



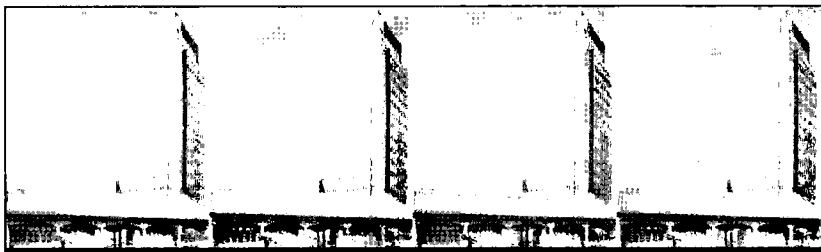
行业普法系列教材

全国卫生系统“四五”普法培训教材

【卫生执法人员必读】

卫生部 国家中医药管理局编写

法律出版社



行业普法系列教材

全国卫生系统“四五”普法培训教材

【卫生执法人员必读】

卫生部 国家中医药管理局编写

法律出版社

188

6309

图书在版编目(CIP)数据

全国卫生系统“四五”普法培训教材:卫生执法人员
必读/卫生部,国家中医药管理局组编.—北京:法律
出版社,2002.6

行业普法系列教材

ISBN 7-5036-3811-7

I.全… II.①卫… ②国… III.法律-中国-教
材 IV.D920.5

W871

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 036617 号

出版/法律出版社
印刷/北京北苑印刷厂
责任印制/陶松

总发行/中国法律图书公司
经销/新华书店
责任校对/何萍

开本/A5
版本/2002年6月第1版

印张/6.375 字数/179千
2002年10月第3次印刷

法律出版社地址/北京市西三环北路甲105号科原大厦A座4层(100037)
电子信箱/pholaw@public.bta.net.cn
传真/(010)88414115
电话/(010)88414121(总编室) (010)68710327(责任编辑)

中国法律图书公司地址/北京市西三环北路甲105号科原大厦A座4层(100037)
传真/(010)88414897
电话/(010)88414899 88414900
(010)62534456(北京分公司) (010)65120887(西总布营业部)
(010)88414934(科原大厦营业部) (010)88960092(八大处营业部)
(021)62071679(上海公司)

商务网址/www.chinalaw-book.com

出版声明/版权所有,侵权必究。
书号:ISBN 7-5036-3811-7/D·3446
定价:13.00元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

全国卫生系统“四五”普法培训教材编委会

顾 问:张文康 王陇德 朱庆生 余 靖 黄洁夫
张凤楼

主 任 委 员:马晓伟

副主任委员:赵同刚 苏 志 汪建荣 阚学贵 何昌龄
吴 刚 周 雷 张 愈 张柏捷

《卫生执法人员必读》编写人员:(按姓氏笔画排序)

于 炜 叶旨薇 邢路微 张 宏 陈 锐 陈 辉
赵 宁 金玉珠 崔 新 黄建生 程惠娟 霍小军
董其娜 戴金增

序

卫生部 部长 张文康

开展法制宣传教育,提高全体公民首先是各级领导干部的法律意识和法律素质,是贯彻依法治国、建设社会主义法治国家基本方略的重要内容,也是“十五”计划提出的一项重要任务和实施“十五”计划的法制保障。卫生事业的持续、稳定、健康发展,很大程度上有赖于依法办事、依法管理、依法决策水平的提高。全国卫生系统普法工作十五年的实践证明,法制宣传教育的作用不仅仅在于法律知识的宣传和普及,更重要的是对于法律意识的提高和依法行政行为的强化,是提高法治化管理水平的基础性工程。

改革开放以来,卫生法制建设取得了显著成绩。全国人大相继通过了《国境卫生检疫法》、《传染病防治法》、《红十字会法》、《母婴保健法》、《食品卫生法》、《献血法》、《执业医师法》、《药品管理法》、《职业病防治法》等9部卫生法律,国务院发布或批准发布了《公共场所卫生管理条例》、《化妆品卫生监督条例》、《医疗机构管理条例》、《血液制品管理条例》、《母婴保健法实施办法》、《医疗事故处理条例》等25个卫生行政法规,卫生部制定发布了《医师资格考试暂行办法》、《人类辅助生殖技术管理办法》、《转基因食品卫生管理办法》等400多个部门规章。由公共卫生、健康相关产品、卫生机构和专业人员的监督管理三方面组成的卫生法律体系的初步形成,为卫生事业依法管理提供了良好的前提和条件,法制宣传教育工作也更加重要。

