

# 柬埔寨

文/布兰·索菲安那（柬埔寨成衣工人民主工会联合会项目干事）  
朱万·提里（柬埔寨劳工联盟青年委员会统筹）

## 1. 简介

### 社会经济现状

1993年全国大选后，柬埔寨才迎来了政治稳定、经济发展的局面。2001–2007年间国内生产总值（Gross Domestic Product，简称GDP）的平均年增长率为9.7%。2005年，GDP增长取得13.3%的历史新高。与世界上的其他国家相比，柬埔寨在2008年全球经济危机期间及之后，经济仍然好景，2008年GDP增长6.7%（NIS，2008）。根据国家统计局（National Institute of Statistics）发布的数据，柬埔寨2010年人均GDP为830美元，比2008年的738美元出现了较大幅度的增长（NIS，2011）。

### 劳工状况

柬埔寨劳动人口的普遍特点是教育程度和技术水平低，只有23%有小学以上学历，大约29%没上过学（Noun & Serrano，2010）。大部分工人工资低，工作环境差，面临各种职业卫生和安全风险，以及工作无保障。

在柬埔寨全国1,300万人口中，年龄15岁及以上的劳动适龄人口约为780万，其中35.6%从事制造业和服务业。制衣、旅游、建筑和农业是柬埔寨经济的支柱。2001–2006年间，柬埔寨制造业的增长89%来自成衣、纺织和造鞋业。这些行业占柬埔寨全国制造业的76%。同期，旅游业年增长率在10–20%之间（Noun & Serrano，2010）。根据柬埔寨成衣制造商协会统计数据，2010年柬埔寨成衣出口总值达29亿9000万美元，比2009年的23亿8000万美元增长了26%。2011年5月，所有出口产品总值3亿5223万美元，比上一年同期的2亿7861万美元增加了26.42%。其中成衣出口总值从2亿3403万美元增至2亿7128万美元，涨幅是15.92%，鞋类出口总值从1227万美元增至1884万美元，涨幅达53.50%。其他纺织品出口从265万美元增至400万美元，涨幅是50.78%（MoEF，2011）。

## 职业卫生和安全

柬埔寨劳动与职业培训部（Ministry of Labour and Vocational Training, 简称MoLVT）十分关注改善职业卫生和安全（简称“职安”），防范事故发生，为工人提供安全的工作环境。2009年，MoLVT启动了它第一个职安总体规划，提出了六大首要行动领域：

- 1) 强化国家职安系统；
- 2) 提高对工厂的巡查力度和合规监察力度；
- 3) 通过雇主和工人组织推动职安活动；
- 4) 针对危险职业实施特殊职安计划；
- 5) 将职安保护范围扩大至小型企业和农村非正规工作场所；
- 6) 针对童工受雇于危险的工作场所的问题，开展联合行动。

除了这份总体规划，柬埔寨政府还针对工人职业安全制定了大量其他法律和规例。但是，目前这些法例的实施成效有限，工人仍然面对各种职安问题。

## 2. 背景

发布于1948年的《联合国世界人权宣言》明确指出，“每个人，作为社会的一员，有权享受社会保障。”国际劳工组织（ILO）的文件详细阐述了这权利，全球各国都应设立社会保障系统，为患病、丧失收入来源、工伤、年迈、家庭支柱死亡等原因而面临经济困难的公民提供援助，从而保证公民的经济安全和社会福利（ILO, 2010）。秉持这些宣言的精神，柬埔寨政府制定了一整套法律、法规和政策，确保为工人提供卫生和安全的工作环境。

但是，由于人员、设备和培训不足等原因，目前柬埔寨政府在落实劳动标准方面做的并不完善。举例来说，工厂巡查人员不足，诊断职业病的设备也十分匮乏。在恶劣的工作环境里，工伤和职业病很普遍。国际建筑和林木工人联合会2008年对柬埔寨建筑业开展调查，大部分接受访问的工人（72.3%）表示工作场所没有任何形式的安全委员会。这显示雇主并不关心工人的安全，而这种态度最终会导致安全风险和职业病增加。在柬埔寨的成衣业，工作环境也不理想，大多数工厂都十分脏乱，而且厂房结构不完善。更严重的是，很多工人对他们使用的化学物品和电力设备的安全表示忧虑（Noun & Serrano, 2010）。

另一方面，发生事故或工人患上职业病时，资方往往会将责任推卸给工人，认定是由于工人缺乏纪律及其他问题引起。包括职业病在内的各种职安问题在柬埔寨的确存在，而且是急需解决的重要问题，但是呈报案例数字偏低，未能反映柬埔寨职安问题的总体情况。

