· 监督与管理 ·

关于职能转变后职业卫生监督体系建设的探讨

徐文渊[1]，黎东霞[2]，范义奎[2]

（1. 贵州省卫生健康委职业卫生处，贵州 贵阳 550008；2. 贵州省第三人民医院）

关键词：职能转变；职业卫生；监督管理；体系建设

中图分类号：R132 **文献标识码**：C

文章编号：1002-221X(2020)05-0468-03

DOI：10.13631/j.cnki.zggyyx.2020.05.027

职业卫生是研究人类从事各种职业活动过程中卫生健康问题的学科体系。只有创造合理的工作条件，才能使所有劳动者在生理、心理和社会适应等方面保持健康，减少疾病与损伤，提高劳动生产率。

2018 年国务院机构改革方案明确组建国家卫生健康委员会。2018 年 11 月 30 日中共中央政治局委员、国务院副总理孙春兰在职业病防治工作推进会上指出："防控职业病要关口前移、重在抓防。要适应产业发展趋势和职业健康防护需求，完善职业卫生防护标准，强化防尘、防毒、防辐射等措施，提升职业场所安全水平。健全职业健康监测网络，扩大职业病种和危害因素监测覆盖范围，严格报告制度，早发现、早报告、早处置。"2019 年，各地机构改革方案陆续出台，开启了职业卫生工作新的征程，职业卫生监督管理工作也被提升到了新的高度，面临着前所未有的挑战。现结合本区域职业卫生工作的实际，就职能转变后职业卫生监督体系建设进行探讨，以期为提高区域职业病防治工作整体水平提供参考。

1 加强监督管理人才队伍建设

职业卫生监督管理是保障劳动者权益、实施可持续发展的一个重要组成部分，其中包括国家职业卫生监督管理和用人单位职业卫生监督管理[1]。国家职业卫生监督管理主要是指卫生健康行政部门的职业卫生监督管理体系，用人单位职业卫生监督管理是指行业或用人单位内部的职业卫生监督管理。国家职业卫生监督管理和用人单位职业卫生监督管理的建设完善、无缝衔接，是职业卫生监督管理的发展方向。

长期以来，由于职业卫生监管队伍技术力量不足、投入缺失，政府有关部门职业病防治监管缺位，对职业卫生工作的不重视，没有形成多部门的联运机制，宣传教育培训工作力度不够等原因，职业卫生的监督职能未能完全体现与发挥，未能适应当前社会经济发展的要求[2]。随着职业安全监督管理职责整合，各级卫生健康委将承担作业现场的监督管理、职业健康监护、职业安全管理与评估的全流程管理，这对职业卫生监督管理的人才队伍建设提出了更高的要求。新时期的职业卫生监督管理人员要熟悉法律法规，同时应具备作业现场工程技术及流程管理相关知识、建筑卫生学相关知识、现场防护管理知识、职业卫生、综合评估与执法管理的能力，这就需要快速补齐短板，建设一支技术全面、结构合理、快速响应的职业卫生监督管理队伍。

2 加强学科内涵建设与能力提升

职业卫生监督执法工作是一项专业性和技术性很强的工作，执法人员对所检查企业的职业危害重点环节和岗位清晰明瞭是准备工作中的重中之重。基层监督涉及多个执法专业，大量的工作任务导致基层监督员无足够的时间和精力系统、充分地学习各项专业知识[3]，通过专业书籍、评价报告、专家咨询、网络查询等途径了解被检查企业的工艺流程和危害因素种类、重点危害岗位成为工作基本常态。

培养加训练是使职业卫生管理人员掌握监督管理技能的重要方式，通过目标规划设定、知识和信息传递、技能演练、作业评测等现代信息化的流程管理，加强法律法规、部门规章、标准、疾病指南、生产工艺及现场管理等多学科、分层次的培训，配套现场执法所需的设备进行实操技术训练，迅速提高职业健康监督管理人员的技术水平与执业素养。建设完整、规范、专业的监督执法培训体系和制定持续改进与能力考核的规范是快速提升队伍执业能力与内涵建设的有效方法，也是开展职业卫生监督人员能力考核的基础，进而保障职业卫生监督执法队伍建设和职业卫生工作的持续健康发展。

