



工会对埃博拉疫情的介入策略（2014-16）

国际公共服务劳工联合会（PSI）是一个全球性的工会联盟，代表在150多个国家提供重要公共服务的二千多万男女劳工。PSI的宗旨是捍卫人权、倡议社会公义和推动普及的优质公共服务。PSI与联合国辖下的组织一同工作，并且与劳工、民间及其它的团体建立伙伴关系。psi@world-psi.org | www.world-psi.org

引言

在西非爆发的埃博拉病毒（EVD）疫情，已蔓延为一场人道灾难，它揭示了疫区国家其卫生体系的结构和制度的弱点。利比里亚、几内亚和塞拉利昂三个疫区国家卫生体系的弱点，使疫情不仅直接影响周边的国家，甚至波及更远的国家，例如美国和西班牙亦有受埃博拉病毒感染和死亡的个案。

到2014年10月第三周止，因埃博拉病毒而死亡的人数接近5千人（虽然当中很多仍是疑似个案）。2014年10月19日，416名医护人员因照顾埃博拉的患者而感染了此疫症，令这场悲剧让人更难过。此疫症令244名医护人员死亡——这意味着在几内亚、利比里亚和塞拉利昂迄今所报导埃博拉疫情的死亡人数，医护人员占了百分之五。¹

医护人员为应付疫症而殉职的主要原因：个人防护装备不足、工作环境不安全、基础设施不达标、过度暴露于危险环境（人手不足的结果），以及政府完全缺乏足够资源应付大规模的传染。而且，国际公共服务劳工联合会（下称PSI）收到报告，指这些殉职的医护人员不被纳入社会保障体系（其本身已经严重不足之内，他们的遗属（假如没有死亡）处于赤贫的境地）。

有报告指出医护人员的人身安全亦得不到保护，这成为他们工作期间面对的另一项威胁。当他们从事预防埃博拉病毒的宣传活动时，受到袭击甚至被杀害（类似情况同样发生在他们推广脊髓灰质炎的疫苗接种活动）。

脉络

早在2014年4月，PSI的属会已通报有医护人员因接触埃博拉病患者而死亡的个案，并且同月内在利比里亚首都蒙罗维亚召开的西非卫生部

长峰会上，尝试提出的议题之中便包括了这一项。PSI在西非卫生部门工会网络（下称WAHSUN）内的属会已公开提出过，公共卫生体系应付突然爆发疫情（例如埃博拉病毒）的备战工作，工会是其组成的中心部份。可悲的是，这些来自工人组织的预警，很大程度被忽略了。

在爆发埃博拉疫情前，西非国家医护人员的工作条件反映了该地区的公共卫生体系的问题：不完善、资金短缺、负担过重和资源不足。国际劳工组织（ILO）估计合格的卫生体系每万人要有41位医护人员。但以下国家，每万人而有的医护人员远低于此比例：²

• 几内亚	2/10.000
• 利比里亚	3/10.000
• 尼日利亚	20/10.000
• 塞内加尔	5/10.000
• 刚果民主共和国（金）	4/10.000

在西非埃博拉疫情爆发造成的可怕后果，一般成因是过去数十年来该地区国家缺乏投放资源于公共卫生体系，更具体是当利比里亚和塞拉利昂的内战结束后，亦完全缺乏重建计划。

对埃博拉疫情爆发的直接应对，基本是「技术」和「协调」（动员外部的援助、提供资源、基础建设和其它）的方面。但是，这种回应方式不能解决结构性和长期政治性的问题，就是：由于缺乏体面的劳动条件，它完全不能为劳动权益提供全面的保障，令到公共卫生体系不能正常运作，更别说要对抗重大的卫生灾难。

工会介入策略

工会的介入策略需要面对上述这种挑战。在这重要时刻，政治问题被带到前沿。PSI的独特定位是不仅主动代表医护人员和他们工会的「政治」权益，也包括代表更广泛的社区民众享有

¹世界卫生组织（WHO）2014年10月22日出版的《回应埃博拉路线图：形势报告》，网址：<http://ow.ly/Dh6Qr>（2014年10月23日浏览）。

