

公共卫生执法

GONG GONG WEI SHENG ZHI FA



福建省卫生厅

公共卫生执法

主 编 原寿基 缪剑影
副主编 刘香武 吴兆桢

福建省卫生厅

目 录

第一章 社会主义法基础知识	(1)
第一节 法的概念.....	(1)
第二节 法的渊源与制定.....	(3)
第三节 法律规范和法律关系.....	(7)
第四节 社会主义法律体系	(10)
第五节 社会主义法律意识对法制建设的作用	(14)
第六节 法的适用	(16)
第七节 法的遵守	(18)
第八节 卫生法学概述	(20)
第二章 卫生执法	(26)
第一节 卫生执法的概念和特征	(26)
第二节 卫生执法的地位与作用	(30)
第三节 卫生执法应当遵循的基本原则	(33)
第四节 国外卫生执法的几种模式	(36)
第五节 我国卫生执法的主体	(42)
第六节 卫生监督员	(45)
第七节 正确认识卫生执法的现状	(50)
第三章 卫生行政行为	(53)
第一节 卫生行政行为概述	(53)
第二节 卫生行政行为的分类	(56)
第三节 卫生行政行为的有效条件	(60)
第四节 几种主要的卫生行政行为	(63)

第五节 卫生监督	(72)
第四章 卫生执法程序	(81)
第一节 卫生执法程序概述	(81)
第二节 卫生执法程序的基本原则	(84)
第三节 卫生核准、许可及确认程序	(89)
第四节 卫生行政处罚程序	(98)
第五节 现场卫生监督检查程序	(112)
第五章 卫生执法依据	(122)
第一节 卫生行政法	(122)
第二节 卫生标准	(125)
第三节 卫生执法工作规范	(139)
第四节 卫生监测规范	(144)
第六章 卫生执法证据	(148)
第一节 证据的概念和特征	(148)
第二节 证据的分类	(150)
第三节 证据的收集与保全	(151)
第四节 证据的种类	(154)
第五节 证据的运用	(162)
第七章 卫生行政复议	(165)
第一节 卫生行政复议的概念和作用	(165)
第二节 卫生行政复议的受案范围	(167)
第三节 卫生行政复议机构	(169)
第四节 卫生行政复议的依据	(173)
第五节 卫生行政复议程序	(176)
第八章 行政诉讼与应诉	(185)
第一节 行政诉讼与行政诉讼法	(185)

第二节	行政诉讼要案范围与管辖	(190)
第三节	行政诉讼参加人	(195)
第四节	行政诉讼的证据	(198)
第五节	起诉与受理	(199)
第六节	行政案件的审理与裁判	(203)
第七节	审理过程中的几个特殊情况	(208)
第八节	行政案件的执行	(211)
第九节	卫生执法机关如何做好应诉工作	(213)
第十节	行政诉讼与卫生执法	(223)
第九章	主要公共卫生法律法规内容概述	(228)
第一节	传染病防治法	(228)
第二节	食品卫生法	(268)
第三节	公共场所卫生管理条例	(287)
第四节	化妆品卫生监督条例	(294)
第五节	放射性同位素与射线装置放射防护条例	(303)
第六节	学校卫生工作条例	(312)
第七节	尘肺病防治条例	(318)
第八节	福建省职业病防治条例	(323)
第十章	卫生监督文书	(330)
第一节	卫生监督文书概述	(330)
第二节	卫生监督文书的结构	(341)
第三节	卫生监督文书构成要素写作	(343)
第四节	卫生监督文书的语言	(348)
第十一章	国家赔偿法	(351)
第一节	国家赔偿法概述	(351)
第二节	国家赔偿责任	(353)

0091	第三节	国家赔偿的范围		(356)
0092	第四节	国家赔偿主体		(359)
0093	第五节	行政赔偿		(361)
0094	第六节	行政赔偿程序		(371)
0095	第七节	行政赔偿的追偿制度		(374)
0100	第十二章	新刑法有关卫生方面犯罪条文释义		(377)
0101	第一节	生产、销售伪劣产品罪中的有关条文		(377)
0102	第二节	危害公共卫生罪中的有关条文		(385)

