

上海市普陀区中小企业职业卫生现状调查

林振华

摘要: [目的] 了解上海市普陀区中小企业的基本职业卫生现状,探讨系统性的职业卫生监管模式的可行性,为提高职业卫生监管水平提供依据。[方法] 采用对辖区内中小企业的普查、监督状况的抽样调查及查阅资料等方法,对 2006 年 5 月至 2008 年 3 月上海市普陀区 378 家中小企业职业卫生状况进行调查。[结果] 该区职业卫生总体基础较好。具有中小型企业为主、职业危害多杂、单个企业危害轻等典型特征;企业申报率 94%;职业健康监护率 90%;企业检测率 65%;但职业卫生预防宣教不足、农民工问题突出、少数机构存在就处罚而处罚的倾向。[结论] 普陀区现有职业卫生监管有一定成效,但尚未达到法定要求,企业申报率、检测率低于国家要求,涉及职业卫生根本的预防工作仍开展不足。建议探索建立系统性的职业卫生体系,通过采取重新定位目标、从监管向服务倾斜、引入社会力量弥补自身不足等一系列措施,达到提高效率,促进职业卫生工作的目的。

关键词: 职业卫生;现状分析;监管;探讨

Investigation of Occupational Health Status in Small and Medium Enterprises in Putuo District, Shanghai LIN Zhen-hua (Institution of Health Inspection of Putuo District Health Bureau, Shanghai 200333, China)

Abstract: [Objective] To discuss the feasibility about the mode of taking charge of systematic occupation hygiene surveillance by analyzing the present condition of the basic status of occupation hygiene in small and medium enterprises in Putuo District, in order to improve the level of occupational health surveillance. [Methods] Investigation of the occupational health status in small and medium size enterprises in this district during the period of May 2006 through March 2008 was implemented, and statistical analysis was performed. [Results] The main enterprises in Putuo District were small and medium ones, in which numerous occupational hazards existed, but as to an individual enterprise, the hazards were not very severe. The key indicators of surveillance showed an improved trend year after year. Enterprise reporting rate was more than 94%; occupational health surveillance rate more than 90%; and hazards detection rate in enterprises more than 65%. However, there was still a certain gap between the present status and the statutory demands, such as shortage of occupational health prevention education, ignorance of peasant worker's health, etc. [Conclusion] The occupational health surveillance done in Putuo District has some effects, but not reached the statutory requirements yet. The enterprise reporting rate and hazard detection rate are still lower than the national requirements, and the prevention education of occupational health is not fully expanded. Suggestions are recommended to explore the establishment of systematic occupational health system, by re-targeting from the "surveillance" to the "service", and introducing social forces to help the expertise personnels, so that to achieve greater efficiency, and to promote our occupational health work.

Key Words: occupation health; analysis of the present condition; regulatory; discussion

普陀区在 20 世纪 50 年代初是上海市大中型工业企业聚集区之一。近 10 余年来,随着工业布局的调整,逐渐形成了极具典型性的中小企业聚集型职业卫生分布模式;这些企业往往存在职业病危害严重、监管不到位、预防宣教难以落实等弊病。为适应新形势下的职业卫生工作发展需要,探索典型中小企业积聚地区的职业卫生促进模式,本调查拟通过一系列摸底、监督检查、申报及检测数据,运用统计分析等方法,有针对性地对该区的职业卫生现状进行分析,以进一步优化职业卫生监管

工作,为创新职业卫生工作思路提供依据。

1 材料与方法

1.1 调查对象

以普陀区存在职业病危害的中小型企业作为调查对象;调查内容包括中小企业职业卫生基本资料申报情况,职业病危害因素检测情况,职业卫生监督管理情况等。调查时间为 2006 年 5 月至 2008 年 3 月。

1.2 方法

采用普查方式,利用统一的调查表格由区卫生行政部门组织实施,对辖区内中小企业的排摸并核实职业危害企业情况;调查结果由企业负责人确认无误后填写成册。数据使用 Excel

