

GUOWAIZHIYE

国外职业

/EISHENG

安全卫生国家计划

刘铁民 朱常有 王宇航 编译

中国安全生产科学研究院

国外职业 安全卫生国家标准

GBZ 159-2004 等效采用 ISO 11011:2001

中国标准出版社

国外职业安全卫生 国家计划

刘铁民 朱常有 王宇航 编译

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

国外职业安全卫生国家计划/刘铁民,朱常有,王宇航编译. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2005

ISBN 7-5045-3062-X

I. 国… II. ①刘… ②朱… ③王… III. ①劳动保护-劳动管理-概况-外国 ②劳动卫生-卫生管理-概况-外国 IV. X9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 020577 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

煤炭工业出版社印刷厂印刷装订 新华书店经销
787 毫米×1092 毫米 16 开本 9 印张 222 千字
2005 年 4 月第 1 版 2005 年 4 月第 1 次印刷

印数: 3200 册

定价: 28.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64911190

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64911344

前 言

构建社会主义和谐社会，是我们党从全面建设小康社会全局出发提出的一项重大战略任务，体现了广大人民群众的根本利益和愿望。随着中国经济的持续快速增长，职业安全卫生问题与构建社会主义和谐社会的矛盾也日益突出。党中央、国务院一贯高度重视职业安全卫生问题，近年来又进一步加强了职业安全卫生的监督管理。随着《安全生产法》和《职业病防治法》的实施，政府和企业加大了职业安全卫生的投入，尤其是2005年2月国务院把国家安全生产监督管理局升格为国家安全生产监督管理总局，同时专设由总局管理的国家煤矿安全监察局，进一步提高了职业安全卫生监察的权威性，这一系列重要举措反映了我们党和政府关心人民生命财产安全和身体健康、关心社会的安定和谐发展的“以人为本”“执政为民”的指导思想。

发达国家在经济发展的过程中也曾经为安全生产事故高发付出了高昂的代价，很多发展中国家正面临着严峻的安全生产形势。为降低职业安全卫生事故的发生，各国政府采取了很多有效的措施，包括制定法律法规、强化宣传教育、落实安全卫生责任、发展科学技术和加大安全投入等，其中制定国家职业安全卫生计划已经是比较普遍的做法。如日本政府自1958年以来，已经连续制定了10个工业事故预防国家计划；欧盟和美国分别于2002和2003年制定了安全卫生5年计划；澳大利亚于2000年制定了国家职业安全卫生10年战略；韩国政府于2000年制定了第一个工业事故预防5年计划。各国家计划制定的机关、形式和内容虽各不相同，但是在针对国内职业安全卫生领域的突出问题、提出切实可行的解决方案、落实相应的投入资金和检查措施等方面却是一致的，其中有很多做法值得我们借鉴。

2003年第91届国际劳工大会倡导各国在开展有效、系统的国家职业安全卫生行动中，优先制定国家职业安全卫生发展计划。为此，我们编译了国外职业安全卫生国家计划，包括日本、欧盟和美国等发达国家和组织，以及泰国、印度等发展中国家近年来的职业安全卫生计划。我们选择编译的这些计划具有一定的代表性，内容既丰富又翔实，不仅可供各级政府安全生产与劳动保护主管部门、有关高等院校及研究机构在决策、教学及研究工作中提供借鉴，也可供广大企业在制定本单位安全生产工作年度计划与长远规划时参考。

本书的编译工作得到了国际劳工组织总部职业安全卫生高级专家町田静治先生和东亚次局职业安全卫生专家川上刚博士的大力支持，在此表示深深的谢意！

中国安全生产科学研究院 院长

2005年4月

内 容 提 要

本书由国家安全生产科学研究院组织编译。书中介绍了日本、欧盟和美国等发达国家和组织，以及泰国、印度等发展中国家近年来的职业安全卫生计划，选择编译的这些计划，不仅具有一定的代表性，而且内容丰富翔实。本书既可供我国政府各级安全生产与劳动保护主管部门、有关高等院校及研究机构在决策、教学及研究工作中提供借鉴；也可供广大企业在制定本单位安全生产工作年度计划与长远规划时参考。

