

卫生监督与执法指南

顾士圻 王金木 郭智慧 主编



兵器工业出版社

卫生监督与执法指南

顾士圻 王金木 郭智慧 主编

兵器工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

卫生监督与执法指南/顾士圻主编. —北京: 兵器工业出版社, 2000. 8

ISBN 7-80132-826-4

I. 卫… II. 顾… III. ①医药卫生管理-行政法-法规-中国②医药卫生管理-行政-执法 (法律)-中国-指南 IV. D922.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 66150 号

出版发行: 兵器工业出版社

责任编辑: 宋丽华

责任技编: 字恒

社址: 100089 北京海淀区车道沟 10 号

经销: 各地新华书店

印刷: 保定市兴华印刷厂

版次: 2000 年 8 月第 1 版第 1 次印刷

印数: 1—2000

封面设计: 田丽丽

责任校对: 孟丽萍

责任印制: 王京华

开本: 850×1168 1/32

印张: 10

字数: 260 千字

定价: 23.00 元

(版权所有 翻印必究 印装有误 负责调换)

内 容 简 介

编者结合卫生监督与执法工作实际，介绍了行政处罚、行政复议、行政诉讼等有关法律规定，并对卫生监督程序、卫生行政执法文书制作、卫生监督责任等作了较为详细的阐述。

本书可作为各类卫生监督执法人员的工具用书及培训速成教材，还可作为医学院校预防医学专业和卫生管理专业教师的参考用书。

《卫生监督与执法指南》编委会

主 编 顾士圻 王金木 郭智慧

副主编 陈杏琴 张志珍 樊金忠 冯桂华 关 海
陈桂茹 郑瑞君 周德学 孙业歧 赵金堂
解广宾 孟利民 戴简竹

编 委 (按姓氏笔画排序)

马 军	王金木	王 刚	王淑萍	王慧贞
冯桂华	关 海	孙业歧	孙建利	闫保奎
邢荣琦	陈杏琴	张志珍	张 博	张 忠
陈桂茹	李雅才	沈 力	孟利民	郑瑞君
周爱文	周德学	赵金堂	顾士圻	郭智慧
顾慧圻	贾丽华	徐维玲	贾雅清	高春光
韩成海	程 秋	解广宾	翟志强	樊金忠
戴简竹				

主 审 周明河 朱会宾 王跃进 马 哲 李腾霄
卫德安 郭振良

前 言

随着社会主义市场经济体制的建立和发展，卫生立法步伐的不断加快，卫生法律体系的不断完善，尤其是党的十五大“依法治国，建设社会主义法制国家”治国方略的提出和实施，依法行政，依法管理，已成为卫生行政部门履行职责的主要手段和基本要求。新近国务院又批准了卫生部《关于卫生监督体制改革的意见》，新的卫生监督体制的建立，对广大卫生监督执法人员提出了更高的要求。根据国家对行政执法的要求，当务之急，应当把卫生监督执法队伍的素质建设摆到重要日程上来，以适应市场经济条件下依法行政要求的需要。

依法行政要求，卫生监督执法人员除具有精良的专业技术知识外，还要有过硬的法律知识。例如，要精通《行政处罚法》、《行政复议法》、《行政诉讼法》等有关法律和法规。《行政处罚法》是规范行政机关的行政处罚行为，保护公民、法人或其他组织合法权益的重要法律。《行政诉讼法》和《行政复议法》的颁布和实施，为行政管理相对人维护自己的合法权益提供了法律保障，也为人民群众监督政府机关及其工作人员，密切政府与人民群众的关系，开辟了一条有效途径。此外，卫生监督执法人员还要精通卫生监督执法的有关程序性规定及卫生行政执法文书的制作技能。程序合法是保证法律正确实施的关键。执法文书是卫生监督执法的法律凭证，记载着卫生监督执法行为。正确制作与使用各种执法文书，对于规范卫生监督执法行为具有重要意义。再者，卫

