



工會對伊波拉疫情的介入策略（2014-16）

國際公共服務勞工聯合會（PSI）是一個全球性的工會聯盟，代表在150多個國家提供重要公共服務的二千多萬男女勞工。PSI的宗旨是捍衛人權、倡議社會公義和推動普及的優質公共服務。PSI與聯合國轄下的組織一同工作，並且與勞工、民間及其他的團體建立夥伴關係。psi@world-psi.org | www.world-psi.org

引言

在西非爆發的伊波拉病毒（EVD）疫情，已蔓延為一場人道災難，它揭示了疫區國家其衛生體系的結構和制度的弱點。賴比瑞亞、幾內亞和獅子山共和國（下稱獅子山）三個疫區國家衛生體系的弱點，使疫情不僅直接影響周邊的國家，甚至波及更遠的國家，例如美國和西班牙亦有受伊波拉病毒感染和死亡的個案。

到2014年10月第三週止，因伊波拉病毒而死亡的人數接近5千人（雖然當中很多仍是疑似個案）。2014年10月19日，416名醫護人員因照顧伊波拉的病患者而感染了此疫症，令這場悲劇讓人更難過。此疫症令244名醫護人員死亡——這意味著在幾內亞、賴比瑞亞和獅子山迄今所報導伊波拉疫情的死亡人數，醫護人員佔了百分之五。¹

醫護人員為應付疫症而殉職的主要原因：個人防護裝備不足、工作環境不安全、基礎設施不達標、過度暴露於危險環境（人手不足的結果），以及政府完全缺乏足夠資源應付大規模的傳染。而且，國際公共服務勞工聯合會（下稱PSI）收到報告，指這些殉職的醫護人員不被納入社會保障體系（其本身已經嚴重不足）之內，他們的遺屬（假如沒有死亡）處於赤貧的境地。

有報告指出醫護人員的人身安全亦得不到保護，這成為他們工作期間面對的另一項威脅。當他們從事預防伊波拉病毒的宣傳活動時，受到襲擊甚至被殺害（類似情況同樣發生在他們推廣脊髓灰質炎的疫苗接種活動）。

脈絡

早在2014年4月，PSI的屬會已通報有醫護人員因接觸伊波拉病患者而死亡的個案，並且同月內在賴比瑞亞首都蒙羅維亞召開的西非衛生部長峰會上，嘗試提出的議題之中便包括了這一

項。PSI在西非衛生部門工會網絡（下稱WAHSUN）內的屬會已公開提出過，公共衛生體系應付突然爆發疫情（例如伊波拉病毒）的備戰工作，工會是其組成的中心部份。可悲的是，這些來自工人組織的預警，很大程度被忽略了。

在爆發伊波拉疫情前，西非國家醫護人員的工作條件反映了該地區的公共衛生體系的問題：不完善、資金短缺、負擔過重和資源不足。國際勞工組織（ILO）估計合格的衛生體系每萬人要有41位醫護人員。但以下國家，每萬人而有的醫護人員遠低於此比例：²

• 幾內亞	2/10.000
• 賴比瑞亞	3/10.000
• 奈及利亞	20/10.000
• 塞內加爾	5/10.000
• 剛果民主共和國（金）	4/10.000

在西非伊波拉疫情爆發造成的可怕後果，一般成因是過去數十年來該地區國家缺乏投放資源於公共衛生體系，更具體是當賴比瑞亞和獅子山的內戰結束後，亦完全缺乏重建計劃。

對伊波拉疫情爆發的直接應對，基本是「技術」和「協調」（動員外部的援助、提供資源、基礎建設和其他）的方面。但是，這種回應方式不能解決結構性和長期政治性的問題，就是：由於缺乏體面的勞動條件，它完全不能為勞動權益提供全面的保障，令到公共衛生體系不能正常運作，更別說要對抗重大的衛生災難。

工會介入策略

工會的介入策略需要面對上述這種挑戰。在這重要時刻，政治問題被帶到前沿。PSI的獨特定位是不僅主動代表醫護人員和他們工會的「政治」權益，也包括代表更廣泛的社區民眾享有

¹ 世界衛生組織（WHO）2014年10月22日出版的《回應伊波拉路線圖：形勢報告》，網址：<http://ow.ly/Dh6Qr>（2014年10月23日瀏覽）。

