

□法治报记者 夏天

在上海市徐汇区，一家私人牙科诊所的行医许可证早于2006年过期，却在不打广告、规避监管的情况下，匿于居民小区内违法经营长达12年之久。

一位家住本市黄浦区的市民丁某在医美机构接受头、脸部整容，又经该机构多次“修复”“治疗”，最终落得个头部皮肤溃烂结痂、头发脱落的下场。而且由于丁某在该机构没留下一个字的病历，使得她的维权路备加难走。

记者采访获悉，医美机构的涌现，是为满足人民日益增长的美好生活需要，但其中一些机构也处于政府部门的监管交叉点亦或是盲区，因此对城市的精细化管理提出更高要求。对医美行业的综合整治，牵动着各相关部门的视线，同样受到了上海检察机关公益诉讼工作的聚焦。检察干警们深入社区，开展排摸、调查核实、收集证据、查阅权力清单、制发检察建议……他们不仅积极推动单个行业的综合整治，更探索公益诉讼的“标准之诉、制度之诉”，努力成为标准制定、制度供给推动者。



检察机关与监管部门共商综合整治事宜
黄浦检方 供图

一份检察建议推动小诊所综合整治

上海探索公益诉讼的“标准之诉、制度之诉”

小诊所现大问题 检察建议成“助推器”

“在上海中心城区，得益于依法治理水平较高，常见的如违法排放工业污水、随意倾倒建筑垃圾等损害公共利益的行为，出现概率较低。”徐汇区人民检察院检察五部主任童君说。那这是否意味着，中心城区公益诉讼线索有限？并非如此。

据童君介绍，徐汇检察院在推进公益诉讼工作中，重点关注居民小区，排查居民小区内是否存在损害居民居住环境的违法行为。他们发现，随着市民生活水平的提高，特别是对健康、美容等医美需求的提高，另一种有损公益的行为开始在社区中滋生，违法牙科诊所就是一例。

在排查工作中，检察干警发现这样一个在某大型居民社区内经营的私人牙科诊所——这处房屋建筑面积为30多个平方米，房屋性质为住宅用房，不能用于经营；挂在室内的《医疗机构执业许可证》有效期自2001年4月2日至2006年4月2日，至今已经超过有效期12年多；执业人员是某正规牙防所退休医生；诊室内配备2张医疗用床，但未见安装医疗污水处理设备，医疗污水直接排入生活污水管；医护人员在进行口腔修复时未戴医用口罩、帽子、一次性手套，未见有相关的消毒设备和器械消毒间。

检察干警还在排查中发现，这家诊所从不在外打广告，因此也规避了监管部门的注意；小区物业管理人员则称，从未见专门医疗废弃物回收人员来诊所上门回收医疗废弃物。

“居民小区内不得从事医疗经营行为，但有些小型牙科诊所竟然开在居民小区内。”童君表示，诊所的行为涉嫌违反《中华人民共和国执业医师法》、《医疗机构管理条例》、《医疗废物管理条例》、《上海市医疗废物处理环境污染防治规定》等多个法律法规等。

获得此违法经营线索后，徐汇检察干警充分运用调查核实权，实地走访涉案地区的居民区了解经营情况，通过现场拍摄照片和录像资料、询问证人的方式收集与违法经营相关的证据。就涉案的专业性医学问题，干警们还向华山医院、徐汇区牙防所的医疗专家请教。

而对于这样一个违法经营的私人牙科诊所，应该由哪一个部门监管呢？检察干警们反复查阅政府机关权力清单，对照《上海市生态环境保护工作责任规定（试行）》，厘清相关部门职责，以及他们各自监管违法排放医疗污水和医疗废弃物的法律依据及处罚措施。最终，徐汇检察院依据《中华人民共和国行政诉讼法》第二十五条第四款的规定，向相关行政主管部门分别提出检察建议，建议内容主要是两项：一是建议行政主管部门责令该诊所停止执业活动，没收违法所得和



检察干警与监管人员联合对牙科诊所开展检查

徐汇检方 供图

药品、器械，并处罚款；二是建议行政主管部门排查辖区内其他口腔或牙科诊所是否存在类似违法经营行为。

相关行政主管部门非常重视这份检察建议，制定了《关于辖区内口腔类无证行医的综合整治工作方案》，成立多部门齐抓共管的工作小组，统一推进；组织前期排摸，确定现存口腔诊所无证行医名单；加强部门联动，建立各成员单位联络员名单，定期组织召开联席会议；针对重点对象和日常顽疾，研究多部门集中取缔方案等多部门统一协调、统一部署的行动方案。

