

# 印尼

文/穆查默德·德里斯曼（职安网络在地计划执行主任）

## 1. 引言

本报告是以万隆市为基地的印尼职安网络在地计划（Local Initiative for OSH Network, 简称LION）利用包括媒体报导、工人和工会代表的访问以及政府报告等的的数据写成。

2011年印尼发生多起工伤和职业病的事故。虽然政府一直以大量横幅宣传职业安全，又设立全国职业卫生与安全月，但工伤事故和职业病仍不断发生。媒体的报导显示，印尼工业事故相当频繁，而受害者常得不到足够赔偿。

印尼面对很多职安议题，例如：工人在没有任何防护设施下接触有毒或危险的物料；执法不力；政府人员没有巡查工厂等。这些问题大都未有得到正视。职安状况始终没有显着改善。在印尼，每年发生大量工业事故并导致大批工人伤残甚至死亡，令人不安地感到工作场所就是工人给屠杀的杀戮战场。

## 2. 工作环境真实情况

致命的工业事故频生，政府负责机关收到的报告却很少。印尼政府一个正式声明称，每天超过九人因工死亡，但真正死亡人数相信远远超过这个数字，因为政府的社会保障机构——私营部门工人社会保险计划（Jaminan Sosial Tenaga Kerja, 简称Jamsostek）的数字只计算参加了其保险计划的雇员<sup>36</sup>，很多公司的雇员未有参加Jamsostek，故此也不会呈报死亡事故。西瓜哇茂物市劳动局承认，市内有两千个工业区，但只有两家公司定期向劳动局作报告其职安活动<sup>37</sup>。

---

<sup>36</sup> *Media Indonesia*, 2011年1月26日。

<sup>37</sup> 见劳工信息中心（Lembaga Informarsi Perburuhan Semarang, 简称LIPS）的”印尼职安网络工作坊笔记，2009年7月”。

政府公布的工业事故数字如下：

印尼工业事故（2001 - 2010）

年份	工伤总数	死亡	全残	半残	功能性残障	复原
2001	104,774	1,768	280	4,923	7,363	90,440
2002	103,804	1,903	393	3,020	6,932	91,556
2003	105,846	1,748	98	3,167	7,130	93,703
2004	95,418	1,736	60	2,932	6,114	84,576
2005	99,023	2,045	80	3,032	5,391	88,475
2006	95,624	1,784	122	2,918	4,973	85,827
2007	83,714	1,883	57	2,400	4,049	75,325
2008	93,823	2,124	44	2,547	4,018	85,090
2009	96,314	2,144	42	2,713	4,380	87,035
2010	86,693	1,965	31	2,313	3,662 (+)	78,722

\* 除特别注明，本表数字指人数。

资料来源：Jamsostek和印尼人力事务部

Jamostek平均每年收到近十万个因工受伤案例的报告。上表数据来自参加了Jamsostek的900万正规工人。换句话说，这数字并未包括另外9,900万工人。未被纳入统计的工人大部份在非正规经济部门，他们享有的工作条件（包括工资和工作环境）都比正规部门的工人更恶劣<sup>38</sup>。假如统计涵盖所有工人，相信上述数字会更高。

2011年上半年印尼某些地方的事故率比过去几年更高。光看雅加达市附近的格拉旺市，在2011年5月就发生了1,355起因工受伤案例，包括883起生产事故和472起交通事故。其中在工作场所死亡的有4起，在道路上死亡的有12起<sup>39</sup>。2011年8月在东瓜哇因工受伤事故增加到9,846起<sup>40</sup>。

从行业来说，大部份工业事故发生在建筑业和制造业。根据2010年国家人力及移民部的数字，工业事故最频繁的行业是建筑业（31.9%）和制造业（31.6%），之外是矿业（2.6%），林业（3.6%），其它工业（20%）<sup>41</sup>。

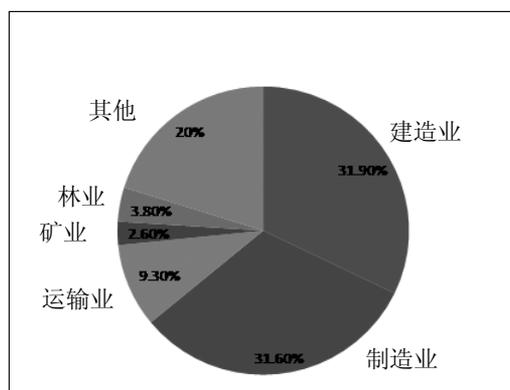
38 见AKATIGA 2003年的非正规部门劳动关系研究报告。

39 www.poskota.co.id, 2011年6月9日。

40 《泗水邮报》，www.surabayapost.com, 2011年9月15日。

41 自由之声报》，2011年4月13日。

2010年按行业分类的工业事故 (%)