² 國際勞工組織（ILO）的《缺乏技術醫護人員的國家》報告，網址：<http://ow.ly/DH735>（2014年10月2日瀏覽）。沒有獅子山的數據。

優質公共衛生服務的權益。因為PSI和它的屬會了解和知道需要什麼優質的公共衛生體系。

現時的工會策略，必須注意切忌採取以下兩種援助方式導致偏離原意：

1. 慈善工作
2. 取代國家的工作

第一種情況，PSI必須認同它不能成為一個福利機構——但在某些情況下若有正當的理由和原因，可為工會會員直接提供緊急的支援。否則，財政資源的消耗可能是巨大的並且超出PSI的能力範圍。

第二種情況，PSI必須不參與最終是國家角色的活動。我們的工作是要求國家扮演優質公共衛生體系提供者的角色，而不是去填補國家不能發揮作用的空隙。這裡有實際的和政治的原因。現實而言，我們的會員會發現自身處於極危險的境況（例如，一個工會如何決定分發個人防護裝備？一個工會如何決定某個社區應該接受對預防伊波拉的教育和宣傳活動？）。政治上，我們會削弱自己對於優質公共衛生體系的論據，以及使到公共衛生體系陷入「非政府組織化」的風險，或者更壞情況是使到財團透過所謂公共-私人夥伴關係而進一步入侵這領域。

PSI的獨特力量不是建立在會員的經濟能力，而是自身行業、集體和社會的力量，藉此影響、動員和帶來進步的改變。這必須視為工會介入伊波拉疫情的策略、和嘗試重建西非公共衛生體系的社會-政治的重要框架。

行動

鑑於這些結論，PSI有兩個目標而集中在三個層面（國家、區域和全球）。第一個即時的目標：必須支持在西非受疫情影響國家的工會運動，其為改善醫護人員及相關行業工人的工作條件。第二個目標有兩部份：

- 促進工會扮演的角色，使其成為控制伊波拉疫情之規劃過程的一部分。
- 展開一場改進和擴充西非公共醫療體系的運動。

下述工會介入策略的列表草案，概述了有關方法的細節。

PSI需要一個在非洲工作的代表團隊，開展這個介入策略。這小組將包括：

- 在幾內亞、獅子山、賴比瑞亞和剛果（金），進行國家層面活動的代表。
- 設於奈及利亞的阿布加，區域組織（主要是國際勞工組織和WAHSUN）的聯絡代表。
- 設於迦納的阿克拉，處理所有相關工作的區域協調者。

PSI尋求資金以支持這項工作。

我們從事這個西非新方案，需要清楚在目前環境我們的優缺點。在幾內亞、賴比瑞亞和獅子山代表醫護人員的工會相對較弱（其原因有壓制性的外在環境和內部問題）。PSI需要這些工會建立實力，開展針對改善醫護人員工作條件的運動。同時，在奈及利亞和迦納，醫護人員的工會相對較強，PSI應利用這些工會的實力並要求他們積極參與。

從塞內加爾、奈及利亞和剛果（金）那裡或能汲取一些寶貴經驗。10月中旬，世界衛生組織宣佈塞內加爾和奈及利亞正式從伊波拉疫區名單上除名。³ 我們應該檢視工會在這過程中所扮演的角色，不管怎樣，我們可以與其他國家分享這些工會經驗。在剛果（金），目前伊波拉疫情的爆發似乎是較為孤立的例子，不過這裡有個比較強的、也與PSI有良好合作經驗的屬會。

最後，這裡重要的是工會介入策略的持續性議題。我們意思是如沒有外來援助，地方工會自己是否能夠在2016年之後繼續活動。但這不會是在某個時限內的目標——在特定環境下，期望能在短期內產生效果是不現實的。這裡建議是對危機的即時回應——到了2016年底，我們會評估及檢討這種明確的持續性目標是否現實。

結論

為了重建疫情過後的西非，雖然已經籌集了數以百萬（如果不是以億計）的美元和歐元，我們不能期望這會突然改變西非國家的公共衛生體系。

³ 世界衛生組織宣佈奈及利亞爆發的伊波拉疫情已經結束，網址：<http://ow.ly/DhaCx>（2014年10月23日進入該網址）；塞內加爾爆發的伊波拉疫情已經結束，網址：<http://ow.ly/DhbJP>（2014年10月23日進入該網址）。

