

广州市荔湾区人民政府

行政复议决定书

荔湾府行复〔2024〕112号

申请人：郑某某，男，1978年1月生。

地址：广州市越秀区某某街某某号某某房。

被申请人：广州市荔湾区卫生健康局。

地址：广州市荔湾区芳村大道西塞坝路3号侧座。

法定代表人：冯某，职务：局长。

申请人因不服被申请人于2024年1月25日作出的荔卫医罚〔2024〕C01001号《行政处罚决定书》（以下简称“案涉决定书”），向本府申请行政复议，本府依法予以受理，适用普通程序审理，现已审查终结。

申请人请求：

1. 撤销案涉决定书；2. 恢复本人名誉权；3. 恢复本人2023年年度工作先进的称号；4. 恢复聘用主任医师的资格；5. 补偿经济损失（被扣除的2024年基础绩效奖53832元、2023年度考核奖21701元、主管部门统筹奖励2673.3元、两个月奖金1000元）。

申请人称：

本案是医药代表潘某谎称“6年前申请人未经其同意，使用其医保统筹1949.01元（此为本人开具处方总额，包括潘某自己取药的金额），导致其商业保险47万元不能报销，并要讹诈申请人45万元”致被申请人判本人停止执业6个月。申述理由如下：

一、执法过程违法违规。1. 被申请人没有对潘某调查取证，仅凭道听途说；2. 执法过程也没有录音录像；3. 执法过程有诱导、欺骗情节。执法人员执法时谈论重点不是处罚依据，还称想尽快结案故不重新调查而采用“广州市医疗保险服务中心”（以下简称“市医保中心”）的取证，本人立即反对表示该取证有争议；4. 执法拖沓。被申请人于2023年7月得知此事，但10月底才取证，正式下达处罚通知为2024年1月25日，被申请人漫不经心的办事风格，是“凑热闹来执法”；5. 执法过程有恐吓。

二、违约事实约定不清。1. 执法人员把3个与本案无关的人拖入本案加重本人的处罚，该做法导致本案更加复杂混乱，经过本人多次抗议，被申请人才在听证后把3人去除；2. 被申请人不能引用市医保中心的证据作为基础。本人已告知对市医保中心的处罚不服，其事实认定不清，但被申请人仍使用其结论为证据；3. 本案发生在6年前，潘某有明显的说谎情节。事实上潘某的商业保险按时按量报销成功，潘某无中生有；4. 执法人员取证过程明显有失公平。执法人员称“谁主张谁举证”那么就应该找潘某取证，但执法人员完全没有；5. 潘某称本人未经其同意使用其医保

统筹经不起推敲。潘某提供的证据与其称不知道本人工作单位不符；6. 被申请人对本人使用潘某医保统筹金额认定不清，总金额中包含潘某自行来诊的金额，不能等同于本人使用的金额；7. 被申请人认定事实奇怪。

三、处理依据违反法律原则。1. 不能以市医保中心的处罚为依据，该判罚违法；2. 被申请人错判本人违规造成“后果严重”，本人对潘某没有任何身体及金钱的损失；3. 被申请人称“本人知法犯法，必须重罚”，该评判对本人言之有过，有失公平；4. 执法不符合《行政处罚法》“同案同罚”的原则；5. 判罚违反“一事一罚”原则；6. 违背“以教育为主”的原则。

四、判罚引用法律不当。1. 被申请人引用的《中华人民共和国执业医师法》已废除多年，现只有《中华人民共和国医师法》，且被申请人引用《中华人民共和国执业医师法》第三十七条第一项所指“后果严重”裁量模糊，在本案并不合适；2. 被申请人引用《广州市卫生计生委规范行政处罚自由裁量权办法 2018 版》不合适，也不应使用该办法第 16 条第四项“连续违法超过 6 个月，加重处罚”，本人并不符合该条款。

五、根据《行政处罚法》的“首违不罚”“过 2 年追溯期不罚”条款，本人完全符合，因此本案应判“不罚”。

六、法律适用问题。被申请人使用废除了的、20 多年前的《中华人民共和国执业医师法》（1999 年）执法，作为本案判罚的唯一使用法律，并在后续文书中多次提及，本人认为执法不当。

