

主编

柳青林

副主编

董长岭

新的转折点



中国卫生检疫
政事分开论文集

22-53

顾 问：曲绪禄

主 编：柳青林

副主编：董长岭

编 委：（按姓氏笔划为序）

王德浦 王孝基 王凤阁 叶 岩

叶永全 阳纪城 初造强 余宗雄

杨伯谦 柳青林 张宝仁 顾金祥

董长岭 蔡仲庭 黎宜生

前 言

中国卫生检疫始于1873年,迄今已经走过了123年的光辉历程。1988年成立中华人民共和国卫生检疫总所(局),1989年实行体制改革,将全国卫生检疫机构上划归总所(局)直接领导,使中国卫生检疫工作进入了新的历史转折点。按照“深化改革、全面执法、发展科技、人人实干”的十六字工作方针,全国卫生检疫查验手续逐年简化,查验方法逐年改革,查验效益逐年提高,推动了卫生检疫事业蓬勃发展,呈现出一派欣欣向荣的景象,成为中国卫生检疫史上新的里程碑。

随着我国社会主义市场经济体制的建立,中国卫生检疫工作已经发展到了新的历史时期,必须实行政事、政企分开,从卫生检疫机关内分离出来,成立具有事业单位法人资格的实体。近日召开了全国深圳口岸改革卫生检疫政事分开现场会,皇岗卫生检疫局介绍了政事分开兴办股份制口岸医院的经验,有实践经验的卫生检疫专家在会上交流了经验。我们共收集41篇卫生检疫政事分开、政企分开的学术论文,编辑出版《新的转折点——中国卫生检疫政事分开论文集》这本书,愿它对中国卫生检疫工作者和读者有所启发,在中国卫生检疫政事分开、政企分开的浪潮中撰写出更多的具有科学性、创新性、实用性和可读性的学术论文。

我们要遵循江泽民总书记关于:“鼓励探索,允许实验,解放思想,实事求是”的指示,使全国卫生检疫体制改革取得新的成就。

曲绪禄

1996年8月28日

编 者 按

中华人民共和国卫生检疫局局长、中国国际旅行卫生保健协会会长曲绪禄担任本书编委会顾问，并为本书撰写了前言。

本书共分三部分。第一部分论文集，第一章为政事、政企分开论文，第二章为股份制实体论文，第三章是国际旅行卫生保健机构、人才、任务论文，第四章进口食品卫生监督管理论文，第五章财务管理论文，第六章廉政建设论文。第二部分为章程选编，第七章选编三份股份制章程。第三部分附录，选编三份与中国卫生检疫实行政事、政企分开有关的文件。本书可供全国卫生检疫现任领导、卫生检疫工作者阅读参考。

本书在编辑出版过程中，国家教育委员会教材与出版管理处魏晓波处长，北京医科大学赵郁馨教授，北京林业大学姜凤龙教授，分别给予了热情支持，在此深表谢意！

本书由于编辑出版时间仓促，水平有限，漏误在此难免，恳请批评指正。

编 者

1996年8月30日

目 录

第一部分 论 文 集

第一章 论政事、政企分开	(3)
政事、政企分离是中国卫生检疫的必由之路	初造强(3)
政事、政企分开是中国卫生检疫发展的必然趋势	薛志华 蔡丽 仲维丽(7)
关于卫生检疫体制改革问题的探讨	张靖 王惠东(11)
试论政事、政企分开是中国卫生检疫发展的历史必然性	柳红 孙霞 蔡丽(17)
卫生检疫政事分开有关问题的探讨	王德浦 王玉梅(23)
建立新的卫生检疫体系的探讨	李国华(26)
对卫生检疫系统管理体制改革的思考	王润波 王惠东(29)
政事、政企分开是中国卫生检疫发展的必由之路	郝驹 陈朝(33)
卫生检疫系统兴办企业的工作实践和理论探索	张民安(38)
改革是中国卫生检疫的必由之路	王跃全(41)
卫生检疫政事分开的实践及其探讨	吴少军 石茂均(44)
第二章 论股份制实体	(49)
股份制管理形式在服务中心的运用	田宗庆 朱本美(49)
建立口岸卫生检疫服务中心的实践探索与理论思考	李德智 林跃庆(57)

