

贯彻《职业病防治法》，发展辐射安全文化

刘长安, 王文学, 贾廷珍

LIU Chang-an, WANG Wen-xue, JIA Ting-zhen

(北京大学第三医院肿瘤与放射病研究室, 北京 100083)

关键词: 职业病; 法律; 安全文化; 电离辐射

中图分类号: R135 文献标识: C

文章编号: 1002-221X(2003)01-0054-03

放射防护和实现高标准的安全, 关键取决于人们的行为表现。制度安排能对人们的行为表现产生巨大影响。法规、标准、操作规程和其他的行政手段虽然都是很重要的, 但为达到适当的放射防护或安全标准, 其本身又是不够的。在执行中, 每一个人都要将防护和事故预防作为日常职能中不可缺少的组成部分来对待。近年来, 这种态度作为安全文化(safety culture)已逐渐为人们所熟悉。根据《国际电离辐射防护和辐射源安全的基本安全标准》(简称BSS)^[1], 安全文化是指组织机构和人员具有的种种特性和态度的总和, 它树立安全第一的观念, 即防护与安全由于其重要性而保证得到应有的重视。这一定义说明, 安全文化既是态度(attitude)问题, 又是组织(structure)问题; 既与单位(organization)有关, 又和个人(individual)有关。所有参与处理各种安全问题的组织和人员, 都应有正确的理解和行动。

该原则适用于所有的放射源安全和防护实践, 且可用来强调人员的工作态度、思维习惯和组织的工作方法与优先性考虑。因此, 这一原则的应用要求严格完成与安全有关的各项任务, 具有警惕性、正确的思维、丰富的知识、准确的判断和强烈的责任心。此外, 它还包含所有有关组织的学习态度, 同时考虑所有相应的运行经验和作为改善安全和重新评价基础的新研究成果。安全文化除了要求将安全放在首要位置之外, 还应体现在“内在的探索态度、谦虚谨慎、精益求精, 以及鼓励安全事务方面的个人责任心和整体自我完善”^[2]。BSS^[1]明确要求“应当反复灌输用以支配所有与辐射源有关的个人和组织机构对防护与安全的态度和行为的“安全文化”。国际放射防护委员会(ICRP)1990年建议书^[3]也明确指出:“实施委员会建议的第一步, 在许多方面也是最重要的一步, 就是使涉及(放射源)从设计到退役的所有操作的每个人均建立一个‘立足于安全’的态度。这只能通过花相当大力量的培训, 使人们意识到安全是每个人的职责并且是高层管理者所至为关心的问题才能达到。管理者与劳动者代表的密切联系可起很大作用”。推而广之, 安全文化适用于一切

可能造成伤亡事故、职业病和物质财产损失的生产活动。

1 《职业病防治法》与安全文化

维护劳动者及职业病人的健康权益是《职业病防治法》的精髓; 规范用人单位、劳动者在职业病防治方面的权利和义务是法律的重要内容。特别是针对目前一些用人单位漠视劳动者的健康权益的现象, 《职业病防治法》依据宪法中公民享有生命健康权的规定, 明确劳动者依法享有职业卫生保护的权力, 并具体细化为劳动者所享有的8项权利。《职业病防治法》明确规定:“职业病防治工作坚持预防为主、防治结合的方针, 实行分类管理, 综合治理”。这里的“治”是指治理, 而不是治疗。所谓预防为主, 就是用人单位在职业病防治的整个过程中, 要把预防职业病危害的措施, 把控制和治理或消除职业病危害源头, 作为根本措施和首要环节放在优先地位。明确规定了用人单位、劳动者、职业卫生技术服务机构、卫生行政部门和其他有关单位在职业病防治中的权利、义务和应当承担的法律责任。

“安全第一, 预防为主”是我国职业健康安全管理方针和职业健康安全工作的基本指导方针^[4]。“安全第一”是指在生产过程中劳动者的安全是第一位的, 生产必须安全, 安全才能促进生产。“预防为主”指积极主动预防是实现安全生产最有效的措施; 在每一项生产中都应首先考虑安全因素, 经常查隐患, 找问题, 堵漏洞, 自觉形成一套预防事故、保证安全的制度。

