

国境口岸卫生监督员

工作规范

主编 宋明昌



中国协和医科大学出版社

P185.3/3

国境口岸卫生监督员 工作规范

主 编：宋明昌

副主编：张海波 邵 柏

主 审：赵清慧 黄佳礼

编辑委员会名单

主任委员：宋明昌

副主任委员：王宝麟 范国珍 陈晓枫 马立新

编写人员（按姓氏笔画排列）

卜宏磊	王东胜	王跃全	方志强	丛培质	丛武春
刘文正	刘洪文	关 淳	成 俭	闫护森	邵 柏
邱新明	张 纯	吴 军	吴棣华	杜建彬	李健男
邹全意	陈玉山	赵清慧	赵 鹏	郝广福	夏克胜
钱保元	黄 鹏	黄佳礼	董志谦		

中国协和医科大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国境口岸卫生监督员工作规范 / 宋明昌主编. —北京: 中国协和医科大学出版社, 2003.4
ISBN 7-81072-377-4

I. 国... II. 宋... III. 国境检疫-卫生管理-规范-中国
IV. R185.3-65

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 024935 号

国境口岸卫生监督员工作规范

主 编: 宋明昌

责任编辑: 胡文君

出版发行: 中国协和医科大学出版社

(北京东单三条九号 邮编 100730 电话 65260378)

网 址: www.pumcp.com

经 销: 新华书店总店北京发行所

印 刷: 北京竺航印刷厂

开 本: 787×1092 毫米 1/16 开

印 张: 21.5

字 数: 460 千字

版 次: 2003 年 4 月第一版 2005 年 9 月第二次印刷

印 数: 2001—3500

定 价: 32.00 元

ISBN 7-81072-377-4/R·372

(凡购本书, 如有缺页、倒页、脱页及其他质量问题, 由本社发行部调换)

前 言

随着全球经济一体化的发展,特别是我国加入 WTO 之后,对外贸易迅速增长,对外交往日益频繁,从而,给我国国境口岸卫生监督工作带来了新的机遇和挑战,而对依法履行国境口岸卫生监督职责的卫生监督员来说,则将面临新的要求和更艰巨的任务。在新形势下,作为一项系统工程的国境口岸卫生监督工作,只有在总结以往实践经验的基础上,坚持改革创新,善于吸收国内外先进的卫生监督技术,勇于更新旧的卫生监督理念,才能不断提高国境口岸卫生监督整体水平,以适应新的时代要求,切实构筑好卫生、安全的口岸屏障,防止传染病和医学媒介生物传入传出。近年来,国境口岸卫生监督主管部门通过组织创建国际卫生机场活动,积极探讨国境口岸卫生监督工作新模式,有效提高了国境口岸食品卫生、饮水卫生、环境卫生、疾病监测、媒介控制、垃圾、污水处理等综合管理水平,起到了很好的示范作用。随着诸如 HACCP、风险分析、食品卫生监督量化分级管理等先进管理体系被越来越多的应用到国境口岸食品卫生管理中,也给国境口岸卫生监督工作提出了新的研究课题。勿容置疑,国境口岸卫生监督员队伍的综合素质和执法水平,对于能否推动国境口岸卫生监督工作进步与发展是至关重要的。为此,我们编写了《国境口岸卫生监督员工作规范》一书,以期对卫生监督员在熟悉口岸卫生监督基础知识,掌握新的卫生监督技术和方法,提高口岸卫生监督水平等方面能有所裨益。

本书分为总论、业务规范、卫生监督理论应用新进展、典型案例和附录,共 5 部分 23 章。总论部分较系统介绍了国境口岸卫生监督的概念、依据、原则、内容、程序、行政处罚等基础知识;业务规范部分较全面地阐述了关于国境口岸环境卫生、劳动卫生、食品卫生、公共场所卫生、医学媒介生物监测以及对入出境交通工具、集装箱、货物等实施监督管理的内容和要求;在卫生监督理论应用新进展部分,主要介绍了在国境口岸卫生监督领域内创建国际卫生机场活动、HACCP 应用、风险分析和食品卫生监督量化分级管理新的进展。同时,本书收集了 26 个国境口岸卫生监督典型案例,汇编了与国境口岸卫生监督有关的检验检疫法律法规。因此,本书既涵盖了系统的基础理论,又包含了全面的实践经验,具有较强的可操作性和实用性,对国境口岸卫生监督员以及检验检疫专业技术人员的学习和培训都有具有重要参考作用。

由于时间仓促,编者经验和水平有限,不足和错误之处在所难免,恳请读者批评指正。在编写过程中,得到了山东省出入境检验检疫局和海南省出入境检验检疫局的大力支持和真诚协助,在此一并表示衷心感谢。