兴办股份制口岸医院的探讨	柳青林 温沛云(70)
试论口岸医院的科学管理	张宝仁(74)
国际旅行卫生保健与建立和发展口岸医院的 研究	阳纪城 曹挺(76)
利用现有优势建设股份制口岸医院	叶 岩(81)
建立股份制口岸医院初探	王孝基 陈莉莉(84)
树立社会主义市场经济观念,做好卫生检疫技 术服务	黎宜生(88)
开展口岸卫生保健服务——使珠海卫检局面 貌焕然一新的回顾	王凤阁(93)
口岸医疗机构要发挥优势参与社会和社会医 疗保险服务	王志敏 李海青(95)
第三章 论国际旅行卫生保健机构、人才、任务	(101)
加速改革卫生检疫体制,发展国际旅行卫生保 健事业	谷旭(101)
国际旅行卫生保健机构人才结构初探	杨伯谦 林明堂(108)
试论建立国际旅行卫生保健机构的历史必然 性	蔡仲庭 汤建章 颜思云(111)
建立国际旅行卫生保健机构是口岸卫检深化 改革的必由之路	王凤阁(119)
国际旅行卫生保健机构任务初探	顾金祥 芦钟山(122)
试论国际旅行卫生保健业务的特点	顾金祥 杜会春(126)
试论股份制国际旅行卫生保健(集团)公司基 本制度的构筑	顾金祥 邵庆华(131)
试论股份制国际旅行卫生保健(集团)公司法 人治理结构	顾金祥 邵庆华(138)
试论国际旅行卫生保健机构与卫生检疫局及协 会的关系	顾金祥(143)

董事会制度在国际旅行卫生保健管理中的作 用.....	余宗雄 习清(148)
卫生检疫系统创办保健旅游业的优势及可行 性探讨.....	张民安(153)
第四章 论进口食品卫生监督管理	(159)
论进口食品的后续管理.....	姚稼荣 徐嵩 王丽春(159)
论档案管理在进口食品卫生监督管理中的作 用.....	王丽春 杨明 徐嵩(164)
进口食品后续管理剖析.....	郭晓东 姚稼荣(172)
第五章 论财务管理	(179)
会计改革和财务管理目标的相关思考.....	陈国桢(179)
浅谈内部审计在本系统中的必要性.....	许肖芬 应维萍(182)
浅谈卫检服务综合效益.....	陈国桢 沈立红(185)
计算机在进口食品后续管理中的运 用.....	李强 姚稼荣 杨明(187)
第六章 论廉政建设	(199)
卫生检疫政事、政企分开对廉政建设的意义	叶永全(199)
中国卫生检疫实行政事、政企分开有利于廉政 建设.....	孙霞 柳红 薛志华(202)

