issa | 国际社会保障协会

社会政策亮点 28

职业病：社会保障面临的挑战和前景

世界职业安全与健康日(4月28日)促进对职业风险的预防并倡导开发工作场所预防文化。2013年“世界日”的重点是职业病的预防。根据国际劳工组织预测，从世界范围看，每年有超过230万与工作相关联的死亡发生。这些事故的绝大多数（超过80%）是由职业病导致的。虽然工伤保险体系在过去十几年中对于减少工伤事故做出了重要贡献，但职业病的患病率继续攀升。因此，社会保障机构应该投入更大的力量并采取量身定做的措施来努力减少职业病的发生。正如本期“亮点”结论所说的那样，作为对开发制定关于职业风险预防、促进工作健康和重返工作岗位的三项国际社会保障协会指南的支持，在2013年“世界日”行将来临之际，国际社会保障协会号召其会员机构积极支持职业病预防和面对与工作相关联的健康挑战。

国际社会保障协会秘书长
汉斯—霍斯特·康克乐伍斯基

职业事故和职业病发生的全球趋势呈现出一幅复杂画面。尽管工伤事故导致的全球死亡率已经下降，但职业病导致的死亡率依然处于凝滞状态。根据国际劳工组织预测，每年大约234万人死于工伤事故和职业病。进一步的调查表明，非致命工作场所事故发生率其实在不断上升。此外，作为职业健康风险性质不断变化的一种反映，存在着由于接触致癌物、石棉和二氧化硅等风险而迈向更为严峻医疗状况的趋势。另外，由于劳动世界的不断变化，工作场所精神健康问题或社会心理风险也不断增加。由于诸如增强的劳动强度、更高的要求、工作的不安全性甚至骚扰和暴力等因素，一个相关的问题是更大的精神压力。

本期内容

- 概述职业病发生的趋势和多种因素
- 讨论职业病对社会保障制度的影响
- 倡导全面预防措施
- 强调社会保障在风险预防、促进健康和重返工作岗位方面的作用

©ISSA 2013
ISSN online 2073-5693
2013年04月首次出刊
照片: Chris Kirchhoff/MediaClubSouthAfrica.com, Wolfgang Bellwinkel/DGUV, Kaj Kandler/DGUV

作为这些趋势的后果，职业安全和健康政策正由以伤害和事故为中心的方式向以职业病为重点的方式转变。同时，负责为工伤事故和职业病进行保险和赔偿的社会保障机构正在对工人的健康和就业能力采取一种更加全面的方法。

为了推进职业病预防工作，各国的职业病目录必须修改，赔偿办法必须评估，监管、数据收集和记录保存工作必须改善。诸如世界卫生组织（英文简称WHO)、国际劳工组织(英文简称ILO)、欧洲委员会(英文简称EC)及国际社会保障协会（英文简称ISSA）等多边国际组织正积极支持这种动态。然而，在那些社会保障覆盖水平相对较低和职业安全卫生监察员影响范围有限的国家中，工作场所事故的实际程度和人们对各种危害的接触无法确定，关于职业病发生的相关知识依然不够全面。(Lund, 2012)。

职业病的定义和确认

由于接触多种危害，职业病的风险存在于所有经济领域。然而，一个化学的、生物的、物理的或社会心理的风险与诊断的疾病之间的关系证明起来颇为复杂。与可以通过实证为基础的干预措施以相对较低成本予以应对的许多非传染性疾病不同，职业病的发生具有不同和更为宽泛的风险，无论是就一次工伤还是一种公认疾病的表现甚至是某位工人的死亡而言。对于社会保障体系来说，若要对关于职业病赔偿的决策进行裁决，至关重要的是确定国家公认的的职业病目录并定期更新。在这方面，国际劳工组织的职业病目录是许多国家普遍采用的参照基准。

即便在工人被一项工人赔偿计划覆盖的情况之下，评估一个关于职业病赔偿的要求的程序也可能颇为复杂，特别是在负面健康影响和工作中对危害的接触之间的关系难以确定和证明的情况下。许多职业病可能有多重征兆，对此可能很难确定一个共同的联系因素。

