

职业病危害防治法规标准及技术支撑保障培训报告

2016年8月14日至9月3日,国家安全监管总局组织的“美国职业病危害防治法规标准及技术支撑保障培训团”一行共22人,赴美国学习了美国职业安全健康监管体制和法律法规标准体系,了解了美国职业安全健康监管监察程序和内容、企业职业安全健康管理、相关社会组织运行情况等,拜访了美国公园管理局、美国工业卫生协会、洛杉矶县消防局等机构,参观了建筑施工作业现场。

一、主要培训内容

(一) 美国职业安全健康法规

1. 法律

美国现行的职业安全健康法律主要有《职业安全与健康法》(The Occupational Safety and Health Act of 1970)和《联邦矿山安全与健康法》(The Federal Coal Mine Safety Act of 1977)。

(1)《职业安全与健康法》。美国是世界上第一个颁布职业安全健康法的国家。该法由美国劳工部提出,最后由美国国会于1970年通过,2004年1月1日重新修订。

《职业安全与健康法》的立法目的和宗旨是:通过授权来执行基于该法的各项标准,帮助并鼓励各州努力保证劳动条件的安全和健康,并为职业安全健康领域提供科学研究、信息和教育培训,以确保劳动者工作条件的安全和健康。《职业安全与

健康法》是按内容规定了劳工部长的权力、雇主的责任、雇员的权利与义务。该法从雇主责任、雇员的权利和监督管理三方面规范职业安全健康的监督管理工作，要求为全国工人提供安全健康的工作条件，并制定工作场所安全与健康标准。

(2)《联邦矿山安全与健康法》。1977年，美国国会在总结以前有关煤矿和其他矿山安全与健康工作的基础上，将《联邦金属和非金属安全法》(1966年)和《煤矿安全与健康法》(1969年)合并修改为《联邦矿山安全与健康法》。

《联邦矿山安全与健康法》的立法目的和宗旨是：建立强制性的健康和安全暂行标准，用于指导卫生、教育、福利部长，劳工部长制定并颁布强制性健康或安全标准，以保护国有煤矿或其他矿山矿工的健康和安全；要求煤矿或其他矿山的矿长及每个矿工遵守标准；为有效制定和实施各州煤矿或其他矿山的健康和安全项目，提供援助和合作；为防止煤矿或其他矿山发生安全事故或职业病，与煤矿及其他矿山合作，改进和扩大研发和培训计划项目。

2.法规

美国各行政执行部门按照法律细化形成法规。《美国联邦法规文件汇编》(Code of Federal Regulations, CFR)是美国联邦政府执行机构和部门在《联邦纪事》(Federal Register, FR)中发表与公布的一般性和永久性规则和标准的集成，每年更新一次，具有普遍适用性和法律效力。

(1)《联邦法规文件汇编第29卷》——职业安全与健康法规，对执行《职业安全与健康法》制定了明确的操作规定，是

职业安全健康管理局（Occupational Safety and Health Administration, OSHA）依法进行监察的工作指南。《联邦法规文件汇编第 29 卷》主要法规共 51 项，

（2）《联邦法规文件汇编第 30 卷》——矿产资源卷，对执行《联邦矿山安全与健康法》制定了明确的操作规定，是联邦矿山安全健康管理局（Mine Safety and Health Administration, MSHA）依法对矿山进行职业安全与健康监察的工作指南。《联邦法规文件汇编第 30 卷》主要法规共 41 项，

3.地方法规

《职业安全与健康法》赋予各州直接对本州行使职业安全与健康监察的自主权。OSHA 允许各州实施《职业安全与健康法》（1970）或相关法规里没有规定的要求，也不干涉各州采取更加严厉的职业安全健康管理制度，并承认和采纳各州和其他联邦部门在历史上形成的各种管理措施，作为职业安全与健康监管的基础。此外，《职业安全与健康法》（1970）规定，对于 OSHA 没有规定的事项，优先采用州法规。

（二）美国职业安全健康标准

美国在职业安全健康标准的研制和立法方面具有很多经验，它的职业健康标准在国际上也有很大影响，美国许多机构都有权制定标准，但大多数官方的标准主要是 OSHA 和 MSHA 主持制定和颁布的，前者侧重于化学物质和物理因素及人机工程，后者则主要涉及粉尘与噪声。

