

《药品、医疗器械、化妆品企业日常监督检查管理规范  
第1部分：总则》  
山东省地方标准编制说明

山东省药品监督管理局

2024年12月



# 《药品、医疗器械、化妆品企业日常监督检查管理规范 第1部分：总则》 山东省地方标准编制说明

## 一、工作简况

### （一）任务来源

根据《山东省市场监督管理局关于印发居民基本养老保险办理服务规范等第三批地方标准计划项目的通知》（鲁市监标函〔2023〕303号），《药械化企业日常检查管理规范》地方标准列入2023年第三批山东省地方标准计划。本标准为标准中的第一部分《药品、医疗器械、化妆品企业日常监督检查管理规范 第1部分：总则》（计划号2023-T-149）。

本文件由山东省药品监督管理局提出、归口，并组织实施。

### （二）起草单位、主要起草人及任务分工

#### 1. 主要起草单位

山东省药品监督管理局、山东省质量技术监督审查评价中心有限公司。

#### 2. 主要起草人

李涛、林炳勇、李玉基、栾志霞、岳攀、胡化念、张超、邵峰、李艳丽、王磊、吴兆达、张付滨、曲婷婷、毕玉琦、苏珊、曹晋赫。

#### 3. 任务分工



李玉基：标准起草负责人，组织标准起草工作，把握标准制定技术方向，组织协调标准制定所需资源。

栾志霞、岳攀、胡化念：组织讨论确定标准框架、编写思路，组织起草组人员讨论确定标准化对象需要规范的技术要素。

李涛、林炳勇：标准起草调度人，组织确定标准制定方案，组织推进标准制定程序和进度，组织协调标准制定所需资源。

张超：组织实施标准制定方案，调度起草组成员推进标准制定程序和进度，组织标准审查、报批等工作。

邵峰、李艳丽、王磊、吴兆达：协助组织讨论确定标准框架、编写思路，协助组织起草组人员讨论确定标准化对象需要规范的技术要素，并负责延伸服务相关的法规收集。

毕玉琦：组织起草组人员进行调研、收集素材，组织起草人员编写标准，参与标准编写，整理标准相关技术文档，组织召开标准研讨会，组织征求意见等。

张付滨、曲婷婷：提供标准编写所需的资料、素材，参与标准编写，协助征求意见等。

苏珊、曹晋赫：参与标准调研、标准编写、标准讨论，协助整理标准相关技术文档，参与办理征求意见，办理标准研讨会、标准专家审查会等具体事务等。

### （三）起草过程



### **第一阶段：成立标准起草工作组，确定工作方案**

2023 年 12 月至 2024 年 1 月，山东省药品监督管理局充分调动多方力量，吸纳来自药械化领域、标准理论等专业技术领域的多名专家组建了标准起草工作组，并确定标准的编制思路、起草方案及时间安排，制定了地方标准编制工作方案。

### **第二阶段：开展标准研讨**

2024 年 2 月至 3 月，标准起草组搜集国家、行业主管部门、药械化企业日常监督检查相关的政策文件，并系统梳理相关国家标准、行业标准、地方标准等，对标准相关的技术背景进行了充分论证。期间，标准起草组多次召开技术讨论会就药械化企业日常监督检查相关的关键技术指标进行了确认，并讨论形成标准框架。

### **第三阶段：标准编制起草**

2024 年 4 月至 6 月，为保证药械化企业日常监督检查标准制定的准确性、规范性与实用性，标准起草组全面研究了药械化企业日常监督检查相关的全部技术资料，对关键性措施进行了合规性评价，进而提炼出适合药品、医疗器械、化妆品企业日常监督检查这一特定场景应用的共性技术要求及关键性指标。标准起草组会同山东省药品监督管理局各个部门相关专家召开了 19 次内部讨论会，确定了标准的框架及主要内容，并根据各方意见对标准的结构和技术条款等