基金项目：贵州省卫生健康委科学技术基金项目（gzwjkj 2019-1-241）

作者简介：徐文渊（1964—），男，研究方向：职业安全管理。

通信作者：黎东霞，主任医师，E-mail：1091483265@qq.com

3　加强职业卫生监督管理的体系建设与职能完善

目前，职业卫生监督执法体系存在教育培训体系有待完善、培训模式创新不足、培训资源有待整合、培训质量管控机制不健全等问题，导致职业卫生监督执法人员缺乏对专业知识与法律法规的理解，特别是对职业卫生作业现场的管理与工艺流程管理，缺乏专业的人员队伍与设备的支撑。在现有的职业卫生监督管理体系中要求省、市、县开展职业卫生监督管理，但在实际工作中，市、县级专职的职业卫生监督管理人员严重短缺，导致职业卫生监督管理工作不能落实到基层。

《中华人民共和国职业病防治法》（中华人民共和国主席令 24 号）第十条规定“国务院和县级以上地方人民政府应当制定职业病防治规划，将其纳入国民经济和社会发展计划，并组织实施。县级以上地方人民政府统一负责、领导、组织、协调本行政区域的职业病防治工作，建立健全职业病防治工作体制、机制，统一领导、指挥职业卫生突发事件应对工作；加强职业病防治能力建设和服务体系建设，完善、落实职业病防治工作责任制。乡、民族乡、镇的人民政府应当认真执行本法，支持职业卫生监督管理部门依法履行职责。”建立健全省、市、县的三级职业卫生监督职能和乡级现场管理职能，建设省、市、县、乡的四级职业卫生监督管理体系，建设职能完善的职业卫生监督执法队伍，是构建职业病防控网络的重要环节之一。根据省、市、县、乡的四级职业卫生监督管理体系的职能职责，作好监督人员的能力培养，建立入职培训、任职培训、强化培训和提升培训的终身培训体系，并将“互联网+教育”理念融入监督培训工作中[4]是监督人员队伍建设的关键环节。

4　加强职业卫生监督执法的技术支撑体系建设

职业卫生监督执法工作需要疾控中心、职防院及其他职业卫生服务机构等技术支撑机构的团队合作，才能使职业卫生监督执法工作更专业、更快捷、更有针对性、更有数据支撑，卫生健康行政部门应建立监督主导、专家团队指导、技术机构支撑、行政部门评估与处置的监督管理构架。

加强疾控中心、职防院及其他职业卫生服务机构等技术支撑机构的能力建设，应纳入职业卫生监督执法能力建设的范畴，根据疾控中心、职防院及其他职业卫生服务机构的职能职责，强化“长板效应”，发挥各机构的特长，有效地推进职业卫生监督工作。同时，将职业卫生监督执法工作与职业卫生质量控制工作有机结合，同步推进，促进两项工作的快速提升。质量控制的考核评估为职业卫生监督提供执法依据，监督执法的效果评估为卫生健康行政部门制定区域管理规划和年度计划提供依据。

5　加强职业卫生监督管理队伍的授权与管理

职业卫生监督执法工作是卫生健康行政管理的组成部分，在职业病防治工作中起着至关重要的作用。依据相关法律法规的规定，进一步明确职业卫生监督执法的主体，建设省、市、县、乡的四级职业卫生监督管理体系，实施区域规划与管理，合理授权，严格管理，权责明确，建设一支协调统一、快速高效、行为规范的卫生监督执法体系，可有效避免多头执法、重复执法。

乡级职业健康监督协管员是职业卫生监督执法工作的前哨，将乡级既往的计划生育协管员转化为职业健康监督协管员，进行其职能相关的法律法规、现场管理、职业健康监护等知识的培训，以快速完善县级职业卫生的日常监督管理。职业健康监督协管员的职业卫生日常管理与监督执法的行政管理和技术指导工作归属县级职业卫生监督管理。

6　加强职业卫生监督执法管理的考核评估体系建设

职业卫生监督是指国家卫生行政机构、法律法规授权组织，依据职业卫生法律、法规、规章、标准和规范性文件的规定，对职业卫生相对人实施监督，掌握和督促其履行法定义务，并对违法行为依法处理的具体卫生行政行为。卫生健康行政管理部门是授权执法的主体，职业卫生监督执法管理的考核评估体系建设是促进队伍能力提升的有效方法[5-8]。建立省、市两级考核评估管理，完善学习评估、反馈评估、行为评估、成果评估的考核评估体系，指导各地监督执法机构的监督管理、环节管理、执法裁量、信息管理、综合评估，促进提高、持续改进的全方位、分层级管理模式，能有效促进职业卫生监督执法的能力提升，推动职业卫生全流程管理后的卫生监督执法新模式。

