

# 南开大学

## 硕士研究生学位论文

企业管理人员在职攻读工商管理(MBA)学位

论文题目 建设项目安全健康及环保管理的比较研究

研究方向 项目管理

姓 名 张文丽

年 级 2003 级

专 业 工商管理

完成日期 2005 年 5 月

导 师 戚安邦教授

2005 年 6 月

# 中 文 提 要

随着我国改革开放和经济发展的不断深入，基础设施建设得到迅猛发展，大批项目的建设，带动了相关产业的快速发展，这其中既有跨国公司在中国的巨额投资，也有国家投资建设的工程项目，还包括个人投资的项目。一些建设项目在带来巨大的经济效益的同时，对资源的消耗、对环境的影响、以及对雇佣的员工的人身安全及职业健康方面的影响问题也日渐突出。从近年来西部开发过程中暴露的注重经济效益、忽视环境保护，到近几年各种职业病案件及发病人数上升，特别是以前很少发生的一些类型的职业病的出现，例如急性白血病，到近期首钢搬迁，国家环保总局叫停 30 项违反环保规定擅自开工的建设项目，都能看出建设项目的安全健康及环保问题已经是摆在我们面前的、需要认真对待，并加以重视的问题，否则这些建设项目带来的经济效益，很可能被安全健康及环保问题带来的负面影响抵消掉。

本文的目的是总结我国的建设项目安全健康及环保管理经验，并与国外的先进管理经验进行比较，以找出我国管理上存在的问题和不足，并提出解决对策。本文写作过程中主要是从企业的角度来论述相关问题，所以将对建设单位的建设项目安全健康及环保管理有借鉴意义。

本文将立足我国法律法规对建设项目安全健康及环保工作的相关规定，解读建设项目安全健康及环保监督管理的程序，同时介绍了世界上主要组织和国家的安全健康及环保监督管理的作法和经验，并采用对比分析的方法比较两者之间的相同之处和不同之处，指出我国在法律法规体系中存在的问题，在监督管理中存在的薄弱环节，以及政府、企业、中介机构在建设项目各阶段、各环节中的作用和存在的问题，并提出解决的方法。

本文的特点是将建设项目的安全健康及环保问题放在一起考虑，全面介绍法律法规的相关规定，避免了由于分块管理带来的片面性和不完整性，提出的解决办法既涉及政府方面应采取的措施，也包括企业要做好相关工作应注意的问题。

关键词：建设项目      安全      健康      环保

## Abstract

As the development of the reforming, opening and the economy gets deeply, the fundamental construction developed fast and strongly. The start-up of many new construction projects has driven the fast development of many relevant industries. These new projects include not only foreign invested, government invested but also private invested projects. While bringing huge economic benefit by some construction projects, the problems arouse by the consumption of natural resources, impact on the environment and occupational health and safety of the employees become more and more obviously. Many phenomena, in which during the development of the western part of the country, economic profit is over-stressed, and environmental protection is ignored. In recent years, occupational disease cases and numbers of sickness rise, especially some rare types of occupational disease occur. Recent environmental related news, such as the movement of Beijing Steel Company, the suspension of over 30 construction projects by the State Environmental Protection Administration which offended the relevant regulations of environmental protection, show that the issues caused by the safety, health and environmental protection of construction projects have been risen in front of us, which we need to treat seriously and pay more attention to. Otherwise, the negative effects of the issues can offset the economic profit obtained from these projects.

The aim of this thesis is to summarize the experience of the management of safety, health and environment of construction projects in our country, and compare our experience with the modern management experience of other countries in order to find the problems and shortage and then put forward the solutions. This thesis is written from the angle of common enterprises, which would help the management of the safety, health and environmental protection of construction projects.

This thesis is based on the relevant laws and regulations in our country on the safety, health and environmental protection of the construction projects, explain the procedures of the management on the safety, health and environmental protection of the construction projects. At same time, introduce the practice and experience of other country on the management of safety. Comparison is made between our country and other countries in order to find the same and different points, and to point out the problems in the system of the laws and regulations, the weak points in the system of supervision and management, and the problems in the different stage of management of construction projects. Solution is provided.

The specialty of this thesis is to combine the management of safety, health and environmental protection together. Relevant laws and regulations are introduced comprehensively to avoid any un-integrality. Solutions include measures not only taken by the government, but also issues for the enterprises to pay attention to.

Key words: Construction Projects Safety Health Environmental Protection

# 第一章 绪 论

随着社会的不断进步,经济的快速发展,人民群众的生活水平不断提高,而随着社会的进步和发展,人们对生存的环境,工作场所的条件等的要求也在不断提高。与此同时,由于经济的快速发展,资源的大量消耗以及大量污染物的排放,人们赖以生存的自然环境受到严重的破坏;同时工业的高速发展,也使各种安全事故和职业病的发病率上升,给人民的生活和社会的安定带来了负面的影响,也给社会带来了沉重的经济负担。如何解决这些问题,使经济发展不至于以牺牲环境为代价,使人民的生活质量真正随着经济的发展越来越好,不会因职业安全健康问题影响正常的工作呢?建设项目的安全健康及环保问题是不容忽视的重要方面,只有从源头抓起,从源头控制,并从始至终地搞好管理工作,才能真正解决安全健康及环保问题。

我国相关法律法规对建设项目的定义不完全相同,但涵盖的范围基本相同,都是指生产经营单位的新建、改建、扩建工程项目以及技术改造、技术引进项目。

## 第一节 选题及研究的意义

随着我国经济的高速发展,各种经济活动对环境带来的负面的影响和问题不断显现,各种职业安全健康问题,特别是各种新型职业病的不断出现,使得安全健康及环保问题日益引起人民的重视。作为源头的建设项目的安全健康及环保管理工作也不断完善,这对问题的解决起到重要的作用。

### 一、选题的背景

近期,各种关于建设项目的环境违法行为的报道屡次见诸新闻和报端,从年初的国环总局叫停 30 项违法开工的建设项目,到最近圆明园湖底铺防渗膜引起的各种讨论都反映了同一个问题,既建设项目的建设单位没有按照有关环境保护的法律法规的要求对建设项目的环境影响进行评价,或者在环境影响评价尚未得到正式审核批复,就擅自开工建设,这样做不能保证建设项目的进行不以牺牲环境为代价。

事实上,我国对建设项目的安全健康及环保工作的管理是有一套系统的管理体系的不管是法律法规上的规定,还是行政监督管理,都是有章可循的。但是,由于种种原因在建设项目的安全健康及环保管理过程中,不管是从政府的法律法规的制定上,还是行

监督管理上，或是建设项目的投资人或生产经营单位在履行相关职责和手续上，都存在着很大的问题。

本人是环境保护专业的毕业生，毕业后在卫生行政监督管理部门工作多年，后又在多家跨国公司工作，经历过六个新改扩建项目，特别是最近五年来，一直从事健康安全及环保工作（Health, safety and environment, 简称 HSE），直接参与了三个建设项目的安全健康及环保管理工作的全过程，对建设项目的安全健康及环保管理工作的步骤和程序以及工作过程中遇到的问题有一定的了解，也深切地了解作为建设项目的生产经营单位，在开展相关工作过程中的一些困难和无奈。

经过两年多的工商管理课程的学习，我开阔了眼界，增长了知识，更深刻地认识到在企业运作过程中管理的重要性。对于企业来讲，如何发挥管理人员的作用，高效运用科学的管理方法，采用先进的科学技术，抢占市场的优势地位，是企业发展的主要课题。而作为学习工商管理的学生，课程的学习是为了今后在工作中更好地运用所学到的知识，在企业的管理中发挥更大的作用，同时提升自身的价值。所以，结合近几年的实际工作，以及今后的职业发展计划，我选择建设项目的安全健康及环保问题作为我硕士毕业的研究内容，希望能在该方面有所收获和提高。

## 二、研究的意义

随着全球经济一体化和贸易自由化的不断深入，在国际市场上市场准入的障碍不再是贸易壁垒。WTO 把可持续发展作为其宗旨之一，允许其成员国采取限制措施，防止自由贸易引起的环境破坏和劳动者的安全健康受到伤害，于是与环境保护以及职业安全健康保护紧密关系的非关税贸易壁垒成为新的贸易保护主义的手段。

同时，发达国家为了解决本国的环境问题，以及职业安全健康问题，进一步加强了对相关行业的监管，包括制定更严格的污染物排放标准，增收污染物排放费用，以及要求污染物排放企业搬迁等措施，大大增加了一些企业的环境管理费用及其他相关费用，使得一些企业不得不将重新建厂的目光转向要求相对较低的地方。与此同时，许多发展中国家正处于经济快速发展时期，急需大量的资金和技术来发展本国的相关产业，而本国的许多产业也需要大量进口国外的产品来提高产品质量和增大产量，满足国内市场的需要，而对环境保护及职业安全健康的要求又相对较松，于是，许多发达国家的企业就将发展中国家作为他们利用廉价劳动力赚取高额利润的基地，在发展中国家投资建厂，同时将一些污染重，耗能大，或职业安全健康危害大的项目转移到发展中国家。对于发展中国家来说，显然污染问题不是他们想要的，但如何控制才能使需要的引进来，而将污染等问题挡在门外呢？

通过制定严格的法律法规，并加强对引进项目的安全健康及环保问题的监督管理是十分重要的，“预则立，不预则废”，从源头开始控制，消除各种问题产生的原因和条件，才能从根本上解决安全健康及环保问题。

所以，对建设项目的安全健康及环保问题的管理，是十分重要，也是十分必要的，尤其对发展中国家来说，不能只顾发展经济，忽视环境问题和劳动者的职业安全健康问题，应该从发达国家发展过程中的安全健康及环保管理的教训中吸取经验，使经济在良性和可持续发展的轨道上前进。

## 第二节 研究方法和论文框架

对建设项目的安全健康及环保问题的管理主要是基于法律法规的管理规定，以及行政监督管理的有关规定来进行的。由于安全健康及环保问题涉及的面宽，既需要专业的知识，也需要行政手段来制约，所以既需要科学的东西，也需要灵活的机制。

### 一、研究方法

本文将根据我国建设项目安全健康及环保工作的管理特点，系统阐述我国对建设项目安全健康及环保管理的有关法律法规的规定，以及行政监督管理的程序和步骤，同时结合国外主要发达国家和国际组织对建设项目安全健康及环保管理的规定和经验，利用对比分析的方法，对我国建设项目安全健康及环保管理工作中存在的问题进行剖析，并提出解决问题的对策。

本文选择对比分析的方法，一方面可以系统总结我国建设项目安全健康及环保管理工作的规定，使需要了解的人可以从中获得更多的信息，也可以使局外人能有初步的概念和认识；另一方面，可以开阔我们的眼界，了解国外的管理经验，寻找我们的不足，并进一步改进我国的建设项目安全健康及环保管理工作。

### 二、论文框架

根据本文的写作需要，本文将分为六章，框架如下面的图 1-1。

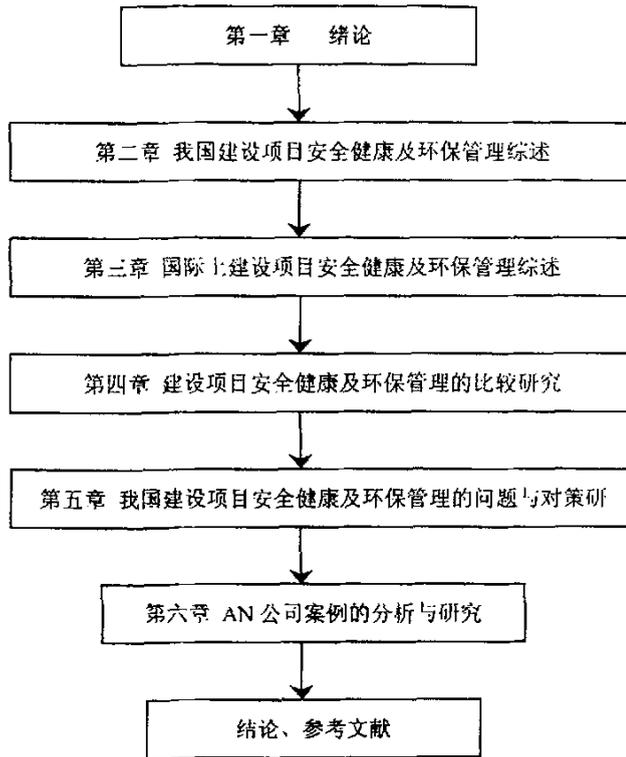


图 1-1 论文框架

在正文开始之前的第一章绪论中介绍选题及研究的意义、研究方法和框架，第二章对我国建设项目安全健康及环保管理的状况进行综述，第三章介绍国际上建设项目安全健康及环保管理的经验，第四章对建设项目安全健康及环保管理进行比较研究，第五章对我国建设项目安全健康及环保管理中存在的问题加以分析并提出解决对策，第六章以 AN 公司在中国投资建厂及扩建工程的经历为案例，分析说明我国建设项目安全健康及环保管理工作的长处和不足，并总结工作中的经验，进一步说明前一章的研究结论。最后部分为结论、参考文献。

## 第二章 我国建设项目安全健康及环保管理综述

建设项目安全健康及环保工作涉及面宽，需要政府及企业按照国家有关法律法规执行，需要全社会的共同参与。本章将对我国对建设项目安全健康及环保工作的管理情况进行介绍。

### 第一节 我国法律法规的框架体系

安全健康及环保有关的法律法规体系，是一个包含多种法律形式和法律层次的综合系统，从法律规范的形式和特点来讲，既包括作为整个法律法规基础的宪法规范，也包括行政法律规范、技术性法律规范、程序性法律规范。按照法律地位及效力等同原则，根据制定或批准法律法规、规章、标准的部门的不同，安全、健康及环保法律体系可以分为五个层次，以下将对这五方面的规定分别加以介绍。

#### 一、《宪法》的有关规定

《中华人民共和国宪法》是国家的基本大法<sup>[1]</sup>，是立法的基础，是指导性、原则性法律规范，是我国法律体系框架的最高层次，由全国人民代表大会制定并通过。《宪法》对国家的各项工作所遵循的原则进行规范，其中的“加强劳动保护，改善劳动条件”是有关安全健康方面的最高法律效力的规定：“国家保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害。国家鼓励植树造林，保护林木。国家保障自然资源的合理利用，保护珍贵的动物和植物，禁止任何组织和个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。”是《宪法》在环境及资源保护方面规定的基本权利、义务和方针。

