

国外安全生产标准知识及标准化 发展趋势(英国)

政策法规司 张本清

二〇一三年九月

目 录

一、赴英培训基本情况	4
二、英国安全生产标准的制定与执行	5
(一) 职业安全健康法规标准体系	5
1、法规体系	5
(1) 法案 (Act, 相当于我国《安全生产法》层次)	6
(2) 法规 (Regulation, 相当于我国安全监管方面的《条例》)	7
(3) 经过相关部门批准的准则或规范	7
(4) 指南 (Guidance)	7
2、安全标准体系	8
(二) 英国的职业安全健康工作体制	10
1、英国健康与安全执行局 (HSE)	10
2、地方当局 (Las)	13
(1) 行业协会	14
(2) 商会	15
(3) 培训和企业委员会与地方企业委员会	15
(4) 工会	16
(5) 公民指导局	16
(6) 科研中介机构	16
(三) 英国保险在安全生产中的角色	17
1、英国工伤保险及保障制度	18
(1) 覆盖范围	19
(2) 工伤收入替代待遇, 即具体补偿标准	19
(3) 医疗待遇和职业康复	20
(4) 工伤保险管理机构	20
2、英国雇主责任保险及保障制度	21
(四) 健康安全立法执法及监察经验	21

(五) 实行雇主全面负责.....	22
1、经济手段.....	23
2、法律手段.....	24
3、信誉手段.....	24
(六) 全民积极参与.....	25
三、体会和建议	26
(一) 体会.....	26
1、完善严谨的法律法规体系.....	26
2、成熟的安全监管体制和机制.....	26
3、法律追责机制与安全生产责任制的有机结合.....	27
4、安全生产标准是产业自律产物.....	27
5、科研中介机构专业化支撑保障服务.....	27
6、注重全过程风险控制.....	28
7、全员安全生产意识整体水平较高.....	28
8、安全文化建设效果明显.....	29
(二) 建议.....	29
1、落实企业的安全生产主体责任和监察人员负责履行监察职责.....	29
2、对企业违法行为实施经济处罚的提出与判决应予以分离.....	30
3、调整国家监察与地方监管的职责分工.....	30
4、各类标准的制定与出台要符合国情.....	31
5、企业标准化建设的相关建议.....	31
6、正确发挥行业协会等社会团体的对企业安全的自律效果.....	32
7、高危行业必须实行政策法规的制定与实施的相对分开.....	32
8、推进安全工作专业化.....	33
9、进一步完善安全生产法律体系建设，加强执法力度.....	33
10、全面推行安全生产责任保险.....	33
四、外事纪律	34

一、赴英培训基本情况

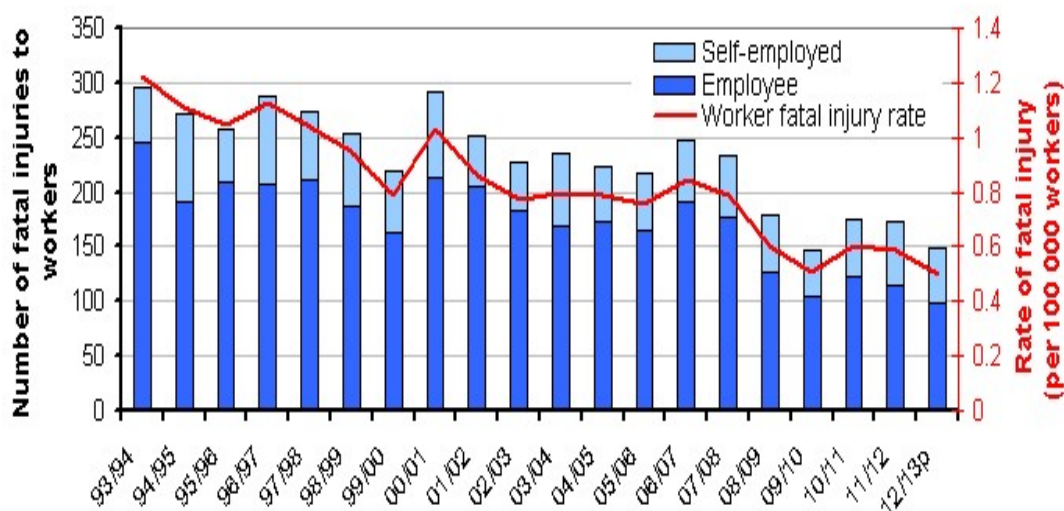
为确保培训成效，团组在出发前，一是明确了培训团组织机构：张本清为团长，黄海辉为秘书长，将团员分为安监组、煤监组和企业组 3 个组，实行团长负责制、组长负责制、集体行动制。二是明确了培训任务：培训学习阶段要求紧密结合安全生产实际，带着课题学，带着问题学，用比较的方法学，专心听讲，认真记笔记，积极交流研讨；总结阶段要求每个学员认真撰写培训总结、各小组撰写小组总结、培训团撰写团队学习总结；成果运用阶段要求学员坚持学以致用，并采取汇报、交流、撰写文章等方式扩大学习成果，放大学习效应。三是明确了培训纪律。要求学员弘扬爱国主义精神，遵守英国法律，严格外事纪律，注重文明礼仪，确保政治安全、个人安全，树立起安全生产系统的良好形象。

培训团学员非常珍惜这次难得的学习机会，始终抱着学以致用、学无止境的态度，认真、努力学习。一是认真听讲。专心上课，认真记笔记，复制学习课件。二是踊跃提问。培训团几乎向每个授课老师以及拜访交流机构都要提出 10 多条问题。英方基本上每一上午和下午都要留出半小时到一小时时间交流和提问。三是巩固成果。学员课后及时复制讲义，课余时间认真整理笔记，撰写培训心得体会，并上网搜集有关资料，加深理解。各小组都提交了小组学习报告。四是广泛观察思考。把英国社会当作课堂，观察英国宾馆的防火标志、街道上工作场所的安全措施、建筑施工标志和安全防护措施，关注大厦每周四例行开展的消防报警设

备安全检查，观察思考英国社会安全管理与风险管理体制、探讨英国的社会、法律、体制、经济、工作方式、行为习惯等，在车上、在房间、在业余时间广泛探讨、交流、比较，力求拓展学习成果。广泛观察思考英国的安全生产、法律、体制、经济社会等问题，力求在深层次上弄清英国安全生产工作的大环境，以求服务我国经济社会发展大局。

二、英国安全生产标准的制定与执行

英国作为世界上第一个实现工业化的国家，在工业化进程中积累了 300 多年的经验，近几年，每年死亡人数在 170 人左右，10 万从业人员死亡率在 0.6 以下，处于世界领先水平。