国家质量监督检验检疫总局

卫生检疫监管司司长

宋明昌

二〇〇三年二月

目 录

第一部分 总论	(1)
第一章 国境口岸卫生监督概述	(1)
第一节 国境口岸卫生监督概念及意义	(1)
第二节 国境口岸卫生监督员职责与要求	(3)
第三节 国境口岸卫生监督历史与展望	(4)
第二章 国境卫生检疫法	(10)
第一节 国境卫生检疫法产生和发展	(10)
第二节 国境卫生检疫法法律效力与解释	(17)
第三节 国境卫生检疫法律关系	(22)
第四节 国境卫生检疫执法概念与特点	(29)
第五节 国境卫生检疫执法构成要素	(29)
第六节 国境卫生检疫执法方式	(31)
第三章 国境口岸卫生监督执法	(33)
第一节 国境口岸卫生监督执法内容	(33)
第二节 国境口岸卫生监督执法依据	(33)
第三节 国境口岸卫生监督执法原则	(39)
第四节 国境口岸卫生监督执法质量控制	(40)
第四章 国境口岸卫生监督程序	(42)
第一节 国境口岸预防性卫生监督程序	(42)
第二节 国境口岸经常性卫生监督程序	(43)
第三节 国境口岸许可证发放程序	(43)
第四节 国境口岸卫生行政处罚程序	(44)
第五节 国境口岸卫生监督强制执行程序	(46)
第五章 国境口岸卫生监督行政处罚复议与行政诉讼	(48)
第一节 国境口岸卫生监督行政复议程序	(48)
第二节 国境口岸卫生监督行政诉讼程序	(54)
第六章 国境口岸卫生监督法律文书	(64)
现场卫生监督笔录	(64)
卫生监督意见书	(65)
职业禁忌人员调离决定书	(66)
卫生检测结果报告单	(67)
二次供水设施清洗消毒单位卫生备案登记表	(68)
国境口岸储存场地卫生许可证评审报告	(69)

国境口岸服务行业卫生许可证评审报告·····	(74)
国境口岸食品生产经营单位卫生许可证评审报告·····	(81)
第二部分 业务规范 ·····	(89)
第七章 国境口岸环境卫生监督 ·····	(89)
第一节 国境口岸环境卫生监督范围·····	(89)
第二节 国境口岸环境卫生监督内容·····	(90)
第三节 国境口岸环境卫生要求与标准·····	(92)
第八章 国境口岸医学媒介生物监测 ·····	(97)
第一节 国境口岸啮齿动物监测·····	(97)
第二节 国境口岸蚊类监测·····	(99)
第三节 国境口岸蝇类监测·····	(102)
第四节 国境口岸蚤类监测·····	(105)
第五节 国境口岸蜚蠊监测·····	(109)
第六节 国境口岸蠨蛛类监测·····	(112)
第七节 国境口岸蜉蝣类监测·····	(115)
第八节 国境口岸螨类监测·····	(117)
第九章 国境口岸食品卫生监督 ·····	(120)
第一节 国境口岸食品卫生监督范围·····	(120)
第二节 国境口岸食品卫生监督内容·····	(120)
第三节 国境口岸食品卫生要求与标准·····	(127)
第四节 国境口岸食品卫生风险管理与控制·····	(129)
第十章 国境口岸饮用水卫生监督 ·····	(131)
第一节 饮用水与健康关系·····	(131)
第二节 国境口岸饮用水卫生监督范围与内容·····	(132)
第三节 国境口岸饮用水卫生要求与标准·····	(135)
第十一章 国境口岸公共场所卫生监督 ·····	(139)
第一节 国境口岸公共场所卫生监督范围·····	(139)
第二节 国境口岸公共场所卫生监督内容·····	(139)
第三节 国境口岸公共场所卫生要求与标准·····	(142)
第十二章 国境口岸食品、饮用水及公共场所从业人员卫生监督 ·····	(147)
第一节 国境口岸从业人员健康状况监督管理·····	(147)
第二节 国境口岸从业人员个人卫生要求·····	(148)
第三节 国境口岸从业人员卫生知识培训·····	(149)
第十三章 国境口岸劳动卫生监督 ·····	(151)
第一节 国境口岸劳动卫生监督范围·····	(151)
第二节 国境口岸劳动卫生监督内容与方法·····	(151)
第三节 国境口岸劳动卫生要求与标准·····	(158)
第十四章 国境口岸放射性监测 ·····	(161)

第一节	国境口岸放射性监测对象	(161)
第二节	国境口岸放射性监测内容与方法	(163)
第三节	国境口岸放射性监测要求与标准	(165)
第四节	国境口岸放射性监测处理	(166)
第十五章	国境口岸废弃物处理卫生监督	(167)
第一节	国境口岸废弃物处理卫生监督范围	(167)
第二节	国境口岸废弃物处理卫生监督内容	(168)
第三节	国境口岸废弃物处理卫生要求与标准	(169)
第十六章	国境口岸储存场地卫生监督	(172)
第一节	国境口岸储存场地卫生监督范围	(172)
第二节	国境口岸储存场地卫生监督内容	(173)
第三节	国境口岸储存场地卫生要求与标准	(175)
第十七章	入出境交通工具卫生监督	(177)
第一节	入出境交通工具卫生监督原则	(177)
第二节	入出境船舶卫生监督	(179)
第三节	入出境列车卫生监督	(188)
第四节	入出境航空器卫生监督	(192)
第五节	入出境汽车及其他车辆卫生监督	(199)
第十八章	入出境货物卫生监督	(204)
第一节	入出境一般货物卫生监督	(204)
第二节	入出境废旧物品卫生监督	(206)
第三节	入出境特殊物品卫生监督	(207)
第四节	入出境尸体、棺柩和骸骨卫生监督	(208)
第五节	入出境快件、邮包和行李卫生监督	(209)
第十九章	入出境集装箱卫生监督	(212)
第一节	入出境集装箱卫生监督目的与意义	(212)
第二节	入出境集装箱卫生监督管理	(213)
第三节	入出境集装箱储存场地卫生监督	(218)
第三部分	国境口岸卫生监督理论应用新进展	(220)
第二十章	创建国际卫生机场活动	(220)
第一节	概述	(220)
第二节	创建国际卫生机场活动目的与意义	(221)
第三节	创建国际卫生机场程序与要求	(222)
第二十一章	HACCP 在国境口岸卫生监督中应用	(227)
第一节	概述	(227)
第二节	HACCP 在国际航空食品卫生监督中应用	(229)
第三节	HACCP 在国境口岸餐饮业卫生监督中应用	(231)
第二十二章	风险分析在国境口岸卫生监督中应用	(234)