进行修改完善，形成标准草案。

#### **第四阶段：标准征求意见**

起草组根据专家意见，凝练标准技术及语言，进一步明确了标准定位，修改完善了标准的总体框架，进一步细化了标准部分内容，形成了标准征求意见稿。

2024年7月3日—12日，标准起草组就标准征求意见稿和标准编制说明在药监系统内部征求意见建议。本次征求共收到相关处室、分局3条意见建议。标准起草组对意见进行整理、分析和处理后，共采纳1条，对未采纳的2条意见建议与相关单位作了解释说明，并达成共识。2024年7月25日—8月25日，起草组公开向社会征求意见建议，同时定向征求了152家有代表性的企业意见建议。本次征求共收到3条意见建议，共采纳2条，对未采纳的1条意见建议与相关企业作了解释说明，并填写《山东省地方标准征求意见汇总处理表》，根据征求意见情况修改形成标准送审稿等材料。

#### **第五阶段：标准审查**

2024年9月28日，标准起草组通过主管部门山东省药品监督管理局将标准送审稿和编制说明等材料提交至山东省市场监督管理局标准化处。标准化处组织专家对送审材料进行了评审，并提出修改建议。标准起草组吸纳了专家意见再次进行了标准修改。



2024年11月14日，由山东省药品监督管理局组织召开地方标准专家审查会议。与会专家听取标准起草组的工作情况汇报，审阅相关资料，进行充分研讨，采用质询、讨论方式进行标准审查。标准起草组针对专家提出的问题进行逐一应答，并针对审查会专家提出的修改建议及处理情况，形成《山东省地方标准专家审查意见汇总处理表》。会议一致同意标准通过审查。参会专家名单见附件《山东省地方标准专家审查会议审查委员会名单》。

### **第六阶段：标准报批**

标准审查会后，标准起草组根据审查会专家意见，对标准文本和标准的编制说明进行修改完善后，形成标准报批稿及编制说明，并汇总表决表、会议纪要等材料通过主管部门山东省药品监督管理局报送省市场监管局，完成标准报批。

## **二、标准制定的目的和意义**

### **（一）新要求下，深入落实国家政策的制度需要**

近几年，为深入推进行政执法裁量规范化、标准化、信息化建设，有效规范行政裁量权行使，为行政执法人员提供精准指引，国务院办公厅出台《关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》等多项工作意见，对新形势下行政执法及监管工作提出了更高要求。《药品、医疗器械、化妆品企业日常监督检查管理规范》地方标准旨在提出日常



监督检查工作在实施层面的要求与实施方法，是落实相关政策法规的具体路径。

## **（二）新监管模式下，统一检查标准、提升监管效能的管理需要**

省局派出检查机构这一监管新体制建立已将近三年，但由于监管区域分离、检查人员工作区域分离等现状导致的工作标准存在差异的问题始终不能完全解决。通过制定统一的检查工作指引和标准化的检查要点表，来规范日常监督检查工作是现阶段的监管内需。通过地方标准的制定，厘清日常监督检查中的模糊条款，压减自由裁量权，使同一事项和相同情形同基准裁量、同标准处罚，是提高监管效能的有效途径。

## **（三）聚焦现实问题，达成社会共识、建立统一大市场秩序的社会需要**

国家通过推行严厉的违法行为处罚和监管机制，加强对监管对象的管理，来保证人民群众用药安全及身体健康，这也倒逼企业对标达标。通过地方标准的制定，将日常监督检查相关的技术要求在监管双方之间有效传达与准确理解，一方面有利于形成统一要求规范执法者行为，一方面有利于达成社会共识，向监管对象传递检查要求，形成双向监督的社会共治机制，维护统一的大市场秩序。

为推动日常监督检查实现“统一检查程序、统一检查内



容、统一检查标准、统一数据管理”的目标，2022年2月省药监局制定了《药械化日常检查标准化试点工作方案》，在一分局开展了为期一年的标准化试点，10月试点经验成果在全局进行试用推广。《药品、医疗器械、化妆品企业日常监督检查管理规范》地方标准充分吸纳了试点的实践经验，不但是贯彻落实《药品管理法》《药品生产监督管理办法》《医疗器械监督管理条例》《化妆品监督管理条例》《化妆品生产经营监督管理办法》等法律法规、规范性文件要求的集中体现；也是我省药械化日常监督检查工作经验的总结应用实践，体现了我省药械化企业日常监督检查工作的规范性与创新理念，更是推动药械化行业企业增强法律意识，加强自我管理的有效路径。《药品、医疗器械、化妆品企业日常监督检查管理规范 第1部分 总则》概括了由区域监管分局主导实施的日常监督检查工作的总体原则、基本要求、主要工作内容等，统领标准的其他部分。

