



■ 赵万华 主编

În primul rând, trebuie să înțelegem că există o diferență între a avea o idee și a o pune în practică. Uneori, oamenii au idei excelente, dar nu știu să le transforme în acțiune. Alții, pe de altă parte, sunt foarte practici, dar nu au idei originale. Secretul este să găsești echilibrul între cele două.

Quest ad domum Miletis Reginald quatuor prostrata diligenter pariter, discipulo pellucidioris iam promissus esse docet. Peritiamque vix solus turbidioris viribus cunctis illis contra eundem reuerentis, monitusque erga turbidioris populum dulcioris illius indignantis, illis artibus super investigationis facti, utas addeceptionis capere, ut et de huiusmodi litteris aliorum loquitur.

[illegible]

Il primo capitolo affronta due questioni: la prima è la caratterizzazione delle variabili contestuali, mentre la seconda riguarda la scelta delle variabili individuali e la loro relazione con le variabili contestuali.

"Based on current HIV risk factors, people with a history of sexually transmitted diseases, including gonorrhea, are at a higher risk of acquiring HIV. They are also at a higher risk of acquiring HIV if they have a history of sexually transmitted diseases and have had a recent sexual encounter with a partner who has had a sexually transmitted disease."

[illegible]

But etiam heripit concessas inter hostilium manus, et
placidissime thalamis ducit domum, et non
ultra priorem torpore laqueo claudit se, sed
membra in gremio patris matrisque suorum

四川出版集团·四川科学技术出版社

WEISHENG
XINGZHENG
CHUFA ZHIDAO

卫生行政处罚指导

赵万华 主编

四川出版集团·四川科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

卫生行政处罚指导/赵万华主编. - 成都:四川科学技术出版社,2008.1

ISBN 978 - 7 - 5364 - 6424 - 7

I. 卫… II. 赵… III. 卫生管理 - 行政处罚 - 处罚条例 - 中国 IV. D922.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 001227 号

卫生行政处罚指导

主 编 赵万华
组稿编辑 赵 钢
责任编辑 陈敦和 肖 伊
封面设计 韩建勇
版面设计 杨璐璐
责任校对 尧汝英 等
责任出版 邓一羽
出版发行 四川出版集团·四川科学技术出版社

成都市三洞桥路 12 号 邮政编码 610031

成品尺寸 148mm × 210mm
印张 9 字数 300 千 插页 2
印 刷 彭州市盛发印务有限责任公司
版 次 2008 年 1 月成都第一版
印 次 2008 年 1 月成都第一次印刷
定 价 28.00 元

ISBN 978 - 7 - 5364 - 6424 - 7

■ 版权所有·翻印必究 ■

■ 本书如有缺页、破损、装订错误,请寄回印刷厂调换。

■ 如需购本书,请与本社邮购组联系。

地址/成都市三洞桥路 12 号 电话/(028)87734081

邮政编码/610031

网址:www.sckjs.com

序

卫生监督工作事关食品、医疗、职业放射、传染病、学校卫生等民生大计。《中共中央、国务院关于卫生改革与发展的决定》(中发【1997】3号)规定,各级政府要强化卫生行政执法职能,改革和完善卫生监督体制,调整并充实执法监督力量,不断提高卫生监督队伍素质,保证公正执法。加强卫生监督人员的培训,提高卫生监督人员的素质,是落实依法行政、推进行政执法责任制、创建服务型行业的重要基础性工作。

卫生监督工作者是国家卫生法律法规的最终执行者,其素质高低直接关系到卫生执法工作的好坏,关系到卫生部门在群众中的形象,更关系到人民群众的健康乃至生命安全。目前,我国的经济水平日益提高,法律知识日渐普及,公众的维权意识普遍增强。广大的卫生监督工作者不能仅仅将工作停留在表面,而应该规范、深入、高效地开展工作。为了提高我省的卫生行政执法水平,满足新形势下卫生监督工作的需要,控制卫生行政风险,特编写了《卫生行政处罚指导》一书。在本书编写过程中,注意了合理安排结构,既有理论知识介绍,又有具体案例的分析。本书不仅对卫生行政处罚的基本知识、程序、所依据的法律法规等作了较为全面的介绍,而且对执法实践中遇到的具体问题进行了解析,提出了执法中应予以注意的事项及依据,对实践中没有具体法律依据、存在争议的问题提出了笔者的建议和意见。笔者力求对相关理论的介绍做到全面、简洁,引用依据准确。对有关案例详细介绍案情,就相关事项进行了比较深入的讨论,对处理结果进行了缜密的分析,指出其合理或不妥之处,并提出自己的建议且附上相关规定。为方便读者,针对实践中可能