第一节 概述	(234)
第二节 国境口岸食品卫生风险分析	(237)
第三节 卫生检疫风险预警及快速反应	(241)
第二十三章 食品卫生监督量化分级管理	(244)
第一节 概述	(244)
第二节 餐饮业卫生许可审查量化评分	(246)
第三节 餐饮业经常性卫生监督量化评分	(251)
第四节 食品经营单位卫生许可审查量化评分	(254)
第五节 食品经营单位经常性卫生监督量化评分	(258)
第六节 食品生产企业卫生许可审查量化评分	(262)
第七节 食品生产企业经常性卫生监督量化评分	(267)
第四部分 国境口岸卫生监督典型案例汇编	(271)
一、国境口岸食品生产经营单位、服务行业及储存场地卫生监督典型案例	(271)
二、国境口岸及入出境交通工具卫生监督典型案例	(272)
三、国际航空食品生产经营单位卫生监督典型案例	(274)
四、国境口岸食品、饮用水卫生监督典型案例	(275)
五、入出境货物、集装箱卫生监督典型案例	(276)
六、入出境废旧物品卫生监督典型案例	(276)
七、国境口岸食物中毒与进口食品卫生监督典型案例	(277)
附录 国境口岸卫生监督相关法律法规	(279)
一、国际卫生条例(节选)	(279)
二、中华人民共和国国境卫生检疫法	(280)
三、中华人民共和国国境卫生检疫法实施细则	(283)
四、中华人民共和国国境口岸卫生监督办法	(297)
五、实施《中华人民共和国国境口岸卫生监督办法》的若干规定	(300)
六、中华人民共和国职业病防治法	(304)
七、中华人民共和国食品卫生法	(314)
八、中华人民共和国传染病防治法	(321)
九、中华人民共和国传染病防治法实施办法(节选)	(325)
十、公共场所卫生管理条例	(325)
十一、公共场所卫生管理条例实施细则	(327)

第一部分 总 论

第一章 国境口岸卫生监督概述

第一节 国境口岸卫生监督概念及意义

一、概念

“国境口岸卫生监督”是出入境检验检疫机构（以下简称检验检疫机构）依据《中华人民共和国国境卫生检疫法》（以下简称《国境卫生检疫法》）的授权，对国境口岸范围内的公民、法人和其他组织遵守《国境卫生检疫法》及其他相关卫生法规的情况进行督促检查，对违反法律法规的行为追究法律责任的一种卫生行政活动。这种活动包括卫生检查、卫生鉴定、卫生评价、采样检验、卫生许可、卫生处罚和法规宣传等。检验检疫机构是国境口岸卫生监督的执法主体，而国境口岸卫生监督员（以下简称卫生监督员）则是具体承担国境口岸卫生监督任务的执法人员。

国境口岸卫生监督的对象统称为国境口岸卫生监督相对人。它一般是特定的，既可以是针对特定的个人行为，如对来自黄热病疫区的入境人员，检查其是否持有有效的《黄热病预防接种证书》；也可以针对特定的企事业单位或有关社会组织以及停留在国境口岸的交通工具，如禁止国境口岸食品供应单位提供不合格食品、饮用水等。

国境口岸卫生监督的依据包括：《国际卫生条例》、《国境卫生检疫法》及其实施细则、《国境口岸卫生监督办法》、《中华人民共和国食品卫生法》（以下简称《食品卫生法》）、《公共场所卫生管理条例》、《中华人民共和国传染病防治法》（以下简称《传染病防治法》）、《卫生检疫风险预警及快速反应管理实施细则》、《国境口岸及出入境交通工具医学媒介生物监测规定》、《国境口岸食品卫生风险管理办法（试行）》和其他有关卫生法规、标准和要求等。

