

上海市卫生健康委员会文件

沪卫监督〔2020〕42号

关于做好上海市 卫生健康行政执法全过程记录工作的通知

各区卫生健康委，市卫生健康委监督所：

为贯彻落实国家和本市关于全面推行行政执法全过程记录制度的要求，促进严格规范公正文明执法，不断提高卫生健康执法效能，根据《上海市人民政府办公厅关于印发〈上海市全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度实施方案〉的通知》（沪府办发〔2019〕15号）的要求，现就有关要求通知如下：

一、高度重视落实卫生健康行政执法全过程记录制度

行政执法全过程记录制度是行政执法活动合法有效的重要保

证。各区卫生健康行政部门和各级卫生健康监督机构要充分认识到行政执法全过程记录的重要性，将全面实现行政执法全过程记录作为完善执法程序、创新执法方式、规范执法流程、加强执法管理的重要抓手，实现执法行为过程信息全程记载、执法全过程留痕和可回溯管理，推进本市卫生健康行政执法能力和水平有效提升、行政执法社会满意度显著提高。各区卫生健康行政部门和各级卫生健康监督机构要将建立健全执法全过程记录制度作为推进卫生监督体系建设的工作重点，根据国家和本市工作要求，遵循合法、客观、全面、有效的原则，严格落实行政执法全过程记录工作制度，指导执法人员规范开展执法全过程记录；充分利用信息系统、现场执法记录设备、视频监控设备等技术手段，进一步完善文字记录、规范音像记录、严格记录归档，发挥记录作用，提高执法效率和规范化水平。

二、卫生健康行政执法全过程记录工作要求

卫生健康行政执法全过程记录，是指卫生健康监督执法人员（以下简称“执法人员”）运用执法文书制作、音像记录、电子数据采集等方式，对行政许可、行政处罚、行政强制、行政检查等执法行为进行记录和归档，实现全过程留痕和可回溯管理。

（一）执法文书制作

卫生行政执法文书应当依据《卫生行政执法文书规范》和《关于下发卫生健康行政执法文书样张的通知》（沪卫办法规〔2019〕1号）的规定执行。按照文字记录合法规范、客观全面、及时准确

的要求，行政执法文书应当做到格式统一、内容完整、表述清楚、用语规范。应以客观事实为基础，围绕法律事实的基本要素，准确引用法律条文，按照规范和要求作出符合法律规定的阐述和结论。市、区卫生健康行政部门应当健全执法文书的起草、流转、审核、签发以及用印等相关的管理制度和要求，并严格予以落实和贯彻执行。并且依据档案管理的有关规定进行保存。

（二）全程音像记录

1. 全程音像记录的情形

执法人员在开展行政许可现场审查，采用告知承诺方式取得行政许可后的检查，随机监督抽查中的现场检查，实施行政强制、证据先行登记保存，留置送达和公告送达，实施简易程序的行政处罚，听证等执法行为时，应当实施全程音像记录。市、区卫生健康行政部门可根据需要，在其他与行政相对人直接接触或者直接进入行政相对人场所的行政检查、抽样取证、监督抽检、约谈询问、处理投诉举报等情形，增加全程音像记录使用场景。

2. 执法记录仪

执法记录仪是执法全过程记录的组成部分，是执法文书和电子数据采集的有效补充。市、区卫生健康行政部门应当根据辖区实际情况，配备满足实际工作需要的执法记录仪。每个执法人员应配备 1 台执法记录仪，有条件的区可为卫生监督协管员配备执法记录仪。执法记录仪应依据《上海市卫生健康行政执法记录仪使用管理规范》（见附件 1，以下简称“《管理规范》”）的规定使用。

各单位配备执法记录仪应当能够清晰、准确记录执法过程，能够较长时间持续流畅录音录像，摄录文件完整性、保密性应较好，能够保证音像记录资料不被删改，真实准确。执法记录仪设备参数可参考《执法记录仪设备参数》（见附件2）。逐步推进执法记录仪数据无线实时上传。

