为“呈

收稿日期:2016-11-04

作者简介:张卫兵 男 副主任医师 研究方向为水产食品安全及食源性疾病与食品法规标准 E-mail:ntzwb71@163.com

通信作者:何来英 女 研究员 研究方向为食品安全 E-mail:helaiying@ofsa.net.cn

堂证供”的证据。而食源性疾病的流行病学调查则在探寻病因基础上,更需注重法律事实。在食源性疾病流行病学调查中,调查材料除了讲求科学技术性,满足专业技术要求查清有关因素外,还需经得起法制审查,满足证据的规则与要求,进而成为责任认定、执法处罚乃至诉讼审理的重要证据。

1.3 法律后果不同

主要体现在食源性疾病预防流行病学调查应诉几率增加。在传染病流行病学调查中,疾控机构作为被告或鉴定机构出庭应诉的可能性小,而食源性疾病预防流行病学调查则不然,消费食物后导致食物中毒等食源性疾病,无论是消费者还是作为食物提供方的餐饮经营单位、食品生产企业,在涉及到具体的补偿赔款以及保险理赔等诸多问题时,都需要监管部门的责任认定以及疾控机构的流行病学调查结果作为依据予以支撑。因此,作为法定调查主体的各级疾控机构,在为案件监管、审理部门提供技术支持的同时,还需随时做好质询质证应诉的准备。

2 证据收集中存在的问题

通过食源性疾病预防流行病学调查,找出因果关联,在无限接近客观事实的同时,还需注重法律事实。毋庸讳言,多数疾控机构调查员具备良好的流行病学统计学专业背景,但法律知识及证据意识亟待提高。在以往的实际调查中,比较专注于技术调查,相对忽视了调查过程中法律证据的收集与固定。

2.1 证据的形式要件缺失

证据的形式要件是指证据在形式上必须具备的条件。证据是形式与内容的统一,一项证据是否被采信的基础是证据形式是否符合法定条件。证据的形式是在调查取证过程中形成的,加强对证据的形式要件的认识,不仅可以增强取证意识、规范调查行为,而且有利于提高调查质量与水平。

2.1.1 个案调查表

目前包括个案调查表在内的各类流行病学表格,参考了原卫生部《食品安全事故流行病学调查技术指南》编制,该个案调查表分三部分,将需要调查询问的内容进行了列举,包括被调查者的基本信息、临床症状、治疗信息和饮食暴露信息。以调查员现场询问记录、被调查者陈述的方式实施。实践中囿于病人正在进行输液治疗等现场调查中主客观条件限制,被调查者签名不全、代签或签名缺失情形比较普遍。

2.1.2 访谈记录

访谈对象既包括病例访谈,也包括对调查相关人员的访谈。例如在调查中可能涉及的经营业主、

食品加工从业人员、接诊医护人员、消费者代表等。谈话询问的记录中没有注明受访人的姓名、年龄、职业等基本情况,有的也缺少谈话人签名或盖章。通过访谈,可同时将被调查单位业主或陪查人员身份信息进行固定和确认。

2.1.3 病例信息汇总表与食品暴露信息汇总表

这两份表格在调查中用于汇总有关病例信息和食品暴露信息,适宜发病人数较多时使用,便于直观地统计与汇总。表格下方设置了签名栏,因表格信息量较大,在客观记载的同时有必要进行信息的核对,由两名以上调查员共同签名更合适。

2.1.4 采样送检记录与检验报告

作为支撑食源性疾病预防流行病学调查报告的重要依据,“两单一报告”不可或缺。现场采样应由陪同人员签字确认,记录样品编号、标识、封条封口、保存条件、样品状态等;实验室样品接受单(送检记录单)应随检验流程流转;检测报告的性质应明确,食源性疾病预防流行病学调查属疾控机构应急监测检验范畴,有的剩余食品没有评价标准,仅出具检测结果,可不作具体评价。同时,原始检验记录亦应由内部存档备查。

2.2 证据材料之间缺乏关联性

证据之间没有进行合理必要的关联,证据的关联性在证据规则中占据着重要地位,是证据适格的基础性条件。没有注重证据材料之间的人物、时间、空间联系。如访问记录、拍摄照片、录音、录像,如何将数个孤立的证据通过适当的形式予以固定和关联,形成完整的证据链条,显得尤其重要。照片资料的拍摄时间地点应作相应说明,调查记录必须与其他客观证据结合使用。