国境口岸卫生监督的内容主要有：

（一）监督和指导国境口岸主管部门和驻口岸各单位负责人加强对传染病的预防、管理、疫情报告和疫情处理。

（二）对国境口岸所有非因意外伤害而死亡的人员实施检疫和卫生处理。

（三）对国境口岸原因不明的自毙鼠进行检疫和卫生处理。

(四) 监督和指导国境口岸有关单位负责人对医学媒介生物进行防除。

(五) 对国境口岸的食品、饮用水进行检查检验,并对从业人员实施健康检查。

(六) 对食品生产加工、运输、贮存和销售等各个环节实施监督检查,对食品行业发放《卫生许可证》。

(七) 监督国境口岸负责人对垃圾、粪便、污物、污水等进行无害化处理。

(八) 对与检疫传染病和监测传染病有流行病学意义的环境因素进行监督检查。

(九) 对劳动环境中的各种粉尘、毒物、物理因素及不良气候条件进行劳动卫生监督。

(十) 对国境口岸及其周围环境中医学媒介生物的种类和消长指数进行监督。

国境口岸卫生监督按其实施过程可分为预防性卫生监督和经常性卫生监督;按监督内容分为环境卫生、食品卫生、劳动卫生、传染病管理和医学媒介生物控制监督。

预防性卫生监督是指检验检疫机构依据公共卫生法规对口岸规划和基本建设项目(新建、扩建、改建)所开展的设计卫生审查和竣工验收的监督活动。通过口岸规划的卫生审查可以全面客观地评价区域性环境卫生质量、局部环境污染、卫生防护效益等,从而提出措施,使其既符合经济原则,又能创造出清洁舒适、有利于身心健康、有利于生产、工作和生活的良好环境和场所。口岸规划卫生的主要内容包括:合理确定各种建设用地,规划功能分区与布局,生活区规划卫生,公共场所规划卫生,生产区规划卫生,给水和排水规划卫生等。通过对建设项目的规划、选址、布局、设施等进行全面审查和施工过程中的监察督促以及竣工时的严格验收,使其符合有关卫生要求和卫生标准,在投入使用后不致发生污染环境和危害人群健康的现象。

经常性卫生监督是指检验检疫机构对监督相对人遵守公共卫生法律、法规的情况进行的日常性监督活动。它是最经常的卫生监督活动,属于实施于一定行为进行之中的事中监督,这一监督可以是定期的,也可以是不定期的。通过现场实地调查、巡回监督、抽样检验、定点监测以及技术资料的审查等做出客观的卫生学评价,借此来全面了解认定监督相对人是否遵守和符合有关公共卫生法规的要求。一般重点检查《卫生许可证》和有关人员《健康证》、《预防接种证》的持有情况,环境卫生状况和医学媒介生物的防除情况,食品、饮用水的供应情况,垃圾、污物、压舱水的存放和消毒情况等,以便及时发现问题,查明情况,找出原因,进而采取措施予以纠正。对于查出的严重违法行为,检验检疫机构则代表国家进行必要的行政处罚,对其中触犯刑律的,则提请司法部门依法追究刑事责任。

二、意义

国境口岸卫生监督是贯彻“预防为主”方针的一项强制性卫生措施,是国境卫生检疫工作的重要组成部分。《国境卫生检疫法实施细则》第10章对国境口岸、交通工具和饮用水、食品及从业人员的卫生监督要求做出了具体说明,为开展国境口岸卫生监督提供了充分的法律依据。国境口岸是一个国家的门户,也是一个地区的窗口,国境口岸和出入境交通工具卫生状况的好坏,不仅关系到人体健康和对外贸易的顺利发展,而且关系到能否树立口岸地区乃至整个国家的良好形象。因此,做好国境口岸卫生监督工作,具有极其重要的社会和经济意义:

(一) 捍卫法律尊严,维护国家利益

国境口岸卫生监督不同于其它的卫生监督工作,它是一种涉外性卫生执法行为,代表了

国家的法律尊严。卫生监督员应忠于职守,严把国门,对违法行为依法查处,维护法律的严肃性,捍卫国家的卫生主权。同时,针对我国入世后面临的日趋严峻的技术壁垒和贸易摩擦,在国境口岸卫生监督过程中,可以采取适当的卫生措施予以应对,以维护国家的经济利益。

(二) 防止传染病传入传出,保障口岸卫生安全

通过实施国境口岸卫生监督,可以发现危害人体健康和污染环境的有害因素,及时采取卫生控制措施,不断提高国境口岸和入出境交通工具的卫生管理水平,达到保护人体健康、促进外贸发展的目的。

(三) 增强人民法制意识,促进精神文明建设

国境口岸卫生监督能够提高口岸地区人民群众的法制观念,增强知法、守法的自觉性,认真履行卫生法规所规定的义务,使讲究卫生、保护健康和环境成为公民的自觉行动,从而推动精神文明建设向前发展。

(四) 不断自我完善,提高卫生监督水平

1. 国境口岸卫生监督能把法律固定下来的检验检疫机构的各种管理关系加以确认落实,从而促进整个口岸卫生管理合理有序、系统平稳地运行。

2. 通过卫生监督实践,可以发现已制定的国境口岸卫生监督法规某些不够完善的地方或难以操作之处,为卫生立法反馈有价值的信息,以利于口岸卫生法规的修改和完善,促进立法质量的提高。

3. 对促进国境口岸卫生监督队伍的建设有着重要的意义。卫生监督实践可以真实地反映出人员素质方面存在的某些不足,并找出人员配备上的差距,从而有针对性地得到补充、加强和提高,以获取卫生监督的最佳效益和效果。

