

政府监督管理对职业卫生技术服务的影响

张鸽

国家卫生健康委职业安全卫生研究中心, 北京 102308

摘要:

原安全监管部门自2010年起负责职业卫生技术服务机构监督管理后,陆续采取改革机构资质管理、技术服务规范指导和执法检查等监管措施以提高机构从业规范性。原国家安监总局于2014—2016年对88家次职业卫生技术服务机构开展执法检查时发现了766个问题,依据《职业卫生技术服务机构检测工作规范》将问题分为10类。数据显示,2014年检查和2015年检查时,机构问题数以及这些问题的种类数(以下统称两类平均数)几乎没有差异;2016年检查和之前两年比较,机构的两类平均数下降明显,其中存在现场采样、内部审批培训和采样检测流程、维持资质认可条件、网上公开技术报告等4类问题的机构明显减少,而危害评价和技术报告质量方面出现问题的机构明显增多。从不同资质机构来看,在同一年度,甲级、乙级和丙级机构的两类平均数差异不明显;2016年和之前两年比较,甲级机构及其一次检查组(只检验1次)的两类平均数下降幅度均大于乙级机构。从执法检查效果来看,两次检查组的两类平均数下降幅度明显大于一次检查组。本次检查结果提示加强机构资质管理、技术服务规范指导和执法检查均可不同程度地提高机构从业规范性,但仍有多种问题没有明显减少。建议卫生健康部门稳定政策预期、简化机构资质审批、严格监督执法、优化服务指导。

关键词: 职业卫生技术服务; 职业健康监督管理; 政府机构改革

Impact of government supervision and management on occupational health technical services
ZHANG Ge (National Center for Occupational Safety and Health, National Health Commission of the People's Republic of China, Beijing 102308, China)

Abstract:

Several regulatory measures such as reforming institutional qualification management, technical service specification guidance, and law enforcement inspection were adopted to improve the standardization of institutional practice since 2010, when former work-safety administrations were responsible for the supervision and management of occupational health technical service institutions. The former State Administration of Work Safety found 766 problems during the law enforcement inspection of 88 occupational health technical service institutions from 2014 to 2016. According to the *Specification for Inspection of Occupational Health Technical Service Organizations*, the problems were divided into 10 categories. The number of problems and the number of problem categories (two types of average numbers) found at the inspections in 2014 and 2015 showed almost no difference, while the two types of average numbers found at the inspection in 2016 were decreased significantly compared with last two years. There were less institutions with the four categories of problems such as on-site sampling, internal approval training and detection processes, maintenance of accreditation requirements, and technical reports online disclosure, and more institutions with the problem regarding the quality of occupational hazard assessment and technical reports. From the perspective of institutional qualification, there was no significant difference in the two types of average numbers among class-A, class-B, and class-C institutions at each round of inspection. In 2016, class-A institutions and those with one inspection showed obvious decreases in the two types of average numbers compared with class-B institutions. From the perspective of the effectiveness of law enforcement inspection, the two types of average numbers of the institutions with two inspections decreased more than those with one inspection. The inspection findings suggest strengthening institutional qualification management, technical service specification guidance, and law enforcement inspection can improve the standardization of institutional practice to varying degrees, but still many categories of problems have not been significantly reduced. It is recommended that health

DOI 10.13213/j.cnki.jeom.2019.19168

作者简介

张鸽(1986—),女,硕士,主管医师;
E-mail: zhangge0313@126.com

通信作者

张鸽, E-mail: zhangge0313@126.com

利益冲突 无申报

收稿日期 2019-03-21

录用日期 2019-06-18

文章编号 2095-9982(2019)09-0864-05

中图分类号 R136

文献标志码 A

引用

张鸽. 政府监督管理对职业卫生技术服务的影响[J]. 环境与职业医学, 2019, 36(9): 864-868.

本文链接

www.jeom.org/article/cn/10.13213/j.cnki.jeom.2019.19168

Funding

This study was funded.