2.3 调查程序存有瑕疵

程序正义是实体正义的保障和基础,在食源性疾病预防流行病学调查中,既要遵循流行病学调查的基本规则,还要严格依照法律程序,何时启动流行病学调查、调查组人员组成、标本的采集与送检时效等,均需依照程序开展,这也是在食源性疾病预防流行病学调查开展过程中易忽视的。

2.4 人员资质不符

调查员应当由具有一年以上流行病学调查工作经验的卫生相关专业人员担任,经专业培训考核合格后,由同级卫生行政部门聘任^[4]。在实际流行病学调查中,人员资质也往往被忽视。

3 证据规则的建立

《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》^[5]第50条规定,质证时,当事人应当围绕证据

的真实性、关联性、合法性,针对证据证明力有无以及证明力大小进行质疑、说明与辩驳。通过流行病学调查,实现法律事实与客观事实的统一,食源性疾病流行病学调查的过程实际也是证据收集的过程,为实现流行病学调查与执法、诉讼的统一,应加强食源性疾病流行病学调查证据规则建立与建设,以下内容作为规则建设的重点:

3.1 形式完备

形式要件不能缺失,食源性疾病流行病学调查的形式要件包括个案调查表、访谈记录、现场记录、采样单据、检测报告、具名签字等。访谈对象、陪查人员身份亦应明确。当出现被调查方拒绝情形时,宜通过第三方及其他旁证佐证措施予以应对。

3.2 程序合法

程序是法治的核心问题,公正、合理的程序是现代法治的基石。程序正义是实体正义得以实现的重要保障。法定的程序本身就是法治的重要组成部分。

3.3 内容客观

对现场情形予以调查并客观记录,食源性疾病流行病学调查样品的采集和个案询问的内容也是预设格式化的,以上均体现了较强的专业性,内容客观。作为一门专业学科,流行病学本身也具有客观性^[6]。

3.4 材料关联

证据之间应该互相协调、衔接与配套,具有内在的统一性。个案与照片、录音、谈话记录、检验结果、病历,以及所有材料与调查报告之间应相互支持与关联,避免形成孤证。

3.5 证据补强

对食源性疾病流行病学调查过程中的欠缺与不足同样应予客观记录,包括流行病学调查中需要有关单位配合而未配合的情形等。例如通过对医生的询问笔录记载,补充证明涉及就医人数、开展流行病学调查时病人是否用药、现场是否拍照、是否取样等内容;通过对经营者的询问笔录和现场记录,补充证明现场存在问题、食品加工场所环境、防蝇防尘、是否留样、食品采购索证索票、食品保存温度和时间、食品加工制度与执行、从业人员是否培训、健康证是否齐全等内容;此外还可通过电话记录、录音录像等证据,协助重现事故情景。

3.6 机构独立

作为国家公立的第三方技术机构,各级疾控机构依法独立承担急性传染性疾病、慢性非传染性疾病的监测、调查职能。在依法开展食源性疾病流行病学调查中,疾控机构与食品监管部门之间没有隶属和依附关系,不是食品监管部门的

下属机构,避免出现侦查机关自侦自鉴、检察机关自诉自鉴、法院自审自鉴的情形^[7]。这种独立性设置的制度设计本身有其前瞻性和优越性,对食源性疾病流行病学调查的公正实施,维护与彰显调查结论的公信力,具有深远的意义,同时也代表了法制建设今后的发展方向。

4 讨论与思考

4.1 加强学习,树立调查中的证据意识

作为食源性疾病流行病学调查的调查员,不仅要熟悉流行病学调查程序与要求,还要熟悉食品安全法律法规和监管要求。开展食源性疾病流行病学调查时,学会发现问题,不仅要讲求调查的专业技术性,还要树立调查过程也就是取证过程的证据意识,在流行病学调查过程中注重证据的真实性、关联性、合法性。

4.2 全面调查,提高调查报告的证据信度

关于食源性疾病流行病学调查的对象和范围,不要局限在病例,还要包括涉及人群、危害因素、检验结果3方面,而危害因素调查又包含了访谈、生产加工工艺流程调查、可疑食品采样、食用过程调查等。在全面、客观调查的基础上得出流行病学调查结论,并以此形成调查报告,切实提高证据信度。

