

菲律宾

文 / 诺埃尔·科利纳（职业卫生及安全发展研究所执行主任）

简介

尽管在当前的数码时代，技术的发展使得各种统计信息的搜罗、汇集、传播和使用都更为容易，职安倡议者却仍然缺乏数据。包括斯堪的纳维亚国家在内的发达国家有很好的方法，搜集跟工作相关的死亡和疾病的官方数据，并让相关人士取得这些数据，但发展中国家却无法做到这一点。

在Jukka Takala所写的关于全球工作场所死亡事故的报告中，他指出“呈报数字比真实数字低；呈报和赔偿计划覆盖范围有限；不同地区和国家的事故记录和通知制度不一致”，令职业事故数据的汇集难上加难⁶⁸。虽然目前从国际劳工组织（ILO）成员国搜集到的数据非常有限，但Jukka Takala提出了一种方法改善对致命事故数字的估计。搜集到的数据还能用来估计非致命的事故数字⁶⁹。

在菲律宾，政府并没有每年编写及发布关于工业事故和伤亡人数的数据。最近一次报告由职业卫生和安全中心（Occupational Health and Safety Centre，简称OHSC）在2010年发布，其内容涉及2007年的情况。该机构是劳动及就业部（Department of Labour and Employment，简称DoLE）下属机构。OHSC四年才发布一次数据，而且每次只发布一年的数据。这样的数据发布方式和周期（参见表1）令某些时期的数据变成空白。举例说，我们可以比较2003和2007年的数据，但工人在其间几年的情况我们就只能猜测。政府将在2011年发布下一次数据，那么2008、2009和2010年的情况又怎样呢？

查阅OHSC在网上发布的数据又是另外一个问题。尽管OHSC网站的外观和功能已经有所改善，但仍然有大量无效链接。那些具备一般搜索网页能力的工人，进入OHSC网站后看到的往往只是空白404错误

68 Takala, Jukka.1999. *Global Estimates of Fatal Occupational Accidents* (全球职业死亡事故数量估算), Switzerland: Epidemiology Resources Inc. p.640.

69 Takala, p.640.

页。有空余时间的工人可以到OHSC的图书馆翻阅已出版的印刷文献，但图书馆工作人员一旦被问及哪里可以查阅网上数据时，他们通常会叫人到劳动及就业统计局（Bureau of Labour and Employment Statistics, 简称BLES）的网站⁷⁰。

BLES网站定期更新，用户可以在该网站搜索到各种菲律宾劳工统计数据。但是，这是一个英文网站，对于只具备一般电脑和英语水平的工人来说，浏览起来实在过于困难。对于经验丰富的研究人员来说，一站式网站确很方便，但对于只想取得工伤、职业病和死亡统计数据的普通工人来说，信息迷宫是他们获取信息的一个主要障碍，而且过多的信息令他们无所适从。

表 1：菲律宾：工伤调查：死亡案例⁷¹

男女性合计	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
行业		178		302	170				115	
C 采矿和采石业		0		28	5				0	
D 制造业		21		64	24				53	
E 电力、气体和食水供应		22		21	25				26	
F 建筑业		40		13	4				0	
G 批发和零售贸易；汽车、摩托车及个人家庭用品维修		29		84	48				1	
H 酒店和餐厅		5		1	10				0	
I 运输、仓库和通讯		16		37	36				17	
J 金融中介		1		0	2				1	
K 房地产、租赁及商业活动		44		46	14				14	
M 教育		0		3	2				0	
N 健康和社会工作		1		2	0				1	
0 其他社区、社会和个人服务活动				3	0					

现在可以从网站上查阅到政府在2003和2007年发布的职业病相关数据。这些数据是BLES在2003/2004 和2007/2008进行的综合调查结果。

70 <http://www.bles.dole.gov.ph/PUBLICATIONS/2010%20YLS/chap13.html>

71 International Labour Organisation, *Occupational Injuries 1999–2008* (职业伤害1999–2008), <http://laborsta.ilo.org/applv8/data/SSM8/E/PH.html>

根据劳动及就业部（DoLE），这项调查“是一项全国性的抽样调查，访问了6,460家雇用20人以上的非农业企业。这项调查的行业覆盖范围从2003年的58个行业扩大至65个行业，新增的行业包括造船和修船业（制造行业）；公交线路运营（运输、仓库和通讯）；会计、记账、审计活动和税务咨询；建筑、工程和相关技术咨询；呼叫中心；医疗转介和相关外判活动（房地产、租赁和商业活动）以及动画和卡通生产（其他社区、社会和个人服务活动）。”⁷²

从表2可以看到，制造业呈报的职业病数量最多，2003和2007年分别为35,956起和26,284起，批发和零售业次之，分别为5,241起和4,342起。

表 2: 非农业企业的职业病案例（2003和2007）

主要行业类体	2003	2007
所有行业	55,413	47,235
采矿和采石业	1,350	51
制造业	35,956	26,284
电力、气体和食水供应	1,112	526
建筑	149	370
批发和零售贸易；汽车、摩托车及个人家庭用品维修	5,241	4,342
酒店和餐厅	2,195	1,697
运输、仓库和通讯	3,828	6,176
金融中介	594	700
房地产、租赁及商业活动	761	2,926
（房地产及租赁）	(121)	(137)
（商业活动）	(640)	(2,789)
呼叫中心活动	NA	1,175
私人教育服务	2,694	2,204
除公共医疗、牙科和其他健康服务以外的其他医疗和社会工作	839	1,233
其他社区、社会和个人服务活动	695	728

* 调查只包括雇用员工人数在20人以上的企业

72 BLES . 2010. “Are Our Workplaces Safe? Cases of Occupational Injuries”（你的工作场所是否安全？—工伤案例），Labstat Updates, Vol. 14, No. 5, Philippines: Bureau of Labor and Employment Statistics, Department of Labor and Employment.

