

上海市黄浦区公共场所告知承诺许可实施现状及对策探讨

刘海燕, 俞淑华, 钱依雯, 孙雄伟, 高崇琦, 徐凤祥, 许一宁 (上海市黄浦区卫生局卫生监督所, 上海 200011)

《上海市公共场所卫生许可证发放管理办法(修订)》(简称《办法》)于 2009 年 10 月实施以后,公共场所卫生许可证发放对于某些项目采取告知承诺许可制度。告知承诺许可制度指申请人以书面形式承诺其符合公共场所许可证审批条件,卫生行政审批机关根据其承诺对其先核发卫生许可证,事后再对该场所进行监管及递交相关证明文件的行政审批形式。2012 年上海市卢湾、黄浦区“撤二建一”成立“新黄浦区”,而原两区对于告知承诺许可的操作有一定的差异,因此,本课题立题于两区的许可工作上,对统一、优化两区的告知承诺许可工作有重要意义。

1 内容与方法

对上海市原黄浦区、原卢湾区卫生局卫生监督所 2010 年 1 月—2012 年 7 月及两区合并后新黄浦区卫生局卫生监督所 2012 年 8 月—2013 年 2 月受理的 1 044 件公共场所告知承诺新证许可档案,从许可类别、操作模式、存在问题等方面,应用 Excel 软件进行数据收集、汇总、分析。

2 结果

2.1 许可情况

2010 年 1 月—2012 年 7 月,原黄浦、卢湾区卫生监督所及 2012 年 8 月—2013 年 2 月新黄浦区卫生监督所的告知承诺许可档案分别为 272、280、111 份,分别占许可总数的 60.04%、65.57%、67.68%(表 1)。

表 1 公共场所各类许可分布情况

辖区	告知承诺数	总许可数	告知承诺比例(%)
原黄浦区	272	453	60.04
原卢湾区	280	427	65.57
新黄浦区	111	164	67.68
合计	663	1044	63.51

2.2 许可类别

公共场所告知承诺许可新证的类别根据场所的性质主要分为饭馆、咖啡馆、游艺厅及商场 4 大类,其中饭馆及咖啡馆类分别为 378 及 218 件,分别占 57.01%、32.88%(表 2)。

表 2 告知承诺许可类别

辖区	饭馆	咖啡厅/茶座/酒吧	游艺厅/棋牌室	商场/书店
原黄浦区	182	45	20	25
原卢湾区	129	137	8	6
新黄浦区	67	36	8	0
合计	378	218	36	31

2.3 告知承诺许可的操作模式及存在问题

原卢湾区卫生监督所发放的告知承诺新证完全按照法律法规办理,发现的主要问题是:① 许可证发放后易造成公共场所负责人对场所内的卫生指标检测及从业人员健康合格证的办理不及时,占许可总数的 17.86%,其中 7.14% 经责令整改后已送交。② 有 3.21% 的许可资料如平面图、通风图的描绘与现场不相符,造成许可后监管有难度。

原黄浦区对告知承诺的发放采取预先登记制度,在许可受理前期进行介入和指导,在受理时就上交卫生指标检测及从业人员健康合格证,避免了原卢湾区存在的问题,但造成许可周期过长,违背了告知承诺的初衷。在两区并区后采用了原黄浦区的发放模式。

3 讨论

《办法》实施以后,在某些项目的公共场所许可证发放推出告知承诺制度,是提高许可效率的突破,该办法推出后,告知承诺类许可占到黄浦、卢湾两区总许可数的 63.51%,因此,提高告知承诺许可的质量很重要。在实际工作中我们发现,该制度从一定程度上提高了许可效率,但也存在一定问题。首先,发证流程过于简易,导致公共场所负责人对于公共场所卫生不重视的情况,易在取得卫生许可证后忽视卫生指标检测及从业人员健康合格证办理而造成公共场

所卫生存在安全隐患。其次,告知承诺程序必须材料完全符合要求后再进入流程,在监督员“一次告知”基础上仍避免不了多次往返,它淡化了许可受理前的过程,从某种程度上违背了《中华人民共和国行政许可法》,导致申请方的权益得不到保障,申请者的满意度反而下降。因此,综合两区的告知承诺操作模式,为优化流程,提出如下建议:

