

# 职业健康监护制度探究

李炳安

**【摘要】**职业健康监护不同于民法的监护,也不同于一般的体检。中国在职安全与卫生问题上坚持的是分立式立法,安全生产监督管理部门和卫生部门在法定的范围内分别执法。职业健康监护内含着监护成本,雇主只有在法律预设的违法成本较高和违法的机会成本较大的情况下,才会采取职业健康的预防措施。当前,我国在职业健康监护方面还存在着政府监督不力、雇主自律不强和职业健康监护的医疗检查机构不规范等问题,应该尽快合理划分政府部门的监督职责,增加雇主的违法成本,建立职业病检查资金预收制度和专业性的职业病检查机构等措施。

**【关键词】**职业健康监护 职业病预防 行政监督

**【中图分类号】**D90-053 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2013)06-0073-06

根据卫生部提供的数据,我国现有约1600万家企业存在有毒有害作业场所,我国职业病种50年增七倍,约2亿劳动者在从事劳动过程中遭受不同程度职业病危害,而实行健康监护的企业仅达10%左右。<sup>①</sup>这种现象的发生既根植于我国的经济发展阶段和经济发展状况,也与我国的职业病法制不健全有极大关联。完善我国职业健康监护制度,达到早期预防职业病的目的,保护劳动者的职业健康权,是当前亟需加以解决的一个不容忽视的民生问题。

## 一、职业健康监护的法律特征

从法律的角度来看,职业健康监护是一种专业化的监护,是基于隶属性的劳动关系而产生的对劳动者进行医学健康监测和健康检查的一项特有制度,主要包括职业健康监测、检查及职业健康监护相关档案管理等内容。从医学角度来看,职业健康监护是“三级预防”中的第二级预防,为第三级预防和评价防护措施的效果起着重要作用。<sup>②</sup>目前,我国职业健康监护预防的目标疾病为职业病和职业禁忌症。

这种专业化的职业健康监护与民法上的监护相比较有其自身的特点。

其一,性质不同。民法上的监护制度历史源远流长,

起源于罗马法的监护和保佐制度,是基于监护人的特定身份而产生的一种权利,体现的是一种权利形态,并且有可能丧失,其强制性并不明显,而且还有意定监护的类型。职业健康监护只存在法定监护,即通过法律的强行性规定,赋予雇主法定义务。在2011年的《职业健康监护监督管理办法(征求意见稿)》中,有14处使用了“雇主应当”的语句,体现的是一种义务结构,并配备行政监督制度予以保障实施。

其二,目的不同。民法上的监护就是指对无民事行为能力人和限制民事行为能力人的人身、财产及其他合法权益进行监督、保护的一项制度,是通过补足民事行为能力欠缺人的行为能力,使其能与完全民事行为能力人一样平等地实现自己的权利能力而设。职业健康监护是职业病人管理制度的一项向前延伸制度,起着预防职业病的作用,目的是为了保障劳动者在劳动中的健康权利。

其三,民法上的监护主要体现监护人与被监护人之间的民事法律关系,民事监护人若未尽监护职责,也一

① 杨傲多:《职业病种50年增七倍受危害职工总数逾两亿》,《法制日报》2010年12月31日。

② 张兰等:《职业病危害现状及职业健康监护的发展》,《职业与健康》2011年第16期。

般承担的是民事责任。而职业健康监护中的法律关系较为复杂,所涉及基本主体有雇主、劳动者、职业健康检查机构和行政监管部门。这四个主体之间所建立的法律关系也较为复杂,除了雇主和劳动者之间基于劳动合同产生的劳动保护关系之外,还有雇主与职业健康检查机构的委托关系,也有行政监管部门与雇主、职业健康检查机构之间的行政监督关系。雇主未履行法定职责,不仅要承担民事责任,而且还要承担行政责任,甚至刑事责任。

其四,监护的内容也不尽相同。从英文表示来看,英文中的民事监护中的监护是用“guardianship”来表示,含有长辈对下辈的看管、保护之意,体现的是一种家父权的延伸,内容较为丰富;而职业健康监护中的监护的英文表示为“Surveillance”,含有监视、监督之意,常见形式有岗前体检、定期体检、返岗体检、常规体检和离岗体检,雇主主要履行义务,而行政机关还有监督的义务。

