



International
Labour
Organization

保护青年工人的 安全和健康



世界职业安全与健康日
2018年4月28日

GENERATION
SAFE & HEALTHY



保护青年工人的 安全和健康

版权 © 国际劳工组织 [2018]
[2018] 第一次印刷

国际劳工局出版物享有《世界版权公约》第二项议定书中规定的版权。未经允许，在标明来源的情况下可以转载部分内容。如需复制或翻译，应向国际劳工局出版部门（版权和许可）申请复制权和翻译许可，地址：International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, 或发邮件至：rights@ilo.org。国际劳工局欢迎此类申请。

已在复制权组织注册的图书馆、机构及其他用户可根据许可复制。请访问复制权组织国际联盟网站 www.ifrro.org 得到本国复制权组织相关信息。

ISBN: 978-92-2-030709-0 (印刷)

本报告有法语和西班牙语版。

参与制作人名单：

第 2 页（上部）、6 页、9 页、22 页、24 页、27 页、30 页、37 页：
Maxime Fossat © ILO

第 2 页（中部），第 18 页（左上）：Nadia Bseiso © ILO

第 8 页、12 页、15 页、18 页（右上及中部左侧）、20 页：© ILO

第 11 页：Yo. Nyamdavaa © ILO

第 17 页：Wei Xiangnan © ILO

第 18 页（上部中间），第 29 页：Nguyen Viet Thanh © ILO

第 18 页（中部右侧）：A. DOW © ILO

第 18 页（中部左侧，下部右侧），第 32 页：Marcel Crozet © ILO

第 18 页（下部中间）：Thierry Falise © ILO

第 38、39 页：Steve Lim © ILO

国际劳工局出版物使用的名称符合联合国惯例，其内容不代表国际劳工局对任何国家的法律地位、区域或领土及其当局、或边界划定发表意见。

署名文章、研究报告和其它文稿，文责由作者自负，出版发行并不构成国际劳工局认可其观点。

提及的企业和商业产品和生产的名称不意味其得到国际劳工局的认可，而未提及的企业和商业产品和生产也并非得到不认可。

国际劳工局出版物和数字产品可以通过网站 www.ilo.org/publns 获得。

本报告由美国劳工部通过技术合同项目 GLO/14/20/USA 予以资助。但并不一定完全反映美国劳工部的观点或政策，也没有提到具体商业名称、商品或美国政府支持的组织。

目录

简介	7
我们所谓的“青年工人”指什么？	10
威胁青年工人安全与健康的因素	11
青年工人特有的风险因素	12
青年工人经常接触的工作风险	14
高职业危害经济领域的青年工人	18
保护青年工人安全与健康的国际劳工标准	20
保护青年工人的职业安全与健康标准	21
有关消除童工的核心公约	23
青年工人职业安全与健康方面的国家和地区行动框架	24
加强职业安全与健康 and 青年工人数据和信息的收集和分析	26
制定、更新和实施法律、法规、政策和指南，更好地保护青年工人的安全与健康	28
旨在帮助政府、雇主、工人及其组织满足青年工人职业安全与健康需求的能力建设	32
将职业安全与健康纳入基本教育和职业培训，培养更加安全和健康的一代工人	34
加强青年工人职业安全与健康的宣传，教育和研究	36
青年参与营造职业安全与健康的预防文化	38



简介

根据国际劳工组织最近发布的预测，每年有 278 万工人死于工作事故和职业病¹。大约 240 万 (86.3%) 死于职业病，超过 38 万 (13.7%) 死于工作事故。每年发生的非致命工伤比致命工伤多近千倍。每年非致命工伤影响大约 3.74 亿工人，其中许多严重影响工人长期收入能力 (Hämäläinen et al., 2017)。

青年工人遭受工伤的比率远高于成年工人。根据最近欧洲的数据，18 至 24 岁青年工人发生非致命工伤的比率比成年工人 (EU-OSHA, 2007) 高出 40%。在美国，15 至 24 岁青年工人遭受非致命工伤的比率几乎是 25 岁及以上工人的两倍 (CDC, 2010)。

与之相反，数据显示青年工人患职业病的比率低于成年工人。这不是因为青年工人对职业病的抵抗力较强。实际上，青年工人更容易患职业病，因为他们处于身心发展期，更容易受到高职业危害化学品和其他物质的伤害。青年工人患职业病比率较低，可能是由于职业病的发生通常经过一段接触期或潜伏期。而且，很难获得职业病方面的准确数据，尤其是青年时期接触工作场所危害导致的职业病数据 (EU-OSHA, 2007)。

除了造成无法估量的人类痛苦外，职业事故和疾病也构成了巨大的经济损失，估计每年损失的全球 GDP 为 3.94% (ILO, 2017c)。由于青年工人受重伤并因此长期伤残，其社会成本可能远高于承受类似伤害的成年工人的社会成本。当这些伤害发生在一个年轻人开始工作的时候，职业伤害的后果会更加严重。一个长期伤残的年轻工人可能不再是社会的活跃分子，也无法利用和发挥他们所受的教育和培训。

¹ 1987 年，国际劳工组织 / 世卫组织职业健康联合委员会建议，“与工作有关的疾病”一词不仅用于描述职业病，还用于描述受工作环境和表现影响显著的其他疾病。欲了解更多关于全球评估的方法和纳入工作相关疾病的标准的信息，请参考 2017 年全球职业事故和职业病估计 (Hämäläinen et al., 2017)。



许多国家正青年人就业、教育、培训、技能发展和就业创造等方面进行了大量投资。将职业安全与健康纳入其中非常重要。为此，有必要了解和应对 15 至 24 岁青年工人所面临的安全与健康风险因素。18 岁以下青年工人在法律和政策上被认为是弱势群体，在童工标准和禁止从事高职业危害工作方面要为其提供特殊保护，但是尽管 18 至 24 岁的青年工人面临着持续不断和日益增加的工伤风险，却没有相应的法律界定或工作场所保护标准。

国际劳工组织长期致力于促进所有劳工在其工作生涯中享有体面劳动及安全与健康的工作条件。强调了改善青年工人职业安全与健康的重要性，这不仅促进了体面的青年就业，而且有利于打击高职业危害的童工劳动²。全球 1.516 亿从事童工劳动的儿童中，几乎一半（7250 万）从事高职业危害于健康的童工劳动。其中大约 24%（超过 3700 万）年龄在 15 至 17 岁之间（ILO, 2017b）。采取措施应对青年工人职业安全与健康有两个方面的好处：改善青年人的健康与安全，减少从事高职业危害童工劳动的儿童数量。

² 正如国际劳工组织第 182 号公约所定义的，最恶劣的童工形式包括其性质或是在其中工作的环境可能损害儿童健康、安全或道德的工作。

国际劳工组织制作这份文件的目的是什么？

国际劳工组织为 2018 年世界工作安全与健康日撰写此文，旨在培养安全与健康的一代工人。本简报主要介绍青年工人面临的职业安全与健康风险，鼓励开展关于促进安全与健康的必要性的全球讨论。本文件分析了增加青年工人所面临的工作相关风险的因素，提出法律、政策和实践方面的促进措施。

为了培养安全与健康的一代工人，要及早准备，从提高家长和社区的意识着手。为使青年人认识到风险并能够自我觉醒，要从学校开始关于进行针对工作危害和风险以及工人权利的教育，并通过职业培训和学徒计划继续进行。雇主，包括正规和非正规企业，以及家庭企业都需要关于青年工人所面临的风险因素以及适合年龄特点的工作任务和条件等方面的指导。最后，随着青年人进入劳动世界，工人组织的支持和代表很重要，这决定青年工人能否行使其权利，表达其关切。

提高青年工人的安全与健康将有助于实现关于体面劳动和经济增长的联合国可持续发展目标 8。这将有助于在 2030 年之前实现可持续发展目标 8.8——所有工人享有安全和有保障的工作环境和在 2025 年之前实现可持续发展目标 8.7——终结一切童工形式。达到这些目标需要公共部门、雇主、工人及其组织以及其他主要的利益相关方共同协作，营造预防文化，重视全球下一代劳动力的安全与健康。



我们所谓的“青年工人”指什么？

为了统计需要，联合国将“青年”定义为 15 至 24 岁的人群。这个群体代表世界上超过 15% 的劳动力，大约为 5.41 亿人口（ILO，2016b）。通常“青年”这个词是指处于结束义务教育并开始工作经历的年龄阶段的人。

青年工人从学校过渡到工作，在寻找安全健康和获得体面工资的稳定工作过程中经历许多挑战。他们以不同的方式进入劳动世界并开始工作生涯，比如：

- 学生课余时间打工（学校时间之前或之后，或者周末和节假日）
- 学生从事积累工作经验的劳动（学徒、实习）
- 青年人完成或退出义务教育而开始工作生涯
- 青年人为家庭企业工作（有偿或无偿）
- 年轻的雇主和年轻的个体经营者。

