

上海市职业卫生监督管理模式探讨

周艳琴, 朱素蓉, 陈春晖, 王强毅

摘要: 分析了上海市职业卫生监管面临的新旧职业卫生问题并存、政府对职业病防治工作重视不够、用人单位主体责任落实不到位、职业卫生服务发展受限等诸多挑战, 阐述了上海市为应对这些挑战, 理清职业卫生监管思路、建立职业卫生管理框架、探索职业卫生监管模式及其取得的成效。

关键词: 卫生监管; 职业卫生; 上海市

Discussion on the Mode of Occupational Health Supervision in Shanghai ZHOU Yan-qin, ZHU Su-rong, CHEN Chun-hui, WANG Qiang-yi (Institute of Health Supervision of Shanghai Municipal Health Bureau, Shanghai 200050, China)

Abstract: This article analyzed the challenges we faced in occupational health supervision in Shanghai, such as undergoing new and old occupational health problems, not attaching importance to occupational disease control and prevention by the government, not carrying out responsibilities by the employers, being restricted of the development of occupational health service, and so on. It also explained the methods and achievements for meeting these challenges. For example, we sorted out ideas of occupational health supervision, established a frame of occupational health management, and explored a mode of occupational health supervision.

Key Words: health supervision; occupational health; Shanghai

上海市是我国的经济中心之一, 从业人员数量庞大, 职业病防治工作繁重而艰巨。2002 年以来, 上海市按照《中华人民共和国职业病防治法》(以下简称《职业病防治法》) 规定, 根据社会经济发展的需要, 有目的有步骤地推进职业卫生监管工作, 虽然在职业危害控制、减少职业病的发生、保护劳动者健康及其相关权益等方面取得一定成效, 但是, 上海市的职业卫生监督管理工作仍面临着诸多挑战。为了全面贯彻执行《职业病防治法》所赋予的职责, 本项目拟对本市职业卫生监督管理模式进行全面探讨, 本文报道该项探讨结果。

1 职业卫生监管面临的挑战

1.1 新旧职业卫生问题并存

经济转轨时期, 上海市职业卫生监管工作面临新旧问题并存的双重挑战。一方面, 仍存在许多生产工艺落后, 以粉尘、铅、苯等传统职业病危害因素为主, 职业病危害严重的企业。尘肺、噪声聋等传统职业病仍危害着广大从业人员的健康。另一方面, 随着企业技术改进和工艺革新, 新的化学品不断开发和使用, 一些过去罕见的职业病正在不断地涌现^[1-2]。

1.2 政府对职业病防治工作重视程度不够

上海市的经济发展一直保持较高的增长率。首先, 经济增长率成为政府最为看重的政绩指标, 政府尤其是基层政府对职

业病防治工作的重要性、紧迫性、艰巨性和长期性认识不足, 片面追求经济发展而忽略职业病防治工作, 忽视了职业病危害对经济和社会发展带来的负面影响。其次, 财政对职业病防治经费投入不足, 长期以来未建立稳定的职业病防治工作经费保障机制, 职业病防治机构的经费远不能适应当前完成职业病防治任务之需要, 使职业病防治工作的发展受到制约。

1.3 用人单位防治主体责任未落实到位

上海市逐步构建了以微电子产业、汽车产业、石油化工和精细化工产业、精品钢材制造产业、装备产业、船舶产业(海洋装备)等六大产业为主体的工业布局。该布局的构建, 促使一大批企业竞相联合, 建立大规模企业集团, 适应全球化运作。但是, 合资、民营以及乡镇工业、家庭作坊等中小型企业数量仍占多数。中小企业主片面追求经济利益, 法律意识淡薄, 对职业病的危害认识不足, 对劳动者健康重视不够, 未采取有效的综合治理措施, 职业病防治行为尚未成为用人单位的自觉行动, 导致从业人员职业病频发。

