

425274

卫生执法

主 编 袁惠章

副主编 陈建平 吴万进 李宗兴 张海棠



上海科学技术出版社

简明教程

卫生执法简明教程

主 编	袁 惠 军	
副主编	陈建平	吴万进
	李宗兴	张海棠
顾 问	王道民	阚学贵

上海科学技术出版社

(沪)新登字108号

责任编辑 吴德才

卫生执法简明教程

袁惠章 主编

上海科学技术出版社出版发行

(上海瑞金二路450号)

常熟第四印刷厂印刷

开本850×1156 1/32 印张 11.25 字数285,000

1992年2月第1版 1992年2月第1次印刷

印数1-3,000

ISBN7-5323-2786-8/R·836

定价: 6.20元

主 编：袁惠章

副主编：陈建平 吴万进 李宗兴 张海棠

顾 问：王道民 阚学贵

编 委：(按姓氏笔划排列)

方有宗 达庆东 孙克武 朱惠民

应爱勤 李宗兴 吴万进 周廷魁

赵崇和 陈 玮 陈兰英 陈立柱

陈建平 陆永章 张海棠 袁惠章

黄建祥

编写说明

为了进一步加强卫生执法工作，提高卫生执法水平，适应实施《中华人民共和国行政诉讼法》的要求，同时也为了适应开展卫生法制培训和卫生行政管理人员、卫生执法人员自学法学基础知识、卫生法知识的需要，我们根据《中华人民共和国行政诉讼法》和卫生法律、法规，结合卫生执法实践，编写并出版本书。

本书共分四篇。第一篇主要阐述了有关的法学基础知识；第二篇着重介绍了行政诉讼法的有关知识；第三篇集中介绍了我国现有的卫生法律、法规；第四篇结合卫生执法实践，阐述了卫生执法程序和法律文书的有关知识。本书在编写内容上注重科学性、规范性、知识性和实用性，并力求将法学理论与卫生执法的特点相结合，简明扼要、深入浅出，内容实际，通俗易懂。虽然在编写中力求少出差错，但由于成书时间短促和作者水平所限，疏漏或不当或错误之处，敬请读者指正。

参加本书编写的有上海市法学界专家、司法界专家和卫生界专家等，除编委会成员外，沈国明、包秀英、郭常义、章瑞芝、蔡继红、谢正明、周顺福、李光耀、陈奇君等同志也参加了本书的编写工作。全书由编委会统稿，最后由主编定稿。本书编写特邀卫生部卫生监督司阙学贵司长和上海市卫生局王道民局长为顾问。陈敏章部长为本书作序。在编写过程中，我们得到卫生部卫生监督司、上海市卫生局、上海市卫生防疫站、上海预防医学杂志社等有关单位及人员的大力支持，在此一并致以诚挚的感谢。

编 者

1991年9月

序

随着我国社会主义民主与法制建设的逐步加强，卫生法制建设作为其中的一个重要组成部分也有了较快的发展和提高。卫生立法已经具有一定的规模，与之相适应，卫生执法工作也有了长足的进步。继食品卫生执法队伍在全国建立以来，药品管理、国境卫生检疫、传染病监督、劳动卫生监督等卫生执法队伍也相继在全国建立并逐步发展壮大起来。几年来，广大卫生执法人员本着有法必依、执法必严的原则，处理和纠正了大量的违法事件和现象，为保护人民健康、促进社会经济的发展起到了重要作用。

但是必须看到，我国的卫生立法工作起步比较晚，还存在着许多困难和需要改进的方面。诸如立法与执法还需要进一步完善，一些相关领域尚无法可依等等。同时，卫生执法作为卫生工作的一项新内容，也面临着许多迫切需要解决的问题，而比较突出的问题是如何加强卫生执法队伍建设，以保证卫生执法人员的执法业务素质与承担的繁重执法任务相适应。目前我国从事卫生执法工作的执法人员绝大多数是医药卫生专业人员，并经过了各种形式的执法业务培训，但他们对卫生执法工作所需的法律知识仍然缺乏系统的了解。系统全面地加强对卫生执法人员的法律培训，提高执法人员的执法业务素质，是加强卫生执法、促进依法行政的关键和前提，也是当前卫生系统的一项重要的基础工作。特别是随着我国《行政诉讼法》的颁布与实施，这项工作已显得尤为重要和迫切了。

