

· 《职业病防治法》专题报道 ·

建立职业病防治长效机制的探讨

周安寿

(中国疾病预防控制中心职业卫生与中毒控制所, 北京 100050)

《中华人民共和国职业病防治法》颁布实施以来, 相继发生了河北省白沟箱包作业工人的严重苯中毒事件和福建省仙游县外来农民工的严重矽肺事件。2003 年 6 月, 温家宝总理作出重要批示, 要求严肃执法, 对不顾工人生命安全的企业依法追究, 并要公开通报, 以儆效尤。国务院办公厅以国办发[2003] 73 号文件通报了福建仙游县外来农民工患职业病的事件。通报要求“在全国开展有针对性的职业病防治专项整治……, 切实处理好维护劳动者合法权益与发展农村经济的关系, 建立职业病防治长效机制”。并责成卫生部牵头, 有劳动保障部、农业部、国家工商总局等九部委参加, 联合开展乡镇企业、农村个体工商户职业病危害专项整治。通过专项整治工作, 职业病危害严重形势得到了一定程度的遏制, 但是职业病危害未能从根本上得到预防和控制。如何建立职业病防治的长效机制, 探讨切实可行的措施, 从根本上杜绝或防止类似严重职业病危害事件的再次发生, 这是一项非常艰巨而复杂的系统工程。本文着力从管理机制上进行一些探讨。

1 当前职业病防治存在的主要问题

1.1 政府监管部门对执法主体存在认识上的偏差

依法治国, 建立社会主义法治国家, 是党的“十五”大提出的治国方略。这一点已明确写入我国宪法。全国人大和全国人大常委会行使国家立法权并制定的各种法律, 国务院根据宪法和法律制定的行政法规, 任何部门、组织和个人都必须不折不扣地执行。当前在各种法律包括《职业病防治法》的贯彻实施当中, 政府行政监管部门往往以该法执法主体归政府某行政部门而加以推诿, 法律的贯彻实施与本部门无关, 从而使得一部国家的法律变成了部门的法律。例如, 《中华人民共和国职业病防治法》执法主体是国务院卫生行政部门, 在很多人看来, 《职业病防治法》的贯彻与实施是卫生行政部门一个部门的事情, 其他政府行政部门几乎或很少将《职业病防治法》的贯彻与实施纳入本部门的工作议事日程加以考虑。因此, 一部国家法律出台后, 常常只有一个政府主管部门疲于应对, 缺少多部门的联动与信息沟通, 使法律贯彻实施的效果大打折扣。

1.2 对科学发展观的认识存在差距

一些政府部门和政府领导尚未真正树立“以人为本”的理念和全面、协调、可持续发展的科学发展观, 片面强调经济发展, 只注重形象工程, 不重视劳动者健康保护, 漠视职业病危害对经济发展的负面影响。为了吸引外来投资, 相互竞争, 竞相降低“门槛”, 超正常程序审批, 实行“先上车后

买票”; 甚至置国家法律、政府法规于不顾, 不允许行政执法部门依法对企业(用人单位)开展正常的执法活动, 职业病危害治理和职业病防治工作尚未纳入地方政府经济社会发展的总体规划, 造成一些地方职业病危害继续恶化。

1.3 用人单位(企业)尚未建立有效预防和控制职业病危害的制度

一些从事有毒有害作业的用人单位, 对国家法律法规的要求充耳不闻, 既不对职业病危害进行申报, 也不进行职业病危害评价和职业卫生审查; 劳动者健康保护权益如培训、健康检查、危害告知、个人防护用品配备等的相关管理制度没有建立或很不完善。根据 2004 年全国乡镇、农村个体工商户职业病危害专项整治工作新闻通报资料显示: 未申报职业病危害的企业占专项整治检查总数的 28.43%, 未开展职业健康检查的占 24.20%, 未配备个人防护用品的占 17.63%, 未开展职业卫生培训的占 20.95%, 作业场所没有警示标识的占 30.32%, 违反告知规定的占 24.55%。尽管与 2002 年全国有毒有害化学品专项整治相比有了明显好转, 但许多用人单位(企业)还没有把职业病防治真正落实到位, 而流于应对上级的检查, 职业病预防与控制管理制度的建立与管理责任意识还有相当差距。