### 3. 报告目的

编写本报告的目的是：

- 找寻工业事故的各种数据；
- 研究呈报案例数字偏低，职安统计数字不完整的原因；
- 了解问题的政治面向，如不当的诊断、制度漏洞、赔偿程序以及法律效力有限等；
- 研究职安和环境问题之间的关系（从而令这议题成为一个当局无法忽视的更重大的问题）。

编写本报告的目，是为了对官方发布的职安统计数据提出质疑，同时通过研究量化数据和质性数据揭示真正的状况。量化数据来自官方发布的统计数据，这些数据构成本报告重要的二手资料。同时，我们也参考了相关劳工组织的其他统计调查。质性数据则是通过与一个曾经在制衣厂发生昏厥事故的工人的深入访谈获得。

### 4. 研究结果

#### *工业事故数据*

在柬埔寨，企业呈报的工业意外和死亡事故不足以反映整体的真实情况，因为官方的统计数据只反映在国家社会保障基金（National Social Security Fund，简称NSSF）<sup>1</sup> 正式登记的企业的情况，而现实是大量企业没有登记。劳动与职业培训部（MoLVT）和其他研究报告也提供了一些相关数据。

在工伤保险计划实施的第一阶段，即2008年底到2010年间，NSSF登记了1,910家机构和企业（目前有1,810家仍在运营中）以及这些

---

1 国家社会保障基金(National Social Security Fund)是一个公共行政机构，使命是提供公共服务。国家社会保障基金由经济和财务部提供财政支持，运作上则隶属劳动与职业培训局(MoLVT)。NSSF的管理层由政府代表、雇主协会代表以及雇员协会代表组成(NSSF, 2011)。

机构和企业雇用的59万工人，其中成衣和制鞋业雇员人数超过40万（NSSF, 2010）。这些工人一旦遇上工业事故，NSSF会收到报告。除此以外，其他未有登记的工作场所的职安数据无从得知。

a. **工业事故（2001 - 2005年）：**劳动与职业培训部（MoLVT）的社会保障部2001-2005年搜集所得的资料显示，成衣业女性工人工伤数字相当高。最常见的问题和受伤原因是高温、多尘环境或加班引起的昏厥，而最主要的死亡原因是交通事故（见表1）。但是，这些资料并不完整，因为这些数字是社会保障部根据各种新闻媒体每日的报导统计得来的。

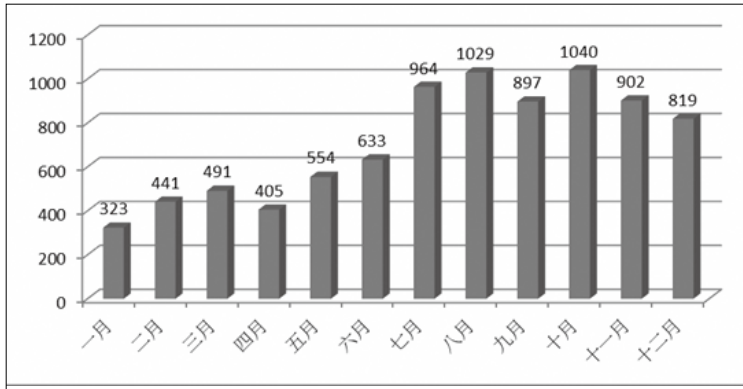
表1：报导中的工伤人数

行业	2001		2002		2003		2004		2005	
	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女
成衣	2	242	29	211	14	373	2	269	1	208
制砖	0	0	0	0	0	0	1	0	2	0
其他制造业	1	6	1	0	0	0	2	130	0	0
建筑	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
合计	3	248	31	211	14	373	5	399	3	208

资料来源：MoLVT社会保障部

b. **工业事故（2010 - 2011）：**与2001-2005年相比，2010年发生的工业事故数量大幅上升。根据MoLVT社会保障部发布的职业风险报告，该机构全年共收到6,792起事故报告，发现其中6,068起涉及工伤，涉及女工的工伤事故有5,878起。社会保障部收到的事故报告中，5,676起属于轻伤，354起属于重伤，4起属于永久残疾，34起死亡，还有454起不属于工业事故（见附录）。

图1：每月职业风险报告



资料来源：国家社会保障基金《2010年工作成果及2011年行动计划》，NSSF 2010

2011年上半年，成衣业发生大量工人昏厥事故，几乎每月都有过千名工人在工厂昏厥（参见表2）。

“柬埔寨工厂改善计划”（Better Factories Cambodia，简称BFC）是国际劳工组织（ILO）推行的一个独特项目。工人、雇主及其组织都能够从中受益。该项目为西方国家的消费者带来好处，同时有助于改善世界其中一个最贫困的国家的贫穷问题。

