

102273

美国 职业安全卫生监察

谷新珊 编译

INSPECTION OF OCCUPATIONAL
SAFETY AND HEALTH
IN AMERICAN

湖南《劳动与人事》杂志社

美国职业安全卫生监察

谷新珊 编译

湖南《劳动与人事》杂志社

前 言

在当今世界上，除了少数落后的国家和地区之外，无论是社会主义国家，还是发达的资本主义国家，尽管各自的出发点可能有所不同，但是，各国都十分重视生产活动中的职业安全和卫生问题，为此而投入了大量的人力、物力和财力。最大限度地减少工伤事故频率，减少伤亡，减少职业病，减少由于事故和职业病造成的经济损失，尽量使劳动者能在安全、卫生和较为舒适的作业环境和工作条件下工作，创造最佳的效益，促进社会的持久安定和国民经济的持续稳定发展，这日益成为很多国家开明政府的重要劳工政策和致力追求的重要目标之一。很多国家都制定并颁布了职业安全卫生法规，建立了严格的国家职业安全卫生监察体制，设置了强有力的国家监察机构，行使安全卫生立法、监督执法、查处违法的职权。从国家到地方配备了一大批精通专业技术知识，熟悉职业安全卫生法规的专职监察员和技术人员，由国家拨给必要的监察经费，配备现代监察手段（包括检测仪器、设备和工具），监督、检查、监测各个部门和单位是否严格执行国家颁布的职业安全卫生法规。紧紧抓住“人”、“法”、“机”（手段）三个基本环节，行使国家监察职权，积极开展现场的职业安全卫生监察活动已成为各级劳动部门的重要任务和职责。惨痛的教训和正反两方面的经验都已证明：这样做是何等的重要和必要！

事实上，美国和西欧国家通常所说的“职业安全卫生”，

日本所谓的“安全工学”，按照我国惯用的说法，就是通常所说的“劳动保护”。在我国，不断改善劳动条件，保护广大劳动者在生产劳动中的安全与健康，是社会主义制度的根本所在，是我国党和政府长期以来的一项基本政策，是我国宪法的重要内容之一，历来受到党和各级人民政府的高度重视。建国近40年来，我国在劳动保护立法，监察机构设置，开展各项监察活动，减少工伤事故和职业危害，保护广大职工的安全与健康等方面都取得了很大的成效。但是，我国的劳动保护监察工作，也和其它经济工作一样，经历过一段曲折的发展过程，在中国共产党十一届三中全会以后，逐步走上了健康发展的轨道。随着国民经济的发展，改革的深入，对外开放和搞活经济，我国的劳动保护监察工作正面临着一系列新课题。当前，我国在劳动保护立法，劳动保护监察体制，机构设置，人员配备，监察经费，监察范围，监察方式等诸多方面都急待进一步研究和完善，部门之间的关系和分工也急待理顺和协调，再也不能让那些令人烦恼的扯皮去浪费人们的宝贵精力了！为适应经济体制改革的需要，如何改革、加强劳动保护监察工作，把工伤事故和各种职业病的发生率迅速降下来，已成为一项紧迫的课题摆在人们面前。

“劳动保护”或者“职业安全卫生”是一门多学科交叉的综合性学科。劳动保护监察是技术性、法律性、经济性与管理性多科兼备的综合性活动，是一系列复杂的系统工程。一个优秀的劳动保护监察员（更不必说主管监察工作的负责人或决策者），不仅需要有扎实的科技知识、法律知识、经济管理知识和组织才干，还需要有丰富的实践经验。不仅要掌握国内的情况，还应了解、熟悉并掌握国外、特别是工业

发达国家的经验和教训。因此，在改革和完善我国的职业安全卫生监察工作的时候，除了认真研究总结国内过去的经验，还要解放思想，开拓眼界，大胆学习和借鉴国外的有益经验，为我所用。

