



劳工世界

中华人民共和国人力资源和社会保障部中国劳动社会保障出版社与联合国专门机构国际劳工组织合作出版

2008.12 (总第77期)

体面工作=安全工作

职业安全卫生

ISSN 1671-0096



9 771671 009005

促进安全与健康的工作：

国际劳工组织（ILO）的安全、健康和环境（安全工作）全球计划

Sameera Al-Tuwaijri 博士，ILO 安全工作部门主任



© M. Crozet/ILO

在 当今这样一个快速发展的全球化经济中，2006年通过的关于职业安全和卫生的第187号公约和第197号建议书是应对职业安全卫生挑战的一个主要政策工具。ILO安全工作部门主任Sameera Al-Tuwaijri 博士告诉我们这些挑战是什么以及ILO是如何应对这些挑战的。

据ILO估计，每年全球大约发生3.37亿次工伤事故，而患与工作相关疾病的人数接近200万。每年因工伤和与工作相关的疾病造成的死亡人数约230万人，其中有65万人死于有害物质——这个数字比前几年翻了一番。

不良的职业安全卫生状况造成的经济损失是巨大的。每年因职业事故和疾病造成的误工、工人赔偿、生产中断和医疗费用等经济损失约达1.25万亿美元。职业安全卫生问题除了带来经济损失外，还有道德责任。职业安全卫生

问题造成的后果往往远超过当事人的承受能力。虽说工作不应该成为一件危险的事情，但是实际上工作事故造成的伤亡人数要多于战争造成的人员伤亡。

现在关于工作中的风险管理已经有大量的研究成果，法律法规也对工作风险进行了严格的规制，技术标准、生产指南、培训手册、操作规程也随手可得，可为什么全球的职业伤害还如此严重呢？

仔细研究统计数据就会发现，虽然工业化国家已经持续而稳定地减少了工伤事故发生率和职业病发病率，而那些目前正在经历快速工业化的发展中国家和经济最不发达的国家，因国家职业安全卫生工作体系薄弱（包括有效实施职业安全卫生法律法规）却是另一番景象。

在发展中国家，工伤和职业病标准和预防工伤、职业病的措施往往水平较低，因此工伤事故率和职业病发病率是在上升而不是下降。快速的全球化带来了技术变化和转

移,也带来了竞争压力,结果往往是重吸引资本、轻劳动保护。如果要在世界范围内,引导全球化朝着积极的方向发展,必须要想办法扭转这种趋势。

ILO在这一领域可以发挥重要作用。其由政府、雇主和雇员代表组成的三方结构对于设计和实施具有深远意义的预防计划尤其适宜。ILO还拥有在全球范围内交流职业安全卫生理念的资源和职能。这就是为什么2006年国际劳工大会通过了“职业安全和卫生促进框架公约”,以此来推动21世纪的体面劳动议程。该促进框架是ILO“职业安全卫生全球战略”的一部分(参见附栏)。

挑战

如果我们要兑现ILO全球职业安全卫生战略的承诺,必须克服以下4个困难:

- **要提高职业安全 and 卫生的标准,需要更多的政治支持。** 尽管很多国家都有职业安全卫生方面的法律法规,但是缺乏实施这些法律法规的环境和强制机制。要想有效地实施法律法规,必须有足够的资源和坚定的信念。如果职业安全 and 卫生能被列为政府的优先工作,那么这项工作就能不断地得到检查、调整和完善。

- **更好的教育和在岗培训。** 教育的重要性会随着技术进步的速度加快而得到提升。在很多产业,技术安全培训都非常复杂。比如说,一名卡车司机必须要知道如何处理各种情况和气候下出现的问题。但是,有时候安全也很简单,就是佩戴护目镜或擦拭机器前切断电源这样的注意事项。职业培训中心、政府以及企业必须教育工人如何避免可预防的事故和减少职业病发生。

对于ILO的安全工作项目来说,要想尽可能地扩大项目覆盖面,就要对“培训师进行培训”。这就意味着,要尽可能地将各行业、各地区负责职业安全 and 卫生的官员集中起来,向他们传授最新的职业安全 and 卫生实践经验。ILO的都灵国际培训中心对此承担着重要任务。同时,我们也向最需要职业安全卫生教育的人群传输相关的知识,如发展中国家的工人,或者非正规经济中容易发生职业安全卫生事故的人群。比如说改善小企业工作条件,提高劳动生产率项目(WISE),该项目在蒙古等国家中取得了成功。这一项目旨在帮助小企业或家庭企业解决职业安全卫生问题。

- **提高对于职业安全卫生问题的认识。** 相关的活动以教育为主。为确保职业安全卫生标准能切实执行,需要在工作场所营造预防职业危害的文化。即便政府、企业以及

工会都各司其职,如果工人自身没有把职业安全卫生当做重要的事情来对待,他们仍然会受到伤害。除了有效的工作纪律措施外,还应通过长期不断的培训和教育来强化安全意识、改变不安全的行为。如果培训给工人的安全和健康带来明显的变化,反过来也会推动政府和企业进一步采取措施加强此项工作。