职业健康监护也不同于一般的体检。职业健康监护是针对劳动者接触职业有害因素而规定的专门的预防性措施和健康检查,具有强制性和专门性,检查的目标疾病具有限定性,只包括职业病和职业禁忌症(occupational contraindication),<sup>①</sup>其它健康损害或疾病虽然也应该如实记录并向雇主报告,但不能作为职业健康监护的目标疾病。一般的体检是作为医疗福利的医学检查,检查的内容可经双方协定,具有约定性质,不具有强制性,因而,体检总体上属于单位的医疗福利,与单位的经济效益密切相关。

## 二、职业健康监护制度的立法例

职业健康监护制度作为卫生制度的重要内容与安全生产立法密切相连,但由于侧重点不同,在立法体例上,有“合并式”和“分立式”两种。“合并式”的立法例主张,安全与卫生是密切联系的两个环节,分开立法,人为割裂二者的关系,不仅会浪费立法资源,也会导致执法的困难。“分立式”强调“安全”与“卫生”二者之间的区别,认为“安全”侧重设备和生产环节,主要预防和处理“急性事故”;“卫生”是侧重“人”的防护,主要预防和处理“慢性事故”。

“合并式”立法体例居世界主导地位,发达国家一般都采取这一体例,如美国1971年生效的《联邦职业安全与卫生法》、英国1975年颁布的《劳动安全卫生法》,日本的职业健康监护制度也规定在1972年颁布的《劳动安全卫生法》中。这种“合并式”的立法体例不仅节约立法资源,而且执行机构统一,如美国的职业安全卫生监察局(OSHA)、英国的安全与健康执行局(HSE),有利于执法过程中的沟通和协调,克服了跨部

门执法产生的摩擦和推诿。

中国坚持的“分立式”的立法例。新世纪以来,分别颁布了《中华人民共和国职业病防治法》、《中华人民共和国安全生产法》。职业健康监护的监管机构过去是劳动部,后又转到卫生部,现在根据2009年国家安全生产监督管理总局颁布的《作业场所职业健康监督管理暂行规定》和2010年中央编办发布的《关于职业卫生监管部门职责分工的通知》,作业场所职业健康的监督管理职责调整为国家安全生产监督管理总局,卫生部只负责“监督管理职业病诊断与鉴定工作”,人力资源社会保障部主要是依据职业病诊断结果做好职业病人的社会保障工作。

我国职业健康监护的专门立法首见卫生部2002年5月1日起施行的《职业健康监护管理办法》。2006年,卫生部对上述文件进行了修订,将原名称“职业健康监护管理办法”改为“职业健康监护监督管理办法”,突出了“监督”的职能,并将职业健康监护监督与职业健康监护技术行为分置规范,即将法规性文件和技术文件区分开来。2011年9月,国家安监总局职业健康司参考了卫生部发布的《职业健康监护管理办法》,起草了《职业健康监护监督管理办法(征求意见稿)》。该意见稿侧重对职业健康监护的监督,而对属于医学范畴的职业健康检查周期、项目等没有规定。这种分置在一定程度上出现了监督管理脱节的现象。

## 三、职业健康监护制度的经济分析

职业病的预防成本相对较低,而治疗、治愈等社会成本则较大。由于企业投入预防成本较小,投入一个较小成本能够预防较大的社会成本,能够预防一批又一批的劳动者患职业病,雇主应该承担预防的责任和承担职业病危害的责任。同时,雇主是生产活动的直接控制者,有自己的研发机构,对生产对象和过程有比较全面地了解,制造风险的企业相对劳动者而言,更有能力预见并采取避免措施避免职业危害,也更有机会预见风险或投保以对抗风险,能以较少的预防成本和科学方法进行预防,即雇主避免劳动者损害发生的预防成本更低,因此,让雇主预防事故的发生更符合效率原则,有利于实现社会成本最小化。再者,雇主获得了利益,预防成本也是一种风险收益的对价或成本。利益的归属之处也为