资料来源： Jamsostek和印尼人力事务部

建筑业的工伤和死亡事故，主要原因是工作过劳，对安全程序无知和缺乏个人的防护设备。建筑业事故频繁的原因，其实是工作时间过长以及完成建设项目的期限过于紧迫。工人经常每天工作12至16小时，甚至24小时，以致过于疲劳。另外，工人缺乏个人防护装备以及漠视职业安全的重要性，令问题进一步恶化。建筑业工人面对的风险，多涉及工人从高处跌下致死，而原因包括工人没有使用防跌的保护设备，未在装设防跌网等。最近在万隆市重建Trans Studio的工地，就有一个工人死亡，两个工人受伤<sup>42</sup>。另外，在东爪哇省苏腊巴亚市的一个建筑工地，两个工人从九楼跌下<sup>43</sup>，而在西爪哇省德波市一个地产发展项目中，一个工人从15楼跌下死亡<sup>44</sup>。

在制造业中，最易受伤的是生产机械的操作员。例如，在雅加达市Bintang Fajar公司当机械操作员的阿古斯，事发时，被压纸机压着，死时只有22岁<sup>45</sup>。在另一宗惨剧中，32岁的阿扬·罗阿讷在万隆市PT PMTI公司给一座从铲车上掉下的染色机器压死<sup>46</sup>。

2011年众所周知的另一个工人死亡原因是很多工人因为吃了雇主提供的食物而中毒死亡。在纽蒙特·努沙·登加拉公司，有50个工人

42 Trans Studio万隆超级购物中心的重建工地一个建筑工人从高处堕下死亡，另外两人严重受伤。见《人民思潮报》，2010年12月12日。

43 两个建筑工人从Kertoarjo 44一座楼宇的九楼堕下，一人死亡，另一人严重受伤。两个工人当时正在将夹板拉出来。见www.surabaya.detik.com，2011年1月20日。

44 见www.poskota.co.id，2011年5月23日。

45 见Tribunnews.com，2011年6月11日。

46 见www.pikiran-rakyat.com，2011年8月2日。

食物中毒，而上巨丰公司更有500个工人因食物中毒死亡。最严重的案例发生在KMK Global Tangerang公司，有数以千计的工人死亡。以上列举的几个案例，工人都是吃雇主供应的食物而中毒死亡。

矿业很多事故发生在非正规部门。一些地主让未受过培训的工人开采贵金属，许多工人遭倾泻的山泥活埋。邦加的报章《邦加邮报》2001年1月至7月的报导显示，当地这类矿场曾发生21起事故，导致26人死亡。印尼地球之友搜集的资料显示，邦加省每年有超过150人因开采锡死亡<sup>47</sup>。

虽然1993年印尼颁布了关于职业病的第22号法律，规定必需呈报的工伤事故和职业病类别，但政府从未公布职业病受害者的数字。然而，由于在印尼实施职安全管理的公司很少，而生产过程普遍使用危险和有毒物料，因此工伤和职业病的数字肯定很高。

上述资料印证了国际劳工组织（ILO）于2008年发表的报告。ILO调查了53个国家的工业事故，印尼在工业事故最多的国家中排第二<sup>48</sup>。

### 一个受害者的故事

2010年10月，萨姆苏里应该正在休息，但他没有这样做，相反他正在忍着痛工作，因为他要养家。根据梅地罗萨一家医院的医生诊断，他因为工作背部受伤并导致脊柱移位。萨姆苏里在Rapipack厂工作了13年；为了康复，他做了数十次物理治疗和试过其他医治方法。

从1997年起萨姆苏里就在纸盒厂的生产线工作。他主要的工作是将原材料从仓库搬到生产的地方。他每次要搬重50公斤的材料或西米粉袋，一天下来，他总共搬了重量共达2.4吨的东西。

