

美国职业安全卫生管理中的非政府组织及其作用

朱素蓉, 戴云, 卢伟

摘要: 非政府组织在国家治理与社会服务的各个方面发挥着越来越重要的作用。美国在《职业安全卫生法》颁布 40 多年后, 作业场所伤亡率大幅下降, 职业伤害与职业病得到有效控制, 非政府组织在美国职业安全卫生管理中起到了不可忽视的作用。美国职业安全卫生管理中的非政府组织有国际组织、工会组织、专业组织、行业协会和医学院校诊所等, 这些非政府组织具有税收优惠、资金来源丰富和运行独立等特点; 其主要职责是致力于职业安全卫生研究和人才培养、技术支撑和规范治理、立法活动和社会引领。

关键词: 职业安全卫生; 非政府组织; 政府; 雇主; 美国

Non-Governmental Organizations and Their Roles in Occupational Safety and Health Management in the United States ZHU Su-rong, DAI Yun, LU Wei (Agency for Public Health Inspection, Shanghai Municipal Health Bureau, Shanghai 200031, China). Address correspondence to LU Wei, E-mail: Luw@hs.sh.cn • The authors declare they have no actual or potential competing financial interests.

Abstract: Non-governmental organizations (NGOs) play an increasingly important role in state governance and social service. There has been a dramatic declining tendency in workplace injuries and fatalities since the *Occupational Safety and Health Act* was passed in the United States. The NGOs such as international organizations, labor unions, professional organizations, industrial associations, and clinics of medical school have made significant contributions to occupational safety and health in the United States. They have preferential tax, various sources of financial support, and independent management. They dedicate to strengthening scientific research on occupational safety and health, fostering talent, providing technical support, promoting standardized governance, advocating for legislation, and take the leading role to improve occupational safety and health.

Key Words: occupational safety and health; non-governmental organization; government; employer; the United States

非政府组织(non-governmental organizations, NGOs)是以增进公共福祉为宗旨, 不以营利为目的的社会组织^[1], 具有非政府性、非营利性、自治性、志愿性、公益性等特点。非政府组织介于政府与私人组织之间, 在很多国家社会治理与社会服务的各个方面发挥着越来越重要的作用。美国是世界上最早诞生非政府组织的国家之一, 是非政府组织发展、运行较为成功的国家^[2]; 也是最早制订职业安全卫生法的国家之一。上世纪 70 年代之前, 美国的作业场所伤害事故不断, 劳动者的生命健康受到威胁^[3]16,22-16,24。在此背景下, 于 1970 年通过了《职业安全卫生法》。《职业安全卫生法》颁布后, 美国成立了职业安全与卫生管理局(Occupational Safety and Health Administration,

OSHA)^[4]和国家职业安全卫生研究所(National Institute for Occupational Safety and Health, NIOSH)^[5]。经过 40 多年的努力, 美国的雇主(用人单位、企业, 以下统称为雇主)和劳工(劳动者、工人, 以下统称为劳工)的职业安全卫生意识增强, 作业场所伤亡率大幅下降, 职业伤害与职业病得到有效控制^[6]。而事实上, 美国的相关非政府组织在这部法律颁布之前已做了大量的工作, 在职业安全卫生管理中也起到了不可忽视的作用。本文拟介绍美国职业安全卫生管理中的非政府组织及其作用, 以期为我国职业安全卫生管理乃至公共安全卫生管理提供借鉴资料。

1 美国职业安全卫生管理中的非政府组织

美国职业安全卫生管理的核心理念是鼓励雇主自觉地加强管理、强调劳工和公众参与。政府采取不同形式, 让雇主、学校、研究机构以及非政府组织参与进来, 发挥各自优势, 共同关注和管理职业安全卫生, 其中非政府组织发挥了重要作用。美国职业安全

DOI: 10.13213/j.cnki.jeom.2015.14428

[作者简介] 朱素蓉(1971—), 女, 公共管理硕士(MPA), 主任医师; 研究方向: 职业卫生; E-mail: zhusr@hs.sh.cn

[通信作者] 卢伟, E-mail: Luw@hs.sh.cn

[作者单位] 上海市卫生局卫生监督所, 上海 200031

卫生管理中的非政府组织大致可分为国际组织、工会组织、专业组织、行业协会和医学院校的诊所五类。

1.1 国际组织

与职业安全卫生管理相关的国际非政府组织为各国(当然包括美国)提供了科学、专业的国际交流和合作平台。这些组织主要包括国际职业卫生委员会(ICOH)、国际社会保障协会(ISSA)和国际标准组织(ISO)。国际职业卫生委员会1906年成立于意大利的米兰,拥有来自91个国家的2000多名专家会员,是世界性的专业学术组织,其目标是促进职业安全卫生的科技进步与发展。还有一些国际非政府组织也关注和参与解决职业安全卫生的问题,如国际劳动监督协会(IALI)、国际辐射防护委员会(ICRP)、国际非电离辐射防护委员会(ICNIRP)、国际人类工效学协会(IEA)、国际护士理事会(ICN)和世界医学协会(WMA)等^[3]23.27-23.31。

