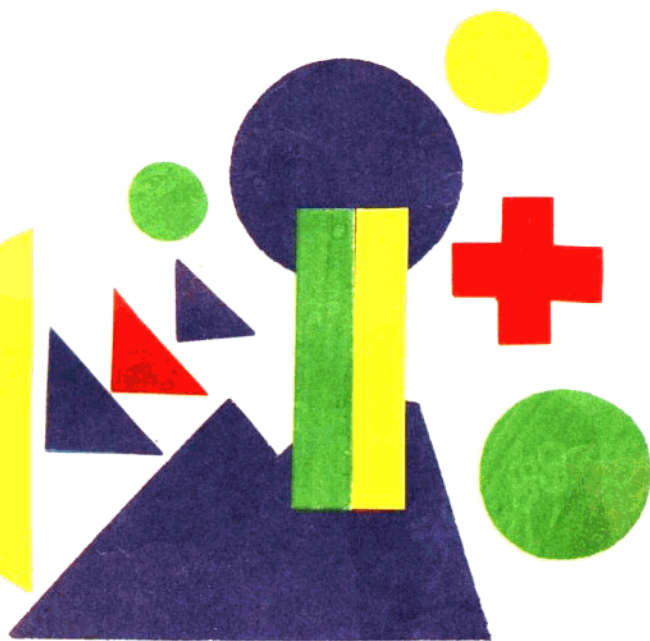


卫生行政执法

主 编 刘俊田 朱宗涵

副主编 李永胜



中国法制出版社

序

党的十一届三中全会以来,我国卫生法制建设进展很快。目前,已通过立法的卫生法律4个,国务院卫生法规近30个,地方卫生法规也很多。通过多年的努力,一个以卫生法律、法规、规章为基本内容的卫生法律体系正在形成。

但是,仅仅有卫生立法还是不够的。必须辅之以一支强有力的执法队伍来认真执法,卫生法律法规及其规章才能得到有效的贯彻实施。因此,卫生法制工作是卫生事业的有机组成部分,卫生执法则是卫生法制工作中需要不断强化的重要环节。

从目前和长远来看,卫生行政执法所涉及的领域是比较广泛的,执法量大,工作任务重。尤其是《行政诉讼法》颁布实施后,给卫生执法工作提出了更高的要求。目前,全国卫生执法队伍多为卫生专业技术人员组成,有的执法人员卫生专业知识比较丰富,但对有关的卫生法律、法规知识掌握不多,有的执法人员对自己执法范围的法规比较熟悉,而对整个卫生法规体系的基本情况却不够了解,为了便于广大卫生执法人员更扎实地掌握卫生执法理论,北京市卫生局组织有关人员编写了《卫生行政执法》一书,这将对全国卫生行政执法工作起到较好的促进作用,该书以实际执法工作为对象,是一本内容充实、操作性比较强的执法工具书籍,希望广大卫生执法人员,能从中得到有益的帮助,更好地掌握卫生执法理论,以严格执法促进卫生环境的进一步改善。

陈敏章

1992年8月15日

目 录

序.....	(1)
--------	-----

第一编 总 论

第一章 卫生行政执法概述	(1)
第一节 卫生行政执法的概念、性质和特点	(1)
第二节 卫生行政执法的地位和作用	(4)
第三节 卫生行政执法与卫生行政立法、执法监督等的 相互关系	(8)
第四节 不断完善卫生行政执法	(11)
第二章 卫生行政执法中的法律关系	(15)
第一节 卫生行政执法中的法律关系的概念与特点	(15)
第二节 卫生行政执法的主体	(17)
第三节 卫生行政执法的内容	(23)
第四节 卫生行政执法的客体	(27)
第五节 卫生行政执法法律关系的产生、变更和消灭	(29)
第三章 卫生行政处罚	(32)
第一节 卫生行政处罚的概念	(32)
第二节 卫生行政处罚的种类、形式	(34)
第三节 罚则的适用	(40)
第四节 卫生行政处罚程序	(44)
第四章 卫生行政复议	(55)
第一节 卫生行政复议的概念、特征及作用	(55)
第二节 卫生行政复议的受理范围和管辖	(57)
第三节 卫生行政复议机关与复议机构	(62)

