



国际
劳工
组织

▶ 关于修改《中华人民共和国职业 病防治法》的建议

国际劳工组织中国和蒙古局

June 2021

▶ 一、背景介绍

国际劳工组织是联合国的专门机构，致力于推进社会正义、促进人人享有体面劳动和保护劳动者的基本权益。自 1919 年成立以来，国际劳工组织始终将职业健康与安全确定为其核心工作领域之一。国际劳工组织开展的计划和实施的项目覆盖诸多领域，支持成员国批准和实施包括职业健康与安全在内的一系列国际劳工标准是该组织的优先工作之一。

鉴此，在中国政府为修改《中华人民共和国职业病防治法》（以下简称《职业病防治法》）广泛征求意见和建议之际，我们将《职业病防治法》与有关国际劳工标准进行对比，参照中国的国情提出供参考的评价和修改意见，以便修订后的《职业病防治法》更加接近相关国际劳工标准的要求，这将有利于中国实施已批准的公约和未来批准其它职业安全与健康公约。

我们对修订《职业病防治法》所提出的建议主要基于以下公约和建议书所体现的原则和要求：

- 职业安全与健康及工作环境公约（155 号）及其建议书（164 号），1981 年
- 职业卫生服务公约（161 号）及其建议书（171 号），1985 年
- 工伤事故和职业病津贴公约（121 号）及其建议书（121 号），1964 年
- 职业安全与健康 2002 议定书（155 号），1981 年
- 职业健康与安全促进框架公约，2006 年（187 号）
- 劳动监察公约，1947 年（81 号）
- 建筑安全与健康公约，1988 年（167 号）
- 化学品公约，1990 年（170 号）
- 矿山安全与卫生公约，1995 年（176 号）
- 关于职业病目录及职业事故和职业病的登记与报告建议书，2002 年（194 号）
- 化学品建议书，1990 年（177 号）

在上述的公约和议定书中，中国仅批准了 155 号职业安全与健康及工作环境公约（以下简称 155 号公约）、167 号建筑安全与健康公约（以下简称 167 号公约）和 170 号化学品公约（以下简称 170 号公约），法律上不受未批准公约和议定书的约束，但是国际劳工标准需经国际劳工大会上绝大多数成员国的三方代表投票赞成才能通过（经常是全票通过），代表了国际社会的共识，因此对成员国在相关领域内的立法工作具有普遍指导和参考意义。

我们所提的评价和建议分为两个部分，即“总体评价和建议”和“具体评价和建议”，前者具有普遍意义或适用于多项条款，后者按章节顺序排列，重点针对具体条款和段落。为保持简洁明了，本文只保留了有具体评价和建议的条款。如有需要，我们可以对评价和建议提供进一步的解释。此外，我们还愿意随时提供更多的相关技术咨询服务。

需要提请注意的是，我们在下面所提的评价和建议只涉及《职业病防治法》的部分条款，但并不能因此得出以下结论，即国际劳工局认为其它条款的内容完全符合相关的国际劳工标准。关于我们评价和建议中所涉及的有关国际劳工标准的部分，国际劳工组织负责国际劳工标准监督的有关机构有可能在今后进一步对已批准的公约提出其它意见。

▶ 二、总体评价和建议

1. 中国有《安全生产法》，但没有《职业健康法》。职业病防治是职业健康的一部分，因此需要把职业病防治放在职业健康这个大前提下讨论。“全方位、全周期维护和保障人民健康，大幅提高健康水平，显著改善健康公平”被写入《“健康中国2030”规划纲要》。在修改《职业病防治法》的过程中，有必要考虑未来适时将该法扩展为《职业健康法》。
2. 与职业健康与安全相关的国际劳工公约和建议书均强调让工会和雇主组织充分参与职业健康与安全工作，包括参与在工作班组、用人单位、地方、行业乃至国家一级的交流和合作。国家在制定并定期审查有关职业健康安全的政策、体系和规划时，应征求最有代表性的工会和雇主组织的意见。同时，国家应推动在工作场所层面用人单位与职工之间在职业健康与安全问题上开展合作。建议在修改《职业病防治法》的过程中，考虑增加这方面的原则和内容。
3. 根据155号公约第14条的要求¹，国家应采取措施鼓励将职业健康与安全以及工作环境问题列入各级的教育和培训内容，包括高等技术、医学和专业的教育。建议酌情考虑在《职业病防治法》中加入相关内容，鼓励各级教育和培训机构提供职业健康与安全以及工作环境问题方面的教学内容。
4. 从改善工作场所环境和条件的角度看，控制职业病危害因素应该是雇主保证工作条件和环境安全健康的职责的一部分。随着科技进步和生产材料及工艺的发展，新的职业危害因素不断出现，政府有关部门发布的职业危害因素名录的制定和更新会存在有一定的滞后性。因此，不应将监测评价和日常监测制度仅局限于政府发布的职业病危害目录里的职业危害因素。
5. 如可行，建议酌情考虑在《职业病防治法》中强调关于职业健康安全预防保护措施的国际国内通行的良好实践原则（即预防措施的优先顺序）：
 - 1) 消除危害/风险；
 - 2) 通过工程控制或管理措施，从源头控制危害/风险；
 - 3) 制定和实施安全作业制度(包括管理措施)，从而最大限度降低危害/风险的影响；
 - 4) 当综合上述方法仍然不能控制残余危害/风险时，为工人免费提供防护服等个人防护用品，并采取措施确保其得到正确使用和维护。
6. 从进一步完善职业卫生服务的角度来看，比照（中国尚未批准的）161号职业卫生服务公约（以下简称161号公约）的要求，可以发现《职业病防治法》对职业卫生服务机构的建立、职责和功能所做的规定较少，建议加强这方面的内容。
7. 从预防职业病的角度看，职业病诊断和鉴定工作不应局限于确定一个工人是否罹患职业病目录里列出的疾病。如果某种疾病尚未被列入职业病目录，但有科学证据表明，该疾病是在职业活动中因接触工作场所所有害因素而导致的，职业病诊断和鉴定机构则应有能力对此做出判断。
8. 在《职业病防治法》现有处罚条款中，没有列出对所有违反本法规定的处罚。例如，第三十九条规定了劳动者享有的一系列职业卫生保护权利，其中包括获得职业病康复服务的权利，但是在处罚条款部分，并没有对违反这一规定的行为做出处罚规定；第五十六条规定，用人单位应当保障职业病病人依法享受国家规定的职业病待遇，对不适宜继续从事原工作的职业病病人，应当调离原岗位，并妥善安置，但没有明确如何对违反这一规定的行为做出处罚。建议在修法过程中全面梳理一下，对所有违反本法的行为做出相应的处罚规定。
9. 从及时发现劳动者早期健康损害并积极采取相应预防措施的角度看，在发展职业健康监测制度的过程中，应特别关注工人健康权和就业权的平衡发展，避免因过分强调医学禁忌导致对工人就业的歧视。实际上，通过改善工作条件，根据工人的自身条件对工作做出调整，可以使工作更适合工人的身体条件和工作能力，在这方面尤其要关注女职工和年长工人等特殊人群的工作能力和需求。
10. 根据（中国已批准的）155号公约第21条规定，“职业安全和卫生措施不得让工人支付任何费用”。《职业病防治法》没有这方面的明确规定。