### **三、标准编制原则、主要技术内容和依据**

#### **（一）标准编制原则**

本标准的编制是在国家、行业、我省关于药械化行业管理、企业日常监督检查相关政策文件要求的基础上，结合我省药械化企业日常监督检查实际开展情况，以适用性和可操作性、适度引领性等为原则，既考虑全省药械化企业日常监



监督检查的总目标和切实需要，同时充分听取各方意见的基础上形成的。在标准编制过程中，起草组主要把握了以下方面。

一是标准制定的指导思想方面。本文件的制定是以《药品管理法》《药品生产监督管理办法》《医疗器械监督管理条例》《化妆品监督管理条例》《化妆品生产经营监督管理办法》等国家法律法规、规范性文件为基本前提，为我省药品生产企业日常监督检查工作提供有力的技术支撑，对有效规范检查执法行为，降低自由裁量权。同时推动药械化行业企业增强法律意识，加强自我管理。

二是标准主要内容方面。在总结山东省药品监督管理局区域检查分局日常监督检查工作实际经验的基础上，充分调研全省药械化监管工作的重要流程与技术要点，同时吸纳省外同行的实施经验，以我省的药械化企业日常监督检查的实际情况出发，重点围绕在实现药品、医疗器械、化妆品企业日常监督检查执法标准统一化、要求公开化、工作创新化，形成广泛的适用性的标准。

## （二）标准编写的主要依据

### 1. 编制依据

（1）2019 年，全国人民代表大会常务委员会修订《中华人民共和国药品管理法》

（2）2020 年，国家市场监督管理总局发布《药品生产监督管理办法》



(3) 2021 年 4 月，国务院办公厅印发《关于全面加强药品监管能力建设的实施意见》

(4) 2021 年 11 月，山东省药品监督管理局发布新版《山东省药品生产日常监督管理办法》

(5) 2022 年 7 月，国务院办公厅印发《关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》

(6) 2022 年 11 月，国务院办公厅印发《关于市场监督管理综合行政执法有关事项的通知》

## **2. 参考资料**

[1] 中华人民共和国药品管理法( 中华人民共和国主席令第 31 号 )

[2] 中华人民共和国疫苗管理法( 中华人民共和国主席令第 30 号 )

[3] 中华人民共和国中医药法( 中华人民共和国主席令第 59 号 )

[4] 中华人民共和国药品管理法实施条例( 中华人民共和国国务院令〔2002〕第 360 号 )

[5] 中华人民共和国政府信息公开条例( 中华人民共和国国务院令〔2019〕第 711 号 )

[6] 药品生产监督管理办法( 国家药品监督管理局令第 37 号 )

[7] 药品检查管理办法（试行）（国药监药管〔2023〕



26 号)

[8] 药品经营和使用质量监督管理办法(国家市场监督管理总局令第 84 号)

[9] 化妆品抽样检验管理办法(国家药品监督管理局〔2023〕第 5 号公告)

[10] 药品记录与数据管理要求(试行)(国家药监局〔2020〕74 号)

[11] 山东省药品监督管理局药品经营监督检查后处置工作程序(鲁药监规〔2023〕5 号)

[12] 医疗器械监督管理条例(国务院令第 739 号)

[13] 医疗器械生产监督管理办法(国家市场监督管理总局令第 53 号)

[14] 药品医疗器械飞行检查办法(国家食品药品监督管理总局令第 14 号)

[15] 医疗器械经营监督管理办法(国家市场监督管理总局令第 54 号)

[16] 化妆品监督管理条例(国务院令第 727 号)

[17] 化妆品生产经营监督管理办法(国家市场监督管理总局令第 46 号)

