

放射防护监督执法工作中行政处罚的探讨

柯先明

中图分类号: R141 文献标识码: C 文章编号: 1004-714X(2001)01-0012-02

【摘要】在放射卫生的执法监督工作中,对违法者实施行政处罚,对于维护监督管理秩序,保障放射工作人员和公众的健康与安全,有着重要的意义。在对违法案例的查处过程中,要做好调查取证工作,保证笔录的制作质量,处罚程序要合法;在处罚裁量的过程中,应遵循“处罚与违法行为相适应原则”;在实施行政处罚时,遵循“保证行政效率原则”。

【关键词】放射卫生;处罚;程序

1989 年国务院发布了《放射性同位素与射线装置放射防护条例》(以下简称《放射防护条例》)至今已有十多年。近几年来,卫生部等国家有关部委又相应发布了《放射事故管理规定》、《放射工作人员健康管理规定》等一系列法规、规章和标准,形成了一套较为完善的法规标准体系,为放射卫生的执法监督工作提供了依据,使得放射卫生执法监督工作走上了规范化、法制化轨道。1996 年《行政处罚法》^[1] 的颁布及实施,进一步规范了行政执法行为,对监督人员的素质和执法水平提出了更高的要求。下面结合本地放射卫生的执法监督工作,浅谈放射卫生行政处罚在放射卫生监督工作中的意义和应注意的问题及在实施行政处罚工作中的几点体会。

1 处罚的目的和意义

行政处罚的目的,很大程度上取决于一国立法者的意志和执法者的意志。不同国家行政处罚的目的不尽相同,在利用行政处罚的功能上都有所侧重。但大体有以下几种类型:①排除妨碍型;②保障权益型;③预防违法型;④惩戒报复型。现代法制国家,不单纯追求一种目的,而是试图在几种目的中寻找某种平衡。在我国,行政处罚的主要目的:一是通过对义务违反者的惩罚,确保行政义务得到履行,从而维护行政管理秩序;二是通过制裁违法者,确保公民、法人和其他组织的合法权益以及公共利益免受违法者的侵犯;三是通过行政处罚,防微杜渐,预防和减少违法犯罪行为的发生^[1]。因此,在放射卫生的执法监督工作中,对违法者实施行政处罚,对于维护监督管理秩序,保障放射工作人员和公众的健康与安全,防止放射事故的发生,有着重要的意义。

2 案例来源和调查取证工作

放射卫生的违法案例主要来源于:①在卫生监督工作中发现的;②卫生机构监测报告的;③社会举报的;④上级卫生行政机关交办、下级卫生行政机关报请的或者有关部门移送的。卫生行政机关对上述案件应及时受理并做好记录。受理的案件如有明确的违法行为人或者危害后果、有来源可靠的事实依据、属于本机关管辖的,应当在七日内立案,并确定两名以上卫生执法人员为承办人。

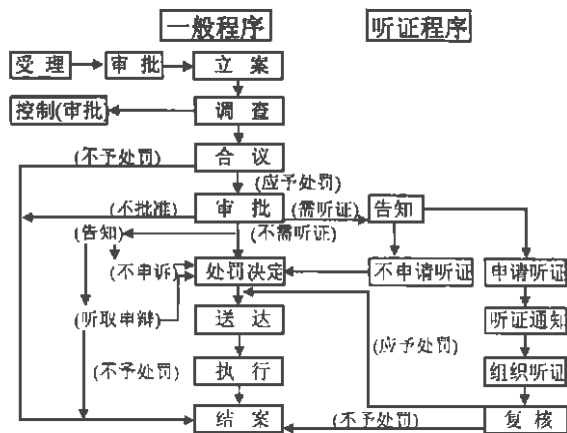
承办的卫生执法人员应着装整齐,尽快到达现场进行调查取证,并出示卫生监督证件。书证、物证、视听材料、证人证言、当事人陈述、鉴定结论、勘验笔录、现场检查笔录等,经卫生执法人员审查或调查属实,均可作为卫生行政处罚证据^[2]。在对证人、当事人制作询问笔录时,应注意记录要忠实原意,不能随意加进自己的理解和看法。现场检查笔录要将涉及案件事实的有关情况准确、客观地记录下来,忌用笼统和含糊不清的语