（一）职业安全健康法规标准体系

1、法规体系

英国职业安全健康法规体系分为：法案（Act）、法规（Regulation）、经过相关部门批准的准则或规范（Approved Codes

of Practice)、指南 (Guidance) 四个层次。目前, 英国已形成了一套成熟的安全健康法律, 其指导框架的要点在于形成了一个共识, 即雇主有责任评估危害风险, 避免工作场所危害。一系列相关的指导涉及了工作场所的设备、人力劳动、健康、安全、福利、保护装置及职业致癌物。

(1) 法案 (Act, 相当于我国《安全生产法》层次)

最高层级的法案由英国国会通过, 《职业安全健康法 (Health and Safety at Work Act 1974)》, 1974 年颁布以来, 沿用至今。《职业安全健康法》属于最高级别的授权法, 是英国职业健康与安全基本法律。英国职业安全健康方面的法规、规范和指南, 都在 1974 年《职业安全健康法》的授权下由相关部门制定的, 都归纳在《职业安全健康法》的法律体系内。

法律的第一部分就规定了目标: 保证工作人员的健康、安全、福利; 保护人员, 而不止工作人员, 免受由于工作人员行为造成的危险; 控制易爆、易燃、或其它危险物质的保存和适用, 并阻止非法取得、贮藏、使用上述物品。该法明确规定了雇主具有保证雇员在卫生安全的环境中工作的责任, 并明确了雇主、雇员和安全代表相应的权利和义务。

此项法案的特点为: ①强调合理和可行性原则, 即某特定工作或工作场所的危险度大小应与避免或减小危险度所需时间、费用和实施难易程度相关联, 促使雇主进行危险度评估; ②设立职业卫生安全委员会协调法规设计的各个方面, 并为之提供信息和

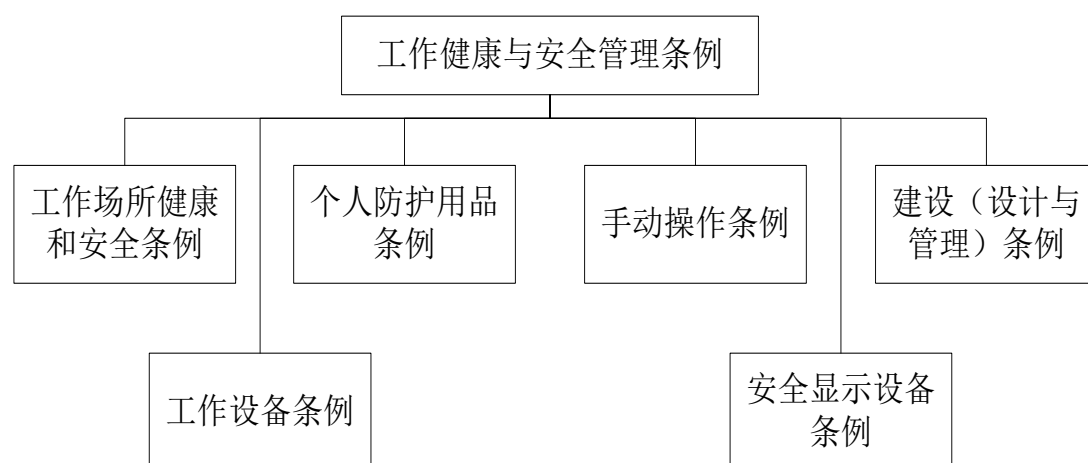
咨询服务；③法规的监督由两方面进行，即工作场所的安全代表和权力机关任命的监察员，而且赋予监察员的权利的表述详细而全面；④改进通知和禁止通知制度，既体现了监察员的权利和义务，也保护了当事人和相关人员的知情权等权益。

(2) 法规 (Regulation, 相当于我国安全监管方面的《条例》)

由相关部门（英国职业安全健康委员会）起草，由国务大臣提交英国国会审议后发布。如《职业安全健康管理条例》、《建筑、设计和管理条例》、《健康安全（急救）条例》等。

(3) 经过相关部门批准的准则或规范 (Approved Codes of Practice, 相当于我国国家标准、安全标准)

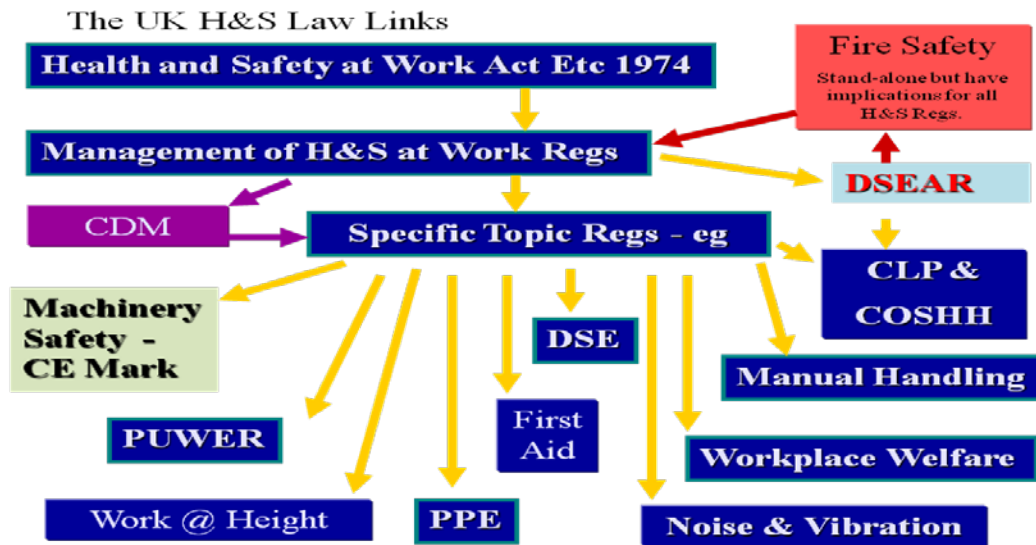
经过相关部门批准的准则、标准、规范，对如何贯彻执行法案、法规作进一步补充及指导，英国主要法案都附有实施条例。



(4) 指南 (Guidance)

主要由英国安全健康执行局委托行业协会、重点企业起草并

发布，是企业及从业人员落实职业安全健康要求的具体指导文书。



目前，英国已经形成了一套完善的健康安全法律法规体系，1974 年法案之后，英国先后颁布了 200 多部健康安全方面的法案和条例，170 余项健康安全行政指导文件，以及 500 多个操作指南，内容涵盖了防火安全、建筑施工安全、机械安全、高空作业安全和核安全等等。

近两年来，由于金融危机影响，英国多数中小型企业生产经营状况受到较大冲击，部分中小型企业认为过多的健康安全法律法规加大了企业生产经营的难度，目前 HSE 正在牵头进行健康安全法律体系改革，将对英国目前过多、过时的健康安全法律法规进行删减、整合和修订。

2、安全标准体系

英国标准协会 (British Standards Institution, BSI) 成立于 1901 年，负责制定英国标准。大部分标准已成为欧洲和国际标准。这