青年工人展现着不同程度的认知、心理和生理发展程度。根据国际标准，18 岁是儿童和成年人的分界线。因此，青年工人划分为两大群体：

• 超过最低就业年龄但不足 18 岁的青年工人

这些工人被认为是“儿童”，即使他们可以合法从事特定工作。他们通常受到一定的限制，比如他们只被允许从事某些特定类型的工作，对其可能面临的危险以及工作时间都有规定，这些保护性限制措施旨在保护儿童健康和​​安全，降低其遭受工伤和职业病的风险。这些限制考虑到了儿童快速成长、发展阶段、缺乏经验和更容易受到剥削（IPEC，2009）等特点。



• 18 至 24 岁的青年工人

这些工人被认为是成年人，受到适用于所有成年工人的基本就业和工作条件法律法规的保护。尽管他们相对缺乏工作经验，容易遭受工作场所伤害，但是他们通常不再享受有关童工劳动限制的保护，包括禁止从事高职业危害工作以及在职业安全与健康规定中的特殊保护条款等。因此，他们可以合法从事几乎任何一项工作，不享受超过最低就业年龄但在 18 岁以下的青年工人所适用的工作任务和工时方面的限制待遇。





威胁青年工人 安全与健康因素

青年工人是由不同工人组成的群体，许多因素影响他们遭受工作事故和职业病的风险。这包括生理、心理和情感发展阶段；教育程度；工作技能；工作经验。青年工人职业安全与健康风险增多通常与这些具体因素有关，但职场文化也可能阻碍他们在职业安全与健康方面能力的发挥，抑或可以提供一个健康有利的环境引导年轻人敢于提出相关问题。青年工人通常没有意识到作为雇员的权利，以及作为青年雇主所承担的职业健康与安全义务，可能不愿报告职业健康与安全风险和危害。与经验丰富的年长工人相比，青年工人缺乏谈判能力。这导致他们容易接受危险的工作任务、恶劣的工作条件，或其它与不稳定就业相关的条件。他们在高职业危害的经济领域工作并接触这些领域存在的危害，进一步增加了遭受工伤和职业病的



青年工人特有的风险因素

青年工人特有的各种风险因素增加了他们遭受工作场所伤害的可能性。这些风险因素可能是他们所处年龄所固有的（比如生理、社会心理和情感发展阶段）或受年龄影响（比如相对缺乏技能、经验不足以及教育程度较低）。

生理发展阶段。 青年工人，特别是青少年，由于他们的身体（包括大脑）³ 仍在发育中，因此遭受工伤和职业病的风险更高。他们的生殖系统和大脑功能对影响这方面器官的危害尤其敏感。

此外，在青少年的问题上，较高的呼吸率和每单位体重的代谢率，会导致他们的身体吸收更多的有毒物质，并对毒物的影响产生更加极端的反应。

要特别注意青年工人接触杀虫剂、神经毒素、内分泌干扰素、过敏原、致癌物的问题。尤其是对身体正在发育的青少年工人。最后，工作站、工具、机械和设备通常为成年人设计，对青少年的身体条件提出了更高的要求（IPEC, 2011）。

社会心理和情感发展阶段。 青年工人在有效辨别自身行为后果和评估各种风险方面的能力仍需进一步得到加强，因此更容易受到社会和各种压力的影响，包括希望有归属感、被认为有吸引力，实现独立。这些特征影响青年人的决策，导致有可能采取冒险性行为。这还导致青年人不愿说出工作中的困难或危险的身体和心理状况（European Parliament, 2011）。青年时期（以及整个人生）的行为受到多种相互作用的因素的影响，包括大脑发育、经历、父母教育、社会经济地位、文化、心理健康、社会关系和交往等（Johnson et al., 2009）。

³ 额叶是大脑最后发育的区域之一，直到二十岁中期才会发育完全。前额叶皮层位于额叶，协调高阶认知过程和执行功能（目标导向行为所需的技能，包括计划、反应抑制、工作记忆和注意力）（Johnson et al., 2009）。

工作技能和工作经验。青年工人通常缺乏所从事工作需要的技能和经验，包括对工作相关安全与健康危害和风险的认知。工人在新工作岗位第一个月期间受伤的风险比从事该工作 12 个月之后高出四倍，青年工人在工作第一个月受到伤害的风险比成年工人高（Smith & Breslin, 2013）。

教育程度。青年工人的教育程度将影响到其向稳定和体面就业的过渡。具备较高层次的教育和培训水平，以及在学习期间有工作经历，往往比较容易过渡到劳动力市场。受过高等教育的青年人较少从事非正规工作（ILO, 2017a）。受教育程度低的工人在工作条件艰苦的情况下也不会轻易离职（EU-OSHA, 2017）。对工作场所的安全意识也与教育程度成正比。受教育程度较高的工人对安全有更好的理解，大都遵守安全规程，相比受教育程度低的工人较少发生工作事故（Gyekye & Salminen, 2009）。

其他影响青年工人职业安全与健康风险的跨领域因素。一些因素与年龄共同作用，增加

青年工人遭受工作事故和职业病的风险。这些问题包括性别、残疾以及移民状况。青年男孩比青年女孩更容易从事高职业危害工作遭受工伤，但是相关统计数字可能并不能准确反映真实情况，因为青年女孩更多从事非正规工作，通常是无偿的家庭劳动，这使得她们“不受关注”，因此较少体现在官方统计中（ILO, 2016b）。残疾青年人被排斥、孤立、欺凌和虐待的风险更高，他们受教育和获得经济机会也较少（UNICEF, 2013）。外来务工人员遭受职业事故的几率在所有群体中是最高的。

世界范围内，30 岁以下人口占国际移民的 70%⁴（ILO, 2004）。语言障碍会增加移民工人遭受工作事故和职业病风险。如果移民工人不懂所在国的口语或书面语，他们难以遵守工作场所安全与健康的规定与程序，也可能误解化学容器标签上的警示和信息。由于文化态度和行为、就业状况（大多数移民工人从事不稳定和季节性工作）以及对收入的需求高于一切，移民工人对安全和卫生的关切不高（EU-OSHA, 2013a）。

北欧国家青年工人职业安全与健康风险

一份题为“北欧国家青年工人职业安全与健康风险”的报告（Kines 等，2013 年）为理解和更好地防范北欧国家 15 至 24 岁青年工人面临的职业安全与健康风险提供了重要观察。报告分析了增加青年工人职业安全与健康风险的四大类因素：

- **青年工人的特点：**比如，各种生理、认知和情感成熟程度不同；相对缺乏经验；寻求冒险的行为通常意味着高风险；缺乏技能、培训以及职业安全与健康风险意识和认知；社会和人际关系特点；处于从学校走向工作，由青年走向成年的过渡。
- **工作性质：**比如，轮班制工作；非全日制工作；短期、季节性和应招工作。
- **工作场所特点：**比如，所采取的职业安全与健康措施，包括职业安全与健康培训和监督，职业安全与健康文化和管理。
- **工作特点：**比如，工作具有物理、化学、生物、机械和社会心理风险因素。

⁴ 2015 年，有 5100 多万国际移民年龄在 15 岁至 29 岁之间（UNDESA, 2015）。

青年工人经常接触的工作风险

“危害”和“风险”两个词经常被交叉使用，但实际上含义不同。“危害”是可能造成伤害的事物（比如，尘土、化学品、噪音、高空作业、手工操作、无戒备的机械、长时间工作或工时不确定等），而“风险”是如下两个方面的结合：（1）高职业危害情况发生的可能性；（2）产生伤害的严重性，包括长期后果。比如，机械操作员经常使用不设防的机械，发生严重或致命性工伤的风险就会增加，频繁提举或处置重物或大型物体就存在发生背痛等肌肉骨骼病患的风险。

预防对工人的伤害需要查找工作危害、评估风险，并通过全面的职业安全与健康管理体系采取适当的风险控制措施⁵。

危害识别是整个过程的第一步。这要求雇主在工人的积极参与下，查找可能伤害工人的高职业危害物质和状况，确定哪些工人可能接触何种危害。职业安全与健康管理体系应特别照顾到面临独特风险因素的工人，比如青年工人。危害识别的重点应放在工人、工作任务、工作条件、工作组织、工作环境之间的关系上。对成年人，借助标准限值可以识别职业危害因素。青年工人，特别是青少年工人，仍处于生理和心理发育阶段，因此很难确定他们身体和心理可以承受的极限。由于不了解工作危害对青年工人健康造成的影响，导致很难确定青年工人的职业危害接触限值。

每个工作场所都可能存在着几种不同的危害，对工人的安全和健康造成各种各样的后果。以下是对青年工人的生理和社会心理具有特别威胁的危害类型，这是因为青年工人有独特的风险因素，所以更多地接触这些风险。