#### 二、基础和专业及相关的法律规定

在具体的法律规定的层面上，有对各专项管理进行统一协调管理的基础法律，有对某一具体问题或方面进行专业管理的专业法律以及各种行政管理和处罚的相关法律。

##### 1. 基础的法律规定

我国有关安全、健康及环保的基础法包括：安全方面的《中华人民共和国安全生产法》，是我国安全生产法律体系的核心；职业健康方面的《中华人民共和国职业病防治法》是职

<sup>[1]</sup> 中国认证人员国家注册委员会(CRBA)，《ISO14000 环境管理体系国家注册审核员基础知识通用教程》，北京，中国计量出版社，2001。

职业病防治方面的法律体系的核心；环境保护方面的《中华人民共和国环境保护法》是环境保护方面的法律体系的核心。这三个法律都是由全国人民代表大会制定并通过的，是各种专业领域进行综合管理的基础法律。

## 2. 专门的法律规定

专门的法律是指规范某一专业领域综合管理的法律。我国在安全、健康及环保领域的专业法律包括《中华人民共和国消防法》、《中华人民共和国矿山安全法》、《中华人民共和国环境影响评价法》、《中华人民共和国大气污染防治法》、《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国固体废物污染防治法》、《中华人民共和国噪声污染防治法》等。

## 3. 相关的法律规定

相关法律是指专门法律以外的其他法律中涵盖有与专门法律相关内容的法律，例如《中华人民共和国劳动法》、以及与监督执法有关的法律，例如《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国刑事诉讼法》、《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国行政复议法》等。

## 三、相关的行政法规

行政法规是由国务院组织制定并批准公布的，是为实施专项法律而制定并实施的一系列具体规定。关于建设项目安全、健康及环保方面的行政法规包括国务院第 253 号令《建设项目环境保护管理条例》、国务院第 344 号令《危险化学品安全管理条例》、国务院第 352 号令《使用有毒物品作业场所劳动保护条例》等。

## 四、相关的地方性法规

地方性法规是指由有立法权的地方权力机构—人民代表大会及其常务委员会和地方政府制定的规范性文件。天津市有关安全、健康及环保方面的地方性法规包括《天津市安全生产管理规定》、《天津市环境保护条例》、《天津市建设项目环境保护管理办法》等。

## 五、相关的部门规章和地方政府规章

根据《立法法》的有关规定，部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间具有同等效力，在各自的权限范围内施行。我国有关安全、健康及环保方面的部门规章包括原劳动部第 3 号令《建设项目（工程）劳动安全卫生监察规定》、原劳动部第 10 号令《建设项目（工程）劳动安全卫生预评价管理办法》、卫生部第 22 号令《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》、《建设项目环境保护设计规定》、国家环保总局第 13 号令《建设项目竣工环境保护验收管理办法》等。

除了以上五个层次的法律体系框架外,各种专业的国家标准也是各项管理工作的基础和监督执法工作的重要技术依据,例如职业健康方面的《工作场所职业卫生设计标准》对工作场所的各方面的要求规定了标准,这些标准不仅是建设项目进行设计时必须采用的设计标准,也是项目验收及日常监督检查必须遵循的原则和标准,环境保护方面的各种污染物的排放标准或控制标准,是建设项目进行验收时必须要求检测并达标的依据。

此外,对于我国已签署的安全、健康及环保方面的国际公约和建议书,也是企业在进行建设和运作期间应该了解并遵守的重要的文件,特别是那些外向型企业和出口型企业,必须了解国际上的有关要求和规定,以保证出口业务不会因违反或不能满足相关要求而受到影响。

## 第二节 建设项目安全健康及环保管理的法律规定

在我国法律体系框架的各层次的法律法规、规章及标准中,对建设项目的安全、健康及环境保护工作都有明确和具体的要求,这也是建设项目的安全、健康及环保管理工作的起点和重点,决定着建设项目建成投产后的安全、健康和环保工作是否能够有一个好的基础,而且对整个社会的经济发展、社会稳定、人民生活等诸多方面都有深刻的影响。同时,对于违反有关规定的违法犯罪行为应承担的法律责任也做出了明确的规定。本节中主要介绍作为第二层次的法律法规的有关管理规定。

### 一、基础法律中的规定

在基础法律中主要包括《中华人民共和国安全生产法》、《中华人民共和国职业病防治法》以及《中华人民共和国环境保护法》。下面就其中关于建设项目的安全健康及环保的有关管理规定作以介绍。

#### 1. 《中华人民共和国安全生产法》中的有关规定

《中华人民共和国安全生产法》<sup>[1]</sup>于2002年6月29日经第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议审议通过,自2002年11月1日开始施行。这是我国建国以来制定的第一部关于安全生产管理的综合法律,是在过去几十年安全生产立法的基础上,经过多次修改、讨论,最终颁布施行的。在这部法律中,对建设项目的安全管理有着明确的规定,其中第二十四条规定:生产经营单位新建、改建、扩建工程项目(以下统称建设项目)的安全设施,必须与主体同时设计、同时施工、同时投入生产和使用。安全设施投资应当

<sup>[1]</sup> 赵瑞华等,《安全生产依法行政指南》,北京,中国物价出版社,2003。

纳入建设项目概算。这一条即为我们通常所说的“三同时”。第二十五条规定：矿山建设项目和用于生产、储存危险物品的建设项目，应当分别按照国家有关规定进行安全条件论证和安全评价。第二十六条规定：建设项目安全设施的设计人、设计单位应当对安全设施设计负责。矿山建设项目和用于生产、储存危险物品的建设项目的安全设施设计应当按照国家有关规定报经有关部门审查，审查部门及其负责审查的人员对审查结果负责。第二十七条规定：矿山建设项目和用于生产、储存危险物品的建设项目的施工单位必须按照批准的安全设施设计施工，并对安全设施的工程质量负责。矿山建设项目和用于生产、储存危险物品的建设项目竣工投入生产或者使用前，必须依照有关法律、行政法规的规定对安全设施进行验收；验收合格后，方可投入生产和使用。验收部门及其验收人员对验收结果负责。第八十三条规定：生产经营单位有下列行为之一的，责令限期改正；逾期未改正的，责令停止建设或停产停业整顿，可以并处五万元以下的罚款，造成严重后果，构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任，其中关于建设项目的内容包括：（一）矿山建设项目或者用于生产、储存危险物品的建设项目没有安全设施设计或者安全设施设计未按照规定报经有关部门审查同意的；（二）矿山建设项目或者用于生产、储存危险物品的建设项目的施工单位未按照批准的安全设施设计施工的；（三）矿山建设项目或者用于生产、储存危险物品的建设项目竣工投入生产或使用前，安全设施未经验收合格的。

## 2. 《中华人民共和国职业病防治法》中的有关规定

《中华人民共和国职业病防治法》<sup>[1]</sup>于2001年10月27日经第九届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过，自2002年5月1日起施行。其中对建设项目的有关规定包括第十五条、第十六条以及第六十二条。第十五条规定：新建、扩建和改建建设项目和技术改造、技术引进项目（以下统称建设项目）可能产生职业病危害的，建设单位在可行性论证阶段应当向卫生行政部门提交职业病危害预评价报告。卫生行政部门应当自收到职业病危害预评价报告之日起30日内，做出审核决定并书面通知建设单位。未提交预评价报告或评价报告未经卫生行政部门审核批准的，有关部门不得批准该建设项目。职业病危害预评价报告应当对建设项目可能产生的职业病危害因素及其工作场所和劳动者健康的影响做出评价，确定危害类别和职业病防护措施。第十六条规定：建设项目的职业病防护设施所需费用应当纳入建设项目工程预算，并与主体工程同时设计，同时施工，同时投入生产和使用。职业病危害严重的建设项目的防护设施设计，应当经卫生行政部门进行卫生审查，符合国家卫生标准和卫生要求的，方可施工。建设项目在竣工验收前，建设单位

<sup>[1]</sup> 全国职业安全健康管理体系认证指导委员会，《中国职业安全健康管理体系注册审核员国家培训教程》（基础知识部分），北京，中国经济出版社，2002。

应当进行职业病危害控制效果评价。建设项目竣工验收时,其职业病防护设施经卫生行政部门验收合格后,方可投入正式生产和使用。第六十二条规定:建设单位违反本法规定,有下列行为之一的,由卫生行政部门给予警告,责令限期改正;逾期不改正的,处10万元以上50万元以下的罚款;情节严重的,责令停止产生职业病危害的作业,或者提请有关人民政府按照国务院的规定的权限责令停建、关闭:(一)未按照规定进行职业病危害预评价或者未提交职业病危害预评价报告,或者职业病危害预评价报告未经卫生行政部门审核同意,擅自开工的;(二)建设项目的职业病防护设施未按照规定与主体工程同时投入生产和使用的;(三)职业病危害严重的建设项目,其职业病防护设施设计不符合国家职业卫生标准和卫生要求施工的;(四)未按照规定对职业病防护设施进行职业病危害控制效果评价、未经卫生行政部门验收或验收不合格,擅自投入使用的。

### 3. 《中华人民共和国环境保护法》中的有关规定

《中华人民共和国环境保护法》<sup>[1]</sup>于1989年12月26日第七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过,自同日起施行。其中对建设项目环境保护的有关规定包括第十三条:建设污染环境的项目,必须遵守国家有关建设项目环境保护管理的规定。建设项目的的环境影响报告书,必须对建设项目产生的污染和对环境的影响做出评价,规定防治措施,经项目主管部门预审并依照规定的程序报环境保护行政主管部门批准。环境影响报告书经批准后,计划部门可批准建设项目设计任务书。第二十五条:新建工业企业和现有企业的技术改造,应当采用资源利用率高、污染物排放量少的设备和工艺,采用经济合理的废弃物综合利用技术和污染物处理技术。第二十六条:建设项目中防治污染的设施,必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用。防治污染的设施必须经原审批环境影响报告书的环境保护行政主管部门验收合格后,该建设项目方可投入生产和使用。《环境保护法》第一次提出“三同时”的概念,为以后的劳动安全卫生管理实行“三同时”奠定了基础。第三十六条:建设项目的防治污染设施没有建成或者没有达到国家规定的要求,投入生产或者使用的,由批准该建设项目的环境影响报告书的环境保护行政主管部门责令停止生产或者使用,可以并处罚款。

## 二、专门及相关法律中的规定

在对建设项目安全健康及环保进行监督管理过程中,涉及到很多技术性强、需要专业知识的管理规定,需要在专门的法律中加以明确,并配以技术性的指导规范。

[1] 天津市环境保护局,《环境保护法律法规汇编》,天津,2000。

### 1. 《中华人民共和国环境影响评价法》中的有关规定

虽然《中华人民共和国环境保护法》在三个方面的基础法律中是最早颁布实施的,规定了环境影响评价的制度,并且最早提出了“三同时”的概念,但有关环境影响评价的法律却是最近才颁布实施的,2002年10月28日有第九届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议通过的《中华人民共和国环境影响评价法》<sup>[1]</sup>以法律的形式对环境影响评价做出了详细的规定,其目的是为了实施可持续发展战略,预防因规划和建设项目实施后对环境造成不良影响,促进经济、社会和环境的协调发展。该法共五章 38 条,在第一章中总则中规定了环境影响评价包括对规划和建设项目实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估,并鼓励有关单位、专家和公众以适当的方式参与环境影响评价,第三章建设项目的的环境影响评价共分 12 条,对建设项目的的环境影响评价工作进行了系统全面的规定。第四章法律责任相关条款对有关建设项目的法律责任做出了明确的规定。

《中华人民共和国环境影响评价法》和随后介绍的《建设项目环境保护条例》是我国对建设项目环境保护工作监督管理的核心法规,对环境保护工作的有效进行和环境保护的实施效果起着举足轻重的作用。

### 2. 《中华人民共和国消防法》中的有关规定

于 1998 年 4 月 29 日第九届全国人民代表大会常务委员会第二次会议通过的《中华人民共和国消防法》中的第十条对建设项目的消防设计及审批做了相应的规定。第十条规定按照国家工程建设消防技术标准需要进行消防设计的建筑工程,设计单位应当按照国家工程建设消防技术标准进行设计,建设单位应当将建筑工程的消防设计图纸及有关资料报送公安消防机构审核;未经审核或者经审核不合格的,建设行政主管部门不得发给施工许可证,建设单位不得施工。

经公安消防机构审核的建筑工程消防设计需要变更的,应当报经原审核的公安消防机构核准;未经核准的,任何单位、个人不得变更。

按照国家工程建设消防技术标准进行消防设计的建筑工程竣工时,必须经公安消防机构进行消防验收;未经验收或者经验收不合格的,不得投入使用。

### 3. 《中华人民共和国刑法》中的有关规定

《中华人民共和国刑法》第二编《分则》中的第二章妨碍公共安全罪中以及第六章妨害社会管理秩序罪中的第六节破坏环境保护罪中对与安全、健康及环境保护相关的犯罪行

<sup>[1]</sup> <http://www.zhb.gov.cn/政策法规/法律/>

为的刑事责任及量刑都做出明确的规定。例如第一百三十七条规定：建设单位、设计单位、施工单位、工程监理单位违反国家规定，降低工程质量标准，造成重大安全事故的，对直接责任人员，处五年以下有期徒刑或者拘役，并处罚金；后果特别严重的，处五年以上十年以下有期徒刑，并处罚金。

### 第三节 我国建设项目安全健康及环保监督管理现状

在前两节中，主要论述了我国有关法律中关于建设项目安全、健康及环保方面的规定，在本节中主要介绍建设项目安全健康及环保监督管理的有关法规规章的规定，主要涉及的是部门行政规章及地方法规的有关内容。这些管理规定是日常行政主管部门和企业进行建设项目安全健康及环保管理的主要内容和依据。

#### 一、建设项目劳动安全健康方面的监督管理规定

建设项目劳动安全健康的监督管理主要执行原劳动部第3号令《建设项目（工程）劳动安全卫生监察规定》、原劳动部第十号令《建设项目（工程）劳动安全卫生预评价管理办法》、《建设项目职业病危害分类管理办法》以及《天津市安全生产管理规定》等。

##### 1. 《建设项目（工程）劳动安全卫生监察规定》的有关规定

《建设项目（工程）劳动安全卫生监察规定》<sup>[1]</sup>是1996年10月以原劳动部第3号令颁布，并于1997年1月1日起施行。制定本规定的目的是为了贯彻“安全第一、预防为主”的方针，确保建设项目（工程）符合国家规定的劳动安全卫生标准，保障劳动者在生产过程中的安全与健康。本规定适用于我国境内的新建、改建、扩建的基本建设项目（工程）、技术改造项目（工程）和引进的建设项目（工程）（以下简称建设项目）。