本书由中国安全生产科学研究院院长刘铁民、国际劳工局北京局官员朱常有、中国安全生产科学研究院高级工程师王宇航编译。

目 录

一 日本工业事故预防十五计划 (2003—2007)	(1)
1 计划总体目标	(1)
1.1 基本原则	(1)
1.2 以往的措施	(2)
1.3 基本方针	(2)
2 计划生效期限	(3)
3 计划具体目标	(3)
4 促进事故预防	(4)
4.1 生产安全事故发展趋势所存在的问题	(4)
4.2 职业卫生问题	(5)
4.3 工业社会的转变挑战职业安全卫生	(6)
4.4 安全卫生管理面临的挑战	(7)
5 生产安全事故预防战略重点	(8)
5.1 各行业生产安全事故预防战略	(8)
5.2 具体事故预防战略	(9)
6 职业卫生战略	(10)
6.1 职业病预防战略	(10)
6.2 预防化学品造成的健康紊乱战略	(10)
6.3 心理健康战略	(11)
6.4 预防过度劳累所致的健康紊乱	(11)
6.5 确保工作场所职业健康	(11)
6.6 创造舒适工作环境战略	(12)
7 强化安全卫生管理战略	(12)
7.1 促进实施职业安全卫生管理体系	(12)
7.2 中小企业战略	(13)
7.3 促进雇主和工人自愿开展安全卫生活动	(13)
7.4 人力资源基础建设	(13)

7.5	工作模式多样化和流动就业的对策措施	(14)
7.6	预防老龄工人事故战略	(14)
7.7	外籍工人战略	(14)
8	加强事故预防体系建设	(14)
8.1	加强事故预防信息系统建设	(14)
8.2	加强风险评价与研究	(14)
8.3	促进生产安全事故预防组织的活动	(15)
8.4	日益增长的职业安全卫生服务的外部采购	(15)
8.5	开展国际合作	(15)
8.6	职业安全卫生政策评价	(16)
二	英国重振安全卫生战略	(17)
	副首相作的序言	(17)
	安全卫生委员会主席作的序言	(18)
	概述	(18)
1	咨询	(20)
1.1	准备	(20)
1.2	征求意见	(20)
1.3	分析确定主题	(21)
2	具体目标	(22)
3	十大战略	(24)
4	行动计划	(25)
4.1	激励雇主	(26)
4.2	现代的工作世界	(32)
4.3	职业健康和康复	(37)
4.4	加强风险教育	(40)
4.5	苏格兰、威尔士和英格兰地区	(41)
4.6	政府现代化	(42)
附录 A	问卷调查结果分析	(44)
附录 B	部委安全健康工作检查表	(51)
附录 C	行动措施	(52)
三	芬兰安全生产国家计划 (2001—2005)	(56)
	前言	(56)

概况.....	(57)
计划的三个层次.....	(57)
1 制定生产安全事故预防计划的背景	(58)
1.1 从职业安全的角度看工作与工业发展	(58)
1.2 事故现状报告	(58)
2 事故预防计划的目标与框架	(60)
2.1 国家计划的目标	(60)
2.2 国家计划框架	(60)
3 国家事故预防行动计划	(60)
3.1 国家各部门的合作与整体支持行动	(61)
3.2 现场措施	(62)
3.3 国家机构措施	(64)
4 生产安全事故预防计划的实施	(69)
4.1 计划的组织实施与监督	(69)
4.2 计划的资源	(69)
四 澳大利亚职业安全卫生国家战略 (2002—2012)	(70)
前言.....	(70)
1 承诺声明	(70)
2 简介	(72)
3 国家预防原则	(73)
4 国家 OSH 战略	(73)
4.1 国家立场	(73)
4.2 国家目标	(73)
4.3 成功考核指标	(74)
5 国家重点	(74)
5.1 降低高度严重的事故和高发事故风险	(75)
5.2 增强生产经营单位和工人 OSH 能力、提高管理效果	(75)
5.3 更加有效地预防职业病	(76)
5.4 在设计阶段就消除风险	(76)
5.5 强化政府对 OSH 水平的影响能力	(76)
6 国家行动的九大领域	(77)
6.1 综合收集 OSH 数据	(77)
6.2 协作研究	(77)

