
* 全国劳动保护科技情报网 *
* 建网大会交流资料 *

苏联劳动保护管理概述

王 智 新

(中国劳动安全卫生情报中心)

苏联劳动保护管理概述

一、前言

从苏维埃政权建立初期起，劳动者的健康保护，安全劳动条件的保障是她最关心的问题之一。苏联在几十年的建设过程中，形成了劳动保护学科，逐步建立和健全了劳动保护管理工作，形成了一个比较完整的体系，即法规、组织管理、监察、教育与宣传及工伤事故与职业病管理。本文着重概述前三个方面的问题。

劳动保护是保障人们在劳动过程中的安全、健康和劳动能力的立法和社会经济、技术、组织、卫生、医疗预防的措施与手段的体系。

根据上述定义，劳动保护作为认识对象属于应用的社会与技术科学。其研究对象是劳动过程中的人、生产手段、劳动条件与生产组织条件的人 生产过程与设备的相互作用。

劳动保护的方法论是劳动条件、劳动手段和劳动对象的科学分析。这种分析可以及时揭露危险及有害生产因素，并制订预防它们的措施体系。

完全无危险、无危害的生产是不存在的。劳动保护的任务是使对劳动者的伤害或疾病减至最少、并在最大的劳动生产率下保障劳

动安全与舒适。

劳动保护的组成部分是：劳动立法、安全技术和生产卫生。

解决劳动保护任务的方向，只有利用社会法律、经济、技术和医学科学的成就才有可能。这可分以下几个方面：

1、劳动的立法保护 它是建立旨在保障劳动安全条件与健康措施体系的权利标准综合体。享受卫生的和安全的劳动条件是苏联工人和职员的基本权利之一。据此，政府的、企业的和社会的机构必须保障这种劳动条件，使用先进的安全技术设备，防止生产伤害和职业病。劳动的法律保护分为一般立法和专门立法。

2、劳动的工程保护 它是一门综合性学科，在保证最大生产效率和合理支付劳动的条件下为创造适于人体的、完全无危险无危害和适宜的劳动条件而研究各种方法与手段。从此出发，它要以一系列基础理论、基础学科和专业学科为基础，来解决自身的任务。

3、劳动保护的医学基础 它引入医学科学来研究劳动卫生学、职业病理学、工业毒理学、生产卫生学和劳动生理学。

4、劳动保护的社会心理问题 它研究依赖社会条件（即生产集体中社会与心理气氛）的人的劳动活动和劳动生产效率。因此，为了保障适宜的劳动条件必须运用社会心理学、劳动心理学、工程心理学和人机工程学等学科的知识。

二、劳动保护的法规体系

1、劳动保护的基础文件

(1) 劳动保护的宪法依据 苏联公民的权利，如劳动、休息、保健，年老或患病，完全或部分丧失劳动能力的物质保障等都以法律形式固定在苏联宪法中。苏联宪法的第21条和42条是劳动保护的基础法规依据。第21条规定，国家关心劳动条件的改善和劳动保护，关心劳动的科学组织，关心在国民经济生产过程综合机械化与自动化基础上减少并进而代替繁重体力劳动。第42条规定，保障公民保健的权利，它包括：保障国家保健机构给予无偿的、高质量的医疗服务，扩大公民的医疗与保健机构网，发展与完善安全技术与生产卫生，实施广泛的预防措施；对环境采取有利于保健的措施，对未成年一代健康的特殊关心（包括禁用童工）以及开展旨在预防与降低疾病和保障公民长期生命活动的科学研究。

(2) 劳动基本法与劳动法典 1918年在苏联产生了《劳动法典》。1970年苏联最高苏维埃批准了《苏联及加盟共和国劳动基本法》，社会主义劳动法原则得到具体化。据此法，各加盟共和国制订了《劳动法典》，经共和国最高苏维埃批准。

根据《苏联及加盟共和国劳动基本法》，苏联部长会议或受其委托的国家机构和全苏工会中央理事会共同批准了一些劳动保护统一规程及跨部门的劳动保护规程。国民经济各部门为执行《劳动法

典》和《苏联及加盟共和国劳动基本法》，以及劳动保护统一规程等并将其具体化，结合本部门情况制订部门劳动保护规程。

2、劳动保护规范与技术文件

(1) 劳动保护统一规程 这类规程要经苏联部长会议或其委托的其他国家机构与全苏工会中央理事会共同批准或征得其同意后批准，统一规程在国民经济各部门不论其隶属如何均生效。属于这类规程的有：苏联劳动安全标准体系，工业企业设计卫生标准，国家卫生监察条例，建筑规范与规程等。

