

• 劳动卫生管理 •

杭州市创新职业卫生监管手段的实践和探讨

张国军, 蒋辉权, 谢锡治, 黄坚, 寿卫国, 盛林

(杭州市卫生局卫生监督所, 浙江 杭州 310021)

关键词: 创新; 职业卫生; 监督管理

中图分类号: R135 文献标识码: C

文章编号: 1002-221X(2013)06-0473-02

随着经济社会的发展, 职业卫生工作任务日益增多与职业卫生监管力量不足的矛盾日益突出, 要实现职业卫生监管工作科学可持续发展, 必须创新监管思路和监管手段, 逐步实现“自上而下的被动式”执法模式向“自下而上的主动式”管理模式转变, 逐步建立“国家监察、企业负责、中介服务、群众监督、劳动者遵章守纪”的长效监管机制^[1]。自 2009 年我市开展粉尘与高毒物品危害治理专项行动以来, 各级卫生监管部门精心组织、扎实有力地推进了专项行动的开展, 全面完成了专项行动治理目标, 同时在创新监管手段方面也进行了有益的探索。

1 推行网络化监管模式, 充实基层职业卫生监督力量

我市从 2008 年开始要求各区县成立专门的职业卫生监督管理科或配备专职职业卫生监督人员。目前我市职业卫生管理对象 200 家以上的区县均成立了独立的职业卫生监督科, 并按照每 150 家企业配置 1 人的比例充实专职人员。这项举措有效地推进了我市职业卫生监管工作, 但基层职业卫生监督人力仍明显不足。为充实基层监督力量, 落实监管责任, 提高监督效率, 我市在逐步建立多层次监管网络的基础上开始尝试网络化监管。

1.1 建立多层次监管网络, 实现监管重心下沉

目前我市拱墅、富阳、萧山、临平等地已建立包括区县监督所、乡镇(街道)政府、监督分所、社区卫生服务中心(防保所、派出所)的多层次监管网络, 既充实了基层力量, 锻炼了基层队伍, 又实现了职业卫生监管的重心下沉。富阳、建德等地还建立了乡镇联络员制度, 要求各乡镇(街道)落实 1 名联络员, 负责职业卫生的组织协调和监管工作。

1.2 实施网络化监管, 落实监管责任

拱墅区结合国家基本职业卫生服务试点工作, 建立了以 3 名总所职业卫生监督员骨干为核心、街道助理监督员为成员的片包干网络化团队工作模式。同时实行目标管理, 设计了监督覆盖率、申报工作规范性、体检数量、新增体检数量、行政处罚等关键绩效指标, 每季度对包干区块和责任人进行量化绩效考核。拱墅区的做法, 充分利用了基层监督力量, 提高了效率, 固化了责任, 经一年多的实践, 已证明监管效果明显。

2 创建行业样板企业, 发挥标杆企业示范引领作用

2006 年开始, 杭州市开展了“创建百家职业卫生管理示范企业”活动, 对推动职业卫生工作的开展起到了很好的示范引领作用。但这些示范企业多集中于机械、化工、电子等行业, 而很多如石英砂加工、矿山、电镀等粉尘和高毒危害严重的行业却没有示范企业。针对这种情况, 我市在创建百家示范企业的基础上在富阳等地开展了创建行业样板企业试点活动, 有力地推动了粉尘与高毒物品危害治理专项行动。

2.1 通过制定行业规范确定创建标准

为规范行业样板企业创建活动, 我市监管部门首先深入企业开展调研, 了解相关行业职业病防治工作现状, 然后结合示范企业创建标准和行业专项整治要求, 制定该行业职业病危害预防和控制规范。目前我市已制定石英砂加工、家具制造等行业规范, 初步形成了“治理一个行业, 调研一个行业, 规范一个行业”的监管模式。