出现的情形,将相应的案例列于其后。案例均来自于真实案件,具有很强的针对性,使用者可将待处理的案件与书中的案件直接进行比对,相似案件相似处理,从而提高工作效率。另外,本书将所涉及的法条分解并绘制成图表,极大地方便了使用者查找。它既可以作为执法人员的自学读本,也可以作为卫生监督人员的培训教材,是一本实用性很强的工具书。

近年来,我国的卫生法制建设不断发展,不断完善,每年都有大量卫生法律法规颁布实施。卫生监督工作者只有加强学习,及时了解新的法律法规,用心想事,用心谋事,用心做事,才能与时俱进,提高卫生监督水平。希望我省各级卫生行政部门高度重视卫生监督人员的教育与培训,进一步提高我省卫生行政处罚水平,造就一支公正、廉洁、高效的卫生监督队伍,促进我省卫生监督事业健康蓬勃发展,切实保障广大人民群众的生命健康,实现建设小康社会的目标。

本书在编写过程中得到了陕西、云南、甘肃、贵州等兄弟省份卫生监督部门以及我省各市州相关单位的大力支持,在此本人代表本书编委表示诚挚的谢意。



2007年9月

目 录

第一章 卫生行政处罚概述	1
第一节 卫生行政处罚的概念	1
第二节 卫生行政处罚的特征	2
第三节 卫生行政处罚的基本原则	3
第四节 卫生行政处罚的依据	5
第五节 卫生行政处罚的法律适用	7
第六节 卫生行政处罚的主要要求	11
第二章 卫生行政处罚程序	16
第一节 管 辖	16
第二节 受理和立案	20
第三节 简易程序	21
第四节 一般程序	22
第五节 听证程序	33
第六节 执 行	38
第七节 救 济	41
第三章 问题解析	44
第一节 综合部分	44
第二节 医疗卫生部分	87
第三节 公共卫生部分	99
第四章 卫生行政处罚指引	117
第一节 食品卫生行政处罚指引	117

2 卫生行政处罚指导

第二节 医疗、保健、采供血卫生行政处罚指引	129
第三节 学校、生活饮用水、公共场所卫生行政处罚指引	159
第四节 职业病危害、放射治疗卫生行政处罚指引	169
第五节 传染病、应急卫生行政处罚指引	187
第六节 化妆品、消毒产品卫生行政处罚指引	215
附 录	227
一、主要法律依据	227
二、典型案例	238

第一章

卫生行政处罚概述

第一节 卫生行政处罚的概念

《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)第3条规定:“公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序的行为,应当给予行政处罚,依照本法由法律、法规或者规章规定,并由行政机关依照本法规定的程序实施。”《行政处罚法》并没有给行政处罚下一个明确的定义,但该条规定告诉我们,行政处罚的主体是行政机关^①,行政处罚的对象是公民、法人或者其他组织,行政处罚的原因是被处罚的对象违反了行政管理秩序,行政处罚的种类依法规定,处罚程序依法实施。对于卫生行政处罚来说,实施处罚的主体是卫生行政部门,被处罚的行政相对人是从事与卫生相关活动的公民、法人或者其他组织,引起处罚的原因是相对人的行为违反了卫生法律制度的强制性规定,处罚的种类限于卫生法律制度中规定的处罚种类,处罚的程序严格按照行政处罚法的规定执行。

现行的卫生法律制度规定,卫生行政处罚由卫生行政部门实施。而《中共中央、国务院关于卫生改革与发展的决定》(中发[1997]3号)规定:

①根据《行政处罚法》第十七条的规定,具有管理公共事务职能的组织也可能成为行政处罚的实施主体。应当注意“委托执法”的情况下行政处罚的实施主体。根据法律、法规和规章的规定,行政机关在其法定权限内委托符合一定条件的组织实施行政处罚,受委托组织在委托范围内,以委托行政机关的名义实施行政处罚。因此委托执法的情况下,行政处罚的实施主体仍然是委托机关而不是受托机关。

