

# 构建中华人民共和国 医疗废物追踪制度设想<sup>1</sup>

杨明勋、陈逸飞

**摘要：**医疗废物的处置，涉及公共环境、公共卫生、公民健康和患者或其亲属的人格权益。医疗废物追踪制度应当以此为价值基础进行构建。目前，中华人民共和国《医疗废物管理条例》没有明确建立医疗废物追踪制度。美国 MMTA 法案规定，由环境保护行政主管部门在法定期间对医疗废物的产生、储存、运输、对待、处置和处理进行追踪和检查，并以中期报告和最终报告向同级议会报告医疗废物追踪情况，向公众发布医疗废物影响报告。美国的相关规定，对于中华人民共和国构建医疗废物追踪制度具有一定参考价值。

**关键词：**医疗废物；追踪；MMTA；《医疗废物管理条例》

**作者：**杨明勋，清华大学法学博士、香港中文大学访问学者、国立台湾大学法学硕士、国立政治大学法学学士。任职陈守仁孙学研究中心助理研究员、河南省社会科学院兼职研究员、台湾劳动智库委员、民主进步党台南市党部顾问、台湾证券期货产业工会顾问。主要研究领域是马克思主义宪法学与人权理论、中国特色统战理

1 本文初稿曾在2020年3月6日安徽省政法委牵头、安徽省法学会组织的“疫情防控有关法律问题专题研讨座谈会”上宣读，后有幸得到诸多专家的指导，感谢安徽省政法委委务会成员暨安徽省法学会专职副会长孙荣传同志、安徽省卫生法学研究会秘书长暨安徽医科大学医学人文研究中心副主任杨芳教授、安徽省人大法工委调研员暨安徽省立法学研究会秘书长汪红同志等参会人员会后对本文的支持及鼓励。另感谢美国佛罗里达州和纽约州执业律师、湘潭大学法学院覃斌武副教授对本文的支持，感谢2020年度湖南省社科基金项目《突发公共卫生事件应急状态下涉疫矛盾纠纷化解机制研究》主持人——湘潭大学法学院李喜莲教授的指导，文责自负。

论、一带一路战略、两岸法制比较、国际政治与港澳台政治。邮箱: litigatoryang@gmail.com; 陈逸飞, 湘潭大学法学博士、湘潭大学法学硕士。任职安徽财经大学法学院讲师、中国国民党革命委员会党员。主要研究领域是马克思主义民事诉讼法学、中国特色统战理论、一带一路战略、两岸法制比较、非洲法。邮箱: yifei.chen@etu.univ-tours.fr

**Title:** Preliminary Analysis in Developing Medical Waste Tracking System in China

**Abstract:** The value of tracking the disposal medical wastes are related to the public environment, the public hygiene, the health of citizens and the rights or interests of the relatives. Up to date, there is no specific rules in tracking of medical waste in the Regulations on Medical Waste Management of China. It is the responsibility of the environment protection agency to track and check the production, saving, translation, dealing, disposal and handling the medical wastes as ruled out in the Medical Waste Tracking Act (MwTA) the United States. The environment protection agency needs to provide the mid-term report and final year report to report to the peer council. Finally, the environment protection should also create public awareness with an impact report. In conclusion, the relevant regulations of the United States are found to have certain reference value for the construction of medical waste tracking system in China.

**Keywords:** medical waste; tracking; MwTA; Regulations on Medical Waste Management of China

**Authors:** Mansion Yang, D.Phil.in Law (Law School of Tsinghua University), Master of laws (National Taiwan University), LL.B. (National Chengchi University), Visiting Scholar at The Chinese University of Hong Kong. He currently holds the assistant research fellow in Dr. Sun Yat Sen Research Center, the adjunct research fellow in Henan Academy of Social Sciences; the invited researcher in Hong Kong City Think Tank; the senior member in Taiwan Labor Think Tank, the adviser in Tainan Chapter of Democratic Progressive Party (DPP) and Taiwan Securities & Futures Union (TSFU). Doctor Yang's research interests are: Marxist constitution and human rights theory, China united front theory with Chinese characteristics, One Belt and One Road Strategy, a comparative study on legal systems between the Taiwan Strait, international politics and Hong Kong, Macau, and Taiwan politics.