[作者简介] 林振华(1983-),男,学士,卫生管理师;研究方向:职业卫生监管;E-mail: blackmovement@163.com

[作者单位] 上海市普陀区卫生局卫生监督所,上海 200333

进行统计分析。

2 结果

2.1 企业总体分布

由表 1 可知,该区共有涉及职业病危害的企业 404 家。其中,中型企业占 12%,小型企业占 82%,两者合计占企业总数的 94%(378 家)。其地域主要分布于长征、桃浦两镇,其中,桃浦地区汇集了目标企业总数的 58% 左右,长征镇分布有 25% 的企业,两镇企业合计占该区企业总数的 83%;且两地 80% 以上的企业皆集中于工业园区内。长征镇以小型企业为主,桃浦的小型企业超过 2/3、中型企业近半数。

表 1 普陀区 2008 年中小企业区域总体分布

区域	中型	小型	合计
长征镇	3	96	99
桃浦镇	24	197	221
长征镇	3	96	99
中心城区	6	29	35
长风街道	17	6	23
合计	50	328	378

2.2 普陀区企业职业卫生现状

2.2.1 职业病危害项目申报情况 2002、2006、2007 及 2008 年该区的中小企业申报量分别为 425、274、345 及 378 家。整理职业危害因素的基础资料,初步明确全区接毒人次;并进一步细化至各主要区块,其中,中小企业接毒人次合计为 5780 人/次(92.52%)、粉尘 1102 人/次(96.32%)、化学 2837(91.46%)人/次、物理 1291(79.74%)人/次、高温 302(79.06%)人/次(表 2)。

表 2 普陀区职业危害因素的区域及不同企业类型的分布

项目	区域分布				合计	中小企业
	中心城区	长风街道	长征镇	桃浦镇		
危害企业(家)	41	26	103	234	404	378
接毒(人次)	459	1397	377	4014	6247	5780
粉尘(人次)	41	105	38	960	1144	1102
化学(人次)	165	530	283	2124	3102	2837
物理(人次)	228	660	32	699	1619	1291
高温(人次)	25	102	24	231	382	302
合计(人次)	918	2794	754	8028	12494	11312

2.2.2 职业危害因素检测情况 调查表明,2006 年 9 月~2007 年 9 月,普陀区疾病预防控制中心共提供中小企业生产环境检测服务 248 次,为过去 10 年间同期的历史最高水平,但仍有 130 家中小企业应受检而未检;距离国家基本职业卫生服务要求的辖区内 80%(302)以上的危害企业检测率仍有较大差距。

2.2.3 职业健康检查情况 2007 年实现职业病健康体检 5666 人次,受检率超过 90.7%。同期,实现各类职业卫生培训过万人次。但是,5666 人次的受检人群中,超过 55% 的人群属于大型国有企业,中型企业占 28%,小型企业则不到 17%(表 3),中小型企业合计受检人次数为 2549 人次,而该区中小型企业

共有 5780 接毒人次(表 2),这意味着该区中小企业中,有将近 56% 的人群应受检而未受检。距离国家基本职业卫生服务要求的 80%(4624 人次)以上目标人群受检同样存在较大差距。

表 3 2007 年受检人次分类表

统计项目	受检人次	百分比(%)
大型企业	3117	55.01
中型企业	1587	28.01
小型企业	962	16.98
合计	5666	100.00

2.2.4 日常监督情况 以 2005 年至 2007 年数据为例,监督企业次数呈直线上升趋势,去除重复监督家次,实际监督企业分别为:87 家(2005 年)、183 家(2006 年)、392 家(2007 年),分别占当年监督范围内企业总数的 31.75%、66.79%、97.03%(表 4)。

表 4 2005 年至 2007 年日常监督情况

年份	监督户数	实际监督企业数	监督范围内企业总数	监督比例(%)	案件数	罚款额(万元)
2005	100	87	254	31.75	55	2.58
2006	274	183	274	66.75	65	6.00
2007	500	318	378	97.03	78	10.82

2.2.5 培训及预防宣教情况 有限的职业卫生宣教主要集中在企业管理人员及工业园区负责人层面,直接针对广大一线职业危害接触者的预防宣教较为欠缺,产业员工培训率只有 0.00~2.22%(表 5)。