长期以来，很多专职从事劳动保护监察工作的同志，都苦于找不到有关国外如何开展职业安全卫生监察的系统资料，作为初入劳动保护监察工作大门的译者本人，更有渴求这种知识的饥渴感。近几年来，根据工作需要，译者翻阅了很多苏联和美国的刊物和资料，从中挑选了六篇专门介绍美国有关职业安全卫生监察方面的资料，翻译出来，辑成了这本册子，供从事劳动保护工作的同志参考。

为了便于理解，这里特对本书中的几篇译文做点补充说明。去年七月，译者有幸参加了原劳动人事部劳动保护局举办的国外职业安全卫生技术讲座班，美国纽约州立大学石溪分校，环境卫生与安全系主任乔治·马歇尔(GEORGE B. MARSHALL C. S. P, P. E.)教授就美国的职业安全卫生管理和安全卫生技术等问题进行了专题讲座。马歇尔教授来华期间，带来了不少有关美国开展职业安全卫生监察方面的资料，本书的第一、二、六篇译文就是其中的一部分。这些资料分别介绍了美国的职业安全卫生监察机构、安全卫生检查和工伤职业病的情况和数据，特别是第一篇译文，原文是：《Governmental Activities Concerning Worker Health and Safety》。这篇资料比较详细地、客观地介绍了从本世纪七十年代初期以来到目前为止，美国政府对职业安全卫生工作的管理情况，重点介绍了美国政府部门中，主管国家职业安全卫生监察工作的劳工部职业安全卫生署

(OSHA) (相当于我国原劳动人事部劳动保护局)、附属
于卫生和人类服务部(后改名为卫生教育福利部)专门从事
职业安全卫生研究、宣传和培训工作的国家职业安全卫生研
究所(NIOSH)以及国家职业安全卫生审查委员会(OSHRC)
等部门在机构设置、部门职能、立法和各自开展工作的情
况;同时,还介绍了美国近十几年来在制定安全卫生法规、
监察与科研经费分配、机构人员编制等方面的资料。上述资
料在讲座期间没有来得及介绍;现在翻译整理出来,对于从
事劳动保护监察、科研或教学工作的同志或许有所帮助。

本书在印刷出版的过程中得到湖南省《劳动与人事》杂志
编辑部和省劳动厅劳动保护处、省劳动保护教育中心的领导
和有关同志的大力支持和帮助;省劳动厅劳动保护处曹浩华、
赵煦阳同志仔细校对修改了译稿,并提出了许多宝贵意见,
省劳保中心尹铿同志在本书排印时,做了大量的校稿工作,
在此表示衷心地感谢。

由于时间匆忙,译者水平不高,译文中错误在所难免,
敬请批评指正。

译者

1988年4月于长沙

目 录

一、负责职工安全卫生工作的政府机构·····	1—74
附录：美国一九九〇年的职业安全卫生目标·····	69—72
二、安全检查大纲·····	75—87
三、工人的安全大有改善·····	88—97
——美国开展职业安全卫生监察和焊接安全卫生 科研的情况	
四、有广泛基础的安全卫生计划保护职工的安全与健康·····	98—107
——看美国TRW飞机零件集团是如何制定和实施 安全卫生计划	
五、美国的焊接卫生标准与规程·····	108—119
六、工伤和职业病资料·····	120—140
附录：文中缩写字母索引·····	141—144

一. 负责职工安全卫生工作的政府机构

这份材料主要包括三部分内容：第一部分，介绍美国职业安全卫生法（OSHACT）所建立的美国政府机构与体制；第二部分，介绍职业安全卫生署（OSHA）在制定标准、检查并执行规程、提供公共教育和服务、监督各州规划的执行等方面的一些主要活动；第三部分，介绍国家职业安全卫生研究所（NIOSH）在鉴定危险、研究控制措施以及在信息宣传方面的一些活动。

