

改善职业卫生服务的公平性, 构建和谐社会

俞文兰, 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)

关键词: 职业卫生; 服务; 公平性

我国政府十分重视广大人民群众的身心健康, 其中包括职业健康, 把提高劳动者的健康水平作为落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的重要目标。早在建国初期的 1951年, 中央人民政府政务院就颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》, 此后陆续颁发了上百份有关规范性文件, 其中包括《中华人民共和国尘肺病防治条例》、《女职工劳动保护规定》、《乡镇企业劳动卫生管理办法》等。2001年 10月 27日, 九届人大常委会第二十四次会议批准通过了《中华人民共和国职业病防治法》。目前在构建以人为本的社会主义和谐社会的进程中, 做好职业卫生服务、保护劳动者健康是我们各级政府、主管部门、企业和社会的共同责任, 是保持和促进国民经济可持续发展、促进社会生产力以及保持社会稳定的重要措施, 也是社会文明进步的重要标志。

1 职业卫生服务的目标

实现人人公平享有基本职业卫生服务的目标是劳动者最关心的现实问题之一, 是不断提高劳动人群健康水平的重要手段。世界卫生组织关于人人享有职业卫生的全球战略, 以及国际劳工组织《职业安全和卫生公约》和《职业卫生服务公约》所作出的规定中都包括每个工人享有最高而能获得健康标准的基本权利。为达到这一目标, 就应保证世界上所有工作场所和所有劳动者, 不分年龄、性别、民族、职业、就业形式或劳动场所的规模或位置, 无论其经济水平、公司规模、地理区域或劳动性质, 职业卫生服务是普遍可及的。

职业卫生服务的公平性和可及性主要表现在广大劳动者都有平等的机会和权利, 得到基本职业卫生服务。政府和企业要使人人享有职业健康, 人人可以利用职业卫生服务, 且用人单位应当为劳动者提供职业卫生服务的费用; 同时政府及有关部门要科学合理分配职业卫生服务资源, 提高职业卫生服务的可及性。

《国家职业病防治规划(纲要)(2005~2010年)》提出基本职业卫生服务体系建设的目标: 至 2010年, 使全国工作场所职业病危害程度明显减轻, 职业病发病水平有所下降, 重大职业病危害事故显著减少, 劳动者健康及其相关权益得到充分保障。也提出了培育职业卫生技术服务市场, 鼓励社会资源创办职业卫生技术服务机构, 开展职业卫生技术服务的规划设想。

2 职业卫生服务的公平性现状

职业卫生服务的可及性、公平性不足是一个全球性的问题, 世界上只有 10%~15%的劳动力人口能够得到职业卫生服务, 特别是非正规经济组织、中小企业以及私人企业的劳动者及农业工人基本上得不到职业卫生服务。面对我国七亿多的劳动者, 我国目前拥有的职业卫生资源可谓是稀缺资源。职业卫生服务机构的数量和人员情况还远远不能满足企业职业病防治的要求, 职业卫生资源配置、职业卫生服务提供和利用还缺乏公平性, 职业卫生服务的不公平性越来越成为人们关注的话题。

2.1 职业卫生服务的可及性在不同区域间存在较大的差别

东部沿海地区较好, 中西部较差。在经济发达地区, 职业卫生工作得到了长足的发展, 而中西部地区仍处于发展的初级阶段, 职业卫生资源尚未得到开发利用, 职业卫生服务基础差、水平低, 还远远不能满足劳动者的需要。

长期以来我国的职业卫生资源主要分布在大中城市, 农村基本没有。农村经济模式以乡镇企业为主, 乡镇企业职业卫生的特点是面广、量大、技术水平低、职业卫生问题突出、防护措施缺乏、职工流动性大、没有职业卫生组织、没有职业卫生专业技术人员, 职业危害问题十分突出, 而乡镇企业的劳动者基本上得不到职业卫生服务。

2.2 职业卫生服务的可及性在不同行业、不同规模企业间存在明显差别

在上世纪五十年代至九十年代, 有关行业已经建立了自己的职防机构, 如铁道、化工、石油、冶金、五机部等; 而在建材、采矿、纺织等行业, 也存在明显的职业卫生问题, 但职业卫生服务水平还较低。