表 5 2005 年至 2008 年普陀区职业卫生培训情况

年份	用人单位负责人培训情况	产业员工培训情况		
		培训人数	目标人群总数	百分比(%)
2005	268	0	6026	0.00
2006	333	58	6963	0.83
2007	349	126	5666	2.22
2008*	157	42	5666	0.74

[注]*:2008 年数据为 1 月份至 3 月份。

3 讨论

3.1 企业申报逐步完善,凸现中小企业为主的基本格局

2006 年以前,该区基本职业卫生的基础资料来自社区卫生服务中心、区疾病预防控制中心以及卫生监督所三方面;由于各方侧重不同而使资料存在不同程度误差,并随着年限的增长而愈发明显,为此,2006 年伊始,该区开始执行新的摸底策略,以上述三方组成联合工作小组,依靠上门服务等形式对该区的职业卫生基本资料体系进行了重建,重新统一了资料的基准:2006 年底,当年的企业资料统一为 274 家,与 2002 年卫生监督所一户一档资料显示的 425 家相比,几乎减少了 35.53%,显示出企业分布的巨大变化,并以此为基础,不仅将过去的资料进行了必要的筛选与更新,更对以前未曾深入的地区进行了细致调查,逐步挖掘出一批过去遗漏或疏忽的企业资料;截至 2008 年 3 月,该区企业申报逐步完善,中小企业申报数量恢复到 378 家,占该区申报企业总量(404 家)的 93.56% 左右,充分证明了该区以中小企业为主体的职业卫生工作结构体系。此

外,由表 4 可知,该区职业病危害因素以中小企业为分布主体,且以化学物质为主体,粉尘及物理因素次之,高温危害最少的基本结构。

3.2 检测、体检等基本工作有待加强

检测及体检工作就总体而言,虽正在稳步提高,但仍然距离法定要求有一定差距。究其原因,一是中小企业为节约成本,未按要求安排上岗体检;二是企业主及工人双方都缺乏相关意识,导致落实困难;三是中小企业中工人流动性大,特别是一些具有季节周期的工种,往往随做随走,要按规定执行体检有难度;四是疾控检测能力有限,难以同时满足如此数量众多的检测任务。

3.3 日常监督情况

日常监督情况统计数据显示,当前的职业卫生监督正在日益加强的同时,存在过于关注案件数和罚款额(2007 年的罚款额几乎是 2005 年的 4 倍)的现象,随之而来的,是监管工作整体呈现出为监管而监管的倾向。

3.4 预防宣教失衡,对农民工特殊群体职业健康的关注有待加强

据调查,从 2005 年至 2008 年 1 至 3 月中,绝大多数的宣教工作都紧紧围绕企业层面展开,宣教对象多为企业管理人员,而一线工人的预防宣教人数三年累计仅为 226 人次,高峰期间仅占总人数的 2% 左右,相比目标人群总量几乎可以忽略不计,进一步分析发现,该区以农民工为主要劳动力,占全区企业职工总额的 80% 以上(资料来源:2007 年社保资料),即农民工为职业卫生工作的主要目标人群。考虑到实际工作过程中农民工大多是来自全国各地的农民,且主要服务于该区中小型企业,其受教育程度低,易忽视职业健康体检的重要性,且在一定程度上不容易接受理论性的宣教。同时,流动性强,更换工作频繁,工种跨度极大,加重了职业病预防及宣传教育的难度;因而,以农民工宣教为重点,加强特殊人群的职业健康教育成为该区预防宣教工作的当务之急。

4 建议

该区职业卫生工作存在监管重于预防、目标企业相对集中、检测效率较低、农民工问题突出而基本资料更新完整齐备等特点,应以“预防为主,防治结合”为方针,结合既有特点,改善现状,具体措施建议如下:

4.1 因地制宜,加强预防,构筑微观监管体系

根据该区桃浦、长征两镇集中了 83% 的企业,且 80% 的两地企业集中于有限的十几个工业园区的事实,建议因地制宜,按需监管,建立以工业园区为核心的卫生行政部门条线监管与工业园区分块管理有机结合的新型监管模式,具体包括:(1)定期例会制度:定期召集所有园区负责人、社区卫生服务中心定期召开例会,形成联系机制,就职业卫生工作中的相关事宜进行协调合作。互通监管及辖区企业动态变化信息。(2)工业园区协管制度:工业园区在自身辖区内,帮助卫生行政部门对企业进行职业卫生协管,为卫生部门在辖区内提供各种帮助与支持。并将其工作成效纳入地方政府绩效考评中,以提高其积极性。(3)园区负责人定期培训制度:为提高园区负责人的职业卫生意识,有选择地招商引资,监督已入驻企业日常生产情