安全危害，在没有风险控制措施的情况下可能立即造成伤害（比如烧伤、扭伤、割伤、挫伤、骨折、内伤、脑损伤、窒息等）。安全危害包括高空作业、使用危险机械、设备或工具；驾驶、接近交通工具的工作；建沟渠；行走在光滑的平面上或不规整的地面上；操作或接近可燃或爆炸性材料或物质。青年工人尤其容易面临安全危害，因为他们工作经验有限，技能培训不多、缺乏安全危害和规定方面的信息或指导，以及缺少监督（IPEC et al., 2002）。

物理危害因素包括接触各种可能危害健康的物质，比如噪音、振动、某种光线、极端温度（或冷或热），辐射（包括接触阳光和焊接的紫外线辐射）。由于长期暴露在紫外线下（因为暴露在早期就开始），在年轻时暴露于紫外线辐射下的工人在成年后患皮肤癌的风险增加。过多噪音情况下，青年工人比成年人更容易丧失听觉。为成年人设置的接触噪音极限不足以保护青年工人（Forastieri, 2002）。由于在医院、制造业和建筑业就业，青年工人面临着严重的过度噪音问题。

³ 根据国际劳工组织关于职业安全与健康管理体系的指导方针（称为国际劳工组织 - 职业安全与健康 2001），预防和保护措施应按以下优先顺序执行：（i）消除危害；（二）在源头控制风险（通过使用工程控制或组织措施）；（三）设计安全的工作系统（包括为风险控制采取的行政措施），将风险降到最低；（四）在无法通过集体措施控制残余风险的情况下，雇主应免费提供适当的个人防护设备（PPE），并采取措施确保其使用和维护（ILO, 2001）。



生物危害因素包括接触细菌、寄生虫、病毒、危险动物、昆虫和植物。这可导致许多不同类型的疾病，比如皮肤、肠道和呼吸系统疾病。生物危害在大量青年就业的经济领域中很常见，比如农业（与动物接触）、食品加工、餐饮（处理食物）、卫生保健（与人、血液和其他体液接触）以及垃圾 / 废品处理。

化学危害因素包括气体、粉尘、烟雾、蒸汽和液体。大多数工作场所以及所有行业都使用化学品。比如，农业使用杀虫剂和化肥；制造业使用油漆和溶剂；建筑业使用石棉、石英、稀释剂、粘胶、焊接烟气；服务业使用清洁剂。一种物质的毒性取决于接触量和接触时间，以及其他因素，比如个体敏感度

和特征（比如性别和年龄）。年轻时接触化学危险可能对生殖系统和激素平衡造成严重伤害（Gerry, 2005）。

工效学危害因素包括负重劳动、快速或重复运动，机器设备或工作程序设计不良致使工人不得不采用不顺畅的姿势。肌肉骨骼疾病（MSDs），比如背痛、肌腱炎、椎间盘突出和腕管综合症是接触工效学危害因素的典型后果。从事负重劳动的青少年会增加骨骼损伤和发育受损的风险，因为他们的身体仍在成长发育。而且，工作方法、工具设备通常为成年人设计，这意味着青年工人在身体尚未完全成熟的情况下发生劳累、受伤和肌肉骨骼疾病的风险更高（IPEC et al., 2002）。

青年工人特有的风险因素

- 生理发展阶段
- 社会心理和情感发展阶段
- 技能和工作经验
- 教育程度
- 跨领域因素



安全危害

物理危害

生物危害

化学危害

人体工程学危害

心理危害

青年工人经常接触的工作危害



社会心理危害是工作设计和管理及其社会和组织背景导致，这些都能造成心理或生理伤害。工作压力能导致瞬间分心、判断失误或无法正常工作，增加发生工作场所事故的风险。这能导致精神障碍（倦怠和抑郁）以及其他生理问题（心血管疾病和肌肉骨骼疾病），消极行为（酗酒或抽烟）。最后，压力导致工人健康水平和生活质量下降（ILO, 2016a）。因为青年人从精神、情感和社会角度将持续发育到二十多岁，社会心理危害对他们的伤害特别大。

社会心理危害通常分为两类：

- 工作内容：工作条件，比如任务设计；工作量和进度；工作计划
- 工作背景：工作组织和劳动关系，比如，组织文化（是否具有安全文化）、领导和管理风格、在组织中发挥的作用、职业发展机会、决策权力和控制、工作生活平衡、工作中人际关系（包括工作场所暴力和骚扰）。

在工作任务不够清晰，工人对工作成果影响有限的情况下，与其他因素共同作用，可能导致工作动力和工作满意度低。

由于工作类型、就业形式和谈判力弱等各种因素，青年工人更容易遭受工作场所暴力和骚扰，包括性骚扰等。青年工人在工作场所受欺凌是世界各国日益关注的问题⁶，是导致心血管疾病、抑郁、倦怠、焦虑、紧张、工作满意度降低和健康水平下降的因素之一。压力、糟糕的工作环境、缺乏有效领导都会导致消极的工作氛围，增加欺凌的风险。

青年工人普遍存在工作生活平衡不好的情况，部分原因是他们容易接受轮班制、季节性工作、周末加班和超时工作（Kines et al., 2013）。

⁶ 根据北欧国家的研究，近年来北欧国家青年工人的职业安全和健康风险方面有三个问题成为关注的焦点：欺凌、幸福和“工作能力”。工作能力指的是个体工人的资源与工作场所管理和需求之间的平衡。健康受到身体、心理、组织和社会心理，以及社会和技术变化等因素的影响（Kines et al., 2013）。



高职业危害经济领域的青年工人

青年工人工作技能、工作经验和谈判力不足，就业机会通常局限在入门级工作和因为工资低、工时长、不稳定、性质危险而不受欢迎的工作。当前青年失业率比成年人高出三倍 (ILO, 2018)，更加剧了这种状况。此外，大量青年人在非正规经济中就业（占 15 至 29 岁工人的 78.7%），由于非正规经济中的工作更多地让工人接触工作危害，而且提供的社会保护有限，使得青年工人们更容易遭受工作事故和职业病 (ILO, 2017a)。青年工人比成年人更有可能从事非标准形式就业⁷，工作比较不稳定，受到保护较少。那些从事临时工作的人很少接受培训和技能拓展，并获得工作危害和风险方面的信息，因为他们

的工作是短期的 (EU-OSHA, 2007)。他们经常换工作，因此还没有时间或机会了解职业安全与健康规定，就不得不离开重新适应。

这些非正规、不稳定工作条件以及非标准形式就业存在于下列所有经济领域，增加了青年工人的脆弱性。

⁷ 国际劳工组织将非标准就业定义为四类就业：(a) 临时就业（相对于开放式就业而言）；(b) 兼职和待命工作（相对于全职工作）；(c) 多方雇佣关系（相对于与终端用户的直接、从属关系）；(d) 变相就业 / 自营职业（即不属于雇佣关系的一部分）。

农业。世界范围内，从事高职业危害工作的 15 至 17 岁青少年中 49.3% 在农业领域（ILO，2017b）。农业被认为对所有年龄工人都是最高职业危害的行业之一。农业工人的工作事故和职业病发生率高，因为他们面临各种危害，包括操作机械、交通工具、器具和动物；过度噪音和振动；从高处滑落、行走和跌倒；需要提取重物、从事重复劳动、用不适当的姿势劳动而导致肌肉骨骼疾病；接触粉尘和其他有机物质、化学品、传染介质；其他农村环境特有的工作条件，比如接触阳光、极端温度和严酷天气。即使农业就业的青年人和成年人都在减少，在发展中地区农业仍然是雇用青年人的主要行业。在发达国家，农业高度机械化，雇用人力较少，而在发展中国家，农业基本上是低技术行业，雇用着大量低技能工人（ILO，2017a）。

制造业。大量走向劳动力市场的青年工人在制造业就业。尽管近来许多地区制造业就业比率下降，这个行业仍然雇用着大量青年工人（比如，非洲青年工人占制造业所有劳动力的 9.7%，东欧和西亚地区占 20.7%）（ILO，2017）。在许多发达国家，这个行业涉及青年工人的工作事故比率最高。制造业包括许多产业，其中有汽车、纺织和服装、电子、化工、有色金属、食品和消费品。这些产业为工人带来诸多安全与健康危害因素，比如使用化学品、机械、交通工具和电动工具，以及物理危害因素，比如通风不充分、噪音大、温度高和光线差。