1.2 工会组织

美国劳工联合会-产业工会联合会(AFL-CIO)^[7],简称“劳联-产联”,是美国最大的老牌工会组织。1955年,该组织由成立于1886年的美国劳工联盟(AFL)和成立于1953年的工业组织协会(CIO)联合组建而成。该组织目前有56个美国各类会员组织,代表1250万劳工。在美国,劳工加入工会并通过工会代表与雇主协议获得优厚的工资福利、改善作业环境,免受失业并得到发展机会。40多年来,美国工会组织推动了《职业安全卫生法》《矿山安全和卫生法》等多项法律法规与标准的制订^[8],在保障美国劳工权益方面作出了努力和贡献(表1)。

表1 美国工会组织推动职业安全卫生法律标准制订及维权情况

分类	内容
法律法规制订	职业安全卫生法、煤矿安全卫生法、矿山安全卫生法、有害废物作业和应急响应法、商业车辆及安全法、洗车运输安全促进法、机械动力压力规定、邮政安全规定、运输工作场所的毒品和酒精测定程序
标准制订	石棉标准、十四种致癌物标准、氯乙烯标准、苯标准、二溴氯丙烷标准、1,3-丁二烯标准、无机砷霜标准、棉尘标准、丙烯腈标准、铅标准、氧化乙烯标准、甲醛标准、镉标准、作业场所卫生标准、职业性噪声暴露和听力保护标准、高毒化学品安全管理标准、商业潜水作业标准、准入密闭空间职业安全卫生防护标准、个人防护设施管理标准、人类工效学标准、血源性疾病预防标准、职业伤害和疾病记录保存与报告标准
维权与呼吁	维护劳工获取“职业暴露的医学记录”、游说并出庭辩护使劳工获得“危害告知权利”、培训“谷物处理设备”安全并上法院要求修订标准、呼吁加快制定钢铁建筑业标准

1.3 专业组织

美国职业安全卫生管理中的专业性非政府组织大多有悠久的历史,以专业能力强、志愿性高和对政府影响力大著称。如美国公共卫生协会(APHA)、美国国家安全委员会(NSC)、美国工业卫生协会(AIHA)、美国政府工业卫生学家协会(ACGIH)、美国安全工程师学会(ASSE)、美国职业与环境医学会(ACOEM)以及美国职业与环境诊所协会(AOEC)等。

美国公共卫生协会是美国唯一一家有着140多年专业经验、广泛会员基础和强有力公共卫生政策影响力的非政府组织^[9]。美国国家安全委员会是美国第一所安全和健康机构^[10]。美国工业卫生协会是国际上最大的服务于职业安全卫生和环境的机构之一,为各行业、政府机构、劳工、学术机构和独立组织的专业人员提供职业安全卫生服务^[11]。美国政府工业卫生学家协会制订更新的化学物质和物理因素的阈值值推荐成为全美遵守的标准^[12]。美国安全工程师学会是历史最悠久的职业安全协会^[13]。美国职业与环境医学会是美国最大的通过预防医学、临床护理、科学研究和教育培训来促进劳工健康的医学组织^[14]。美国职业与环境诊所协会是以医疗中心或诊所网络为基础,并为其提供职业与环境医学临床服务和开展疑难病症研究的组织^[15](表2)。

1.4 行业协会

有70%的美国人至少加入1个协会,有25%的美国人加入的协会数量在4个以上。1912年成立的美国商会(USCC)是世界上最大的商业组织,有300多万会员,3000多个地方商会,850个行业协会和近90个海外美国商会^[16]。这些行业协会积极运作,从信息交流、协调组织、制定标准、教育培训到应急处置,对美国经济社会的发展起到了重要作用。同时,不得不看到行业协会在职业安全卫生管理方面的努力^[17];尤其是在行业技能和管理人员培训中将职业安全卫生福利等方面的法律、政策和标准作为必备内容之一。这些协会涉及到美国采矿业、石油及天然气行业、化学工业、交通部门、航空航天、信息产业、电力、船舶、建筑设计及建材、有色金属、工业设备、农业机械、汽车、制药和皮革业等各个方面(行业协会的网址参见中华人民共和国驻美大使馆经济参赞处网页^[18])。

