

ZHONGGUO ZHIYE ANQUAN JIANKANG GUANLI TIXI
NEISHENYUAN PEIXUN JIAOCHENG



中国职业安全健康管理体系 内审员培训教程

国家经贸委安全科学技术研究中心
国家职业安全健康管理体系认证中心 编
国家职业安全健康管理体系咨询中心

冶金工业出版社

X9
L-784

OSHMS

中国职业安全健康管理体系
内审员培训教程

国家经贸委安全科学技术研究中心
国家职业安全健康管理体系认证中心 编
国家职业安全健康管理体系咨询中心

北 京
冶金工业出版社
2002

图书在版编目(CIP)数据

中国职业安全健康管理体系内审员培训教程/国家经贸委安全科学技术研究中心等编. —北京:冶金工业出版社, 2002.3

ISBN 7-5024-2968-9

I. 中… II. 国… III. ①劳动管理—安全标准—中国—技术培训—教材
②劳动卫生—卫生标准—中国—技术培训—教材 IV. X9-65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 000411 号

中国职业安全健康管理体系内审员培训教程

出 版 人 曹胜利(北京市东城区沙滩嵩祝院北巷 39 号, 邮编 100009)

编 者 国家经贸委安全科学技术研究中心(www.chinasafety.ac.cn)

国家职业安全健康管理体系认证中心

国家职业安全健康管理体系咨询中心

责任编辑 张 卫(联系电话:010-64027930; E-mail:bull.zw@sina.com.cn)

李 梅(联系电话:010-64027928; E-mail:lee.m@263.net)

美术编辑 熊晓梅

责任校对 杨 力

责任印制 牛晓波

版式设计 张 青

出 版 冶金工业出版社(网址:www.cnmp.com)

发 行 冶金工业出版社 电话:010-64044283; 传真:010-64027893

冶金书店 地址:北京东四西大街 46 号(100711); 电话:010-65289081

经 销 全国各地新华书店

印 刷 北京鑫正大印刷厂

开 本 889mm×1194mm 1/16

印 张 17.5 印张

字 数 431 千字

页 数 268 页

版 次 2002 年 3 月第 1 版

印 次 2002 年 3 月第 1 次印刷

印 数 1~5300 册

书 号 ISBN 7-5024-2968-9/R·17

定 价 50.00 元

(本社图书如有印装质量问题,本社发行部负责退换)

《中国职业安全健康管理体系 内审员培训教程》

编写委员会

主 编 刘铁民

副 主 编 吴宗之

编 者 樊晶光 陈志刚 刘宝龙 李传贵 邓云峰 魏利军
宋大成 孙庆云 邢娟娟 阴建康 付兴华 刘耀儒
任惠军 边卫华 储艳洁 肖海兵 梁文七 缴 瑰

11/10/05

20 世纪以来,世界经济呈现持续、快速发展的态势,生产规模不断扩大,创造出愈来愈多的物质财富,但与此同时也带来了严重的职业安全健康问题。如何积极、有效地改善经济发展过程中的职业安全健康问题,成为世界各国面临的一项迫切任务。

我国是发展中国家,面临着建设繁荣、富强、文明的具有中国特色的社会主义的任务。安全生产关系到国家和人民生命财产的安全,关系到经济的健康发展和社会的稳定,关系到我们国家的形象,同时也是我国可持续发展战略中的重要一环。特别是在全球经济一体化的大背景下,我国已加入世界贸易组织,我们的安全生产工作必须改变过去的传统管理旧模式,逐步实现现代化的科学管理;企业的安全管理必须上一个新的台阶,提高到一个新的水平。

职业安全健康管理体系 (OSHMS) 是 20 世纪 80 年代后期在国际上兴起的现代安全管理模式。它的产生,一方面是由于企业规模扩大和生产集约化程度的提高,企业不能不随之采用相应的现代化的管理模式,使包括安全生产管理在内的所有生产活动科学化、标准化和法律化;另一方面也是当前国际经济形势发展的需要,即在全球经济一体化背景下,企业的社会责任和劳工标准等问题愈来愈引起各国的关注。

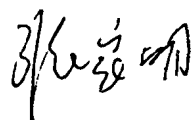
职业安全健康管理体系是一套系统化、程序化,同时具有高度自我约束、自我完善机制的科学管理体系。在我国实施职业安全健康管理体系,不仅可以强化企业的安全管理,完善企业安全生产的自我约束机制和激励机制,达到保护职工安全与健康的目的,也有利于增强企业的凝聚力和竞争力,破除国际贸易壁垒和改善我国在职业安全健康领域的国际形象。