现代科学技术极大地促进了全球经济一体化的发展和国际人员交流活动。随着我国加入世界贸易组织(WTO)和进一步深化改革开放,国家的政治和经济地位不断提升,对外贸易和跨国旅行日趋活跃。近年来,全国各地口岸相继采取了快验快放的检验检疫措施,优化了大通关环境,使入出境交通工具、人员、货物的通关效率大大提高,真正使货畅其流,人乐其行。然而,从另一方面看,现代交通工具的快速便利和入出境人员、货物的复杂多样同时也给传染病的“环球旅行”提供了最好的载体。当前全球传染病流行形势仍然非常严峻,一些新出现的传染病和死灰复燃的古老传染病随时都可能通过口岸传入传出,甚至造成传播流行。因此,国境口岸卫生监督工作既面临着新的挑战,也面临着良好的发展机遇。只有发扬与时俱进、改革创新的精神,认真借鉴吸收国内外先进技术和成功经验,不断发展和完善国境口岸卫生监督的技术和方法,才能适应新形势的发展需要,构筑好口岸的安全卫生屏障,达到保障人体健康、服务经济建设、保护生态环境的目的。

第二节 国境口岸卫生监督员职责与要求

《国境卫生检疫法》第19条规定,检验检疫机构设立卫生监督员,执行检验检疫机构交给的任务。国家质量监督检验检疫总局(以下简称国家质检总局)发布的《国境口岸卫生监督员管理办法》,对卫生监督员的资格、任免、考核、职责等做了明确规定。因此,卫生监

督员是政府授权代表国家执行《国境卫生检疫法》的执法人员,是履行检验检疫机构职责的具体工作者。

一、卫生监督员的职责

(一) 对口岸地区环境和入出境交通工具、集装箱、货物等卫生状况以及医学媒介生物进行监测,并对其控制措施和卫生处理进行技术指导。

(二) 对国境口岸及入出境交通工具上供应的食品、饮用水及其储存、供应、运输措施进行卫生监督。

(三) 监督在国境口岸及入出境交通工具上从事食品、饮用水供应的从业人员的健康状况,检查其健康证明书。

(四) 监督和指导有关部门对垃圾、废物、污水、粪便等进行无害化处理。

(五) 参加对造成传染病传播、医学媒介生物扩散、食物中毒、食物污染等有害人体健康的事故和疫情的调查处理,并依法采样、取证、索取有关资料,及时向上级主管部门报告国境口岸和入出境交通工具上发生的疫情。

(六) 宣传卫生法规和业务知识,指导、协助有关部门对有关人员进行卫生知识培训。

(七) 对违反相关法律、法规的单位和个人依法提出处理意见。

二、卫生监督员工作守则

(一) 认真学习党的方针政策,熟练掌握和运用与本职工作有关的各项国家法律、法规、规章、标准、技术规范和工作程序等,不断提高政策、法律和业务水平。

(二) 热爱祖国,遵守外事纪律,维护国家安全、荣誉和利益。

(三) 严格执法,勇于负责,廉洁奉公,勤政为民,在职责权限内按规定程序执行公务,不滥用权力,贪赃枉法,不敷衍塞责,失职渎职。

(四) 监督管理及时,运用法律准确,执法程序合法,处罚宽严适度,档案建立完善,科学严谨,实事求是。

(五) 文明执法,礼貌待人,诚实守信,作风正派,举止大方,语言文明,着装整齐,证件齐全。

(六) 履行相关法律、法规规定的保密义务,严守国家和商业秘密。

(七) 不与被监督者建立经济关系,不担任被监督者的顾问或在被监督单位兼职,遇有与被监督者有直接利害关系或其他有碍公正执法情况时,应当主动回避。

第三节 国境口岸卫生监督历史与展望

一、我国国境口岸卫生监督的历史

我国国境口岸卫生监督的发展与公共卫生监督和国境卫生检疫的发展是分不开的。20世纪50年代以来,中国开创了卫生监督管理的新时代。经过近50年的探索与实践,与我国其它行政执法同步经历了一个循序渐进、较为曲折的自我发展过程,共分为四个不同的阶段:形成阶段(1949年~1957年),调整阶段(1958年~1965年),停滞阶段(1966年~1977年),发展阶段(1978年~至今)。

(一) 形成阶段

自1949年10月1日中华人民共和国诞生至1957年,是我国现代意义的卫生监督的形成阶段。这一时期,同时也是我国其他行政执法的形成阶段。1949年《中国人民政治协商会议共同纲领》第32条规定:“逐步实行劳动保险制度,保护青工女工的特殊利益,实行工矿检查制度,以改进工矿的安全和卫生设备”。1950年8月,召开了第一届全国卫生工作会议,会议为我国的卫生工作确立了“面向工农兵、预防为主、团结中西医”的三大方针,与后来增加的“卫生工作与群众运动相结合”并称四大方针。其中“预防为主”的方针,无疑已成为我国公共卫生立法和卫生监督的指导原则。

1953年,卫生部成立了卫生监督室,后改为保健防疫局、卫生防疫司。1954年2月,中央人民政府政务院会议批准的《第三届全国卫生行政会议决议》明确提出:“为了加强对工业的卫生监督,应逐步建立国家卫生监督制度”。1956年4月25日和10月16日,卫生部、国家建设委员会分别联合颁布了《工业企业设计暂行卫生标准》和《饮用水水质标准》,此后又颁布了《工厂安全卫生规程》、《防止厂、矿企业中矽尘危害的决定》等。1957年,卫生部又增设卫生监督局。此后,在各级政府和卫生行政部门的统一领导下,充分发挥卫生防疫站等防治机构的作用,对当时许多工业项目的建设及城市规划进行了卫生监督。因此,在某种意义上说,我国的卫生监督是随着国家政权的建设,逐步从工业卫生监督开始的。

