

■ 本期关注

为了解河南省卫生行政诉讼案件情况,通过在中国裁判文书网、威科先行法律信息库的检索,我们对2017年~2019年河南省法院审理的卫生行政诉讼案件进行了数据收集,并对收集到的284份裁判文书进行了统计和分析,现作如下报告。

河南省2017年~2019年卫生行政诉讼案件数据分析报告

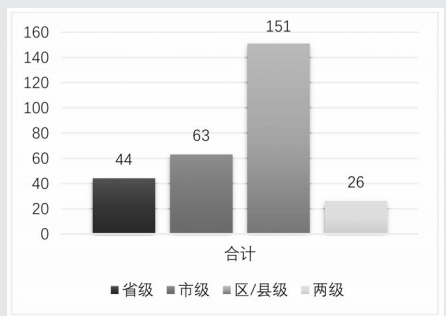
北京大成(郑州)律师事务所 田华 马宗瑞 王霞 顾肖佩 文/图

案件数量变化及趋势

从我所代理的行政诉讼案件来看,2017年、2018年、2019年卫生行政诉讼案件呈逐年稳定递增趋势。

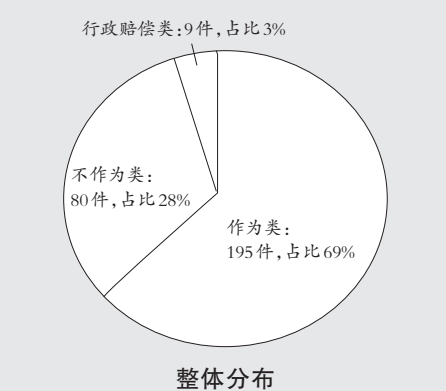
在统计数据中(2017年77件、2018年118件、2019年89件),2019年案件数少于2018年主要有以下两个原因:一、2019年部分结案案件文书未及时上网公开,存在滞后性。二、受疫情影响,部分2019年度的案件尚未结案,导致统计到的2019年的案件数量少于实际数量。

被诉卫生行政机关级别分布



区/县级卫生行政部门做出的行政行为为引发诉讼案件占比超过50%。数量庞大的基层卫生行政部门主要开展日常性的卫生行政管理,事实复杂,情况多样,很容易在事实认定、证据搜集和法律适用上引起争议。

案由分布



卫生行政案件涉及案由较多,其中占比最大的5个案由依次是:行政不作为、政府信息公开、行政处罚、行政复议和行政许可。依法履责和信息公开是所有行政机关的职责。卫生行政不作为多数对应的是对投诉举报的(未)处理,和政府信息公开是被诉的两个主要事由,占全部诉讼的32%。

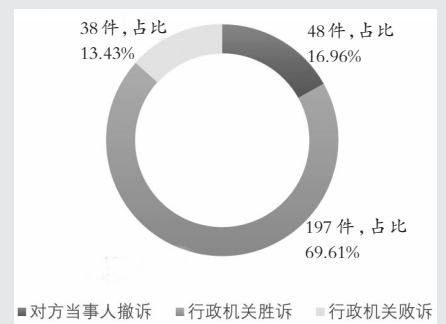
卫生行政机关应高度重视投诉举报答复和依申请政府信息公开工作,做到实体和程序合法,应对妥善有序,以减少相应执法风险。

律师参与案件的比率

卫生行政诉讼是行政相关法律与卫生行政法律两大专业的深度叠加,具备双重专业能力和相应工作经验的资深卫生行政律师能够准确适用法律,帮助当事人有效解决行政诉讼,维护自身合法权益。

在这284件案件中,行政机关委托律师的有244件,占比85.92%;当事人委托律师的有84件,占比29.58%。

裁判结果分布



我们对除涉及移送管辖的1份裁判文书外的283份裁判文书进行了统计,结果显示:行政机关胜诉率为69.61%,行政机关败诉率为13.43%,对方当事人撤诉率为16.96%。

在国务院新闻办公室于2019年3月26日举行的2018年全国行政复议、行政应诉总体情况新闻发布会上,司法部副部长赵大程称,2018年,行政机关败诉率约为14.7%。卫生行政机关败诉率低于此数值。