第一章 社会主义法基础知识

第一节 法的概念

一、法、法律、法学的概念

法是统治阶级意志和利益的体现,这种意志和利益的内容是由统治阶级的物质生活所决定的,法是由国家制定或认可的,并由国家强制力保证实施的行为规范体系,它通过规定某种权利与义务,去规范人们(包括自然人和法人)的行为,从而确认、保护和发展有利于统治阶级的社会关系和社会秩序。

对法律的理解有广义和狭义两种。广义的法律与“法”的含义相同,即指由国家制定或认可,并由国家强制力保证实施的各种行为规范的总称,也就是整体或抽象意义上的法律。狭义上的法律就是指具有立法权的国家机关按照一定的程序制定和颁布的规范性文件,也就是指具体意义上的法律。

法学又称法律学或法律科学,是以法或法律这一特定的社会现象及其发展规律为研究对象。它主要研究法律的本质、形式、特征和作用,研究法律的产生、发展及其消亡的规律;研究法律和其它社会现象的关系;研究怎样制定法律和执行政律,以及如何运用法律为统治阶级服务等问题。

二、法的本质

法的本质就在于:

第一,法是统治阶级意志的体现,这种意志既不是任何“个人

意志”，也不是全体社会所有阶级的所谓“全民的共同意志”，当然也不是被统治阶级的意志。法的这一本质表现出它的阶级性。

第二，法是统治阶级整体利益和共同意志的表现。法体现的统治阶级意志，集中表现他们的共同利益和要求。

第三，法是被奉为国家意志的统治阶级意志。法是统治阶级意志的体现，但并不是说统治阶级意志都表现为法，只有以国家意志表现出来的统治阶级意志才是法。

第四，法所体现的统治阶级意志的内容是由统治阶级的物质生活条件决定的。

三、法的基本特征

法是具有以下基本特征：

第一，法具有国家意志的属性。法由国家制定或认可的行为规范。制定，就是指有权制定法律的国家机关在其权限范围内按一定的法定程序创制不同的规范性文件。国家制定的法一般是指成文法。认可，就是指有权的国家机关把社会上已经存在着的、有利于统治阶级的行为规范赋予一定的法律效率。国家认可的法一般是指习惯法或不成文法。

第二，法具有国家强制性。法是由国家强制力保证实施的，如果没有相应的军队、警察、法庭、监狱等国家暴力机关即国家强制力作保障，法就不可能在全社会的范围内得到实施，法就必然会成为一纸空文。

第三，法是以权利与义务为其主要内容的，通过规定权利与义务来实现统治阶级意志的，通过规定权利与义务把一定的行为规范具体化。

第四，法是明确的、普遍规范。法作为一种社会规范具有规范性和概括性的特性。这种规范性和概括性是严格、具体、明确的。它规定人们可以这样行为、怎样行为或不应该这样行为，对何种行

为予以保护,对何种行为予以制裁等,从而为人们的行为规定出一个模式。

四、法的功能

法的功能即职能,是指法所承担的任务或作用。主要有以下三个方面的功能:

第一,政治功能。统治阶级运用法律确认和维护其经济上和政治上的统治地位,把被统治阶级的活动控制在统治秩序所允许的范围内,迫使其服从现存的经济、政治关系和整个社会秩序;同时,统治阶级为维护其整体的统治秩序,还运用法律来调整本阶级的内部关系。

第二,对经济的功能。作为社会上层建筑主要组成部分的法,必须为巩固和发展自己赖以存在的经济基础服务,以促进社会生产力的发展。

第三,执行社会公共事务功能。法除了具有维护阶级统治的功能外,还具有执行各种社会功能。统治阶级必须运用法律的手段对社会的公共事务进行管理,从而保证社会生产与生活在其统治下正常有秩序地进行。

第二节 法的渊源与制定

一、法律渊源概念及我国社会主义法律渊源的分类

(一)法律渊源的概念

法律渊源又称法律形式,是指法的各种具体表现形式,即各种法律规范的形式。不同性质的国家法形式不完全相同;同一类型的法在不同的国家,法律渊源也有所不同。法律形式决定于国家和法律的本质,同时也受国家的政体、历史传统等因素的影响。我国社

会主义法律渊源是指我国社会主义法的表现形式之一,即由不同国家机关依法制定的具有不同法律效力、不同类别的规范性文件,具体地说,是指我国最高国家权力机关和其他有权机关制定的各种规范性文件所表现的不同形式。

