

两起违反《尘肺病防治条例》案例分析及思考

山东淄博市卫生防疫站 (255026) 李 亮 郭 平

《中华人民共和国尘肺病防治条例》(下称“条例”)颁布实施已近8年,但依据《条例》对违法行为进行处罚的案例未见报道。我市于1994年对两家违反《条例》的企业给予了行政处罚,现将案例整理分析如下,并就依据《条例》执法的有关问题进行讨论。

1 案例

1.1 案例1

某机器厂,主要职业危害因素为粉尘,该厂经市卫生防疫站培训测尘员2名,承担本厂范围内的粉尘监测。市卫生防疫站从1993年1月1日至1994年9月20日未收到该厂“职业性有害因素监测结果季报”,于9月23日派劳动卫生监督员前往该厂进行调查。证实该厂自1993年1月1日起未定期测报作业场所的粉尘浓度,违反了《条例》第三章第十七条“凡有粉尘作业的企业、事业单位,必须定期测定作业场所的粉尘浓度。测尘结果必须向主管部门和当地卫生行政部门、劳动部门和工会组织报告,并定期向职工公布”之规定。依据《条例》第五章第二十三条(六)款,我站于9月27日给予该厂罚款人民币4800元的行政处罚。该厂在法定期限内未申请复议,但对处罚决定拒不履行。我站于10月23日向淄博市中级人民法院申请强制执行,于1995年2月27日以强制交纳罚款结案。

1.2 案例2

某陶瓷厂,市卫生防疫站于1994年10月21日监督检查中发现,该厂原料加工分厂三台干大碾门、观察口未密闭,干大碾及其防尘设施积尘较多,导致作业场所粉尘浓度超过国家卫生标准1.8~135.8倍。据此,发出卫生监督意见书,限期5天内整改完毕,降低作业场所的粉尘浓度。11月1日再次检查,发现该厂未执行监督意见,违反了《条例》第六、七、十四条之规定,依据《条例》第二十三条(一)款,我站于11月15日给予该厂罚款人民币2000元的行政处罚,11月30日该厂自动履行本处罚而结案。

2 分析与讨论

2.1 卫生防疫站可作为卫生行政机关委托的执法监督机构,行使卫生监督、监测和行政处罚权。《条例》明确规定尘肺病防治的执法主体是卫生行政部门,无疑

符合“行政执法”的原则。但根据我国国情,目前如果由卫生行政部门具体执行卫生监督、监测、处罚等职责,其人力、物力、技术力量尚难以承担,必须在加强政府职能转变的同时,大幅度增编人员,增加设备,充实技术力量,显然又与精减行政机构、缩小行政编制的国策相违背;卫生防疫站作为卫生行政部门领导下的专业机构,自建站起,就开展劳动卫生的监督监测工作,有较为成熟的监督管理经验,经过四十余年的发展,其人力、物力、技术力量都较为适应目前监督管理工作的需要。笔者认为,尘肺病防治的监督管理,目前仍以委托卫生防疫部门行使为宜,并应在《条例》中以法律规定的方式予以明确。本文两起案例就是我市卫生防疫站受淄博市卫生局委托执法,作为执法监督机构,依法对违反《条例》的行为进行处罚,在案例1的法院审理、强制执行中,法院未就此提出异议,说明是符合法律规定的。

2.2 卫生部门可独立行使处罚权。尘肺病防治是一项复杂的社会工程,其监督管理涉及卫生、劳动、工会等多个部门,《条例》对各部门职责进行了原则划分,目前还未颁布《条例》的实施细则。因此,易出现一种偏见,认为《条例》适用范围小,可操作性差,尤其对第二十三条处罚问题,更感认识不清、把握不准,动辄需要与劳动部门协商,不敢单独行使处罚权,严重妨碍了《条例》的执行,影响尘肺病防治工作的开展。我们通过学法,进一步加深了对《条例》的理解,我们认为,对违反《条例》的违法行为,并非一定要卫生与劳动部门共同处罚(且这种共同处罚极难操作),只要违法事实清楚,证据确凿,卫生或劳动部门均可单独给予行政处罚,《条例》是可以适用的,也是完全可以操作的。基于上述认识,我市卫生防疫站对两家分别因作业场所粉尘浓度超过国家卫生标准,逾期不治理和违反粉尘测报制度的企业,依据《条例》有关规定,独立行使处罚权,并成功执行。