BFC根据柬埔寨和国际的劳工标准，对柬埔寨成衣工厂的工作环境进行评估和报告，帮助工厂改善环境和生产力，同时与柬埔寨政府和国际买家合作，带来积极和透明的改善措施。虽然ILO这个计划以及专门处理劳工问题的政府部门不断对成衣厂进行监察和调查，但是从职业卫生和安全角度来看，这些努力似乎收效颇微。这些监察和调查只能起到掌握现状的作用，未能针对问题采取切实有效的行动，因此工人在工作场所昏倒的情况仍然频频发生。

由于工作环境肮脏和充斥着大量没有小心核对暂存或储藏的化学品，工人健康状况不断恶化，身体越来越虚弱，加上工人微薄的工资根本无法养活自己，不得不加班工作。如果政府不改善工资水平，并针对职安问题采取切实有效的保护措施，这些事故数量还会不断上升（柬埔寨成衣工人民主工会联合会新闻稿，2011年）。

表2：成衣业工人昏厥数字

	工厂名称	人数
1	M & V International Manufacturing Ltd.	163
2	Huey Chuen (Cambodia) Corp., Ltd.	236
3	King Hah Garment	286
4	Eda Enterprise Co., Ltd.	36
5	Zhen Thai Garment (Cambodia) Co., Ltd.	309
6	Ghim li (Cambodia) Pte, Ltd.	139
7	Hard Enterprise (Cambodia) Co., Ltd.	64
8	King Fashion Garment Co., Ltd.	288
	合计	1521

资料来源：劳动与职业培训局，2011年6月

上表的数据是在各方（工人、工会以及从柬埔寨采购产品的国际买家）施加压力下才得以收集和发布。除了表中提及的大量员工昏厥事故外，我们仍不清楚知道成衣工人所面对的其他职安问题。至于成衣业以外其他行业的工伤数据，也通常不会公布。

### 职安现况不完整的数据

和亚洲的其他地区一样，柬埔寨政府、ILO或其他劳工组织发布的报告并没有完整的职安统计数据。正如之前提到，我们只有社会保障基金（NSSF）发布的数据，而劳动与职业培训部（MoLVT）和一些非政府组织也发布过一些小型的研究报告。但是，这些数据呈现的是一幅不完整的图画。

这些机构提供的数据并不代表整个国家的工业事故总数，因为他们发布的数据主要涵盖位于金边及附近几个省（如甘丹和磅士卑）的登记私人企业和正规部门（NIS，2010）。

从表1可以看到，尽管建筑和制砖业素来是危险性较高，工业事故多发的行业，但是这两个行业报告的事故数量却不多。由于这两个行业的工伤工人不懂《劳动法》和其他相关法规，因此往往无法得到合理赔偿。通常受伤工人收到一点赔偿，事情就解决了，资方不会呈报事故，而事故也不会给编进任何报告里。

除了资方没有呈报工业事故外，另一个主要问题就是MoLVT以及负责处理劳工事务的其他公共机构能力有限。德国基金会Friedrich Ebert Stiftung的一个报告指出，柬埔寨政府在人员、设备和培训方面均明显不足。比如说，只有金边有工厂巡查人员，其他省几乎没有任何巡查。由于人力严重不足，巡查人员根本未能巡查所有登记工厂的职安状况（Noun & Serrano, 2010）。我们可以得出结论，未有登记的工厂的职安风险完全不为人知，情况被完全遮掩。

因此我们认为必须加强所有行业的事事故呈报机制，尤其是针对未有登记的公司的管理机制。

## 政治面向

要了解柬埔寨职安问题的政治面向，就要回顾现有制度和探讨现存的一些问题，包括对职业病和工伤缺乏适当诊断、制度漏洞、赔偿程序和法律效力不足等。

2002年柬埔寨正式颁布的社会保障基金计划让私人部门的工人在遭遇工业事故和残疾、老年、退休时享有社会福利。该项目的实施分为三个阶段，第一阶段是工伤计划（2007），接下来是健康计划和养老金计划。这计划以《劳动法》为基础，并且由MoLVT监督其实施。由于工业事故而提前退休和因工致残或死亡的工人可享受退休金计划提供的福利。《劳动法》第15条规定，职业风险福利包括医疗服务、日计的津贴、残疾津贴以及指定受益人有权领取的丧葬补贴以及退休金。