6.3	全国统一的管理框架	(77)
6.4	战略执行	(78)
6.5	成果激励	(78)
6.6	支持遵守	(78)
6.7	实用的指南	(78)
6.8	OSH 意识	(79)
6.9	OSH 技能发展	(79)
7	实施监督和报告	(79)
五	匈牙利职业安全卫生国家计划 (2001)	(81)
1	职业安全卫生的范围	(81)
2	匈牙利职业安全卫生现状	(82)
2.1	经济与社会情况	(82)
2.2	物质条件	(83)
2.3	人的因素	(84)
2.4	职业事故统计	(84)
2.5	职业病发展趋势	(85)
2.6	职业安全卫生法律法规	(86)
2.7	职业安全卫生公共机构	(86)
2.8	职业安全卫生利益的代表与协调	(87)
3	战略原则	(87)
3.1	可持续发展原则	(87)
3.2	谨慎原则	(87)
3.3	预防原则	(87)
3.4	合作原则	(88)
4	战略目标	(88)
5	具体行动	(88)
5.1	加大投入	(88)
5.2	保险	(89)
5.3	法律	(89)
5.4	机制建设	(89)
5.5	加强培训与教育的措施	(89)
5.6	风险控制	(90)
5.7	赔偿	(90)

5.8	信息系统	(90)
5.9	监察	(91)
5.10	财政预算.....	(91)
5.11	安全卫生代表.....	(91)
六	泰国职业安全卫生和工作环境国家计划 (2002—2006)	(92)
	前言.....	(92)
1	背景	(92)
1.1	存在的主要问题	(93)
1.2	目标	(93)
1.3	目的	(94)
2	国家 OSHE 五年计划 (2002—2006)	(95)
2.1	第一大计划：制定职业安全卫生和工作环境 (OSHE) 标准	(95)
2.2	第二大计划：执法	(95)
2.3	第三大计划：OSHE 组织建设	(95)
2.4	第四大计划：扩大 OSHE 保护	(95)
2.5	第五大计划：发展人力资源	(96)
2.6	第六大计划：发展 OSHE 信息技术	(96)
2.7	第七大计划：OSHE 研究与开发	(96)
2.8	第八大计划：工作事故与疾病的预防和控制	(96)
2.9	第九大计划：开展 OSHE 运动	(97)
3	劳动保护和福利部职业安全卫生工作思想通报	(97)
4	核心任务	(97)
5	职业安全卫生和工作环境国家计划 2002—2006 实施方案.....	(97)
七	韩国工业事故预防“一五”计划 (2000—2004)	(105)
1	生效期间	(105)
2	背景	(105)
3	战略目标	(106)
4	主要政策与措施	(106)
5	展望未来	(107)
八	欧盟委员会工作安全卫生新战略 (2002—2006)	(109)
	摘要.....	(109)

