

职业卫生监督中的几个问题探讨



张红升¹,张鑫²,刘松¹,张献兴¹,刘清香¹

1.深圳市光明新区疾病预防控制中心(卫生监督所),深圳 518107; 2.深圳市宝安区石岩预防保健所(卫生监督所),深圳 518108

摘要:目前,在基层职业卫生监督工作中,存在一些对用人单位的义务规定不细、监督可操作性不强、监督队伍培训欠缺等问题,笔者结合一线职业卫生监督实践,对其进行分析并提出建议。

关键词:职业卫生;监督;用人单位

中图分类号: X921

文献标志码: B

文章编号: 1007-1326(2013)02-0103-02

现行《中华人民共和国职业病防治法》(下称《职业病防治法》)在职业卫生监督主体、职业病诊断程序、违法行为处罚力度^[1]等方面,较修正前均有不少改进。随着相应的配套规章^[2]陆续出台,职业卫生监督工作法律法规标准体系也日渐完善,但是,职业卫生监督实务中仍面临不少问题。

1 现状与问题

1.1 建设项目竣工验收相关问题

在建设项目竣工验收中,笔者遇到一些企业未进行预评价(以下称预评)或防护设施设计相关工作,竣工试运行并投入生产一段时间后,才进行职业病危害控制效果评价(以下称控评),申请竣工验收。这属于2011年国家安全生产监督管理总局安监总安健[2011]192号文(以下称“192号文”)列举的“未经职业病危害预评价、职业病防护设施设计审查和竣工验收就投入生产运行”的情况。根据192号文“发现未依法执行职业卫生‘三同时’制度的建设项目,应当依法对建设单位予以行

作者简介:张红升(1980-),男,硕士,主管医师,主要从事职业卫生工作。

政处罚”的规定,应当对该企业进行处罚。但在实际工作中,却困难重重。

如果依法、依规对该类企业进行处罚,那么企业就会指出周边那些预评和控评均未做的企业都没被处罚,而自己因主动申请竣工验收才被监督部门“发现”了违法行为,造成“有失公正”、“打击主动自纠企业”的表象;但是不罚则又违反规定,造成“不做预评完全不影响验收”的错觉。在一些地区,绝大多数建设项目违法而未被处罚的现象普遍存在^[3],这也正是职业卫生监督中的一个难题。所以,在职业卫生监督一线工作中,对此问题的处理需慎重考量。

1.2 庞杂详细的“符合”判定

《职业病防治法》规定作业场所卫生标准要“符合职业卫生要求”,用人单位提供的职业病防护设施和个人使用的职业病防护用品应“符合防治职业病要求”。

化学、物理因素浓度或强度是否符合职业卫生标准,可根据技术检测结果,依据对应工业毒物、生产性粉尘、物理因素职业接触限值的标准作出明确判定;防护设施的“有无”很容易判断,但其是否符合标准则在监督

中较难判定。

现场监督中,判定冲淋、洗眼设施是否“靠近可能发生相应事故的工作地点”(《化工企业安全卫生设计规定》中要求半径小于15m)不难,但是对布局的有害无害分开、通风设施的“符合”与否,则大多停留在简单的经验判断上。若对其是否“符合”进行判定,一般需要借助现状评价报告。但目前的现状是,多数企业最多只是每年委托有资质的机构对其主要存在的化学、物理等常见职业病危害因素进行检测评价,并不涵盖作业场所卫生标准要求的布局、通风、照度等,也就难以对其布局、通风设施等作出“符合”与否的判定。因此,在目前的职业卫生监督工作中,对防护设施是否“符合”作出判定并不容易。

此外,对防护用品的“符合”判定也有不小困难。现行职业病防护用品的相关规范和标准过于庞大繁杂,甚至晦涩难懂。比如《有机溶剂作业场所个人职业病防护用品使用规范》、《呼吸防护用品的选择、使用与维护》、《个体防护装备选用规范》、《护听器的选择指南》等等,一系列的规范和标准过于繁杂,不要说职业卫生人才欠缺、管

理不完善的多数中小企业,即便是有着较高专业水平的监督管理者也很难一一掌握这些标准和规范。过于精细繁杂的标准难以为实际监督工作中的判定提供便捷的指导,反倒减损监督的效能。

1.3 亟待完善的一些细则

1) 相关法律、法规对用人单位义务的规定内容不详。很多企业配备的职业卫生管理人员职业卫生知识匮乏,对相关法律、法规一知半解,无法做好职业卫生管理工作;职业卫生培训流于形式,不能真正满足劳动者对职业病防护知识的需求,有培训无效果的“无效培训”现象十分常见。虽然《工作场所职业卫生监督管理规定》对负责人、管理人员的培训作出了规定,但是对劳动者的培训规定仍待增添。《职业病防治法》第二十七条虽然对“专人负责的职业病危害日常监测”作出了规定,但是由于“日常监测”的人员条件、器具设备、项目和频次等相关细则至今空白,使得操作依据缺失,企业不知如何履行义务,监督也十分乏力。

