

重庆市沙坪坝区人民政府

行政复议决定书

沙府行复〔2018〕37号

申请人：重庆医科大学附属大学城医院，住所地：重庆市沙坪坝区大学城中路55号。

法定代表人：周善璧，院长。

被申请人：重庆市沙坪坝区卫生和计划生育委员会，住所地：沙坪坝区天马路91号。

法定代表人：朱晋伟，主任。

申请人不服被申请人于2018年6月15日对其作出的《行政处罚决定书》（沙卫医罚〔2018〕16号），于2018年8月

15 日向本机关申请行政复议，本机关依法已予受理，因本案情况复杂，不能在规定期限内作出复议决定，本机关 2018 年 10 月 12 日决定延期三十日作出复议决定。2018 年 10 月 18 日因本案具有需要中止行政复议的情形，本机关决定中止该案审理。2019 年 1 月 2 日决定恢复本案审理，现已审理终结。

申请人请求：撤销重庆市沙坪坝区卫生和计划生育委员会作出的《行政处罚决定书》（沙卫医罚〔2018〕16 号）。

申请人称：被申请人认定申请人“未经核准登记二级诊疗科目，开展技术复杂、风险大、难度大、配套设备设施条件要求高的医疗服务项目”，依据不足，继而作出“罚款 3000 元，吊销申请人内科、外科”的行政处罚是错误的。理由如下：

一、从我国的诊疗科目核准登记制度来看。《医疗机构诊疗科目名录》及使用说明是卫生行政部门核定医疗机构诊疗科目，填写《医疗机构执业许可证》和《医疗机构申请执业登记注册书》相应栏目的标准，明确了诊疗科目分为一级科目和二级科目，以及《医疗机构执业许可证》的“诊疗科目”栏填写原则包括：一般只需填写一级科目；在某些一级科目下只开展个别二级科目诊疗活动的，应直接填写所涉二级科目等，并未要求在登记一级科目的同时必须要登记二级科目才能开展二级科目范围内的诊疗活动。据此可见，一级科目的范围是包含二级科目的。

二、根据渝卫人〔2008〕57 号文《重庆市卫生局关于设立

重庆医科大学附属大学城医院的批复》，批准设立重庆医科大学附属大学城医院，为正处级单位，按国家三级综合性医院建设。申请人医院医疗机构执业许可证核准的诊疗科目为一级科目：预防保健科、全科医疗科、内科、外科、妇产科、妇女保健科、儿科、眼科、耳鼻咽喉科、口腔科、皮肤科、医疗美容科、精神科、传染科、肿瘤科、急诊医学科、康复医学科、麻醉科、重症医学科、医学检验科、医学影像科、中医科、中西医结合科和二级科目肾病学专业。如果按照《执业许可》登记一级诊疗科目范围执业，截止 2017 年 8 月，申请人医院执业许可证一级科目“内科”下二级科目就只有肾病学专业，且不说第二类医疗技术，就是普通医疗技术，只要在其他内科项下的都不应开展。这明显与申请人医院的定位、功能和诊疗水平不符。

三、《卫生部关于医疗机构审批管理的若干规定》（卫医发〔2008〕35 号）是规范性文件，规范性文件只能对规章的规定作出解释。该规定中有“禁止只登记一级诊疗科目的医疗机构开展技术复杂、风险大、难度大、配套设备设施条件要求高的医疗服务项目”的表述，即使可以推导出“开展技术复杂、风险大、难度大、配套设备设施条件要求高的医疗服务项目，必须登记到二级诊疗科目”的隐含意思，也不能进一步得出“未登记二级诊疗科目开展技术复杂、风险大、难度大、配套设备设施条件要求高的技术就是超范围”这一结论，否则将形

成对《名录》及使用说明和《医疗机构管理条例》第四十七条的扩大解释，并造成医疗技术临床应用管理制度和医疗科目核准登记制度的混淆，违背依法行政原则。所以此《规定》在本案中不足为据。

四、《关于医疗事故争议中超范围行医性质认定问题的批复》（卫医法〔2005〕63号）的法律效力低于部门规章，其意见与《医疗机构诊疗科目名录》及使用说明相悖，不具有行政法效力，不能作为行政处罚认定依据。

