

# 公共场所建设项目预防性卫生学评价审查的政策环境分析

贾晖, 杨彦敏, 蒋收获

**摘要:** 为了解公共场所建设项目卫生学评价审查的政策环境, 在《中国法律知识资源总库法律法规库》中进行法律、法规、规章全文检索, 收集相关信息。分析结果显示, 我国公共场所建设项目进行集中空调通风系统卫生学评价与审查有明确的法律依据, 而法律、法规及部门规章层面均缺少关于预防性卫生学评价规范的内容。在地方性规范文件中, 仅广东省及山东省明确了需要进行卫生学评价的建设项目类型。笔者提出公共场所设计卫生审查中是否需要进行卫生学评价的行政自由裁量权过大, 建议参照广东省和山东省的规范性文件, 以公共场所面积进行分类, 大型项目应当进行卫生学评价。同时, 迫切需要建立科学的公共场所卫生学评价规范体系。

**关键词:** 公共场所建设项目; 预防性卫生学评价; 设计卫生审查; 预防性卫生监督

**Policy Surroundings Analysis of Preventive Hygienic Evaluation and Supervision on Public Place Construction Projects** JIA Hui, YANG Yan-min, JIANG Shou-huo (Agency for Public Health Inspection, Shanghai Municipal Health Bureau, Shanghai 200031, China). Address correspondence to JIANG Shou-huo, E-mail: shouhuo735@163.com · The authors declare they have no actual or potential competing financial interests.

**Abstract:** The present paper aims to analyze the policy surroundings of hygienic evaluation and supervision on public place construction projects. A full-text search is conducted using the CNKI Law and Regulations Library Search Engine. The search results show that China has definite legal provisions on the hygienic evaluation and supervision of central air conditioning and ventilation systems to be installed in public places; however, few involves preventive hygienic evaluation at law, regulation, and rule levels. Only two local regulations of Guangdong Province and Shandong Province have stipulated the types of public place construction projects that require hygienic evaluation. In order to restrict the discretionary power of reviewers in administrative law execution departments, it is suggested that hygienic evaluation should be conducted in large-scale projects in public places with reference to the regulatory documents by Shandong and Guangdong provinces. On the other hand, it is urgent to set up a scientific system of public hygienic evaluation guidelines.

**Key Words:** public place construction project; preventive hygienic evaluation; hygienic design supervision; preventive hygiene supervision

我国建设项目预防性卫生监督工作始于20世纪50年代中期, 到该世纪80年代开始开展大型新建工矿企业建设的环境影响评价。在预防性卫生监督中, 职业卫生“三同时”评价与审查工作发展较快, 已形成了以《职业病防治法》为法律依据, 以《建设项目职业病危害分类管理办法》、《建设项目职业病危害评价规范》、《建设项目职业病危害预评价技术导则》等一系列规范、标准为技术支撑的较为成熟完善的制度体系。文献评阅显示, 现有为数不多的建设项目卫生

DOI: 10.13213/j.cnki.jeom.2015.14552

[基金项目]上海市卫生和计划生育委员会青年科研项目(编号: 20124y162)

[作者简介]贾晖(1971—), 男, 本科, 学士, 副主任医师; 研究方向:

卫生监督研究; E-mail: jiahuiss@hotmail.com

[通信作者]蒋收获, E-mail: shouhuo735@163.com

[作者单位]上海市卫生局卫生监督所, 上海 200031

评价与审查的研究均集中于职业卫生。2011年职业卫生“三同时”审查职能调整至安监部门, 卫生行政部门审查项目以公共场所、医疗机构、集中式供水单位、住宅与办公楼等其他类型建设项目为主, 其中又以公共场所的数量比例最大。相比职业卫生而言, 这几类建设项目卫生评价与审查工作发展缓慢。公共场所建设项目卫生学评价虽然开展工作多年, 但始终未建立一整套全行业公认的、切实可行的评价技术体系, 如评价内容、评价方法、评价程序、质量控制及报告书格式<sup>[1]</sup>。与《职业病防治法》中突出强调卫生学评价的重要性不同, 2011年颁布的《公共场所条例实施细则》却淡化了卫生学评价制度。为全面了解公共场所建设项目卫生学评价审查的政策环境开展本次分析。

