

苏、日、美、英 劳动安全监察研究

综 合 报 告

苏、日、美、英劳动安全监察研究

综 合 报 告

劳动部劳动保护科学研究所编撰课题组

一九八九年十月

综合报告目录

前 言	(1)
一、建立并完善劳动安全法规体系是实施国家监察 的依据和首要条件	(3)
二、确定劳动安全监察体制是实施有效监察 的重要方针	(5)
三、建立国家劳动安全监察机构系统是实施国家监 察的组织保证	(7)
四、建设一支高素质的监察员队伍是实施有效监察 的关键	(24)
五、确定实施监察程序、方法和处罚是监察与惩戒 相结合的具体体现	(27)
六、矿山安全监察	(34)
七、劳动安全监察的效果	(67)
八、各国在劳动安全监察中的问题	(70)
九、值得我国借鉴的问题	(73)
十、对我国劳动安全监察工作的建议	(77)
参考文献	(83)

苏、日、美、英劳动安全监察研究

前 言

一个国家在制订劳动安全卫生政策、法令、法规、规程、条例、标准等之后，必须建立国家劳动安全卫生监察机构，以便依法行使劳动安全卫生工作的监察权，及时发现和纠正企业及其主管部门执行政策、法令、法规、规程、条例、标准等问题或偏差，保证其正确执行或实施，确保生产安全和职工安全与健康。

我国建国四十年来，在劳动安全卫生工作中取得了很多成绩，特别是从十一届三中全会以后，成绩更为突出。但是，伤亡事故和职业病严重的局面仍然没有根本好转，特大严重事故屡屡发生。这些事实不但对我国社会主义建设和安全生产造成巨大损失，而且对社会主义国家形象和国际声誉带来不利影响。以矿山为例，据不完全统计，从1950年到1987年，全国采矿业工伤死亡人数达16万人，而实际死亡人数超过20万人，重伤为死亡人数的2倍以上。其中煤炭行业死亡13万人（占采矿业总死亡人数的81%），按1986年计算，我国煤炭百万吨死亡率超过10（即开采100万吨煤死亡10人），而世界绝大多数产煤国百万吨死亡率都降到1以下，我国统配煤矿百万吨死亡率还徘徊在“3”左右，1986

年才降到2.97。1949年到1981年末共发生一起事故死亡100人以上的特大恶性事故共计17起，死亡3,053人。据1986年不完全统计，全国采矿业确诊尘肺病人累计18万人，已死亡的尘肺病人累计达4万人。两项合计达22万多人，另有可疑尘肺病人累计达27万人。其中煤炭行业尘肺病人（含死亡）15万人（占采矿业累计尘肺病人的83%）。目前因工死亡1人，国家需支付（已摊入企业成本）的丧葬、抚恤、救济等费用为1万元左右，重伤1人的费用（含医疗费）为2万元左右。以采矿业死亡总数16万人，重伤30万人计算，共需支出费用为76亿元。采矿业工伤事故和职业严重在社会上造成很坏影响，出现了“企业招工难、学校招生难、工人下井难、井下工人找对象难”的现象〔1〕

造成这种局面的原因是多方面的，而法制建设未得到重视和加强，未形成劳动安全卫生法规系列和监察体系不健全是其中的重要原因。

工业发达国家在劳动安全卫生立法和监察方面的经验，值得我们认真研究和借鉴。本课题是原劳动人事部科学技术委员会下达给我们的课题，原为苏、日、美三个国家，后遵照科技委领导的意见加上英国和这四个国家矿山安全监察情况。为此，对原有研究报告材料进行补充和修改。本课题目的是对苏、日、美、英劳动安全监察进行系统研究，并对我国劳动安全监察工作提出建议，供政府决

策参考。

本课题组全体同志根据课题内容和范围进行了大量文献调研和收集工作，在此基础上做了大量的翻译和综合分析工作，原研究报告初稿形成后，曾多次征求部科技委，职业安全监察局、矿山安全监察局领导同志和有关专家意见，几经修改补充，最后形成这份近15万字的研究报告（包括四个附件）。