第二部分 章程选编

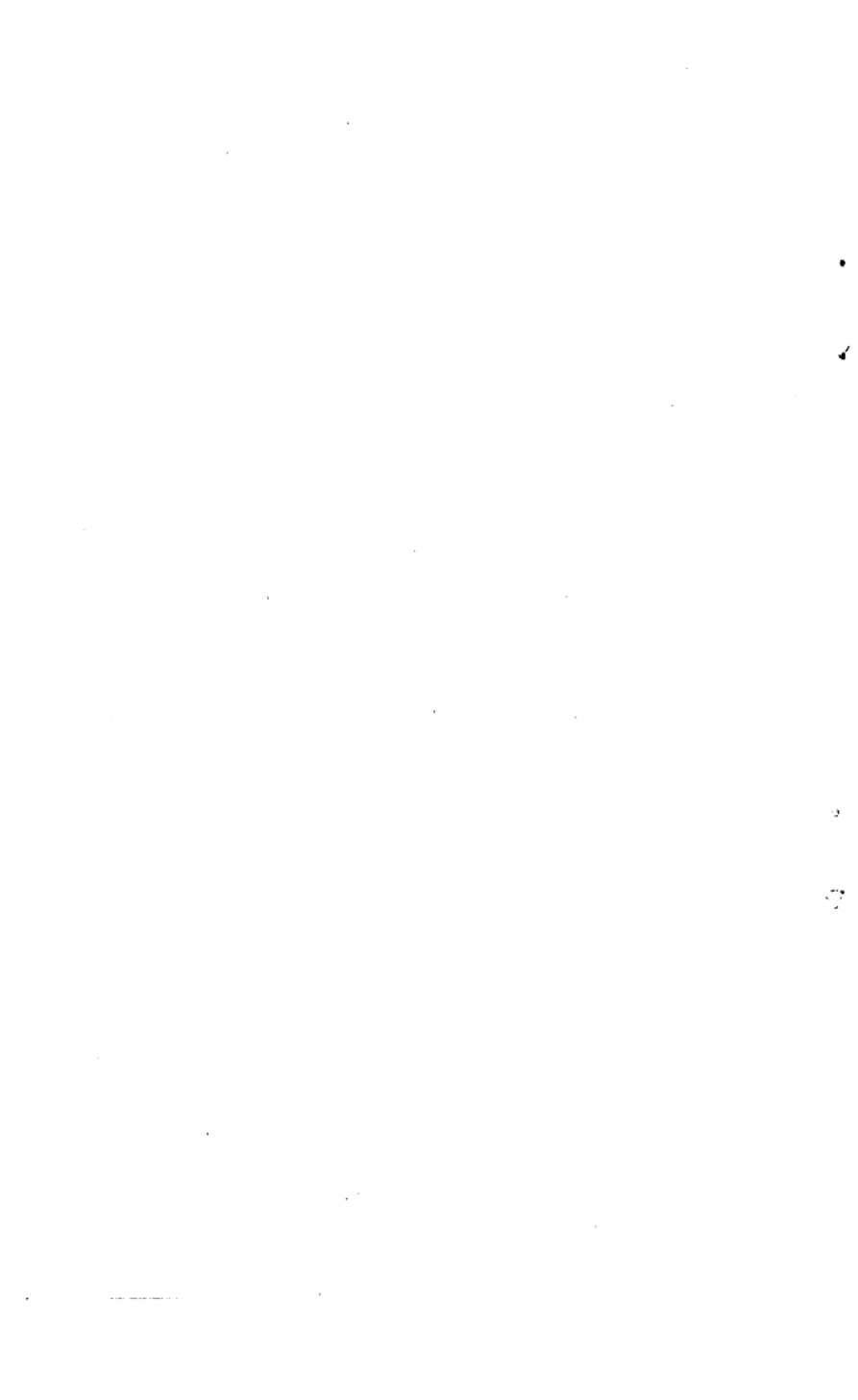
第七章 选编三份股份制章程	(209)
中华人民共和国连云港国境口岸卫生服务中心 内部股份制管理章程(试行).....	(209)
长春旅行卫生保健有限责任公司章程.....	(213)
深圳口岸医院股份制章程.....	(221)

第三部分 附 录

中央机构编制委员会关于事业单位机构改革若干问题的意见;中央办公厅[1996]17号	(233)
卫生部关于深化卫生改革的几点意见;卫办发[1992]第34号	(238)
总所关于各局办服务中心的几项规定;卫检总人字[1993]第263号	(243)