该规定要求建设项目中的劳动安全卫生设施必须符合国家规定的标准，必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用（以下简称“三同时”）。建设单位对建设项目实施劳动安全卫生“三同时”负全面责任。其职责是：（一）在编制建设项目投资计划时，应将劳动安全卫生设施所需投资一并纳入计划，同时编报。引进技术、设备的建设项目，原有劳动安全卫生设施不得削减，没有劳动安全卫生设施或设施不能满足国家劳动安全卫生标准规定的，应同时编报国内配套的投资计划，并保证建设项目投产后其劳动安全卫生设施符合国家规定的标准；（二）初步设计会审前，必须向劳动行政部门报送建设项目劳动安全卫生预评价报告和初步设计文件〔含《劳动安全卫生专篇》〕和有关的图纸

<sup>[1]</sup> <http://www.chinasafety.gov.cn/政策法规/法律法规/国家法律/职业卫生/>

资料。初步设计方案经劳动行政部门审查同意后,应及时办理《建设项目劳动安全卫生初步设计审批表》;(三)对承担建设项目的可行性研究、劳动安全卫生预评价、设计、施工等任务的单位提出落实“三同时”规定的具体要求,并负责提供必需的资料和条件;(四)在生产设备调试阶段,应同时对劳动安全卫生设施进行调试和考核,对其效果做出评价。在人员培训时应有劳动安全卫生的内容,应制订完整的劳动安全卫生方面的规章制度;(五)建设项目预验收前,应自主选择并委托劳动行政部门认可的单位进行劳动条件检测、危害程度分级和有关设备的安全卫生检测、检验,并将试运行中劳动安全卫生设备运行情况、措施的效果、检测检验数据、存在的问题以及拟采取的措施等写入劳动安全卫生验收专题报告,报送劳动行政部门审批;(六)对预验收中提出的有关劳动安全卫生方面的改进意见应按期整改,并将整改情况及时报告劳动行政部门;(七)建设项目劳动安全卫生设施和技术措施经劳动行政部门验收通过后,应及时办理《建设项目劳动安全卫生验收审批表》。

建设项目劳动安全卫生预评价,是根据建设项目可行性研究报告的内容,运用科学的评价方法,分析和预测该建设项目存在的职业危险、危害因素的种类和危险、危害程度,提出合理可行的劳动安全卫生技术和管理对策,作为该建设项目初步设计中劳动安全卫生设计和建设项目劳动安全卫生管理、监察的主要依据。建设项目劳动安全卫生预评价,应在工程可行性研究阶段,由建设单位自主选择并委托本建设项目设计单位以外的有劳动安全卫生预评价资格的单位承担。建设项目劳动安全卫生预评价工作应在建设项目初步设计会审前完成并通过劳动行政部门的审批。

该规定还对承担建设项目劳动安全卫生预评价工作的单位的资格认可、承担建设项目的可行性研究报告编制单位、工程设计单位的职责、建设项目施工单位对劳动安全卫生设施的工程质量负责、各级劳动行政部门对建设项目“三同时”的实施,实行劳动安全卫生监察等内容进行了规定。

## 2. 《建设项目(工程)劳动安全卫生预评价管理办法》中的有关规定

原劳动部第十号令《建设项目(工程)劳动安全卫生预评价管理办法》<sup>[1]</sup>是根据《建设项目(工程)劳动安全卫生监察规程》制定的,目的是为了规范建设项目(工程)的劳动安全卫生预评价工作。

该办法规定以下建设项目必须进行劳动安全卫生预评价:(一)属于《国家计划委员会、国家基本建设委员会、财政部关于基本建设项目和大中型划分标准的规定》中规定的大中

<sup>[1]</sup> <http://www.chinasafety.gov.cn/政策法规/法律法规/国家法律/职业卫生/>

型建设项目；（二）属于《建设设计防火规范》（GBJ16）中规定的火灾危险性生产类别为甲类的建设项目；（三）属于劳动部颁布的《爆炸危险场所安全规定》中规定的爆炸危险场所等级为特别危险场所和高度危险场所的建设项目；（四）大量生产或使用《职业性接触毒物危害程度分级》（GB5044）规定的 I 级、II 级危害程度的职业性接触毒物的建设项目；（五）大量生产或使用石棉粉或含有 10% 以上的游离二氧化硅粉料的建设项目；（六）其他劳动行政部门确认的危险、危害因素大的建设项目。

建设项目的劳动安全卫生预评价工作，应在工程可行性研究阶段进行，由建设单位自主选择本建设项目设计单位以外的、熟悉本行业和建设项目技术特点的、有劳动安全卫生预评价机构资格的单位（以下简称预评价单位）承担，并为之签定书面委托合同。建设项目劳动安全卫生预评价报告书应包括以下主要内容：（1）建设项目劳动安全卫生预评价的主要依据和建设项目概况；（2）建设项目的危险，危害因素及其定量或定性评价；（3）劳动安全卫生对策措施（包括建筑及场地布置方面的对策措施，工艺及设备方面的对策措施，劳动安全卫生工程设计方面的对策措施，劳动安全卫生管理方面的对策措施，事故应急方面的对策措施及其他综合性措施）；（4）预评价结论和建议。建设项目劳动安全卫生预评价工作应在建设项目初步设计会审前完成，并通过劳动行政部门的审批。

设计单位在初步设计中，应严格遵守先行的劳动安全卫生标准，依据劳动安全卫生预评价报告书，完善设计，编制《建设项目劳动安全卫生专篇》，对劳动卫生安全设施的设计负技术责任

### 3. 《建设项目职业病危害分类管理办法》中的有关规定

本管理办法是在《职业病防治法》颁布实施以后，由卫生部制定并颁布实施的众多管理办法中，针对建设项目职业病防治管理的一个办法。该方法制定的目的就是为了预防、控制和消除建设项目可能产生的职业病危害。

该方法规定根据建设项目职业病危害的程度，对可能产生职业病危害的建设项目分为一般职业病危害的建设项目和严重职业病危害的建设项目，并对职业病危害建设项目进行分类管理。对于可能产生一般职业病危害的建设项目，应当进行可行性论证阶段职业病危害预评价的卫生审核、竣工验收时的职业病危害控制效果评价及职业病防护设施的卫生验收；对可能产生严重职业病危害的建设项目，除应当进行前项规定的卫生审核和卫生验收外，还应当进行设计阶段的防护设施设计的卫生审查。

建设项目在可行性论证阶段应当进行职业病危害预评价，并应当向卫生行政部门提出卫生审核申请，卫生行政主管部门应当自收到审核申请和有关资料之日起 30 日内做出审

核决定，并书面通知建设单位。

建设项目的主体工程完工后，需要进行试生产的，其配套建设的职业病防护设施必须与主体工程同时投入试运行。建设项目竣工后，建设单位应当对建设项目进行职业病危害控制效果评价。职业病危害预评价和职业病危害控制效果评价应当由依法取得资质的职业卫生技术服务机构承担。

建设项目竣工验收时，应当向卫生行政主管部门申请职业病防护设施验收。卫生行政主管部门应当自接到卫生验收申请和有关部门资料之日起 30 日内，对建设项目做出验收意见，并书面通知建设单位。建设项目未经卫生验收和验收不合格的，不得投入生产或使用。

#### 4. 《天津市安全生产管理规定》中的有关规定

《天津市安全生产管理规定》<sup>[1]</sup>是于 2004 年 3 月 25 日天津市第十四届人民代表大会常务委员会第十次会议通过、并于 2004 年 5 月 1 日起施行。该条例是天津市安全生产管理方面的地方性法规，是根据《中华人民共和国安全生产法》和有关法律法规，并结合天津市的具体情况制定的。其中的第 18 条规定：“新建、改建、扩建工程的安全设施，生产经营单位应当根据有关规定组织验收，验收合格后，方可投入使，并将验收报告向安全生产监督管理部门备案。重大建设项目或者存在较大危险因素的建设项，生产经营单位应当根据有关安全规定在设计阶段进行安全预评价，在验收阶段进行验收安全评价，并将安全评价报告及时向安全生产监督管理部门备案。该规定在国家有关建设项目安全评价的规定的基礎上，明确了建设项目安全验收时必须提供安全评价报告，并根据评价报告提出的问题和建议，制定整改方案，并落实。

#### 5. 《危险化学品生产储存建设项目安全审查办法》中的有关规定

为加强危险化学品生产、储存企业新建、改建、扩建项目安全审查工作，保障危险化学品生产、储存企业的安全生产，国家安全生产监督管理局制定该办法，于 2005 年 1 月 1 日起施行。该办法适用于设立危险化学品生产、储存企业和现有危险化学品生产、储存企业新建、改建、扩建危险化学品生产、储存装置与设施（以下统称危险化学品生产、储存建设项目）的安全审查。国家对危险化学品生产、储存实行统一规划、合理布局 and 严格控制，并对危险化学品生产、储存实行审批制度。该办法对安全条件论证和安全评价、安全审查、监督管理以及罚则等内容进行了详细的规定。该办法是对《建设项目（工程）劳动安全卫生监察规定》中关于危险化学品生产、储存建设项目劳动安全卫生预评价规定的完

<sup>[1]</sup> <http://www.tjsafety.gov.cn/法律法规/法规/>

善。

## 二、建设项目环境保护方面的监督管理程序

建设项目环境保护的监督管理主要执行国务院第 253 号令《建设项目环境保护条例》、国家环保局第 13 号令《建设项目竣工环境保护验收管理办法》、天津市人民政府第 28 号令《天津市建设项目环境保护管理办法》等。

### 1. 《建设项目环境保护条例》中的有关规定

《建设项目环境保护条例》<sup>[1]</sup>于 1998 年 11 月 18 日以国务院第 253 号令发布,并从同日起施行。该条例共分五章三十四条,从总则、环境影响评价、环境保护设施建设、法律责任及附则等方面对建设项目的环境保护工作做了详细的规定。

首先制订本条例的目的是为了防止建设项目产生新的污染、破坏生态环境。在中华人民共和国领域或中华人民共和国管辖的其他海域内建设对环境有影响的建设项目,都适用本条例。本条例的两个主要的制度就是环境影响评价和“三同时”制度。

#### (1) 环境影响评价

国家实行建设项目环境影响评价制度。国家根据建设项目对环境的影响程度,按照有关规定对建设项目的的环境保护实行分类管理。

建设单位应在建设项目可行性研究阶段报批建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或环境影响登记表。建设项目对环境可能造成重大影响的,应当编制环境影响报告书,对建设项目产生的污染和对环境的影响进行全面、详细的评价;建设项目对环境可能造成轻度影响的,应当编制环境影响报告表,对建设项目产生的污染和对环境的影响进行分析或者专项评价;建设项目对环境的影响很小,不需要进行环境影响评价的,应当填报环境影响登记表。建设项目的的环境影响报告书应包括下列内容:1) 建设项目概况;2) 建设项目周围环境状况;3) 建设项目对环境可能造成影响的分析、预测和评估;4) 建设项目环境保护措施及其技术、经济论证;5) 建设项目对环境影响的经济损益分析;6) 对建设项目实施环境监测的建议;7) 环境影响评价的结论。

环境保护行政主管部门应当自接到环境影响报告书之日起 60 日内,收到环境影响报告表之日起 30 日内、收到环境影响登记表之日起 15 日内,分别做出审批决定并书面通知建设单位。如果申报的内容经批准后,建设项目的性质、规模、地点或采用的生产工艺发生重大变化的,建设单位应当重新报批。该条例还规定,建设单位在编制环境影响报告书时,应当按照有关法律规定,征求当地有关单位和居民的意见。

<sup>[1]</sup> 天津市环境保护局,《环境保护法律法规汇编》(上),天津,2000。

## (2) 环境保护设施建设的“三同时”制度

该条例对环境保护设施建设做出了明确的规定,建设项目需要配套建设的环境保护设施,必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。其目的是为了防止建设项目产生新污染,破坏生态环境。1973年国务院批转的《关于保护和改善环境若干规定》中创造性地提出了“三同时”规定,在《建设项目环境保护管理条例》中对“三同时”的管理程序做了具体的规定。

**建设项目设计阶段:**建设项目的初步设计,应当按照环境保护设计规范的要求,编制环境保护篇章,并依据经批准的建设项目环境影响报告书或环境影响报告表,在环境保护篇章中落实防治环境污染和生态破坏的措施以及环境保护设施投资概算。

**建设项目完工试车和试生产阶段:**建设项目的主题工程完工后,需要进行试生产的,其配套建设的环境保护设施必须与主题工程同时投入试运行。试生产期间,建设单位应当对环境保护设施试运行情况 and 建设项目对环境的影响进行监测。

**建设项目的竣工验收:**建设项目竣工后,建设单位应当向审批该项目环境影响报告书、环境影响报告表或环境影响登记表的环境保护行政主管部门,申请该项目需要配套的环境保护设施竣工验收。需要进行试生产的建设项目,建设单位应当自建设项目投入试生产之日起3个月内,向负责审批的环境保护行政主管部门申请进行环境保护配套设施竣工验收。环境保护行政主管部门应当自收到验收申请之日起30日内完成验收。建设项目需要配套建设的环境保护设施经验收合格,该建设项目方可正式投入生产或者使用。

### 2. 《天津市建设项目环境保护办法》中的有关规定

《天津市建设项目环境保护办法》<sup>[1]</sup>是根据国家有关法律法规规定,并结合天津市的实际情况制定的,于2000年7月以天津市人民政府第28号令修订发布,适用于在天津市行政区域范围内建设的对环境有影响的建设项目。

本保护办法除了坚持《建设项目环境保护条例》中规定的达标排放、污染物排放总量控制、环境影响评价、分类管理等总体原则外,针对天津市的具体情况,对建设项目从立项开始,到竣工验收的全过程做出了明确的规定。

该办法规定,建设单位应当在报送建设项目建议书之日起7日内向有审批权的环境保护行政主管部门办理建设项目申报登记手续。建设单位应当在建设项目可行性研究阶段报批建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表。不需要进行可行性研究的建设项目应当在建设项目开工前办理报批手续。环境保护行政主管部门应当自收到环

