

## 澳大利亚职业安全与健康培训总结

由总局、部分省、市安监局和中央企业负责安全生产、职业卫生监督管理工作的同志共 16 人组成的培训团队，赴澳大利亚进行了为期 21 天的“职业安全与健康培训”培训。

通过此次培训，对当代先进的安全理念、安全意识、安全管理及安全责任等方面的理念进一步更新，对世界安全领域最新理念、思想、技术的认识进一步加深；结合安全生产实际分析问题、解决问题的能力也得到了进一步提高，增强了搞好安全生产管理工作的信心和决心。

培训团严格按照预定的程序，圆满地完成了各项培训任务，达到了交流经验、开阔视野、更新观念的目的。现将此次培训情况总结如下。

### 一、澳大利亚职业安全与健康监管机构

#### 1. 政府监管部门

澳大利亚实行三级政府体制，即联邦政府、州政府和地方政府，各级政府之间没有从属关系。联邦政府主要负责国家对外工作，如外交、国家安全等。州政府主要负责本州的经济、规划、行政事务、社会发展等政府管理职能，包括职业安全与健康管理等。地方政府主要是协调社区关系，在职业安全与健康管理方面没有行政执法权。

在澳大利亚，联邦政府和地方政府均没有设立专门的职业安全与健康监管管理机构。各州根据各自的实际情况设立职业安全与健康监管管理机构，人员、编制不尽相同，负责相关政策、法律的制订，检查法律的执行情况。

以新南威尔士州为例，州政府设立基础产业部负责采矿业、农业、林业、渔业等行业的职业安全与健康监管，设立劳动保护局对工作场所的职业安全与健康监管进行监管。监管部门设立专职安全监察员定期对生产经营单位的职业安全与健康监管进行检查，监察员有权可以不受限制地进入生产场所所有区域进行检查，调阅技术文件、资料和各种记录，收集有关职业安全与健康方面的信息，对存在的安全隐患和违法生产行为下达安全指令，如责令整改、停止设备运行、进行行政处罚、停止生产活动和向法院起诉业主的违法生产行为等，每年被新南威尔士州劳动保护局起诉到法院的违法组织生产的业主达 400 余人次。

监管机构如因人员不足或被监管企业的专业程度太高，政府监管部门监管困难时，可以委托有资质的中介机构进行检查，相关费用由政府支付。受委托的中介机构代表政府监管部门，享有监管部门的权力，对出具的文书负法律责任。

## 2. 保险机构

在澳大利亚，法律规定生产经营单位至少要购买两份安全方面的保险，一份是工伤保险，另一份是生产经营场所安

全保险。没有办理以上保险的生产经营单位不得从事生产经营活动。由于发生安全事故后的保险赔付额度很高，对因工伤死亡人员进行赔偿，赔偿金额以略高于员工 1 年的工资为基数，乘以工人能工作的年限，这个赔偿数额比较大。如果在校学生发生事故，一名学生约要赔偿 700 万，作为学生一生无法工作的补偿。因此保险公司对被保险生产经营单位安全监管是相当严格的。保险公司在接到生产经营单位的投保申请后，要对申请资料进行全面细致的审查。对高风险行业，如采矿业，还会聘请相关专家到现场进行评估，评估不仅要审查相关资料、查勘现场，有时甚至要组织灾变演习，对达不到安全生产条件的生产经营单位，不予承保。平时，保险公司也会对其承保的生产经营单位组织检查，检查的力度和频率与生产经营单位的风险程度相关，检查结果作为事故理赔和续保的依据。

### 3. 企业安全与健康代表 (ISHR)

《昆士兰州煤矿安全与健康法》规定，煤矿必须设立企业安全与健康代表。企业安全与健康代表通过工会成员无记名投票选出，人数为 3 人，全职工作，报酬由工会给付。企业安全与健康代表有权就有关矿工的职业安全与健康的管理，对煤矿的运营提出要求，随时进入煤矿任何部门进行检查，查阅相关文件，对存在的重大安全隐患有权要求煤矿业主停止生产。

#### 4. 中介机构

具有丰富的专业经验的一些中介机构，受雇于政府部门或保险公司对生产经营单位检查，对政府监管部门的相关检查人员进行专业培训。

### 二、澳大利亚职业安全与健康立法

2011年11月29日，澳大利亚联邦议会审议通过了一部统一的《工作健康安全法》，自2012年1月1日开始实施。这是澳大利亚历史上首次将联邦、州、地区等相关安全健康立法进行统一，在全国范围内统一实施的重要立法，掀开了澳大利亚职业健康安全法制建设的新篇章。

