

可靠职业安全健康数据收集面临的挑战



根据联合国2030可持续发展议程和多项国际劳工组织职业安全健康公约、建议和协议，各成员国承诺收集并使用可靠的职业安全健康数据。

[1]为实现这一承诺，各成员国有必要建立有效的职业安全健康数据收集系统，收集可靠的工伤事故和职业病记录，用于鉴别新出现的隐患和风险，识别存在风险的行业、职业、商业类型和相关操作，在各个层级（国际、国内和企业）制定相关政策、体系和预案，确定改进措施和优先序。建立有效的职业安全健康数据收集体系面临诸多挑战，各成员国在建立和实施相关体系时应给予关注。以下列举了职业安全健康数据收集面临的挑战，分成四部分：（1）覆盖范围；（2）准确性；（3）可比性；（4）时效性。

覆盖范围

未将职业安全健康数据纳入上报和记录要求是面临的诸多挑战之一。

许多国家的职业安全健康框架和/或工伤保险制度框架并不完整，未覆盖所有经济领域和所有类型的雇主和员工。因此，在这些框架下工伤事故和职业病上报和记录要求并未覆盖所有雇主和员工。农业领域、家政领域和公共领域通常被排除在两个框架或其中一个框架之外。被排除在外的雇主和员工类型包括小企业雇主、非正式经济领域的雇主和员工、个体经济员工、农民工、季节性员工以及临时性和兼职员工。

上述问题导致很多数据不能得到有效上报，降低了收集到的数据的可靠性和有效性。现阶段和未来的工作趋势（包括农民工流动性增大，劳动力老龄化以及暂时性、临时性和兼职工人增多）都将使现有框架覆盖不全面的情况进一步加重，阻碍职业安全健康水平的提升。

除了跟工作不相关这一因素外，上报和记录要求通常也会出于其他原因将某些职业死亡、工伤和职业病排除在外。尽管国际劳工组织估计职业病每年导致的与工作相关的死亡高达200多万人，但职业病仍经常被完全排除在框架覆盖范围之外，上报和记录要求覆盖的职业病目录也经常不够完整。[2]

上报和记录要求中经常缺乏相关规定，要求上报可能导致工伤或职业病的危险事件和疑似职业病案例。工伤事故和职业病预防的效果取决于能否在事故和疾病发生前消除隐患并识别风险。收集危险事件和疑似职业疾病案例是营造预防文化的关键。

对上报和记录的要求通常是工伤保险计划的一部分，有时，主管部门仅要求雇主向其上报保险计划承保或赔付的职业死亡、工伤和职业病；如此以来，就会导致数据少报的情况出现，降低收集到的数据的可靠性和有效性。

准确性

这些挑战带来的障碍导致有些数据得不到有效上报，影响数据的准确性。

即使法律框架很完整，为提高收集数据的准确性，职业安全健康数据收集体系仍然需要逾越以下障碍：

- 雇主、员工和其他相关方（包括一些医疗和护理机构）缺乏相关知识和认识，错误地认为他们没有义务或没有能力上报和记录工伤事故、职业病、危险事件和疑似职业病案例；
- 上报和记录耗时长，花费大量人力物力；
- 可能对受伤工人产生不利后果；
- 给雇主声誉带来负面影响；
- 给雇主带来经济损失或者其他法律责任；
- 对轻微事故和危险事件处理存在文化差异；
- 职业病发作前存在较长的潜伏期。[3]

在建立和执行落实上报和记录体系时，主管部门、社会伙伴和其他利益相关方应互相协商，共同合作，减少或消除妨碍上报和记录的障碍。主管部门应调配相应资源对雇主、员工和其他负有上报和记录责任的人员进行教育，使其明白自身的责任，贯彻执行上报和记录的相关要求。

缺少进行准确诊断的特定知识和技巧以及缺乏对暴露于风险中的员工进行定期医疗检查的能力会让职业病和疑似职业病案例的上报与记录工作大打折扣。因此，即使法律框架的覆盖范围很全面，职业病也经常无法被发现。

可比性

影响数据一致性的因素也是诸多挑战之一。

在一些国家，职业安全健康的管理涉及多个部门，例如劳动部门、卫生部门、社保部门、雇佣关系部门、公共或私营保险机构和其他相关

方面（包括医疗和健康服务行业）。各部门在国家层面、地区层面和地方层面行使职权，各部门都有各自的上报和报告机制和职业安全健康数据库，都没有权限和能力跨部门分享或汇总数据。

各个国家、各个部门有关职业安全健康的定义也各不相同。即使是“工伤事故”这种基本术语也缺乏一致定义，这就导致各个国家间的数据无法进行汇总或者比对。很多术语及其定义是为根据工伤保险计划确定赔偿数量而制定的，对工伤事故和职业病预防没有实质性作用。[4]

各国家、各部门对上报和记录职业死亡、工伤或职业病案例，死亡、受伤或患病员工以及工伤事故发生时的情况的要求有显著区别。

如“覆盖范围”部分讨论过的，不同国家之间有关职业疾病的清单各有不同，其中有些国家的清单中只包括明显是由工作导致的疾病（例如硅肺病、间皮瘤等）或者根据推测有可能是由工作导致的疾病（例如皮炎、耳聋、重复性劳损等）；然而，有些职业病很难被发现，并且很难确定是否由工作引起。例如，与工作相关的癌症，这种疾病潜伏期长，在临床症状出现之前很难诊断，只有在员工接触隐患几十年之后才会表现出来。这种潜伏期长的疾病很难被发现，并且也很难判断是否由工作导致。

时效性

妨碍或延迟数据收集和分析的因素是诸多挑战之一。

当需要在国家层面对多个部门和其他公共或私人领域的职业安全健康数据进行汇总时，经常出现数据收集和分析被延迟的状况，除非有强有力的沟通和协调。

通过不同部门和渠道收集的数据存在不一致性，这会进一步延迟对已经收集数据的汇总工作，在有些情况下很难保证数据上报和分析的可靠性。

参考文献

[1] [ILO Implementation Plan 2030 Agenda for Sustainable development](#). ILO, Geneva, 2016.

[2] [The Prevention of Occupational Diseases: World Day for Safety and Health at Work Report](#). ILO, Geneva, 2013.

[3] [National system for recording and notification of occupational diseases: Practical guide](#). ILO, Geneva, 2013

[4] [Improvement of national reporting, data collection and analysis of occupational accidents and diseases](#). ILO, Geneva, 2012.