2.3 行政处罚中应注意的问题

2.3.1 必须严格执法程序。卫生行政处罚必须严格按照行政处罚程序进行,本文两起案例,其程序为立案—现场调查与取证—合议、审批、送达—执行。整个过

程十分清楚,并严格按照公正、公开、听证、顺序、效率原则进行。

2.3.2 证据充分,文书制作规范化。现场调查取证是行政处罚程序的关键步骤,案例1在立案后,我们派出了三名劳动卫生监督员现场调查,并由我站摄像人员、市电台记者配合,先后对分管劳动卫生工作的副厂长、两名测尘员、一名填送报表人员、一名粉尘作业现场工人进行现场调查。使用标准的“中华人民共和国卫生监督文书”,严格地制作了“调查笔录”、“现场卫生监督笔录”和“卫生监督意见书”,并进行了声像取证,完全做到了证据确凿、充分,监督文书规范,适用法规正确,是进行处罚、强制执行的关键准备。

3 思考与建议

3.1 卫生执法人员应加强法律知识的学习,提高执法能力。我国正逐步进入法制社会,卫生监督管理已走向法制化管理,因此,要执法,必须先学法、懂法,不仅卫生专业法律要掌握,相关法律如《行政诉讼法》、《计量法》、《刑法》等也应掌握,尽快提高卫生监督人员的法律知识水平已是当务之急,建议应将卫生监督人员的法律知识学习提到日程上来。

3.2 加强对企、事业单位领导的普法宣传。特别强调对卫生法律知识的宣传教育,提高其自觉遵守卫生法律法规的意识。本文两起案例的企业领导对卫生法律的权威性、严肃性缺乏应有的认识,尤其案例1的企业领导对卫生防疫部门作出的行政处罚既不履行、又不

申请复议,可见其法律知识之淡薄,普法教育之必要。

3.3 尽快出台《条例》的配套细则。《条例》实施已近8年,各地执行情况不尽一致,但总的来说,还不尽人意,其最大缺憾就是无“细则”可循。本文两起案例,在罚款数额裁量上就遇到困难,只得参照《食品卫生法》(试行)的有关处罚数额裁量,致使处罚裁量偏低,降低了惩戒、教育的效果。建议国家尽快出台“实施细则”,或各省及有立法权的地市出台《条例》的地方性配套法规。

3.4 关于“文书”格式的几点看法

3.4.1 关于“现场卫生监督笔录”与“调查笔录”,卫生监督文书手册(中华人民共和国卫生部卫生监督司编)对文书的结尾部分提出要求:被监督单位陪同人或被调查者应签字,并写明对笔录的阅后或听后意见,如“笔录与事实相符”,“笔录我看过,和我说的一样”,注明年、月、日。笔者认为,这一要求是重要的,可使笔录事实更具可信性、真实性和不可更改性,一旦发生行政诉讼,可避免陪同人或被调查人以种种理由提出异议,确保证据的可靠性。

3.4.2 “卫生监督意见书”结尾部分应增加收件人签字(或盖章)一栏,并注明时间,或采用送达回证形式进行送达。因为若没有上述规范,很难表明该文书已送达被管理相对人,将使管理相对人在行政诉讼中处于不利地位。

(收稿:1995—11—30 修回:1996—05—06)

第二届全国厂企保健学术交流会在山海关召开

中华预防医学会职业病专业委员会厂企保健学组第二届全国厂企保健学术交流会于1996年9月3~7日在山海关召开。来自全国十五个省市的医院、职业病防治院(所)、厂矿企业基层卫生单位、防疫站及高等医学院校等62个单位的代表84人参加了会议。

大会由沈阳机床一厂工业卫生处处长、学组委员马龙胜主持,山东省立医院职业病科教授、学组副组长林瑞存致开幕词,沈阳市第九人民医院院长、中华预防医学会职业病专业委员会常委、秘书李忠代表职业病专业委员会到会祝贺。

本届学术交流会以呼吸系统职业病、与职业有关的呼吸系统疾病和厂企呼吸系统常见病多发病为主题内容。共收到论文206篇,其中大会交流论文16篇,小会交流论文172篇。大家一致认为本届学术交流会论文水平普遍高于往年,共评出优秀论文11篇。

会议期间还召开了第四次学组委员会,总结了全年工作,研究了今后工作计划。

马龙胜处长在闭幕式上作了总结报告,强调今后学组的工作重点仍然是组织和指导全国厂矿企业的医务工作者进行学术交流、协作科研,进一步搞好劳动卫生、职业病以及厂企常见病多发病的防治工作,力图扎扎实实地为基层多办点实事。宣布了1997年学组工作任务:(1)健全学组组织,申请增补学组委员,扩大吸收联络员形成学术网络;(2)筹备第三届全国厂企保健学术交流会,交流主题为以劳动卫生、职业病管理为主的综合性内容;(3)召开第五次学组委员会,并审核第三届全国厂企保健学术交流会稿件。

(王海石)