澳大利亚属于典型联邦制国家，全国没有统一的职业安全健康立法，各州和地区负责制定本区域的职业安全健康安全有关法律法规。近些年来，鉴于不同地区、不同行业采用不一致的法律规定，容易产生不公正的安全标准，而且增加某些行业企业的安全成本，澳大利亚联邦政府逐步认识到制定一部统一职业安全健康法的重要性。2009年，在联邦、各州、各地区共同资助下成立了一个法定政府机构“澳大利亚安全工作委员会”（Safe Work Australia），专门负责全国的最新安全健康一体化工作。2010年澳大利亚安全工作委员会制定的首个《三年战略规划》中就明确提出，要致力于制定一部全国统一的职业安全健康法律《工作健康安全法》及配套法规、执行政策等，以改善劳动者的职业安全健康状况。

《工作健康安全法》共有 14 章 276 条，内容涵盖总则，安全健康义务，事故报告，法律授权，协商、代表与参与，歧视性、强制性与欺骗性行为，工作场所进入许可，监管机构，强制措施，强制承担，决定复审，法律诉讼，附则等。应当说，澳大利亚发展，尤其强调了该法的统一适用性，注重风险管理、过程管理等内容。该法在立法目的、基本原则和主要制度方面具有一定的特色，可供我国职业安全健康立法借鉴。

### 1. 安全健康至上的立法理念

《工作健康安全法》确立了下述 6 个方面的立法目的，包括：通过消除或者降低工作场所风险，保护劳动者及相关人员的安全健康权益；确保建立有效的安全代表、安全协商和安全合作机制，以解决工作场所安全健康管理问题；鼓励协会和雇主采取建设性的角色来改善安全健康实践；提升安全健康方面的信息、教育和培训工作；提供有效的安全健康守法和执法措施；促进安全健康方面的持续改进和相关标准的渐进提高。新法通篇所规定的健康，包括生理和精神健康两个方面。

纵览其立法目的，涉及雇员、雇主、协会、安全代表等安全健康工作的各个参与主体，涵盖工作场所安全风险、安全协商、教育培训等全方位的安全健康管理，其核心可以概括为一点，保障劳动者及相关人员的安全健康权益。

## 2. 责任清晰明确的义务承担原则

《工作健康安全法》确立了 4 项责任承担的基本原则：一是义务不可转移原则，一项义务不能被转移到其他人员身上。二是一人可以负担多项义务原则。三是多人可以共担一项责任原则。多人可以共同分担同一责任，即使有其他人对其负责，义务承担人也必须遵守其法定义务。如果多人对同一事项都有责任，每人应当承担其自身应当承担的责任，必须对其有能力影响或控制的事项承担责任。四是风险管理原则。因健康安全设定的责任，要求当事人尽最大合理可行来消除健康安全方面的风险，如果不能消除，则应当尽最大合理可行来降低职业健康方面的风险。

## 3. 全员安全健康义务

《工作健康安全法》为从事工作的所有劳动者，以及可能受到影响的所有其他人员，提供一套安全、健康和福利保护机制。全国统一安全健康立法意味着雇主无论何时都要承担更确定的责任，尤其是那些跨地区的雇主。同时，减轻了企业的守法成本。此外，较之过去的法律，《工作健康安全法》以明确责任为基础，更为强调雇主、雇员和他们的代表之间的协商，使得工作场所更加安全。

根据《工作健康安全法》的规定，大部分劳动者都在新法的调整范围之内，包括从事工作的雇员、合同方、转包方、外包工人、学徒和受训员、实习学生、志愿者和雇主等。新

法同时对社会公众也一并予以保护，以免他们的安全健康受工作活动的影响。

该法规定了一切有关人员，包括雇主、雇员、管理人员、设计者、制造商、承包商、供应商等的安全健康“照顾”责任，突出风险评估与控制等管理方法。《工作健康安全法》除了将雇主作为职业安全健康的主要义务承担人外，还将上游的相关主体一并纳入调整范围。

