

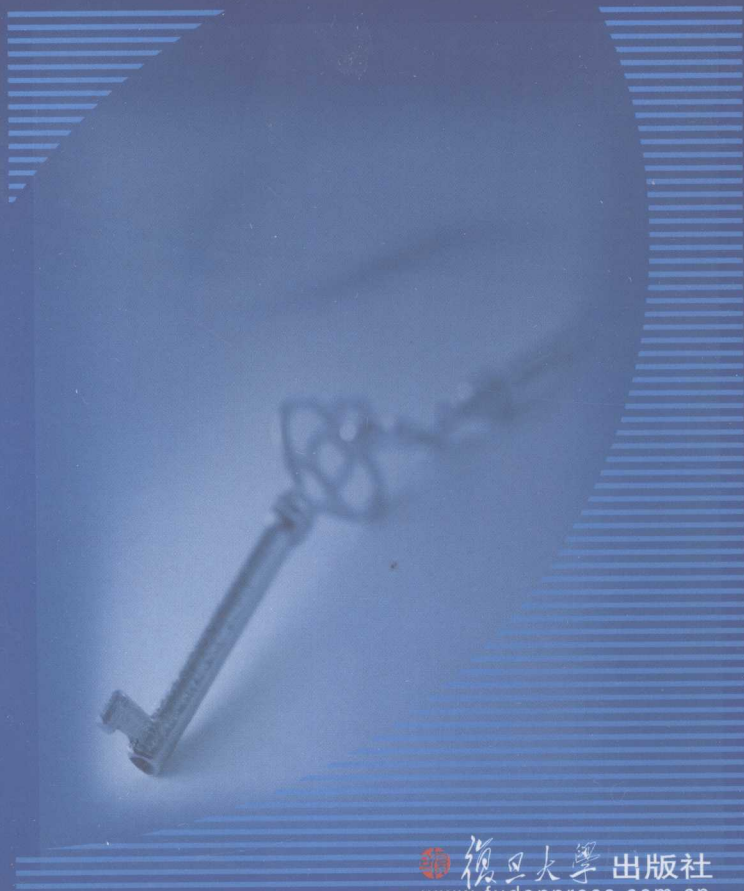
音



实用卫生监督

Practical Health Supervision and Inspection

主编 肖国兵 干爱玲



复旦大学出版社
www.fudanpress.com.cn

R199.2
26

实用卫生监督

Practical Health Supervision and Inspection

主编 肖国兵 干爱玲

复旦大学出版社

www.fudanpress.com.cn

图书在版编目(CIP)数据

实用卫生监督/肖国兵,干爱玲主编. —上海:复旦大学出版社,2007.
12

ISBN 978-7-309-05760-7

I. 实… II. ①肖…②干 III. 医药卫生管理 IV. R194

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 153879 号

实用卫生监督

肖国兵 干爱玲 主编

出版发行 复旦大学出版社 上海市国权路 579 号 邮编 200433
86-21-65642857(门市零售)
86-21-65100562(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)
fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

责任编辑 贺琦

总编辑 高若海

出品人 贺圣遂

印刷 上海肖华印务有限公司

开本 850×1168 1/32

印张 16.375

字数 411 千

版次 2007 年 12 月第一版第一次印刷

印数 1—3 500

书号 ISBN 978-7-309-05760-7/R·1000

定价 33.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

主 编 肖国兵 干爱玲

副 主 编 潘 斌 孙 峰

主 审 杨 敬

编者名单(按姓氏笔画排序)

·丁钺桂 干爱玲 马良方 王 平 王卫东

王建辉 孙 峰 纪 玲 肖国兵 何国华

陈永维 陈解华 俞幼达 姚夏婷 梁 婕

董 斌 蔡海珊 蔡耀章 潘 斌 潘学军

秘 书 丁钺桂

序

卫生监督是国家管理卫生事务的重要形式,是社会主义法制建设的重要组成部分,对维护社会卫生秩序、保障人民群众健康权益具有重要的现实意义。随着时代的发展和社会的进步,卫生监督管理和服务的范围在拓展,其深度和广度在延伸,党和政府以及人民群众对卫生监督工作的要求也越来越高。同时,卫生监督工作又是一项综合性、技术性和科学性很强的行政执法工作,它具有集卫生技术、法规标准、行政管理于一体的鲜明特点,所以对卫生监督人员的要求很高,它既要掌握较强的卫生技术知识,又能善于结合当地实际,依法管理和服务。因此,加强卫生监督队伍的素质建设,提高他们依法行政的能力和水平,一直是各级卫生部门的一项重要工作。

