

上海市卫生监督员规范化培训教材

Xingzheng Chufa Anli Pingxi

行政处罚 案例评析

主 编 徐天强

 复旦大学出版社

上海市卫生监督员规范化培训教材

行政处罚案例评析

主 编 徐天强

副 主 编 李力达 梁庆宇 周艳琴 张 帆
俞淑华 吴 遑 邓 斌 徐 文

编写人员(以姓氏笔画为序)

王 怡	王 频	王 峻	韦 敏
毛 洁	仇 伟	邓志毅	卢中南
庄惠民	朱素蓉	何春欢	张 华
杨 波	杨兰馥	杨志峰	周 磊
姜颖慧	曹晓红		

復旦大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政处罚案例评析/徐天强主编. —上海:复旦大学出版社,2009.10
(上海市卫生监督员规范化培训教材)
ISBN 978-7-309-06849-8

I. 行… II. 徐… III. 卫生管理-行政处罚-案例分析-中国-技术培训-教材 IV. D922.165

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 149427 号

行政处罚案例评析

徐天强 主编

出版发行 复旦大学出版社 上海市国权路 579 号 邮编 200433
86-21-65642857(门市零售)
86-21-65100562(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)
fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

责任编辑 宫建平

出品人 贺圣遂

印刷 上海申松立信印刷有限责任公司

开本 787×960 1/16

印张 10.75

字数 182 千

版次 2009 年 10 月第一版第一次印刷

书号 ISBN 978-7-309-06849-8/D·430

定价 25.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

前 言

卫生监督是运用卫生专业技术知识,依据卫生法规和标准,依托有效的管理体系和监管手段,维护社会公共卫生秩序和医疗服务秩序,保障人民的生命安全和身体健康的重要保证。随着社会主义法治建设的推进和完善,卫生监督机构要进一步规范执法行为,树立依法治国、执法为民的社会主义法治理念,不断提高维护社会主义法治的能力。通过开展卫生监督员规范化培训,进一步提高卫生监督员的专业执法能力和实际工作技能,打造一支既有较强理论基础,又有实际处理问题能力的队伍,为促进卫生监督事业的全面发展提供人才保障和智力支持,为改革开放和社会主义现代化建设服务。

本教材通过对职业卫生监督处罚、传染病防治与消毒管理卫生监督处罚、公共场所卫生监督处罚、饮水卫生监督处罚、医政监督处罚工作中常见案由和典型案例的分析和点评,为新进卫生监督员在实际执法过程中提供参考和借鉴,提高办案能力,规范执法行为。同时和其他教材配套使用,满足卫生监督员的规范化培训工作的需求。因水平有限,编写评析过程中难免有疏漏之处,敬请批评指正。

编 者

2009年10月

Contents

	第一章 公共场所卫生监督案例
1	【案例 1】不按时进行健康检查案
3	【案例 2】从业人员未获得《健康合格证》即上岗直接为顾客服务案
6	【案例 3】伪造《健康合格证》案
8	【案例 4】未取得《卫生许可证》擅自营业案
11	【案例 5】主要卫生指标不合格案
14	【案例 6】拒绝卫生监督案
17	【案例 7】发生危害健康事故案
	第二章 职业卫生与放射卫生监督案例
19	【案例 8】违反职业病危害项目评价制度案
23	【案例 9】未按规定公布有关职业病防治管理措施案
26	【案例 10】未对劳动者个人职业病防护采取指导、督促措施案
29	【案例 11】违反劳动合同告知案
32	【案例 12】未按照规定组织职业健康检查案
35	【案例 13】个人使用的职业病防护用品不符合国家职业卫生标准和卫生要求案
38	【案例 14】未按照规定安排疑似职业病病人进行诊治案
41	【案例 15】安排未经职业健康检查的劳动者从事接触职业病危害的作业案
46	【案例 16】违反职业卫生服务机构管理规定案
49	【案例 17】未取得放射诊疗许可从事放射诊疗工作案
51	【案例 18】超出批准范围从事放射诊疗工作案
54	【案例 19】使用不具备相应资质的人员从事放射诊疗工作案
57	【案例 20】未按照规定使用安全防护装置和个人防护用品案