党和政府非常重视安全生产工作。在国务院领导下,国家经贸委和国家安全生产监督管理局进一步加强了对全国安

全生产工作的综合管理。2001年12月国家经贸委发布了《职业安全健康管理体系指导意见》和《职业安全健康管理体系审核规范》，为在全国进一步推进职业安全健康管理体系工作奠定了良好的基础。

这套教程针对性、实用性、操作性很强，理论与实际紧密结合。我相信这套教程的出版必将对我国实施职业安全健康管理体系起到重要的指导作用，对开展我国职业安全健康管理体系认证工作，改善和提高企业的安全健康管理水平起到积极的促进作用。

国务院安全生产委员会办公室主任
国家安全生产监督管理局局长



2001年12月

改革开放以来,我国国民经济一直保持着世人瞩目的高速增长,但作为社会进步重要内容之一的职业安全健康工作却远滞后于经济建设的步伐。多年来,重大恶性工伤事故频频发生与职业病人数居高不下一直是困扰我国经济社会发展的难题。在全球经济一体化和我国加入 WTO 的背景下,国内企业必须要建立起与国际惯例接轨的职业安全健康管理制度,以使企业在国内、国际市场的竞争中赢得优势和市场准入的通行证。

职业安全健康管理体系是一套标准体系,它表达了一种对企业职业安全健康进行管理的思想和规范,也给出了按照这种思想进行管理的一整套做法和程序。这种体系是科学的、有效的、可行的,而且与企业的其他活动及整体的管理是相容的。因此,职业安全健康管理体系审核规范是一种从总体上对企业的职业安全健康进行科学和规范化控制的战略与方法,这一管理体系为企业如何抓职业安全健康工作,提供了一套完整的解决方案。因此,职业安全健康管理体系的工作是科学的、可操作的。

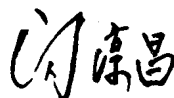
在跨入新世纪之际,职业安全健康管理体系(OSHMS)引起国际上更广泛的注意,国际劳工组织(ILO)专门召开会议并形成了ILO的OSHMS导则。2001年6月,在第281次理事会会议上,ILO理事会审议、批准印发OSHMS导则,使职业安全健康管理体系的实施成为今后安全生产领域最主要的工作内容之一。国家经贸委根据国际劳工组织OSHMS导则,在原有工作的基础上,制定并发布了《职业安全健康管理体系指导意见》和《职业安全健康管理体系审核规范》,进一步推动了我国职业安全健康管理工作向科学化、规范化方向发展。

我国在开展职业安全健康管理体系认证试点工作两年来,很多企业对建立和实施职业安全健康管理体系表现出很

高的热情,发展也很快。为适应企业在建立体系培训工作中的需要,急需一个比较规范的内审员培训教材。为了尽快建立一支职业安全健康管理体系企业内部审核员队伍,我们组织专家编写了《中国职业安全健康管理体系内审员培训教程》。

本书适合于拟建立和实施职业安全健康管理体系的企业管理者、体系咨询人员、审核人员以及相关的政府官员、大专院校师生、研究生等阅读参考。

国家安全生产监督管理局副局长



2001 年 12 月

目 录

1 职业安全健康管理体系(OSHMS)发展概况	(1)
1.1 全球职业安全健康形势和我国安全生产现状	(1)
1.2 全球经济一体化趋势下职业安全健康管理要求	(4)
1.3 职业安全健康管理体系(OSHMS)概述	(7)
1.4 OSHMS——市场经济环境安全生产管理的必然选择	(16)
1.5 企业建立与实施 OSHMS 的长远和积极效应	(20)
1.6 我国已具备全面推行 OSHMS 的基础条件	(22)
2 职业安全健康管理体系审核规范知识	(24)
2.1 规范术语和定义	(24)
2.2 职业安全健康管理体系审核规范要求与理解要点	(29)
2.3 职业安全健康管理体系各要素间关系	(45)
3 职业安全健康管理体系的建立	(51)
3.1 建立与实施职业安全健康管理体系的 意义及注意事项	(51)
3.2 内审员与咨询机构在建立与实施职业安全 健康管理体系中的作用	(53)
3.3 建立职业安全健康管理体系的基本点与步骤	(56)
3.4 职业安全健康管理体系的策划与准备	(58)
4 职业安全健康管理体系文件的编写	(66)
4.1 职业安全健康管理体系文件的结构	(66)
4.2 OSHMS 文件编写的原则和基本要求	(68)
4.3 体系文件编写的步骤与技巧	(70)
4.4 职业安全健康管理手册的编写	(71)
4.5 OSHMS 程序文件的编写	(85)
4.6 OSHMS 作业文件的编写	(94)
4.7 OSHMS 记录的编写	(95)
5 职业安全健康管理体系试运行	(97)
5.1 职业安全健康管理体系试运行的目的	(97)