在调查记录的各类职业病中，以肌肉骨骼病最多，在2003年和2007年分别有20,603起及13,296起。（见表3）

表3：非农业企业的职业病例统计（2003和2007年）

职业病类型	2003	2007
合计	55,413	47,235
职业性皮肤病	5,028	5,965
支气管哮喘	6,742	8,759
急性中毒	202	189
中暑、痉挛、过度疲劳	631	577
冻疮、冻伤等	150	112
耳聋	510	172
传染病	7,825	6,517
白内障	634	284
心血管疾病	1,454	854
高血压	5,708	6,152
消化性溃疡	5,347	4,135
职业性肌肉骨骼病	20,603	13,296
其他	579	222

按：调查只包括雇员人数在20人或以上企业

BLES的调查的局限性显而易见。首先，调查是由政府抽出一批代表不同行业的企业进行的，而2003和2007年两次调查的企业可能并不一样，在企业层面就不可能直接比较。以肌肉骨骼病为例，数字减少不能说是因为工作环境改善，因为两次的数据来自不同企业，而非同一批企业。第二，菲律宾目前的工作场所数目大约为800,000处，只对其中0.8%的工作场所开展职业病调查显然数量过少，产生的数据也偏低。还有一点需要指出的是，BLES并未采取任何措施，确保参加这项综合调查的企业呈报的数字准确反映事实。数据都是由企业自愿呈报的，根本没有任何方法核对数据，谎报数字的情况很明显会存在。

回应现实需要的解决办法

由于缺乏数据，职业卫生及安全发展研究所（Institution for Occupational Health and Safety Development，简称IOHSAD）最近开始

搜集和整理来自报章的工伤和死亡报导。我们翻阅了大量大小报刊，同时借助IOHSAD的职安记者搜集来自电台的报导。每当他们听到关于工业事故的报导，志愿人员就会将信息传达给我们。我们同时还密切监察新闻媒体的网站，包括它们的社会媒体。

表 4：工作场所的死亡和工伤人数，IOHSAD

年份	死亡	工伤
2009	331	427
2010	180	364

2009年，我们通过各种新闻媒体搜集到的工业事故案例中，有331人死亡，427人受伤，2010年则有180人死亡和364人受伤。由于只计算新闻媒体报导的事故，因此数字上比较保守，并未完整呈现真实情况。例如，矿场和种植园等危险行业都在偏远地区，记者接触到的机会较低，报导发生事故也往往没有报导。媒体报导那类新闻通常由主编和高层决定，其他类别的新闻通常会被忽略，更不要说因主流媒体的贪污以致某些事件给刻意隐瞒。

贾格迪什·帕特尔⁷³曾在亚洲职业病及环境污染受害者权益网络（Asian Network for the Rights of Occupational and Environmental Victims, 简称ANROEV）⁷⁴的一次会议上提到，媒体爱报导煽情的事，但一旦事件成为“旧闻”，就没有人再去跟进其后续发展。第一次报导可能会报导有人受伤，但他们能否活下来“不具新闻价值”，而报纸也不会再给这宗新闻任何版面。

雇主都刻意隐瞒事故，尤其是死亡事故，避免报章报导。2011年10月，菲律宾苏比克的吉宝船厂（Keppal Shipyard）发生了一起死亡事故，六名工人丧生，七名工人受伤。该厂管理层一开始允许警察进入事故现场，之后便阻止任何人进入，包括该市市长。我们从记者处听闻，该厂管理层刻意封锁消息。封锁消息是很多公司常用的手法，除非记者坚持，否则读者很难读到比较准确的报导。

社会保障系统（Social Security System, 简称SSS）在其年报中公布了因工业事故和死亡获得赔偿的总人数。SSS是私人部门雇员的社会保障机构，而政府保险系统的对象则是公营部门的雇员。SSS于2010年6

73 贾格迪什·帕特尔（Jagdish Patel）就职于印度的人民培训及研究中心，是2007年美国公共卫生协会国际奖的获得者。他之前还担任过ANROEV的统筹。

74 <http://www.anroev.org>

月发表的报告指有17,761个“死亡补偿金受益人”。这是否意味当年工业事故死亡人数就是17,761人呢？答案是“不”。

每个因工死亡的受害人的家人或受益人会获SSS发放总额150,000披索的抚恤金，金额分五年每月支付，即每月支付2,500披索。因此，某一年的“死亡补偿金受益人”人数是该年因失去家人而开始领取补偿金的人数，加上先前几年已开始领取补偿金的人数的总数。因此，2010年6月领取补偿金的人数应该是60个月内曾领取补偿金的人，即从2005年6月到2010年6月。我们可以简单计算出每年有3,552人领取补偿金。这可以给演绎为每年新增的因工死亡人数是大约3,552人。