1.5 医学院校的诊所

美国医学院校的职业与环境医学门诊部或诊所(以下统称诊所)是非盈利性的,其主要任务是对潜

在的职业病作出诊断和评价、识别工作环境相关的疾病,提供非常规的职业卫生服务^[3]16,28-16,29。美国数个州有支持学院诊所的计划,最大的项目是加州大学的职业与环境健康中心;新泽西、密西根和华盛顿州也支持州立医学院或卫生学院的项目;纽约州建立了一个全州的职业医学诊所网络。这些诊所建立的公共

数据库系统成为高效的职业病监测系统。与签约的临床服务项目不同,这些诊所的顾客是受职业危害影响的劳工和社区成员,而不是雇主。这些诊所里有工业卫生学家、毒理学家、社会工作者、健康教育者和流行病学专家,参与和病人有关的医疗、社会、经济、法律等各方面的服务。

表2 美国职业安全卫生管理中的专业性非政府组织情况

名称	网址	成立年份	会员人数	主要工作(成就)
美国公共卫生协会	http://www.apha.org/	1872	30000	①致力于公共卫生水平的提高和公平健康的获得。 ②加强公共卫生专业能力。 ③分享公共卫生最新研究信息。 ④促进公共卫生问题的解决和政策的制订。 ⑤编辑出版《国家健康杂志》《美国公共卫生杂志》。
美国国家安全委员会	http://www.nsc.org/	1913	50000	①依靠研究确定安全问题的最优解。 ②提供培训和分享最佳实践。 ③帮助其成员、公众防止意外伤害和死亡。 ④每年6月定为国家安全月。
美国工业卫生协会	https://www.aiha.org/	1939	10000	①促进和推动工业卫生工作的发展。 ②开展工业卫生学家认证。 ③编辑出版《职业与环境卫生杂志》。
美国政府工业卫生学家协会	http://www.acgih.org/	1938	3000	①职业安全卫生暴露的研究和控制指导。 ②制订超过700个化学物质、物理因素阈值(TLVs)(第7版)。 ③制订超过50个生物暴露指数(BELs)(第7版)。
美国安全工程师学会	http://www.asse.org/	1911	35000	①与美国国家职业安全卫生研究所共同开发事故预防辨识程序。 ②提供近120个职业说明或技术标准,为国家职业安全卫生立法提供依据。 ③开展专业资格的安全工作人员认证。 ④编辑出版《安全工程师杂志》《国家立法更新》。
美国职业与环境医学协会	https://www.acoem.org/	1916	4500	①提升劳工、作业场所安全卫生条件。 ②专注于职业与环境医学研究。 ③提供有关职业环境医学专业指导服务。 ④举办职业环境医学专业课程培训。 ⑤编辑出版《职业与环境医学杂志》。
美国职业与环境诊所协会	http://www.aocem.org/	1987	60多个诊所 250名个人	①提供职业与环境医学临床服务。 ②开展疑难职业与环境疾病的研究。 ③与美国国家职业安全卫生研究所开展有毒物质和相关疾病的登记。 ④为初级保健医生提供职业与环境医学方面的培训。

[注]详细内容可进入相关网站查询。

2 美国职业安全卫生管理中非政府组织的特点

美国的非政府组织是美国经济社会中重要且有活力的部门,在职业安全卫生管理中也扮演了重要的角色。美国职业安全卫生管理中的非政府组织有如下的特点。

2.1 税收制度优惠

美国非政府组织要享受免税优惠政策,必须办理严格的免税资格认定手续。一般情况下,美国税法对享受免税待遇的非政府组织做出界定:最易获得免税资格的组织是以慈善、宗教、科教、文化或公众健康安全为目的的非营利组织;比较容易获得免税资格的是为劳工利益而建立的组织^[19]。

2.2 资金来源多渠道

美国非政府组织资金来源多渠道^[20]。一是借助

社会捐赠与资助获取大部分资金。二是通过政府免税政策获得部分资金。三是采用政府出售、合同外包、政府补助等形式,非政府组织得到原来由政府直接从事的管理服务,从而获得资金^[21]。如职业安全卫生管理局与工会、教育机构、行业协会建立合作关系签订职业安全卫生服务项目^[22];国家职业安全卫生研究所为职业医学项目提供资助,并通过职业医学培训基金给予支持。四是非政府组织通过一定范围内自主经营活动获取部分资金,如学院诊所收取相应的服务费^[3]16,30。五是向会员收取会员费。