与公有制经济体制的企业相比, 非公有经济体制的企业生产环境职业卫生合格率较低, 从事有害作业的职工比例较高, 接受健康体检的比例较低, 被检查为有问题的比例较高, 企业在职业卫生服务的利用上有一定的差距。

2.3 流动工人的职业卫生服务问题较为突出

流动工人是一类最缺乏职业卫生服务的群体, 无论他们被国有企业临时雇佣还是外资企业、乡镇企业雇佣, 他们从事苦、脏、累活, 遭受的职业危害比正式工人严重, 而我国农村有超过 4.8 亿的劳动力基本上都得不到职业卫生服务, 致使流动工人的职业病及职业相关疾病的发病率大大超过正式工人。《健康报》报道, 国有煤矿尘肺病发病调查显示, 农民工发病率 4.74%, 发病最短工龄 1.5 年, 平均 6.7 年, 而正式职工发病率 0.89%, 发病最短工龄 25 年, 职业卫生公平的倾斜何等明显!

收稿日期: 2007-09-30

作者简介: 俞文兰(1967-), 女, 副研究员, 从事职业卫生工作。

2.4 职业卫生资源的可及性和实际利用

我国目前的职业卫生需求很大,职业卫生资源严重不足,利用率低。职业卫生队伍人员缺乏,经费投入少。职业卫生服务的覆盖面只有 25%左右,且主要集中在大型企业和大(中)城市,中小企业、私人企业没有职业卫生服务。

据卫生部统计年鉴资料,2005年全国各级各类职业病防治院(所)仅 31所,人员分别有 4 963人和 1 952人。从总体看,无论是东部地区还是中西部地区,职业卫生服务能力都还不能满足全社会劳动者的职业健康需求。

3 职业卫生资源公平性的评价及原因

职业卫生服务是否公平的评价体系主要包括:职业卫生权益公平、职业卫生服务的可及性公平、实际服务利用公平和筹资公平四个方面。理想的职业健康公平状态是不存在的,我们指的职业健康公平是所有劳动者都享有平等的职业健康权利,包括职业卫生培训、职业危害告知、职业病防护措施、职业病诊疗、康复等,使接触到的职业危害降低到最低水平。职业卫生服务的可及性公平是指保障所有地区所有行业的所有劳动者都能得到基本的职业卫生服务。实际服务利用公平是指相同职业健康需求的劳动者得到了相同的职业卫生服务。由于机构改革、职能划分过程中一些脱离实际、割断历史的做法,使职业卫生人力资源更加缺乏,职业卫生服务的不公平性问题更加突出。

3.1 缺乏职业卫生意识,是造成职业卫生服务不公平的主观因素

目前对于食品卫生和传染病等问题,政府、媒体及全社会都十分关注;而对于关系广大劳动者利益的职业卫生问题还不够重视,许多人认为这只是涉及少数人的问题。而实际上,接触职业病危害因素的人数是食物中毒、传染病的千倍、万倍。

3.1.1 政府主管部门的职业卫生意识还存在缺位现象,没有引起充分的重视,政府投入不足、监管不力,对社会主义市场经济条件下卫生事业的公益性质认识不足,这是造成职业卫生服务不可及的重要原因之一。

3.1.2 用人单位领导者对职业卫生工作认识不到位,认为“职业卫生工作不是企业经营的重要内容”、“职业卫生工作是企业不能承受的经济负担”。职业卫生工作需要人力和物力的支撑,一些用人单位认为将企业有限的资源投入到职业卫生服务加重了企业的经济负担。

3.1.3 劳动者本身严重缺乏职业卫生意识,不了解职业卫生相关的法律法规和职业危害的严重性,不知道从事有害作业时应该主动保护自己的健康,以及如何正确保护自己的健康;不遵守用人单位的职业卫生防护规定,职业卫生防护措施无法充分发挥效用。劳动者只知道患职业病以后,向用人单位追讨赔偿和医疗保障,而不知道要保护自己健康权益个人也必须承担相应的责任。

3.2 职业卫生筹资能力不公平是导致职业卫生服务不公平的另一客观因素

需资金是用人单位的职责。由于不同企业的职业卫生支付能力不同,大中型用人单位有充足的经济能力,但是中小型企业、个体经营者,特别是非正式的作坊或企业以及工人经济能力有限,因此社会公共机构,如初级卫生保健部门、公立综合医院或社会保障机构等是他们获得服务的主要途径。