#### 4. 全过程安全管理

《工作健康安全法》规定，从事设施设备、管道建筑的设计方、生产方、进口方、供货方、安装方、建设方、委任方，应当尽最大合理可行，确保其设计、制造、进口、供货、安装、建设、委任的设施设备、工作场所对其使用者、建设者、接触者及相关人员的安全健康不产生危险。设计方、生产方、进口方、供货方、安装方、建设方、委任方，必须执行和安排实施任何可能的计算、分析、试验或检测，以履行其安全义务。

《工作健康安全法》规定，从事设施设备、工作场所的设计方、生产方、进口方、供货方、安装方、建设方、委任方，必须为涉及设施设备、工作场所的每一相关人员提供足够的安全信息。

#### 5. 明确而严厉的法律责任设定

澳大利亚《工作健康安全法》对法律责任主体的规定分

类清楚，在多数法律责任条款中，区分个人和法人分别进行规定。如第 99 条规定，从事生产经营的主体违反监察员发布的即时整改指令的，对于个人处 5 万澳元罚款，对法人则处 25 万澳元罚款。第 31 条进一步区分为三类情况，不遵守法定职业健康安全义务的，对个人处 5 万元罚款，对从事生产经营的个人或者单位负责人处 10 万元罚款，对法人则处 50 万元罚款。

《工作健康安全法》实施非常严厉的处罚，对违反安全健康义务规定，构成重大过失一级责任的，对个人最高处 30 万元罚金、5 年监禁或者并施，对从事生产经营的个人或单位负责人最高处 60 万元罚金、5 年监禁或并施，对法人则最高处 300 万元罚金处罚。

澳大利亚各个州制订的职业安全健康法也有其自身特色，还有多个规范各行业的法规。一些州只有安全法规，没有煤矿等专项的法规；而另一些州则相反，只有煤矿等相关专项安全法规而没有总的安全法规。大多数州的职业安全与健康的立法模式是：一般的职业安全与健康法律法规+采矿业职业安全与健康法律法规+危险物质安全与健康法律法规+其他安全与健康法律法规。如新南威尔士州的职业安全与健康法律法规，包括《职业健康与安全法案》、《煤矿健康与安全法案》、《金属与非金属矿山健康与安全法案》等三部法案。在昆士兰州、西澳大利亚州和北领地只有采矿业职



业安全与健康法律法规+危险物质安全与健康法律法规，而没有一般的职业安全与健康法律法规。

各州也在及时对职业健康与安全法案进行修订，以满足不断变化的生产发展需要。2002年新南威尔士州对《煤矿健康与安全法案》进行了修订，将原来以行政命令为主的法律法规修改为以关爱责任和全部由企业自我进行风险管理为主，鼓励煤矿业主不断创新，建立综合的风险控制系统，当出现人的不安全行为时防止它们变成事故。同时，理顺了企业健康与安全监管人员与政府健康与安全监管人员的职责，杜绝了事故后企业和企业之间的推诿和扯皮。新法案实施后，煤矿安全状况大为改观，2005年以后新南威尔士州的煤矿企业杜绝了死亡事故。

### 三、澳大利亚的安全教育培训

澳大利亚劳动力的受教育程度普遍较高，21%以上的从业人员具有大学文化程度，4%以上的从业人员具有硕士研究生以上文化程度。即使在这种情况下，澳大利亚政府仍未放松对从业人员的岗位培训，政府每年都要投入大量资金培训从业人员，2007年，政府投入培训方面的资金达60亿澳元。

煤矿安全状况的大幅度改善得益于澳大利亚政府所采取的一系列措施。访问中，一位澳洲官员引用曾任美国矿山安全与健康局局长的莫格利斯先生说过一句话：监察重要，培训比监察更重要。体现了澳大利亚对采矿行业工作的培训

的重视，政府每年投巨资用于开展对从业人员的岗位培训工作，政府每年投入的培训资金是其他行业平均值的三倍，工人及业主都是在经过培训并拿到相应证书后才能上岗的，这才有基本的安全保障。从矿主到矿长到工人，培训不是一时的，同时培训完成后要得到相应资质证书，并不断进行后继培训。

澳洲政府从 2000 年开始转变监管方法，法规、监管方法从主要对企业实施监督检查转变为主要依靠企业自我评估、自我整改的风险管理为主，取得了较好成绩，2000 年来，煤矿只发生了一起死亡一人的事故。

