



“开胸验肺”事件中的张海超最终被确诊为尘肺病。该事件将推进我国职业病防治进程。

新华社记者赵鹏摄

职业病的诊断门槛较高,要求用人单位出具许多材料才能进行诊断,这为企业钻了空子。很少有企业会愿意给自己抹黑,都是能逃就逃。

观点

职业病防治新法仍需完善

■本报见习记者 冯丽妃

《职业病防治法修正案》虽获通过,但由于存在制度设计上的不足,恐难以彻底解决我国职业病防治中存在的维权难等问题。即使在法律层面,仍有可以进一步完善的地方。为此,《中国科学报》记者专访了中国社会科学院法学研究所副研究员董文勇。

新法“革”旧病

改革开放以来,我国一直处于急剧改革和快速发展之中,这意味着利益结构和利益关系的调整,并决定了分配和利益的法律必须能适应不断变化的社会情势。否则,法律就可能与合理的利益诉求相脱离,既不能及时吸纳新的利益诉求,又不能充分保障原有的法律权利。

“毒苹果”事件、张海超“开胸验肺”事件为这个时代的法治发展作了很好的注脚,反映出了法治体系的不完善性。

我国不是判例法国家,即便前述事件具有标本意义,也不能代替法律发挥行为指引和行为结果预测的功能。只有完善法律、明确制度,才能从根本上保障职工的健康权利。

董文勇认为,在职业病预防方面,新法作出了许多新的规定,如明确了用人单位主要负责人须对本单位职业病防治工作全面负责,规定了国务院卫生行政部门对于重点职业病开展监测、专项调查及职业健康风险评估等职责,意在保障政府监管的有效性。

在诊断方面,按照旧法的规定,劳动者在申请职业病诊断时需要提交职业史、既往病史、职业健康检查结果、工作场所历年职业病危害因素检测等一系列材料。对他们而言,这些都是难以完成的任务,从而给他们行使相应的权利构成法律和事实上的障碍。

董文勇指出,新法最大亮点在于降低了诊断门槛,简化了诊断程序,实事求是地增加了用人单位的举证义务和诊断机构的职权,并强化了职业病诊断鉴定制度,使法律更具有可操作性与保障力。

职业病应涵盖更多内容

尽管新法较旧法作出了很大的调整,但并不意味着新法已然完美。

尘肺、矽肺等与传统的矿业和制造业相关的职业病防治与维权问题久攻不下,鼠标手、颈椎病等新生代职业病又接踵而至。

董文勇认为,新旧法在职业病的定义方面基本上没有差别,共同特征是外延较窄,一些因职业活动和在职业活动中罹患的与所从事的职业直接相关的疾病未能涵盖其中。

事实上,这些疾病虽然不因接触有毒有害物质而产生,但确实与职业紧密相关。现实中,一些劳动者长期从事高强度体力劳动或脑力劳动,造成如常见的腰肌劳损、腰椎间盘突出、习惯性失眠等疾病,这类疾病给劳动者的健康同样造成不良影响。

此外,新旧法所定义的职业病仅限于肌体疾病,没有包括精神疾病。这也意味着,相当数量的劳动者因职业活动而罹患疾病时,将得不到法律的保护。

因此,职业病防治法有必要对所有罹患与职业活动有关疾病的劳动者实行平等保护和一体保护。

新法依然存在漏洞

“以保障公民权利为核心的法治是个系统工程,职工的权益不能仅仅取决于一部法律。同时,存在于社会服务体制、执法和司法体制当中的一些问题在《职业病防治法》中同样存在。”董文勇说。

董文勇举例,我国职业病防治队伍不断萎缩,这在很大程度上影响了职业病防治服务的有效供给;国家对职业病防治机构投入不足,从而难以保障职业病诊断的利益倾向。然而,目前我国还没有建立完全遏制这些问题的有效制度。

同时,职业病患者如何享有工伤待遇的问题还没有完全解决。有些职业病患者从未参加过工伤保险,或者虽已参加工伤保险,但因原用人单位破产、关停等情况,客观上不能依法享有工伤待遇,而目前的法律还没有就此种情形予以说明。