建筑业。在发展和新兴地区（非洲、亚太、拉美和加勒比，这个行业吸引越来越多的青年工人）（ILO，2017a）。许多国家已经禁止在建筑工地雇用童工，而建筑业高职业危害的童工劳动仍然普遍（IPEC，2011）。建筑业在所有行业中工作事故和职业病发生率最高，主要是因为许多建筑工作的危险性高。比如，工人有时使用危险的机械和材料，高空作业，接触高职业危害物质，包括粉尘环境。工作事故和职业病的高发率还由于建筑行业的一些特点，比如小公司比例高、合同链长；工地层层分包情况较普遍；高员工流失率和大量使用没有经验的季节性移民工人。

采矿和采石业。负荷大、工作繁重、地下结构不稳定、工具设备重、有毒粉尘和化学物质、接触极端冷热环境，使得这个行业对所有工人都高职业危害，尤其是对青年工人。在这个行业工作面临心理危害，因为采矿通常在边远地区，那里法律、学校和社会服务极端有限，缺乏家庭和社区的支持（IPEC，2011）。因此，采矿和采石通常被认为是危险的童工形式，禁止 18 岁以前的孩子儿童从事该项工作。

服务业。服务业包括招待、保健和社会服务等次级行业，在世界范围内雇佣了越来越多的青年工人（ILO，2017a）。这个行业的突出特点是经常与顾客、客户和病人互动。这一特点增加了工人遭受社会心理危害的可能性，包括言语虐待、威胁、羞辱行为、欺凌、骚扰、身体暴力和性骚扰等。在该行业，精神健康疾病和肌肉骨骼疾病是工作缺勤的最常见原因。

餐饮和酒店业。做为服务业的一部分，这个行业也雇用着越来越多的青年工人。该行业对青年工人的生理和心理要求很高，通常是单调、重复的劳动，不要求创造性或主动性。他们通常面临的危害和风险包括，长久站立；搬运重物；使用危险机器或工具；烧伤、过敏、感染风险；照明不足（比如在俱乐部、酒吧和赌场）；饮酒；身体暴力和骚扰（Kines et al., 2013）。

健康和社会服务业。世界范围内，健康和社会服务行业的就业岗位越来越多，许多青年人正在从事这样的工作。这个行业在发达和发展中国家都在增长（ILO，2017a）。卫生保健工人经常遭受到人体工程学危害和社会心理危害，包括工作场所暴力。他们也接触物理、机械和化学危害因素，以及生物危害因素，包括血液、体液和空气污染物，这些都可能使他们暴露于传染性疾病之中。

家政业。特别是在发展中国家，有大量青年人从事家政服务和无偿家庭劳动（ILO，2016b）。家政劳动一直被低估，得不到规范监管，家政工人继续过着超负荷、低工资、缺乏保护的状态。家政工人面临的最常见的危害是工时长和孤立。而且他们相对容易被有关部门“忽视”。家政劳动通常涉及搬运重物、接触明火和热炉、处置家居化学品、使用锋利刀具（IPEC，2013）。由于缺乏举报机制、法律保护有限以及工作的孤立性质，家政工人中的青年女孩和移民尤其可能受到暴力和虐待。青年家政工人通常不得不放弃教育机会，这更增加了他们受伤害的风险。



保护青年工人安全 与健康的国际劳工标准

保护青年工人的职业 安全与健康标准

所有劳动者，包括青年和成年工人，都享有安全与健康工作的权利。国际劳工组织宪章（1919年）规定所有工人都应得到保护，免受因其就业而引起的疾病、疾病和伤害。这一原则在费城宣言（1944年）和此后各种论坛上的其他声明中得到重申⁸。

国际劳工组织对促进体面、安全和健康工作的承诺，在其参与制定的40多个专门针对职业安全与健康的国际劳工标准中得到体现。国际劳工组织职业安全与健康方面的主要标准确立了指导国家和企业层面职业安全与健康政策、体系和工作的基本原则。

国际劳工组织职业安全与健康方面的主要标准

- **1981年职业安全卫生公约**（第155号）及其建议书（第164号），阐明了国家和企业层面的政策和战略的基本原则，这些政策和战略旨在促进职业安全与健康，改善工作条件。该公约还规定了雇主的责任、工人及其代表的权利，以及关于信息、教育和培训的要求。2002年的议定书（第155号）包含了对职业事故和疾病的记录和通知的具体规定。
- **1985年职业卫生服务公约**（第161号）及其建议书（第171号），规定建立企业层面职业卫生服务，负责为企业雇主、工人及其代表提供维护安全健康的工作环境方面的建议。
- **2006年关于促进职业安全与卫生框架的公约**（第187号）及其建议书（第197号），通过制定和实施关于职业安全与健康方面的国家政策、体系和项目，促进预防性的安全与健康文化。根据第197号建议书，国家体系应采取适当措施，保护所有工人，特别是高风险行业的工人和属于弱势群体的工人，比如在非正规经济就业、移民和青年工人。建议书还提倡在设计国家体系时采用性别方法，以保护男女两性。

⁸ 首尔关于工作安全和健康的宣言（2008年）指出，安全健康的工作环境权利应该被认为是一项基本人权，而不仅仅是一项劳动权利。



国际劳工组织关于职业安全与健康的公约规定要保护所有工人不受工作事故和职业病的影响，一些公约提出保护青年工人的具体措施。举例如下。

- 2001 年农业中的安全与卫生公约（第 184 号）有一部分是关于青年工人和高职业危害工作，在第 16 条规定分配从事因工作性质或从事工作的环境而可能损害青年人安全与卫生的农业工作，最低年龄不得超过 18 岁（在严格条件下可以允许放宽到 16 岁）⁹。其建议书（第 192 号）规定对青年工人采取卫生监督措施（第 4.3 段）。
- 1988 年建筑业中的安全与健康建议书（第 175 号）要求对起重设备的驾驶员和操作人员设定最低年龄（按照国家法律或法规的规定）（第 29 段）
- 1986 年石棉建议书（第 172 号）要求特别注意雇用不满 18 岁的青年人在涉及职业暴露于石棉的工作中的问题（第 1.3 段）。
- 1965 年未成年人井下作业就业建议书（第 125 号）呼吁采取措施保护受雇或工作在地下矿井中青年人的生命和健康。
- 1946 年青年工人（工业）体格检查公约（第 77 号），1946 年未成年人就业体格检查（非工业）公约（第 78 号）和 1965 年未成年人（井下作业）体格检查公约（第 124 号公约）要求对 18 岁以下儿童和青年人进行就业前体检，检查其是否适合将要从事的工作，要求对其进行健康监测直到满 18 岁。这些要求还延续到从事高健康风险职业的 21 岁以下青年人¹⁰。而且，1946 年未成年人体格检查建议书（第 79 号）提出在 18 岁之后仍要进行保护，因为大多数情况下，少年期并不结束于 18 岁（第 7 段）。
- 1956 工人福利设施建议书（第 102 号），在第 16（1）条中规定凡工人在劳动期间有时可以坐下而工作不受影响者，企业应向他们提供坐椅，特别是对女工和青年工人。

其他国际劳工组织公约为保护青年人的安全、健康和福祉提供了保障。这些规定可见于劳动监察、工时、每周休息、带薪休假和夜间工作等文件之中。在保护青年海员公约、捕鱼和码头工作公约中，还有针对青年工人的进一步规定。

⁹ 第十六条 (3) 指出，国家法律或条例或是主管当局在同有关雇主和工人的代表性组织磋商之后，可允许从 16 岁开始从事该款提及的工作，条件是提供适宜的先期培训，以及青年工人的安全与卫生得到充分的保护。

¹⁰ 根据 1946 年未成年人体格检查建议书（第 79 号），对所有从事工业或非工业劳动的青年工人，应将强制体检的年龄限制延长到至少 21 岁。这一规定应适用于，但不仅限于所有在采矿业，医院，以及诸如舞蹈和杂技等文艺表演的就业。

有关消除童工的核心公约

18岁以下的青年工人仍然被认为是儿童并受童工劳动规定的保护（IPEC，2011）。在国际劳工标准的指导下，大多数国家已经颁布法律禁止或严格限制雇佣童工和儿童就业。

该公约要求国家主管当局与雇主和工人组织协商制定高职业危害工作清单，并参考最有害的童工形式建议书（第190号）中列出的高职业危害工作类别。这包括：

1973年准予就业最低年龄公约（第138号）

规定在不同工作类别和不同发展程度国家就业的最低年龄。第138号公约第3条规定准予从事按其性质或其工作环境很可能高职业危害年轻人健康、安全或道德的任何职业或工作类别，其最低年龄不得少于十八岁；该条款包括一些例外情况。但是，第138号公约没有关于加强对18岁及以上工人保护的要求。

由于全球在消除高职业危害童工劳动方面的不懈努力，15至17岁从事高职业危害工作的儿童数量由2012年的4750万下降到2016年的3715万。然而2016年，15至17岁的就业儿童中仍然有42%的人在从事高职业危害工作，相当于所有从事童工劳动儿童的25%。