1.4 职业卫生服务发展受限

由于机构调整等原因, 近年来职业卫生服务机构专业技术人员数量匮乏、年龄老化, 呈现青黄不接的现象, 初级职称人员比例明显高于全国平均水平, 制约了职业卫生服务人才的梯队建设和可持续发展。其次由于体制问题, 部分具有良好配置的职业卫生服务机构工作缺乏积极性和主动性, 而技术力量相对较差的机构反而承担了大量的服务工作。部分机构片面追求经济利益, 忽略了服务质量, 影响了职业卫生服务工作的。与上海日益增长的职业卫生服务需求相比, 机构服务能力未能提高, 职业卫生服务存在供需矛盾。

[基金项目] 上海市公共卫生优秀学科带头人(编号: 08GWD27)

[作者简介] 周艳琴(1960-), 女, 学士, 主任医师; 研究方向: 公共卫生管理

[作者单位] 上海市卫生局卫生监督所, 上海 200050

2 职业卫生监管模式探索及成效

2.1 理清职业卫生监管思路, 建立职业卫生管理框架

上海市职业卫生监督工作经过不断探索, 逐步建立了“企业自律、行业管理、政府监管、社会监督”的管理框架。用人单位(企业)是职业病防治的责任主体, 为了在理念上强化企业责任意识, 自觉把保障劳动者身体健康和工作环境安全贯穿于生产经营决策和执行的全过程, 上海市各级卫生监管部门加强了企业负责人培训, 建立企业职业卫生管理员制度。根据上海市经济布局和导向, 构建区域或行业职业卫生管理交流平台, 形成行业管理机制。在政府监管层面, 上海市构建并逐步完善了包含职业卫生监督、职业卫生技术支持和职业病诊治的职业病防治体系, 使卫生监督、疾病控制和职业病临床三方面在职业病防治工作中的作用得以充分发挥。《职业病防治法》颁布实施后, 上海市将宣传活动作为重点工作, 利用多种渠道广泛开展职业病防治宣传教育, 提高劳动者自我保护意识和社会对职业病防治工作的关注度。

2.2 制订规范性文件和地方标准, 明确管理要求

根据《职业病防治法》立法精神和实际工作需要, 上海市制定了一系列与《职业病防治法》相配套的地方性管理办法, 规范各项职业病防治工作。内容包括职业病危害项目申报、职业卫生档案管理、职业卫生技术服务机构管理、职业健康检查机构管理、职业病诊断与鉴定管理以及职业病报告管理等。2006 年, 上海市成立了职业卫生标准化委员会, 利用卫生监督、疾病控制、科研院校等方面的专业人才优势, 结合上海市职业卫生现状, 开展了上海市铸造业、加油站等行业职业卫生防护、职业卫生现场快速检测方法、个体采样方法和要求等标准的制订、修订工作。规范性文件和地方标准的出台, 是对国家法律法规的有效补充、细化, 是规范性管理的前提, 更是实施上述管理框架的保证。

2.3 实施职业卫生分类和量化分级管理制度, 提高监管效率

为了促进企业加强自身管理, 提高职业卫生监督管理效率, 2006 年上海市制定了《上海市职业卫生分类及量化分级管理办法(试行)》, 并在全市范围内试行职业卫生分类及量化分级管理工作。各区(县)根据辖区内企业存在的职业病危害因素及接触人数, 将其分为一般职业病危害和严重职业病危害两类; 通过对企业职业病防治组织机构及制度建设、前期预防、职业卫生日常管理、职业健康监护、职业病诊断与病人保障、职业卫生档案等项目的量化评分确定其分级; 最后根据分类及量化分级结果, 确定管理等级, 并按不同管理等级对其实施监管和指导^[3]。实践表明, 分类和量化分级工作促进了企业自律, 改善了职业卫生状况; 卫生监管部门有的放矢地对重点企业、职业病危害严重的企业加强监督, 提高了监督质量和效率。

2.4 以工业园区为管理切入口, 共同促进职业卫生工作开展

随着《上海工业产业导向及布局指南》的出台与实施, 依据产业聚集、土地集约、工业集中的发展格局, 各级工业园区纷纷涌现, 至 2008 年底上海市有国家级和市级工业园区 41 个, 还有大量区(县)和镇、村级工业园区或工业聚集区。工业园区内产业聚集程度高, 企业密集, 劳动者数量庞大, 是职业卫生监管的重点。2008 年上海市制订了《上海市工业园区(含工业聚集区)

