

关于完善职业安全卫生立法的两项建议

[作者：陈莹 文章来源：《现代职业安全》 点击数：1419 更新时间：2005-12-9]

《安全生产法》、《职业病防治法》的颁布，有力地推动了我国职业安全卫生法制化的进程，进而有力地推动了职业安全卫生工作的开展，其积极意义和重要作用应当予以充分肯定。但不必讳言，两部法律也存在一些不足。为了进一步完善我国的职业安全卫生立法，笔者提出以下建议。

第一项建议：制定《职业（劳动）安全卫生法》

一、制定《职业安全卫生法》的必要性

职业安全卫生是一个国际通行的概念，其惟一宗旨是保障职工在职业活动中的安全与健康。其中的“安全”是指劳动中不发生导致人体急性伤害的事故，保障人身安全；“卫生”是指防止劳动中人体受各种有害因素的慢性损害，保障人的身心健康，二者缺一不可。虽然其中包括许多具体的工作任务和内容，如预防生产伤亡事故、预防职业危害及防治职业病等，然而这几个方面就其宗旨、方针政策、指导思想、基本原则、监督管理体制等方面来说，都是一致的。因此，职业安全卫生是一个全面的、完整的、内涵丰富的概念。笔者设想：能否以“职业安全卫生”来整合“职业安全”和“职业卫生”工作呢？

使劳动者获得安全卫生保护是人权与劳权的内容，是劳动者的基本权利。从各国职业安全卫生立法的历史沿革来看，几乎都是从制定一些单一的、零星的、仅适用于某一特定范围的法规开始，进而逐步发展到制定一部综合性、全面性、适用范围广的职业安全卫生基本法——《职业（或劳动、劳工）安全卫生法》。

为了更有力地推动我国的职业安全卫生工作，笔者建议：在《安全生产法》和《职业病防治法》的基础上，努力创造条件，尽快制定、颁布《职业安全卫生法》，作为职业安全卫生法律体系中《安全生产法》和《职业病防治法》的上位法。其主要理由是：

1. 从立法目的和涵盖内容来看，《安全生产法》和《职业病防治法》不能取代《职业安全卫生法》

《安全生产法》的立法目的是：“为了加强安全生产监督管理，防止和减少生产安全事故，保障人民群众生命财产安全，促进经济发展。”

《职业病防治法》的立法目的是：“为了预防、控制和消除职业病危害，防治职业病，保护劳动者健康及其相关权益，促进经济发展。”该法中的职业病是指法定职业病，即列入国家主管部门制定的《职业病目录》的职业病。这意味着其他职业危害并不在《职业病防治法》的适用范围内。

而《职业安全卫生法》的立法目的应当是：保障劳动者在生产劳动过程中的安全与健康。其内容包括预防生产伤亡事故和预防职业危害与防治职业病，涉及、涵盖预防所有危及、危害劳动者安全与健康因素的内容。

综上所述，《安全生产法》和《职业病防治法》并不能涵盖职业安全卫生的全部内容。特别要指出的是：目前对企业职业危害的监管及治理，事实上处于安监部门、卫生部门、劳动部门（《劳动法》中有“劳动安全卫生”专章，而《劳动保障监察条例》中却没有劳动安全卫生的内容）“三不管”状态。这种情况持续下去，后果不堪设想。

2. 《安全卫生法》和《职业病防治法》分立，分部门监管，不利于企业职业安全卫生工作的开展

预防生产事故和预防职业危害与职业病是职业安全卫生工作的两项主要内容，在企业中由同一个职能部门管理；现在推行的企业职业安全健康管理体系的工作内容也涵盖这两个方面。两法分立，两方面的工作由两个政府主管部门监管，给企业增加了负担，不利于企业职业安全卫生工作的开展。仅举建设项目“三同时”工作为例：一个建设项目在可行性阶段要分别做安全与职业危害两个预评价，分别报主管部门审批（此外还有环境保护预评价）；在初步设计阶段要分别编写《安全专篇》和《职业卫生专篇》（此外还有《环境保护专篇》及《消防专篇》），分别审查；最后再分别由各个主管部门进行竣工验收。试想：如果能够统一做职业安全卫生预评价、初步设计（职业安全卫生专篇）统一验收的话，是否对企业开展职业安全卫生工作会有利些？

此外，根据现行有关规定，用人单位的新建、改建、扩建、技术改造、技术引进项目的职业病危害项目申报由卫生行政部门受理并实施监督，而作业现场的职业卫生情况却由安全生产监督部门实施监督。这种不顺的关系，显然于职业安全卫生的监察工作是很不利的。

二、对《职业安全卫生法》内容的初步设想

1. 立法目的：以人为本，保障劳动者在生产劳动中的安全与健康。

2. 适用范围：在中华人民共和国境内的企业、个体经济组织（统称“用人单位”）和与之形成劳动关系的劳动者。

3. 主要内容：作为一部全面性、综合性、基础性的法律，《职业安全卫生》的内容至少应当包括：

(1) 国家职业安全卫生方针、基本原则和基本制度；

(2) 政府、用人单位、职工（工会）三方管理体制；

(3) 政府的监察职责与权力（应对现行监察机构进行整合）；

(4) 用人单位的责任与权利，重在强化其保障责任；

(5) 劳动者的权利与义务及工会的职权，重在保障劳动者的合法权益；

(6) 与劳动安全卫生相关地位及人员（如建筑承包商、产品及材料等的供应商、设计人员、工程技术人员等）的责任；

(7) 法律责任；

(8) 授权制定《实施细则》及必要的配套法规及标准。

第二项建议：依法确立职业安全卫生三方管理体制

《劳动法》规定：“获得劳动安全卫生保护”是职工的基本权利，《工会法》规定：“维护职工合法权益是工会的基本职责。”因此工会参与劳动安全卫生工作是法律赋予工会的职责和权力。但是，当前的工会远远不能适应职业安全卫生工作形势的要求，甚至对职业安全卫生工作的参与还有弱化的趋势。其中原因自然很多，在职业安全卫生立法中没有确立政府、用人单位和工会三方管理体制应是原因之一。