3. 音像记录场所

各级卫生健康监督机构应当在约谈室、陈述申辩室、听证室、会议室和投诉接待室等执法场所安装视音频监控设备，作为音像记录场所。询问谈话、调查取证、陈述申辩、听证等执法行为应当在上述音像记录场所开展。音像记录场所应当具备同步记录询问谈话、调查取证、陈述申辩、听证等执法行为的全过程音像数据和进行音像回看调取功能，实现执法全过程可追溯。有条件的卫生健康监督机构可在部分音像记录场所内实现音像记录实时调阅和远程指挥。如无法实现视频监控全程记录的，可由执法人员佩戴执法记录仪或采用摄像设备进行录制。

（三）电子数据采集

各级卫生健康行政部门应当推进信息指挥中心可视化监管平台建设，积极推行移动监管、在线监测、视频监控等电子数据采集应用，逐步实现指挥中心对执法场景信息实况的即时调取和与执法现场的实时交互和快速响应，形成执法现场与指挥中心的协同联动，实现现场监督执法活动的实时反映。各级卫生健康监督机构应当根据国家和本市的配置标准要求，为执法人员配备移动

执法终端设备。执法人员在开展监督检查时，应使用移动执法终端及时上传监督执法记录，使现场检查、取证、上传及打印文书等监督信息可快速获取。积极探索对使用移动执法终端并全程音像记录的现场监督检查（涉及行政处罚的除外）实施执法文书电子化，并无纸化文书归档。

三、健全完善卫生健康行政执法全过程记录工作制度

（一）建立执法音像记录管理制度

各区卫生健康行政部门和各级卫生健康监督机构要根据《管理规范》等规定，健全完善本辖区和本单位内部卫生监督执法音像记录的使用规范，确保记录要素齐全、执法用语规范、音像资料存储完整。

（二）健全记录资料使用、保管、归档和档案管理制度

各级卫生健康监督机构要加强对行政执法全过程文字、音像记录资料等的管理，建立健全记录信息调阅监督制度。涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的记录，应当严格按照保密工作的有关规定和权限进行管理。任何单位和个人不得擅自毁损、删除、修改记录资料。各单位要根据《上海市卫生健康行政执法全过程记录档案管理制度》（见附件3）要求，结合各种执法类型的要求和特点，细化执法全过程记录资料的整理归档和管理制度，规范记录资料的归档和档案管理。

（三）完善记录资料分析利用制度

各区卫生健康行政部门和各级卫生健康监督机构要充分发挥

记录资料对案卷评查、执法监督、评议考核、舆情应对、行政决策和健全社会信用体系等工作的积极作用，善于通过统计分析记录资料，发现行政执法薄弱环节，改进行政执法工作，依法公正维护执法人员和行政相对人的合法权益。

（四）制定行政责任追究制度

各区卫生健康行政部门和各级卫生健康监督机构应完善相关责任追究和处分制度，根据国家和本市要求，对于有故意不记录或者不按照要求记录行政执法全过程的，擅自毁损、删除、修改记录资料的，及其他依法应追究责任的行为之一，构成玩忽职守、贻误工作的，按照《行政机关公务员处分条例》等规定，追究相关人员的责任。

四、加大保障力度，确保各项任务落到实处

（一）开展宣贯培训

各级卫生健康行政部门应当贯彻落实执法全过程记录工作要求，开展执法全过程记录培训，鼓励督促执法人员落实执法全过程记录的要求，重点加强执法记录仪操作实践的培训，进一步提升执法人员的执法水平。

（二）确保经费投入

各级卫生健康行政部门要加强与同级政府相关部门的沟通协调，争取政策、资金等方面的支持。加大对执法全过程记录相关设施设备的经费投入，统筹安排各项资金，重点保障执法记录仪配置和相应的音像记录场所的建设。

（三）推进智能监管信息化建设

本市卫生健康行政执法全过程记录工作应作为“智慧卫监”建设的重要内容，积极推行移动监管、在线监测、视频监控等，实现线上线下一体化监管。按照国家和本市电子文件归档和电子档案管理的相关规定，逐步建设、完善电子文件归档和电子档案管理系统功能。

（四）对全过程记录落实情况开展稽查

各级卫生健康行政部门要将全过程记录制度落实情况纳入稽查范围。市卫生健康行政部门将组织对全过程执法记录落实情况开展稽查考核，发挥全过程记录资料在案卷评查工作中的作用，各区卫生健康行政执法全过程记录工作执行情况将纳入年度绩效考核。