记者注意到，方案提出了“分层治理”策略，即以徐汇“邻里汇”为抓手，借街道之力约谈相关无证行医人员予以劝退；以“助稳定”为导向，予以此类人员时间节点关门停业；最后以“劝无效”为线索，协多方执法联合整治。

一份检察建议，却推动了行业综合整治。谈及此案件的典型意义，童君认为：“公益诉讼工作不仅要关注大江大海山林湖泊是否受到损害，也要关注城市居民周边生活环境是否真的十全十美，在不同的区域，应该有不同的着力点。开展公益诉讼工作不能仅仅关注某个点，我们要善于以点带面，通过纠正一个违法经营行为，推动一个区域内相同行业的综合治理，实现公益诉讼工作效益最大化。”

医美机构乱象频发 检察建议力补监管漏洞

无独有偶，在黄浦区，检察机关同样注意到了近年来涉美容整形类医患纠纷案件的多发，折射出这一行业背后出现的不规范现象及监管漏洞。

丁某于2016年11月在某医美机构进行头部、脸部等整容手术，但手术并未达到预期效果，伴随着的是身体出现了不适。2017年4月，丁某先后前往该医美机构进行修复和输液治疗，此后她的头部皮肤溃烂结痂、头发脱落。

随后，丁某与该医美机构进行交涉，但万万没有想到对方称：双方未形成医疗服务合同法律关系，丁某未提供在该机构就诊的病历材料和支付医疗费用的证据，该机构也没有找到有关丁的任何就诊记录。更声称，丁的手术是与该医美有过合作的另一家公司进行的。

更严重的问题是，因丁某在医美机构的就诊过程无病历材料，因此她在向法院提起诉讼时，很难证明自己是该医美机构进行的整容手术，也导致无法进行医疗损伤伤残等级鉴定。

虽然法院在审理过程中，依法核实了两家公司的合作性质等情况，最终判决确认丁某与该医美机构间存在医疗服务法律关系，应承担医疗损害责任。但通过本案，却能清晰反映当前医美行业中出现的不规范现象，以及监管的漏洞。

黄浦区人民检察院跟踪摸排了区法院近3年来一系列涉美容整形类医患纠纷案件，通过梳理类案特点、电话回访案件当事人等了解具体细节，查证核实了一系列问题。如：部分民营医疗美容机构在开展诊疗业务过程中，存在不书写病历、病历书写不规范、不给患者病历等违规问题，在发生医患纠纷后，患者合法权益无法得到有效保护，维权难度加

大，等等。

一方面，根据《医疗机构管理条例》、《医疗美容服务管理办法》、《医疗事故处理条例》以及今年新颁布实施的《医疗纠纷预防和处理条例》等相关规定，黄浦检察院就完善病历管理机制、加强对医疗机构监管等方面制发检察建议书，建议监管单位强化对医疗机构日常执业的常态化监管，通过定期或不定期的现场检查、向患者调查等措施督促医疗机构落实病历书写、保管规定，切实保护医患双方权益；同时，协助民营医疗美容机构推广电子病历机制，建立可共享的大数据信息库。

另一方面，黄浦检察院建议医疗美容机构严格执业纪律，提升行业内部监管法治化水平。医疗美容机构应坚持职业规范和道德操守，真实、完整地记录并及时向患者提供病历资料，统一公开美容设备维护情况和医师简介，保障患者的知情权。

强化公益诉讼制度保障 探索标准之诉制度之诉

记者从上海市人民检察院获悉，上海检察机关及时跟进社会热点，回应百姓关切，针对社会关注度高、影响力大的事件，快速反应，迅速启动公益诉讼办案机制，与主管部门密切协调配合，通过问询监督、联合检查等方式推动问题解决。

为强化公益诉讼制度保障，检察机关主动加强与环保、市场监管等职能部门沟通协作。各方共签署公益诉讼工作协议30份，涉及单位59家；推行特邀检察官助理制度，聘请行政执法专业人员担任检察官助理。

自2017年7月检察公益诉讼工作开展以来，全市检察机关已制发诉前检察建议或公告139件，着眼城市精细化管理，关注人民群众物质和精神双重需求，探索公益诉讼的“标准之诉、制度之诉”，努力成为标准制定、制度供给的推动者。