- 60 【案例 21】未按规定对放射诊疗工作场所进行放射防护检测评价案
- 63 【案例 22】未按照规定对放射诊疗工作人员进行个人剂量监测案
- 66 【案例 23】未按照规定组织放射工作人员职业健康检查案

第三章 传染病防治卫生监督案例

- 69 【案例 24】未按规定报告传染病疫情案
- 71 【案例 25】缓报传染病疫情案
- 74 【案例 26】未按照规定承担传染病预防、控制工作方案
- 76 【案例 27】医疗废物贮存设施不符合卫生要求案
- 78 【案例 28】未将医疗废物按照类别分置于专用包装物或者容器案
- 81 【案例 29】在非贮存地点倾倒、堆放医疗废物或将医疗废物混入其他废物和生活垃圾案
- 83 【案例 30】在不符合相应生物安全要求的实验室从事病原微生物相关实验活动案
- 85 【案例 31】新建实验室未向设区的市级人民政府卫生主管部门备案
- 87 【案例 32】实验室工作人员未遵守实验室生物安全技术规范和操作规程案
- 89 【案例 33】未经批准擅自开展预防性健康检查案
- 92 【案例 34】聘用未取得《托儿所、幼儿园工作人员健康证明书》的人员从事托儿所、幼儿园工作案

第四章 生活饮用水与消毒卫生监督案例

- 95 【案例 35】安排未取得体检合格证的人员从事直接供、管水工作案
- 97 【案例 36】饮用水不符合国家卫生标准案
- 99 【案例 37】生产(销售)无卫生许可批准文件的涉及饮用水卫生安全的产品案
- 102 【案例 38】违反对二次供水设施的日常使用管理职责案
- 104 【案例 39】未执行国家有关规范、标准和规定,定期开展消毒与灭菌效果检测工作案
- 106 【案例 40】购进消毒产品未建立并执行进货检查验收制度案
- 108 【案例 41】生产经营无《生产企业卫生许可证》的消毒产品案

- 110 【案例 42】消毒后的物品未达到卫生标准和要求案
113 【案例 43】消毒产品的标签(含说明书)不符合规定案

第五章 医疗服务卫生监督案例

- 115 【案例 44】未取得《医疗机构执业许可证》擅自执业案
117 【案例 45】诊疗活动超出登记范围案
120 【案例 46】使用非卫生技术人员从事医疗卫生技术工作案
124 【案例 47】违规发布医疗广告案
126 【案例 48】使用未取得处方权的人员、被取消处方权的医师开具处方案
129 【案例 49】使用未取得药学专业技术职务任职资格的人员从事处方调剂案
131 【案例 50】聘用未取得《外国医师短期行医许可证》的外国医师开展医疗执业活动案
135 【案例 51】非医师行医案
138 【案例 52】医师违反规定开具药品处方案
140 【案例 53】未取得《母婴保健技术服务执业许可证》擅自从事终止妊娠手术案
143 【案例 54】临床用血包装、储存、运输不符合国家卫生标准和要求案
145 【案例 55】发生医疗事故案

第六章 行政许可案例

- 147 【案例 56】提供虚假材料申请行政许可案

附录 听证典型案例

- 150 【案例 1】某公司对劳动者生命健康造成严重损害案
153 【案例 2】某公司安排未经职业健康检查的劳动者从事接触职业病危害作业等案
156 【案例 3】某门诊部诊疗活动超出登记范围案
160 【案例 4】王某非法行医案

第一章 公共场所卫生监督案例

【案例 1】

不按时进行健康检查案

一、案例简介

2008 年 12 月某区卫生局对 A 店进行现场监督检查,检查时,正值该店正常对外营业中。现场查见该店的《上海市公共场所卫生许可证》经营范围:理发店、美容店,发证日期为 2008 年 11 月。现场查见理发区两名顾客正在接受理发服务,从业人员王某、李某当场出示健康合格证,发证日期分别为 2007 年 11 月(王某)和 2008 年 1 月(李某)。