- **吸纳社会各个方面的参与。** 没有任何一方可以独担全面推行职业安全卫生的重任。政府需要立法、执法,并提出相关意见和建议;企业需要对职工进行教育和培训,并遵守国家的法律法规;而工人要力争自己的权益得到保障,并严格遵守所有的安全操作规程。如果这三方同心同德,职业安全卫生工作就会取得明显成绩。为此,包括ILO在内的国际组织可以发挥作用,促进这种伙伴关系的建立。ILO发布“职业安全卫生全球战略”就考虑到了这一需求。



© M. Crozet/ILO

职业安全卫生全球战略

在推进职业安全卫生工作方面，ILO 开发了一系列的政策工具。最新的是2006年国际劳工大会通过的“职业安全卫生促进框架公约”（第187号）及其建议书（第197号）。这些劳工标准是2003年国际劳工大会上通过的“职业安全卫生全球战略”的后续行动之一，确定了它们在推进职业安全卫生工作方面的核心作用。同时，该战略还呼吁通过倡导、意识提高、知识开发、知识管理以及技术合作等其他行动手段，促进国际劳工标准的实施。

ILO 的政策工具包括19个公约、26个建议书、2个议定书以及37个实用规程。有些公约，如1988年建筑业职业安全卫生公约（第167号）、1995年矿业职业安全卫生公约（第176号）的行业针对性较强，其实施范围较广。最著名的公约是1981年职业安全卫生公约（第155号），其附带的议定书于2002年通过。该公约要求各国制定并实施国家职业安全卫生预防性的政策，并结合技术和社会进步定期审查和调整政策。

其他两个重要的公约是1947年劳动监察公约（第81号），该公约是获得成员国批准最多的公约之一；1969年农业劳动监察公约（第129号）。这两个公约为全球开展劳动监察（包括职业安全卫生监察）提供了政策框架。ILO 还开发了监察员培训教材，并在多国开展了监察员培训和举办研讨会，如克罗地亚、古巴、埃及、埃塞俄比亚、斐济、老挝、墨西哥、摩尔多瓦、黑山共和国、罗马尼亚、前南斯拉夫、南非、乌兹别克斯坦、乌克兰以及越南等。

随着发展中国家开始进一步关注职业安全卫生工作，监察工作的重要性也与日俱增。预防性的法律，尤其是预防职业事故和职业病的法律是推进职业安全卫生的第一步。然而，如果没有对这些法律法规的有效执行，这些法律法规就有成为一纸空文的危险。劳动监察公约着重强调了劳动监察员直接进入工作场所开展监察工作并采取适当强制措施的权利。正因为如此，监察工作是ILO 全球职业安全卫生战略的重要一部分。它在促进法律法规执行方面的重要性是不可取代的。

ILO 职业安全卫生全球战略的一个重要方面是技术援助与合作，如ILO 的大众—GTZ 项目。GTZ 是一家德国的跨国技术合作机构，它通过在世界各地的技术合作实现可持续发展。而大众公司，出于承担社会责任的考虑，希望其供应商们，尤其是在墨西哥、南非和巴西的供应商能够实行更有利于工人的劳工标准。大众公司和GTZ 现在正在资助ILO 的一个工作安全项目，以期在上述三个国家能强化劳动监察员的力量。他们采取了政府和公司联合对供应商进行检查并提供建议的方法，对于提高供应商的职业安全卫生水平起到了很大作用。ILO 通过与公共部门以及私营部门的合作，在推进职业安全卫生工作，尤其是营造安全文化氛围方面颇有建树。

国家职业安全卫生体系

近年来，政府、企业以及国际组织越来越重视用系统化模式来管理职业安全卫生工作。ILO 职业安全卫生全球战略的一个主要目标就是通过管理体系的方法，推动各国制定适合本国的职业安全卫生政策、体系、计划以及掌握发展现状。职业安全卫生是一个复杂的系统工程，涉及众多专业和各種工作场所和环境危害。如果一国的职业安全卫生工作要实现可持续、稳定发展，就必须建立完善的国家职业安全健康体系，来掌控这个复杂系统。

即便由于地域文化、传统习俗以及政治局势的不同，各国的职业安全卫生政策会有所差别，但都可以建立在“职业安全卫生促进框架公约”（第187号）以及“职业安全卫生公约”（第155号）的基础之上。

第187号公约对成员国的国家职业安全卫生体系的重要要素提出了以下要求：

- 职业安全卫生法律法规、标准及其他政策工具；
- 至少有一个政府机构或组织负责职业安全卫生工作；
- 确保职业安全卫生法律法规的遵守，包括完善的监察系统；
- 国家级的三方咨询委员会以协调解决职业安全卫生问题；
- 企业层面雇主和工人合作解决职业安全卫生问题的制度安排；
- 职业安全卫生信息和咨询服务；
- 职业安全卫生培训体系；
- 职业卫生服务；
- 职业安全卫生科学研究；
- 工伤和职业病数据搜集、汇总和分析制度；
- 工伤保险或社会保障方面的制