Email: litigatoryang@gmail.com; Yifei Chen, is a PhD in Law (Xiangtan University), Master of laws (Xiangtan University), member of The Revolutionary Committee Of The Chinese Kuomintang. He currently holds the lecture in Anhui University of Finance and Economics, Law School. Doctor Chen's research interests are: Marxist Code of Civil Procedure, China united front theory with Chinese characteristics, One Belt and One Road Strategy, a comparative study on legal systems between the Taiwan Strait, Africa law. Email: yifei.chen@etu.univ-tours.fr

医疗废物对于公共环境和公共健康的恶劣影响，早在“新冠病毒”疫情爆发之前就已引起社会公众和有关部门的广泛关注。疫情期间，这一问题更是引起全社会的高度重视。为了回应公众的关切，2020年3月11日中华人民共和国国务院联防联控机制召开了新闻发布会，详细介绍了医疗废物综合治理情况<sup>2</sup>。出于对公共卫生安全和公共环境安全的考虑，也出于患者或者患者家属人格利益的保障，医疗废物追踪制度的建立具有必要性。结合当前疫情防控工作，对这一制度的理论探讨更是具有重大实践指导意义。实践中虽然各省市结合自身实际出台了相应的通知<sup>3</sup>，然而目前中华人民

- 2 在2020年3月11日国务院联防联控机制召开的新闻发布会上，国家卫生健康委派武汉专家组成员、北京佑安医院主任医师李素英就新建的雷神山、火神山医院、方舱医院如何处置大量的医疗垃圾回答记者提问。李素英介绍，火神山、雷神山和十多家方舱医院是用于收治传染病人，在建设或者改造的时候就是按照传染病医院的建设要求进行设计施工的。建设和改造的时候，就同时建设了医疗废物暂存处。从医疗废物管理方面，和其他定点医院的要求是一样的，都是有专人到病区去分类收集，用密闭车辆送到医院的临时暂存处，再由本地区的医疗废物集中处置单位转运进行集中处置。
- 3 以中国大陆地区本次抗击疫情的“模范生”浙江省为例，2020年2月8日浙江印发《进一步做好新型冠状病毒感染的肺炎疫情医疗废物应急处置工作的通知》（以下简称《通知》），对此前《关于明确新型冠状病毒感染的肺炎疫情医疗废物环境管理各环节工作要求的通知》中明确的应急处置环境管理要求进行了进一步的细化、深化，推动全省疫情医疗废物应急处置工作持续强化。《通知》明确各地要联合卫生健康、建设等部门对疫情医疗废物应急处置单位开展监督检查，对应急处置过程进行严格监管，督促各项要求落实，确保疫情医疗废物依法、及时按规范处置到位。对借疫情防控之机非法倾倒、转移医疗废物的环境违法犯罪行为，从严从重进行打击。对于疫情医疗废物应急处置中未说明的其它技术要点，《通知》也

共和国立法中并没有明确建立相关制度。2020年11月27日，新华社报道：国务院已印发《关于深入开展爱国卫生运动的意见》（国发〔2020〕15号）。意见指出，新冠肺炎疫情防控暴露出爱国卫生工作在环境卫生长效管理、群众组织动员和健康素养提升等方面仍存在短板。意见第二部分“完善公共卫生设施，改善城乡人居环境”部分则明确提到“加快医疗废物处置设施建设，完善医疗废物和污水处理。本文以为，深化落实该意见需要构建长效机制并将医疗废物追踪制度法制化。实践中虽然某些医院或者地区采取了相应的措施，然而目前中华人民共和国立法政策中并没有明确建立相关制度<sup>4</sup>。

他山之石，可以攻玉。通过借鉴其他国家和地区既有的立法、司法经验，对于中国制度的发展和完善是一大捷径。所以说适如其分地运用比较分析的方法，能够收到意想不到的效果。本文以为，疫情防控要遵循习近平总书记系列重要讲话和指示精神——“坚持依法防控，在法治轨道上统筹推进各项防控工作”<sup>5</sup>。疫情之后，更是需要构建长效机制并将医疗废物追踪制度法制化。居安思危，思则有备，有备无患。疫情防控工作要着眼当下，更要放眼未来。医疗废物的处置，涉及公共环境、公共卫生、公民健康和患者或其亲属的人格权益。医疗废物追踪制度应当以此为价值基础进行构建。

---

给出了相应的指导遵循，即可参照《新型冠状病毒感染的肺炎疫情医疗废物应急处置管理与技术指南（试行）》、《医疗废物集中处置技术规范（试行）》（环发〔2003〕206号）、《应对甲型H1N1流感疫情医疗废物管理预案》（环办〔2009〕65号）的相关要求。

