

一起行政诉讼案引发的思考

刘志山¹, 张一兵¹, 赵清波¹, 刘菲²

(1. 沈阳市卫生监督所, 辽宁 沈阳 110014 2. 辽宁省药品检验所, 辽宁 沈阳 110023)

某厂因不服市卫生行政部门的行政处罚, 向区人民法院提起了行政诉讼, 败诉后上诉至市中级人民法院, 中级法院终审判决: 驳回上诉, 维持原判。为从案件中吸取经验教训, 提高执法办案水平, 现将本案情况报告如下。

1 案例简介

某水泥厂是一家从事水泥及水泥制品生产的民营企业, 存在着粉尘、噪声、高温等职业病危害因素。2004年 11月和 2005年 8月我们先后两次依照《职业病防治法》对该厂进行了监督检查, 发现该厂未依法制定职业病防治计划和实施方案, 未依法组织接触职业病危害的作业人员职业健康检查, 也未依法为接触职业病危害作业人员建立职业健康监护档案, 于是下发了卫生监督意见书, 限期改正。2005年 8月提出限 9月底前完成接触职业病危害作业人员的职业健康检查和职业健康监护档案。2005年 10月 10日再次监督检查, 发现该厂对以上两次监督意见置若罔闻, 仍不履行法定义务, 于是决定立案调查。2005年 11月 7日写出案件调查终结报告, 经合议, 确认该厂违反了《职业病防治法》第三十二条关于职业健康体检的规定, 并依据该法第六十四条第一款第(四)项的规定, 做出对其责令限期改正、并罚款人民币 3万元的行政处罚决定, 于 12月 16日将《行政处罚听证告知书》送达到该厂。2006年 1月 6日如期组织了听证会。结果认为, 该水泥厂在卫生监督部门提出整改意见和行政处罚后, 至今尚未采取相应的措施, 卫生监督部门对本案件主体认定准确, 违法事实清楚, 证据确凿, 适用法律正确, 程序合法, 处罚额度适度, 维持罚款 3万元的处罚决定。于 2006年 1月 24日下发了行政处罚决定书。2006年 4月 18日该企业以卫生行政部门处罚适用法律不当为由, 向区人民法院提起行政诉讼。5月 29日区法院判该厂败诉。该厂不服判决, 上诉沈阳市中级人民法院, 2006年 10月 16日市中级人民法院终审判决: 驳回上诉, 维持原判。

2 行政诉讼案胜诉的体会

2.1 违法事实清楚 证据确凿 该厂曾于八九十年代发生矽肺 20多人, 2003年 5月改为民营企业, 现在生产产品和工艺与原来基本没有变化。在监督检查时, 发现该厂违反了《职业病防治法》第三十二条和第三十三条的规定。其证据有: 2份现场检查笔录、接触职业危害人员名单和企业提供的未进行职业健康检查的情况说明, 证明该厂有 76名工人接触职业病危害因素, 但未进行职业健康检查, 也未建立职业健康监护档案。

2.2 案件处理符合法律程序 监督检查时, 前两次均发现该厂未对接触职业病危害作业人员进行职业健康检查, 未建立职业健康监护档案, 提出了监督意见, 限期整改。第三次检查时, 发现对前两次监督意见未采取任何措施, 因此决定立案调查, 制作了案件受理记录、立案报告、案件调查终结报告, 进行合议时有合议记录, 随后进入行政处罚听证程序。有行政处罚听证告知书、行政处罚听证通知书、听证笔录和听证意见书、行政处罚决定书和送达回执。上述材料可证明行政处罚程序合法。

2.3 运用法律正确, 处罚适当 该厂未对接触职业病危害作业人员进行职业健康检查, 违反了《职业病防治法》第三十二条规定, 在卫生监督部门三次限期改正告知下, 拒不改正违法行为, 于是给予责令限期改正, 并罚款人民币 3万元的行政处罚决定, 这完全符合《职业病防治法》第六十四条第一款第(四)项规定。

3 案件应吸取的教训

3.1 行政处罚的法条适用方面存在缺漏 对这家企业前后共监督检查 3次, 均发现该厂未依法对接触职业病危害作业的劳动者进行职业健康检查, 也未依法建立职业健康监护档案, 说明该厂违反了《职业病防治法》第三十二条和第三十三条, 但我们在行政处罚决定书上, 只写了违反第三十二条, 而遗漏了第三十三条。正因为缺漏了这一条, 而成了该厂上诉的借口, 如该厂上诉时认为卫生行政部门处罚适用法律不当, 显失公正。因为上诉单位只是没有按期健康检查, 但有健康监护档案, 也对劳动者如实告知, 不应该按照《职业病防治法》第六十四条第一款第(四)项的规定进行处罚。事实上, 如果劳动者未经体检, 则不存在检查结果, 也不可能将检查结果放入职业健康监护档案, 更不可能将检查结果告知劳动者。况且两次监督检查时均发现该厂不但没有按期进行职业健康检查, 也没有职业健康监护档案(2005年 8月 25日卫生监督意见书和 2005年 10月 10日现场检查笔录可证明), 因此该厂不仅违反了《职业病防治法》第三十二条, 也违反了第三十三条, 但在行政处罚决定书上遗漏了第三十三, 这是应当吸取的教训, 今后运用法律条款时, 一定要全面、恰当。

3.2 职业病危害因素的认定缺乏力度 本案职业病危害因素认定根据: (1) 该厂前身有 20多人发生矽肺病, 现在生产产品和生产工艺与原来基本没有变化, 说明在这样的生产环境中作业存在职业病危害因素。(2) 当前有 76人仍在接触水泥粉尘、噪声和高温等职业病危害因素。如果有水泥粉尘、噪声和高温现场检测报告或现场监测数据支持, 则职业病危害因素认定会更为有力。