第一部分

论文集



第一章 论政事、政企分开

政事、政企分离是中国 卫生检疫的必由之路

初造强

提要：本文论述了中国卫生检疫政事、政企分离、执法与服务分离，是中国卫生检疫发展的必由之路。

关键词：政事 政企 服务 执法 分离 公务员

中国卫生检疫始于1873年，至今已有120多年的历史了。纵观这120多年的历史，主要分两个阶段。1986年12月《中国国境卫生检疫法》诞生之前的116年，是以实行检疫查验、隔离留验以执法为主的阶段；1987年以后至今的10年，特别是总局成立以来，根据《中国国境卫生检疫法》及其《实施细则》的“海陆空港卫生检疫、检疫传染病管理和传染病监测、卫生监督 and 卫生处理”等项要求，把行政执法与卫生服务工作统一了起来，创造出了有中国特色的卫生检疫阶段。但是，由于我国改革开放的不断深入、经济的迅速发展、与世界各国在各方面联系的更加广泛，目前这种检疫方式已经不适应客观的需要了，国家和社会各界要求检疫改革和与世界检疫接轨的呼声亦日渐高涨，中国卫生检疫已经走到了非改革不行的阶段了。

一、中国卫生检疫必须与世界检疫接轨

世界各国卫生检疫的模式都是行政执法与卫生服务分离的。卫生检疫人员都是执法人员，都是公务员。其职责就是检疫查验从传染病疫区来的交通工具、人员、行李、货物是否从那个疫区把传染病、传染源、媒介生物带进来了，一旦发现有，则按类别交给社会上有关部门去处理。如有传染病人，则经过必要的处理以后送到有关医院去留验和治疗。有消、杀、灭方面的工作，则交由社会上的消、杀、灭公司去处理。检疫人员对社会上的消、杀、灭公司负责检查、监督和发放证书。对非疫区来的交通工具、人员、行李、货物基本上不查。

许多国家检疫机关的经费，全部由国家负担，因此他们的检疫大多数项目是不收费的，特别是发达国家在这方面尤为突出。另一方面，执法人员成为公务员，执法收入全部上缴给国家。这样，经费和收入都由国家管理，消除检疫系统本身的经济利益，执法才能公正。这些不仅是国家深化改革的迫切要求，而且也是与国际卫生检疫接轨的必需条件。中国的卫生检疫也必须得按照国际的模式办理，才能真正体现为中国经济建设服务的宗旨。

二、积极开展卫生服务工作和兴办第三产业

接轨以后检疫系统多余的人员怎么办？检疫系统本身的经济利益怎么办？在1992年，总局领导就非常有远见地提出发展卫生服务、兴办第三产业（科、工、贸哪方面的都可以）。现在可以清晰地看到，卫生服务就是要建设口岸医院和创办消、杀、灭公司；兴办第三产业，就是要根据各局各地的实际情况，凡是能赚钱的产业，不论是科、工、贸，还是旅游、餐饮等行业，都可以积极地、大力地兴办。逐步实现执法、服务、企业的分离，完成卫检改革的目标。

建设口岸医院和创办消、杀、灭公司是开展卫生服务工作的

最佳手段。创办口岸医院的目的是把传染病监测体检工作，由检疫局以协议的方式分离出来，同时也要把为社会的医疗服务（包括社会的医疗保险）开展起来。这样既符合李岚清副总理关于“体检交给医院去做”的要求，又能保住和增加我们的经济收入。

创办消、杀、灭公司是要把过去由检疫局完成对国际航行的交通工具、行李、货物的消、杀、灭工作以协议的方式分离出来。同时也广开门路多开展些为社会服务的工作。这样消、杀、灭这块的收入就保住了。

总之，不论是口岸医院还是消、杀、灭公司，通过协议的方式把不该由检疫局的执法人员（公务员）完成的工作分离出来，不仅双方的经济利益都可以得到保证，而且也做到与国际接轨。这样的好事何乐而不为呢？！