要做好中小企业的职业卫生服务,仅靠卫生系统的力量还远远不够,需要全社会的重视,大家共同努力,科学管理,引导中小企业重视自身的职业卫生问题,并支持他们按照国家的标准做好职业卫生工作。

3.3 职业卫生资源配置的滞后性

目前重治疗轻预防的思想依然影响着全社会,出现了职业病才会投入人力、财力、物力。人们认为,没有职业病例而为其配置职业卫生资源可能造成有限的职业卫生资源的浪费。这就提出了严峻的课题:如何了解本地区的职业卫生服务的客观需求现状?如何预测未来一段时期内当地职业卫生服务需求的发展?职业卫生工作怎样做才能既省钱又得到满意的效果?怎样的资源配置能够满足这样的需要?只有将专业人员科学分析研究的结果,通过有组织的渠道转化成科学的管理,才能避免职业卫生资源配置不足或过剩。

4 提高职业卫生服务公平性的建议与措施

职业卫生服务的提供与利用是一项复杂工程,需要政府、有关部门、企业和服务机构共同努力来完成。

4.1 加强引导与监管,政府、企业、工会共同努力来推进职业卫生服务。

职业卫生服务应当符合地区经济发展状况,职业卫生服务的公平性和可及性都需要政府的政策干预。政府应该不断推进医疗卫生机制的改革,加强公共卫生体系建设,优化整个卫生资源的配置,增加公共卫生事业中职业卫生的投入,合理开发利用现有的职业卫生资源。更重要的是政府应加强对企业的引导与监管,通过管理调控,充分发挥企业在职业病防治过程中的责任主体作用,保障职业卫生服务的可及性和公平性。

企业是职业病防治的主体,离开企业这个主体,职业卫生无从谈起。企业应该主动为所有劳动者提供职业卫生服务,提供有效的防护措施,提供良好的工作环境,减少职业病危害。同时积极投身社会公益事业,社会力量共同支持职业卫生事业,为最广大的劳动者群体提供基本职业卫生服务,对损害劳动者健康的行为进行监督。

发挥企业工会的作用,保障劳动者健康权益是企业、工会、社会各界乃至各级政府的共同事业。工会组织应监督企业为所有劳动者提供公平的职业卫生服务,组织相关的活动,让劳动者主动参与,维护劳动者的健康与安全权益,建设和谐社会。

4.2 建立健全社会保障体系

完善劳动者的社会保障政策,健全社会保险制度和农村合作医疗制度,加快我国新农村步伐,职业卫生服务与初级卫生保健相结合,从最基本的卫生保健入手,保障城乡劳动者公平享有公共卫生和基本职业卫生服务,逐步缩小城

乡、地区和不同人群之间的差距;改进社会管理,建立劳动保障信息网络,通过社会保障体系有效提高职业卫生服务的可及性,保证所有劳动者公平获得职业卫生服务。

4.3 通过宣传教育、信息共享,发挥社会各界监督调节作用

建立职业卫生信息资源的共享机制,及时准确地收集各类职业卫生信息,统计整理与分析处理,与社会共享。加强职业卫生培训教育,普及职业卫生法律法规,提高各级政府、企业和劳动者的职业卫生意识。形成一个良好的氛围,使企业把保护劳动者健康视作保护自己的声誉一样重要,让社会各界来关注监督企业行为,并通过商业贸易来抑制损害

劳动者健康的企业,推动职业卫生服务。

4.4 加强职业卫生服务机构建设,提高职业卫生服务水平

职业卫生服务不仅需要医学知识,还需要化学、物理、工程等学科的知识,要提高职业卫生服务水平,需要选择和培养高水平、多学科的职业卫生服务人才队伍。要提高职业卫生资源的利用效率,必须依靠科学技术,探索职业病防治新理论、新方法、新技术,加强职业卫生相关学科的科学研究所,将相关领域的科学研究成果转化为实用的职业病防治技术与方法,使职业卫生服务的可及性不再是个难题。

对农民工职业病危害问题应高度重视

肖云龙

(湖南省劳动卫生职业病防治所,湖南长沙 410007)