言。如不能写“3 人未参加定期健康体检”,“2 人未进行个人剂量监测”。而应写明哪 3 位放射工作人员未参加定期健康体检,“放射工作人员某某 2 人自某年某月某日至今未按规定进行个人剂量监测。”笔录制作经核对无误后,应有承办监督员和被监督单位陪同人员签名。询问笔录、现场检查笔录是最常用的行政处罚证据,笔录制作的质量直接关系到处罚的实施和处罚幅度的裁量。一份对违法事实描述不全、不清的现场检查笔录往往会导致行政处罚无法实施,甚至败诉。因此,询问笔录、现场检查笔录的制作质量综合体现了一名卫生监督员的业务水平和行政执法水平。

3 处罚程序的合法

行政处罚程序是行政机关对违反行政法律法规的人实施制裁的步骤、方式、顺序等各种规则的总和。1997 年 6 月 19 日,卫生部发布了《卫生行政处罚程序》^[3],这对规范卫生行政处罚行为有着重要的意义。《行政诉讼法》第五十四条第二款确定了判决撤销或者部分撤销的五种行政行为之一即为“违反法定程序的”,因此违反法定程序进行的行政处罚,是行政诉讼案件中败诉的主要原因之一。

卫生行政处罚程序可分为简易程序、一般程序、听证程序,放射卫生的行政处罚因《放射防护条例》未赋予卫生监督员现场处罚权,所以不适用简易程序。下面列出放射卫生行政处罚一般程序和听证程序的简明示意图:



附图 放射卫生行政处罚一般程序和听证程序

在此需要强调的是,根据《行政处罚法》^[1] 的规定,对应予处罚的应当及时告知当事人有关处罚的事实、理由和依据,以及依法享有的权利,适用听证的应告知听证有关事项。

4 处罚行为的实施

卫生行政处罚行为的实施,包括卫生行政处罚决定书的送

达和处罚决定的执行。

放射卫生行政处罚决定一经作出,应在 7 日内直接送达,交受送达单位的法人(主要负责人)或该单位负责收件的人员签收。受送达人拒绝签收卫生行政处罚决定书的,送达人应当邀请有关基层组织或者所在单位人员到场并说明情况,在卫生行政处罚决定书送达回执上注明拒收事由和日期,由送达人、见证人签名,将卫生行政处罚决定书留在被处罚单位处,即视为送达。在实际工作中,受送达人往往拒绝签收卫生行政处罚决定书,而邀请有关基层组织或所在单位人员作为送达见证人有诸多不便和困难,往往被拒绝。为此,我市在放射卫生行政处罚的送达过程中,我们邀请公安部门或新闻单位人员参加处罚的送达,收到了较好的效果。

此外,尚可采用公告送达和邮寄送达。

放射卫生行政处罚决定作出后,当事人应当在 15 日内予以履行。对行政处罚不履行又逾期不起诉的,卫生行政机关可以采取下列措施:

①到期不缴纳罚款的每日按罚款数额的 3% 加处罚款。

②申请人民法院强制执行。

我市曾有一家放射工作单位,因放射工作人员未参加定期健康体检而被处以罚款 1 000 元的行政处罚。该单位既未申请复议,逾期后又以种种借口,拒不履行处罚决定。我们依据《行政处罚法》第五十一条第一款的规定,对逾期的 65d,每天按罚款数额的 3% 加处罚款,共加处罚款 1 050 元,合计处以 2 050 元罚款,并申请人民法院强制执行。

5 体 会

5.1 《放射防护条例》由于至今未配套出台实施细则,故在处

罚裁量的过程中,应注意把握“公正的原则”,遵循“处罚与违法行为相适应原则”。对相似的违法行为,不能因关系的亲疏、个人的好恶而作出差异较大的处罚决定。同样也不能对两个以上违法者在违法行为和情节等方面有较大差异的,而给予相同的处罚。

5.2 依法行政、强化执法力度对搞好放射防护工作有着极为重要的意义。但处罚本身不是目的,而是一种手段,其目的在于增强放射工作单位与工作人员的法制观念和防护意识,切实有效的保护放射工作人员和公众的健康与安全。因此,在实施处罚的过程中,应掌握“处罚与教育相结合的原则”,不能简单处罚了事,“不教而诛”。同时,教育必须以处罚为后盾,不能以教代罚。在实施处罚后,可对处罚情况予以通报,以起到处罚一例教育一片的警戒作用。