[18] 化妆品生产质量管理规范检查要点及判定原则(国家药监局〔2022〕90 号)

[19] 举报事项和热线事项处置管理办法(试行)(鲁



药监执法〔2019〕62号)

[20] 药品质量抽查检验管理办法(国药监药管〔2019〕34号)

[21] 药品抽样原则及程序(药监综药管〔2019〕108号)

[22] 医疗器械质量抽查检验管理办法(国药监械管〔2020〕9号)

[23] 国家医疗器械质量抽查检验工作程序(药监综械管〔2021〕46号)

[24] 山东省药品质量抽查检验管理办法(鲁药监规〔2021〕4号)

[25] 化妆品检查管理办法(国家药品监督管理局〔2024〕52号公告)

### (三) 主要技术内容

本文件主要提出了日常监督检查相关的基本原则、检查人员要求、日常监督检查实施相关的总体原则、监督回访、日常监督检查数据管理要求以及信息公开原则。本文件是《药品、医疗器械、化妆品企业日常监督检查管理规范》标准的第一部分,主要起到统领标准的作用,提出的总体要求、基本原则以及指导方向,旨在为日常监督检查提供指导,为被监管方亮明要求,向大众传递信任。主要技术内容如下:

#### 1、明确了药械化企业日常监督检查管理工作的基本原



则

本文件作为标准的总则部分，为日常监督检查、抽样及数据管理部分提供统领指导意义。本文件第4章针对药品、医疗器械、化妆品企业日常监督检查的基本要求，提出了以下六项基本原则：一是“依法行政，程序规范”，规范工作程序，依照法律法规实施日常监督检查；二是“科学研判，动态监管”，动态管理日常监督检查数据，提高研判准确性、科学性；三是“问题导向，聚焦风险”，在日常监督检查过程中，精准监管药械化企业出现的各类问题，有效运用手段进行风险防控；四是“统筹规划，提升效能”，以区域分局为主导，统筹规划推进各项日常监督检查、监督抽样工作，提高监管效能；五是“与时俱进，创新方法”，积极引入创新性技术，提升监管科学化水平；六是“强化服务，支持发展”，提高行政执法队伍整体服务水平，助力山东省药械化行业发展。

这六项基本原则围绕日常监督检查工作的底线要求、工作方法、创新理念以及社会意义几个角度提出，一方面立足日常监督检查的具体实施原则，一方面着眼未来发展，体现科学发展观，全面融入了总局对日常监督检查工作的总体要求，也是分局开展日常监督检查工作的行为指南。

## **2、明确了检查人员要求的基本原则**

检查人员是日常监督检查工作的主要检查主体，其能力



与意识水平直接决定日常监督检查工作质量，是提升监管效能的关键要素之一。本文件第 5 章规定了日常监督检查队伍中专职检查人员的资质能力要求与行为规范。明确了当检查任务涉及特定专业需要时，可选派相关领域的外部专家参与日常监督检查工作，并且明确规定外部专家在参与检查工作时应遵守检查人员行为规范，接受相同的监督。

本部分为检查人员提供行为准则与精准指引，有效规范行政裁量权行使，提高检查队伍整体素质，确保日常监督检查工作高质量开展。

### **3、明确了检查实施的总体要求**

本文件第 6 章结合日常监督检查实施的工作流程及要求，明确了现场检查及抽样工作的基本原则，实施检查过程中对检查双方的基本要求。而实施层面的具体要求见《药品、医疗器械、化妆品企业日常监督检查管理规范 第 3 部分：日常监督检查》与《药品、医疗器械、化妆品企业日常监督检查管理规范 第 4 部分：抽样》。

#### **（1）检查双方要求**

本文件 6.1.1 条款规定了检查实施单位在开展日常监督检查工作时应遵循“循证原则”“说理原则”“救济原则”“保密原则”四项基本工作原则。“循证原则”强调检查的科学性与客观性；“说理原则”强调了检查合规性与服务性的结合，这也是目前众多监督部门在普遍推行的工作方法；