5.2	试运行的主要内容	(98)
5.3	试运行的注意事项	(99)
5.4	职业安全健康管理体系的内部审核与管理评审	(101)
6	职业安全健康管理体系审核	(103)
6.1	审核的基本概念	(103)
6.2	职业安全健康管理体系认证程序	(106)
6.3	审核工作程序	(109)
7	危害辨识、风险评价和风险控制	(128)
7.1	危害辨识、风险评价和风险控制概论	(128)
7.2	危害辨识、风险评价和风险控制策划的步骤	(130)
7.3	危害辨识、风险评价和风险控制策划的要求	(130)
7.4	划分作业活动	(131)
7.5	危害辨识	(133)
7.6	风险评价	(163)
7.7	风险控制	(175)
7.8	危害辨识、风险评价和风险控制的评审	(177)
8	职业安全健康法律法规及其他要求	(178)
8.1	职业安全健康法律法规体系	(178)
8.2	主要职业安全健康法律法规介绍	(180)
8.3	主要职业安全健康标准介绍	(196)
附录		(198)
附录 1	中华人民共和国国家经济贸易委员会公告	(198)
附录 2	职业安全健康管理体系指导意见	(199)
附录 3	职业安全健康管理体系审核规范	(209)
附录 4	我国法定职业病范围	(217)
附录 5	《工业企业设计卫生标准》(TJ—36—79)	(221)
附录 6	《工业企业噪声控制设计规范》(GBJ87—85)	(227)
附录 7	爆炸性气体、蒸气特性表	(228)
附录 8	易燃易爆粉尘和可燃纤维特性表	(232)
附录 9	我国主要的职业安全健康法律法规目录	(236)
附录 10	我国主要职业安全健康国家标准目录	(242)

1 职业安全健康管理体系(OSHMS)发展概况

1.1 全球职业安全健康形势和我国安全生产现状

根据国际劳工组织近年的统计数字,全球每年发生的各类伤亡事故大约为 2.5 亿起,这意味着每天发生 68.5 万起,每小时发生 2.8 万起,每分钟发生 475.6 起。全世界每年死于工伤事故和职业病危害的人数约为 110 万人,其中约 25% 为职业病引起的死亡。国际劳工组织初步估算每天有 3000 人死于工作之中,到 2020 年职业病人数量将翻一番。在这些工伤事故和职业危害中,发展中国家所占比例甚高,如中国、印度等国家事故死亡率比发达国家高出一倍。

多年来,重大恶性工伤事故频频发生与职业病人数量居高不下一直是困扰我国经济社会发展的难题。改革开放以来,我国国民经济一直保持着世人瞩目的高速增长,但作为社会进步重要内容之一的职业安全健康工作却远滞后于经济建设的步伐。

近几年来,我国安全生产形势严峻,1995、1996 两年中,工矿企业事故造成 39099 人死亡,1996 年仅在矿山就发生死亡 10 人以上重大事故 84 起,到 1997 年增至 102 起,几乎每三天发生一起死亡 10 人以上的重大事故,死亡总数达到 11087 人。与此同时,几乎每年都要发生死亡百人左右的恶性事故,从 1997 年 11 月初到 12 月底,在不到两个月的时间里,仅在煤矿就连续发生十几次死亡 10 人以上的特大事故,共死亡 500 多人,触目惊心,举国震动。国外媒体纷纷报道上述事故,在国内外造成极其不良的影响。

据最新统计,2000 年全国发生各类伤亡事故 83 万多起,死亡 117900 人,其中矿山事故 3465 起,死亡 6563 人(矿山企业中,煤矿企业发生伤亡事故 2863 起,死亡 5798 人。在煤矿事故中以瓦斯与煤尘爆炸最为突出),非矿山企业发生事故 7305 起,死亡 5118 人。2000 年全国共发生一次死亡 10 人以上的特大伤亡事故 122 起,死亡 2739 人。发生一次死亡 30 人以上的特别重大事故 14 起,死亡 1123 人。2001 年上半年,全国共发生各类伤亡事故 35 万多起,死亡 4.7 万多人,其中发生死亡 10 人以上的特大事故 64 起,死亡 1211 人。发生非煤矿山伤亡事故 479 起,死亡 679 人,其中一次死亡 3 人以上的重大事故 47 起,死亡 243 人。据近年来的统计数据,自 1991 年以来全国各类事故的死亡人数呈上升趋势(见图 1-1),工矿企业工伤事故死亡人数如图 1-2 所示。