“各级政府要强化卫生行政执法职能,改革和完善卫生执法监督体制,调整并充实执法监督力量,不断提高卫生执法队伍素质,保证公正执法。”根据这一决定,卫生部于2001年1月19日出台了《关于卫生监督体制改革的意见》,要求地方卫生行政部门合理划分卫生监督与卫生技术服务职责,将原来由各卫生事业单位承担的各项卫生监督职能集中,根据实际情况,对原有机构适当加以精简、归并、调整,组建卫生监督所,专职承担卫生监督任务。该文件同时还对卫生监督所的机构性质进行了定性,规定它是同级卫生行政部门在其辖区内,依照国家法律、法规行使卫生监督职责的执行机构。因此,各级卫生监督机构没有卫生行政执法的主体资格,在行使各项卫生监督职权时必须以同级卫生行政部门的名义进行。在进行卫生行政处罚时,实施处罚的主体是卫生行政部门,卫生监督机构只是案件的承办机构。

第二节 卫生行政处罚的特征

行政处罚作为行政部门一种特殊的行政执法手段,具有法定性、行政性、外部性和制裁性等特征。

法定性。卫生行政处罚不同于一般的卫生行政管理,它具有严格的法定性,主要表现在:一是卫生行政处罚权限法定,只有现行法律制度明确规定有行政处罚权的行政机关即卫生行政部门才能在法定权限内进行行政处罚;二是卫生行政处罚种类法定,卫生行政部门只能根据事实和法定条件用卫生法律制度中规定的处罚种类(如罚款、没收财产、责令停产停业等)进行处罚;三是卫生行政处罚程序法定,除了要严格遵循行政处罚法规定的程序外,还必须遵循卫生部制定的有关卫生行政处罚程序的部门规章(如《卫生行政处罚程序》)。

行政性。卫生行政处罚的行政性是与刑法相比较而言的,刑法具有严格的法定性,但不具有行政性。卫生行政处罚的行政性意指:卫生行政处罚只能由卫生行政部门实施,即使是卫生监督机构也不能成为卫生行政处罚的主体。有的违法行为可能同时被追究行政责任和刑事责任,比如未经批准擅自开办医疗机构行医或者非医师行医造成严重后果的,一方面由卫生行政机关给予相应的卫生行政处罚,另一方面由司法机关追究责任人员

的刑事责任,不能以卫生行政处罚代替刑罚或者以刑罚代替卫生行政处罚^[1]。

外部性。卫生行政部门的具体行政行为以其相对人的身份为标准,可以分为内部行政行为和外部行政行为。内部行政行为是卫生行政部门基于行政隶属关系针对内部相对人而实施的行政行为;外部行政行为是卫生行政部门基于行政管辖关系针对外部相对人而实施的行政行为^[2]。在卫生行政处罚案件中,对相对人进行处罚不是基于行政隶属关系,而是基于行政管辖关系,因此卫生行政处罚行为是外部行政行为,具有外部性。但是,针对卫生行政部门的直属单位的行政处理行为并非都是内部行政行为,卫生行政部门基于行政管辖关系而不是基于行政隶属关系作出的处理决定就是这样。比如,卫生行政部门针对疾病预防控制机构违法开展有关服务活动的行为作出处理决定,这种处理决定就可以是行政处罚,从而属于外部行政行为,具有外部性。

制裁性。卫生行政处罚本质上是卫生行政主体为维护卫生公共利益和秩序,依法对违反卫生行政管理秩序的行政相对人给予财产、名誉、资格或其他形式法律制裁的行政行为。由于卫生行政违法行为总是对卫生行政法律制度确立和保护的行政管理秩序造成损害,所以,卫生行政处罚也就始终是对这种损害卫生行政管理秩序的行为的否定。因此,卫生行政处罚首先表现为对违反卫生行政管理秩序的行政相对人的否定性的评价。但是,“否定性的评价”与“制裁”是两个不同层面的概念,具有不同的内涵。在理论上,人们都普遍认为,制裁就是限制或者剥夺违法者的权益,或者对其科以新的义务负担^[3]。而卫生行政处罚的直接目的并不是促使行政法上义务的实现,而是要造成违法者精神、自由和经济利益受到限制或损害的后果,惩罚违法者的行为,在本质上具有损害违法者权益的性质,因此卫生行政处罚是一种制裁行为,具有制裁性。