各检疫局根据各自口岸的地理位置、经济发展状况和自身的经济实力，选准投资点，积极地创办科、工、贸、商、餐饮等实体，是会大有作为的，是可以赚钱的。如广西、黑龙江、新疆、内蒙古的边贸；广东省各局兴办的各类企业，尤其是南海局的汽车维修与装配；连云港局和上海空港局的餐饮；上海食检中心的进口食品经销等，都办得红红火火，不仅做到了以副补主、以工助医，而且也为各自局里的检疫人员创造了不少的经济利益，实属可歌可贺！

三、政事、政企分离的优越性

不论是办口岸医院，还是办消、杀、灭公司，都要办成股份制的，有独立法人，由当地有关部门给办理营业执照。真正从检疫分离出来，路才能越走越宽，效益才能越来越好，才能立于不败之地。其优越性有以下几方面：

（一）能够安置富余人员再就业。实行公务员以后，必然有些

富余人员下岗，到那时，下岗人员就可以根据自己的专业和能力选择到口岸医院或消、杀、灭公司或者是第三产业的实体里去工作。

(二)是广大卫生检疫人员提高生活水平的经济保障。不论是口岸医院或是消、杀、灭公司，还是科、工、贸、商、餐饮业等实体，都是股份制的。根据《公司法》和国家建立现代企业制度有关法律法规的规定，股份制公司的纯盈利，提出10%的公积金和10%的公益金(提留到与注册资本相同时就不再提留了)以后，就是按股份分红利。这就使计划经济条件下喊了几十年而没有实现的处理好国家、集体、个人三者利益的关系问题，一下子解决了。事实证明，只有股份制，才把国家、集体、个人各自的收入明明白白地摆在那里。凡是入股人员，每年都可以合法的按股份份额分到红利。这就使职工的经济利益有了保障。

(三)执法公正，有利于反腐倡廉。政事、政企分开，在执行公务时没有本系统和执法人员的个人利益所求，管、卡、压、要的现象就会大为减少或灭迹。同时执法收入(属于国家的)、服务收入和第三产业的收入都以股份制的形式分的清清楚楚，国家的就是国家的，集体的就是集体的，个人的就是个人的，互不混淆。卫生服务与第三产业的收入可以很好的保证职工的必要的切身利益。那谁还会冒着犯法的风险去侵犯国家的利益呢？这些都有利于检疫人员公正执法和反腐倡廉。

综上所述，政事、政企分离，是中国卫生检疫的必由之路。

政事、政企分开是中国 卫生检疫发展的必然趋势

薛志华 蔡丽 仲维丽

提要：本文提出了在市场经济体制下，中国卫生检疫与国际卫生检疫惯例顺利接轨，就必须更新观念，转变职能，扩大服务，提高管理机制的科技含量，增强竞争意识，实行政事、政企分开，才是中国卫检发展的必然趋势。

关键词：市场 竞争 发展趋势

一、政事、政企分开是中国卫检发展的必然趋势

中国国境卫生检疫的任务是在我国各国境口岸实施检疫查验，传染病监测、卫生监督、卫生处理、隔离留验和检疫检验，以达到防止传染病的传播蔓延，确保国际间交通运输的顺利进行，保障人民群众的身体健康，促进和发展国际交往。过去，在诸多方面取得了令世人瞩目的成就。但是长期计划经济体制下的国境卫生检疫在许多方面已不适应市场经济条件下迅速发展着的国际、国内环境的客观要求。因此，从适应市场经济运行规律的角度调整我们的思维定势，改革现有的国境卫生检疫体制，以适应国境卫生检疫发展需要。

首先，政事、政企分开是适应市场经济的需要。对外开放、对内搞活的基本要求是实行市场经济，目前的国际市场，是以市场经济占统治地位的，对供求反映快慢，已成为决定各国经济发展水平，发展速度的重要因素之一。不搞市场经济，不参与国际竞