第四节	卫生行政复议程序的若干问题	(63)
第五节	卫生行政复议案件的审理与决定	(68)
第五章	卫生行政诉讼	(74)
第一节	卫生行政诉讼的基本概念与特征	(74)
第二节	卫生行政执法涉诉的主要因素	(77)
第三节	卫生行政诉讼的主要过程	(82)
第四节	卫生行政执法部门在卫生行政诉讼中的基本权利和义务	(87)
第五节	卫生行政应诉技巧	(91)
第六节	与卫生行政诉讼相关的其他问题	(96)
第六章	卫生行政执法监督	(99)
第一节	卫生行政执法监督的概念	(99)
第二节	卫生行政执法监督的内容、原则和主要形式	(102)
第三节	卫生行政执法监督的地位和作用	(108)
第七章	卫生行政执法公共关系	(113)
第一节	卫生行政执法公共关系概述	(113)
第二节	卫生行政执法公共关系的主要职能	(116)
第三节	卫生行政执法公共关系的主要工作	(118)
第四节	开展卫生行政执法公共关系活动应注意的主要问题	(121)
第八章	卫生行政执法文书	(124)
第一节	卫生行政执法文书概述	(124)
第二节	医政管理执法文书	(128)
第三节	药品监督执法文书	(132)
第四节	卫生监督文书	(138)

第二编 卫生防疫执法

第九章	卫生防疫执法综述	(147)
第一节	卫生防疫执法的意义及特点	(147)
第二节	卫生监督的法律体系和监督体系	(149)
第三节	卫生防疫监督执法管理	(153)

第四节	卫生防疫监督的社会联系与协调	(159)
第五节	卫生防疫执法应注意的问题	(162)
第十章	食品卫生执法	(166)
第一节	食品卫生执法的概念	(166)
第二节	食品卫生的监督机构	(167)
第三节	食品卫生执法的依据和内容	(172)
第四节	食品卫生行政执法程序	(183)
第十一章	传染病防治卫生行政执法	(188)
第一节	传染病防治行政执法机构及其职权	(189)
第二节	传染病防治行政执法内容	(194)
第三节	传染病防治行政执法程序	(200)
第十二章	国境卫生检疫行政执法	(205)
第一节	国境卫生检疫概述	(205)
第二节	国境卫生检疫行政执法机关、内部组织与职责 范围	(208)
第三节	国境卫生检疫行政执法的依据和执法手段	(212)
第四节	国境卫生检疫行政执法内容	(216)
第五节	国境卫生检疫行政执法程序	(221)
第六节	国境卫生检疫行政执法中的相关问题	(226)
第七节	国境卫生检疫行政处罚	(231)
第十三章	公共场所卫生执法	(235)
第一节	公共场所卫生法规概述	(235)
第二节	公共场所卫生执法机构	(239)
第三节	公共场所卫生的监督执法	(241)
第四节	公共场所卫生监督与监测	(246)
第五节	公共场所经营单位的权利与义务	(252)
第十四章	生活饮用水卫生执法	(255)
第一节	生活饮用水卫生行政执法机构	(255)
第二节	生活饮用水卫生行政执法内容	(258)
第三节	生活饮用水卫生行政执法程序	(262)
第四节	生活饮用水卫生行政诉讼	(265)

第十五章	化妆品卫生执法	(267)
第一节	化妆品的卫生质量要求	(267)
第二节	化妆品卫生法规概述	(271)
第三节	化妆品卫生监督机构及其卫生监督员的职责	(273)
第四节	化妆品生产企业卫生许可证管理	(276)
第五节	化妆品卫生质量的监督管理	(278)
第六节	对违反《化妆品卫生监督条例》的行政处罚	(280)
第十六章	放射卫生行政执法	(283)
第一节	放射卫生行政执法概述	(283)
第二节	放射卫生行政执法机构	(285)
第三节	放射卫生行政执法内容	(288)
第四节	放射卫生行政处罚	(293)
第十七章	劳动卫生执法	(296)
第一节	劳动卫生执法概述	(296)
第二节	劳动卫生行政执法依据、机构及内容	(300)
第三节	劳动卫生行政处罚及实施程序	(303)
第四节	劳动卫生行政复议与行政诉讼	(309)