职业卫生管理规定》。2009 年起, 上海市全面推进工业园区的职业卫生监管工作, 以深入工业园区、联合工业园区, 服务好工业园区为抓手, 逐步建立符合上海实际、满足用人单位职业病防治需求、切实维护劳动者健康权益, 做好包括宣传培训、部门联动、指导服务、监督检查、信息反馈、推优促新等几方面的工作^[4-5]。

2.5 规范职业卫生技术服务, 提高职业卫生技术服务质量

根据《职业病防治法》的规定, 上海市于 2008 年修订的《上海市职业卫生技术服务机构管理办法》中加入了《上海市职业卫生技术服务资质审定条件》、《上海市职业卫生技术服务工作规范》等 4 个附件, 以职业卫生技术服务机构自身管理为出发点, 进一步强调了职业卫生技术服务机构的职责和要求, 明确了职业卫生技术服务准入、监管等内容, 尤其在规范开展职业卫生技术服务工作方面作了较为详细的规定。为了提高专业技术人员素质, 建立具有系统长效的培训机制, 指导职业卫生技术服务机构开展人员培训工作, 编制了《职业卫生技术服务机构专业技术人员培训纲要》。而在监管中突出重点、严肃查处违法行为; 采用日常监管和专项检查相结合、行政监督与专家技术评估相结合等多种方式进行; 在监控中采用了建设项目职业病危害评价报告审核评分表和检测与评价报告监测相结合的方式。

2.6 加强信息系统建设, 保障职业卫生信息通畅

经过数年建设, 上海市已形成包括职业卫生监管对象一户一档信息、职业卫生行政许可信息、职业卫生现场监督检查和行政处罚信息、职业卫生危险因子监测信息等 4 个子系统的职业卫生监督信息系统。在此基础上, 2008 年开始建立的职业卫生危险因子监测信息系统更是覆盖了全市职业卫生服务机构的建设项目职业病危害评价、作业场所职业病危害因素检测与评价、职业健康检查、职业病和疑似职业病病例等信息, 监控全市职业病危害和职业病发病情况及变化趋势。该系统的建立和进一步完善, 改变了以往职业卫生信息资源孤立、利用困难、监管效率低下的弊病, 实现了信息动态管理和利用。通过对信息的收集整理、综合分析, 开展职业健康风险评估和预警, 为行政部门决策提供依据。

2.7 开展学科建设, 提高职业卫生监督队伍素质

职业卫生监督人才是职业卫生监管工作有效开展的基础。上海市建立了岗前培训、在岗培训和专题培训相结合的职业卫生监督综合培训体系。通过系统培训, 提高职业卫生监督队伍执法能力和水平。职业卫生监督的发展离不开卫生监督学科体系的支撑。上海市在制定卫生监督学科发展规划、推动卫生监督学科建设的过程中, 将职业卫生监督作为重点学科来建设, 鼓励职业卫生监督理论研究。迄今, 开展了职业卫生危险因子监测信息利用方法研究、职业卫生地方标准研制、职业卫生服务资源配置合理性等方面的科研课题数十项, 获得的研究成果已在实际工作中推广应用。通过职业卫生学科建设和理论研究, 培养了一批理论基础扎实、实际工作能力突出的职业卫生监督优秀青年人才。

1997 年联合国秘书长指出“职业卫生是一项全球、国际和国家议事日程中的优先任务”^[6]。保证从业人员的健康, 是国家经济发展与社会进步的目标, 反映出国家与企业的文明化程度和在日益国际化的经济活动中所具备的竞争潜力。经过十余

年探索与实践,上海在职业卫生监督管理领域走出了一条创新之路。随着上海社会经济的不断发展,今后上海职业卫生监督管理工作将本着服务、指导、监管的原则,工作内容从监督检查向指导服务转变,工作方式向规范化、程序化、专业化发展。通过社会关注、政府部门协调、企业自律,完善职业卫生监督体系,为创造安全、卫生的作业环境,保护劳动者健康,提高工作效率,促进社会经济健康、稳定、公平和可持续发展而不懈努力。