- 4 关于中华人民共和国传染病防控法律体系的介绍，另可参见拙文：CHEN, Yifei; YANG, Minghsun: Legal system of epidemic prevention and control in China. *Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva, Belo Horizonte*, (42), 2021, pp.258-270.
- 5 2020年3月1日出版的第5期《求是》杂志，发表了习近平总书记的重要文章《全面提高依法防控依法治理能力，健全国家公共卫生应急管理体系》。此外，习近平总书记在诸多重要场合反复提及“依法防控”。

## 一、概念界定和问题提出

### （一）医疗废物追踪制度的概念界定

医疗废物在中华人民共和国已经有法律法规进行界定。根据《医疗废物管理条例》第二条第一款的规定，医疗废物是指医疗卫生机构在医疗、预防、保健以及其他相关活动中产生的具有直接或间接感染性、毒性以及其他危害性的废物。根据《医疗废物分类目录》，医疗废物包括感染性废物、病理性废物、损伤性废物、药物性废物、化学性废物。感染性废物是指携带病原微生物具有引发感染性疾病传播危险的医疗废物，如被病人血液、体液、排泄物污染的物品等；病理性废物是指诊疗过程中产生的人体废物和医学实验动物尸体等；损伤性废物是指能够刺伤或者割伤人体的废弃的医用锐器，如医用针头、解剖刀等；药物性废物是指过期、淘汰、变质或者被污染的废弃的药品。医疗废物追踪制度是指国家有关部门对医疗卫生机关产生的医疗废物进行追踪的制度。

### （二）问题的提出

2010年3月30日，健康新闻网以“山东济宁郊区现15具婴儿遗体”为题，报道了山东省济宁市郊区光复河桥下出现作为“医疗废物”的婴儿遗体被遗弃（以下简称“济宁事件”）。<sup>6</sup>2011年8月26日，维权网以“山西浮山县人民医院传染性医疗药品垃圾放任自流危害社会”为题报道了山西省浮山县医疗垃圾处置的乱象；同年11月25日，健康中国新闻网以“山西浮山县人民医院医疗垃圾任自流无人问津追踪报道”对该事件进行了追踪报道（以下简称“浮山事件”）。<sup>7</sup>2013年5月30日，新华网以“‘剧毒垃圾’为何交易红火？——广东普宁医疗废物案件追踪”为题报道了广东省普宁市人民法院涉嫌将剧毒的针筒、吊瓶等医疗废物当作玻璃和塑料进行买卖的事件（以下简称“普宁事件”）。<sup>8</sup>2014

6 健康新闻网：<http://news.39.net/shwx/103/30/1204704.html>。取用日期：2021年3月31日。

7 中国质量新闻网：<http://www.cqn.com.cn/news/cjpd/499527.html>。取用日期：2021年3月31日。

8 新华网：[http://news.xinhuanet.com/politics/2013-05/30/c\\_115975831.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2013-05/30/c_115975831.htm)。取用日期：2021年3月31日。

年4月1日，央视网以“深度调查：揭开国内贩卖医疗垃圾的黑色利益链”为题介绍和分析了国内医疗垃圾非法买卖的现状。<sup>9</sup>2014年5月29日，浙江在线以“温州破获特大非法收购贩卖医疗废物案 已关停6诊所”为题报道了浙江省温州市破获的一起特大非法收购贩卖医疗废物案（以下简称“温州事件”）。<sup>10</sup>2014年7月11日，新华网以“50多吨医疗废物竟被制成塑料制品，曝出职能部门监管漏洞”为题报道了医疗废物被加工成塑料制品，之后用于生产生活的现象。<sup>11</sup>以上的报导触目惊心，足以证明早在疫情爆发之前，这一问题就引发了社会的高度关注。在当前抗击疫情的背景下，医疗废物制度的处理，更是进一步引发了公众关注。

## 二、医疗废物追踪制度的必要性分析

### （一）医疗废物涉及公共环境和公共健康

医疗废物的处置主要涉及医院与社会和公民、患者或者患者家属之间的关系。从医院与社会的关系角度，医疗废物往往具有环境污染性，因此医疗废物的处置往往会涉及公共环境的保护。如上文提到的“浮山事件”，浮山县将医疗药品垃圾随意丢弃，将对周围土壤、水源等造成极大地危害。从医院与公民的关系角度，部分医疗废物具有传染性，因此医疗废物的处置常常会涉及公民健康权的保护。如上文提到的“普宁事件”和“温州事件”，随着医疗废物如针头、输液管等经过变卖、重新加工成为公民日常生活用品，其中可能包含的病菌将威胁公民的生命健康。从医院与患者之间的关系角度，部分医疗废物，如血液、体液、人体组织、器官等含有患者大量的个人信息，部分医疗废物的处置会涉及患者的隐私权或者名誉权。此外，与死者有关的医疗废物的处置还会关乎死者生前人格利益的保护。因此，对医疗废物处置的监督就显得意义重大。医疗废物追踪作为对医疗废物处置的监督方式之一，其意义也就不可