卫生监督执法还要加强内部监督,防止在执行职务中滥用职权。《卫生监督与执法指南》一书,就是为满足上述要求而编写的。在本书编写过程中,特别注重科学性、先进性及系统性,尤其突出了实用性,把法律知识、卫生专业知识融会贯通于卫生监督执法的实践,旨在短时间内迅速提高第一线卫生监督执法人员的实际执法水平。

本书在第一至第三章,介绍了行政处罚、行政复议、行政诉讼等有关法律规定。在第四章,介绍了预防性及经常性卫生监督程序、卫生许可证的发放程序、卫生行政处罚程序、卫生行政强制执行程序、公共卫生执法证据及依据等。在第五章,介绍了预防性卫生监督文书、卫生行政处罚文书、卫生行政复议文书、卫生行政应诉文书等的制作,对每种执法文书的概念及作用、制作要求、文书格式示例均作了比较详细的阐述。在第六章,介绍了卫生监督责任的确定、卫生监督责任的承担方式、卫生行政法制监督、卫生行政赔偿责任等内部制约机制。

该书可作为从事各类卫生监督执法人员的工具用书及培训速成教材,还可作为医学院校预防医学专业、卫生管理专业教师的参考用书。相信该书会在卫生监督执法实践和培训中发挥积极的作用。

由于时间仓促和编者水平有限,难免有不如人意之处,敬请读者批评指正。

顾士圻

2000年5月18日

目 录

第一章 行政处罚法

第一节	行政处罚法概述·····	(1)
第二节	行政处罚的种类和设定·····	(7)
第三节	行政处罚的实施机关·····	(9)
第四节	行政处罚的管辖·····	(11)
第五节	行政处罚的适用·····	(14)
第六节	行政处罚的决定·····	(15)
第七节	行政处罚的执行·····	(18)
第八节	法律责任·····	(19)

第二章 行政复议法

第一节	行政复议法概述·····	(21)
第二节	行政复议范围·····	(33)
第三节	行政复议申请·····	(41)
第四节	行政复议受理·····	(54)
第五节	行政复议决定·····	(62)
第六节	法律责任·····	(75)
第七节	其他规定·····	(79)

第三章 行政诉讼法

第一节	行政诉讼法概述	(82)
第二节	行政诉讼法的基本原则	(87)
第三节	人民法院受理行政案件的范围	(91)
第四节	行政诉讼的管辖	(94)
第五节	行政诉讼参加人	(97)
第六节	起诉与受理	(100)
第七节	行政诉讼的证据	(103)
第八节	行政案件的审理和裁判	(107)
第九节	行政案件的执行	(114)
第十节	涉外行政诉讼	(117)

第四章 卫生监督程序

第一节	卫生监督程序概述	(120)
第二节	预防性卫生监督程序	(125)
第三节	经常性卫生监督程序	(127)
第四节	卫生许可证的发放程序	(128)
第五节	卫生行政处罚程序	(133)
第六节	卫生行政强制执行程序	(137)
第七节	公共卫生执法证据	(141)
第八节	卫生行政执法依据	(145)

第五章 卫生行政执法文书

第一节	卫生行政执法文书概述	(152)
第二节	卫生行政执法文书的制作	(156)
第三节	预防性卫生行政执法文书	(160)

第四节	卫生行政处罚文书·····	(176)
第五节	卫生行政执法复议文书·····	(228)
第六节	卫生行政执法应诉文书·····	(242)
第七节	其他卫生行政执法文书·····	(258)

第六章 卫生监督责任

第一节	卫生监督责任概述·····	(267)
第二节	卫生监督责任的确定·····	(268)
第三节	卫生监督责任的承担方式·····	(270)
第四节	卫生行政法制监督·····	(272)
第五节	卫生行政赔偿责任·····	(274)

附 录

附录 A	中华人民共和国行政处罚法·····	(280)
附录 B	中华人民共和国行政复议法·····	(293)
参考文献	·····	(304)