可见, 《职业病防治法》和我国的国家职业健康安全管理方针所体现的国家文化的价值观框架, 是与良好的安全文化所依据的基本原则(充分尊重人类的健康、安全和幸福)完全相容的。《职业病防治法》和国家职业健康安全管理方针为推行良好的安全文化提供了有力的法律基础, 而安全文化的发展将更有效地保证《职业病防治法》和国家职业健康安全管理方针的贯彻执行, 形成良性互动。

2 安全文化的基本要求

国际核安全咨询组(INSAG)^[2]将整个核能机构中活动的人员按其不同职责划分为三个层次, 决策层、管理层和个人。决策层的责任与义务是: 公布安全政策, 建立管理体制, 人力、物力支持, 自我监察、完善; 管理层的责任与义务: 明确责任分工, 安全工作的安排管理, 人员资格审定和培训, 奖惩, 监察、审查和对比; 个人的响应: 探索性工作态度, 严谨的工作方法, 互相交流的工作习惯。国际原子能机构(IAEA)安全丛书No. 75-INSAG-4还针对每一层次, 详细叙述了应提出的全面而具体的要求^[5], 可供实践中参考。

本文获全国核与放射事故医学应急研讨会优秀论文奖。

收稿日期: 2002-06-24; 修回日期: 2002-10-16

作者简介: 刘长安(1968-), 男, 陕西富平人, 硕士, 助理研究员, 主要研究方向: 放射医学, 核事故医学应急救援。

BSS^[1] 明确提出, 必须培养和保持一种安全文化, 以鼓励对防护和安全事宜采取深思探究和虚心学习的态度, 并反对故步自封, 这就必须保证: 制定把公众和工作人员的防护与安全视为高于一切的政策和程序; 及时查清和纠正影响防护与安全的问题, 采用的方法视其重要性而定; 明确规定每个人(包括高级管理人员)对防护与安全的职责, 并且每个人都要接受适当的培训和具备相应的资格; 规定对防护与安全决策的明确权限; 从组织上作出安排和建立通讯渠道, 使得能在注册者或许可证持有者的各级组织中和各级组织之间相应地交流防护与安全方面的信息。

实施安全文化的关键在于激励和保持工作人员对安全工作的积极参与。为了激发和维护员工的参与热情, 应强调高级、中级以及基层管理人员良好行为的示范作用, 并且对员工进行适当的培训, 建立相应的培训、复训和授权机制, 使人员的技术水平与承担的工作相适应, 同时强化工作人员良好的行为习惯。制定的工作计划与管理目标对工作人员应具有激励和挑战性, 上下级和不同专业人员之间良好的沟通与交流应该成为安全管理的重点。

3 安全文化的发展——持续改进的过程^[6]

安全文化不会自然产生和存在, 如果监管部门不采取推动革新的举措, 安全文化就不再有效。安全文化的发展是一个持续改进(continual improvement)的过程, 大致可分为 3 个发展阶段, 以下列出的每个阶段的特征为组织进行自我诊断提供了依据, 组织还可以利用这些特征, 通过确定目前的状况和渴望达到的状况来指导安全文化的发展。

3.1 第 I 阶段——只以规则和条例为基础的安全 组织将安全视为外部(国家政府、地方主管机构或监管部门)的要求, 而不是视为将有助于该组织取得成功的一个方面。人们对安全绩效(performance)的行为和态度缺乏必要的了解, 并且不愿意考虑这类问题。安全在很大程度上被看作是一个技术问题; 只遵守规则和条例就被视为是足够的。

3.2 第 II 阶段——良好的安全绩效成为组织的一个目标 处于该阶段的组织有一个甚至在没有监管压力的情况下也重视安全绩效的管理部门(机构)。安全管理方法包括技术解决方法和程序解决方法。从目标的角度处理安全绩效及有关业务的其他方面。组织开始考虑安全绩效停滞不前的原因, 并愿意寻求其他组织的建议。

3.3 第 III 阶段——安全绩效总是能够改进的 组织已采用持续改进的方法, 并将这一概念适用于安全绩效。更多地强调交流、培训、管理方式以及提高效率和有效性。组织中的每个人都能够为此做出贡献。在组织内存在有助于改进的行为, 但也有的成为进一步改进的障碍。因此, 人们认识到行为问题对安全的影响。对行为问题和态度问题的了解程度较高, 并正在采取改进行为的措施。进展在一步一步地取得, 永远没有停息。组织想知道如何可以帮助其他公司。这是安全意识发展的三个阶段, 是从不自觉地自觉的过程, 是安全意识不断深入和完善的过程。