“欲水之远者,必浚其泉源。”根据卫生部《2005~2010年全国卫生监督员教育培训规划》的要求,为进一步做好在新形势下卫生监督员教育培训工作,加强和规范卫生监督员培训工作,提高卫生监督员执法水平,我们组织有关专家编写了这本实用教材。全书从卫生行政许可、各类卫生监督、行政处罚、突发事件应急等方面,进行了认真的梳理和研究,内容丰富全面,涵盖了卫生监督工作的各个方面和环节,既有较高的理论指导性,又有很强的实践操作性,对于规范基层一线卫生监督工作,提高卫生监管执法水平,使卫生监督工作进一步规范化、制度化、科学化具有十分重要的意义,并将为卫生部门加强依法行政、强化卫生全行业管理提供有力

的技术支撑。全书共分 13 章,第一章阐述卫生监督基础理论,第二章至第十章主要阐述食品卫生、职业卫生、放射卫生、医疗卫生、传染病防治、公共场所卫生、学校卫生、化妆品卫生、生活饮用水卫生等监督内容与方法,第十一章主要阐述突发公共卫生事件卫生监督,第十二章主要阐述卫生行政执法文书与质量控制,第十三章主要阐述卫生监督信息与档案管理。

当前,我国卫生监督工作已进入整体推进的攻坚阶段,各级卫生行政部门更要适应新的形势,加快推进管理理念、执法模式和工作机制创新,抓住“十一五”发展的战略机遇期,进一步深化卫生监督体制改革,不断提高卫生监督的能力和水平。在此,希望广大卫生监督工作者以“学至乎没而后止”的精神,坚持学习,锐意进取,在理论和实践工作中不断提升自身的业务能力和整体素养。为造就一支忠诚、公正、廉洁、勤奋的卫生监督执法队伍,促进卫生事业的全面、协调、可持续发展,保障全体人民群众安康永驻,最终构建社会主义和谐社会而努力奋斗。

中国工程院院士

浙江省科学技术协会主席

李天娟

浙江省卫生厅厅长

2007 年 12 月

前 言

随着生活水平的不断提高,卫生、安全、健康的生活状态已经成为人们共同追求的目标,政府和公众对公共卫生安全的重视也与日俱增,卫生安全的管理与监督成为全社会关注的焦点问题。《实用卫生监督》一书是适应卫生监督体制改革与卫生监督实际工作需要应运而生的学科书籍。本书力求在总结多年卫生监督工作实践经验的基础上,反映当前卫生监督工作中规范的操作和先进的执法水平,不仅适用于各级卫生监督专业人员和其他从事这方面专业领域的工作人员在实际监督工作中参考使用,也可作为预防医学、社会医学与卫生事业管理本科生及研究生的实习教材。

我们过去编写或翻译的卫生监督书籍多是重在理论,而各级专业人员都迫切需要方法学方面的系统论著。本书内容以实用的卫生监督工作方法为主,同时也对卫生监督的概念及其基本理论进行了概括介绍。结合多年卫生监督执法经验,坚持依法规范卫生监督行为原则,突出依靠科学技术指导卫生监督实践的理念,将卫生监督工作中的应急处理与预防控制、管理协调与技术操作、常规工作与应急反应进行有机地结合,让广大读者能够以理论指导实践——只有在理论指导下的实践才不会是盲目的实践,才能真正提高卫生监督的综合执法能力,保障人民群众的健康安全。

本书是集多年从事卫生监督工作的卫生监督、医学专业技术、卫生行政管理等专家、学者的宝贵智慧和知识结晶,经过两年时间的辛勤劳动编写完成。本书的编写过程对作者来说也是一个学习

提高的过程。《实用卫生监督》的问世,与参加编写的专家们热忱、执着的工作精神和认真态度密不可分。衷心感谢复旦大学出版社对本书编写工作给予的关注和支持,没有他们的鼓励就不会有这本书付梓。各级卫生监督部门亦对本书的编写、出版提供了各种帮助,在此一并致谢!