五、若根据《重庆市卫生和计划生育委员会关于进一步加强医疗技术准入备案管理工作的通知》（渝卫发〔2017〕44号）的要求转接适用《医疗机构管理条例》第四十七条的规定，给予申请人医院行政处罚是错误的。首先，该《通知》的合法性值得商榷，应按照《重庆市行政规范性文件管理办法》的要求应公开征集意见经合法性审查后报市政府法制办备案并公布；其次，该《通知》属于规范性文件，同样不能扩大解释《医疗机构管理条例》第四十七条的适用范围，将违反备案管理的行为等同于超范围其实质是设定了新的行政处罚，违反了《行政处罚法》的规定。所以，该主张也是不成立的。

综上所述，根据申请人医院的《医疗机构执业许可证》登记“诊疗科目”内容来看，申请人医院所开展的诊疗活动都在其诊疗范围之内，申请人医院不存在超范围开展诊疗活动的情形。因此，被申请人认定申请人“未经核准登记二级诊疗科

目，开展技术复杂、风险大、难度大、配套设备设施条件要求高的医疗服务项目”依据不足，继而作出“罚款 3000 元，吊销申请人内科、外科”的行政处罚是错误的，极大地损害了申请人的合法权益，申请人特依据《中华人民共和国行政复议法》申请复议，请求复议机关撤销被申请人沙卫医罚〔2018〕16 号行政处罚决定，以维护申请人的合法权益。

被申请人称：一、申请人提出，按照《医疗机构诊疗科目名录》及使用说明，一级科目的范围是包含二级科目的。

被申请人认为，原卫生部《关于下发〈医疗机构诊疗科目名录〉的通知》（卫医发〔1994〕27 号）在附录的使用说明中有“一般只需填写一级科目”“在某一级科目下只开展个别二级科目诊疗活动的，应直接填写所设二级科目”的表述，但在 2008 年原卫生部下发了《卫生部关于医疗机构审批管理的若干规定》（卫医发〔2008〕35 号）规定：“（七）准确核定诊疗科目。要严格按照《医疗机构诊疗科目名录》等规定核定医疗机构诊疗科目，确保医疗机构执业范围和服务项目与医疗机构的类别、规模及所承担的功能和任务相适应。对在一级诊疗科目下设置二级学科（专业组），且具备相应设备设施、技术水平和业务能力条件的，应当核准登记二级诊疗科目；禁止只登记一级诊疗科目的医疗机构开展技术复杂、风险大、难度大、配套设备设施条件要求高的医疗服务项目。专科医院原则上只能核准与其所属专业相关的诊疗科目。”《关于下发〈医疗机

构诊疗科目名录》的通知》与《卫生部关于医疗机构审批管理的若干规定》均为原卫生部的规范性文件，均对医疗机构诊疗科目进行了解释，本着新法优于旧法的原则，《卫生部关于医疗机构审批管理的若干规定》明确要求禁止只登记一级诊疗科目的医疗机构开展技术复杂、风险大、难度大、配套设备设施条件要求高的医疗服务项目，应从其规定。

二、申请人提出，该院执业许可登记的二级诊疗科目只有肾病学专业，与该院定位、功能和诊疗水平不符。

被申请人认为，无论是民办医疗机构还是政府批准设立的医疗机构，都必须严格依法执业。重庆医科大学附属大学城医院作为政府批准设立的医疗机构，在办院设立诊疗科目前也应严格按照《医疗机构诊疗科目名录》、《卫生部关于医疗机构审批管理的若干规定》等规定申请登记诊疗科目。在一级诊疗科目下开展技术复杂、风险大、难度大、配套设备设施条件要求高的医疗服务项目时申请登记二级诊疗科目。

三、申请人提出，《卫生部关于医疗机构审批管理的若干规定》只能对规章作出解释，在本案中不足为据。且不能得出未登记二级诊疗科目开展技术复杂、风险大、难度大、配套设备设施条件要求高的医疗服务项目就是超范围这一结论。

被申请人认为，《卫生部关于医疗机构审批管理的若干规定》（卫医发〔2008〕35号）是原卫生部的规范性文件，依据《国务院办公厅关于行政法规解释权限和程序问题的通知》

