

# 职业安全健康监督管理工作职责调整的解读与建议

唐小哲, 刘东山

## 摘要:

第十三届全国人民代表大会第一次会议决议将国家安全生产监督管理总局的职业安全健康监督管理职责整合, 组建国家卫生健康委员会。本文通过解读职责调整的具体内容, 分析卫生部门面临的挑战和存在的主要问题, 提出合并监督执法与技术支撑队伍、优化各级机构建设、创新职业健康监督理念及做好过渡时期有序衔接等方面的工作建议。

**关键词:** 职业卫生; 职责; 调整

**引用:** 唐小哲, 刘东山. 职业安全健康监督管理工作职责调整的解读与建议[J]. 环境与职业医学, 2018, 35(9): 791-794. DOI: 10.13213/j.cnki.jeom.2018.18429

**Interpretation and suggestions on responsibility adjustment of occupational safety and health supervision and management** TANG Xiao-zhe, LIU Dong-shan (Office of Public Health Management, Chinese Center for Disease Control and Prevention, Beijing 102206, China). Address correspondence to LIU Dong-shan, E-mail: martinliuer1204@aliyun.com · The authors declare they have no actual or potential competing financial interests.

## Abstract:

The First Session of the Thirteenth National People's Congress declared the decision on integrating the responsibilities of occupational safety and health supervision and management of the State Administration of Work Safety and forming the National Health Committee. This paper explained the responsibility adjustment, analyzed the challenges and main problems facing the health sector, and proposed suggestions on merging supervision and technical support teams, improving institutions at all levels, innovating occupational health supervision concepts, ensuring common processes in place in transition period, etc.

**Keywords:** occupational health; responsibility; adjustment

**Citation:** TANG Xiao-zhe, LIU Dong-shan. Interpretation and suggestions on responsibility adjustment of occupational safety and health supervision and management[J]. Journal of Environmental and Occupational Medicine, 2018, 35(9): 791-794. DOI: 10.13213/j.cnki.jeom.2018.18429

职业病防治工作事关亿万劳动者健康、社会和谐稳定以及经济可持续发展<sup>[1]</sup>, 党和国家始终重视职业病防治工作。从新中国成立至1998年, 职业卫生监督主要由劳动部门负责。1998年政府机构改革, 将劳动部门的职业卫生监督职责交由原卫生部承担。2003年, 将原卫生部承担的作业场所职业卫生监督职责划由原国家安全生产监督管理局承担。2010年, 中央编办印发《关于职业卫生监督部门职责分工的通

知》, 将建设项目职业卫生危害评价甲级资质审定、大型建设项目职业卫生审查以及用人单位职业健康监护落实监督检查职责由卫生部门调整至安监部门。2018年, 第十三届全国人民代表大会第一次会议第四次全体会议审议通过国务院机构改革方案<sup>[2]</sup>, 将国家安全生产监督管理总局的职业安全健康监督管理职责整合, 组建国家卫生健康委员会<sup>[3]</sup>。本次职能调整是8年后全国职业健康的监管工作重新由卫生行政部门统一负责<sup>[4]</sup>。

· 作者声明本文无实际或潜在的利益冲突。

[基金项目] 2018年中国CDC公共卫生应急响应机制的运行(编号: 181201)

[作者简介] 唐小哲(1987—), 女, 硕士, 助理研究员; 研究方向: 公共卫生管理; E-mail: tangxz@chinaacdc.cn

[通信作者] 刘东山, E-mail: martinliuer1204@aliyun.com

[作者单位] 中国疾病预防控制中心公共卫生管理处, 北京 102206

## 1 职责调整内容解读

### 1.1 职业卫生

卫生部门在过去负责“职业健康检查、诊断治疗、监测、风险评估、健康促进”等工作的基础上, 将接管

原由安监部门负责的“工作场所职业卫生监督、职业病危害项目申报、事故处理、违法违规行为查处、职业健康监护、技术服务机构监管和建设项目职业卫生‘三同时’审批”等工作<sup>[5]</sup>；工作范围由职业病诊治环节扩展至预防、诊治两个环节，工作内容由医疗机构管理扩展至存在职业危害的用人单位、职业卫生技术服务机构、职业病诊疗机构的管理，工作对象由职业病诊断鉴定申请者/患者扩展至职业全人群。

