

您的位置: 首页 >> 阅读文章

阅读文章

Selected Articles

更多▲

使用大字体察看本文
阅读次数: 1871

浅谈医疗废弃物的管理

石珺

浅谈医疗废弃物的管理

湖南大学法学院 石珺

摘要: 医疗废弃物是一种高危险废弃物,严重影响环境和人体健康。长期以来我国对其的重视不够,管理落后,没有安全的处置体系和统一的监管体系,使其长期游离于管理之外。目前我国正在组织医疗废弃物集中处理设施的建设,实现医疗废弃物的安全处置和有效管理。本文从选用管理模式,医疗废弃物产业化,政府的作用三个方面浅谈医疗废弃物的管理,提出一些建议和看法。

关键词: 医疗废弃物 管理 分散管理模式 集中管理模式 产业化

一, 医疗废弃物是一种重要的污染源

1, 医疗废弃物是高危险废弃物

国家环保总局已经对医疗废弃物进行了定性。根据《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》第八十八条第(四)项的规定,“列入国家危险废物名录或者根据国家规定的危险废物鉴别标准和鉴别方法认定的具有危险特性的废物”,属危险废物。“医院临床废物医药废物、废药物、农药废物、有机溶剂废物、废矿油”等废物已被列入《国家危险废物名录》。因此,依法按危险废物管理。

医疗废弃物的高危险性体现在诸多方面。首先,体现在量上,中国科学技术信息研究所提供的数据显示,我国医院每张床位平均每天产生1000克废弃物,一个中等城市每天的医疗废弃物约为40至70吨,一个省每年的医疗废弃物也有9600吨之多。从数量上来说,是庞大的,城市自身无法消化这些废物,广大的乡村也无法承受,这么多医疗废弃物远远超过了环境的自净能力。第二,体现在质上,医疗废弃物属于高危险性、高污染性废物,其所含病菌是普通生活垃圾的几十、几百、甚至上千倍,虽然其产生量仅占废物总量的3%左右,但其危险程度远比生活垃圾大得多,如果处理不当,除极易造成传染病的急性流行外,还将造成环境的二次污染。第三,处理一般废弃物所用的掩埋、焚烧等常用方法如果用于处理医疗废弃物极可能造成灾难性后果或潜在危险。联合国世界卫生组织WHO的调查报告指出,医疗废弃物的焚烧是产生二恶英等极为有害物质的重要来源。第四,从医疗废弃物的材质构成上看,为了病人的利益,广泛使用的一次性医疗器具,一大部分是由塑料和硬化型树脂构成,本身是难以降解的物质,会给环境带来巨大压力。

2, 医疗废弃物管理难度大

废弃物是放错了位置的资源。而对于医疗废弃物来说,这句话却不尽然。因为医疗废弃物的高危险性,一般不对它们进行回收利用。我国和大多数国家的法律都对医疗废弃物的回收利用作了禁止性规定。但是由于对医疗废弃物的认识不够,加之利益的驱使,医疗废弃物地下回收活动加大了管理的难度。医院

特聘专家

法学所导航

走进法学所

走进国际法中心

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

处理医疗废弃物要花费成本，或按床位或按废弃物重量向处理机构缴纳。在广州、杭州、泉州等地的收费标准是每张床位每日2元，一家100个病床的小型医院一年此项支出就为7.3万元。而与此形成鲜明对比的是，如果出卖这些高危险废弃物，不但省了交处理费而且可以获得净利。所以尽管国家将医用固体废弃物列为头号危险废弃物，在很多废旧塑料市场内，一次性注射器、输液器还是随处可见，有的经当地农民的手分拣后卖给外地客户，有的经简单清洗后重新包装流入市场。在进行这些“回收加工”活动中，“工人们”甚至根本不知有什么危害，没有任何防护措施就与这些危险品亲密接触。认识的缺乏和利益的驱动使医疗废弃物成为一种难于管理的污染源。

