



2017-07-24 09:25

来源：安全监管总局职业安全健康监督管理司

字体：【大中小】

打印

关于《建设项目职业病防护设施“三同时”监督管理办法》有关问题的说明

为促进各地加强建设项目职业病防护设施“三同时”监督检查工作，现就《建设项目职业病防护设施“三同时”监督管理办法》（国家安监总局令第90号，以下简称90号令）、《国家安监总局办公厅关于贯彻落实〈建设项目职业病防护设施“三同时”监督管理办法〉的通知》（安监总厅安健〔2017〕37号，以下简称37号文）涉及安监部门监督检查有关问题作如下说明。

一、取消行政审批后，安监部门如何开展建设项目职业病防护设施“三同时”监督检查？

安监部门应当重点做好以下五个方面的工作：

一是充分认识建设项目职业病防护设施“三同时”监督检查工作的重要性。建设项目职业病防护设施“三同时”监督检查是职业健康监管执法的重要组成部分，各地要高度重视，统一部署、检查与考核，确保取消行政审批后监管执法工作不削弱。国家安监总局已将建设项目职业病防护设施“三同时”监管工作纳入2017年省级政府安全生产考核评分内容，请地方各级安监部门尽早抓好落实。

二是建立健全监督检查长效机制。重点建立健全与投资主管部门的信息沟通与共享机制，以及建设项目安全设施与职业病防护设施“三同时”一体化监督执法机制。

三是切实履行监督检查职责。地方安监部门要制订符合实际的年度监督检查计划，重点对建设项目相对集中的工业区、开发区以及职业病危害严重行业领域建设单位开展监督检查，对存在违法行为的建设单位责令限期整改，下达限期整改执法文书，对逾期不整改或整改不到位的，依法进行处罚，不能只检查不执法处罚。

四是做好宣传教育培训。组织开展专题培训，确保安全监管执法人员正确领会和把握90号令规定的监督检查内容和37号文的具体要求。强化重点行业领域企业主要负责人和职业健康管理人员培训，明确其主体责任。积极宣传依法落实建设项目职业病防护设施“三同时”的先进建设单位，对典型违法违规建设单位进行曝光与通报。

五是建立监督检查信息通报制度。省级安监部门要定期统计分析建设项目职业病防护设施“三同时”监督检查信息，对不开展监督检查以及发现违法违规行为不依法进行处罚的地区要进行通报，并将有关情况报送国家安监总局职业健康司。

二、安监部门如何有效获取建设项目的信息？

当前地方各级安监部门可通过以下渠道获取建设项目信息：

一是通过全国投资项目在线审批监管平台了解各级政府层面审批、核准、备案的建设项目信息。

二是地方各级安全监管部门要主动与当地发展改革、工信、招商等部门建立建设项目信息交流机制，及时掌握有关建设项目信息。

三是建设单位通过公告栏、网站公布的建设项目职业病防护设施“三同时”信息。

四是建设单位向安全监管部门提交的建设项目职业病防护设施验收方案、职业病危害严重建设项目控制效果评价和职业病防护设施验收工作过程报告等有关信息。

五是相关举报信息。

三、如何理解和实施分类分级监督管理？

（一）建设项目职业病危害风险分类

90号令将建设项目职业病危害风险分为严重、较重、一般三个类别，地方安全监管部门应当结合《国家安全生产监督管理总局关于公布建设项目职业病危害风险分类管理目录（2012年版）的通知》（安监总安健〔2012〕73号）文件精神 and 建设项目职业病危害评价报告对建设项目分类意见，对职业病危害严重建设项目实施重点监督检查，对较重、一般的建设项目实施随机抽查。

（二）建设项目职业病防护设施“三同时”分级监督检查

90号令第五条明确了建设项目职业病防护设施“三同时”分级监督检查的原则。国家安全生产监督管理总局在国务院规定的职责范围内对全国建设项目职业病防护设施“三同时”实施监督管理。省级安全生产监督管理部门负责制定本行政区域内的分类分级监管办法，明确省、市、县级安全监管部门的建设项目职业病防护设施“三同时”监管职责。