1.4 劳动者权益得不到保障

用人单位与劳动者不签定劳动合同、不给劳动者建立健康档案、不给劳动者投保工伤社会保险的现象普遍存在, 患职业病劳动者的职业病诊断、治疗、工伤补偿等待遇得不到落实。对进城务工农民与本企业固定职工的劳动保护、待遇实行双重标准, 不给农民工进行职业健康体检, 职业病危害因素最严重的岗位让农民工承担, 不告知其作业岗位的危害因素, 不进行岗前培训, 不给农民工建立健康监护档案和投保工伤保险等现象时有发生。

2 对策与措施

2.1 建立职业病防治政府联动工作机制

《中华人民共和国职业病防治法》第八条规定: “国家实行职业卫生监督制度。国务院卫生行政部门统一负责全国职业病防治的监督管理工作。国务院有关部门在各自的职责范围内负责职业病防治的有关监督管理工作。县级以上地方人民政府卫生行政部门负责本行政区域内职业病防治的监督管理工作。县级以上地方人民政府有关部门在各自的职责范围内负责职业病防治的有关监督管理工作。”根据本条规定, 国务院卫生行政部门是对职业病防治工作监督管理统一负责的执法主体。但是, 职业病防治工作关系到广大劳动者的职业

健康及其相关权益, 决不是仅仅靠一个部门能全面搞好的, 需要全社会的关心支持和有关部门的密切配合。目前我国职业病防治工作涉及的有关部门的相关监督管理工作主要有: 计划、建设行政部门负责建设项目立项和竣工验收的管理; 经济贸易行政部门负责与职业病防治工作有关的生产发展规划和产业政策; 工商行政管理部门的注册管理; 劳动保障行政部门负责工伤社会保险、职业病患者有关福利待遇等; 农业行政主管部门负责的乡(村)办企业、农村个体工商户以及环境保护、安全监管部门等负责的并与职业病防治有关的工作。因此, 为保证职业病防治工作落到实处, 做到职业病危害从源头上得到控制, 必须由政府统一协调, 建立政府一级的联动工作平台或信息沟通与交流平台, 从建设项目立项、审批、工商注册开始, 从严把关, 杜绝严重职业病危害项目立项上马或危害项目转移生产, 一般职业病危害项目做到在职业卫生预评价基础上审批立项。

2.2 强化政府职业病防治责任制, 以科学发展观指导职业病防治工作

温家宝总理在 2004 年政府工作报告中指出: 要“……牢固树立和认真落实科学发展观, 按照“五个统筹”的要求, 更加注重搞好宏观调控, 更加注重统筹兼顾, 更加注重以人为本, 更加注重改革创新, 着力解决经济社会发展中的突出问题, 着力解决关系人民群众切身利益的突出问题, 正确处理改革发展稳定的关系, 推动经济社会全面、协调、可持续发展, 实现社会主义物质文明、政治文明和精神文明共同进步。”认真贯彻和落实《职业病防治法》的各项法律要求, 做好职业病防治工作, 是经济社会全面、协调、可持续发展科学发展观的充分体现。发展是一个系统工程, 必须协调推进。职业病预防与控制应充分体现以人为本的理念, 处理好经济建设与职业病防治的关系, 处理好经济发展与保护劳动者健康的关系, 处理好局部(利益)与全局的关系。任何忽视劳动者的职业健康保护, 忽视职业病防治对经济建设、社会发展的影响, 都会制约经济社会全面、协调、可持续发展。因此, 必须从坚持科学发展观的高度, 强化各级政府职业病防治责任制。各级政府必须把职业病防治工作纳入政府的国民经济和社会发展规划, 制定职业病防治规划。要结合当地实际情况, 制定有效预防和控制措施, 确保规划目标和任务的完成。