© M. Crozet/ILO

度安排和规定；

- 中小企业和非正规经济职业安全卫生工作机制。

对职业安全卫生现状的了解和掌握是成员国做好职业安全卫生工作的基础工作。29个国家已经或者正在起草国家职业安全卫生现状报告。该报告是对一国的工伤及职业病情况的概述以及该国可以用于解决职业安全卫生问题的所有资源和工具的综述。职业安全卫生现状报告一经通过，就可作为确定工作优先领域的依据，并且也可以衡量一个时期一国的职业安全卫生工作开展情况。



© M. Crozet/ILO

展望未来

近年来，随着就业格局的变化以及技术的发展，对于未来新的危险要有足够的预计。就业格局和技术的变化，引起了对一些由来已久的议题的反省。

职业安全卫生专家预计未来以下风险会加大：

- **物理风险**，包括身体缺乏运动和锻炼，缺乏对冷热环境的职业危害意识（尤其是在农业和建筑业工人中），重体力劳动，震动或者紫外线辐射。

- **生物风险**，如艾滋病病毒、肝炎、肺结核、SARS、禽流感、登革热等。估计全世界每年有32万名工人死于滤过性毒菌、细菌、昆虫以及动物引起的疾病。贸易全球化导致了这些疾病的蔓延以及救治的难度加大。

- **源自危险物品的化学风险**，如重金属、氧化物、致癌物、杀虫剂等化学物质，有毒粉尘以及工人长期在烟熏的环境中工作。

- **新的风险**，如纳米材料造成的

潜在伤害。预计到2015年，纳米技术相关产品在全球范围内的影响将超过1兆亿美元。纳米粒子比人体细胞都要小，只能在精密度非常高的显微镜下才能看到。一个纳米是一米的10亿分之一。人体的头发的直径大约是8万个纳米。纳米材料有其物理、化学和生物方面的特殊性质。纳米材料现在越来越多地应用在光学电子学、电子学、电磁技术、医学成像、医药、化妆品生产、催化剂以及材料应用等方面。纳米材料对于人体健康的危险，包括职业病危害，目前尚不明朗。

- **工作压力**，工作设计与组织、新技术的采用以及就业合同的新形式（包括灵活就业）都可能导致工作压力增大。艾滋病病毒、酗酒、嗑药、醉烟、暴力和骚扰，更恶化了工人的精神和身体状况。



© M. Crozet/ILO

哈萨克斯坦的阿斯塔纳——哈 萨克斯坦在职业安全卫生方面走在了前列，成为中亚国家的典范。最近哈萨克斯坦的经济改革使得国家经济猛增10%，但是前苏联带来的很多问题依然存在，如原有的职业安全卫生立法和管理体系已经无法跟上时代的步伐，职业安全卫生体系急需变革。

20世纪90年代，哈萨克斯坦的工作环境急剧恶化，每年因工伤事故和职业病造成的死亡人数成千上万，急需改革职业安全卫生体系。

哈萨克斯坦通过了一系列新的法律，其中包括该国的第一部职业安全卫生法（后成为劳动法典中的一章），以及社会伙伴关系法等。

哈萨克斯坦批准了ILO主要的职业安全卫生公约，如第81号劳动监察公约，第167号建筑业职业安全卫生公约，目前正在考虑批准于2006年通过的第187号职业安全卫生促进框架公约。为了执行第187号公约，哈萨克斯坦按照该公约要求的步骤开始系统地建设一个现代化的职业安全卫生体系，包括制定国家规划。

第一步是准备职业安全卫生现状报告，其中包含了与职业安全卫生相关的所有数据：现行的法律框架、法律实施机制、信息服务和培训、法律强制执行及基础设施、人力和财力资源、企业层次的职业安全卫生创新性做法等。

第二步是制定国家职业安全卫生规划。哈萨克斯坦的劳动和社会保护部要求各地区提交本地区的职业安全卫生规划，并在此基础上形成一个国家的职业安全卫生规划以取代现有的规划。

“通过各方合作，哈萨克斯坦在政府和企业层面都系统、有效地实施了职业安全卫生标准，是一个值得各国学习的例子。”ILO东欧和中亚次地区办公室的高级职业安全卫生专家Wiking Husberg说。“还有一些问题亟待解决，但是我们已经与工会达成协议，将在企业层面建立职业安全卫生委员会。最近劳动监察审计中发现的劳动监察受限问题仍需解决。然而，重要的是这个国家已经开始用持续的行动、反思和改善来解决问题。”

一个重要的进步就是，哈萨克斯坦采纳了一个GOST标准。这一标准与ILO-OSH 2001关于职业安全卫生管

理体系导则相一致。该导则是在风险评估、工人参与及预防、营造安全文化的基础上形成的。2007年4月，哈萨克斯坦在企业层面上导入了系统性的职业安全卫生管理体系，该行动得到了主要公司的支持。

哈萨克斯坦最大的建筑公司之一IMSTALKON在其分布全国各地的分公司中实行了新的职业安全卫生管理体系。该公司目前有超过9000名的雇员。在50多年的经营中，该公司承接了大量的工程，包括372米高的kok tjube电视塔，ALMATY国际机场，26层高的哈萨克斯坦饭店以及很多工业企业的厂房。