些标准其特别的重要性在于要求制造商设计、制造符合标准的产品，并达到卫生安全的要求。该协会经过 100 多年的发展，现已成为举世闻名的，集标准研发、标准技术信息提供、产品测试、体系认证和商检服务五大互补性业务于一体的国际标准服务提供商，面向全球提供服务。作为全球权威的标准研发和国际认证评审服务提供商，BSI 倡导制定了世界上流行的 ISO9000 系列管理标准，在全球多个国家拥有注册客户，注册标准涵盖质量、环境、健康和安全、信息安全、电信和食品安全等几乎所有领域。

英国的标准体系有英标（BS）和欧盟标准（EN）。标准的制定和认定是由企业需求共同达成的产业需求协商（即产业自律）确定的，是否采纳英标，由企业自行决定，不强制执行，但采纳了将提升市场竞争力。

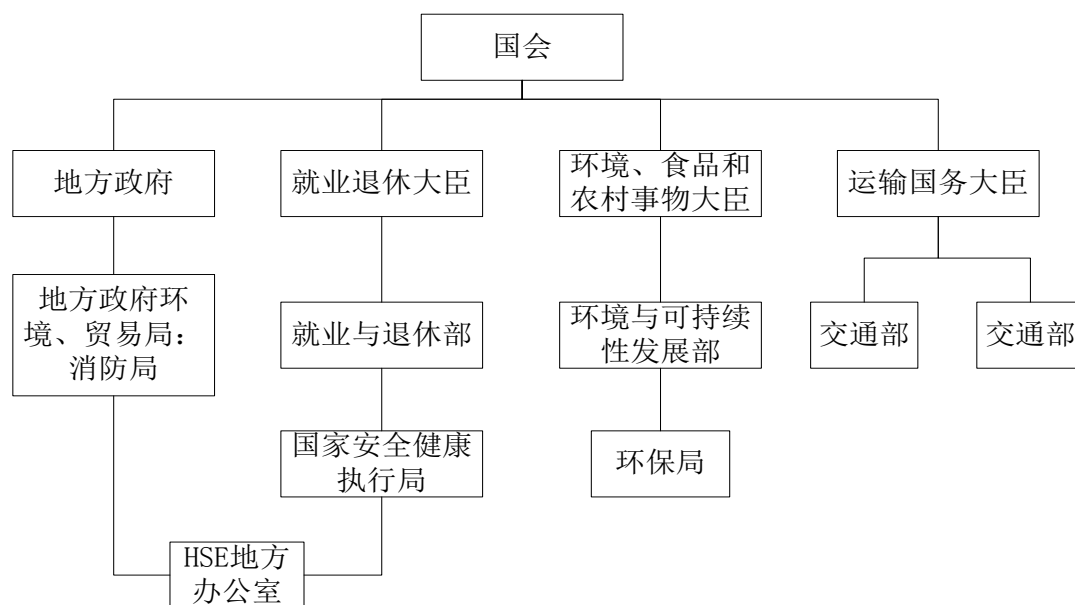
英国的 BS8800《职业安全健康管理体系指南》于 1996 年由英国标准协会制定，来自政府、雇主、雇员及保险界四方的 38 家机构参与了该标准的制定。该标准的目的是帮助企业建立职业安全卫生（OHS）管理体系，以及将 OHS 纳入企业全面管理提供指导。BS8800 通过初审、政策制定和承诺、组织、计划与实施、效果评价、审核与定期审查六要素不断循环、螺旋式上升，使企业职业安全卫生状况不断改善。

在应急管理标准方面，英国标准协会（BSI）制定了很多应急产品和服务方面的标准，如应急照明、声音系统、便携式呼吸器、应急通风设备要求、应急滑翔和降落设备、应急电缆防火能

力测试方法、应急出口系统、消防人员防毒面具、应急通讯频率、放射性应急测量仪器和应急逃生自动测试系统等。

（二）英国的职业安全健康工作体制

英国依据 1974 年《职业安全与卫生法》的要求，成立了英国安全与健康委员会(Health and Safety Commission, 简称 HSC) 和英国健康与安全执行局 (Health and Safety Executive, 简称 HSE), 以实施此法律框架。从此，形成了现有的安全生产管理系统。HSC、HSE 和英国地方当局 (Local Authorities, 简称 Las) 共同组成了英国职业健康与安全管理体系核心系统。负总责的是国务大臣。国务大臣按法律规定，组建 HSC，并委任 HSC 主席及其成员；有权决定和更改 HSC、HSE 的职权和决议；有权制定各种条例；向国会负责。



1、英国健康与安全执行局 (HSE)

健康安全执行机构（HSE）的职能是为委员会提供咨询和帮助，负责加强健康和法律方面的工作。其工作宗旨是：保证工人在工作中面临的健康和安全风险得到有效的控制。

英国健康与安全执行局（HSE）最高长官为委员会主席，下设委员会和执行局，委员会由 10 名成员组成，分别来自雇员、雇主、地方政府及其他方面的代表经选举产生。执行局共设 11 个部门，最高长官是局长。

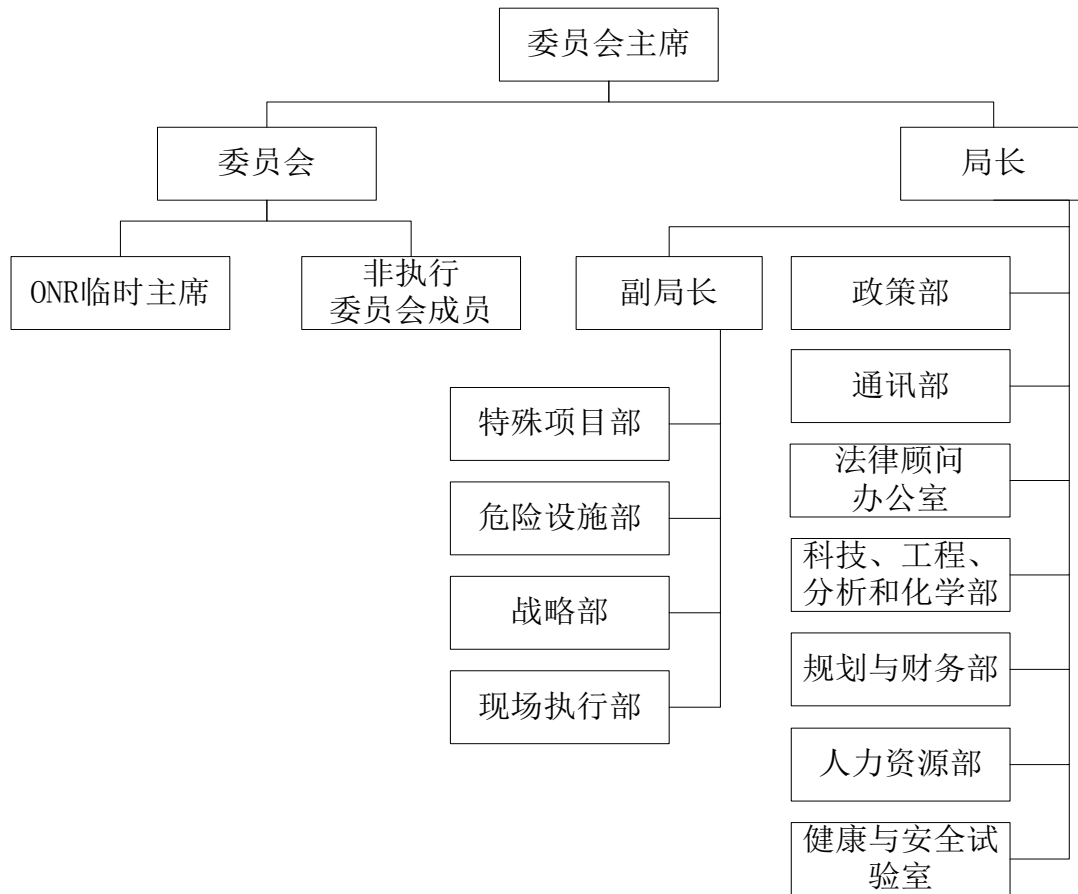
英国 HSE 的主要职能是：政策制定、健康与安全监察、事故调查、提出改善健康安全条件的建议、提升健康安全工作的影响力、执行健康安全相关法律法规、提供健康安全技术支持与法医鉴定的能力，提供健康与安全方面的支撑包括法律、金融、房地产、人力资源等。