1999年12月，萨姆苏里工作时从一张四公尺高的梯上跌下，一只手断了，右手掌三处骨折，臀部也受了伤。他在医院门诊看了三个多月，医生才宣布他完全康复，可以上班。

47 见www.pikiran-rakyat.com，2011年8月2日。

48 见Bangkapos.com，2011年8月19日。

但是2007年起他经常感到臀部和背脊疼痛。起初他以为是因为太累。一个普通科医生给他开了药让他休息。但是他臀部的痛越来越严重，连走路都有困难。2009年4月他给转介去看一个神经、整型外科和康复专科医生。

这位专科医生发现萨姆苏里的脊柱下移了三截，脊柱和尾骨磨擦，导致脊柱磨损和尾骨夹痛。萨姆苏里再到梅地罗萨医院看门诊，但医院的医生团队建议他接受外科手术为两截椎骨重新装上铰链，让他的脊柱恢复原状。整形外科医生、神经科医生和康复专科医生都认为36岁的萨姆苏里是因工受伤。但这种外科手术非常昂贵，要大约3.8亿印尼盾（大约3.9万美元），而成功机会只有五成。

医生的建议给转达资方，但一如所料，Rapipack不同意支付昂贵的手术费，而Jamsostek的最高赔偿只有1,200万印尼盾，不足以让萨姆苏里支付手术费。Jamsostek甚至责备医生，质疑医生建议的住院时间、物理治疗的过程和他们处方的昂贵药物。结果医生和院方邀请了当事人和Jamsostek的人员到医院，向他们解释萨姆苏里的病为甚么是工伤，以及医生建议的治疗方案和处方的药物完全符合Jamsostek定下的标准。

萨姆苏里的事故让他一家陷于恐慌，因为他的疼痛没有减轻，而资方又拒绝承担责任。萨姆苏里说，自从他开始患上痛症后，他的生产力大幅下降。他再无力抬起或搬运五公斤以上的东西。尽管如此，无论身体有多痛，为了养家他还是得尽力工作。

在萨姆苏里工作的地方，还有另外三个工人被诊断患上同样的职业病，数以十计的人有类似病征，尤其是30岁左右，操作瓦楞纸机或锅炉的工人。萨姆苏里说，工厂里的工会一直没有倡议职业安全，只强调跟个人保护装置相关的事。他打算采取法律行动。

### 3. 抗争的涟漪

根据LION的监察、对媒体报告的分析 and 跟各地工会活跃分子的交谈，我们发现2011年上半年印尼各地的工业事故和职业病案例上涨幅度惊人，在万隆<sup>49</sup>、马辰<sup>50</sup>、芝拉扎<sup>51</sup>、丹格朗和玛琅<sup>52</sup>等地，工人都面对工业事故和职业病风险的威胁。

然而，不少地方的工人已经体会到职业卫生和安全以及职安赔偿的重要性。工人开始要求有关机构执行职安保险和赔偿的法规。这种新的对安全的重视，可能是因为工人认识到他们在车间理应享有的基本人权，包括休息时间、吃饭的权利和合理的工资等。在棉兰<sup>53</sup>、雅加达市<sup>54</sup>、西万隆<sup>55</sup>等地，工人不但要求有工作，他们还要求工作受到保障，以及工伤时获得赔偿，等等。

