

浅论疾病预防控制机构承担出具死亡证明的“非”

徐蔚琦¹, 夏晨²

1. 上海市徐汇区疾病预防控制中心, 上海 200237; 2. 上海中城世纪律师事务所, 上海 200080

1 疾病预防控制机构(以下简称“疾控机构”)承担出具死亡证明的现状概述

不知从哪年起,公证机构为了便于其公证工作的开展,与疾控机构间形成了约定俗成的做法,凡是到公证处办理死亡证明的人员均被转介到疾控机构,由疾控机构出具死亡证明文书。按照公证机构的要求,出具死亡证明文书需要的材料是死者户籍注销证明和办事人员的身份证明。渐渐地,疾控机构可以出具死亡证明文书的消息在坊间流传。律师们办理代理事务需要某人死亡证明的文书时,找到疾控机构办理;居民在办理保险赔付、房产拆迁分配等事宜过程中,若需要某人的死亡证明文书,也找疾控机构办理。疾控机构俨然成了出具死亡证明的“权威”机构。随着情势变迁,原来公证机构与疾控机构协商办理的事宜,变为公证机构指定疾控机构办理,造成办事人员在公证机构、疾控机构间来回奔波,各方怨气、矛盾升级,服务满意度较差。但疾控机构真的是“权威”机构吗,公证机构有权指定疾控机构办理死亡证明吗,显然不是。

2 疾控机构承担出具死亡证明的问题点

2.1 疾控机构承担出具死亡证明于法无据

死亡医学证明书是死者死亡性质的基本法律依据^[1]。根据原卫生部、公安部、民政部三部门于 1992 年 6 月 16 日联合发布的关于使用《出生医学证明书》《死亡医学证明书》和加强死因统计工作的通知,以及国家卫生和计划生育委员会、公安部、民政部三部门于 2013 年 12 月 31 日联合发布的关于进一步规范人口死亡医学证明和信息登记管理工作的通知(国卫规划发[2013]57 号)的规

定,2014 年 1 月 1 日以前,《死亡医学证明书》的第一联为医疗卫生单位的存根,由填写单位妥善保存,以备查询;第三联是死者殡葬的证明,由殡葬部门收集、保管,以备查询^[2]。2014 年 1 月 1 日起,《死亡医学证明书》的第一联是原始凭证,由出具单位(为负责救治或正常死亡调查的医疗卫生机构)随病案保存或按档案管理永久保存,以备查询;第二联由死者户籍所在地公安部门永久保存;第三联由死者家属保存;第四联由民政部门收集保存。疾控机构未被授权出具死亡证明文书,也未被授权可以提供查阅并出具死亡相关证明文书的职责和权利。疾控机构作为全公共财政拨款的事业单位,其实施行政行为应严格依照公权力部门“法无授权不可为”的要求开展工作,这个“法”至少应是国务院部委或上海市人民政府规章,结合国家已就死亡证明出具机构作出了明确规定且没有赋予疾控机构相应的职能,故疾控机构理应向社会任何部门和个人提供死亡证明。

2.2 疾控机构公共职能中无出具死亡证明的工作任务

原卫生部于 2008 年 12 月 1 日发布的关于印发《各级疾病预防控制机构基本职责》和《疾病预防控制工作绩效评估标准》的通知(卫疾控发[2008]68 号),进一步规范并明确了各级疾控机构的职责任务,细分出 7 大项职能、26 项任务、78 个项目、266 个内容,其中第 3 大项职能为疫情及健康相关因素信息管理,其中涉及死亡信息管理工作的有 2 个内容,一是收集、分析和利用死因信息,二是提供国民健康状况相关指标。即疾控机构根据卫生行政部门的委托,负责收集、整理死因信息,并据此进行死因统计,开展居民健康状况的专题研究,以便为制定卫生工作计划和评价人群健康状况提供客观依据。换言之,疾控机构是