英国 HSE 的监管对象是：建筑业、农业、制造业、食品、塑料、家具等行业以及存在重大危险行业（领域），如核工业、石油与天然气勘探和存储、陆上化学品生产、采矿以及规划土地使用的职能等；政府机关办公场所、商店、娱乐场所等低风险行业领域则由地方政府监管。

英国 HSE 共有职工约 2500 多人，包括政府部门拥有制定政策经验的管理人员和律师、监察员以及科学家、技术人员和医学专家。HSE 拥有一个覆盖全国的监察员队伍，实施对矿井安全监察、核设施安全监察、铁路安全监察、海洋石油开采安全监察，以及对化学及高危设施的安全监察。健康安全执行机构配备的人

员有管理人员、律师、监察员、科技人员和医务人员。监察员在加强执法方面赋有执法的权力，可以在未发出通知的情况下进行监察。如果发现被监察的部门没有达到国家规定的健康和安全标准，可开具限期改正的通知书。当存在的问题极其严重时，开具立即停止生产作业的通知书，或向法院起诉。安全监察员必须接受严格的培训，同时还必须具有能够根据法律法规做出正确判断的能力。

HSE 现场检查权由现场执行处负责。该处是 HSE 最大的一个执行监察处，总部设在布特尔。主要负责提供有关法律的建议和指导；监察工何场所；调查事故和处理申诉；提供医疗咨询服务。该处由七个地区分部、一个全国建筑分部、中心专家分部和总部组成。七个分部是：苏格兰分部；约克郡和东北部分部；西北分部；英国中部地区分部；威尔士和西部分部；伦敦和东南分部；伦敦附近各郡分部。工作重点是对高危行业、工厂等的安全管理。发现违法行为，可以依法要求企业停产，可以要求企业到 HSE 提供自己守法的证明，可以对违法企业进行起诉，由法院给予处罚。据授课老师介绍，HSE 所检查后的企业如果出了事故，尽管有议论，但还没有听说 HSE 承担责任。此外，企业出了事故，除了 HSE 到场调查事故，警察署也会派警察到场。



英国健康与安全执行局组织机构

2、地方当局 (Las)

《职业安全健康法》规定主要由 HSE 或地方政府负责实施。英国现有 400 多个地方政府 (Las)，分布在英格兰、苏格兰、威尔士和北爱尔兰等地。地方政府负责以下危险性较小的作业场所的安全健康工作：办公室（政府办公室除外）、商店、旅馆、餐馆、娱乐场所、育婴室和幼儿园、酒吧和俱乐部、博物馆（私人拥有的）、宗教场所、收容所和护理院。

地方政府与 HSE 进行合作，并接受安全健康委员会的指导。HSE 负责全国健康安全监察执行工作，总的来说承担全国重大事故（危险性大的场所监管）预防。地方政府辖区内健康安全监察

职责，承担不由 HSE 负责监督的行业领域健康安全监察工作。
HSE 在地方设有办公室或派员参与地方健康安全监督机构。

此外，英国的一些民间组织和中介机构在促进职业安全与健康中发挥了积极的作用，主要有：

（1）行业协会

在英国，大大小小的行业协会总计有 3500 多个。产业系会将推广其行业，并尽力提高产业在国会议员中的认知度，并且每四年在国会上进行一次演讲。这些协会拥有专业知识，提供最新信息，并组织研讨会和大会；有些协会还提供咨询和培训业务。协会同其成员提供的信息包括：有关安全与健康在内的，立法方面的信息和指南；统计和销售；发展政策；研究和质量控制技术服务。安全与健康执行局在提供安全与健康指导和信息中，与行业协会密切合作。

英国比较知名的 2 个 HSE 行业协会联盟是：英国职业安全与健康专业组织联盟（Professional Organizations in Occupational Safety and Health）和英国风险联合会（The Risk Federation）。英国职业安全与健康专业组织联盟是英国最大的 HSE 协会联盟，成立于 2003 年，有 14 个成员：职业健康护理员协会、（Association of Occupational Health Nurse Practitioners）、英国职业卫生协会、（British Occupational Hygiene Society）、环境健康特许协会（Chartered Institute of Environmental Health）、人机工程协会（Ergonomics Society）、教师职业医学协会（Faculty of

Occupational Medicine)、国际风险与安全管理协会 (International Institute of Risk and Safety Management)、风险管理协会 (Institute of Risk Management)、职业安全与健康协会 (Institution of Occupational Safety and Health)、苏格兰皇家环境健康协会 (Royal Environmental Health Institute of Scotland)、皇家公共卫生协会 (Royal Society for Public Health)、皇家化学协会 (Royal Society of Chemistry)、安全与可靠性协会 (Safety and Reliability Society)、职业健康护理协会 (Society of Occupational Health Nursing)、职业医学协会 (Society of Occupational Medicine)。英国风险联合会, 共有 5 个成员, 分别是: 保险和风险经理人协会 (AIRMIC)、公共领域风险管理国家论坛 (ALARM-UK)、商业连续性协会 (Business Continuity Institute)、国际安全与风险管理协会 (International Institute of Risk and Safety Management)、风险管理协会 (Institute of Risk Management)。