3. 医疗废弃物管理关系国计民生

医疗废弃物管理事关人们的身体健康，生存环境的质量。提高人们生活标准，应该是多维的，要结合环境标准来评价，增加财富不能以牺牲环境为代价。当前国际竞争是综合国力的竞争，环境指标是综合国力的组成部分。医疗废弃物管理的成效，也关系到我国贸易、经济发展，处理不好也可能引发经济事件和外交对立。从长远来看，我们留给子孙后代的土地和水源、森林和耕地、不但不能是带有病菌的，也不能是有潜在污染危险的。医疗废弃物对人体和环境的影响具有潜在性、滞后性和持久性，管理的好坏关系到当代和后代人的生存和发展，关系到国家兴衰。

二、目前我国废弃物管理上存在的问题

1. 技术上的缺陷

我国医疗废弃物无害处理起步比较晚，很多地方还停留在原始的焚烧处理阶段，甚至没有经过任何处理就弃置和流通。目前运用广泛的医疗废弃物处理方式还是焚烧。焚烧中产生的大量有害气体、酸性物质、烟尘、有毒有机物等会造成环境的二次污染，而且，采用焚烧方式处理医疗废弃物成本也比较高，据调查，目前国内此类医疗废弃物处理设备的运行费用为8~12.5元/公斤医疗废弃物。焚烧处理是发达国家已经淘汰的做法，现今发达国家多采用高温高压非燃烧的方式处理医疗废弃物。另外，设备的生产也跟不上需求，我国约有20多家危险废弃物和医疗废弃物焚烧炉生产企业，但产品性能符合环保标准的并不多，在自动配料、焚烧、自动控制、尾气处理等方面，与国外成熟技术有较大的差距。

2. 产业化道路上的阻碍

第一，在医疗废弃物处理企业的市场准入问题上，我国的法律政策的宗旨是实行许可证制度，严格审查，并根据医疗废弃物的产生量合理确定规模，既保护竞争又防止重复建设。但在实际操作中，却存在问题。其一，虽然在制度设计中规定了必须通过招标投标在有资格的企业中确定，但并没有完全杜绝政府裁量权滥用的可能。其二，各地医疗废弃物处置中心是以医疗废弃物产生量为依据规划建设，原则上一个城市只设一处，而且国家鼓励相邻的城市共用设施，所以当医疗废弃物处理企业获得经营权时，其在某一地区的垄断经营权也就事实上确立了，垄断将成为竞争和技术发展的障碍。我国医疗废弃物处置产业处于初期阶段，政府正想方设法通过招商引资上马建设，竞争还不成为烦恼，但是在医疗废弃物处理行业中是有利润空间的，引入竞争是必要的。

第二，在医疗废弃物处理业的价格问题上，矛盾也是存在的。《关于实行危险废物处置收费制度促进危险废物处置产业化的通知》第二条规定：“危险废物处置收费的具体原则和办法由各省、自治区、直辖市价格主管部门制定，具体收费标准由设区的城市人民政府价格主管部门商有关部门制定，报城市人民政府批准执行，并报省级价格主管部门备案。”作为一个存在竞争并以竞争求发展的产业，价格是他的生存手段之一，不能自主自己产品的价格，不能不说是一种打击。由政府有关部门制定的价格，范围大，灵活度小，阻碍了竞争的展开，也在某种程度上损害了医疗单位的利益，而这种损害最终转嫁到消费者身上。当然，目前我国医疗废弃物处置产业尚属“稚嫩”产业，而且作为与公益密切相关的行业，保护价与政府定价存在有其合理性，但是，产业化的趋势必然会要求更多自主，政府要做的，最终只是专业化精密化的监督而已。

第三，有效的监管体系还没有建立。医疗废弃物处置不规范，大量混入生活垃圾，流入社会，很多地方监管不够，执法不严，使医疗废弃物流向复杂。影响我国医疗废弃物管理体系的建设，影响医疗废弃物处理产业化。

3. 公众的认识和参与不够

海外的商家为把处理废弃物的设备打入中国煞费苦心，政府更是出钱费力，国务院日前批复的《全国危险废物和医疗废弃物处置设施建设规划》提出，为控制危险废物、医疗废物和放射性废物环境污染，保障

