

【卫生法学系列丛书】

公共卫生 监督执法案例 评析

Weisheng Faxue

◎主编/李春生 邵周竹



法律出版社

•卫生法学系列丛书•

公共卫生监督执法案例评析

主 审	吴崇其	刘本仁	
主 编	李春生	邵周竹	
副主编	王绍刚	崔灵芝	陈晓冰
	于得利	郭 凯	

法律出版社

一、卫生行政许可篇

1. 未经许可擅自使用射线装置案

【案例简介】

某市卫生局在组织放射卫生监督员检查时发现某机械制造有限公司未经许可,擅自使用工业射线探伤装置。市卫生局立即对此案进行了调查,该单位使用放射线探伤仪对其生产的液化气钢瓶进行探伤,一直未按照国家有关放射卫生法规申请许可,长期无证使用放射源,并以种种借口拒绝放射防护监督员进入现场进行监督检查。市卫生局在取得证据后,按照国务院《放射性同位素与射线装置放射防护条例》第7条和第31条的规定及《中华人民共和国行政处罚法》等有关程序,决定给予该单位警告,并处以600元的罚款。卫生行政处罚书送达后,该单位既不主动履行处罚决定书,又逾期不起诉,市卫生局申请法院强制执行,1997年3月7日,市中级人民法院对该案立案并依法强制执行,罚款于3月12日如数上缴国库。

【案例讨论】

本案违法事实清楚,证据确凿。国家对放射工作实行许可登记制度,许可登记证由卫生、公安部门发放,任何单位在从事生产、使用销售射线装置时,必须向卫生行政部门申请许可。该单位长期无证使用放射源,并以种种借口拒绝放射防护监督员进行监督

检查,实则是知法违法。根据国务院颁布的《放射性同位素与射线装置放射防护条例》第31条的规定,对违反本条例的单位和个人,县以上卫生行政部门,可以视其情节轻重,给予警告并限期改进、停工或停业整顿,或者处以罚款,直至会同公安部门吊销其许可登记证的行政处罚。第32条规定,……“对行政处罚不履行又逾期不起诉的,由决定处罚的行政部门申请人民法院强制执行。”本案适用法律正确,处罚适当。

【案例评析】

这是一起未办理放射许可证案。许可证实际上是行政许可的一种主要表现形式,是行政机关根据行政相对人的申请,以书面形式,授予某相对人具有从事某类禁止活动的资格或能力的证明文书,是行政执法机关维护社会活动秩序,保障公共安全和人民健康的一种重要手段。在市场经济条件下,行政机关的职责主要在于对相对人的生产经营活动提供保障和监管,维持经济活动领域正常的经济秩序。行政许可制度正是这种为经济活动秩序提供保证的具体表现形式。行政许可制度是一种具有法律程序和法律后果的行政法律制度,也是卫生行政管理的具有普遍意义的基本法律制度之一。

卫生行政许可可分为行为许可和资格许可两大类。其中行为许可是行政机关根据相对人的申请,允许从事某种活动,采取某种行为的许可形式。

卫生行政行为许可主要涉及以下三个方面:(1)与健康相关产品的监督管理,主要包括对药品、食品、化妆品、消毒用品、放射用品装置、医疗器械、保健用品、卫生杀虫剂、以及一次性使用的卫生用品的申报、审批和监督管理等;(2)公共卫生监督管理,主要包括对放射卫生、环境卫生、学校卫生、劳动卫生、国境卫生检疫、爱国卫生、传染病防治以及地方病防治方面的从业行为的监督管理等;(3)对卫生机构与专业人员的管理,包括对医疗、妇幼卫生机构和

医疗、护理、卫生保健人员从业行为的监督管理等。

卫生行政许可的形式主要有:(1)颁发许可证;(2)颁发许可文号;(3)颁发合格证书;(4)其他证书。其中的许可证是个广义的概念,包括许可证、注册证、许可登记证、准许证、批件、批准文件、批准书和认可书等多种表现形式。《放射性同位素与射线装置放射防护条例》第5条规定,国家对放射工作实行许可登记制度,许可登记证由卫生、公安部门办理。在放射卫生监督管理中的许可证形式主要有放射性同位素工作许可证、射线装置工作许可证。《放射性同位素与射线装置放射防护条例》第7条规定,任何单位在从事生产、使用、销售射线装置前,必须向省、自治区、直辖市的卫生行政部门申请许可;在从事生产、使用、销售放射性同位素和含放射源的射线装置前,必须向省、自治区、直辖市的卫生行政部门申请许可,并向同级公安部门登记……领得许可登记证后方可从事登记范围内的放射工作。