(国办发〔1999〕43号)第二条规定：“凡属于行政工作中具体应用行政法规的问题，有关行政主管部门在职权范围内能够解释的，由其负责解释”、《医疗机构管理条例》第五十四条规定：“本条例由国务院卫生行政部门负责解释”以及《行政法规制定程序条例》(2017修定版)第三十一条第三款规定：“行政法规的解释与行政法规具有同等效力”的规定原卫生部对医疗机构核准登记诊疗科目进行的解释与《医疗机构管理条例》具有同等效力。

依据《卫生部关于医疗机构审批管理的若干规定》：“禁止只登记一级诊疗科目的医疗机构开展技术复杂、风险大、难度大、配套设备设施条件要求高的医疗服务项目”，开展技术复杂、风险大、难度大、配套设备设施条件要求高的医疗服务项目应核准到二级诊疗科目。依据《关于医疗事故争议中超范围行医性质认定问题的批复》(卫医发〔2005〕63号)的规定：“该医疗机构是经你局核准登记的全民、综合性医疗机构，其执业登记所核准的一级诊疗科目中有‘外科’，但二级诊疗科目中没有‘脑外科’。根据《医疗机构管理条例》(以下简称‘条例’)及有关规定，其开展脑外科手术的行为是属于诊疗活动超过登记范围，不属于‘非法行医’。因此，应根据‘条例’第四十七条进行处理，由此引发的医疗事故争议应按《医疗事故处理条例》处理。”应登记而未登记到二级诊疗科目的属诊疗活动超过登记范围。

四、申请人提出，《关于医疗事故争议中超范围行医性质认定问题的批复》（卫医发〔2005〕63号）的法律效力低于部门规章，其意见与《医疗机构诊疗科目名录》及使用说明相悖，不具有行政法效力，不能作为行政处罚认定依据。

被申请人认为，依据《卫生部关于加强省、自治区、直辖市卫生厅（局）对食品卫生执法问题解答或批复工作的通知》规定：“我部就法律、法规的理解和执行方面的答复或批复一经作出，其他遇有同类或相似问题的地方，应遵照或参照答复或批复的内容执行。”及本答辩书第三条第二段所引用的相关规定，原卫生部对上海市卫生局作出的《关于医疗事故争议中超范围行医性质认定问题的批复》（卫医发〔2005〕63号）对医疗机构超范围行医的解释与《医疗机构管理条例》具有同等效力。

五、申请人认为，《关于进一步加强医疗技术准入备案管理工作的通知》（渝卫发〔2017〕44号）的合法性值得商榷，且该通知属于规范性文件，不能扩大解释《医疗机构管理条例》第四十七条的适用范围，将违反备案管理的行为等同于超范围其实质是设定了新的行政处罚，违反了《行政处罚法》的规定。

被申请人认为，被申请人并未将重庆市卫生和计划生育委员会《关于进一步加强医疗技术准入备案管理工作的通知》（渝卫发〔2017〕44号）作为对申请人未经核准登记二级诊疗

科目，开展技术复杂、风险大、难度大、配套设备设施条件要求高的医疗服务项目作出的行政处罚的依据。

综上所述，被申请人对申请人未经核准登记二级诊疗科目，开展技术复杂、风险大、难度大、配套设备设施条件要求高的医疗服务项目的违法行为作出的行政处罚不存在事实不清、证据不足的情形。鉴于上述情况，请沙坪坝区人民政府依法驳回申请人的复议请求，维持被申请人所作的行政处罚。

经审理查明：2018年10月30日，被申请人接上级行政主管部门交办信访件，称申请人涉嫌未经备案擅自开展神经系统介入诊疗技术，被申请人当日予以受理，并予以立案调查。

经调查，申请人为重庆市卫生和计划生育委员会核准登记的三级综合医院，根据2016年6月3日向其核发的执业许可证，经核准的诊疗科目为预防保健科、全科医疗科、内科、外科、妇产科、妇女保健科、儿科、眼科、耳鼻咽喉科、口腔科、皮肤科、医疗美容科、精神科、传染科、肿瘤科、急诊医学科、康复医学科、麻醉科、重症医学科、医学检验科、医学影像科、中医科、中西医结合科。2017年6月29日申请人新增了肾病学专业的二级诊疗科目。