第三节 卫生行政处罚的基本原则

行政处罚包括处罚法定、处罚合理、处罚与教育相结合及权利保障四项基本原则^[4-6]。卫生行政处罚是发生在卫生监督领域的一种行政处罚,其基本原则虽然体现了卫生监督的特点,但就它的本质来说必须符合行政处罚的基本原则。下面就行政处罚的四项原则进行简要阐述。

处罚法定原则。处罚法定原则是行政处罚的首要原则,这一原则要求任何一种卫生行政处罚都必须依法设定和依法实施。具体来说,这一原则的基本要求表现在:第一,处罚设定的主体法定。根据行政处罚法的相关规定,只有法律、法规和规章可以就卫生领域的违法行为设定卫生行政处罚,其他任何规范性文件均不能设定,故处罚设定的法定主体为具有立法权的国家机关。第二,处罚立法统一。当上位阶法规范已经设定了行政处罚,下位阶法规范可以制定更为具体的处罚,但不得突破上位阶法规范已经确立的处罚框架,比如处罚范围和幅度等。第三,处罚实施主体法定。行政处罚实施主体是特定的国家行政机关或组织。所谓特定国家机关就是指法律、法规规定行使行政处罚权的行政机关;所谓特定组织就是指法律、法规授权的组织。除此之外,任何机关、组织和个人均不得行使行政处罚权。第四,处罚内容法定。法律、法规或者规章未规定行政处罚的,任何公民、法人和其他组织不受处罚,否定行政处罚领域的类推制度;行政处罚的形式即罚则是法律、法规和规章明确规定的,任何行政处罚主体都不得实施法外处罚;行政处罚不得溯及既往,即新的法律颁布后,不得对其生效前的事件和行为适用。第五,处罚程序法定。行政处罚必须按照法律规定的程序进行,如在作出行政处罚前,应当告知当事人作出该行政处罚决定的事实、理由及依据,并告知当事人依法享有陈述和申辩权,不得因当事人申辩加重处罚;对重大行政处罚,应当告知当事人有要求听证的权利等等。

处罚合理原则。处罚法定原则使自由裁量权不被滥用,防止突破法定范围或幅度任意自由处罚。处罚合理原则则保证了自由裁量权的合理使用,避免显失公正的行政处罚。合理的行政处罚应当是公平、公正、适当和相应的行政处罚。第一,公平。要求行政执法主体对于违法性质、情节及违法行为人的主观态度大致相同的行政相对人,在实施行政处罚时应公平对待,适用同样的处罚种类和幅度。第二,公正。要求在行政处罚过程中,行政执法主体应充分考虑法定的相关因素,如偶犯或惯犯、过失或故意等,而不应考虑法律规定以外的不相关因素,如违法者的地位、权势或关系等。第三,适当。包括“罚种适当”和“罚度适当”两方面。前者要求执法主体应从总的法定处罚种类中选择最适合于违法者违法情节和实际履行能力的种类,后者要求执法主体在选择处罚种类后,还应当选择与被处罚者违法程度相当的处罚幅度。第四,相应。要求执法主体在实施行政处罚时应当做到处罚与违法行为相适应,对于违反行政法规范的行政相对人,根据其性质、情节和社会危害性给予相应的行政处罚,做到“过罚相当”。

处罚与教育相结合原则。行政处罚作为一种法律制裁,具有两项基本功能:一是制裁,二是教育。所谓制裁,是指对行政相对人的违法行为作出否定性评价,对行政相对人的权利和利益给予不利的影响,并恢复被行政相对人的违法行为所扰乱或破坏的行政管理秩序;所谓教育,是指通过行政处罚这种制裁措施,给予违法的行政相对人以警示和训诫,使其能够自我反省,培养自觉守法观念,并通过对行政相对人的违法行为的否定性评价,使人们明确合法与违法的界限以及违法导致的法律后果,从而教育广大行政相对人自觉遵守行政法规范。由于不少行政执法主体受部门利益的驱动,只认一个“罚”字,一味地强调违法的行政相对人给付金钱的义务,忽视了通过罚款对违法的行政相对人的教育和警示,没有很好地发挥行政处罚的作用,容易产生违法处罚和不当处罚以及引发行政相对人的心理抵触。因此,在重视制裁作用的同时强调教育功能是非常必要的。