我国职业危害状况十分令人担忧。据不完全统计,全国有 50 多万个厂矿存在不同程度的职业危害,实际接触粉尘、毒物和噪声等职业危害的职工有 2500 万人以上。到 1998 年底,全国累积尘肺病患者已达 542041 人,累积死亡 127147 人,尚存活尘肺患者 414894 人。自 1990 年到现在平均每年新诊断出尘肺病人 7000 人左右,在 1993 ~ 1996 年期间虽略有下降,但近几年又呈上升趋势,1998 年发生尘肺患者 8285 人,几乎恢复到 1990 年以前的水平(见图 1-3)。目前,无论从接触职业危害人数、职业病患者累积数量、死亡数量和新发现病人数量,我国都居世界首位。

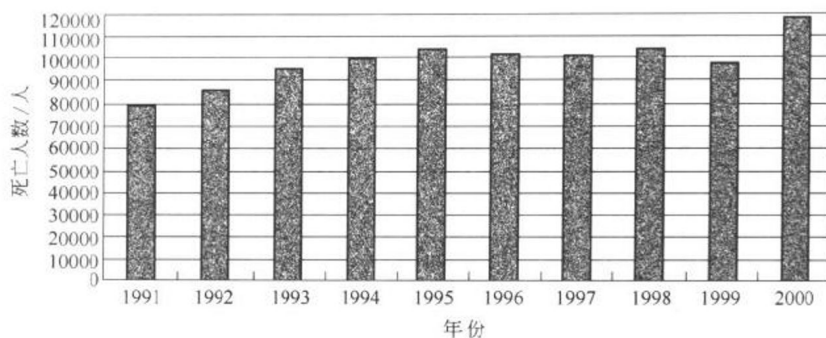


图 1-1 1991 ~ 2000 年全国各类事故死亡人数

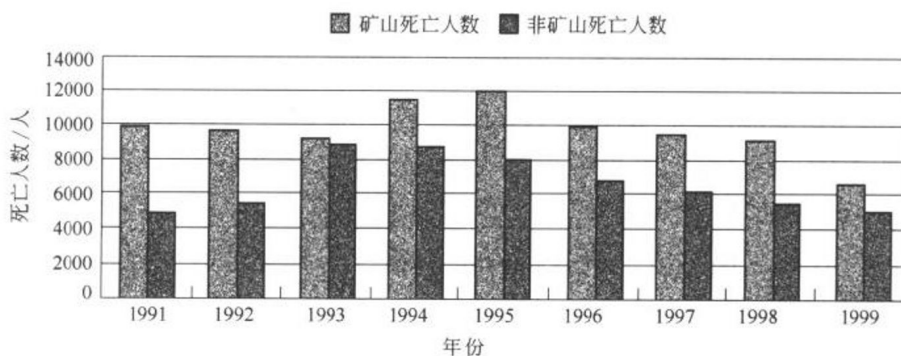


图 1-2 1991 ~ 2000 年全国矿山与非矿山事故死亡人数

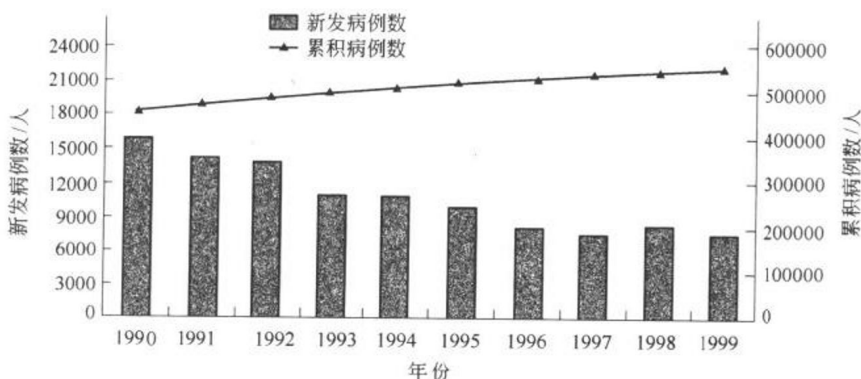


图 1-3 中国新发及累积尘肺病例数(1990 ~ 1999 年)

近些年,全国每年报告统计的急慢性中毒达数千人,死亡有数百人。根据最新统计数据,1998年全国职业病发病人数共计 16869 人,其中工业领域 10637 人(占 63.1%),农药中毒 6232 人(占 32.9%),在工业性职业病中以尘肺最多占 72.5%,其次为急慢性中毒占 18.6%。2000 年共报告各类职业病 16205 例,其中在工业性职业病中尘肺病占 77.2%,慢性职业中毒占 10.2%,急性职业中毒占 6.7%(见表 1-1,图 1-4)。