- 附件：1. 上海市卫生健康行政执法记录仪使用管理规范
2. 执法记录仪设备参数
3. 上海市卫生健康行政执法全过程记录档案管理制度

上海市卫生健康委员会

2020年7月26日

（此件公开发布）

附件 1

上海市卫生健康行政执法记录仪使用管理规范

第一章 总 则

第一条 为推进执法全过程记录制度建设，加强执法监督，规范执法行为，深入推进执法规范化建设，维护当事人和卫生监督员合法权益。根据国家及本市规定，结合本市实际，制定本规范。

第二条 本规范所称执法记录仪，是指具有录像、照相、录音等功能，实时对行政执法活动进行记录的便携式音像记录设备。执法记录仪是执法全过程记录的组成部分，是执法文书和电子数据采集的有效补充。

第三条 市、区卫生健康行政部门应当根据辖区实际情况，配备满足实际工作需要的执法记录仪。每个卫生监督员应配备 1 台执法记录仪，有条件的区可为卫生监督协管员配备执法记录仪。协管员执法记录仪使用和管理参照本规范执行。

第四条 市、区卫生健康行政部门应当加强对卫生监督员使用执法记录仪的培训和稽查考核，严格音像资料管理，充分发挥执法记录仪的执法监督和固定证据等作用。

第二章 使 用

第五条 现场执法至少 2 名及以上卫生监督员同时在场，参与执法的监督员均应当佩戴执法记录仪全程拍摄。录音录像时对同一管理相对人存在多个不同执法地点的，可以执法地点为单元进行记录。

第六条 执法记录仪应当佩戴在有利于取得最佳音像效果的位置。一般应当固定在肩部、胸部等相对稳定、利于拍摄的位置，

根据检查需要，可以手持执法记录仪或以固定位置方式进行记录。

第七条 开展执法活动前，卫生监督员应当对执法记录仪进行全面检查，确保执法记录仪装备无故障，时间准确，电池电量充足，内存卡有足够存储空间。

第八条 卫生监督员在抵达执法现场时，第一时间开启执法记录仪；执法结束时，卫生监督员应当口述“本次执法结束，关闭执法记录仪”，并关闭执法记录仪。

第九条 卫生监督员应当使用规范的用语，告知相对人正在使用执法记录仪：“你好，我们是**市/区卫健委执法人员，监督员证号分别是**，这是我们的执法证件（出示证件）。今日依法进行监督检查，请予以配合。本次执法全程录音录像。”

第十条 卫生监督员应当全程不间断记录执法行为，保证现场执法音像记录连续、完整、客观。使用执法记录仪反映的执法过程起止时间应当与相应文书记载的起止时间一致。

音像记录由于特殊情况中断的，应在音像记录中说明中断原因，因客观原因无法在音像记录中说明原因的，应在事后书面说明情况。

第十一条 执法记录仪应当如实记录整个执法过程，包括执法时间、执法人员、执法对象以及执法内容，重点拍摄以下内容：

- （一）执法现场或相关内外部环境；
- （二）当事人、证人等相关人员的体貌特征和言行举止；
- （三）相关书证、物证、电子数据等现场证据，以及其他可以证明执法行为的证据；
- （四）执法人员现场张贴公告，开具、送达法律文书和对有关财物采取措施情况；

（五）其他应当记录的重要内容。

对于涉及易燃易爆、无菌等高风险场所，可不作音像记录。

第十二条 执法记录仪使用中遇有涉及国家秘密、工作秘密、商业秘密及个人隐私的应当按保密权限和规定执行。

第十三条 遇到恶劣天气或者其他不可抗力因素，卫生监督员可以停止使用执法记录仪，但应当在行政执法结束后及时制作工作记录，写明无法使用的原因，一并备案存档。

第三章 管理

第十四条 卫生监督机构应当制定执法记录仪音像资料管理制度。由专门部门承担本机构执法记录仪管理职责，统一存储和保管执法记录仪记录的音像资料，建立卫生监督员执法记录档案，按照单位名称、执法记录仪编号、监督员信息、使用时间等项目存储。