人体健康，各级政府将加大投资力度，吸引社会投资，3年投资149.2亿元人民币，基本实现危险废物、医疗废物和放射性废物安全贮存和处置。全国应规划建设功能齐全的综合危险性废物处置中心31个，新增危险废物处置能力282万吨/年。企业新改扩建350万吨/年的综合利用和处置处理能力，全部处理当年产生的危险废物，并逐步消化历年贮存危险废物。规划建设医疗废物集中处置设施300个，新增处理能力2080吨/日，满足处理当前产生的医疗废物的需要及今后数年卫生事业和城镇化发展的要求。相对而言公众是沉默的。地下的医疗废弃物交易能够存在，许多老百姓想不到他们用的热水瓶的塑料壳和其他日用品可能是由废弃的医疗垃圾制成的。这一切，不能怪我们的公众不敏感，而是忽视了对群众宣传的结果。公众不只有配合的义务，更有知情与参与的权利。大型处理场的选址和建设，新设备的引进和运用，一切有关公众身体健康和生存生活的环境问题，公众都是有权知情和参与的，宣传和听证会有助于问题的解决。

三、疗废弃物的管理

(一)，医疗废弃物管理的模式

1. 医疗废弃物管理的两种模式

医疗废弃物的管理分为分散管理模式和集中管理模式。

分散管理模式是指医疗废弃物由医院内部自行处理，管理各自进行，不建设社会化的集中处理体系。历史上曾长期采用分散处理模式，由医院自行焚烧医疗垃圾。这是在当时技术和认识都落后的条件下的处理方式，严格的说算不上是管理。在焚烧医疗废弃物的危害被人们所了解后，分散的处理方法逐渐转向了集中处理方法，用性能较好的大型的焚烧炉取代了医院的小炉集中处置废弃物。而分散管理作为一种管理模式，并没有失去它的领地。现在美国、日本等发达国家已经转为由医院内部自行处理医疗垃圾。从分散到集中再到分散的历史发展过程并不是简单重复，而是更先进的选择，新的分散管理医疗废弃物的模式，是以抛弃了焚烧的处理方式为前提的，多采用热分解的方法封闭处理医疗垃圾。它的优点是技术先进，不产生有害气体，省去了运输等中间环节，因而更为安全，并节省了与此相关的大量开支。它的缺点是加大了监管难度，在全社会推广有困难，而且不是每家医疗机构都有能力并且愿意建设的。

集中管理模式是设立集中的医疗废弃物处置中心，将一定区域的医疗废弃物统一集中处置，建立社会化的处理体系。特点是整个社会都被纳入到管理体系中来，医疗废弃物从产生到无害处理的整个过程都处于管理体系的监控下，规模大耗资多。集中管理模式的优点是可以在短期内提高整个社会的处理水平，专业化强，对于整个社会而言是有规模的经济效果的。缺点是，需要大量资金投入和人员配备，而且，集中的处理中心由于它的大和集中，如果环评和管理做不好，将成为对人体和环境的重大隐患。我国目前正在投资建设医疗废弃物处置体系，在全国范围内统一规划设计，采用的是集中管理的模式。

2. 我国采用集中管理模式管理医疗废弃物，

我国的国情决定了采用集中管理模式的必然性。我国是一个发展中大国，经济不发达，人口众多，而且地区发展不平衡，决定了我国要在短期内实现医疗废弃物的安全贮藏和处置必须依靠国家的力量，财政的支持。经济不发达，认识欠缺决定了在我国不可能自发形成对医疗废弃物的有效管理系统。地区发展不平衡决定了各地在医疗废弃物管理上不可能同时达到一个较高的水平，而且，我国还有很多非常贫困的地区，无力承担废弃物处理设施的建设。要想建成一个高效的医疗废弃物处理体系，采用集中管理模式是必然的选择，由政府组织建设，在全国范围内统一规划。