改革开放以后,中小企业蓬勃发展,为国民经济高速增长做出很大贡献。但多数中小企业是以

从事采掘、粗加工和手工劳动为主,技术落后,作业环境较差,工伤事故与职业危害风险很大。小煤矿工伤事故十分严重,在全国 7.3 万个小煤矿中,无照经营煤矿约占 30%,尚未达到安全要求的约占 64.5%,在这样环境下工作的矿工怎么能够安全呢?据抽样调查,82%的中小企业存在不同程度的职业危害,在中小企业中近 30%的从业工人中接触粉尘、毒物等职业危害,其中职业病和可疑职业病患者率达到 15.8%,一些高危险化学品和强致癌物的使用也没有得到严格的管理和限制,使重大恶性职业中毒时有发生,职业癌患者频频出现。中小企业的职业安全健康已成为经济社会发展中的一个严重问题。

表 1-1 2000 年全国各类职业病发生情况

职业病种类	病人数/人	构成比例/%
尘肺	9100	56.2
农药中毒	4487	27.7
慢性职业中毒	1196	7.4
急性职业中毒	785	4.8
职业性眼、耳鼻喉病	358	2.2
职业性皮肤病	67	0.4
其他职业病	212	1.3
总 计	16205	100.0

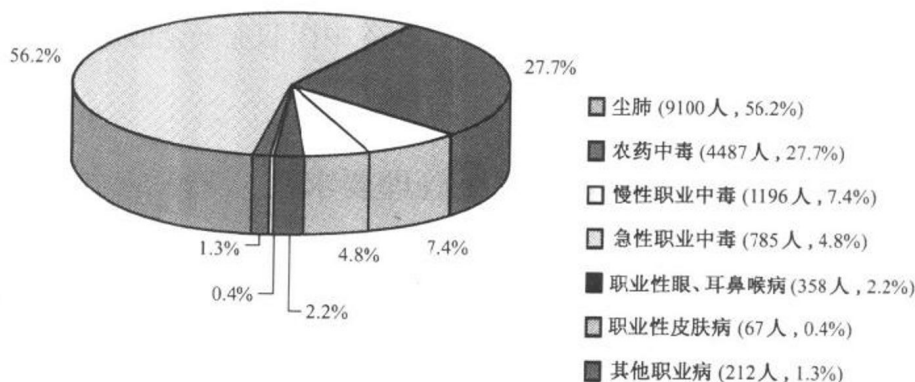


图 1-4 2000 年全国各类职业病构成分布

工伤事故和职业危害不但威胁千百万劳动者的生命与健康,还给国民经济造成巨大损失,每年因工伤事故直接损失数十亿元人民币,职业病的损失近百亿元,据粗略估算,近几年中国每年因此而造成的经济损失在 800 ~ 2000 亿元人民币之间。

我国安全生产现状已引起国际社会关注。在每年的国际劳工组织大会上常有批评中国职业安全健康状况的发言,工伤事故与职业病问题也是世界人权大会和其他一些国际组织攻击中国“忽视人权”的借口之一。几乎每次当中国发生特重大工伤事故时,美国之音、BBC 等国外媒体都大肆渲染事件的严重和影响。国外一些友好人士也对中国的职业安全健康状况表示关心与忧虑。一位劳工组织官员曾讲过:“中国已成为政治、经济大国,但不应成为工业事故的大国。”

为维护工人的基本人权和促进职业安全健康事业,国际劳工组织制定颁布了一系列法律文件

和国际标准,作为各成员国制定本国安全生产发展战略与规划的指导原则和立法参考。目前,国际劳工组织(ILO)已颁布与职业安全健康直接有关的国际公约和建议书有 32 项,这些公约划归在基本人权一类中,例如《一九八一年职业安全卫生公约》(155 号公约),我国政府迄今只签署了其中的《航运包裹表明重量公约》(第 27 号)和《一九九一年化学品公约》(170 号公约),而其他包括 155 号公约在内的一些重要公约都还没有签署和做出承诺。作为一个发展中的政治、经济大国理应在这方面国际活动中做出表率,体现出一个联合国常任理事国的地位与作用。如长期不能签署这些国际公约,将使我国不得不承受来自国际社会的压力,影响我们的国际形象。但在目前情况下,无论是从经济实力还是从职业安全健康技术能力上我国多数企业很难达到这些国际公约的要求。倘若签署这些公约,必须要求我国的职业安全健康工作做很大努力,水平要有很大的提高。

职业安全健康状况是国家经济发展和社会文明程度的反映。使所有劳动者获得安全与健康是社会公正、安全、文明、健康发展的基本标志之一,也是保持社会安定团结和经济持续、快速、健康发展的重要条件。