七、小结。此案关系本人的名誉、职称、档案，对于被申请人的进一步加重判罚，经听证和申诉无果，本人更要把此案搞清楚，请求为本人普法。

被申请人答复称：

一、案涉决定书认定事实清楚、证据确凿。根据《广州市医疗保险服务中心关于广州市荔湾区某某街道社区卫生服务中心违约行为处理意见的通知》（穗医保中管〔2023〕285号）、2023年11月3日对申请人及对广州市荔湾区某某街道社区卫生服务中心委托代理人的询问笔录、潘某某的就诊记录，可证实申请人的行为违反了《中华人民共和国执业医师法》（1999年）第二十二条第（一）项的规定，违法事实清楚，证据确凿充分。

二、案涉决定书符合法定程序。我局于2023年10月12日启动调查处理流程，经询问调查、合议、重大行政执法决定法制审核、听证等程序作出案涉决定书，并送达申请人，同时告知某某社区卫生服务中心。案涉决定书严格遵守《中华人民共和国行政处罚法》《卫生行政处罚程序》的规定，执法过程均出示执法证件，告知救济渠道，程序符合法律规定。

三、案涉决定书适用法律正确。《中华人民共和国执业医师法》自1999年5月1日起施行，于2009年8月27日修正，《中华人民共和国医师法》自2022年3月1日起施行，同时废止《中华人民共和国执业医师法》。根据《中华人民共和国行政处罚法》第三十七条规定，申请人的违法行为发生在2018年3月至2019

年 12 月之间，应当适用当时法律法规，因此适用《中华人民共和国执业医师法》（1999 年）。全国人大常委会法工委《关于提请明确对行政处罚追诉时效“二年未被发现”认定问题的函》的研究意见明确，《行政处罚法》（1997 年修正）第二十九条规定的“发现”，群众举报后被认定属实的，发现时效以举报时间为准。申请人的违法行为虽过了两年，但潘某某举报时间是 2023 年 8 月，举报没有超过 2 年，而且经调查，申请人的违法行为属实。

四、行政处罚自由裁量合理，处罚适当。经调查，申请人的违法行为是 2018 年 3 月 19 日至 2019 年 12 月 31 日期间，违法时长超过 6 个月，且是多次违法，根据《广州市卫生计生委关于印发<广州市卫生计生委规范行政处罚自由裁量权办法>的通知》（穗卫规字〔2018〕6 号）第十六条第（四）项的规定，应当从重处罚。案涉决定书已考虑到申请人于听证时提出医保开始调查时已没有再执业，参照市医保中心关于郑某某涉及医疗保障基金使用的医疗服务中止时间，给申请人暂停执业活动期限：2023 年 9 月 25 日-2024 年 3 月 24 日。

五、关于申请人的第 2-5 项复议请求，非复议范围，请求予以驳回。

本府查明：

申请人，持有效《医师执业证书》（编码：11044010300****）执业地点为广州市荔湾区某某街道社区卫生服务中心（以下简称“某某中心”）。

2023年9月28日，被申请人收到由市医保中心抄送的《广州市医疗保险服务中心关于广州市荔湾区某某街道社区卫生服务中心违约行为处理意见的通知》（以下简称“《违约处理通知》”），主要载明：“根据《广州市医疗保障定点医疗机构医疗服务协议书》（2022—2024年）有关规定，处理如下：一、违约事实……申请人未有效核验参保人医保就医凭证，造成他人冒名就医，涉及医保统筹记账1949.01元……三、处理意见，中止申请人涉及医疗保障基金使用的医疗服务2个月（自2023年9月25日起至2023年11月24日止）。”

2023年10月19日，被申请人对申请人立案调查。

2023年11月3日，被申请人对申请人、某某中心进行询问调查，询问笔录主要载明：申请人称《违约处理通知》的内容情况属实，其曾于2018年3月19日至2019年12月31日期间接诊持有潘某某医保号的患者，但并未审核是否为其本人和就医凭证，属个人工作失误，与某某中心无关；某某中心称《违约处理通知》情况属实，申请人为其聘用医师等情况，并向被申请人提供申请人于2018年3月19日至2019年12月31日为潘某某开具处方诊断的记录表备查。