参加本课题的人员：王智新、唐宏、梁志刚、杨乃道、郭鸣、孙晓湜。

一、建立并完善劳动安全法规体系是实施国家监察的依据和首要条件

国家劳动安全监察是指国家法规授权设立的监察机构，以国家各义并运用国家授予的权力，对企业、事业单位和有关机关执行劳动安全法令、法规情况和履行劳动安全职责情况，依法进行监督、纠正和惩戒的工作〔2〕。

因此，一个国家为了对所制订的劳动安全法令、法规执行情况和有关机关、企业、事业单位履行劳动安全职责情况，实施国家监察，其首要条件是建立并逐步完善本国的劳动安全法规体系。这样才能保证监察机构实施监察有法律依据。

苏、日、美、英四国都是随着经济的发展和科学技术的进步逐步建立起符合本国情况的劳动安全（含卫生，下同）法规体系的，

而且还在不断修改，使之更加完善。在日、美、英三个实行资本主义制度的国家中，劳动安全法规的体系的建立与完善，是与本国工人运动的发展和斗争分不开的。

苏联是实行社会主义制度的国家。苏联共产党和政府对于劳动及劳动保护方面的立法，一直给予高度重视。

苏联的劳动安全法规体系是：

(1) 苏联宪法有关条款(第21条和第42条)，

(2) 《苏联及加盟共和国劳动基本法》，共分15章107条。其中第七章《劳动保护》，第十四章对遵守劳动法的监察与检查。

(3) 劳动保护通用规程和跨部门的劳动保护规程

(4) 部门劳动保护规程

(5) 安全技术细则

(6) 苏联国家劳动安全标准体系的各项标准和苏联国家标准中的《安全要求》章节

日本在劳动安全方面的基本法是《劳动安全卫生法》，形成了以该法为中心，以大批法令、规则、法规、标准为辅的完整的劳动安全卫生法规体系。如《劳动安全卫生法实施令》，劳动省发布的《劳动安全卫生规则》、《锅炉压力容器规则》等142项规则。在《劳动安全卫生规则》中，包括了安全标准和卫生标准〔3〕。

(参见附件二)

美国在劳动安全卫生方面的基本法是《美国1970年职业安全卫生法》(OSHA Act), 依此法建立了三类标准和其他规则, 这三类标准是: 一致同意标准, 美国国家职业安全卫生研究所(NIOSH) 提出的标准和紧急临时标准。美国也建立了以《美国1970年职业安全卫生法》为中心的法规体系〔3〕。

英国的劳动安全卫生基本法是《1974年卫生安全法》(1974 HSW Act), 以实施该法为中心, 建立了劳动安全卫生标准系列和规则系列。英国也建立起劳动安全卫生法规体系。
(参见附件四)

二、确定劳动安全监察体制是实施有效监察的重要方针

苏、日、美、英四国, 根据本国情况建立起自己的监察体制的。但监察体制有两个共同点: 一是劳动安全监察建立自中央到地方的垂直领导系统, 另一个是国家劳动安全监察机构的总负责人是国家政府部长或大臣。

1、劳动安全监察机构的设置

监察机构的设置, 可以分为两类:

(1) 国家依据有关劳动安全法规设立专门监察机构, 授权实

施国家监察，如苏联和英国。

(2) 国家依据有关劳动安全法规授权该国政府的有关行政部门实施国家监察，如日本和美国。

苏联依据《苏联及加盟共和国劳动基本法（或称《苏联和加盟共和国劳动法原则》（1970），第十四章（对遵守劳动法的监察与检查）第104条（对遵守劳动法的监察与检查机关）和苏联部长会议1982年3月批准的《苏联国家工业安全生产与矿山监察委员会条例》建立了苏联国家工业安全生产与矿山监察委员会。