此外还有一些规定宜作出调整。如新法规定:劳动者对用人单位提供的职业病危害因素检测资料等有异议,或者因劳动者的用人单位解散、破产,无用人单位提供上述资料的,负责工作场所职业病危害因素检测的部门进行调查。

此款规定中的“调查”应改为“提供”。因为根据第五章的规定,监管者负有监管职责,理应有相关监督检查资料;且现实中一些监管机构怠于履行职责,不利于职业病的事先预防。

董文勇强调,即便是再好的法律,若无严格执法也无法产生预期的作用。如新法规定:“劳动者可以在用人单位所在地或者本人居住地依法承担职业病诊断的医疗卫生机构,进行职业病诊断。”实际上,这些机构的诊断资质均系由省级人民政府卫生行政部门审批取得,均可提供诊断服务,而不必限于用人单位所在地或者本人居住地的机构。这样既可以保证服务竞争,改善服务质量,又能在更大程度上避免非相关因素对诊断真实性、公正性的干扰。

还有一点值得注意的是,旧法规定由卫生行政部门单独行使监管职权,而新法则规定由卫生、安监局和人力资源社会保障部门分工负责。监管权的分散必须配套以明确的监管责任和问责制度,否则将回重蹈“都管都不管”的覆辙。

职业病防治“病”在向谁问责

■本报见习记者 冯丽妃

随着各种职业疾病不断威胁公民的身心健康,2002年通过的《职业病防治法》以及此前颁布的相关条例早已不适合当今社会发展需要,职业病带来的死亡接力不断上演,职业病维权取证难、鉴定难、索赔难几乎成为难以逾越的门槛,这让我国职业病防治工作陷入僵局。

“执行执行再执行,一定要看实际行动。”这成为职业病防治工作的症结和诉求所在。然而,所谓执行力总是由有一定权力的人来执行,老百姓身处社会最底层,维权之路往往已成艰辛之路。

同时,有法律并不意味着就能形成法律秩序,要切实保障公民能够享有合法利益,我国还缺乏一个完备的法治体系。

在纷纷扬扬的探讨声中,我国《职业病防治法》也“除去旧衣换新裳”,完成旧法修订。然而,“新裳”虽好,却难掩当前职业病防治中维权无门的痼疾,能否从源头解决公众患职业病后无所依靠的局面,仍然有待观察。

形势严峻倒逼法律修订

数据显示,2010年,全国职业卫生被监督单位24万个,职工总数3739.6万人,职业病危害因素接触人数占35.7%,依法查处案件6859件。全国放射卫生被监督单位5.1万个,职工总数731.7万人,放射工作人员占3.3%,依法查处案件2694件。

在2008年的“毒苹果”事件中,苹果公司作为创新的代表,却在供应链上出了问题,使其跨国高科技企业的社会形象备受质疑;2009年,张海超“开胸验肺”事件更反映了职业病患者维权难的局面。

“职业病是在生产过程中产生的,如果防护措施得当,其实是可以缓解甚至可以避免的。职业病防治法的原则是‘预防为主、防治结合’,从这个意义上讲,2002年的职业病防治法并没有完全起到作用。”中科院科技政策与管理科学研究所副研究员杜鹏在接受《中国科学报》记者采访时说。

据他介绍,他们在一线调研中接触到很多污染严重的企业,发现很多“中国制造”其实是大量职工直接暴露在粉尘、有毒有害气体等空气中为代价的。

事实上,我国的职业卫生条件一直较差。过去,煤炭、矿山类行业的尘肺、矽肺发病率比较高;现在,化工产业、皮革制品企业也成了重灾区,长久暴露在这种工作环境中的工人,其白血病、恶性肿瘤发病率迅速上升。

“中国人的平均寿命为75岁,这些工作可能会减少25年的寿命。这些都是致死性疾病,还不包括一般的轻度症状和过敏反应。比如,医生每天要拍摄X光片,放射性物质的辐射也是引起职业病的常见原因之一。”河北医科大学公共卫生学院副院长田庆宝对《中国科学报》记者说。