需要指出的是，国务院及其投资主管部门审批、核准或备案，并且跨省（自治区、直辖市）的建设项目由国家安全监管总局负责监督检查，其他（含国务院及其投资主管部门审批、核准或备案，但不跨省、自治区、直辖市）建设项目按照分级、属地监管的原则由地方安全监管部门负责监督检查。

四、如何实施建设项目职业病防护设施“三同时”与安全设施“三同时”一体化监督检查？

建设项目“三同时”一体化监管执法主要包括三个方面：一是对于非煤矿山、危险化学品等实施安全生产许可行业领域的建设项目，各级安全监管部门应当在审批建设项目安全设施“三同时”时，督促建设单位落实职业病防护设施“三同时”各项要求，提高这些行业领域的建设项目职业病防护设施“三同时”实施率（即建设项目职业病危害预评价、职业病防护设施设计、职业病危害控制效果评价和职业病防护设施验收的实施率）。二是地方各级安全监管部门在日常监督检查中，要依据年度执法计划开展监督检查工作，确保建设项目安全设施和职业病防护设施“三同时”工作同步部署、同步检查。三是将建设项目安全设施和职业病防护设施“三同时”监督检查纳入安全生产巡查和责任考核之中。

五、安全监管部门如何对建设单位组织的验收活动和验收结果进行监督核查？

《职业病防治法》第18条规定安全监管部门应当加强对建设单位组织的验收活动和验收结果的监督核查。90号令第34条规定安全监管部门对职业病危害严重建设项目的职业病防护设施的验收方案和验收工作报告全部进行监督核查；对职业病危害较重和一般的建设项目职业病防护设施的验收方案和

验收工作报告，按照“双随机”方式实施抽查。监督检查和抽查的重点是验收方案和验收工作报告是否分别符合37号文之建设项目职业病防护设施验收方案（式样）、建设项目职业病危害控制效果评价和职业病防护设施验收工作过程报告（式样）的要求。

在做好对验收方案和验收工作报告检查的同时，安全监管部门还应当加强对建设单位验收活动、验收结果的现场监督核查，特别是对建设项目验收方案和验收工作报告检查中发现存在弄虚作假嫌疑或其他问题的，地方安全监管部门应当按分级、属地监管的原则对有关建设项目进行现场核查。对核实的违法违规行为依法进行处罚，并按照有关要求公开。现场监督核查的重点是职业病防护设施防护效果、90号令第二十三条落实情况以及评审（验收）意见整改情况。

六、如何依法落实好《职业病防治法》第69条和90号令第39条规定？

《职业病防治法》和90号令均要求安全监管部门对违反“三同时”有关规定的建设单位，给予警告，责令限期改正；逾期不改正的，处十万元以上五十万元以下的罚款；情节严重的，责令停止产生职业病危害的作业，或者提请有关人民政府按照国务院规定的权限责令停建、关闭。

按照上述规定并结合当前实际，地方安全监管部门应当根据以下两种具体情况分别进行相应处罚：

一是2017年5月1日90号令实施以后，尚未竣工验收的建设项目没有依法履行建设项目职业病防护设施“三同时”制度的，安全监管部门检查发现后要督促建设单位依法全面履行职业病防护设施“三同时”法律规定各项要求。即：未按要求进行职业病危害预评价的要责令限期补做预评价，未按要求进行职业病防护设施设计的要责令限期补做设计，未按要求进行职业病危害控制效果评价的要责令限期补做控制效果评价，未按要求进行职业病防护设施验收的要按规定责令限期补做验收。安全监管部门不能仅以职业病危害现状评价或职业病危害控制效果评价来替代建设项目职业病防护设施“三同时”制度的全面落实。逾期不改正的建设单位，安全监管部门要按照职业病防治法第69条和90号令第39条规定对其进行处罚。

二是在2017年5月1日90号令实施之前，已经正式投产运行没有依法开展建设项目职业病防护设施“三同时”的用人单位，安全监管部门检查发现后应当责令其限期完成工作场所职业病危害因素检测、评价；存在工作场所职业病危害因素浓度或强度超过国家职业卫生标准等违法情形，且拒不改正或逾期不改正的，安全监管部门应当按照职业病防治法律、法规和规章的相关规定对其进行处罚。