9 央视网：<http://news.cntv.cn/2014/04/01/ARTI1396318925395576.shtml>。取用日期：2021年3月31日。

10 浙江新闻网：<http://zjnews.zjol.com.cn/system/2014/05/29/020051659.shtml>。取用日期：2021年3月31日。

11 新华网：[http://news.xinhuanet.com/local/2014-07/11/c\\_1111578341.htm](http://news.xinhuanet.com/local/2014-07/11/c_1111578341.htm)。取用日期：2021年3月31日。



小觑。

## （二）医疗废物追踪系统之缺乏

目前，中华人民共和国已经有些机构采取了类似于医疗废物追踪的措施。如首都医科大学附属北京友谊医院自 2006 年开始设计并实施《北京友谊医院医疗垃圾管理信息系统》，即利用该医院信息系统（HIS）的现有设备，主要是斑马公司 2844 型条码打印机处理医疗垃圾。<sup>12</sup>上海市黄渡社区卫生服务中心在社区首推废弃物收运信息系统，对医疗废弃物进行电子标签追溯管理，即给每一袋医疗废弃物贴上标签条码，对医疗废弃物的产生、收集、运输、处理、处置、转运等进行全程监控管理。该系统可保证医疗危险品无遗漏处置。在《医疗废物污染防治技术政策（征求意见稿）》编制说明中，提到鼓励医疗废物专用运输车辆采用电子标签、GPS 等先进的物流信息技术，以事先医疗废物运输过程中的监控和管理，确保医疗废物安全运输到处置单位。<sup>13</sup>然而，中华人民共和国大部分地区都未建立医疗废物追踪的相关系统。此外，即使相关追踪系统逐步建立，在现有的制度体系和观念体系中，并没有考虑国家有关部门对追踪系统的监管问题。因此考虑医疗废物追踪制度的建立，可以在一定程度上推动医疗废物追踪在实践中的普遍化运行，同时推动政府有关部门对医疗废物的监督。

## （三）现有法律规范之不足

《医疗废物管理条例》建立了以卫生行政主管部门和环境保护行政主管部门为主的双轨制监督检查制度。根据该条例第三十五条之规定，县级以上地方人民政府卫生行政主管部门，应当对医疗卫生机构和医疗废物集中处置单位从事医疗废物的收集、运送、贮存、处置中的疾病防治工作，以及工作人员的卫生防护等情况进行定期监督检查或者不定期的抽查。根据该条例第三十六条之规定，县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门，应当对医疗卫生机构和医疗废物集中处置单位从事医疗废物收集、运送、贮存、处置

12 RFID 世界网：[http://success.rfidworld.com.cn/2010\\_4/2010471123250985.html](http://success.rfidworld.com.cn/2010_4/2010471123250985.html)。取用日期：2021 年 3 月 31 日。

13 [http://www.es.org.cn/cn/news/2011-06/21/news\\_1469.html](http://www.es.org.cn/cn/news/2011-06/21/news_1469.html)。取用日期：2021 年 3 月 31 日。

中的环境污染防治工作进行定期监督检查或者不定期的抽查。

根据现有法律规定,笔者认为目前中华人民共和国的医疗废物管理制度呈现以下几个特点。第一,主体多元,即建立了卫生行政主管部门和环境保护行政主管部门双重管理体制。该体制与医疗废物的处置中所涉及的公共权益是相适应的。然而,由于主体多元,部门之间的扯皮现象也常会发生。第二,以事先、事中监督为主,即以对医疗废物由收集到处置的整个过程进行监督。该监督对于医疗废物的规范处置有一定的意义,但是该制度很明显缺少事后监督,对于处置之后发生的种种问题,难以及时作出反应。第三,为点状监督机制,即监督管理部门对于医疗废物的处置进行定期的检查或者不定期的抽查。定期的检查或者不定期的抽查难以对医疗废物处置中存在的危害公共卫生安全和公共环境安全的情况进行实时监测。一旦发生问题,后果难以想象。

医疗废物追踪制度,其贯穿医疗废物产生到消失,甚至到消失后的若干时间。因此可能对于现有制度的缺陷进行弥补,具有一定的借鉴意义。

综上所述,出于对公共卫生安全和公共环境安全的考虑,也出于患者或者患者家属人格利益的保障,医疗追踪制度的建立具有一定的必要性。实践中虽然某些医院或者地区采取了相应的措施。然而目前中华人民共和国立法中并没有明确建立相关制度。笔者认为,为了医疗追踪的普遍运行,有必要将其纳入法制化轨道。