(2) 商会

向公司提供与商业有关的信息、建议和支持。商会通过其拥有的贸易数据库提供联系和机会, 还可提供一些培训机会。

(3) 培训和企业委员会与地方企业委员会

英格兰和威尔士有 79 个培训和企业委员会, 苏格兰有 21 个地方企业委员会。其主要职能是确保受训人处于安全与健康的工作场所。这些机构根据认可的标准进行培训, 他们与地方培训组织有联系, 对培训和雇主的房屋进行安全与健康审计, 对商业进

行支持，每年举行一次大会。这些机构通过提供信息以及评估，为企业培训提供安全与健康标准规定的业务，进行服务。

(4) 工会

英国许多工会设有安全与健康部门，向其成员提供信息与指导，许多服务是免费的。提供的服务包括：当工会成员因工致伤、患病，或上下班途中受伤等原因，提出赔偿要求时，工会提供法律帮助；回答成员的安全与健康方面的问题；对安全代表提供培训及信息；对噪声和石棉等具体项目提供信息指导；出版杂志；进行调查及研究。

英国职业安全健康法律法规规定，雇主有法律义务承认工会在企业内设立并授权的安全代表。必须为安全代表正常行使职能提供设备和协助，必须在适当的时间就各种安全问题咨询安全代表。1996 的《劳动权利法》对安全代表提供了自我保护的权利，安全代表受到开除或其它损害可以向劳动法庭提起申诉。最重视安全的是企业职工，安全代表作为职工一员，使企业的安全工作随时随地处于监督中，职工的安全诉求能够得到及时表达和重视。

(5) 公民指导局

目的是帮助个人履行其权力和义务，同时提供有关服务方面的信息。该局大部分服务是免费的，根据要求提供实际帮助。

(6) 科研中介机构

英国服务安全生产的科研服务机构很多。有 1000 多家行业协会与 HSE 合作。HSE 每年拥有 500 多项科研项目，邀请有关

单位和机构参与竞标，凡中标者均能得到科研经费。这些科研机构包括：安全与健康研究院、大学、研究理事会、企业及私营公司和欧盟科研项目组等等。除了服务于 HSE 和地方政府，英国的安全科研服务机构主要为企业提供经济担保、保险、隐患排查、安全培训、风险分析评估、政策咨询、产品质量认证、安全等级认证等方面的服务。很多大企业，都要依靠这些机构开展 18001 等职业安全健康体系认证。一般企业特别是小企业会聘请科研服务机构风险评估、安全培训、法律帮助等。

英国安全评估联合会、英国安全委员会、英国国家职业安全与健康考核委员会、英国皇家事故预防协会、国际风险与安全管理局、英国贸易标准研究所、英国特许环境健康研究院、英国风险化学产业交流研究会、英国工程建设行业协会都称是公益性的慈善机构，和 HSE 或者地方政府都有良好的合作，同时开展安全培训、法律服务、技术服务、信息咨询、风险评估等盈利，其盈利使用受到监督，必须用于公益性事业的发展。比如，英国安全委员会创建于 1960 年，目前拥有会员企业 6500 多家，大部分是英国企业，还有部分来自印度、中东和尼日尼亚。采取为会员服务、开展安全培训、咨询、审计等服务方式，参与企业安全和职业健康服务，成为很有影响的机构。

（三）英国保险在安全生产中的角色

英国在安全生产领域的保险主要分有工伤保险和雇主责任保险。大多数公司将其处所投保火灾险、盗窃险、水浸险等。保

险公司通常会对投保单位开展审计，审计结果会影响保险费率。

英国健康安全执行局开发的在互联网上使用的安全健康绩效评估系统，供中小企业对自身历年的安全健康绩效进行评估。这个系统的开发得到了英国贸工部、就业与年金部、英国保险协会、英国保险代理商协会，以及小企业联合会等部门和机构的支持。该系统的一个重要方面是，保险公司可以凭借这一系统来确定保险费的各种额度；这些额度更能体现企业主的安全健康风险管理水平的高下。如：在英国，全面实行工地安全保险。英国规定，建筑承包商必须为雇工及时足额向保险公司缴纳工地安全保险金，其数额为工程造价的 1%。

1、英国工伤保险及保障制度

英国工伤赔偿制度的特点在于：工伤保险的救济并不是工人可以得到的惟一救济，工人在受伤后可以选择接受保险的赔偿，也可以进行诉讼。能够证明雇主对损害有过错的，在接受赔偿之后，仍然可以提起诉讼，就补偿不足的部分进行弥补。政府机构一般并不介入到工伤损害的赔偿中来。因赔偿产生的责任完全由雇主承担，政府和雇员都不对此承担任何责任。受害人因为伤残或者死亡得到的赔偿与其受损害前的收入有一定的联系。在英国要为永久伤残者提供终身退休金。

《英国现行工伤保险办法》颁布于 1975 年。英国工伤保险事务由卫生与社会保障部负责。卫生与社会保障部的地方办事机构负责具体管理工伤保险费用和工伤保险待遇支付。英国没有单

独的工伤保险基金。1946年颁布了《国民工业伤害保险法》，作为当时建立的国民保险相关法律的一部分，与国民健康服务、家庭津贴计划和社会救济等项目构成了英国社会保障保护体系。英国工业伤害保险使雇主对工人的补偿责任变为一种社会责任，并为工伤职工提供社会服务。

(1) 覆盖范围

所有在英国就业的具有劳动合同的职工或学徒工必须参加保险。甚至一些难以订立劳动合同的自谋职业者，如出租车、汽车、轮船驾驶员等，也被工伤保险所覆盖。

(2) 工伤收入替代待遇，即具体补偿标准

在确定享受待遇标准时，除了伤残程度外，还考虑受保工人获得收入的能力和其他方面的条件。在对伤残职工进行长期致残程度鉴定前，失去工作能力的职工按固定的标准按周支付受伤津贴，最长支付时间26周。除非事故发生后失去的劳动能力能很快得到恢复，或事故发生后4日内出现的失去劳动能力时间少于12天。

伤残职工可以申请两项补充津贴：①死者生前供养成员可获得基本生活保障补助；②一般计划中的疾病待遇，与收入挂钩的补充津贴。如果伤残待遇期满，劳动能力还不能恢复，可以申请下列补充待遇：①特别困难补助——适用于工人不能正常参加生产劳动；②失业补充津贴——适用于不能正常就业的情况；③护理津贴——适用于100%丧失劳动能力人员；④严重残障津贴

——适用于未享受护理津贴的完全丧失劳动能力的人员；⑤住院治疗补助——用于住院期间不能参加生产劳动的人员；⑥高龄津贴——年龄 80 岁以上的年长者，在其养老金标准上提高 25%。⑦家属补助——投保人住院治疗或领取失业补助期间，受职工供养的家属可以享受家属补助。上述各项待遇，按社会平均生活费用水平一定比例发放，不与职工个人工资挂钩。