七、职业病防护设施“三同时”评审（验收）工作程序要求存在直接利害关系的人员不能作为评审（验收）组成员，具体是指哪些人？

建设项目负责人、承担建设项目职业病危害评价、检测以及职业病防护设施设计单位的人员是存在直接利害关系人员，不能作为该建设项目评审（验收）组成员。

职业健康司

2017年7月14日

关于《建设项目职业病防护设施“三同时”监督管理办法》若干技术问题的解读

建设项目职业病防护设施“三同时”是从源头上预防、控制和消除职业病危害的一项重要法律制度，也是贯彻落实“预防为主、防治结合”方针、保障劳动者职业健康权益的有效手段。《建设项目

职业病防护设施“三同时”监督管理办法》（国家安全监管总局令第90号，以下简称《办法》）发布以来，引起了社会上的普遍关注，在如何把握和执行《办法》的相关要求等方面提出了一些值得探讨的热点问题，在建设单位和评审专家层面的理解上出现了不同的认识和困惑。为了推动《办法》的科学有效实施，切实发挥《办法》的规范与指导作用，现从专业技术的角度就有关热点问题解读如下。

一、何谓可能产生职业病危害的建设项目？

《办法》规定可能产生职业病危害的建设项目应当开展建设项目职业病防护设施“三同时”工作。如何确定建设项目是否属于可能产生职业病危害的建设项目？

基于我国经济社会发展的阶段性，《职业病防治法》将法律约束的职业病危害界定为“是指对从事职业活动的劳动者可能导致职业病的各种危害”。我国目前对职业病实行目录管理，由国务院有关部门统一制定并公布，因此，从法律的角度，《办法》所称可能产生职业病危害的建设项目，是指可能导致劳动者罹患法定职业病（10大类132种）的建设项目。而法定职业病是由于劳动者在职业活动过程中接触相应的危害因素引起，因此，从定性的角度，也可以说可能产生职业病危害的建设项目，是指可能产生导致劳动者罹患法定职业病的危害因素且存在劳动者职业性接触的建设项目。

由于《职业病危害因素分类目录》所列职业病危害因素包含了能够导致法定职业病的危害因素，因此，《办法》指出“本办法所称的可能产生职业病危害的建设项目，是指存在或者产生职业病危害因素分类目录所列职业病危害因素的建设项目”。或者更加严谨来说，是指存在或者产生《职业病危害因素分类目录》中的职业病危害因素且存在劳动者职业性接触的建设项目。

二、应该采用什么方法进行职业病危害预评价？

所谓职业病危害预评价，是指对可能产生职业病危害的建设项目，针对其可能产生的职业病危害因素、对劳动者的健康影响与危害程度、所需防护措施等进行预测性分析与评价，确定建设项目在职业病防治方面的可行性，为职业病防护设施设计提供基础。因此，职业病危害预评价是由识别、分析、评价、控制等若干步骤组成的一个系统过程。作为进行职业病危害预评价的方法，它既包括这一系统过程的总体实施方法，也包括系统过程中每一实施步骤的具体方法。

对于这一系统过程的总体实施方法，我国基于职业病防治法修订以前行政审批的目的，目前主要采用了“法规符合性评价与管理”的方法，亦即将建设项目的职业接触水平以及拟采取的防护设施、个体防护措施、总体布局、职业卫生管理措施等情况，与有关法规标准要求对比，并针对不符合法规标准情况提出补充措施建议，从而完善建设项目对各项职业病危害防治措施的管理。但是，这一方法的主要缺陷，是该方法的应用有赖于国家具有健全的针对各类危害因素防护措施要求的法规或标准，否则很容易导致评价结果偏离对主要风险的控制而成为形式化、空洞化。因此，对于这一系统过程的总体方法，目前工业发达国家均采用了风险评价与管理的方法，不仅可以强化对不可接受风险的关注与控制，还可以避免因法规标准难以健全而对企业自主管理带来的影响。对于这一系统过程的每一具体步骤的实施方法，则应根据其相应内容采用不同的具体方法，如职业病危害因素识别与职业接触分析可采用工程分析的方法、职业接触程度的预测可采用类比调查方法等。