（一） 联邦和州的现行职业安全卫生监察体制

一九七〇年颁布的职业安全卫生法中，国会授权建立三个机构，其目的是制定或执行强制性的安全和卫生标准；研究职业方面的危险及其控制措施；审查一些有争议的执法活动。这三个机构是：职业安全卫生署（OSHA），国家职业安全卫生研究所（NIOSH）和职业安全卫生审查委员会（OSHRC）。

美国还有一个联邦机构，即美国劳工部的矿山安全卫生署（MSHA）。这个机构专门负责煤矿、金属矿和非金属矿矿工的健康与安全，它是根据1966年颁布的“金属矿和非金属矿安全法”（Metal and Non-Metallic Mine Safety Act）、1969年颁布的“煤矿安全卫生法”（Coal Mine

Health and Safety Act) 以及1977年颁布的“矿山安全卫生法”(Mine Safety and Health Act) 而建立的。这份材料不介绍矿山安全卫生署的工作。

职业安全卫生署(OSHA)是一个管理机构,它的职责是专门负责制定和实施有关如何控制职业卫生和安全方面的法规。该机构是劳工部的一个部门,由总统任命的劳工部的一名副部长负责,专管职业安全和卫生工作。劳工部长授权给这位副部长负责实施职业安全卫生法。这个机构的具体职责是:负责制定强制性的卫生和安全标准,检查企业的工作场所是否符合标准的规定,对违反标准规定的企业建议罚款以及废除雇主违反标准规定而制定的计划。另外,该机构还通过一些拨款活动对公民、工人和雇主进行教育咨询和给予支持,对各州的机构执行州计划和监督州计划的执行给予部分经费资助。该机构于1971年4月28日开始办公。

国家职业安全卫生研究所(NIOSH)是一个研究机构,是隶属于美国公共卫生服务机构(Public Health Service)“卫生与人类服务部”(HHS)的“疾病控制中心”(CDC)的一个部门。该机构由卫生与人类服务部的部长任命一名所长负责,任期六年。这个机构是原“职业安全卫生局”(Bureau of Occupational Safety and Health)中独立出来的,从1971年6月30日起作为国家职业安全卫生研究所开始工作。根据国会的授权,国家职业安全卫生研究所的任务是:在制定判据或者提出建议(供OSHA制定标准用)、鉴定和评定工作场所的危险以及在测量技术和控制工艺等方面开展研究和一系列有关的活动;提供专业教育,宣传职业安全卫生方面的信息资料。

职业安全卫生审查委员会 (OSHRC) 有三个成员,他们是总统根据参议院 (Senate) 的建议和同意任命的,这些成员任期六年,任期互相错开。该机构的职责是审查并解决因职业安全卫生署的传讯 (Citation) 和罚款而引起的一些争论,同时也解释职业安全卫生署发布的标准的含义,确定雇主对雇员的健康和安全应负的责任性质和范围。

另外,根据职业安全卫生法建立了一个临时委员会,这个委员会根据国家“工人赔偿法”(Workmen's Compensation Laws) 检查工人的赔偿体制——“国家委员会”(National Commission)。还为职业安全卫生署设立了一个常设的顾问团,即“国家职业安全卫生咨询委员会”(National Committee on Occupational Safety and Health)。

自从1971年建立机构以来,职业安全卫生署和国家职业安全卫生研究所都一直受到人们的批评。应雇主和他们的代表的要求,职业安全卫生署发布了一些标准,但是,人们批评:这些标准实施起来代价太高,太严格,科学根据不足或者与雇员的健康和安全无关。另一方面,劳动工会则批评:职业安全卫生署没有拿出足够的财力去实施已发布的法规,拖延或者没有去制定新法规,在制定职业安全卫生法规时,优先考虑的总是雇主的经费开支承受能力,而不是工人的健康和安全。

对国家职业安全卫生研究所,人们也指责它没有履行自己的使命。职业安全卫生署抱怨它制定的判据文件不充分,不能满足职业安全卫生署制定标准的需要;综合统计局 (GAO) 则批评它制定的判据文件和健康危险评定 (HHE) 计划的质量不高;一些劳动组织则批评它对工人的呼声置之