鉴于卫生监督的发展历史较短,卫生监督的理论研究还处于起步阶段,各种新情况、新问题不断出现,在卫生监督的理论和实践方面还有待于进一步的深化,加之作者水平有限,谬误在所难免,恳请广大读者不吝斧正。

编者

2007 年 12 月

目 录

第一章 卫生监督概述	1
第一节 卫生监督的概念、功能及作用	1
第二节 卫生监督依据	12
第三节 卫生监督手段	16
第四节 卫生监督程序	23
第五节 卫生行政执法监督	31
第六节 卫生监督稽查	36
第二章 食品卫生监督	43
第一节 概述	43
第二节 食品卫生许可	45
第三节 经常性卫生监督	59
第四节 HACCP、量化分级管理、五常法	68
第五节 食品掺伪及常用鉴别方法	72
第六节 食物中毒的应急处理	94
第七节 违法行为的法律责任.....	114
第三章 职业卫生监督	118
第一节 概述.....	118
第二节 预防性职业卫生监督.....	121
第三节 劳动过程中的防护与监督管理.....	129
第四节 职业健康监护及职业病防治与管理监督.....	138
第五节 急性职业病危害事故的应急处理.....	145

第六节	密闭空间的监督	152
第七节	违法行为的法律责任	161
附录一	高毒物品目录(2003年版)	169
附录二	职业卫生技术服务机构名单	173
第四章	放射卫生监督	181
第一节	概述	181
第二节	预防性卫生监督	183
第三节	经常性卫生监督	189
第四节	辐射事故的应急处理	196
第五节	违法行为的法律责任	206
第五章	医疗服务监督	212
第一节	概述	212
第二节	医疗机构监督	214
第三节	血液安全监督管理	220
第四节	母婴保健监督	225
第五节	卫生技术人员监督	228
第六节	违法行为的法律责任	236
第六章	传染病防治卫生监督	244
第一节	概述	244
第二节	传染病预防的监督管理	248
第三节	传染病控制的监督管理	262
第四节	医疗卫生机构的经常性监督管理	270
第五节	特殊传染病的监督管理	280
第六节	消毒产品监督管理	285
第七节	违法行为的法律责任	291
第七章	公共场所卫生监督	308
第一节	概述	308
第二节	预防性卫生监督	314

第三节	经常性卫生监督	327
第四节	公共场所传染病和公众健康危害事故的 应急处理	338
第五节	违法行为的法律责任	341
第八章	学校卫生监督	343
第一节	概述	343
第二节	学校卫生监督要点	345
第三节	违法行为的法律责任	352
第九章	化妆品卫生监督	354
第一节	概述	354
第二节	化妆品预防性卫生监督	361
第三节	化妆品经常性卫生监督	368
第四节	化妆品皮肤病和化妆品有毒物质污染危害	381
第五节	违法行为的法律责任	383
第十章	生活饮用水卫生监督	388
第一节	概述	388
第二节	预防性卫生监督	390
第三节	经常性卫生监督	393
第四节	水质监测	401
第五节	饮用水污染的应急处理	411
第六节	违法行为的法律责任	418
第十一章	突发公共卫生事件卫生监督	421
第一节	概 述	421
第二节	突发公共卫生事件的卫生监督	429
第三节	违法行为的法律责任	441
第十二章	卫生行政执法文书	445
第一节	概述	445
第二节	卫生行政执法文书规范	453

第三节	卫生行政处罚案卷归档要求·····	484
第十三章	卫生监督信息与档案管理·····	489
第一节	卫生监督信息管理·····	489
第二节	卫生监督档案管理·····	500