2.3 运行独立性高^[5]

美国的非政府组织与政府在长期的社会运行中形成了相对互动平衡的关系,美国职业安全卫生管理中的非政府组织与政府之间的关系也如此,这离不开

非政府组织的运行独立;体现在人事独立、职能独立、管理独立和资金独立四个方面。美国的非政府组织属于自治组织——自我组织、自我管理、自我负责和自我决策。

3 美国职业安全卫生管理中非政府组织的职能和作用

职业安全卫生管理涉及到法律规范、工程防护、个体防护、健康促进、临床医学、人力资源和福利保障的各个领域,需要来自雇主、劳工、政府以及工业卫生学家、工效学家、工程师、职业病医师、护理人员和其他职业安全卫生方面专业人员的共同努力。同时需要呼吁社会各个行业、各个阶层,从家庭到工作场所各个方面的关心和支持。美国的非政府组织,无论是工会、专业性组织,还是行业协会和医学院校,均从不同角度参与职业安全卫生管理,体现在如下方面。

3.1 致力于研究和人才培养

专业性非政府组织主要承担了职业安全卫生方面的研究和专业人才的培养。上述提到的美国公共卫生协会、美国工业卫生协会等主要的专业性非政府组织是美国乃至国际上有相当影响力的职业安全卫生机构,云集了来自各个行业职业安全卫生方面的专业人员,能卓有成效地开展职业安全卫生方面的前沿研究,并发现和解决新问题。同时,充分利用专业优势系统培养职业安全卫生方面的人才,开展专业资格认证,服务各个行业,形成良性的人才培养、使用、提升机制。

3.2 致力于技术支撑和规范治理

美国的职业安全卫生管理模式不是以单一、单向方式实现管理目标,而是强制、引导、服务和合作等多种手段并存,上述提到的各类非政府组织以引导、服务和合作方式发挥了技术支撑和规范治理的作用。工会雇用或聘请工程师、工业卫生学家、工效学家和职业病医师提供技术支持。这些专业人员进行调查,对工作场所进行安全与健康评价,把环境监测数据、医学检验结果和其他技术信息转换成普通劳工易懂的语言^{[3]16.28-16.29}。生产者、制造商和操作者联合起来的行业协会则利用其对本行业的熟悉优势,为规范治理提供更切实可行的建议,并促进具体措施的落实。专业性组织利用专业优势为雇主和行业达到法律标准要求提供环境评估、预防控制措施、健康咨询、应急救援和临床医学等服务,建立职业病监测等信息平台。

3.3 致力于立法活动和社会引领

非政府组织的发展越来越影响到政府决策和立法活动,不断起到社会引领的作用。参与职业安全卫生立法是美国工会组织的一项重要活动,其鼓励会员以各种形式参与立法。工会的游说议员、行业技术人员、专业研究人员是这些立法活动的基本成员,当然劳工也有机会参与其中。工会组织还会通过呼吁、参加听证、提供证词等方式促进问题的解决,进而达到立法目的。如果缩减职业安全卫生管理局或职业安全卫生研究所预算被认为是不利于劳工的安全与健康保护,工会也会采取措施予以阻止。医学院校和专业组织的研究成果运用安全卫生的立法,以消灭或有效地减少工作场所的职业伤害。国际非政府组织运用掌握的信息和规则开展说服和合作,推动美国职业安全卫生管理的开展。

4 对我国职业卫生监管的启示

自20世纪80年代以来,政府行政体制改革一直支配着工业化国家的公共政策,在许多发展中国家也产生了影响。到了20世纪90年代,在发展政策的激励机制中,非政府组织被确定为合适的工具:一是“好的政府管理”,非政府组织被看成是公共角色。二是“经济自由化优先战略”,强调非政府组织私有性质的一面,被看成是较之政府能提供更有效服务的、基于市场的重要新角色^[23]。随着政府的结构和角色被重新定义,新出现的角色向非政府组织开放。有着广泛会员基础的、历史悠久、专业性强的非政府组织凭借其自身的优势和独特职能确立了在美国职业安全卫生管理中的地位。