Correspondence to

ZHANG Ge, E-mail: zhangge0313@126.com

Competing interests None declared

Received 2019-03-21

Accepted 2019-06-18

To cite

ZHANG Ge. Impact of government supervision and management on occupational health technical services[J]. Journal of Environmental and Occupational Medicine, 2019, 36(9): 864-868.

Link to this article

www.jeom.org/article/en/10.13213/j.cnki.jeom.2019.19168

commissions at all levels should stabilize policy expectations, simplify qualification approval of institutions, strengthen supervision and law enforcement, and optimize service instructions.

Keywords: occupational health technical service; occupational health supervision and management; government agency reform

职业安全健康事业需要有力的技术支撑,因此职业卫生技术服务机构提供检测评价的规范性、真实性至关重要。2011年职业安全健康监管职责依法调整到安全监管部门后,职业卫生技术服务机构准入资质的要求发生变化,职业卫生技术服务市场化趋势更为明显,卫生系统所属职业病防治机构渐趋萎缩^[1-3],民营职业卫生技术服务机构快速发展^[4]。2018年卫生健康部门全面负责职业安全健康监管职责后,需吸取原安全监管部门监管职业卫生技术服务机构的经验教训,加快提高职业卫生技术服务供给水平。本研究通过分析原国家安监总局2014—2016年对职业卫生技术服务机构执法检查中发现的问题,比较研究机构资质管理、技术规范指导和执法检查3种监管措施对职业卫生技术服务规范性的影响,从而为当前卫生健康部门如何有针对性加强机构监管工作提供参考。

1 资料来源

2014—2016年,原国家安监总局每年均依据《职业卫生技术服务机构监督管理暂行办法》(2012年国家安监总局令第50号)和《职业卫生技术服务机构工作规范》(安监总厅安健〔2014〕39号)组织对抽样确定的职业卫生技术服务机构进行检查,先后形成《关于2014年职业卫生技术服务机构专项检查执法检查情况的通报》(安监总厅安健函〔2015〕16号)、《关于2015年职业卫生技术服务机构监督检查情况的通报》(安监总厅安健函〔2016〕23号)、《关于2016年职业卫生技术服务机构专项检查情况的通报》(安监总厅安健函〔2016〕215号)三份文件,本文数据来源于此。

2 分析指标

梳理原始问题清单,采用Excel 2007建立数据库,记录3年专项检查的职业卫生技术服务机构的资质(甲级、乙级、丙级)、性质(民营公司、国有企事业单位)、机构问题数及这些问题的种类数(后称两类平均数)。其中,问题的种类数依据《职业卫生技术服务机构检测工作规范》(安监总厅安健〔2016〕9号)分为10个种类,比较各指标3年变化情况。

3 检查结果

3.1 基本情况

2014年检查28家职业卫生技术服务机构,分别位于北京、天津、安徽、山东、浙江、江苏、上海、广东、四川;2015年检查14家机构,分别位于北京、辽宁、河北、湖南、广西;2016年检查46家机构,分别位于北京、河北、吉林、上海、江苏、浙江、河南、湖南、广东、四川和海南。检查机构涵盖了甲级、乙级、丙级机构,其中,民营公司占比64.77%,国有企事业单位占35.23%,共发现766个问题。见表1。

表1 2014—2016年职业卫生技术服务机构专项检查机构及其问题数

项目	机构数				问题数			
	2014	2015	2016	合计	2014	2015	2016	合计
资质								
甲级	10	6	23	39	98	57	167	322
乙级	16	7	20	43	159	70	164	393
丙级	2	1	3	6	19	11	21	51
性质								
民营公司	22	7	28	57	215	68	216	499
国有企事业单位	6	7	18	31	61	70	136	267
合计	28	14	46	88	276	138	352	766

3.2 3次专项检查机构的问题变化情况

2016年检查机构的两类平均数分别为(7.65±3.19)个、(5.54±1.50)类,较2014年、2015年都明显下降;从问题种类看,存在现场采样、内部审批培训和采样检测流程、维持资质认可条件、网上公开技术报告等4类问题的机构比例都减少,但危害评价和技术报告质量方面出现问题的机构比例增多。2015年检查机构的两类平均数和2014年相比,差异不明显。见表2。

