



WEISHENG JIANDU TIXI JIANSHE
XIANZHUANG DIAOCHA YU FENXI BAOGAO

卫生监督体系建设 现状调查与分析报告

中国卫生监督协会 编



法律出版社
LAW PRESS·CHINA



WEISHENG JIANDU TIXI JIANSHE
XIANZHUANG DIAOCHA YU FENXI BAOGAO

卫生监督体系建设 现状调查与分析报告

中国卫生监督协会 编



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

卫生监督体系建设现状调查与分析报告 / 中国卫生监督协会编. —北京:法律出版社, 2014. 10

ISBN 978 - 7 - 5118 - 6916 - 6

I. ①卫… II. ①中… III. ①医药卫生管理—调查报告—研究—中国 IV. ①R199.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 222673 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/陶玉霞

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/三河市龙大印装有限公司

责任印制/吕亚莉

开本/710 毫米×1000 毫米 1/16

印张/21.5 字数/370 千

版本/2014 年 10 月第 1 版

印次/2014 年 10 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 6916 - 6

定价:65.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

中国卫生监督协会

卫生监督体系建设现状与分析课题组名单

课题参与单位

中国卫生监督协会
复旦大学卫生发展战略研究中心
北京市卫生监督所
上海市卫生和计划生育委员会卫生监督所
江苏省卫生监督所
湖北省卫生厅卫生监督局
重庆市卫生局卫生监督局
四川省卫生执法监督总队
甘肃省卫生监督所
江苏省常州市卫生局
浙江省杭州市卫生局卫生监督处

课题领导小组

组长:赵同刚
成员:陈刚 何昌玲 崔新

课题专家组成员

卢江 方援建 齐世荃 邹国荣 李亚京 张帆 李延平
白亦兵 黄浩 熊开科 李章国 王文军 虞国良 俞平

课题调研、分析和撰写小组成员(按姓氏笔画排序)

王文军 王本进 王绍鑫 王冀 卢江 白亦兵 齐世荃
朱建华 刘艳 陈刚 张帆 李延平 李亚京 肖青
杨国华 何昌玲 吴涛 吴廉 李章国 俞平 郝东平
赵同刚 胡亚梅 宫国强 贾波 夏国强 夏雄伟 曹文妹
黄浩 崔新 谢洪彬 虞国良 熊开科 霍重阳 薛敏

协作调研访谈的省(直辖市)卫生厅(局)及卫生监督所

北京市 山西省 吉林省 上海市 江苏省 浙江省 山东省
湖北省 重庆市 四川省 贵州省 甘肃省

前 言

卫生监督体系是公共卫生体系的重要组成部分,是执行国家卫生法律法规,维护公共卫生秩序和医疗服务秩序,保护人民群众健康,促进经济社会协调发展的重要保证。2003年以来,根据党中央、国务院加强我国公共卫生体系建设的目标,在中央各部委及各级党委、政府的大力支持下,全国卫生监督战线广大干部职工的共同努力下,我国的卫生监督体系建设与卫生监督工作能力建设取得了长足的进步与发展。2008年,在原卫生部领导下,原卫生部卫生监督局与复旦大学卫生发展战略研究中心曾就卫生监督体系三年建设情况进行了评价,但至今已过去了六年的时间。在深化医疗卫生体制改革的过程中,卫生监督各个方面又有了更进一步的发展,职能也发生了变化和调整,卫生监督体系中存在的新问题和新挑战也日益凸显。如何进一步了解卫生监督体系建设现况,系统地评价卫生监督体系建设进展,剖析卫生监督建设、发展过程中存在的问题与面临的挑战,是管理科学化和决策科学化的需要,也将为下一步卫生监督体系建设发展提供科学依据。

为此,在卫生监督体系三年建设情况评价的基础上,由中国卫生监督协会和复旦大学卫生发展战略研究中心牵头,组织原课题参与单位为课题组成员,以2007年至2012年的抽样调查资料与基本内容,对我国卫生监督体系建设现状进行调研和分析。