此间,我国还陆续地颁布了《关于改善各级学校学生健康状况的决定》、《传染病管理办法》(1955)、《职业病范围和职业病患者处理办法的规定》(1957)以及《中华人民共和国国境卫生检疫条例》等,后者乃是1957年12月经过全国人民代表大会常务委员会第88次会议审议通过的这一时期的第一部卫生法律。这些卫生法规性文件的颁布极大地促进了卫生监督工作的开展,拓宽了卫生监督的范围,进一步明确了我国的卫生监督制度。从此,我国卫生监督制度就成为了国家法定的制度。

(二) 调整阶段

这一时期,我国的政治、经济工作走上了一条曲折复杂的道路。1958年后国家卫生部撤消卫生监督局,将其合并到卫生防疫司。20世纪60年代初,在中央“调整、巩固、充实、提高”的方针指导下,在全国范围内全面地调整了各方面的工作,卫生法制建设又有所回升,乃至卫生监督工作也一度有了新的起色。

该时期,较为突出的是放射卫生防护的监督工作得到了加强。国家卫生部于1958年7月成立射线防护处,同时在全国有16个省、自治区、直辖市卫生厅(局)成立了放射卫生防护科、处和专业机构,并开展了工作。1960年经国务院批准发布了我国第一部专门性的放射卫生防护法规——《放射性工作卫生防护暂行规定》。据此,卫生部、国家科委又联合制定并颁布了《电离辐射的最大容许量标准》、《放射性同位素工作的卫生防护细则》、《放射性工作人员的健康检查须知》,从而为我国的放射卫生防护管理奠定了法制基础。1964年2月,卫生部、国家科委又联合制定了《放射性同位素工作卫生防护管理办法》,进一步在全国建立健全了“许可登记制度”,强化了放射卫生防护的监督工作。

20世纪60年代开始,我国又逐步实行了食品卫生监督制度,先后制定了若干食品卫生标准及管理办法,如1964年国务院转发的《食品卫生管理试行条例》等。

(三) 停滞阶段

这一时期,卫生法由于受社会大环境的影响,在“文革”中事实上它已失去了调整对象

而无存在余地。卫生法律制度已谈不上什么建设或完善,有法不依、违法不究,完全处于一片萧条、磨难的境遇之中。因此,这一期间是我国卫生监督的停滞、甚至倒退阶段,是我国卫生监督史上的“真空期”。

(四) 发展阶段

“文革”结束以来,是我国民主与法制恢复和发展时期,这一阶段同样也是我国卫生法制再生和走向大发展的新时期。

1. 卫生立法有了显著进展 1982年第五届全国人大常委会第25次会议通过了《食品卫生法(试行)》,我国卫生立法工作便进入了繁荣时期。先后颁布了四部卫生法律,除了上述的食品卫生法之外,另三部分别是:1984年第六届全国人大常委会第7次会议通过的《中华人民共和国药品管理法》,1986年第六届全国人民代表大会常委会第18次会议通过的《国境卫生检疫法》,1989年第七届全国人大常委会第6次会议通过的《传染病防治法》。1995年第八届全国人民代表大会常委会第16次会议通过了《食品卫生法》。这期间,国务院颁布或批准颁布了《公共场所卫生管理条例》(1987)等多部行政法规。

《国境卫生检疫法》的制定与发布,使国境口岸卫生监督工作已做到了有法可依,从而给国境口岸卫生监督工作带来了一个划时代的变化,走向了法制化管理的轨道。

2. 卫生监督得到进一步的加强 随着我国卫生立法工作的不断发展,我国卫生监督的法定地位也在不断地得到提高。卫生监督制度已成为我国的基本制度之一。

国家卫生监督制度的确立,无疑极大地推动了卫生监督工作的开展,使卫生监督日益成为各级卫生行政机构进行卫生行政活动必不可少的重要手段。卫生部于1989年重新组建了卫生监督司。一些省、市、县的卫生行政部门设立了独立的卫生监督处(室)、科、股或增加了卫生监督人员编制。卫生检疫上划卫生部成立国家卫生检疫总所,负责全国国境口岸卫生检疫和卫生监督工作。铁路、交通等授权承担本部门卫生监督任务的机构也相应加强了卫生监督力量。从而为我国的卫生法制建设的进一步完善奠定了组织基础。同时加强了卫生监督理论的研究,制定了卫生监督办法或规定,在不同程度上实现了“卫生监督的经常化、程度化、规范化”,形成了一整套行之有效的措施和方法,使卫生监督工作在内涵建设上迈上了一个新台阶。

3. 全国各地检验检疫机构加强卫生监督队伍建设 几年来,通过运用各种有效途径和手段对各类卫生监督人员进行了卫生法律和业务知识的培训,强化了国境口岸卫生监督人员依法行政意识和执法能力,锻炼和培养出一批既懂外语又精通业务的卫生监督工作骨干,形成了国境口岸卫生监督的中坚力量,使国境口岸卫生监督队伍的整体执法水平有了很大的提高。