2.3 标本兼治, 综合治理

2.3.1 进一步强化和完善职业病危害项目的申报与管理

建立职业病危害项目申报制度, 目的是使卫生行政部门及时掌握危害项目的情况, 有利于加强对职业病危害项目的管理。

因此, 卫生行政主管部门必须强化职业病危害因素、危害项目的申报, 完善管理制度, 把职业病危害项目申报建成动态的、多部门共享的信息平台, 为职业病危害控制及时提供信息源。

2.3.2 强化建设项目可行性论证职业病危害的预评价

《职业病防治法》规定, 对可能产生职业病危害的新建、扩建、改建项目和技术改造、技术引进项目(统称建设项目), 必须在可行性论证阶段对该项目可能产生的职业病危害因素、危害程度、健康影响、防护措施等进行预测性卫生学评价(简称预评价)。预评价的分析、评价结论和对策措施可为政府主管部门审批建设项目提供依据, 也为建设单位职业卫生管理的系统化、标准化和科学化提供依据。从专项整治督察情况来看, 目前绝大多数建设项目未开展预评价。因此, 职业病危害源头控制失灵, 也就不能保证职业病防治设施与主体工程同时设计、施工和运行。为保证从源头控制职业病危害, 一方面要加大监督执法力度, 对不开展预评价的建设单位依法给予处罚; 另一方面, 拥有建设项目立项审批权限的部门应依法审批, 对没有提交预评价报告或者预评价报告未经卫生行政部门审核同意的建设项目, 有关部门不得批准其实施。

2.3.3 禁止职业病危害作业转移

职业病危害转移是当前一个较普遍的问题, 主要表现为用人单位将自己淘汰下来的存在严重职业病危害的作业转移给没有防护能力或不具备防护意识的单位和个人, 如从大企业向小企业转移、从城市向农村转移、从发达地区向欠发达地区转移以及从境外向境内转移等, 造成职业病危害从特定人群向社会人群扩散。因此, 各级政府应依法严禁职业病危害的转移行为, 对职业病危害的转移方和接受方作出严格的禁止性规定。

2.3.4 调整产业结构, 更新、淘汰落后工艺、技术、设备或者材料

企业在组织生产、技术改造、工艺改革以及选用原材料时, 应当将职业病防治和保护劳动者健康作为首要问题考虑。通过采用无危害、低危害的技术及工艺和材料代替高危害、落后的生产方式, 逐步控制和消除职业病危害。各级政府要加强引导和服务, 限期淘汰严重危害劳动者健康的落后技术、工艺和材料, 研发推广有利于防治职业病的新技术和新工艺, 引导乡镇企业、个体工商户向规范化、规模化发展, 积极推进建立现代企业制度。

2.4 加强监管体系建设

强化职业卫生监督执法, 加强各部门协调配合, 明确各自职责, 从体制、机制上建立一套行之有效的监管制度和政府各部门间的信息沟通与联动协调平台, 形成强有力的监管链。

相关链接。2003 年卫生部共收到重大职业病危害事故报告 46 起, 涉及人数 639 人, 死亡 61 人。职业中毒有两个主要特点: 一是中毒物质多为硫化氢、一氧化碳等窒息性气体, 46 起职业中毒事件中有 20 起为硫化氢等窒息性气体中毒, 中毒人数 178 人, 死亡 34 人; 二是氯气中毒事故波及范围广, 影响人数多, 2003 年发生的 4 起氯气中毒事故, 涉及人数达 260 人, 占中毒人数的 40.7%。中毒事故的原因为: 用人单位未遵守《职业病防治法》, 卫生防护设施差, 职业卫生管理制度不落实; 劳动者缺乏健康权益意识和自我保护意识, 违规、违章操作。

(摘自《卫生部关于 2003 年国家职业卫生放射卫生监督抽检工作的通报》 卫法监发[2004] 57 号)