不理；管理部门的代表则声称，健康危险评定的推行过于积极了，认为它所做的研究，科学水平太差，等等。

1、研究和管理分开

职业安全卫生法把职业安全卫生的研究工作与法规的制定和实施活动分开，这两项职责由联邦政府的两个不同部门来担负。这种作法，部分原因可能是联邦机构历史上遗留下来的，在职业安全卫生法颁布之前，在劳工部和健康与人类服务部（HHS）的公共卫生服务机构以及在他们的前身机构之中就一直有这样一些活动。国会在研究职业安全卫生法时，工会强烈支持让劳工部作为主导的管理机构。国会对研究工作所进行的辩论仅仅集中在必须加强职业安全卫生的研究和必须提高研究工作的地位这几个问题上。

把研究工作和行政管理工作分开也可能有助于保证研究工作的质量和客观性。但另一方面，这种分工可能会使工作效率降低，特别是当这两个机构的活动不太协调时，更是如此。1976年就有人议论：“职业安全卫生署的强制性的执法职能和优先安排与国家职业安全卫生研究所负责的研究工作与人力开发几乎是脱节的”。1977年，综合统计局就认为：职业安全卫生署与国家职业安全卫生研究所在制定工作场所的卫生标准方面所开展的一些活动，需要加强协调。1978年，“机构内部特别工作组”（Interagency Task Force）也建议：国家职业安全卫生研究所的研究工作与职业安全卫生署的需要应更好地加以协调。现在，尽管“工艺评价局”（OTA）一直还没有下决心，如何使这两个部门能更好地合作共事，但是，这两个部门已经建立了一些机构来协调他们

的活动。

职业安全卫生研究所除了与职业安全卫生署分开之外，在联邦政府的级别上，也比职业安全卫生署低。从1973年7月1日起，职业安全卫生研究所从组织上就已成为疾病控制中心（CDC）的一个部门，这样，职业安全卫生研究所的所长就向CDC的主任报告工作，而CDC的主任又向卫生与人类服务部（HHS）主管卫生工作的副部长报告工作，副部长则向部长报告工作。职业安全卫生署则是由劳工部的一名副部长负责，而他则直接向劳工部部长报告工作。

国会的一些议员对把国家职业安全卫生研究所设在疾病控制中心的作法提出了批评。譬如，在1973年，有三名参议员曾经辩论说：“这种机构设置与最初建立国家职业安全卫生研究所时国会明确表达的意图相矛盾。当时的意图是要提高职业安全卫生研究工作在卫生、教育和福利部（HEW）中的地位（而在1970年，它的地位比较低）”。另外，他们还批评说，职业安全卫生研究所的人员一直定为中等联邦人员级别，比职业安全卫生署的人员以及环境保护署（Environmental Protection Agency）人员的级别低得多。

国家职业安全卫生研究所的地理位置也产生了重要意义。1981年，该所宣布，总部从洛克威勒（Rockville·MD·）迁往疾病控制中心总部所在地，亚特兰大州政府机构。然而，研究所的大多数工作人员仍然留在辛辛那提（Cincinnati·OH）和摩根市（Morgantown·WV）的试验室工作。为了支持职业安全卫生研究所总部搬迁，有人曾认为，由于有更多机会受到疾病控制中心制定的规划的影响，研究所的科学技术基础会得到加强；其次，曾设想在搬迁之后，研究所可能

从疾病控制中心治理疾病、控制危及健康的危险等方面的经验当中,得到借鉴,并且,研究所会更多地转入环境卫生方面的研究。这样,预计每年大约可节省150万美元的费用。

但是,来自劳动者、管理部门、学术界以及职业安全卫生行业的很多人都认为,研究所总部的搬迁可能有损于执行它的职责的能力。1981年和1982年,国会对职业安全卫生研究所的拨款施加了限制,以阻止它的搬迁。在1982年底,撤消了这种限制,此后,向亚特兰大的搬迁很快就完成了。