¹155号公约第14条：应采取适当措施，以适合国家条件和惯例的方法，鼓励将职业安全和卫生及工作环境问题列入各级的教育和培训，包括高等技术、医学和专业的教育，以满足所有工人训练的需要。

▶ 三、具体评价和建议

第一章 总则

第一条 为了预防、控制和消除职业病危害，防治职业病，保护劳动者健康及其相关权益，促进经济社会发展，根据宪法，制定本法。

第二条 本法适用于中华人民共和国领域内的职业病防治活动。

本法所称职业病，是指企业、事业单位和个体经济组织等用人单位的劳动者在职业活动中，因接触粉尘、放射性物质和其他有毒、有害因素而引起的疾病。

职业病的分类和目录由国务院卫生行政部门会同国务院劳动保障行政部门制定、调整并公布。

评论：

1. 关于《职业病防治法》的适用范围：

- 1) 第一条规定了本法的四个目的，一是预防、控制和消除职业病危害，二是职业病防治，三是保护劳动者健康及其相关权益，四是促进经济社会发展。第二条规定，“本法适用于中华人民共和国领域内的职业病防治活动”，这意味着本法适用范围仅限于以上四个目的中的第二项，与第一条的内容不一致。
- 2) 与职业病防治相关的国际劳工公约和建议书的适用范围是所有经济活动行业、部门和所有雇员，其中包括政府机构、公立单位和非营利性组织。《职业病防治法》没有明确是否适用于政府机构和非营利性组织，也没有对所适用的劳动者范围做出明确界定。因此，建议明确本法的适用范围是所有经济活动行业、部门和所有雇员，其中包括政府机构、公立单位和非营利性组织。
- 3) 第二条规定了本法“适用于中华人民共和国领域内的职业病防治活动”，需考虑《职业病防治法》是否适用于在境外中国企业和机构工作期间因工作原因患病的中国公民。

2. 关于职业病的定义：

- 1) 根据（中国尚未批准的）155号职业安全与健康2002议定书（以下简称155号议定书）第1条(b)²，导致职业病的因素指“工作活动中产生的危险因素”，121号工伤事故和职业病津贴建议书（以下简称121号建议书）第6段规定：“(1) 会员国应在规定条件下，将确实因接触工作过程、行业或职业活动中的物质或有害条件而引起的疾病视为职业病。”(2) 除非出具相反的证据，否则在法律上可以推定工人所患的疾病是由其职业引起的：
(a) 如果该工人在规定的最短期内曾暴露于危险中；(b) 如果在脱离可能造成危害的工作后的一段时期内，在他的身上出现疾病的症状。”该定义没有只局限于职业病目录列出疾病致病因素。194号建议书附录的职业病目录所认定的职业病包括两种情形，一是目录里所列的疾病，二是职业病目录以外的经科学认定或以适合于国情与国家惯例的方法确定工作活动中接触有害因素与工人所罹患的疾病之间存在直接关联的疾病。国际劳工组织的职业病目录从属和服务于121号建议书和155号议定书里的职业病定义。

《职业病防治法》定义了职业病，但同时又用职业病目录界定了职业病的范围。换句话说，如果一种疾病符合《职业病防治法》对职业病所做的定义，但未出现在职业病目录中，则不能被认定为职业病。在现实中，有些职业病是由一种因素导致，但有些则由多种因素导致，职业病危害因素目录很难做到对造成职业病的所有因素全覆盖。而且，由于职业病目录更新相对滞后于诊断和病因学技术的发展，只有在一种疾病被纳入职业病目录后，它的致病因素才能被正式列入职业病危害名单，这可能会导致两种情况：一、虽然有科学证据证明职业接触了某种有害因素和工人罹患的疾病有直接因果关系，但是由于该因素不在法定职业病危害目录里，因而它所导致的疾病不能被认定

²155号议定书第1条(b):“职业病”一词指因暴露于工作活动中产生的危险因素所导致的任何疾病。

为职业病；二、因为一种因素可以导致多种疾病，即使该因素被列入了职业病危害目录，如果其导致的疾病没有全部列入职业病目录，那么未列入的疾病即使是工作造成的也不能被认定为职业病。

职业病目录列出的疾病只是因暴露于职业有害因素所致疾病的一部分。确立职业病名单的目的不应仅是赔偿受害人，更重要的是为了预防同样的职业病在其他有职业接触的工人中再次发生和针对导致职业病的有害因素在工作场所开展预防活动。制定职业病和职业危害目录的目的不应该是划定职业病和职业危害的界限（即由职业病危害名单里的因素导致且在包括在职业病目录里的疾病才是职业病）。新材料、新工艺、新技术和新的工作组织和实施方式等的迅速发展会带来新的职业危害，科学技术进步会带来对致病因素的新发现，但职业病目录和职业病危害目录的更新往往滞后于这些新变化。因此，如果不将所有对工人健康构成威胁的因素作为职业病防治的对象，则很难有效保护工人的职业健康，不利于职业病患者得到赔偿，也不利于预防工作相关疾病³。