个体、年龄和性别之间存在的生理差异也会影响疾病一旦显现后所展示的征兆及其进展。就健康产出而言，职业风险因素可能会导致多种后果，相对于平均人口而言对个体发病率和死亡率产生不同的影响。疾病可能在工人接触危害几年或几十年后才开始发生。因此，另外一个挑战是工人们在确认其各种征兆是否确实与工作相关方面所面对的困难。同样，没有接受过职业风险因素和危害方面专家培训的健康专业人士可能很难识别某种医疗条件是否是与工作相关联的。

接触石棉的风险

石棉疾病在世界范围已成为社会工伤保险体系的巨大负担。尽管在国际层次上存在着各种禁止使用石棉的努力，包括国际社会保障协会所采取的行动，但全世界仍然有大约 1.25 亿人在其工作场所接触石棉，这个数字还不包括过去曾接触石棉的人数。据预测，每年大约 10-14 万工人死于与石棉相关的癌症。在更为发达的国家中，每年诊断出因接触石棉而导致的 2 万个新增肺癌案例和约 1 万个间皮瘤案例。未来几十年，石棉对于工人和社区缺乏保护的发展中国家而言影响可能更大。保守的估计显示，接触石棉可能会在全球取缔石棉和人们停止接触石棉之前导致 1000 万人死亡(Collegium Ramazzini, 2010)。

职业病—精神健康挑战

全球精神健康问题或称社会心理问题的增多对工伤赔偿计划和医疗保健专业人员提出了的一系列严厉的挑战。精神健康问题与多种条件相关（如压力、沮丧、疲倦不堪），基于精神健康问题提出的工人赔偿申请尤其令人难以决定。实际上，多数工人赔偿计划不认可精神健康问题为职业病。对于那些认可精神健康问题为职业疾病的计划而言，一个确切的挑战是将家庭、社区和其他社会影响与工作环境的影响区分开来。首先，必须确定和评估精神健康条件。其次，必须确定因果关系，以证明所诊治的精神健康条件确实是与工作相关联的，并且已经导致一定程度的工作能力的减少以便计算可能应付的赔偿金额。

与压力相关联的精神健康问题在有些情况下被认为会转化为身体残疾，即压力显而易见地转为筋肌劳损。因此，职业健康策略必须采取更加全面的方法，承认在工伤事故、社会心理工作环境和筋肌劳损之间存在一定程度的互联互通。将此付诸实践会是很困难的。许多发展中国家面临的现实挑战总体而言是精神健康知识水平较低，具体而言是缺乏精神健康诊疗服务、职业精神病学和健康心理学方面的专业知识(Atilola,2012)。

对医疗保健和社会保障体系的影响

从全球角度来看，据估计每年大约发生一亿六千万个新职业病案例。只要职业病导致工作能力下降，它就会越来越成为社会保障体系的一个挑战。职业病发病率的增长不仅加大了工伤保险津贴的支出，也同样影响医疗保健、失业、社会救助和养老金计划。

一般情况下，社会保障举措可以使用多种方式支持和完善职业风险管理政策。社会保障机构可以发挥以下五大作用：

- 通过积极开展监察服务以及预防、养生和宣传计划并通过倡导提高健康意识，减轻职业病针对工人、雇主、社会保障计划、医疗保健系统以及更广泛而言针对全社会的费用。
- 将雇主对工伤保险计划缴纳的费用与企业所报告的事故率密切挂钩,从而激励雇主更广泛地采取预防措施。
- 确保工人不会因为延迟查明其申领工伤赔偿的合法性而面临经济不安全，并随后向已被诊断患有某种业已评定的职业病的工人定期支付津贴。
- 在一些国家，社会保障机构已经在管理医疗诊所或者与医疗诊所（包括移动体检部门）密切合作方面强化了自身的角色，以便为确诊患有公认职业病的工人提供适当的护理和康复措施。另外还提供病患教育以帮助支持其重返工作和防止该医疗状况的再次发生。
- 着力构建有效和高效的信息系统以收集和分析与职业健康相关的数据。作为这项工作的一部分，可以开展或支持关于职业病的实证研究。

社会保障机构在应对与职业风险有关挑战方面不断扩大的作用重点强调开发和实施全面预防方法的必要性。按照定义，这种方法要求在最高层次进行战略性政策规划，至少要促进跨部门和跨机构的协调工作。

