

英国职业卫生安全管理的发展



朱素蓉,戴云

上海市卫生局卫生监督所,上海 200031

摘要:通过介绍和评估英国《工厂法》(1833)、《作业场所健康安全法》(1974)、《重振健康安全战略》(2000)和“改进健康安全策略”(2013)的出台背景和主要内容,勾勒英国职业卫生安全管理的脉络以及一定政治、经济和社会发展对职业卫生安全管理的影响,提示政府部门如何寻求职业安全卫生管理的合理性和可行性至关重要。

关键词:职业卫生安全;工作场所;职业病;工厂法;作业场所健康安全法

中图分类号: R135

文献标志码: B

文章编号: 1007-1326(2014)04-0254-03

无论在生活还是在工作中,健康和安

全已成为人们最基本、最重要的需求之一。作为工业革命的产物,职业病和工伤事故一直损害着劳动者的健康与安全^[1]。各国对劳动者的保护,经历了一个从逐步确立理念,到相关法律和管理制度不断完善的过程;这些法律法规开始是单一的、零碎的,仅适用于某一特定范围(行业、区域、人群),后来才逐步发展成为全面的、综合的,适用范围也更为广泛;加之各种

基金项目:上海市公共卫生优秀学科带头人(项目编号:GWDTR201218)。

作者简介:朱素蓉(1971-),女,硕士,主任医师,研究方向:职业卫生。

配套法规及标准的出现,较为完整的法律体系终于形成,同时也建立了符合各国国情的职业卫生安全管理模式。本文试图介绍在一定政治、经济和社会背景下英国职业卫生安全管理模式的变迁与发展^[2]。

1 《工厂法》—— 酝酿职业卫生安全的变革

1760—1830 年间发生在英国的工业革命给英国社会带来了深刻的变化,加速的城市化带来了恶劣的生活条件和传染病^[3]。这一时期,英国海外市场的扩大、圈地运动农民土地的丧失、工业革命提供的技术准备,使近代

工厂制度及大规模生产成为可能。但工人的生活工作条件并未改善,甚至更为恶劣,尤其是大量童工的出现更加剧了这一现象^[4]。此时工会开始代表工人阶级发声,工人运动不断高涨,英国于 1802 年通过了《学徒健康与道德法》,这是现代劳动法的开端;1833 年,又通过了世界上第一部《工厂法》(the Factories Act)。在 1833 年之后,英国还出台了一系列相关法规^[5]。

《工厂法》对工人的劳动卫生、安全与福利等方面作了规定,建立了检查员制度,制订了与工作时间有关的一系列规则,同时确立了政府干预的原则。《工厂法》后来又加入了卫生条

款与教育条款等。该法对儿童的工作时间、工作班次、工作种类以及读书时间作了规定。

1833 年的《工厂法》解决了当时童工使用过度、工人工作时间和工作环境差等问题。它是社会对规模化生产过程中工人健康和生命安全受威胁这一现象开始产生意识的体现。但《工厂法》保护范围过于狭窄、内容比较单一,缺少预防危害发生的措施。

2 《工作场所卫生安全法》—— 建立职业卫生安全管理体系

《工厂法》颁布之后的近 100 多年间,英国社会经济得到快速发展,尤其是第二次世界大战后生产得到恢复,20 世纪六七十年代经济腾飞。但是,伴随着经济黄金期的,是职业病和工伤事故高发、伦敦烟雾等负面事件的出现。

这些一直刺激着英国职业卫生安全管理人员的神经,此时工会运动活跃,社会酝酿着一场职业卫生安全制度的彻底变革^[2]。1972 年著名的“罗本斯报告”被认为是传统卫生安全规制手段的根本变革,该报告提议制订一部统一的、适用于全体行业和雇员的健康安全法来替代已有法规,提出了当时颇受争议的雇主“(企业)自我管理”^[6]。1974 年,《工作场所卫生安全法》(Health and Safety at Work etc Act)颁布实施。从此开始了英国后 40 年的职业卫生安全管理变革之路。

《工作场所卫生安全法》规定^[7],保证人们在劳动中的健康、安全和福利。根据该法,就业大臣主管全国职业卫生安全工作,设立了卫生安全委员会(Health and Safety Commission, HSC)和卫生安全执行局(Health and Safety Executive, HSE)两个执法机构,并对二者的职能以及工作职责进行了详细规定。强调了雇主(企业)的责任以及雇员的纪律,就雇主(企业)、个体经营者、与房屋设施有关人员以及设计商、制造商、进出口商的基本责任做出了具体的规定,提出了雇员的基本职责。雇主(企业)要在合理、可行范围