工伤死亡待遇包括：享受较高水平的配偶待遇和在就学年龄之内的子女待遇，子女上学(含大学)、学徒或丧失劳动能力的可以享受遗属子女待遇。死者供养的配偶、父母和亲属有权享受长期待遇；否则他们只能得到一次性待遇。

(3) 医疗待遇和职业康复

在医治和护理方面，工伤医疗与其他广泛实施的国民健康服务的有关规定是一致的。1964 年的工业培训法，主要目的是，为所有工人提供使其从普通劳动力成为管理人才所需要的技能。所有工业部门的雇主必须资助培训和再培训计划，否则将受到处罚。因此，雇主也特别重视伤残职工的劳动能力恢复和再就业培训工作。英国和其他欧洲国家一样，要求用人单位按一定比例吸纳残疾人就业。按 1944 年残疾人就业法规定，雇用超过 20 人的私营企业，必须按 3% 的就业人数接受残疾人就业。一定类型的工作，如电梯工和露天停车场管理员要求由残疾人担任。

(4) 工伤保险管理机构

涉及工伤的管理机构包括工伤保险机构、工伤仲裁机构和司

法裁决机构等。在医疗和伤残鉴定方面，还有由医疗人员组成的专门机构处理争议的案件。

2、英国雇主责任保险及保障制度

雇主责任险：针对的是雇主的过失行为，雇员在劳工补偿险项下获得赔偿后，还可以向雇主索赔其过失责任，但通常是在诉讼后获得赔偿。现在雇主责任险赔款已经超过了劳工补偿赔款。

雇主责任险是强制性保险，条款市场统一；保费约占所有责任保费的三分之一；雇主责任和劳工补偿在一张保单项下承保；每次事故责任限额最少为 500 万英镑，但实际投保金额为 1000-5000 万英镑。负责赔偿的雇主责任保险人是伤害或疾病事故发生时的保险人，而不是伤害或疾病被发现或雇员提出索赔时的被保险人，存在长尾巴风险。□

（四）健康安全立法执法及监察经验

英国职业安全法律的原则性：确定原则，对于英国立法来说，1974 年的《职业健康与安全法》是一个转折点，立法的观念和依据都发生了巨大的变化。1974 年之前的旧法的每一个条款都规定的很细、很明确。1974 年之后的新法则是根据风险评估的结果来立法，法的条款只做原则性规定，雇主可根据企业自身风险特点采取措施符合法规要求。英国职业安全立法有以下几个原则：一是确定职业安全与健康的目标；二是建立危险与隐患评估机制；三是建立工会、雇主与政府三方协调机制；四是强化企业、雇主自觉遵守法律、自我约束的意识；五是建立国家权威机构进

行监督监察的制度；六是建立合理的可实施的职业安全与健康方面的标准体系。

法律规定的是必须达到的最低标准，有责任感的企业和雇主正在追求更高的标准，当然是在降低成本、提高效率的前提下。如果发生了死亡事故，国家法律会要求企业和雇主支出很大的财力和物力，有的企业会因此而破产倒闭。

英国职业安全执法监察经验：一是落实法律法规与道德约束并举。为了保证企业落实健康安全法律法规，英国主要采取制定完善的健康安全法律法规，使企业生产中的健康和安全的有法可依、有据可查；企业雇主和雇员除了自觉守法外，还应依靠职业道德来自觉约束行为。英国对于健康安全违法行为的处罚力度很大，也就是说企业的安全违法成本很高。HSE 在监察中发现企业违法行为危及到雇员的安全和健康又没有停业整顿，有权提供证据并要求法院对企业执行关闭的处罚。二是严明的责任追究。英国明确规定企业是健康安全的责任主体，发生健康安全事故后主要追究企业的责任，只有监察人员发生确凿的失职或渎职时才追究其责任。同时，HSE 专家表示，至今为止还没有发生监察人员失职或渎职追究的情况。

（五）实行雇主全面负责

英国《职业安全与卫生法 1974 年》明确规定：雇主不但要为工人提供符合安全与健康要求的工作现场，对其他人员(如现场参观者、其他进入生产现场的人员等)也要提供安全措施。在

合理可行的范围内提供和保持工厂和劳动环境的安全，并不会威胁到健康；在使用、装卸、贮存和运输生产物质和用品时保证安全和远离危险；向员工提供与工作安全相关的信息、介绍、培训、指导；保证和维持安全健康的工作场所；提供和保证安全无危险的工作环境、设施和福利安排；有责任和安全代表进行合作确保安全卫生措施的执行和效果。总之，工作现场的机器、设备和运输工具等都应按安全性的要求设置；生产工艺要达到安全健康要求，对现场危险程度做出评估，并采取措施达到安全级；对工人的人身安全和施工安全做出计划，并要使所有的工作均按安全计划进行。英国法律还规定凡是雇员在 5 人以上的企业，雇主都要出台安全政策文件，明确管理职责和措施，由雇主签字，同时在 HSE 备案。HSE 约谈企业时，企业需提供证据证明他们达到了要求。

英国主要采取的是法律手段、经济手段、信誉手段促使雇主高度重视安全。

1、经济手段

如设立工伤事故税，其税率为工资总额的 0.5%—2.5%，企业发生事故，政府将酌情对其增收工伤事故税。如果发生了死亡事故，国家法律会要求企业和雇主支出很大的财力和物力，有的企业会因此而破产倒闭。此外，如果有人受到伤害，可以通过国家有关安全与健康服务机构，要求企业进行经济赔偿或补偿，身体受到伤害的，可以取得免费治疗的权利。

2、法律手段

英国法律强化雇主的安全责任。1974年以前的工业安全法规，安全与健康防护方面如有问题，由公司老板与雇员协商解决。1974年实施的法律，改为对雇主提出要达到的健康与安全标准，怎样去达到标准则要企业雇主自己去想办法，一旦有一点不合要求，就会被认为整个都不合格。《职业健康与安全法 1974 年》公布实施后，所有涉及职工安全与健康的事件，都可以由刑事法去解决。如果一个矿山企业的机器设备不安全，工人在有毒、有害的作业环境下工作得不到保护，工人可以把雇主告到刑事法庭。在民事法中的《雇主法》还规定：工人与雇主签订劳动合同后，雇主要为工人提供符合安全与健康要求的生产设施、工作设施、工作现场和生产工艺；工人如在有毒、有害的环境下工作多年而患了与生产有关的疾病，工人可向雇主提出赔偿，或将雇主告到民事法庭。雇主一旦没有达到法律规定，将会被责令停产、整改，甚至被 HSE 起诉，遭受处罚，甚至有可能入狱。雇主必须对生产中造成的雇员受伤害承担责任。如果伤害罪名成立，雇主还可能受到法律的追诉。严格的法律法规和监督检查，促使雇主加强对安全的投入，对员工的教育培训，重视生产风险的评估与应急救援工作。