第十五条 卫生监督员应当加强执法记录仪管理，不得擅自转借他人使用。发现执法记录仪无法正常使用的，应当立即交管理部门进行维修。卫生监督员在音像记录采集完成后，应当按要求在 24 小时内按规定储存执法记录仪的音像资料。

第十六条 音像资料应统一上传至本市卫生监督执法视频存储云管理平台，对应一户一档信息。

第十七条 使用和管理执法记录仪时，严禁下列行为：

- （一）不按规定进行全程录音录像；
- （二）剪接、删减、修改、损毁执法记录仪的原始音像资料；
- （三）违反规定复制、保存或者传播、泄露执法记录仪的音像资料；
- （四）故意毁坏执法记录仪或者音像资料存储设备；

（五）其他违反执法记录仪使用管理规定的行为。

第十八条 作为证据使用的音像记录资料应当采取刻录光盘、使用移动存储介质等方式长期保存音像记录，保存期限应当与案卷保存期限相同。不作为证据使用的音像记录资料至少保存6个月。有下列情形之一的，可采取刻录光盘、使用移动存储介质等方式长期保存音像记录：

（一）当事人对卫生监督员现场执法、办案有异议或者投诉、上访的；

（二）当事人逃避、拒绝、阻碍卫生监督员依法执行公务，或者谩骂、侮辱、殴打卫生监督员的；

（三）卫生监督员参与处置群体性事件、突发性事件的；

（四）其他需要长期保存的情形。

第十九条 卫生监督机构应当指定专人负责执法记录仪音像记录资料的归档和管理。对查阅、调取音像资料实行登记。

原始音像资料实行分级授权管理，未经批准，任何人不得越权查阅；因工作需要查阅音像资料的，经批准且办理相关手续后，方可查阅。

涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的记录，应当严格按照保密工作的有关规定和权限进行管理。

第二十条 执法音像记录资料的使用应当综合考虑部门职责、岗位性质、工作职权等因素，严格限定使用权限。音像记录需要作为证据使用调阅的，应当报经本机构负责人同意后，制作文字说明材料，注明制作人、提取人、提取时间等信息，将其复制后提供，并对调取情况记录在案。作为执法办案证据使用需要移送的音像资料，应当由专门管理人员统一提供并复制留存。

第二十一条 执法记录仪的相关制度、管理和使用落实情况应当纳入稽查考核范围。稽查结果纳入监督机构和监督员考核评议范围，对违反本规定的，应当予以批评教育；情节严重的，依照有关规定追究相关人员的责任。

第四章 附则

第二十二条 本规定自发布之日起施行。

第二十三条 本规定解释权归上海市卫生健康委员会。

附件 2

执法记录仪设备参数

(供参考)

项目		参数
基本要求	CPU	四核 2.0GHz 及以上； 基于国密安全芯片
	操作系统	Android 8.1 及以上；
	存储容量	64G 及以上，支持不低于 10 小时的最高分辨率视频存储
	摄像头	支持外接摄像头，可实现前、后双摄远程指挥
	屏幕	2.4 英寸及以上，触摸屏，全视角，阳光可视
	电池	3000mAh 及以上容量，支持不低于 8 小时摄录
	卫星定位	可接受卫星数据并提供定位信息，支持北斗卫星导航定位
	无线传输	4G/5G 全网通, 支持 WiFi
	扬声器	内置扬声器，大于等于 2W
	红外夜视	支持 5 米内人物面部特征，10 米内人体轮廓的清晰拍摄
	NFC	支持
	蓝牙	支持蓝牙 4.0 及以上
摄录性能	视场角	水平视场角大于等于 120°
	视频分辨率	大于或等于 1920*1080
	视频帧率	大于或等于 30 帧/秒
	视频编码格式	支持 H.264 或 H.265 视频编码格式，编码率 1Mbps~16Mbps 可选
	视音频同步	视音频信号失步时间应小于等于 1 秒
	抓拍功能	在摄录过程中，可抓拍与视频分辨率相同的照片
防护要求	防护等级	符合 GB4208-2011 中 IP67 防护等级要求
	防护性能	抗 2 米自由跌落水泥地面；适用于-20° 至 50° 工作环境；如在恶劣条件下使用，需具有防爆认证
	加密技术	支持软件加密或硬件加密
功能要求	实时双向音视频传输	支持
	移动侦测	支持
	集群对讲	支持
	系统安全性	符合国家安全等级保护制度要求的安全接入服务
	数据完整性	编码视频流应有防篡改、防非法复制等认证措施；在换取电池过程中可保持 10min 不断电工作，视音频文件不丢失和损坏；在关机前可自动保存所记录数据。
	可视遥控操作	支持使用可视遥控操作完成全部或部分操作
	异常报警	支持具有电池欠压、存储溢出报警功能；外接摄像头的，支持视频丢失报警功能
	重点文件标记	执法记录仪在摄录过程中可按相应的按键对此视频文件进行标记。
	计时误差	与标准时间的计时误差应小于或等于 3 秒/天