第一章 行政处罚法

第一节 行政处罚法概述

《中华人民共和国行政处罚法》于1996年3月17日第八届全国人民代表大会第四次会议通过，于1996年10月1日起施行。

一、行政处罚法的概念

(一) 行政处罚。行政处罚，是国家行政管理机关对实施违法行为的公民、法人或者其他组织的行政制裁。行政处罚是国家惩罚行政违法行为的强制方法。行政违法是行政处罚的事实条件，行政处罚是行政违法行为引起的法律后果。所谓行政违法，是指公民、法人或者其他组织违反国家行政管理秩序，依照法律应当由国家行政机关给予行政处罚的行为。例如公民违反治安秩序，公安机关应当依照《治安管理处罚条例》，对该公民给予拘留或其他法律规定的行政处罚。

行政处罚的基本特征是：

第一，行政处罚是国家行政机关具体行政行为的基本形态之一，是国家行政权的重要活动方式。不具有国家管理职能的企业事业单位、其他个人和社会组织，为维护内部工作、生活秩序，按照组织章程或群众公约所采取的处罚措施不是国家行政处罚。

第二，行政处罚是维护正常的行政管理秩序，调整国家行政机关与被管理者相互关系的重要手段。它与行政机关对其内部行政人员的行政处分不同。行政处分是调整国家行政职务关系的行

政纪律措施。行政机关工作人员执行国家公务，具有专门的职权和职责，应当受国家行政纪律的约束。行政处分和行政处罚既不能互相代替，也不可加以混淆。

第三，行政处罚通过维护国家行政管理秩序来保障国家的、公共的、社会的利益。它与惩罚犯罪的刑罚不同。行政违法行为与犯罪都是危害社会、破坏统治关系的行为，具有本质的一致性：行政处罚与刑罚都是社会保卫方法。但是它们具有程度上的差别。犯罪是极端的反社会行为，任何一种犯罪的成立，不但说明该犯罪侵犯了刑法所保护的某一具体社会关系，而且还被看作是对整个统治秩序的破坏。犯罪学上认为，任何一种犯罪都同时具备犯罪的一般客体、同类客体和直接客体。刑罚是最严厉的国家制裁手段，是对整个社会的保卫方法。因此，刑事法律只能由代表整个社会的国家机关制定并对特定统一的司法机关适用。行政违法所危害的是国家行政管理秩序，社会危害程度较犯罪为低，行政处罚的严厉程度也较刑罚为低，而且在立法和执法上有分层次、分部门的多样性。

（二）行政处罚法。行政处罚法，是国家关于设定和实施行政处罚法律规范的总称。所有调整在行政处罚设定和实施中发生的社会关系的法律规范都属于行政处罚法的范畴。行政处罚法的表现形式为法律、行政法规、地方性法规和行政规章。除上述形式以外的其他规范性文件不得设定行政处罚。

《中华人民共和国行政处罚法》是国家关于设定和实施行政处罚的综合性基本法律，它对于统一规范国家行政处罚制度具有重要意义。国家制定这部法律的出发点，是通过规定行政处罚的基本原则和基本制度，解决实践中存在的行政处罚随意性较大和混乱等问题，将各级各类行政处罚统一起来，纳入公正公开的轨道。现行有效的、分散规定在各种单行法规和规章中的行政处罚规范，

与《行政处罚法》是普通法和基本法、旧法与新法的关系，应当通过立、改、废的立法活动，同《行政处罚法》一致起来。依照《行政处罚法》第64条的规定，本法公布前制定的法规和规章关于行政处罚的规定与本法不符合的，应当自本法公布之日起，依照本法规定予以修订。

行政处罚法律制度，是国家法律责任制度和行政法上具体行政行为制度的重要组成部分。设立行政处罚是国家立法制度的内容之一。因此，设定和实施行政处罚，亦应当遵守国家关于立法、具体行政行为和法律责任的一般原则，处理好它们之间的相互关系。就行政处罚与民事责任、刑事责任的关系而言，按照《行政处罚法》第7条规定，行政违法行为如果还分别构成民事违法和刑事犯罪，那么行为人并不因受到行政处罚而免除其民事和刑事责任。