### 三、医疗废物追踪制度的构建

医疗废物追踪制度在中国的关注度普遍较低。美国于1988年在修订《资源保护和回收法》时增加了《医疗废物追踪法》(以下简称MWTA),这一法案对于指导美国的医疗废物追踪的实践运行具有里程碑的意义<sup>14</sup>。因此,本文利用比较研究的方法,从实

---

14 US Congress, Office of Technology Assessment: *Issues in medical waste management - background paper*. US Government Printing Office, Washington DC, 1988.; Pew Environmental Health Commission: *Strengthening our public health defense against environmental threats: Transition report to the new administration*. Baltimore, MD: Johns Hopkins School of Public Health, 2001.



施主体、实施对象和实施机制三个方面讨论中国医疗废物追踪制度的构建。

### （一）实施主体

前文所述，美国 MWTA 为《固体废物处理法案》的部分条款。因此，该法案的主管机关即为环境保护主管机关，即由环境保护主管机关负责对有害废物进行管理。具体的执法人员为该机关的官员（officer）、雇员（employee）或者代表（representative）。在中国，由于医疗废物追踪制度尚未立法，上文已经提及根据中华人民共和国《医疗废物管理条例》，医疗废物的监管主体采用的是卫生行政主管部门和环境保护主管部门双轨监管制。因此，本文以下将讨论在中华人民共和国未来实行医疗废物追踪制度的模式选择问题，即应当采用以美国立法例中的“环境保护主管机关单轨制”还是沿用中国现有立法例中的“卫生行政主管部门和环境保护主管部门双轨制”。

美国之所以选择了“环境保护主管机关单轨制，本文以为与其行政权力划分紧密相关。美国国家环境保护局（U.S Environmental Protection Agency）简称 EPA 或者 USEPA，是美国联邦政府的一个独立行政机构，主要负责维护自然环境和保护人类健康不受环境危害影响。其机构设置包括固体废弃物和应急反应办公室（Office of Solid Waste and Emergency Response）。医疗废物属于固体废物，因此医疗废物追踪属于 EPA 的职责范围。美国卫生及公共服务部（United States Department of Health and Human Services）简称 HHS，其是维护美国公民健康，提供公共服务的联邦政府行政部门。其机构设置并不涉及医疗废物的处理。因此医疗废物追踪不属于 HHS 的职责范围。美国部分学者和实务界人士认为，这是在 MWTA 中仅仅将环境保护主管机关作为医疗废物追踪的主管机关的根本原因<sup>15</sup>。

中华人民共和国的双轨制，则是中华人民共和国行政权力的划分以及具体国情的体现。在中华人民共和国，环境保护主管机关的职责在于环境保护，卫生主管机关的职责在于维护公共卫生和保护

---

15 New York State Department of Health: *Infectious waste: A plan for treatment and disposal*. Albany, New York State Department of Health, 1988.

公民健康。然而环境保护和公共卫生或者公民健康之间的界限并不十分明确清晰，在医疗废物管理中尤为典型。医疗废物处理既涉及到环境保护，又涉及到公共卫生和公民健康。因此《医疗废物管理条例》中规定卫生主管机关负责医疗废物管理中的疫病防治工作，环境保护主管机关负责医疗废物管理中的环境污染防治工作。医疗废物追踪制度中，是否应当延续现有中国实际职权划分中的双轨制，即由卫生主管机关和环境保护主管机关共同负责医疗废物的追踪呢？目前中国的双轨制，在实际的运行中由于工作界限难以清晰划分，出现了很多的扯皮现象。对于难以执行的医疗废物管理工作，两机关相互推脱；对于易于执行的医疗废物管理工作，两机关相互争抢；对于因医疗废物管理产生的责任，两极管相互推脱；对于医疗废物管理产生的利益，两极管相互争抢。因此双轨制产生的重重问题不得不引起我们的注意。