5.3 在实施行政处罚时,还应遵循“保证行政效率原则”。对处罚机关的设置、处罚时效以及为确定事实所进行调查程序,都力求迅速、简便和经济。保证行政效率,可以提高行政执法形象。有利于及时查清案情,避免时过境迁难以查证。有利于杜绝或减少放射事故的发生,有利于教育违法行为人自觉守法。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国行政处罚法实用问答编写组. 中华人民共和国行政处罚法实用问答[M]. 北京: 人民法院出版社, 1996, 9—10.
- [2] 中华人民共和国卫生部第 53 号令. 卫生行政处罚程序[Z].

(收稿日期: 2000—07—25)

【工作报告】

一起放射源丢失事故的处理

王 强

中图分类号: R147 文献标识码: D

1998 年我市发生一起放射源丢失事故。造成 6 人意外受照射。人员受照射剂量小于 0.5 Gy(物理剂量估算为 0.012~0.05 Gy, 生物剂量估算为 0~0.45 Gy), 经济损失近 10 万元。现报道如下。

1 事故概况

11 月 14 日, 某检测公司 4 名工人工作后将 2 台内装密封型 ^{192}Ir 放射源工业探伤机放回源库, 当时没有上好库门锁, 也没有按规定办理入库手续。11 月 18 日再次取用时发现其中 1 台探伤机丢失, 丢失时源活度为 600 GBq。

2 处理经过

2.1 寻找放射源 11 月 19 日该公司向当地卫生、公安部门报案。我们接报告经核实后即向省、市有关部门报告, 并采取以下措施: (1) 派专业人员到现场调查; (2) 紧急部署救治急性辐射损伤的准备工作; (3) 对源库附近区域、各废品收购站巡测寻找和开展刑侦追查; (4) 通过新闻媒体发布有关消息, 悬赏寻物。

几天后(11 月 25 日), 在一个废品收购站的废铁堆旁找到已被肢解了的探伤机外壳和测量到强烈辐射(距废铁堆 1 m 处, 空气吸收剂量率为 4.10 mGy/h), 根据测试结果迅速划出安全控制范围, 并按当时的客观情况确定采取人工回收方案。在有关专家指导下, 事故处理人员在做好防护措施情况下, 佩戴个人剂量计轮班进入现场(每班不超过 5 min)。45 min 后找到

源体, 将该源安全回收至铅贮存器内运回源库。

2.2 受照射人员医学观察 对经剂量估算确定为受意外照射人员 6 人和事故处理人员 29 人进行医学观察, 其中 1 人有明显乏力症状, 3 人白细胞总数略高和外周血淋巴细胞染色体畸变以无着丝粒断片为主, 总畸变量最大的均未超过 0.02/细胞范围。肝功能、眼晶体、心肺检查未发现异常。没有发现急性放射病人员。

3 事故原因

用源单位领导防护意识淡薄, 管理松懈, 工作人员思想麻痹, 有章不循, 玩忽职守是事故的主要原因。本次事故是一起三级责任事故。

4 体 会

4.1 政府重视是做好事故处理工作的关键 事故发生后, 市政府领导非常重视, 立即召开了有卫生、公安、环保等多部门参加的会议, 强调部门要各负其责, 密切配合, 全力支持事故处理工作, 确保了事故处理的成功。

4.2 遵循事故处理原则对事故及时果断处理 要重视深入发动群众, 广泛宣传的作用和效果, 找准主攻方向, 采取综合性措施, 并着重做好事故急救救治和善后处理工作。

4.3 狠抓《条例》的贯彻是杜绝事故的根本 本次事故的发生绝对不是偶然的, 它充分暴露了放射源应用管理工作存在的薄弱环节, 因此, 必须狠抓《条例》的贯彻, 加强放射工作单位的自主管理, 健全放射源的保管使用制度, 加大监督力度, 对发现不符合用源规定和要求的单位要依法严肃处理。

(收稿日期: 2000—07—10)