本次调研分为两部分,分别为问卷调查和现场调研。问卷调查旨在对卫生监督机构所在地区的社会经济基本情况以及机构的资源配置情况、职能履行情况、技术支持服务、协管服务、外部评价等进行定量层面的了解,以评价卫生监督体系的现状,同时了解职能调整对卫生监督机构人员、经费、房屋、设备、工作情况等方面的影响。问卷调查对32个省级、150个地市级、485个县级卫生监督机构进行调查,实际回收31个省级样本机构,142个市级样本机构,438个县级样本机构的调查表。省、市、县三级样本机构调查表回收率为96.88%、94.67%和90.31%,总体

回收率为 91.60%。现场调研旨在对卫生监督体系现状、取得的成就、存在的问题以及对策等进行座谈与论证,同时对卫生监督领域存在的问题进行再次确认,针对卫生监督体系建设与发展中存在问题的的重要性、严重性、可解决性等进行论证,从而在问卷调查的基础上进一步明确问题和研制对策。现场调研原计划对全国东、中、西各 3 个省份共 9 个省(直辖市)进行现场访谈,实际调查了浙江、上海、山西、吉林、湖北、四川、重庆 7 个省(直辖市)。需要说明的是,由于本课题在国务院大部制改革方案出台之前已经启动,因此计划生育职能没有纳入本次调查研究的范围,也是本研究将来需要进一步探讨的内容。

本报告回顾了卫生监督体制改革与体系建设的历程、卫生监督体系在公共卫生体系中的定位和作用。基于“卫生监督体系建设现状调查与分析”课题调研数据,肯定了卫生监督体系建设取得的成效,针对卫生监督体系建设与发展中存在的问题进行了剖析,并为卫生监督工作如何适应社会、经济、卫生事业发展进行了初步探讨。

由于研究者对卫生监督的理解和研究水平有限,谬误在所难免,蒙同仁不吝斧正,致以感谢。

中国卫生监督协会

2014 年 7 月

目 录

第一部分

一、研究概述	(3)
(一)卫生监督体系的地位和作用	(3)
(二)我国卫生监督体制改革与体系建设回顾	(4)
1. 卫生监督体制改革的政策依据	(4)
2. 卫生监督体制改革与体系建设的沿革与进程	(5)
3. 卫生监督各领域工作开展	(7)
4. 卫生监督体制改革与体系建设的成效	(9)
二、卫生监督体系建设的现状调查	(11)
(一)人力资源	(11)
1. 现状	(11)
2. 存在问题	(12)
3. 讨论与建议	(16)
(二)经费情况	(16)
1. 现状	(16)
2. 存在问题	(19)
3. 讨论与建议	(20)
(三)房屋建设	(20)
1. 现状	(20)
2. 存在问题	(21)
3. 讨论与建议	(22)

(四) 设备配置	(22)
1. 现状	(22)
2. 存在问题	(23)
3. 讨论与建议	(24)
(五) 协管服务	(24)
1. 现状	(24)
2. 存在问题	(25)
3. 讨论与建议	(26)
(六) 技术支持	(26)
1. 现状	(26)
2. 存在问题	(27)
3. 讨论与建议	(28)
(七) 职能履行	(28)
1. 现状	(28)
2. 存在问题	(30)
3. 讨论与建议	(30)
(八) 评价	(31)
1. 社会各方对卫生监督机构认可和评价情况	(31)
2. 小结	(35)
三、加强卫生监督体系建设的政策建议	(37)
(一) 进一步明确新形势下卫生监督的地位与作用	(37)
(二) 明确监督职能,保持监督工作的稳定	(38)
(三) 加强卫生监督执法队伍的专业化建设	(38)
(四) 加强卫生监督网络与队伍建设	(39)
(五) 继续加大卫生监督的投入与保障	(39)
(六) 开拓创新,完善卫生监督执法机制与效能	(40)

第二部分

I 材料与方法

一、研究目的	(43)
二、研究内容	(44)