1.OSHA 制定的职业安全健康标准

《职业安全与健康法》明确规定授予劳工部部长组织制定

职业安全与健康标准的权力，企业必须遵守职业安全与健康标准。OSHA 制定并颁布了系列标准，收录在 CFR-29 各法规之下，内容涵盖一般工业、建筑、农业、海事等领域。

由于立法程序复杂，OSHA 关注基本机械和化学危害，而非操作程序。其作出规定的领域集中在：有毒物质、有害物理因素、钻掘危害、有害废弃物、感染性疾病、个人防护用品、起火或爆炸性危险、危险性环境、机器危害以及有限空间作业等。常用重点标准包括通用领域 1910、建筑业领域 1926、农业领域 1928、海事领域 1915/1917/1918 以及职业伤害和疾病报告与记录保存 1904 方面的标准。

2.MSHA 制定的矿山安全健康标准

矿山安全与健康方面的标准由《矿山安全健康法》（1977）授权劳工部部长制定，MSHA 颁布了系列矿山安全与健康标准，收录在 CFR-30 各法规之下，可以看作是美国矿山安全健康标准体系的主体，对安全生产和职业健康的有关问题予以了明确具体的规定。常用矿山安全健康标准主要有 27 项。

3.地方标准

各州在进行职业安全与健康监察时，要求企业强制执行联邦和州相关的职业安全与健康标准。除联邦政府的职业安全与健康标准外，各州也可以根据自身特定的情况，制定适当的职业安全与健康监察标准，但其根本目的必须与联邦政府的标准保持一致，不得存在相互抵触和低于联邦标准的情况，允许相关规定要求高于联邦标准。

4.协会标准

除了政府机构颁布的具有法律效力的标准外，美国各相关行业及协会同时制定了一系列职业安全与健康标准，主要包括以下协会：国家职业安全与卫生研究院（National Institute For Occupational Safety And Health, NIOSH）、美国政府工业卫生工作者协会（American Conference of Governmental Industrial Hygienists, ACGIH）、美国国家标准学会（American National Standards Institute, ANSI）、美国工业卫生协会（American Industrial Hygiene Association, AIHA）、美国材料与试验协会（American Society for Testing and Materials, ASTM）、国际电工委员会（International Electro technical Commission, IEC）、美国电气和电子工程师协会（Institute of Electrical and Electronics Engineers, IEEE）、美国消防协会（National Fire Protection Association, NFPA）等。这些协会是非赢利性质的民间组织，其制定的标准是自愿采用的，只有被法律引用或成为政府部门制订的标准后才具有强制性的法律效力。

NIOSH 主要承担职业安全健康标准的基础科学研究工作，为 OSHA 和 MSHA 提供咨询。根据美国职业安全健康法的规定，NIOSH 是职业安全健康标准的主要研制和建议单位，而 OSHA 和 MSHA 是标准的起草和颁布单位。

ACGIH 是一个非官方的学术组织，每年公布一次范围广泛、内容丰富的阈限值表，不但在美国，即使是在全世界也有很大影响，一些国家将它的阈限值表作为制定职业接触限值的基础，有的国家甚至直接引用这个序列表作为自己国家的标准。

ACGIH 的阈值建议值与 OSHA 或 NIOSH 的标准有很大差别，前者只是科学文献性质的技术指南，并不考虑在技术和经济上的可行性，而后者则是具有立法意义的国家标准，既要达到保护工人健康的要求，又要考虑到在技术上的可行性及与之有关的经济问题。

（三）美国职业安全健康监管体制

1.职业安全健康管理局（OSHA）

1970 年颁布的《职业安全与健康法》中，国会授权建立三个机构，即职业安全健康管理局（OSHA）、国家职业安全与卫生研究院（NIOSH）和职业安全健康审查委员会（OSHRC），其目的—是制定或执行强制性的职业安全健康标准，二是研究职业方面的危险及其控制措施，三是审查一些有争议的执法活动。