2023年11月7日，被申请人结合调查情况形成《案件调查终结报告》，该报告于2023年11月28日经被申请人内部的重大行政执法决定法制审核程序审批通过。

2023年11月30日，被申请人作出荔卫医罚告〔2023〕C01020

号《行政处罚事先告知书》，告知申请人拟作出的行政处罚并告知其申请听证的权利。该告知书于同日现场送达申请人。申请人于2023年12月8日向被申请人提交听证申请书，被申请人于2023年12月15日作出荔卫医听通〔2023〕002号《行政处罚听证通知书》，并于2023年12月18日现场送达申请人。

2023年12月28日，被申请人作出《关于更换听证员的通知》，通知申请人听证员变更事宜。同日，被申请人依申请举行听证会，听取申请人的陈述、申辩意见并对申请人的意见进行逐一回应与释明。被申请人依据听证会情况形成《听证意见书》，于2024年1月23日经内部审核通过。

2024年1月25日，被申请人作出案涉决定书，主要载明：申请人于2018年3月19日至2019年12月31日期间在某某中心存在未有效核验参保人就诊凭证造成他人冒名潘某某就医的违法行为。违反了《中华人民共和国执业医师法》（1999年）第二十二条第（一）项的规定，依据该法第三十七条第（一）项，参照《广州市卫生计生委规范行政处罚自由裁量权办法》（穗卫规字〔2018〕6号）第十六条第四项的规定，决定予以申请人责令暂停六个月执业活动的行政处罚。同日，被申请人向申请人直接送达案涉决定书，并作出《关于暂停郑某某医师执业六个月的通知》，通知某某中心前述处罚内容、暂停执业活动期限为2023年9月25日—2024年3月24日的情况。

申请人不服案涉决定书，向本府申请行政复议，本府于2024

年3月22日收悉，于同月28日受理本案。因案情复杂，本案延长审查期限30日。

2024年5月9日，本府举行行政复议案件听证会，听证会上申请人明确其5项行政复议请求情况。被申请人称《中华人民共和国执业医师法》于1999年施行，引用的版本是2009年修正的版本，其在案涉决定书中写明《中华人民共和国执业医师法》（1999年）实际是指引用1999年施行的执业医师法。申请人认为前述法律条文是目前已被废止条款，引用法律错误。

2024年6月12日，本府向某某中心发出《行政复议协助调查函》。某某中心于次日向本府提交《情况说明》和《补充说明》。该《情况说明》主要载明：申请人在2018年至2019年的工作过程中，出现未有效核验参保人医保就医凭证，造成他人冒名就医的行为。市医保中心调查核实并作出《违约处理通知》，中心根据该文件及申请人在2023年日常工作表现，结合《事业单位工作人员处分暂行规定》第十七条第（二）项、第十八条第（二）项、第十九条第（二）项、《广东省事业单位工作人员考核办法（试行）》第十二条第（三）项及《广州市事业单位聘用合同》关于聘用岗位职责要求及岗位纪律要求等相关规定，决定将申请人2023年年度考核评定为基本合格等次。按《关于进一步做好机关事业单位工作人员党纪政务处分后工资待遇处理的通知》第二点的规定，因申请人2023年考核为“基本合格”，2024年1月起暂停发放基础绩效奖（4486元/月），截止2024年6月，合计未

发放 26916 元；同时不享受 2023 年事业单位年度考核奖，其中单位年度考核奖额度金额为 21701 元，主管部门统筹额度 2131.5 元，合计未享受 50748.5 元；因《违约处理通知》决定自 2023 年 9 月 25 日至 2023 年 11 月 24 日中止申请人涉及医疗保障基金使用的医疗服务，中心决定暂停申请人医保医疗工作直至市医保中心回复其社会保险医疗服务责任医师服务为止，期间调整申请人工作岗位，申请人 2023 年 10 月至 2023 年 11 月基本工资、基础性绩效全额发放，奖励性绩效按 50% 计发（按照中心绩效方案，门诊医疗组医生岗位奖励性绩效基础金额 1000 元，申请人按 50% 计发即每月 500 元）等情况。该《补充说明》主要载明：一、关于工作先进称号。其中心从未开展评选“工作先进称号”工作，只有“年度考核”评定“优秀”等级，而申请人于 2023 年年度考评等级为基本合格等次。二、关于聘任主任医师资格。申请人以抗疫一线人员身份超出单位核定岗位比例参与 2022 年度职称评审并于 2023 年 9 月 26 日取得主任医师资格证，但其已知晓评审通过后不一定能聘用的事宜并签订知晓书。后申请人因违约行为被市医保中心作出处理，根据该情况及《事业单位工作人员考核规定》第二十九条的规定，其中心在 2024 年 5 月暂停 2024 年职称晋升工作，未将主任医师岗位纳入本次晋升动议，不存在剥夺申请人聘任主任医师资格等情况。