- 
- 49 万隆——八个工人化学品中毒：当时在场的阿蒙说：“我当时正在屋子里工作。我看见制造徽章的那些人忽然摇摇恍恍的。他们刚打开了一些化学物品。他们不断的摇。我离开那化学物品很远，但我也感到晕眩。但我没有感到很不舒服。那六个工人给送去了医院。”载《爪哇论坛报》，2011年1月17日
- 50 马辰——印尼电信公司四个雇员触电死亡。据现场一名工人胡辛(41岁)说，该五个员工星期五(2010年1月21日)攀上电信公司的电线杆，电线杆忽然触到电线，导致五人触电死亡。(《罗盘报》，2011年1月21日)
- 51 星期二(9月13日)午夜，印尼国营石油公司在芝拉扎的四号炼油厂发生意外，导致三人死亡，另外四人昏迷。死者中一人是外籍人士。(www.detik.com, 2011年9月14日)
- 52 玛琅——星期三(1月19日) Bumi Menara Internusa的虾加工厂最少51个工人吸入氨气昏迷。他们忽然嗅到一种古怪的气味，就像用来拉直卷发的药剂一样的气味。正在丹比特的医疗中心接受诊治的包装工人苏珊娜说(45岁)：“我忽然感到喉咙很干和疼痛，并且想呕吐。”虾加工厂在玛琅位于丹比特的巴拉湾街。(《太阳报》(Surya Daily)，2011年1月20日)
- 53 棉兰——印尼零食生产商Siantar Top Tbk一个工人特里·阿甸斯雅死后，他的家人未能获得赔偿，理由是该公司的生产发展部主管未有参加社会保障计划。印尼饮食业工会联盟(ABDES)批评该厂没有按政府于1992年通过的第3号法例《社会保障法》为雇员在社会保障计划中登记。该厂位于坦遵莫拉瓦12.8公里的棉兰街。(waspada.co.id, 2011年1月16日)
- 54 雅加达——札贡的成衣厂Rismar Daewoo Apparel KBN 数以百计工人罢工。他们向资方提出以下要求：遵守劳资双方就加班达成的协议(工人过去两年加班从未获得补偿)；落实社会保障计划；工人享有假期和THR；改善薪酬；加班和工作日的措施保持不变。(《城市邮报》，2011年1月13日)
- 55 西万隆——Dayar Mekar Asih Tekstindo的250个工人在公司大闹示威，要求资方支付从2003年起一直未有支付的社会保障。据他们说，这笔款项总达1.67亿印尼盾。工人发起行动是因为较早前有两名工人在车间发生事故死亡，但他们的家人一直未能取得工人的社会保障赔偿。该厂位于西万隆的巴图贾贾区的几利阿释村几利路。(《人民思潮报》，2011年1月12日。)

当低工资、工人遭集体解雇和正规部门工人日益给变成非正规工人等现象被认为是新自由主义工业体制和利润增长的核心因素时，提出改善工作条件和改进职安保险困难重重。

从位于西瓜哇区西万隆市的Daya Mekar Tekstindo公司的案例，可以看到雇主如何侵犯工人的基本人权，以及劳动人口如何日益变成非正式部门工人。该公司的工人因为没收到社会保障金而采取了集体行动（参考万隆《人民思潮报》2011年12月1日报导）。

根据我们收集的资料，该公司1991年成立，工人的待遇一向不好。2003年两个工人发生工伤意外，手指给切断，2008年一个工人死亡而其家属没收到什么赔偿。2010年又有两个工人死亡。

该公司一向不仅雇用长期工人，但越来越多工人逐渐给临时工取代。该公司没有给它的工人登记社会保险，一旦发生工业意外，工人往往被迫接受“友善”的解决方案，而赔偿金额通常很低。此外，受害者得不到康复治疗，公司还要马上解雇他们。由于工人在劳动市场和工业发展中处于弱势（主要是由于劳动市场的非正规化），一般工人为了保住生计和养家而接受雇主的条件。许多工人因为参加抗议公司政策的行动而被解雇。其实，被解雇的可能时刻困扰着工人，阻止他们采取任何激烈的和持续的集体行动。

虽然如此，Daya Mekar Tekstindo公司的连串事故令工人团结在一起来，互相支持。继2003年两个工人手指给切断和2008年一个工人死亡但家属没有收到保险赔偿后，2010年又有两个工人死亡而家属同样未收到任何赔偿。累积了这么多事件后，工人终于在2011年1月12日发起行动，抗议公司漠视工人和他们家属的权益。这是西万隆开设纺织厂以来第一次工人采取工业行动。

#### 4. 印尼工人的工作环境

正如前述，印尼工人面对几个问题。首先，工人面对的职安风险很高；危险品（化学的、生物的、有毒的物质和其他有害物品）在生产过程中给广泛应用；石棉被普遍认为是最危险的致癌物质之一并因此在许多国家被禁用，但印尼还容许使用石棉。由于很多公司没有完善的职安管理系统，管理和使用有毒和危险物品的人，往往不知道或不理会这些物品带来的危害。

在一些地方，工人经常成为职安受害者，事故甚至影响工厂所在的社区。2011年1月19日西瓜哇省玛琅市的一家虾仁加工厂Bumi Menara

Internusa 公司发生氨气泄漏事件，导致51个工人昏倒。在2006年该厂已曾经发生令45个工人昏倒的气体泄漏事件<sup>56</sup>。工厂缺乏职安管理系统，不但影响工人，也影响工厂附近的环境。住在Semen Andalas Indonesia (PT SAI) 公司附近的几十个居民无法忍受水泥厂不断排出的燃煤气体，最后被迫离开家园，有一个人更因吸入气体而出现气喘，给送进医院<sup>57</sup>。从这些事件可以看到，企业的职安管理是如何恶劣。