笔者认为医疗废物追踪主体的设定应当遵循医疗废物追踪本身的特点而设定。医疗废物追踪涉及医疗废物从产生、储存、运输、处置、污染监测等多个环节，涉及环境保护、公共卫生、公民健康、公民人格权等多种权益。公民人格权体现在涉及个人人格利益的医疗废物从产生到处置，如胎盘，此时需要患者和医院达成协议，在此卫生主管部门的监管优于环境主管部门的监管。其他不涉及个人人格利益的医疗废物或者公民放弃的涉及人格利益的医疗废物的产生、储存、运输、处置、污染监测主要是涉及环境、公共卫生、公民健康。然而环境保护、公共卫生和公民健康并非并列的权益，而是先后产生的权益。医疗废物首先涉及环境保护，当其严重损害环境之后才可能对公共卫生和公民健康产生影响。因此笔者认为对此的监护应当由环境主管部门负责。当其污染程度足以污染公共卫生、公民健康时，环境保护主管部门应当申请卫生主管部门的协助。

## **(二) 实施对象**

根据医疗废物追踪时间的长短，美国 MWTA 追踪制度将医疗废物分为需持续追踪的废物和不需要持续追踪的废物。需要持续追踪的废物，是指在医疗废物处置之后仍然需要对其环境影响进行追踪评估。不需要持续追踪的废物，则是在医疗废物处置之后不需要对其进行持续追踪。这种划分方式以最终处置为时间点。笔者认为

除了最终处置时间，医疗废物产生时间也应当成为一个划分时间点。上文已经提及某些医疗废物可能涉及个人隐私、个人名誉等原因。医疗废物的处置方式应当经过与患者或者患者家属的协商再行确定，根据协商结果，确定该医疗废物是否由医疗卫生机构进行处置。据此，医疗废物可以分为可协议确定的医疗废物和不可协议确定的医疗废物。对于可协议确定的医疗废物可以再度分为协议确定由患者或者患者家属处置的医疗废物和协议确定由医疗卫生机构处置的医疗废物。在此，只有不可协议确定的医疗废物和协议确定由医疗卫生机构处置的医疗废物属于医疗废物追踪的范围。

### （三）实施程序

美国 MWTA 规定的医疗废物追踪机制可分为五部分，分别是“追踪（tracking of medical waste）——检查（inspections）——执行（enforcement）——向议会报告（report to congress）——健康损害报告（health impacts report）”。本文以为，对中华人民共和国具有一定参考价值。

第一，“追踪”，具体规定在 SEC.11003。在美国 MWTA 中，追踪由以下要点组成：（1）提供对从产生者到处理机构的废物运输的追踪，除非被焚烧的废物在焚烧之后不需要追踪；（2）包含一个系统，在这个系列可以为废物的产生者提供保证，保证废物会被处理机构得到；（3）运用统一的形式来追踪示范的每一个州<sup>16</sup>；（4）包含以下的要求：（A）要求在可行的地点在产生之时对废物进行隔离，（B）要求对废物的容器进行一定的设置，以防止废物处理者和公众受到感染，（C）要求对废物容器标注适当的标签。根据美国的追踪制度，根据废物的性质，追踪可以分为截止到焚烧的追踪和延续到焚烧之后的追踪。追踪要求系统和统一，隔离、隐蔽和标签化<sup>17</sup>。在中华人民共和国，并未建立追踪制度，因

16 Bruce F. Farber: Disposal of medical waste: the New York experience under the Medical Tracking Act. *Infection Control and Hospital Epidemiology*, Vol. 12, No. 4, 1991, pp. 251-257. *MMWR Morb Mortal Wkly Rep.* 1988 Jun 24; 37(24) : 377-82, 387-8.

17 N. R. Soelberg, R. A. Rankin, K. M. Klingler, C. W. Lagle and L. L. Byers: *Eliminating medical waste liabilities through mobile maceration and disinfection.* WM'06 Conference, Tucson, 26 February - 2 March 2006.

此有必要借鉴之。而根据废物性质进行划分,是提高追踪质量的重要保证,有必要借鉴。系统、统一、隔离、隐蔽和标签化是根据医疗废物本身的特点而设置,也是具有共性的制度,可以采纳之。

第二,“检查”,具体规定在 SEC.11004。具体是指任何一个产生、储存、对待、运输、处理或者其他例外的处置或者已经处理了医疗废物的人应当在环境保护机构任何官员、雇员或者代表的要求下,提供与废物有关的信息,包括 11003 部分下被要求保持的任何追踪形式,管理监视器或者测试,以允许这样的人在所有合理的时间能够复制与这样的废物有关的记录。