监督员当场制作了现场检查笔录,对王某的健康合格证进行了证据先行登记保存,并通过健康证查询网站对王某的健康检查情况进行了查询。经调查,王某未按时进行健康检查。

某区卫生局认定:当事人的行为违反了《公共场所卫生管理条例实施细则》第五条第(一)项的规定,依据《公共场所卫生管理条例实施细则》第二十三条第(一)项第 2 目的规定,责令当事人改正上述违法行为,并以不按时进行健康检查的案由给予警告处罚。

二、调查要点

本案是一起公共场所的从业人员不按时进行健康检查的案件。在调查取证中须注意以下几点:①对违法主体的认定,当事人取得的《公共场所卫生许可证》及《工商营业执照》是否合法有效,决定其是否能承担相应的法律责任。②从业人员在该场所从事的工种,是否直接为顾客服务。③如何判断健康合格

证是否有效。

三、案件评析

本案中的卫生许可证为 2008 年新证,主体认定明确。而 2 名从业人员当时正在为顾客理发,对直接为顾客服务的定性也没有异议。但在日常监督检查中,监督员除了在现场检查笔录中对事实进行固定外,最好能利用多种手段进行证据收集,如对现场情况拍照取证、收集从业人员的当班记录、当场对从业人员作询问笔录等。

如何判断健康合格证的有效性是该类案件的重点。《公共场所卫生管理条例实施细则》第五条第(一)项规定,旅店业、咖啡馆、酒吧、茶座、公共浴室、理发店、美容店、游泳(场)馆直接为顾客服务的从业人员(包括临时工)每年进行 1 次健康检查,其他场所直接为顾客服务的从业人员每两年进行 1 次健康检查。本案发生的场所为理发店,王某取得健康合格证的日期为 2007 年 11 月,其有效期应该到 2008 年 11 月,故王某必须在 2008 年 11 月之前进行健康体检并取得新的健康合格证,才可认为是按时体检,否则即可认定王某未按时进行健康检查。但若发生在商场、影剧院等场所,则该健康合格证应仍然有效。

若在处罚后被处罚人仍无改进,则可依据《公共场所卫生管理条例实施细则》第二十三条第(二)项第 1 目的规定进行罚款的行政处罚;再无改进,依据《公共场所卫生管理条例实施细则》第二十三条第(三)项第 1 目的规定进行第二次罚款处罚。经两次罚款处罚后仍无改进者,依据《公共场所卫生管理条例实施细则》第二十三条第(九)项第 3 目的规定,给予责令 7 天以内停业整顿处罚;经停业整顿处罚后仍无改进者,延长期限至 90 天。

四、证据清单

序号	证据名称	证据来源	证明对象	证明内容	证据种类
1	现场检查笔录	执法人员收集	事实	证明王某直接为顾客服务	现场检查笔录
2	询问笔录	执法人员收集	事实	证明王某的健康证过期,且未重新体检	当事人陈述
3	当事人身份证明	当事人提供	事实	当事人身份确认	书证
4	当事人卫生许可证、营业执照	当事人提供	事实	主体认定	书证
5	王某健康证	执法人员收集	事实	证明王某的健康证过期	物证

【案例 2】

从业人员未获得《健康合格证》 即上岗直接为顾客服务案

一、案例简介

2009 年 3 月某区卫生局对 A 公司进行监督检查,检查时,该公司正值对外营业中。现场查见该公司《公共场所卫生许可证》的证号:(2006)X 字第 11110003 号,经营范围:公共浴室。现场抽查男浴区内从业人员张某、李某正在为顾客搓背,2 人当场均未能出示《健康合格证》。

监督员当场制作了现场检查笔录,对张某、李某分别制作了“询问笔录”并收集了 2 人的当班记录。事后又通过健康证查询网站对 2 人的健康证办理情况进行了查询。经调查,上述两名从业人员均未获得《健康合格证》即直接为顾客服务。