²国际劳工组织（ILO）的《缺乏技术医护人员的国家》报告，网址：<http://ow.ly/DH735>（2014年10月2日浏览）。没有塞拉利昂的数据。

优质公共卫生服务的权益。因为PSI和它的属会了解和知道需要什么优质的公共卫生体系。

现时的工会策略，必须注意切忌采取以下两种援助方式导致偏离原意：

1. 慈善工作
2. 取代国家的工作

第一种情况，PSI必须认同它不能成为一个福利机构——但在某些情况下若有正当的理由和原因，可为工会会员直接提供紧急的支援。否则，财政资源的消耗可能是巨大的并且超出PSI的能力范围。

第二种情况，PSI必须不参与最终是国家角色的活动。我们的工作及要求国家扮演优质公共卫生体系提供者的角色，而不是去填补国家不能发挥作用的空隙。这里有实际的和政治的原因。现实而言，我们的会员会发现自身处于极危险的境况（例如，一个工会如何决定分发个人防护装备？一个工会如何决定某个社区应该接受对预防埃博拉的教育和宣传活动？）。政治上，我们会削弱自己对于优质公共卫生体系的论据，以及使到公共卫生体系陷入「非政府组织化」的风险，或者更坏情况是使到财团透过所谓公共-私人伙伴关系而进一步入侵这领域。

PSI的独特力量不是建立在会员的经济能力，而是自身行业、集体和社会的力量，藉此影响、动员和带来进步的改变。这必须视为工会介入埃博拉疫情的策略、和尝试重建西非公共卫生体系的社会-政治的重要框架。

行动

鉴于这些结论，PSI有两个目标而集中在三个层面（国家、区域和全球）。第一个实时的目标：必须支持在西非受疫情影响国家的工会运动，其为改善医护人员及相关行业工人的工作条件。第二个目标有两部份：

- 促进工会扮演的角色，使其成为控制埃博拉疫情之规划过程的一部分。
- 展开一场改进和扩充西非公共医疗体系的运动。

下述工会介入策略的列表草案，概述了有关方法的细节。

PSI需要一个在非洲工作的代表团队，开展这个介入策略。这小组将包括：

- 在几内亚、塞拉利昂、利比里亚和刚果（金），进行国家层面活动的代表。
- 设于尼日利亚的阿布贾，区域组织（主要是国际劳工组织和WAHSUN）的联络代表。

设于加纳的阿克拉，处理所有相关工作的区域协调者。

PSI寻求资金以支持这项工作。

我们从事这个西非新方案，需要清楚在目前环境我们的优缺点。在几内亚、利比里亚和塞拉利昂代表医护人员的工会相对较弱（其原因有压制性的外在环境和内部问题）。PSI需要这些工会建立实力，开展针对改善医护人员工作条件的运动。同时，在尼日利亚和加纳，医护人员的工会相对较强，PSI应利用这些工会的实力并要求他们积极参与。

从塞内加尔、尼日利亚和刚果（金）那里或能汲取一些宝贵经验。10月中旬，世界卫生组织宣布塞内加尔和尼日利亚正式从埃博拉疫区名单上除名。³我们应该检视工会在这过程中所扮演的角色，不管怎样，我们可以与其它国家分享这些工会经验。在刚果（金），目前埃博拉疫情的爆发似乎是较为孤立的例子，不过这里有个比较强的、也与PSI有良好合作经验的属会。

最后，这里重要的是工会介入策略的持续性议题。我们意思是如没有外来援助，地方工会自己是否能够在2016年之后继续活动。但这不会是在某个时限内的目标——在特定环境下，期望能在短期内产生效果是不现实的。这里建议是对危机的实时回应——到了2016年底，我们会评估及检讨这种明确的持续性目标是否现实。

³世界卫生组织宣布尼日利亚爆发的埃博拉疫情已经结束，网址：<http://ow.ly/DhaCx>（2014年10月23日进入该网址）；塞内加尔爆发的埃博拉疫情已经结束，网址：<http://ow.ly/DhbJP>（2014年10月23日进入该网址）。