<sup>①</sup> 职业禁忌症是指职业性有害因素能加重病情或易诱发职业病,因而患某些疾病的人不宜在该职业条件下从事工作或就业。各种职业禁忌症,随生产中存在的职业性有害因素而异。

损失的归属之所，也即所谓的“利之所在，弊之所归”的法理。<sup>①</sup>企业在取得利益的过程中给劳动者造成的损害，从该利益中予以赔偿是公平的，“获得利益者，应承担责任，系正义的要求。”<sup>②</sup>而且，职业伤害本身就是一种工业成本，把雇主的利益和职业伤害的代价捆绑起来，形成一种投入和产出的对应，可以通过产品的价格机制来分散风险。

对劳动者而言，选择工作环境较差的岗位是不得已的决定，是透支他们的“健康资本”来满足他们经济的需要。不过，生命和健康都是无价的，职业病预防与其有切身利益，在其能力范围内总会自觉或本能地进行事故的预防，即劳动者的预防激励事先就客观存在。但劳动者的预防总体上是本能性的预防，工作环境有哪些危险因素，应采取什么样的预防措施，事故的发生与雇主的活动中有无因果关系等信息无法完全认知与获悉，没有有效预防的知识和技术。例如纳米技术的运用就会给劳动者健康带来很大风险，就劳动者自身而言，是难以预防的。因而，由被动选择工作的劳动者来承担预防成本相对较大，大多数情况下是没有能力进行有效预防的。

尽管由雇主承担职业健康防护的成本，能够促进社会效率最大化，但这并不意味着雇主实际就主动愿意承担这一成本。是否主动实施，还取决于违法的机会成本有多大。企业违法行为的机会成本越小，就意味着企业从事合法谋利的机会越少，从事违法活动的可能性也就越大。如果法律对职业病损害结果开出的成本较低，执法不严，加之职业病的慢性因素，就会导致雇主对承担损失的法定成本与进行预防的成本之间以及承担的概率之间进行比较，如果法定成本较低，承担的概率不高，雇主就不会采取或消极采取预防措施来进行职业病预防。雇主只有在承担的法定成本和概率都较高的情况下，才会采取预防措施，投入预防成本，职业伤害就可能避免或者以较低的概率发生，从而达到预防损害事故发生的目的。

#### 四、当前我国职业健康监护制度面临的主要困境和现实对策

##### （一）当前我国职业健康监护制度面临的主要困境

###### 1. 政府监督不力、不能

政府部门的行政监督是推动职业健康监护制度运行的关键，政府应该保证相关的职业健康和安全的标准、制度全面而有效的实施。没有这一“推动力”，雇主难以自动履行职业健康监护义务。当前，履行行政监督的安监局部门主要忙于重特大事故，无暇顾及也无人顾及职业健康的预防性监护问题，这是导致近年来职业病没

有趋减的重要原因之一。另外，地方政府的监督主体由于自身的依附性而缺乏制约力度，导致监督乏力，往往是“只开花不结果”，常常呈现滞后放空炮的结局。同时，权力寻租的现象还较为严重。监督部门对雇主的监督，促进了劳动者的健康，对整个社会而言是有益的，但雇主的利润会相应降低。这为权力寻租提供了条件。雇主为了谋求利益的最大化会向监督行政部门进行寻租，监督人员考虑到职业病所产生损失的后期性、隐性、长期性，抱着侥幸心理，容易和雇主形成交易，从而给劳动者本人和社会带来抹不去的伤痛和损失。

监督部门的分置也会导致监督不能。尽管2010年中央编办在《关于职业卫生监管部门职责分工的通知》中已经对监管部门职责进行了明确分工，国家安全监管部门负责雇主监护的监督，卫生部门负责管理职业病诊断与鉴定，即卫生行政部门将职业健康监护的监督移交给了安监部门，卫生部门失去了执法权，无权到企业进行现场执法检查。本来，将“安全”与“卫生”分置立法，分割职业安全与职业卫生，由不同的政府部门即安监和卫生从不同方面履行职责，人为割裂职业安全与卫生紧密联系的两个方面，就给实际的监护监督带来了严重困难；现在，又根据过程而不是根据专业来划分执法职责，就更难以做到监督的专业化。因为职业病的感染和预防等都属于医学范畴，专业性很强，用一个不懂医学的部门去监督职业健康问题，难以做到专业监督，如某些职业禁忌症，因人而异，就连医学专家都难以判断，更何况国家安全监管部门呢。