- 2) 《职业病防治法》第二条对职业病的定义是“企业、事业单位和个体经济组织等用人单位的劳动者在职业活动中，因接触粉尘、放射性物质和其他有毒、有害因素而引起的疾病”。《职业病防治法》第八十五条对职业病危害因素的定义是“职业活动中存在的各种有害的化学、物理、生物因素以及在作业过程中产生的其他职业有害因素”，第二条和第八十五条中关于导致职业病因素的表述存在不一致，不利于法律文书的严肃性，而且也容易导致歧义。建议完善《职业病防治法》中的职业病定义，使其包括所有因职业接触有害因素所致的疾病。

3. 关于职业病的分类和目录：

- 1) 目前的《职业病的分类和目录》并不包括劳动者在职业活动中因接触粉尘、放射性物质和其他有毒、有害因素而引起的所有疾病。建议完善职业病目录中关于职业危害因素的定义和表述，使其与《职业病防治法》协调一致。
- 2) 《职业病防治法》要求职业病的分类和目录由国务院卫生行政部门会同国务院劳动保障行政部门制定、调整并公布，没有要求咨询和磋商最有代表性的工人和雇主组织。根据包括 194 号建议书在内的相关国际劳工公约和建议书的要求，还需要与这些组织进行协商。
- 3) 《职业病防治法》没有明确要求应定期审议和更新职业病的分类和目录。建议参考 194 号建议书的要求，明确要求应定期审议和更新职业病的分类和目录。

第四条 劳动者依法享有职业卫生保护的權利。

用人单位应当为劳动者创造符合国家职业卫生标准和卫生要求的工作环境和条件，并采取措施保障劳动者获得职业卫生保护。

工会组织依法对职业病防治工作进行监督，维护劳动者的合法权益。用人单位制定或者修改有关职业病防治的规章制度，应当听取工会组织的意见。

评论：

1. 《职业病防治法》没有对职业卫生/职业健康做出定义。可以参考国际劳工组织和世界卫生组织对职业卫生/职业健康的定义，即职业卫生/健康应致力于促进和维持各行业劳动者最高水平上的体格、精神与社会之完全健康状态；预防劳动者由工作条件引发的健康异常；保护劳动者免受工作中不良健康因素的危害；让劳动者在适应其生理和心理承受能力的职业环境中工作；总而言之，就是调整工作使其适合于每一个劳动者并使劳动者能胜任自己的工作。职业健康的主要工作有以下三个不同目标：一是保持并促进劳动者的健康和工作能力；二是改善工作环境和工作内容，使其有利于安全和健康；三是建立劳动组织管理和企业文化，使之有利于健康和安。

³工作相关疾病指工作因素不是唯一或者主要致病原因但却可以促进疾病发展、恶化甚至加速死亡的疾病。

2. 关于第四条第一段：劳动者不仅应享有职业卫生保护的权力，也应依法享有在安全、健康、有保障的环境中工作的权力。劳动者应在安全、健康和有保障的环境中工作，这是联合国、国际劳工组织和世界卫生组织等国际组织共同倡导的一项重要准则⁴。
3. 关于第四条第二段：仅要求用人单位为劳动者创造符合卫生标准和要求的工作环境并采取措施保障劳动者获得职业卫生保护是不够的，雇主在合理可行的范围内应保证其控制下的工作场所、机器、设备和工作程序安全并对健康没有危险，参见 155 号公约第 16 条 (1) ⁵。据此，建议考虑对第 4 条第二段做如下修改：用人单位应当为劳动者创造符合国家职业卫生标准和卫生要求的工作环境和条件，采取措施保障劳动者获得职业卫生保护，并在合理且可行的情况下确保其所控制的工作场所、机器、设备和生产过程是安全且不会造成健康风险的。

第九条 国家实行职业卫生监督制度。

国务院卫生行政部门、劳动保障行政部门依照本法和国务院确定的职责，负责全国职业病防治的监督管理工作。国务院有关部门在各自的职责范围内负责职业病防治的有关监督管理工作。

县级以上地方人民政府卫生行政部门、劳动保障行政部门依据各自职责，负责本行政区域内职业病防治的监督管理工作。县级以上地方人民政府有关部门在各自的职责范围内负责职业病防治的有关监督管理工作。

县级以上人民政府卫生行政部门、劳动保障行政部门（以下统称职业卫生监督管理部门）应当加强沟通，密切配合，按照各自职责分工，依法行使职权，承担责任。

评论：

1. 根据 155 号公约第 6 条的要求，可在《职业病防治法》中考虑进一步明确政府主管部门、工人和雇主以及其他相关部门的职能、责任和义务。
2. 可考虑进一步明确工人和雇主组织在职业健康与安全及工作环境方面各自的职能和责任，尤其是在国家层面上的职能和责任。ILO 强调制定实施并定期审查有关职业健康安全的国家政策，主管政府部门在制定这些政策的过程中，应与最具代表性的工会和雇主组织进行协商，确保其有机会参与制定和修改预防、控制和消除职业病危害和防治职业病的法律和政策，参见 155 号公约第 4 条 (1) ⁶和第 8 条⁷。

第十条 国务院和县级以上地方人民政府应当制定职业病防治规划，将其纳入国民经济和社会发展规划，并组织实施。

县级以上地方人民政府统一负责、领导、组织、协调本行政区域的职业病防治工作，建立健全职业病防治工作体制、机制，统一领导、指挥职业卫生突发事件应对工作；加强职业病防治能力建设和服务体系建设，完善、落实职业病防治工作责任制。

乡、民族乡、镇的人民政府应当认真执行本法，支持职业卫生监督管理部门依法履行职责。

评论：国家和地方在制定职业病防治规划时，需征求最具代表性的工人和雇主组织的意见，参见（中国尚未批准的）187 号职业健康与安全促进框架公约第 2 条 (2) ⁸和第 5 条 (1) ⁹。

⁴ 《世界人权宣言》(1948 年)第三条强调人们应享有“生命、自由和人身安全”的权利，《经济、社会及文化权利国际公约》第七条进一步强调人们应享有“安全卫生之工作环境”的权利；国际劳工组织的《章程》承认“保护工人免受因就业而产生的疾病和伤害”是社会正义的一个基本要素；《费城宣言》进一步之处国际劳工组织的“庄严义务”之一是制定方案，实现“充分地保护各行业工人的生命和健康”。《世界卫生组织章程》，序言第三段指出“享有能达到的最高健康标准是每个人的基本权利之一”。