三、研究思路	(45)
1. “结构—过程—结果”原理	(45)
2. 卫生系统宏观模型	(46)
四、资料来源及方法	(47)
1. 问卷调查	(47)
2. 现场调研	(49)
五、质量控制	(51)
六、资料回收情况	(52)
1. 问卷调查资料回收情况	(52)
2. 现场调研情况	(53)
七、数据分析方法	(56)
1. 地区间横向比较	(56)
2. 与标准进行比较	(56)
八、部分评价指标的解释	(57)
1. 地区均衡性指数	(57)
2. 应开展职能项目的开展比例(简称项目开展比例)	(57)
3. 已开展公共职能项目的开展程度(简称项目开展程度)	(57)
4. 公共职能项目的完成度(简称项目完成度)	(58)

II 人 力 篇

一、卫生监督机构人力资源配置一般情况	(60)
1. 人员编制	(60)
2. 人员数量	(61)
3. 人员结构	(63)
二、卫生监督机构人力资源变化情况	(70)
1. 人员流动基本概况	(70)
2. 人员流动具体情况	(73)
三、卫生监督人员学历教育和培训情况	(78)
1. 学历教育情况	(78)
2. 培训情况	(80)
四、卫生监督人力资源建设目标差距分析	(83)
1. 卫生监督人员数量配置情况	(83)

2. 卫生监督人员学历水平	(84)
3. 培训时间	(84)
五、卫生监督机构人力资源地区均衡性指数分析	(86)
六、小结	(87)

III 经 费 篇

一、卫生监督机构经费收入情况	(90)
1. 卫生监督机构收入分析	(90)
2. 卫生监督机构财政拨款分析	(98)
3. 卫生监督机构人员经费分析	(105)
4. 卫生监督机构公用经费和经常性业务经费分析	(112)
5. 人员经费与公用经费和经常性业务经费比例分析	(119)
6. 卫生监督机构专项投入分析	(120)
二、卫生监督机构经费支出情况	(123)
1. 不同地区和不同级别卫生监督机构支出变化情况	(123)
2. 不同地区省、市、县级卫生监督机构人员支出、公用支出变化情况	(125)
3. 人员支出与公用支出的比例分析	(126)
三、卫生监督机构收支分析	(127)
1. 卫生监督机构经费收入占经费支出的比例分析	(127)
2. 卫生监督机构人员经费缺口分析	(128)
四、卫生监督机构投入的地区均衡性指数分析	(129)
五、小结	(131)

IV 房 屋 篇

一、全国卫生监督机构房屋建设现状	(134)
1. 各级卫生监督机构实际使用房屋建筑现状	(134)
2. 各级卫生监督机构拥有产权房屋情况	(139)
二、卫生监督机构房屋建筑面积变化情况	(145)
1. 卫生监督机构房屋实际使用面积变化情况	(145)
2. 卫生监督机构人均房屋面积变化情况	(146)
3. 卫生监督机构各类用房变化情况	(147)

三、卫生监督机构房屋建筑面积地区均衡性分析	(149)
四、小结	(150)

V 设备篇

一、设备配置总体情况	(153)
1. 不同地区和级别设备配置情况	(153)
2. 各省份不同级别卫生监督机构设备配置情况	(154)
二、各专业设备配置情况	(156)
1. 环境与学校类设备配置情况	(156)
2. 传染病、医疗卫生机构卫生类设备配置情况	(160)
3. 健康相关产品类设备配置情况	(162)
4. 放射防护类设备配置情况	(165)
5. 职业健康监护类设备配置情况	(166)
6. 食品安全类设备配置情况	(169)
7. 取证工具配置情况	(172)
8. 办公设备配置情况	(174)
9. 执法交通工具配置情况	(176)
10. 信息建设设备配置情况	(177)
三、卫生监督机构设备配置地区均衡性分析	(181)
四、小结	(182)