纵观美国职业安全卫生管理的非政府组织及其作用,可以给予我们如下启示:首先,应明晰政府定位和明确雇主的主体责任。政府不能担保职业安全卫生管理,雇主必须承担职业安全卫生的主体责任。其次,鼓励非政府组织发展。在职业安全卫生管理中,专业机构、专业人员和专业技术是重要支撑,雇主和劳工的参与配合是关键。雇主和劳工对于职业安全卫生管理的专业需求正是非政府组织发展的空间所在。再者,政府可以采取多种手段加强管理。如提供资金项目支持、合作计划等让非政府组织参与到职业安全卫生管理中,而雇主也可通过与非政府组织的合作提高职业安全卫生管理水平。

政府永远徘徊在“质量、效率和可及性”之间,职

业安全卫生管理的政府部门只能把有限的财力、人力和物力用在最危险的作业场所和最有可能发生伤害的地方。要提高职业安全卫生水平唯有依靠社会的共同努力,非政府组织的作用不可忽视。

·作者声明本文无实际或潜在的利益冲突。

参考文献

- [1] 胡晓. 合作与制衡: 非政府组织与政府良性互动关系研究[J]. 理论研究, 2011(2): 55-57.
- [2] 戴昌桥. 论美国的非政府组织[J]. 求索, 2009(11): 55-57.
- [3] 国际劳工局. 《职业卫生与安全百科全书中译本》中译本审译委员会. 职业卫生与安全百科全书[M]. 中译本. 第4版. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2000: 16.22-16.24; 23.27-23.31; 16.28-16.29; 16.30.
- [4] OSHA. OSHA history (archive) [EB/OL]. [2014-05-20]. <https://www.osha.gov/history/index.html>.
- [5] NIOSH. Notable milestones in NIOSH history [EB/OL]. (2013-07-26) [2014-05-20]. <http://www.cdc.gov/niosh/timeline.html>.
- [6] OSHA. OSHA celebrates 40 years of accomplishments in the workplace [EB/OL]. [2014-05-20]. <http://www.osha.gov/osh40/OSHATimeline.pdf>.
- [7] AFL-CIO. About the AFL-CIO [EB/OL]. [2014-05-20]. <http://www.aflcio.org/about/>.
- [8] 它山之石可以攻玉——国际劳工组织和发达国家工会开展职业安全卫生工作一览[J]. 现代职业安全, 2011(9): 60-63.
- [9] APHA. The new APHA [EB/OL]. [2014-05-20]. <http://www.apha.org/about/>.
- [10] NSC. Launch the NSC 100 years of safety timeline [EB/OL]. [2014-05-20]. <http://www.nsc.org/about/>.
- [11] AIHA. Press room [EB/OL]. [2014-05-20]. <http://www.aiha.org/about-aiha/Press/Pages/default.aspx>.
- [12] ACGIH. History [EB/OL]. [2014-05-20]. <http://www.acgih.org/about/history.htm>.
- [13] ASSE. About ASSE [EB/OL]. [2014-05-20]. <http://www.asse.org/about/>.
- [14] ACOEM. About ACOEM [EB/OL]. [2014-05-20]. <http://www.acoem.org/aboutACOEM.aspx>.
- [15] AOEC. About AOEC [EB/OL]. [2014-05-20]. <http://www.aoec.org/about.htm>.
- [16] U.S. Chamber of Commerce. 100th anniversary of U.S. Chamber of Commerce U.S. Chamber of Commerce [EB/OL]. [2014-05-20]. <http://www.uschamber.com/about-us/about-us-chamber/100th-anniversary>.
- [17] 许光耀. 美国反托拉斯法上的行业协会[J]. 河北法学, 2008, 26(5): 121-126.
- [18] 中华人民共和国驻美大使馆经济参赞处. 美国重要商会和行业协会 [EB/OL]. (2014-04-23) [2014-05-20]. http://us.mofcom.gov.cn/article/zt_investguide/lanmuthree/201201/20120107934758.shtml.
- [19] 陈南华. 中美非营利组织税收制度比较[J]. 涉外税收, 2005(3): 54-57.
- [20] 丁元竹. 美国社会管理体制的考察[J]. 中国改革, 2005(11): 71-73.
- [21] 何晔. 论医疗非政府组织生成发展的环境因素与外部原因[J]. 学会, 2010(3): 3-7.
- [22] 吴伟. 美国的职业安全与卫生监管[J]. 社会科学, 2006(4): 104-110.
- [23] D. 露易斯. 非政府组织的比起与概念[J]. 国外社会科学, 2005(1): 97-99.

(收稿日期: 2014-06-18)

(英文编辑: 汪源; 编辑: 王晓宇; 校对: 郑轻舟)