况,可定期安排有关园区负责人的职业卫生培训并形成制度,以增强工业园区的职业病防治水平。(4)细化资料,落实到个体:同时,进一步加强该地区资料的细化工作,不仅应定时对企业资料管理更新,更可深化体检资料,设计个人职业卫生追踪表,依托社区卫生服务中心及工业园区协作系统操作,做到一人一档,及时更新并定期向卫生监督所及疾病预防控制中心通报,形成个人追踪体系并及时更新完善。(5)其他:对其他中心城区的企业则要求各个社区卫生中心进一步落实好日常监管工作,防止出现重大险情及事故。

4.2 政府参与,部门协作,构筑宏观监管体系

首先,开发领导,引导政府部门参与,从宏观层面开展整体规划,形成有效合力,具体建议有:在相关部门有效协作的基础上,出台本地区职业病防治管理办法,规定凡新开企业应先行取得职业卫生监督审核意见,方能获取工商营业执照;日常经营中,应先行通过卫生行政部门相关检查,方能开展企业税务、工商年检;一旦企业倒闭、搬迁应先到卫生部门注销、更改企业资料方能到工商、税务部门办理其他手续。其次,在上述基本运作模式的基础上,建立起切合实际的辅助机制,充分利用安全生产监督宣传平台、工商、税务督导等既有的资源进行一条龙服务,形成系统性的合力,促进企业职业卫生监督。此外,在卫生行政部门内部进行重组,落实卫生监督、疾控检测与社区职业卫生服务三位一体的覆盖检测、宣教、健康检查、日常监督管理的统一的监管模式,建立以基层社区卫生服务中心为触角,疾病预防控制中心为技术服务中坚,卫生监督所作为监督管理者,在卫生局的统一领导下,形成自上而下,分工明确又有有机联系的整体卫生监督模式,初步形成覆盖教育、检测、监管、处罚、服务于一体的“大职业卫生”监管体系。

4.3 创新机制,引进社会参与,弥补自身局限

引进社会检测力量作为一种创新尝试能在一定程度上弥补该区检测力量的不足,保证检测效率,在实际操作中,建议考虑如下的创新监管模式(图 1),通过公开招标,引进社会检测力量,增强该区的检测能力的基础上,形成规范管理体系的新模式。

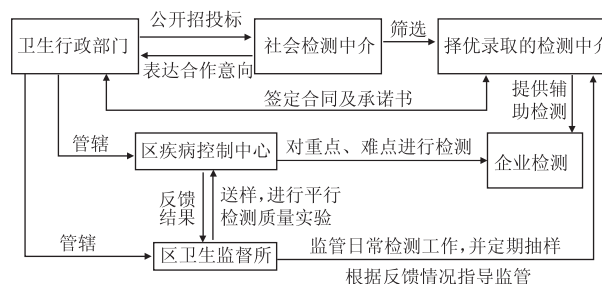


图 1 社会参与检测模式

4.4 优化监管制度,从“监管”到“服务”

考虑到现有的监管模式在一定程度上存在为监管而监管的现象,过于注重案件数量、罚款数额而忽视预防为主的情况以及农民工特殊群体重视的欠缺。建议有意识逐步将“监管”向“服务”倾斜,通过优化,变单一的处罚为“监管-教育-处罚”并着重于监管与教育,逐步减少处罚比重,体现人性化管