第三编 医药卫生执法

第十八章	医疗事故处理卫生行政执法	(311)
第一节	医疗事故的基本概念	(311)
第二节	医疗事故法规的执法机构与职责	(316)
第三节	医疗事故的鉴定	(319)
第四节	医疗事故的处理	(323)
第十九章	公民义务献血卫生行政执法	(332)
第一节	公民义务献血卫生行政执法的概念和特点	(332)
第二节	公民义务献血卫生行政执法的内容	(333)
第三节	公民义务献血卫生行政处罚程序	(345)
第四节	公民义务献血卫生行政执法与行政争议	(350)
第二十章	药品监督管理卫生行政执法	(354)
第一节	药品监督管理卫生行政执法的概念和意义	(354)

第二节	药品监督管理卫生行政执法机构人员与职责	(356)
第三节	药品监督管理卫生行政执法的依据	(366)
第四节	药品监督管理卫生行政执法程序	(370)
第五节	药品监督管理卫生行政执法重点	(373)
第六节	药品监督管理卫生行政执法的相关问题	(388)
第二十一章	私人医疗院所卫生行政执法	(391)
第一节	私人医疗院所卫生行政执法的概念和特点	(391)
第二节	私人医疗院所卫生行政执法的主要内容	(393)
第三节	私人医疗院所卫生行政执法程序	(396)
第四节	私人医疗院所管理过程中的其他相关问题	(400)
第二十二章	公费医疗卫生行政执法	(402)
第一节	公费医疗卫生行政执法概述	(402)
第二节	公费医疗卫生行政执法机构与职责	(404)
第三节	公费医疗的执法依据与内容	(406)
第四节	公费医疗卫生行政执法程序	(409)
第五节	公费医疗的行政争议与行政诉讼	(413)

第 一 编

总 论

第一章 卫生行政执法概述

第一节 卫生行政执法的概念、性质和特点

一、卫生行政执法的概念

卫生法是为了调整因采用科学方法预防和治疗疾病,改善劳动、生活和学习环境的卫生状况,保护和增强人民身心健康,提高人口身体素质为目标而产生的各种社会关系,经过一定程序由国家制订或认可的,并由国家强制力保证其实施的各种卫生法律规范的总和。卫生法是卫生执法的依据和来源,卫生执法应遵守卫生法律规范。

卫生行政执法则是指各级卫生行政机关依法实施行政管理和适用卫生法律、法规和规章的活动。为了使卫生法律、法规和规章所规定的内容在卫生管理活动中得以实施,卫生行政机关或被授权的组织按照卫生法律、法规和规章的规定,对行政执法的相对人的权利义务的行使和履行情况直接进行监督检查,这种行为成为实践上的具体行政执法行为。所谓具体的卫生行政执法行为,是指卫生行政机关或法律、法规的授权机构对卫生行政管理相对人采

取的具体的直接影响其权利义务或者对其权利义务进行监督检查的行为。

卫生行政执法可分为广义的卫生行政执法和狭义的卫生行政执法。广义的卫生行政执法是指卫生行政执法机关从事卫生法制管理和具体适用卫生法律、法规和规章的一切活动的总和,它包括具体行政行为和抽象行政行为;狭义的卫生行政执法仅指卫生法律、法规和规章中所规定的适用于具体对象和案件的行政行为,一般只发生在具体行政行为中。本书只对狭义的卫生行政执法行为进行论述。

二、卫生行政执法的性质

第一,卫生行政执法具有广泛性。由于卫生法涉及生命与健康因素,其中既有医疗实践中的疾病防治问题,也有公共卫生、生态环境和资源保护以及预防性卫生工程监督等方面的问题,需要适用的卫生法规涉及食品、传染病防治、公共场所卫生、化妆品卫生监督监测、消毒卫生、放射性卫生防护、学校卫生、劳动卫生、药品管理、公民义务献血管理、社会办医及私人医疗院所管理、医疗事故处理、公费医疗管理等诸多方面,其执法内容是十分广泛的。