#### **四、主要收获和体会**

##### **(一) 转变立法理念，建立更加科学的监管制度**

我国安全生产法律制度对安全生产预防为主理念、过程管理思想体现不够全面，借鉴《工作健康安全法》的立法经验，应着重以下几个方面的建设：

1. 进一步明确安全健康至上的立法理念，充分贯彻安全第一、预防为主方针。针对预防为主思想认识不深刻，安全责任落实不到位等问题，建议安全管理关口前移，将安全生产工作从事故查处和末端治理阶段中真正解放出来，把生命高于一切的理念落实到企业生产经营管理的方方面面，落实到安全监管监察工作的整个系统之中。

2. 重视并加强全员、全过程安全管理研究。实践证明，

安全生产过程管理是企业安全的重要保障，安全生产过程管理必须进一步规范化、制度化，有必要将生产过程上下游安全管理、安全确认、风险管理等上升为法律法规层面的重要内容，赋予其法律强制效力以保障全方位的执行。

3. 严格安全生产违法行为法律责任设定和追究。针对我国安全生产法律责任主体对自然人和法人组织不加区分，针对性较差，处罚力度普遍较弱，不足以遏制违法犯罪行为等问题，建议借鉴域外立法经验，区分个人、法人等不同分类方法进行规定，研究制修订相关法律法规、增设安全生产犯罪罪名，研究加大处罚力度，增强安全生产法律法规的权威性和威慑力。

## （二）提高产业集中度，提升行业安全水平

以煤炭行业为例，澳大利亚煤矿数量 110 处（其中 67 处露天矿，43 处井工矿），从业人员 40000 余人，2008 年煤炭产量 4 亿多吨，单井产量近 400 万吨。我国很多地方煤矿机械化程度低、安全水平差，是煤矿事故多发的重要原因之一。因此，引导、鼓励大集团兼并、收购控股小煤矿，成立大型煤矿集团，通过技术改造，极大限度地减少煤矿数量、提高单井能力，集中人力、物力提升行业安全水平是我国煤矿实现本质安全的必经之路。

## （三）加大安全生产的投入，抓好安全基础设施建设

澳大利亚的安全生产法规定了严格的、强制性的劳动条

件和作业环境标准，任何企业违反规定都将受到严厉的处罚。如果因为违反安全生产法的规定造成事故，事故赔偿是惊人的。因此，澳大利亚企业重视安全投入，舍得花资金改善技术装备。

（四）提高准入门槛，通过矿区建设提升基础设施水平

在澳大利亚，矿区生产所需的供电、通讯、公路、铁路（不允许用汽车运输矿产品）等基础设施由采矿业主负责建设、维护，同时，采矿业主还要承担与地方政府协商好的完善当地基础设施一些项目的建设。通过矿区开发，可以完善当地基础设施；在我国很多地方，采矿业主的投资预算中仅只包括矿区建设所需的资金，与之配套的基础设施完全依靠政府出资建设，包括与矿井安全息息相关的供电线路双回路建设。凡是资源大县，公路等基础设施不仅没有因为矿区开发得到改善，反而由于载重车辆的大幅增加造成路面破烂不堪、通行困难。另外，目前仍有相当一部分矿井未实现双回路供电。

在新审批矿山项目时，将配套基础设施建设、维护所需资金列入矿区建设项目，应该通过矿区开发提升当地基础设施水平。

#### （五）统筹兼顾，注重保护环境

澳大利亚人环保意识强，到处都是青山绿水、蓝天白云，很难看到裸露的泥土，即使在矿区，除了正在生产的矿坑，

周围也是绿草如茵，在建筑工地，根本看不到大量的建筑材料堆放和建筑垃圾。若不是管理人员介绍，根本无法知道哪些地方曾经是矿场。在澳大利亚，申请采矿许可的材料里必须有矿区后续计划，即环境恢复计划、包括资金预算。环境恢复计划由采矿业主与矿区土地所有者及当地地方政府共同协商确定。州政府在发放采矿执照时根据采矿业主申报的环境恢复计划预算所需资金一次全额收取环境恢复保证金，闭坑时采矿业主按申报的环境恢复计划进行环境恢复，达到要求后政府返还保证金，若闭坑时采矿业主无力按计划恢复环境或环境恢复达不到计划要求，由政府使用保证金对环境进行恢复，直到达到计划要求。非常值得我们学习，对于改变我们普遍存在的采矿后遗症随处可见、采矿造成地质灾害、采矿业主闭坑后人去楼空，留下被破坏的环境无人问津的现象，有极重要的参考价值。