⁵ 155 号公约第 16 条(1): 应要求雇主在合理可行的范围内保证其控制下的工作场所、机器、设备和工作程序安全并对健康没有危险。

⁶ 155 号公约第 4 条 (1)：各会员国应根据国家条件和惯例，经与最有代表性的雇主组织和工人组织协商后，制定、实施和定期审查有关职业安全、职业卫生及工作环境的具有连续性的国家政策。

⁷ 155 号公约第 8 条：各会员国应通过法律或条例，或通过任何其他符合国家条件和惯例的方法，并经与有关的、有代表性的雇主和工人组织协商，采取必要步骤实施本公约第 4 条。

⁸ 187 号职业健康与安全促进框架公约第 2 条(2): 各成员国应采取积极步骤，在考虑到国际劳工组织与促进职业安全与卫生框架相关的文书中确立的原则的情况下，通过国家职业安全与卫生体系和国家计划，逐步实现安全与卫生的工作环境。

⁹ 187 号职业健康与安全促进框架公约第 5 条(1): 各成员国应在与最具代表性的雇主组织和工人组织协商的情况下，制定、实施、监测、评估并定期审查国家职业安全与卫生计划。

第十二条 有关防治职业病的国家职业卫生标准，由国务院卫生行政部门组织制定并公布。

国务院卫生行政部门应当组织开展重点职业病监测和专项调查，对职业健康风险进行评估，为制定职业卫生标准和职业病防治政策提供科学依据。

县级以上地方人民政府卫生行政部门应当定期对本行政区域的职业病防治情况进行统计和调查分析。

评论：155号公约第11条(c)要求各国建立和实施由雇主、保险机构或任何其他直接有关者通报工伤事故和职业病的程序，并对工伤事故和职业病建立年度统计¹⁰。

第二章 前期预防

第十五条 产生职业病危害的用人单位的设立除应当符合法律、行政法规规定的设立条件外，其工作场所还应当符合下列职业卫生要求：

- (一) 职业病危害因素的强度或者浓度符合国家职业卫生标准；
- (二) 有与职业病危害防护相适应的设施；
- (三) 生产布局合理，符合有害与无害作业分开的原则；
- (四) 有配套的更衣间、洗浴间、孕妇休息间等卫生设施；
- (五) 设备、工具、用具等设施符合保护劳动者生理、心理健康的要求；
- (六) 法律、行政法规和国务院卫生行政部门关于保护劳动者健康的其他要求。

评论：

1. 第十五条首段的表述“产生职业病危害的用人单位”易导致误解，即该条的适用对象仅限于存在职业病危害目录里列出的危害因素的用人单位或者是被列入存在职业危害单位名单中的用人单位，而实际适用范围应为所有用人单位和所有工作场所。
2. 关于第十五条（一）：由于职业卫生标准都有局限性和滞后性，所以常见的做法是首先在政策法规上强调雇主有责任提供和保证健康和安全的工作过程、工作环境和条件，这不仅意味着雇主需保证工业场所的职业病危害因素的强度或者浓度符合国家职业卫生标准，还意味着雇主有法律义务主动开展对威胁工人健康和安全的所有有害因素（不仅限于职业卫生标准提及的有害因素）的识别、风险评价和管控，参见155号公约第16条¹¹。
3. 关于第十五条（二）：一般而言，政府卫生行政部门公布的职业危害分类目录很难列出所有已知的职业危害因素，其更新和修改也有滞后性，因此雇主不仅应对政府卫生行政部门公布目录里所列出的职业危害因素负责，还有责任对工作场所存在或者新出现的尚未列入官方目录的职业危害因素负责，这样才与用人单位对工作场所安全和健康负全面主体责任的要求完全一致。

¹⁰155号公约第11条(c)：在适当情况下，建立和实施由雇主、保险机构或任何其他直接有关者通报工伤事故和职业病的程序，并对工伤事故和职业病建立年度统计。

¹¹155号公约第16条：

1. 应要求雇主在合理可行的范围内保证其控制下的工作场所、机器、设备和工作程序安全并对健康没有危险；
2. 应要求雇主在合理可行的范围内保证其控制下的化学、物理和生物物质与因素，在采取适当保护措施后，不会对健康发生危险；
3. 应要求雇主在必要时提供适当的保护服装和保护用品，以便在合理可行的范围内，预防事故危险或对健康的不利影响。

4. 关于第十五条（五），可参考 155 号公约第 5 条的要求¹²，即工作的物质要素（工作场所、工作环境、工具、机器和设备，化学、物理、生物的物质和制剂，工作过程）与进行或监督工作的人员之间的关系，以及调整机器、设备、工作时间、工作组织和工作过程，以适应工人的身心能力。建议酌情考虑第十五条（五）修改为：工作时间、工作组织、工作过程以及设备、工具、用具等设施符合保护劳动者生理、心理健康的要求。
5. 如果在同一个作业场所有隶属于分包商的外来员工，有关用人单位需要加强交流和合作。根据 155 号公约第 17 条的规定¹³，建议酌情考虑对两个或两个以上企业在同一工作场所同时进行活动的情况做出规定，要求这类企业相互协作，共同确保《职业病防治法》等相关法律、法规的实施。

第十六条 国家建立职业病危害项目申报制度。

用人单位工作场所存在职业病目录所列职业病的危害因素的，应当及时、如实向所在地卫生行政部门申报危害项目，接受监督。

职业病危害因素分类目录由国务院卫生行政部门制定、调整并公布。职业病危害项目申报的具体办法由国务院卫生行政部门制定。

评论：

关于第十六条第二段：建议酌情考虑在修改《职业病防治法》的过程中增加以下内容：如果用人单位发现工人在工作接触尚未列入职业病危害因素分类目录的危害因素导致疾病和危害工人健康时，也应当及时、如实向所在地有关卫生主管部门报告。

