

创新和深化预防性职业卫生监督管理工作——以浙江省长兴县为例

施长苗, 宁丽丰, 应莉加, 闫福, 唐昊翔

摘要: 预防性职业卫生监督管理, 包括从建设项目的可行性研究开始到职业病防护设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用全过程, 缺一不可。目前我国部分地区的预防性职业卫生监督管理工作仍不到位。本文拟通过分析浙江省长兴县近年来预防性职业卫生监督管理工作的经验, 探讨新的工作模式, 为预防性职业卫生监督管理工作取得新突破提供有益参考。

关键词: 预防; 职业卫生; 监督管理

Innovating and Deepening Preventative Supervision on Occupational Health: A Case Study of Changxing County, Zhejiang Province SHI Chang-miao, NING Li-feng, YING Li-jia, YAN Fu, TANG Hao-xiang (Changxing Health Supervision Bureau, Huzhou, Zhejiang 313100, China) · The authors declare they have no actual or potential competing financial interests.

Abstract: Preventive supervision on occupational health covering from the feasibility assessment to a subscribed construction project at the beginning to the simultaneous design, construction, and operation of occupational hazard control facilities and the core of the construction project is required by law. But preventive supervision does not meet the requirement in some areas of China. This article focused on exploring a new work model of preventive supervision on occupational health based on the experience of Changxing County of Zhejiang Province, and provided reference for the future breaking through in preventative supervision.

Key Words: prevention; occupational health; supervision

目前, 我国职业卫生监督管理职能正处于调整过程中, 浙江省长兴县职业卫生监管职能仍未划转, 由县卫生行政部门承担。预防性职业卫生监督管理工作, 是落实职业病防治源头控制中最重要、最基本的工作。然而, 就目前现状而言, 该工作仍存在较多的问题, 一方面, 是工作落实程度不够, 新建、改建、扩建项目严格按照法律、法规进行卫生审查的比例仍很低^[1], 那些已正式投产的企业则更低; 另一方面, 该工作执行的深度不够, 很多时候迫于多方面压力, 往往流于形式, 实际收效甚微。本文拟就长兴县多年来预防性职业卫生监督管理工作的实践作一总结, 探讨新的工作模式, 以期有助于预防性职业卫生监督管理工作的创新和突破。

1 预防性职业卫生监督管理现状

1.1 基本内容

预防性职业卫生监督管理, 是一项技术与行政性相结合的工作, 根据《中华人民共和国职业病防治法》和《建设项目职业病危害分类管理办法》的相关规定, 预防性职业卫生监督管理主要包括三方面, 一是建设项目可行性研究阶段的职业病危害预评价报告的审核(备案); 二是建设项目初步设计阶段的职业病防护设施设计卫生审查; 三是新建项目试生产阶段的职业病防护设施竣工验收。

[作者简介] 施长苗(1982—), 男, 学士, 主管医师; 研究方向: 职业卫生; E-mail: scmfirst@163.com

[作者单位] 长兴县卫生监督所, 浙江 湖州 313100

1.2 审查来源

目前, 预防性职业卫生监督管理审查项目的主要来源大致有以下几个方面: 一是职业卫生监管部门在日常监督管理时对建设单位提出的要求, 这是传统监管模式的主要来源; 二是建设单位根据法律法规的要求主动向监管部门提出监管申请, 主要是一些内部管理较规范的上市公司, 或由于某些特殊需要, 如第三方审核、产品出口、上市需要等等; 三是其他部门, 如经信委、发改委、安监局、环保局等向建设单位提出的要求, 一般出现于行业整治时。

1.3 存在的问题

1.3.1 工作覆盖率低 长兴县的预防性职业卫生监督管理力度在浙江省同级别行政审批中位居前列, 2011年1月至2012年9月完成预防性职业卫生审批103项。其中, 职业病危害预评价审核49项, 职业病防护设施设计卫生审查20项, 职业病防护设施竣工验收34项。然而, 同期该县存在职业危害新建、改建、扩建项目多达400余项, 可见其覆盖率仍较低。山东省2007年完成预防性职业卫生审批304项, 其中职业病危害预评价审核114项, 职业病防护设施设计卫生审查38项, 职业病防护设施竣工验收152项, 总体反映出该项工作的覆盖率仍处于较低水平^[2]。

1.3.2 工作成效不高 一方面企业对各种报告书中提出的改进建议落实不到位, 特别突出在预评价和防护设施设计中, 使得职业病防护设施同时设计、同时施工、同时投入使用的原则流于形式。另一方面报告之间的连贯性结合不够, 防护设施设计

与预评价的结合、控制效果评价与预评价和防护设施设计的结合程度不够,没有形成一种连贯性。同时报告书的编制由于各技术服务机构的能力水平,与企业实际情况结合程度不够,提出的建议缺乏可行性,降低了报告书的利用价值。

1.3.3 工作难度大 企业负责人的法律意识不强,加之行政部门执法力度不够,报告书编制、评审费用相对较高等因素的综合作用,导致主动开展预防性职业卫生审查工作的企业少之又少。