VI 中西部地区卫生监督机构能力建设篇

一、中西部地区 2007 ~ 2012 年中央财政投入资金到位情况	(185)
1. 卫生监督员培训专项经费投入情况	(185)
2. 卫生监督房屋建设专项经费投入情况	(186)
3. 卫生监督执法车辆专项经费投入情况	(187)
4. 卫生监督执法取证工具专项经费投入情况	(188)
5. 卫生监督信息化建设专项经费投入情况	(189)
6. 卫生监督现场快速检测设备专项经费投入情况	(190)
二、中西部地区卫生监督机构能力建设项目装备配置情况	(192)
1. “市级卫生监督机构能力建设项目”装备配置情况	(192)
2. “县级卫生监督机构能力建设项目”装备配置情况	(194)

三、小结	(202)
------------	-------

VII 卫生监督协管服务篇

一、卫生监督协管服务开展情况	(204)
1. 2011 年和 2012 年不同地区卫生监督协管服务开展情况	(204)
2. 2012 年各省份卫生监督协管服务开展情况	(204)
二、卫生监督协管员配备情况	(206)
三、卫生监督协管经费下拨依据	(207)
四、卫生监督协管工作内容	(208)
1. 卫生监督协管整体开展情况	(208)
2. 2012 年不同地区五项基本卫生监督协管工作开展情况	(208)
五、卫生监督协管工作模式	(210)
六、卫生监督协管工作考核方式	(212)
七、小结	(213)

VIII 卫生监督技术支持服务篇

一、卫生监督技术支持服务机构类别	(215)
二、卫生监督机构接受技术支持服务的内容情况	(216)
1. “健康危害因素监测”技术支持机构服务利用率情况	(217)
2. “健康危害因素风险评估”技术支持机构服务利用率情况	(218)
3. “检验出证”技术支持机构服务利用率情况	(221)
4. “技术咨询”技术支持机构服务利用率情况	(222)
5. “技术仲裁”技术支持机构服务利用率情况	(224)
6. “参与法规标准的制定”技术支持机构服务利用率情况	(226)
7. “参与法规标准的宣传”技术支持机构服务利用率情况	(228)
8. “其他项目”技术支持机构服务利用率情况	(230)
三、报告出具时间	(232)
四、小结	(233)

IX 职能篇

一、11 项职能开展情况	(236)
(一)11 项职能总体开展情况	(237)

1. 11 项职能的开展率	(237)
2. 11 项职能的项目开展比例	(239)
3. 11 项职能的项目落实程度	(241)
4. 11 项职能的项目完成度	(242)
(二) 卫生行政许可职能履行情况	(244)
1. 工作开展情况	(244)
2. 职能开展情况	(248)
(三) 卫生监督检查职能履行情况	(251)
1. 工作开展情况	(251)
2. 职能开展情况	(253)
(四) 卫生监测与评价职能履行情况	(256)
1. 工作开展情况	(256)
2. 职能开展情况	(257)
(五) 案件查处职能履行情况	(259)
1. 工作开展情况	(260)
2. 职能开展情况	(267)
(六) 投诉举报处理职能履行情况	(269)
1. 工作开展情况	(269)
2. 职能开展情况	(273)
(七) 突发事件处置职能履行情况	(275)
1. 工作开展情况	(275)
2. 职能开展情况	(283)
(八) 重大活动保障职能履行情况	(285)
1. 工作开展情况	(285)
2. 职能开展情况	(290)
(九) 卫生监督稽查职能履行情况	(292)
1. 工作开展情况	(292)
2. 职能开展情况	(298)
(十) 卫生法制宣传职能履行情况	(300)
1. 工作开展情况	(300)
2. 职能开展情况	(308)
(十一) 卫生监督信息管理职能履行情况	(310)

第一部分

一、研究概述

(一) 卫生监督体系的地位和作用

卫生监督是指卫生行政部门执行国家卫生法律、法规,维护公共卫生和医疗服务秩序,保护人民群众健康及其相关权益,对特定的公民、法人和其他组织所采取的能直接产生法律效果的卫生行政执法行为,是维护正常公共卫生秩序和医疗服务秩序的重要保障。