3.3 不同资质机构情况

3.3.1 两类平均数 2014—2016年,在同一年度,甲级、乙级、丙级机构三者之间的两类平均数差异均不明显。2016年检查的机构与2014年、2015年检查的机构相比,甲级机构的两类平均数都有下降;乙级机构的两类平均数也有下降,但降幅低于甲级机构。见表3。

表2 2014—2016年职业卫生技术服务机构检查机构两类平均数及问题分布变化情况

项目	2014年 (n=28)	2015年 (n=14)	2016年 (n=46)
机构问题数(个)	9.86±3.00	9.86±2.11	7.65±3.19
机构问题种类数(类)	6.68±1.31	6.50±1.22	5.54±1.50
问题种类 [n (%*)]			
现场调查和工作日写实	25 (89.29)	13 (92.86)	43 (93.48)
采样检测计划和危害识别	19 (67.86)	12 (85.71)	29 (63.04)
现场采样	23 (82.14)	13 (92.86)	31 (67.39)
职业病危害因素检测	23 (82.14)	14 (100.00)	35 (76.09)
危害评价和技术报告质量	14 (50.00)	8 (57.14)	36 (78.26)
档案管理	17 (60.71)	8 (57.14)	26 (56.52)
设备检定和样品流转	10 (35.71)	6 (42.86)	20 (43.48)
内部审批培训和采样检测流程	17 (60.71)	8 (57.14)	13 (28.26)
维持资质认可条件	25 (89.29)	3 (21.43)	18 (39.13)
网上公开技术报告	14 (50.00)	6 (42.86)	4 (8.70)

[注]*: 存在该类问题的机构数占同年检查机构总数的百分比。

表3 2014—2016年检查时不同资质职业卫生技术服务机构机构问题的变化情况

项目	资质	2014年	2015年	2016年	2014年 vs 2016年	2015年 vs 2016年
机构问题数(个)	甲级	9.80±3.91	9.50±2.88	7.26±2.90	2.54±4.87	2.24±4.09
	乙级	9.94±2.59	10.00±1.53	8.20±3.69	1.74±4.51	1.80±3.99
	丙级	9.50±2.12	11.00±0.00	7.00±1.00	2.50±2.34	4.00±1.00
机构问题种类数 (类)	甲级	6.80±1.99	6.83±1.33	5.22±1.17	1.58±2.31	1.61±1.77
	乙级	6.56±0.81	6.14±1.21	5.95±1.93	0.61±2.09	0.19±2.28
	丙级	7.00±0.00	7.00±0.00	5.67±0.58	1.33±0.58	1.33±0.58

3.3.2 问题种类 2014—2016年, 甲级机构和乙级机构的问题分布相似。2014年和2015年, 甲级机构中出现内部审批培训和采样检测流程、网上公开技术报告等2类问题的比例都比乙级机构大。2016年检查时, 甲级机构中这2类问题发生比例都明显降低, 所占比例已小于乙级机构, 见表4。

表4 2014—2016年检查时甲乙级资质职业卫生技术服务机构机构问题分布变化 [n (%)]