通过职业卫生监督执法培训体系建设，快速补齐各级监督机构的人才短板，强化对重点行业、重点企业的监控，规范辖区内的职业危害严重企业的日常监督检查，健全卫生监督执法机构、职业卫生行政管理机构、职业卫生技术服务机构，与用人单位之间建立信息共享机制，建立职业卫生监督执法的程序化和标

（下转第 473 页）

为≥0.1%。可以理解为若产品中的危险化学物质低于浓度限值，即使是致癌物质在 MSDS 中也可以不标注。综上，在职业卫生检测工作中仅以 MSDS 确定危害因素，会发生识别不全的现象。

2　职业卫生苯检测中 MSDS 应用现状

当苯浓度<0.1%时，产品 MSDS 成分信息中可以不进行标注。这种情况给实际工作中苯危害的认定造成很大不便。若未对原辅材料开展苯的定性分析，检测时很容易被漏掉，造成识别不全。通过 MSDS 和经验判定两种方式进行危害因素的识别，在实际工作中结果往往是相反的，直接导致同一行业苯接触人群的混乱。以石景山区 2018 年重点职业病监测结果为例，监测范围内喷漆行业和加油站共计 44 家。其中现状评价报告 11 份、检测报告 33 份，识别苯并开展检测的用人单位共 12 家。所有用人单位提供的 MSDS 均无苯，检测前均未开展原辅材料分析，苯的检测结果全部低于检出限。见表 1。

表 1　职业危害因素苯检测及现状评价报告情况

行业	检测报告		现状评价报告		合计
	识别	未识别	识别	未识别	
喷漆行业	8	12	2	8	30
加油站	2	11	0	1	14
合计	10	23	2	9	44

由表 1 可见，同一行业，日常检测和现状评价报告中苯的识别率较低。由于 MSDS 的相关规定及未做原辅材料成分分析，同时所有检测结果均为未检出苯，44 家用人单位作业环境中苯的分布情况无法确定，实际接触状况不明。

3　影响及建议

苯作为确认人类致癌物对劳动者损害极大。有研究表明，低浓度苯接触仍会导致健康损害[1,2]。同时，苯作为全国重点职业病监测项目，对接触人群的确定非常重要。目前的情况给监管部门和用人单位日常工作管理带来较大困扰。对劳动者而言，接触危害因素状态不明确，职业健康监护缺位或过度，会衍生出许多其他矛盾。

在目前 MSDS 相关标准未改变的情况下，特别是在危害因素认定方面，应积极开展原辅材料成分分析，做到有的放矢，以便明确接触人群，保护劳动者健康权益。

参考文献

[1] 梁小滨，朱若凯，时庆华，等. 南昌市某印钞企业低浓度苯系物暴露作业工人的血常规检测结果［J］. 职业与健康，2019，35（1）：25-27，31.

[2] 胥凯，王玲，朱新丽，等. 石化企业长期低浓度苯接触工人血常规检测结果分析［J］. 中国工业医学杂志，2017，30（6）：451-453.

（**收稿日期**：2019-01-28；**修回日期**：2019-06-17）

（上接第 469 页）

准化管理新机制，探索新时期职业卫生监督工作的新模式，快速提升区域性职业病防治工作整体水平，更好地保护劳动者的合法权益。

参考文献

[1] 崔海平，郝玉洁. 职业卫生监督管理系统的设计与实现［D］. 成都：电子科技大学，2013.

[2] 石红芳. 职业卫生监督工作存在的问题与对策［J］. 中国中医药咨询，2010，2（28）：241.

[3] 范珊荣，李冬梅，查长江. 从职业卫生的监督效果看综合执法的优势［J］. 中国医师杂志，2010，增刊（下册）：185-186.

[4] 王斌. 职业教育师资培训基地："互联网+"背景下的创新路径［J］. 中国远程教育，2019（6）：71-76.

[5] Mohamad，Fadzilah，Abdullah，*et al*. Management systems integration for organizational sustainability：Quality，environmental，occupational health and safety，and energy［J］. Applied Mechanics & Materials，2013（465-466）：1155-1159.

[6] Marhavilas P，Koulouriotis D，Nikolaou L，*et al*. International occupational health and safety management-systems standards as a frame for the sustainability：Mapping the territory［J］. Sustainability，2018，10（10）：3663.

[7] Robson LS，Clarke JA，Cullen K，*et al*. The effectiveness of occupational health and safety management system interventions：A systematic review［J］. Safety Science，2007（45）：329-353.

[8] Sinelnikov，Inouye，Kerper，*et al*. Using leading indicators to measure occupational health and safety performance［J］. Safety Science，2015（72）：240-248.

（**收稿日期**：2019-10-02；**修回日期**：2020-03-11）