(2) 跨部门的劳动保护规程 这类规程详细规定各国民经济部门通用工种的劳动安全条件。其制订与批准程序与统一规程相同。属于这类规程的有：电气安装规程，起重机安装与安全运行规程，化工与石油化工生产防火防爆安全规程等。

(3) 部门的劳动保护规程 这类规程与统一的或跨部门的规程相比，其特点是提高了劳动保护要求的水平。在这类规程中详细规定出适用于本部门特点和运用新技术与新工艺的具体设计和生产要求。这类规程与规范由主管部门的国家安全监察机构和同级工会中央委员会共同批准或征得其同意后批准。

(4) 安全技术细则 它是推动正确与安全地组织生产过程的重要文件。根据苏联《劳动法典》第61章规定，企业要制订企业的、车间（工段）的和作业地点的细则，企业（工厂）细则要详细规定

特殊作业（接触火源、危险气体、易燃液体和有毒物质等）的安全和设备的安全运行与维护。这类细则包括：确定职能部门工作程序细则，企业防火细则等。这类细则由企业各职能部门领导人制订并征得劳动保护科的同意，由厂总工程师和工会委员会批准。车间细则确定具体车间进行工艺过程的安全条件，发生事故时各种人员的行动，进行安全技术培训与指导的程序等。作业地点的细则确定每种工作或工种的安全要求，确定交接班程序及事故停车程序，确定个体防护用具的使用规程等。在这类细则中只规定属于工人职责和必须执行的安全要求。对于特殊条件的工作地点，根据典型细则制订专用细则，要征得劳动保护科的同意并由车间主任和车间工会委员会批准。

3、劳动安全标准体系

(1) 苏联劳动安全标准体系的定义和任务

劳动安全标准体系是旨在保障劳动安全条件和保护人们在劳动过程中的健康和劳动能力的相互联系的诸标准的综合体。它是苏联国家标准体系的组成部分，是劳动保护的最重要的标准文件之一。这个标准体系从1973年3月开始制订和实施。

这个体系的任务是：

- ① 规定体系结构的组织方法原则；
- ② 规定各种危险与有害生产因素的要求和规范；

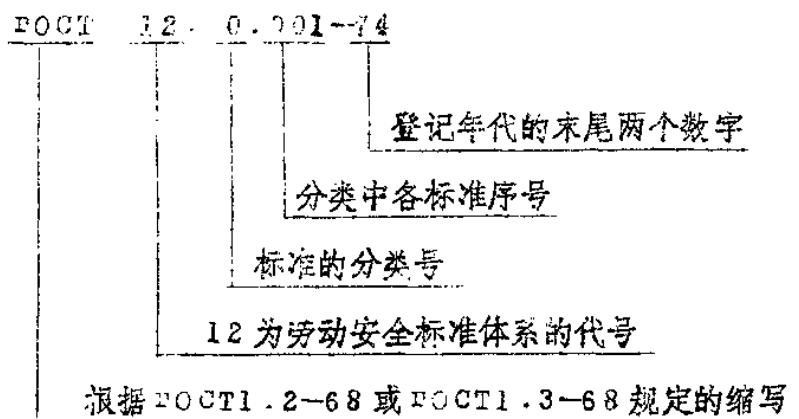
- ③ 规定对生产设备的安全要求;
- ④ 规定对生产过程的安全要求;
- ⑤ 规定对劳动者防护用品的要求。

(2) 劳动安全标准体系的分级、分类及其代号和标记

这个体系分为国家标准 (ГОСТ)、部门标准 (ОСТ)、共和国标准 (РСТ) 和企业标准 (СТМ) 几个级别。

这个体系分为: “0”类、“1”类、“2”类、“3”类、“4”类和“5~9”类。0~4类分别对应上述1~5项要求的标准, 而“5~9”类为后备标准。

这个体系的代号与标记, 举下例说明:



(3) 苏联国家标准与经互会标准的关系

苏联从1974年起直接采用了一些经互会标准 (代号为СТСЭВ) 为苏联国家标准。这类标准的表示方法是: ГОСТ 12.4.023-84

(CT CDB 4363-83)。

(4) 各级劳动安全标准的订制情况

目前，保障劳动安全的国家级标准的基础已经完成，据初步统计各类国家标准共计314个，部门级和共和国级标准正在展开，许多经济部门正在制订企业级标准。

应指出各级标准仍在制订新标准和修订原有标准。

(5) 标准体系的贯彻问题

企业根据《国民经济部门贯彻劳动安全标准体系的方法指示》文件规定的程序贯彻国家标准和部门标准。要组成委员会，以总工程师为主席，成员有主要专家、标准化工程师、安全技术工程师和企业工会委员会主席。要组织企业工程技术人员学习要贯彻的标准。要保证企业有关部门具有必要的仪器仪表，以检查标准要求的执行情况。要采取措施，使标准的贯彻有物质保证。按规定程序制订或重新审定企业有关劳动安全标准文件（如企业标准、规定、指示等）。标准贯彻工作结束时，要形成委员会的文件，经企业领导批准。

4、违反劳动保护法规的责任

违反劳动保护法规的责任者要负纪律的、经济的、刑事的和物质方面的责任。

领导人、行政技术人员及行政管理人員，违反劳动保护法规、标准的要求而未造成或可能未造成严重后果者，要承担纪律责任。

他们的责任是从属性的。

违犯劳动保护法规的责任者要承担经济责任，即处以罚款。此权由本国民经济部门主任劳动技术监督员或技术监督员、国家安全监察机构和国家卫生监察机构行使。被罚款人对决定如有疑意，必须在十天内向人民法院提出。

违犯劳动保护法规而造成或可能造成人身事故或其他严重后果的责任者要负刑事责任。

在以下情况下责任者要承担物质方面的责任，即由于违犯劳动保护要求，造成人员健康损害，而企业要赔偿本人（或有权要求赔偿人）财产损失，或是企业要赔偿社会保险机构的财产损失。

三、劳动保护组织管理体系

1、劳动保护管理统一体系

劳动保护管理统一体系是国民经济部门的标准文件。它的依据是部门的《关于劳动保护组织工作条例》。它确定本部门下属组织系统劳动安全措施的计划、执行、检查和其完成的责任的统一程序。

这个统一体系的核心是使部门中的各部门和各级负责人在保障劳动条件方面的任务与职能分工明确。此体系确定部、主管局与职能局、工业联合企业、企业及组织在劳动保护方面的任务；确定对局（或司）及组织在劳动保护方面的统一要求；固定部的各司局和

企业在实际活动中应履行的劳动保护方面最重要的职能并使其标准化；对各级（部—公司、联合企业—企业—车间—作业地点）管理负责人和部门的任务与责任加以具体化。

统一体系中包括了劳动保护组织工作的最重要的环节及其实施。这些环节是：计划体系、劳动安全标准、安全技术培训与宣传纲要、各级机构与人员的分工细则，事故、职业病与灾害的统计分析，作业地点劳动保护状况检查一览表格式。

在统一体系中规定：在统一方法基础上组建劳动保护的全部活动，领导人及工程技术人员参加劳动保护工作，每个负责人在创造和维护劳动安全和卫生条件方面的严格责任。据此联合企业及企业的行政和工会委员会确定领导人及工程技术人员在保障劳动安全条件方面（考虑到工艺与生产特点）的具体职责，建立改善安全技术的年度和五年计划程序，确定作业地点劳动条件状况的检查时间及格式，检查措施一览表完成情况，技术监督员和国家安全监察机构的签署等。企业的各职能部门和车间规定具体指标，依此每月进行检查，实施系统收集劳动条件与劳动保护状况的资料，确定并实施对工人及工程技术人员的精神和物质奖励形式。

2、企业行政在劳动保护方面的责任

在《关于劳动保护组织工作条例》中明确规定了各级负责人在保证生产中的劳动安全与卫生条件方面的职责。

(1) 企业经理(厂长): 保证遵守劳动法规、安全规程与规范, 并保证执行党、政府和工会组织的决定与决议, 上级机关的命令与指示, 国家安全监察机构与部工会中央委员会劳动技术监督机构的指令。还负责组织改善劳动条件、劳动保护和卫生保健措施综合计划的制订与实施, 以及劳动保护集体合同与协议确定的措施的实施。保证遵守劳动时间、休息时间和有关妇女与未成年人的劳动法令。其职责中还包括保障工人卫生福利条件, 以及组织劳动保护与专用服装、食品等的供应。