英国依据《1974卫生安全法》建立了英国卫生安全委员会（HSC）和卫生安全执行局（HSE）。

美国依据《美国1970年职业安全卫生法》授权美国政府劳工部实施劳动安全卫生国家监察。

日本依据《劳动安全卫生法》授权日本政府劳动省实施劳动安全卫生国家监察。

2、劳动安全监察与安全生产的关系

劳动安全监察与安全生产的关系也可大体分为两类：

(1) 监察与安全生产关系密切，如苏联和日本。

(2) 监察与安全生产无直接关系，如美国和英国。

苏联劳动安全监察机构与安全生产的关系最直接，主要表现在

两点：

①监察机构名称就是国家工业安全生产监察与矿山监察机构，

②在其监察范围中对煤炭、金属与非金属矿、石油与天然气开采，地质勘探及其他采掘作业的安全生产状况，一切有爆炸或火灾危险的化工与石油化工生产的安全生产状况等，都列为第一位的监察。

日本虽是实行资本主义制度的国家，对企业主在安全卫生职责履行情况和执行安全卫生法令法规情况进行监察之外，劳动安全监察总负责人劳动大臣要制定防止工伤事故计划，并就其顺利实行向企业主、企业主团体提出必要的要求或劝告。另外，该省经费预算中用于劳动安全卫生的经费数字可观，且逐年增加〔3〕。

美、英两国职业安全卫生监察与企业安全生产不发生直接关系，主要靠立法和监察来促使企业主（雇主）按照法律的规定从事安全活动，包括创造劳动安全条件和防止工伤事故。

三、建立国家劳动安全监察机构系统是实施国家监察的组织保证

（一）苏联

苏联的劳动安全范围的国家监察机构系统都是根据《苏联和加盟共和国劳动基本法》第十四章107条建立的。在劳动安全监察机构中最重要的是苏联专门建立的苏联国家工业安全生产与矿山监察

委员会。其他还有，国家动力监察、国家卫生监察、国家防火监察等。这些方面的国家监察都不专设专门监察机构，而是国家授权的国家机关依据苏联部长会议批准的相应监察条例实施国家监察〔3〕。

另外，苏联工会系统在劳动安全立法与监督中具有特殊地位与作用和权力，特别是在工业安全生产中，在对各部门遵守劳动与劳动技术监督方面，与国家监察机构，尤其是国家工业安全生产与矿山监察委员会并行实施监察与监督〔3〕。