第二,卫生行政执法既具有专业性,又具有综合交叉性。卫生法是当代卫生科学发展技术和法学基础原理的有机融合。卫生法包含的门类很多,而且每一种类的卫生法都具有各自的特点,具有相当的专业性,这就决定了是医政、药政还是防疫部门都各自有其卫生执法的要求和卫生执法专业的特点。由于当代医学科学技术发展的高度综合,各门学科的边缘区和学科之间形成的交叉点,又决定了卫生执法的综合性。不但各项专业卫生执法项目之间可能有交叉概念,而且在卫生专业与法学专业之间也需要相互融汇贯通,以适应卫生执法所要调整的各类矛盾。

第三,卫生行政执法规范的多样性。卫生行政执法规范可分为强制性规范和任意性规范,授权性规范和义务性规范,委托性规范

和准用性规范。如《中华人民共和国食品卫生法(试行)》第2章第4条规定:“食品应当无毒、无害,符合应当有的营养要求,具有相应的色、香、味等感官性状”即属于强制性规范,这种规范不允许法律关系一方或双方随意加以改变。该法第8章第39条规定:“违反本法,造成食物中毒或者其他食源性疾患的,应当负损害赔偿责任。受害人有权要求损害赔偿”则属于授权性规范,这种规范赋予当事人某种权利。其它卫生行政执法规范我们不一一列举,上面两例仅说明卫生行政执法规范是多种多样的。

三、卫生行政执法的特点

第一,卫生行政执法的根本目的是保护公民的健康权,这是卫生行政执法最主要的特点,也是卫生行政执法区别于其他执法部门的主要标志。关于“公民健康权”,作为公民的基本权利在各国法律中的用语不尽相同。日本1946年宪法规定:“一切国民都享有维持最低限度的健康和有文化的生活的权利”(第25条);意大利1947年宪法规定:“共和国把健康作为基本人权和社会主要利益予以保护”(第32条);我国1982年宪法规定:“国家发展医疗卫生事业,发展现代医药和我国传统医药,鼓励和支持农村集体经济组织、国家企业事业组织和街道组织举办各种医疗卫生设施,开展群众性的卫生活动,保护人民健康。”卫生执法的目的正是运用法律手段更好地保护公民的健康权。

第二,卫生行政执法要遵循法律规范和技术规范。卫生行政执法的一个重要特点是技术性比较强,带有很强的医学卫生专业技术特征。因此许多卫生技术标准在执法实践中起到了依据作用,不论国家、地方和行业的卫生技术标准由于直接与人体健康有关,都是卫生行政执法的标准,在执法实践上经常表现为医学卫生技术手段和卫生执法手段相结合的方式。历史上,在过去人类社会生产力发展还不发达的时代,在主要解决政治伦理问题的法律规范与主要处理生产工艺问题的技术规范之间,是没有多少联系的。但是

到了现代社会,许多卫生方法把遵守技术规范确定为法律义务,从而使两者紧密地联系起来,在卫生法的条文中,会看到大量的法律规范和卫生技术规范结合在一起的情形,并成为卫生行政执法所必须共同遵循的基本准则,如对“许可”和“禁止”、“合法”和“违法”的判定,除适用有关的卫生法律、法规和行政规章外,很大一部分是依照大量的卫生标准和卫生技术规范来进行的。

第三,卫生行政执法具有跨度大的特点。由于卫生行政执法的目的是为了有效地保护公民的健康权,而卫生行政执法的相对人又涉及到复杂的社会人群,所以在卫生行政执法过程中,不仅涉及到公民和单位的各种权利义务关系,还会涉及到因卫生问题而产生的人际关系,其中药政执法会涉及药品生产者和药品经营者;医政执法会涉及公民和单位;防疫执法既会涉及社会人群,如传染病防治,又会涉及食品生产经营单位和个人,还会深入到公共场所、工业企业、环境中的给水、轻工业中的化妆品等等,其行政执法的跨度之大是许多部门执法所不能比拟的。

卫生行政执法除具有跨度大的特点外,在罚款额度上,也具有上下限幅度比较大的特点。如《食品卫生法(试行)》中规定了对违反食品卫生法律的行为可罚款 20 元至 30,000 元,上下幅度相差 1500 倍。在这种情况下,实际上是给予了卫生执法部门以较大的行政自由裁量权。