在组织内开展一种学习过程有助于安全文化的发展。图 1(引自参考文献[9])展示了基于 Kolb 学习过程的一个简单模型, 事实上是一个实践、认识, 再实践、再认识, 不断提高和完善的过程。个人和组织在继续已有的最佳实践的同时, 可以开展这样一种学习过程, 即考虑其实践, 提出要进行改变的概念和想法。实施这类概念和想法的目的是提高绩效, 从而使未来的实践有所改变。在适当的时候可以对这种已发生变化的实践本身进行总结, 并吸取教训。当实施进一步的想法时, 重复该过程。

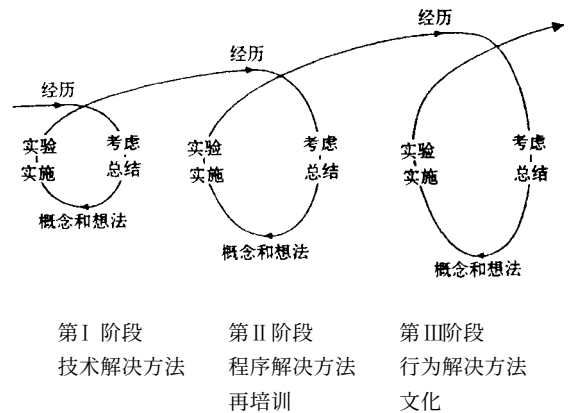


图 1 组织的学习过程简单模型

此外, 应特别强调将错误作为学习机会的重要性。与安全相关的任何事件, 尤其是人为的或组织结构方面的错误, 都必须首先被视为通过经验反馈和汲取教训改进工作的宝贵机会。最重要的是要鼓励职工端正态度、不怕责备、下决心如实报告错误, 特别是人为的错误, 以便不失时机地研究如何进一步改进安全工作。管理人员应该特别提倡职工参加职业协会和标准协会, 便于交流经验和汲取教训。

4 具有安全文化意义的核事件

在核实践中, 良好的安全文化有助于预防核事件(nuclear incidence)的发生。但是, 缺乏安全文化可能导致操作员的操作方式不符合设计假设。因此, 要把安全文化视为纵深防御的一部分, 根据国际核事件分级表(INES), 如果安全文化有缺陷, 就理应将事件的级别提高一级。由于安全文化有缺陷而将事件升级, 则该事件必须视为总体安全文化缺陷的一个真实指标。这类指标包括: 违背运行限值或违反规程并缺乏正当性; 质量保证过程有缺陷; 人为差错累积; 未能对放射性物质保持适当控制, 包括释入环境或剂量控制系统出现故障; 事件重复发生, 表明没有汲取可能的教训或事件第一次发生后没有采取纠正行动等等^[7]。只有及时发现问题, 才能迅速采取有效的补救措施。必须反复强调“安全第一”的思想, 引入基于持续改进的安全文化指标的安全绩效考核制度, 有助于安全文化重新沿着正确的轨道健康发展。

参考文献:

- [1] FAO, IAEA, ILO, OCED/NEA, PAHO, WHO. 国际电离辐射防护和辐射源安全的基本安全标准, 安全丛书 No. 115 [S]. 维

- 也纳: 国际原子能机构, 1997. 19-295.
- [2] 王法. 简谈“安全文化”与“安全第一”[J]. 中华放射医学与防护杂志, 1994, 14(6): 204-207.
- [3] 国际放射防护委员会第60号出版物, 国际放射防护委员会1990年建议书[R]. 李德平, 孙世荃, 陈明麟等译. 北京: 原子能出版社, 1993. 77-78.
- [4] 陈元桥. GB/T28001-2001《职业健康安全管理体系规范》理解与实施[M]. 北京: 中国标准出版社, 2001. 94-100.

- [5] International nuclear safety advisory group. Safety culture Safety series No. 75-INSAG-4 [R]. Vienna: IAEA, 1991.
- [6] 国际原子能机构. 发展核活动中的安全文化: 有助于发展的切实可行的建议, 安全报告丛书 No. 11 [R]. 维也纳: 国际原子能机构, 1998. 3-44.
- [7] IAEA, OCED/NEA. 国际核事件分级表(INES)使用手册[M]. 维也纳: 国际原子能机构, 2001. 37-38.

