

我国职业病危害防治监管组织体系构成浅析

戚作秋^{1,2}, 于立友², 夏术军², 王有为²

1. 东北大学机械工程与自动化学院, 沈阳 110819; 2. 辽宁省安全科学研究院, 沈阳 110004

摘要:2011 年 12 月 31 日, 十一届全国人大常委会表决通过了关于修改《中华人民共和国职业病防治法》的决定, 对职业卫生监管部门及职责等做了相应的调整 and 规定, 以法律形式确立了国家安全生产监督管理总局在职业病预防环节全面监管的主体地位。作者主要阐述了我国现行职业病防治监管的相关组织体系及职责等内容, 并提出几点建议, 供相关方参考。

关键词:职业病危害; 监管体系; 职责;

中图分类号: X922.2, D922.54 **文献标志码:** B **文章编号:** 1007-1326(2013)01-0031-04

1 概述

2011 年 12 月 31 日, 十一届全国人大常委会表决通过了关于修改《中华人民共和国职业病防治法》的决定。修改后的《职业病防治法》着重体现了“预防为主、防治结合”的立法方针, 同时对职业卫生监管部门及职责等做了相应的调整。新中国成立以来, 我国职业健康执法主体发生了三次重大调整^[1]。第一阶段: 自新中国成立到 1998 年, 职业健康执法主体是劳动行政部门。第二阶段: 1998 年政府机构改革, 职业健康执法主体由劳动部门转换为卫生部门。第三阶段: 2003 年下发《关于国家安全生产监督管理局(国家煤矿安全监察局)主要职责内设机构和人员编制调整意见的通知》(中央编办发[2003]15 号), 作业场所职业健康执法检查主体由

卫生部转为国家安全生产监督管理总局。2010 年 10 月下发的《关于职业卫生监管部门职责分工的通知》(中央编办发[2010]104 号), 确立了国家安全生产监督管理总局在职业病预防环节全面监管的主体地位。随后, 各省(市)的相关职能随即作相应调整, 如 2011 年辽宁省发布了《关于进一步明确职业卫生监管部门职责分工的通知》(辽编办发[2011]231 号), 将作业场所职业健康监督执法主体由省卫生厅转换为省安全生产监督管理局。

2 职业病防治组织体系构成

职业病防治体系所涉及的机构、部门及相关方, 可分为如下几类: 1) 政府监管部门; 2) 职业卫生技术服务机构; 3) 用人单位; 4) 仲裁机构; 5) 其他。详见表 1。

表 1 职业卫生相关机构、部门及相关方一览表

序号	机 构 或 部 门		备 注
	类 别	名 称	
1	政府监管部门	安全生产监督管理部门	各自职责范围内监管
		卫生行政部门	
		劳动保障行政部门	
		其他监管部门	
2	职业卫生技术服务机构	职业卫生技术服务机构(检测、评价等)	检测、评价、救治、康复、诊断、鉴定等技术服务
		职业病医疗卫生及康复机构	
3	用人单位	用人单位	第一责任人
		工会组织	
		劳动者	
4	仲裁机构	人民法院	仲裁、诊断鉴定
		劳动人事争议仲裁委员会	
		职业病诊断鉴定委员会	
5	其他	社会	社会监督、行业自律、技术支持
		行业协会	
		专家等	

作者简介: 戚作秋(1979-), 男, 博士研究生, 职业病危害评价工程师。

3 职业病防治各方职责或义务

3.1 政府监管部门

3.1.1 安全生产监督管理部门

安全生产监督管理总局:1) 起草职业卫生监管有关法规,制定用人单位职业卫生监管相关规章。组织拟订国家职业卫生标准中的用人单位职业危害因素工程控制、职业防护设施、个体职业防护等相关标准。2) 负责用人单位职业卫生监督检查工作,依法监督用人单位贯彻执行国家有关职业病防治法律法规和标准情况。组织查处职业危害事故和违法违规行为。3) 负责新建、改建、扩建工程项目和技术改造、技术引进项目的职业卫生“三同时”审查及监督检查。负责监督管理用人单位职业危害项目申报工作。4) 负责依法管理职业卫生安全许可证的颁发工作。负责职业卫生检测、评价技术服务机构的资质认定和监督管理工作。组织指导并监督检查有关职业卫生培训工作。5) 负责监督检查和督促用人单位依法建立职业危害因素检测、评价、劳动者职业健康监护、相关职业卫生检查等管理制度;监督检查和督促用人单位提供劳动者健康损害与职业史、职业危害接触关系等相关证明材料。6) 负责汇总、分析职业危害因素检测、评价、劳动者职业健康监护等信息,向相关部门和机构提供职业卫生监督检查情况^[2]。