【作者简介】徐蔚琦(1981—),女,助理研究员,医学学士,法学硕士

从事死因统计、分析、研究并为卫生行政部门提供政策决策科学依据的研究者角色,而非向广大居民提供死亡信息查询和证明服务的窗口部门,亦无出具死亡证明的工作任务。

2.3 疾控机构承担出具死亡证明的弊端

居民死亡医学证明书是居民死亡的法定记录,记载死者的各项基本情况及死亡原因,是死因统计的原始凭据^[1]。疾控机构收集到这些原始凭据后,运用生命统计专业技术,按照国际疾病分类(ICD-10)进行校验和修正,根据疾病的病因、病理、临床表现和解剖位置等特性进行规范化编译,使其具有标准化和共享性,可以反映国家卫生状况,成为医学科研的工具和资料。因此,疾控机构掌握的死亡医学证明书已经不是原始的凭证,而是根据科研、管理需要标准化了的死亡信息,疾控机构专注的也是这些标准化了的死亡信息资料的分析研究。若疾控机构还要花费人力提供死亡信息查询和证明服务,将耗费有限而宝贵的卫生资源,且做出的证明也非原始状态。另外,此“门”一开,疾控机构便可能会“门庭若市”,需要开具死亡证明的人纷至沓来,造成或疾控机构继续违法或面临巨大的社会压力这等两难境地,为一时之和諧而牺牲长久的稳定,可谓得不偿失。

2.4 公证机构的法律地位和性质

公证机构是创收型、自收自支运营体制的事业单位,2005 年出台的《中华人民共和国公证法》第 6 条规定:公证机构是依法设立,不以营利为目的,依法独立行使公证职能、承担民事责任的证明机构^[3],即明确被公法赋予了证明的权利。根据现行有关法律的规定,出证权不能转让,不符合条件的机关、社会组织,并不因出证主体转让或放弃其职责而取得出证的资格。公证机构是参与市场竞争的民事主体,没有资格转让出证权,疾控机构也不会因其转让或放弃出证权而取得出证权。同时,公证处并非疾控机构的“上级单位”,更不是制

定法律、规章的机构,其无权在法外创设死亡证明的出具机构。公证处为了保证其公证内容的可靠性,会对相应材料做出高证明力的要求,基于其所承担的风险,这一点无可厚非,但不应就此捆绑疾控机构。如果公证机构的一句话就使疾控机构多出了此项“职能”,那么其他部门是不是也能让疾控机构提供其他本不存在的“服务”呢?

3 结论和建议

疾控机构不应也不能承担出具死亡证明的职责、工作任务。2014 年 1 月 1 日以前死亡的人员,死者家属个人或者可委托公证人员、律师等到出具死亡原始单据的医疗机构办理资料查询,亦可以到公安机关(如派出所)负责户籍管理的部门查询相关资料,并获取结果凭证。2014 年 1 月 1 日以后死亡的人员,死者家属已经留有《居民死亡医学证明(推断)书》的原件,若其遗失,有权到出具死亡单的医疗机构补发一次,若又遗失,死者家属个人或者可委托公证人员、律师等到公安机关(如派出所)负责户籍管理的部门查询相关资料,并获取结果凭证。

综上所述,疾控机构出具死亡证明于法相悖,于理不合,完全是被公证机构所“绑架”,且后患无穷,故笔者对疾控机构出具死亡证明持否定态度,这也是依法行政的应有之义。

参考文献

- [1] 章志远,潘建明. 医院出具死亡证明行为之可诉性研究[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2008, 7(4): 41-45.
- [2] 林琪. 医院出具死亡证明行为的行政性分析[J]. 法制与社会, 2009(12): 117-118.
- [3] 王雪艳. 公证体制改革的方向: 行政契约化的自收自支事业单位体制[J]. 楚天法治, 2014(7): 147-149.

(收稿日期: 2015-08-04)