试论用人单位职业病防治行政责任

巩翠华¹, 郭平¹, 曹明琳²

GONG Cui-hua¹, GUO Ping¹, CAO Ming-lin²

(淄博市卫生防疫站, 山东 淄博 255026; 2. 沈阳市劳动卫生职业病研究所, 辽宁 沈阳 110024)

关键词: 用人单位; 职业病防治; 行政责任

中图分类号: R135 文献标识码: C

文章编号: 1002-221X(2003)01-0056-03

2002年5月1日正式实施的《职业病防治法》对用人单位、劳动者、政府、职业卫生技术服务机构等四方当事人的权利、义务进行了法律界定, 同时又对违反这些法律规定的行为, 详细规定了其承担的行政、民事、刑事责任。本文依据《职业病防治法》及其配套规章、条文释义^[1]之规定, 对用人单位违法后应承担的行政责任作以分析归纳, 以便于卫生监督人员及职业卫生技术服务人员在实际工作中应用, 从而不断提高职业卫生监督管理水平。

1 在前期预防工作中, 对违法应给予的行政处罚的行为、种类及幅度

1.1 有关违法行为

1.1.1 建设项目可行性论证阶段 可能产生职业病危害的建设项目职业病危害预评价: (1) 未按照《建设项目职业病危害分类管理办法》、《建设项目职业病危害评价规范》规定进行职业病危害预评价, 擅自开工的。包括①未进行预评价的; ②由未取得资质认证的职业卫生技术服务机构进行预评价的; ③进行的预评价项目内容不符合规定的等情形。(2) 未将职业病危害预评价报告提交卫生行政部门, 擅自开工的。包括①不提交预评价报告的; ②提交虚假预评价报告的; ③提交的预评价报告内容不符合规定的等情形。(3) 未经卫生行政部门审核同意, 擅自开工的。包括①不经卫生行政部门审核同意的; ②经卫生行政部门审核, 未得到同意的; ③用非法手段骗取卫生行政部门审核同意的等情形(法15条1、2款、62条1项)。

1.1.2 防护设施设计阶段 职业病危害严重的建设项目, 其

职业病防护设施设计: ①未经卫生行政部门的卫生审查就施工的; ②卫生审查未通过就施工的; ③采取弄虚作假等非法手段取得卫生审查通过而施工的(法16条2款、62条3项)。

1.1.3 试生产阶段 建设项目的职业病防护设施, 未与主体工程同时投入生产和使用的(法16条1款、62条2项)。

1.1.4 竣工验收阶段 建设项目竣工验收前对职业病防护设施: (1) 未按规定进行职业病危害控制效果评价, 擅自投入使用的。包括①未进行职业病危害控制效果评价的; ②由无资质的职业卫生技术服务机构进行评价的; ③进行的职业病危害控制效果评价的项目内容不符合规定的等情形。(2) 未经卫生行政部门验收, 擅自投入使用的。(3) 职业病防护设施验收不合格, 擅自投入使用的(法16条3款、62条4项)。

1.2 行政处罚的种类和幅度

(1) 警告, 责令限期改正; (2) 逾期不改的, 处10万元以上50万元以下的罚款; (3) 情节严重的(如弄虚作假, 公然抗拒执法, 可能或者已经造成严重危害后果的等), ①责令停止产生职业病危害的作业, ②卫生行政部门提请有关人民政府按照国务院规定的权限责令停建、关闭(法62条1款)。

2 在劳动及职业病人保障过程中违法应给予行政处罚的行为、种类及幅度

2.1 工作场所职业病危害因素检测、评价工作

2.1.1 违法行为 (1) 未按照国务院卫生行政部门的规定进行检测、评价, 违法行为有: ①未进行的; ②由未取得资质认证的职业卫生技术服务机构承担检测评价的; ③未定期进行的; ④进行的检测、评价内容不符合规定的; ⑤串通职业卫生技术服务机构作虚假的检测、评价的(法24条2、3款、65条4项)。(2) 工作场所职业病危害因素的浓度或强度超过国家职业卫生标准的(法4条2款、65条1项)。(3) 工作场所职业病危害因素不符合国家职业卫生标准和卫生要求, 经治理后仍不符合, 未停止存在职业病危害因素的行为的(法24条4款、65条5项)。(4) 工作场所职业病危害因素检测、评价结果①未存档的; ②未定期上报给卫生行政部门的;