## 1 对象与方法

### 1.1 关于公共场所建设项目

建设项目是指一切基本建设项目、技术改造项目和区域规划开发建设项目的总称<sup>[2]</sup>。一般包括选址、方案设计、初步设计、施工设计和竣工验收五个阶段。根据《公共场所卫生管理条例》规定,公共场所包括宾馆、旅店、影剧院、体育场、博物馆、商店等七类28种场所。

### 1.2 关于预防性卫生审查

预防性卫生审查,也被称为设计卫生审查、预防性卫生监督,是指卫生行政部门对城乡规划、城乡建设中的卫生问题,在设计、施工、验收的过程中,进行卫生审查和卫生监督。通过对建设项目进行预防性卫生审查与监督,把可能影响人体健康的环境因素和可能产生的不卫生问题消除或者控制在选址、设计和施工的过程中,从源头上控制建设项目的健康危害隐患,保障人群的健康。

### 1.3 关于建设项目卫生学评价

建设项目卫生学评价是第三方评价机构在可行性论证阶段,通过系统评价,识别可能存在的健康危害因素,预测健康危害的程度,评价拟采取的控制健康危害的措施,综合提出相应的补偿措施和建议,并从公共卫生角度评估建设项目是否可行;同时,在竣工验收阶段,通过检测健康危害因素的浓度或水平,评价控制健康危害因素措施的效果,综合提出相应的

改进措施和建议。

### 1.4 数据来源

本文所参考的法律、法规、规范性文件均来源于《中国法律知识资源总库法律法规库》(<http://law.cnki.net/>),检索时间:1979年—2014年,检索条件:全文含“公共场所”且含“卫生学评价”,全文含“公共场所”且含“卫生监督”。

## 2 结果

### 2.1 公共场所建设项目预防性卫生学评价审查的法律、法规及规范性文件立法情况

2.1.1 法律、法规及部门规章层面没有关于预防性卫生学评价的强制性规范 《公共场所卫生管理条例》及《实施细则》均明确规定公共场所建设项目应进行预防性卫生审查。然而,现行法规与规章中并没有关于预防性卫生学评价的强制性规范(表1)。只有已废止的1991年的《公共场所卫生管理条例实施细则》有规定:凡受周围环境质量影响和有职业危害以及对周围人群健康有影响的公共场所建设项目必须执行“建设项目卫生评价报告书制度”,建设项目的主管部门应将建设项目卫生评价报告书报卫生行政部门审批。2011年的《实施细则》淡化了这一制度,全文没有涉及预防性评价的内容,将预防性卫生审查程序和具体要求交由省级卫生行政部门规定。

**表1 法律、法规和规范性文件有关公共场所建设项目预防性卫生学评价审查的规定**

| 颁布年份               | 名称             | 预防性卫生评价相关内容  | 预防性卫生审查相关内容  |
|--------------------|----------------|--|--|
| 1989年颁布<br>2013年修正 | 中华人民共和国传染病防治法  | 在国家确认的自然疫源地计划兴建水利、交通、旅游、能源等大型建设项目的,应当事先由省级以上疾病预防控制机构对施工环境进行卫生调查。工程竣工后,疾病预防控制机构应当对可能发生的传染病进行监测。 | —  |
| 1987年              | 公共场所卫生管理条例     | —  | 国家对公共场所以及新建、改建、扩建的公共场所的选址和设计实行“卫生许可证”制度。   |
| 2011年              | 公共场所卫生管理条例实施细则 | —  | 公共场所进行新建、改建、扩建的,应当符合有关卫生标准和要求,经营者应当按照有关规定办理预防性卫生审查手续。预防性卫生审查程序和具体要求由省、自治区、直辖市人民政府卫生行政部门制定。 |