附件 3

上海市卫生健康行政执法全过程记录档案管理制度

第一条 根据《关于本市推行行政执法全过程记录制度的意见》等国家和本市档案管理的有关规定，结合本市卫生健康行政执法全过程记录工作实际，制定本管理制度。

第二条 本制度适用于本市各级卫生健康行政部门和卫生健康监督机构行政执法全过程记录资料的归档管理。

第三条 各级卫生健康行政部门和卫生健康监督机构应当建立健全执法全过程记录档案（以下简称“全过程记录档案”）管理制度，确保全过程记录档案完整、准确、安全、便于利用。全过程记录档案工作必须贯彻执行国家有关档案工作法律法规，实行统一领导、分级管理的原则。

第四条 各单位应当配备专（兼）职人员从事全过程记录档案管理工作，专（兼）职人员应具备档案业务知识和相应档案设备操作技能，并定期参加档案业务、技术培训。

第五条 各单位应大力开发全过程记录档案信息资源，开展档案利用工作。

第六条 按照国家和本市电子文件归档和电子档案管理的相关规定，逐步建设、完善电子文件归档和电子档案管理系统功能。

第七条 全过程记录档案主要分为五类，分别为：卫生许可档案、卫生监督检查档案、卫生行政处罚档案、卫生监督投诉举报处理档案、其他。

第八条 各类归档文件材料应做到纸质优良，书写规范，签署完备，装订整齐美观。

第九条 照片等音像材料按照《数码照片归档与管理规范》（DA/T50）和《磁性载体档案管理与保护规范》（DA/T15）的要求整理。电子文件按照《电子文件归档与管理规范》（GB/T18894）和《电子文件归档光盘技术要求和应用规范》（DA/T38）的要求整理。音像及电子文件根据要求与纸质档案一同归档。

第十条 全过程记录档案应集中管理，任何个人不得拒绝归档或者据为己有。

第十一条 全过程记录档案的保管期限分为永久、定期两类。各单位应根据档案管理规定做好档案的归档工作。

第十二条 各单位应当建立健全全过程记录档案利用登记制度。需要查阅或者复制全过程记录档案的，应当办理登记手续。查阅或者复制档案的人员，仅限当场查询、摘抄和复印，严禁在档案上涂画、拆封、抽换、批注或污染、损毁。

其他单位或个人确需利用时，应按《中华人民共和国政府信息公开条例》及《上海市政府信息公开规定》相关规定执行。

第十三条 全过程记录档案管理应当遵守保密制度。未经批准，不得擅自扩大档案的利用范围，确保涉密档案安全。

第十四条 全过程记录档案的鉴定和销毁按档案的相关规定执行。销毁需编制销毁清册，经同级卫生健康行政部门批准，存档档案管理部门备案。

第十五条 全过程记录档案应当按照国家规定向同级国家综合档案馆移交。全过程记录档案形成单位撤销或合并的，应当按照相关规定办理档案移交手续。

第十六条 本办法由上海市卫生健康委员会负责解释。

第十七条 各单位可根据实际工作需要细化全过程记录档案归档制度和要求。

第十八条 本办法自发布之日起实行。

抄送：各区卫生健康委监督所。

上海市卫生健康委员会办公室

2020年7月28日印发