地方安全生产监督管理部门职责与总局类似。

3.1.2 卫生行政部门

卫生部:1) 负责会同安全生产监督管理总局、人力资源社会保障部等有关部门拟订职业病防治法律法规、职业病防治规划,组织制定发布国家职业卫生标准。2) 负责监督管理职业病诊断与鉴定工作。3) 组织开展重点职业病监测和专项调查,开展职业健康风险评估,研究提出职业病防治对策。4) 负责化学品毒性鉴定、个人剂量监测、放射防护器材和含放射性产品检测等技术服务机构的资质认定和监督管理;审批承担职业健康检查、职业病诊断的医疗卫生机构并进行监督管理,规范职业病的检查和救治;会同相关部门加强职业病防治机构建设。5) 负责医疗机构放射性危害控制的监督管理。6) 负责职业病报告的管理和发布,组织开展职业病防治科学研究。7) 组织开展职业病防治法律法规和防治知识的宣传教育,开展职业人群健康促进工作^[2]。

地方卫生行政部门职责和卫生部类似,如省卫生厅除不具有“负责化学品毒性鉴定、个人剂量监测、放射防护器材和含放射性产品检测等技术服务机构的资质认定和监督管理”外,其余类似卫生部。

3.1.3 劳动保障行政部门

人力资源社会保障部:1) 负责劳动合同实施情况

监管工作,督促用人单位依法签订劳动合同。2) 依据职业病诊断结果,做好职业病病人的社会保障工作。

国务院和县级以上地方人民政府劳动保障行政部门应当加强对工伤保险的监督管理,确保劳动者依法享受工伤保险待遇。

职业病伤残等级的鉴定办法由国务院劳动保障行政部门会同国务院卫生行政部门制定。

3.1.4 其他监管部门

全国总工会依法参与职业危害事故调查处理,反映劳动者职业健康方面的诉求,提出意见和建议,维护劳动者合法权益。

各有关部门要切实履行各自职责,在职业病防治工作部际联席会议框架下,协调配合,共同做好职业病防治工作。

3.2 职业卫生技术服务机构

职业卫生技术服务是指职业卫生技术服务机构为预防和控制职业病危害,向政府、用人单位、劳动者、社会提供的技术性服务工作,主要包括:建设项目职业病危害预评价和职业病危害控制效果评价、职业病危害因素检测与评价、职业病防护设施与个人职业病防护用品防护效果评价、化学品毒性鉴定、职业健康检查、职业病诊断等^[3]。其职责主要为:

1) 接受用人单位、劳动者或政府部门的委托,在许可的范围内开展职业卫生技术服务工作,出具相应的职业卫生技术服务的报告,对其出具的报告承担其法律责任;

2) 建立职业卫生技术服务档案,按规定向卫生行政部门报送有关资料;如定期向卫生行政部门报告职业病的发病情况;

3) 对职业卫生技术服务工作中涉及用人单位的技术或商业秘密或者劳动者个人的隐私具有保密义务。

3.3 用人单位

用人单位包括企业、事业单位和个体经济组织等,用人单位是依法维护劳动者职业健康的第一责任人,不得转移职业病危害^[3]。

用人单位的责任和义务可以归纳如下:

1) 健康保障。用人单位应该采取有效的职业病危害防护措施,为劳动者提供符合国家职业卫生标准和卫生要求的工作场所、环境和条件。

2) 减少职业病危害。用人单位必须采取有利于防治职业病和保护劳动者健康的新技术、新工艺、新材料,逐步替代职业危害严重的技术、工艺、材料。

3) 职业卫生管理。用人单位应该建立、健全职业病防治责任制、职业卫生管理组织机构和职业卫生管理制度。

4) 培训教育。用人单位对劳动者应当进行上岗前、在岗期间的职业卫生培训和教育。

5) 工伤保险。用人单位应当依法参加工伤社会保险。

6) 职业危害检测。用人单位应当定期对工作场所进行职业病危害因素检测、评价。

7) 职业病危害告知。用人单位对采用的技术、工艺、材料,应当知悉其产生的职业病危害,不得隐瞒其危害,还应通过合同、设置公示栏、警示标志和提供说明书等方式告知劳动者。

8) 报告。用人单位应当及时如实向行政部门申报职业病危害项目,报告职业病危害事故和职业病危害检测、评价结果^[4]。

9) 卫生防护。用人单位必须设置有效的职业病防护设施,并为劳动者提供个人防护用品。

10) 健康监护。职业健康监护是指以预防为目的,对接触职业病危害因素人员的健康状况进行系统的检查和分析,从而发现早期健康损害的重要措施。职业健康监护包括职业健康检查,职业健康监护档案管理等内容。用人单位应当组织从事接触职业病危害因素的劳动者进行上岗前、在岗期间和离岗时的职业健康检查等,并建立档案等。劳动者申请职业病诊断或鉴定时,用人单位应当如实提供职业病诊断所需的有关职业卫生和健康监护等资料^[5]。