这数字着实令人震惊，因为它跟OHSC采集到的官方数据和IOHSAD根据新闻报导计算出来的数据相去甚远。但令人更忧心的是，真实数字可能更大。随着工作非正规化的情况日益加剧，和在危险环境中工作的劳工人数不断增加，社保范围实际上正在不断收缩，越来越多工人无法享受到任何保险或社会保障。

表 5: 按工人类别划分之在职人士⁷⁵

年份 (以千计)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
总人数	29,156	30,062	30,635	31,248	31,961	32,636	33,560	34,089	35,062	36,035
受薪	14,438	14,653	15,354	16,334	16,194	16,673	17,508	17,846	18,681	19,627
自雇	10,926	11,399	11,517	11,423	11,912	11,950	12,000	12,081	12,162	12,252
无偿家庭作业	3,792	4,009	3,765	3,490	3,856	4,012	4,052	4,161	4,218	4,157

在过去十年，“自雇”和从事无偿家庭作业的工人人数不断增加，而工业工人所占比例不断减少。自雇工人是指像流动小贩一样没有雇主的工人。这类工人从2001年的1092.6万人增加至2010年的1225.2万人，涨幅为12.1%⁷⁶。与此同时，从事无偿家庭作业的工人或为家庭工作不支取工资的工人人数也增加了9.6%⁷⁷。这类别的工人大部份没有资格加入任何现有的社会保障计划或享有SSS以及雇员员工赔偿委员会（Employees Compensation Commission，简称ECC）发放的任何福利。一旦他们遭遇任何事故，无论是死亡还是受伤，都不会被记录进任何机构的统计数据里。

75 National Statistics Office (NSO), *Employed by Class of Worker, 1987-2011* (按工人雇佣形式分类统计数据, 1987-2011)

76 NSO, 1987-2001.

77 NSO, 1987-2001.

政府反应缓慢

职业卫生和安全问题向来都不是菲律宾政府的强项。2011年阿基诺新政府上台前，拨给“执行《劳动法》、法规和标准”的人员的总预算仅为5,460万披索，只占劳动及就业部（DoLE）的63.9亿披索总预算的8.5%⁷⁸。

阿基诺政府也不重视职业卫生和安全。政府的针对劳工问题的22点建议⁷⁹中，完全没有涉及职安问题，相反有13点涉及海外劳工。对于职安问题，DoLE的态度也十分冷漠。

尽管工厂巡查员很明显十分短缺，但2011年众议院审议政府预算的过程中⁸⁰，DoLE官员被要求解释为何要增加预算时，他们完全没有提及因为要增加工厂巡查人手。目前，菲律宾全国约有253名巡查员，他们巡查全国80万个工作场所。如果要巡查每个工作场所，每位检查员就必须全年365天马不停蹄地每天巡查至少9个工作场所，每个工作场所最多花53分钟。从这些数字可见，巡查所有工作场所根本是不可能的任务。

DoLE非但没有尝试解决巡查员不足的问题，反而提出了一个不可思议的解决方案，就是工厂免检合法化。2004年，DoLE发出了一项命令，即第57-04号部门命令，为工作场所的巡查定下新标准。

根据这项命令，雇员人数在200人或以上的工厂不再需要接受巡查（改为“自我评估”），而雇员人数在10 - 199之间的工厂仍然需要接受巡查。该部门会为雇员人数不足10人的工厂提供技术援助，帮助他们遵守《劳动法》定下的标准。具备“自我评估”资格的工厂每年第一季会收到“遵守劳动标准自我评估表”。他们必须在收到表格后一个月内完成自我评估，而评估必须与工会代表共同进行。如果没有工会，就由劳动管理委员会派出代表参加评估。这项评估必须每年进行，完成后提交DoLE的地区办事处。

78 Department of Budget and Management, 2011

79 Department of Labor and Employment. 2010. Labor and Employment Policy Reforms and Program Implementation for the First 100 Days of President Benigno S. Aquino III Administration（总统阿基诺三世执政后头100天的劳动和就业政策改革和计划的落实），见<http://www.dole.gov.ph/fndr/bong/files/First%20100%20Days%20with%20additonal%20reports%2014%20October%202010%2011am.pdf>

80 菲律宾设有参议院和众议院，构成政府的立法机构。

就职业卫生和安全来说，57-04号部门命令简直是一场灾难，因为它实际上让经常违反以及未来可能违反劳动标准的工厂摆脱责任，而这项命令建基于完全脱离现实的假设。这对很多工人来说，结果是致命的。

首先，这项命令完全漠视某些行业需要巡查员更力大的监督，如造船和建筑（这些行业的工作本质上是危险的⁸¹）。危险行业的工人面对很多风险（例如重型设备），需要更高的警惕才能避免致命事故发生。这也就是这些行业就被称为“危险行业”的原因。此类行业需要定期的和通常是有系统的全面检查，每年一次是完全不足够的。

第二，如果政府要改善职业病的问题，就必须定期监察职业病发生的情况。即使工人是因为工作才患上职业病，但一旦患病，他们就面临被解雇的命运。雇主非但不会呈报他们的职业病，还会利用“是否合适工作”的条款对付工人，解雇他们想除去的工人。