项目	2014年		2015年		2016年	
	甲级 (n=10)	乙级 (n=16)	甲级 (n=6)	乙级 (n=7)	甲级 (n=23)	乙级 (n=20)
现场调查和工作日写实	9 (90.00)	14 (87.50)	6 (100.00)	6 (85.71)	23 (100.00)	17 (85.00)
采样检测计划和危害识别	7 (70.00)	11 (68.75)	5 (83.33)	6 (85.71)	15 (65.22)	15 (75.00)
现场采样	7 (70.00)	14 (87.50)	6 (100.00)	6 (85.71)	15 (65.22)	14 (70.00)
职业病危害因素检测	8 (80.00)	13 (81.25)	6 (100.00)	7 (100.00)	15 (65.22)	18 (90.00)
危害评价和技术报告质量	5 (50.00)	8 (50.00)	3 (50.00)	5 (71.43)	19 (82.61)	15 (75.00)
档案管理	6 (60.00)	9 (56.25)	4 (66.67)	3 (42.86)	12 (52.17)	12 (60.00)
设备检定和样品流转	2 (20.00)	7 (43.75)	2 (33.33)	4 (57.14)	8 (34.78)	11 (55.00)
内部审批培训和采样检测流程	9 (90.00)	8 (50.00)	5 (83.33)	2 (28.57)	4 (17.39)	7 (35.00)
维持资质认可条件	7 (70.00)	16 (100.00)	1 (16.67)	2 (28.57)	9 (39.13)	11 (55.00)
网上公开技术报告	8 (80.00)	5 (31.25)	3 (50.00)	2 (28.57)	0 (0.00)	3 (15.00)

3.4 执法检查次数对甲级机构问题的影响

3.4.1 两类平均数 原国家安监总局2014—2015年共检查16家甲级机构, 其中8家在2016年进行了复查, 这8家统称为两次检查组; 2014—2015年检查的另外8家甲级机构和2016年检查的另外15家甲级机构均只检查一次, 这23家统称为一次检查组。2014—2015年检查时, 两次检查组的8家机构和一次检查组的

8家机构相比, 其两类平均数差异不明显; 2016年检查时, 两次检查组的8家机构和一次检查组的15家机构相比, 其两类平均数差异不明显。两次检查组在2016年复查时的两类平均数均比2014—2015年首次检查时均有下降, 一次检查组在2016年检查时两类平均数分别比2014—2015年检查时下降, 但降幅均小于两次检查组。见表5。

表5 不同检查次数对甲级机构两类平均数影响

项目	两次检查组			一次检查组		
	2014—2015年 (n=8)	2016年 (n=8)	2014—2015年 vs 2016年	2014—2015年 (n=8)	2016年 (n=15)	2014—2015年 vs 2016年
问题数(个)	10.00±2.00	7.00±1.94	3.00±2.79	9.38±4.37	7.40±3.81	1.98±5.80
问题种类数(类)	6.88±0.91	5.13±0.78	1.75±1.20	6.75±2.19	5.27±2.36	1.48±3.22

3.4.2 问题种类 无论是两次检查组还是一次检查组, 2016 年检查发现“内部审批培训和采样检测流程”“网上公开技术报告”两类问题的机构, 比 2014—2015 年检查时出现这两类问题的机构明显减少。见表 6。

表 6 不同检查次数对甲级机构问题种类分布的影响 [n (%*)]

组别	两次检查组		一次检查组	
	2014—2015 年 (n=8)	2016 年 (n=8)	2014—2015 年 (n=8)	2016 年 (n=15)
现场调查和工作日写实	7 (87.50)	8 (100.00)	8 (100.00)	15 (100.00)
采样检测计划和危害识别	5 (62.50)	6 (75.00)	7 (87.50)	9 (60.00)
现场采样	5 (62.50)	5 (62.50)	8 (100.00)	10 (66.67)
职业病危害因素检测	7 (87.50)	6 (75.00)	7 (87.50)	9 (60.00)
危害评价和技术报告质量	3 (37.50)	6 (75.00)	5 (62.50)	13 (86.67)
档案管理	6 (75.00)	2 (25.00)	4 (50.00)	10 (66.67)
设备检定和样品流转	2 (25.00)	1 (12.50)	3 (37.50)	7 (46.67)
内部审批培训和采样检测流程	7 (87.50)	1 (12.50)	6 (75.00)	2 (13.33)
维持资质认可条件	6 (75.00)	5 (62.50)	2 (25.00)	4 (26.67)
网上公开技术报告	7 (87.50)	0 (0.00)	4 (50.00)	0 (0.00)