2011 年国际社会保障协会会员机构应对的 5 大职业病

国际社会保障协会针对 123 个会员机构的问卷调查结果提供了以下“5 大”职业病：

职业病分类	占总体的百分比 (%)
呼吸疾病	28.16%
筋肌劳损	18.45%
由物理介质引起的疾病	18.45%
皮肤疾病	11.65%
生物制剂及感染或寄生虫病	6.80%

国际社会保障协会的三维预防策略

在国际层次，人们越来越认识到投资于预防工作场所疾病和伤害的经济与社会裨益。然而，若要解决包括精神压力在内的疾病通常不被视为职业病这一状况尚需采取更大的行动。例如，在欧洲，与工作相关的压力是最大的健康与安全挑战之一：近四分之一工人受到影响，研究表明百分之五十至六十之间的工作日损失与其有关。

国际社会保障协会积极推动社会保障机构倡导的三维预防战略。这种综合预防战略的三个核心要素是预防职业风险、支持重返工作和促进工作场所健康。作为协调方法的一部分，这三个要素在对降低发病率和减少职业病的负面影响做出重要贡献方面具有组合潜力。

预防职业风险

对于许多职业病而言，无论他们是否危及生命，都没有有效的医疗救治。社会保障机构已经认识到，在缺乏有效救治或难以影响个人以改变诸如导致重复性劳损的工作实践的情况下，重点必须转向预防措施。这种转变要求社会保障机构适应性地改变其传统角色。

重返工作

对于许多社会保障计划而言，一个公认的挑战是在可能的情况下支持那些领取残疾津贴的人重返工作。在很多情况下，进入残疾计划的工人未能重返工作。这方面的一个重要原因是就业单位、社会保障机构和医疗服务机构一直未能向休病假的工人提供早期干预性支持。然而，人们越来越认识到，残疾管理系统在保证让受伤工人重返工作方面可以成为具有较高成本效益的工具。

工作场所健康宣传

工作场所健康宣传专注于可预防和非传染性疾病（包括那些缘于肥胖、吸烟和酗酒的疾病）的主要风险因素并促进早期干预。正如撒哈拉以南非洲的情况所表明的那样，工作场所也是就诸如人类免疫缺陷病毒 / 艾滋病等疾病的传染条件而发起宣传活动和提高人们意识的一个好地方（Fultz 和 Francis，2011）。减少接触健康危害将在中长期导致对社会保障津贴的需求下降，也将改善人口的健康和福祉。从最广泛的字意而言，工作场所必须创建一种健康文化，在某种程度上重视全体员工的优势和能力。

更广泛的作用：提供预防性医疗保健

职业皮肤疾病是全球范围内最常见的职业病。理发是一个特别有风险的职业，因为理发员的双手暴露于具有刺激性和过敏性的接触性皮炎，其中一些皮炎是由于在工作场所反复接触洗涤剂和理发用的化学品以及长期佩戴手套引起的。德国法定工伤保险同业总会已经开发了更为广泛的预防方法。这种方法为理发员和其他工人提供对工伤诊所的准入，以便支持针对与工作有关的医疗条件的治疗、康复和重返工作。这种方法还整合防治意识，以帮助工人避免未来在工作场所对各种危害的不必要接触。目标是让工伤诊所减少更长时期的津贴和康复费用，进而提高社会保障体系的财务健康状况，并且通过减少缺勤而支持雇主。对于工人而言，这些协调的干预举措可以改善个人的福祉，预防所诊断医疗状况的恶化，并支持重返工作（国际社会保障协会，2010）。

预防的全球呼吁：社会保障机构的作用

社会保障机构和医疗保健提供者更好地理解职业病背后多重因素的复杂性和相互关联性这一事实本身便是一个重要和积极的进展。得到工作场所风险监控方面改进的数据收集所支持的日益增多的职业病知识在此方面正发挥着关键作用。工作场所的动态性质以及危害的性质和对危害的理解的动态性要求继续进行投资以便努力预防工作场所危害。与诸如纳米技术等新技术和新兴技术相关的风险以及人们日益广泛地接受人体工效风险和社会风险所带来的种种挑战则进一步加大了预防的复杂性。