第十九条 国家对从事放射性、高毒、高危粉尘等作业实行特殊管理。具体管理办法由国务院制定。

评论：

建议将粉尘一词改为物质。高危高毒因素的不仅仅是粉尘还有烟尘和气体等。

根据 155 号公约第 11 条(b)¹⁴和 170 号公约的第 5 条¹⁵，对于确定哪些工作程序及物质和制剂应予禁止或限制暴露，需经政府主管批准或监督；还考虑同时暴露于几种物质或制剂对健康的危害。建议酌情考虑在《职业病防治法》中适当地明确国家一级卫生行政部门的上述职责。

第三章 劳动过程中的防护与管理

第二十条 用人单位应当采取下列职业病防治管理措施：

- （一） 设置或者指定职业卫生管理机构或者组织，配备专职或者兼职的职业卫生管理人员，负责本单位的职业病防治工作；**
- （二） 制定职业病防治计划和实施方案；**

¹² 155 号公约第 5 条：本公约第 4 条提及的政策，应考虑到对职业安全和卫生及工作环境有影响的

以下主要行动领域：

- (a) 工作的物质要素（工作场所、工作环境、工具、机器和设备，化学、物理、生物的物质和制剂，工作过程）的设计、测试、选择、替代、安装、安排、使用和维修。
- (b) 工作的物质要素与进行或监督工作的人员之间的关系，以及机器、设备、工作时间、工作组织和工作过程对工人身心能力的适应。
- (c) 为使安全和卫生达到适当水平，对有关人员在这方面或另一方面的培训，包括必要的、进一步的培训、资格和动力。
- (d) 在工作班组和企业一级，以及在其他所有相应的级别直至并含国家一级之间的交流和合作。
- (e) 保护工人及其代表，使其不致因按照本公约第 4 条提及的政策正当地采取行动而遭受纪律制裁。

¹³ 155 号公约第 17 条：两个或两个以上企业如在同一工作场所同时进行活动，应相互配合实施本公约的规定。

¹⁴ 155 号公约第 11 条(b)：确定哪些工作程序及物质和制剂应予禁止或限制向其暴露或应置于主管当局或各主管当局批准或监督之下；应考虑同时暴露于几种物质或制剂对健康的危害。

¹⁵ 170 号公约的第 5 条：出于安全与健康的合理考虑，主管当局应有权力禁止或限制某些有害化学品的使用，或要求在提前登记或获得授权的情况下使用这类化学品。

- (三) 建立、健全职业卫生管理制度和操作规程；
- (四) 建立、健全工作场所职业健康危害因素监测及评价制度；
- (五) 建立、健全工作场所职业病危害因素监测及评价制度；
- (六) 建立、健全职业病危害事故应急救援预案。

评论：

1. 关于第二十条（一）：应把“设置或者指定职业卫生管理机构或者组织”改为“设置或者指定职业卫生管理和服务机构或者组织”。
2. 根据 155 号公约第 5 条（b）¹⁶，用人单位有义务和责任改善工作条件和环境使之更适合于工人。

第二十二条 用人单位必须采用有效的职业病防护设施，并为劳动者提供个人使用的职业病防护用品。

用人单位为劳动者个人提供的职业病防护用品必须符合防治职业病的要求；不符合要求的，不得使用。

评论：

雇主在采取预防和保护措施时，应按照下列优先次序对危险进行评估并加以处理：a. 消除危险；b. 控制危险源；c. 采用包括制定安全工作制度在内的手段将危险减至最低程度；d. 如危险仍然存在，提供使用个人防护装备，参见 170 号公约第 13（1）条¹⁷和（中国尚未批准的）176 号矿山职业健康与安全公约（1995 年）第 6 条¹⁸。

换句话说，雇主需采取措施的优先顺序是：消除危险、在源头控制危险、通过技术和管理手段将危险减至最低程度、在实施了这些预防或控制措施后仍无法将危险降低到可以接受的水平时，使用个人防护用品，在此必要情况下，雇主应免费为工人提供充足的个人保护服装和设备，参见 155 号公约第 21 条（在前文“总体评价和建议”部分已引用）在 164 号职业健康与安全建议书第 10 段（e）（以下简称 164 号建议书）¹⁹。

第二十三条 用人单位应当优先采用有利于防治职业病和保护劳动者健康的新技术、新工艺、新设备、新材料，逐步替代职业病危害严重的技术、工艺、设备、材料。

评论：对用人单位来说，“优先采用和逐步淘汰”这样的表述的实际操作弹性空间很大；对执法部门来说，难以对之进行处罚。

第二十六条 用人单位应当实施由专人负责的职业病危害因素日常监测，并确保监测系统处于正常运行状态。

用人单位应当按照国务院卫生行政部门的规定，定期对工作场所进行职业病危害因素检测、评价。检测、评价结果存入用人单位职业卫生档案，定期向所在地卫生行政部门报告并向劳动者公布。

职业病危害因素检测、评价由依法设立的取得国务院卫生行政部门或者设区的市级以上地方人民政府卫生行政部门按照职责分工给予资质认可的职业卫生技术服务机构进行。职业卫生技术服务机构所作检测、评价应当客观、真实。

¹⁶155 号公约第 5 条(b): 工作的物质要素与进行或监督工作的人员之间的关系，以及机器、设备、工作时间、工作组织和工作过程对工人身心能力的适应。

¹⁷170 号公约第 13（1）条：雇主应评估在工作中使用化学品的风险，并通过适宜的形式保护工人免于受此种风险的影响，例如：

(a) 选用无风险或风险最小化的化学品；

(b) 选用无风险或风险最小化的的技术；

(c) 采取适宜的工程控制措施；

(d) 采用无风险或风险最小化的的工作系统和方法；

(e) 采取最充分的职业卫生措施；

(f) 当采取以上方法后仍无法提供充分保护时，为工人免费提供和维护个人防护设备和衣物，并采取措施确保工人使用这些设备和衣物。

¹⁸176 号矿山职业健康与安全公约（1995 年）第 6 条：在根据本公约本章采取预防和保护措施时，雇主应按系列优先次序对危险进行评估并加以处理：(a) 消除危险源；(b) 控制危险源；(c) 采用包括制订安全工作制度在内的手段将危险减至最低程度；(d) 如危险存在，提供使用个人防护装备。