## 1.2 放射卫生

卫生部门由过去负责医疗机构的放射卫生监督工作，增加了核电站、核设施、铀矿开采、加工，大型辐照装置、同位素生产，工业探伤和其他核技术应用等行业的放射卫生监督工作；工作范围从医疗行业扩大到对核工业核与辐射技术的全行业管理。

## 2 职能调整面临的挑战

职能回归面临的基本形势和背景发生显著变化，对卫生部门提出了新的挑战 and 更高要求。

### 2.1 职业健康监管企业数量庞大

截至2017年9月底，全国实有企业总量共2907.23万户，其中私营企业2607.29万户，外国(地区)投资企业52.27万户<sup>[6]</sup>，如此庞大的企业数量所带来的各类职业病危害因素的检测评价和危害申报工作任务艰巨。这几年安监部门对企业实行安全生产与职业健康一体化执法监管模式，取得明显成效，但专业技术着力不够，对大量分散的小微企业监管更显力不从心(截至2017年7月底中国小微企业已达7328.1万户<sup>[7]</sup>)。另外各类新兴企业层出不穷，仅2016年全国新登记553万户<sup>[8]</sup>，这类企业的建设项目职业卫生“三同时”工作亟须落实。

### 2.2 劳动者职业健康保护工作任务艰巨

我国有8亿劳动人口<sup>[9]</sup>，截至2016年，城镇个体经济和私营经济就业人员20710万人<sup>[10]</sup>。如此巨量的劳动者队伍，其职业危害的识别、评估、防护，个人剂量监测、评价和健康促进，以及督促用人单位进行健康监护等工作任务艰巨；目前我国职业病每年报告数为3万余例，远低于估计数<sup>[11]</sup>。以尘肺为例，累计报告尘肺病85万余例，且仍处于高发状态。现有和新发职业病人的诊断、鉴定程序有待完善，职业病患者治疗、康复的技术手段需要不断创新。

### 2.3 四类技术服务机构质量控制需要尽快加强

截至2017年底，全国现有检测、评价技术服务机

构1209家，职业健康检查机构3538家，职业病诊断机构550家，化学品毒性鉴定机构24家。职能调整后，上述四类机构均由卫生部门进行管理，其技术管理、质量控制和监督的任务繁重。

## 3 存在的主要问题

### 3.1 传统职业健康监管理念的限制

根据国家“健康中国2030规划纲要”要求，未来职业病防治将转向职业人群全人群、全周期的全面职业健康管理。传统固化的职业病目录限制了对未知职业健康损害的探索，不利于各类新型职业相关疾病的发现。特别是随着我国产业结构调整升级，新材料、新技术广泛使用，新工种、新业态不断涌现(例如当前新型职业农民总数已超过1270万人<sup>[12]</sup>)，新型作业方式和新兴特殊职业人群陆续出现，其职业卫生问题都需要关注与研究。危害劳动者健康的职业因素复杂，除理化、生物因素外，职业紧张、工效学损伤等新发职业健康问题不断涌现且呈快速增长趋势，严重影响职业人群健康；影响劳动者健康的社会因素、行为因素也需要监测并进行干预。

### 3.2 卫生部门职业健康监管力量薄弱

当前卫生部门职业健康监管力量极度薄弱。两项体制改革后，随着食品安全制度的建立和职业病防治监管职能的调整，监督和疾控两个体系近年来同步弱化，职业卫生科室解体、人员流失、专业水平显著下降，同时职业卫生监督与监测脱离。中国疾病预防控制中心职业卫生所现有职工132人，辐射安全所现有职工150人，远远不能发挥国家级职业卫生和放射卫生对全国的技术指导作用。省、市、县各级疾控中心都面临职业卫生技术力量不足的问题。

### 3.3 技术服务机构管理模式需要改进

在国家以“放管服”为指导思想的行政审批制度改革形势下，已不能再用“准入”“门槛”等形式对技术服务机构进行监管。当前，建设项目“三同时”评价已取消，采用备案备查方式；职业危害因素的检测评价仍采用资质管理；职业健康体检机构将采用备案与质量控制形式管理；诊断机构采用卫生部门批准形式管理；化学品毒性鉴定机构采用质量控制方式管理。据原国家安监总局2017年的监督检查情况，技术服务机构服务不规范的占92.0%，能力不足的占78.0%，涉嫌弄虚作假的占30.0%<sup>[13]</sup>。如何提高服务质量，保障结果真实可靠是需要加强的重要工作。