- 使儿童遭受生理、心理或性虐待的工作
- 地下、水下、危险的高处或狭窄空间从事的工作
- 使用危险机器、设备和工具的工作，或是涉及手工操作或搬运重物的工作
- 在不健康环境中的工作，比如，可能

使儿童接触高职业危害物质、介质或工序，或接触高职业危害其健康的温度、噪音或振动

- 在特殊困难条件下从事的工作，比如长时间的工作和夜间工作，或不可以每天回家的工作。

1999年最有害的童工形式公约（第182号）将危险工作列为最恶劣的四种童工形式之一¹¹，消除这种现象被认为是国家和国际行动的迫切任务。

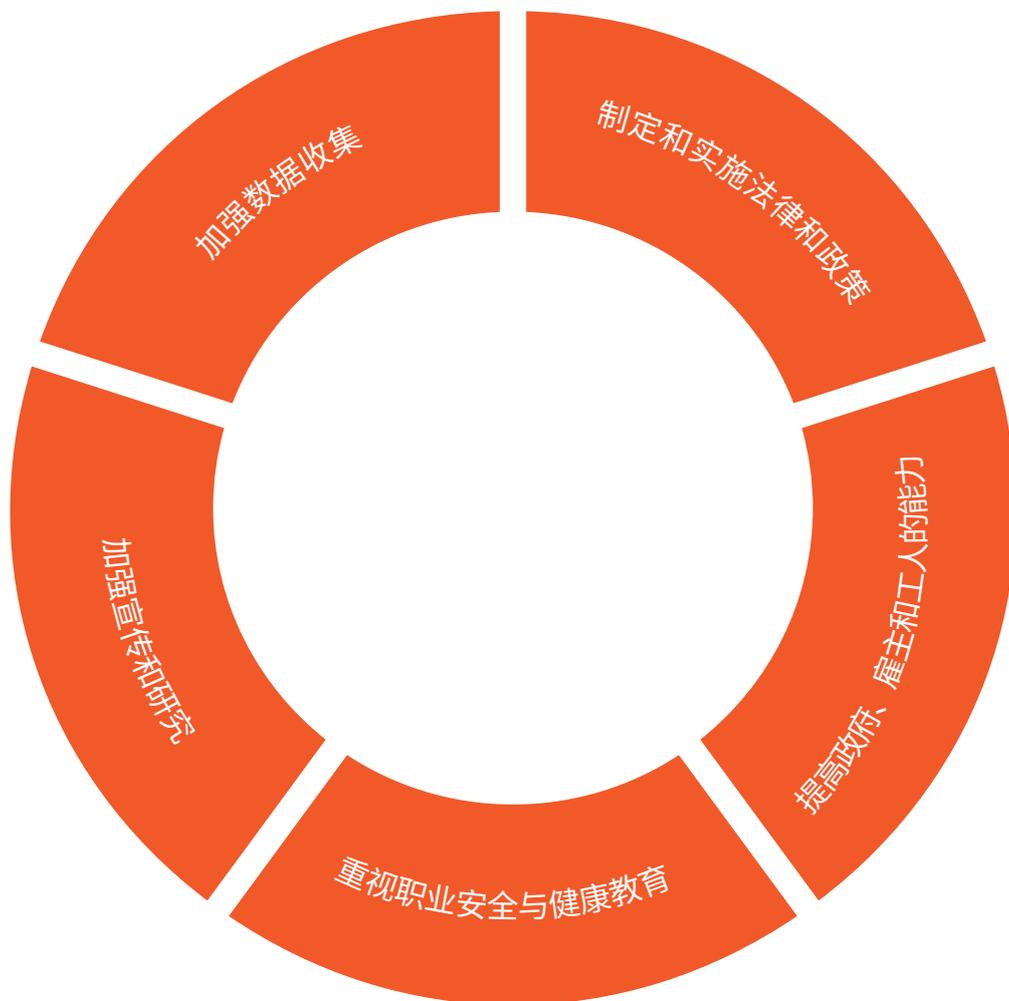
¹¹ 第182号公约第3条规定了最恶劣的童工形式，包括（d）其性质或是在其中从事工作的环境，很可能损害儿童的健康、安全或道德的工作。在同有关雇主组织和工人组织磋商之后，国家法律或条例或是主管当局在考虑有关国家标准的情况下，须确定第3条（d）项提到的工作类型。



青年工人职业安全与健康方面的国家和地区行动框架

促进青年工人职业安全与健康的目标只能通过各个主体的共同努力实现，这包括政府机构、雇主和工人及其组织、公民社会，以及青年人及其组织。

因此，要有效应对改善青年工人职业安全与健康的挑战至少应重视五个主要方面：



- 加强职业安全与健康数据和青年工人数据信息的收集和分析
- 制定、更新和实施法律、规定、政策和方针，更好地保护青年工人的安全与健康
- 旨在帮助政府、雇主、工人及其组织满足青年工人职业安全与健康需求的能力建设
- 将职业安全与健康纳入基础教育和职业培训，培养更加安全和健康的一代工人
- 加强对青年工人容易接触职业安全与健康危害和风险方面的宣传、认识和研究

国际劳工组织关注青年工人职业安全与健康的行动

2015年，国际劳工组织启动一项职业安全与健康旗舰项目，主题为“职业安全与健康—国际预防行动（OSH GAP）”，旨在减少工作相关死亡、受伤和疾病的发生，倡导预防文化。两个先期项目针对促进青年工人的职业安全与健康。

- **SafeYouth@Work 项目**（由美国劳工部资助）旨在通过全国能力建设提高青年工人工作条件，促进可持续和预防性的职业安全与健康文化。主要提高四个战略领域的表现：（1）职业安全与健康数据和信息；（2）职业安全与健康法律和政策；（3）职业安全与健康能力；（4）职业安全与健康知识和意识。
- **Youth4OSH 项目**面向印尼、缅甸、菲律宾和越南参与全球供应链的青年工人和青年雇主。该项目涉及开发和测试一系列工具和战略，以提高对工作场所安全的意识，增强公众对改善全国职业安全与健康体系的诉求。

加强职业安全与健康 and 青年工人 数据和信息的收集和分析

在国家和企业层面制定有效的职业安全与健康体系要求可靠的职业安全与健康数据。收集准确、可比和及时的职业安全与健康数据存在的困难，阻碍了对工作事故和职业病范畴、性质、原因和影响的分析。如果没有及时、准确和全面的数据，在国家和企业层面提高职业安全与健康条件可能会被误导或出现应用不当。因此，有效的数据收集和分析对查找工作场所危害、高职业危害的行业和易受影响的工人群体至关重要。

数据对制定相关有效的预防措施也很重要。完整的职业安全与健康数据为设定重点和衡量进展奠定证据基础。因此，其对于制定和实施政策、战略和项目以应对青年工人易受职业安全与健康风险影响的问题。可靠的青年工人职业安全与健康数据对制定针对这类工人的预防措施也很重要。数据还可以促进对必要政策和项目的需求，比如将职业安全与健康纳入教育和技能培训的项目，或者旨在制定工作场所职业安全与健康管理体系时确定青年工人需求的项目。

在 2017 年世界工作安全与健康日之际，国际劳工组织提出迫切需要提高国家职业安全与健康数据收集和分析。国际劳工组织发布了一个具有实用资源和信息的工具包，强调对职业安全与健康的需求，支持成员国致力于优化职业安全与健康数据的收集和分析。

政府负责制定和实施关于通报和记录工作事故和职业病的国家体系。有效的体系应当提供所发生的工作事故和职业病方面及时、全面和可靠的数据。该体系应当覆盖所有行业、企业和工人，无论就业状态如何。青年工人通常从事非正规工作和临时性工作，这两类工作经常得不到国家通报和记录系统的覆盖。在许多国家，家政服务 and 农业等雇用大量青年工人的行业也被排除在外。政府应利用国家通报和记录系统提供的数据，定期发布国家统计数据，按年龄、性别、移民状况和行业划分；制定预防性的职业安全与健康战略和措施；制定适当和有效的工人补偿机制。

国家职业安全与健康数据体系

制定国家通报和记录系统首先是评估所有相关的职业安全与健康数据，这些数据通常保存在国家职业安全与健康、医疗和社会保险等相关部门的数据库中。政府还应制定和实施具体的工作事故和职业病通报

制度，要求雇主、保险机构、职业卫生服务机构、医院、其他医疗服务提供商，以及其他收集相关数据的单位进行通报。在许多国家，一些经济行业没有通报和记录系统，不是所有雇主和工人都被纳入这个系统。



雇主负责记录工作事故和职业病并通报当局。雇主不遵守有关记录的要求应受到适当的惩罚，因为他们破坏了整个国家职业安全与健康体系的运转。政府和雇主组织应确保雇主获得如何满足这些重要要求的明确指南以及培训。指南应提供企业、行业和国家层面操作的指导。