某区卫生局认定:该公司违反了《公共场所卫生管理条例》第七条的规定,依据《公共场所卫生管理条例》第十四条第一款第(二)项、《公共场所卫生管理条例实施细则》第二十三条第(二)项第 3 目规定,责令当事人改正上述违法行为,并以从业人员未获得《健康合格证》即上岗直接为顾客服务的案由给予罚款 200 元的行政处罚。

二、调查要点

本案是一起公共场所的从业人员未获得《健康合格证》即直接上岗为顾客服务的案件。在调查取证过程中须注意以下几点:①对违法主体的认定,当事人取得的《公共场所卫生许可证》及《工商营业执照》是否合法有效,且能否对其违法行为承担法律责任。②现场抽查的两名从业人员在该场所内具体从事的工种,是否可定性为直接为顾客服务。③对未获得《健康合格证》这一违法事实的确认。本案的重点是查实上述两名从业人员是否获得《健康合格证》,区分清楚是从未办理过,还是以前办过但已经过期,或者办过但遗失等情况。另外,要注

意对《健康合格证》有效期限的认定,不同行业对健康检查的频次要求不一样。

三、案件评析

本案中,当事人的《公共场所卫生许可证》发证日期为 2006 年,有 2008 年的验证贴花,且能提供相应的《工商营业执照》,故主体认定明确。

监督员在日常监管中,应对从业人员所从事的具体工种调查明确。本案由于在现场监督检查中当场查见上述两名从业人员正在为顾客搓背,并在现场检查笔录中将该事实固定,故比较可靠。但有时,当事人很可能在调查过程中出现“翻供”抵赖、不承认现场检查的情况。为防止这种情况的发生,避免案件调查陷入僵局,监督员在现场检查时可利用多种手段进行证据收集,如对现场情况进行拍照取证、收集相关从业人员的当班记录、当场对从业人员作询问笔录等。

另外,根据《公共场所卫生管理条例实施细则》第五条第(一)项的规定,旅店业、咖啡馆、酒吧、茶座、公共浴室、理发店、美容店、游泳(场)馆直接为顾客服务的从业人员(包括临时工)每年进行 1 次健康检查,其他场所直接为顾客服务的从业人员每两年进行 1 次健康检查。故在调查中应对此进行鉴别。

若调查中同时发现《健康合格证》过期,则应依据《公共场所卫生管理条例实施细则》第二十三条第(一)项第 2 目的规定,同时以不按时进行健康检查的案由对其给予警告的处罚。若在责令改正期限之后仍无改进,则可依据《公共场所卫生管理条例实施细则》第二十三条第(三)项第 1 目的规定进行第二次处罚。两次罚款处罚后仍无改进者,依据《公共场所卫生管理条例实施细则》第二十三条第(九)项第 3 目的规定,给予责令 7 天以内停业整顿处罚;经停业整顿处罚后仍无改进者,延长期限至 90 天。

四、证据清单

序号	证据名称	证据来源	证明对象	证明内容	证据种类
1	现场检查笔录	执法人员收集	事实	证明 张 某、李 某 直 接 为 顾 客 服 务	现 场 检 查 笔 录
2	张 某、李 某 当 班 记 录	执法人员收集	事实	证明 2 人 为 该 公 司 员 工	书 证
3	张 某、李 某 询 问 笔 录	执法人员收集	事实	证明 2 人 未 办 理 过 健 康 合 格 证	证 人 证 言

续 表

序号	证据名称	证据来源	证明对象	证明内容	证据种类
4	询问笔录	执法人员收集	事实	证明 2 人未取得健康合格证即在该公司上岗并直接为顾客服务	当事人陈述
5	当事人身份证明	当事人提供	事实	当事人身份确认	书证
6	当事人卫生许可证、营业执照	当事人提供	事实	主体认定	书证

【案例3】

伪造《健康合格证》案

一、案例简介

2008年6月某区卫生局对A公司进行监督检查,检查时该公司正在营业中,现场查见该公司从业人员朱某直接为顾客服务,当场提供《健康合格证》,证号为沪×0106914694。卫生监督员发现朱某提供的《健康合格证》可疑,故当场对朱某的《健康合格证》进行了证据先行登记保存。经调查,朱某的《健康合格证》为伪造。