内确保雇员在工作中的健康、安全和福利。雇员要自我保护和保护工作场所涉及的其他人;对雇主或其他人合法权利和要求有合作的义务。该法还对预防性卫生管理作了若干规定。

《工作场所卫生安全法》的规制过程是通过 HSC 和 HSE 两个机构实施的,并与地方当局分权建立了职业卫生安全法律的执行体系;通过整合之前零打碎敲的法规,扩大了保护范围;通过采用执法警告强调预防的作用,确定预防伤害的卫生安全管理理念;通过明确雇主(企业)的责任和强调雇主(企业)与雇员的沟通,推动建立雇主(企业)职业卫生安全自我管理新模式。自此,英国的职业卫生安全管理体系建立。需要重申的是,《工作场所卫生安全法》的法律精神是在合理、可行范围内确保健康安全;在执行过程中强调雇主(企业)的主动作用,执法工作从来不会被看做是唯一的或确保符合法规的主要方法;执法在健康安全风险和违法的严重程度之间进行均衡,执法的目标是那些健康安全风险最大的地方和活动。

3 “振兴健康安全战略”—— 提高职业卫生安全水平

《工作场所卫生安全法》实施以来,英国的职业卫生安全状况有了很大改善。但与此同时,经济社会环境也发生了变化。首先是欧盟的影响^[8],英国 1973 年加入欧洲经济共同体,后者制定的相关法律在英国同样具有效力;其次是中小企业的蓬勃发展;再者,传统的就业方式改变,自由职业者、在家就业或自雇者越来越多。此外,由于工作压力而产生生理、心理疾病也日益受到重视。过去的法律规范和管理模式是否适应当前的用工制度、就业形式、对健康和安全的更高要求,以及如何改变过去的法规和模式,被提上议程。2000 年,英国政府公布了“振兴健康安全战略”(Revitalising Health and Safety Strategy),并将其视为人力资源战略的重要组成部分。

2000 年,英国政府公布的“振兴

健康安全战略”强调雇主(企业)和雇员在工作场所的自我保护,提高工作场所的生活质量以达到更健康更安全的目标,规划了未来 10 年战略目标^[9]:2010 年,因工作致伤和患病的工作日损失减少 30%,因工作致病发生率减少 20%,死亡和重伤事故率减少 10%。健康在新的振兴战略中处于重要地位,健康的工作环境促进健康的生活;同时要求对健康状况不佳或伤残而不能工作的人员,尽可能为其创造工作机会,促进其就业。为了达到上述目标,HSC 的具体措施包括^[10]:强调职业卫生安全执行局的协调组织作用;加强卫生安全技能和风险管理教育,开展风险评估,提高榜样作用;促进小企业积极参与,把更多资源用于对小企业的培训和管理。

这一战略的核心是为小企业提供更多的资源、加强风险评估、促进雇主(企业)的自我管理;强调健康的劳动力对经济和社会带来的效益。初步估计,通过实现 2010 年的目标,社会效益会达到 66 亿 ~ 218 亿英镑^[2]。这一战略的实施不仅取得了一定的社会效益,基本达到预期的目标,事实也证明提高了英国的职业卫生安全水平^[11]。

4 改进健康安全体系策略—— 提升卫生安全管理效率

21 世纪的第一个 10 年很快过去,但对各国政府来说并不轻松。英国的经济从 2004 年开始下滑,受 2008 年金融危机的影响,2008、2009 年国内生产总值(GDP)为负增长,失业率增加^[12]。政府通过注资、减税、降息、贷款担保等手段,来拯救市场、减轻企业负担、刺激需求,以提振信心,促进就业,但是这些政策中最突出的一个问题是,以减税来刺激经济的计划使得英国财政雪上加霜。社会经济环境带来的心理危机、心理疾病成了保障劳动者健康和必须面对的难题。2010 年,格拉夫汉姆的扬勋爵(Lord Young of Graffham)在卡梅伦(Kameron)首相的提议下完成了扬氏报告^[13],2011 年洛夫兹特教授(Professor Rangnar E

Löfstedt) 完成对卫生安全法律规制系统的评估^[14],英国政府各部门开始着手改进健康安全体系,2013 年推出改进健康安全体系策略^[15]。

无论是扬氏报告还是洛夫兹特教授的评估都肯定了《工作场所卫生安全法》对于英国经济社会的作用以及 HSE 所做出的贡献,但是发现在过去的一段时间里,由于英国社会所谓“赔偿文化”的影响^[16],只出费用,没有赢家;雇主(企业)抱怨负担太重,不能得到有效快捷的信息;来自第三方的服务是花钱买保障,没有效果。两份报告都建议“精简法律、减轻负担、整合资源”。

于是,这一策略的执行围绕上述建议展开,回到 1974 年《工作场所卫生安全法》的在“合理、可行范围内确保健康安全”的法律精神,不能让健康安全管理体系成为遥不可及的梦想,束缚经济的阻碍。所谓精简法律,就是对目前的有关卫生安全的法律、法规、标准进行梳理、修订、整合,清理过期、重复的规定;使各种法律指导手册更简便易懂;同时做好与欧盟相关规定的衔接。所谓减轻负担,是要把雇主(企业)从不必要的行政管理手段中解放出来,回到自我管理合理可行的轨道上;减轻守法的雇主、不产生危害的小企业和自我雇用者的负担;把管理集中在高危险的地方;针对部分未达到法律规定而被发出警告、整改等书面通知的雇主(企业),HSE 从 2012 年 10 月开始征收整改费^[17]。所谓整合资源,就是整合 HSE 和地方当局的管理资源,加大 HSE 规制的效率,并建议将食品安全纳入健康安全体系统筹考虑。新政策的执行已经开始,英国各界正拭目以待。