争,不能对信息作出灵敏反应,就必然会导致技术和经济落后。这就是说,只有建立完整的市场经济体制才是强国富民之路。中国卫检必须适应市场经济的需要,进行必要的改革才是唯一发展之路。目前,在深圳进行的口岸管理体制尝试和机构改革就是中国卫检改革的重大举措。它要求我们要抓住时机,转变机制,增强市场竞争意识,借鉴国外的有益经验,结合中国卫检的实际,建立起既适合我国国情,又能与国际惯例接轨,同时又能参与国际国内竞争的科学的现代化的中国卫生检疫体系。

其次,政事、政企分开是适应国际卫生检疫发展趋势需要。国际卫生检疫经过 600 多年的历史发展,从单一的预防医学,向多源、边缘学科发展,除预防医学外,还涉及了社会科学、自然科学和法学,检疫业务由原来的现场查验扩展为卫生控制、卫生监督、国际旅行卫生保健、咨询及健康宣传等全方位的卫生控制,归根到底都是向着大预防、大卫生的方向发展,向着世界卫生组织提出的 2000 年人人享有卫生保健的战略目标推进。卫生部在 1981 年,响应世界卫生组织关于人人享有卫生保健的目标,根据我国经济建设战略目标,制定八条我国 2000 年卫生保健目标。国境口岸的卫生保健工作,是我国总体保健工作的组成部分,因此,国家的 2000 年卫生保健目标,也是国境口岸的卫生保健目标,中国卫检为实现这一目标,与国际惯例接轨,必须在检疫查验、传染病监测、卫生监督、卫生处理、进口食品监督检验、国际旅行卫生保健、咨询等方面,进行高科技管理,全方位服务,向深层次发展,最大限度地防止检疫传染病在国际间传播,防止检疫传染病传入我国和由我国传出,有效地发挥国境卫生检疫职能,达到维护国家主权,维护国家利益,维护国家信誉。

二、中国卫检发展框架

当前中国卫检面临着大市场、大卫生,到 2000 年人人享有卫

生保健的严峻形势，我们必须面对现实，面对挑战，展望未来，做出正确的抉择。总所提出的政事、政企分开其核心是，实现在新形势下，中国卫检与国际惯例相对接；中国卫检富裕人员再就业；中国卫检社会保障等等的最佳选择。

首先，中国卫生检疫职责就是执法。严格执行卫生检疫法规是卫生检疫职责，是保证国家主权不受侵害，国家利益不遭损害，国家信誉不受破坏的主要手段。在新形势下只能强化，不能削弱。因此必须认真执行《国境卫生检疫法》及其细则，努力提高执法水平和执法效力，严格履行检疫查验、传染病监测、卫生监督 and 进口食品卫生监督检验等执法行为，不断完善国境卫生检疫法规体系，健全国境卫生检疫法制，做到有法可依、有法必依、违法必究。

加强国际间传染病监测和检疫查验工作。要重点做好防止 3 种检疫传染病、5 种禁止入境疾病、6 种监测传染病以及《传染病防治法》规定的传染病和国际上新发现的传染病传入和传出。特别是对艾滋病、性病、霍乱等传染病要加强检疫及流行病学监测，禁止传入传出、防止扩大、蔓延。

加强进口食品监督检验工作。进口食品卫生监督检验是一项技术性、科学性较强的工作，是关系到人民健康的大事，因此我们要建立健全进口食品卫生监督检验工作的法规、制度、标准、培训，充实食品卫生监督检验人员，提高进口食品卫生监督检验水平。

其次，卫生服务是增强中国卫检专业技术的有效手段。主要通过建立各种事业性机构开展、开发多方面的服务领域。

第一是建立口岸医院。市场经济的精髓就是竞争机制，在计划经济体制下，中国卫检面对的仅限于口岸区域，在市场经济条件下中国卫检应面对整个社会。市场是竞争的市场，在竞争中选准落脚点，就是建立适合中国卫检特色的口岸医院。口岸医院除设立流行病防治科、康复科、境外人口疾病治疗科外，还要建立有自己特色的国际旅行卫生保健监测科。随着国际经济、科技和