2、联邦政府用于职业安全卫生事业的经费

表1—1列出了职业安全卫生署和国家职业安全卫生研究所的总经费预算(美元现值以及考虑到通货膨胀折算成美元的原值)和允许的人员编制数。图1—1和图1—2是用曲线表示的两个单位的经费预算。职业安全卫生署的预算经费,从美元的现值来看,虽然都是增加的,但由于通货膨胀,在1979财政年度,美元现值最高,在1982年和1983年度则下降大约13%。

国家职业安全卫生研究所的预算经费,从1971到1980年都是增加的(现值),但在此以后,无论是美元现值还是原值以及有效费用都显著地下降了。由于通货膨胀,经过调整之后,到1983年则下降到1973年以来的最低点,比之预算最高的1980年,下降了42%。1984年,预算经费(现值)比1984年增加了。这主要是因为国会恢复了对职业安全卫生研究所的专业人员培训计划基金。1985年的总统预算可能会减少它的经费,完全取消这笔培训基金。

图1—3表示在1980~1984年间,几个与卫生有关的部门,国家对它们的拨款变化的百分比。负责工作场所职业安全卫

表1—1 联邦政府用于工人卫生与健康的经费

财政年度	职业安全卫生署			国家职业安全卫生研究所			州计划		
	预算(百万美元)		人员编制数	预算(百万美元)		人员编制数	联邦拨款 ^b (百万美元)		监察员编制数
	现值	按1972年美元价值计算 ^a		现值	按1972年美元价值计算 ^a		现值	按1972年美元价值计算	
1971	7.6c	8.2	970	17.7	19.1	501	NA	NA	NA
1972	33.9c	33.9	1696	26.3	26.3	745	NA	NA	NA
1973	69.3	65.6	1699	25.9	24.5	611	NA	NA	NA
1974	70.1	61.0	1830	35.4	30.8	611	NA	NA	NA
1975	95.8	74.7	2435	54.0	26.5	735	16.7	13.0	NA
1976	114.9	84.7	2494	39.3	28.9	848	28.7	21.2	NA
1977	130.2	90.0	2717	49.7	34.3	898	24.6	17.0	1139
1978	138.7	90.2	2817	56.3	36.6	913	31.4	20.4	1116
1979	172.8	106.4	2944	62.6	38.5	913	37.0	22.8	1132
1980	186.4	103.1	3015	80.4	44.5	932	40.0	22.1	1175
1981	209.4	102.4	3009	67.8	33.2	841	42.3	20.7	1110
1982	195.5	93.1	2354	62.1	29.6	784	44.1	21.0	1105
1983	206.6	93.1	2258	57.5	25.9	783	47.6	21.5	1081
1984 ^d	212.6	NA	2259	65.9	NA	785	49.6	NA	1036
1985 ^e	217.8	NA	NA	56.4	NA	785	NA	NA	NA

注: a—对1972年~1982年, 联邦政府购买的非防务用的物资和设备, 采用绝对的价格紧缩系数, 换算成不变的美元价值, 而后, 四舍五入, 圆整到最接近的千美元数。对于1971年, 所采用的指数是对联邦政府购买的全部货物和设备而言的。见1984年总统经济报告

表8—3。

b—这些数字只是联邦OSHA给各个州18(b)项拨款,对本表中各年度,这些拨款一般为实施州计划经费的50%。

c—由工作场所标准局拨给经费而开展的活动。

d—拨款。

e—申请的数字。

NA—没有资料。

资料来源:技术评价办公室根据OSHA和NIOSH所提供的数据汇总。

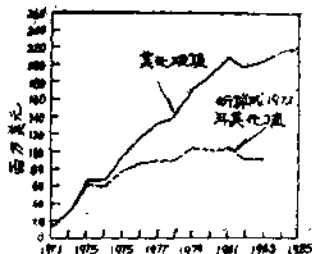


图1—1 OSHA的经费预算
(1971—1985年)