2.1.2 集中空调通风系统的预防性卫生学评价审查体系 鉴于公共场所集中空调通风系统卫生学影响的特殊性,2006年发布的《公共场所集中空调通风系统卫生管理办法》规定:新建、改建和扩建的集中空调通风系统应当进行预防空气传播性疾病的卫生学评价,评价合格后方可投入运行。同时,颁布了相应的卫生规范、评价规范及清洗规范,并称“一法三规”。2012年重新发布三项卫生行业标准替代了2006年的版本(表2),形成了一套较为明确完善的评价与审查依据。

**表2 公共场所集中空调通风系统预防性卫生学评价审查的规定**

| 颁布时间  | 名称                 | 效力级别      |
|-------|--------------------|-----------|
| 2012年 | 公共场所集中空调通风系统卫生规范   | 强制性卫生行业标准 |
| 2012年 | 公共场所集中空调通风系统卫生评价规范 | 推荐性卫生行业标准 |
| 2012年 | 公共场所集中空调通风系统清洗规范   | 推荐性卫生行业标准 |

### 2.2 公共场所建设项目预防性卫生评价审查的地方性规范文件制定情况

2.2.1 预防性卫生审查的地方性规范文件制定概况 2011年实施细则发布后,省级卫生行政部门陆续出台了有关公共场所预防性卫生审查的规定(表3)。经检

索与整理,目前有三种类型:(1)独立成章的预防性卫生审查程序和要求;(2)在公共场所卫生管理办法中规定预防性卫生审查的程序和要求;(3)表3中没有的省/直辖市/自治区则是尚未出台新规定,或新规定正在研制中。

**表3 公共场所建设项目预防性卫生学评价审查的地方性规范文件**

| 颁布时间     | 名称                                 | 地区  |
|----------|------------------------------------|-----|
| 2011年4月  | 安徽省公共场所预防性卫生审查管理办法                 | 安徽  |
| 2011年5月  | 黑龙江省公共场所建设项目预防性卫生审查管理办法(试行)        | 黑龙江 |
| 2011年6月  | 宁夏公共场所预防性卫生审查程序和要求                 | 宁夏  |
| 2011年7月  | 上海市集中空调通风系统卫生管理办法                  | 上海  |
| 2011年9月  | 甘肃省公共场所预防性卫生审查管理办法                 | 甘肃  |
| 2011年12月 | 广东省卫生厅关于新、改、扩建公共场所建设项目预防性卫生审查的程序规定 | 广东  |
| 2012年1月  | 四川省甲类公共场所预防性卫生审查规范                 | 四川  |
| 2012年8月  | 湖北省公共场所预防性卫生审查管理办法(试行)             | 湖北  |
| 2012年9月  | 山东省公共场所预防性卫生审查管理办法                 | 山东  |
| 2011年3月  | 贵州省公共场所卫生管理规定(试行)                  | 贵州  |
| 2011年6月  | 辽宁省公共场所卫生管理规定                      | 辽宁  |
| 2011年8月  | 河北省公共场所卫生许可管理办法                    | 河北  |
| 2011年12月 | 广西壮族自治区公共场所卫生管理暂行规定                | 广西  |
| 2012年3月  | 河南省公共场所卫生监督管理办法                    | 河南  |
| 2013年5月  | 云南省公共场所卫生监督管理办法                    | 云南  |
| 2013年10月 | 重庆市公共场所卫生许可管理办法                    | 重庆  |

**2.2.2 地方性规范文件中关于预防性卫生学评价的内容分析** 就公共场所建设项目是否需要进行预防性卫生学评价这一问题而言,15部地方性规范文件中要求不一(表4)。根据义务的强制性,可以分为五类:(1)强制性规范:广东省与山东省对公共场所进行分类,明确规定需要进行卫生学评价的建设项目,如广东省规定的一般项目与大型项目,只有大型项目需要进行评价;(2)任意性规范:“凡受周围环境质量影响和有职业危害以及周围人群健康有影响的公共场所建设项目应提供卫生评价报告书。”这种原则性表述沿用了已废止的1991年公共场所卫生管理条例实施细则的相关规定;(3)仅在应提供材料中提及卫生学评价报告,这种弹性表述看似默认了公共场所建设项目均需要进行卫生学评价,但又含糊不清;(4)要求提供集中空调通风系统卫生学评价报告,未提及预防性卫生学评价;(5)全篇都未提及卫生学评价相关内容。最后两类具有同一种性质,即预防性卫生学评价政策上的空白。根据卫生部的强制性规定,无论地方性规范文件中是否有相应内容,公共场所建设项目均应进行集中空调通风系统卫生学评价。