“建筑工人的职业风险很大，所以我们尤其关注其职业安全。”IMSTALKON的总工程师Mikhail Rezunov说，“我们的任务是建立一个全新的体系，以风险评估和预防为导向，从源头上扼杀职业危害。但是我们还需要改变人们的观点，让人们认识到事先预防要比事后补救更容易也更经济。现在，新的体系建立了，我们的努力也得到了回报：不仅节约了公司的资金，也帮助企业树立了更好的形象，而这对公司来说是最为重要的。”

哈萨克斯坦劳动和社会保护部部长别·萨巴尔巴耶说：“使用ILO的方法后，我们将职业风险最大的两个行业——采矿业和建筑业的职业安全与卫生费用进行了比较。我们发现，预防成本降低了几十倍。事实证明，ILO的2001年职业安全卫生管理体系导则是一个非常有效的工具，我们要在哈萨克斯坦整个国家进行推广。当然了，道路还很艰难，但是我们会继续努力。”



© ILO photo

劳动力格局的变化

● **移民。**国际劳动力迁移在21世纪增加了很多。移民工人仍然多在3D行业（工作环境肮脏，工作危险，工作强度大），工作时间长，社会保障不足，语言和文化障碍导致职业安全与卫生方面沟通困难。

● **老龄化。**这一情况在工业化国家中尤为严重。越来越多年龄大的工人选择继续工作。在欧洲，2020年，45~64岁的劳动力将占全欧洲劳动力的一半左右。年龄大的工人通常有一种或多种慢性病，高血压、慢性肺炎、心脏病、糖尿病、老年肥胖、癌症、神经错乱、肾脏以及肝脏的发病率提高。但是从另一方面来说，老年工人知识、经验和技能都很丰富，如果能对其职业安全与健康给予适当关注，他们会是雇主的宝贵财富。

● **社会性别。**越来越多的妇女进入工作场所，产生了很多与男性劳动者不一样的职业安全卫生问题，如暴



© M. Crozet/ILO

露于危险物质中，生物药剂，生殖健康，重体力劳动，工作场所的人机工程学设计，工作时间长等。纳米技术的兴起以及长时间暴露在纳米物质中会对人的身体造成伤害。但是，它对男性和女性造成的伤害程度是同等的是吗？

● **非正规经济。**21世纪之初，世界上越来越多的人从事非正规就业，在不稳定、不安全的工作环境中谋生。2002年国际劳工大会上讨论的体面劳动与非正规经济的决议强调了这样一个事实：从事非正规经济的工人正面临着严峻的体面工作危机，工作环境既不安全也不健康。将职业安全卫生工作拓展到



© M. Crozet/ILO

© M. Crozet/ILO



灵活就业工人以及非正规就业的工人是未来面临的一大重要挑战。在亚洲、非洲和拉丁美洲，ILO推广的参与式的培训方法，诸如WISE（改善小企业的工作条件和劳动生产率）以及WIND（改善农业社区的工作条件）的效果不错。

提高认识，分享知识

ILO的安全工作部门致力于在提高人们对于职业安全卫生问题的认识以及采取措施方面起到领导作用。其一项主要工作是传播职业安全卫生信息。

国际职业安全卫生信息中心（CIS）是其一个部门，在全球搜集、加工并传播高质量的职业安全与卫生信息。支撑它的是一个包括地区级和国家级的合作信息中心构成的信息网络，它是世界上最重要的职业安全卫生信息网。国际职业安全卫生信息中心的文献数据库有7万多条记录，是指导职业安全卫生工作的主要文献。该信息中心的网络免费提供服务，每月的页面浏览量大约为120万次。

“安全工作书架”是一个英语/法语版的光盘，其中包括ILO的职业安全卫生百科全书以及国际化学品安全卡片。此外，中心出版、发行实用规程、指南、法规汇编以及大量培训材料，既有印

刷版也有电子版。

为了与时俱进，ILO的安全工作部门紧跟时代步伐，积极与其他组织，尤其是大学和职业培训机构合作进行重要项目研究。

其范例之一是ILO和世界卫生组织（WHO）合作的消除矽肺病项目。2003年，ILO和WHO召开职业卫生联合会议。会议认为，双方已经在解决矽肺病问题上花了几十年的时间。今后要合作根除矽肺病，尤其是因石棉引起的矽肺病。其主要工具是ILO的矽肺病诊断X射线分类标准，该标准已经有50多年历史，现在仍然是早期诊断矽肺病的国际标准。

其他合作项目如国际劳动监察协会、国际原子能机构、国际海事组织以及联合国环境规划署（UNEP）合作的一个有效管理化学品的国际项目。

男性和女性每日在工作岗位上忙碌，推动着世界经济的发展。他们理所应当享有安全而健康的工作环境。每

年因工伤和与工作相关的疾病造成的死亡达到230万人，更不用说数不胜数的职业事故和疾病。这说明全球对工人的劳动保护不足。2008年7月在韩国举办的第18届世界安全卫生大会上通过的“工作中的安全卫生首尔宣言”，其目的就是要加强政治意愿，提高安全认识，倡导持续教育和推动多方合作，最终提高各国、各地区以及全球的职业安全卫生水平。