第二节 卫生行政执法的地位和作用

一、卫生行政执法的地位

卫生行政执法是卫生行政管理的范畴,在卫生工作中具有重要的地位。随着改革开放的不断深化,卫生工作在各级政府中越来越占有重要的位置,卫生行政执法在卫生工作中的地位也不断得到加强。

1. 卫生行政执法部门的执法行为是代表国家实施管理和监

督的行为。卫生行政执法的主体虽然是多层次的,但不管其形式如何,也不论其是卫生行政机关还是卫生事业单位,只要有法律授权,其执法行为就是代表国家依法对社会实施管理的行为。由于卫生执法是一种具体行政行为,它是针对具体的管理相对人而作出的,而不是一般的行政规范,其行为效力只拘束特定的管理相对人。这样,代表国家的执法行为,要由国家的强制力来保证,并引起法律后果。卫生行政执法行为一经执法机关依法作出或采取措施,就会直接影响管理相对人的权利义务,就形成了国家与卫生行政管理相对人在权利义务上的对应关系。

2. 卫生行政执法已成为政府法制工作的重要组成部分。目前,各级卫生行政机关的执法行为已涉及十多个方面,同时卫生行政机关还配合其它行政机关的执法活动,使整个执法系统在一个城市和一个地区形成了有机的整体。卫生行政执法的过程,也是依法管理社会卫生环境,增强人们法律观念的过程。卫生行政执法搞好了,不仅可以解决许多纠纷,缓和很多矛盾,而且可以增强人民的卫生观念和遵守法纪的自觉性,减少各种违法行为的发生。随着经济体制改革不断深入,政府职能也在逐渐转变,以往那种单纯依靠行政手段进行管理的方式,正在逐渐过渡到以法律手段和行政、经济手段相并存的管理方式,卫生法制已成为政府法制工作中不可分割的组成部分。现在许多省、自治区、直辖市的主要领导都亲自抓政府法制工作,非常注重和强调执法工作的重要性。面对这种情况,对于卫生行政机关来讲,特别是对于一些不相隶属的单位,更需要利用法制手段进行行业管理。从另外角度来讲,有时法制管理能够更好地实现行政管理之目的。比如卫生行政机关对于药品生产经营企业,对隶属关系复杂的社会办医疗机构的管理,只有通过法制才能实施有效的管理。

3. 卫生行政执法是维护卫生法律的尊严,保证卫生法律实施的必要手段。“徒法不足以自行”,法律只有在执行中才能发挥其社会效益。努力加强卫生行政工作,可以在卫生行政管理中树立法律

的权威地位,而这种权威地位的树立,又直接取决于卫生执法状况的好坏。近年来,全国卫生系统的立法工作进展比较快,基本上做到了有法可依。目前,现行的卫生法律有四个,国务院的卫生行政法规有近三十个,地方卫生法规和行政规章的数量则更多。这些有关法律、法规和规章的制定和贯彻实施,大大地加强了卫生执法的地位,提高了卫生法律在人民群众中的威信,保证了人民的健康。所以说,卫生执法的地位在于维护了卫生法律的尊严,使人民的健康得到了保证。

4. 卫生管理活动的规范化,使卫生行政执法的地位不断巩固。卫生法制建设要求卫生行政管理活动实现规范化,行政管理相对人违反行政管理法规的行为能够依法得到相应的处理。卫生管理活动规范化发展,告诉人们不但卫生立法要规范化,卫生执法更应规范化;有关法律、法规和规章都是通过法定程序制定出来的,都需要遵照执行。

在卫生管理规范化方面,许多卫生行政执法部门在全面执法的同时,确定了重点执法项目,并对执法情况经常进行检查。随着卫生行政执法规范化的不断发展,一大批卫生行政管理工作纳入了法制化管理的轨道,一些地方政府还建立了卫生行政措施备案制度,卫生行政机关的行政执法监督人员领取了《行政执法监督检查证》,行政复议工作普遍展开,卫生行政诉讼工作也已进行。以上活动,保证了卫生行政机关行政行为的合法性,又进而促进了规范化执法。在日常工作中,卫生行政机关的法制工作机构还为领导当好助手和参谋,为推动卫生行政执法发挥了应有的作用。卫生管理规范化活动,使卫生执法的地位不断提高。