**表4 省市、自治区、直辖市地方政府颁布的区域性规范文件**

| 类型                                 | 地区                | 相关规定  |
|------------------------------------|-------------------|---|
| 强制性规范:对公共场所进行分类,明确规定需要进行卫生学评价的建设项目 | 广东、山东             | 广东:公共场所建设项目按经营场所面积大小分为一般项目和大型项目,面积大于或等于30 000 m <sup>2</sup> 的大型项目应提供具备相应资质的专业技术机构出具的卫生学预评价报告。山东:宾馆(酒店)等住宿业、沐浴场所、游泳馆、体育馆、影剧院、展览馆、博物馆、美术馆,建筑面积大于3 000 m <sup>2</sup> 的商场等购物场所建设项目的建设单位或个人,应提交卫生学预评价报告。 |
| 任意性规范:原则性规定需要进行卫生学评价的建设项目          | 黑龙江、甘肃            | 凡受周围环境质量影响和有职业危害以及周围人群健康有影响的公共场所建设项目应提供卫生评价报告书。   |
| 弹性条款:仅在应提供材料中提及卫生学评价报告             | 贵州、安徽、湖北          | 贵州:选址设计审查提供卫生预评价报告等相关内容,竣工验收时提供竣工验收卫生学评价报告。安徽/湖北:设计阶段无评价报告要求;竣工验收阶段提交卫生检测或评价表。  |
| 要求提供集中空调通风系统卫生学评价报告                | 重庆、云南、上海          | 公共场所建设项目申请进行预防性卫生审查时,应当提交具有资质的评价机构出具的公共场所集中空调通风系统卫生学设计评价报告/竣工验收评价报告。  |
| 全篇都未提及卫生学评价                        | 河南、辽宁、广西、江西、宁夏、四川 | —   |

### 2.3 公共场所卫生学评价标准、规范情况分析

与职业病危害评价规范、港口建设项目安全预评价规范、公路建设环境影响评价规范、食品安全国家标准跟踪评价规范等其他系统的评价规范相比,除集中空调通风系统卫生学评价体系外,公共场所卫生学评价目前还没有完整的技术导则和评价体系。评价依据的主要卫生标准颁布年份均较早(表5)。在标准的适用中存在卫生标准覆盖面不完全、卫生标准可行性不够、监测条件规定不明确、标准值设置不合理、检测项目可适当增加、概念表述不科学、缺少相应的质量控制、数字修约未明确规定、样品取样量、标准不够详尽、标准与方法不配套等问题<sup>[3-4]</sup>。

**表5 公共场所卫生学评价标准、规范**

| 颁布时间  | 名称   | 效力级别   |
|-------|--|--------|
| 1996年 | 公共场所卫生标准(GB 9663~9673—1996、GB 16153~9673—1996) | 国家强制标准 |
| 1997年 | 二次供水设施卫生规范(GB 17051—1997)                      | 国家强制标准 |
| 1998年 | 公共场所卫生监测技术规范(GB/T 17220—1998)                  | 国家标准   |
| 2000年 | 公共场所卫生检验方法标准(GB/T 18204—2000、GB/T 17220—1998)  | 国家标准   |
| 2001年 | 公共场所卫生综合评价(WST 199—2001)                       | 卫生行业标准 |
| 2003年 | 商业、服务业经营场所传染性疾病预防措施(GB 19085—2003)             | 国家强制标准 |
| 2005年 | 餐饮业和集体用餐配送单位卫生规范                               | 卫生规范   |
| 2005年 | 体育场所开放条件与技术要求(GB 19079—2005)                   | 国家标准   |
| 2006年 | 生活饮用水卫生标准(GB 5749—2006)                        | 国家强制标准 |
| 2007年 | 美容美发/沐浴/住宿业/游泳场所卫生规范                           | 卫生规范   |