一、我国职业安全卫生管理体制的重要意义

安全生产管理体制（简称“管理体制”）明确了政府、用人单位（包括其代表组织）和工会在职业安全卫生工作中的地位和基本权力（利）与职责，这三方是职业安全卫生工作的三个支柱，缺一不可。需要指出的是：管理体制中的“群众监督”很明确是指职工群众监督，一般由工会组织作为代表来实施。

三方管理体制的确立，决不是一种主观臆断，而是在我国由社会主义计划经济转向社会主义市场经济过程中，做好职业安全卫生工作，切实保障职工群众安全与健康的客观需要。在计划经济条件下，企业归属国家，企业的生产经营活动（包括职业安全卫生工作）都是在政府通过其各行政管理部门统一计划、实施、检查和调节，基本上可以使职业安全卫生工作与经济活动同步。各方利益一体化（统一在国家利益之中），职工权益问题没有显现出来。在市场经济条件下，实施公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。企业依法自主经营、自负盈亏，政府不再直接干预企业经营活动，企业职业安全卫生工作由本单位负责。在激烈的市场竞争中企业必然追求效益优先，利润至上。在国家不再直接“干预”，立法、执法与监管力度跟不上的情况下，弱化甚至放弃职业安全卫生工作是必然的结果。其直接后果就是生产伤亡事故与职业危害和职业病高发，职工的生命安全与健康得不到保障，其合法权益受到侵害，这方面的案例不胜枚举。在市场经济体制下，劳动关系中的职工一方处于弱势地位，权益容易受损，是普遍规律，他们只能依靠工会组织来维护自己的合法权益。因此在宏观层面建立“政府、用人单位、工会”三方机制，就成为国际通行的维护劳动者权益，协调、稳定劳动关系的有效机制。职业安全卫生管理体制就是劳动关系三方协调机制在职业安全卫生工作中的具体体现和运用，对于搞好职业安全卫生工作，切实维护职工合法权益至关重要。

二、目前存在问题

工会组织参与职业安全卫生工作分为两个层面：宏观参与和基层参与，二者相辅相成、互相促进，是一个有机整体。其中基层参与是工会参与的基础，主要是工会组织职工直接对企业劳动保护工作参与管理；宏观参与是工会参与的最高形式，是从“源头”上的参与，为基层参与提供法律和政策上的必要保障。主要是工会组织、代表职工通过各种途径参与国家及各级政府职业安全卫生法律法规和有关政策的制定。

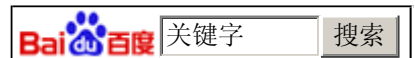
由于《安全生产法》中没有从宏观上确立职业安全卫生工作中“政府、用人单位和工会三方管理体制”，只是规定了“工会依法组织职工参加本单位安全生产工作的民主管理和民主监督，维护职工在安全生产方面的合法权益。”即：只明确了工会基层参与的权利与职责，而“遗忘”了工会宏观参与的权利与职责，使基层参与失去源头的保障和支持，降低了工会在职业安全卫生工作中的地位，削弱了工会劳动保护工作，也不利于职业安全卫生工作全局。

立法的这一缺陷也导致了业内外漠视工会在职业安全卫生工作中的地位和作用，将工会监督与一般的社会监督（如媒体等）混为一谈的思想认识。笔者认为：这种认识是不妥当的，对于职业安全卫生工作是有害无益的。因为职业安全卫生跨越不同的领域，具有不同的属性。既涉及经济、生产领域的问题，又涉及劳动关系领域的问题。就生产领域而言，职工安全素质的高低，直接影响到职业安全卫生工作的成败。职工的安全素质达到什么水平，企业的职业安全卫生工作就能达到什么水平。为了不另一方面就劳动关系领域来说，职工是劳动关系一方当事人，获得职业安全卫生保护是职工的基本权利。生产伤亡事故、职业危害和职业病直接威胁职工的生命安全和健康，损害他们的合法权益。职业安全卫生工作的好坏直接影响到职工权益的维护。因此，作为职工合法权益的代表者和维护者，工会必须从宏观到基层全方位参与职业安全卫生工作。与社会其他方面的监督相比，工会监督的身份不同、地位与作用不同，权利与职责也不同。将工会监督混同于一般社会监督，必将削弱工会在职业安全卫生工作中的作用，并必然影响到职业安全卫生工作的全局。

为了充分发挥工会（代表职工群众）在职业安全卫生工作中的能动作用，进一步推进职业安全卫生工作，尽快依法确立政府、用人单位、职工（工会）三方职业安全卫生管理体制是必要的。

陈莹 全国总工会劳动保护顾问 中国劳动关系学院教授

- 上一篇文章： 对安全生产行政执法的几点建议
- 下一篇文章： 高扬法治利剑 铲除盗采毒瘤



【关闭窗口】

最新5篇热门文章

最新5篇推荐文章

相关文章

- 工亡赔偿的法律依据和现... [3825]
- 安全法制是职业安全的铜... [1010]
- 建立安全生产法律秩序势... [986]
- 高扬法治利剑 铲除盗采... [772]
- 矿山救援体系的法制建设 [1226]