行政机关败诉的原因分析

行政机关鲜有因越权执法或行政行为明显不当导致败诉的,但行政机关在行使行政管理职权的过程中存在众多瑕疵,具体来说有以下两方面。

一、行政执法的职权意识、程序意识和证据意识亟待提高,表现为:部分行政机关仍存在“重实体、轻程序”的问题;行政执法人员证据意识淡薄,取证和举证能力不足。

二、少数行政机关“怠于履职”影响形象,表现为:履行政府信息公开法定职责能力不足;解决实际问题拖沓引发矛盾;行政复议作用发挥不足。

分析与建议

一、“民告官”渐成常态,公民维权意识增强

随着法治化的进程,相关法律法规不断颁布,构建了现代法治框架下的公共治理关系,公权的自我克制,公民权利的复苏,使“民告官”成为一种法治常态现象。因此,我们看到卫生行政诉讼案件数量呈逐年稳定递增趋势。

社会生活的多元化也促进了公

民对行政机关履责的需求进一步细分,这反映在案由种类的多样化上,既有对行政机关不作为提出的异议,又有要求行政机关公开相关信息的需求,还有对行政机关主动作为中的行政处罚、行政监督不服的表达,案由分布于行政管理的方方面面。

例如(2018)豫0704行赔初1号案例,原告向被告卫生行政机关申请对其死亡家属进行尸检和药检,被告因未履行法定职责被人民法院确认违法,进而被人民法院依据《中华人民共和国国家赔偿法》判决赔偿原告损失,这就对行政机关及时尽履职责提出了更高的要求。

二、程序违法成为行政机关败诉的重要原因,理应受到重视

对于公民来说,法无禁止即自由;对于行使公权力的行政机关来说,法无授权即禁止。

在职权法定原则中,程序合法是第一位的,是行政行为合法性的基本要求。而“重实体、轻程序”往往散见在我国行政管理的各个环节,甚至有的管理人员对于法院以程序违法为由

撤销具体行政行为而“不屑一顾”,这种理念理应得到纠正。

典型的如(2017)豫0803行初11号案例,被告行政机关在设立卫生服务中心的评审会结束后当场宣布要给原告设置许可的评审结果,但随后被告又直接做出不予行政许可的书面决定,即被告针对原告的一个许可申请,

在原口头许可存在的前提下又做出书面不予许可决定。法院认为该不予许可决定程序违法,遂做出判决撤销了被告的不予许可决定,责令重新做出行政行为。

从近3年卫生行政诉讼案件败诉原因分析来看,因程序违法导致卫生行政机关败诉的比例高达26%。

三、信访事项与行政诉讼的交集

信访和行政诉讼都是公民寻求救济的途径,在实践中存在很多交集。

普通民众很少具备基本的诉讼知识,在遇到难以解决的问题时首先想到的就是信访,却又不知道信访之后不能再就此提起诉讼。当反复反复维权而实际问题在信访途径中得不到解决时,又利用在维权过程中的所见所学回过头来转向行政诉讼,结果却发现路走不通了。

根据《信访条例》的规定,信访工作机构做出的登记、受理、交办、转送、承办、协调处理、监督检查、指导等事项对信访人的实体权利义务不产生实质影响,因此不具有可诉性。

《最高人民法院关于适用<中华人民共和国民事诉讼法>的解释》第一条规定,行政机关针对信访事项做出的登记、受理、交办、转送、复查、符合意见等行为不属于人民法院行政诉讼的受案范围。

从近3年卫生行政诉讼涉及信访事项的裁决来看,大多数法院和法官认为针对信访事项的处理不属于行政诉讼的受案范围进而驳回起诉,但同时也存在少数法院和法官认为属于行政机关职责范围内的事项不应按照信访事项处理进而判决行政机关败诉。

如在(2018)豫7101行初145号案例中,人民法院认为行政机关对于当

事人的投诉举报理应做出调查,根据调查所得做出相应处理并答复举报人,而行政机关将当事人的投诉举报简单归为信访事项并据此做出《信访事项处理意见书》属于没有完全履行自己的法定职责,因此确认为违法。

普通民众善于信访而非诉讼,使得很多问题得不到最终解决——信访解决不了,诉讼也不能解决,形成了因救济途径选择而发生的社会矛盾。这就需要行政机关在面对普通民众时,将他们的诉求定性为信访时要慎重,要切实解决问题,即使不能解决也要留给他们诉讼的救济途径。