### 3 讨论

#### 3.1 公共场所设计卫生审查中是否需要进行卫生学评价的行政自由裁量权过大

法律、法规及部门规章层面无关于预防性卫生学评价的强制性规定,实质上,1997年开始实施的“建设项目卫生评价报告书制度”逐渐淡出。2007年国务院法制办发布的《公共场所卫生管理条例(修订草案)(征求意见稿)》中曾规定:在申请卫生许可证时,住宿、沐浴、游泳、候车(机、船)等公共场所应当提供可行性论证阶段或设计阶段和竣工验收前的卫生学评价资料,但这一修正草案并没有正式发布。而在2011年颁布的实施细则中删除了1997年关于“建设项目卫生评价报告书制度”的相关内容,将预防性卫生审查程序和具体要求交由省级卫生行政部门规定。可以理解为在预防性卫生审查中,建设项目是否需要进行卫生学评价由省级卫生行政部门规定。而在地方性规范文件仅山东与广东两省有明确的强制性规范,其他省份或原则性条款或模糊性表述或完全空白带来的结果是设计卫生审查人员自由裁量是否需要评价。

建设项目设计卫生审查是一项行政审批。行政审批是一个具有高度合法性要求的行政行为,审批范围、审批职能划分、审批标准、审批流程都在一定的政策空间限度以内,法律、法规对行政审批的约束在于限定审批的范围,以及规定审批的要件<sup>[5]</sup>。是否需要进行卫生学评价是设计卫生审查中很重要的一个实体性的审批条件,原因在于其很强的专业性和利益导向性。大型的公共场所建设项目投资巨大,涉及公共场所类型与健康危险因素众多,进行第三方卫生学评价耗时较长,耗资也大。按照严格的法治理念,在法治社会中,个体受且只受事先公布的法律和原则的支配,而公共权力必须受到事先制定和公布的法律法规的约束。出于行政审批的公平公正原则,这种实体性审批条件应当以强制性条款来规范约束审批权,尽量减少自由裁量带来的随意性和多变性。因而建议参

照广东省和山东省的规范性文件,以公共场所面积进行分类,大型项目应当进行卫生学评价。

#### 3.2 迫切需要建立科学的公共场所卫生学评价规范体系

我国预防性卫生监督工作始于20世纪50年代中期,到20世纪80年代开始结合环境保护,开展大新工矿企业建设的环境影响评价。环境影响评价制度大概起步于20世纪70年代,现今形成了以环境影响评价法为核心,以一系列的环境影响评价规范和标准为支撑的成熟完善的评价体系与制度。反观公共场所卫生学评价,虽然已开展多年,但在标准规范体系建设上徘徊不前,发展缓慢。除集中空调通风系统外,始终未建立一整套全行业公认的、切实可行的评价技术体系,包括评价内容、评价方法、评价程序、质量控制及报告书格式<sup>[1]</sup>。实施建设项目卫生学评价制度,从评价的内容和程序上均要求规范、科学,为卫生监督工作的规范化、科学化管理提供了有力的技术保障。应充分吸收其他学科先进的评价方法,结合公共场所建设项目的特,尽快制定科学的卫生学评价规范体系,使公共场所建设项目卫生学评价工作更加科学、规范。

·作者声明本文无实际或潜在的利益冲突。

### 参考文献

- [1]周杰,李学云,刘霞,等.卫生学评价管理工作存在问题和对策[J].中国农村卫生事业管理,2008,28(6): 446-447.
- [2]宋钰.关于预防性卫生学评价的探讨[J].中国公共卫生管理,2002,18(4): 287-289.
- [3]张熙,袁敏敏.公共场所卫生标准中有关问题的探讨[J].职业与健康,2009,25(17): 1884-1885.
- [4]杨静.公共场所卫生标准与检验方法中存在的问题及建议[J].中国初级卫生保健,2014,28(2): 101-102.
- [5]陈天祥,胡菁.行政审批中的自由裁量行为研究[J].中山大学学报:社会科学版,2014,54(2): 152-166.

(收稿日期: 2014-08-19)

(英文编辑: 汪源; 编辑: 洪琪; 校对: 葛宏妍)