###### 2. 雇主自律监管形同虚设

雇主开展职业健康监护工作需要支付大量的资金，除了预防性费用外，还包括检查以后涉及的巨额赔偿问题。检查可能涉及巨额赔偿会与以营利为目的的企业的经营目标发生冲突，法律用有利益冲突的强势一方去照顾弱势另一方的利益，显然难以达到目的，即使是国有企业，在效益下滑的情形下，也难做到自觉，至于那些乡镇企业、私营企业，企业主宁可“跑路”，也不会主动对每个员工进行职业健康检查，对路途远、交通不便的企业更是天高皇帝远，既不会自律，也不怕监督，抑或检查，也会将有异常检查结果的劳动者解雇，不仅不保存检查资料，而且还会销毁检查资料。雇主，尤其是乡镇企业、私营企业等雇主在职业健康监护方面的“无人管、无人理、无人懂”的“三无”现象较为普遍，雇

① 郑玉波：《民法债编总论》，（台）三民书局1996年版，第180页。

② 王泽鉴：《债法原理（三）侵权行为法》（1），中国政法大学出版社2001年版，第16页。

主自律的职业健康监护监管制度实际上形同虚设。

目前,较为严重的表现是:一是用一般的普通健康体检来代替在岗期间职业健康检查或选择没有职业健康监护资质的机构检查。二是只安排职业病危害因素较轻岗位上的劳动者进行检查,而职业病危害因素严重的岗位则采取短期用工制度,大多招收临时工、农民工,有意采取轮换作业,以回避法律责任。三是职业健康检查费从职工工资中扣除,或对检查项目进行有选择性地剔除,以达到就轻避重的目的。四是有的雇主直接将复查对象解聘。

现行《职业病防治法》赋予了雇主自律监管的义务。无论从经济学的角度还是从行为学的角度看,行为主体的行为总是在不同程度上受利益驱动的,追求利润最大化是任何一个企业的本性,职业健康监护会直接减少企业利润,因此企业缺乏内在利益驱动来履行监护义务,监督力度不够时甚至会做出逆向选择行为,盈利能力较差的企业更是如此。低廉的违法成本与高额的职业病治疗及工伤赔偿费用相比,会使得一些企业首先选择违法。雇主和劳动者属于有利益冲突的博弈关系,在行政监督不力的情况下,雇主往往在职业健康监护中根据自身的利益优先采取对自己有利的行为,而劳动者由于没有有效制度保障,难以做出抑制或对抗雇主的行为,加之地位不平等,职业危害因素的信息不对称,因而在博弈中往往是被动的、滞后的。在利益剧烈冲突的情况下,由于企业“利己心”的根本作用,“各个人都不断地努力为他自己所能支配的资本找到最有利的用途……”,<sup>①</sup>由博弈冲突的一方去照顾另一方的利益,犹如由猫去看鱼仓一样。另外,职业病的后果具有后延性,从轻到重有个长期的过程,有的甚至要潜伏十几年,这在一定程度上麻痹了当期劳动者的博弈动力。加之,劳动合同期限一般都较短,经过多个雇主用工后,会增加诊断的复杂性和雇主推诿的博弈力量,这无疑会诱导雇主违法行为的不断发生,甚至有恃无恐。

### 3. 职业健康监护检查机构存在问题

医学检查是职业健康监护中重要环节,直接关系到职业病的预防与控制。但这一环节,目前存在诸多问题,是导致我国职业病频发的一个重要原因。一是检查医疗机构资质没有得到保证,有的地方采取临时指定医疗卫生单位承担职业健康检查,甚至由就近的乡镇卫生院承担检查的任务。总体来看,不少检查单位缺乏检测职业病的重要设备、技术,一些关键性的检查项目许多单位不能开展,软硬件条件都达不到职业健康监护检查的基本要求。二是检查医生水平不高,“全科医生”担任检查任务的比较普遍,对各种职业病形成的机理及其危害认识不清,对不同职业的劳动者需要重点检查的项