案例来源:摘自《卫生监督信息》1997年第7期

讨论评析人:王绍刚

2. 某调料加工厂被吊销卫生许可证案

【案例简介】

某市的食品卫生监督机构于某年 6 月给该市某调料加工厂换发了卫生许可证。第二年 6 月该市工商行政管理局发现该厂生产的花椒面掺锯末子,没收了该厂的营业执照及剩余产品。该市区食监机构于同年 8 月 23 日至 26 日 4 次到该厂进行监督检查,发现该厂已停业,将四个车间改为两间住房,无调料加工设备。但在 8 月 24 日早 8 时检查时,发现该厂批发了 20 箱成品。所批发产品于次日全部被追回并销毁。该厂厂长称:“正与市工商局打官司,打完官司也不干了”,区食监机构认为该厂已不具备生产调料的条件,因此给区政府写了“关于吊销某调料加工厂卫生许可证的请示”。经同意,吊销了该厂的卫生许可证。

【案例讨论】

本案违法事实清楚,处罚适当。《中华人民共和国食品卫生法》第 39 条规定:“违反本法规定,生产经营不符合卫生标准的食品……吊销卫生许可证;”第 41 条规定:“违反本法规定,食品生产经营过程不符合卫生要求的……吊销卫生许可证。”某调料加工厂生产的花椒面掺锯末子,显然不符合卫生标准,应予追回销毁,区食监机构按照监督程序,吊销了该厂的卫生许可证。

【案例评析】

这是一起被吊销食品卫生许可证案。吊销卫生许可证是一种行政处罚。它通过剥夺公民、法人继续从事生产经营的权利、资格惩罚其违法行为,是食品卫生行政处罚中较严厉的一种行政处罚。由于它涉及到公民、法人的重大权益,为了防止行政机关乱罚,新

《食品卫生法》在试行法的基础上对此进一步规定,在作出吊销卫生许可证的条件方面在第八章第 39、40、41、42、43、45 条作出规定,这样便于监督管理中掌握吊销卫生许可证处罚的适用,也方便了人民群众和人民法院对卫生行政部门依法监督,促进依法行政。

吊销卫生许可证的机关,试行法第 37 条规定,吊销卫生许可证或者罚款 5000 元以上的,必须经县级以上人民政府批准。食品卫生监督机关无独立作出吊销卫生许可证的权利。该案是发生在试行法期间因此请示区政府。《中华人民共和国食品卫生法》第 49 条授予食品卫生监督机关独立作出吊销卫生许可证的权力,食品卫生监督机关可以更有效地实施行政管理。该条规定:“本法规定的行政处罚由县级以上地方人民政府卫生行政部门决定。”

吊销卫生许可证的条件,即对哪些违法行为可以吊销卫生许可证,新法予以明确规定,这样法律责任的追究因鲜明清晰有了可操作性。1996 年实施的《行政处罚法》规定了听证程序,卫生部颁发的《卫生行政处罚程序》依法将吊销许可证纳入适用听证的范围,行政机关在作出吊销许可证的决定时,应说明理由,包括适用的法律、法规或规章,包括事实认定,还应告知复议和诉讼权利。

案例来源:摘自《中国卫生监督杂志》1995 年第 2 期

讨论评析人:王绍刚

3. 某舞厅未办理卫生许可证案

【案例简介】

某市工人俱乐部舞厅,未向卫生监督机构办理“建设项目卫生许可证”,于1990年3月擅自改建,并于同年6月未取得“卫生许可证”擅自营业。6月24日晚市卫生防疫站隋某等6人(其中卫生监督员3名),至该俱乐部舞厅,向检票员田某出示“中国卫生监督”证件,并称是前来检查的,要求进入舞厅,田某不予放行。找到该俱乐部主任郭某取得6张舞票方进入舞厅。隋某等口头向郭某指出:该俱乐部在未取得“公共场所卫生许可证”的情况下,擅自营业属违法经营,应根据《公共场所卫生管理条例》申办证。并说明舞厅内的空气质量须用仪器监测,合格后才能核发卫生许可证。市卫生防疫站遂于7月9日向该俱乐部下达“限期4日内申请办理卫生许可证的通知单”。郭某接到通知次日即到市卫生防疫站领取了“公共场所卫生许可证申请书”,并口头提出监测申请,得到监督员梁某的承诺,但因当时无法确定监测用车和时间,请郭某次日电话联系后再定。此后一连7天俱乐部一直未同市卫生防疫站联系,也不送交“申请书”。市卫生防疫站遂于7月17日下达给予罚款900元的行政处罚,派员将“处罚决定书”送达郭某。15天后,该俱乐部既不交纳罚金,又不向法院起诉。于是,市卫生防疫站于8月6日向市中级人民法院申请强制执行处罚决定。在法院未作是否强制执行之前(11月6日),市卫生防疫站同俱乐部约定:当晚由俱乐部派车接市卫生防疫站人员赴现场监测,但因临时无车而未果。11月24日,俱乐部向市中级人民法院提起诉讼。12月15日,俱乐部将取回已5个多月的“卫生许可证申请书”送卫生防疫站审批,市卫生防疫站当晚即派员对俱乐部进行了全面检查和监测。12月29日,市中级人民法院答复市卫生防疫站:不予执行其递交

