

从典型案例分析 我国职业病诊断与 鉴定制度

黄沪涛, 胡训军

上海市职业安全健康研究院, 上海 200041

关键词: 职业病; 诊断; 鉴定

中图分类号: D920.5

文献标志码: B

文章编号: 1007-1326(2013)05-0271-04



编者按: 新修订的《职业病诊断与鉴定管理办法》自 2013 年 4 月 10 日起实施以来, 至今已有半年多, 我们欣喜地发现, 以往职业病诊断“难”、鉴定“难”的状况明显改观, 但同时我们也获悉, 在具体诊断与鉴定工作中仍然存在一些困惑与不足。鉴此, 本刊特推出专题, 对具体案例进行剖析, 认真研讨, 为读者提供参考。

2009 年张海超“开胸验肺”这一极端事件的发生, 引发了社会对于农民工职业病鉴定难、维权难这一现实问题的广泛关注。近几年, 职业病维权的案例屡见报端, 而提到职业病诊断、鉴定, 多是一个“难”字。随着新的《职业病诊断与鉴定管理办法》(以下简称《办法》)2013 年 4 月起实施, 职业病诊断、鉴定难的困局是否已有所打破? 如

今申请职业病诊断、鉴定是否还会因种种原因而止步? 本文拟通过比较《办法》修订前后的典型案例, 分析新《办法》给职业病诊断与鉴定带来的变化。

1 《办法》修订概述

《办法》(卫生部令第 91 号)突显出了合法、便民、合理、效率的原则, 职工或诊断机构在执行时需要关注以下几个要点: (1)“三”个地点诊断机构。劳动者可以选择用人单位所在地职业病诊断机构、本人户籍所在地职业病诊断机构、经常居住地的职业病诊断机构。(2)“四”个诊断所需材料获取途径。劳动者手中掌握的、用人单位接到诊断机构通知十日内如实提供的、用人单位所在地安全生产监督管理部门调查提供的、职业病诊断机构依据需要现场调查了解所得的工作场所职业病危害因素情况。(3)“五”类诊断所需

材料。劳动者职业史和职业病危害接触史(包括在岗时间、工种、岗位、接触的职业病危害因素名称等)、劳动者职业健康检查结果、工作场所职业病危害因素检测结果、职业性放射性疾病诊断还需要个人剂量监测档案等资料、与诊断有关的其他资料。(4)一个“简化”的职业病诊断流程。新《办法》取消了原有的职业病诊断受理环节, 将原职业病诊断“四”个阶段简化为“三”个阶段, 即劳动者或用人单位(“当事人”)提出诊断申请, 再调查取证, 再诊断, 不再对当事人所提供资料进行符合要求审核。(5)一个“强化”的职业病诊断依据。《职业病防治法》、《职业病诊断与鉴定管理办法》的有关规定和国家职业病诊断标准、劳动者的职业史、职业病危害接触史和工作场所职业病危害因素情况、临床表现以及辅助检查结果等, 对以上内容进行综合分析, 作出诊断结论。

2 典型案例回顾与分析

2.1 《办法》修订前

2.1.1 案例回顾

案例 1: 农民工张海超 2004 年 8 月至 2007 年 10 月在郑州某耐磨材料有限公司打工, 做过杂工、破碎工, 其间接接触到大量粉尘; 2007 年 8 月开始咳嗽, 感冒久治未愈, 持续胸闷、气短、胸痛、咳嗽、咳痰且痰中带血。曾在多家医院做了胸片检查, 被发现其双肺有阴影, 疑为尘肺病。当他向职业病诊断机构提出诊断要求时, 由于企业拒绝为其提供相关资料, 职业病诊断受阻。后经多次上访投诉, 职业病诊断才得以进行, 但诊断结论却是“无尘肺 0+期(医学观察)合并肺结核”。为明确诊断, 张海超不顾医生劝阻, 无奈之下“开胸验肺”, 并最终确诊为“尘肺叁期”。

案例 2: 农民工唐建友在广东东莞市某电器公司做了三年多喷漆工人, 2010 年初他被确诊为急性白血病。因长期从事喷漆工作, 唐建友认为自己是因苯中毒而引发的职业病, 但当他决定申请职业病诊断时, 却发现受困于“申请材料”的提交。唐建友因当年签订的劳动合同被资方“代管”而无法证明自己的身份, 企业也拒绝为其提供其他证明材料。诊断机构拒绝对其作职业病诊断。最后通过劳动仲裁, 他与企业的劳动关系最终得到确认, 但他已在此前一天去世, 至死也没有等到他的职业病诊断结果。