被申请人认定：一、申请人在2014年至2017年10月31日期间，仅核准内科，未核准登记神经内科、心血管内科，开设神经内科、心血管内科门诊，开展冠心病介入诊疗技术、心脏导管消融技术等相关手术，且相关手术费超过3000元；仅核

准外科，未核准登记骨科、神经外科、泌尿外科，开设骨科、神经外科、泌尿外科门诊，开展人工关节置换术，人工椎间盘置换术、髋、膝关节置换术、脊柱侧弯或后突矫形术、颅内脑血管畸形切除术、神经系统介入诊疗技术、输尿管镜技术等相关手术，且相关手术费超过 3000 元。即未经核准登记二级诊疗科目，开展技术复杂、风险大、难度大、配套设备设施条件要求高的医疗服务项目。二、在 2017 年 10 月 25 日前，未向卫生计生行政部门申请准入审批或备案擅自开展准分子激光角膜屈光手术、口腔种植诊疗技术、临床基因扩增检验技术等 3 项第二类医疗技术临床应用。

被申请人据此认定，申请人第一项行为违反了《医疗机构管理条例》第二十七条，依据《医疗机构管理条例》第四十七条、《医疗机构管理条例实施细则》第八十条和原卫生部《关于实施吊销<医疗机构执业许可证>有关问题的批复》（卫政法发〔2006〕237 号）的规定，作出罚款 3000 元，吊销内科、外科的行政处罚；第二项行为违反了《重庆市医疗机构管理条例》第三十四条之规定，依据该条例第六十六条之规定，作出罚款 3000 元的处罚。上述两项违法行为合并处罚，2018 年 6 月 15 日被申请人对申请人作出罚款 6000 元，吊销内科、外科的行政处罚。申请人不服上述处罚决定，向本机关提起行政复议。另申请人仅对被复议行政处罚的第一项处罚有异议，对第二项处罚并无异议。

以上事实有下列证据证明：

1. 行政复议申请书；
2. 案件受理记录；
3. 立案报告；
4. 重庆医科大学附属大学城医院执业许可证复印件（发证日期为 2016 年 6 月 3 日）；
5. 现场笔录 4 份；
6. 询问笔录；
7. 陈 [] 、陈 [] 、曾 [] 、李 [] 、章 [] 、杨 [] 、王 [] 、王 [] 、田 [] 、罗 [] 、石 [] 、刘 [] 、敖 [] 、周 [] 、朱 [] 、冯 [] 、吴 [] 、徐 [] 、陶 [] 等十九人住院费用统计表；
8. 白 [] 、吴 [] 、朱 [] 、刘 [] 等四人门诊费用明细查询单；
9. 影像资料（光盘两张）；
10. 行政处罚事先告知书（沙卫医罚告〔2018〕16 号）；
11. 关于《沙卫医罚告〔2018〕16 号行政处罚事先告知书》的陈述意见；
12. 《行政处罚决定书》（沙卫医罚〔2018〕16 号）及送达回执。

本机关认为：《医疗机构管理条例》第五条第二款规定，县级以上地方人民政府卫生行政部门负责本行政区域内医疗机

构的监督管理工作。《重庆市医疗机构管理条例》第六条第二款规定，区县（自治县）卫生计生主管部门负责本行政区域内医疗机构的监督管理工作。被申请人作为县级以上人民政府卫生行政主管部门，具有对本行政区域内的医疗机构的监督管理职权。

本案中，关于被申请人认定第二项违法行为，双方均无异议。关于被申请人认定的第一项违法行为，《医疗机构管理条例》第二十七条规定，医疗机构必须按照核准登记的诊疗科目开展诊疗活动。本案申请人经核准的诊疗科目为若干一级诊疗科目和肾病学专业二级诊疗科目，而开展其他二级诊疗科目门诊及相关手术，属于超范围范围行医的情形，被申请人据此作出被复议行政处罚决定并无不当。

综上，依照《中华人民共和国行政复议法》第二十八条第一款第（一）项之规定，本机关决定如下：

维持重庆市沙坪坝区卫生和计划生育委员会作出的《行政处罚决定书》（沙卫医罚〔2018〕16号）。

如不服本决定，可以在收到本决定书之日起15日内向有管辖权的人民法院起诉。



(38)