二、行政处罚法的基本原则

行政处罚法的基本原则，是反映行政处罚的本质，表现行政处罚各种具体制度和规则，调节行政处罚过程中发生的基本关系的普遍性规则。它对于正确认识和运用、遵守行政处罚法具有重要的指导意义和规范作用。

（一）处罚法定原则。行政处罚是国家惩罚权的重要方面，是国家维护正常统治秩序最经常、最普遍使用的强制手段和方法，涉及和影响公民、法人和其他组织多方面的权利和利益。为了克服行政处罚的随意性，防止和纠正对行政处罚的滥用，《行政处罚法》规定我国行政处罚实行法定原则，只有法律才能规定行政处罚的设定和实施。该原则有三方面的涵义：其一，公民、法人或者其他组织的行为，只有法律明文规定应予行政处罚的，才受处罚，否则不受处罚；其二，行政处罚设定权，只能由法律规定的国家机关在法定职权范围内行使；其三，行政处罚的适用，必须

严格依照有关行政违法构成的实体法和适用行政处罚的程序法进行，否则行政处罚无效。

(二) 公正公开原则。公正原则的基本要求是罚责相当，即行政违法所应承担的责任和所应受到的处罚相适应。行政处罚机关应当首先查明违法事实和情节，对违法行为的性质和社会危害程度作出正确评价，然后再依法给予行政处罚。任何倚轻倚重、罚责失当的处罚，都是背离公正原则的。

公开原则的基本要求有两方面，第一是国家关于行政处罚的有关规定必须是通过公布程序向社会公开的。未经公布的规定，不得作为行政处罚的依据；第二是对违法行为的处罚决定和处罚程序是公开的，允许当事人和社会了解和知道。前者便于全社会一体遵行，后者便于当事人和社会监督。

(三) 处罚与教育相结合原则。处罚与教育相结合原则的基本要求是，行政处罚的设定和实施要发挥其强制惩罚与转变思想的作用，防止将行政处罚变为国家对违法行为简单机械的报复和制裁，应重在纠正违法行为和意识转化，使被处罚者不再危害社会并自觉守法。首先是必须给予惩罚，否则就不足以制止违法行为和恢复正常程序，不足以维护统治安全和弥补国家和社会因不法侵害所遭受的损失，也不能使违法行为人通过受到处罚的痛苦而警觉醒悟；其次是通过处罚促使当事人变为守法者。法律规定被处罚者必须是有责任能力、有选择行为方式的自由，因而也是可以教育和变化的人。任何放弃教育的处罚都是不符合处罚和教育相结合原则的。

(四) 过罚相当原则。《行政处罚法》第4条第二款规定：“设定和实施行政处罚必须以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程序相当”。这就是“过罚相当”原则在《行政处罚法》中的具体表述。“过罚相当”是刑法中的一项原则，即指

按罪行的大小定惩罚的轻重。应用在行政处罚中，即指根据违法行为的轻重来定给予行政处罚的轻重。不能对轻微的违法行为给予很重的行政处罚，也不能对性质恶劣、情节严重或社会危害程度较大的违法行为给予很轻的行政处罚。

“过罚相当”原则主要适用于行政处罚的实施，但《行政处罚法》明确规定这一原则同样适用于行政处罚的设定。这从立法中设定行政处罚时就有一定的幅度、范围，行政机关在实施行政处罚时有一定的自由裁量权的角度来看，《行政处罚法》作这样的规定就很容易理解了。

（五）效率原则。保障和监督行政机关有效实施行政管理，是《行政处罚法》立法的目的。既要充分保障行政机关依法行使行政管理职权，维护公共利益和社会秩序，又要加强对行政机关的法制监督。