第三，大多数情况下，自我评估过程只有资方代表。2010年，菲律宾只有不足7%的工人参加了工会（包括以资方为后台的工会），其他工人都是由劳工管理委员会代表，或者根本没有代表。调查没有工人的参与，违规的公司就很容易遮掩他们的过失，避免受到惩罚。

2011年1月在位于马卡蒂的裕景住宅大楼（Eton Residences）施工项目发生的意外就是一个很好的例子。施工过程中，11名工人从31楼摔落，其中十人当场死亡，只有一人幸免于难。事故发生后DoLE才首次巡查该工地，结果发现大量违规问题。换句话说，要待十名工人丧生，DoLE才知道施工公司根本没有任何安全措施，工人使用的设备亦未达到标准，而且还存在各种违规问题；要待十名工人丧生，DoLE才知道尽管工人的工作十分危险，但工地雇用的700多名工人中，大多数人的工资根本没有达到法定最低水平。

另一个值得一提的案例是位于苏比克的吉宝船厂（Keppel Shipyard）⁸²，一个重达250吨的斜轨装置倒下，导致至少六名工人死亡，其中多人给当场压死，还有七个工人受伤⁸³。这又是一个事后才追溯的案例。事故发生后DoLE才知道雇用了千多名工人的吉宝公司并没有任何安全措施，大量工人在恶劣的环境中工作。为了赶工，吉宝船厂完全忽视安全程序。DoLE一直要到完成事故调查后，才发

81 《职业卫生和安全标准》第1013.b条规则。

82 <http://iohsad.org/10/11/press-release/shut-down-keppel-shipyard>

83 <http://www.keppelom.com/en/content.aspx?sid=2690>

现导致事故的致命环境。换句话说，DoLE要待事故发生和工人丧生后才知道这些事。

吉宝的案例还揭示了另一个问题，就是各个政府部门都未有认真监管出口加工区。苏比克的吉宝船厂以及韩进重工业和建筑公司⁸⁴ 位于苏比克的出口加工区内。2009年，国会的劳工及就业委员会调查韩进重工厂房内发生大量工人因工死亡的事⁸⁵。当被问及为什么事故发生前从来没有巡查船厂，DoLE第三地区办事处⁸⁶ 的代表和苏比克湾都市管理局主席互相推卸责任。DoLE代表声称管理局不允许他们的人员进入苏比克湾，而管理局则指DoLE第三地区办事处从未要求进入该区巡查。

菲律宾有两类出口加工区，分别是国家营运的公营加工区和私营加工区。公营出口加工区由菲律宾出口加工区管理局管辖，而像苏比克湾那样的私营出口加工区则由各种管理组织负责监管。在菲律宾的248个出口加工区⁸⁷ 中，只有四个是公营的，它们分别是：甲米地出口加工区⁸⁸、碧瑶市经济区⁸⁹、麦克坦出口加工区⁹⁰ 和巴丹出口加工区⁹¹。按出口加工区的规章，包括DoLE在内的任何机构，都必须先取得管理局的同意，才能进入加工区执行任务。

这些设在出口加工区的公司⁹² 不但享有各种特权⁹³，现有规则又提供了一个“保护伞”，让他们逃避工厂巡查员的监察。首先，巡查工厂必须先向出口加工区管理局申请，批准或拒绝全看管理局。另一方面，管理局却又必须取得相关企业的同意。除非DoLE有充份理据引用第1004.01条规定，即有关“职业卫生和安全标准特别检查、调查和考察”的规定，否则有关企业可以拒绝。

84 <http://www.hanjinsc.com/eng/biz/ship/subic.aspx>

85 IOHSAD出席了聆讯。

86 苏比克湾属于DoLE第三地区办事处的管辖范围。

87 菲律宾经济区管理局:经济区运作图(2011年8月),见http://www.peza.gov.ph/index.php?option=com_content&view=article&id=77&Itemid=64

88 位于首都马尼拉以南第四A地区。

89 位于首都马尼拉以北科迪勒拉自治区。

90 位于首都马尼拉以南第七地区。

91 位于首都马尼拉以北第三地区。

92 在出口加工区内运作的注册公司

93 http://www.peza.gov.ph/index.php?option=com_content&view=article&id=112:fiscal-incentives&catid=67:incentives&Itemid=154

第1004.01条规定这样说：

“任何工人、工人代表或任何人士如认为存在违反本标准的情况而且可能导致伤亡，他可以向劳动及就业部地区办事处或获得劳动及就业部授权的代表提出巡查的要求。他应该同时提交关于违规或所导致的危险的细节或详情。地区办事处或其授权代表在检视申请后，如果认为有合理理由相信的确存在违规行为或危险情况，便会立即开展特殊检查或调查，并会在调查或检查结束后，立即以书面方式将结果告知投诉人。”

这条规定的问题在于危险或人身伤害必须显而易见。但是，包括石棉和化学物品在内的各种风险用肉眼是无法发现的。待这些危险显而易见时才采取保护工人的措施已经为时已晚。而且，这条规定显然认为告发者不会受到资方报复。在大多数告发案例中，“不斩来使”显然成为一句空话。那些鼓足勇气才决定告发企业违规的工人往往遭到报复，包括遭解雇或被指诽谤。