目掌握不清,能全面了解相关职业健康损害症状与体征的主检医师十分缺乏,对不同的检查结果不能提出正确的处理意见。主检医师综合分析职业健康检查结果的能力也不高,缺乏职业病临床基础知识以及临床上必备的鉴别诊断能力,对潜伏期相当长的职业病危害因素如粉尘、镉等,缺乏预见性判断,不能根据职业健康检查结果,并结合劳动者现场工作情况,对雇主提出预防建议。有的检查机构由所谓“体检队”负责承接职业健康检查业务,不熟悉目标疾病,甚至对《职业健康监护技术规范》的内容都不甚了解。三是部分检查机构对一些较为复杂的问题不出具具体意见,或只出具“有待观察”,或出具模棱两可的结论,由雇主或劳动者自己去判断,导致检查的预防性功能和专业性职能丧失殆尽。四是必检项目过于简单,主检医师无法根据检查结果做出综合判断。内容填写不清楚,既往病史、职业史、接害工龄漏填、错填、不填的现象比较普遍,也影响了职业健康检查结果的综合分析。总之,职业健康检查机构数量有限、分布不均及专业技术人员缺乏,专业技术水平偏低,总体上停留在预防性体检阶段,与职业健康监护的要求相差甚远。

## (二) 当前完善我国职业健康监护制度的现实对策

### 1. 合理划分监督职责,加大违法成本

国家安监部门应对雇主生产设施等生产条件、环境等“物”的危害进行监督,监督雇主是否使用了有效的防护用品,是否对其防护用品、防护设施及其工作场所进行了经常性的维护、保养,生产设备的使用是否符合国家标准、行业标准等,使劳动者患上职业病的可能性从源头上降低。卫生部门应该对“人”可能患上职业病的各个环节以及因人而异的职业禁忌症进行监督。职业禁忌症是一个非常复杂的医学问题,可随生产中存在的职业性有害因素而异,可谓疑难杂症,连医疗专家都难以诊断和判断,国家安监部门是难以用上“力”的。尽管这里的“物”与“人”是相互联系,但相对而言,以“物”和“人”作为执法的区分点较为清晰,也容易对各自的责任进行判断,对持续性、专业性保护劳动者有其积极的意义,不会出现安全生产监督管理部门“只能将情况通报”给卫生部门的情形,而卫生部门又没有执法权,不能从源头上进行监督和调查。这种情形增多,会导致部门之间沟通协调成本不断增加,甚至只会出现信息交流而缺乏实质性的监督。

职业健康监护是人们身体健康、生命安全的基本保证,加大职业健康的违法成本势在必行。雇主在职业健

<sup>①</sup> 亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》下卷,郭大力、王亚南译,商务印书馆1974年版,第25页。

康监护监管上的违法成本主要包括行政处罚成本和寻租成本。违法行为的行政处罚成本如果较小，雇主选择违法的概率就增大；同时，违法者还可以通过向政府权力“寻租”来获得权力的庇护，通过支付寻租成本，就可以逃避监管，甚至监管者与雇主合谋，从而使政府对劳动者职业健康的监管的职能形同虚设，危害劳动者的身体健康。加大违法成本可以从以下方面着手：一是建立“按日计罚”的连续处罚的新机制。对不采取职业健康监护的企业按日或按次连续处罚，每日、每次均视为一个单独的违法行为，对连续违法企业形成较大的预期经济成本，从而促使其尽快改正违法行为。二是建立政府监督与社会监督形成相互补充和促进的制度机制。我国的监管点多，面广，仅靠行政监督难以达到效果，需要发挥社会监督的力量，并建立像食品安全法中的十倍赔偿的群众监督的机制，激励社会监督，产生让雇主“偷鸡不成反蚀一把米”的违法成本效应。只有给雇主以更大的成本消耗，雇主才会有积极性去寻找新的资本并采取新的技术来减少劳动者接触危险源，从而导致职业伤害率的下降。<sup>①</sup>

## 2. 劳资双方保存健康监护资料

职业健康监护档案是职业病产生、变化、监测、防治、康复的记录，是劳动者健康状况变化与职业病的关系的客观记录，既是职业病诊断鉴定的重要依据，又是劳动者保护自身健康权益的重要物证，也是企业甚至区域职业病防治和管理的基础材料，对职业病预防及管理都具有重要意义。