安全生产事关劳动者的基本人权和根本利益。如果工伤事故和职业病对人民群众生命与健康的威胁长期得不到解决,会使广大劳动者感到不满,严重时可能使人民群众对社会主义制度的优越性,对我党为人民服务的宗旨和改革的目标产生疑虑和动摇。当这些问题累积到一定程度和突发震动性事件时,有可能成为影响社会安全、稳定的因素。人民群众的基本工作条件与生活条件得不到改善也会直接影响到稳定发展的大局。据广东省的有关统计,在日益增多的劳动争议案件中,涉及职业安全健康条件和工伤保险的已达 50%,安全生产可能直接影响到国家的政治经济安全。这种形势对职业安全健康工作提出了紧迫严肃的要求,改善中国职业安全健康状况、推行先进科学的职业安全健康管理体系已成为重中之重、急而又急的任务。

1.2 全球经济一体化趋势下职业安全健康管理要求

1.2.1 遵守国际安全健康标准的要求——非关税贸易壁垒

冷战结束后,和平与发展成为全世界人民最关心的话题,经济与贸易开始成为国际活动的头等大事和重要的战略武器,甚至环境保护、人权、劳工状况也被涂上浓重的商业色彩。在全球经济一体化的大背景下,近年国际上已出现职业安全健康标准一体化(Harmonization of Safety and Health Standards, HSHS)的倾向。美、欧等工业化国家提出:由于国际贸易的飞速发展和发展中国家对世界经济活动越来越多的参与,各国职业安全健康的差异使发达国家在成本价格和贸易竞争中处于不利的地位。这些国家认为,这种主要是由于发展中国家在劳动条件改善方面投入不够使其生产成本降低所造成的“不公平”是不能接受的,并已经开始采取协调一致的行动对发展中国家施加压力和采取限制行为。早在关贸总协定(GATT)乌拉圭回合谈判协议中就已提出:各国不应由于法规和标准差异而造成非关税贸易壁垒和不公平贸易,应尽量采用国际标准。在近年的许多经济贸易和劳工安全健康的国际会议上,美国、德国等西方国家的政府代表和专家都一再提出这个问题。早在第十三届世界职业安全健康大会(1993,新德里)上,当时的美国劳工部副部长 Svanson 代表西方国家公开宣布了这一主张。在其后东盟与欧盟外长会议上,当时德国外长金克尔代表欧盟国家明

确提出要把人权、环境保护和劳动条件纳入国际贸易范畴,将劳动者权益和安全健康状况与经济问题挂钩,即轰动一时的所谓“社会条款”。在以后发达国家与发展中国家的经济贸易谈判中又屡次提出社会条款问题。北美和欧洲都已在自由贸易区协议中做出规定,只有采用同一职业安全健康标准的国家与地区才能参与贸易区的国际贸易活动,以期共同对抗以降低劳动保护投入(低标准)作为贸易竞争手段的地区和国家,共同对那些职业安全健康条件较差而又不采取措施改进的国家与地区在国际贸易中进行制裁和谴责。西方国家正在努力采取协调一致的行动,并尽力争取得到 ILO 等国际组织的合作以推行这一战略。近年来国际标准化组织(ISO)一直在努力使职业安全健康标准化管理体系(Occupational Safety and Health Standard Management System, OSHSMS)发展成为与 ISO 9000 和 ISO 14000 类似的规模,1999 年 4 月在巴西召开的第 15 届世界职业安全健康大会上,国际劳工组织(ILO)的一位负责人提出:国际劳工组织将像贯彻 ISO9000 和 ISO14000 一样,依照 ILO 的 155 号公约和 161 号公约等推行企业安全健康评价和推行规范化的管理体系,按照制定的质询表,逐一评估企业安全健康状况。

1.2.2 遵守国际劳工标准的要求

有关劳工标准与国际贸易关系的争论由来已久,早在乌拉圭回合谈判中,欧美一些国家的代表就提出过劳工标准问题,有代表性的观点是:由于各国工人工资水平、工作时间、劳动环境、安全健康状况等条件上的差异,使劳工标准低的国家生产成本低廉,使其在国际贸易中有相对的价格优势,势必造成由发展中国家向劳工标准较高国家的“社会倾销”。因此提出在国际贸易自由化的同时,应在贸易协议中制定出统一的国际劳工标准,并对达不到国际标准国家的贸易进行限制。发达国家试图将人道和社会问题与国际贸易联系在一起,并列入 WTO 的共同准则中。