© K. Mehra-Kerpelman/ILO





© M. Crozet/ILO

全 世界大约有 10 亿名工人在极其缺乏社会保护的非正规经济中工作，其中约 60% 的人在亚洲。经验表明，非正规经济中的工人和小企业往往愿意提高职业安全卫生条件，但他们需要实际支持。为此，记者采访了在曼谷的 ILO 职业安全卫生专家川上刚。

问：亚洲非正规经济中的职业安全卫生条件怎么样？

答：亚洲的非正规经济分布在所有产业——农业、工业以及服务业。他们需要切合实际的支持以帮助他们解决面临的职业安全卫生问题。工人以及自雇人员的工作条件不符合标准，没有接受过职业安全

卫生训练，也不了解职业安全卫生信息，在危险的环境中工作。虽然政府对于职业安全卫生有相关法律规定，但是并不涉及非正规经济。

问：ILO 职业安全卫生项目的当务之急是什么？

答：我们需要适合当地的有实践意义且便捷易行的措施：成本低，实际效果好，能够应对亚洲小型工厂职业安全卫生工作资金不足的问题；还要便于广大工人积极

参与，使各方齐心协力解决职业安全卫生问题。一些显而易见的问题推动我们去开展工作。照片以及一览表等工具对工作的帮助很大。

问：有成功的范例吗？

答：在柬埔寨，师资培训(TOT)在 4 个城市开展。职业安全卫生项目的这一参与式培训体系，正在柬埔寨全国逐渐铺开。最主要的原因可能是它教会工人如何不需花费昂贵代价而解决自身的职业安全卫生问题。到 2008 年 4 月为止，柬埔寨非正规经济中，大约有 3 000 名工人通过这一网络得到了职业安全卫生的相关培训。这种参与式培训大概是柬埔寨 2008—2012 年第 1 个职业安全卫生部长计划的一部分，该计划于 2008 年开始进行。东盟各国

纷纷学习这一积极有效的做法，其经验也见诸职业安全卫生项目的会议与印刷品中。

问：如何影响到非正规经济中的工人呢？

答：当地的工作场所和社区将人们划分成不同的群体。小企业主往往通过建立协会与其他企业主沟通信息和理念，以此来使自身保持进步。当地的工会领导及成员在基层劳动者中有较大的影响力，知道如何去支持非正规经济的工作场所改善职业安全卫生条件。而自雇者有一个独立的体系来帮助他们改善工作环境。

问：您强调了要采取本地化的方法来改善非正规经济的职业安全卫生条件……

答：当地的调停组织是一个好的选择，因为他们的人员有各种各样当地背景，如政府、监察、卫生工作、贸易协会、工人组织、社区领袖以及非政府组织，他们可以迅速地指定地区的目标群体。使用相关的职业安全卫生行为一览表以及与工人和雇主进行面谈，就可以达到这个目的。

第二步是针对目标群体的特性设计培训方案。ILO 在都灵的培训中心帮助我们组织开展各个层面的活动。很显然，要想在非正规经济中取得职业安全卫生工作的进展，一国政策的支持也是不可少的。2006 年职业安全卫生促进框架公约（第 187 号）号召在非正规经济中建立一个提高职业安全卫生条件的推进机制。

动态的预防：

国际社会保障协会 (ISSA)



© ISSA

社会保障关系到每一个人。它使我们免受工作和生活的风险——比如医疗卫生需求、残疾、年老和失业等，影响着我们的日常生活。ISSA (the International Social Security Association, 国际社会保障协会) 的总干事汉斯-浩斯特·肯克莱斯基 (Hans-Horst Konkolewsky) 揭示了社会保障、工伤事故和职业病预防是如何一步步发展起来的。

ISSA的总部位于日内瓦，是一个关于国家社会保障管理及经办的会员制国际组织。ISSA把来自150个国家的350多位社会保障机构的专家组织到一起，为诸多良好做法的分享和传播，以及那些关心提高劳工健康的人提供了独特的平台和网络。

预防：关于社会保障的一个成功范例

工作中的安全与健康是社会保障的核心。每天，在预防方面的投入帮助人们避免工伤事故和职业病，拯救人们的生命，使个人和家庭的幸福得到保护。

此外，对预防的投入更能产生经济效益。更安全的工作场所能够有效提高生产率。这样的投入是能够带来回报的。

ISSA不只是关注传统的职业安全和职业健康，它还在社会保障的各个方面支持和推动保护劳工健康的行为。它提供好做法信息、调查资料和专家建议，同时还为会员及其他参与者提供平台以交流关于工作场所健康提升、积极就业政策、康复革新的信息。

变革正变得越来越困难

与工作相关的死亡正在增多。根据ILO的统计,每年有230万人因为与工作相关的事故及职业病而死亡;3.37亿人曾遭受非致命事故。

每年在卫生保健、工伤恢复上的投入是巨大的,所筹资金的利息也非常可观:单就工伤一项所支出的成本,就相当于全球GDP的4%。对于某些发展中国家来说,这个比例达到了10%。

在全球化的当前阶段,非正式用工越来越多,劳动力跨国流动日益增加,这给预防带来了新的挑战,特别是对于那些还未形成预防文化的国家来说更是如此。同时,新的技术和新的工作模式,以及工作场所压力的新挑战和社会心理风险,使得预防的复杂性远胜以往。