## 4 对策与建议

### 4.1 合并职业健康监督执法和技术支撑体系

为提升监管范围和强度,实现用人单位职业健康监管在履职形式和技术质量方面同步提高,使得监督执法具有技术支持,疾控监测具有法理支持,减少中间环节,提高数据利用效率,建议从事职业卫生的疾控、监督和安监人员整合,组建为现场监督执法和危害检测评价一体的新型职业安全健康监管机构,全面负责各类职业健康工作。该体系建议以国家级机构为龙头,地方机构为主体,第三方社会服务机构为补充,形成新的运行机制和管理模式。

### 4.2 优化现有职业病防治机构职责和任务

**4.2.1 国家级职业病防治机构** 国家级职业病防治机构应做好用人单位职业卫生监督检查法律法规制定,职业危害及职业病发病情况的监测报告和统计分析,职业健康风险评估技术指导,职业卫生标准制修订,职业健康监护与职业病诊断鉴定制度设计,职业卫生检测和评价技术服务机构的资质认定和监督管理,毒性评价,健康教育和健康促进等工作。注重与企业 and 现场的紧密结合,发展应用型技术,解决职业人群健康的实际问题。以学科国际前沿为目标,以符合社会需求的技术应用型研究为导向,建设国家级重点学科、重点实验室、研究中心和临床研究基地;以重点实验室和研究基地为支撑,构建学术创新组织体系,推动职业病防治从注重疾病诊断治疗向注重健康促进转变;强化国际化意识,积极对接“一带一路”国家战略,参与公共卫生救援,构建人类命运共同体。

**4.2.2 地方职业病防治机构** 建议地方职业病防治机构设置职业卫生和放射卫生监督中心、技术服务机构质量控制中心、职业健康检查和职业病诊断质量控制中心。负责工作场所的职业卫生执法监督,督促用人单位开展危害因素检测评价和劳动者职业健康监护工作,负责对辖区内职业卫生技术服务机构、职业健康检查机构和职业病诊断机构开展质量控制和考核工作,开展用人单位职业安全健康教育和培训,组织开展辖区内职业危害因素及职业病监测报告和职业健康风险评估工作,负责职业病诊断医师的培训和技术指导,负责职业健康促进等工作。建议基层职业病防治机构强化职业危害因素监测、调查、监督能力建设,配合开展中毒应急事件调查、采样等工作。

**4.2.3 第三方社会服务机构** 加强该类机构的管理,

合规的第三方社会服务机构要依法依规开展技术服务工作,按要求及时上报技术服务开展情况,接受质控中心质量监督。

### 4.3 创新职业健康监管理念

大力开展职业危害因素工程控制、职业防护措施、个体职业防护等方面的科学研究,激励用人单位开展职业健康监护,提高职业健康检查信息化水平,探索创新职业健康促进工作模式,落实“预防为主”原则。追踪国际最新研究进展,结合国内实际动态调整职业危害因素目录和职业病分类目录,开展新型职业危害因素的监测与干预。进一步优化职业病诊断鉴定制度,实行医学诊断与职业病认定分离,临床医生做疑似职业病诊断,职业病认定工作通过综合分析作业场所职业危害因素检测结果、劳动者职业史和职业病危害因素接触史及职业健康监护等情况得出认定结论。建立专项职业病救助基金用于救助由于各种原因没有参加工伤保险并且没法取得与用人单位存在劳动关系证明资料的职业病患者。

### 4.4 做好过渡时期的职业卫生管理

(1)做好有序衔接,以适当形式明确职能交接期间,应进一步加强职业病防治工作,保持职业病危害项目申报系统持续工作,职业卫生技术服务机构和人员资质延续管理,职业病危害事件及时处理,以及安监部门已经下达的职业卫生工作重点内容执行等,确保全国职业病防治工作秩序基本稳定。

(2)主动厘清监管信息,包括新建、改建、扩建工程项目和技术改造项目的职业卫生“三同时”审查及备案情况,职业病危害项目申报,职业卫生技术服务机构和人员资质等,以及用人单位基础信息、职业病危害申报、职业病检测评价信息等。

(3)加紧放射卫生技术执法监督队伍的培训,熟悉非医疗领域职业性放射性疾病预防控制的相关技术和监管要求。

(4)明确职业病事故调查、煤矿职业安全健康监督检查职责的承担部门。

## 参考文献

- [1] 邱丽,井夫华,李军,等.职业卫生职能再认识与劳动者健康保障关系研究[J].中外医学研究,2011,9(4):101-103.
- [2] 中国人大网.十三届全国人大一次会议举行第四次全体会议[EB/OL].[2018-06-29].<http://www.npc.gov.cn/npc/fwyzhd/>

2018-03/13/content\_2048111.htm.