2024 年 6 月 19 日，被申请人向申请人作出《撤销行政处罚告知书》，告知申请人撤销案涉决定书。同日，被申请人向申请

人作出《不予行政处罚决定书》，主要载明：申请人于2018年3月19日至2019年12月31日期间在某某中心存在未有效核验参保人就医凭证造成他人冒名就医的违法行为，该行为违反了《中华人民共和国执业医师法》第二十二条第（一）项的规定，依据《中华人民共和国行政处罚法》第三十六条的规定，决定对申请人不予行政处罚。上述两份文书被申请人于2024年6月19日送达某某中心，于2024年6月20日直接送达申请人。

因被申请人在行政复议审查期间撤销案涉决定书，重新作出不予处罚决定，改变了原行政行为，本府工作人员于2024年6月20日通过电话与申请人联系，申请人表示已知悉被申请人重新作出的决定书内容，亦清楚可对新的决定书另案提起行政复议，但申请人确认不撤回本案行政复议申请，故本案继续审查。同时，本府工作人员告知申请人根据《中华人民共和国行政复议法》第四十四条第二款第（二）项的规定，如提出行政赔偿请求，应当提供相关证据予以佐证，申请人称关于第2至4项请求其无书面证据提供。

另查，潘某某于2023年8月24日通过广州12345政务服务便民热线提起举报，主要载明：其社保卡在其不知情下于2018年3月—2019年12月被医师郑某某乱开就诊记录，盗用医疗基金统筹，导致其商业险（重疾险）无法理赔，要求职能部门尽快处理并答复。

本府认为：

根据《中华人民共和国执业医师法》第二条第一款：“依法取得执业医师资格或者执业助理医师资格，经注册在医疗、预防、保健机构中执业的专业医务人员，适用本法。”第四条第二款：

“县级以上地方人民政府卫生行政部门负责管理本行政区域内的医师工作。”的规定，被申请人作为荔湾区卫生行政部门，具有管理辖区内执业医师工作及对违法行为进行查处的行政职权。

关于申请人认为不应适用《中华人民共和国执业医师法》的主张。《中华人民共和国行政处罚法》第三十七条规定：“实施行政处罚，适用违法行为发生时的法律、法规、规章的规定。但是，作出行政处罚决定时，法律、法规、规章已被修改或者废止，且新的规定处罚较轻或者不认为是违法的，适用新的规定。”《中华人民共和国执业医师法》（1999年施行，2009年修正）第三十七条第（一）项规定：“医师在执业活动中，违反本法规定，有下列行为之一的，由县级以上人民政府卫生行政部门给予警告或者责令暂停六个月以上一年以下执业活动……（一）违反卫生行政规章制度或者技术规范，造成严重后果的；”《中华人民共和国医师法》第五十五条第（五）项规定：“违反本法规定，医师在执业活动中有下列行为之一的，由县级以上人民政府卫生健康主管部门责令改正，给予警告；情节严重的，责令暂停六个月以上一年以下执业活动直至吊销医师执业证书：（五）违反法律、法规、规章或者执业规范，造成医疗事故或者其他严重后果。”第六十七条规定：“本法自2022年3月1日起施行。《中华人民

共和国执业医师法》同时废止。”本案中，案涉违法行为发生于2018年3月19日至2019年12月31日期间，在现行有效的法律并未对案涉违法行为处罚较轻或不认为是违法的情况下，实施行政处罚应适用违法行为发生时的法律即《中华人民共和国执业医师法》，故申请人的主张，于法无据，本府不予支持。但应当指出的是，案涉决定书载明适用法律为“《中华人民共和国执业医师法》（1999年）”存在书写不规范之处，易造成歧义，建议被申请人规范文书表述。