2.2 多种举措助力行业样板企业创建

行业样板企业创建活动在石英砂加工和木质家具企业中率先开展。首先监管部门召集相关行业企业负责人举行工作座谈会, 认真解读我市制定的行业规范, 同时听取负责人关于职业病防护措施的整改情况和存在的困难, 了解企业的实际需求。根据企业需求, 为企业做好服务, 带领负责人现场参观已达到行业规范的本地或外地企业, 以及能够符合治理要求的职业病防护设施, 直观地了解规范的具体要求。通过这种方式, 一方面使企业负责人认识到行业规范是完全可行的, 另一方面也激励企业迅速行动起来争创行业样板企业。通过验收, 我市在石英砂加工和木质家具制造行业均创建了多家样板企业, 这些企业已在相关行业中发挥标杆企业的示范引领作用。

3 搭建多种交流平台, 发挥职业健康管理员的能动作用

职业健康管理员是职业卫生管理工作在基层的触角, 能够在监管部门和企业之间发挥桥梁和纽带作用, 在企业发挥专业化管理作用, 因此职业健康管理队伍建设工作是促进企业落实主体责任的重要抓手。目前我市已按照《浙江省职业健康管理员管理办法(试行)》, 对已申报企业职业健康管理员进行了职业卫生法律法规、职业病防治知识等专业知识的培训, 对考试合格的人员发放了职业健康管理证, 初步建立了一支 3000 余人的职业健康管理员队伍, 有力地推动了我市职业卫生工作的开展。为进一步发挥职业健康管理员的能动作用, 我市搭建了即时通讯 QQ 群、协会等多种交流平台, 这些交流平台有助于他们咨询、交流、学习, 进一步提升了

收稿日期: 2013-04-22

作者简介: 张国军(1972—), 男, 硕士研究生, 从事职业与放射卫生监督工作。

管理员的履职能力。

3.1 依托网络平台创新工作模式

我市江干、拱墅、临安等地充分发挥网络管理优势，各自创建了辖区职业卫生 QQ 群。QQ 群的建立使监管部门实现了快捷、便利的管理，可以通过这个平台快速发布最新的法规标准、文件、培训通知等，可以即时回答职业健康管理员提出的专业问题，可以了解企业职业卫生工作动态和各类建议。QQ 群既是一个自由交流的平台，也是“一所没有围墙的学校”，既提高了职业健康管理员的专业知识，也增加了职业健康管理员的凝聚力。

3.2 创建职业卫生协会实现会员资源共享

我市拱墅区成立了由企业组成的职业卫生协会，该协会的成立，为企业提供了一个可以广泛进行各种信息交流，实现资源共享的平台。该协会主要负责组织和开展企业职业病防治培训、职业卫生工作经验交流、课题研究及学术活动，推广国内外企业职业卫生管理有效方法和成功经验，为企业提供职业卫生相关服务等。通过协会，可以发挥职业卫生工作开展得较好的大企业的职业健康管理员的能动作用，积极向中小企业输出职业卫生服务，指导中小企业完善各项工作，提升职业卫生管理能力。

4 开展信誉等级管理，提高职业卫生服务质量

为企业和劳动者提供良好的职业卫生服务是预防和控制职业病的根本保障。随着服务市场化的发展和政府的积极培育，目前我市职业卫生服务机构在数量上已达到一定规模，大大改善了职业卫生服务需求增长与服务供给不足的矛盾，但服务机构在服务能力和质量上仍存在不少问题，主要表现在政府举办的疾控等医疗卫生机构缺乏经济利益驱动的积极性，人均提供的服务量低；民营机构难以满足提供个性化优质服务需要，服务能力和质量有待提高^[2]。为加强职业卫生服务机构能力建设，规范执业行为，提高服务质量，我市建立了职业卫生服务机构信誉等级管理机制。

4.1 建立职业卫生服务机构信誉等级评价指标体系和等级划分标准

为使职业卫生服务机构信誉等级评价全面、科学和规范，我市制定并发布了《在杭州职业卫生中介服务机构信誉等级考评管理办法（试行）》，建立一套包括服务能力、报告质量、客户评价、行政评价等内容的职业卫生服务机构信誉等级评价指标体系，并确定了信誉等级划分标准。