不仅如此,随着科技的发展与工作方式的变化,许多人每天要在电脑前长时间工作,这导致颈椎病、鼠标手等新的职业病开始抬头。由此,职业病防治形势愈加严峻。

然而,有专家也指出,职业史是职业病鉴定的重要参考。从工作环境来讲,新的职业病发病原因比较复杂,发病原因难以界定,因此把这些新的疾病纳入人文关怀的范畴可能更恰当,而当务之急是对粉尘等其他迫切

需要解决的职业病给予更多的关注。

新旧法中的职业病皆包括因接触粉尘、放射性物质和其他有毒、有害物质等因素而引起的疾病。这些疾病的潜伏期很长,从发生到发病要经过漫长的过程。比如常见的石棉肺,可能在发病20年后才诊断出肺癌,对患者非常不利。

“旧防治法的诊断门槛比较高,要求用人单位出具材料才能进行诊断,使企业钻了空子。职工的疾病往往与过去的工作环境有密切关系,过去的资料对后面的诊治很有帮助。但实际上,很少有企业愿意给自己抹黑,都是能逃就逃。”杜鹏说。

“开胸验肺”事件最后发展为一个广受关注的社会事件,却产生了意想不到的效果,即倒逼职业病防治法的修改,成为社会事件迫使法律及制度作出积极回应的又一个典型案例。搜集证据难、鉴定诊断难、监督管理难、医疗保障难、索赔起诉难是职业病维权过程中的五大顽疾,它们反映了法律本身的不完善性。张海超“开胸验肺”事件则成为推进法治变革的良好注脚。

“在这一事件中,多次浮现出所谓的‘特事特办’的影子。这表明一些偶然因素、人为因素依然在左右着职业病防治和职工维权。”中国社会科学院法学研究所副研究员董文勇也对《中国科学报》记者表示,法制体系的不完善性只有通过修订和完善法律来解决,否则个案维权的成功仍具有偶然性。

多种原因导致防治难

目前,我国职业病专门诊断机构仅有489家,尚有60多个地级市没有职业病诊断机构,个别省份甚至只有1家机构。职业病诊断服务高度集中不利于减少劳动者的诊断成本、降低诊断难度,也容易使错误的诊断难以得到纠正。

新修订的职业病防治法顺应了职业病防治发展的客观市场需求,也打破了职业病诊断服务垄断的现状。新法同时调整了职业病防治监管体系,增加了用人单位的义务和地方政府的责任,使职工的职业健康权利与职业病防治权利在法律上得到进一步保障。

“无论如何,这项法律毕竟进步了。现在的修正案通过分配职业病发生过程中的各方义务,引导、甚至倒逼用人单位依法落实在职业病预防过程中的责任。通过降低诊治过程中的门槛,患病职工就不用提供那么多材料了。”杜鹏说。

然而,杜鹏也承认,新法不可能让劳动者在发生职业病之后,彻底甩掉无人管的后顾之忧。职工的职业健康权利能否得到切实维护,并不完全取决于一部法律,与之关联的还有劳动法、工伤保险法等其他法律。同时,我们目前还没有建立起能够有效保证法律执行力的制度体系。

“过去我们的职业病防治也有法,也不一定非要开胸验肺才能诊断是尘肺,但老百姓依然维权无门。现在,仅仅通过修改法律就想解决这些问题有点‘想当然’。”田庆宝说。

田庆宝举例说,在河北省蠡县,皮革加工厂老板不喝当地的水,不吃当地的粮食,也不在当地住。因为工厂在地下挖了很深的坑,把污水排入地下。当地的水只有当地的老百姓吃,这样早晚会上“断子绝孙”。

“许多污染严重的企业照样生产,归根结底还是GDP导向的原因,是用资源高度消耗

和环境严重污染为代价来换取当地经济的增长。”杜鹏说。

在强资本、弱劳工的时代,劳工保护与经济矛盾的矛盾依然尖锐,两者追究的价值理念存在一定的矛盾性。工人往往不了解职业病防护的情况,只希望挣钱,企业主为了挣钱更不会轻易在安全防护上进行投入。在政府监管无法到位的情况下,企业的违法成本较低,自然将更多的精力投入到对利润和市场的追逐中。