权利保障原则。行政处罚的权利保障原则既包括了实体权益保障,又包括了程序权益保障。毫无疑问,权利保障原则的根本意义是要指导行政处罚以保障行政相对人的实体权益,而行政相对人的实体权益的保障需要对行政处罚权实施有效的规范和控制。因此,必须尊重和保障行政相对人的程序性权利,使程序性权利成为控制和监督行政处罚权的基本力量。行政处罚法赋予了行政相对人一系列程序性权利,包括申请回避权、陈述权、申辩权、质证权、听证权、申请复议权、诉讼权、行政赔偿请求权等等。尊重和保障上述权利是行政处罚权利保障原则的基本要求,而违反权利保障原则,侵犯行政相对人的上述程序性权利,则构成程序违法。从这个角度讲,行政处罚的权利保障原则首要的任务是尊重和保障行政相对人的程序性权利。

第四节 卫生行政处罚的依据

我国的法律制度属于大陆法系,法律的效力来源于国家立法机构及其他有一定立法权的机关制定的成文法。卫生监督的法律依据包括各种与卫生行政管理有关的各类不同效力等级的规范性法律文件。以法律效力为标准,卫生监督的法律依据包括如下几个层次:

宪法。宪法是国家的根本大法,是我国最基本的法律渊源,也是卫生监督应当遵循的最基本的依据。宪法具有最高的法律效力,任何法律、法

规和其他规范性文件都不得与宪法的规定相抵触。宪法规定一国的社会制度和国家制度的基本原则,其内容是对国家和社会生活中最基本、最重要问题的规定,而其他法律规定的则是宪法的内容在某一方面的具体化。卫生监督所依据的法律规定也都是在宪法限定的范围内,是针对卫生领域进行行政管理的具体规定,因此卫生监督要做到依法行政,首先就要遵循宪法。

卫生单行法。常见的卫生单行法是全国人民代表大会常务委员会按照法定程序制定的规范性文件。目前,全国人大常委会已经颁布了《传染病防治法》《食品卫生法》《职业病防治法》《执业医师法》《献血法》《母婴保健法》《红十字会法》《国境卫生检疫法》八部卫生单行法律,还有些卫生单行法律正在制定过程中。卫生单行法的法律效力仅次于宪法,在全国范围内有效^{①[7]}。

卫生法规。卫生法规包括卫生行政法规和地方性卫生法规。卫生行政法规是国务院在其职权范围内制定的与国家卫生行政管理活动相关的规范性法律文件,如《医疗机构管理条例》《化妆品卫生监督条例》《使用有毒物品作业场所劳动保护条例》等。根据我国立法法的规定,国务院有权根据宪法和法律制定行政法规。国务院制定的行政法规的地位和效力仅次于宪法和法律,其效力及于全国。地方性卫生法规指由地方人民代表大会及其常委会制定的与卫生行政管理活动相关、在该行政区域内产生法律效力的地方规范性法律文件,包括三种情况:一是省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常委会根据本行政区的具体情况在宪法、卫生单行法、卫生行政法规规定的范围内制定的地方性卫生法规;二是省、自治区人民政府所在地的市,经济特区所在地的市和国务院批准的较大市的人民代表大会及其常委会在宪法、卫生单行法、卫生行政法规和本省、自治区的地方性卫生法规规定的范围内制定的地方性卫生法规,它需要上报省、自治区的人大常委会,经批准后方可实施;三是民族地区的人民代表大会根据当地民族的卫生行政管理需要制定的卫生自治条例和卫生单行条例,自治区制定的报全国人大常委会,经批准后生效,自治州、自治县制定的报省、自治区、直辖市的人大常委会,经批准后生效。

卫生行政规章和地方政府卫生规章。卫生行政规章指卫生部及卫生

①卫生单行法还包括我国缔结的国际卫生条约。

部联合其他有关部委,根据国务院的卫生行政法规、决定和命令,在本部门的权限范围内制定的规范性法律文件,例如《卫生行政处罚程序》《消毒管理办法》和《职业健康监护管理办法》等,卫生行政规章目前已经有四百多部。地方政府卫生规章指省、自治区、直辖市以及省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大市人民政府按照立法程序制定的与卫生行政管理有关的规范性法律文件。卫生行政规章和地方政府卫生规章的效力低于宪法、卫生单行法、卫生行政法规和地方性卫生法规,但卫生行政规章和地方政府卫生规章之间效力相同。