第一章

卫生监督概述

凡是有人群的地方,凡是从事社会公共卫生活动的地方,都需要并存在着卫生监督。对于这样一项渗透于人们日常生活并贯穿于人类整个社会运行过程的活动,对于这样一种能促进社会经济发展和保护国家、集体、个人有关卫生与健康方面合法权益的重要措施,对于这样一门新兴的科学,不仅要知道卫生监督存在于社会运行过程中,还需要理解卫生监督在保障社会经济发展和人民健康中所起的真正作用。因此,研究卫生监督理论,探讨公共卫生监督学,首先就要学习和掌握卫生监督的基本理论和知识,清楚卫生监督的概念、功能和特征以及卫生监督的作用等问题,从而指导卫生监督实践。

第一节 卫生监督的概念、功能及作用

一、卫生监督的概念和性质

(一) 卫生监督的概念

卫生监督是政府卫生行政部门依据公共卫生法律法规的授权,对公民、法人和其他组织贯彻执行卫生法律法规的情况进行督

促检查,对违反卫生法律法规、危害人体健康的行为追究法律责任的一种行政管理活动。

(二) 卫生监督的性质

从卫生监督的定义我们可以看出,卫生监督的主体必须是卫生行政部门,或由法律授权的卫生监督机关,它的对象是卫生监督相对人——公民、法人和其他组织。这就表明卫生监督是政府行为,是行政职能。所以,卫生监督的行政性是其根本属性。

随着法制建设和社会经济的发展,卫生监督作为一种行政执法行为已成为一种制度。它是通过实施卫生法律、法规,强制和规范社会行为,最大限度地减少由于人们的不良行为和不法活动对环境造成的危害,进而达到增进健康的目的。

二、卫生监督的特征

卫生监督的性质、内容、任务及形式,都是由社会生产力的发展水平和现存的生产关系所决定的。基于这样的认识,卫生监督有如下的特征。

1. 健康权与合法权益保护性 保障国家、团体和公民个人在特定的社会经济活动中,有关卫生方面的合法权益不受侵害;防止各种有毒、有害的因素对人体健康的影响和危害,以保证人们在良好的生理和心理状态下进行生活、学习、工作和劳动,是我国公共卫生立法的根本目的。而卫生监督就是这一目的得以实现的执行过程。目前,卫生监督已成为现代社会组织和社会生活中的重要组成部分,在保障公民享有健康权的实现中,以及保障公民和组织在卫生领域的合法权益的获得等方面起着不可替代的作用。其中保护“公民健康权”是卫生监督特有的作用,这也是卫生监督区别于其他行政执法部门的主要标志。一旦公民或组织上述权益遭到非法侵犯,或者公民或组织非法侵犯他人或组织享有的权益时,卫生行政机关即以强制手段予以保护。所以,保护性是卫生监督的

显著特征。

2. 决定性与授权性 卫生监督,从它的法律意义上讲,实际上是卫生行政机关为了管理社会卫生事务,保障人民的健康,正确行使卫生管理方面的职权。这种行为是依照国家法律和法规规定行使的,如《中华人民共和国食品卫生法》第三条规定“国务院卫生行政部门主管全国食品卫生监督管理工作”。《中华人民共和国传染病防治法》第五条规定“各级政府卫生行政部门对传染病防治工作实施统一监督管理”。明确了食品卫生、传染病防治的监督主体为卫生行政部门。监督主体资格的取得也是一个复杂的法定过程。如作为卫生行政执法主体的卫生行政机关,从法律概念上必须符合以下特定条件:①其成立需由上级法定机关批准;②已由组织法或者组织规则确定了职责权限;③有法定编制并按编制配备了人员,有独立的行政经费;④有办公地点和必要的办公条件;⑤通过一定的方式宣告成立。

3. 行政性与技术性 卫生监督是对预防医学理论和技术等自然科学知识与卫生政策法规等社会人文科学知识的综合运用,比一般的行政执法具有更严格的预防医学职业要求和更强的专业技术性。这是因为公共卫生法规保护的是人群健康这一特定目的,因此需要运用自然科学知识与现代科学技术手段,这就必然要将大量的技术规范囊括其中。其在专业知识上表现为自然科学技术与社会科学知识的综合,在手段上表现为预防医学技术与卫生行政法制手段的综合,在方式上表现为业务管理、专业指导、行政执法等措施的综合,在依据上表现为有关卫生法律法规、卫生标准和卫生技术规范的综合,这些均体现了其行政法制性与科学技术性。

