

## 使用非卫生技术人员从事医疗卫生技术工作

### 案例曝光

# 这个中医诊所受到处罚

#### 【案情介绍】

2019年10月29日,某区卫生健康委卫生监督员对某国医堂有限公司中医诊所进行日常监督检查时发现:该诊所负责人出示了中医诊所备案证,现场执业人员苏某未能出示医师资格证书、医师执业证书或中医(专长)医师资格证书,该诊所诊断桌上放有“中医理疗师”字样的牌子一块,诊所套间内有一名男性正在接受针灸服务,现场拍照取证。当日,经批准立案调查。

2019年11月19日,卫生监督员对苏某进行询问,11月29日对法定代表人张某询问,确认了苏某自2019年9月10日至10月29日在该公司开办的中医备案诊所内,为患者进行推拿、针灸等诊疗活动。市民杨某2019年12月23日、12月26日分别给市长热线和监督所拨打电话,投诉该诊所内执业人员薛某开展按摩、推拿活动,苏某开展针灸等诊疗活动,对其造成伤害。卫生监督员于2019年12月25日、12月27日分别对该诊所再次进行监督检查,发现该诊所已关门。12月25日,卫生监督员对杨某进行询问,并提取杨某提供的照片及视听资料,证明该诊所使用薛某12月17日为其推拿,苏某12月20日为其推拿和针灸。卫生监督员于12月27日再次对张某进行询问,张某承认杨某所述属实,薛某自2019年8月到该诊所从事推拿、按摩工作。

通过以上调查确认了某国医堂有限公司使用苏某自2019年9月10日至12月在该公司中医诊所从事推拿、针灸等诊疗活动,使用薛某自2019年8月至12月在该公司中医诊所从事按摩、推拿活动。经查,苏某取得有某自治区职业技能鉴定中心颁发的按摩师

职业资格证书和某省人力资源和社会保障厅颁发的康复科四级职业资格证书,但苏某、薛某二人均未取得卫生技术资格或者职称。根据原卫生部、国家中医药管理局《关于中医推拿按摩等活动管理中有关问题的通知》提到的“医疗机构开展推拿、按摩、刮痧、拔罐等活动,应当由在本机构执业的卫生技术人员实施,不得聘用非卫生技术人员开展此类活动”,当事人的行为属于医疗机构使用两名非卫生技术人员从事医疗卫生技术工作的行为。12月30日,案件调查终结,确认该公司使用两名非卫生技术人员从事医疗卫生技术工作。根据《中医诊所备案管理暂行办法》第二十五条的规定,该行为违反了《医疗机构管理条例》第二十八条的规定,根据该公司的违法事实、性质、情节、社会危害程度和相关证据,参照某省相关裁量标准,依据《医疗机构管理条例》第四十八条、《医疗机构管理条例实施细则》第八十一条的规定,建议给予该公司罚款4000元的行政处罚,同时责令其立即改正违法行为;对苏某非医师行医的行为,给予行政处罚11000元,同时责令其立即停止执业活动。

2020年1月6日,卫生行政部门向该公司法定代表人张某下达了行政处罚事先告知书;在规定的期限内,当事人未提出陈述和申辩要求;1月17日,经审批下达了行政处罚决定书。1月23日,当事人签收行政处罚决定书,2月7日自觉履行了行政处罚。3月26日,该诊所申请注销了中医诊所备案证。4月3日,卫生监督员回访,发现该诊所大门紧锁,通过玻璃看见该诊所已成空房,本案结案。

#### 【案情评析】

#### 案件处理有借鉴意义

现今社会,一些机构通过组织不同类型培训班,颁发各种技能证书的现象很常见,让人误以为这些证书在任何机构都能使用。医学上的推拿、按摩与社会上的非医疗机构的保健按摩还是有很大区别的。因此,原卫生部

和国家中医药管理局专门针对此问题下发了《关于中医推拿按摩等活动管理中有关问题的通知》,明确指出医疗机构开展推拿、按摩等活动应由在本机构执业的卫生技术人员实施。

另外,根据原国家卫生计生委

《关于重庆市卫生计生委康复按摩活动定性有关问题的批复》,持有按摩证(或保健按摩证)的按摩人员为职业技能人员,不得从事诊疗活动。卫生监督执法人员在检查医疗机构时,应明确辨别执业人员应该持有什么证书。

#### 证据链完整 违法事实清楚

在这起案件中,卫生监督员在进行现场检查时,进行现场笔录制作、现场拍照,再结合对

执业人员苏某、公司法定代表人张某以及投诉人杨某的询问等,让取得的照片、视听资

料等证据能够相互印证,确保该案件证据链完整,违法事实清楚。

#### 行政备案分类准确

行政备案包括两类:一类是内部的行政备案,即下级行政机关向上级行政机关报送与行政管理有关的材料,上级行政机关对报送材料进行审查,以便及时发

现和纠正下级行政机关违法、违纪行为的一种内部公务行为;一类是外部的行政备案,是指行政

相对人依法向行政主体报送与行政管理有关的信息情况,行政主

体进行整理、归档备查的一种外部行政行为。

在本案中,该医疗机构为中医备案诊所,属于行政备案中第二类范畴。

#### 【思考建议】

1.该诊所是否需要吊销中医诊所备案证?