1 简介	(109)
2 与工作界的变化保持同步	(111)
2.1 社会的变化	(111)
2.2 就业形式的变化	(112)
2.3 工作风险性质的变化	(113)
3 面向新的共同体安全健康战略	(113)
3.1 全球化工作福利措施	(113)
3.2 加强预防文化建设	(114)
3.3 结合各类指导文件,建立合作伙伴关系	(115)
3.4 准备扩大范围	(118)
3.5 开展国际合作	(119)
九 国际劳工组织职业安全与卫生全球战略	(120)
1 促进认识、提高和提倡预防	(121)
2 国际劳工组织文书	(121)
3 技术援助和合作	(122)
4 知识发展、管理和传播	(123)
5 国际协作	(124)
6 总的考虑	(124)
十 其他国家职业安全卫生计划摘要	(125)
1 美国新安全议程	(125)
2 丹麦工作环境行动计划	(127)
3 印度职业安全与卫生工作组报告	(127)
4 拉脱维亚职业安全卫生行动计划	(129)
5 马来西亚工作安全战略国家中期计划	(129)
6 蒙古职业安全卫生5年计划	(130)
7 新西兰工作伤害预防战略	(131)
8 捷克斯洛伐克职业安全和卫生国家政策战略	(132)

一 日本工业事故预防十五计划 (2003—2007)

(日本厚生劳动省 2003 年 5 月 24 日)

1 计划总体目标

1.1 基本原则

1.1.1 保障工人的安全与健康

保障工人的安全与健康是国家面临的最大挑战。

雇主对工人的安全与健康负有主要责任。因此，雇主不应仅仅满足于实施事故预防的最低标准和措施，还应系统、前瞻、自觉地开展安全健康活动，逐渐降低工作风险。而且，工人自身也应重视作业场所安全卫生问题，努力学习并提高专业知识，积极响应雇主开展的职业安全卫生活动。

1.1.2 新的挑战

长期以来，尽管生产安全事故持续降低，但是每年仍有 55 万人因为工业事故受到伤害，虽然每年死亡人数低于 2 000 人，但是仍然高于 1 000 人。因此，日本工业社会必须致力于生产安全事故的预防。

日本的社会与经济制度曾经推动了经济的发展并且趋于成熟，但是面对日本与国际环境的重大变化，这些制度需做重大改革。为适应新的经济环境，公司需要评审所有的商业活动，包括业务部门、管理模式、人力资源与劳动管理。劳动力市场有多种多样的工作模式，包括临时性或业余性工作的增加、就业流动性的加大。因为这些变化，职业安全卫生出现了一些新的问题。因此，有必要评估这些变化对安全卫生的影响。这些都是未来制定安全卫生战略的基础，以此促进实施安全卫生计划。

考虑到当前这些环境的影响，本计划主要介绍生产安全事故预防的国家战略和相关重大问题。

1.2 以往的措施

为增强生产安全事故的预防效果，必须强制性地、系统地实施事故预防综合措施，与此同时雇主、商业团体和中央政府应密切合作，履行各自的义务。因此从长远的角度考虑，中央政府制定了综合性事故预防计划，明确了将要实行的政策。指导雇主，即生产安全事故预防的主体，采取安全措施，自主地开展职业安全活动。

基于这些认识，自 1958 年以来，国家已经制定了 9 个国家工业事故预防的五年计划。第一个到第三个五年计划（20 世纪 70 年代中期），根据劳动标准法的最低工作环境的要求，最主要的问题是预防频发的伤亡事故。第四个到第九个五年计划，随着 1972 年工业安全卫生法的实施，所面临的挑战是保障实施更高要求的安全卫生标准。近几年来，职业安全卫生的重大问题是如何采取措施，系统地降低工作场所的风险。

1.3 基本方针

以上述原则为基础，考虑社会与经济条件的变化，为保障所有劳动人民的安全与健康，本计划包括如下基本方针。

1.3.1 消除死亡事故

因为工人在社会中的作用是不可替代的，在任何时期，工人在养家糊口的工作过程中丧生是完全不能接受的，雇主和其他相关部门必须尽力预防工伤事故的发生。

自从 1981 年之后的 17 年里，因工死亡人数一直在 2 000 人以上浮动，最终在 1998 年跌破 2 000 人大关。2001 年因工死亡人数为 1 700~1 800 人。本计划将进一步巩固所取得的成果，并且进一步降低死亡人数。