4. 广泛性与综合性 由于影响人体健康的因素是多方面的,因此,调整人体健康问题的法律规范纷繁复杂,且互相渗透,有社会的、自然的,它涉及社会生活的一切领域。而且这种渗透交叉在

公共卫生法规中有着极为典型的意义。这就决定了卫生监督行为的广泛性和综合性。它不仅涉及生态环境的维护和改善,而且涉及资源的开发和利用;不仅涉及公民健康权和其他权力的关系,而且涉及因卫生问题而产生的复杂的经济与人际关系。卫生监督的综合性,是受公共卫生法规调整的社会关系的多层次、多形式和多样性所决定的。此外,由于现代预防医学、临床医学、生物医学、生态学、工程学、建筑学、水文地质学、环境学、经济学、教育学和社会学等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,也决定了卫生监督的综合性。不但各项专业卫生监督之间及其与其他学科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互相融会贯通,以适应卫生监督的性质所要保护的各种社会关系的需要。

5. 强制性与教育性 监督具有强制性是法律的属性之一。如《食品卫生法》第九条禁止生产经营的 12 类食品,在食品卫生监督检查中,一旦发现即可采取相应的控制和处罚措施,起到“罚一人而百人惧的作用”。但这不是目的,只是一种方式或手段,单纯靠处罚并不能保障法律、法规、规章贯彻实施,关键是人们对法的理解与支持,只有知法,才能守法。作为法律制裁的一种形式,行政处罚也具有教育的功能。《行政处罚法》第五条规定“实施行政处罚,纠正违法行为应当坚持处罚与教育相结合,教育公民、法人或者其他组织自觉守法”。

三、卫生监督的作用和意义

(一) 卫生监督的作用

1. 卫生监督为保障和提高公众的健康水平发挥重要作用
卫生监督是使公共卫生法规立法目标得以实现的基本保证。在公众的居住、旅行、工作、学习、劳动、生活、娱乐及饮食、医药等各方面发挥保护者的作用,才使许多疾病得以免除,许多危害得以避

免,许多不良影响得以减轻,生活和生命质量得以提高。只有卫生监督工作与其他卫生工作相结合,与国家其他管理工作相结合,使我国公众生活在安定、安全和卫生的社会中,才能使人们的健康水平得以提高,实现公共卫生立法意图。

2. 卫生监督是实施国家职能,打击违反卫生法规活动的重要手段 随着我国加入 WTO,市场经济体制的逐步完善,政府职能的逐步转变,以往那种单纯依靠行政手段进行管理的方式,已过渡到以法律手段和行政、经济手段并存的管理方式。目前,卫生监督作为法律手段之一,已成为政府法制工作中不可分割的组成部分,就是因为各级卫生行政机关贯彻执行卫生法规的过程本身,就是一种国家意志的体现,是国家职能的行使,且以国家强制力作为保证。因此,可以对违反卫生法规的行为,给予必要的制裁。

在新形式下,卫生监督工作显得尤为重要,卫生监督职能的有效实施是各项卫生措施和各项疾病管理制度得以全面贯彻落实的切实保障,特别是对于打击和减少违反卫生法规活动,制止危害人民健康行为的发生有着不可估量的作用。

3. 实施卫生监督是保护国家、团体、公民个人有关卫生方面合法权益的重要措施 随着经济建设的飞速发展,职业卫生问题已日益突出,工业“三废”、粉尘、噪声、毒物等有害物质的不断增加,使生产环境恶化,直接威胁着从业人员的身体健康。通过卫生监督可以控制和改善生产环境的卫生状况,防止各种有害因素对从业人员的危害,从而达到保护劳动力,促进社会生产的发展,间接地为社会创造物质财富的目的。从另一个角度来讲,通过卫生监督可以规范市场经济秩序,优化投资环境,充分保证国家、团体、公民三者在社会经济活动中有关卫生方面合法权益的实现。如卫生行政机关通过卫生检查、审核,对合格者发给“卫生许可证”,从而保证相对人合法经营的权利。

4. 卫生监督的大力开展,能够促进卫生监督的自我完善 首