2.1.2 案例分析

对这两个案例的分析发现, 造成诊断难的根本原因是用人单位拒绝提供各种职业病诊断所需的相关资料。原《办法》规定, 职业病诊断需要 6 种资料: 职业病诊断申请书, 健康损害证明, 劳动关系证明, 劳动者的职业史和既往病史, 职业健康监护档案以及工作场所职业病危害因素检测、评价资料。这些材料大部分都在用人单位手里, 用人单位提供诊断鉴定材料无疑是“自证其罪”。按照“谁主张谁举证”

的原则, 一旦用人单位拒绝提供相应的材料, 对于劳动者来说收集资料将会是一个非常漫长的历程, 甚至是一个不可能完成的任务。张海超和唐建友就是因为用人单位拒绝提供相关材料而致很长时间内都无法得到诊断, 病情一再拖延甚至死亡的。

2.2 《办法》修订后

2.2.1 案例回顾

案例 3: 48 岁的谭某 2011 年 7 月在长沙市某私营化工厂担任车间操作员。因在近半个月时间内逐渐出现全身脱皮、头晕, 严重时甚至出现意识模糊等症状, 他于当年 8 月进行了职业病检查。结果显示, 他存在皮肤感染, 且脑电图异常, 肌电图检查也发现神经系统受损。当时, 该化工厂积极配合患者的治疗。历时 1 年治疗后, 谭某皮肤病治愈, 脑电波基本恢复正常, 但肌电图检查仍存在异常。此时化工厂方面以患者已恢复健康为由不再支付医药费。为此, 2013 年 4 月谭某前往长沙市某职业病诊断机构申请职业病诊断, 该机构了解情况后, 立即启动了职业病诊断程序, 向用人单位发出了《关于请提供职业病诊断与鉴定有关材料的函》, 督促该化工厂应在规定的时间内为谭某提供相关职业病诊断资料, 否则该厂将依法承担相关责任。通过这一举措, 诊断机构明确告知用人单位依法需承担的举证义务、举证时限和举证责任后果, 避免了劳动者向用人单位索取材料而被屡次拒绝的局面, 从而保证了职业病诊断的顺利进行。

案例 4: 广西壮族自治区的王某曾在一家企业工作 20 多年, 后因单位破产而离岗。2012 年底王某一干活就出现胸闷、气促的症状, 还频繁咳嗽。医院检查后认为可能患了尘肺病。因为没有单位为他提供职业史以及职业病危害接触史等证明材料, 诊断机构无法为其进行职业病诊断。2013 年 4 月下旬, 王某再次来到某职业病诊断机构求诊。医生在了解王某的情况后, 受理了王某的职业病诊断申请, 并给其原单位所在地的安全生产监督管理部

门发出了《关于请协助开展职业病诊断与鉴定有关工作的函》, 提请进行调查。很快, 当地安全生产监督管理部门回复了职业病危害因素判定函, 判定王某在生产过程中接触粉尘。鉴于王某接触粉尘的职业史明确, 依据其临床表现及 X 光检查结果, 诊断机构顺利为王某做出了尘肺的职业病诊断。

2.2.2 案例分析

案例 3 和案例 4 中的两位劳动者和张海超、唐建友一样均未能向职业病诊断机构提供其职业病危害接触史等证明材料, 案例 3 是因用人单位主观拒绝提供, 案例 4 则是因用人单位破产而客观上无法提供, 而这两种情形也正是以往职业病诊断与鉴定中造成取证难的主要原因。但最终, 这两位劳动者不仅没有因为无法提供诊断所需的材料而被诊断机构拒之门外, 反而通过诊断机构与政府监管部门的联动, 使得职业病诊断能够顺利地进行, 有效地保障了自身的合法权益。

3 讨论

职业病是从事特定职业、接触特定职业病危害因素而引起的疾病。因此, 职业病诊断不同于一般医学诊断, 是在医学诊断的基础上判断疾病的发生是否与劳动者从事的职业有关, 是一种归因诊断。职业病诊断首先要了解、分析劳动者的职业史, 将因非工作原因患病的病人排除在职业病病人范围外。明确的职业病危害接触史是职业病诊断的基础。诊断机构主要通过当事人提供的材料来明确劳动者的职业史、职业病危害接触史。由于原《办法》中对用人单位拒绝提供资料的行为没有规定相应的惩戒措施, 用人单位常拒绝配合, 诊断机构无法受理诊断申请, 劳动者不能及时进入职业病诊断程序, 由此阻断了职业病维权的第一步。