卫生法律解释。根据 1981 年全国人大常委会《关于加强法律解释工作的决议》等法律文件的规定,并从我国法律的实际运行过程来看,我国的法律正式解释包括立法解释、行政解释和司法解释三种^[8]。卫生部在行政管理活动中,对不属于审判和检察工作的其他法律、法规如何具体应用的问题所做的解释属于行政解释。从卫生部的行政解释内容上看,其形式主要有两种:一是针对具体特定的法律问题所做的专门解释,如批复、复函、通知等;二是在行政规章中对有关法律规范所做的解释,如《医疗机构管理条例实施细则》。

第五节 卫生行政处罚的法律适用

一、法律适用的概念

法律作为人们行为的准则,在现实生活中的实施包括两个基本方面:一是要求国家专门机关及其公职人员严格执行法律或者使用法律,将法律付诸实践;二是要求一切国家机关、社会组织和个人都必须遵守法律。法律适用是法律实施的一种重要形式,在狭义上是指国家司法机关运用法律处理案件的诉讼活动,在广义上是指国家有权机关及其工作人员按照法律赋予的职权和程序,将法律规定运用于具体的个人或者组织的专门活动。卫生行政处罚是卫生行政部门按照法定职责和程序,限制或剥夺违反卫生法律制度强制性规定的公民、法人或其他组织的权益,或者对其科以新的义务的具体行政行为。因此,卫生行政处罚是法律适用的一种形式。

二、卫生行政处罚法律适用的规则

从法理学角度讲,宪法、卫生单行法、卫生法规、卫生行政规章和地方

政府卫生规章处于不同的效力层次,宪法、卫生单行法、卫生法规、卫生规章的效力是依次递减的,低层次的法律规范如与高层次的法律规范相抵触,则低层次的法律规范无效。随着我国法制建设进程的不断加快,各种卫生单行法、卫生法规、卫生行政规章和地方政府卫生规章相继出台,不同卫生法律规范之间不可避免出现冲突,因此需要确立卫生行政处罚的法律适用规则,以明确它们之间的效力等级。调整同一对象的两个或者两个以上的卫生法律规范因规定不同而产生冲突的,一般情况下应当按照立法法规定的上位法优于下位法、后法优于前法以及特别法优于一般法等法律适用规则,判断和选择所应适用的法律规范。当法律规范冲突所涉及的事项比较重大、有关机关对是否存在冲突有不同意见、应当优先适用的法律规范的合法有效性尚有疑问或者按照法律适用规则不能确定如何适用时,则应依据立法法规定的程序逐级送请有权机关裁决^①。

(一) 下位法不符合上位法的判断和适用

在卫生法律制度中,下位法不符合上位法的常见情形有:下位法缩小上位法规定的权利主体范围,或者违反上位法立法目的,扩大上位法规定的权利主体范围;下位法限制或者剥夺上位法规定的权利,或者违反上位法立法目的,扩大上位法规定的权利范围;下位法扩大行政主体或其职权范围;下位法延长上位法规定的履行法定职责期限;下位法以参照、准用等方式扩大或者限缩上位法规定的义务或者义务主体的范围、性质或者条件;下位法增设或者限缩违反上位法规定的适用条件;下位法扩大或者限缩上位法规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围;下位法改变上位法已规定的违法行为的性质;下位法超出上位法规定的强制措施的适用范围、种类和方式,以及增设或者限缩其适用条件;卫生法规、卫生行政规章、地方政府卫生规章或者其他卫生行政管理规范性文件设定不符合行政许可法规定的行政许可,或者增设违反上位法的行政许可条件;其他相抵触的情形。对于上述下位法的规定不符合上位法的,卫生行政部门原则上应当适用上位法。

另外,卫生单行法、卫生行政法规修改后,其实施性规定未被明文废止的,卫生行政部门在实施行政处罚时应当区分下列情形:实施性规定与修

^①参见《中华人民共和国立法法》第五章“适用与备案”的相关规定。

改后的卫生单行法、卫生行政法规相抵触的,不予适用;因卫生单行法、卫生行政法规的修改,相应的实施性规定丧失依据而不能单独施行的,不予适用;实施性规定与修改后的卫生单行法、卫生行政法规不相抵触的,可以适用。