“救济原则”来源于《行政许可法》，强调了检查工作的公正性，也体现了对被检查单位的权益保护原则；“保密原则”强调了检查工作的严谨性。

本文件第 6.1.2 条款规定了被检查单位在接受日常监督检查时应该履行“合规义务”“配合义务”及“保密义务”，这也是对被检查单位的底线要求与规定。

## **（2）“日常监督检查”与“抽样”基本原则**

本文件第 6.2、6.3 条款分别规定了药械化企业日常监督检查和抽样工作的基本原则，分别与标准的第三部分和第四部分相对应，并提供基本原则指导，明确了日常监督检查工作的基本定位。传递的重要原则有：强调现场检查应与抽查检验工作协同推进，结果交互利用；强调日常监督检查可与其他检查同步开展，同步实施；强调对日常监督检查和抽检工作应系统分析，整体策划及动态调整的科学理念；强调对实施过程的集约化管理要求。

## **4、明确了监督回访的基本原则**

监督回访是监管队伍实现自我监督与接受社会公共监督的重要途径，是对日常监督检查工作实施质量管理的关键环节，有助于推动日常监管工作形成管理闭环。本文件第 7 章提出了监督回访的基本原则与分类，明确了监督回访内容包括检查人员行为规范性、检查工作实效、征询监管工作建议、检查后续工作推进情况等。同时赋予被检查单位或相关



人员一定的举报权和信息保密权。

## **5、明确了数据管理的基本原则**

对日常监督检查数据进行管理,是通过科学化手段提升监管效能的重要途径。本文件第8章结合当前我省监管检查数据管理的基本现状,明确了数据管理的基本原则。规定了对数据采集标准、数据管理标准化、数据分析利用标准化管理理念,旨在推动日常监督检查信息系统建设。本部分内容与《药品、医疗器械、化妆品企业日常监督检查管理规范 第5部分:数据管理》相对应,体现了新的监管环境下,日常监督检查智慧化、规范化、信息化建设的切实需要及创新发展方向。

## **6、明确了信息公开的基本原则**

本文件第9章规定了标准各部分涉及的信息公开总要求,明确了发布各类信息时,公开内容的基本要求,强调公开的信息内容应注重时效性、真实性、准确性、完整性和安全性,并对机密、隐私信息加强保护。

本部分体现了监管工作的公开性原则。有利于提高监管透明度,有利于被监管方、公众与社会媒体行使监督权利,推进药械化监督管理队伍的廉政建设。

## **五、重大分歧意见的处理过程、处理意见及其依据**

无。



## 六、对地方标准自发布日期至实施日期之间的过渡期（以下简称“过渡期”）的建议及理由

建议过渡期为 1 个月。

药品监督管理部门是本标准的实施主体，监督对象可依据标准加强自我管理。为确保监督双方均能准确理解、掌握和执行标准，规范药械化企业日常监督检查现场管理，提升药械化企业日常监督检查工作效能，标准发布后省药品监督管理局将向日常监督检查实施单位和被检查单位进行标准宣贯，以推动标准的落地实施。预计此项工作需要 1 个月的时间。

## 七、其他需要说明的内容

### （一）标准名称变更说明

标准技术审查会上，与会专家认为立项的标准名称将“药品、医疗器械、化妆品”简称为“药械化”容易产生歧义，将“日常监督检查”简称为“日常检查”不严谨，因而将标准名称修改为《药品、医疗器械、化妆品企业日常监督检查管理规范 第 1 部分：总则》。

### （二）实施效益分析

本标准明确了药品、医疗器械、化妆品企业日常监督检查工作各环节各相关方的总体原则。标准的制定和实施，为我省药械化企业日常监督检查工作提供总体要求，能够更好



地推动相关法律法规和政策文件的落地执行，有利于协同推进日常监督检查、监督抽样及数据管理等工作；有利于规范检查执法行为，降低自由裁量权；对牢守药品质量安全的底线，追求药品高质量发展的高线，切实保障人民用药安全，加快推进药品治理体系和能力现代化进程具有重要意义。

提出部门：山东省药品监督管理局

(盖章)

2024年12月5日