1996 年 12 月在新加坡的 WTO 首届部长级会议上,经过激烈的辩论和讨价还价,大会通过了新加坡部长会议宣言,“核心劳工标准”作为新议题被明确地列入宣言的 23 个内容之中。以美国为首的发达国家成员在维护人权,保证公平竞争的借口下,坚持把劳工状况和劳工权利为核心的核心劳动标准作为大会议题。发达国家成员认为,在 WTO 的文件内应明确规定:当进口国家发现其进口产品是由没有达到国际公认劳工标准的企业所生产时,有权对该产品征收高额关税,或限制其进口,这实际是明显的贸易壁垒。尽管发展中国家坚决抵制,但在发达国家的坚持下,最终以妥协方式把核心劳工标准作为“新题目”列入议题,并放在宣言的显要位置。宣言指出:“我们再次承诺,遵守国际承认的核心劳工标准,国际劳工组织(ILO)是建立和处理这些标准的机构,我们确认我们支持其促进这些标准的工作。我们相信,通过增长和进一步的贸易自由化而促进的经济增长和发展有助于这些标准的改善。我们拒绝劳工标准作为保护主义目的作用,有比较优势的国家,尤其是低工资的发展中国家,绝不会成为这方面的问题。”实际这意味着发展中国家承认劳工标准是一个“问题”,并承诺应予解决。在这次会议上,发展中国家做出了很大的让步,也付出了很高的代价。

1.2.3 中国入世后面临的职业安全健康问题

1999 年 11 月 15 日,中美两国政府终于结束了“谈白了头发”的持久战,达成了中国加入世贸组织(WTO)的双边协定,在国内外引起了巨大反响,中国的“出关入世”已成为最热门的话题之一。对中国经济界而言,加入 WTO 后遇到的最基本问题就是“公平竞争”,而这个公平就难免包含环境保

护和职业安全健康问题。据外电报道,中美两国达成双边协定后,美国朝野各界反响很大,既有赞扬支持的喝彩,也有反对责难之声。其中一些劳工组织和制造业组织的抗议活动值得注意,他们提出反对意见的观点之一是:中美双边协定没有对中国的劳工人权、环境保护等社会问题做出约束,这样就损害了美国劳工和制造业的利益。这些人认为中国在职安全健康上的低成本投入是一种不公平竞争,生产出的产品价格低廉,涌入美国市场后会冲击美国本土工业,有可能造成工人失业和工厂倒闭。而一些美国政府官员和媒体则认为,WTO 会给中国企业的环保和劳工保护问题形成压力是自然而然的结果,如果中国企业不从根本上改善管理机制和劳工状况,就很难保持长久的竞争力,不可能获得与国外企业“平等”的权力,这等于说给中国等发展中国家造成一道“绿色壁垒”。用美国谈判代表巴尔舍夫斯基的话来说,签署中美双边协定有利于用经济手段达到政治目标,中国加入 WTO 后,不但要加快经济改革,还必须加速社会政治改革。

中美签定双边协定后不久,在美国西雅图召开的 WTO 部长级会议上,劳工和自由贸易问题再次引起了激烈争论,会场内发达国家与发展中国家唇枪舌剑,互不相让,发达国家与发展中国家的尖锐对立达到了顶峰。美国总统克林顿在会前接见记者时讲,“也许最终将采用贸易制裁来对付那些对劳工标准置之不理的发展中国家,”又说“美国支持一项对任何违反贸易协议的行为实施制裁的制度。”1999 年 12 月 2 日克林顿在 WTO 的大会上发言,声称要将不符合劳工标准国家生产的产品排除在美国市场之外。此言一出,立即在会场上引起轩然大波,许多国家的代表立即退出会场以示抗议,中国和许多发展中国家代表就劳工标准问题发表了针锋相对的意见,当天在会议上发言的石广生部长指出:新一轮多边贸易谈判应集中讨论与贸易有关的问题,中国认为不应当把那些与世贸组织职能无关的问题,如劳工标准等纳入到议程中。围绕劳工标准问题在会议有关工作组展开了激烈辩论,发达国家坚持将劳工标准必须与贸易相联系,声称这关系到 WTO 的信誉问题,立场十分强硬。而发展中国家普遍面对发达国家可能以此作为贸易保护主义的工具而担忧,强烈反对将劳工标准列入贸易谈判中。西雅图会议期间,美国劳工、环保、人权等组织组织了有 8 万多人参加的大规模示威游行,号称保护工人权利,反对不公平竞争。示威很快导致一场骚乱,警察施放了大量催泪弹和橡胶子弹加以镇压,有上千人被捕,震惊全球。结果西雅图会议没有取得任何实质性成果,由于谈判破裂,大会不欢而散。2000 年 2 月在曼谷召开的联合国贸易发展大会上,劳工标准和贸易壁垒问题再次成为会议的焦点之一。