在本案中,该公司使用两名非卫生技术人员从事医疗卫生技术工作的行为,依据《医疗机构管理条例》第四十八条、《医疗机构管理条例实施细则》第八十一条的规定,应该给予吊销医疗机构执业许可证,但该诊所取得的为中医诊所备案证。拟举办中医诊所的,报举办诊所所在地县级中医药主管部门备案后即可开展执业活动。备案是向主管部门报告制定的或完成的事项的行为,与行政许可有着本质的区别,因此,无法给予吊销中医诊所备案证处罚。后来,该诊所因经营问题主动申请,卫生行政部门给予注销。《中医诊所备案管理暂行办法》相关条款均涉及诊所注销,但主要是由诊所自行办理注销的规定,缺乏卫生行政部门实施注销的时机、流程、方式,对于不符合条件,甚至有严重违法违规行为

证,并限制相关责任人从事中医药相关活动。

2.本案中薛某、苏某是否构成非医师行医?

结合本案的相关调查,证实薛某、苏某在诊所内开展按摩、推拿活动,符合《关于打击非法行医专项行动中有关中医监督问题的批复》中医诊疗活动的定义,对机构按照《医疗机构管理条例》进行行政处罚。薛某未对疾病进行检查、诊断和治疗方案的拟定,也未开展医师专属活动(如手术),不构成非医师行医,因此未按照《执业医师法》第三十九条规定给予行政处罚。针灸必须由具备医师资格的人员进行操作。卫生监督员经过调查,得知苏某未取得医师资格证书、医师执业证书或者中医(专长)医师资格证书,属于非医师行医。因此,卫生行政部门对苏某非医师行医的行为,给予行政处罚11000元,同时责令其立即停止执业活动。

3.取得职业技能证书能否开

展诊疗活动?

在本案中,涉案人员提供的按摩师职业资格证书和康复科四级职业资格证书未纳入《国家职业资格目录》(2017版)。《关于公布国家职业资格目录的通知》明确,国家按照规定的条件和程序将职业资格纳入《国家职业资格目录》,实行清单式管理,目录之外一律不得许可和认定职业资格,目录之内除准入类职业资格外一律不得与就业创业挂钩。设置准入类职业资格,其所涉职业(工种)必须关系公共利益或涉及国家安全、公共安全、人身健康、生命财产安全,且必须有法律法规或国务院决定作为依据。医师资格、护士资格、母婴保健人员资格、执业药师资格属于准入类专业技术人员职业资格。由此可见,开展诊疗活动必须由按照国家有关法律法规和规章的规定取得卫生专业技术人员资格或者职称的人员实施。

(郑州市管城区卫生监督所供稿)

#### 各地快讯

## 开封开展案卷评查

本报讯(记者张治平 通讯员李继鑫)近日,开封市卫生计生监督局抽调市、县(区)卫生监督机构业务骨干,组织开展了全市卫生监督执法案卷评查工作。

此次参评的案卷为2021年已结案且已上报国家卫生健康监督信息报告系统的一般程序和听证程序卫生行政处罚案卷。本次案卷评查工作要求所有评卷人员严格遵守“三严方针”(严格评分标准、严谨评查态度和严肃工作纪律)。

开封市卫生计生监督局根据报送案卷涉及的专业,分成医疗卫生、传染病防治、公共卫生和职业、放射卫生4个小组,明确了组长,实行组长负责制。各位评委对照评分标准,对报送案卷的主体、证

据、程序、法律适用和文书质量5个方面进行了评查。此次案卷评查采取了评委回避制、初评复审制和高低分终审制的评查程序,每份案卷不少于3位评委打分,组内首先对低分案卷进行初评复审,最后由终审组对全部高低分案卷进行终评,评查出的优秀案卷将参加全省“千案评比推精品活动”。

接下来,开封市卫生计生监督局将对案卷评查情况认真梳理,对县(区)卫生监督机构进行点对点指导;对于案卷质量不高的县(区)卫生监督机构将采取上门帮扶的形式进行反馈和精准指导,并以此次案卷评查工作为契机,稳步提升全市卫生行政执法能力和卫生监督服务水平。