为了实现制度目的,这些官员、雇员或者代表被授权:(1)在任何合理的时间内进入公司或者其他医疗废物所在或者产生、储存、处置、处理或者运输的地方;(2)管理监控器或者测试;(3)从样品的控制人或者废物的标签那里检查或者获得样品。此外,检查要求被适当且迅速的开始和完成,且应当符合一定的法律程序。检查制度主要体现了环境保护机关的职权和被检查人员的义务、以及相应的程序<sup>18</sup>。这与中国现有医疗废物监管体制中有相似之处,都授予检查机关人员一定的检察权。然而,中国国内在《医疗废物管理条例》仅仅作了粗略规定,具体规则并未如 NWTA 法案详细规定。因此就检查程序和检查方式等内容等具体细节,可由立法部门在现有法律体系和立法技术中予以完善。

第三,“执行”,是指行政机关可以针对违反行为进行处罚。美国的执行制度类似于中华人民共和国行政执法机构的行政处罚。但是美国处罚方式包括行政处罚、民事处罚和刑事处罚,这与中华人民共和国不同。行政机关认定任何人违反禁止性规定,行政机关可以提出每天不超过 25,000 美元的处罚命令。法院最高对单个案件,可处以不超过 25,000 美元的民事罚款。对于情节恶劣的,如以下情形则可以可以进行刑事处罚,并判处每天不超过 50,000 美元的罚金或者处以监禁。情节恶劣的应为包括:(1)故意遗漏原料信息或者故意错误呈现原料信息;(2)故意制造、储存、处理、运输、处置或者其他方式来处理医疗废物,无论这些行为发生在处

---

18 Centers for Disease Control: Universal precautions for prevention of transmission of human immunodeficiency virus, hepatitis B virus, and other bloodborne pathogens in health care settings. *MMWR* 37(24), 1988, pp.377-382, 387-388.

罚命令颁布之前或者之后；（3）故意毁坏、改变、隐瞒或者没有设置任何相应规则的需要保存的文件或者文档。而在中华人民共和国现有体制下，对于不遵守行政法律规范的，主要是行政处罚。对于严重违法，构成犯罪的，则是刑事处罚。因此，在借鉴时有必要进一步做好制度衔接。

第四，“向国会报告”，美国将这一程序具体规定在 SEC.11008。报告分为中期报告和最终报告。中期报告需要完成于项目终止后的3个月内提交，中期报告的主题包括：（1）美国医疗废物的种类、数量的规模，厂区内和厂外用于处理、储存、运输、对待和处置医疗废物的方法；（2）医疗废物及其焚烧对人类健康和环境产生的现在的和潜在的威胁；（3）因医疗废物不合理的处理、储存、运输、对待或者处置不当，而对当地经济、人和环境的代价，以及根据现有立法对医疗废物进行处理、储存、运输、对待或者处置，而对产生者、运输者、对待设施、储存设施和处置设施产生的代价；（4）在医疗废物追踪中，示范程序取得的成果，在焚烧和储存实践中可归因于示范程序的改善，其他为了追踪医疗废物可行的或者潜在可行的方法及其优缺点；（5）对医疗废物处理、储存、运输和处置可行的和潜在的可行的方法；（6）对待医疗废物可行的和潜在可行的方法，包括焚烧、杀菌、化学对待和绞碎的方法，以及他们的优缺点；（7）影响对待方法效率的因素，包括质量控制和质量评价程序、维护程序和运行训练；（8）州和当地主管机关对医疗废物处理、储存、运输、对待和处置情况；（9）针对全州范围内的医疗废物监测和控制程序（州出台的规定）进行适当性审查；（10）SEC.11006规定的“适当性的审查”；（11）把家庭和小规模医疗废物制造者排除出医疗废物处理、储存、运输、对待和处置的规则产生的影响，以及对家庭和小规模医疗废物制造者的医疗废物进行处理、储存、对待和处置的潜在的指导原则；（12）就如何减少医疗废物以及医疗废物再利用问题，进行潜在的可行性分析研究。

“最终报告”的主题和“中期报告”相同，但需要提交两份；一份应当在示范程序执行之后九个月内上交，另一份应当在示范程序的规则产生影响之后的12个月内上交。中期报告和最终报告，



体现的主要是美国立法机会对于行政机关的监督<sup>19</sup>。在中华人民共和国，对政府的监督为双重监督。一方面，政府对本级人大负责并报告工作，闭会期间对本级人大常委会负责并报告工作，此为权力之间的监督；另一方面，政府对上一级国家行政机关负责并报告工作，此为行政权内部的层级监督。因此就 MWTA 中的“向议会报告”制度，结合中华人民共和国具体国情，也许可以改为环境主管部门通过中期报告和最终报告的方式定期向本级人大或常委会以及上一级行政机关报告医疗废物追踪的情况。