上海市卫生局组织法学界、卫生界的专家适时编写的《卫生执法简明教程》这本教材，以指导卫生执法人员如何依法行政为

主线，系统地编入了卫生执法工作所需的法学理论和执法业务知识，较好地将法学原理与卫生执法的实践相结合，并在卫生执法的程序与执法文书等内容上颇有新意，具有规范、实用和可操作性的特点，是一本比较适合卫生执法人员培训和自学的教材。我衷心希望本书能够成为广大卫生执法人员的良师益友。

陈敏章

1991年9月

目 录

第一篇 法学基础知识

第一章 法学基础	1
第一节 法的本质	1
第二节 社会主义法制	4
第三节 社会主义法的制定	6
第四节 社会主义法的适用	10
第五节 社会主义法律关系	14
第二章 行政法学基础	18
第一节 行政与行政法	18
第二节 行政法律规范	23
第三节 行政法律关系	25
第四节 国家行政机关及其工作人员	30
第五节 行政执法	32
第六节 行政复议	36
第七节 行政法制监督	40
第三章 卫生法学基础	42
第一节 卫生法概述	42
第二节 卫生法的基本原则	45
第三节 卫生法律关系	47

第二篇 《行政诉讼法》与卫生执法

第一章 行政诉讼概述.....	51
第一节 行政诉讼和行政诉讼法.....	51
第二节 行政诉讼的基本原则.....	53
第三节 行政诉讼法对卫生执法的要求.....	57
第二章 行政案件的受案范围和提起.....	62
第一节 受案范围.....	62
第二节 行政案件的管辖.....	65
第三节 行政诉讼参加人.....	67
第四节 起诉与受理.....	70
第三章 行政诉讼的证据.....	74
第一节 概述.....	74
第二节 行政诉讼证据的种类.....	75
第三节 举证责任.....	76
第四节 证据的收集、调查与保全.....	78
第四章 行政案件的审理和裁判.....	80
第一节 人民法院审理行政案件的依据及程序.....	80
第二节 行政案件的判决、裁定和决定.....	82
第三节 撤诉、延期审理、诉讼中止、诉讼终结、缺席判决和妨碍行政诉讼的强制措施.....	84
第五章 行政案件的执行与侵权赔偿责任.....	88
第一节 行政案件执行的概念和种类.....	88
第二节 行政案件的执行主体、管辖条件、程序与措施.....	89
第三节 执行中止、终结与回转.....	91
第四节 行政侵权赔偿责任.....	92
第五节 诉讼费用.....	95

第三篇 卫生执法的内容与机构

第一章 卫生执法概论.....	97
-----------------	----

第一节	卫生执法的概念和特征	97
第二节	卫生执法的基本原则	100
第三节	卫生执法行为的有效要件	105
第四节	卫生执法机关	109
第五节	卫生执法行为	111
第二章	食品卫生法	121
第一节	食品卫生与食品卫生立法	121
第二节	食品卫生的法律规定	125
第三节	违反食品卫生法的法律责任	126
第四节	食品卫生监督机构和监督员	131
第三章	药品管理法	133
第一节	药品管理与药品管理立法	133
第二节	药品监督管理的法律规定	136
第三节	违反药品管理法的法律责任	140
第四节	药品监督机关和监督员	144
第四章	国境卫生检疫法	148
第一节	国境卫生检疫与国境卫生检疫立法	148
第二节	国境卫生检疫的法律规定	151
第三节	违反国境卫生检疫法的法律责任	157
第四节	国境卫生检疫机关和监督员	159
第五章	传染病防治法	162
第一节	传染病防治与传染病防治立法	162
第二节	传染病预防的法律规定	166
第三节	传染病疫情报告、通报、公布的法律规定	170
第四节	传染病控制的法律规定	171
第五节	违反传染病防治法的法律责任	174
第六节	传染病防治监督机关和监督员	178
第六章	公共场所卫生管理条例	180
第一节	公共场所卫生立法	180