(二)我国法律渊源的分类

我国法律渊源的分类,是与我国宪法关于法律制定的权限的划分密切相联的,同时也与我国的国体、政体、国家机构组织以及历史传统等因素相联系。应当明确,法律渊源并不包括国家机关制定的所有法律文件,因为有的法律文件例如判决书、委任书、逮捕证等适用法律的文件,是一种非规范性文件。因此,只有国家机关依照法定程序和权限范围制定的具有要求人们普遍遵守的规范性文件,才是法律渊源。

我国社会主义法律渊源分为以下几类:

①宪法。宪法是我国的根本大法,是我国法律的最主要、最高的渊源,具有最高的法律效力。

②法律。法律是由国家最高权力机关全国人民代表大会及其常务委员会制定、颁布的规范性文件的总称,包括全国人大及其常委会作出的具有规范性的决议、决定等。其法律效力和地位仅次于宪法。

③行政法规。行政法规是国家最高行政机关国务院依据宪法和法律制定有关国家行政管理活动的规范性文件,包括决议、决定、指示、命令、条例、章程等。当然,在国务院发布的决定、命令中,只有具有规范性的才属于法律渊源,而不包括非规范性文件。行政法规的地位和效力低于宪法和法律。

④地方性法规。地方性法规主要是指省、自治区、直辖市人民代表大会及其常委会依据宪法、法律和行政法规,结合本辖区具体情况制定和发布的、只在本辖区内有效力的规范性文件;此外省、

自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大市的人大及其常委会,也可在一定条件下制定本市需要的地方性法规。地方性法规不得同宪法、法律、行政法规相抵触。

⑤民族自治地方的自治条例和单行条例。我国民族自治地方的自治法规,包括自治条例和单行条例,是由民族自治地方人民代表大会制定的规范性文件,它同地方性法规具有同等的地位 and 法律效力。

⑥特别行政区的法律。特别行政区的法律包括全国人民代表大会制定的有关特别行政区基本法,以及由特别行政区的有关立法机关以基本法为依据制定的各种具有规范性的法律文件等。

⑦我国同外国缔结或加入的国际条约。我国同外国缔结的和平友好条约、解决边界问题的条约,贸易、经济科技、文化交流等协议,或是我国加入的并已生效的国际条约,都是我国的法律渊源之一。

二、法的制定

(一)法的制定

法的制定,也称立法,它是国家专有的活动。任何一个统治阶级为了维护自己的统治都积极的制定法律。社会主义国家的立法工作过程就是把共产党的主张和经过实践检验证明是正确的政策以及广大人民群众的要求通过国家机关的制定或者认可成为国家的法律规范。

(二)制定法的机关

为了维护社会主义法制的统一和尊严,我国的立法权由全国人民代表大会及其常务委员会行使。宪法第五十八条规定:“全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权”。

第一,全国人民代表大会立法权表现在下列三个方面:1. 修改宪法;2. 监督宪法的实施;3. 制定和修改刑事、民事、国家机构

的其他的法律。

第二,全国人民代表大会常务委员会的立法职权表现在下列六个方面:1. 解释宪法,监督宪法的实施;2. 制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律;3. 在全国人民代表大会闭会期间,对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改,但是不得同该法律的基本原则相抵触;4. 解释法律;5. 撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令;6. 撤销省、自治区、直辖市国家权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议。

另外,为了更好地保证宪法和法律的实施,充分发挥最高国家行政机关管理国家的作用,为了使省、自治区、直辖市能够因地制宜地贯彻宪法和法律,便于领导本地方的社会主义建设事业,宪法赋予有关国家机关有制定行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例的权力。

第一,国务院有根据宪法和法律制定行政法规,发布决定和命令的权力。

第二,省、直辖市的人民代表大会和它们的常务委员会,在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规,报全国人民代表大会常务委员会备案。

第三,民族自治地方人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点,制定自治条例和单行条例。自治区的自治条例和单行条例,报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例,报省或自治区的人民代表大会常务委员会批准后生效,并报全国人民代表大会常务委员会备案。

上述的行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例,都具有国家的强制性和普遍约束力。它属于法律规范性质的文件,但不是