¹⁹164 号建议书第 10 段(e)：在无法以其他方式防止或控制危害时免费提供可能需要的足够防护服和个人防护用品。

发现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时，用人单位应当立即采取相应治理措施，仍然达不到国家职业卫生标准和卫生要求的，必须停止存在职业病危害因素的作业；职业病危害因素经治理后，符合国家职业卫生标准和卫生要求的，方可重新作业。

评论：很多用人单位不具备进行职业病危害因素日常监测的技术手段和专业能力，因此常需要委托专业服务机构完成职业病危害的日常监测等职业卫生服务职能。在委托专业机构开展职业卫生监测这项职业卫生服务时，根据 161 号公约第 14 条的规定²⁰，用人单位应告知职业卫生服务机构工作环境中可能影响工人健康的所有已知和可疑因素（包括工人患病和因健康原因缺勤的情况），以便职业卫生服务机构全面考虑工作场所可能存在的健康危害因素是否和工人的健康状况有关。

第二十七条 职业卫生技术服务机构依法从事职业病危害因素检测、评价工作，接受卫生行政部门的监督检查。卫生行政部门应当依法履行监督职责。

评论：《职业病防治法》没有详细规定职业卫生服务机构在组织开展职业病防治和职业卫生服务方面的职能和作用的规定，建议加强这方面的内容。关于职业卫生服务机构的职能，可参考 161 号公约第 5 条²¹；关于职业卫生服务机构的建立，可以参考 161 号公约第 6-8 条²²。

第三十五条 对从事接触职业病危害的作业的劳动者，用人单位应当按照国务院卫生行政部门的规定组织上岗前、在岗期间和离岗时的职业健康检查，并将检查结果书面告知劳动者。职业健康检查费用由用人单位承担。

用人单位不得安排未经上岗前职业健康检查的劳动者从事接触职业病危害的作业；不得安排有职业禁忌的劳动者从事其所禁忌的作业；对在职业健康检查中发现有与所从事的职业相关的健康损害的劳动者，应当调离原工作岗位，并妥善安置；对未进行离岗前职业健康检查的劳动者不得解除或者终止与其订立的劳动合同。

²⁰ 161 号公约第 14 条：雇主和工人应将工作环境中可能影响工人健康的任何已知因素和可疑因素告知职业卫生服务部门。

²¹ 161 号公约第 5 条：在不影响雇主对其工人健康与安全所负的责任，并适当考虑工人参与职业安全卫生事务必要性的情况下，职业卫生服务应具有足以针对该企业职业危害的下列职能：

- (a) 辨明和评估工作场所危及健康的各种危险因素。
- (b) 监测工作环境和工作中可能影响工人健康的因素，包括由雇主提供的卫生设备、食堂与住房等。
- (c) 就工作的计划与组织安排提供咨询，包括对工作场所的设计，机械与其他设备的选择、维修和条件，以及工作中使用的物质等方面的咨询。
- (d) 参与制订改善工作实践的计划，以及测试和评价新设备对健康的影响。
- (e) 就职业健康、安全、卫生和工程学，以及个人和集体防护设备提供咨询。
- (f) 监测与工作有关的工人健康情况。
- (g) 促使工作更适合于工人。
- (h) 对职业康复措施做出贡献。
- (i) 配合提供职业健康、卫生和工程学方面的资料、培训和教育。
- (j) 组织急救和紧急治疗。
- (k) 参与对职业事故和职业病的分析。

²² 161 号公约：

第 6 条：应按下列办法对建立职业卫生服务做出规定：

- (a) 通过法律或条例方式。
- (b) 通过集体协议或有关雇主和工人同意的其他方式。
- (c) 通过主管部门与有关的、有代表性的雇主和工人组织协商后批准的任何其他方式。

第 7 条：

1. 职业卫生服务可酌情组建成一个企业的服务，或若干企业的共用服务。
2. 根据各国情况和实践，职业卫生服务可由下列机构组建：(a) 有关企业或企业集团。(b) 公共部门或官方机构。(c) 社会保障机构。(d) 主管部门授权的任何其他机构。(e) 以上任何机构的结合体。

第 8 条：雇主、工人及其代表（如存在这种代表）应在公平基础上进行合作和参与落实职业卫生服务的组织措施和其他有关措施。

职业健康检查应当由取得《医疗机构执业许可证》的医疗卫生机构承担。卫生行政部门应当加强对职业健康检查工作的规范管理，具体管理办法由国务院卫生行政部门制定。

评论：

1. 与工作有关的工人健康监护工作，例如体检，应尽可能在工作时间进行，参见 161 号公约第 12 条²³。
 2. 关于第三十五条第二段，建议酌情考虑增加以下内容，即用人单位不得安排未经适当培训，没有适当保护措施（包括适当个人防护用品）的劳动者从事接触职业病危害的作业。

第三十六条 用人单位应当为劳动者建立职业健康监护档案，并按照规定的期限妥善保存。

职业健康监护档案应当包括劳动者的职业史、职业病危害接触史、职业健康检查结果和职业病诊疗等有关个人健康资料。

劳动者离开用人单位时，有权索取本人职业健康监护档案复印件，用人单位应当如实、无偿提供，并在所提供的复印件上签章。

评论：

1. 建议在第三十六条中增加关于保护劳动者隐私的内容，可参考 171 号职业卫生服务建议书的以下原则：
 - 1) 应做出规定保护工人隐私，并应保证健康监护不被用于歧视的目的，或以任何其他方式损害工人的利益；
 - 2) 包含个人医疗保密资料的档案应仅限医务人员取用
 - 3) 有关健康鉴定的个人资料只有在工人本人知情同意后方可通知他人。
2. 职业健康监护档案中包含健康体检等受医学保密法保护的医学信息。国际上通行的做法是职业卫生技术服务机构具体保管工人的健康检查等医学信息。用人单位如果没有自己独立的职业卫生服务机构，有义务按规定安排和委托职业卫生服务机构建立并妥善保管劳动者职业健康监护档案。例如，可酌情考虑做如下修改：“劳动者离开用人单位时，有权索取本人职业健康监护档案复印件，用人单位或代为保管职业健康监护档案的协议职业卫生服务机构应当如实、无偿提供，并在所提供的复印件上签章”。