第二节	公共场所卫生管理与监督的法律规定	184
第三节	违反《条例》的法律责任	187
第四节	公共场所卫生监督机构和监督员	188
第七章	尘肺病防治条例	190
第一节	尘肺病防治立法	190
第二节	尘肺病防治的法律规定	192
第三节	违反《条例》的法律责任	196
第四节	尘肺病防治监督机构和监督员	199
第八章	放射性同位素与射线装置放射防护条例	201
第一节	放射防护立法	201
第二节	放射防护的法律规定	203
第三节	放射防护监督机构和监督员	208
第九章	化妆品卫生监督条例	211
第一节	化妆品卫生立法	211
第二节	化妆品卫生监督的法律规定	212
第三节	违反《条例》的法律责任	218
第四节	化妆品卫生监督机构和监督员	219
第十章	学校卫生工作条例	222
第一节	学校卫生立法	222
第二节	学校卫生监督的法律规定	224
第三节	法律责任与监督机构	226
第十一章	医疗事故处理办法	228
第一节	立法目的与适用范围	228
第二节	医疗事故的法律性质	229
第三节	医疗事故的认定	231
第四节	医疗事故的处理	235
第五节	医疗事故的鉴定	238
第六节	医疗事故的善后处理	240

第四篇 卫生执法的程序与法律文书

第一章 卫生执法程序概论	243
第一节 卫生执法程序的概念与特征	243
第二节 卫生执法程序的基本原则	247
第二章 卫生核准、许可及确认程序	253
第一节 卫生核准、许可及确认程序概述	253
第二节 卫生核准程序	254
第三节 卫生许可程序	256
第四节 卫生确认程序	260
第三章 现场卫生监督检查程序	262
第一节 现场卫生监督检查程序	262
第二节 传染病暴发、流行的调查程序	267
第四章 行政处罚程序	272
第一节 行政处罚程序概述	272
第二节 受理与立案	275
第三节 调查与取证	278
第四节 合议、审核、送达、执行	283
第五章 卫生执法文书的制作	286
第一节 卫生执法文书概述	286
第二节 卫生执法文书的材料	290
第三节 卫生执法文书的结构	298
第四节 卫生执法文书的语言	304
第六章 常用卫生执法文书的结构与实例	309
第一节 笔录类卫生执法文书	309
第二节 填写类卫生执法文书	316
第七章 医疗事故处理的程序及法律文书	320
第一节 医疗单位处理程序及法律文书	325
第二节 医疗事故鉴定程序及法律文书	328

第三节	医疗事故或事件的善后处理程序及法律文书···	331
第八章	常用医疗文书材料的制作要求·····	334
第一节	医疗文书材料概述·····	334
第二节	医疗文书材料与卫生执法关系·····	335
第三节	常用医疗文书材料的制作要求·····	337

第一篇 法学基础知识

第一章 法学基础

第一节 法的本质

一、法的概念

什么是法？法的本质是什么？一切剥削阶级思想家都未能科学地回答这一问题，他们至多不过是指出了法的某些外部特征，或者仅仅看到法的某个方面的属性，而不能从总体上深刻地揭示法的实质，把握法的基本特征，只有马克思主义才对法这个十分重要而又复杂的社会现象，给予了科学的解释。

马克思和恩格斯在《共产党宣言》中剖析资产阶级意识形态时指出：“你们的观念本身是资产阶级的生产关系和所有制关系的产物，正象你们的法不过是被奉为法律的你们这个阶级的意志一样，而这种意志的内容是由你们这个阶级的物质生活条件来决定的。”^①马克思和恩格斯的这一论断虽然是针对资产阶级法律而言的，但对于我们了解一切类型法律的本质和特点都具有普遍的指导意义。这一原理告诉我们：

首先，法是统治阶级共同意志的表现。法不是一切阶级共同

^①《马克思恩格斯选集》第1卷，第268页

意志的表现，也不是统治阶级中某个人或少数人的意志的表现。它表现的是整个统治阶级的意志，反映整个统治阶级的根本利益和共同愿望，具有强烈的阶级性。

其次，法是被提升为国家意志的统治阶级的意志。法固然是统治阶级意志的体现，但统治阶级的意志同时还反映在它的哲学、政治、道德、文学艺术等方面。而法律与这些意识形态的不同之处，就在于它是被提升为国家意志的统治阶级的意志。统治阶级通过它所掌握的国家政权，把自己的意志上升为国家意志，使之具有普遍的约束力，成为人人都必须遵守的行为规则。

再次，法的内容是由统治阶级的物质生活条件所决定的。社会存在决定社会意识。一定阶级的意志是由它所赖以生存的物质生活条件决定的，是统治阶级的经济利益和要求的反映。马克思指出：“无论是政治的立法或市民的立法，都只是表明和记载经济关系的要求而已。”^①