由于出口加工区内的公司一般雇用超过200个工人，根据D.O. 57-04的规定，可以免于定期巡查。2008年10月召开的第11届全国职业卫生和安全大会上，有人着重指出了目前工厂巡查员到出口加工区执行任务时面临的困难。他们提出事实证明，从事业务流程外判（Business Process Outsourcing，简称BPO）的公司可以根据上文所讲的规定，阻止职安人员执行任务。虽然BPO的危险并非很明显，但研究显示BPO工人面对各种职安风险，包括夜间工作。据不少人观察，BPO工人由于要夜间工作而承受巨大压力。BPO公司的代表曾向职业卫生和安全中心（OHSC）保证，他们会改善生产流程，令生产更符合OHSC的标准，但我们至今还未看到他们遵守承诺。

职业卫生和安全及工作场所实况

2011年1月27日上午11:30左右，11名建筑工人从他们正在施工的豪华住宅大厦31楼乘坐吊台到地面，等待着他们的是单薄的午餐。他们没有想到，这是他们最后一次踏上吊台。绑着吊台的绳索（事故后调查发现绳索早已损坏）啪一声折断，将工人抛下并导致其中十人死亡。IOHSAD和另外一些劳工组织以及受害者家属组成了“裕景11争取公义网络”（简称“裕景11”）⁹⁴，为这起悲剧的幸存者提供支援，并协助他们向拥有这工地的裕景地产（Eton Properties）追究责任。

94 Eton 11 for Justice Network, 见<http://eton11.tumblr.com/>

裕景很快便设法摆脱自己在公众和受害者家属心目中的坏人地位。守丧期间，裕景的代表选了很奇怪的时间到来（受害者家属说他们通常会在凌晨一时左右到来），跟受害者家属讲裕景地产愿意提供支援，包括向每个家庭支付15万披索现金和殓葬费，还有其他承诺。之后，该公司将他们跟受害者家属面对面和私下做的承诺透露给主流媒体。显然这是该公司的公关活动一部份。

裕景兑现了向每个受害者家庭支付15万披索的承诺。受害者家属代表只要在一张纸上签名，就可以收到这笔现金。裕景的人告诉他们，他们签署的只是一张收据，证明他们已经收到这笔钱。支持者曾提醒一些家庭，在没有咨询律师前，千万不要签署任何文件，但是大多数家庭都十分贫穷，而且不懂法律，加上很需要钱，因此都签署了文件。后来在受害者家属起诉裕景地产案的预审中，裕景的律师声明家属已经签名放弃索赔，表明他们无意继续向该公司追究责任。

在我们撰写本报告时，一些家庭还没有收到任何赔偿，并且还在继续与该公司打官司。受害者的家人可以收到社会保障系统（SSS）发放的4万披索死亡抚恤金、2万披索殓葬费，以及总共15万披索的养老金。最后一笔钱分开在五年内发放。此外据称雇员赔偿委员会还将向每个家庭发放4万披索死亡抚恤金和1万披索殓葬费。

为裕景工人维权的活动开始后，多个建筑工人团体先后接触“裕景11”。他们中很多人也在艰难地跟雇主打官司。我们在与一个代表82名工人的群体会面时，他们描述了工作时每分每秒面对的各种危险。他们说，工地里根本没有劳动标准这回事。他们很多人的收入都没有达到最低工资标准（这也是他们控诉雇主的一个主要原因），也没有任何社会保障。至于人们说的危险，就是“他们午餐吃的东西”。他们一些人抱着宿命的态度，觉得他们根本就在跟死亡“共事”。他们在工地上曾目击死亡事故，但资方总能够将悲剧的消息严密封锁，一丝一毫都没有泄漏给媒体。为了避免记者张扬发生了甚么事，资方通常在事故发生后便立即将受害者遗体送回他们的老家。在一个危机四伏和杂乱无序的行业中，工人的死甚至无法在公众中激任何涟漪。

出口加工区内的造船厂是另一个特别难搜集职安资料的行业。除了上文提到的DoLE和加工区主管机构“缺乏协调”的问题外，加工区工人们还提出了其他问题。韩进重工的工人描述了资方如何与当地政府官员就雇用工人的事达成协议。显然，韩进重工给每个市的市长分派了一定数量的空缺，连村级官员也获分配这些名额。每个工人必须先得到地方官员的“赞助”或“认可”才能在韩进重工工作。这

制度有助筛走“制造麻烦的人”，同时增加了地方官员的影响力，让地方官员和韩进重工都从中得益。工人指证，船厂前些年因厂内发生了大量死亡事故而受到关注和批评⁹⁵，这个招聘制度是工厂回应批评的方式。

我们必须指出，韩进重工和吉宝船厂所在的第三区⁹⁶，正是154名工人和工运活跃分子遇害⁹⁷的地方。路易西塔大庄园⁹⁸工人和农民大屠杀事件⁹⁹也是发生在这区。庄园大屠杀以及其他法外杀人事件（*extrajudicial killings*）的凶徒和主脑仍逍遥法外，受害人和他们的家人至今仍未讨回公道。这个地区的工会人士投诉他们长期被监视和经常收到威胁短讯的骚扰，而且经常有形迹可疑的人无缘无故闯入他们的住所。让凶徒逍遥法外是为了传递一个令人心寒的讯息，就是工人的权利可以任意践踏，坚持维护自己权利的人都有可能成为下一个受害者。