第四十条 工会组织对用人单位违反职业病防治法律、法规，侵犯劳动者合法权益的行为，有权要求纠正；产生严重职业病危害时，有权要求采取防护措施，或者向政府有关部门建议采取强制性措施；发生职业病危害事故时，有权参与事故调查处理；发现危及劳动者生命健康的情形时，有权向用人单位建议组织劳动者撤离危险现场，用人单位应当立即作出处理。

工会组织对用人单位违反职业病防治法律、法规，侵犯劳动者合法权益的行为，有权要求纠正；产生严重职业病危害时，有权要求采取防护措施，或者向政府有关部门建议采取强制性措施；发生职业病危害事故时，有权参与事故调查处理；发现危及劳动者生命健康的情形时，有权向用人单位建议组织劳动者撤离危险现场，用人单位应当立即作出处理。

评价：

1. 根据 155 号公约第 5 条 (e) ²⁴，国家应制定法律保护工人及其代表在按照国家职业健康与安全政策规定正当地采取行动时应免于受到纪律处分，对此，《职业病防治法》没有对此做出明确的规定。
2. 根据《安全生产法》第五十一条，从业人员有权拒绝违章指挥和强令冒险作业；第五十二条规定从业人员发现直接危及人身安全的紧急情况时，有权停止作业或者在采取可能的应急措施后撤离作业场所。根据 155 号公约第 13 条，“凡工人有正当理由认为工作情况出现对其生命或健康有紧迫、严重危险而撤离时，应按照国家条件和惯例保护其免遭不当的处理”。根据 155 号公约第 19 条 (f)，“工人立即向其直接上级报告有充分理由认为出现对其生命和健康有紧迫、严重危险的任何情况，在雇主采取必要的补救措施之前，雇主不得要求工人回到对生命和健康仍存在紧迫、严重危险的工作环境中去”。《职业病防治法》没有明确规定工人发现直接危及人身安全的紧急情况时，有权停止作业和撤离作业场所。

²³ 161 号公约第 12 条：与工作有关的工人健康监护，不应使工人收入受到损失，应免费并尽可能在工作时间进行。

²⁴ 155 号公约第 5 条 (e)：保护工人及其代表，使其不致因按照本公约第 4 条提及的政策正当地采取行动而遭受纪律制裁。

所，也没有明确雇主在采取必要的补救措施之前，不得要求工人回到对生命和健康仍存在紧迫、严重危险的工作环境中去。

3. 根据 155 号公约第 19 条 (e)²⁵，工人或工会代表应能够查询和了解企业中与其工作有关的职业健康与安全方面的情况，雇主应该就工作有关的职业健康与安全方面的情况咨询工人和工会代表的意见。
4. 根据 155 号公约第 20 条²⁶，企业管理人员与工人及工人代表开展合作是企业层面的职业健康与安全措施的重要内容。可酌情考虑鼓励企业设立工人职业健康与安全代表、工人安全卫生委员会和（或）工人安全卫生联合委员会，在安全卫生联合委员会中，工人的代表至少应与雇主的代表人数相等，参见 164 号建议书第 12 段 (1) 的规定²⁷。

第四章 职业病诊断与职业病病人保障

第四十七条 用人单位应当如实提供职业病诊断、鉴定所需的劳动者职业史和职业病危害接触史、工作场所职业病危害因素检测结果等资料；卫生行政部门应当监督检查和督促用人单位提供上述资料；劳动者和有关机构也应当提供与职业病诊断、鉴定有关的资料。

职业病诊断、鉴定机构需要了解工作场所职业病危害因素情况时，可以对工作场所进行现场调查，也可以向卫生行政部门提出，卫生行政部门应当在十日内组织现场调查。用人单位不得拒绝、阻挠。

评论：关于第四十七条第一段中所提及的资料，如果用人单位不如实提供这些资料，应当承担相应的后果。参见 170 号公约第 12 (c) 和 (d) 条²⁸和 177 号化学品建议书第 18 段²⁹。

第五十条 用人单位和医疗卫生机构发现职业病病人或者疑似职业病病人时，应当及时向所在地卫生行政部门报告。确诊为职业病的，用人单位还应当向所在地劳动保障行政部门报告。接到报告的部门应当依法作出处理。

评论：

1. 应鼓励用人单位、职业卫生服务机构和医疗单位向政府主管部门报告职业伤害和有证据证明或支持是因为工作导致的但还没有列入职业病目录的疾病。

²⁵155 号公约第 19 条 (e)：应使企业中的工人或其代表和必要时其代表性组织，按照国家法律和惯例，能够查询与其工作有关的职业安全和卫生的各个方面的情况，并就此受到雇主的咨询；为此目的，经双方同意，可从企业外部带进技术顾问。

²⁶155 号公约第 20 条：管理人员与工人和（或）其企业内的代表的合作，应是按本公约第 16~19 条所采取的组织措施和其他措施的重要成分。

²⁷164 号建议书第 12 段 (1)：(1) 在适当和必要情况下应采取促进公约第 20 条所提及的合作，并按各国惯例设立工人安全代表、工人安全卫生委员会和（或）工人安全卫生联合委员会；在这些安全卫生联合委员会中工人的代表至少应与雇主的代表人数相等。