(二) 特别规定与一般规定的适用关系

同一卫生单行法、卫生法规、卫生行政规章和地方政府卫生规章内的不同条文对相同事项有一般规定和特别规定的,优先适用特别规定。

卫生单行法和卫生法规之间对同一事项的新的一般规定与旧的特别规定不一致的,原则上应按照下列情形适用:新的一般规定允许旧的特别规定继续适用的,适用旧的特别规定;新的一般规定废止旧的特别规定的,适用新的一般规定。不能确定新的一般规定是否允许旧的特别规定继续适用的,属于卫生单行法的,逐级上报卫生部送请全国人民代表大会常务委员会裁决;属于卫生行政法规的,逐级上报卫生部送请国务院裁决;属于地方性卫生法规的,由制定机关的同级卫生行政部门送请制定机关裁决。

(三) 地方性卫生法规与卫生行政规章冲突的选择适用

地方性卫生法规与卫生行政规章之间对同一事项的规定不一致的,一般可以按照下列情形适用:(1)卫生单行法或者卫生行政法规授权卫生行政规章作出实施性规定的,其规定优先适用;(2)尚未制定卫生单行法、卫生行政法规的,卫生行政规章对于国务院决定、命令授权的事项等需要全国统一规定的事项作出的规定,应当优先适用;(3)地方性卫生法规根据卫生单行法或者卫生行政法规的授权,根据本行政区域的实际情况作出的具体规定,应当优先适用;(4)地方性卫生法规对属于地方性卫生行政管理事务的事项作出的规定,应当优先适用;(5)尚未制定卫生单行法、卫生行政法规的,地方性卫生法规根据本行政区域的具体情况,对需要全国统一规定以外的事项作出的规定,应当优先适用;(6)能够直接适用的其他情形。

(四) 卫生行政规章和地方政府卫生规章冲突的选择适用

卫生行政规章和地方政府卫生规章之间对相同事项的规定不一致的,一般可以按照下列情形适用:(1)卫生单行法或者卫生行政法规授权卫生行政规章作出实施性规定的,其规定优先适用;(2)尚未制定卫生单行法、卫生行政法规的,卫生行政规章对于国务院决定、命令授权等事项作出的规定,应当优先适用;(3)地方政府卫生规章根据卫生单行法或者卫生行政法规的授权,根据本行政区域卫生行政管理的实际情况作出的具体规定,应当优先适用;(4)地方政府卫生规章对属于本行政区域的具体卫生行政

管理事项作出的规定,应当优先适用;(5)能够直接适用的其他情形。不能确定如何适用的,应当逐级上报卫生部送请国务院裁决。

卫生行政规章对同一事项的规定不一致的,一般可以按照下列情形选择适用:(1)适用与上位法不相抵触的卫生行政规章规定;(2)与上位法均不抵触的,优先适用根据专属职权制定的卫生行政规章规定;(3)两个以上的国务院部门就涉及其职权范围的事项联合制定的卫生行政规章规定,优先于其中一个部门单独作出的规定;(4)能够选择适用的其他情形。不能确定如何适用的,应当逐级上报卫生部送请国务院裁决。

国务院部门或者省、市、自治区人民政府制定的其他卫生规范性文件对相同事项的规定不一致的,参照上列精神处理。

三、卫生行政处罚法律适用的基本要求

公正、合法、准确和高效,是对卫生行政处罚最基本的要求。

(一)公正

公正是法的基本价值,法被认为是公正的化身,因此卫生行政处罚理所当然要体现公正的要求。如果处罚不公,会从根本上动摇整个社会的价值标准,造成严重的负面效应。要做到处罚公正,就要求执法机关和执法人员必须严格依法办事,提高执法质量,坚决制止执法腐败的出现。

(二)合法

合法就是要求执法机关严格依法办事,在实施卫生行政处罚过程中既符合实体法规定,又符合程序法规定,而不能忽视其中任何一方。一直以来,“重实体轻程序”的现象在卫生行政执法实践中非常突出,损害了相对人的利益,侵犯了相对人的权利。因此,卫生行政处罚应严格禁止枉法处罚的现象。

(三)准确

适用法律的准确,是指将赖以适用法律的事实查清楚、分析准确以及将适用该事实的法律找准确、弄清楚,也就是事实要清楚,证据要确凿,定性要准确,程序要合法,处理要适当。

(四)高效

高效是指在公正、合法和准确的前提下,对案件的处理要讲究效率,不能久拖不决。案件处理旷日持久、久拖不决,会不利于对违法行为有效、及时的制止和对当事人合法权益的保护,从而使社会关系长期处于不稳定状态,不利于社会安定。卫生工作事关人民福祉,卫生行政执法机关应该本