4.3 厘清职责,明确调查机构的诉讼地位

行政行为是行政主体基于行政职权,为实现国家行政职能而做出的,能直接或间接引起法律效果并受行政法规范的法律行为。以国家强制力保障实施,带有强制性,行政相对方必须服从并配合行政行为,通过法律形式课以当事人权利义务。在我国行政法体系中,直接产生法律效果的行政行为就是行政决定,间接产生法律效果的行政行为就是行政规定^[8]。食源性疾病流行病学调查中,疾控机构出具的调查报告,显然不是行政决定,也不属行政规定,仅仅是为监管部门了解食品安全事故有关因素,查明可能的发病原因提供科学依据,没有课以案件当事人新的权利义务,也不具强制性,无论法院或监管部门,采信与否并不强制。因而,以此将疾控机构作为行政诉讼被告,其主体资格并不适格。但是,作为重要“呈堂证供”的证据,疾控机构需随时做好质证质询的准备。

4.4 自由心证,调整调查过程的取证策略

受制于食源性疾病流行病学调查中主客观条件限制,即使缜密的流行病学调查,原因查明率也难以达到100%。当因果关系证明出现障碍时,有必要将工作中心适时转移至如何让法官产生事实上的推定效果,通过法官自由心证,从而减轻对流

行病学调查报告的过度依赖。即主客观条件制约难以证明因果关系,而可转向加强证明食品安全性欠缺的具体状况或典型事象经过(高度盖然性经验法则)的存在^[9],从而对执法者、审判者推定和判定事件产生影响。

参考文献

[1] 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 [A]. 2015.

[2] 胡晓抒,袁宝君. 食源性疾病的预防控制 [M]. 南京:南京大学出版社,2005:1-7.

[3] 朱晓云. 论我国证据规则的完善——以证据属性为视角 [J].

萍乡高等专科学校学报,2009,26(5):23-25.

[4] 中华人民共和国卫生部. 食品安全事故流行病学调查工作规范 [A]. 2011.

[5] 中华人民共和国最高人民法院. 最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定 [A]. 2001.

[6] 林兵. 流行病学调查资料对食物中毒证明能力的探讨 [J]. 中国公共卫生管理,2008,24(1):40-42.

[7] 陈瑞华. 鉴定意见的审查判断问题 [J]. 中国司法鉴定,2011(5):1-6.

[8] 胡建森. 行政法学 [M]. 3 版. 北京:法律出版社,2010:147-151.

[9] 陈磊. 表见证明在食物中毒损害赔偿诉讼中的运用 [J]. 证据科学,2015,23(4):450-460.

· 公告 ·

农业部批准发布《饲料中呋雌醚的测定 高效液相色谱法》等 8 项标准的公告

第 2483 号

根据《中华人民共和国兽药管理条例》和《中华人民共和国饲料和饲料添加剂管理条例》规定,《饲料中呋雌醚的测定 高效液相色谱法》等 8 项标准业经专家审定和我部审查通过,现批准发布为中华人民共和国国家标准,自 2017 年 4 月 1 日起实施。

特此公告。

附件:《饲料中呋雌醚的测定 高效液相色谱法》等 8 项标准目录

农业部

二〇一六年十二月二十三日

(相关链接:http://www.moa.gov.cn/zwllm/nybz/201612/t20161226_5417394.htm)

附件

《饲料中呋雌醚的测定 高效液相色谱法》等 8 项标准目录

序号	标准名称	标准代号
1	饲料中呋雌醚的测定 高效液相色谱法	农业部 2483 号公告-1-2016
2	饲料中苯巴比妥钠的测定 高效液相色谱法	农业部 2483 号公告-2-2016
3	饲料中呋雌醚的测定 液相色谱-串联质谱法	农业部 2483 号公告-3-2016
4	饲料中苯巴比妥钠的测定 液相色谱-串联质谱法	农业部 2483 号公告-4-2016
5	饲料中牛磺酸的测定 高效液相色谱法	农业部 2483 号公告-5-2016
6	饲料中金刚烷胺和金刚乙胺的测定 液相色谱-串联质谱法	农业部 2483 号公告-6-2016
7	饲料中甲硝唑、地美硝唑和异丙硝唑的测定 高效液相色谱法	农业部 2483 号公告-7-2016
8	饲料中氯霉素、甲矾霉素和氟苯尼考的测定 液相色谱-串联质谱法	农业部 2483 号公告-8-2016