二、卫生行政执法的作用

1. 通过卫生行政执法实践活动,将已制定的卫生法律、法规和规章落到实处。卫生行政机关从事研究和制定有关卫生行政管理法律、法规和规章等规范性文件的活动,是实现行政管理的专

门行为,但卫生行政立法属于抽象行政行为,规范性文件只给人们提供具有普遍约束力的行为规范,并不是对具体的人和事做出决定。因此只有把卫生立法这种抽象行政行为变为具体的行政行为,才能把已制定的卫生法律、法规和规章落到实处,卫生立法的作用才能发挥出来;只有通过卫生行政执法活动,才能使卫生立法的目和内容得以充分实现。如《食品卫生法(试行)》、《药品管理法》、《公共场所管理办法》、《国境卫生检疫法》等卫生法律法规,都是通过卫生执法对管理相对人的权利义务的行使和履行,直接进行干预和监督检查的。

2. 卫生执法有促进卫生立法的作用。在卫生行政执法当中,时常可以发现已制定的法规性文件某些不够完善的地方,比如有的法规适用范围偏小,有些覆盖不了的情况;个别的,由于论证不够甚至出现错漏不妥之处。另外,每个法规都有一个可操作的问题,这种可操作性主要表现在执法上。卫生执法能为卫生立法反馈一些新的信息,将一些原来在立法时没有涉及的问题提出来,这样有利于卫生法律的及时修改使之不断完善,从而促进卫生立法工作。比如北京市人民政府1989年28号令《北京市私人医疗院所管理办法》发布后,经过一段时间的执法实践,发现其第14条、第15条的规定不符合实际需要修改,于是及时依照立法程序进行了修改。

3. 通过卫生执法使卫生管理的刚性增强。卫生行政机关担负着纷繁复杂的社会管理职能,卫生行政机关和法律、法规授权的执法机关,都在依法行使着卫生行政管理权。通过卫生执法,能够调整卫生环境,干预涉及卫生的社会活动,调整各种卫生社会关系。卫生管理相对人不服从卫生行政管理的,卫生行政执法机关可以通过对具体行为作出审查决定,强令管理相对人执行卫生法律、法规和行政规章。卫生行政执法是卫生行政管理活动中一个重要环节,抓住这个环节,就能提高卫生行业管理的硬度,对于实现卫生行政管理的合法性和高效能,有积极的促进作用。

4. 通过卫生执法使城市卫生环境得到改善,卫生质量不断提高。食品卫生执法促进了人们的饮食卫生环境;药品管理的有效实施加强了人们用药安全感;公共场所卫生执法能促进公共场所卫生质量的提高,进一步改善公共场所的卫生环境;生活饮用水卫生执法能进一步改善人们的饮水卫生条件等等。以上这些卫生执法能使城市卫生环境进一步改善,对减少疾病的发生,提高人口质量起着积极的作用。因此,不能忽视卫生执法对改善城市卫生环境和增进人们身体健康的作用。

第三节 卫生行政执法与卫生行政立法、 执法监督等的相互关系

一、卫生行政执法与卫生立法的关系

1. 卫生行政执法是一种具体的行政行为,而卫生行政立法是一种抽象的行政行为。卫生行政执法所进行的具体行政行为,是指卫生行政执法机关行使的行政拘束权力,是对特定的公民、法人或者其他组织作出的有关其权利义务的单方行为。卫生执法机关的具体行政行为可以分为设立权利和义务的行为;剥夺、限制权利或者撤销义务的行为;变更权利或义务的行为;不作为或不行为。卫生行政立法作为抽象行政行为,则是指卫生行政机关依法制定行政规章和其他规范性文件的行为,它不以特定的某一公民或组织为对象,而是针对非特定的人或事,而且能够多次适用。

2. 卫生行政执法之权限必须源于卫生立法。卫生执法行为之所以合法,就是有充足的执法依据,没有相应的卫生法律法规,卫生执法就是无源之水,无本之木,执法就不具有合法性。如食品卫生执法行为源于《食品卫生法》;药品管理执法行为源于《药品管理法》。有些管理行为,在没有法律、法规和行政规章的情况下,只能作为行政管理规范的范围,属于行政学范畴,但是一经卫生立法,便上升为行政法学的范畴。如对公民义务献血的管理行为,全国一