完善矿区开发土地复垦报告的编制内容，增加复垦资金预算，在发放采矿许可证的同时按复垦预算资金收取保证金，保证矿井闭坑后能按设计进行环境恢复，保住青山绿水。

#### （六）强化安全教育培训，努力提高全民安全素质

澳大利亚人认为，人的生命安全与身体健康是人权的核心与基石。澳大利亚企业重视对员工的安全教育，员工也乐于接受企业提供安全培训课程。澳大利亚的学校注意从小培养学生良好的安全习惯。此次澳大利亚之行，澳大利亚国民

的安全意识之强、安全素质之高，给我们留下了深刻的印象。在澳大利亚，“人的生命安全和身体健康是第一位”的理念已深入人心。这一理念反映在澳大利亚人的日常生活和工作中，就是“时时注意安全、事事确保安全”。交通运输和建筑业是国内事故高发的行业，事故的主要原因是违章驾驶和违章作业。但穿行在澳大利亚四通八达的高速公路上，很少看到违章驾驶的现象，在澳大利亚的建筑工地上，作业人员不仅能够按照规定配齐个人防护用品，而且都能做到自觉遵守安全操作规程。澳大利亚的万车死亡率和建筑行业的事故率大大低于我国，员工的安全素质优良是主要原因之一。

#### （七）加大灾变计划演习力度，培训人员逃生、自救和互救能力

从业人员的逃生、自救和互救能力直接关系到事故的规模。澳大利亚人认真开展紧急疏散方案编制和演习工作。在市区，每栋大楼都要定期进行火灾警报和语音指挥系统测试和人员疏散演习工作，检验系统的完好性和人员疏散的有序性。我们在昆士兰州政府矿产及能源部(职业安全与健康管理局监管部门)进行培训时，正好遇到办公楼内的一次类似演习；对危险行业的紧急疏散演习工作要求更加严格，昆士兰州政府矿产及能源部每年至少要在辖区内挑选1个井工煤矿做紧急疏散演习，演习事先不通知煤矿，监察人员到煤矿后临时通知进行演习，煤矿便通知井下作业人员按灾变计划规

定的路线撤离，监察人员现场检查作业人员的紧急疏散情况进行评估，对存在的问题要求煤矿业主及时改进，此项工作已经坚持了 11 年，取得了良好的效果。

鉴于目前生产经营单位的灾变计划大多仍停留在文字上的现状，我们应该每年挑选一些单位进行灾变演习，通过演习不断完善灾变计划和提高从业人员的逃生、自救和互救能力，将事故损失降到最低。

#### （八）着力理顺安全监管体制，夯实安全生产保障基础

1. 加强基层安全监管。完善县乡安全监管体系，加强一线安全监管执法力度。推行基层社区、村社安全生产工作划片包干的“网格化”管理。建立安全监管人员关怀制度，严格执行安全生产“否决票”的同时，在政治上、经济上给予“优先票”，对优秀安监人员给予重用提拔，对安监人员实行岗位补贴，以振士气、壮事业。

2. 制定强化安全保障基础的政策措施。制定强制措施和扶持政策，夯实和巩固高危行业安全保障基础，实施道路交通“平安道路”战略、煤矿“上档升级”战略、危化企业“防漏防爆”战略，切实提高防范重特大事故的抗灾能力。

3. 加强事故灾难应对能力。全面贯彻《突发事件应对法》和党的十七大提出的“完善突发事件应急管理机制”要求，构建安全生产应急救援平台。依托国家和地方应急平台体系，共享和整合有关应急救援资源，建立应急救援综合资源

数据库，完善安全生产应急联动体系。

（九）努力推进安全生产科技支撑体系建设

1. 大力推广先进安全技术。联合相关科研院所和高等院校，完善安全生产技术专家库；全面推进安全生产先进技术和先进理念。

2. 加强中介机构服务能力。充分发挥安全生产有关协会学会智力支持作用，组织开展多种形式的安全技术服务。建立财政资金购买公共安全技术服务机制，充分发挥安全生产中介的重要作用。