为此，针对职业病危害预评价的实施方法，《办法》给出了工程分析、类比调查等方法示例，《职业病危害评价通则》（GBZ/T 277—2016）也提出了检查表法、风险评估法等参考方法。因此，建议建设单位在具体评价过程中，可以在参照《办法》等给出的实施方法的基础上，综合运用工程分析、类比调查、风险评价等方法进行评估。

三、如何评判建设项目职业病防护设施是否符合职业病防治有关法律、法规、规章和标准要求？

《办法》中规定，建设单位应当组织相关人员对完成的职业病危害预评价报告、职业病防护设施设计以及职业病危害控制效果评价报告进行评审，并形成建设项目是否符合职业病防治有关法律、法规、规章和标准要求的评审意见。那么，如何评判建设项目职业病防护设施是否符合职业病防治有关法律、法规、规章和标准要求呢？

我国《职业病防治法》第十五条明确规定，产生职业病危害的用人单位的设立除应当符合法律、行政法规规定的设立条件外，其工作场所还应当符合下列职业卫生要求：

- （一）职业病危害因素的强度或者浓度符合国家职业卫生标准；
- （二）有与职业病危害防护相适应的设施；
- （三）生产布局合理，符合有害与无害作业分开的原则；
- （四）有配套的更衣间、洗浴间、孕妇休息间等卫生设施；
- （五）设备、工具、用具等设施符合保护劳动者生理、心理健康的要求。

上述要求，构成当今我国从法律的角度评判建设项目是否符合职业卫生法规标准的基本原则。因此，对于职业病危害预评价报告、职业病防护设施设计以及职业病危害控制效果评价报告的评审，应立足这一基本原则，并结合职业病危害预评价、职业病防护设施设计以及职业病危害控制效果评价的各自目的与任务，分别评判其是否符合法规标准要求。

1.职业病危害预评价报告的法规符合性

职业病危害预评价的目的与任务，是在建设项目初步设计之前，评价建设项目预期存在的职业健康风险，提出初步设计时应当采取的旨在消除或降低职业健康风险并且符合相关法规要求的工程防护技术措施建议。因此，对职业病危害预评价报告法规符合性的判定应当满足下列要求：

- （1）评价报告对可能产生职业病危害因素的识别以及劳动者的职业接触分析符合建设项目的实际情况，而且基本准确、全面；
- （2）对劳动者预期职业健康风险的评价结果基本客观、可信；
- （3）提出了消除职业健康风险或降低职业健康风险的工程防护技术措施建议。

2.职业病防护设施设计的法规符合性

职业病防护设施设计的目的与任务，是针对可行性研究报告以及职业病危害预评价报告提出的工程防护技术措施，提出能够予以施工建设且满足相关标准要求的工程设计，包括防护设施的规格型号、设计图纸、技术参数等。因此，对职业病防护设施设计法规符合性的判定应当满足下列要求：

- （1）对可行性研究报告、职业病危害预评价报告提出的工程防护技术措施进行了设计，或者提出替代可行性研究报告、预评价报告相关建议的设计，并做出详细说明；
- （2）提出的职业病防护设施设计的具体内容符合有关职业卫生标准的技术要求；

(3) 提出的职业病防护设施设计预期能够确保劳动者的职业接触符合国家职业接触限值标准要求。

3.职业病危害控制效果评价报告的法规符合性

职业病危害控制效果评价的目的与任务，是确认建设项目对职业健康风险的控制效果，评价防护设施的符合性与有效性，并对建设项目的职业健康风险，提出有效的控制措施要求。因此，对职业病危害控制效果评价报告法规符合性的判定应当满足下列要求：

- (1) 对建设项目职业健康风险的评价结果客观、可信；
- (2) 对照90号令第二十二條有关管理措施要求，对建设单位落实情况进行分析、评价；
- (3) 按照法律、法规、标准要求，开展职业病危害因素检测、评价；
- (4) 对建设项目职业病防护设施效果进行客观分析与评价；
- (5) 对职业健康风险预防控制提出具体明确的控制措施要求。