(2) 企业总工程师 通过相应职能部门, 对各工段遵守劳动保护标准技术文件、上级机关的指令与布署和国家安全监察机构的指示负责。还负责制订和实施消除重手工劳动、危险及有害作业和生产过程机械化与自动化的措施, 负责研制并推广结构更加完善的防护与保护装置。负责组织企业的行政与工程技术人员对劳动保护现行标准、规程、规范、规定等的学习, 负责组织所有工人的安全技术培训及指导。负责对企业与保证安全和改善劳动条件有关的组织与技术问题作出决定。

(3) 车间主任、工段长与班长 直接对创造作业地点的安全条件和消除工伤与职业病负责。他们负责制订车间各工种的安全技术与生产卫生细则, 对工人进行劳动安全方法的培训与指导, 检查工人正确进行工艺过程和执行技术指导的要求。

(4) 职能部门的科长(主任) 负责检查工艺设备运转正常程度与安全程度,负责保障工人的用具、工具(手工与电动)的完好和保障工人专用与保健服装、鞋靴、防护装置、专用锤子和专用肥皂符合规定标准,负责检查个体防护用具的状况及其定期检验。

(5) 总机械师和总动力师 负责设备安全运行的技术指导,保证设备处于完好状态。参加改善劳动保护条件与卫生保健措施综合计划的制订,也参加陈旧与不符合安全要求设备的更新与现代化组织技术措施的制订,以及装卸及繁重劳动作业机械化措施的制订。

(3) 劳动保护科 为进行企业日常保证劳动安全和改善劳动条件的工作,组建此职能科。它直属总工程师或分管劳动保护工作的副总工程师,并在其领导下完成全部工作,此科工作人员职责是:

① 参加改善劳动保护、卫生福利和降低工伤事故措施的制订。对上述问题提出建议以便纳入改善劳动条件、劳动保护和卫生保健措施综合计划、集体合同和劳动保护协议之中。

② 参加生产及生活设施的建筑设计、改建和大修的审查工作。也参加引进新技术与新工艺计划的审查,并对计划中遵守安全规程与规范方面提出结论性意见。

③ 参加考核工人与工程技术人员的安全技术规程知识的考评委员会工作。

④ 组织入厂安全技术与生产卫生的教育,采取措施在规定日

期内进行企业领导人和工程技术人员的安全要求知识的考核，以及从事高危险作业人员的鉴定工作。

⑤ 组织劳动保护展览室和安全技术陈列室，检查车间、某项监察对象（客体）、生产工段和作业地点对各种指示、标语、口语、预防性警句等的保证情况。

⑥ 负责监督劳动保护用品的使用，参加工伤事故调查、统计与分析事故原因，提出消灭事故的建议。与工会组织共同实施旨在改善劳动保护状况和提高文明生产的社会观摩、竞赛及其他措施。推广优秀工段、作业队的先进经验和劳动保护科学技术成果。

要任命受过高等技术教育、并有两年以上生产岗位工龄的人员担任劳动保护工程师。本科工作人员的任免需经上级行政机关和工会技术监督机构的同意。

3、劳动保护措施计划、综合计划与拨款

劳动保护措施计划分为当年计划、综合计划（5年）和远景规划（10～20年）三种。着重谈当年计划和五年综合计划。

(1) 当年计划 由企业行政和工会委员会根据远景规划和综合计划负责制订并组织实施。制订计划时要从全苏工会中央理事会主席团1980年3月31日通过的劳动保护措施一览表为指导，其中列举的措施分以下几个方面：

① 预防事故的措施；

② 预防生产疾病的措施;

③ 改善劳动条件的措施。

一览表中列项的拨款分为以下四类:

① 如果费用是非基建性质的,则由车间和全厂费用(财务部门由预算费用)支付;

② 如果措施同时具有主要设备大修的性质,则由折旧费支付;

③ 如果费用是基建性质的,则由国家基建投资(包括生产发展基金)支付;

④ 如果措施属于新技术引进或扩大生产列入银行总体贷款,则由银行贷款支付。

对于一个国民经济部门来说,企业的劳动保护措施费用数额,大体为直接费用的 $0.4 \sim 0.5\%$,其中的 5% 计入本部门的基金,以便进行一览表部门通用性的科研与设计项目。