的“强制执行申请”。

原告(俱乐部)于1990年11月24日,以“市卫生防疫站因跳舞受阻而滥用职权刁难原告,不依法颁发卫生许可证”为由,向市中级人民法院提起诉讼。请求法院判决被告限期予以办证。

被告辩称:由于原告未履行“公共场所卫生许可证发放程序”,未向被告递交办证“申请书”,故不能颁证,所实施的监督程序符合《条例》规定,对原告无任何刁难行为。

法院审理查明:原告的违法改建与经营活动,被告在行政过程中的所为,均属事实。遂于12月24日开庭审理此案,法庭认为:原告虽向被告提出办证申请,但未及时递交申请书,负有责任。被告默许原告的口头申请,本应自备车辆而要求原告提供车辆未果,致使监测时间拖延亦负有责任。鉴于诉讼期间原告向被告递交了申请书,被告给予了监测而未作答复的具体情况,依据《公共场所卫生管理条例》第7条第4款和《行政诉讼法》第54条第3款、第65条第2款的规定,判决:“被告在接到本判决次日起10日内,对原告办理卫生许可证的申请予以书面答复。逾期不答复,按日处以100元罚款。案件受理费100元,原、被告各负担50元”。

【案例讨论】

本案中原告的违法改建与经营活动,被告在行政过程中的所为,均事实清楚。根据《公共场所卫生管理条例实施细则》第7条“卫生许可证”发放管理规定中第4项“卫生许可证”发放程序:(1)申请“卫生许可证”的单位到所属卫生防疫机构领取并填写“公共场所卫生许可证申请书”,经主管部门审核后送卫生防疫机构。(2)卫生防疫机构委派卫生监督员按卫生标准和要求进行审查和监测,对符合要求的发给由卫生行政部门签发的“卫生许可证”。第7条第5项规定,新建、扩建、改建公共场所或变更营业项目的应按上述程序申领“卫生许可证”。卫生防疫站按照上述规定和程序,是合法的。

【案例评析】

这是一起公共场所卫生许可证案。从理论上说,行政许可制度是指许可的申请、核发、监督管理的一系列规则的总和。包括规定许可的机关、许可范围、许可申请、审查、颁发的程序,以及监督检查、吊销、废止、中止、更换许可证的方式条件期限等内容。卫生行政部门要正确履行卫生行政许可职责,规范卫生行政许可行为,接受管理相对人的监督。

本案中卫生防疫机构败诉,提示卫生监督员在监督执法过程中对卫生许可证的申请发放程序应十分清楚,努力学习和掌握《条例》、《细则》及有关卫生标准和要求,不断提高政策水平和业务水平,执行任务做到依法办事,按照监督程序执法,忠于职守。否则败诉是不可避免的,应当从中吸取教训。

案例来源:摘自《中国卫生监督杂志》1995年第3期

讨论评析人:王绍刚

4. 违法换发卫生许可证案

【案例简介】

1994年3月31日某站两名公共场所卫生监督员到某镇开展许可证的换发工作,当进行到某理发店时,监督员出示证件,说明来意,并让其阅知市卫生局文件,店主以该店许可证是1993年10月领取为由拒绝换证,经反复说服无效,监督员写出监督意见书,要求该店在1周内到该站换领新许可证,旧许可证失效作废。4月1日,县、镇两级监督员又进行说服动员,至4月27日,理发店仍未换领新许可证。至此,经监督员会议决定按未领取许可证对理发店罚款300元,店主签收处罚决定书,于5月10日向人民法院起诉。