OSHA 隶属于劳工部，为联邦政府监察管理机构，主要职能是保障美国（除矿山以外）从业人员的人身安全与健康，矿山安全健康由矿山安全健康监察局负责。OSHA 的基本职责包括：制定和强制执行职业安全与健康法律、法规和相关政策；监督、检查职业安全与健康法律、法规的实施情况；组织与实施职业安全与健康技术培训、教育、宣传、推广活动；负责联邦直接管理的部分州职业安全与健康监察工作，监督其他州职业安全与健康计划的执行情况等。美国《职业安全与健康法》准许和鼓励各州制订自己的职业安全与健康计划，只要州标准和执法效果在保障职业安全健康方面与联邦《职业安全与健康法》一致即可。制订了职业安全与健康计划的各州被称为“OSHA 州”。

OSHA州的职业安全健康执法活动由本州和地区执行，受联邦OSHA监督，未制定职业安全与健康计划的州由联邦OSHA直接进行监管执法。目前，美国有22个州和司法管辖区建立了职业安全与健康计划，完全执行本州的职业安全与健康计划。

联邦 OSHA 总部设在华盛顿特区，下设 10 个地区监察局和 85 个小区办事处，局长由负责职业安全与健康业务的劳工部助理部长兼任。目前全局拥有 2200 余名监察员，负责对全国 800 余万个工作场所和 1.3 亿从业人员进行监察。

2.职业安全健康监督执法

由于监管力量有限，OSHA 无法对全国近 800 多万个工作场所做到监督执法全覆盖。OSHA 将其监督资源集中在最危险的工作场所，对工作场所优先监督顺序进行了排序：（1）紧急危险执法（**Imminent danger situations**），危害可能造成死亡或严重身体伤害；（2）事故或伤亡执法（**Fatalities and catastrophes**），发生 1 人死亡或者 3 人以上住院的事故，雇主必须在事故发生 8 小时之内向 OSHA 报告；（3）投诉执法（**Complaints**），即工人对危害因素或违规行为的指控；（4）参考性执法（**Referrals**），参考其他联邦、州和当地机构、个人或媒体等组织的信息；（5）跟踪执法（**Follow-ups**），基于先前的监督发现的违规行为进行检查；（6）计划监督检查（**Planned or programmed investigations**），计划和程序内的监督主要对象是高风险的行业和个体工作场所，它们往往有很高的伤害和疾病发生率。

OSHA 把所有投诉进行优先顺序排序，对于优先等级靠后的危害，OSHA 在获得投诉人同意的前提下通知雇主，让其描

述职业安全健康问题，并要求将有关职业安全健康的危害因素详细内容以及改正措施在 5 个工作日内传真给 OSHA。如果雇主的回复是恰当的，投诉者对其满意，OSHA 不再进行现场调查。

美国对 OSHA 的监察活动有如下限制性规定：（1）雇员在 10 人以下（含 10 人），歇工率低于全国平均水平企业，在计划中不安排职业安全健康检查；（2）对于“初次”不严重的违章，不得罚款；（3）雇员在 10 人以下，已请求现场咨询，并正在采取措施消除已经确认的危险，不得对企业进行罚款。鉴于此，美国要求每个 11 人以上的企业都要建立档案，要有记录并保存 5 年。对其违规处 60-7000 美元的经济罚款。如在指定日期内不将违规情况改善者可处每日 7000 美元以下的罚款。严重的，可被民事控诉处 7000 美元以下的罚款。如故意违规，引起雇员死亡或永久性伤害的，可处 7000 美元以下罚款或六个月以内的监禁，或两者一并执行。

（四）职业安全健康培训

1972 年，OSHA 建立了培训所 OTI，开设短期课程和举办研讨会，对监管人员培训职业安全与健康标准、政策方针和执法作业程序，使他们能做到专业执法。

OSHA 努力在执法和教育培训之间、在新标准制订和咨询服务之间、在大企业和小企业之间达到一种协调，促进企业自愿守法。具体措施包括：在标准制修订过程中，请企业和社会各界全程参与，充分沟通，协调各方利益，使企业对新标准不陌生，能遵守；全面整顿早期采纳的上千个同业标准，简化体系，