关键词: 农民工; 职业病危害

越来越多的事实表明,农民工已成为职业病危害的主要群体,农民工职业病问题日益突出。2005年国家卫生部公布,全国有毒有害企业超过1600万家,受职业病危害人数2亿多,其中绝大多数是农民工^[1]。卫生部2005年收到的全国各类职业病报告1万多例,其中农民工占了大多数^[2]。湖南省卫生厅2004年组织调查了全省15201家有职业病危害的企业,其中使用农民工的企业占77.1%,农民工占接触职业病危害总人数53.87%^[3]。上海市有关部门统计,2005年职业病发病率较2004年上升了12.1%,所发生的500例职业病人,多数患者是非公有制企业的农民工^[2]。

更有甚者,还屡屡发生农民工职业病高发事故和因职业病致贫返贫现象,并导致影响社会稳定的事件发生。湖南省某县小铤矿开采有近20000名农民工,2003年县疾控中心在仅体检的51人中诊断尘肺43人,患病率高达84.3%,现已死亡8人。另一县2004年有32名农民工去广州从事宝石加工作业,回乡体检29人发现尘肺22人,后相继死亡13人。广西自治区某县有近2000名农民工去海南一些金矿打工,自治区职业病防治研究所于2005年体检348人,其中诊断尘肺152例,检出率达43.68%^[4]。

以上例举的情况也只是农民工职业病危害问题的“冰山一角”。由于需要投入大量的经费,农民工用工制度不规范以及一些地方政府和企业有抵触等原因,致使农民工职业病“摸底”难。目前全国或一省甚至一县范围,都还没有较全面、详细的农民工职业病数据,但农民工已成为职业病危害的主要群体,农民工职业病已成为一个严重的公共卫生和社会问题,这是毋庸置疑的。有专家预言,若农民工职业病危害问题照此趋势发展下去,今后10年将达到发病高峰,并将

严重影响中国劳动力市场,这也并非危言耸听^[2]。

农民工职业病危害问题的产生,有客观的外部条件和社会环境。随着我国经济体制深刻变革和社会结构深刻变动,工业化、城镇化和农业产业化大力推进,加之企业用工制度改变,农村大量剩余劳动力进城务工。据有关资料报道,全国农民工总数大约2亿人^[5],湖南省外出打工农民达1000余万人。他们一心想挣钱养家糊口,加之文化水平低,专业技能差,大多从事“苦、脏、累”的活,大量的农民工从事有毒有害作业。

然而,这些客观因素并非是产生问题的主要原因,因为职业病虽然可怕,但可防。各种调查资料表明,造成农民工职业病危害问题突出的根本原因,是他们的健康保障出现了“真空”,他们的职业健康权益没有得到应有的保护,主要表现在以下方面^[6],一是职业病是不流血的“白伤”,不象流血的安全事故“红伤”那样引起政府和社会的关注,以致对农民工这个弱势群体的职业病危害问题重视不够。二是地方保护主义作祟,监管不到位。职业安全卫生等有关法律法规明确了有关政府部门的监管职责,但一些地方政府片面强调发展经济,怕加强职业病防治工作影响招商引资,影响企业经济效益。三是不少企业,尤其是部分非公有制企业,法制观念淡薄,社会责任感缺失,把企业的生产和利润同职业病防治工作对立起来,无视职工的职业卫生权利,没有按照法律的规定承担起保护农民工职业健康的责任。四是用工制度不合理,恶意规避法律责任。一些企业在有职业病危害的岗位大量使用季节工、轮换工、临时工,并想方设法不与其签订劳动合同,不建立健康监护档案,致使很难开展职业病检查。五是农民工缺乏自我保护意识。许多农民工文化素质低,找工作不易,只顾埋头干活赚钱,对职业病危害茫然不知,有些人即使知道,却为了生计也只好无奈地干下去。

加强职业病防治,保护农民工健康,决不是象有些企业主和政府官员所认为的是增加企业成本,妨碍生产开展,影响经济发展。政府和企业开展职业病防治工作,确实需要一些投入,但这种投入会产生远远大于它本身价值的社会效

收稿日期: 2007-09-30

作者简介: 肖云龙(1957-),男,主任医师,从事职业病防治及管理工