<sup>[1]</sup> 天津市环境保护局,《环境保护法律法规汇编》(下),天津,2000。

境影响报告书之日起 45 日内, 收到环境影响报告表之日起 20 日内、收到环境影响登记表之日起 10 日内, 分别做出审批决定并书面通知建设单位。

该办法还对各级环境保护行政主管部门的行政审批及管理权限做出了明确的规定。

天津市建设项目环境保护审批程序可以用下面的流程图 2-1 表示

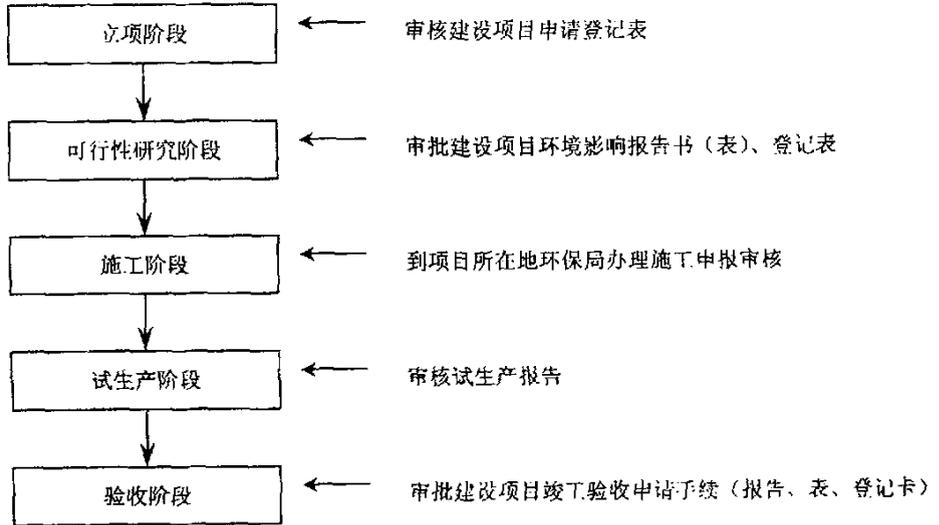


图 2-1 天津市建设项目环境保护审批程序

按照该流程, 如果在天津市进行建设项目的施工建设, 必须在不同的阶段按照规定办理相应的手续, 在满足相关要求的情况下, 建设项目才能顺利进行, 并最终交付正式使用。

### 第三章 国际上建设项目安全健康及环保管理综述

世界上不同的国家对建设项目安全健康及环保工作的管理因国家经济发展水平的不同,以及法律体制和规定的不同,会有明显的差异。但对于经济发达国家,他们在经历了经济高速增长过程中遇到的安全健康及环保问题,在法律规定和监督管理工作中积累了大量的经验和教训,并形成相对完善的法律法规制度和管理体系。

自从我国加入 WTO 以来,我国的企业开始有更多的机会参与更大范围的竞争,但国际上对职业安全健康及环保都有哪些要求,我国企业应如何应对这些问题,首先必须了解国际贸易中对安全健康及环保都有哪些要求。本章将重点论述世界贸易组织和世界上主要的发达国家,如美国、英国和日本等在建设项目安全健康及环保管理工作的情况。

#### 第一节 世界贸易组织安全健康及环保管理综述

自从 2001 年 12 月 11 日加入世界贸易组织以来,作为 WTO 成员,中国一方面可以利用这个平台在更大范围内、更广领域中和更高层次上参与全球经济合作和竞争,同时也必须按照世界贸易组织的规则来参与这种合作和竞争。

##### 一、世界贸易组织对职业安全健康管理的要求

从严格意义上,职业安全健康和国际贸易分属两个完全不同的领域,一般认为:职业安全健康属境内的社会发展工作,而国际贸易则主要是境外的经济贸易交流问题,似乎互不相干。冷战结束后,世界的政治、经济格局发生了巨大变化,和平与发展成为全世界人民最关心的话题,经济与贸易开始成为国际活动的头等大事和重要的战略武器,甚至环境保护、人权、劳工状况也被涂上浓重的政治色彩和商业色彩。在全球经济一体化的大背景下,从八十年代末开始,在国际上已出现安全卫生标准协调一体化的倾向。美、欧等工业化国家提出:由于国际贸易的飞速发展和发展中国家对世界经济活动越来越大的参与,各国职业安全卫生的差异使发达国家在成本价格和贸易竞争中处于不利的地位。这些国家认为,这种主要是由于发展中国家在改善劳动条件方面投入不够,使其生产成本降低所造成的“不公平”是不能接受的,并已经开始采取协调一致的行动对发展中国家施加压力和采取限制行为。北美和欧洲都已在自由贸易区协议中做出规定,只有采用同一职业安全卫生标准的国家与地区才能参与贸易区的国际贸易活动,以期共同对抗以降低劳动保护投入

(低标准)作为贸易竞争手段的地区和国家,共同对那些职业安全卫生条件较差而又不采取措施改进的国家与地区在国际贸易中进行制裁和谴责。实际上,这是在冷战结束后出现的 21 世纪国际经济战略的新特征,是强权政治在经济贸易领域里的延续和扩张。经济霸权国家正企图借维护人权、保护劳工健康为名,行为保护发达国家的经济利益、制造非关税贸易壁垒之实。

## 二、世界贸易组织规则中的环境保护条款

世界贸易组织的宗旨之一就是按照可持续发展的目的,最优运用世界资源,保护生态平衡和维护环境。在目前签署的近 200 项与环境 and 资源有关的国际公约、协定及协议中,有 18 项协议含有贸易条款,显示出环境保护与贸易联系越来越紧密。

目前,各国关于贸易保护主义等问题的争论主要集中于是否将环境问题纳入 WTO 以及如何协调贸易、环境和可持续发展的关系。

### 1. 贸易与环境的部长决定

各国部长在 1994 年 4 月 15 日通过的《关于贸易与环境的决定》,旨在澄清贸易措施与环境措施的关系,并就是否需要对多边贸易体制的规则进行修改提出意见。该决定相信在维护和捍卫一个开放的、非歧视的和公正的多边贸易体制与采取行动以保护环境及促进改革可持续发展之间不应存在、也没有必要存在任何政策矛盾。

### 2. 乌拉圭回合协议与环境有关的规定

WTO 对环境保护和可持续发展给予很大关注,虽然环境贸易规则没有以单独文本的形式出现,但环境规定在《WTO 协议》及其所附的几个协议中都有所涉及,它分散在 WTO 的有关技术性壁垒、农业、补贴、知识产权和服务等数个协议和协定中。例如《建立世界贸易组织协议》第一次明确将可持续发展确定为新的多边贸易体系的基本原则和宗旨之一,环境保护和国际贸易的协调发展是其一大主题;《1994 年关贸总协定》第 20 条规定,只要不对情况相同的缔约方构成武断的、不合理的差别对待、或不对国际贸易构成隐蔽的限制,任何缔约方都有权采取保障人类、动植物的生命健康所必需的措施,或与国内的限制生产和消费的措施相配合,有效保护可能枯竭的天然资源的有关措施等。

## 第二节 美国建设项目安全健康及环保管理综述

虽然美国作为国家存在的历史只有二百多年,但其作为当今世界上最发达的国家,其安全健康及环保的管理也是在经历过曲折、出现过问题后,经过总结经验教训,逐步完善

起来的。环境影响评价制度就是美国于 1969 年首先提出的,随后得到世界上许多国家的采纳,成为最有影响的环境管理制度之一,环境影响评价制度成为环境与发展之间关系的重要纽带。<sup>[1]</sup>

### 一、建设项目的职业安全健康管理概述

《美国职业安全卫生法》在 1970 年制定,尼克松总统于 12 月 29 日签署,1971 年 4 月 28 日生效。该法是美国在职业安全卫生领域中第一个在联邦全面施行的法律。为了纪念威廉姆斯和斯坦格二人为这部法律的最终通过做出的不懈努力,这部法律又叫“威廉姆斯和斯坦格法”。该法共分 34 个章节,适用于全国 50 个州及其他属地,包括托管岛屿。本法明确规定实行职业安全卫生标准制,劳工部长要在规定期限内发布命令,颁布“国家一致标准”和“已建立联邦标准”,作为职业安全卫生标准,在必要时可按照一定程序颁布“临时性紧急标准”。雇主必须执行职业安全卫生标准等。

归纳起来,该法主要条款包括以下内容:

1. 本法具体规定了劳工部长的十二项基本权力;
2. 本法规定了建立若干机构及其职能,以确保法规的实施:
  - (1) 建立国家职业安全卫生研究所(NIOSH)
  - (2) 建立职业安全卫生复查委员会(OSHRC)
  - (3) 建立全国职业安全卫生咨询委员会
  - (4) 州工人补偿法全国委员会
3. 本法规定了雇主的责任:
  - (1) 必须为他的雇员提供不受公害影响的就业和就业场所
  - (2) 必须遵守本法令所颁布的职业安全卫生标准
4. 本法规定了雇员的权利与义务

该法特别强调制定职业安全卫生标准,它已成为美国职业安全卫生工作的基础和核心,并且加强了联邦政府对各州的职业安全卫生工作的领导,对违反本法令的雇主,有惩有罚,立法严明。

虽然美国的《职业安全卫生法》中并没有对建设项目提出明确的要求,但该法第六章中对职业安全卫生标准做出了详细的规定,同时对雇主的责任也有详细的规定和要求。从另外一个角度来理解,只有企业开始建立,就必须满足有关的职业安全健康标准的要求,并且承担相应的责任和义务。

[1] 蔡守秋,“论健全环境影响评价法律制度”,<http://www.civillaw.com.cn/商法学/学者论坛>,2004年6月24日。

## 二、建设项目环境管理概述

美国在 1969 年颁布了《国家环境政策法》(National Environmental Policy Act of 1969, NEPA), 规定对可能影响环境的活动和项目要进行环境影响评价, 凡属联邦政府执行的活动和项目以及由联邦政府补助、担保或核准的活动和项目, 由联邦政府有关部门负责对环境影响评价的审批和监督。该法第五章第一节第 4332 条规定: 联邦政府的一切机关, 对人类环境有重大影响的立法建议或立法议案和其他重大联邦行为, 均应由负责官员提供一份包括下列内容的详细说明: (1) 拟议行为对环境的影响; (2) 拟议行为付诸实施对环境所产生的不可避免的不利影响; (3) 拟议行为的各种替代方案; (4) 地方上对人类环境的短期使用与维持和增强其长期生产能力之间的关系; (5) 拟议行为付诸实施可能产生的无法恢复和无法补救的资源损失等。在制作环境影响评价详细说明 (Environmental Impact Statement, EIS) 之前, 联邦负责官员应当与依法享有管辖权或者具有特殊专门知识的联邦机构进行磋商, 并取得他们对可能引起的环境影响所作的评价, 该评价说明应当与负责制定和执行环境标准所相应的联邦、州以及地方机构所作的评价和意见书一起提交总统与环境质量委员会, 并依据第五章第 552 条规定向公众公开。环境质量委员会按照规定的政策“对联邦政府的各种规划和活动进行审查和评价, 以确定这些规划和活动有助于该政策贯彻执行的程度, 并就此向总统建议。”(第 4344 条)

审核环境影响评价说明的重点有三个方面: 一是适法性审核, 审核评价说明是否符合联邦、州及地区政府的法规要求; 二是一般文件性审核, 审核评价说明是否清晰、周全及正确; 三是技术性审核, 审核评价说明的技术性内容, 一般由许多不同领域的专家分别审核, 提出意见。

## 第三节 英国建设项目安全健康及环保管理综述

英国作为世界上最早实现工业化的资本主义国家, 其安全健康及环保的管理立法, 许多是当时社会领先的, 例如 1833 年英国颁布了世界上第一部《工厂法》, 该法对工人的劳动安全、卫生及福利的关注, 成为“工厂立法”时期的先驱。但当今的英国的建设项目安全健康及环保的管理又是怎样的呢? 本节将作以介绍。

### 一、建设项目的安全健康管理概述

1974 年, 英国在总结以往安全健康法律法规的基础上, 颁布了《职业安全与健康法》。该法由 4 个部分、10 个问题、共 85 条组成, 每条中又由若干款构成。该法首先阐明该法

的宗旨是保护劳动者的安全、健康和福利，保证与劳动者的活动有关的其他人员的安全和健康，并且对危险物质的保管和使用进行控制，预防人们非法获得、占有和使用危险物质，并控制放射性物质排入大气层；对雇员提供医疗咨询服务方面也拟定了进一步的条款；并且根据有关宗旨，对建筑物方面的法律和苏格兰地区的建筑条例也进行了修改。

在该法第一部分基本责任中，规定了以下方面的总责任：雇主、除雇主和雇员以外的个体经营者、除雇员外与房屋设施有关的人员、制造商等对在劳动中使用的物品和物质以及劳动中的雇员等。雇主方面的责任包括雇主应在切合实际的情况下保证他的全部雇员在劳动中的安全、健康和福利；在切合实际的情况下，雇主控制下的任何劳动场所应保持安全和对健康无危险的状态，并且规定和保持劳动场所进出口畅通，保证安全，避免发生危险等。要切实做到上述要求，在必要的时候要对劳动场所的安全健康状态进行评价，以保证其符合要求。

## 二、建设项目的环境保护管理概述

现在英国施行的清洁生产和环保法律主要有《环境保护法》（1990年）、《污染预防法》（2001年），以及水资源法、废弃物管理法等。19世纪，英国环保立法以末端治理为指导思想，20世纪70年代后，立法指导思想逐渐转为通过制定标准来避免产生环境问题的污染预防。立法主要遵循可持续发展、污染者付费、污染预防三个基本原则。并且据此形成了环境影响评价体系、综合污染控制和环境管理标准。依靠和运用法律手段特别是采用环境标准是英国环境控制体制的核心。环境标准管理代替了以前通过不断修改法律来适应环境问题的做法，并且形成了一套法规体系。

英国的环境保护工作可以从其清洁生产（Cleaner Production, CP）管理及环境影响评价制度中可见一斑。清洁生产与环境影响评价制度在很多方面有相似的特点，对环境保护起到重要的作用。1996年欧共体的一项法令《综合污染预防和控制》（Integrated pollution prevention and control, IPPC）鼓励清洁生产的实践活动。该法令规定必须采取预防措施，并且采取许可证制度。

英国从二十世纪八十年代开始实行环境影响评价制度，主要是在第二级立法中以规定和指南的形式进行实施，最主要的是1988年制定的《城镇及乡村计划（环境影响评价）规定》（Town and Country Planning (Assessment of Environment Effect) Regulation 1988）。按照该规定的要求，环境影响评价主要在地方政府在进行规划和计划过程中进行。地方的规划部门在其中起到重要作用。当一个项目开始时，当地的计划部门首先要审查该项目是否需要进行环境影响评价，如不需要，只需进行正常的计划申请就可以了。如果需要进行环

境影响评价, 地方计划部门要发出正式的通知, 各相关方面(发展商、咨询机构及有关当局)就需要进行评价的内容进行讨论并达成一致意见, 提供环境报告, 向公众进行公开, 并向计划部门进行申请。计划部门也会将环境报告向公众公开, 并征求相关咨询机构的意见。如果没有问题, 计划部门将批准该报告。到此, 发展商才可以进行工程的建设。如果计划部门拒绝环境报告, 发展商有权上诉做最后裁决。

## 第四节 日本建设项目安全健康及环保管理综述

日本作为亚洲经济最发达的国家, 其经济在二次世界大战后得到迅猛发展, 在地域狭小、资源缺乏的条件下, 日本如何在发展经济的同时, 注意保护环境, 并提高工人的安全健康水平的呢? 本节将就日本的管理现状作以简要介绍。