提高标准的质量和有效性；调整重心，从单纯执法向执法和服务并重转变，OSHA 向州政府拨款，鼓励地方政府为小企业提供免费现场咨询服务，鼓励企业敞开大门，请咨询顾问进厂巡查，现场发现问题并培训、指导；对于大企业，OSHA 重点帮助企业建立全面的安全健康管理体系，鼓励雇主、雇员之间合作，并在1982年启动了“自主保护计划”（VPP），在全国发现和认可职业安全健康管理成绩突出的企业，使他们成为全国的模范。

OSHA 和州政府的另一项联合举措是：OSHA 依法批准州政府的“地方性”职业安全健康计划，开展地方性执法工作。为确保工作的有效性，OSHA 会对这些计划严格评估，确定地方性标准水平不低于联邦标准，州政府在机构、人员设置和能力建设方面，以及资金落实方面，都能做到有效执法。为鼓励州政府参与，OSHA 也会在启动期提供90% 的资金支撑，并且每年提供不低于50% 的资金补助。

OSHA 还引入外部资源，试点由非营利性机构组建OTI 培训中心，不靠政府拨款，提供非营利性的有偿培训，到2007 年时，几乎每个州和大区都设立了OTI 的培训中心，每年培训学员15 万名。而早在1978 年，OSHA 就设立了面向全社会的培训资助计划，工会、行业协会、非营利性机构、州政府支撑的培训机构，都可申请获得OSHA 补助金，用于现有培训机构扩容，培训能力提高，或开发专题培训材料。OSHA 补助金来自社会捐助，作为回报，OSHA 通过自己的网站，向社会提供受益机构的培训课程信息，允许公众免费下载一些资助项目制作的

培训材料。

二、中美职业安全健康监管工作对比

(一) 职业安全与健康统一立法

美国经历过安全生产事故与职业病危害事故上升高发、快速下降到安全稳定的不同时期，立法也随之几经更迭，经历了工厂法、安全生产法到职业安全与健康统一立法的不同阶段，目前美国采取职业安全与健康统一立法，这也是当今世界上多数发达国家采用的立法形式。

我国 2001 年颁布了《职业病防治法》，2002 年颁布了《安全生产法》，安全生产和职业健康采取双轨制立法，这与我国当时正处在安全生产事故高发期的历史国情有关。在之前的一段时期内，这种做法对遏制重特大安全生产事故的发生起到了非常积极的作用。然而，从目前的实际情况看，两法分立既不利于安全生产与职业健康两项工作协调开展，导致重复执法，降低执法效率，浪费行政资源，同时也加大了企业的负担。

(二) 职业病危害的范围扩展

美国的职业病危害范围已经扩展到了非物质领域，如重复性动作伤害等人类工程学领域。美国 OSHA 于最近出台了人类工程学标准草案，可以看出美国的职业病危害范围已经渐渐向非物质因素拓展。当前，美国也非常重视职业压力、工作场所暴力等因素，使员工免于遭受暴力、精神压力等侵害。

我国法律把职业病的病因即职业病危害，局限在物质因素这一狭小范围，即粉尘、放射性物质和其他有毒、有害物质等因素，基本不考虑非物质的工作制度、动作、精神等因素对职

工健康的影响。

（三）监管与服务并重的工作模式

美国 OSHA 的监管员数量并不多，监管任务也十分繁重，但监管人员专业素质较高，监管执法的执行力更强，通过强有力的执法督促企业不敢违法、不愿违法。我国职业安全健康监管人员，尤其是职业健康监管人员多数为临时转岗，业务素质 and 执法水平有待提高。

相比于我国安全监管部门对企业主要行使监督管理、执法检查 and 违法处罚的监管职责不同，OSHA 除了履行法律所赋予的监督执法权力的同时，对企业还有帮助指导的责任。OSHA 内部设有负责向企业提供咨询服务的部门，该部门可根据企业的需求提供免费的专业指导，帮助企业提出整改方案。同时，该部门独立于监督执法部门运行，不得将企业有关情况提交执法部门进行执法检查。

（四）主动落实企业主体责任

美国的职业安全健康管理并不仅仅从员工的角度出发，而是同时考虑雇主的利益，充分发挥雇主和雇员双方的积极性来共同促进工作场所的职业安全与健康。职业安全与健康的促进不仅仅有利于员工，同时也将有效增加雇主的利益。职业安全健康能产生效益体现在以下方面：事故的减少与员工伤亡的降低会大大降低雇主的生产成本，减少损失，节约巨额赔偿金及职工医药费，同时职业安全健康设施的投入也会带来更高效的生产率。OSHA 相关网站上，雇主可输入所属行业及产生职工伤亡的数量，网页会给出可能造成的经济损失，以及多少效益