卫生监督员制作了现场检查笔录,收集了相关证据,经登陆健康证网站(www.jkz.com)查询,显示“没有查找到与此相关的健康证信息”。针对以上情况,监督员对朱某作了询问笔录。调查中,朱某承认自己没有去医院办《健康合格证》,而是将自己的照片交给朋友后,由朋友帮他找B公司代办的。经进一步调查,B公司承认未组织朱某到医疗机构进行健康检查,而是利用公司的设备为朱某伪造了《健康合格证》的违法事实。

某区卫生局认定:B公司违反了《公共场所卫生管理条例实施细则》第五条第(四)项的规定,依据《公共场所卫生管理条例实施细则》第二十三条第(四)项第2目的规定,责令立即改正,并对该公司以伪造《健康合格证》的案由给予罚款400元的行政处罚。对A公司以从业人员未获得《健康合格证》即上岗直接为顾客服务的案由给予罚款200元的行政处罚。

二、调查要点

本案是一起公共场所从业人员伪造并持伪造的《健康合格证》从事直接为顾客服务工作的案件。在调查取证过程中须注意以下几点:①对违法主体的认定,应为直接从事了伪造行为的单位或个人,而非使用了持有伪造《健康合格证》的人员的单位。②如何判定《健康合格证》是伪造的。卫生监督员在现场检查中对其真伪产生怀疑,并及时对涉案的证据进行了先行登记保存,通过网站

查询确定后,对朱某进行了有针对性的询问。这样,在事实面前,朱某也无从抵赖。

三、案件评析

本案中,确定伪造健康证的被处罚主体是关键。在本案中,有 3 个行为主体,即从业人员朱某、聘用朱某的 A 公司、伪造《健康合格证》的 B 公司。本案由的处罚主体应为实际实施了伪造行为的 B 公司。而对于朱某而言,由于他持有的《健康合格证》为伪造的,可以认定为该合格证为无效证件。因为 A 公司聘用朱某从事了直接为顾客服务的工作,A 公司应当对从业人员的《健康合格证》的真伪负有鉴别义务,对 A 公司从业人员未获得《健康合格证》即上岗直接为顾客服务的案由进行行政处罚。

若当事人被处罚后仍无改进,可依据《公共场所卫生管理条例实施细则》第二十三条第(五)项第 1 目的规定进行第二次处罚。两次罚款处罚后仍无改进者,依据《公共场所卫生管理条例实施细则》第二十三条第(九)项第 3 目的规定,给予责令 7 天以内停业整顿处罚;经停业整顿处罚后仍无改进者,延长期限至 90 天。

四、证据清单

序号	证据名称	证据来源	证明对象	证明内容	证据种类
1	现场检查笔录	执法人员收集	事实	证明朱某在 A 公司从事直接为顾客服务的工作	现场检查笔录
2	朱某健康合格证	当事人提供	事实	证明该健康合格证为伪造	物证
3	朱某询问笔录	执法人员收集	事实	证明朱某知道自己的健康合格证为伪造,且提供自己的照片参与了伪造	证人证言
4	朱某在 A 公司的上班记录	执法人员收集	事实	证明朱某为 A 公司员工	书证
5	当事人询问笔录	执法人员收集	事实	证明该公司对朱某的行为监管不力	当事人陈述
6	当事人身份证明	当事人提供	事实	当事人身份确认	书证

【案例 4】

未取得《卫生许可证》擅自营业案

一、案例简介

2008 年 7 月 1 日某区卫生局对一居民小区游泳池进行监督检查,检查时发现游泳池内有 20 余人正在游泳,但管理该游泳池的 A 物业公司当场无法提供《上海市公共场所卫生许可证》(以下简称《卫生许可证》)。同时抽查 2 名正在工作的救生员王某与李某,当场均未能提供《健康合格证》。