新《办法》对于解决“因诊断资料不全而无法进行职业病诊断”这一问题制定了多项措施、制度, 具体规定了诊断机构收集诊断资料应当履行的职

责,进一步规范了用人单位承担的举证责任。同时,按照《职业病防治法》的有关规定,对相关部门协助做好诊断资料的收集、判定等制度进行了衔接,以解决“诊断难”的问题。为了使患者及时获得职业病救治或医学帮助,《办法》根据立法精神,规定诊断机构可以结合劳动者临床表现、参考劳动者自述以及安全监管部门提供的日常监督检查信息等,作出职业病诊断结论;不能作出职业病诊断的,应当提出相关医学意见或者建议。这些举措对于劳动者而言,无疑是个福音。

通过近半年的实践,我们发现以往职业病诊断“难”、鉴定“难”状况明显改观,但在具体执行时仍然存在一些问题。

首先,新《办法》取消了职业病诊断受理环节,在职业病鉴定方面也简化了申请手续,当事人申请首次鉴定时,只需提供鉴定申请书和原诊断证明书等,降低了进入职业病鉴定的门槛;而且《职业病防治法》也规定职业病诊断、鉴定费用由用人单位承担,这些都从立法层面确定了劳动者在职业病诊断与鉴定中享有的权利。随着社会法律意识不断提高,职业病诊断与鉴定作为劳动者申请工伤赔偿或者参照工伤赔偿的前置程序,受到了劳动

者越来越多的关注,多数劳动者希望借此解决就业、生活、医疗保障等切身利益。特别是新《办法》实施后,由于程序简化,申请职业病诊断、鉴定的人数大幅增加,职业病诊断、鉴定机构的工作量也大幅提升。职业病的诊断有其特殊性,其诊治和康复待遇均有一系列法律法规的限定。但由于患者医疗知识的缺乏和个人素质等原因,在众多的职业病诊断、鉴定申请者中,仍不乏超出职业病目录范围或不存在“健康损害”的诊断、鉴定申请。由于受理环节的取消、程序的简化,诊断医生和鉴定办事人员面对这类情况只能一而再再而三的反复解释,但有时效果并不理想,最终也只能很无奈地进入诊断、鉴定程序。此类现象对于职业病诊断与鉴定机构来说,造成了一定的人力、物力资源的浪费。因此,需要更为有效的机制和手段,来缓解这一矛盾。

其次,根据《办法》规定,我国职业病诊断、鉴定均采用集体负责制,这种负责形式主要目的在于使用集体智慧防止专断武断弊端的出现。《办法》第十三条规定,职业病诊断机构对其作出的职业病诊断结论负责;但对于职业病鉴定结论由谁负责,却没有明确。职业病鉴定是由卫生行政部门依法组织职业病诊断鉴定委员会依程

序进行的行政技术仲裁,鉴定结论是由职业病鉴定专家组做出。《证据规定》第五十九条规定:“鉴定人应当出庭接受当事人质询,鉴定人确因特殊原因无法出庭的,经人民法院准许,可以书面答复当事人的质询。”但现有制度下,一旦职业病诊断争议进入法律诉讼阶段,没有适格的人员对职业病鉴定结论进行法庭质证。一是很难要求鉴定委员会成员全体出庭,这样不仅成本高,而且程序繁琐,二是即使集体出庭,持不同意见的少数专家也无法进行详细的答辩。这一问题也需要有相关的规范予以明确、完善。在现阶段,如果遇到此种情况,建议由鉴定委员会专家组组长对外代表鉴定委员会对鉴定结论进行质证。根据《办法》的规定,专家组组长是由专家组成员推举产生,主持职业病鉴定会议,因此,由专家组组长对外代表鉴定委员会参加质证,接受双方当事人质询较为合适。

职业病诊断与鉴定涉及广大劳动者的切身利益,是一项政策性、科学性、技术性和专业性都很强的工作。只有通过实践,不断探索、改进和完善我国的职业病诊断与鉴定制度,才能更好地适应新的职业病防治形势,保障劳动者的健康权益。



职业病诊断与鉴定涉及哪些部门和机构?