县人民法院经过调查认为按未取得许可证对理发店罚款依据不充分,某站于1994年5月27日撤销了对理发店的处罚决定,经法院帮助工作理发店换领了新许可证。

【案例讨论】

县人民法院经过调查认为按未取得许可证对理发店的处罚依据不充分是正确的。根据国务院颁布的《公共场所卫生管理条例》第8条的规定:“卫生许可证”两年复核一次。该理发店是1993年10月领取的“卫生许可证”,再次复核的时间应是1995年10月,这是法规明文规定的。在《公共场所卫生管理条例实施细则》中,对“卫生许可证”的发放和换发也有详细的规定。市卫生防疫站根据市卫生局文件的精神要求店主在1周内到防疫站换领新许可证,旧许可证失效作废,否则进行处罚,法律依据是不充分的,在《公共场所卫生管理条例实施细则》中的第四章罚则所列各条中也找不到根据。此案提示我们,依法履行监督职责,不仅是依法管理

行政行为相对人,更重要的是行政行为本身首先要受制于法。做到既不越权,也不失职。

【案例评析】

这是一起因办理换发公共场所卫生许可证而引起的行政诉讼案。《公共场所卫生管理条例实施细则》第7条“卫生许可证”发放管理规定共有9项详细规定,其中第6项规定:“卫生许可证每两年复核一次。”复核时,经营单位应填写复核登记表,经审查、监测合格的在复核登记表上加盖‘审核章’。逾期3个月未加盖‘审核章’者原卫生许可证自行失效。”

“卫生许可证”每两年复核之间的卫生监督是经常性卫生监督,是公共场所卫生监督机构的主要职责。“卫生许可证”的复核是指卫生行政许可机关审核许可文件的活动。许可机关经过对许可申请的审查,对不符合许可条件的申请作出不予许可的决定,对符合条件的申请作出核发许可的决定。设定审查复核许可的期限有利于保护许可申请人的权益,有利于提高行政效率。因此,越来越多的法律、法规或规章在设定许可时同时规定审查复核的期限。

案例来源:摘自《中国卫生监督杂志》1995年第4期

讨论评析人:王绍刚

5. 某诊所未办理合格证书案

【案例简介】

市卫生局接到群众举报,反映某诊所在没有取得有关合格证书的情况下,私自从事各种医学诊断,市卫生局遂组织人员进行检查,发现该诊所系一私营诊所,其违法事实主要有:

1. 1993年2月以来,私自为他人进行婚前健康检查、遗传病诊断,并出具检查证明。
2. 私自开设早孕诊断,并代为鉴定胎儿性别。
3. 1994年12月以来,引进抗早孕药物,为他人实施药物流产手术。

市卫生局遂依据《母婴保健法》的有关规定,责令该诊所立即停止违法活动,罚款1万元。对已经出具的有关证明,能够查证的建议有关单位予以宣布无效。

【案例讨论】

该案例违法事实清楚,处罚适当,于法有据。《中华人民共和国母婴保健法》第35条规定,未取得国家颁发的有关合格证书的有下列行为之一,县级以上地方人民政府卫生行政部门应当予以制止,并可以根据情节给予警告或处以罚款:(1)从事婚前医学检查、遗传病诊断、产前诊断或者医学技术鉴定的;(2)施行终止妊娠手术的;(3)出具本法规定的有关医学证明的;以上3种行为出具的有关医学证明无效。《母婴保健法》第32条规定,医疗保健机构依照本法规定开展婚前医学检查、遗传病诊断、产前诊断以及施行结扎手术和终止妊娠手术的,必须符合国务院卫生行政部门规定的条件和技术标准,并经县级以上地方人民政府卫生行政部门许可。严禁采用技术手段对胎儿进行性别鉴定……第33条规定,从

事本法规定的遗传病诊断、产前诊断的人员,必须经过省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门的考核,并取得相应的合格证书。从事本法规定的婚前医学检查,施行结扎手术和终止妊娠手术的人员以及从事家庭接生的人员,必须经过县级以上地方人民政府卫生行政部门的考核,并取得相应的合格证书。

本案中,该诊所为了自身的经济利益,迎合社会上一些人的需要,违反法律的有关规定,在没有取得有关合格证书的情况下,从事上述各种检查诊断等违法行为,理所当然地应当受到严厉的处罚。

【案例评析】

《母婴保健法》中规定的合格证书是行政许可的一种形式。行政许可一般可分为行为许可和资格许可两大类,本案应为资格许可。

资格许可是指行政机关根据相对人的申请,通过考试或一定审查程序,给合格者核发证明文件,允许其享有从事某一职业、进行某种活动的资格或具有某种能力的许可。在我国资格许可主要存在于专业性、技术性较强的行业,如《母婴保健技术考核合格证》、《家庭接生员技术合格证》、《医师执业证书》等。应当指出,即使取得相应资格许可,也要在法律、法规允许范围内从事许可的有关工作,从事法律禁止的“对胎儿进行性别鉴定”,也是违法行为。