第五，“健康影响报告”，是指在示范程序执行之后的 24 个月之内，主管机关下属的有害物质和疾病登记部门（the Administrator of the Agency for Toxic Substances and Disease Registry）向国会报告该医疗废物对健康的影响。其报告包含以下内容：（1）描述医疗废物分离、处理、储存、对待或者处置中产生的潜在影响或者伤害；（2）评估被医疗器械伤害的人数，以及这些伤害或影响的性质和严重性；（3）评估被分离、处理、储存、对待或者处置等其他方式伤害的人数，以及这些伤害的性质和严重性；（4）评估源于医疗废物的案件占总数的比例。笔者认为该报告是医疗废物追踪制度中十分关键的一个环节，也是必须借鉴的环节之一。中国在医疗废物追踪制度中必须将健康影响报告制度引入。而就报告对象，MWTA 法案规定健康影响报告向国会报告。

笔者认为，随着信息公开制度的逐步建立，健康影响报告国会的同时，也应当依法公开。根据《中华人民共和国政府信息公开条例》第十条的规定，对于环境保护、公共卫生等的监督检查情况，县级以上各级人民政府及其部门应当在各自职责范围内重点公开相关信息。医疗废物的处置既涉及环境保护，也涉及公共卫生。因此环境主管部门应当就医疗废物的健康影响情况向社会公开。

综上所述，医疗废物追踪制度仅仅涉及不可协议确定的医疗废物和协议确定由医疗卫生机构处置的医疗废物。以上医疗废物又分为不需要持续追踪的医疗废物和需要持续追踪的医疗废物。对于前

---

19 National Research Council: *Environmental epidemiology: public health and hazardous wastes*, Vol 1, 1991. Washington, DC: National Research Council.



者，以环境行政主管部门为主体，对其从产生、运输、储存、处理到处置，根据追踪、检查程序，对于其中一般违法处置的行为进行行政处罚，对于严重违法构成犯罪的行为进行刑事处罚。在整个追踪过程中，由环境行政主管部门以中期报告和最终报告的方式，向本级人大或者常委会以及上一级行政机关进行报告。此外，向社会公开该处置过程的健康影响情况。对于后者，处置结束前的程序同前，处置结束后的程序需要由环境行政主管部门继续追踪，对于出现的重大公共卫生安全问题，由卫生行政主管部门进行协助，共同解决。

#### 四、结语

医疗废物对于公共环境和公共健康的恶劣影响，已经慢慢引起社会公众和有关部门的注意。医疗废物追踪制度作为一个相对新颖的制度，理应得到重视。但是非常遗憾，目前笔者所研究的领域似乎还是“空白”，缺少前人研究成果。笔者以为，随着法治政府的建设不断推进，通过立法确定医疗废物追踪制度，也应尽快提上日程，不应该成为“被人遗忘的角落”。笔者认为，他山之石，可以攻玉。作为工业化程度较高的西方国家，其诸多环境治理经验值得借鉴。然而，借鉴需要充分考虑中华人民共和国现有的政治体制和法律体系。本文仅仅是一个初步的尝试，希望可以抛砖引玉。

#### 参考文献

1. 习近平：《全面提高依法防控依法治理能力，健全国家公共卫生应急管理体系》，《求是》，2020年第5期。
2. Bruce F. Farber: Disposal of medical waste: The New York experience under the Medical Tracking Act. *Infection Control and Hospital Epidemiology*, Vol. 12, No. 4, 1991.
3. Centers for Disease Control: Universal precautions for prevention of transmission of human immunodeficiency virus, hepatitis B virus, and other bloodborne pathogens in health care settings. *MMWR* 37(24), 1988.

4. CHEN, Yifei; YANG, Mingsun: Legal system of epidemic prevention and control in China. *Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva, Belo Horizonte*, (42), 2021.
5. N. R. Soelberg, R. A. Rankin, K. M. Klingler, C. W. Lagle and L. L. Byers: *Eliminating medical waste liabilities through mobile maceration and disinfection*, WM'06 Conference, Tucson, 26 February - 2 March 2006.
6. National Research Council. 1991. *Environmental epidemiology: public health and hazardous wastes*, Vol 1. Washington, DC: National Research Council.
7. New York State Department of Health: *Infectious waste: A plan for treatment and disposal*. Albany, New York State Department of Health, 1988.
8. US Congress, Office of Technology Assessment: *Issues in medical waste management - background paper*. US Government Printing Office, Washington DC, 1988.
9. Pew Environmental Health Commission: *Strengthening our public health defense against environmental threats: Transition report to the new administration*. Baltimore, MD: Johns Hopkins School of Public Health, 2001.