## 孟州提高执法能力

本报讯 近日,孟州市卫生计生监督所对贯彻落实上级决策部署、服务企业优化营商环境、保障和完善民生领域、履职尽责为群众办实事等4个方面存在的问题全面开展自查梳理,集中整治,进一步提高执法为民服务能力。

孟州市卫生计生监督所成立活动领导小组,形成“一级抓一级、层层抓落实”的工作局面;定期召开专题工作会议,督促活动各项任务落实到位,促进干部职工作风大转变、能力大提升,扎实推进各项工作落实落细。

孟州市卫生计生监督所结合实际,组织卫生监督员学习业务规范、法律法规、政策规定以及上级工作要求,规范工作流程,明确工作要求;通过严格落实“夜学”制度,举办“以案释法”专题讲座,开展党史学习教育和业务知识应知

应会线上线下测试等,提升干部职工的规矩意识、自律意识;不断夯实专业基础,着力把“守规矩、懂业务、真落实”活动成果转化为推进卫生监督服务力度,尽可能减少“事中”“事后”行政处罚,严格落实服务型执法工作的相关要求。

孟州市卫生计生监督所围绕焦作市卫生健康委确定的“十大重点项目”和孟州市卫生健康委“2021年重点工作目标”,统筹做好疫情防控、安全生产、卫生监督机构综合执法能力项目建设,“双随机、一公开”等工作;开展“蓝盾护航”、医疗美容、全毒危害治理等专项行动,有效规范了全市公共卫生和医疗市场秩序,保障群众健康权益,树立了良好的行业形象。

(王正勋 侯林峰 郭雪莹)

## 卧龙区倡导绿色生活

本报讯(记者乔晓娜 通讯员程艳丽)今年,南阳市卧龙区卫生计生监督所积极开展倡导绿色生活、反对铺张浪费行动,在全所形成勤俭节约、绿色环保和绿色出行的良好风尚。

卧龙区卫生计生监督所积极开展倡导“文明就餐”等文明健康就餐方式,倡导绿色生活,反对铺张浪费行动,印制了以“分餐制”“公勺公筷”“光盘行动”等彩页,组织党员志愿者走进部分餐饮门店开展“文明就餐”主题宣传活动,倡导就餐人群要吃光盘中餐,尽量杜绝浪费现象;把开展“文明餐桌”行动作为落实创建全国文明城市工作的重要内容,融入日常卫生监督工作中同步部署同落实,倡导干部职工绿色出行。

卧龙区卫生计生监督所开展“倡导绿色生活、反对铺张浪费”主题教育活动,引导干部职工在工作和生活中节

水节电、低碳办公,以实际行动践行绿色节俭要求、珍惜物力、财力;强化单位内部管理,提高能源、水、办公家具、办公用品等利用效率;建立开展倡导绿色生活、反对铺张浪费行动的长效机制。

卧龙区卫生计生监督所把“倡导绿色生活、反对铺张浪费”要求纳入干部职工家庭教育中。干部职工作为父母要给予子女做绿色生活的典范,家庭成员、亲属之间要平等交流,相互提醒,共同做到绿色节俭、移风易俗。

卧龙区卫生计生监督所把“倡导绿色生活、反对铺张浪费”纳入精神文明单位创建中长期规划,全域覆盖、全员参与;将倡导绿色生活、反对铺张浪费要求纳入干部职工行为规范,使绿色节约理念变成自觉行动;将绿色节俭融入单位文化建设中,帮助干部职工树立崇尚节俭、爱护环境、反对浪费的正确价值观。

12月10日,新乡市卫生监督员对某“四小”门店卫生情况进行检查。当前,新乡市全国文明城市复审各项工作已经进入冲刺阶段。新乡市卫生健康委组织市卫生计生监督局督导组按照文明城市创建标准开展督导检查,指导各区对辖区内“四小”门店进行逐个排查,建立问题台账,对照问题台账进行逐个销号,问题清零,把创文工作抓实、抓细、抓好、抓到位。

常俊伟 新媛媛/摄

#### 卫生行政办案基础与实务100问

## 适用情形和方式有哪些

## 行政执法回避制度

行政执法回避制度是指按照法律法规的规定,卫生行政执法人员在行使职权过程中,因其与所处理的事务有利害关系或者是有可能影响案件公正处理的其他关系,为保证实体处理结果和程序进展的公正性,依据申请,有权力机关依法终止其职权的行使并由他人行使的一种法律制度。

卫生行政执法人员在履行职责时,有下列情形之一的,应当自行申请回避,当事人及其法定代理人也有权申请其回避:当事人或与当事人有近亲属关系的;本人或其近亲属与当事人有直接利害关系的;与当事人有其他关系,可能影响公正执法的;其他法律、法规规定应当回避的。