苏联的国家监察、部门内部检查和工会监督组织系统见图1。

1、苏联国家工业安全生产与矿山监察委员会系统〔4〕

苏联国家工业安全生产与矿山监察委员会（简称苏联国家矿山技术监督委员会，下同）是苏联专门建立的国家监察机构，是苏联兼共和国的国家管理机构，隶属苏联部长会议。

（1）任务：

①保证一切部、局、企业（联合企业）、机关和组织及其负责人遵守安全生产要求，按规定程序利用矿产资源，履行保护矿产资源的职责，并对上述问题开展预防工作

②在解决其职权范围内问题时的一切活动应维护国家利益，预防灾害与生产伤害，合理利用矿产资源，妥善保存和正确使用爆破材料，并对上述问题采取预防措施。

③负责组织实施对遵守工业安全生产规程，被监督对象规程和矿

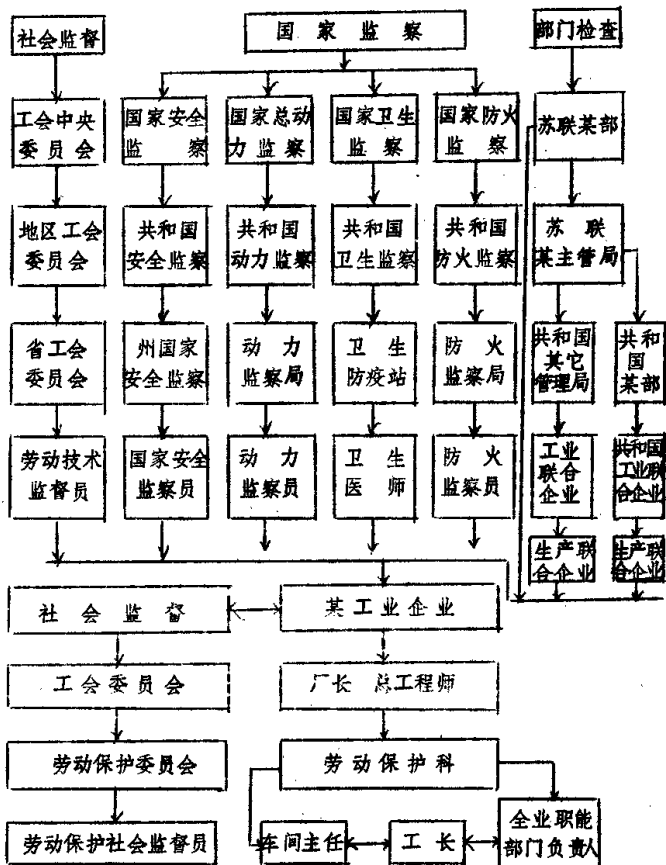


图1 苏联国家监察、工会监督和部门检查系统

产资源利用规程的系统而有效的国家监察。

(2) 监察范围

甲、安全生产监察

①煤炭工业、金属矿工业、化学矿工业、石油与天然气开采工业和化肥工业的安全生产状况；

②地质勘探和该委员会监察的其他采掘作业安全生产状况；

③城市、市镇及农业地区燃气供应系统建设、其运行的安全生产，在与运输、保存及使用天然气和液化气有关装置上进行的作业安全生产状况；

④一切与爆炸和火灾危险的化工与石油化工生产的安全生产状况。

乙、保管、使用和统计工业爆破材料

丙、提升设施、锅炉与压力容器和蒸汽与热水管路准备、制造和安全运行

丁、原子能电站、原子能热电中心、原子能供热站、原子能试验室反应堆及装置的安装与运行的技术安全及其设备制造的技术安全。

戊、矿产资源合理利用和保护。

(3) 工作方针与职责

根据该委员会肩负的任务，其工作方针是：揭示并消除造成灾

害与生产伤害的原因及条件，完善安全生产标准技术文件并保证执行其要求，保证领导工作的必要水平和遵守利用矿产资源的规定程序。

为实现其工作方针，其职责共计26项，详见附件一第10—12页。

(4) 权力

为解决其面临的任务和履行其职责，被授予26项权力，详见附件一第14—19页。

(5) 机构设置及组织系统，见图2。

委员会设主席1人（部级、苏共中央委员），第一副主席1人，其他副主席4人。

苏联国家矿山技术监察委员会、加盟共和国国家矿山技术监察委员会和其所属机构组成苏联国家矿山技术监察委员会统一系统。各加盟共和国国家矿山技术监察委员会隶属于各加盟共和国部长会议和苏联国家矿山技术监察委员会。