保障行政机关正确、有效地实施行政处罚的核心，是充分保障行政机关依法独立行使行政处罚权，使之不受其他法外因素的干扰，保障行政效率。因为实施行政处罚是行政机关单方意志表现，不需要征得管理相对人的同意，并且还是与管理相对人的意志相悖。因此，行政机关如果没有依法独立行使职权的法律保障，其单方意志就会因违法相对人一方的抵制或者其他方面的干扰而难以实现，就不能保证行政处罚权的有效实施。《行政处罚法》通过行政处罚实施程序的规定，来充分保障行政效率，使行政机关能有效地实施行政处罚。一是规定在案件调查中，行政机关有权进行调查、收集证据，必要时，可依法进行检查，并可依法采取行政强制措施；二是规定了行政处罚的简易程序，以适应行政机关日常大量的行政管理的需要；三是在一般行政处罚程序中，区分了一般案件与重大或复杂案件行政处罚决定程序；四是对行政处罚决定的执行措施作了具体规定，这些措施将有力地保证行政

机关实施行政处罚的效力与效率。

(六) 保护当事人权利的原则。正确处理惩罚与保护的相互关系,是行政处罚立法的重要指导思想。《行政处罚法》在保障国家行政机关有效实施行政管理的同时,对保护公民、法人和其他组织的合法权益规定了新的内容,并将保护当事人合法权益作为重要原则确定下来。《行政处罚法》赋予当事人两类权利:一是在行政处罚决定过程中的陈述权、申辩权和其他程序权;二是行政处罚决定作出后的申请复议权、提起诉讼权和提出赔偿权等救济权。这些权利是公民、法人和其他组织对国家的公权利,可以要求国家机关依法做什么或不做什么,对于监督国家机关依法行使职权具有重要意义。在行政处罚过程中,尊重当事人的程序权还是行政处罚有效成立的法定条件之一。保护当事人权利的基本要求是,使无辜的人不受行政处罚;使违法行为人受到公正处理;使遭受违法处罚的人得到及时的补救。

(七) 监督制约原则。加强对行政处罚的监督,这是《行政处罚法》第54条作出的明确规定。这一原则的核心在于对行政处罚要有有效的监督制度和制约机制:一是行政机关内部的制约,行政机关应当建立健全对行政处罚的监督机制;二是上级行政机关对下级行政机关的制约,县级以上人民政府应当加强对行政处罚的监督检查;三是司法监督,即通过行政诉讼;四是社会监督,公民、法人或者其他组织对行政机关作出的行政处罚,有权申诉或者检举,行政机关应当认真审查,发现行政处罚有错误的,应当主动纠正;五是程序的制约,例如调查取证与处罚决定分开、罚款决定与罚款收缴分离、当场处罚决定必须报所属行政机关备案、重大处罚集体讨论决定等。监督制约机制,有利于进一步规范行政处罚的实施,也有利于防止徇私舞弊和滥用职权现象的发生。

第二节 行政处罚的种类和设定

一、行政处罚的种类

《行政处罚法》列举规定了六类行政处罚。这六类处罚不是按照单一标准划分的，也没有穷尽所有处罚的性质。该法作这种规定的考虑，主要是根据它们对公民、法人或者其他组织合法权益的影响程度和对行政管理秩序的保护作用，便于划分不同国家机关对各种行政处罚的设定权限。这六类行政处罚是：

（一）警告。它是国家对行政违法行为人的谴责和告诫，是国家对行为人行为性质所作的正式的否定评价。从国家方面说，警告是国家行政机关的正式意思表示，会对相对一方产生不利影响，应当纳入法律约束的范围；对被处罚人来说，警告的制裁作用，主要是对当事人形成心理、精神压力和不利的社会舆论环境以及生存发展条件。国家设定和适用警告处罚的目的，主要是使被处罚人认识其违法行为的性质和危害，纠正违法行为并不再继续和重新违法。

（二）罚款。它是行政机关对行政违法行为人强制收取一定数额金钱，剥夺行为人一定财产权利的制裁方法，被广泛适用于各类行政违法行为。

（三）没收违法所得、没收非法财物。没收违法所得，是行政机关将行政违法行为人占有的通过违法途径和方法取得的财产收归国有的制裁方法。没收非法财物，是行政机关将行政违法行为人非法占有的财产和物品收归国有的制裁方法。

（四）责令停产停业。它是行政机关强制命令行政违法行为人暂时或永久地停止生产经营和其他业务活动的制裁方法。

（五）暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照。它是行政机