案例来源:摘自黄蒙地主编:《行政执法典型案例与处理全书》
中国人事出版社 1997 年版

讨论评析人:王绍刚

于

6. 某单位自备水源未经批准案

【案例简介】

某印刷物资公司位于某市南郊。1990年6月,该公司为了本单位用水方便,在公司院内临街处自打供水井一眼,施工人员在公司领导的授意下,将新建水源管道与城市供水管道连接在一起。1993年8月,因发生漏水问题,某印刷物资公司在派员检修时,市卫生局有关人员发现该单位自建水源与城市供水管网连接。市卫生局在调查后认为某印刷物资公司违反了供水检疫的有关规定,遂决定责令该印刷物资公司立即改正违法行为,并罚款2000元。

【案例讨论】

某印刷物资公司违反了供水检疫的规定是指集中式供水单位供应的饮用水不符合国家规定的《生活饮用水卫生标准》,单位自备水源未经批准与城镇供水系统连接的情形,违反了《中华人民共和国传染病防治法》第13条规定,根据《传染病防治法》和《传染病防治法实施办法》中的有关规定处罚是适当的。《中华人民共和国传染病防治法实施办法》第66条规定:有下列行为之一的,由县级以上政府卫生行政部门责令限期改正,可以处5000元以下的罚款;情节较严重的,可以处5000元以上2万元以下的罚款,对主管人员和直接责任人员由其所在单位或者上级机关给予行政处分:(1)集中式供水单位供应的饮用水不符合国家规定的《生活饮用水卫生标准》的;(2)单位自备水源未经批准与城镇供水系统连接的……

本案中某印刷物资公司的行为属于未经批准,擅自将本单位自备水源与城市供水系统相连接的行为,但限于情节较轻,未造成某种卫生方面的危险,因此给予较轻处罚。

【案例评析】

“批准”也是行政许可行为的表现形式之一。行政许可的形式可以指行政许可在法律、法规上的表现形式,也可以指行政许可的证书形式。我国的法律、法规表示行政许可时的主要用语有:许可、审查(或审核)、批准、注册、登记等。“批准”是不以颁发证照为最终的行政许可表现形式,因此属于非要式的行政许可形式。《传染病防治实施办法》第9条第2款规定,各单位自备水源,未经城市建设部门和卫生行政部门批准,不得与城镇集中式供水系统连接。

1997年1月1日起实施的中华人民共和国建设部、卫生部联合发布的《生活饮用水卫生监督管理办法》第4条规定,国家对供水单位和涉及饮用水卫生安全的产品实行卫生许可制度。第7条规定,集中式供水单位必须取得县级以上地方人民政府卫生行政部门签发的卫生许可证。这就使生活饮用水的非要式行政许可形式过渡到要式行政许可形式。

案例来源:摘自黄蒙地主编:《行政执法典型案例与处理全书》

中国人事出版社 1997 年版

讨论评析人:王绍刚

7. 某娱乐中心未办理卫生许可证案

【案例简介】

某市高新技术产业开发区的某娱乐中心,是一集娱乐、美发美容、餐饮为一体的综合性经营单位,在舞厅、卡拉 OK 厅未取得《公共场所卫生许可证》的情况下即于 8 月 18 日营业。同月 23 日该市两名公共场所卫生监督员去该单位例行监督检查,发现此情况,即填写了监督记录,并要求该单位舞厅与卡拉 OK 厅停止营业,待向有关部门申请领取《公共场所卫生许可证》方能营业。但该单位领导无视监督机构的监督意见,既不提出反对意见,也不申领《公共场所卫生许可证》而继续营业。

市卫生监督部门针对该单位违反《公共场所卫生管理条例》第 8 条规定,又拒不执行监督部门提出的整改意见,决定对该单位进行处罚,根据《公共场所卫生管理条例》第 14 条规定,对其处以罚款 800 元,并于 8 月 27 日下午将《行政处罚决定书》送往被处罚单位,但单位法定代表人拒绝接受,并当场辱骂监督人员,将监督员赶出办公室。8 月 30 日市卫生监督部门带着摄像机、照像机前往被处罚单位再次将《行政处罚决定书》送达。该单位法人代表一改蛮横态度,立即承认了自己的错误,并当场在《送达回证》上签了字,交纳了罚款。

【案例讨论】

卫生监督机构及时正确地解决监督执法过程中遇到的问题是搞好经常性卫生监督的关键,也是经常发现问题、解决问题的时机。《公共场所卫生管理条例》第 8 条规定,经营单位必须取得《公共场所卫生许可证》后,方可向工商行政管理部门申请登记,办理营业执照。在本条例实施前已开业的,须经卫生防疫机构验收合