当然也有一些公司尝试建立职安管理系统，但许多人怀疑这些公司只是为了了一些现实的原因这样做，如避免遭政府训斥或罚款。另外，一些实行自由和公平贸易系统的国家，要求贸易对象通过包括安全的质量管理系统，如ISO 9001系列，环境管理系统系列ISO 14000，以及OHSAS 18001 等认证。

## 5. 政府计划和职业卫生和安全

政府为工人提供的保障仍然有限和带有歧视性质，保障只适用于很少一部份的劳动人口。印尼有3,000万在正规经济部门工作的工人，其中只有900万人在Jamsostek登记。此外，印尼尚有超过7,000万非正规工人，其中只有1%能享受社会保障<sup>58</sup>。

法律没有规定所有雇员必须登记成为Jamsostek成员，因此很多工人一旦发生工伤事故，便没有任何保障。没有为雇员向Jamsostek登记的雇主并不会受到惩罚。企业因此没有动机向Jamsostek登记他们的工人，结果Jamsostek登记的工人只占印尼正规工人的30%。

有的地方，比如东瓜哇省卢马姜市，向Jamsostek登记工人的企业特别少。当地600家公司只有150家参加了社会保障计划<sup>59</sup>。在西瓜哇省芝马墟，只有一成企业向Jamsostek登记<sup>60</sup>。经常发生事故的建筑业，参加了Jamsostek的工人比率也很低。据社会保障数据，在Jamsostek登记的工人，只有一成是从事私人建筑项目的公司。由于政府规定投标公共建筑项目的公司必需为工人提供健保，因此大部份参加了Jamsostek的建筑工人都来自承造政府建筑工程的公司<sup>61</sup>。为私人建筑项目工作的工人一旦受伤，是没有任何保障的。

56 www.surya.co.id, 2011年1月20日下载。

57 www.nasional.inilah.com, 2011年8月6日下载。

58 《共和国报》，2010年12月24日。

59 www.jaringradio.suarasurabaya.net, 2011年5月26日下载。

60 www.antarajawabarat.com, 2011年7月21日下载。

61 www.solopos.com, 2011年5月26日下载。

许多在Jamsostek登记的公司，并未登记所有工人。来自西瓜哇芝马墟的人民代表大会（印尼的下议院）议员艾克·黑克马瓦提是第四专责委员会成员。他怀疑一些公司在工人的社会保障方面存在违法行为，结果他发现有些公司在Jamsostek只象征式的登记几个工人，然而法律规定每家公司都要登记所有工人<sup>62</sup>。

再者，政府的职安监察系统也不完善。跟印尼全国各行业的公司总数比较，职安监督人员显然不够。国家人力和移民部登记的公司有216,547家，但全国的工厂巡查员只有2,384人，其中包括1,460个普通督察，361个管制专员和563个公务员<sup>63</sup>。而且，全国监督人员分布不均，比如加巴淡岛经济特区有2,500家公司，雇用了266,000工人，但只有6个劳资关系监督<sup>64</sup>。玛琅市有860家工厂，有7个巡查人员，包括3个监督<sup>65</sup>。有的地区连一个有职安专门认识的监督都没有。

另一个问题是政府根本没有任何改善工人处境的计划。社会启示基金会（Yayasan Wahyu Sosial，简称Yawas）研究报告揭示，中瓜哇三宝垄每年给劳动局的预算很少，但劳动局将其中七成的款项用于维护雇主利益，例如举行就业博览会协助雇主找新员工，只有一成用于巡查区内几千家工厂。

未有认真执法也是一个问题。工人权利遭到侵犯的事件很多，特别是跟职安有关的事情，每年有数以千计的工人受到影响。这些情况是得到政府默许的，因为政府从没有认真制裁违反职安法例的公司。为了降低成本，雇主常以缺乏资金或生产量减小为借口，逃避实行保护工人安全的措施，因为他们知道他们不用承担后果。

现行法规让违反职安法例的公司得以逃避法律制裁。至1973年为止，印尼一直实行1970年公布的有关职业卫生与安全的第1号法案，违法者只罚款十万印尼盾（约10.5美元）和（或）监禁六个月。2003年颁布的法律第13号（《人力法》第86和87章）大幅提高罚款至五亿印尼盾（约52,000美元）。虽然如此，大量触犯职安法例的多家公司到了法庭时，人力及移民部通常只向它们发出警告了事。