工人可以提供自身以及同事的健康状况信息。工人将从成功的项目中获益，如果项目失败，他们损失最大。他们比任何人都更加了解自己工作涉及的潜在危害。

因此，工人信息通常作为一种预警系统，使得雇主在高职业危害的工作环境条件下采取补救措施，从而避免导致工人遭受可记录的工作事故或疾病。

青年工人更应被鼓励参与对工作场所事故进行报告，不仅是严重事故，还有一般事故和差点造成的事故。没有这种鼓励和支持，青年工人通常会害怕由于说出工伤情况导致雇主采取对其不利的行动。这样的想法会阻碍他们在职业安全与健康措施方面可以做出的重要贡献。所有工人都应认识到向雇主报告工作事故和职业病的重要性，并且不会因此受到纪律处分。

EC-ULAT：菲律宾工作事故报告系统

在菲律宾第六区，劳动和就业部与雇员赔偿委员会正在试点开展“EC-ULAT：工作事故报告系统”。该报告系统的目标是改善工作事故的通报和记录，通过新型系统

为查询提供及时反馈，不仅是雇主，工人和公众发现事故都可以报告。鼓励每个人利用网页 ec-ulat.me 或向专线电话发送短信报告事故。一旦工作事故被报告，雇员赔偿委员会地区官员将与劳动与就业部和职业安全与健康中心共同验证，并采取适当行动。

制定、更新和实施法律、法规、政策和指南，更好地保护青年工人安全与健康

国际劳工组织第 187 号公约呼吁政府与雇主和工人组织协商，制定全国促进职业安全与健康基本原则的政策。政策应包括评估职业风险或危害，从源头应对职业风险或危害，

营造全国预防性安全与健康文化，包括信息、咨询和培训。制定此政策应确定行动的重点领域。要密切关注处于高风险的工人，比如青年工人。

西班牙职业安全与健康战略 (2015 至 2020 年)

西班牙 2015 至 2020 年职业安全与健康战略认识到青年工人工伤的发生率高于其他工人。西班牙战略将促进青年工人的安全与健康以及梳理和交流良好实践经验作为

重点 (INSHT, 2015)。为支持该战略，纳瓦拉雇主联合会 (CEN) 推出一个指南，在中小企业青年工人职业安全与健康管理和风险防范方面帮助雇主。该指南提出了对 18 岁以下工人的具体要求 (CEN, 2015)。

法律法规应体现提高职业安全与健康 and 消除童工方面的国际标准。几乎所有国际劳工组织成员国都批准了第 182 号公约，要求“采取立即有效措施确保禁止和消除最有害的童工形式，将此作为一项紧迫任务”（第 1 条）。公约列出四种“最有害的童工形式”。其中第四种是其性质或是在其中从事工作的环境，很可能损害儿童的健康、安全或道德的工作”。大多数从事童工劳动的儿童都是从事这类工作。实现消除高职业危害工作，保护儿童健康、安全和道德的目标，一个途径是建立运行良好的国家和企业层面职业安全与健康体系。成员国已经承诺要确定 18 岁以下青年人应禁止从事的工作类型，因为其工作性质或从事该工作的环境有可能损害他们的健康、安全和道德。确定这些工作类型后通常会形成一个“有害童工劳动清单”。

国际劳工组织关于各国劳动、社会保障和相 关人权立法的 NATLEX 数据库¹²，最近增加了一个“高职业危害童工劳动”搜索项目。这方便用户快速找到该领域的国家标准和相关法律参考。对青年工人安全和健康的关切不应仅限于 18 岁以下的青年，而应扩展到所有青年工人。这应在应对导致青年工人遭受工作场所危害的风险因素的国家法律法规和政策中得以明确¹³。

¹² NATLEX 包含超过 88000 份记录，涵盖 196 个国家和 160 多个地区和分支机构。该数据库按主题分类索引，提供完整的文本或立法摘要以及引用信息。

¹³ 国际劳工组织已经制定了确定危险童工劳动的三方程序，以帮助会员国组织和促进三方协商，这将导致新的或修订的国家危险童工名单的出台。本指南就如何规划和实施这一过程提供指导，以便按照第 138 号和第 182 号公约的规定进行三方磋商。它还提供实用和便捷的参考资料，协助三方协商会议的成员进行审议。

Andean 社区的职业安全与健康文件（2004 年）

Andean 社区的**职业安全与健康文件**禁止雇用儿童和青少年从事可能影响他们身心发育的不健康或高职业危害的工作。每个成员国的国家立法必须设定从事这种工作的最低年龄；年龄不得低于 18 岁。该文件要求雇主在招收儿童和青少年进入工作场所前要对工作进行评估；确定接触风险

的性质、程度和时间；采取必要的预防措施应对工作场所风险。雇主必须为工作的儿童和青少年提供雇用前和雇用后以及定期的体检。18 岁以上 21 岁以下的青年工人从事被认为不健康或高职业危害的工作，必须进行年度体检，直到这些工人年满 21 岁。体检应由职业卫生专家实施，其结果应提供给青年工人的父母或监护人（Comunidad Andina, 2004）。



国际劳工组织第 155 号公约要求雇主为工人及其代表提供适当的职业安全与健康培训。许多国家将培训要求纳入职业安全与健康立法，通常有对新入职雇员进行先期培训的具

体要求。公约还要求批准国采取措施促进将职业安全与健康教育纳入各级教育和培训，包括高等教育。

俄克拉何马州职业安全与健康纳入教育的法律

在美国，俄克拉何马州第一个通过**职业安全与健康纳入教育法**（2015 年），要求州

劳动和教育机关在学校为 7 至 12 年级学生（即 12-18 岁学生）提供工作场所安全培训。得克萨斯州最近通过了类似法律，另外两个州，加利福尼亚和阿肯色，最近正在考虑仿效俄克拉何马州的法律进行立法。

职业安全与健康立法应保护所有工人的身心健康，包括许多在非正规经济中就业的青年人。扩大职业安全与健康法律保护范围，覆盖非正规经济中的工人，与促进从非正规向正规就业过渡的战略一起，是保护青年工人的重要途径。应对非正规经济带来的挑战，成员国和社会伙伴可将国际劳工组织 2015 年通过的**关于从非正规经济向正规经济转型建议书**（第 204 号）作为指南。

劳动监察在保护青年工人安全和健康方面发挥着重要作用。劳动监察职能包括执行职业安全与健康法律法规；为雇主和工人提供合规方面的技术信息和建议；发现没有被现有法律规范的漏洞或不当行为。劳动监察部门面向童工、非常高职业危害工作岗位和行业中青年工人的职业安全与健康所开展的工作，对促进青年工人的健康与安全十分有效。



加拿大安大略省的劳动监察突击

2016年7月至9月，安大略省劳动监察员在工业领域开展了一次“执法突击”，重点放在14至24岁青年工人和入职不满6个月的新职工（Ontario Ministry of Labour, 2016）。

突击目标是：

- 确保雇主让新员工和青年员工了解工作场所存在的危险
- 提高新员工和青年员工对于自身职业安全与健康权利和责任的意识
- 鼓励雇主查找和控制危害，特别是影响青年员工的危害
- 整改不符合职业安全与健康法的情况

遵守职业安全与健康法律法规的最终责任在于雇主。他们有义务关心雇员的安全和健康。许多职业安全与健康法律框架要求雇主采取职业安全与健康管理体系和实践，包括针对预防的措施，比如风险评估和防范、向工人提供培训和信息、监测工人健康状况、突发情况应对规划、事故调查以及记录和通报工作事故和职业病。许多国家还引入立法，要求成立职业安全与健康委员会，任命职业安全与健康工人代表。雇主应确保青年

工人特有的风险因素得到认识并通过管理体系和实践予以应对。还应特别将青年工人纳入职业安全与健康方面的工人协商和协作机制之中。

政府和其他国家机构，如雇主和工人组织，应开发工具和指南，促进对职业安全与健康要求的遵守，提高工作条件，预防工作场所风险。这些工具应特别关注青年工人的需求。

澳大利亚公平工作最佳实践指南

在澳大利亚，公平工作申诉专员署推出了两个关于青年工人最佳实践的指南：

- **雇用青年工人的雇主指南**，介绍雇主在雇佣关系开始时应告知青年员工什么，

强调青年员工健康与安全的重要性，以及确保工作场所杜绝欺凌的重要性（Fair Work Ombudsman, 2013）；

- **青年工人指南**关注青年工人在工作场所的权利、责任，有一个部分专门介绍职业安全与健康（Fair Work Ombudsman, 2017）。

国际劳工组织还推出了旨在帮助雇主和工人保护青少年不从事高职业危害的童工劳动的指南。这包括《关于高职业危害童工的雇主和工人手册》（2011年）和《青年安全工作包》（2009年）。国际劳工组织其他出版物为如何促进所有劳动者的职业安全与健康提供了更加广泛的指南。比如，题为《职业安全与健康管理体系指南》的出版物（ILO-OSH，