从2001年开始,我国已进入“四五”普法阶段。党中央、国务院批转了《中宣部、司法部关于在公民中开展法制宣传教育的第四个五年规划》,全国人大常委会也作出了《关于进一步开展法制宣传教育工作的

决议》。围绕卫生改革和发展的实际,卫生部制定了《卫生系统开展法制宣传教育的第四个五年规划》。“四五”普法要努力实现中央提出的“两个转变、两个提高”的工作目标,即努力实现由提高全体人员法律意识向提高法律素质的转变;实现由注重依靠行政手段管理向注重依靠运用法律手段管理的转变。要求全面提高卫生系统全体人员特别是领导干部的法律素质,不断提高法治化管理水平。

当前,卫生改革已进入全面启动、整体推进的攻坚阶段,一个目标、两个机制、三项改革已经明确,卫生事业的发展需要不断推进卫生管理体制和卫生服务体系以及医疗卫生机构内部运行机制的改革和创新,面临着难得的机遇和严峻的挑战。各项改革措施的实施,势必会遇到许多新情况、新矛盾,将会更加尖锐地触动体制性、结构性、机制性等深层次的问题,在我国加入 WTO 后,卫生管理迫切要求更加严格的依法行政,需要更加良好的法治环境,需要进一步推动卫生系统的普法和依法治理工作向纵深发展。

江泽民总书记指出,切实抓好全党特别是领导干部的学习,比以往任何时候都更为重要、更为迫切了。领导干部要努力成为勤于学习、善于学习的典范。并指出,学习非一朝一夕之事,不可能毕其功于一役。面对新形势,为更好地作好法制宣传教育工作,卫生部卫生法制与监督司组织有关人员编写了《全国卫生系统“四五”普法培训教材》。为适应不同人群的学习需求,教材分为《医务人员必读》、《卫生执法人员必读》和《常用卫生法规汇编》三册,各有侧重地介绍了国家基本法律和卫生立法与管理制度方面的内容,对广大卫生工作人员学习法律知识将很有裨益。

希望卫生系统各级领导干部和广大职工以江总书记“三个代表”重要思想为指导,充分认识普法工作在卫生改革与发展中的重要作用,按照党中央、国务院的部署,认真执行《卫生系统开展法制宣传教育的第四个五年规划》,积极开展法制宣传教育工作,不断推进卫生工作的法治化管理,为卫生行政执法和卫生改革创造一个良好的社会环境,使卫生事业得到全面发展,更好地实现卫生工作为人民健康服务、为社会主义现代化建设服务的工作方针。

二〇〇二年四月

编写说明

为贯彻落实依法治国的基本方略，根据中共中央、国务院转发《中央宣传部、司法部〈关于在公民中开展法制宣传教育的第四个五年规划〉》，卫生部制定了《卫生系统开展法制宣传教育的第四个五年规划》，在全国卫生系统中进一步推进依法治国、建设社会主义法治国家基本方略的实施，全面提高卫生系统全体人员的法律素质，为卫生改革与发展创造良好的法治环境。要求全国卫生系统将开展法制宣传教育作为实施依法治国的基本工程，作为实现党的全心全意为人民服务的宗旨、落实“三个代表”要求的生动实践，作为加强社会主义精神文明建设，实现以德治国的重要内容。扎实工作，明确目标，使“四五”普法的各项任务得到落实。使卫生系统全体人员严格依法办事，依法做好本职工作，依法保护广大人民群众的健康利益和自身的合法权益。

为保证各项普法学习任务的圆满完成，根据部领导的指示，我们组织编写了《全国卫生系统“四五”普法培训教材》共三本。为适应卫生系统不同人群的学习要求，普法培训教材分为《医务人员必读》、《卫生执法人员必读》和《常用卫生法规汇编》。《医务人员必读》分为上、下篇，上篇为基本法律知识，下篇为卫生法律知识，适用于卫生系统各级各类医疗机构、疾病控制机构以及卫生科研事业单位等。《卫生执法人员必读》亦包括基本法律知识和卫生法律知识，侧重于卫生行政执法程序、监督检查手段等，适用于卫生行政执法人员学习使用。各级卫生行政部门的工作人员则应根据工作需要全面学习掌握卫生法律知识。《常用卫生法规汇编》汇集了现行有效的卫生法律、卫生法规和部分常用卫生部门规章，便于学习参考和日常工作中查阅

使用。

本培训教材在编写过程中，得到北京、天津、广东、河北、山西等省市卫生厅局和卫生监督部门的大力支持，在此表示衷心的感谢。由于时间仓促，书中难免疏漏和不妥之处，敬请批评指正。