政府监管不力一方面是因为政府的管理水平有待提高,另一方面也牵涉多头管理的问题,很多时候正因为部门之间难以协调,阻碍了患病职工的正常维权。

职工患病后维权艰难,同时凸显出我国缺乏相应的社会组织。在发生职业病的时候,一个人的力量不仅有限,还需要面对来自方方面面的困难和压力,这时候往往需要社会组织发挥积极作用。目前,我国相应的社会组织仍比较缺乏,参与社会管理的主体仍然较为单一。

杜鹏介绍,社会组织包括体制内的如工会组织,也有体制外的如NGO组织、法律组织、医疗卫生组织等,这一类社会组织国外相当普及,而国内的NGO组织主要集中在环保领域,较少涉足社会援助领域,这反映出我们社会管理与国外的差距。

走出困局在制度改革

在社会第三方机构发育不足的情况下,政府对职业病防治工作肩负着重要责任。董文勇认为,以往职业病防治工作中出现了种种问题,与执法力度不够、执法水平不高有很大关系,“强化对监管者的监督与问责,促使权力部门勤政为民,有利于我国职业病维权走出困局”。

有专家也表示,此次职业病防治法的修订确是一种进步,它让职业病的诊断过程更具有可操作性。但在未来的职业病防治过程中,如何解决多部门共管而又都不管的问题仍是关键所在。因为这将决定法律在执行过程中具有怎样的可操作性,同时还牵涉

不同的部门利益。

“拿信用体系来说,如果每个企业都能珍惜自己的名誉那当然最好,但是现在企业需要面对的问题还有很多,遇到问题谁来牵头、谁来查企业,这是一个问题。”杜鹏说。

在国外,即便是多头管理,如果一个部门开始负责一件事,就要对这件事负责到底。在国内,同样的情况下,条块分割的管理体制很容易产生“有问题就推、有利益就抢”的局面。目前,多头监管的协调问题已经变成我国社会管理的一个重要瓶颈,通过法律条文很难一下子改变。如何去建立一种协调机制,打破以前条块分割的管理方式,需要政府与各个研究机构想出更好的办法。

“当前,我国职工保障制度渐渐完善,任何企业都要给职工上三险。而在10年前,很多企业都不会这么做,这是国家进行机制改革的缘故。我国的职业卫生条件在进步,但要客观地看待这个进步——与国外相比,我们的差距还很大。我们是往往到了疾病后期才去关心生命,而忽视了在预防阶段从源头上解决问题。”杜鹏说。

对此,田庆宝认为,这是一个政治决断的问题,而非技术问题。目前,我国医疗技术已相当成熟,但预防工作做得并不理想。因此需要借鉴“非典”时期的做法,即一把手负责制,哪里出问题,相关领导必须承担责任。

“工伤和职业病其实是一类,都属于职业病。只是工伤原因明确,属于急性病,一般不容易被忽略,而职业病的潜伏期长,所以发病后不容易找到责任主体。如果把职业病防治纳入劳动保障、工伤保险,企业出很少的钱,整个国家提供保证,就能做到疾病早发现、早治疗。”田庆宝说。

此外,基于私营企业发展的不确定性,国家应像预防艾滋病、结核病一样,提供免费的筛查、诊断、治疗,或设立相应的资金。

不少专家也表示,针对职业病防治,除了健全法律法规、完善社会组织、强调企业的社会责任,未来还需要从多角度入手,对职业病患者给予更多的人文关怀,为职业病防治营造良好的社会氛围。

链接

现有职业病

尘肺:矽肺、煤工尘肺、石棉肺、水泥尘肺等  
职业性放射性疾病:放射性皮肤疾病、放射性肿瘤、放射性骨损伤等

职业中毒:铅、汞、锰等重金属及其化合物中毒,氯气、二氧化硫等中毒

物理原因致病:中暑、减压病、高原病等  
生物因素致病:炭疽、森林脑炎、布氏杆菌病

其他:职业性皮肤病、眼病、耳鼻喉口腔疾病、肿瘤等

有望新增职业病

颈椎病、鼠标手、长期视频作业导致的眼部损伤、职业性腰痛等



《中年时忽然感觉视力有了问题》

王伟 油画作品