此外，MoLVT推出的“健康劳动力、健康生产力”政策是一项理想化的总体规划，目的是在2009–2013<sup>2</sup>年间改善柬埔寨的职安问题。该计划旨在防范工业事故和职业病，确保工作环境的安全。这是柬埔寨的第一份职安总体规划，主要涉及六大行动领域：强化国家职安系统；提高工厂巡查力度和合规监察力度；通过雇主和工人组织提倡职安活动；针对危险职业实施特殊方案；将职安保护范围扩大至小型企业和农村非正规工作场所；以及针对童工从事高风险工作和艾滋病问题开展联合行动。

正如《劳动法》的规定以及上文提及的方案和计划的宗旨，工作场所必须严格遵守卫生和安全标准，确保工人的福利。柬埔寨政府自2001年起针对职业卫生和安全问题连续发布了几套法规，但遗憾

2 劳动与职业培训部（MoLVT）：首个“职业安全和健康总体规划”（2009–2013）。



的是，由于人力、设备和培训资源的缺乏，目前政府在现有标准的实施方面做的并不完善（Almazan, 2008）。首先是劳工巡查员的人数有限，无法全面巡查所有登记公司的工作场所。其次是即使开展了巡查，巡查仍然无法达标。金边以外地区的巡查员人数更少，平均每个省不足四名。因此，增加巡查员人数是减少工业事故的第一项措施。

虽然国家社会保障基金（NSSA）明文规定了赔偿的申请程序。但是，只有正式登记并且向NSSA缴纳社保金的企业才能收到赔偿，而金额是根据员工事故的实际情况支付的。

### 赔偿程序

如果一个雇员所属公司已经在NSSA登记，并且能够证明其雇员受伤或患病是工业事故引起，该雇员就有权获得赔偿。NSSA通过与医院和分科医院的外判伙伴关系，承担支付赔偿金的责任。

证明事故是工伤或意外的责任则由雇员和雇主承担。雇员一旦发生事故，就必须通知雇主或公司代表。如果情况严重或导致员工死亡，就由受害者的家人向各相关机构通报事故情况。雇主的职责是在事故发生48小时内，按MoLVLT发布的第110号通告规定的程序，将具体情况呈报NSSA。

根据NSSA的规定，一家企业一旦发生任何涉及员工的工业事故，必须尽快将员工送至作为NSSA伙伴的医院或诊所就医。如果情况危急或需要紧急救援，允许先将员工送至附近医院，等情况稳定后再送至NSSA的医院或诊所。之后，NSSA会根据事故评定结果向医院支付医疗费。如果受伤工人是在NSSA的合作医院或诊所接受治疗，NSSA将根据与这些医院或诊所签订的合同条款支付医疗费。

如果受伤工人是在NSSA的医院或诊所接受治疗，只要提供以下文件单据，NSSA便会承担医疗费：

- 详细的诊断结果；
- 检查报告，如验血、扫描等；
- 治疗方法；
- 医生处方，指明患者姓名、性别、年龄、诊断内容、药物名称、医生姓名及签名以及处方日期；
- 药物付款发票；
- 医疗诊断和治疗费发票各一张。



## 职安和环境问题

环境问题与职安问题关系密切。通过确立这种关系，ILO的柬埔寨“工厂改善计划”（Better Factory Cambodia, 简称BFC）为有效降低职业风险提供了明确的方案<sup>3</sup>。建议中提到，雇主必须为需要长时间保持坐姿的工人提供带靠背的可调节式座椅。此外，应确保加班工作是特殊情况而非常态，工作区域应有充分的照明，每天加班时间不得超过两小时。BFC还建议增加医务室的人员配备，确保包括加班在内的员工工作期间有医务人员当值。另外，雇主必须在车间附近为长时间站立的工人提供座椅，并为他们提供水杯或其他洁净的饮水用具。BFC还建议雇主采取必要措施降低工作场所温度，并在工人离职后48小时内支付工资。

但是Noun和Serrano（2010）在援引BWI的数据时指出，很多公司没有在工作场所设立安全委员会，作为减少职业风险和事故的措施。因此，工业事故仍然不断发生。雇主则将责任推卸给工人，认为事故是工人不守纪律所致。但是，在他们仔细观察和认真研究下，工会发现工作场所发生严重事故，通常是由于法例未有落实和雇主的大意态度导致。最常见的情况包括强迫工人长时间加班，最终工人在车间昏倒。下方的案例是成衣业中常见的事故。