我国医疗事业的现实情况适宜采用集中管理模式。我国医疗事业走向市场的时间还不久，本身还存在许多问题，要医院分散处理医疗废弃物，是不现实的。分散处理废弃物所需的设备是大多数医院无法承担的。如果办医院还要附带建设处理设施，会使这一公益单位面临压力，人民就医更成了问题。而且医疗废弃物的非法交易存在，这一危险品在我国社会是游离于有效管理之外的，对它的管理迫切需要社会的统一行动，而由于人们尚未形成对于医疗废弃物处理的良好意识，集中的处置和强制的管理也是有益的。

3. 我国医疗废弃物集中管理体系建设中应该注意的问题

集中管理模式体系庞大，影响巨大，在建设集中管理体系中要特别注意科学决策，避免以首长意识代替科学论证，要进行环境影响评价，要把尊重科学，保护环境的思想贯穿始终。要做好其他相关的配套工作。在集中管理模式中要注意特殊情况的特殊规定，例如传染病医院可以允许单独采用合格的设备，在医院内部自行处理医疗废弃物。

(二)，搞好医疗废弃物的产业化经营

1. 促进医疗废弃物行业产业化

在我国建立起比较完备的医疗废弃物处理体系，国家规划是关键；而医疗废弃物管理体系的有效运作，关键是医疗废弃物产业的健康发展。国外的成功经验证明，医疗废弃物处理可以由企业运作好。我国的现实情况也表明企业处理医疗废弃物能实现这一行业的良性循环。医疗废弃物处理的产业化也是符合市场化规律的。我国医疗废弃物产业可以归纳为：政府监管，企业经营。

医疗废弃物产业化的特征是服务商品化，提供服务专业化，规模经济和管理企业化。首先，提供服务商品化要求此项服务是收费的，收费的标准由成本决定，受市场状况影响。而由于这一商品的特殊性，也不能放任价格波动。这就要求我们应该给企业自己定价的合理空间，政府不能包办定价，只能从行业的整体技术和成本为依据规定定价的范围。而且定价范围也将随着技术和成本的变化而加以调整，不能将强制定价。第二，提供服务要专业化，这要求经营医疗废弃物处理收集运输处置等环节的一部分和综合经营的企业必须有相应的资质，这种资质由政府有关部门考核颁发，定期检查。对处理医疗废弃物中的工作环节和流程进行定期和不定期的检查，对从业人员进行培训和考核。第三，规模经济，集中建设医疗废弃物处理中心正是出于规模经济的考虑。第四，管理的企业化，医疗废弃物处理企业成为一个特殊的企业，以企业的经营方式运行。实行政企分开，企事分开，自主经营，自负盈亏，同样存在优胜劣汰，讲效益讲发展。它的特殊表现在受到更严格的监督检查，负有强制缔约义务等。

2. 用法律规范医疗废弃物产业健康发展

医疗废弃物产业受多部法律调整，在现有条件下，要发挥法律的规范作用引导和监督这个产业的健康发展。首先要保障医疗废弃物产业的发展空间。在行政许可方面应该切实贯彻《行政许可法》和《危险废物经营许可证管理办法》，对医疗废弃物处理企业的从业和资格进行全面审查，保障这一产业的专业化，保证真正有资格的企业能进入。在多家有资格的企业中选用从业者时，应该公开招标投标，实现透明与公正。让医疗废弃物处置按照市场的经济规律实现产业化，而不是由政府随便指定某家企业搞“伪产业化”。应该赋予企业独立的市场主体地位，在法律上赋予其法人资格，能够对自己的行为承担责任而不是依附于政府部门。在企业的运作过程中，不能排斥竞争，要保障竞争法发挥作用，不能把产业化变成垄断。医疗单位应该有选择医疗废弃物处理企业的自由。由于这一产业具有一定的垄断性，在法律上可以规定技术设备的强制使用、强制采纳合理的发明革新、来抵消垄断的副作用。对医疗废弃物产业还应有不能随便歇业停业的规定。