位于宿雾市麦克坦的出口加工区一直是大多数菲律宾成衣厂所在的地方，即使大批成衣厂从菲律宾的加工区迁往其他亚洲国家，麦克坦出口加工区内仍然有大量成衣厂。加工区的主管机构坚持实施“严禁工会、严禁罢工”的非明文政策，因此加工区内没有任何工会。加工区内的工人大都是女工，而且都是合同或临时工。外发或家庭作业的情况也增加了，原先在加工区内进行的工序被外发到周边社区。这样做显然是为了进一步降低工资成本，因为加工区外工人的工资比加工区内工人的报酬更低。

工厂会找判头让他们接下工作，然后判头就在他们的社区找工人。判头通常会找曾在成衣厂工作的工人，因为他们比较熟悉这类工作。判头和工人就工作议价（通常是是以一批货计算）。双方就价钱达成协议后，工人会再找其他工人一起做，而工作地点是他们的家里或者后巷和街上。

对职安倡议者来说，即使生产是在工厂里内进行，要收集和计算工业事故和疾病的数据已经不容易，一旦生产分配到大量家庭去，挑

95 2009年的国会和参议院质询了韩进重工船厂内的工人死亡事件，参议院劳工委员会主席和其他组织为此曾到船厂巡查。

96 译注：即吕宋中部。

97 Karapatan. 2009 *Oplan Bantay Laya: Blueprint for Terror and Impunity—2009 Year-end Report on the Human Rights Situation in the Philippines*-Oplan Bantay Laya: 恐怖袭击无辜的周详计划——菲律宾2009年终人权现状报告（Updated Version），2009. p. 29.

98 路易西塔大庄园是菲律宾现任总统贝尼格诺·阿基诺的家族资产。

99 大屠杀发生于2005年11月16日，当时农场工人和农民正在罢工和示威。

战就更严峻了。职安监察的工作会更加令人望而生畏，而工人的家庭就得一起承受这些工作带来的风险和伤害。一间堆满易燃织物的房子会构成火灾危险，而且不仅这个家庭受到威胁，就连他们的邻居也受到威胁。在宿雾的麦克坦，大多数工人住在贫民窟，他们的房子都是用易燃材料建成的，而孩子们的小手很容易接触到一些用于生产的危险化学物品，加上他们不懂得处理化学物品，原本作为避难所的家便成为危险的火药库。

先纳博罗化学品公司（Cenapro Chemical Corporation，简称CCC）专门生产滤水器、防毒面具和黄金回收使用的活性炭。活性炭还可以作为防腐剂和防污染剂使用。该公司位于宿雾市的制造厂将椰子壳作为活性炭的主要原材料¹⁰⁰。椰子壳经高温加热变成炭，然后与氧气混合成为活性炭。在“活化”过程中，椰子壳会排放含有各种化学物的烟雾，其中包括甲醛和氨¹⁰¹。该厂工人经常被迫加班或长时间工作，包括连续工作16小时并且没有休息时间。

CCC员工协会是一个合法的代表工人谈判的组织。他们认真地记录了该公司员工患上的各种疾病。根据他们的记录，最近有16名工人死亡，其中大部分人死于各种癌症，包括三起肝癌、两起乳腺癌、一起结肠癌，还有一起喉癌。另外还有一起史·约综合征（Stevens-Johnson Syndrome），而这是一种中毒性表皮坏死症。此外，有七名工人出现心脏麻痹症状。该组织最近一次报告的案例是在2011年3月，一个原本在流化床部¹⁰²工作的工人在经过几个月与病魔搏斗后，最终死于肺癌。

这个肺癌病例经诊断是工作引致的。为了跟病魔搏斗，这个女工花了超过50万披索的医疗费。根据资方和员工协会的集体谈判协议，资方应负担女工所有医疗费用，但该公司却拒绝这样做，而且在女工去世后拒绝向她的家人支付她的退休金。

由于公司违反协议，员工协会在2011年5月进行了大量各种形式的行业行动，迫资方遵守协议。作为报复，资方在2011年6月解雇了19名曾参加行业行动的工会成员。这起劳资纠纷已交给DoLE的地区办事处跟进。

100 Visayas Human Development Agency . 2011. “The Current Labor Dispute between the CENAPRO Workers Union and the Company Management”（先纳博罗化学品公司工会与资方现时的劳工争议）， p.1.