美国等发达国家方面在 WTO 活动中强行加入劳工标准问题的讨论的同时,另一方面也开始以劳工标准作为贸易壁垒采取实际行动,如美国一些组织已提出应抵制中国玩具产品出口到美国,理由是:中国的 PVC 塑料等玩具残留氯乙烯单体等有毒物质会损害儿童的健康,并且中国玩具业在生产 PVC 玩具过程中没有采取有效劳动保护措施,损害了工人健康,侵犯了人权。美国玩具协会主席大卫·米勒在 2000 年 1 月专程来到中国,会见了国家安全生产和对外贸易方面的官员,希望中美双方合作,尽快解决这一问题,以免影响每年约 20 多亿美元的出口贸易额。最近美国、法国、意大利等传统中国轻工业产品进口国的贸易组织正在讨论一项协议,要求所有纺织、成衣、玩具、鞋等产品的企业必须事先经过 SA8000 等公认标准的认可,否则要联合抵制其进口。SA8000 标准是由美国首先提出来的社会责任标准,主要涉及工作条件、安全健康等九个方面,贸易优先权认证机构协会(The Council on Economic Priorities Accreditation Agency, CEPAA)在 1999 年 12 月组织了在比利时召开的社会责任标准和优先贸易条件国际会议,2000 年 2 月又在香港举办了 SA8000 的国际会

议,意在进一步推广 SA8000 等社会责任标准,使劳工标准等社会责任同国际贸易联系起来。

这些新的国际动向可能对我国社会与经济发展产生潜在和巨大的影响,它应充分引起我国政府和经济界的重视,并尽早采取防范对策,以便尽量消除或减少可能带来的不良后果。近几年来,国际上安全生产管理水平和安全健康科学技术水平提高很快,进展迅猛。中国的安全生产状况不仅比工业发达国家明显落后,就是与韩国、新加坡、泰国这些亚洲的发展中国家相比较也有较大差距,和我国的香港和台湾地区相比也存在差距,这种落后的状况已经使我国在一些国际交往中有时处于被动。这些差距主要表现在法规体系不健全,职业安全健康管理体系不完善和安全健康基础研究与应用技术落后等方面。如果不能尽早解决这些问题,长期处于落后被动的局面,必然要影响到国际经济活动,也可能危及国家政治体制和行政管理体制的顺利运行。因此,无论从保护劳动者的健康,完善我国社会主义市场经济运行机制,促进国家社会、经济健康发展的角度分析,还是从顺应全球经济一体化的国际趋势,保证国际经济活动安全顺利的运行的角度分析,都应注重安全生产,强调对职工的劳动保护,同时也应该尽早推行与国际接轨的职业安全健康管理体系。

1.3 职业安全健康管理体系(OSHMS)概述

1.3.1 OSHMS 产生背景及发展趋势

OSHMS 是 20 世纪 80 年代后期在国际上兴起的现代安全生产管理模式,它与 ISO9000 和 ISO14000 等标准化管理体系一样被称为是后工业化时代的管理方法。OSHMS 产生的两个主要背景原因之一是企业自身发展的需要。随着企业规模扩大和生产集约化程度的提高,对企业的质量管理和经营模式提出更高的要求,使企业不得不采用现代化的管理模式,使包括安全生产管理在内的所有生产经营活动科学化、标准化、法律化。包括杜邦、飞利浦在内的一些大型公司在进行质量管理的同时,也建立了与生产管理同步的安全生产管理制度,这些制度和办法进一步形成了标准,并逐渐得到更多企业的认可。产生 OSHMS 的另一个国际背景原因是在全球经济一体化潮流推动下出现的职业安全健康标准一体化(Harmonization of Safety and Health Standards, HSHS)趋势。

早在 20 世纪 80 年代末 90 年代初,一些跨国公司和大型的现代化联合企业为强化自己的社会关注力和控制损失的需要,开始建立自律性的职业安全健康与环境保护的管理制度并逐步形成了比较完善的体系,到 20 世纪 90 年代中期,为了实现这种管理体系的社会公证性,引入了第三方认证的原则。随着国际社会对职业安全健康问题的日益关注,以及 ISO9000 和 ISO14000 系列标准在各国得到广泛认可与成功实施,考虑到质量管理、环境管理与职业安全健康管理的相关性,国际标准化组织(ISO)于 1996 年 9 月组织召开了国际研讨会,讨论是否制定职业安全健康管理体系国际标准,结果未就此达成一致意见。随后,ISO 在 1997 年 1 月召开的技术工作委员会(TMB)会议上决定,ISO 目前暂不颁布该类标准,但许多国家和国际组织都继续在本国或所在地区发展这一标准,使得职业安全健康管理标准化问题成为继质量管理、环境管理标准化之后世界各国关注的又一管理标准化问题。

20 世纪 80 年代以来,一些发达国家率先开展了实施职业安全健康管理体系的活动。1996 年英国颁布了 BS 8800《职业安全健康管理体系指南》国家标准;美国工业健康协会制定了关于《职业