(2) 改善劳动条件、劳动保护和卫生保健措施的综合计划,不断改善劳动条件和劳动保护工作是提高生产效率的决定性因素之一。这种综合计划不但对企业而且对国民经济部门和整个国民经济,都是有计划和不断改善劳动条件的有效手段。它是企业和国民经济部门经济与社会发展计划的组成部分。

制订综合计划的着眼点应是以下几个方面:

① 使工人(特别是女工)从繁重体力劳动、危险与单调劳动

中解脱出来，从有害劳动条件和夜班作业中解脱出来；

② 创造符合规定标准和要求的劳动条件；

③ 改善工人的卫生保健服务。

1984年9月28日，全苏工会中央理事会主席团和苏联国家劳动和社会问题委员会通过了《关于经济部门和工会组织制订1986~1990年改善劳动条件、劳动保护和卫生保健措施的综合计划》的联合决定。在这个综合计划中列出了以下六项基本任务：

① 最大限度地减少不符合劳动保护要求标准的作业场所；

② 要使设备、机器和机械达到国家和部劳动安全标准要求；

③ 对不能保证劳动安全和根据其技术状况不能修复与大修生产设施停止使用；

④ 要保证工人的保健、生活处所达到规定标准；

⑤ 要尽量减少进而取消重体力劳动，减少从事手工劳动的工人人数；

⑥ 为保证达到规定的标准，要进一步发展联合企业、企业的预防治疗、卫生保健设施。人数在5千或5千以上的联合企业、企业尽可能建立门诊部 and 疗养防治所，超过8千5百人的则要设住院部。

上述任务的现实，首先要以改建、技术改造、自动化、机械化和应用先进技术为基础，它们能保证工人的健康和安全生产。

综合计划的制订要从企业开始，计划要经劳动者集体会议讨论通过后提交劳动技术监督部门和工会委派的医生、卫生防疫站、国家工业安全生产和矿山监察委员会的同意，而后要提交工业联合公司、总管理局、共和国各部局审查。这些部门在汇总综合计划之后，制订本部门的汇总计划，在经过与各方面协调之后，提交相应的工会中央委员会协议会主席团审查和批准，之后再下达到工业联合总公司、总管理局、共和国各部局、各联合企业和企业，以便实施。

综合计划的制订要与经济与社会发展计划同步进行，前者是后者的组成部分。这项综合计划必须与保障必要的物质技术和资金来源的技术工业与财务计划协调一致，以得到保证。

四、劳动保护的监察体系

根据《劳动基本法》，对遵守劳动法令、劳动安全标准的要求、劳动保护规程及其它标准文件的监察与检查，由专门授权的国家机构（其活动不受企业、机关、组织及其上级机构的限制）和工会组织（根据全苏工会中央理事会批准的监督条例）实施。另外，人民代表苏维埃及其执行机构，依据苏联及共和国法令规定的程序，实施对遵守劳动法令的监督；主管部、局实施所属企业、机关、组织的遵守劳动法规的部门检查；关于各部、局及其下属单位和其负责人准确执行劳动法令的高级监察由苏联总检察长直接通过共和国检

察机关实施。

因此，在苏联，为了创造（在企业、机关、组织）卫生和安全的劳动条件，对遵守劳动法规实施国家监察、部门检查和社会监督。其监察及检查组织体系如下图。

（图见下页）

1、国家监察

(1) 国家工业安全生产和矿山监察委员会。其基本任务是检查规定的安全要求执行情况和对被监察对象的防灾措施的进行情况。其技术监察实施方法是定期对所监察的对象进行调查，每年至少一次，或是定期对个别对象进行技术鉴定。其监察内容与范围是：企业设在地下，在该委员会登记的起重、提升机械安装与运转，锅炉及受压容器的安装与运转，蒸汽与热水管路在安装与运行，涉及天然气与石油气运输、贮存和使用有关的设备安装与运行等。

(2) 国家总动力监察 它对企业、机关、组织遵守电气设备安装、电力与热动力设备技术运行及运转中的安全技术进行监察。此机构的人员参加与电力及热动力设备运转有关的灾害、多人身事故和重大事故的调查。此种监察由苏联动力与电气化部系统的机构承担。

(3) 国家卫生监察 它对执行卫生保健和卫生防疫措施进行检查。这些措施是为消除和预防环境污染、劳动条件的卫生以及对预