收稿日期: 2007-02-20 修回日期: 2007-04-10

作者简介: 刘志山(1969-), 男, 副主任医师, 从事职业卫生监督工作。

4 提高依法行政意识是形势发展的需要

通过本案我们认识到,随着《中华人民共和国行政处罚法》的实施,不断提高执法水平、提高依法行政自觉性是非常重要的。这就要求职业卫生监督员不但要有丰富的专业卫生知

识、管理监督心理知识和生产工艺流程方面的知识,还必须要有过硬的执法技巧和法律知识,并且有认真负责的工作态度,要秉公执法、文明执法。在主体认定、证据采集、处罚程序、法律适用上真正做到合法、正确,以适应新形势的发展。

全国地市级《职业病危害因素防制工作规范》研究探讨

吉俊敏,朱建全

(常州市疾病预防控制中心,江苏 常州 213003)

2000年前后,全国大部分地区完成了卫生防病体制改革,而与体制相适应的工作规范尚未建立。为此,卫生部组织全国专家拟针对改革后的疾控机构职能制定工作规范。其基本原则是起点要高,又要符合基层实际。江苏省工业发达,职业病防治基础较好,全国疾病预防控制机构规范化建设研究课题组将全国地市级《职业病危害因素防制工作规范》授予常州市疾病预防控制中心起草。历时一年,经多次修正,已具雏型。现将研究概况介绍如下。

1 研究目的、资料与方法

1.1 目的

确立卫生防病体制改革后疾控机构的职能定位,起草与卫生防病体制改革相适应的全国地市级《职业病危害因素防制工作规范》。

1.2 资料

(1) 2001年版卫生防疫工作规范, (2) 中华人民共和国卫生部第 40号令《关于疾病预防控制体系建设的若干规定》, (3) 中编办[2003]15号文《关于职业卫生职能的分工精神》和卫生部等《关于职业卫生监督管理职责分工意见的通知》(卫监督发[2005]31号), (4) 职业卫生法律法规、卫生标准、技术规范, (5) WHO、ILO要求和规定, (6) 其他。

1.3 方法和步骤

1.3.1 系统收集与职业病危害因素防制工作职责划分以及任务分工有关的技术文献、法律法规、规章制度、操作手册等,系统收集已有的防制项目主要责任单位以及协调配合单位,及其职责分工。

1.3.2 由基层职业病防治工作者起草地市级职业病危害因素防制规范第一稿。

1.3.3 卫生部组织我国疾病预防控制体系建设研究核心专家和疾病预防控制机构有代表性的专家进行咨询和论证,反复修改。

1.3.4 卫生部组织全国部分地区职业病危害因素防制规范的模拟运作。

2 结果

2.1 职业病危害因素防制规范初稿形成后,卫生部先后 4次

组织全国疾病预防控制体系建设研究核心专家以及先后 7次组织具有丰富实践工作经验的疾病预防控制机构有代表性专家进行咨询和论证,历经拟订—完善—修订—论证—再完善—再论证的多次反复,初步确定了职业病危害因素防制的主要职责和基本任务分工。

2.2 职业病危害因素防制工作规范确立的主要职能

(1) 职业卫生基本资料的收集和利用, (2) 职业卫生档案管理, (3) 职业卫生信息平台, (4) 健康教育与健康促进, (5) 建设项目职业病危害预评价, (6) 建设项目职业病危害控制效果评价, (7) 职业流行病学调查, (8) 职业病危害因素监测, (9) 职业相关疾病监测, (10) 职业健康监护, (11) 职业病诊断与管理, (12) 职业病统计报告, (13) 职业病患者劳动能力医学评定, (14) 职业病患者随访, (15) 急性职业中毒的控制, (16) 职业病预防控制工作的业务技术指导。

2.3 确立规范的统一要求

2.3.1 结构要求 规范的第一部分要对职业病防治工作作简要描述,如给出职业病危害定义,为什么要开展职业病防治工作,如何开展职业危害因素的预防工作等。同时要指明职业病危害因素预防控制工作和任务的逻辑关系(见图 1);规范的第二部分是正文,即各主要职责的内容撰写。

2.3.2 格式要求 每个职责必须详述 8 个方面内容,包括: (1) 目标, (2) 职责和基本任务, (3) 内容和方法, (4) 工作流程和步骤, (5) 技术文书, (6) 过程控制, (7) 工作频率、数量, (8) 工作考核与评价。

2.4 规范模拟运作

2.4.1 针对专家初步确定的职业病危害因素防制项目职责和基本任务,卫生部组织全国 10省 94个市级的职业病危害因素防制机构进行论证。同时使用初步确定的项目职责与任务分工在 5省进行职业病危害因素防制规范的模拟运作,广泛收集机构对此的修改和完善意见与建议,在此基础上再修改和再完善。

2.4.2 2005年 7~12月是规范模拟运作期限,主要工作是根据模拟运作方案,认真记录与规范有关的所有工作,工作日志采用原始表格记录和电脑记录两种方法。为了确保规范模拟运作成功,全国疾病预防控制机构规范化建设研究课题组专家多次赴试点单位督察规范试点工作,听取了合理化建议并进行实地指导。

收稿日期: 2007-04-10 修回日期: 2007-08-17

基金项目: 国家自然科学基金(70573023)和卫生部科研基金资助项目

作者简介: 吉俊敏(1963-),男,主任医师,从事职业病防治与管理工