### 案例1：成衣厂工人昏厥事故（Sangwoo (Cambodia) Co., Ltd）

2011年10月20日，一千多名工人在同一间厂房中工作时，33个工人发生集体昏厥。在第一批事故中，四个工人昏厥，其中一个25岁的陈童香（译音）。她到达车间时，嗅到布料的气味夹杂着厕所发出的臭味，而且车间十分闷热。她想向公司告假休息。当她往回走时，突然昏厥。她被送到医院，但与此同时，不断有工人昏厥，最后公司不得不宣布休息一天。这工厂没有任何风扇设备，十分闷热，而且充斥着厕所散发出的臭味和布料的有毒气体。女工的健康状况很糟，因为她们的工资根本不够她们吃上有营养的食物。最后，所有昏厥的工人都被送到省立医院接受治疗。

（资料来源：柬埔寨成衣工人民主工会联合会报告，2011年）

3 《柬埔寨成衣业工作条件第26号综合报告》及项目顾问委员会宣言，2011年8月17日。

### 案例 2: 成衣工厂工人昏厥事故 (M&V International Manufacturing Ltd.)

一天早晨, 工厂百多名工人为全球品牌H&M制作针织衫时发生集体昏厥。过去两星期, 资方强迫工人每天加班四至六小时。工厂工人昏厥事故很常见, 而且是靠近洗衣房, 因为洗衣房释出的烟雾让工人感到头晕。但公司一位管理人员否认强迫工人加班和车间有毒气, 坚称事故是由于工人健康不佳、没有吃早饭、很累却仍上班云云。工人每月61美元的基本工资根本不够糊口, 所以只能长时间加班。他们吃不饱, 睡不足, 所以很容易昏厥, 再加上高温、有毒气体环境使得问题更为严重。

(资料来源: 《金边邮报》, 2011年8月25日, 作者Tep Nimol)

从上面两案例可以见到, 柬埔寨很多成衣厂的环境并未达到可接受的标准。大量年轻女工和其他工人工作时昏过去, 毫无疑问显示了工厂存在巨大风险。可是, 相关法律并未充份落实, 而一些雇主完全漠视他们应承担的责任。政府机构人员显然必须再次巡查所有成衣厂和纺织厂, 确保有足够的风扇驱散车间的有毒烟雾。如果连这样基本的设施也未能落实, 法律显然不能发挥任何效力和作用, 而ILO的“柬埔寨”工厂改善计划”(BFC)以及其他机构的各种建议也只是纸上谈兵吧了。

## 5. 结论

柬埔寨是东南亚地区发展水平较低的国家, 但有大量劳工在各行业工作。这些工人通常工资非常低, 而且工作条件非常差。工人工作时昏厥、发生其他事故甚至死亡的案例频仍。但是, 只有极小部分的工业事故和死亡案例给呈报, 而官方数据只反映该国很小范围的情况。数据的两个主要来源是国家社会保障基金(NSSA)以及劳动与职业培训部(MoLVT)发布的一些报告。但是, 这些数据只反映登记公司的情况, 而柬埔寨很多其他公司, 包括分包商都没有向政府呈报工业事故。这就是为什么大量事故或死亡未有在政府机构的报告上出现的原因。正如ILO的“柬埔寨工厂改善计划”(BFC)指出, 近年柬埔寨每天都有大量工人由于恶劣的工作环境而在工作时昏过去, 尤其是在成衣行业。

对于那些在登记公司工作的工人，一旦遭遇事故或死亡，他们或他们的家属就可以获得赔偿。然而，受伤工人及其家人对赔偿金往往感到不满，而且申赔的程序非常复杂。现行制度的另一个缺陷是对职业病赔偿没有任何规定，因为柬埔寨缺乏职业病诊断所需的工具或标准。

### 参考资料

1. National Social Security Fund. 2010. The Annual Achievement of 2010 and the Action Plan for 2011 (2010年工作成果及2011年行动计划), pp. 16–18。
2. National Social Security Fund. 2009. The Compilation of the Implementation of Occupational Risks (职业风险法规实施情况汇编), pp. 23 & 52。
3. Noun, V. and Serrano, M. 2010. Building Unions in Cambodia: History, Strategies and Challenges (在柬埔寨组织工会：历史、挑战和战略), pp 38–41, Friedrich Ebert Stiftung (FES), Sunway Publishing。
4. National Institute of Statistics. 2011. Ministry of Planning。
5. Cambodian Labour Confederation。

附录 1:

工业事故/风险



图片说明1: 车祸, 容华工业 (译音), 2011年



图片说明2: 工人在工厂昏厥, 2011年