结论

为了重建疫情过后的西非，虽然已经筹集了数以百万（如果不是以亿计）的美元和欧元，我们不能期望这会突然改变西非国家的公共卫生体系。

但是，我们有信心一个活跃工会的做法，可以让我们和会员进入回应危机的决策过程。在这舞台上，我们可以为推动优质的公共卫生体系而扮演积极的角色，建立具实力的工会以动员和改善医护人员及相关工人的工作条件。

PSI的首要目标，属会在**2016年底开始行动**和建立联盟以实现上述的目标。最终，我们有机会改变对卫生体系发展模式的讨论和主导方向，提出我们的主张：目前埃博拉疫情的爆发，清楚显示没有优质的公共卫生体系会对整体社会构成威胁。

草案——国际公共服务劳工联合会（下称PSI）对埃博拉疫情的介入策略之列表（2014-16）

首要介入的国家 几内亚，利比里亚，塞拉利昂，刚果民主共和国（下称刚果（金））。

次要介入的国家 加纳，尼日利亚。

目标	期望结果	指标	开始时间	活动
在埃博拉疫区的国家，当地医护人员的职业安全健康（下称职安健）和一般工作条件得到改善。	<p>工会对医护人员的职安健和一般工作条件，完成全面的建议。</p> <p>工会就此建议游说政府、区域及国际的组织。</p> <p>工会与政府达成协议或谅解备忘录。</p> <p>工会为开展对埃博拉的有关议题和防备的运动，确定负责人员和发展内部的力量。</p>	<p>工会确定个人所需要的防护装备。</p> <p>工会确定所需要改善的工作条件（工时、轮班、与患者的比例）和要求相关方面承认此等与工作有关的职业灾害。</p> <p>工会确定对社会保障和雇佣条件（工资）所要改善的建议。</p> <p>工会在统合了建议的基础上开展运动。</p> <p>PSI与西非卫生部门工会网络（WAHSUN）在几内亚、利比里亚、塞拉利昂设立三位联络代表，以及设于加纳阿克拉的区域协调者。</p>	待定	<p>问卷调查有关所需要的个人防护装备。</p> <p>在国家层面的职安健和雇佣条件的研究。</p> <p>全国性有关改善职安健的工会讨论会。</p> <p>全国性有关社会保障和雇佣条件的工会讨论会。</p> <p>运动开展时吸引媒体报导的活动。</p> <p>年度性区域评估的活动。</p> <p>游说政府、区域的代表。</p>
<p>医护人员的工会参与国家和区域的政策发展和规划过程，为了：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 控制在西非和刚果（金）爆发的埃博拉疫情，以及 2. 改善和扩充西非和刚果（金）的公共卫生体系。 	<p>PSI与埃博拉疫区的西非和刚果（金）的医护人员工会建立联盟，以及与当地的非政府组织、民间组织和社区组织发出联合声明。</p> <p>PSI与埃博拉疫区的西非和刚果（金）的医护人员工会采取联合行动，要求在国家、区域和全球的层面应对埃博拉疫情，以及对公共卫生体系的更新。</p>	<p>工会确定在国家和区域的层面对公共卫生体系的增强、更新和发展的建议。</p> <p>工会勾绘参与西非工作的潜在伙伴（非政府组织、民间组织、社区组织及其它工会）。</p> <p>PSI和工会游说相关的国家、区域和国际的组织（西非卫生组织、西非国家经济共同体、世界卫生组织、国际劳工组织、世界银行、国际货币基金组织），影响他们应对危机时期的决策和长远政策的制定。</p> <p>PSI勾绘国际金融机构的行动和西非开发银行、国际货币基金组织和世界银行的政策，其所带来的影响。</p>	待定	<p>研究在国家层面公共卫生体系的更新。</p> <p>对非政府组织、民间组织和社区组织的勾绘式研究。</p> <p>与非政府组织、民间组织和社区组织在国家、区域和全球的层面的合作论坛。</p> <p>游说国际金融机构在国家、区域和全球的层面支持公共卫生体系的更新。</p>