但是，我們有信心一個活躍工會的做法，可以讓我們和會員進入回應危機的決策過程。在這舞臺上，我們可以為推動優質的公共衛生體系而扮演積極的角色，建立具實力的工會以動員和改善醫護人員及相關工人的工作條件。

PSI的首要目標，屬會在2016年底將開始行動和建立聯盟以實現上述的目標。最終，我們有機會改變對衛生體系發展模式的討論和主導方向，提出我們的主張：目前伊波拉疫情的爆發，清楚顯示沒有優質的公共衛生體系會對整體社會構成威脅。

草案——國際公共服務勞工聯合會（下稱PSI）對伊波拉疫情的介入策略之列表（2014-16）

首要介入的國家 幾內亞，賴比瑞亞，獅子山共和國（下稱獅子山），剛果民主共和國（下稱剛果（金））。
次要介入的國家 迦納，奈及利亞。

目標	期望結果	指標	開始時間	活動
在伊波拉疫區的國家，當地醫護人員的職業安全健康（下稱職安健）和一般工作條件得到改善。	<p>工會對醫護人員的職安健和一般工作條件，完成全面的建議。</p> <p>工會就此建議游說政府、區域及國際的組織。</p> <p>工會與政府達成協議或諒解備忘錄。</p> <p>工會為開展對伊波拉的有關議題和防備的運動，確定負責人員和發展內部的力量。</p>	<p>工會確定個人所需要的防護裝備。</p> <p>工會確定所需要改善的工作條件（工時、輪班、與患者的比例）和要求相關方面承認此等與工作有關的職業災害。</p> <p>工會確定對社會保障和僱傭條件（工資）所要改善的建議。</p> <p>工會在統合了建議的基礎上開展運動。</p> <p>PSI與西非衛生部門工會網絡（WAHSUN）在幾內亞、賴比瑞亞、獅子山設立三位聯絡代表，以及設於迦納阿克拉的區域協調者。</p>	待定	<p>問卷調查有關所需要的個人防護裝備。</p> <p>在國家層面的職安健和僱傭條件的研究。</p> <p>全國性有關改善職安健的工會討論會。</p> <p>全國性有關社會保障和僱傭條件的工會討論會。</p> <p>運動開展時吸引媒體報導的活動。</p> <p>年度性區域評估的活動。</p> <p>游說政府、區域的代表。</p>
<p>醫護人員的工會參與國家和區域的政策發展和規劃過程，為了：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 控制在西非和剛果（金）爆發的伊波拉疫情，以及 2. 改善和擴充西非和剛果（金）的公共衛生體系。 	<p>PSI與伊波拉疫區的西非和剛果（金）的醫護人員工會建立聯盟，以及與當地的非政府組織、民間組織和社區組織發出聯合聲明。</p> <p>PSI與伊波拉疫區的西非和剛果（金）的醫護人員工會採取聯合行動，要求在國家、區域和全球的層面應對伊波拉疫情，以及對公共衛生體系的更新。</p>	<p>工會確定在國家和區域的層面對公共衛生體系的增強、更新和發展的建議。</p> <p>工會勾繪參與西非工作的潛在夥伴（非政府組織、民間組織、社區組織及其他工會）。</p> <p>PSI和工會游說相關的國家、區域和國際的組織（西非衛生組織、西非國家經濟共同體、世界衛生組織、國際勞工組織、世界銀行、國際貨幣基金組織），影響他們應對危機時期的決策和長遠政策的制定。</p> <p>PSI勾繪國際金融機構的行動和西非開發銀行、國際貨幣基金組織和世界銀行的政策，其所帶來的影響。</p>	待定	<p>研究在國家層面公共衛生體系的更新。</p> <p>對非政府組織、民間組織和社區組織的勾繪式研究。</p> <p>與非政府組織、民間組織和社區組織在國家、區域和全球的層面的合作論壇。</p> <p>游說國際金融機構在國家、區域和全球的層面支持公共衛生體系的更新。</p>