重要的是，越来越多的共识（Zimmer，2007）认为社会保障机构可以采取一些具体步骤以应对职业病所带来的诸种挑战：

- 促进和推动所有利益相关者进行正确的报告。
- 通过让医务人员随时跟踪了解职业病情况而提高诊断质量。
- 通过由工伤保险支付的接触后体检，组织对已接触职业病危害的工人的跟踪。
- 定期审定 / 更新职业病目录。
- 促进针对职业病的预防工作，包括未被工伤保险覆盖人员的预防工作。
- 通过扣减工伤保险费率而提供奖励，以便激发雇主认真采取预防措施。

在 2013 年世界工作安全与健康日之际，国际社会保障协会与国际劳工组织和首尔安全与健康宣言的其他签署者携手继续支持采取各种行动以创建和提升国家预防性安全与卫生文化。在国际社会保障协会预防特别委员会和就业事故与职业病保险技术委员会的指导下，国际社会保障协会会员机构已被吁请根据各自的职责和能力积极支持针对职业病和与工作有关的健康挑战的预防工作。

来源

Atilola, O. 2012 年。"The challenges of assessing and providing compensation for mental stress under Nigeria's 2010 Employee's Compensation Act", in *International Social Security Review*, Vol. 65, No. 4（《根据尼日利亚 2010 年雇员赔偿法评估和提供赔偿精神压力的挑战》,《国际社会保障评论》第 65 卷，第 4 期。）

Collegium Ramazzini. 2010 年。"Asbestos is still with us: Repeat call for a universal ban", in *Occupational Medicine*, Vol. 60, No. 8（《石棉仍然和我们在一起：再次呼吁全球取缔》,《职业医学》第 60 卷，第 8 期。）

Fultz, E. 和 **Francis, J.M.** 2011 年。"Employer-sponsored programmes for the prevention and treatment of HIV/AIDS: Recent experience from sub-Saharan Africa", in *International Social Security Review*, Vol. 64, No. 3（雇主资助的人类免疫缺陷病毒／艾滋病的预防和治疗计划：来自撒哈拉以南非洲的最近经验，《国际社会保障评论》第 64 卷，第 3 期。）

国际劳工组织．2010 年。*ILO list of occupational diseases* (revised 2010)［国际劳工组织的职业病目录（2010 年修订），日内瓦，国际劳工局。］

国际社会保障协会。2010 年。*Prevention of occupational skin diseases in hairdressers: A case of the German Social Accident Insurance and of the Institution for Statutory Accident Insurance and Prevention in Health and Welfare Services* (Good practices in social security)［美发师职业性皮肤疾病的预防：来自德国法定工伤保险同业总会和德国卫生与福利服务行业法定工伤保险与预防机构的案例（社会保障良好实践）。日内瓦，国际社会保障协会。］

国际社会保障协会。2012 年。*Return to work programme (disability management): A case of the Social Security Organization* (Good practices in social security)［重返工作计划（残疾管理）：一个社会保障组织的案例（社会保障良好惯例）。日内瓦，国际社会保障协会。］

Lund. F. 2012 年。"Work-related social protection for informal workers", in *International Social Security Review*, Vol. 65, No. 4（"针对非正式工人的与工作有关的社会保护"，《国际社会保障评论》第 65 卷，第 4 期。）

Zimmer. S. 2007 年。*Global cycle on challenges posed by occupational diseases: Results 2005-2007* (Technical report, No. 3)［关于职业病挑战的全球周期性报告：2005 年至 2007 年结果（就业事故与职业病保险技术委员 3 号技术报告，莫斯科，世界社会保障论坛）。日内瓦，国际社会保障协会。］

有用的网站

European Agency for Safety and Health at Work (EU-OSHA)［欧洲职业安全与健康署。］
<https://osha.europa.eu/en>

International Labour Office: Programme on Safety and Health at Work and the Environment
（国际劳工局：职业安全健康计划与环境）
<http://www.ilo.org/safework>.

Seoul Declaration on Safety and Health at Work
（首尔职业安全与健康宣言。）
<http://www.seouldeclaration.org>

World Health Organization: Occupational Health
（世界卫生组织：职业健康。）
<http://www.who.int/occupational_health/en>

国际社会保障协会（ISSA）乃汇聚各国社会保障管理部门和经办机构的世界领军国际机构。国际社会保障协会为其会员提供信息、研究、专家建议和平台，以便在世界范围内建立和促进充满活力的社会保障制度和政策。

ISSA
4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Geneva 22

T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09
E: issacomm@ilo.org | www.issa.int