关于案涉违法行为是否已超追溯期的问题。《中华人民共和国行政处罚法》第三十六条规定：“违法行为在二年内未被发现的，不再给予行政处罚；涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的，上述期限延长至五年。法律另有规定的除外。前款规定的期限，从违法行为发生之日起计算；违法行为有连续或者继续状态的，从行为终了之日起计算。”《中华人民共和国行政复议法》第六十五条第二款第（一）、（二）项规定：“行政行为有下列情形之一的，不需要撤销或者责令履行的，行政复议机关确认该行政行为违法：（一）行政行为违法，但是不具有可撤销内容；（二）被申请人改变原违法行政行为，申请人仍要求撤销或者确认该行政行为违法；”本案，被申请人在接到《违约处理通知》上载明的违法线索后，经立案、调查、听证等程序，查明申请人于2018年至2019年期间存在未有效核验参保人就医凭证造成他人冒名就医的情况，认定该行为违反法律规定，并无不当。

但该行为直至 2023 年举报时才被发现，已明显超过《中华人民共和国行政处罚法》规定的二年期限，应不再给予行政处罚，故被申请人对申请人作出暂停六个月执业活动的行政处罚，属适用法律错误，但因被申请人已自行撤销案涉决定书，本案已无可撤销的内容，且在被申请人已改变原行政行为的情况下，申请人仍坚持复议撤销案涉决定书，故被申请人作出的案涉决定书应被认定违法。

关于申请人第 2 至 5 项涉名誉、称号及经济损失的行政复议请求。《中华人民共和国行政复议法》第四十四条第二款第（二）项规定：“有下列情形之一的，申请人应当提供证据：（二）提出行政赔偿请求的，提供受行政行为侵害而造成损害的证据，但是因被申请人原因导致申请人无法举证的，由被申请人承担举证责任；”第七十二条第一款规定：“申请人在申请行政复议时一并提出行政赔偿请求，行政复议机关对依照《中华人民共和国国家赔偿法》的有关规定应当不予赔偿的，在作出行政复议决定时，应当同时决定驳回行政赔偿请求；……”《中华人民共和国国家赔偿法》第四条第（一）项规定：“行政机关及其工作人员在行使行政职权时有下列侵犯财产权情形之一的，受害人有取得赔偿的权利：（一）违法实施罚款、吊销许可证和执照、责令停产停业、没收财物等行政处罚的；”《最高人民法院关于审理行政赔偿案件若干问题的规定》（法释〔2022〕10 号）第三十二条载明：“有下列情形之一的，人民法院判决驳回原告的行政赔偿请求：（一）

原告主张的损害没有事实根据的；（二）原告主张的损害与违法行政行为没有因果关系的……（四）原告请求行政赔偿的理由不能成立的其他情形。”本案，申请人的第2至5项行政复议请求，实为在提起本行政复议案时一并提出的行政赔偿请求。其中第2项行政赔偿请求，因申请人未能向本府提供相关证据予以证实，该请求缺乏事实依据，本府予以驳回。关于申请人第3至5项行政赔偿请求，据某某中心提交的《情况说明》及《补充说明》，该中心系在接到市医保中心发出的《违约处理通知》后，获悉申请人存在未有效核验医保凭证造成他人冒名就医的行为，结合《事业单位工作人员处分暂行规定》等相关规定，决定申请人在2023年年度考核评定为基本合格等次，不享有相关绩效奖励款项及不被评优评先等情况，故申请人主张的损害与案涉决定书并不存在因果关系，该3项赔偿请求，本府亦予以驳回。

综上所述，申请人的违法行为在二年内未被发现，被申请人作出案涉处罚决定适用法律错误，因被申请人已自行撤销，故本府确认案涉处罚决定书违法。申请人的其他赔偿请求，缺乏事实和法律依据，本府予以驳回。

本府决定：

根据《中华人民共和国行政复议法》第六十五条第二款第（二）项、第七十二条第一款的规定，作出以下决定：

一、确认被申请人广州市荔湾区卫生健康局于2024年1月25日作出的荔卫医罚〔2024〕C01001号《行政处罚决定书》违

法。

二、驳回申请人的第2项至第5项行政赔偿请求。

申请人如不服本决定，可以在收到本《行政复议决定书》之日起15日内，依法向有管辖权的人民法院起诉。

广州市荔湾区人民政府
二〇二四年六月二十四日