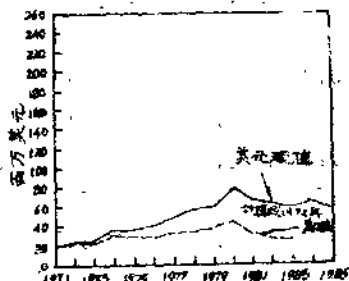


图1—2 NIOSH的经费预算
(1971—1985年)

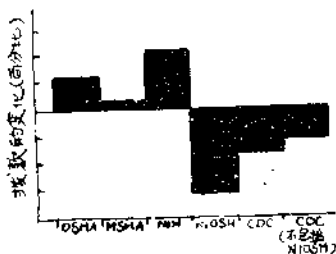


图1—3 几个与卫生有关的机构
拨款的变化(百分比)

资料来源:美国政府的预算

生的几个部门(职业安全卫生署和矿山安全卫生署)国家对它们的拨款,在最近四年间都是增加的(美元现值),而给职业安全卫生研究所总的拨款一直是减少的。总的来说,联邦拨给职业安全卫生研究所的职业安全经费现在还在减少。在1974财政年度,职业安全卫生研究所的预算经费为3540万美元,大约为职业安全卫生署的7010万美元预算的一半。从1975财政年度到1980年,职业安全卫生研究所的预算在职业安全卫生署预算的34%至42%的范围内变动。在1985年,总统的预算提出职业安全卫生研究所的拨款大约为职业安全卫生署的26%。

职业安全卫生署和国家职业安全卫生研究所经过批准的人员编制,从1971年起总的趋势是逐年上升,到1980年为最高。从1980年到1984年,职业安全卫生署的编制人数下降了大约25%,而职业安全卫生研究所则下降了16%。

3、职业安全卫生署和职业安全卫生研究所的历任负责人

表1—2列出了担任职业安全卫生署的历任副部长和职业安全卫生研究所的历任所长名单。

负责职业安全卫生署的第一任副部长是乔治·根特(George Guenther),他一直是劳动标准局(Bureau of Labor Standards)(职业安全卫生署的前身,劳工部的一个机构)的负责人。他负责颁布了职业安全卫生署最初的一些标准,首先开始了职业安全卫生署的监察活动,两年后,由约翰·斯特德尔(John Stender)接任。后者一直是锅炉制造工会(Boilermakers Union)的官员,国家法制委员(State Legislator),他没有前任副部长在职业卫生和安全方面的专业基础,他抓了机构的发展,显著地增加检

表1—2 负责职业安全卫生署的历任副部长和国家职业安全卫生研究所的历任所长

职业安全卫生署

- | | |
|--------------------------------|-----------------|
| 1. 乔治·根特
(George Guenther) | 1971年4月~1973年1月 |
| 2. 约翰·斯特德尔
(John Stender) | 1973年3月~1975年7月 |
| 3. 摩顿·科恩
(Morton Corn) | 1975年9月~1977年1月 |
| 4. 尤拉·宾阿姆
(Eula Bingham) | 1977年4月~1981年1月 |
| 5. 托恩·奥克特
(Thorne Auchter) | 1981年3月~1984年3月 |
| 6. 罗伯特·罗兰德
(Robert Rowland) | 1984年7月到目前 |

国家职业安全卫生研究所

- | | |
|------------------------------------|------------------|
| 1. 马克斯·奇
(Marcus Key) | 1971年6月~1974年9月 |
| 2. 约翰·芬克利
(John Finklea) | 1974年9月~1978年1月 |
| 3. 恩托尼·罗宾斯
(Anthony Robbins) | 1978年10月~1981年5月 |
| 4. 基·多纳尔德·米勒
(J. Donald Miller) | 1981年6月~目前 |

资料来源：技术评价办公室 (OTA)