[注]*: 存在该类问题的机构数占机构总数的百分比。

4 启示及建议

职业病是病因完全明确的疾病, 针对病因采取预防措施, 是完全可以控制的^[5]。职业卫生技术服务机构依法提供的检测评价的规范性、真实性决定了职业病危害因素治理和职业病的针对性、有效性。2010 年 10 月中央编办将职业卫生技术服务机构资质认定和监管交由国家安监总局负责, 安全监管部逐步加强职业健康技术支撑体系建设。一是改革职业卫生技术服务许可制度。积极推进原有甲级、乙级机构年检续展和换证工作, 2012 年 4 月公布《职业卫生技术服务机构监督管理暂行办法》, 增设丙级机构资质认可, 并于 2015 年开启新一轮机构资质认可及延续工作。二是加强技术服务规范性指导。2014 年 4 月、2016 年 2 月先后印发《职业卫生技术服务机构工作规范》和《职业卫生技术服务机构检测工作规范》, 从不同层面具体指导机构规范开展技术服务。三是执法检查常态化。从 2014 年 8 月起, 每年均组织全国性执法检查, 重点对机构的资质管理、专职技术人员管理、技术服务客观真实性等进行检查。可见, 2012—2016 年是出台监管政策和措施较为集中的几年。通过分析 2014—2016 年全国性执法检查结果, 可以逆向解析资质认可管理、技术服务规范性指导和执法检查等监管措施是否落地见效。

检查数据表明, 相对于 2014 年、2015 年, 2016 年检查机构的两类平均数都有明显下降, 但 2015 年和 2014 年检查机构的两类平均数变化不大。其原因可能在于: 一是本研究时间段刚好为各类监管措施逐步见效阶段。由于 2011 年后新增一些缺经验的民营机构而减少一些有实力的卫生系统机构^[4], 理论上在一段时期内职业卫生技术服务规范性问题应该增加; 2012 年起《职业卫生技术服务机构监督管理暂行办法》等资质认可、工作规范和监督执法等措施发挥作用, 问题趋向稳定; 随着 2015 年大部分机构资质续展, 有关工作规范落实普及, 执法检查威慑作用见效, 2016 年起问题开始明显减少。而本研究中的全国性检查是 2014—2016 年, 刚好处于从问题趋稳到减少阶段。二是调查对象中卫生系统机构等传统上有实力的机构占比较少。这 3 年抽样检查的机构中民营企业占 64.77%, 国有企事业单位占 35.23%, 因此, 两类平均数的变化趋势受民营企业影响更大。三是虽然 2016 年检查结果表明两类平均数减少, 但不同种类问题增减情况并不同。10 类问题中, 现场采样、维持资质认可条件等 4 类问题减少明显, 档案管理等 5 类问题变化不明显, 而危害评价和技术报告质量方面的问题明显增多。

对分级实施资质许可效果和执法检查效果的研究显示: 每年度检查时, 甲级、乙级、丙级机构三者之间的两类平均数差异均不明显, 甲级、乙级机构的问题种类分布也多数相似; 2016 年检查和 2014—2015 年检查相比, 甲级机构中的一次检查组只比乙级机构的两类平均数下降幅度稍大一些, 但甲级机构中的两次检查组的两类平均数比一次检查组有明显下降。其原因可能在于: 一是尽管原国家安监总局在资质认可方面甲级资质条件比乙级和丙级更高、更严, 且甲级机构的两类平均数在数值上比乙级机构略少, 但这种准入管理对各级机构所从事技术服务的规范性影响差异并不明显。二是乙级和丙级机构从经济效益考虑, 更愿意从事自己擅长、较为简单、工作周期短的检测工作^[6], 减少了犯错机会, 但这可能更多的是市场选择的结果, 不只是政府准入的结果。三是执法检查能明显促进所检查的机构改善其从业规范性, 但其他机构举一反三进行整改的效果不明显。