2001），提供国家机构、雇主、工人和其他组织如何建立、实施和改善职业安全与健康管理体系的建议，以减少所有工人的工作事故和职业病¹⁴。

¹⁴ 国际劳工组织已经开发出实用和易于使用的风险评估和风险管理工具。其中包括对雇主、工人及其代表进行工作场所风险评估的5步指南，以及针对中小企业的工作场所风险评估和管理培训方案。



旨在帮助政府、雇主、工人及其组织满足青年工人职业安全与健康需求的能力建设

青年工人职业安全与健康的可持续发展不仅需要更好的满足青年工人需求的数据、法律和政策。还需要所有三方成员和相关利益方参与能力建设。

为履行保护工人安全和健康的义务，雇主应至少熟悉风险管理的程序，要积极鼓励他们实施适应各自工作场所特点的职业安全与健康管理体系。他们要查找工作场所危害点、评估风险，考虑到工人具体的脆弱点，明确高职业危害童工的情况，采取有效预防和风险防控措施。工作场所风险评估结果应纳入所有新员工和青年员工的职业安全与健康培训内容，纳入所有员工的定期和在岗培训内

容。雇主组织在帮助成员获取足够技能和理解风险管理重要性上发挥重要作用。

与工人协作对于消除危害、最大限度减少风险以及提高工作条件很必要。应与工人的职业安全与健康代表和联席委员会开展协作。为充分代表青年工人，职业安全与健康代表要意识到青年工人面临的风险因素，他们应获得如何应对青年工人职业安全与健康脆弱点的信息和指导。工会越来越认识到拥有青年工人作为成员的重要性以及让他们参与组织并促进其工作中权利的运动和行动的重要性，但是还要做大量工作。

英国工会联合会关于学徒制的指南

在英国，工会联合会（TUC）和学习与技能委员会（LSC）推出了题为“学徒制：工会安全代表快速指南”的手册，为职业安全与健康代表提供如何确保雇主为学徒工和其他受训员工提供安全卫生的工作环境，以及足够支持和指导的建议。该手册

推荐一些可采取的办法，比如鼓励青年工人和学徒工加入工会；让青年工人成为职业安全与健康委员会议程的常设议题；确保青年工人按照法律要求得到保护；确保青年工人受到必要的职业安全与健康教育，能够获得职业安全与健康方面的在岗培训，具备足够的监督；确保就青年工人的招聘和雇佣向职业安全与健康代表咨询（LSC & TUC，2005）。

政府、雇主组织和工会要发挥作用将职业安全与健康引入雇用大量青年工人和童工并通常存在高职业危害工作条件的非正规和农村经济。要通过各种渠道提供培训和信息，提

高非正规和农村工人（包括青年工人）的职业安全与健康技能和知识。考虑到大量女孩在这些行业就业，要采取性别方法确保这些女孩参加培训和提高意识活动。

加纳农业工人总工会为可可社区开发的手册

农业工人总工会（GAWU）是加纳最大的农民和农村雇员组成的工人组织。其成员扩大到正规单位和农村社区就业的有工资和没有工资的农业工人，其中包括青年工人。2014年，农业工人总工会与国际劳工

组织国际消除童工计划（IPEC）合作，制定了《消除高职业危害童工和职业安全、卫生和环境风险—加纳可可社区促进变革者手册》。这个便捷的培训材料供农民使用，包括了关于儿童和青少年易受可可农场高职业危害工作影响的讨论（IPEC & GAWU，2014）。

将职业安全与健康纳入基本教育和职业培训，培养更加安全和健康的一代工人

工作场所预防文化的不断发展需要重视青年工人能力建设，激励他们贡献预防性措施。将职业安全与健康纳入基本教育和职业教育是提高青年工人和雇主职业安全与健康意识、知识和技能的有效途径。青年人是社会的未来和文化变革的重要驱动力量，所以要将职业安全与健康基本内容纳入学校课程、技能培训和民间社会组织开发的教育计划。这将有助于确保青年人认识到需要保护自身安全和健康，并且有权利这样做。

在一些国家，风险预防的基础教育纳入小学课程。在其他国家，专家正在开发一种方法，不仅关注教育内容，而且关注开展教学的场所。号召小学生和青年学生在学校环境的健

康与安全方面发挥积极作用，作为他们学习的一部分。

法国全国工作事故和疾病预防和安全研究所（INRS）最近一项研究发现，在学校接受职业安全与健康教育的青年工人发生工作事故的几率比没有接受教育的青年工人低 50%（INRS, 2018）。有效的职业安全与健康教育能让青年人采取预防性的态度和行为；提高发现危险和风险的技能和本领；找到有效的职业安全与健康解决办法，无论这些青年人在学校、工作还是以其他方式为社会做贡献。有许多将职业安全与健康纳入学校课程的成功案例，这些应辅以针对其影响力和有效性的研究。

青少年职业安全与健康教育培训工具案例

加拿大职业健康与安全中心（CCOHS）开发了“卫生 + 安全”教学工具，支持教师教育学生进入劳动力队伍后保持健康和安。内容主要面向中学生，但是容易调整供青年人使用。

美国国家职业安全与健康研究所（NIOSH）设计了“[Youth@Work](#)”讨论安全的教材，以生动有趣的形式教授青年人职业安全与健康基础知识。这个免费课程已在全美各州得到灵活采用，适应各州不同童工法规的要求。内容包括青年人就业的各种工作

场所存在的危害及预防策略的介绍。最近又新增了一个评估工具，衡量学生对工作场所安全与健康的认识，学生通过测试后可以得到数字证书。

加利福尼亚青年工人健康与安全伙伴联盟，将政府机构和全州代表教育工作者、雇主、家长、职业培训师和其他利益相关方的各种组织联合起来，开发了保护工作中青年人的战略。其开展的项目包括[加州青年工人资源中心](#)，提供信息、培训、教材、技术援助和参考，帮助对青年人、雇主和社区进行职业安全与健康以及保护青年工人的教育。其网站 [young-workers.org](#) 为青少年、家长、老师、职业教育工作者和雇主提供信息。

欧盟“整体教育”方法

欧盟努力将职业安全与健康教育纳入基本教育。比如，欧洲共同体职业安全与健康 2002-2006 年战略包括了安全与健康教育，2007-2012 年战略也同样。欧盟 2014-2020 年职业安全与健康战略框架要求从学校开始提高职业安全与健康意识。

欧洲工作中职业安全与健康署 (EU-OSHA) 一份题为“**将职业安全与健康纳入教育，学校和职业教育良好实践**” (2004 年) 的报告对整个欧洲的良好实践案例里进行全面梳理，介绍了在欧洲层面将职业安全与健康教育纳入教育系统战略的步骤。该署题为“**职业安全与健康和教育：一种整体教育方法**” (2013 年) 的报告介绍了这个方法及几个案例分析。

职业安全与健康“整体教育”方法：

- 结合学校的风险教育和安全与健康的管理，面向学生和教职员工
- 结合风险教育、卫生教育、安全管理和健康学校概念
- 积极促进教职员工和学生参与学校安全管理
- 培训并让教师参与学校职业安全与健康的管理，提高他们对职业安全与健康的理解，培养他们的实际技能。这使得他们能够更好地为学生提供风险教育
- 通过案例培养学生对职业安全与健康的理解及其重要性
- 让学生参与危害查找，提出解决办法，提高技能，在学校安全规范方面培养主人翁意识
- 风险教育和学校安全与健康纳入学校各项工作和制度，使之成为学校生活的一部分，而不是附加成分。

EU-OSHA 与 Napo 联盟合作推出了一系列职业安全与健康教育工具包，供教师使用。这些工具包旨在将健康与安全问题介绍给小学生，教育方式具有趣味和想象力，并利用了 Napo 的微电影和创意活动。

“**欧洲职业安全与健康网络教育培训**” (ENETOSH) 为分享职业安全与健康教育培训方面的知识提供在线平台。其目的是将职业安全与健康纳入教育培训。基于安全与健康是终生学习有机组成部分的理念，ENETOSH 的工作涉及教育的各个方面 (从幼儿园到高中；初级职业教育培训；高等教育；继续职业培训)。ENETOSH 与成员共同收集和评估职业安全与健康教育培训良好实践案例和工具 (见**良好实践案例和工具**)，将这些方面的信息提供在其网站上，并发布专题年度通讯¹⁶。

2015 年，欧盟 ERASMUS+ 计划 (与 ENETOSH 和 EU-OSHA 合作) 启动了“**重视安全—安全重要!**”项目，提供了关于职业安全与健康的协作和包容式学习方法。项目旨在帮助教师和青少年充实职业安全与健康技能和知识，包括在线平台、用户指南和其他材料。五个国家 (捷克、荷兰、葡萄牙、罗马尼亚和西班牙) 的合作伙伴参与了该项目。