目 录

第一章 行政法基础知识	(1)
第一节 行政法	(1)
一、行政法的概念	(1)
二、行政法的特点	(1)
三、行政法的基本原则	(2)
第二节 行政法律关系	(4)
一、行政法律关系的概念	(4)
二、行政法律关系的特征	(5)
三、行政主体资格	(6)
四、行政主体的职权	(7)
五、行政职责	(8)
第三节 行政行为	(9)
一、行政行为的概念	(9)
二、行政行为的特征	(9)
三、行政行为的内容和效力	(10)
第四节 行政违法与行政责任	(18)
一、行政违法的概念	(18)
二、行政违法的特征	(18)
三、行政违法的构成要件	(19)
四、行政责任	(20)
第二章 卫生行政执法	(24)
第一节 卫生行政执法的概念	(24)
一、卫生行政执法的概念	(24)
二、卫生行政执法的一般特征	(25)
三、卫生行政执法特有的特征	(25)

第二节 卫生行政执法主体	(26)
一、卫生行政执法主体的概念	(26)
二、卫生监督体制改革	(29)
第三节 卫生行政执法的种类	(31)
一、规定卫生行政措施	(31)
二、作出卫生行政决定	(31)
三、卫生行政许可	(32)
四、卫生行政处理	(32)
五、卫生行政处罚	(32)
六、卫生监督检查	(32)
七、卫生行政控制措施	(32)
八、卫生行政执法的主要专业类别	(32)
第四节 卫生行政执法责任制	(33)
一、执法责任制	(33)
二、卫生行政执法目标	(33)
三、卫生行政执法责任	(35)
四、卫生行政执法制度	(40)
五、卫生行政执法考评	(41)
第三章 卫生行政执法文书	(43)
第一节 卫生行政执法文书的概念	(43)
一、卫生行政执法文书的概念与特征	(43)
二、卫生行政执法文书的分类	(43)
第二节 卫生行政执法文书的应用	(45)
一、卫生行政执法文书的规范性	(45)
二、文书制作的合法性	(46)
第四章 卫生行政许可	(49)
第一节 行政许可概述	(49)
一、行政许可及其特征	(49)
二、行政许可的分类	(49)
三、行政许可的功能	(50)
第二节 卫生行政许可项目及程序	(51)

一、卫生行政许可基本情况	(51)
二、卫生行政许可程序	(52)
第三节 卫生行政许可制度改革	(54)
第五章 行政处罚法律制度	(56)
第一节 行政处罚概念和特征	(56)
一、行政处罚的概念	(56)
二、行政处罚的特征	(56)
三、行政处罚与行政处分的区别	(57)
四、行政处罚与刑罚的区别	(58)
五、行政处罚与行政强制的区别	(58)
第二节 行政处罚的原则	(59)
一、行政处罚的法定原则	(59)
二、公开、公正原则	(60)
三、处罚与教育相结合的原则	(60)
四、错罚相当的原则	(60)
五、保护相对人权利的原则	(61)
六、一事不再罚的原则	(61)
七、监督制约的原则	(61)
八、三种法律责任不能相互替代的原则	(62)
第三节 行政处罚的种类与形式	(62)
一、行政处罚的种类	(62)
二、行政处罚的设定权	(64)
第四节 行政处罚的实施与适用	(67)
一、实施行政处罚的主体	(67)
二、行政处罚的管辖规则	(67)
三、行政处罚的适用	(68)
四、构成行政处罚行为的必要条件	(68)
五、行政处罚适用的一般原则	(69)
六、不予处罚	(69)
七、从轻或减轻处罚	(69)
八、从重处罚与加重处罚	(70)

九、应当处罚与可以处罚	(70)
十、单处、并处和两罚	(71)
第五节 行政处罚的程序	(71)
一、行政处罚的简易程序	(71)
二、行政处罚的一般程序	(73)
三、行政处罚有效的条件	(77)
第六章 行政法律救济	(79)
第一节 行政复议制度	(79)
一、行政复议的概念	(79)
二、行政复议的特征	(80)
三、行政复议与行政诉讼	(81)
四、行政复议的原则	(83)
五、行政复议的受案范围	(85)
六、行政复议的管辖	(87)
七、行政复议机关与行政复议机构	(88)
八、行政复议的参加人	(89)
九、行政复议的程序	(89)
十、行政复议的审查	(91)
十一、行政复议决定的执行管辖	(93)
十二、行政复议中的法律责任	(94)
第二节 行政诉讼制度	(94)
一、行政诉讼的概念和特征	(94)
二、行政诉讼的基本原则	(95)
三、行政诉讼的受案范围	(97)
四、行政诉讼的管辖	(98)
五、行政诉讼的起诉	(99)
六、行政诉讼的参加人	(100)
七、行政诉讼的证据	(102)
八、行政诉讼的审理程序	(104)
第三节 国家赔偿	(107)
一、国家赔偿的概念	(107)