3、信誉手段

英国是一个高度市场化的社会，企业商誉尤其是大企业商誉具有很高的价值。英国又是一个高度重视人权包括健康安全权的

社会，企业安全工作对企业信誉有重要影响。在英国，如果企业没有达到职业安全体系认证，就没有响亮的牌子，会视为在安全方面并不是非常可靠的，有些企业就不会与其签订合同。如果出了事故，要上 HSE 的网站黑名单，严重损失商誉。企业宁愿对安全多投入，提高安全程度，也不愿发生事故。如不能保障安全，宁愿退出也不冒险生产经营。

（六）全民积极参与

英国普及风险意识教育，包括从 2000 年开始修改苏格兰和威尔士全国学校课程，在中小学和高等院校中加入职业风险教育。英国对青少年的安全教育主要通过事故模拟、游戏、网站等寓教于乐和易于青少年接受的方式进行。英国由 HSE 发起，每年于 10 月份开展一次全国性“安全与健康周”活动，每年一个主题，提高公众的安全与健康意识。在防火教育方面，他们把重点放在学校和社区，重点向普通民众宣传防火的知识和方法。英国政府每年拿出经费做预防火灾的专项电视公益广告，收到了很好的宣传效果。

在工作和生活中，处处体现了全民感知、全民参与。宾馆里防火门非常多，并且在显著位置标明“防火门，保持畅通”等字样，有的宾馆每周要有一次防火演练。在汽车修理厂，也划分好哪些是行人区，并标志有黄线，里面有行走的图案。英国对旅行客车的管理非常严格，如：驾驶员每天的工作时间不能超过十小时，旅行客车意见熄火时间不能少于七小时。行车的所有情况都被记

录在行车记录仪上，随时接受检查。驾驶员严格控制车速，自觉系安全带，红灯时绝对等候，见行人过马路时绝对礼让。

我们在英国看到，人行过街路口有两种标志：一种是画有斑马线的，属于人行绝对优先，所有的车辆都要提前减速并让行人优先通过；另一种是没有画斑马线，但道路边有一种用手触摸的标志，当行人需要穿越马路时，用手摁一下上面的按钮，红黄蓝信号灯就会按照行人优先的原则，一般在3分钟内，将行人穿越方向的信号灯变成绿色，将车通行方向的灯变成红色。

在英国，我们看到所有骑自行车的人都戴着安全头盔。日常生活中的点点滴滴，潜移默化地提高全民的安全意识，促使养成良好的行为习惯，成为他们的自觉行动。

三、体会和建议

（一）体会

1、完善严谨的法律法规体系

英国安全法律、法规、标准以及指导书体系严格、全面、细致，过程管理细致苛刻、现场细节管理无处不在、职业病管理更加细致。

2、成熟的安全监管体制和机制

英国不仅法制健全，同时安全运转体制十分有效。英国的安全与健康工作体制可以概括为 HSE 和地方政府监管服务、雇主全面负责、社会科研中介服务机构专业化支撑保障、工会职工代表监督、全民积极参与。

HSE 和地方政府具有监管和服务的职能，在监管方面除了停产等处罚外，还可以利用法院判决增加权威。雇主对安全法律法规有敬畏之心，不愿意、不敢冒险生产，否则要倾家荡产，甚至身陷囹圄。

社会科研机构为企业提供了专业化的服务特点明显，提高了安全生产的现代化水平。职工具有良好的安全意识，遵章守纪。全社会具有良好的安全意识和习惯。

3、法律追责机制与安全生产责任制的有机结合

英国政府没有对健康安全管理提出强制要求，但是一旦发生重伤以上安全事故，警察就将介入调查，并将调查情况作为起诉事故责任者的依据，企业的日常安全生产管理工作是否到位也将作为衡量事故责任的一个重要依据。为了逃避法律追究或者降低法律风险，企业在日常管理工作中非常注重安全工作，特别是安全投入、人员教育等，从而较好地落实了安全生产责任制。

4、安全生产标准是产业自律产物

英国行业标准的制定和认定是由企业需求共同达成的产业需求协商确定的，即产业自律产物，由行业协会组织，会员企业参与，形成自己行业的标准，不具有强制性；而英标是由政府机构组织，协会、企业等参与制定形成具有强制性。

5、科研中介机构专业化支撑保障服务

英国是“小政府、大社会”，工会、商会等民间组织以及安全生产中介机构为促进职业安全与健康发挥了积极的作用。民间组

织和中介机构一方面为政府决策、法律法规制定等提供了理论研究、基础调查数据等各项智力支持，一方面为企业提供了培训、咨询、援助、隐患排查、安全培训、风险分析评估、政策咨询、产品质量认证、安全等级认证等服务，成为健康安全管理不可或缺的一部分。

6、注重全过程风险控制

在策划、设计、生产、运行等生产经营的各个阶段都充分进行风险分析，确定各阶段风险控制要点，并制定相应的控制措施，从而有效控制了健康安全风险。

7、全员安全生产意识整体水平较高

英国全民敬畏法律，遵守法律。法律体现着契约，诚信体现着道德。守法与诚信，为英国社会的发展带来了两个基本点，使得整个社会和谐有序，使得各项工作贯彻执行畅通。

英国从事建筑、煤矿、石油开采等各行业的基层作业人员流动性小，接受培训后长期在一种岗位工作，操作技能和工作经验都有一定保障。

“出不起事情”，成了大家的共识。每个人都不敢触犯法律，但总体来讲，英国人民的守法意识已经根植于心。在英国，负责安全生产管理的部门是 HSE，他们一方面负责法律法规的贯彻，对企业约谈、检查、处罚违法行为、向法院起诉。他们的法律主要约束的就是雇主，就是要求雇主达到法律规定的要求，否则，一旦上法庭雇主不能以自己不知道法律为由为自己开脱责任。我

们曾经问，雇主会不会守法，因为在英国除了高危行业 HSE 可能经常性检查外，一般的小企业，可能平均 13 年才会检查到一次，但大家还是认真遵守法律。否则，一旦违背了，被起诉了，影响的不仅是罚款，还有商誉等等。

8、安全文化建设效果明显

英国非常注重安全文化建设，发挥文化建设的导向作用、约束作用、凝聚作用，激励作用，把人、机、环境有效地统一协调起来，达到人、机、环境的和谐，从而提高了安全管理的水平和层次。

（二）建议

与英国相比，我国目前还处于工业化的上升期，安全生产还有需要改进的方面。中英两国国情不同，社会制度不同，但我们可以借鉴英国在安全生产方面做得好的地方。

1、落实企业的安全生产主体责任和监察人员负责履行监察职责

虽然我国法律法规突出明确企业是安全生产和职业健康的责任主体，强调落实企业的主体责任，事实上问题根源还是在于没有很好的落实。另外，一旦发生事故监察人员的责任容易被强化，除了查明企业责任外，还要重点追查监察人员是否监察到位的情况。这就让一些企业不是自身积极采取预防事故的措施，而是等待监察员检查，检查不出来就是监察员的责任。事故隐患不排除，事故的发生只是时间问题。这种不良机制不利于企业改善