4. 卫生监督活动的开展,取得了良好的社会效益 卫生监督在改善国境口岸环境卫生、公共场所卫生、劳动卫生、交通工具卫生等方面,充分发挥应拥有的卫生监督作用,通过卫生监督减少或控制了传染病、职业病、食源性疾病等发生,创建一批卫生船队、卫生海港和卫生机场,有效地防止各类传染病传入传出,提高了国境口岸的整体卫生水平,保障了人体健康。

二、国境口岸卫生监督展望

(一) 适应新形势需要,改革国境卫生检疫管理体制,提高国境卫生检疫执法的整体效

能

《国境卫生检疫法》颁布以来,为适应建立和完善社会主义市场经济体制要求,促进政府职能转变,国境卫生检疫管理体制进行了三次改革:第一次是1988年经国务院批准,将全国口岸卫生检疫机构划归卫生部领导,设置中华人民共和国卫生检疫局,进口食品的卫生监督检验工作,划归口岸卫生检疫机构负责,实行一个窗口,统一对外;第二次是1998年国务院机构改革,将卫生检疫、动植物检疫和商品检验“三检”合一,成立国家出入境检验检疫局;第三次是在2001年4月,为适应我国加入WTO的需要,国务院将国家出入境检验检疫局与国家质量技术监督局合并,组建国家质检总局。国境卫生检疫管理体制的这三次改革,从根本上解决了行政机关之间职能交叉问题,发挥了质量监督检验检疫的整体优势,增强了执法把关的有效性,建立了办事高效、运转协调、行为规范的质量监督检验检疫管理体系。

(二) 完善国境卫生检疫法规体系,健全规章制度,促进国境卫生检疫法制建设

检验检疫机构是代表国家在国境口岸行使卫生监督执法权的行政机关,主要任务是检疫查验、传染病监测、卫生监督和卫生处理。检验检疫机构为适应我国改革开放和建设社会主义市场经济形势的发展,及时了解掌握国内外疫情动态,制定完善了国境卫生检疫各项业务的工作规程和工作程序,1989年2月国务院颁布《国境卫生检疫法实施细则》,形成了以《国境卫生检疫法》及其实施细则为主体,以卫生检疫规章和规范性文件为补充的系统化、科学化的国境卫生检疫法规体系,推动了国境卫生检疫法制建设。

(三) 全面执法,严格检疫,为改革开放服务

近年来,全球传染病流行态势十分严峻。新旧传染病严重威胁人类健康。检验检疫机构牢固树立强烈的疫情观念,全面贯彻预防为主方针,加强国际传染病监测和控制能力,依照世界卫生组织(WHO)制定的《国际卫生条例》和《国境卫生检疫法》,认真履行法律赋予的职责,完成了各项检疫任务。

1. 口岸检验检疫改革成效显著 1998年“三检”合一以来,各级检验检疫机构稳步推进业务改革,认真借鉴国际通行做法,积极推行以“六个一”工程为中心的业务改革,从2000年1月1日起全面实行新的检验检疫通关模式,积极推广CIQ2000检验检疫信息化工程。在口岸检疫查验中,采用《入境检验检疫申明卡》,将原卫生检疫和原动植物检疫的申明卡合二为一,达到了简化手续、提高效率、方便进出的目的,受到了入境人员的欢迎。

2. 加强了口岸传染病监测工作的规范化管理 各级检验检疫机构加强口岸传染病的流行病学调查,疫情的收集、分析与通报,对出入境人员开展国际旅行卫生保健、国际旅行卫生咨询、预防接种、健康体检。重点加强了对鼠疫、霍乱、艾滋病等传染病监测。1986年以来,各级检验检疫机构对出入境人员实施传染病监测体检,发现了艾滋病、梅毒、霍乱、疟疾、淋病、结核病、登革热等多种传染病。

3. 强化口岸卫生监督,取得可喜成绩 各级检验检疫机构依法加强了对来自疫区的货物、运载工具和集装箱等的检验检疫,加强传染病传播媒介特别是鼠、蚊、蝇和蜚蠊的卫生检查、卫生监督和卫生处理。

国家质检总局高度重视国际卫生机场的创建活动,按照WHO制定的《国际卫生条例》制定了创建国际卫生机场的总体方案、卫生要求及执行标准,组成创建国际卫生机场专家

组,组织开展创建国际卫生机场活动。2000年、2001年和2002年,WHO官员分别对深圳宝安机场、北京首都机场和上海浦东机场创建国际卫生机场工作进行了检查和验收,认定深圳宝安机场、北京首都机场和上海浦东机场为“国际卫生机场”。

4. 根据国内外疫情动态,建立积极主动、科学有效的预警机制 检验检疫机构注意加强对国际传染病疫情的收集整理,了解掌握国内外疫情动态,及时进行风险分析和评估,加强预测和应急对策研究。进一步完善重大疾病疫情应急预案,针对不同的疾病疫情,采取符合国际通行规则的紧急措施。1999年以来,针对国外暴发的西尼罗热、日本脑炎、鼠疫、霍乱、黄热病、裂谷热、登革热、疟疾、埃博拉出血热等疫情,特别是“9·11”事件以来,针对国外发生“炭疽”等突发事件,国家质检总局及时发出有关通知和公告,采取紧急防控措施,防止了国外传染病及其传播媒介的传入。