101 Visayas Human Development Agency . 2011. “Lista ng mga Manggagawa na nagkasakit sa CENAPRO Chemical Corporation”.

102 对椰子壳进行高温加热处理的烘箱。

玛利亚¹⁰³ 在一家业务流程外判（BPO）公司工作了五年。玛利亚的业绩表现曾持续多个月让公司感到满意，但与此同时她患上了各种疾病，而业绩表现也开始下跌。身体上的疼痛使她越来越虚弱，她不得不接受双侧手腕手术。手术期间，公司医生诊断她的病是工作引起的。玛利亚的手术成功。过了一段时间后，她的主治医师宣布她痊愈并让她返回工作岗位，但是她不知道公司已经将她列入“停职状态”。

人力资源部告诉玛利亚没有空的座位让她坐，而她也失去了她以前负责的客户。他们说有新客户时会让她回去工作。这样过了几个月，公司仍然没有分派新客户给她。她不断到公司查问她是否有工作，但答复始终是没有。玛利亚问公司她是否已被解雇，得到的回复是她仍然在公司员工名单上，但是公司没有座位给她。她最后向法院控告公司非法解雇她。

尽管BPO在菲律宾是一个新兴行业¹⁰⁴，但是工人面对的问题跟其他行业差不多。由于工作环境和设施的设计未有考虑对工人健康的影响，工人患上肌肉骨骼病变十分常见¹⁰⁵。在对一家BPO公司的目视检查中，我们发现该公司并未遵守“根据工人身材配置设备”这一金科玉律，相反所有工作站的形状和规格都是一样的，而工人高矮肥瘦却不一样。换句话说，工人得迁就一模一样的设计。

被国际癌症研究机构（International Agency for Research on Cancer，简称IARC）列为2B类致癌因素的夜间工作在BPO行业十分普遍。我们曾跟大量BPO工人交谈，发现上呼吸道感染很常见。许多工人失眠、肩背痛、高血压¹⁰⁶ 和压力过大¹⁰⁷ 等。虽然BPO给人留下的初步印象不错，既有柔软的座椅，又有空调设备，但实际上职业风险不容小觑。

职安倡议者面临的挑战和答案

菲律宾职安倡议者所处的环境，各个层面上的现实状况变化万千，因此必须以各种行动和措施，在各个层面上介入。

103 该工人根据律师的建议，要求隐去她的姓名，因为目前该案正在审理中。

104 Ecumenical Institute for Labor Education and Research (EILER) and International Transport Workers Federation (ITF). 2008. “Research on Transport-related Call Centers in the Philippines” (菲律宾与运输业相关呼叫中心的研究), p.1.

105 Occupational Safety and Health Center. 2009. “Case Study on the Health, Safety and Working Conditions in a Contact Center” (关于某呼叫中心健康、安全和工作条件的案例研究)

106 EILER & ITE, p.19.

107 EILER &ITE, p.18.

1. 国际层面

国际劳工组织（ILO）第121号公约，或称为《1964年工伤津贴公约》呼吁为遭受职业事故和患上职业病的工人提供赔偿。该公约还规定签署国针对工伤导致的下列情况制定应急措施：

第6条

- (a) 生病；
- (b) 国家法律界定的因上述原因而不能工作以致收入中断；
- (c) 因上述原因完全丧失赚取收入的能力，或丧失部分赚取收入的能力而程度超过法定程度，而这情况很可能是永久性的，或相应能力的丧失；以及
- (d) 法定类别的受益人由于失去家庭支柱而丧失生计上的支持。

下一条（第7条）要求缔约国界定职业事故，以及属于此类事故的各种情况，而第8条则规定缔约国必须明确列出各类职业病。

ILO于1969年通过的《医疗和疾病津贴公约》（第130号公约）概述了为工人提供的医疗和预防服务的框架，而《职业安全和卫生公约》（第155号公约）以及1977年的《工作环境公约》则针对健康和安安全以及工作环境提出了建议。早期签署第155号公约的国家¹⁰⁸包括古巴、挪威和瑞典。这些国家早在1982年就签署了这公约。该公约规定雇主尽力确保工人的安全。第155号公约第13条列出了对工人生命构成威胁的工作，并保护拒绝接受这类工作的工人。

第155号公约第13条规定：

“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。”

公约还重申雇主有责任承担职业卫生和安全措施的开支，不应将开支转嫁工人¹⁰⁹，而雇主同时应为工人提供卫生和安全培训。

菲律宾政府至今尚未签署上文提及的与工人安全相关的公约。尽管第121号公约早在40多年前的1967年已经生效，但是菲律宾并非目前

108 国际劳工组织，第C155号公约，<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?C155>（2011年2月）。

109 第C155号公约，第21条，<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C155>

已签署这份重要文件的24个国家¹¹⁰之一，而且也没有签署1972年生效的第130号公约¹¹¹ 和第155号公约¹¹²。

如果能展开一个推动菲律宾政府签署上述公约的行动，会有助社会对这些公约的优点开展全面而深入的讨论，同时有助搞清楚政府关于职业安全不同政策间的矛盾。国际公约同时为推动职安的活跃人士和倡议者提供了更广阔的场所去争取改善国家的政策。

2. 国家政策

在国家层面，必须立即废除DoLE第57-04号命令。这项命令不仅任由犯错的企业在“杀人”（无论是作为比喻还是字义上的，例如“裕景11”案例）而不必受到惩罚，还让政府逃避它在保障劳动人口安全上的社会责任。用于增加人手保障工人安全的预算给削减，而向国家纳税的男男女女却为此付出健康和生命的代价。

职安标准必须扩大至包括惩罚的规定，而惩罚必须够严厉才能让犯错的企业在作出违规行为前三思。2011年10月的事故前，吉宝船厂已经发生过一起工人死亡事故，当时DoLE下令该厂暂停一切活动。但是过了几天，DoLE就以该公司已经采纳并实施其提出的建议为由，让该厂复工。最终该公司没有受到任何惩罚，甚至连警告也没有。换句话说，雇主在工作场所怎样做都不会受到惩罚。