四、如何编制职业病危害预评价报告、职业病防护设施设计以及职业病危害控制效果评价报告？

2016年7月2日修改实施的《职业病防治法》取消了安全监管部门对建设项目职业病危害预评价、职业病防护设施设计以及职业病危害控制效果评价的行政审批事项，有关建设项目职业病危害预评价、职业病防护设施设计和职业病危害控制效果评价等导则标准正在制修订过程中。因此，在上述标准出台前，建议按照《办法》和《国家安全监管总局办公厅关于贯彻落实<建设项目职业病防护设施“三同时”监督管理办法>的通知》（安监总厅安健〔2017〕37号）要求，并参照《职业病危害评价通则》（GBZ/T 277—2016）、《建设项目职业病危害预评价报告编制要求》（ZW—JB—2014—004）、《建设项目职业病防护设施设计专篇编制要求》（ZW-JB-2014-002）、《建设项目职业病危害控制效果评价报告编制要求》（ZW—JB—2014—003）编制职业病危害预评价报告、职业病防护设施设计和职业病危害控制效果评价报告。

五、评价报告如何确定建设项目的职业病危害风险类别？

《办法》中，无论是对职业病危害预评价报告还是职业病危害控制效果评价报告，均提出了要明确建设项目的职业病危害风险类别的要求。那么，如何确定建设项目的职业病危害风险类别呢？

对于建设项目依照职业病危害风险情况实行分类监管是国际上一种的通行做法。例如，日本《劳动安全卫生法》规定，对于采矿业、制造业、电力生产、高危气体、汽车整备业、机械修理业等六大职业病危害风险较高的行业领域，实行建设项目计划的申报制度，即该六大行业领域所属的建设项目必须在其施工前一个月将该项目的建设计划向日本属地劳动基准监督署（相当于我国的安全监管部门）申报。建设项目的职业病危害风险分类是行政监管部门在统筹国家职业病危害发生情况基础上所做出的一种行政指南性分类，其目的是为了进行分类监管，《国家安全监管总局关于公布建设项目职业病危害风险分类管理目录（2012年版）的通知》（安监总安健〔2012〕73号）对可能不存在职业病危害的主要行业按照严重、较重和一般3个类别进行了指导性分类。因此，对于建设项目的职业病危害风险类别，应当在参考建设项目职业病危害分类管理目录的基础上，根据建设项目的实际情况，结合风险评价结果来合理确定该建设项目职业病危害的风险类别。

建设项目职业病危害评价中所说的职业病危害风险分级，是综合建设项目职业病危害因素的危害程度与劳动者的职业接触水平所做出的一种风险可容忍性分级，其目的是为了针对性地采取措施降低建设项目不可接受风险的风险水平。因此，应注意建设项目职业病危害风险分类与建设项目中劳动者的职业健康风险分级是两种截然不同性质的风险分类（分级）。也就是说，职业病危害一般的建设项目，如果其防护措施不到位，也可能存在不可接受的职业健康风险，而职业病危害严重的建设项目，如果防护措施到位，其职业健康风险可以消除或大幅降低。

六、建设项目职业病防护设施“三同时”相关工作是否需要委托专业技术服务机构进行？

依据《职业病防治法》的相关规定，对于可能产生职业病危害的建设项目，建设单位在可行性论证阶段应当进行职业病危害预评价，建设单位的职业病防护设施设计应当符合国家职业卫生标准和卫生要求，建设单位应当在竣工验收前进行职业病危害控制效果评价。对于建设单位如何实施评价和设计工作，是需要委托专业技术服务机构进行，还是自行实施，现行法律上没有提出明确的要求。但是，为保证建设项目职业病防护设施“三同时”工作质量，切实从源头控制职业病危害，对于大多数不具备能力的建设单位，建议其委托专业的职业卫生技术服务机构实施建设项目职业病危害评价工作，委托具有相关设计资质的单位承担职业病防护设施设计，主要理由有两点：