2) 相关法律、法规对劳动者义务履行约束不足。法律、法规明确了劳动者的权利和用人单位的义务及责任,但劳动者对应的义务却没有法律责任。《职业病防治法》第三十五条的“不履行则教育”,对劳动者约束宽松,但因现阶段很多劳动者自我防护意识并不强,实际上放纵了少数劳动者不履行义务的行为,最终侵害的是劳动者自身健康。

1.4 监督队伍培训体系欠缺

《职业病防治法》对职业卫生监督执法人员应经过资格认定有明文规定。实践中,此资格认定基本体现在对执法人员身份要合法的法律性要求上,而对技术性的要求则并不严格,缺少系统全面的专业技术性培训。比如《职业病防治法》第十二条、第三十八条中针对“可能发生急性职业损伤和职业病危害事故”和第七十八条“严重损害”的执法操作,都比较模糊,也欠缺相应专业技术培训。

2 讨论与建议

2.1 制定切实可行的做法规定

建设项目一般包含可行性研究(论证)阶段、初步设计阶段、施工设计和施工阶段、竣工验收阶段^[4]。可行性论证阶段属于可行性研究阶段的最终阶段,可行性论证阶段在施工阶段之前,因此,对于未在可行性论证阶段进行预评、仅进行控评就申请竣工验收的企业要区别对待:如果施工阶段时长超过两年,在竣工验收时才发现企业未在可行性论证阶段进行预评,那么该违法行为被发现时也已超两年,根据《行政处罚法》第二十九条“违法行为在二年内未被发现的,不再给予行政处罚”的规定,不应对企业进行处罚;若发现违法行为时尚未超过两年,根据相关规定,理应对企业进行处罚,但建议给予警告。因为绝大多数预评和控评都未进行的企业,并未因此而受到处罚的现象客观存在,所以给予警告既保持与规定一致,又稍许兼顾合理。

2.2 完善监督操作判定依据

中国目前的职业安全卫生标准规定了庞杂详细的技术标准,一般的劳动者难以完全熟悉该类技术规定;而作为行政主体,未必比用人单位更了解实际的生产环境,因此其制定的通用的标准过分详细化反倒减损了其科学性^[5]。补充既不失科学性、又兼顾便捷可操作性的对布局、设施、防护用品等职业卫生监督的依据,对于促进职业卫生监督工作是很有必要的。同时,应完善防护设施等方面不符合要求时的对应法律责任,比如《工作场所职业卫生监督管理规定》中对有害无害不分开明文罚则。

2.3 细化各方义务责任内容

在管理人员和劳动者的培训方面,可仿效《工业企业职工听力保护规范》、《医学放射工作人员的卫生防护培训规范》和安全生产的三级安全教育培训,对培训实施方的条件、培训频次、内容、时间及方式等作出规范性规定,以便监督和指导企业有效进行职

业卫生培训。在专人负责的职业病危害日常监测方面,可补充对“专人”的人员要求、日常监测所需器具设备及系统要求,并对监测项目、内容和结果管理等作出规定。此外,应从制度层面明确劳动者履行防护义务的责任,督促其履行义务。

2.4 规范监督队伍培训体系

职业病的防治技术规范多,专业性强^[6],职业卫生监督是一项法律性和技术性比较强的工作,尤其是涉及对企业进行职业病防治工作指导时,其对执法人员的专业知识要求更高。随着新的职业危害风险和职业病不断出现^[6],职业卫生学科知识、法规标准不断发展变化,防治工作面临新的挑战。因此,在强调职业卫生监督执法人员执法资格的同时,也应健全对监督队伍的法律和专业技术培训,尤其是对法律、法规及标准中的疑点难点培训,比如对“可能发生”、“严重损害”等不同后果的执法标准,并建立系统、规范、深入的对监督人员的培训考核体系。

综上,当前职业卫生监督中仍存在不少影响职业卫生监督工作效能的细节操作问题亟待解决。职业卫生监督管理机构在积极呼吁完善制度的同时,也应努力加强自身学习,切实帮助企业解决职业病防治工作中的突出问题、共性问题,做好服务企业的技术指导工作。

参考文献

- [1] 何永坚. 中华人民共和国职业病防治法解读[M]. 北京:中国法制出版社,2012:3.
- [2] 吴荣良. 预防为主,强化落实,提升企业职业卫生管理水平——《职业病防治法》配套规章解读[J]. 职业卫生与应急救援,2012,30(4):170-171.
- [3] 信春鹰. 中华人民共和国职业病防治法释义[M]. 北京:法律出版社,2012:376.
- [4] 金泰廉. 职业卫生与职业医学[M]. 5版. 北京:人民卫生出版社,2004:485.
- [5] 赵姗姗, 鲁顺清. 我国职业卫生现状研究[J]. 工业安全与环保,2008,34(12):40-42.
- [6] 国务院办公厅. 国办发(2009)43号 国家职业病防治规划(2009-2015年)[Z]. 2009-08-22.

(收稿日期:2012-12-21; 修回日期:2013-02-17)