1.3.2 保障中小企业安全卫生

日本的安全卫生水平在稳步提高。但是，中小企业比大企业事故率高，安全卫生状况还不能令人满意。为确保中小企业的安全卫生状况，根据工业安全卫生相关法律法规的要求，本计划将采取措施，实施最低安全卫生标准，并且为企业自主开展安全卫生活动提供适当的支持，支持中小企业集体行动。

1.3.3 促进职业卫生战略，解决日益增长的心理与身体负担

近年来，常规的体检异常率和工人压力与焦虑感的比例在增加。当前，对工人的因为过度劳累造成的心脑血管疾病或因为工作负荷造成的心理疾病与心理疾病所导致的保险赔偿在增加，授权赔偿也在增加。

因为商业环境变得更为紧张，公司在考虑调整机构，工人因为工作的数量和质量的变化的所造成的焦虑，心理和身体的压力在进一步升高。为了日本社会的良性发展，本计划不仅考虑职业病的预防，还要积极保障工作场所的职业卫生。

1.3.4 开发安全和卫生管理技术来降低风险

尽管目前经济形势依然严峻，但保障职业安全卫生应该是企业管理中最重要的问题。深入开展“安全文化”活动，使整个系统和个人优先考虑安全问题，在公司建立职业安全卫生的可持续发展的自我提高机制。因为各公司存在多种多样的风险，而且风险经常发生变化，所以降低工作风险是一项基本战略。

因此，本计划旨在促进雇主建立职业安全卫生管理体系（OSHMS）。根据 OSHMS，雇主与工人合作，通过策划——实施——审核——行动（PDCA）循环来评价风险水平，采取必要措施来降低风险，逐渐提高安全卫生水平。

而且，针对机械与设备风险，雇主在制造与引进机械与设备时，应进行风险评价，系统地降低风险，了解掌握制造或引进的机械所存在的风险信息，以便用户知道机械所存在的风险，采用适当的安全方式操作。本计划还将寻求开发机械设备安全操作的信息。

1.3.5 工作模式多样化与流动就业安全对策

劳动部门为支持工作模式多样化与流动就业开展了一系列改革。改革的前提条件是建立一个安全卫生工作系统，无论何种工作模式，都能保障所有工人的安全卫生。

因此，本计划将以建立有效的机制为目标，实现工作场所安全卫生，包括改善工作安全卫生立法。

2 计划生效期限

本计划有效期 5 年，于 2003 年生效，2007 年终止。在此期间如出现特殊情况，可以对相关内容进行必要的修改。

3 计划具体目标

- (1) 继续保持工伤死亡人数降低的趋势，年度因工死亡人数低于 1 500 人。
- (2) 5 年内事故起数降低 20%。
- (3) 降低危害严重的职业病发病率，如尘肺和职业性癌症；过去常常发生的因为一氧化碳中毒造成的人员死亡事故，应彻底消除。
- (4) 持续稳定降低与工作相关的疾病，如因为工作压力和过度劳累所造成的健康紊乱。

4 促进事故预防

促进事故预防主要有如下问题：

4.1 生产安全事故发展趋势所存在的问题

自从 1968 年生产安全事故起数达到 172 万的顶峰以来，事故起数在持续降低。但是仍有 55 万工人发生生产安全事故，其中损失工作日 4 天以上的工伤约 13 万人。1961 年死亡人数达到顶峰为 6 712 人，到 1972 年工业安全卫生法实施以后逐渐下降。到 1998 年首次跌破 2 000 人大关，并且仍保持持续下降。

但是，目前每年仍有约 1 800 人因为工业事故死亡，3 人以上的重伤或死亡重大事故每年约 200 起，而且没有下降的迹象。

4.1.1 各行业事故情况

（I）建筑业

建筑业工人人数占全体工人人数的 10%。但是该行业占死亡总数的 40%，20% 以上的事故造成 4 天以上的工作日损失，40% 以上的事故导致 3 人以上受伤或死亡。中小企业现场事故频率比大企业高。