才能弥补这个损失。基于这些因素，雇主更愿意主动配合政府搞好自身的职业安全健康。

三、工作建议

（一）促进《安全生产法》和《职业病防治法》两法融合

安全生产与职业健康属于同一工作领域，具有相同的性质，二者涉及劳动者在劳动过程中的基本权利，是同一问题的两个不同方面，二者不仅具有统一性，而且具有相互支撑、融合、促进的属性。两者之间是正相关关系和不可分割的关系。中国职业安全健康走一体化是大势所趋。法规标准是监管之根本，制定《职业安全健康法》，以维护劳动者的职业安全健康权利为宗旨，将安全生产与职业健康的管理要求一并规范，为一体化监管提供法律依据，即有利于监管部门执法，也便于用人单位落实执行。

（二）整合职业健康标准体系

对职业健康标准体系进行充分研究，做好职业健康标准体系的顶层设计。一是要调整理顺职责，按照责权一致、有利工作的原则，进一步明确国家职业卫生标准的制修订职责，将与工作场所监管相关标准的制修订职责划转至安全监管部门。二是标准体系要层次清晰，既要有引领企业进步、要求更高的推荐性标准，也要有守住底线、有利于监管部门监督执法的强制性标准。三是要做好职业健康标准与法律法规的衔接，使管理性法规与技术性标准相互配合，给企业简洁而明确的要求与指导，使企业知晓要做什么、怎么做以及如果不这么做的法律后果。四是压缩标准数量，提高标准质量，在吸纳企业参加标准

制修订工作的基础上，把握标准的导向与尺度，确保标准的科学性与可行性。**五是**根据经济社会发展情况，适时调整职业病目录，逐渐将心理压力、肌肉骨骼疾病等纳入职业病范围，扩大劳动保护的范围。

（三）明确定位，督促企业落实主体责任

要树立依法行政的理念，理清监管部门与企业的责任界限，监管部门是规则的制定者和秩序的维护者，企业是规则的遵守者和职业健康的自主管理者，企业才是职业安全健康工作的责任主体。安全监管部门要创新思路，改进工作方式，从目前监管人员数量和业务能力来看，仅凭行政执法无法覆盖存在职业病危害的 1200 万家企业，要发挥职业健康技术服务机构的技术优势，通过政府购买服务等方式，为安监部门提供技术支持，缓解职业健康监管力量不足、技术支撑薄弱的问题。同时，充分发挥市场作用，为企业提供全过程服务，解决中小企业职业病危害防治工作“无人管、不会管、管不好”的难题。要行政执法与教育引导并重，既有对违法企业的严厉处罚，又有正面的帮助与指导，充分发挥帮助促进企业自觉落实主体责任。要通过执法、宣传、教育等方式，使企业负责人了解职业安全健康法规标准的具体要求、达到这些要求的方式与方法以及产生事故的后果，使他们认识到预防也能产生效益，自觉加大投入，自觉加强职业安全健康管理，保护劳动者职业安全与健康。

（四）充分发挥保险和第三方机构作用。

依靠强制工伤保险制度预防安全事故，是所有工业发达国家和众多发展中国家的普遍做法和成功经验。保险公司主要为

企业主在职业安全健康方面出谋献策，实地排查治理隐患，以减少工伤赔付，并根据事故风险确定保险浮动费率。更大地发挥第三方技术服务机构的技术服务和支撑作用，除了为企业提供传统的评价、检测等技术服务外，可以全面参与企业规划设计、项目建设、生产经营全过程，提供全方位的事故预防、风险评估、隐患排查、文化建设等服务。

我国工伤保险虽然是强制性，但未能与安全监管监察体系充分结合，仅停留在事后赔偿层面，事故预防作用基本未发挥。建议进一步推动提取安全生产费向参加安全生产责任险转化，统筹考虑保险和第三方机构作用发挥，建立健全政府、企业、承保单位、第三方机构共赢机制，充分调动各方在安全生产和职业健康方面的积极性、主动性和创造性。