对甲级机构问题的进一步研究表明: 两次检查组和一次检查组中“内部审批培训和采样检测流程”和“网上公开技术报告”两类问题均明显减少, 但包括

现场采样、维持资质认可条件在内的其他类型问题并未明显减少。其原因可能在于：一是整改效果明显的这两类问题主要是改进管理流程，整改成本较低，而不需要改进技术水平或进行较大经济投入。二是《职业卫生技术服务机构工作规范》在服务业绩、危害因素识别与现场采样管理、参加外部能力验证等方面的规范要求仍存在部分不足^[7]。《职业卫生技术服务机构检测工作规范》存在一些易误解的条文，一些操作上的细节需要进一步研究完善^[8]；GBZ 159—2004《工作场所中有害物质监测的采样规范》可执行程度较差，很少有机构能完全按照规范和标准的要求进行现场调查、工作日写实和现场采样^[9]。三是甲级机构资质最终由原国家安全监管总局负责，日常监管力量不足，而且地方部门对其监管威慑力度不够，以至于甲级机构仍然存在不少问题。

对卫生健康部门加强职业卫生技术服务机构监管工作有如下启示：一要政策更稳。保持原有职业安全健康监管政策延续性和可预期性，完善职业卫生技术服务多主体供给模式及其信息化供给模式，在推进事业单位改革时兼顾激励卫生系统机构和民营机构的积极性，同时继续发挥好具有原安全监管系统和国有企业背景的职业卫生技术服务机构作用。二要审批更简。改进职业卫生技术服务机构资质管理，消除从业地域限制，将甲乙丙级资质压缩为甲乙两级资质，条件成熟时也可以将甲级机构下放至省级卫生健康部门负责审批，适当降低中西部地区、职业病高发区新进职业卫生技术服务机构的准入标准。三要执法更严。推进职业卫生技术服务机构检查执法内容标准化、执法对象随机化、执法人员随机化，保障执法工作经费，依法公开执法结果，运用大数据、风险管理、信用监管等手段创新监管方式，加强对执法内容的前期设计和执法结果的统计分析，找出规律性和普遍性问题，针对性地强化监管。四要服务更优。解释、补充和完善职业卫生技术服务机构工作规范，修订不适

合我国国情的国家标准和行业标准，完善技术服务人员职称评定政策，让机构把精力主要放在提供更优质的技术服务上。

需要指出的是，由于原国家安全监管总局只负责甲级机构资质许可，每年直接检查时均未将没有甲级机构的部分西部省（区）纳入抽样范围，因此，本研究中的职业卫生技术服务机构主要位于东部和中部，研究结果也更适用于中东部地区，其他地区在决策时需进一步调查研究。

参考文献

- [1] 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.
- [2] 胡奎, 毕珊, 樊文力, 等. 贵州省疾病预防控制中心职业卫生技术服务现状及对策研究 [J]. 微量元素与健康研究, 2017, 34 (3): 52-54.
- [3] 谭强, 刘移民, 顾春晖, 等. 关于加强职业卫生技术服务机构能力建设的探讨 [J]. 中国卫生检验杂志, 2011, 21 (7): 1795-1798.
- [4] 张茂增, 张布芬. 民营职业卫生技术服务机构的发展现状 [J]. 职业与健康, 2015, 31 (10): 1425-1427, 1431.
- [5] 李德鸿. 不要把尘肺病防治引入歧途 [J]. 环境与职业医学, 2018, 35 (4): 283-285.
- [6] 黄沪涛, 刘武忠, 陈浩, 等. 上海市职业卫生技术服务机构现状调查与技术服务质量分析 [J]. 职业卫生与应急救援, 2016, 34 (3): 203-206.
- [7] 魏新明, 姜素霞, 邹兵, 等. 《职业卫生技术服务机构工作规范》落实情况及其思考 [J]. 环境与职业医学, 2016, 33 (2): 197-199.
- [8] 吴邦华, 胡世杰. 《职业卫生技术服务机构检测工作规范》评析 [J]. 中国职业医学, 2016, 43 (2): 214-219, 223.
- [9] 王广达, 付淑玲. 职业卫生技术服务的窘境和解决措施建议 [J]. 化工管理, 2017 (2): 157.

(英文编辑: 汪源; 编辑: 王晓宇; 校对: 丁瑾瑜)