---

62 [www.antarajawabarat.com](http://www.antarajawabarat.com)，2011年7月21日下载。

63 [www.poskota.co.id](http://www.poskota.co.id)，2011年3月12日下载。

64 《罗盘报》，2010年4月9日下载。

65 [www.mediaindonesia.com](http://www.mediaindonesia.com)，2011年2月27日下载。

66 我们于2011年1月9日跟Serang区工会的活跃份子讨论时，他们向我们承认这事实。

工业生产正日益外发给社区，这不但削弱工人的安全保障，而且令社区受到更大的威胁。过去所有生产程序都在工厂进行，现在工厂将工作外判给在家工作的工人，这些工人既不能加入Jamsostek，也没有其他形式的工作保障。以制衣业为例，雇主把缝纫工序外发给在家干活的工人，工资件计。玩具和电子工厂也常常将装配工序外发到社区。由于生产过程可能要使用化学品或溶剂，工人家庭和所在社区可能受到污染。

工作非正规化，越来越多工人从正规经济部门转向非正规部门；工人的地位从长期雇员变成临时员工；生产给转移到以雇用外发家庭工为主的工厂——这些就是今日印尼劳资关系的主要特色。印尼2003年发布的有关人力的第13号法案，容许雇主在一段时间内将生产外判，令上述非正规化的生产方式得到法律认可。弹性的工作制度削弱了工人的权利，特别是在工作场所享有的基本权利，而企业轻易地逃避了保护工人免于工伤和职业病的责任。

工会力量衰落是保障工人安全的措施减少的主要因素之一。2010年有几个大工会承认工人运动衰落，工人的抗议行动和示威规模都在缩小，同时工人的要求仍只是集中在基本工资的问题上<sup>66</sup>。工会衰落也源于工会人数下降。2010年许多工会会员被解雇，取代他们的多是临时工。工会会员人数减少还因为另一个原因恶化，那就是工会没有试图组织家庭外发工。工会仍只组织正规经济部门的工人，而工会内部组织令他们不能容纳在非正规部门挣扎求存的工人。

## 6. 前景

工会当然必须回应新工业结构带来的就业问题。除了维持会员人数，工会必须考虑组织人数不断增加的非正规部门工人，因此工会必须重新思考工会现时的组织型态。

从多方面来看，要求调高工资能改善工人和其家属对工会的评价。但是，很好的工资也不能取代家人的健康。因此，工会必须重新设计其工作日程，为工人和其家属争取保健措施。保健项目不应只是象征式的和技术意义上的保健，而应该以每个公民都应享有他能负担的优质保健计划为原则。

---

66 我们于2011年1月9日跟Serang区工会的活跃份子讨论时，他们向我们承认这事实。

国家应该视职业卫生和安全为工人的基本权利。在提高公众有关合理工作条件的意识方面，政府、雇主和工会都有责任提供所需的技术及知识。现时很少工会向会员提供职安教育。LION于2009年收集的资料显示，工会的职安教育课程一般都很简单，比方如何使用灭火器和如何登记社会保障等。工会尚未把职业卫生和安全视为一项重要工作；他们并未把职业卫生和安全视为工人基本权利一部份，因此并未认识到职安议题在抗争中的重要地位。



印尼东爪哇夷真火山上开采硫磺的矿工。

政府和雇主也应该重视与职安相关的议题，承认这些议题涉及工人的基本权利。政府及雇主都把职安问题看得过于简单，而这种态度一定要改变。他们认为职安问题增加经营成本，因此只会象征式地提供手套或口罩。虽然政府和雇主都在办“零意外行动”，但这些行动其实只是一味掩藏真相，实际上企业并未把职业安全当作公司文化一个重要部份<sup>67</sup>。政府机关和企业应当以更认真的态度拥抱职业安全，而非停留在奖品和横幅的宣传上。他们应推动和落实针对工业事故根本原因的计划，并建立一个职业安全文化，以及让Jamsostek涵盖全国所有工人。

67 尽管工业事故数字一直高得惊人，但2009年我们跟西爪哇西万隆的工会活跃份子讨论时，他们说职业安全不再是一个问题，因为每年都有“零事故”的职安比赛。