些省市在没有立法的情况下,公民义务献血只能沿着行政管理的轨道进行,但是随着立法实践,全国已有一些省市通过了地方性法规,自然将公民义务献血管理纳入法制轨道。公费医疗管理也是如此,全国一些省市将公费医疗管理机构纳入了执法部门,主要是基于卫生部、财政部的联合规章。又如在医疗机构管理法规没有出台以前,全国有些省市制定了一些行政规章,规定了对社会办或私人办医疗机构的管理权限。

3. 卫生行政立法的主体必须是依法享有立法权的国家卫生行政部门,而卫生执法的主体可以多样化。目前我国的立法主体主要是中央和地方两级,但不论是中央还是地方,除了立法机关以外的任何机关、社会团体,都不能成为卫生行政立法的主体,卫生立法主体是统一的。而卫生行政执法的主体则可以是多样的;既可以是卫生行政机关,也可以是由法律、法规授权的卫生事业组织,还可以由卫生行政机关委托的组织和人员进行执法。

二、卫生执法与卫生执法监督的关系

1. 卫生执法与执法监督之间是实施执法行为与监督执法行为为之关系。卫生执法使卫生法律、法规和规章所规定的内容在卫生管理活动中得以实施,卫生执法监督则是享有卫生执法监督权的机构对卫生行政机关、授权执法机关以及有关执法人员所进行的监督。执法监督的内容主要是通过对卫生行政执法部门的执法程序、执法行为的合法性和执法的效果等进行检验和评价,来判断卫生法规是否真正得到贯彻实施;其次,行政执法监督检查是对行政执法部门和执法人员的执法活动的督促。通过这种督促,促使执法人员在工作中自觉坚持有法可依,执法必严,违法必究;在工作中自觉遵守法律和职业道德;再次,行政执法监督检查是根据职权范围进行的,对监督中发现的问题,由执法监督机构提请有处罚权的机关依法予以查处。

2. 卫生执法监督的主体是广泛的,而被监督的对象则是特定

的。

卫生执法监督首先是国家行政执法机关、特别是卫生行政管理机关内部的监督,包括上级执法机关对下级执法机关、本级执法机关对其所属的各执法单位的监督,以及执法机关相互监督;也包括机关内部,行政领导对其下级执法人员活动的监督。通过这种监督,可以及时发现有法不依,执法不严,违法不究等问题,并及时得到纠正和处理。反之,行政执法人员也可以对行政领导提出批评建议,监督其依法行政。当然除此之外,还有国家权力机关的监督,行政监察机关的监督以及社会监督等等。由于各监督主体的职权范围不同,这样监督行为的具体表现形式也不相同,有的表现为督促性行为,有的表现为纠正性行为,有的则表现为检举和控诉性行为;在执法环节上看,有的监督行为可能表现在执法行为发生前的监督,有的表现为执法行为发生过程中的监督,有的则表现为对执法行为实施后的事后监督。通过建立监督机制及其有效实施,保证和督促卫生执法工作的顺利进行。

三、卫生执法与卫生行政复议、卫生行政诉讼的关系

1. 卫生行政复议是通过层级监督对卫生执法工作的复查,卫生行政诉讼则是通过司法途径解决卫生执法纠纷。从辩证关系上讲,卫生行政复议与卫生行政诉讼也是监督卫生行政执法。保护公民和法人合法权益的有效途径之一,是衡量和检验卫生执法好坏的方法。卫生执法引起的争议,通过行政复议渠道,能够把偏差纠正在卫生行政权限内,对于减少诉讼案件的数量,促进严格执法、科学执法、正确执法,起到积极的促进作用。通过卫生行政复议,也能使上级机关及时了解下级执法机关的工作质量。在通过行政复议程序仍未解决,或者当事人不愿意申请复议时,则会发生卫生行政诉讼。此时,卫生执法质量好坏直接关系到诉讼案件的胜败。由此说来,卫生行政复议、卫生行政诉讼都源于卫生执法,卫生行政诉讼胜败因素也主要是看卫生执法本身的质量如何。