四、一人多案问题应关注基础事件的综合解决

一人多案是指同一当事人对同一行政机关或不同行政机关提起多起诉讼的现象。

这种情况的发生往往基于一个基本的事件,而后由于种种原因演化成多个诉讼。当事人提起诉讼出于各种目的,或为相关的民事诉讼提供助力,或为向行政机关施加压力使得问题得以解决,或仅为出一口胸中的怨气……不一而足。

在全国范围内,比较典型的有陆某诉南通市政府部门信息公开系列案件,屈某诉西安市政府行政复议系列案等。人民法院最终认定以行政诉讼为手段向行政机关施加压力以实现其私人利益,属于滥用司法资源。

在我省的卫生行政诉讼中也有类似的一人多案情况,比如杜某、冯某与卫生行政机关长达数年的数十

起、数十起行政诉讼,甚至至今仍未了结。但是,我省法院目前并未按照滥用司法资源统一处理,仍是一案一审。

对于这种基于一个基础事件的纠纷演变成涉及多个行政管理领域的问题,我们建议组成多部门联合处理小组,统一领导、组织协调,各负其责,既能充分应对行政诉讼,又可以从根本和实质上解决纠纷,从而罢诉息访。

五、公益诉讼对促进行政机关履职意义重大,或将成为趋势

全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《诉讼法》)的决定(2017年6月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过)正式确立了公益诉讼制度。

尽管《诉讼法》的修改只是增加了一个条款,但这一改动破解了公益保护之困,检察机关提起公益诉讼制度踏上了全面实施的新征程。

2018年7月,习近平总书记主持召开中央深改委第三次会议,批准最高人民检察院设立公益诉讼检察厅。随后,最高人民检察院正式成立第八检察厅,专门负责公益诉讼检察工作。

仅2018年,全国检察机关就立案

办理民事公益诉讼4393件、行政公益诉讼108767件,检察公益诉讼迎来“爆发式”发展。

2019年9月27日,河南省人民代表大会常务委员会审议通过《关于加强检察公益诉讼工作的决定》,更为我省的公益诉讼制度奠定了制度基础。

新冠肺炎疫情期间,人们对公共卫生有了进一步认识,对于卫生行政部门的履职有了更大的关注,一旦履职出现问题,公益诉讼将会成为一种必然的选择。而行政机关履责的规定并不是集中于一两部的成文法典,而是散见于各种法律法规规章中。这就要求行政机关对于自己的行政职责有清晰的认识,尽职

履责,否则将有可能面临检察机关的公益诉讼。

我省典型的卫生公益诉讼案件是(2018)豫1526行初字第57号案例。在发现一些医疗机构未经环保处理直接排放医疗废水的问题后,检察院首先向卫生行政机关发出检察建议书,而卫生行政机关未在法定的2个月期限内就检察建议做出回复,截至诉讼时仍有少数医疗机构在违法直接排放医疗污水,社会公共利益仍处于受侵害状态。法院认为,被告卫生行政机关未依法全面及时履行职责,遂判决责令被告卫生行政机关继续履行法定职责,在判决生效后3个月内完成对辖区内医疗机构医疗废水达标排放的治理工作。

结 语

通过本篇的数据分析,希望能够让大家对我省2017年~2019年卫生行政诉讼案件的现状和趋势有所了解。

由于本报告的数据源自中国

裁判文书网、威科先行法律信息库等网上数据库,可能存在一定的数据偏差,但现有的数据已经能够说明我省卫生行政诉讼的基本现状。通过对基础数据的统计并用

图表形式呈现,可以直观地反映近3年我省卫生行政诉讼概况。

最后,我们提出了相应的分析与建议,供卫生行政管理部门及相关法律人士参考。

■ 经验探索

医院文化是一个医院所独具的组织结构模式、经营管理信念、价值体系、行为规范、优良传统,以及全体员工对医院的关爱程度、依赖感、责任感和荣誉感等。而患者体验是患者就医时跟医疗机构全方位、综合性的互动体验。这种体验往往由医院文化和氛围所造就,直接影响到患者对医院的感知。