5 启示

纵观英国的职业卫生安全管理,有一点不容忽视。职业卫生安全和福利、赔偿从来都是统筹考虑的,甚至被看成是健康安全体系最重要的组成部分。《工作场所卫生安全法》设立的两个机构分别是 HSC 和 HSE,并且在 2008 年进行了整合。涉及雇员(劳动

者)各项权利保障的劳工行政一元化是现代职业卫生安全管理体系的发展趋势,有利于合理利用管理资源,有利于雇主(企业)自我管理。

职业卫生安全管理离不开一定的政治、经济和社会发展的支撑,这是必然。政府部门永远徘徊在“质量、可及性与效率”三角之间,以管理细致、寻求质量著称的英国职业卫生安全管理模式正在经受挑战,其中经济的因素一直扮演着重要角色。新一轮政策的出台究竟效果如何还未知,但有一点是肯定的,HSE 将面临重大的变革。尤其是 HSE 从 2012 年 10 月开始征收整改费,如何评估其效果,以及对于我国目前职业卫生安全执法是否具有借鉴意义,尚待观察。

笔者认为,管理机制上可以追求效率,在管理手段上力求可及性,但管理目标上应以质量为先,这是健康安全管理的最低要求。

志谢 感谢英国卫生安全执行局 Dr. Yiqun Chen 的帮助,感谢英国卫生安全执行局 Ms. Kate Haire、Dr. Bob Rajan、Mr. John Healy 以及 Ms. Gill FO D Smith 对相关法律政策的介绍。

参考文献

- [1] 毛艾琳. 从三部重大劳工立法看英国劳工保护的发展 [J]. 兰州学刊, 2010(8): 71-77.
- [2] HSE. The history of HSE [EB/OL]. [2013-11-07]. <http://www.hse.gov.uk/aboutus/timeline/>.
- [3] Harrison J. Occupational health and safety in the United Kingdom: securing future workplace health and wellbeing [J]. Ind Health, 2012, 50(3): 261-266.
- [4] Tharkah C T. The effects of arts, trade, and professions on health and longevity [M]. 2nd ed. London: WH Smith, 1989.
- [5] 刘晓兵. 世界职业安全卫生发展之路 [J]. 现代职业安全, 2009(1): 54-55.
- [6] WIKI. Alfred Robens, Baron Robens of Woldingham [EB/OL]. [2013-11-07]. http://en.wikipedia.org/wiki/Robens_Report#cite_ref-11.
- [7] HSE. Health and safety at work etc. Act 1974 [EB/OL]. [2013-11-07]. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1974/37/contents>.
- [8] Gagliari D, Marinaccio A, Valenti A, et al.

Occupational safety and health in Europe: lessons from the past, challenge and opportunity for the future [J]. Ind Health, 2012, 50(1): 7-11.

- [9] HSE. Revitalising health and safety [EB/OL]. (2000-08-12)[2013-11-07]. <http://www.hse.gov.uk/woodworking/woodnig/woodn17.pdf>.
 - [10] HSE. A strategy for workplace health and safety in Great Britain to 2010 and beyond [EB/OL]. (2010-12-01)[2013-11-07]. <http://www.hse.gov.uk/consult/condocs/strategycd.pdf>.
 - [11] HSE. Achieving the revitalising health and safety targets statistical progress report, October 2009 [EB/OL]. (2009-10-11)[2013-11-07]. <http://www.hse.gov.uk/statistics/pdf/prog2009.pdf>.
 - [12] WIKI. Economy of the United Kingdom [EB/OL]. [2013-11-07]. http://en.wikipedia.org/wiki/Economy_of_the_United_Kingdom.
 - [13] The Government of UK. Common sense, common safety [EB/OL]. (2010-10-15)[2013-11-07]. <https://www.gov.uk/government/publications/common-sense-common-safety-a-report-by-lord-young-of-graffham>.
 - [14] The Government of UK. Reclaiming health and safety for all: an independent review of health and safety legislation [EB/OL]. (2011-11-28)[2013-11-07]. <https://www.gov.uk/government/publications/reclaiming-health-and-safety-for-all-lofstedt-report>.
 - [15] The Government of UK. Improving the health and safety system [EB/OL]. (2014-01-20)[2014-02-07]. <https://www.gov.uk/government/policies/improving-the-health-and-safety-system>.
 - [16] Tingle J. The growth of compensation culture, and its impact on society [J]. Br J Nurs, 2011, 20(4): 248-249.
 - [17] HSE. Fee for intervention [EB/OL]. (2012-10-01)[2013-11-07]. <http://www.hse.gov.uk/fee-for-intervention/index.htm>.
- 收稿日期: 2014-02-27 修回日期: 2014-04-30