当前，我国流动就业的农民工已达相当规模，外出务工主要呈“候鸟式”流动，成为经济社会发展中一个不可忽视的现象。农民工主要分布在制造业、建筑业等职业危害较为严重的行业，每年轮换幅度可达20%~50%，造成工人健康监护工作困难。对农民工这种流动性大、范围广、工作岗位不确定、劳动关系不稳定、工作时间长短不一的特殊人群，由某一雇主来保护职业健康检查相关资料本身就是不现实的。职业病形成的复杂性也会导致多个雇主推卸责任，不仅不出具职业健康检查结果，甚至会销毁健康资料，或者干脆否认劳动关系，同时企业破产、重组也易造成该项资料遗失。由雇主单方面保存健康监护资料在一定程度上容易助长雇主更加有恃无恐。

职业健康检查资料在性质上不仅仅属于雇主履行健康监护的义务凭证，而且也是劳动者维权的权利凭证，里面载有个人的职业史、既往史、职业健康检查等个人信息。从这种角度来看，劳资双方都有权保存健康监护资料。如果任由雇主一方保存，劳动者的依附性、隶属性会导致劳动者缺乏应有的健康证据而无法维权。如果

仅由劳动者保存健康监护资料，也不便于雇主对历年职业病危害因素检测、评价并采取相应的措施。理想的对策是，所有健康监护资料各执一份，就像劳动合同一样，或者建立职业健康中介机构并保存原件。这样，就不会出现患职业病的劳动者因为材料不齐全而被职业病诊断机构拒绝受理的现象，也不会出现劳动者为了获取相应的权利凭证而被动索取的局面。

最好的途径是建立统一格式的职业健康检查电子表，通过专门的机构建立数据库，并在此基础上开发建立区域信息平台，并实现全国联网检索、异地信息转送和调用，可以在一定程度上改变职业人群高流动性导致的监护困局。

## 3. 建立职业病检查资金预收制度

当前，学界积极倡导建立职业病防治基金，并建立了具有民间性质的中国煤矿尘肺病防治基金会，自然有其积极意义。但这种基金会重在对结果的补救，属于亡羊补牢的措施，不具有预防性。如果没有预防性的资金措施，即使再多的救济基金也解决不了源源不断的职业病危害所产生的后果。职业病检查资金预收制度就是一种旨在预防雇主为了“省钱”而故意不安排劳动者参加职业健康检查，或者不到有资质的检查机构进行检查的一种预防措施。该措施类似于国外的职业病防治保证金、押金或者是赔偿金制度，是根据用工人数和特定行业来确定预交额度，由雇主将预交款项交到有资质的检查单位，然后组织劳动者到预交款项的检查单位集体检查，或特定劳动者自行前往该检验机构进行单个特定检查。该制度的优越性在于：一是有效解决了检查资金问题。职业健康检查的核心在于资金问题，雇主不愿主动拿钱去进行检查，导致诸多职业病隐患没有及时发现和及时采取措施。检查预付资金事先支付到检查机构的特定账户中，非特定情形，不具有逆转性，这就会促使雇主组织劳动者到指定机构进行职业健康检查。二是能够保障检查机构的资质。由于预付检查资金是支付到卫生部门指定的特定检查机构，这就可以有效避免雇主随意选择检查单位。雇主是逐利的，哪里花钱少成本低，就会选择哪里，该制度会强制性地使雇主的职业健康监护检查固定到有资质的检查机构中，确保规定项目检查所必须的硬件、软件条件，不走过场，不流于形式。三是特定劳动者，如职业禁忌症者，在雇主不履行义务的情况下，可自行到雇主所预交资金的检查机构进行检查，摆脱雇主的约束，能够主动维护自身的健康权。四是可

<sup>①</sup> Pavel Yakovlev and Russell S. Sobel, Occupational safety and profit maximization: Friends or foes? *The Journal of Socio-Economics*, 39 (2010), p. 435.