### 一、建设项目的安全健康管理概述

以确保作业场所劳动者的安全和健康, 促进创造舒适愉快的作业环境为目的的日本《劳动安全卫生法》于1972年6月以法律第57号形式公布后, 又相继进行过五次修改。经过充实修改后的劳动安全卫生法主要包括以下内容:

1. 防止劳动灾害计划
2. 安全卫生管理体制
3. 为防止劳动者职业危害及健康损害的措施
4. 关于机械及有害物质的规章制度
5. 劳动者就业时的措施
6. 保持和增进劳动者健康的措施
7. 安全卫生改进计划
8. 监督

日本劳动安全卫生法经过20年的制定、修改、实施历程, 已经形成一套体系, 及以劳动安全卫生法为中心的法令体系。这个独特的法令体系在实施贯彻过程中, 常常与其他法规相配合, 使所有法规能够有机地贯彻落实。

### 二、建设项目的环境保护管理概述

日本的环境管理体系以《环境基本法》为基础, 主要由环境标准、环境影响评价制度、环境监督和环境经济政策等四部分组成。

日本的环境影响评价制度开始于1973年, 但并没有法律效力, 新建项目只是依据企业

自愿进行环境影响评价。1997年新的《环境影响评价法》确立了环境影响评价制度的法律地位。《环境影响评价法》规定，电力、铁路、大坝等建设项目必须在环境评估报告中将工程建设计划、环境现状调查、环境影响评估、环境保护措施等内容提交交通产省等相关部门。只有通过环境影响评价后，项目才能取得开工许可证。

日本环境影响评价的特点是强调资料的公开及公众的参与，以便监督项目建设者提出足以确保环境安全的评价报告。这个做法不仅可以将决策失误减少到最低，而且能协调政府和公众的矛盾。<sup>[1]</sup>

日本的《环境影响评价法》中将项目分为两种，第一种项目是具有一定规模，并且必须进行环境影响评价的项目，第二种项目是和第一种项目同种类型并与其相当规模的项目，经过筛选程序决定是否进行环境影响评价。建设单位向具有批准许可权的单位提出申请，具有批准许可权的单位在听取各级行政领导的意见的基础上决定是否进行环境影响评价。判断的标准是行业主管长官和环境长官商量决定。适用环境影响评价法的项目只限于国家参与的项目。

关于具体的项目，建设单位提出方案后，居民、有关的行政长官从环境保护的角度阐述意见。建设单位考虑这些意见，选定评价的要素、调查、预测和评价的方法，以此为基础进行环境影响评价。

建设单位进行了环境影响评价后，要编制环境影响准备报告。相关人员，包括持有意见的人员、行政长官等对该准备报告提出意见。建设单位考虑这些意见，对准备报告的内容进行讨论修改，在采取相应的措施后编制评价报告，提交给具有批准许可权的单位。具有批准许可权的单位在进行审批时要审查建设单位是否对环境保护进行了公正的考虑。<sup>[2]</sup>

[1] 付蓉，“日本的环境管理体系”，北京，《国际电力》，2003年8月第7卷第4期，第20-22页。

[2] 桑原勇进，“中日环境影响评价法比较研究”，上海，《政治与法律》，2002年第3期，第99-102页。

## 第四章 建设项目安全健康及环保管理的比较研究

从上面两章的介绍中我们可以看出,各个国家和组织对建设项目的安全健康及环保工作的管理与各国的政治体制、社会文化以及经济发展水平密切相关。同时,由于全球经济一体化的发展,各国对安全健康及环保管理的要求越来越趋于严格和统一,特别表现在贸易交往过程中的非关税贸易壁垒手段方面,如很多国家对进口的各类产品提出安全性能上更为严格的要求,对产品中的各种有毒有害物质的残留成分的含量设定严格的限制;很多知名的跨国公司在选择供应商时,要求其必须通过 ISO14001 和 OSHAS18001 体系认证等。这些都说明了包括建设项目在内的安全健康及环保管理必须既要符合国情,也必须满足经济发展的需要,还必须与世界发展的步伐同步。

本章将在上两章的基础上,比较分析我国与其他国家和组织在建设项目安全健康及环保管理工作的相同点和不同点,主要涉及立法、监督管理等方面的比较。

### 第一节 建设项目安全健康及环保立法方面的比较分析

从前两章的叙述中我们可以看出,各国对建设项目的安全健康及环保工作的监督管理,从法律法规方面都有明确的规定,而且大多在建设项目的初期都要进行预评价/影响评价等工作,但各国的评价要求,采用的标准以及申报的程序等规定都不尽相同。从安全健康角度讲,其他国家基本不明确要求进行评价,但由于制定的职业安全健康标准都非常严格,要想在投入使用后达到要求,必须在建设初期就满足标准,否则在日后的监督检查中发现问题,会受到数额巨大的罚款。而对于环境保护来说,各国基本都要求在建设前期进行环境影响评价,对项目可能造成的环境影响进行评估,只有保证做到不造成环境污染问题,才能正式开工建设。所以,从建设项目的安全健康及环保管理的角度来说,环境影响评价是普遍采用的管理模式。本节将主要就环境影响评价制度以及中美环境影响评价制度的内容进行比较分析。

#### 一、环境影响评价制度采用的比较分析

自从 1969 年美国在其《国家环境政策法》(National Environmental Policy Act of 1969, NEPA)将环境影响评价制度(Environmental Impact Assessment, 简称 EIA)作为联邦政府管理中必须遵循的一项法律规定,环境影响评价制度在世界范围内得到了普遍的重视,被

许多国家采用。我国在 1979 年制定的《中华人民共和国环境保护法》中也对建设项目的环评制度进行了明确的规定,并在 2003 年 9 月 1 日正式实施《中华人民共和国环境影响评价法》,标志着我国在环境保护的法制化管理的进程中又迈出历史性的步伐。

环境影响评价的概念最早是在 1964 年加拿大召开的一次国际环境质量评价的学术会议上提出来的。而环境影响评价作为一项正式的法律制度则首创于美国。1969 年美国《国家环境政策法》(National Environmental Policy Act of 1969,NEPA)把环境影响评价作为联邦政府管理中必须遵循的一项制度。根据该法第一章第二节的规定,美国联邦政府机关在制定对环境具有重大影响的立法议案和采取对环境有重大影响的行动时,应由负责官员提供一份详细的环境影响评价报告书。美国的环境影响评价制度确立以后,很快得到其它国家的重视,并为许多国家所采用。瑞典在其 1969 年的《环境保护法》对环境影响评价制度作了规定,日本于 1972 年 6 月 6 日由内阁批准了公共工程的环境保护办法,首次引入环境影响评价思想。澳大利亚于 1974 年制定了《环境保护(建议的影响)法》(Environmental Protection Act),法国于 1976 年通过的《自然保护法》第 2 条规定了环境影响评价制度,英国于 1988 年制定了《环境影响评价条例》。进入 90 年代以后,德国于 1990 年、加拿大于 1992 年,日本于 1997 年也先后制定了以《环境影响评价法》为名称的专门法律。俄罗斯也于 1994 年制定了《俄罗斯联邦环境影响评价条例》。我国台湾地区、香港地区亦有专门的环境影响评价法或条例。据统计,到 1996 年全世界已有 85 个国家制定了有关环境影响评价的立法。环境影响评价制度不仅为多数国家的国内立法所吸收,而且也已成为越来越多的国际环境条约所采纳,如在《跨国界的环境影响评价公约》、《生物多样性公约》、《气候变化框架公约》等中都对环境影响评价制度作了规定,环境影响评价制度正逐步成为一项各国以及国际社会通用的一项环境管理制度和措施<sup>[1]</sup>。

## 二、中美环境影响评价制度的比较分析

美国是世界上第一个将环境影响评价制度列入法律制度中的国家,而中国在环境影响评价的管理方面也有专门的立法,两者之间既有相同点,也有不同点。下面将就两国的环境影响评价制度的目的、评价对象、评价内容以及公众参与的情况等方面进行比较,并说明中国的环境影响评价制度需要完善的地方。

### 1. 环境影响评价目的的比较分析

美国《国家环境政策法》的第一条就开明宗义地宣称“促进人类和环境之间的充分和谐;努力提倡防止或者减少对环境与自然生命物的伤害,增进人类的健康与福利,充分了解生

<sup>[1]</sup> 李艳芳,“论我国环境影响评价制度及其完善”,<http://www.civillaw.com.cn/商事法学/学者论坛/>, 2001 年 12 月 24 日。

态系统以及自然资源对国家的重要性。”；我国《环境影响评价法》的第一条则规定“为了实施可持续发展战略，预防因规划和建设项目实施后对环境造成不良影响，促进经济、社会和环境的协调发展，制定本法”。

通过上述比较可见，单从立法规定的角度进行考察，美国的环境影响评价制度是侧重保护人群健康的“目的二元论”，我国的环境影响评价法则强调“实施可持续发展战略”，这应当认定为是侧重促进经济发展的“目的二元论”。比较可见，美、中两国在环境影响评价的目的方面是同中有异，这与两国的经济发展水平、环保意识等是密切相关的。

## 2. 环境影响评价对象的比较分析

美国环境影响评价的对象是联邦政府的立法建议和其他的对人类环境有重大影响的重大的联邦行动。可见，美国环境影响评价的对象是联邦政府的行为，这些行为的种类主要有：

(一) 联邦政府机关向国会提出的议案或立法建议，其中包括申请批准条约；(二) 全部或部分地由联邦政府资助的、协助的、从事的、管理的或批准的工程或项目以及新的或修改了的行政决定、条例、计划、政策或程序。但是并非所有联邦政府的上述行为都要进行环境影响评价，还要以这些行为“对人类环境有重大影响”为条件。美国规定的环境影响评价的对象是十分广泛的。可以说，囊括了上至项目决策、立法等广阔内容，下至项目建设，足见美国对环境评价制度的重视程度。我国《环境影响评价法》的第二条则规定“本法所称环境影响评价，是指对规划和建设项目实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估，提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施，进行跟踪监测的方法与制度”。第七条、第八条对规划的具体类型和要求又做出了进一步规定。

由上可见，同以往相比，我国实施环境影响评价的范围已经由建设项目扩大到具有更大影响的规划，这不能不说是一个巨大的进步。但笔者以为，进步固然可喜，缺憾仍然存在，主要是环评对象规定得仍然不够彻底。同规划相比，政策无疑具有更为重要的地位，其对环境的影响范围更广，历时更久，而且影响发生之后更难处置，因此对政策进行环境影响评价具有更积极的意义。历史上，我国由于政策失误而对环境带来的严重破坏，不胜枚举，教训深刻。如 50 年代的大跃进、大炼钢铁、毁林毁草、开垦、围湖造田等等一系列错误政策，导致了大面积灾难性的生态和经济后果。鉴于历史和现实的经验教训及实际需要，学者普遍认为，政策上的随意性，是造成生态环境问题的重要原因，不从这个源头上把关，环境问题就很难得到控制。我国应借鉴美国的立法内容，规定在政策制定中果断引入环境影响评价制度。这有利于保证政府及其有关部门在拟定和编制对环境有影响的政策时根据可持续发展的需要，做出经济发展和环境保护的综合决策，以减轻、避免因政策

不当给我们赖以生存的环境造成不可挽回的损失，为我国经济的可持续发展保驾护航。

### 3. 环境影响评价制度评价内容的比较分析

美国环境影响评价的内容，也就是环境影响报告书的内容。根据 CEQ 条例的规定，环境影响评价主要有三项内容：（一）包括建议行动在内的各种可供选择的方案。详细说明各种可供选择的方案是环境影响评价的核心内容，它包括建议行动（the proposed action）和替代行动（the alternatives）两类，后者是相对于前者而言的，指可以替代建议行动并实现其预期目的的方案。（二）各种方案可能会影响的环境，这一部分的数据和分析必须与环境影响的程度相称。（三）各种行动方案及其补救措施的环境后果。补救措施是限制、减少、弥补行动的不利环境影响的手段。我国的《环境影响评价法》，其第十条规定：“专项规划的环境影响报告书应当包括下列内容：（一）实施该规划对环境可能造成影响的分析、预测和评估；（二）预防或者减轻不良环境影响的对策和措施；（三）环境影响评价的结论。”第十七条规定：“建设项目的环境影响报告书应当包括下列内容：（一）建设项目概况；（二）建设项目周围环境现状；（三）建设项目对环境可能造成影响的分析、预测和评估；（四）建设项目环境保护措施及其技术、经济论证；（五）建设项目对环境影响的经济损益分析；（六）对建设项目实施环境监测的建议；（七）环境影响评价的结论。

由此可见，美国关于环境影响报告书的内容规定得十分全面，不仅规定了相应的具体内容，而且还考虑到了不同情况下的具体应对对策，规定了多种可供选择的方案，兼顾原则性与灵活性，其制度上高超的技术设计充分体现了对环境影响评价的高度重视。从我国的有关规定中可以看出，我国关于环境影响报告书的内容只是区别专项规划和建设项目分别规定了相应的具体内容，即仅规定了环境影响报告书的基本要求，而无类似美国有关“建议行动”与“替代行动”之分。这不能不说是一个缺憾。

### 4. 环境影响评价公众参与的比较分析

美国《国家环境政策法》是世界上最早规定环境影响评价制度的国家，但其对公众参与与环境的影响评价，仅在第二篇第五节第一条规定应征求相关机构、部门、地方政府的意见，并明文规定环境影响报告书及相关机关的意见，应当依照《情报自由法》的规定对外公开，但对是否征求公众意见没有进行明确规定。不过，在《关于实施国家环境政策法的条例》（简称 CEQ 条例）对公众参与的程序作了详细规定，包括参与阶段、参与范围、参与人员、参与效果以及参与的限制等。由此可见，美国关于公众参与环境影响评价的规定是相当完备的，其公众参与阶段早，参与事项全，参与有保障。我国《环境影响评价法》对公众参与环境影响评价也作了明确的规定。这些规定，对公众和专家参与规划和建设项

目环境影响评价的范围、程序、方式和公众意见的法律地位做出了明确规定,使公众的意见成为环境影响报告书不可缺少的组成部分。这是在以往的环保法律中所没有规定的。这说明国家在逐渐重视维护公民的环境权益,重视公众参与环保决策和监督。但我国的相关规定仍有欠缺,主要是规定的过于笼统、原则,可操作性不强,透明度不高,公众参与时间晚,参与范围窄等。因此,我们应借鉴美国,对公众参与的程序、方式进一步做出明确规定,增强可操作性。<sup>[1]</sup>