就死亡事故类型而言，高处坠落致死事故占 40%，机械伤害致死事故占 10%。

（II）制造业

在工人日损失 4 天以上的事故中，制造业事故占总体事故的 30%；死亡事故占总体死亡事故的 20%，3 人以上受伤或死亡事故占总体事故的 20%。

从事故类型来看，机械伤害占有所有死亡事故的 30%，并且 50% 的事故损失工作日 4 天以上。

（III）陆地运输业

近年来，陆地运输业事故异常多，并且运输系统服务日益多样化。在这种背景下，陆地运输业死亡事故占总体死亡事故的 10%，损失工作日 4 天以上的事故也是这样。过去几年事故起数基本稳定。

（IV）第三产业

因为服务业和经济活动的发展，第三产业从业人数（本计划不包括交通运输业、陆地和港口运输业）已经超过工人总人数的 60%。因为从业人数的增长，第三产业的生产安全事故也在增长，约占总体的工作日损失 4 天以上事故的 30%，占死亡事故的 20%。

第三产业事故比事故平均水平要低，但是第三产业事故出现了新的模式。

4.1.2 企业规模与生产安全事故

90% 的生产安全事故发生在企业规模小于 300 人的中小企业，其中有 80% 的工人在中

小企业就业。而且 70% 的生产安全事故发生在企业规模小于 50 人的中小企业。

因此企业规模越小，事故率越高。100~299 人的企业和 30~99 人的企业，其事故率比 1 000 人以上企业高出 5~7 倍。

4.1.3 生产安全事故与工人的年龄

随着社会的老龄化，出生率的降低，工人队伍也随之老龄化。50 岁以上的工人在增加，达到 30%。50 岁以上的工人所占的死亡事故和损失工作日 4 天以上的事故的比例相当大，分别为 50% 和 40%。

4.1.4 生产安全事故与事故类型

损失工作日 4 天以上的事故主要是因为高处坠落、滑倒或机械伤害。而且死亡事故中，与工作相关的交通事故和坠落事故分别占总体死亡事故的 30% 和 20%。

4.2 职业卫生问题

4.2.1 职业病事故

尽管尘肺病新确诊病例在减少，但是每年仍有近 250 个新增病例来自接尘作业，如电弧焊。

肌肉与骨骼异常症，如背疼，每年约有 5 000 人受害，占有职业病的 60%。而且由于电脑化办公和视屏终端（VDT）显著增加，但是如果管理不善，会出现一些新的职业卫生问题，如干眼症和肌肉骨骼问题等。

确诊由噪声和振动造成的机体功能紊乱病例每年约 500~700 起，主要来自建筑业。而且体检发现因噪声引起机体功能紊乱的发病率较高。

因为一座核电站发生了临界事故，在过去 10 年，约有 145 位工人因为心脏病而死亡。这一现象使社会更加关注电离辐射问题。

4.2.2 化学品造成的健康失调

日本目前工业用化学品约 55 000 种，而且工作场所每年约引入 500 种新的化学品。化学物质具有广泛的毒性，包括致癌性、生殖毒性、神经毒性，此外还有新发现的其他毒性。

由于化学产品生产周期的缩短，产品的多样化和小批量化，化学品作业的工作环境和模式总是在不断地变化。

每年约发生 300 例化学品所致的职业病。因有机溶剂、一氧化碳等化学品所致的中毒、窒息和其他健康紊乱现象不断发生，还有因石棉所致的确诊肺癌病例还在增加，因此某些化学品作业场所的工作环境还有待进一步改善。

社会对化学品导致的健康问题日益关注，包括废物燃烧所产生的二恶因，以及“病房综合征”所施加的风险。

在用非传统方法处理化学品时，有关有毒化学品的环境暴露和造成机体健康紊乱问题也很突出，如印制电路板废物处理的无害化，受污染土地的恢复与净化等。