2 工作新模式与特点

2.1 新增工作环节

长兴县为全国铅酸蓄电池最主要生产基地,2011年,由血铅事件引起的蓄电池行业全面停产整顿事件,使得该县职业卫生工作得到各级政府的重视,也得到各级部门的认同,促进了该县预防性职业卫生监督管理工作机制的改变,在传统审批制度的基础上,增加了新建项目立项前职业病危害因素辨识与危害程度预分析工作环节,形成了一套富有特色的监管机制。这个环节主要是对新建项目的前期文件资料,包括可行性研究报告、工艺流程、职业病防护设施情况等进行分析,必要时至国内同类型企业进行现场考察,最后给出职业病危害因素辨识与危害程度预分析结果及建议,供政府相关部门作为是否同意项目立项的参考。该环节使得预防性职业卫生监督管理工作不断前移,将一些职业病危害特别严重的落后产业拒之门外,如岩棉制品、焦油沥青制品行业经评价后不给予立项;另一方面对于一些职业病危害严重的项目,也提前告知其危害性,在项目建设前就将其作为重点监管对象,提高了工作效率。通过实施新增环节,目前已审核立项前项目 113 个。其中,初步定为职业病严重的项目为 41 个,列为重点跟踪并直接建议不引进的项目为 6 个。

2.2 改变工作方式

长兴县预防性职业卫生监督管理工作实际开展于 2008 年,主要通过部门单独推动为主。2011 年 1 月以前,该县职业卫生审查项目仅 7 个(其中预评价报告书审核备案 3 个,职业病防护设施竣工验收 4 个)。而目前,该县预防性职业卫生监督管理工作除依靠监管部门自身的力量外,还着重于依靠各职能部门,一是联手经信委、发改委,将卫生行政部门出具的建设项目职业病危害分析评价意见作为立项审批前所需材料,大大提高了新建项目预评价审查的落实率;二是联手安全生产监督管理部门、环保部门,共同开展行业专项整治提升工作,将预防性职业卫生审查作为硬性标准,提高了各个行业的职业病防治意识,也提高了预防性职业卫生审查工作的落实率;三是联手工会、劳动保障部门,加大宣传力度,重点对出现职业性损害的企业加强管理,督促其落实职业病防护设施竣工验收工作。

2.3 明确各方责任

提高企业作为职业病防治第一责任方的意识,告知职业卫生技术服务机构提供技术服务所需承担的责任,梳理各职能部门在职业病防治中的责任,作为政府布置职业病防治工作,追究职业病防治责任时的依据。

2.4 注重报告书质量和价值

注重各类预防性卫生审查报告书的质量^[3],特别是整改建

议与意见应符合企业实际情况,既要保证措施的有效性,又要保证措施的可行性,这样才能确保企业落实到位。注重预评价、防护设施设计、控制效果评价报告书的连贯性,即把预评价报告书作为防护设施设计的最重要依据;把预评价报告书、防护设施设计报告书作为控制效果评价报告书编制的最重要依据,强调三者必须紧密相结合。该县在进行职业病防护设施设计审查时,必定邀请预评价报告编制方参与,如此就能有利于使预评价报告书编制的目的和建议更具体地落实到防护设计中;进行竣工验收时,必邀请职业病防护设施设计单位参与,此有利于审定防护工程的施工质量是否满足防护设施设计的竣工验收条件,比如控制点风速、排风罩形状、参数等等,便于及时改进。通过以上的审查方式,一方面促进了各种技术服务机构之间的沟通,有利于提高各技术服务机构的责任心,另一方面便于追究相关方的责任,确保职业病防护设施真正落实到位,几个预防性职业卫生审查工作的有机结合就大大提高了报告书的质量和价值。

3 成效

提高了预防性职业卫生监督管理工作的深度。结合本地实际情况,通过创新工作机制,实现了提前介入,使预防性职业卫生监督管理工作前移,真正从源头上加强了职业危害控制,源头控制工作不断前移,预防意识不断提高。

提高了预防性职业卫生监督管理工作的落实程度。通过改变工作方式,明确各方责任,提高了各职能部门、企业方的职业病防护意识以及对预防性职业卫生监督管理工作的认识,直接或间接提高了各项预防性职业卫生审查工作的落实程度。

提高了预防性职业卫生监督管理工作的成效。通过明确责任,提高报告书的质量和价值,有效提高了各方参与预防性职业卫生监督管理工作的积极性,真正将职业病防治源头控制落实到位。

4 讨论

长兴县预防性职业卫生监督管理工作,是在传统工作机制上结合本县实际情况而制定,一定程度上提高了企业、职能部门、职业卫生技术服务机构的职业病防护意识和责任,使得预防性职业卫生监督管理工作的落实程度、深度和成效明显提高,虽然仍存在一定的不足之处,但地方各级政府可以适当在法律范围内创新工作机制,提高预防性职业卫生监督管理的工作效率。

·作者声明本文无实际或潜在的利益冲突。

参考文献:

- [1] 姚骏,徐勇.对建设项目职业卫生行政审查有关问题的体会和看法[J].江苏预防医学,2008,19(2):79-82.
- [2] 张玉慧,王斌,张灏.山东省建设项目职业卫生审查存在的问题及对策[J].中国卫生工程学,2008,7(5):311-314.
- [3] 张贻瑞,杨乐华.建设项目职业病危害评价评审工作探讨[J].中国职业医学,2007,34(1):46-47.

(收稿日期:2012-10-24)

(英文编审:金克峙;编辑:王晓宇;校对:郑轻舟)