苏联国家矿山技术监察委员会主席领导该委员会工作，由苏联最高苏维埃任命，该主席配苏联部长会议任命的几名副主席。委员会主席在履行其职责时具有苏联各部部长的权力。

该委员会下设14个管理局，直接对口各工业部门开展监察工作，编制2000人。

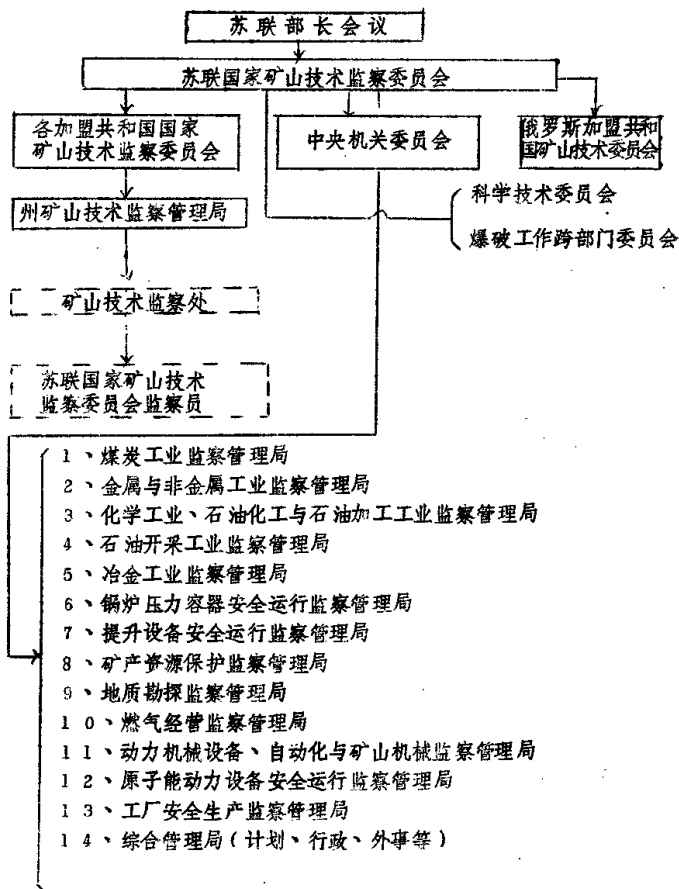


图2 委员会组织系统及机构设置

该委员会组成中央机关委员会，详见附件一第25页。

该委员会下设科学技术委员会，此委员会的基本任务是确定苏联国家矿山技术监察委员会监察的工业部技术政策的科学依据，这些政策保证按高的安全水平完成任务。该委员会是咨询性机构，其人员组成、任务等详见附件一第25—29页〔7〕。

苏联国家矿山技术监察委员会下组成爆破工作跨部门委员会，其目的是协调国民经济各部门使用爆破材料的有关工作。这个委员会有关提高爆破效果和保证爆破材料安全使用的决定，一切部、局必须执行〔8〕。

苏联国家矿山技术监察委员会的地方机构是工业安全生产与矿山监察州管理局，它是列入该委员会的统一系统，并对其服务的地区实施国家监察〔9〕。其下设监察处，处下设监察员。

苏联全国监察员10000余人，其中矿山监察员2000余人。

为了加强苏联国家矿山技术监察委员会系统的建设，建立了一系列条例，如《国家矿山技术监察委员会条例》（苏联部长会议批准）、《州管局典型条例》（苏联国家矿山技术监察委员会主席批准）、《监察处典型条例》（该委员会主席批准）《监察员条例》（该委员会主席批准）等。

苏联国家矿山技术监察委员会系统实行行政管理与监察和技术监察职务系列（见附件一），对各级人员的监察权力依据《苏联国家矿

山技术监察委员会各级负责人（包括监察人员）权力列项》作了明确规定。

2、国家卫生监察

它对执行卫生保健和卫生防疫措施进行监察。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防与减少疾病措施。

这种国家监察由苏联卫生部及共和国卫生部的卫生防疫站承担，监察依据《苏联国家卫生监察条例》进行。监察员（卫生医师）对部门所属企业进行检查，对检查的内容与范围有明确规定。国家卫生监察机构对每个企业必须有卫生记录。

（二）日本

劳动省是日本政府主管劳动问题的行政机构，其任务是确保劳动者的福利与职业，促进经济的繁荣和国民生活的稳定。其下设劳动局、劳动基准局、妇女局、职业安定局、职业训练局。

1、中央监察机构及任务

日本劳动安全卫生（不包括矿山安全）的最高监察机关是经国家授权的行政部门，即劳动省劳动基准局。该局是五个局中最大的一个局。该局定员265人（1988），其中安全卫生部51人。该局下设四课一室两部，其机构见图3。

该机构的任务：该局负责与《劳动基准法》、《工资确保法》、《劳动安全卫生法》、《作业环境测定法》、《工伤保险法》、