参考文献:

- [1] SONG Y, LI X, DU X. Exposure to nanoparticles is related to pleural effusion, pulmonary fibrosis and granuloma[J]. Eur Respir J, 2009, 34: 559-567.
- [2] OOSTRAAT M L, SWAIN K A, KRAJEWSKI J J. SiO₂ aerosol nanoparticle reactor for occupational health and safety studies[J]. Occup Environ Hyg, 2008, 5(6): 390-598.
- [3] 徐国, 刘向阳, 万青. 职业卫生分类及量化分级管理工作探索[J]. 职业与健康, 2007, 23(22): 2035-2037.
- [4] 杨光, 戴云, 倪淑萍. 上海化学工业区职业卫生评估[J]. 职业卫生与应急救援, 2009, 27(1): 43-45.
- [5] 林永昕, 刘向阳, 徐国. 上海宝山工业园区职业病危害现状与社区防治[J]. 中国公共卫生管理, 2009, 25(2): 231-234.
- [6] 柯非·安南. 职业卫生与安全——一项全球、国际和国家议事日程中的优先任务[J]. 中华劳动卫生职业病杂志, 1998, 16(2): 66.

(收稿日期: 2009-10-29)

(编辑: 王晓宇; 校对: 洪琪)

【告知栏】

5th International Academic Conference on Environmental and Occupational Medicine

7-10 APRIL 2010*Howard Johnson Conference Resort Chengdu, Dujiangyan, Sichuan Province, China*

Theme: Environment and Health with Emphasis on Environment-related Effects of Climate Change, Urbanization and Occupation on Public Health

Topics: (i) Ecology, Climate and Health; (ii) City and Health ; (iii) Occupation and Health ; (iv) Exposure and Evaluation; (v) Environmental Lead Exposure and Health

Environmental and occupational medicine and human health are closely related, and of increasing interest in the study of public health and hygiene. Since 2002, with support from its owner Shanghai CDC, Journal of Environmental and Occupational Medicine has successfully held 4 international academic conferences with Environmental and Occupational Medicine as their themes, which have won wide support and active participation of renowned national and international experts and professionals in the fields of environmental and occupational medicine. Previous conferences took place in Shanghai (2002, 2003, 2004) and Kunming (2006).

The 5th International Academic Conference on Environmental and Occupational Medicine organized by Shanghai Municipal Center for Disease Control and Prevention and Shanghai Institutes of Preventive Medicine, and Journal of Environmental and Occupational Medicine will be held in Dujiangyan, Sichuan China, 7-10 April, 2010. This conference will focus on current, emerging consensus and controversial issues in environmental and occupational medicine. Participants will share the latest findings in this field and look to future trends with the aim of building a stronger professional collaboration in the areas of environmental

and occupational medicine and public health.

Format & Working outline

This conference will attract about 200 participants, including nationally and internationally renowned researchers for the one-day plenary; as well as and poster presenters. It will showcase groundbreaking research and policies from environmental and occupational health researchers, scholars, professionals not only from China, but also from abroad.

The broad program for the conference is as follows:

Wednesday April 7th	All day: Arrival and Registration
Thursday April 8th	Morning: Opening Ceremony and plenary
	Afternoon: Plenary
Friday April 9th	Morning: Sub-plenary sessions
	Afternoon: Brain Storm and Closing Ceremony
Saturday April 10th	Site visits within Dujiangyan Sichuan

Venue & Accommodation

This conference will take place at the Howard Johnson Conference Resort Chengdu, Dujiangyan city www.ho-jochina.com. The hotel is situated in Dujiangyan which is well known for its dam and picturesque scenery.

Conference Website

If you want to know more about this conference, please visit our website: <http://www.iceom2010.com>

For more information, please contact:

The Conference International Coordinator, Shanghai Municipal Center for Disease Control and Prevention, 1380 West Zhongshan Road Shanghai 200336, China, Tel: 86-21-6219-2765; Fax: 86-21-6219-2765; Email: ysong@scdc.sh.cn