新技术,新风险

来自WHO(世界卫生组织)的报告指出,世界上的劳动力更多地面临着流行病、工业事故、自然灾害和其他关于健康的危险状况,他们中只有10%~15%的人能够得到基本的标准职业健康服务。

最近的一份ISSA研究报告显示,和工伤相比,职业病在某些国家的确上升了。其中的原因看起来是所谓的“新职业病”的出现,其中许多有着很长的潜伏期,这或许在未来会成为一个比职业事故更紧迫的问题。

预防收益

好消息是根据统计数据,发达国家和新兴经济对预防手段的投入已经持续了一个时期,工作事故和职业病有了显著的下降,而这也大大降低了成本。

ISSA能够找出很多例子,来说明

“由社会保障及职业健康和安全机构所提出的积极和全面的预防政策能够持续地降低与工作相关的事故和疾病水平,减少相关的人身伤害并避免受到经济损失。”ISSA的总干事汉斯-浩斯特·肯克莱斯基说,“比如在德国,专家估计从20世纪60年代以来实行的事故预防措施每年可以使行业节省100亿欧元。”



© ISSA

社会保障组织所采取的有针对性的事故预防措施已经使工作事故降低了25%~50%,而且这不只是发生在工业化国家,例如在科特迪瓦共和国,社会保障机构估计自20世纪80年代以来,上报的事故数量已经下降了50%;同期,尼日尔得益于一个预防教育项目,其工作事故下降了25%。

80年的预防历程

事故和疾病预防的概念进入ISSA先驱者的脑中,往前可以追溯到1928年,他们在立宪会议上采用了基本的政策原则。一年以后,疾病保险和工业卫生之间的关系已经被提上了议事日程。不过直到1957年,随着职业风险预防永久委员会(Permanent Committee on the Prevention of Occupational Risks)的成立,ISSA正式把职业安全和健康包括进来。

1969年,在预防技术委员会(Special Commission on Prevention)的支持下,国际农业职业风险预防部门得以成立,在接下来的几十年中,10个其他的国际组织也逐一建立,其中6个领域的职业风险预防机制类似于农业,比如化工、建筑、矿业、电力、机器和系统安全,以及钢铁。还有3部门进行了常规的职业安全卫生工作(OSH)——教育培训,研究和信息。

ISSA预防的关注并没有停止。在技术委员会及其国际性质的部门上,ISSA的11个技术委员会中有很多早在1947年就已成立,包括那些关注工作事故、卫生保健和雇用政策的委员会,向专家提供网络以联合起来推动社会保障技术事务,它们专注于保护和推动劳工健康的工作。

与ILO的合作

ISSA和ILO间的合作始于1955年在罗马举行的首届预防技术、职业伤害和职业病世界大会(First World Congress for the Prevention of Occupational Accidents and



© ISSA

Diseases)。从那以后，该大会就成为职业安全卫生领域内最盛大的一件事情。大会由 ISSA 和 ILO 共同组织，每 3 年举办一次。预防技术委员会一成立就同 ILO 的职业安全健康服务部门合作实施了几个项目。其中的一个项目就是国际职业安全健康信息中心 (International Occupational Safety and Health Information Centre, CIS)，它是各个国家，比如意大利、法国和英国，信息中心的一个有益补充。

为了保持 ISSA 和 ILO 在职业安全健康方面的密切合作，ISSA 委员会的成员和技术部门参加了 ILO 的各种顾问小组。同样的，ILO 的职业安全健康专家也参与他们的 ISSA 同事推行永久委员会的技术部门的项目。近年来，ISSA 已经支持工作安全健康国际日的推广活动，这是在 2003 年由 ILO 发起的。

ISSA 和 ILO 在劳工职业安全健康领域的合作对它们共同目标的达成作出了巨大贡献，其合作也一如 50 年前那样重要，且硕果累累。最近，ILO 和 ISSA 共同赞助了在韩国首尔举行的第

18 届世界安全卫生大会 (the 18 World Congress)。这次大会由韩国职业安全健康机构 (KOSHA) 主办。他们还在世界大会之前举行了一次高层会谈，并通过了《首尔宣言》(Seoul Declaration)，该宣言被 50 个国家首脑采纳，作为建立全球工作安全健康文化的一个主要的新蓝图。这个宣言承认了提高工作安全健康对工作条件、生产率以及经济社会发展都有着积极的影响，它还强调了工作环境的安全健康权利应该被作为一项基本的人权。

宣言认可了社会保障组织在推动预防，提供处理、支持和康复服务方面的重要作用。职业风险的预防和劳工健康的推动成为 ISSA 宗旨的一个基本组成部分。

在其设立之初，ISSA 就一直寻求并鼓励与其他组织的国际合作，包括那些涉及职业风险预防的机构。

ISSA 清楚地认识到，需要更密切的国际合作以形成在职业安全健康方面良好的作业信息，并容易为专业人员及普通劳工所理解和获得；保障政府和雇主在安全健康上的承诺；在预防、补偿和康复之间建立更紧密的联系。为此，ILO 的 2006 年职业安全健康促进框架公约 (第 187 号) 和建议书 (第 197 号)，以及 2007 年国际卫生组织劳工健康活动 2008—2017 年全球计划为未来的活动提供了完善的指引。