落实职业病患者待遇。用人单位对遭受或者可能遭受急性职业病危害的劳动者,应当及时组织救治、进行健康检查和医学观察;及时安排疑似职业病病人进行诊断;负责职业病病人的诊断、治疗、康复和安置,并依法赔偿;对从事接触职业病危害作业的劳动者,给予适当岗位津贴;妥善安置有职业禁忌证或者有职业相关健康损害的劳动者。

事故处理。发生或者可能发生急性职业病危害事故时,用人单位应当立即采取应急救援和控制措施。

特殊劳动者保护。用人单位不得安排未成年人从事接触职业病危害因素的作业;不得安排孕妇、哺乳期的女工从事对本人和胎儿、婴儿有危害的作业。

接受行政监督和民主管理及法律、法规规定的其他保障劳动者权利的义务^[6]。

3.4 工会

工会组织依法对职业病防治工作进行监督,维护劳动者的合法权益。

工会组织应当督促并协助用人单位开展职业卫生宣传教育和培训,有权对用人单位的职业病防治工作提出意见和建议,依法代表劳动者与用人单位签订劳动安全卫生专项集体合同,与用人单位就劳动者反映

的有关职业病防治的问题进行协调并督促解决。工会组织对用人单位违反职业病防治法律、法规,侵犯劳动者合法权益的行为,有权要求纠正;产生严重职业病危害时,有权要求采取防护措施,或者向政府有关部门建议采取强制性措施;发生职业病危害事故时,有权参与事故调查处理;发现危及劳动者生命健康的情形时,有权向用人单位建议组织劳动者撤离危险现场,用人单位应当立即作出处理。

3.5 其他组织或部门

任何单位和个人有权对违反《中华人民共和国职业病防治法》的行为进行检举和控告。有关部门收到相关的检举和控告后,应当及时处理。

职业病诊断鉴定委员会应当按照国务院卫生行政部门颁布的职业病诊断标准和职业病诊断、鉴定办法进行职业病诊断鉴定,向当事人出具职业病诊断鉴定书。

国家对从事放射性、高毒、高危粉尘等作业实行特殊管理。具体管理办法由国务院制定。

4 当前职业卫生监管面临的问题及建议

职业卫生监管工作先后经历了劳动行政部门、卫生行政部门以及到安全生产监管部门的职能转变,该项工作已经开展了一段时间,但是当前职业卫生工作面还没有全面铺开。当前,面临的问题主要有以下几个方面:1) 法规标准体系不健全。虽然,2002 年我国颁布了《中华人民共和国职业病防治法》,但由于我国职业卫生职能部门的多次调整、配套的法规标准跟不上等原因,职业卫生法规标准的制定缺乏总体规划。2011 年 12 月 31 日国家对《中华人民共和国职业病防治法》进行了修订,但由于仍处在部门职能交接的过渡阶段,导致了目前安监部门及卫生部门法规标准存在不一致或冲突之处,因此相关的配套法规标准仍亟须修订或制定。另外随着经济的迅速发展,新的毒物等职业危害因素不断出现,职业病接触限值、检测方法等标准也需要进行修订或制定。2) 政府监管力量尚不雄厚,职能交接不彻底,监管工作重复交叉。这是因为当前仍处于职业卫生监管责任主体交接的过渡阶段,安全生产监督管理部门的监管力量,如监管队伍、监管手段、监管经验及素质等尚在建设阶段,各方面仍然还较薄弱。3) 企业的责任意识淡薄,对职业卫生管理工作不重视。4) 劳动者缺乏自我保护意识。5) 社会的关注度不够。6) 监管部门、用人单位和劳动者等的职业卫生知识还很缺乏等。

因此,建议:1) 加快政府部门职能交接步伐,强化监管队伍建设,提高监管人员专业素质。2) 考虑到当前劳动安全监管与职业卫生监管的交叉性,建议,探索

劳动安全与职业卫生监管一体化模式。3) 加强法规标准体系建设, 考虑劳动安全与职业卫生法规标准体系一体化建设。4) 加强宣传教育与培训工作, 提高企业管理人员、劳动者、监管人员、技术服务机构人员的素质。

5 小结

虽然新的《中华人民共和国职业病防治法》以法律的形式确定了国家及地方各级安全生产监督管理部门对职业卫生监管的主体地位, 明确了执法的责任主体, 但仍处于过渡阶段。安全生产监督管理部门仍需快速适应新形势下的监管工作需要, 转变思路, 采取行之有效的监管方式和手段, 各相关方要严格按照法律法规的要求各行其责, 切实保证职业病防治工作的质量和效果。