理,真正做到以人为本,具体建议为:(1)加强培训,从注重事后监管向注重事前教育倾斜,深入开展针对不同层次的职业卫生培训教育活动,包括:从物业管理角度开展的工业园区职业卫生日常管理培训;针对企业负责人进行的《职业病防治法》宣传;以及根据农民工重实践,轻理论的特点,而开展的涉及职业卫生咨询、投诉举报等信息的职业卫生基本常识培训及调查;根据不同层次,不同特点采取各有特色的具有鲜明针对性的职业卫生培训模式。(2)从注重“处罚”向注重“服务”转变,通过定期上门服务,包括定期督导、检测、上门体检、开展讲座培训等服务,更新明确企业的职业危害因素基本资料的同时,可使企业对自身职业卫生状况有所了解,充分体现卫生行政部门的职业卫生服务意识,进一步扩展以人为本的内涵。

综上所述,本调查从实践出发,依托社区卫生中心、区疾病预防控制中心、区卫生监督所三方组成联合工作组的形式,开展实地调查,在更新、完善旧有资料的基础上,统一信息,并就此对普陀区职业卫生现状进行分析,包括职业卫生相关目标企业的地域分布、危害因素的组成及分布、近年来体检、宣传、检测及监管情况等,在对普陀区职业卫生工作有了比较全面的分析阐释之后,对存在的一些不足之处提出了优化干预措施,建议并实施了“工业园区协管制度”、“分层次、分对象培训宣教制度”、“引进社会检测力量制度”、“建立健全大卫生概

念制度”、“优化监管制度”等一系列旨在提高职业卫生防护效率,规范职业卫生工作的优化措施,为实现人人享有基本职业卫生服务的目标提供参考与建议。

参考文献:

- [1] 申屠杭,王晓云,吴小龙,等. 澳大利亚职业卫生管理体系概论[J]. 中华劳动卫生职业病杂志, 2004, 22(2): 157-158.
- [2] 李朝林,樊秀娥,李霜,等. 工业企业流动工人职业卫生状况调查[J]. 中华劳动卫生职业病杂志, 2007, 25(12): 749-751.
- [3] 刘萍,黄慧芳. 58 个乡镇企业流动工人职业卫生状况调查[J]. 上海预防医学, 2003, 15(7): 349-354.
- [4] 何凤生. 贯彻职业病防治法,迎接经济全球化的挑战[J]. 中华劳动卫生职业病杂志, 2002, 20(3): 161-164.
- [5] 余晨,李德鸿,齐放. 基础职业卫生服务简介[J]. 中华劳动卫生职业病杂志, 2006, 24(3): 189-191.
- [6] 吴世达,刘萍,黄慧芳,等. 上海桃浦地区小工业生产工人职业卫生服务需求分析[J]. 中华劳动卫生职业病杂志, 2000, 18(2): 96-98.

(收稿日期: 2009-03-26)

(编辑: 吴德才; 校对: 洪琪)

【告知栏】

本刊参考文献著录的有关规则

本刊参考文献著录格式执行国家标准《文后参考文献著录规则》(GB/T 7714—2005)的相关规定,要求做到项目齐全、符号正确、内容真实。务请仔细核对,对于著录不符合本刊要求且问题严重者,恕不审理。

具体著录格式及符号如下:

1. 书籍(包括普通图书、资料汇编、会议论文集、学位论文等) 格式:[序号]前3位作者.书名[文献类型标志码].版本.出版地:出版者,出版年:起页-止页.
2. 期刊 格式:[序号]前3位作者.文题[文献类型标志码].刊名,出版年,卷(期):起页-止页.
3. 报纸 格式:[序号]前3位作者.文题[文献类型标志码].报纸名,出版年月日期(版次).
4. 标准 格式:[序号]编制单位.GB号.标准名称[文献类型标志码].出版地:出版者,出版年.
5. 析出文献 格式:[序号]前3位作者.文题[文献类型标志码]//原文献作者.原文献书名.版本.出版地:出版者,出版年:析出文献起页-止页.
6. 网络文献 格式:[序号]前3位作者.文题[文献类型标志码].(更新日期)[引用日期].网址.

[说明] 文献类型标志码说明:普通图书(M),会议论文集(C),资料汇编(G),学位论文(D),期刊(J),报纸(N),标准(S),网络文献(文献类型标志/OL)。本刊采用顺序编码制,请在正文中按引用文献的先后顺序用阿拉伯数字外加方括号,以上标形式注明序号。

《环境与职业医学》编辑部