人口的变化、全球化和对社会公平的更大需求表明，对劳工健康的保护对经济社会的发展至关重要。健康或许由职业或非职业因素确定，但是健康的个人，特别是健康的劳工，有利于形成更健康、更公平的社会。正如

ISSA 所充分认识的那样，健康的社会让社会保障项目在财务上更健康。

面对当今更巨大的变化，配合 ILO 体面劳动日程，为实现公平全球化下的社会公正宣言，以及首尔宣言，ILO 承诺要长期为世界工人的健康而努力。

推动为劳工健康的投资

对劳工健康的投资是社会保障任务的中心，而且也是其未来可持续发展的重要因素。

ISSA 在职业安全卫生方面的参与主要通过它 11 个部门中的预防技术特别委员会来进行。通过打造一系列独特的活动，预防技术特别委员会是 ISSA 在预防方面的一面旗帜：它发起、协调、引导了一系列的国际活动以推进职业安全健康，还有一些特定的活动由 11 个国际部门来完成。

这些部门中的每一个都组织国际论坛、圆桌会议和研讨会，通常是与其他部门一起合作。它们还分主题出版关于预防的资料，提供技术支持，开展合作项目。这些部门内的工作小组为培训、信息和沟通设计实用的工具和解决方案。所有部门都积极参与世界安全卫生大会的组织工作。

一个典型的例子就是化工行业的职业风险预防国际部门，自 1970 年成立以来，它大约举办了 20 个国际会议。它还分别建立了危险货物、防爆和生物技术专家工作小组，以及其他特别小组。这个部门还编写了一系列的图册，有些图册有好几种语言版本。

农业国际部门在 2007 年制作了一部 DVD 以推动对农村儿童的保护。这部 DVD 的特点是用一系列易于理解的故事来描述这些孩子可能遭遇的潜在风险。因为它没有配音，所以可以作为全世界农村儿童的读物。



© ISSA



© ISSA

电力部门除了忙于举行会议和出版读物之外，还与信息部门合作组织了享有盛名的国际多媒体和电影节，这是世界大会的一个重要组成部分。在2008年，有来自世界各地的100多部作品参展，竞争异常激烈。

未来：不断变化的社会保障

社会保障在建立更公平的社会中发挥着关键的作用，需要更广泛、更动态的社会保障内容，而且能够接受职业安全卫生领域内所探索出来的具有前瞻性的预防方法。

为帮助社会保障组织应对当前的社会经济变化，ISSA开发出了动态社会保障的战略内容，这要求建立可持续的、容易获得的社会保障系统，而且这个系统要基于复合的、积极的、革命性的需求。

当今更复杂的健康风险呼唤这些创新的出现。例如，慢性病的急剧增加就显示了工作场所预防应该设计更多的预防活动。下面这些重要的观点可以指引人们在建设社会

保障机制之时把工人健康当作核心来考虑。

1. 劳动者的健康应该被公司和社会看做战略资产

劳动者的健康是人力资本的核心，能够培育竞争力和创新能力。

2. 劳动者的健康是一种社会责任，社会需要为此加大投入

劳动者的健康越来越为职业因素和非职业因素所决定。公司和社会考虑到自己所面临的巨大挑战，应该加大在劳动者健康上的投入。

3. 劳动者的健康必须由所有的社会保障分支机构来保障

对于那些致力于劳动者健康的创新的预防措施，需要不同社会保障分支机构的广泛参与和推动，综合的包含若干社会保障参与者的措施也必须得到强化。

4. 劳动者的健康需要依靠所有劳动者

所有的劳动者都有权获得健康保护，特别是那些在非正规部门、小型以及微型公司工作的人们，自雇者也应该被包括进来，并能够获得预防措施。

5. 劳动者的健康需要合作和创新

当今更复杂的健康风险要求更有创新性的措施，以及所有推动劳工健康从业者的合作。现在不是各自为政的时候，合作和协同会提升在劳动者健康方面投入的效果。

只有通过创新和变革，社会保障组织才能应对全球化的挑战，并为社会平等和公平的经济发展作出贡献。它必须是动态的、综合的、积极的，这些要素的结合就是ISSA关于动态社会保障的新战略愿景。

ISSA会尽自己的最大努力来同它的社会保障成员组织协作，也会同其他的国际组织密切合作，致力于为那些在工作中具有健康风险的人们提供更安全、更健康的工作环境而努力。



© ISSA

点燃希望之星——对于非正规经济中工人健康的社会保障



© ISSA

印度的普那——自打驾驶改装人力车的丈夫被瘫痪击倒的那天，索尼达的世界就坍塌了。

当时，她还在承受在一次交通事故当中丧失年仅15岁的儿子的痛苦，这些突如其来的痛苦让她无法自拔。她打起精神，把丈夫送到私立医院去治疗。大夫说，治疗费用需要2万卢比（大约500美元）——索尼达是裁缝，一个月的收入才2000卢比，这笔费用对她来说是天文数字。