第二，要保障医疗废弃物产业规范运转。在医疗废弃物由处置中心处理后，法律对排污者的监督自然也转向到处置中心，处置中心要接受环保部门和其他有关部门的监管，严格执行《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》的规定。同时，废弃物处置企业也应制定内部的规章制度，科学管理，加强专业化程度，保证安全与效益。在医疗废弃物产业的法律责任的设计上，应该采取自然人和法人双重责任制。在发生了违反法律的行为时，对企业及其法人代表或直接责任人员实行双罚。个人责任加强了对责任人的约束，有助于从业人员的互相监督。在全国范围内建立统一的监管体系，完善监督、加强执法、发挥群众监督和舆论监督的作用。

医疗废弃物管理涉及我国多部法律，而针对医疗废弃物管理的专门立法的最高级别是国务院的《医疗废物管理条例》，立法级别并不高。而对于医疗废弃物产业的规范至今尚未制定法律，有关医疗废弃物产业如何运作和管理的内容散见于其他相关法律法规还有临时性的通知办法和政策等。使得医疗废弃物产业管理的法律规范特别庞杂，涉及到行政法、环境法、企业法等多个法律部门。而各地也有关于废弃物管理的暂行办法等，更使这一管理庞杂而不统一，政府政令取代了法律在多方面发挥作用。目前我国正大力投资建设医疗废弃物集中处置设施，法律的不完善是不利的。在这一新型的高危行业，制定专门的法律规范是有必要的。

(三)，政府在管理中的作用

政府在医疗废弃物管理中发挥着重要作用。首先是组织作用。《医疗废物管理条例》第四条规定：“县级以上地方人民政府负责组织建设医疗废物集中处置设施。”不但在建设设施过程中政府发挥组织作用，在设施的运作开始后，政府仍然是废弃物管理工作的领导者。在不影响设施正常工作的条件下组织联合检查；在紧急情况下组织采取行动，向上级和邻近城市、相关部门的汇报和通知；在设施停产时组织废弃物向邻近处置中心转移。在突发情况下做出决策等。对特别贫困地区的医疗废弃物处理设施的建设和运作，政府要提供支持。政府在医疗废弃物的管理中只能发挥宏观调控的作用，不能干涉企业合法的经济活动。

其次，是监督作用。不论是对医疗机构还是对废弃物处置产业都需要政府的监督。监督是政府始终的职责，也是整个医疗废弃物管理体系运作成败的关键。监督作用的发挥应该是科学的，用制度约束各方，以检查为辅助手段，综合运用联单、医疗用具编码、启用和销毁入账、保存账册待查等方式。监督应该是全面的，可以在全国医疗用具的流通渠道上实行封闭式流通渠道的管理，以杜绝非法地下交易。监督作用的发挥还应该是专业的，应该有懂行的专家参与调查，并合理设计制度保持人员的公正与纯洁性。

再次，政府要为医疗废弃物的处理提供良好的社会条件。保证医疗单位有选择服务商的自由，满足有条件的医疗机构自行处理废弃物的合理要求。保证招标投标公正，保证废弃物处置企业间的竞争，使企业在竞争中改进技术改善管理，促进产业化发展，使废弃物处理低成本高质量。加大对非法医疗废弃物交易和逃避监管的处罚力度。

最后，政府的其他作用。做好相关的宣传工作，配合医疗废弃物的科学管理。鼓励和奖励发明和创新。在医疗废弃物处置这一领域，专业性和科学性非常强，许多法律规范都是由科技规范上升到法律的，不排除科学的发展有了新发现新成果，法律要随之修订。政府还应及时了解这些新情况。由于它的技术性专业性强，普通老百姓是不可能熟知这些法律和规定的真正内涵的，就要求政府在一切实关系到人民重大利益的问题上举行听证会，向人民告知，同人民商量。

[网站简介](#) | [招聘信息](#) | [投稿热线](#) | [意见反馈](#) | [联系我们](#)

Copyright © 2003 All rights reserved 中国社会科学院法学研究所版权所有 请勿侵权

地址: 北京市东城区沙滩北街15号 邮编: 100720

[RSS](#)