根据卫生部 2005 年 1 月 5 日发布的《关于卫生监督体系建设的若干规定》(卫生部 39 号令)(以下简称《规定》),卫生监督体系是公共卫生体系的重要组成部分,是执行国家卫生法律法规,维护公共卫生秩序和医疗服务秩序,保护人民群众健康,促进经济社会协调发展的重要保证。《规定》指出,卫生监督的主要职责包括:依法监督管理食品、化妆品、消毒产品、生活饮用水及涉及饮用水卫生安全产品;依法监督管理公共场所、职业、放射、学校卫生等工作;依法监督传染病防治工作;依法监督医疗机构和采供血机构及其执业人员的执业活动,整顿和规范医疗服务市场,打击非法行医和非法采供血行为;承担法律法规规定的其他职责。卫生监督体系由各级卫生行政部门、卫生监督机构和卫生监督技术支撑机构组成,根据卫生工作分级负责,分级管理,合理划分中央与地方事权的工作原则。各级卫生监督机构在同级卫生行政部门领导下承担卫生监督工作任务。虽然随着政府职能的不断调整,卫生监督职能也随之调整 and 变化,但卫生监督仍承担着公共卫生、医疗服务、传染病防治、计划生育服务等监督执法的职能。卫生监督具有专业技术性的执法特点,其队伍亦具有专业技术性的人才素质。

(二) 我国卫生监督体制改革与体系建设回顾

1. 卫生监督体制改革的政策依据

新中国成立以来,原各级卫生防疫站承担着传染病防治和公共卫生监督的任务,在计划经济体制下发挥了应有的作用,为促进我国经济社会发展、提高人民群众健康水平做出了重要贡献。但是,随着我国社会主义市场经济体系的确立与民主与法制建设的进程,根据政府依法行政的要求,卫生监督工作要坚持依法行政、政事分开,公正公平,综合执法的原则,通过改革建立新的卫生监督体制。

党中央和国务院高度重视卫生监督工作,把卫生监督体制改革作为卫生体制改革的重要内容。1997年《中共中央、国务院关于卫生改革与发展的决定》(中发[1997]3号)(以下简称《决定》)指出卫生工作的奋斗目标是:到2000年,初步建立起具有中国特色的包括卫生服务、医疗保障、卫生执法监督的卫生体系;到2010年要求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,调整并充实监督执法力量,不断提高监督执法队伍素质,保证公正执法,努力改善卫生监督执法条件和技术手段,提高技术仲裁能力。坚决打击和惩处各种违法行为。2000年卫生部经国务院同意,商中央编办、财政部、国务院法制办,向各省、自治区、直辖市人民政府印发了卫生部《关于卫生监督体制改革的意见》(卫办发[2000]第16号)。同年,国务院办公厅转发国务院体改办等部门《关于城镇医药卫生体制改革的指导意见》,指出合理划分卫生监督和卫生技术服务的职责,理顺和完善卫生监督体制,依法行使卫生行政监督职责。禁止各种非法行医。财政部、国家计委、卫生部颁发《关于印发〈关于卫生事业补助政策的意见〉的通知》(财社[2000]17号),指出卫生事业是政府实行一定福利政策的社会公益事业,政府对发展卫生事业保障人民健康负有重要责任。明确了各级政府卫生行政部门及执法监督机构履行卫生管理和监督职责所需经费由同级财政预算支出,包括人员经费、公务费、业务费和发展建设支出。卫生执法等专项业务费根据工作需要合理安排,发展建设支出按项目论证意见核定。卫生监督执法机构的新建、改扩建工作和限额以上的大中型设备购置的建设资金可由同级计划部门根据项目的功能、规模核定安排。2001年卫生部印发《关于卫生监督体制改革实施的若干意见》(卫办发[2001]112号)。2009年国务院发布《国务院关于印发医药卫生体制改革近期重点实施方案(2009-2011年)的通知》(国发[2009]12号)以及中共中央、国务院发布《关于深化医药卫生体制改革的意见》(中发[2009]6号)提出要全面加强公共