以有效防止雇主通过发放一定的钱物来代替职业健康监护检查,或代替职业危害防护用品的发放。五是职业病检查资金预收制度促使专业性的职业病检查机构做到中立,能克服委托关系中职业病检查机构过度受作为委托人的雇主的约束。

#### 4. 建立专业性的职业病检查机构

在卫生行政部门的许可下设立专业从事职业健康检查的组织机构,配备专业的人员和检查设备,集职业病的检查、预防、治疗于一体,甚至可以履行职业健康监护档案保管和职业病的追踪分析。专业性的职业健康检查机构具有如下优点:一是有利于专业化的检查和治疗,具有早期发现和专业评价的功能,能够观察职业病及职业健康损害的发生、发展规律及分布情况,评价职业健康损害与作业环境危害因素的关系及危害程度,识别新的职业病危害因素,提出新的职业病病种,便于对作业场所职业病危害因素跟踪监测和危害因素的综合分析。当前,职业病种也已从1957年的14种扩大至现在的十大类115种,除尘肺、化学物中毒等外,放射性肿瘤、铅及其化合物中毒、高原病、炭疽等病种也被纳入职业病范畴之中,不仅分类细,而且专业性非常强,一般的普通医院无法替代也不能替代。将职业病的检查治疗从普通医疗机构分离出来,有利于强化职业病诊断、促进治疗专业化。国外研究也表明,未来职业健康检查的首要问题就是需要职业医师应用专业知识处理各种不同的行业内的健康和安全问题。<sup>①</sup>二是可以基于委托而为劳动者职业健康监护提供建档立卡、职业病治疗跟踪、咨询等服务,劳动者职业史、既往史和职业病危害接触史可以完整连续保留,监护档案不会出现因工作单位的变化而造成的续接困难,治疗也可以保持连续性而避免重复不必要的检查。对需要复查和医学观察的劳动

者,还可以安排其复查、医学观察和医学随访,职业健康监护本身就是职业流行病学的主要内容。<sup>②</sup>三是便于集中建立信息平台。职业健康检查监护是一个动态的过程,包括上岗前检查、在岗期间定期检查、离岗时检查、离岗后医学随访和应急健康检查五个环节。建立专业化的职业健康机构,有利于对每一过程的健康监护信息进行收集、整理和利用,并搭建职业病防治信息平台和预警系统。四是建立合理的职业健康检查服务竞争机制,允许劳动者通过个人委托方式来选择职业健康检查机构进行职业健康检查,雇主对一定期限的规定的检查次数承担费用。这既可以促进雇主主动实施健康检查,也可以在一定程度上促进职业健康检查服务机构的竞争。落实这些切实可行的措施不仅可以改善工人的健康和福祉,而且也将反过来推动经济的繁荣和财富的增长。<sup>③</sup>

本文作者:福州大学法学院教授

责任编辑:赵俊

- ① John D. Meyer, The West Virginia Occupational Safety and Health Initiative Practicum; Training for a New Marketplace, American Journal of Preventive Medicine, Volume 16, Number 4, 1999, p. 350.
- ② SHAN P. TSAI and JUDY K. WENDT, Health Findings from a Mortality and Morbidity Surveillance of Refinery Employees, AEP Vol. 11, No. 7, October 2001; 475.
- ③ Atif Kamal et al., Chemical exposure in occupational settings and related health risks: A neglected area of research in Pakistan, Environmental Toxicology and Pharmacology, 34 (2012), p. 55.

## An Analysis of Occupational Health Surveillance System

Li Bing'an

**Abstract:** Occupational health surveillance is different from civil law guardianship, also is different with the common physical examination. China's position on occupational safety and health issue persist in discrete legislation, whose enforcements are done by the administration of work safety and the health sector within the range of the legal regulations. Occupational health surveillance includes surveillance care cost, so only in cases of the higher costs of breaking the law or the higher opportunity costs, will employers take action to health precautions. Nowadays, our occupational health surveillance systems have some problems such as lack of government supervision, undisciplined employers and irregularity of the health inspection agencies of occupational health surveillance. So we should divide the duties of supervision of government departments reasonably, increase illegal costs of employers and build a cash advance system of occupational disease check as well as professional occupational disease inspection agencies as soon as possible.

**Key words:** occupational health surveillance; occupational disease prevention; administrative supervision