4.2 对职业卫生服务机构进行信誉等级评价，实施等级管理

按照评价体系标准，通过开展监测报告质量、综合考评、收集客户满意度评议表等程序，对我市职业卫生服务机构进行信誉等级评价，确定三个信誉等级，向社会公布。信誉等级的评定增加了职业卫生服务市场的透明度，为用人单位提供一个有效的择优委托的指标，给企业一个直观的认识，满足了企业购买职业卫生服务的差异化需求；也使职业卫生服务机构认识到信誉这种无形资产的重要性，引导服务机构提升工作积极性和服务效率，加强能力建设，规范执业行为，提高服务质量。

5 开展“红绿灯监管机制”试点工作，强化群众监督作用

为深入开展粉尘和高毒物品危害治理专项行动，我市萧山区在职业卫生监督量化分级管理工作中引入了“红绿灯监管机制”。将“红绿灯”交通法规引入监管机制，让劳动者可以直观地了解监管部门给予本企业的定位，强化群众监督，充分发挥这种机制的导向作用，有力地推进专项行动的开展。

5.1 通过职业卫生量化分级评价标准确定信号灯

2009 年我市出台了《杭州市用人单位职业卫生监督分类管理指南》，根据企业职业病危害因素固有的危险性和用人单位职业卫生管理水平来确定监督管理等级，将用人单位职业卫生监督等级按照管理要求由低到高分分为 I、II、III 三级，对三级监管对象进行重点监督，对二级监管对象进行常规监督，对一级监管对象进行简化监督^[3]。根据量化分级评定结果，对一级监管对象亮绿灯，表示良好；对二级监管对象亮黄灯，表示一般，作为警示标志，提醒其限期进行整改；对三级监管对象亮红灯，表示较差，给予行政处罚，并要求立即进行整改，情节严重的可提请政府予以关闭。

5.2 通过信号灯公示强化导向作用

在企业的作业场所设置“职业卫生信息公示栏”，将信号灯在“职业卫生管理评定等级”栏目中予以公示，同时公布作业场所职业病危害、防护措施、职业卫生咨询和投诉电话，随时接受劳动者的咨询和投诉。试点工作的开展实现了两个转变：一是劳动者逐渐转变为企业职业卫生工作的监督者；二是企业面对劳动者的压力增大，提高了有效落实各项职业病防治措施的自觉性，从被动变为主动。

世界卫生组织认为，理想的“人人享有职业卫生服务”的国家规划框架应包括明确和强化 OHS 管理机构的职责和竞争力，强调雇主对 OHS 不可推卸的责任，发展和完善职业卫生服务以及加强政府、雇主和工会三方面合作等内容^[4]。我市已经出台职业病防治规划，强调了要建立政府统一领导、部门协调配合、用人单位负责、行业规范管理、职工群众监督的职业病防治工作机制。近年来，我市本着监督和服务并重的原则，转变被动执法的工作模式，针对政府执法、部门协调、企业自律、群众监督，完善监管手段，走出了一条创新之路，维护了劳动者职业健康权益，促进了社会经济的健康和可持续发展。

参考文献：

- [1] 张忠彬，孙庆云，胡福静，等. 关于进一步完善我国作业场所职业卫生监督机制的研究 [J]. 中国安全科学学报，2009，19（10）：101-105.
- [2] 谢锡治，蒋辉权，邵晖，等. 职业卫生中介服务机构信誉等级管理机制初探 [J]. 浙江预防医学，2011，23（4）：92-94.
- [3] 谢锡治，俞平. 职业卫生监督分类分级管理方法及其应用 [J]. 浙江预防医学，2010，22（3）：51-53.
- [4] 梁友信，何凤生. 世界卫生组织的职业卫生策略 [J]. 中华劳动卫生职业病杂志，2002，20（3）：236-237.