政府还必须改善工人组织工会时面对的处境。对工会成员和积极分子遇害的“法外杀人”案件，检察当局尤其应加倍努力，尽快将凶徒绳之于法。如果不能将这群侵犯人权的人绳之以法，那么宪法所规定的工会自由就是一纸空文。现况不会很快出现根本上的转变，收集资料仍然是危险重重的工作。但是，工人坚持维护宪法赋予他们的权利，并且继续记录和报告工人们现状。CCC员工协会显示他们具备监察工业事故和职业病的能力。如果其他企业的工人参考他们的经验照样做，我们将可以看到职安问题的真相。我们仍然需要创新的数据收集和储存方法，尤其为了收集和编制准确、可靠而全面的职安数据，而这些方法必须非常认真地考虑到安全和保密的问题。

3. 为工人充权

工会和其他工人组织应努力成立职安委员会，并培养成员在职安

110 第C121号公约，<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?C121>

111 第C130号公约，<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?C130>

112 第C155号公约，<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?C155>

全问题方面的技能和能力。在菲律宾，工人运动正受到来自各个方的攻击。由于政府不断实施各项不利工人结社的政策¹¹³，工会人数正不断减少。整个国家弥漫着“犯法的人不会受到惩罚”的氛围。生活开支不断增加，抵消了工资的增长。在工会和其他工人组织内成立一支有经验和专注职安议题的工人队伍，将有助于为工人关注的所有问题制定出全面的策略。

在建立和培训职安委员会时，应运用适当的和最新的信息。通过培养职安委员会的能力，让他们监督资方改善工作场所的职安状况。他们同时可以成为资料收集者，让社会认识工人每天在工作场所面对的问题。

职安组织可以与其他组织合作，支持工人制定自己的职安计划。亚洲专讯和IOHSAD曾合作举办“培训师培训”，目的是通过教工人如何成为培训师，让工会和工人组织继续发展。这样的计划应一再推行并且应进一步扩大。

建立受害者网络是建立一个强大职安运动必要的一环。在“裕景11争取公义网络”里，致力为去世家人讨回公道的受害者家属是网络的领袖。他们的经验能提供大量信息，作为其他工人的参考，尤其是存在大量类似问题和事故的建筑业。受害者家属在要求赔偿过程中的经历和遇到的陷阱，可以成为其他面对类似问题的工人的重要参考信息资源。家属们提出刑事诉讼和劳工诉讼的经历，也可以为认真学习劳工法的人士以及菲律宾工人运动提供重要的指引。

4. 数据收集策略

在当今的社会媒体时代，分享和获得信息是前所未有的那么简单。形容万维网上广泛流传的一些特定概念（“迷因”）的各种术语（如“网络迷因”）像雨后春笋般涌现。现在有各种平台和技术（其中一些是免费开放源代码库一部份）可用来汇合数据，供终端用户使用。为监察肯尼亚大选中可能出现的暴力而开发的Ushahidi¹¹⁴就是一个著名的平台，可以用来收集讯息，将讯息变成可作为视象和互动测绘的资料。这软件让使用者可以轻易地通过短讯、电子邮件、推特和论坛等形式收集讯息。

113 EILER & ITE, p. 22.

114 Ushahidi在非洲斯瓦希里语中是“证据”的意思。

诸如维基泄密（Wikileaks）之类的揭密网站揭露政客的各种暗箱操作，而“开放数据”倡议者提出，这些讯息应向公众发放而不应受到任何版权或获取信息的法律限制。在开放数据和信息方面的尝试已有不少进展，不同国家的政府（尤其是发达国家）正在建立开放数据网站¹¹⁵来提倡透明度。

菲律宾国会正在审议《信息自由法》¹¹⁶，法例一旦通过，将按宪法落实公民享有获得信息的自由，提高各种事务的透明度，尤其是政府的运作。在一个贪污腐败猖獗的国家，《信息自由法》就是一把打开盗窃公帑案件的钥匙。

事实上，跟十年前比较，现在的技术已经无法阻挡人们收集和取得各种数据。“众包”（Crowdsourcing）——用户通过公开呼吁召集社群一起完成某项任务——越来越普遍。资源有限的群体能够通过社区的力量，增强自己完成一项任务的能力。“众包”的成功令拥有庞大经济实力的公司，也逐步转向采用这策略。

包括联合国组织在内的各种大型国际机构，也在利用互联网和其他技术给他们的优势，扩大各自信息的传播。移动的装置能够快速记录 and 传输数据，并让网络上的每个人获得这些数据。技术公司大力推动网络和移动装置之间的无缝接合，而这将会让手提电话拥有更多新功能。只要事前做好组织工作，就可以由正在上班的工人用移动装置，将工业事故的基本信息发送给工人组织，然后非正规的和正式的机构可以到现场调查和跟进，确认和核实较早时收到的讯息。



吉宝船厂一个用钢造的斜轨装置倒下，导致五名工人当场死亡，七人受伤。据不同的报章报导，死者身体多处碎裂。

115 http://en.wikipedia.org/wiki/Open_data#Open_data_in_government

116 <http://www.scribd.com/doc/32089191/HB3732-Freedom-of-Information-Bill>