[3] 新华网.(两会受权发布)国务院机构改革方案[EB/OL]. [2018-06-29]. [http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/17/c\\_1122552185.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/17/c_1122552185.htm).

[4] 韩颖.履行职责保障劳动者职业健康——访卫生部食品安全综合协调卫生监督局职业卫生监督管理处处长段冬梅[J].劳动保护, 2011(3): 18-19.

[5] 陈浩.卫生部、安监总局调整部分职业卫生工作职能[J].职业卫生与应急救援, 2011(1): 1-1.

[6] 国家工商总局.党的十八大以来全国企业发展分析[EB/OL]. [2018-06-29]. [http://home.saic.gov.cn/sj/tjsj/201710/t20171026\\_269949.html](http://home.saic.gov.cn/sj/tjsj/201710/t20171026_269949.html).

[7] 中华人民共和国中央人民政府.截至7月底—我国小微企业达7328.1万户[EB/OL]. [2018-06-29]. [http://www.gov.cn/xinwen/2017-09/03/content\\_5222288.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2017-09/03/content_5222288.htm).

[8] 国家统计局.2016年国家统计公报[EB/OL]. [2018-06-29]. [http://www.xinhuanet.com/fortune/2017-02/28/c\\_129497988.htm](http://www.xinhuanet.com/fortune/2017-02/28/c_129497988.htm).

htm.

[9] CIA. The World Factbook 2018 [R]. Washington, DC: Central Intelligence Agency, 2018.

[10] 国家统计局.创业创新蓬勃兴起 新兴产业茁壮成长——党的十八大以来经济社会发展成就系列之四[EB/OL]. [2018-06-29]. [http://www.stats.gov.cn/ztjc/ztfx/18fzcyj/201802/t20180212\\_1583219.html](http://www.stats.gov.cn/ztjc/ztfx/18fzcyj/201802/t20180212_1583219.html).

[11] 唐小哲.典型医疗机构尘肺病低报情况研究[D].北京:中国疾病预防控制中心, 2017.

[12] 国家统计局.供给侧结构性改革深入推进转型升级步伐加快[EB/OL]. [2018-06-29]. [http://www.gov.cn/xinwen/2017-07/14/content\\_5210438.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2017-07/14/content_5210438.htm).

[13] 职业卫生网.安监总局通报2017年职业卫生技术服务机构监督检查情况[EB/OL]. [2018-06-29]. <http://www.zyws.com/news/6913.html>.

(收稿日期: 2018-06-30; 录用日期: 2018-07-30)

(英文编辑: 汪源; 编辑: 王晓宇; 校对: 丁瑾瑜)

## 【告知栏】

### 《环境与职业医学》再次入编《中文核心期刊要目总览》

《中文核心期刊要目总览》2017年版编委会于2018年9月6日正式通知《环境与职业医学》杂志:依据文献计量学的原理和方法,经研究人员对相关文献的检索、统计和分析,依据学科专家评审,《环境与职业医学》入编《中文核心期刊要目总览》2017年版(即第8版)之“预防医学、卫生学”类的核心期刊。此次系《环境与职业医学》连续第八次入选中文核心期刊。

《中文核心期刊要目总览》2017年版由北京大学出版社出版。书中按《中国图书馆分类法》的学科体系,列出了78个学科的核心期刊表。核心期刊的评价采用定量评价和定性评审相结合的方法,统计到的文献数量共计93亿余篇次,涉及期刊13953种。参加核心期刊评审的学科专家近8千位。经过定量筛选和专家定性评审,从我国正在出版的中文期刊中评选出1981种核心期刊。

目前,《环境与职业医学》杂志持续保持着被中文核心、中国科学引文数据库(CSCD)、科技核心期刊全收录。

杂志的点滴进步都离不开各位编委、审稿专家、作者和读者的支持和关注,特此志谢!衷心希望广大读者和作者一如既往支持本刊工作,踊跃投稿!