从以上的分析比较可以看出,中美的环境影响评价制度无论从评价目的、范围、评价内容以及公众参与方面都有不同。中国应在考虑本国具体情况的前提下,吸取美国的有益的经验,比如在评价过程中增加替代方案等内容,在评价的早期就让公众参与进来,充分考虑公众的意见和利益等方面还可以有所作为。

此外,我国实行的建设项目环保设施“三同时”制度,是在环境影响评价制度的基础上,在工程竣工后对环保设施进行验收的一项措施,目的是保证真正落实环保措施。这既可以说是我国建设项目管理上的一个特色,也说明在我国在环保措施的落实上还需要进一步的监督检查才行。

## 第二节 建设项目安全健康及环保监督管理的比较分析

任何法律法规能否得到贯彻执行,必须依靠全社会的共同努力,其中执法机构的作用不容忽视,他们对法律执行情况的监督检查,以及对违法行为的及时查处,对维护法律的尊严,保持良好的社会秩序和法律秩序,起着重要的作用。各国的法律对安全健康及环保监督管理执法机构的规定各不相同,本节就主要国家的监督管理机构的情况进行比较分析。

### 一、建设项目安全健康监督管理机构的比较分析

建设项目安全健康管理机构组成及其职责的差异,决定着其职能是否有效发挥。

#### 1. 中国的监督管理机构及其职责

按照《安全生产法》及《职业病防治法》及相关配套法规的规定,我国的建设项目的职业安全健康工作的监督管理现在由国家安全生产监督管理总局和各地方安全生产监督管理局负责,在2004年以前,职业健康的监督管理由卫生行政管理部门负责。

从我国目前的安全生产监督管理机构设置来看,国家总局分别由规划科技司和危险化

<sup>[1]</sup> 马绍峰,“美中环境影响评价制度的比较研究”,《科技与法律》,2004年第3期,第115-117页。

学品安全监督管理局分别在各自职责范围内对建设项目的职业安全健康设施的“三同时”工作进行监督管理。但从目前这两个司的人员编制情况看,也只能起到综合协调的作用,主要工作还需各地方的安全生产监督管理部门来直接负责。

以天津市安全生产监督管理局为例,天津市的建设项目安全设施的“三同时”验收工作主要涉及大型建设项目和涉及危险化学品生产、储存的建设项目,目前由监督管理一处、二处和危险化学品安全监督管理处分别在职责范围内负责。

安全生产监督管理部门应该在建设项目开始可行性研究或初步审计的初期,对建设项目的建设单位提供的安全预评价报告和职业病危害预评价报告进行审查,并对存在的问题提出改进的意见和建议,以便在项目详细设计和施工过程中加以改进。同时,在建设项目竣工投入试生产阶段,安全生产监督管理部门需要对建设项目的试生产情况进行监督检查,并对建设单位提供的安全验收评价报告和职业危害因素控制效果评价报告进行审查并提出整改意见,以确保建设项目的职业安全健康设施确实按照“三同时”的要求到位,并真正发挥作用。

## 2. 美国的监督管理机构及其职责

按照美国的《职业安全卫生法》,劳工部(DOL)负责整个美国的职业安全健康的执法和监督管理工作,并设立了三个永久性的机构,负责职业安全卫生法律的贯彻落实,职业安全卫生监察局(OSHA),主要负责工作场所的安全卫生标准实施的强制监察,国家职业安全卫生研究所,负责职业安全卫生的研究工作,职业安全卫生审查委员会,负责评判在强制监察过程中与雇主产生的矛盾。

1971年建立的职业安全卫生监察局的使命是通过制定和实施职业安全卫生标准,提供培训、教育,建立合作伙伴关系并坚持在工作场所持续改进职业安全健康状况等措施来保证所有工人的安全和健康。其最主要的职能是监督,因此,在全国设有120间办公室,2200名监督员,每年要进行9万个检查活动。<sup>[1]</sup> OSHA认为,最重要的是企业要制定详细的标准来规范自己,预防有着最基本的作用,重要的是提高企业人员的安全意识,降低死亡率。OSHA帮助企业对安全状况进行评估,通过评估的企业三年内不再被检查,除非发生死亡事故。同时,OSHA也有针对小企业使用的计划,帮助小企业改进生产环境,减低保险率,深受小企业欢迎。

## 3. 英国的监督管理机构及其职责

英国现行的职业安全健康监督管理体系是根据1974年的《职业安全与健康法》建立起

<sup>[1]</sup> 于捷,“美国职业安全健康管理体系初探”,北京,《安全》,2004年第2期,第31-32页。

来的。根据第 10 条建立的英联邦健康与安全委员会（HSC）和健康与安全执行局（HSE）是两个法人团体，根据第 19 条设立的监察员，都在主管大臣的领导下从事职业安全健康的监察工作，这样从上到下形成完整的监察系统。

健康与安全委员会是相对独立的机构，主席由政府任命，9 位副主席分别由企业业主、工会和有关独立中介机构各 3 名代表组成。该委员会的宗旨是使从事危险工作的经营者负责保护工人和公众免受相关危害，其主要职能是健康与安全方面的立法及法律的修订工作，保护工人健康、安全和福利，保护公众不会受到因工作导致的健康和安全管理方面的影响，监控易燃易爆等危险品的使用和储存安全，资助健康及安全方面的科研和培训，并提供相关服务。

健康与安全执行局（HSE）负责对危险性行业的职业健康安全工作实行国家监察、垂直管理，是相对独立的健康与安全行政执行机构。健康与安全执行现有 4100 名监察人员，其中 1200 人为技术人员，在全国设区域执行局。HSE 的主要工作职责是负责依法行使安全生产与职业健康的监督执法，保证人民在职业活动中面临的健康与安全风险得到恰当的控制，负责加强和普及健康与安全法律方面的工作及安全事故的统计、调查等。

英国地方政府负责本地区的安全生产监管，地方政府也设有独立的健康与安全委员会和监察执行机构。主要负责 HSE 以外的危险性小的地方企业的监管。

#### 4. 日本的执法机构的职责

日本政府中主管安全健康工作的是厚生劳动省的安全生产与健康司，地方为“劳动基准监督署”，而主管安全生产和健康工作的是“日本安全生产和健康协会”，即“JISHA”。厚生劳动省负责一切与工人安全、健康有关的事务，包括制定标准、管理规章、行政监督管理和中介机构的管理等。日本的各都道府县也都设有地方劳动局，内部设有安全卫生课，负责辖区内的安全卫生监察工作。

除了厚生省垂直领导的政府组织体系外，还有一些与劳动安全卫生有关的非政府组织，在政府授权的条件下执行检查与监督职能。此外，厚生省还有三个直属的研究机构：国立劳动安全研究所、国立劳动卫生研究所、国立健康和安全管理研究所主要为行政决策提供技术支持。

#### 5. 比较分析

从以上的介绍中可以看出，各国都设立专门的负责职业安全健康管理的机构，行使职业安全健康监督检查的职能，保证职业安全健康法律法规的贯彻落实。中国的职业安全健康监督管理工作近年来有了很大的进步，今年初，国家安全生产监督管理局升格为部级的

国家安全生产监督管理总局，说明了国家对安全生产的重视，同时也反映了我国的职业安全健康管理工作面临着更大的挑战和困难。目前我国职业安全健康监督管理机构存在着人员少、任务重、项目情况复杂等情况，对我国的监督管理工作是严峻的考验。

## 二、建设项目环境保护管理监督管理的比较分析

从各国的建设项目环境保护管理来看，主要通过环境影响评价制度来落实。而各国的环境保护执法机构(英国是计划部门)承担这项工作，从这一点来看，各国是相同或相似的。不同点在于其他国家的环保机构的主要职责是监督环境影响评价制度的执行情况，协调落实过程中的问题，并不直接负责审批环境影响评价报告的内容，而我国的环境保护监督管理机构不仅负责监督制度的落实情况，还负责对环境性评价报告的内容进行审批。从这点可以看出，我国的环境保护监督管理部门的职能更多，但监管人数却相对不足，所以在监督管理过程中的执法效率就不高。

## 第五章 我国建设项目安全健康及环保管理的问题与对策研究

从上面的比较分析可以看出, 我国的建设项目安全健康及环保管理与其他发达国家的管理还存在着一定的差距, 无论是在立法方面, 监督管理方面, 还是建设单位遵章守法方面还存在着这样那样的问题。本章将主要分析我国建设项目安全健康及环保管理中存在的问题, 并分析原因, 提出解决的对策。

### 第一节 我国建设项目安全健康及环保监督管理中的问题研究

从前面章节的论述中, 大家可以看出, 从二十世纪九十年代开始, 我国在对建设项目的管理方面, 已经从法律的角度实施源头管理, 即从建设项目的可行性研究阶段, 就开始进行安全健康及环保方面的预评价, 而且陆续制订了一系列的法律法规, 对建设项目进行规范化管理, 从源头控制建设项目的安全健康及环保问题对社会、经济及环境可能造成的不良影响。通过近十年的努力, 特别是近几年, 《安全生产法》及《职业病防治法》, 以及配套法规的制订和实施, 可以说在一定程度上, 保证了在经济高速发展的同时, 建设项目的安全健康及环保问题不会给经济的高速发展制造障碍, 带来负面的影响。但是, 不容忽视的是, 这种情况在不同地区、不同企业反映出的情况不尽相同, 在建设项目的安全健康及环保监督管理的法规和体制方面还存在着一些问题, 主要表现在:

#### 一、建设项目安全健康及环保监督管理中的问题

##### 1. 法律法规制定与内容衔接以及行政主管部门调整上的问题。

##### 1.1 法律法规制定方面的问题

从前面的章节中, 可以看出, 建设项目的安全健康及环保问题的监督管理所涉及的法律法规很多, 而这些法律法规在法律效力和内容上都有上下或前后的关系, 上一层次的法律规定需要下一层次的法规及规章来配套完善执行和监督管理, 但目前执行的建设项目的安全健康预评价及效果/验收评价相关的法规, 仍按照原劳动部制定的一系列规定来执行, 与近几年颁布实施的《安全生产法》及《职业病防治法》不相配套。

##### 1.2 法律法规内容方面的问题

从目前相关立法所涉及的范围和内容来看, 还不够规范和健全, 例如有关环境保护的法律法规中单项法重视环境污染防止, 轻视自然资源保护; 环境影响评价的规定中鼓励公

众参与,但具体的实施细则没有明确的规定;安全评价的范围只限于矿山和危险品生产、储存企业以及其他一些规定的大中型项目的职业安全健康状况,而对于其他的危险因素,如机械伤害、人机工程学领域的危险因素没有在法律法规中明确规定。

### 1.3 法律法规行政主管部门方面的问题

按照目前的监督管理行政职能,建设项目的安全健康及环保管理应分别由安全生产监督管理部门和环保局内的相关管理部门来行使行政主管部门的职能,但由于在相关的法律法规中规定得非常笼统,而且近些年由于各级政府的机构改革,行政主管部门的职能进行了多次调整,导致对于职业安全健康行政监督管理不够连贯和系统,有走过场的嫌疑。

### 2. 监督管理机构的职能不能充分发挥

建设项目的安全健康及环保问题综合性强,涉及技术、经济、法律等多个领域,而执行监督管理工作的行政主管部门既要依法行使监督管理的行政职能,还要履行技术性很强的审批职能,在目前的行政监督管理的体制下,存在着人员少,素质不高,专业知识和技能相对欠缺的问题,从而带来执法水平参差不齐的问题;另一方面审批程序手续多,审批速度慢,办事效率低,这些都影响了监督管理部门在履行职能时的充分发挥。

### 3. 法律法规的社会认知度不够

从近期国家环保总局公布的一批违法开工的建设项目名单来看,基本上都是国家、地方政府或国有大型企业投资兴建的项目,按道理讲,这些项目的负责人们应该是了解我国的法律法规的规定,特别是对大型建设项目、可能产生重大影响的项目应进行环境影响评价,评价未获批准不能开工建设的规定的。但恰恰相反的是,这些项目都“大胆”地开始了建设,有些甚至快要完工了。这说明我国关于建设项目的安全健康及环保的有关法律法规的规定和要求并没有得到社会的了解和认知,很多涉及到的相关人员不了解相关要求,就无法按照法律法规的要求,及时办理相关手续,导致“先斩后奏”的情况屡见不鲜。甚至有一些人无视国家的法律法规,不按照国家关于建设项目“三同时”等有关规定,履行相关的审批手续,擅自开工建设。而负责建设施工审批及其他审批的行政主管部门在建设单位没有履行建设项目“三同时”的情况下,仍默许该项目进行建设,这也给违法行为开了绿灯,助长了违法行为的气焰。

## 二、建设项目安全健康及环保评价中存在的问题

### 1. 依法进行职业安全健康预评价/环境影响评价的时间可行性问题

法律规定,在建设项目可行性研究阶段,就应当对建设项目的安全健康及环保问题进行预评价或影响评价,但这往往是行不通的,因为建设项目的可行性论证往往在实际建设

的前一两年就可能开始了,在这一阶段就进行预评价或影响评价,建设单位多半是不会进行的,而且结果也不会很准确。

### 2. 依法进行职业安全健康预评价/环境影响评价的技术可行性问题

在进行预评价/影响评价过程中,往往需要建设单位提供建设项目相关的技术资料或数据,作为评价的依据。而对于一些技术含量高,或专利性质的项目,建设单位出于保密或商业机密的原因,往往不能提供详细的技术资料和数据,这对评价结果的准确性和合理性造成影响。

### 3. 依法进行职业安全健康预评价/环境影响评价的中介服务可行性问题

根据法律的要求,各种预评价/评价工作应当由取得相应资质的中介服务机构来完成,他们应对评价结果负责。但由于这项工作近几年才逐渐开展起来,绝大多数人员都是半路出家,以前只是从事某一相关领域的工作,后经过培训、考核,取得相应资质证书,他们的综合业务能力还有待提高。

### 4. 依法进行职业安全健康预评价/环境影响评价的组织可行性问题

建设单位及企业的专业技术人员缺乏,了解建设项目安全健康及环保相关法律法规规定并懂得专业知识的人员更时少之又少,所以在整个建设项目开展过程中没有及时按照相关规定进行预评价,导致项目在前期审批过程中因为不符合相关要求等原因而不能顺利开展下去。

## 第二节 我国建设项目安全健康及环保管理问题的成因分析

我国建设项目安全健康及环保监督管理和评价工作中存在的问题,其形成的原因是多方面的,现就以下几方面加以分析。

### 一、历史原因

中国是一个有着五千年历史的古国,农业自古以来就是经济的支柱,工业化的大生产只是在近代才进入中国。安全健康及环保问题只有在工业发展到一定阶段和程度后,才会显现出来。我国对职业安全健康及环保的管理事实上是从建国以后才开始的,安全健康及环保管理工作是随着经济发展的起伏而变化的,法律法规的制定等是随着对出现的各种各样的问题的不断认识而逐步完善的。而且在建国后的前三十年中,由于我国的封闭政策,我国在这些领域很少与世界上其他国家进行交流,无法及时了解和掌握最先进的管理经验,只有在改革开放后的近二十多年来我国才逐步了解和学习到国外先进的经验和制度。