（一）具备评价或设计能力专业技术人员的分布限制

无论是职业病危害预评价，还是职业病防护设施设计以及职业病危害控制效果评价工作，都是一项技术性、专业性极强的工作，它既需要进行职业病危害因素的识别、职业接触分析、职业病危害因素检测与评价，也需要对高风险岗位与人群职业病防护技术措施进行合理策划并对相关措施的法规符合性进行检查与判断。因此，为了确保通过评价或设计来真正实现前期预防的根本目的，需要由具备相关专业技术能力的人员来实施评价或设计。例如，欧美等工业发达国家均由具备工业卫生师这类专业技术资格的人员实施法规要求的风险评价。但是，我国目前尚未建立类似国外工业卫生师的职业资格管理制度，大多数企业现有的职业卫生管理人员专业知识和业务能力不足，尚不具备实施建设项目评价的知识与能力。目前，我国具备这些知识与能力的专业技术人员，主要是分布在具有资质的职业卫生技术服务机构。因此，基于当前职业卫生专业技术人员的分布限制，建设单位的职业病危害评价工作由职业卫生技术服务机构实施比较符合实际。

同理，职业病防护设施设计需要既掌握设计能力，又了解安全生产与职业健康相关法规、标准，具有一定实践经验的技术人员来实施，这些人员往往集中在具有设计资质的单位，否则，相关设计难以符合要求，甚至导致劳动者职业健康权益受损。

（二）职业病危害因素检测、评价机构的行政许可限制

无论是建设项目职业病危害预评价，还是职业病危害控制效果评价，其本质都是对职业接触水平的检测、评价与管理，国外称之为风险评价。亦即，离开了职业接触水平的检测（包括类比检测）、评价与管理，无从谈及建设项目的职业病危害预评价和职业病危害控制效果评价。依据《职业病防治法》的规定，职业病危害因素检测、评价应当由依法设立的取得国务院安全生产监督管理部门或者设区的市级以上地方人民政府安全生产监督管理部门按照职责分工给予资质认可的职业卫生技术服务机构进行。因此，基于职业病危害因素检测、评价机构的行政许可限制，避免检测、评价工作的脱节，对于大多数不具备能力的建设单位，建议其委托专业的职业卫生技术服务机构一并实施建设项目职业病危害评价与检测，以确保评价工作质量符合法规、标准要求，切实从源头保护劳动者职业健康。

七、如何理解建设项目职业病防护设施“三同时”工作可与安全设施“三同时”工作一并进行？

安全生产和职业健康作为保护劳动者生命安全与健康权益的两个方面，同属于用人单位履行劳动保护社会责任与义务问题，彼此密不可分。为此，美国、英国和日本等工业发达国家均对安全生产与职业健康进行了一体化立法以及一体化授权政府同一行政部门监管。我国目前虽然《安全生产法》与《职业病防治法》两法分立，但安全生产和职业健康的监督管理职责一体化地授予了安全生产监督管理部门。因此，为了推动建设项目“三同时”工作的一体化监管，减轻建设单位建设项目评价、防护设施设计等分散管理的负担，《办法》提出了“建设项目职业病防护设施‘三同时’工作可以与安全设施‘三同时’工作一并进行”，这也是工业发达国家的通行做法。理想的“一并进行”既包括评价或设计过程以及评价报告或设计专篇的一体化，也包括监管工作组织与企业内部评审和验收组织的一体化。但是，目前我国有关建设项目职业病危害预评价、职业病危害控制效果评价以及职业病防护设施设计与安全预评价、安全验收评价和安全设施设计的法律、法规、规章要求相对独立，特别是两者在相关标准要求上存在较大差异，多数从事评价或设计的专业技术人员也相对独立。因此，当前较难实现两项评价或设计的有机融合。作为过渡阶段，《办法》所称“一并进行”，主要是指行政机关的监督检查过程一体化组织，以及在分别满足现行安全评价与职业病危害评价、安全设施与职业病防护设施设计（验收）法规、标准要求的前提条件下，鼓励建设单位委托具有相应能力的机构，一并开展评价工作或有关设施设计，合并组织评审与验收工作。

中国安全生产科学研究院 刘宝龙

2017年7月14日



扫一扫在手机打开当前页面

责任编辑：网站管理员

相关链接

国家安全生产监督管理总局令 第90号建设项目职业病防护设施“三同时”监督管理办法

网站地图 | 联系我们

主办单位：应急管理部

京ICP备18056520号-2 网站标识码bm34000001

京公网安备11040102700086号



官方微信



官方微博