索尼达的丈夫是印度非正规经济中工人的缩影，他们当中每天都有成千上万的人因为过度疲劳、压力以及环境恶劣而患病。

身患哮喘的45岁的看门人瓦萨特是另一个例子。瓦萨特的工作使他不得不在炎热的粉尘环境中每天呆12个小时。家里有4口人需要他

的工资，别无他法，他只能坚持工作。最近他的哮喘恶化，需要住院治疗。治疗需要1600印度卢比，是他可怜的一月工资3000印度卢比的一半多。

索尼达的丈夫每天通过成倍的工作来努力偿还购买改装人力车的贷款。对于57岁的他来说，这样大的工作量是引发中风的诱因。

这时，对索尼达和瓦萨特有帮助的是他们参加了健康保险体系。这一体系是2003年在以社区为基础的健康互助基金的帮助下建立起来的。该基金的创始人是振兴印度协会，其宗旨是满足浦那地区贫民窟自雇妇女的医疗保险需求。这个制度的目的是通过互助交费来建立一个健康基金，并在医生和私人医院之间建立一个可以给穷人提供适度治疗的健康医疗网络。

索尼达咨询了当地健康互助基金

的大夫。大夫给她写了一封推荐信，帮她把丈夫转到一个属于健康互助基金的医院，那家医院可以立即对她丈夫进行救治，不用耽误额外的时间。而且，在普通私立医院，她丈夫的治疗费用为2万卢比，在健康互助基金的医院，只需要9000卢比。因为索尼达是健康互助基金的成员，医院在此基础上还要再打折。最后算下来，索尼达只需要付1000卢比就够了。

健康互助基金的风险管理工作由当地的社区来承担。这个计划对所有非正规经济中的工人开放。除了对负责养家糊口的被保险人承担医疗费用外，这个基金还支付每天50卢比、最多15天的误工费。

1年多的时间里，振兴印度协会已经组织了多个社区为主导的社会保障协会，从而达到为弱势群体提供足够保障的目的。在GTZ和ILO反社会排斥的工具和战略项目的帮助下，这些社会保障协会涵盖了印度的公司、工会以及自雇群体。

“ILO的项目表明，只要有充分的支持，非正规经济的工人就可以从勉强糊口上升到一个更为有利的经济地位，既促进经济增长又有利于社会的整合，还可以改善工人的工作和生活环境。”社会保护部的ILO执行官员阿瑟·德普说。

环球劳动



帮助人们重返工作岗位

■ 中国四川发生大地震后，ILO作为联合国的一员，在英国国际发展部提供的资金支持下，将帮助当地重建至少1 000家小企业，并新建700家小企业以便因地震失业的人员重返工作岗位。此项目于2008年7月开始，将进行12个月，主要集中在绵阳和广元的乡镇。在2004年到2007年之间，ILO通过与当地劳动部门合作开展SIYB项目，使用一系列的培

训工具来帮助人们培养开创企业和扩张企业的意识。这个项目是英国国际发展部资助的，已经创造了超过100万个工作岗位。通过这个项目也建立起了一个培训师和企业咨询师之间的平台，可以一呼即应，即便在大地震这样的突发事件发生时。

要想了解更多信息，请联系ILO北京局。

电话：0086 10 6532 5091

电子邮箱：beijing@ilo.org

欧洲社会模型和全球化

■ 为了使欧洲与全球其他地区融合程度更高，该怎样更新欧洲的社会模型呢？这是在ILO都灵培训中心国际会议上讨论的一个议题。



© GCPRC

来自欧洲诸国的专家和代表参加了“全球化下欧洲社会模型高层次三方对话”会议，讨论了ILO的体面工作与欧洲社会模型之间的关联。

巴西、丹麦、法国、印度、意大利、波兰、坦桑尼亚的劳动部部长，ILO总干事胡安·索马维亚，欧盟委员会委员Valdimir Spidla作为社会伙伴代表，也参加了会议。

要想了解更多信息，请联系ILO都灵培训中心。

电话：0039 011 6936111

电子邮箱：

communications@itcilo.org



本期要目

促进安全和工作：

国际劳工组织（ILO）的安全、健康和环境（安全工作）全球计划.....2

动态的预防：国际社会保障协会（ISSA）.....10

点燃希望之星——对于非正规经济中工人健康的社会保障.....14

环球劳动.....15

出版者敬告读者

《劳工世界》不是国际劳工组织的正式公报，署名文章的观点属作者个人意见，不一定反映该组织正式观点。但可供一切形式的宣传媒介使用。

联系信函请寄：中华人民共和国北京朝阳区亮马河南路14号国际劳工组织北京局。邮政编码：100600

主 编：王玉君

责任编辑：牛雅娜

主 管：中华人民共和国人力资源和社会保障部

主 办：中国劳动社会保障出版社

国际劳工组织资助出版

编辑者：《劳工世界》编辑部

地 址：北京朝阳区惠新东街1号

电 话：(010) 64919955-4192

邮政编码：100029

出版发行者：中国劳动社会保障出版社

印刷者：北京京华虎彩印刷有限公司

(原北京印刷三厂)

统一刊号：ISSN 1671-4896

CN 11-4618/D