而对于英国、美国等资本主义国家，其工业发展的历史已有至少一、两百年的时间，其对职业安全健康及环境保护的管理也经历了大量的生产事故、人身伤亡事故，以及环境被破坏等各种事故，然后通过制定法律法规进行管理，使各种事故的发生得到有效控制，并最终从预防的角度进行管理。

所以，对于中国来说，应该尽可能地从其他国家的管理中吸取经验教训，避免重复先破坏后治理的道路，尽快缩短与其他国家管理发展的差距。

## 二、文化原因

中国五千年的文化传统，以及近两千年的封建社会统治历史，使得中国人更倾向于接受人治而非法治，法律在人们的头脑中的位置并不明显，人们习惯与听从领导的安排和指挥，有时虽然明明知道是错误的，由于看到别人都这样做，也就随大流，而不是主动了解法律规定应该怎样做，如果违法会受到什么样的惩罚。

而随着社会的不不断发展发展，仅仅靠道德以及社会公德来约束人们行为的做法显然已不能维持现今复杂的社会关系和经济秩序，必须建立更加具有强制力的法律秩序，才能保证经济的快速发展的同时，人类赖以生存的环境得以保护，人民的安全健康得到保证。

## 三、经济原因

安全健康及环保设施的建设需要投入资金，高效、节能、环保、防爆、卫生以及其他防护设施的费用和一般设施相比，其需要的资金要高，有些要高很多。这对于投资金额大的项目来说，一般都不是问题，因为在项目进行设计时，相关费用已包括在整体预算中，而对于投资额小的项目，往往这部分费用很少，特别是一些没有经过正规设计和审批的建设项目，根本就没有相关费用的预算，所以，就谈不上对安全健康及环保设施的投入，也就无法满足相关要求的需要。

## 四、技术原因

我国的有关法律法规都鼓励采用先进的技术和工艺，尤其是安全健康及环保设施，必须要保证其功能正常有效。安全健康及环保设施是否先进，是否能最大限度地减低职业安全健康风险，最大程度地减少环境污染和破坏，在很大程度上需要科学的技术予以支持，而在我国关于职业安全健康的技术性研究水平还相对较低，国家级的研究机构也仅有隶属于国家安全生产监督管理总局的安全技术研究中心一家，地方性的研究机构更是少而又少，而且针对实际生产经营企业的问题的研究就更少。同时，人们对先进技术的使用也没有多少认同度，不能主动采用先进的技术和手段保证安全健康及环保设施能够处于更优的状况，符合法律法规的要求，保证人们的安全和健康，保护环境不被破坏。

### 第三节 我国建设项目安全健康及环保监督管理对策研究

针对前面指出的各种问题,我认为要想切实落实法律法规的要求,严格贯彻执行,需要方方面面的努力,从各个层次都要全面了解有关规定和要求,从政策、技术、经济等诸多方面加强管理。下面根据我多年的工作经验,结合对相关问题的了解,针对上面提到的问题,谈一谈我对解决这些问题的看法。

#### 一、进一步加强法律法规的建设,完善管理制度和体系

经过近二十年的法制建设,我国的法律制度和体系得到了极大的完善,出台了一系列的法律法规及相关配套的规章,但由于近十年来国家体制改革的不断深入和发展,各级政府部门的结构和行政管理权限都进行了不同程度的调整,有些部门进行了合并或拆分,以前由一个部门行使的行政审批权限可能被分配给另一个部门,或由几个部门分别执行不同的内容。表现明显的是对建设项目安全健康管理的监督检查。按照原劳动部的有关文件,对建设项目的“三同时”监督检查,由劳动部门负责。但是按照新的《安全生产法》和《职业病防治法》,这些监督检查职能应由安全生产监督管理机构和卫生监督机构来执行。这样,在法律法规的制定上,就存在着脱节,或者滞后的问题。我认为,国家应该尽快修订有关规定,使法律法规体系前后衔接合理,符合现时的实际情况和管理要求。

#### 二、加强执法队伍建设,提高执法管理水平,提高执法管理效率

我国对建设项目的管理,主要依靠环境影响评价和“三同时”管理制度的贯彻落实来实现的。加强执法队伍建设,提高执法管理水平,提高执法管理效率,对这两项制度的贯彻落实是非常必要的。实行政务公开,向全社会公开环保审批的工作程序、审批条件和要求。加强建设项目管理审批人员的队伍建设,提高审批能力。在严格把关的前提下,简化审批程序,加快审批速度,提高行政效率,真正起到既防治环境卫生污染,又促进经济发展的作用。

#### 三、政府各部门协同配合,严把建设项目行政审批关

按照有关规定,建设项目必须在可行性研究阶段进行环境影响评价、安全预评价和职业病危害预评价等工作,规划、设计审批、建设等行政主管部门在审批该建设项目的有关申请时,必须在上述工作完成后,并且符合要求的情况下,才能审核批准相关申请。

所以,要想真正把建设项目的安全健康及环保的“三同时”工作按照法律法规的要求落到实处,必须政府各职能部门协同配合,严格按照规定进行各项行政审批,实行环境保

护及职业安全健康的“一票否决”，不符合建设项目安全健康及环保管理要求的建设项目决不能开工建设，真正做到从源头控制。

#### 四、加强中介服务机构的建设，提高中介服务水平

按照法规的规定，各种预评价和验收评价工作应由经资质认定的中介服务机构来完成。目前经各级行政主管部门审核批准的具备评价资质的各类中介服务结构，多数是原来的各级科研院所、设计单位、高校研究机构以及由上述机构中的人员与具有某一方面专业知识的人员单独成立的具有法人资格的中介服务机构。这些中介服务机构一方面适应了当今市场经济的需要，为法律法规的贯彻落实提供了技术平台，另一方面由于本身固有的特性，保持了计划经济时代的工作作风，认为反正是法律规定必须做的工作，企业肯定会找上门来，不主动寻找市场，不了解客户的需求，办事效率低，服务水平也参差不齐。所以，要彻底解决中介服务机构的水平，顺应市场的需要，为法律法规的贯彻落实提供高水平的、高效率的中介服务，必须从提高中介服务机构的专业服务技能和服务效率入手，各级各类中介服务机构也应顺应市场经济的需要，不断提高自身的能力和水平。同时国家也应加强对中介服务机构的监督管理。

去年，国家人事部和国家安全监督管理局首次举行了注册安全工程师执业资格考试，全国有 8 万多专业技术人员参加了考试。近期国家环保总局发文，从今年开始进行环境影响评价师执业资格考试。希望这些考试能进一步提高专业技术人员和中介服务人员的专业知识水平。

#### 五、企业应提高法律意识，聘用具有专业知识的人员从事建设项目的管理工作

对于建设单位来说，不管是具有雄厚资金势力的跨国公司，还是国家重点工程，还是民营企业，在进行建设项目的前期工作时，不仅要研究市场前景、赢利状况，也要了解国家有关法律法规对建设项目有哪些明确的规定，这些规定对要开展的项目的顺利进行有哪些影响，建设项目是否有违反法律法规的地方，需要办理哪些审批手续等等。

要做好这些工作，比较好的办法是在建设项目的初期，就聘用具有专业知识的人员从事建设项目的管理工作。虽然目前具有这方面专业知识的人才在市场上还不是很多，但随着国家法律法规的不断完善和管理的不断深入，具有这方面工作经验的人员还是有一些，特别是从 2004 年开始，国家实行的注册安全工程师执业资格考试制度，使一批具有这方面管理经验并从事相关工作的人员有机会获得国家认可的执业资格，为从事职业安全健康方面的工作创造了更广泛的空间，而这些人员日常从事的工作不仅包括职业安全健康方面的内容，通常对包括环境保护方面的法律法规也比较了解，可以为企业的建设项目的安全

健康及环保管理工作提供可靠的技术支持。

## 六、严格执法，对违反法律法规的行为严惩不怠

国家对于建设项目的违法行为的法律责任的规定非常明确，特别是近期颁布实施的法律法规中这方面更是加大了惩罚力度，不仅是经济方面的惩罚，对于行政管理责任上的处罚力度也大大加强。这种现象是非常值得拍手称快的。但更重要的是，一旦出现违法犯罪现象，国家各级行政管理部门必须严格按照有关规定执行，不能手软，不能由于短期的利益，或由于某位特殊人物的特殊关系或特殊地位等原因，而对违反法律的行为听之任之，或避重就轻。严格依法办事，是关系着国家的长远利益的大事，是关系着社会的稳定，人民生活水平的稳定和提高，国民生存环境改善的重要保证。要按照国务院制止部分行业盲目投资的有关规定和宏观经济调控政策要求，依法加大查处力度，坚决遏制违反国家产业政策和宏观调控规定、盲目投资和违规建设的势头。对不依法履行监督管理职责和发现建设项目违法行为不予查处或报告的环保部门，必须追究有关领导和相关责任人的行政责任。同时，要强化“三同时”验收，加强“三同时”执法检查。对不按时申请环保验收的及时下达补办通知，逾期不办的依法进行处罚；对验收不合格的，依法停止生产或使用，并予以处罚。

环保总局自去年年底开展系列环评执法行动以来，全国各级环保部门热烈响应，依照环境影响评价法相关规定，查处了一大批违反环境影响评价制度擅自开工建设甚至投产的项目。截止到2005年2月25日，共清查了电站项目388个，清理出违法开工项目共计139个，其中火电项目46个，水电项目93个。目前，各地环保部门正在按照环保总局的要求对违法项目依法进行处罚及后续处理。其中，国家环保总局副局长潘岳1月18日在京宣布停建金沙江溪洛渡水电站等13个省市的30个违法开工项目，并指出要严肃环保法律法规，严格环境准入，彻底遏制低水平重复建设和无序建设，决不允许出现现象铁本那样的违法建设项目。据悉，这也是《中华人民共和国环境影响评价法》实施后环保总局首次大规模对外公布违法开工项目。这次行动被外界称为“环保风暴”。

## 第六章 AN 公司案例的分析与研究

本章将对 AN 公司在中国投资建厂以及扩建过程中, 建设项目的安全健康及环保管理工作的经历进行介绍, 并结合我国对建设项目的安全健康及环保的监督管理的发展进程进行分析, 进一步说明我国对建设安全健康及环保工作进行监督管理的长处和不足, 企业在对建设项目进行建设过程中在安全健康及环保工作中应注意的问题。

### 第一节 案例的背景介绍

本节将介绍案例涉及的 AN 公司的基本情况, 以及作为案例进行分析的建设项目的背景情况。

#### 一、AN 公司基本情况

AN 公司是一家著名的跨国公司, 总部在欧洲, 业务涉及化工、医药、涂料等工业领域, 是美国《财富》杂志五百强企业之一, 在世界各地 13 个国家设有生产型工厂和研发机构, 全球雇员人数超过 7000 人。

AN 公司在二十世纪八十年代末开始进入中国, 先后在北京、上海、广州等地设立办事机构。进入九十年代, 在中国经济快速发展的时期, AN 公司高层敏锐地意识到在中国建立合资企业, 抢占中国市场发展的先机的重要性, 先后在广东省、江苏省、北京市以及天津市等地投资建厂, 建立生产基地, 为进一步在中国这个不断壮大的市场占有优势份额创造条件, 进而将业务拓展到整个亚太地区。

#### 二、案例背景介绍

AN 公司的化工业务在中国的开展始于九十年代初, 当时公司在北京设立办事处, 其中的一项业务就是代理销售 AN 公司欧洲工厂生产的化工产品。经过几年的发展, 该类产品在中国的销售量持续增长, 单纯的进口已不能满足中国市场的需要, 长途的海上运输带来的到货时间不确定性也不利于产品的销售业务的拓展, 而且中国市场还在快速发展, 市场需求变化很快。AN 公司高层意识到必须在中国建立生产工厂, 从本地生产产品, 满足中国市场的需要才是最有利可图的做法。于是经过一年多的谈判, AN 公司与天津的一家化工厂达成合资意向, 并在 1995 年初合资成立了一家合资公司, 生产塑料行业生产用的一类催化剂产品。

经过两年的建设,合资公司的工厂于 1997 年的夏天建成,并投入生产。合资公司很快就达到满负荷生产的状况,并且市场需求还在持续增长,原有的生产能力已不能满足市场的需要,虽经过对设备的扩容改造使生产能力增加了 50%,到 2000 年,合资公司生产出的产品产量仍不能满足市场需求。基于这种状况,AN 公司高层决定再扩建一个生产车间,将生产能力再扩大 1.5 倍,并增加新的品种,以适应中国市场的需要,并引导中国用户使用更环保、效能更好的产品。于是在 2001 年,合资公司开始了第一次扩建项目的施工建设。扩建工程于 2002 年的夏天完工,并进入试生产。

在这段时间里,整个市场的形势又有了新的变化,一方面亚太地区的销售势头持续增长,另一方面,欧盟组织对欧盟国家的化工企业的环保政策有了新的变化,污染物排放的标准更加严格,对污染物排放的收费以及污染治理的费用大幅增加,同时,欧洲的产品销售量持续低迷。面对这样一种一高一低的形势,AN 公司高层再次做出决定,继续扩大在中国合资工厂的规模,限期完成扩建工程,并在工程完工后,立即关闭在欧洲生产同种产品的工厂。经过合资公司上下齐心协力,第二期扩建工程于 2003 年下半年开始施工建设,在规定的期限内顺利完成,并进入试生产。随后,第三期扩建工程于今年初按计划开展,预计在两年内全面建成投产。

## 第二节 AN 公司的案例分析

从上面的介绍可以看出,AN 公司自从 1995 年在中国兴建合资工厂以来,建设项目从第一次扩建工程开始,基本上每两年就有一个项目。由于合资公司的产品属于危险化学品,按照有关法律法规的要求,扩建项目的安全健康及环保工作必须按照要求在建设项目的初期进行预评价/影响评价,在项目设计、施工以及完工后的试生产期间,必须保证按照“三同时”的要求,其安全健康及环保设施必须同时设计、同时施工、同时投入使用。在试生产进行到一定时间后,要对项目的劳动安全设施进行评价,对职业危害因素的控制效果进行评价,环保设施的运转以及污染物排放的达标情况进行监测,以确保建设项目的安全健康及环保工作的符合性和有效性。