法作为阶级社会的一种特殊社会规范，它从统治阶级的利益出发，规定了人们的权利和义务，明确地告诉人们，什么行为是合法的、可以作的，什么行为是非法的、禁止作的，以此来规范人们的行为，调整社会成员之间的关系（包括统治阶级与被统治阶级的关系、各个阶级内部成员之间的关系），从而使有利于统治阶级的社会关系和社会秩序得到巩固和发展，以保证统治阶级对整个社会的国家领导。

综上所述，对法的概念可以作如下表述：法是反映统治阶级意志的、由国家制定或认可并以国家强制力保证实施的行为规则的总和，是保护、巩固和发展有利于统治阶级的社会关系和社会秩序、实现阶级专政的工具。

二、法的基本特点

马克思、恩格斯关于法的经典定义，揭示了法的深刻的阶级本质和社会本质，但马克思、恩格斯在表述这个定义时，对法的

^①《马克思恩格斯全集》第4卷，第121—122页

基本特点未加以展开。不过，我们分析马克思、恩格斯关于法的定义，仍可以看出，法至少具有以下两个基本特点：

第一，法是由国家制定或认可、具有人人必须遵守的属性的一种行为规范。所谓国家制定，就是国家机关按照特定的程序，创制具有不同法律效力的规范性文件。所谓国家认可，是指国家赋予某些早已存在的有利于统治阶级的社会规范（诸如某些风俗、习惯或宗教信条等）以法律效力。由国家制定或认可的法律规范，对全社会成员具有普遍的约束力，不仅被统治阶级，就是统治阶级的成员也必须毫无例外地遵守，这样才可能维护整个统治阶级的根本利益。

第二，法是以国家强制力来保证实施的。统治阶级的利益和被统治阶级的利益是根本对立的。法律既然只反映统治阶级的意志和利益，就必然会遭到被统治阶级的抵制和反对。统治阶级为了迫使被统治阶级遵守法律，服从自己的意志，就必须依靠国家暴力作后盾，否则，法律就会成为一纸空文。正如列宁所指出的：“如果没有政权，无论什么法律，无论什么选出的机关都等于零。”^①

法律的上述两个基本特点，一方面把法律和同样是反映统治阶级意志的统治阶级的哲学、文学、艺术等意识形态区别开来；另一方面又把法和其他社会规范诸如习惯、道德、礼仪和宗教信条等区别开来。

除了上述法的基本特点之外，法还具有其他一些特点，如：法的规范性、概括性和可预测性。

法的规范性是指具有指引人们行为的作用，即规定人们在一定情况下可以做什么，应当做什么或不应做什么；同时，这种指引，又用来作为评价人们行为的标准。

法的概括性是指为一般人的行为提供了一个模式、标准或方向，它的对象是抽象的、一般的人，而不是具体的、特定的人；

^①《列宁全集》第11卷，第98页

它是在同样情况下可以反复适用的，而不是仅适用一次的。

因此，并不是凡国家机关所制定的文件都是法，只有国家机关在其权限范围内所制定的规范性文件，即要求人们普遍遵守一定的行为规则的文件才是法；国家机关在其权限范围内所发布的非规范性文件，即只对个别人或个别事有效而不具有人人必须遵守的一般行为规则的文件则不是法，它是适用法律所产生的文件，如判决书、处罚决定书、委任状、逮捕证、公证书、结婚登记证等。

法的可预测性是指由于法的存在，人们有可能预见到国家对自己和他人的行为会抱什么态度，也就是说人们事前可以估计到自己或他人的行为是合法的还是非法的，在法律上是有效的还是无效的，会有什么样的法律后果，等等。

所有社会规范，如道德、宗教教规、社会习惯、社团规章等，都具有规范性、概括性和可预测性的特点。就法律规范而言，这些特点尤其显著。

第二节 社会主义法制

一、社会主义法制的概念

“法制”是个多义词，有法律的制定和法律制度的含义，也有有法律并严格遵守法律的含义。我国法学界一般认为“法制”包括立法、执法、守法三方面的含义，而着重讲的是依法办事的制度。

从依法办事意义上理解的法制，主要有两层含义：

第一，是指国家机关、公职人员处理与公民及其社会团体的关系时，必须依法，不得滥用国家权力。这就是国家机关、公职人员必须合法实行管理职能的原则。

第二，指社会关系参加者的普遍守法原则。即一切国家机关、公职人员、公民、社会团体的活动，都必须合法（即符合法律以及