²⁸170 号公约第 12 (c) 和 (d) 条：

(c) 在对保障工人安全和健康属必要或经主管当局决定时，监测并记录工人接触有害化学品的情况；监测和记录工人暴露于危险化学品的情况；

(d) 保证对工作环境和有害化学品工人的接触情况的监测记录按主管当局规定的期限加以保存及可供工人及其代表使用。

²⁹177 号化学品建议书第 18 段：

(1) 如属必要应要求雇主或根据国家法律和实践认定的主管机构，通过符合国家法律和实践的方法，为下列目的安排对工人的医学监测：

(a) 判定与接触化学品造成的危害有关的工人健康状况；

(b) 诊断接触化学品造成的与工作有关的疾病和伤害。

(2) 在医学检测或调查结果显示有临床或临床前反应的情况下，应采取防止或减少有关工人的暴露程度，并防止其健康状况的进一步恶化。

(3) 医学检查的结果应用于确定与接触化学品有关的健康状况，而不应用于针对工人的歧视做法。

(4) 对工人医学监测的记录应按主管当局的规定在一定期限内由专人保存。

(5) 工人应能亲自或通过医生获得他们自己的健康档案。

(6) 个人健康档案的保密性应依照普遍接受的医学道德原则受到尊重。

(7) 应向有关工人清楚地说明医学检查结果。

(8) 在无法对具体工人加以识别的情况下，工人及其代表应能获得根据医学记录得出的研究成果。

(9) 在有助于认识和控制职业病的情况下，医学记录的结果应以保密为前提用于编制有关的健康统计资料和流行病学研究。

2. 用人单位已接到职业病确诊报告后，应立即组织安排工作场所预防措施，并向有关行政部门报告措施落实情况及效果。参见 155 号公约 11 (c) 条³⁰。

第五十一条 县级以上地方人民政府卫生行政部门负责本行政区域内的职业病统计报告的管理工作，并按照规定上报。

评论：地方政府应当定期发布职业病发病的统计信息，参见 155 号公约第 11 (e) 条³¹和 155 号议定书第 6 条³²。

第五十六条 用人单位应当保障职业病病人依法享受国家规定的职业病待遇。

用人单位应当按照国家有关规定，安排职业病病人进行治疗、康复和定期检查。

用人单位对不适宜继续从事原工作的职业病病人，应当调离原岗位，并妥善安置。

用人单位对从事接触职业病危害的作业的劳动者，应当给予适当岗位津贴。

评论：用人单位利不得用岗位津贴替代工作场所的职业病防治措施。

第五章 监督检查

第六十五条 职业卫生监督执法人员依法执行职务时，应当出示监督执法证件。

职业卫生监督执法人员应当忠于职守，秉公执法，严格遵守执法规范；涉及用人单位的保密的，应当为其保密。

评论：职业卫生监督执法人员除了应为用人单位保守秘密以外，也应为报告或举报用人单位违法行为的信息来源保守秘密，参见（中国尚未批准的）81 号劳动监察公约第 15 条(c)³³。

第七章 附 则

第八十五条 本法下列用语的含义：

职业病危害，是指对从事职业活动的劳动者可能导致职业病的各种危害。职业病危害因素包括：职业活动中存在的各种有害的化学、物理、生物因素以及在作业过程中产生的其他职业有害因素。

职业禁忌，是指劳动者从事特定职业或者接触特定职业病危害因素时，比一般职业人群更易于遭受职业病危害和罹患职业病或者可能导致原有自身疾病病情加重，或者在从事作业过程中诱发可能导致对他人生命健康构成危险的疾病的个人特殊生理或者病理状态。

评论：

1. 如果把“从事职业活动的劳动者”改为“劳动者在职业活动中”，语意会更加清晰。
2. 关于对术语的定义：
除了第八十五条已经提到的术语，工作场所、职业或工作活动、企业、事业单位和个体经济组织、劳动者等术语对职业病防治也很重要，对这些术语进行清晰定义将有助于《职业病防治法》的实施。
3. 关于职业禁忌：

³⁰ 155 号公约 11 (c) 条：建立和实施由雇主，并在适当情况下，由保险机构或任何其他直接有关者通报工伤事故和职业病的程序，并对工伤事故和职业病建立年度统计。

³¹ 155 号公约第 11 (e) 条：每年公布按本公约第 4 条提及的政策而采取措施的情况及在工作过程中发生或与工作有关的工伤事故、职业病和对健康的其他损害的情况。

³² 155 号议定书第 6 条：批准该议定书的会员国应该根据职业病报告信息和其他可获得信息发布年度统计报告，报告内容应包括全国的职业事故、职业病、（适宜时）险情、通勤事故以及团对统计数据的数据的分析。

³³ 81 号劳动监察公约第 15 条(c)：除国家法律或条例规定的例外情况，劳动监察员应：（c）应将提交给他们的任何有关缺陷或破坏法律规定的申诉的来源视为绝对机密，并不得向雇主或其代表暗示某次监察巡视系接到此种申诉的结果。

根据国际劳工组织和世界卫生组织职业卫生联合委员会的定义，职业健康应致力于促进和维持各行业劳动者最高水平上的体格、精神与社会之完全健康状态；预防劳动者由工作条件引发的健康异常；保护劳动者免受工作中不良健康因素的危害；让劳动者在适应其生理和心理承受能力的职业环境中工作；总而言之，就是调整工作使其适合于每一个劳动者并使劳动者能胜任自己的工作。

国际劳工组织还提出了关于职业禁忌的一些其它具体原则，例如：155号职业健康与安全公约第5条(b)规定要充分考虑工作的物质要素与进行或监督工作的人员之间的关系，以及机器、设备、工作时间、工作组织和工作过程对工人身心能力的适应。171号职业卫生服务建议书第二部分的第八段(e)规定，职业卫生服务应配合进行职业分析和工作组织与方法的研究，以便使工作更好地适应工人的情况。《劳动者健康监护技术与伦理指南》的第五部分“健康相关资料的应用”中有专门针对就业或从事特定工种工作的指导原则，包括：一是不能笼统地谈职业禁忌；二是工作和工人的工作能力这两方面是变化着的，工作条件改善了，禁忌也就可能不再是禁忌了；三是评定具体某个工人是否有医学禁忌时应该谨慎，要避免过高地估计了功能损失，从而使工人失去了从事可以从事工作的机会，同时也要避免低估人克服劳动功能缺失的能力；四是发现一个工人有禁忌症时，首先要清除有害物质，改进作业环境和工作条件，在无法避免职业危害时，才换岗调离等措施。

职业健康和安全以及职业病防治的最终目的另一方面是调整工作条件和环境使其适合劳动者，另一方面是确保劳动者能适应于其工作，这是双向适应的过程。在定义职业禁忌时，如果不与调整工作使其适应工人相联系，并以保护工人健康为根本出发点，实际实施时则很难避免造成对工人的就业歧视，也不利于预防和控制职业危害。

联系方式

国际劳工组织中国和蒙古局
中国北京
朝阳区亮马河南路10号

电话: +86-10-68592031
电邮: beijing@ilo.org
网址: www.ilo.org/beijing