1995 年开始的合资公司的新建项目,按照当时国家法律法规的要求,由环保局指定的机构进行了环境影响评价,并提出了环境影响评价报告,但由于当时对建设项目的职业安全健康没有明确的预评价要求,所以当时并没有进行职业安全健康的预评价。当 1997 年底该项目试生产进行 3 个月后,进行了环境保护的验收监测,由于法律法规但是没有职业

安全健康的验收评价要求, 该项目没有进行职业安全验收评价和职业病危害因素控制效果的评价。1998年当该项目进行整体验收时, 当时的劳动部门负责提出, 由于该项目的职业安全健康方面的风险较大, 希望能够进行职业安全健康的评价。出于对公司未来负责任的态度, 合资公司请当时劳动局下属的劳动安全技术协会对该项目的劳动安全卫生进行了评价。由于当时对劳动安全卫生的评价内容并没有明确的要求, 所以提出的报告相对现在的要求和内容来讲, 比较简单, 但对于项目的劳动安全卫生方面主要的内容都进行了评述, 并对发现的问题提出了建议和意见。合资公司针对提出的问题进行了整改, 并在日后的工作中注意不断改进和完善。

当2001年第一次扩建工程开始时, 关于建设项目的劳动安全卫生的预评价方面的要求已经在相关的法规中有明确规定, 所以, 合资公司在立项申请批准后, 立即分别与有安全、健康及环保预评价资格的单位签定技术协议, 就扩建工程的安全健康及环保问题进行预评价, 并在初步设计及详细设计中采纳了预评价中提出的建议, 改进了初步设计中不足的方面。由于第一次扩建工程基本是原有生产工艺和设施的复制, 所以该工程在原有基础上改进了安全健康及环保方面存在的问题, 并充分利用原有的公用设施, 在能源消耗及污染物排放等方面并没有产品产量的成倍增加而造成大量增加, 同时对配套的污水处理设施进行了更新改造, 保证增加的污水能够得到及时的处理。扩建工程在竣工投入试生产后, 安全健康及环保设施同时投入使用, 随后顺利进行了安全验收评价、职业病危害因素控制效果评价和环境验收监测, 并通过了劳动安全卫生和环境保护的专项验收。

第二次扩建工程的可行性研究从2002年开始, 主要就其环境保护问题进行分析, 并由有资质的机构进行了环境影响评价。由于该工程的工艺与以前的工艺基本相同, 产生的污染物种类和内容也相似, 评价报告指出只要严格按照工艺要求进行操作, 严格落实各项污染防治措施, 保证环保设施的正常运转, 并对该工程具有的特点加以注意, 该工程在环保方面是可行的。此外, 从2002年下半年开始, 按照新的《职业病防治法》和《安全生产法》, 国家及市有关行政主管部门对评价单位的资质进行了考核和认证。公司随后相继与具有资质的技术服务机构签定协议, 对该项目的职业安全健康状况进行了预评价。该项目在2003年的下半年正式开工建设, 于2004年夏天完工, 并顺利进入试生产。2004年底, 该工程的职业安全验收评价、职业病危害控制效果评价以及环境保护验收监测已顺利完成, 现正在按照有关规定进行专项验收工作。

2004年的下半年, 随着亚太地区市场的不断发展, AN公司总部决定进一步开拓新产品在这一地区的市场, 于是在总部高层访问中国及天津市期间, 与有关部门达成进一步开

发新产品意向，立项申请很快得到批准。但随后不久市有关部门发布了关于规划调整的文件，该项目所在区域不允许建设化工污染企业。由于立项已经得到批准，合资公司还是按照规定进行环境影响评价，评价单位由于上述文件的出台，不敢轻易接手该项目的评工作。经过市有关领导的批准，该项目以最后一例的批复得以开展。环境影响评价工作也最终得以进行，职业安全健康的预评价也顺利开展。目前该项目正在按照计划顺利进行中，预计两年内完成。

### 第三节 AN 公司案例研究的总结

从上面的案例分析可以看出，AN 公司在中国的合资工厂的经历与中国对建设项目的安全健康及环保法制建设和管理的发展和完善紧密相关。主要表现在：

#### 一、依法进行建设项目安全健康及环保监督管理方面的经验

##### 1. 法律法规的不断完善，使建设项目的安全健康及环保管理工作逐步正规

从上面的叙述可以看出，中国对建设项目的安全健康及环保管理的法律法规在近十年间不断完善，特别是与预评价和验收评价有关的法规和管理办法陆续出台，使对建设项目的安全健康及环保的管理逐步走向正规，建设单位能够按照明确的要求开展建设项目的准备和申请手续，保证使整个项目的开展符合相关法律法规的要求。

##### 2. 中介机构的服务水平不断提高，保证建设项目的安全健康及环保评价工作的水平和质量

法律法规对中介服务机构的资质认证以及评价内容和要求不断完善，使得建设项目的预评价和验收评价工作得以正常进行，对建设项目的职业安全健康存在的风险进行全面准确的评估，对环境可能造成的影响进行全方位的评价，保证建设项目的安全健康及环保工作真正符合法律法规的要求。

但同时也应指出的是，由于预评价工作需要一定的时间进行资料整理、报告编写以及报告评审等工作，往往需要两三个月的时间，这对于工期只有几个月的小工程项目来讲，评价需要的时间往往对整个工程的能否按期完成起着重要的作用，其中人为因素占有很大比例。

##### 3. “三同时”的执行，保证建设项目的安全健康及环保管理能够做到全过程管理

建设项目安全健康及环保管理的“三同时”规定，使建设项目的安全健康及环保的管理真正做到从源头抓起，防患于未然，全过程管理，避免虎头蛇尾，走过场，同时为建设

项目投产后的安全健康及环保管理工作奠定一下符合法律法规要求的良好基础。

#### 4. 执法队伍执法水平和管理效率和手段的不断提高，保证建设项目的安全健康及环保管理真正实现法制化

目前，我国的建设项目安全健康及环保监督管理队伍人员数量少，具有专业知识和实际工作经验的人员更少，再加上需要进行各种审批的建设项目数量大，导致执法水平和工作效率与实际需要还存在一定的差距。只有不断提高执法水平和工作效率，才能使建设项目的安全健康及环保管理工作真正实现法制化管理，使其真正为经济建设保驾护航。

#### 二、合资公司依法履行建设项目安全健康及环保管理职责方面的经验

AN 公司总部在开始建立合资公司的初期，就聘用了既懂专业技术，又懂法律法规的人员来进行建设项目的管理工作，而且随着业务的不断发展，建设项目的不断开工建设，根据需要及时增加安全健康及环保管理方面的专业人员参与其中，具体解决建设项目进行过程中遇到的安全健康及环保方面的各种问题，使建设项目的安全健康及环保工作能够做到依法管理，保证了建设项目的顺利进行。

## 结 论

安全健康及环保问题是人类发展的永恒主题，涉及人类生存环境的保护和人民生命及财产的安全和生活水平的改善和提高，是必须引起全社会高度重视和加强监督管理的问题。

坚持科学发展观，建设和谐社会，是于近期结束的十届全国人大三次会议上的重点话题。国家要实行严格的排污总量控制制度，加大环保监督和执法力度，抓紧解决严重影响人民群众健康安全的环境污染问题。同时，国家将投入资金重点解决矿山、煤矿等危险行业的安全生产问题。这些都说明政府在保护环境和安全生产方面是下了决心，并且是要下工夫和力气来解决的。

要切实搞好全社会的安全健康环保工作，建设项目的安全健康环保管理占有举足轻重的地位，搞好建设项目的安全健康及环保工作是关系到社会稳定，人民生活水平改善，乃至建设和谐社会的大问题。我认为，要搞好这项工作，必须首先加强立法工作，完善法制建设和管理体系，做到有法可依，同时提高执法管理水平，强化依法行政的理念，加强监督管理力度，强化约束机制，并加强社会监督，健全失职、渎职行政责任追究制度。同时要提高全社会对安全健康及环保工作的认知度，健全和完善公众参与机制，充分发挥公众参与的作用，了解每个人、每项工作都会对整个社会的稳定、和谐造成正面或负面的影响，保证按照法律法规的要求，从源头控制各类安全健康及环境污染事故发生的可能性，从根本上提高安全健康及环保管理水平。此外，对建设项目的安全健康及环保事项的论证和审批，要坚持运用科学方法和理论知识，既要客观公正，也要适应社会发展的整体需要。

总之，建设项目的安全健康及环保问题涉及方方面面，影响范围广，需要全社会的重视和支持，只有坚持科学发展观，科学规划和决策，并且依法监督管理，才能有效推动循环经济发展，促进经济结构调整和经济增长方式转变，使我国的经济发展在正确的轨道上快速增长。

## 参考文献

- [1] 全国注册安全工程师执业资格考试辅导教材编审委员会,《安全生产法相关法律法规知识》,北京,煤炭工业出版社,2004。
- [2] 中国认证人员国家注册委员会,《ISO14000 环境管理体系国家注册审核员基础知识通用教程》,北京,中国计量出版社,2001。
- [3] 全国职业安全健康管理体系认证指导委员会,《中国职业安全健康管理体系注册审核员国家培训教程》(基础知识部分),北京,中国经济出版社,2002。
- [4] 赵瑞华等,《安全生产依法行政指南》,北京,中国物价出版社,2003。
- [5] 天津市环境保护局,《环境保护法律法规汇编》,天津,2000。
- [6] 天津市卫生局,《中华人民共和国卫生法规汇编》,天津,2002。
- [7] 祝兴祥,“建设项目环境保护管理创新思路与举措”,北京,《环境保护》,2003 年第 10 期,第 3-6 页。
- [8] 朱萍、李水华,“中小型建设项目环境管理现状、对策及建议”,黄冈,《黄冈职业技术学院学报》,第 6 卷第 2 期,2004 年 6 月,第 34-37 页。
- [9] 贾德昌,“牢固把守建设项目环境保护关口-访国家环保总局监督管理司司长祝兴祥”,北京,《中国工程咨询》,2003 年第 4 期,第 8-10 页。
- [10] 袁宇,“试论我国建设项目环境保护管理现状及改进方向”,北京,《环境保护科学》,第 28 卷总第 112 期,2002 年 8 月,第 30-32 页。
- [11] 邢菊英,“中小城市建设项目环境管理中问题”,北京,《环境科学与技术》,第 25 卷增刊,2002 年 12 月,第 90-91 页。
- [12] 杜德权、袁赞良,“建设项目管理和可持续发展”,重庆,《重庆工学院学报》,第 17 卷第 2 期,2003 年 4 月,第 56-58 页。
- [13] 王勇毅,“项目管理与劳动安全卫生预评价”,北京,《中国职业安全卫生管理体系认证》,2002 年第 6 期,第 42-43 页。
- [14] 贺洪超,“英国劳动安全与健康立法历史演进”,北京,《中国职业安全卫生管理体系认证》,2004 年第 2 期,第 44-46 页。
- [15] 张红云、朱淑珍、陈凯华,“抓好建设项目安全设施“三同时””,太原,《山西建筑》,第 30 卷第 3 期,2004 年 2 月,第 82-83 页。
- [16] 张治华,“技改项目劳动安全卫生评价方法与问题”,北京,《工业安全与环保》,2002 年第 28 卷第 9 期,第 37-38 页。

- [17] 王艳萍,“浅谈建设项目环境管理中的几个关系”,太原,《山西能源与节能》,2003年第4期,第30-31页。
- [18] 唐曼丽,“对完善我国《环境影响评价法》的若干建议”,长沙,《湖南社会科学》,2003年第1期,第57-59页。
- [19] 李艳芳,“美国的环境影响评价公众参与制度”,北京,《环境保护》,2001年第10期,第33-34页。
- [20] 于捷,“美国职业安全健康管理体系初探”,北京,《安全》,2004年第2期,第31-32页。
- [21] 付蓉,“日本的环境管理体系”,《国际电力》,北京,2003年8月第7卷第4期,第20-22页。
- [22] 马绍峰,“美中环境影响评价制度的比较研究”,北京,《科技与法律》,2004年第3期,第115-117页。
- [23] 朱晓燕,“WTO 环境规则在中国的适用”,<http://www.wtolaw.gov.cn>,2003年1月7日。
- [24] 韩爱青,“论健全环境影响评价制度一对《环境影响评价法》的分析”,<http://www.riel.whu.edu.cn/学术文章/未知分类>,2004年11月2日。
- [25] 李艳芳,“论我国环境影响评价制度及其完善”,<http://www.civillaw.com.cn/商事法学/学者论坛>,2001年6月13日。
- [26] 蔡守秋,“论健全环境影响评价法律制度”,<http://www.civillaw.com.cn/商事法学/学者论坛>,2004年6月24日。
- [27] 谢贤林,“中美环境影响评价程序的对比分析”,<http://www.riel.whu.edu.cn/学术文章/未知分类>,2005年3月11日。
- [28] 陈泉生,“西方国家环境法的发展”,<http://www.law-walker.net/>,2004年10月17日。
- [29] 桑原勇进,“中日环境影响评价法比较研究”,上海,《政治与法律》,2002年第3期,第99-103页。
- [30] Yan Wang, Richard K. Morgan, Mat Cashmore, “Environmental impact assessment of projects in the People’s Republic of China: new law, old problems”, *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 23(2003), pp543-579.
- [31] N.N.B. Salvador, J. Glasson, J.M. Piper, “Cleaner Production and Environmental Impact Assessment: A UK perspective”, *Journal of Cleaner Production*, Vol. 8(2000), pp127-132.

# 致 谢

在离开南开园近十三年后，我有幸重新回到母校，进入 MBA 中心攻读在职工商管理专业。虽然十余年的工作使我增长了工作经验和人生阅历，但也时时感到社会高速发展需要知识的不断更新。在 MBA 中心一年半的系统理论学习使我开阔了眼界，增长了知识积累，同时结识了许多有丰富教学经验的老师和工作实践经验的同学。这些都是我将来工作和人生的宝贵财富。我将珍惜这些财富，并充分利用。

在本论文的写作过程中，得到了戚安邦教授的悉心指导和帮助，不仅指导论文的写作，还教导如何用方法论分析问题和解决问题，如何合理地规划职业生涯发展计划。在预答辩中，李金海和程莉莉两位老师对论文的框架以及内容等方面提出了宝贵的意见，在此对三位老师表示衷心感谢。

另外，我还要感谢我的丈夫，从准备考研开始，到攻读 MBA 课程的近三年间，是他牺牲了个人的时间和精力照顾年迈的双亲和年幼的孩子，使我能够有足够的时间来完成各门课程的学习，完成论文的写作。

最后，我要感谢所有教授 MBA 课程的老师和 MBA 中心的老师，是他们的辛勤工作，才使得我和其他同学顺利完成学业。

允公允能，日新月异。愿南开精神不断发扬光大。