法律。上述机关也不是立法机关,制定该项文件的权力不属立法权。

第三节 法律规范和法律关系

一、法律规范的概念、逻辑结构、种类

(一)法律规范是指由国家制定或认可,反映统治阶级意志,并由国家强制力保证实施的一种行为规范。社会主义法律规范是指由社会主义国家制定或认可,反映工人阶级为领导的广大人民意志、依靠社会主义国家强制力保证实施的一种行为规范。

(二)法律规范的逻辑结构,就是构成法律规范的三个要素:第一,假定:是指在法律规范中规定的适用该规范的条件和情况的那一部分,即指一个法律规范中,规定该规范在什么空间范围、时间范围之内,对什么人具有效力的这一部分。只有在所规定的情况和条件出现时,才能适用该法律规范的有关规定。第二,处理:是指法律规范中规定的具体行为规则的那一部分,即指行为规则本身。具体地说,就是法律规范中规定人们应当做什么,不应当做什么,允许做什么,禁止做什么,要求做什么等。处理部分是法律规范的核心部分,任何一个法律规范都必须具备该部分。第三,制裁:是指法律规范中规定的违反该规范所带来的法律后果、法律责任的那一部分,即对违反该法律规范的行为给予何种处置。法律规范的制裁部分在法律条文中有的作了明确规定;有的在条文中未作直接规定;还有的是规定在其它法律文件中。

(三)法律规范可根据不同标准进行以下分类

第一,按照法律规范表现的强制程度划分,可分为强制性规范和任意性规范。强制性规范是指规定人们必须作出或禁止作出

定的行为的规范,所规定的权利和义务十分明确具体,不允许任何人以任何方式加以变更或违反,一般表现为禁止性的和义务性的两种形式。任意性规范是指规定人们可以为一定行为的规范,对权利与义务的具体内容一般不作具体规定,允许法律关系参与者自行确定其权利和义务的具体内容。只有当他们未确定时,才为其规定一定的权利和义务。

第二,按照法律规范本身的性质分类,可分为禁止性规范、义务性规范、授权性规范。禁止性规范是规定人们不得为某种行为的法律规范,它禁止人们作出一定行为,要人们抑制一定的行为;义务性规范是规定人们必须作出的行为,要求权利主体必须承担一定的法律责任;授权性规范是规定公民或国家机关有权作出某种行为的法律规范。

第三,按照法律规范内容的确定性程度分类,可分为确定性规范、委托性规范、准用性规范、非确定性规范。确定性规范即指直接而明确地规定行为规则的内容,不需援用其他规范补充或说明的法律规范。委托性即委任性规范,是指在法律规范中没有直接规定具体的、明确的行为规则的内容,而是规定(即授权、委托)某一专门机关制定该项规则的内容。准用性规范是指法律规范没有直接规定具体、明确的规则内容,而是规定当法定的情况出现时,准许引用其他的有关法律规范。非确定性规范是指规范自身的要求、权利与义务的确定不够明确、具体,有一个灵活掌握的幅度。

二、法律关系的概念、特征

法律关系是指法律规范在调整人们行为的过程中形成的权利与义务关系,即人们相互间结成的一种特殊社会关系。法律关系同其他社会关系相比,具有以下特征:第一,法律关系是法在调整人们行为过程中形成的法律上的权利与义务关系,是法律规范的体

现,它是以法律上的权利与义务为内容的社会关系;第二,法律关系不同于物质社会关系,是一种思想社会关系、意志关系,属于上层建筑的范畴;第三,法律关系是由国家强制力保证执行的社会关系,对违反和破坏法律关系的行为,予以相应制裁;第四,某种法律关系的存在,总是以相应的现行法律为前提。

三、法律关系的主体、内容、客体

法律关系主体,也称权利主体或权利义务主体,是指法律关系的参加者即在法律关系中依法享有权利和承担义务的人或组织。一般包括一国的公民、国家机关、社会团体、企事业单位、国家,以及居住在所在国的外国人和无国籍的人。权利与义务构成了法律关系的内容,因为任何法律关系都是在法律关系主体间形成的一种权利与义务关系。法律关系的客体,也称权利客体,是指法律关系主体的权利与义务所指向的对象。它是构成法律关系的基本要素之一。法律关系的客体主要包括物、行为、与人身相联系的非物质财富。由此可见,法律关系的主体、内容即权利与义务、客体是构成法律关系的三个基本要素。这三个要素是相互联系,缺一不可的。