当前的职业卫生组织体系虽然明确了各自的职责范围, 确定了安全生产监督管理部门的监管主体地位, 有利于职业卫生与职业安全的一体化监管, 但职业健康检查、职业病诊断、康复等工作仍由医疗卫生机构负

责, 它们在职业病防治、职业卫生相关基础研究、法规标准制定等方面仍起着至关重要的作用。因此, 要想彻底理顺职业卫生工作, 切实保证职业卫生工作的有效性, 必须采取合理有效的方式和手段加强两个部门之间的合作与交流。

参考文献

- [1] 李明峰. 广东省职业健康执法监察工作面临的问题与探讨[J]. 广东安全生产, 2012(1):50-51.
- [2] 中央机构编制委员会办公室. 中央编办[2010]第 104 号 关于职业卫生监管部门职责分工的通知[Z]. 2010-10-08.
- [3] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国主席令[2011]第 52 号 中华人民共和国职业病防治法[Z]. 2011-12-31.
- [4] 国家安全生产监督管理总局. 国家安全生产监督管理总局令[2012]第 48 号 职业病危害项目申报管理办法[Z]. 2012-06-01.
- [5] 国家安全生产监督管理总局. 国家安全生产监督管理总局令[2012]第 49 号 用人单位职业健康监护监督管理办法[Z]. 2012-06-01.
- [6] 国家安全生产监督管理总局. 国家安全生产监督管理总局令[2012]第 47 号 工作场所职业卫生监督管理规定[Z]. 2012-07-01.

(收稿日期:2012-10-30;修回日期:2012-12-22)

(上接第 30 页)

(续表)

职业病危害因素	工 序	关 键 控 制 点
NaOH	三聚甲醛工序	液碱储槽、NaOH 稀释混合器及相应的管道、阀门等
	二氧戊环工序	45%NaOH 缓冲槽及相应的管道、阀门等
硫酸	三聚甲醛工序	浓硫酸储槽及相应的管道、阀门等
苯	三聚甲醛工序	苯+TOX 储槽、苯水分离槽、苯气分离槽及相应的管道、阀门等
三氟化硼	共聚甲醛工序	聚合反应器及相应的管道、阀门等
噪声	甲醛、三聚甲醛、二氧戊环、共聚甲醛工序	各种反应器、风机、压缩机、泵类等

3 讨论

根据检测结果分析, 在甲醛、三聚甲醛、二氧戊环、共聚甲醛等工序中甲醛浓度均不符合我国职业接触限值要求, 说明甲醛关键控制点的各种设备装置的密闭性及防护措施存在不足, 应重点加强和完善。虽然其他化学毒物(甲醇、苯、硫酸、氢氧化钠、乙二醇、三氟化硼等)符合我国职业接触限值要求, 但仍不能掉以轻心, 仍应注意其关键控制点的密闭性和防护措施。

该装置作业场所噪声的关键控制点为各工序中的各种反应器、风机、压缩机、泵类。共聚甲醛工序中噪声强度不符合我国职业接触限值要求, 是因为该工序中造粒机、挤出机、泵类等设备集中布置在密闭的厂房内, 应尽量选取低噪声设备和采取各种减震、防噪措施, 并注意加强对作业人员的个人防护。

为此, 提出控制对策:1) 主要生产装置尽量半敞开式、露天布置, 设置强制排风设施; 聚甲醛聚合厂房设置独立操作间, 连通外界换气; 在苯、甲醇、甲醛及三氟化硼等易泄漏点设置可燃及毒气报警器; 在氢氧化

钠、硫酸等控制点设安全淋浴洗眼器, 选用耐酸碱管件、阀门; 设中央控制室, 各工序工人主要负责巡检及现场必要的操作。2) 防噪措施。压缩机、风机、泵类等噪声及振动强度较大的生产设备, 相对集中布置, 并安装在相应单层或底层建筑物内; 并采取消声、隔声措施; 对蒸汽放空、气体放空均设置消音器; 对噪声较大的设备尽可能采用自动化控制。3) 个人防护。甲醛—聚甲醛装置各操作岗位配备各种必需的防护用具和用品, 包括眼面防护具、工业安全帽、工作帽、防护手套、防护鞋、防护服、防毒面具、耳塞、耳罩及护肤用品等。4) 组织管理。对存在苯、甲醇、甲醛、硫酸及三氟化硼等物质的设备, 定期组织进行检查及维修, 并对存在上述有毒有害化学因素及噪声等职业病危害因素的生产区域进行日常监测。

参考文献

- [1] 张兴刚. 再看聚甲醛产业大跃进[J]. 化工管理, 2011(12):43-45.

(收稿日期:2012-09-20;修回日期:2012-12-20)