监督员当场制作现场检查笔录,对游泳池进口处的价目表、正在开放的游泳池等拍摄了照片,对收费登记本进行了证据先行登记保存,并对物业公司负责人、正在游泳的顾客进行了询问。经调查,该游泳池属 A 物业公司管理,并未取得《卫生许可证》,平时主要对小区内住户开放,同时也接纳小区外人员游泳并收取费用。救生员王某与李某未取得《健康合格证》即直接为顾客服务。

某区卫生局认定:A 物业公司未取得《卫生许可证》擅自经营游泳场(馆)的行为违反了《公共场所卫生管理条例》第八条的规定,依据《公共场所卫生管理条例》第十四条第一款第(四)项及《公共场所卫生管理条例实施细则》第二十三条第(四)项第 4 目的规定,责令改正违法行为,并对 A 物业公司以未取得《卫生许可证》擅自营业的案由给予罚款人民币 800 元的行政处罚。对于 A 物业公司从业人员未获得《健康合格证》即上岗直接为顾客服务的违法行为,未再予以处罚。

二、调查要点

本案是一起未取得《卫生许可证》擅自营业的案件。在调查取证过程中有以下要点:①处罚主体的认定,即游泳池由谁经营,谁应当承担相应的法律责任。②该游泳池是否属于《公共场所卫生管理条例》第二条中规定的公共场所,是否有经营性行为。③该游泳池是否取得《卫生许可证》。

三、案例评析

本案中的游泳池为一家设置于小区内的室外游泳场所,经营游泳池的 A 物业公司负责人称,游泳池为小区配套设施,主要服务于小区内的住户,因而不是公共场所,但监督员通过对顾客进行询问发现,顾客中既有小区内的住户又有小区外的人员,且都向物业公司交纳了游泳费用。监督员现场拍摄的照片、收集到的收费登记本等皆证明该游泳池属于营利性的公共场所。因此,为使事实清楚、证据确凿,监督员应利用各种手段收集证据,丰富证据内容与证据种类,使证据间相互佐证形成牢固的证据链。

监督员日常对无证公共场所进行监管时,常会发现该公共场所除未取得《卫生许可证》擅自营业外,还违反了《公共场所卫生管理条例》的其他规定。根据案由吸收原则,即重行为吸收轻行为,一般对其他违法行为就不再予以处罚。

如本案中的 A 物业公司未在责令改正期限内办理《卫生许可证》,则依据《公共场所卫生管理条例实施细则》第二十三条第(五)项第 1 目的规定,对其处以 400~1 500 元的罚款。责令改正期限应当根据申办《卫生许可证》所需时间合理规定。两次罚款处罚后仍无改进者,依据《公共场所卫生管理条例实施细则》第二十三条第(九)项第 3 目的规定,责令当事人 7 天以内停业整顿;如停业整顿后仍无改进,延长停业整顿期限,但不得超过 90 天。

四、证据清单

序号	证据名称	证据来源	证明对象	证明内容	证据种类
1	2006 年 7 月 1 日现场检查笔录	执法人员收集	事实	证明 A 物业公司未取得《卫生许可证》擅自经营游泳池;救生员王某与李某未取得《健康合格证》直接为顾客服务	现场检查笔录
2	2006 年 7 月 1 日对现场拍摄照片	执法人员收集	事实	证明 A 物业公司正在对外经营游泳池	现场检查笔录
3	收费登记本	执法人员收集	事实	证明 A 物业公司正在对外经营游泳池	书证
4	2006 年 7 月 1 日对顾客询问笔录	执法人员收集	事实	证明 A 物业公司正在对外经营游泳池	证人证言

续 表

序号	证据名称	证据来源	证明对象	证明内容	证据种类
5	2006年7月1日对A物业公司负责人询问笔录	执法人员收集	事实	证明A物业公司未取得《卫生许可证》擅自经营游泳池;救生员王某与李某未取得《健康合格证》直接为顾客服务	当事人陈述
6	A物业公司《营业执照》	当事人提供	事实	当事人主体确认	书证