申请回避的方式可以是口头方式也可以是书面方式,用口头方式申请回避的,承办部门应当予以书面记录。卫生行政执法机构负责人作为案件承办人员时的回避,由卫生行政机关负责人决定;其他案件承办人员的回避,由卫生行政执法机构负责人决定;听证程序中听证主持人的回避,由卫生行政执法机构负责人决定;听证员、记录人、鉴定人、翻译人等的回避,由听证主持人决定。

对于回避申请,应当在3日内以口头或书面的形式做出决定,并记录在案。经审查,认为回避申请理由不成立的,应当决定驳回申请。对于驳回申请的决定,申请人有权申请复议一次。卫生行政执法机构应当在3日内做出复核决定,并告知复核申请人。需要注意的是,回避申请审查期间以及复核期间,在回避决定做出前,有关行政执法程序不可停止,被申请回避的卫生行政执法人员不停止参与案件相关工作。经审查,认为回避申请理由成立的,根据回避决定,被申请回避人员停止参与案件相关工作。

(摘自《卫生行政执法办案基础与实务100问》)



# 建设“蓝盾传习所” 提升监督执法效能

本报记者 刘 岩 通讯员 郑三禄

近年来,三门峡市卫生计生监督局以创建省级卫生监督规范化建设机构为契机,以“蓝盾传习所”建设为抓手,以“智慧监管”等试点工作为突破,不断强化卫生监督队伍能力建设、信息化建设和文化内涵建设,有力推动了卫生监督工作的顺利开展。

全力打造党建活动阵地

“蓝盾传习所”以“七传七习”为主要内容,以“七有”(有固定场所、有工作机制、有专人管理、有活动计划、有鲜明主题、有地方特色、有实际效果)为工作原则,重点突出党建方略、红色传承和蓝盾纪实等四大方面的内容。

三门峡市卫生计生监督局围绕党建工作与卫生监督工作,红色文化、优秀传统文化相结合的原

则,以实际行动落实党中央部署,增强“四个意识”,坚定“四个自信”,坚决做到“两个维护”,全面提高卫生监督工作法治化、规范化、精细化管理水平。

持续强化执法为民责任意识

三门峡市卫生计生监督局向广大卫生监督员宣传党的十九大精神、新时期卫生健康工作方针,向群众广泛宣传国家惠民政策,宣传卫生监督工作“执法为民,护卫健康”的服务宗旨,凝聚卫生监督队伍精神力量;开展“我为群众办实事”,读百年党史、讲红色故事等活动,激发党员干部学史明理、学史增信、学史崇德、学史力行,不断提高卫生监督服务型行政执法工作效能。

三门峡市卫生计生监督局要

求卫生监督员从医疗卫生、公共卫生、传染病防治、职业与放射卫生、计划生育等各个专业监督工作角度,向监督对象和广大群众宣传法律法规,营造“人人学法、守法、用法”的良好社会氛围。

认真践行卫生监督发展新理念

按照“智慧监管”试点工作要求,三门峡市卫生计生监督局聚焦卫生监督难点、热点问题,以医疗废物规范化处置为抓手,稳步推进“智慧监管”试点建设工作,积极探索构建集在线监测、在线监控、移动执法、远程交互、快速反应于一体的全方位、立体化综合监督管理平台。目前,此项工作已取得进展,市区12家医疗卫生机构设置了监控探头,配备了医疗废物智能收集设备,采集数据不断丰富,系

统运行日趋正常,初步实现了医疗废物产生、分类收集、院内流转、集中存储等全过程闭环监管,有效消除了人工交接、储存、转运过程中出现医疗废物遗失等安全隐患,提高了医疗废物处置效率。

充分发挥示范引领作用

为全面提高基层综合监督执法能力,三门峡市卫生计生监督局每年定期举办执法技能培训,向全市卫生监督员讲解《行政处罚法》《基本医疗卫生与健康促进法》等法律知识,同时开展职工授课、案卷评查等活动,不断强化执法人员

的法律思维,提升法律素养。

不断健全人才梯队培养建设

三门峡市卫生计生监督局注重人才培养,不断健全集聚人才、发挥人才作用的体制机制,先后

招聘15名高学历人才,通过落实岗前培训制度,对新入职人员开展业务科室定期轮岗和集中学习

活动,教育引导新入职人员“尊崇法治、敬畏法律、遵纪守法、依法办事”,提高青年职工干事创业的积极性。

三门峡市卫生计生监督局充分利用网站、微信公众号等,向群众宣传卫生法律及健康科普知识,营造良好的社会氛围;通过三门峡市综合广播阳光政务《政风行风》栏目,向群众宣传违法行医危害,提高群众对卫生监督工作的知晓度、认同度和参与度;组织干部职工学习疫情防控相关政策,并应用到疫情防控卫生监督工作中,指导医疗机构、公共场所经营单位落实疫情防控责任。