医院可以通过加强文化建设来改善服务质量,给患者提供更优质的就医体验。

把患者的需要放在第一位

当今时代,人民群众对健康需求升级。因此,我院坚持把患者的需要放在第一位,并在此基础上,提出“创最佳体验医院”的理念。我们提倡“专家围着患者转”,以患者利益最大化为出发点,以尊重友善的态度,为患者提供专业的医疗服务,做有温度的医者;提倡“共情”的理念,用同理心的方式让医患彼此信任。

践行“简、便、廉、验”原则

我院践行“简、便、廉、验”原则,这既是我们的职业定位,也是我院立足医疗资源竞争激烈的省会的刚性需要。

“简、便、廉、验”就是以高效快速的急诊救治体系满足患者的刚性需求;以人为本的门诊服务满足亚急性患者的选择性需求;精准化的健康管理服务为群众提供互动式需求。做郑州市民自己的医院,提升患者就医体验,增强人民群众健康获得感。

强化最佳“时间窗”理念

时间就是生命。我院坚持强化最佳“时间窗”理念,以优化的流程、精湛的技术、无言的配合,让患者在疾病的关键时期得到及时准确救治,赢得生命救治的“黄金时间”。

我院急诊科以“时间窗”为核心,成功打造以胸痛中心、卒中中心、创伤救治中心等为代表的急危重症快速一体化救治体系,改变了传统医院效率低下、流程僵化的缺陷,实现了在最佳“时间窗”、最短时间内调动医院所有资源为患者服务。

改进技术设备

随着科技的进步和疾病谱的不断变化,医疗需求越来越高,新技术、新业务层出不穷。

我院急诊科以提升急危重症和疑难杂症诊治水平为导向,持续开展“科技创新月”活动,开展精准医疗,实施品牌战略,强化重点专科、打造特色专科、提升弱势专科,与国际多家医院开展技术交流活动,在技术开展与项目创新方面不断实现新突破,为患者就医提供先进精准的技术服务,改善患者的就医体验。

弘扬工匠精神

医者“健康所系、生命相托”的特殊手艺人,因此更要以技立身;医院应是“拜技术教”的场所。

工匠精神总体可概括为敬业、精益、专注、创新、唯美,是职业道德、职业能力、职业品质的集中体现,是工作态度,更是人生态度,代表着一种团队精神气质。在医生的精神地图上,“仁心、仁术、奉献、友爱”是永恒的主题。

竞争合作精细化

竞争催生活力,合作产生同力。竞争与合作相辅相成,无论是内部还是外部,在竞争中合作、在合作中竞争都是时代特点和发展常态。

我院以差异化竞争谋发展,通过优势竞争催生特色专科,通过强化合作实现“1+1>2”的效果,通过精细化管理锤炼品牌。

通过竞争合作,医务工作者的专业水平得到提高,医院整体技术水平亦实现阶段性突破,安全系统进一步完善,检查、检验结果更加快速、准确,能为患者提供更安全优质的医疗服务。

会用善用自媒体

信息和“大数据”时代,敢用、会用、善用自媒体是时代要求。

我院坚持做自媒体时代有影响力的健康管理者的文化理念,强化宣传意识和健康管理意识,充分利用自媒体平台。医务人员争当医院形象宣传员和有影响力的健康管理者,通过加强自身的人格化传播,可增进大众对其职业的知晓和理解程度。

自媒体还可在医院与患者之间搭建沟通平台,促进信息交流。官方微博、微信公众号作为医院发布医疗信息、拓宽与患者沟通渠道的重要平台,增加了医患沟通机会,可提供多方面、全方位的就诊服务,有效解决了患者看病难的问题;专家通过自媒体可直接与患者进行详细全面的沟通,为患者提供诊疗服务,改善患者就医体验。

结语

医院文化是医院的灵魂,是医院生存和发展的重要战略资源和宝贵的物质及精神财富,是提高医院整体素质和核心竞争力的重要内容。

我院提出多方面的医院文化理念,全面提高患者就医服务质量,极大地改善了患者的就医体验。当然,改善患者就医体验是一个漫长的过程,我们还需要不断地探索 and 发现。

医院文化建设与改善患者就医体验

郑州市中心医院

徐伟娜