二、国家赔偿责任的构成要件	(109)
三、国家赔偿的方式	(109)
四、行政赔偿	(110)
五、刑事赔偿	(113)
第七章 行政法制监督与行政监督	(115)
第一节 行政法制监督	(115)
一、行政法制监督的概念和特征	(115)
二、行政法制监督的意义	(116)
三、行政法制监督的内容	(117)
四、行政法制监督的种类	(118)
五、我国的行政法制监督体系	(118)
第二节 行政监察	(121)
一、行政监察的概念	(121)
二、行政监察的特点	(121)
三、行政监察的主体、职责和监察的对象	(122)
四、行政监察的内容和方式	(122)
五、行政监察职权与内容	(123)
附录：中华人民共和国行政诉讼法	(127)
中华人民共和国行政复议法	(139)
中华人民共和国行政处罚法	(149)
中华人民共和国国家赔偿法	(160)
最高人民法院关于执行《中华人民共和国行政诉讼法》 若干问题的解释	(169)

第一章 行政法基础知识

第一节 行政法

一、行政法的概念

行政法学上所讲的“行政”，是指国家管理即“公共行政”，是国家行政机关对国家与社会公共事务的决策、组织、管理和调控，或者简单说是国家行政机关对国家事务和社会公共事务的管理。卫生行政就是卫生行政机关对国家和社会各项卫生事务的管理。行政活动主体是各级行政机关(包括法律、法规授权组织)；行政活动的内容是管理国家事务和社会公共事务；行政活动的目的是实现对公共事务的组织与管理；行政活动的手段是决策、组织、管理和调控。

行政法是规定行政机关的组织、职权，行使职权的方式、程序以及行政责任，调整行政社会关系以及行政监督社会关系的法律规范的总称。行政法是调整国家行政机关在履行职能过程中发生的各种社会关系的法律规范，是行政机关从事行政管理活动的依据。

二、行政法的特点

行政法作为一个独立的法律体系，主要有以下几方面的特点，以区别于民法和刑法：

1. 行政法难以用一部统一、完整的法典规范所有的内容。由于行政法涉及的社会生活领域十分广泛，内容繁杂，技术性、专业性很强，行政关系变化较快。因此，要把这些广泛、复杂而且不断变化的行政关系规范在一部系统完整的行政法典中几乎是不可能的，只能由一部一部单行的法律、法规集合而成，不可能像民法和刑法那样有一部相对统一、完整的法典。

2. 行政法的表现形式繁多,种类不一。由于行政法内容的广泛性、技术的复杂性和专业上的细致性,决定了行政法在立法体制上为多种类、多层次或者多位阶的立法体制。因此,行政法在表现形式上有法律、行政法规、地方性法规、部门规章和地方政府规章等不同位阶。例如目前卫生法只有9部法律由国家最高权力机关制定,而国务院行政法规有20余部,卫生部门规章多达400余部。

3. 行政法涉及的内容广泛。行政法的内容繁多,从行政组织、行政管理到行政救济,从民政管理、卫生管理到教育、文化管理、企事业单位管理等,几乎涉及到社会生活的各个领域。

4. 以行政法规、规章形式表现出来的行政法规范周期短、变化快。一般讲,法律规范都具有一定的稳定性。但是在行政法中,法规、规章变化相对较快。

5. 行政法的实体性规范和程序性规范往往交织在一起,并且是存在于一部法律中。而民法和刑法的实体法和程序一般是分开的,分别为单独的法律部门。

三、行政法的基本原则

我国行政法的最基本的原则是行政法治原则。行政法治原则是依法治国方略在行政法中的反映,也是贯穿于一切行政管理活动中的根本原理和准则,其基本要求是依法行政、依法办事、依法管理、依法监督。可以具体地分为合法性原则和合理性原则。

(一)合法性原则

合法性原则即行政合法原则,是指行政权的存在和行政权的行使必须依据法律、符合法律,不得与法律相抵触。包括:

1. 行政职权必须来源于法律授予。

行政主体必须在其法定的权限范围行使职权,任何没有法律根据的职权都不得存在。对公民而言,凡是法律没有禁止的都是公民的权利;而对行政机关而言,凡是法律没有明确规定的都不是行政机关的职权,行政机关的行为超越法律规定的职权范围就是违法行政。

2. 行政职权必须依法行使

法律授予行政主体职权,行政主体必须依法行使,这是法律为行政主体设定的义务或职责。行政机关的职权对于相对人而言是一种权

力；而对于国家而言是一种义务。行政主体不得超越职权，也不得放弃职权；行使职权既不能违反实体法，也不得违反程序法。不履行或者拖延履行法定职责，就要承担相应的责任。

3. 行政授权、行政委托必须有法律依据

一般情况下，行政职权应当由行政机关行使。但是由于社会事务的复杂性和技术性问题，法律规定可以行政授权，即通过立法程序将一部分应当由行政机关行使的权力，授予具有管理社会职能的组织行使。法律、法规、规章还可以规定行政机关将自己的一部分或全部职权委托给其他组织行使。但是行政授权或行政委托必须有法律依据，按照法定程序进行。

(二)行政合理性原则

合理性原则是行政法治原则的重要组成部分，要求行政的内容应当客观、适度、合理。合理性原则与合法性原则既有区别又有联系。合法性原则适用于行政法的所有领域；合理性原则主要适用于自由裁量权。一般讲，一个行为违反了合法性原则就不再追究其合理性问题，而一个自由裁量行为，虽然没有违反合法性原则，但也可能存在着合理性问题。合理性原则一般应包括以下主要内容：

1. 行政行为必须符合法律的立法目的和精神。法律作为调整人的行为和关系的法律规范，是为一定的目的而制定，也必然体现了实现立法目的的一种基本精神，内含着一种基本的指导思想。行政机关行使自由裁量权、实施行政行为，必须遵守一个默示的限制条件，就是不得违背法律的目的和基本精神。

2. 行政行为必须在依法的前提下具有合理的动机。行政行为的动机，应当符合法律的要求。不能以执法的名义，将不是法律本意的个人意志强加于相对方，甚至假公济私，以执法为名谋取其他利益。

3. 行政行为应当建立在正当考虑相关因素的基础上，而不应当考虑不相关的因素。行政机关作出行政行为时，一方面要全面考虑与之相关的各种必要因素和影响因素，使其充分合理；另一方面，不能以无关因素影响行政行为。

4. 公正、平等的适用法律规范。执法者执行法律必须公正，维护在法律面前人人平等的法制原则，平等地保护相对方的合法权益，平等地

制裁违法行为,不得对相同的事实给与不相同的对待。

5. 行政机关作出行政行为,进行行政管理活动,应当符合法律规范中体现的自然规律,符合职业道德和社会公德要求。

行政法的合法性原则与合理性原则是一致的,强调合理性的目的是为了进一步坚持行政合法性原则。合理性原则是对合法性原则的必要补充。合理性原则的实施必须以合法为前提,不能把合法与合理二者对立起来,更不能片面强调合理而违反法律规定。

第二节 行政法律关系

一、行政法律关系的概念

行政法律关系是指行政法规定,由行政法调整的具有行政法上的权利义务内容的行政社会关系。

行政社会关系包括行政机关(法律法规授权组织、受委托组织)与行政管理相对人的关系;行政机关与行政机关之间(上下级行政机关之间,不同职能行政机关之间)的关系;行政机关与公务员之间的关系;行政机关与依法享有行政监督权的机关的行政监督关系等。由于行政机关行使的职能的复杂性,由此产生的行政关系或行政社会关系是多种多样的,其中大多数行使职权的行为(许可、强制、处罚、检查)等产生的行政关系都是行政法律关系。因此行政法律关系主要是行政机关与管理相对人之间的行政法上的权利义务关系。行政法律关系与其他法律关系一样也是由主体、客体和内容三个基本要素构成的。

(一)行政法律关系的主体

行政法律关系的主体,也称为行政法律关系的当事人,是指在行政法律关系中依法享有行政法上的权利和承担行政法上的义务的人和组织。包括行政主体和管理相对人。

1. 行政主体

行政主体是在行政法律关系中,依法享有并行使国家行政权的行政机关或法律法规授权组织。行政主体必须是依法享有国家行政权,能够以自己的名义行使行政权,并能够独立承担由此产生的法律责任的组织。行政主体是行政法律关系中的特殊主体,在具体的行政法律