3.1 推行预审模式,弥补告知承诺制度的盲目性

从一定程度上来讲,告知承诺制度是有盲目性的,而预审模式可以弥补这种盲目性。原黄浦区卫生监督所实施的预审模式,根据街道划分专管员与申请人保持联系,在合适的时候上门进行现场指导或审核、绘制图纸进行资料的核对。这种模式在相对前期介入许可,避免相对人不必要的往返,更避免了现场不符合卫生标准而导致在许可后监管中整改,保护了申请者的权益。另外,从许可类别来看,饭馆、咖啡馆为告知承诺的两大许可类别,在原卢湾区咖啡馆为第一大类,这些小型的咖啡馆业主很容易变动,再加上手续的简便,有些甚至发完证还没装修便易主或者转行,使许可证成为一张废纸并且要注销,加大了卫生监督所的行政成本。因此,预审模式对确有需要核发许可证的场所进行发证,虽然违背了告知承诺许可的模式,但严格把关从长远来看对申请者是有利的,而且也保护了消费者,同时节约行政成本。预审模式的主动服务性还可以建立与申请者的信任关系,便于后期检测等手续的尽快完成。

3.2 减少承诺的内容,保证告知承诺制度的质量

在《办法》中告知承诺制度允许申请者对资料及现场卫生情况等均采用承诺制,这是建立在申请者完全诚信的基础上。在工作中我们发现,申请者的来源不一样,有法定代表人、负责人、经营者本人,有委托

单位员工,也有办证中介公司,但他们的目的只有一个,就是尽快取得许可证,所以就会导致承诺的质量有所下降,使公共场所的卫生状况不尽如人意,给许可后监管工作带来难度。因此,应该减少承诺的内容,仅对卫生指标检测及从业人员健康合格证的递交进行承诺,对于经营场地的卫生状况还是要严格审查,毕竟卫生状况关系到百姓的健康安全,也是卫生监督工作的重点。对于卫生指标检测也应该有一定约束,例如领取证件时需凭借检测机构的发票领取,届时再提交检测报告。这样才能避免申请者拖沓的情况,保证告知承诺制度的质量。

3.3 加大对违反承诺的处罚力度,增强管理者的法律意识和诚信意识

告知承诺制度的质量取决于法定代表人、负责人或经营者即企业的真正管理者的重视程度。由于现在办理许可证可以采取委托的方式,所以可能自始至终这些管理者并不熟知相关法律法规,这就造成管理者的法律意识很淡薄,以为取得《卫生许可证》后就可以开始营业了。而《办法》中规定不符承诺的后果就是整改、撤销行政许可,换言之,整改至符合要求或撤销行政许可后第二天就可重新来申请,虽体现了《办法》的人性化,但却造成了违法的成本过低。因此,应加大对违反承诺处罚的力度,以使申请者、管理者引起重视,例如可规定撤销行政许可后至少3个月内不能再申请许可证。另外,还可在全市范围内进行开业前法律法规的培训和考试,并发放合格证,凭借合格证才允许申请公共场所卫生许可证。也可以定期进行新法律法规的培训,这样有利于增强管理者的法律意识、诚信意识,并将法律法规贯彻于日常的经营中,也有利于卫生监督工作的推进。

(收稿日期:2014-02-27)

了解预防医学领域最新动态 交流疾病防治工作成绩经验

欢迎订阅 2015 年《上海预防医学》

《上海预防医学》杂志 2015 年征订工作已经开始,本刊每册定价 10.00 元,全年 120 元。热诚欢迎广大新老读者、作者向本刊编辑部订阅。本刊编辑部同时接受破月订阅和补缺。

邮局汇款地址:上海市延安西路 1326 号 22 楼 2210 室;邮编:200052;电话:021-61957520。联系人:张老师。

银行账户:上海市预防医学会;账号:7311410182600081476;开户行:中信银行上海静安支行。