职业病诊断与鉴定工作涉及的机构和部门较多。除诊断、鉴定机构外,诊断与鉴定工作过程还涉及安全生产监督管理部门和劳动人事争议仲裁委员会等机构和组织,需要各个部门的支持和配合。

首先,在督促用人单位履行职业病诊断的举证义务时,需要安全生产监督管理部门督促用人单位

提交已掌握的诊断与鉴定所需材料。此外,在协助取证方面,诊断机构也需要安全生产监督管理部门支持和配合(如提请安全生产监督管理部门组织对工作场所现场调查)。

其次,劳动者与用人单位对职业病诊断所需的证据材料存在异议时,需要由安全生产监督管理部门和劳动人事 (下转第 280 页)

化培训^[2],加强急救技能(如止血、包扎、固定、搬运)培训^[3];定期对医护人员进行心理素质培养,组织岗位技能演练和仪器操作竞赛;定期派医护人员外出学习;定期邀请专家对医护人员进行专科疑难病例急诊救护知识讲课;布置相关知识学习并考试检查。

3.2 定期演练,完善流程

加强大型意外事故急诊救护的组织调度操练;注重持续不断地检伤分类,做好轻(绿色)、重(黄色)、危(红色)标记,重危(红、黄色)患者专人陪护,救治和检查同时进行;重视腹腔内出血而症状轻和暂无症状、首次 CT 正常的颅脑损伤患者慢性出血和再出血的救治。

3.3 加强法制观念,熟悉操作规范

认真学习新版《医疗纠纷处理条例》、《病历书写规范》,增强医护人员法律意识。对已发生的安全不良事件,作为教育素材进行教育,加强自我保护意识,需要接触患者血液、体液时,要戴口罩、手套。操作前后严格按七步洗手法洗手,消除安全隐患。

3.4 科学管理,医患沟通

医护人员要学会自我放松和调节;医院要安排弹性排班和自主排班,减轻工作量及工作压力;耐心倾听患者和家属的要求和需要,密切观察病情变化,以人为本,加强医护人员和患者及其家属之间的有效沟通^[4];注重心理护理,及时告知病情,避免医患纠纷

发生。

参考文献

- [1] 闫东辉,单英,李新民. 急诊颅脑外伤首次 CT 检查颅内出血及颅骨骨折漏诊原因分析[J]. 实用医药杂志,2011,28(5):5.
- [2] 迟明美,迟慧艳. 急诊工作中的护理隐患及防范措施 [J]. 中国医药指南,2009,12(7):142.
- [3] 高永霞,钟咏,吴永霞. 急诊护患纠纷的原因分析及防范措施 [J]. 西部医学,2010,20(6):1138.
- [4] 陶正惠. 急救护理纠纷隐患的相关因素分析及防范措施 [J]. 中外医学研究,2008,25(8):80.

收稿日期:2013-06-15 修回日期:2013-08-13

(上接第 273 页)



争议仲裁委员会进行判定或裁定。一是劳动者对用人单位提供的工作场所职业病危害因素检测结果等资料有异议,或者因劳动者的用人单位解散、破产,无用人单位提供上述资料的,职业病诊断机构应当提请

安全生产监督管理部门进行调查和判定。二是当事人对劳动关系、工种、工作岗位和在岗时间有争议的,由当事人向劳动人事争议仲裁委员会申请仲裁。三是劳动者和有关机构也应当提供与职业病诊断、鉴定

有关的资料。劳动者进行首次鉴定时,原诊断机构要提供职业病诊断时的有关材料;进行再鉴定时,首次鉴定的办事机构要提供首次鉴定时的有关材料。

《办法》解读(节选自中华人民共和国国家卫生和计划生育委员会发布的政策解读)

劳动者在职业病诊断与鉴定过程中享有的权利

1. 选择诊断机构就诊的权利。劳动者可以选择用人单位所在地、本人户籍所在地或者经常居住地的职业病诊断机构进行职业病诊断。
2. 知情权。职业病诊断、鉴定机构应当告知劳动者职业病诊断、鉴定所需材料和程序,并及时告知劳动者诊断、鉴定结果。
3. 申请劳动仲裁的权利。职

业病诊断、鉴定过程中,在确认劳动者职业史、职业病危害接触史时,当事人对劳动关系、工种、工作岗位或者在岗时间有争议的,可以依法向用人单位所在地的劳动人事争议仲裁委员会申请仲裁。

4. 异议申诉权利。劳动者对用人单位提供的工作场所职业病危害因素检测结果等资料有异议的,职业病诊断机构应当提请用人单位所在地安全生产监督管理部门进行调

查和判定。

5. 选择鉴定专家权。劳动者可以自己或者委托职业病鉴定办事机构从专家库中按照专业类别随机抽取鉴定专家。

6. 隐私受保护权。职业病诊断机构和及其相关工作人员应当尊重、关心、爱护劳动者,保护劳动者的隐私。

收稿日期:2013-09-20 修回日期:2013-10-15