5. 加强与有关部门合作和国际交流,促进出入境检验检疫事业长足发展 全国人大曾在1997年对《国境卫生检疫法》执法情况进行视察,国务院办公厅、法制办对卫生检疫执法多次给予指导和协调,国家计委、财政部、卫生部、公安部、海关总署等有关部门对卫生检疫工作给予了大力支持。检验检疫机构注重加强与扩大国际合作与交流,深入研究WHO、WTO、国际海事组织(IMO)、国际民航组织(ICAO)等涉及国境卫生检疫的条约、协定,加强与国内外相关组织机构的沟通与交流,建立了密切的双边和多边合作关系,不断开拓出入境检验检疫合作渠道,先后举办了五届国际旅行医学会议。经国务院批准,2002年10月国家质检总局在上海举办了第四届亚太地区旅行医学大会,使我国的国境卫生检疫工作和旅行医学工作与国际通行做法相一致,促进我国的对外开放和出入境检验检疫事业的发展。

(四) 建立重点监控标准管理系统,完善动态监测系统,引入国际质量管理体系,强化口岸卫生监督

建立积极主动、科学有效的传染病监测系统和预警机制,完善重大疫病疫情应急预案;完善传染病监测质量控制工作,提供有效的国际旅行健康信息;加强口岸卫生监督规范化管理,在全国各口岸继续推进创建国际卫生机场活动是今后卫生检疫监管工作发展方向。

就国境口岸卫生监督工作而言,今后工作重点是要加强卫生监督规范化的管理,建立卫生监督工作规范体系;完善医学媒介生物本底和动态监测系统;建立卫生监督重点监控标准管理系统;引入国际质量管理体系,强化口岸食品卫生管理。

1. 建立卫生监督工作规范体系 加强卫生监督工作规范管理,需针对卫生监督工作特点提出工作规范,这些工作规范构成了卫生监督工作规范体系的框架。

2. 完善医学媒介生物本底和动态监测系统 下发《国境口岸及出入境交通工具医学媒介生物监测规定》,对国境口岸及出入境交通工具及集装箱医学媒介生物监测工作起到极大推动作用,今后要做的工作是建立国境口岸传入传出的医学媒介生物数据库;设立医学媒介生物鉴定中心;每年完成国境口岸及出入境交通工具及集装箱医学媒介生物监测工作的总结及落实上报资料汇总统计分析工作;实现医学媒介生物信息网络化。重点加强对传入媒介的监测,对各国境口岸发现的传入媒介,一定要在第一时间上网报告,通过网络上传下达,提高快速反应能力,真正做到疫情收集迅速,疫情反馈迅速,疫情控制迅速,发挥检验检疫机构保护人体健康和利用技术手段保护国家经济利益的主力军作用。

3. 建立卫生监督重点监控标准管理系统 北京、深圳、上海出入境检验检疫局成功创

建国际卫生机场，为我们提供了很好的卫生监督工作模式。通过“创建国际卫生机场”工作带动全面开展国境口岸卫生监督工作，以国际卫生机场标准为工作标准，提出卫生监督重点监控标准管理系统，使卫生监督工作朝着标准化、规范化方向发展。例如，在口岸地区，参照国际卫生机场标准，突出口岸地区环境卫生、国境口岸食品、饮用水及从业人员卫生监督、交通工具垃圾、废弃物无害化处理等特点，建立一套适合于“海、陆、空港”的卫生要求和执行标准。

4. 引入国际质量管理体系，强化口岸食品卫生管理 国境口岸食品卫生管理，是一种政府行为，检验检疫机构对国境口岸食品卫生安全负有管理责任，代表国家在国境口岸行使卫生监督权。而口岸食品卫生风险分析是目前国际上控制食品安全先进而有效的手段。要提高口岸食品卫生管理质量，依靠传统管理模式难以适应快速发展国际运输业的形势和满足国际旅行人员的要求。为适应入世后的新形势、新挑战，与时俱进，保障口岸食品卫生安全，在口岸食品卫生管理工作中运用 ISO9000 和危害分析与关键控制点（HACCP）管理体系，引入国际化管理模式，依据体系要求，企业对自己的产品进行自我控制，满足食品卫生安全，并提高内部管理水平。HACCP 作为保证食品安全卫生控制预防体系已被发达国家广泛采用，已经成为世界范围内保证食品安全卫生的准则。1998 年美国食品与药品管理局（FDA）颁布了《食品安全管理办法：对餐饮店、食品零售商店及其他零售食品制作从业人员的 HACCP 指南》。1999 年 FDA 颁布的《1999 食品法典》中，将 HACCP 计划明确地列为餐饮加工安全控制的手段。目前，美国 36 类零售餐饮业食品加工企业中推行 HACCP 管理，特别是麦当劳连锁店等快餐食品企业已经成为一种规范管理模式。HACCP、风险分析和食品卫生监督量化分级管理都是非常有效的卫生监督方式，值得卫生监督员学习和借鉴；同时卫生监督员应吸收国内外先进管理技术和理念，把先进的卫生监督技术运用于日常卫生监督管理过程中，并进行大胆的探索和尝试。

思考题

1. 国境口岸卫生监督的概念是什么？
2. 国境口岸卫生监督员的职责是什么？
3. 今后国境口岸卫生监督工作发展方向有哪些？

（邹全意 邵 柏）