四、社会主义法律关系主体、客体的种类

我国社会主义法律关系主体有以下几种:一是公民,包括具有我国国籍的我国公民、居住在我国的外国人和无国籍人;二是国家机关、企事业单位和社会团体。三是国家,国家是作为一个统一整体的特殊法律关系的主体。我国社会主义法律关系的客体主要有以下几种:一是物,即指在法律关系中可作为财产权利对象的物品或其他物质财富;二是行为,即指法律关系主体的行为,包括作为和不作为。作为又称积极的行为,指要求去从事一定的行为。不作为又称消极的行为,指对一定行为的抑止;三是与人身相联系的非

物质财富,即精神财富,是一种特殊形式的权利客体。国家对这种精神财富的认可和保护,称为发明权、发现权、专利权、著作权。

五、法律事实及其种类

法律事实是指法律规范规定的,能够引起法律关系的产生、变更和消灭的现象。法律事实为两大类:法律事件和法律行为。法律事件是指法律规定的、不以当事人的主观意志为转移而引起法律关系的产生、变更和消灭的事实。例如,人的死亡、自然灾害等,都会引起一系列法律关系的产生、变更、消灭。法律行为是指依当事人的自觉意志而作出的、能够引起法律关系产生、变更和消灭的事实,这就是说,它是能够引起法律关系产生、变更和消灭的人的活动,即行为,包括作为和不作为。法律行为是人们有意识的、自觉活动的结果,它是人们从外部表现出来的、能够产生一定法律后果的行为。法律行为包括合法行为和违法行为两种。合法行为就是符合法律规范所要求的行为,包括作出符合法律规范所要求的行为即作为,或者不作出法律规范所禁止的行为即不作为。合法行为即作为,或者不作出法律规范所禁止的行为即不作为。合法行为必须是行为的内容和方式均符合法律规定。违法行为就是实施了法律规范所禁止的行为,或不实施法律规范所要求的行为。违法行为必须是行为的内容或方式违反了法律规定。

第四节 社会主义法律体系

一、法律体系和部门法的概念

法律体系,是指一个国家在一定历史阶段上,以现行的和即将制定的法律规范为基础,以宪法为主体,由不同的部门法律组成的一个内容和谐一致、形式完整统一的有机整体。法律体系是一国国

内法构成的体系,不包括完整意义的国际法;法律体系是一国现行法和即将制定的法构成的体系,是对法律部门,进而对法律规范进行的分类。一个国家的法律尽管在内容和形式上各有不同,但从整体上看,彼此之间都是互相联系、互相协调一致的。因为它们都是具有共同的经济基础、共同的阶级意志、共同的指导原则和相同的任务。在同一社会中,各种复杂的社会关系之间是相互联系的,因此,调整各种社会关系的法律规范之间也必然相互联系着,甚至相互交织在一起。

部门法,又称为法律部门。部门法是根据一定标准和原则所制定的同类法律规范的总称,就是说,部门法是指由同一类法律规范构成的整体。一个国家的全部现行法律规范是多种多样的,按一定划分标准把不同法律规范进行分类,再把同一类型的法律规范有机地组合在一起,就形成了某种部门法。

二、划部门法的标准、原则以及我国主要部门法

我们划部门法的基本标准就是法律规范所调整的不同的社会关系,即法律调整的对象。多种多样的社会关系要求以不同的法律规范进行调整,这就决定了法律规范的多样性。调整同一类社会关系的法律规范的总和,就构成了同一法律部门。划部门法除了以法律规范所调整的社会关系为依据之外,还应结合法律规范的调整方法,即法律在调整社会关系时用以影响社会关系的手段或方式。法律规范调整的方法有时在划部门法时也起辅助作用。总之,划部门法的标准就是依据法律所调整的社会关系即调整对象和调整方法的不同。

在划分我国部门法时,应遵循以下原则:1. 要明确划部门法的目的是为了让人们掌握我国现行的全部法律;2. 要考虑到现实社会关系的广泛程度以及与此相关的法律法规的多少;3. 不仅要以现行法律为基础,同时也要考虑到正在或者即将制定的法律;