安全生产条件、控制事故和职业病的发生。英国强调企业是利益所得方，必须对其安全生产负全部责任，全面落实隐患整改职责，HSE 检查人员在实际监察过程中没有所谓渎职与失职压力，也从没有受到过处理的案例，特别是事故处理过程中，责任主体是企业，保险公司和企业负责事故赔偿及承担事故责任。

借鉴国外的做法，明确规定企业是安全生产的责任主体的同时，强调和体现谁制造风险、谁控制风险、谁对风险产生的后果负责的原则。建立健全安全监察监管机构与人员尽职尽责的法律规定或与最高检察院联合行文。发生安全生产事故，重点应追究企业责任。还要科学界定监察人员的职责，确因其失职或渎职再追究其责任，若监察员依法履行了规定的职责，则不要进行责任追究。

2、对企业违法行为实施经济处罚的提出与判决应予以分离

英国安全监察机构 HSE，代表国家对企业实行监察，发现较大违法行为应该实施经济处罚的，提交法院予以判决。建议我国可先行在安监系统内组建行政法院等法制机构，将行政处罚裁判权和建议权分离，由现场监察将企业违法行为的经济罚款提交行政法制机构处理。

3、调整国家监察与地方监管的职责分工

英国 HSE 检查人员就有 4000 人，主要职责对个别高危行业的事故调查、举报调查、政策研究等，检查方式主要是被动监察为主。而我国煤监机构人员不足 3000 人，煤矿安全国家监察法

定职责与地方监管重叠，“三项监察”任务重且在不断增加，监察员任务重，难以发挥组建之初的重大作用，建议适当调整职责并在法定职责范围内执法，真正发挥国家监察作用。

建议学习英国体制，进行分级管理，我国现有安全监管队伍人员组成还缺更多专业人员，同时也不可能补充大量检查员，建议分级管理将高危行业、重点行业大型企业纳入国家层面，小型企业纳入地方管理。同时要加强安全监察员的能力培训。只有必须有熟悉业务的监察员去企业进行检查才能发现问题。逐步改变现在用企业的专家检查企业的方法。

4、各类标准的制定与出台要符合国情

细化安全法律标准和指导。与英国相比，我国安全生产方面的法律法规线条还比较粗。其标准体系和作业指导书方面差距较大，要完善法律体系和标准体系，细化有针对性的作业指导书。同时，建议充分利用现有协会的职能，考虑所有企业的整体达标能力和产业政策，制定既切合实际、实施可行的国家标准。在标准的制定环节，应该站在全国层级建立国家层面的安全管理标准体系。例如，向英国 HSE 编写各行业员工作业手册来指导企业选择合适的员工进入适合的企业；制定通用设施、环境的统一标准。同时，协调组织指导各行业协会编写相关行业的相关行业安全标准（类似现在的安全标准化，就是上升到标准）。

5、企业标准化建设的相关建议

加快推进部分重点行业（核电）或高危行业的安全标准化进

程；引进国外先进安全管理方法（政府层面：如英国的安全管理；企业层面：如美国杜邦、南非矿业的先进安全管理）指导各行业、企业提高安全标准化的建设水平；将各行业的安全标准化的建设提前到项目建设“三同时”过程中就进行要求，也就是设计过程就要求达到相应的标准。

6、正确发挥行业协会等社会团体的对企业安全的自律效果

英国实行“小政府大社会”，行业自律发挥很大作用，各种行业协会 3000 多家、商业保险机构（有 4 万名）力量很强，政府利用各种行业协会、商业保险机构对企业实施日常检查与预防性检查方式，同时通过市场运作开展安全监察，建议我们应该发挥社会和各类协会力量，增加监管渠道，减少监管监察机构的工作量和压力。

英国的行业组织实质上是行业自律组织，是独立于政府的民间组织，根据法律制定本行业具体行为规范，自我管理。在企业管理、沟通政府与企业间关系、帮助政府了解行业情况、为企业代言和服务等方面发挥不可替代的作用。我国的行业组织应当首先明确自身地位和职责。行业组织并不是政府机关的延伸，或某个大企业的喉舌，它代表的是所有会员企业的整体利益。这就要求行业组织既要与其会员企业保持紧密联系，又要与政府密切合作，在两者中间充分发挥沟通、管理、指导、服务的作用。

7、高危行业必须实行政策法规的制定与实施的相对分开

目前监管监察机构应强调“裁判员”职责，不能既当“裁判员”，

又当“运动员”。要依法履职，特别是煤矿安全监察机构应该重点履行事故调查与举报查处，同时加强对地方监管的监督检查，以促进其全面履行日常监管职责。

8、推进安全工作专业化

按照小政府大社会的政府体制改革要求，进一步减少政府对企业生产的直接管理，将政府的一些职能交给社会上的科研机构 and 中介组织来进行。加强科研机构和中介机构指导、信用管理，充分发挥科研机构和中介机构的积极作用。鼓励他们开展安全理论研究、基础调查、标准研究，发挥他们在为政府安全政策制定、标准推广、调查研究等方面的作用 and 为企业开展安全政策咨询、培训、隐患排查、风险分析评估、推行风险管理、标准体系安全等级认证等服务方面的作用，推进安全工作专业化。

9、进一步完善安全生产法律体系建设，加强执法力度

进一步完善安全生产法律体系建设，加强执法力度立法是一切工作的根基。培训中看出英国政府非常重视职业健康安全法律法规的制定工作。可以说，英国的职业健康安全工作是伴随着其法律法规体系的完善而成熟起来的。而且，英国的法律法规的制定都大多来源于历史上的各种相关案例，注重源头管理，其内容中关于义务和责任阐述非常明确，操作性强，易于执法。此外，当地政府的自身职责定位清晰，对管理和监督工作划分的十分清楚。

10、全面推行安全生产责任保险

按照“政策引导、政府推动、市场运作”的总体要求，建立完善安全生产责任保险机制，将保险的风险管理职能纳入安全生产管理体系，实现专业化风险管理与安全生产监管监察工作有机结合，对于促进企业主体责任落实，全面夯实企业安全管理基础，提高企业安全度，正确引导高风险行业的企业增强“造血”功能，规避事故风险，在事故发生后尽可能地减少经济损失、维护受害者的合法权益。

四、外事纪律

在国外培训期间，团队成员严格遵守各项外事纪律，统一听从组织安排，无参与各种非法组织、无私自行动、无掉队、无旷课、无迟到早退等现象，树立了谦虚礼貌、不卑不亢的良好形象。