¹⁵ 在芬兰，职业安全与健康问题被纳入了名为“工作生活入门”的在职学习计划 (tyelaun tututuinen, TET)。该计划向参与者传授有关工作场所的危险、雇佣合同、工作时间以及关于休假通知的方式。更多信息可在 www.oph.fi/english 获得。罗马尼亚的教育系统主要是在研究生阶段提供职业安全与健康课程。最近他们建立了一个网络，以便开展早期安全教育，并定期在学校开展职业安全与健康教学。在 2014 年和 2015 年，劳动监察部门组织了国家级职业安全与健康比赛，并向由教师和学生组成的最佳学校团队颁发奖金。

加强青年工人职业安全与健康 的宣传，教育和研究

持续支持开展和推广青年工人职业安全与健康研究及成果非常重要。越来越多的职业安全与健康部门和机构正在对青年工人进行研究。根据国际劳工组织 2017 年对 78 个职业安全与健康部门和机构的调查，62.8% 的被调查对象认为青年工人是职业安全与健康研

究应当关注的方面。超过 20% 的被调查对象认为青年工人是职业安全与健康研究的重点（国际劳工组织，即将出版）。卫生研究已倾向于更关注年少的儿童，而不是青少年，关注发达国家而不是发展中国家，关注学校和社会生活而不是工作场所。

未来研究题目建议

过渡中的青年工人与职业安全与健康风险：分析职业安全与健康风险的增加与青年之间的关系，并考虑到许多青年人处于从学校向工作、从青年向成年过渡的情况。

多维度 and 全面的方法：探讨超越仅专注青年工人特点的传统单维度方法，考虑不同因素共同作用增加青年工人职业安全与健康风险的方式。比如，将青年人特点与工作条件、工作组织和工作场所特征结合起来研究。

社会、情感和激励问题：研究在特定工作背景下的社会、情感和动力问题，这可能对青年工人的行为及其说出职业安全与健康问题的意愿产生很大影响。这些问题可能包括同行压力和支持、工作场所规则和价值观、职业安全与健康文化、管理风格。要多开展研究，增进对年龄和安全文化之间关系、对青年工人职业安全与健康后果的理解。

职业安全与健康培训和监督：调查高质量和有效的（1）推行职业安全与健康的方式；（2）青年工人职业安全与健康培训和监督；（3）确保开展职业安全与健康培训和监督，特别是在非标准就业的策略的影响。

职业安全与健康管理体系适应青年工人：研究提高职业安全与健康管理体系和风险评估并纳入青年工人面临的特殊风险因素的方式。



职业安全与健康方面提高意识的活动，以及利用现实世界经验教育青年工人，是传播青年工人权利和脆弱性的基础信息和引起工人、家长、雇主、学校和社区重视的有效途径。这些活动可由政府或国家机构、雇主组织、工会、青年组织、非政府组织和其他民间社会团体来组织。

新闻媒体和社会媒体平台的参与和支持能够极大地加强和扩大职业安全与健康意识活动。记者要认识到职业安全与健康 and 青年工人的相关问题，并获得报道这些问题的信息和能力。开展职业安全与健康 and 青年工人方面的实时报道有助于传播知识、提高意识以及增强公众对改善工作场所安全与健康的诉求。

香港青少年职业安全与健康运动

香港职业安全与健康委员会（Hong Kong OSHC）启动了青年职业安全与健康促进运动，在从事兼职工作或暑期工作的青少年中间推广职业安全与健康常识。该运动包括一系列活动，如发放职业安全与健康信息包、组织研讨会、播放广播节目强调青年工人职业安全与健康等。作为该运动的一部分，“青少年力量 2017-2018 年 GIF 设计大赛”旨在让学生参与宣传职业安全与健康理念，以此吸引青年人（Hong Kong OSHC, 2017）

工会中的青年工人

国际工会联合会（ITUC）意识到组织和支 持工会运动中青年工人的重要性。国际工 联寻求在其政策和工作中更好地反映青年 工人的需求和期望，为此于 2017 年通过 了“青年工人经济和政治议程”。作为议 程一部分，工会青年会员致力于组织各项 活动，包括应对青年工人特殊问题的活动 （ITUC, 2017）。

澳大利亚维多利亚商场委员会最近成立了青 年工人中心，组织青年工人并支持他们获取 所需知识和技能，确保工作安全和保障。青 年工人中心还为青年人提供空间，与其他经 历工作场所相关问题的人进行交流。



青年参与营造职业安全与健康预防文化

在预防文化下，安全与健康工作环境的权利在各层级得到尊重，政府、雇主和工人通过明确的权利、责任和义务体系积极参与确保安全与健康工作环境。预防原则得到高度重视。在营造职业安全与健康可持续的预防文化过程中，要特别注意高职业危害行业和工业，以及脆弱的工人群体，比如在危害风险较高的工作场所就业的青年工人。

在制定和实施预防措施方面，直接让青年工人及其组织参与进来，在讨论如何促成一代享有安全和健康的工人时表达他们的关切是至关重要的。民间社会和传统的职业安全和健康机构及其社会合作伙伴往往缺乏有效知识和手段代表青年人发声。此外，由于大量的青年工人从事非标准形式的就业和非正式工作，他们是“隐形的”，被剥夺了讨价还价的权力和有效的代表权。他们相对缺乏权力和声音，因此造成了一种不幸的局面，即在职业安全与健康法律和政策框架中，青年工人被忽视，在相关的培训和意识运动的设计中也被忽视。公共机构必须做好准备，通过向年轻人提供积极参与的资源 and 机会，支持他们努力决定自己的未来。

SafeYouth@Work 行动计划

2017年9月，国际劳工组织与新加坡人力部共同组织了 SafeYouth@Work 大会。这是国际劳工组织 SafeYouth@Work 项目的一部分，在新加坡举办的第二十一届工作中安全与健康大会期间举行。SafeYouth@Work 大会汇集了 125 名青年工人、雇主、工会人士和学生，旨在建立一个全球青年职业安全与健康活动网络。青年人受邀分享他们关于青年工人

面临的安全与健康问题的看法，提出他们促进工作场所安全与健康的解决方案。他们有机会讨论这些问题并与国际专家、政府代表、雇主和工人组织、非政府组织

和其他民间社会团体互动。通过交流形成了未来几年的行动框架，为 SafeYouth@Work 行动计划奠定基础。

本次世界大会之后，还组织了一系列协商论坛，讨论和确定该行动计划。这些论坛在 A+A 国际劳工组织国际大会（2017 年 9 月于杜塞尔多夫）；第九届全球持续消除童工大会（2017 年 11 月于布宜诺斯艾利斯）；亚洲次区域 SafeYouth@Work 行动计划协商会议（2018 年 1 月于雅加达）期间举行。



为了汇总各方意见并完成 SafeYouth@Work 行动计划，由有关专家、雇主和工人代表以及 5 名青年运动人士于 2018 年 2 月组成了起草委员会。目前，起草委员会已起草了 SafeYouth@Work 行动计划，目的是指导国际劳工组织成员国和成员方促进青年工人安全与健康。行动计划指出了实现可持续地减少受工作事故和职业病影响的青年工人数量的核心主体，包括政府、雇主和工人组织、青年人及其组织、致力于改善职业安全与健康的民间社会团体。

行动计划明确要在五个重点领域采取措施促进青年人职业安全与健康的变革：研究、教育、合规、宣传、网络。在每个领域，行动计划寻求提出重点促进创新。这

些努力旨在让青年人参与其中并将他们与更广泛的职业安全与健康大家庭联系起来。还旨在确保所有核心主体致力于为青年工人实现更加安全和健康的未来，帮助建设安全和健康的一代工人。

国际劳工组织正在推行 SafeYouth@Work 行动计划，作为 2018 年世界工作中安全与健康日活动的一部分。

参考文献

- Centers for Disease Control and Prevention, CDC. (2010). “Occupational Injuries and Deaths Among Younger Workers: United States, 1998--2007” in *Morbidity and Mortality Weekly Report (MMWR)*, vol. 59, no. 15, pp. 449-455, April 2010.
- Comunidad Andina. (2004). *Decision 584. Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo*.
- Confederacion de Empresarios de Navarra, CEN. (2015). *Guía: Gestión de la prevención de riesgos laborales de los trabajadores más jóvenes*. CEN.
- European Agency for Safety and Health at Work, EU-OSHA. (2004). *Mainstreaming occupational safety and health into education: good practice in school and vocational education*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- (2007). *OSH in figures: Young workers - Facts and figures. European risk observatory report*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- (2013a). *Cultural diversity in OSH Leadership and Worker Participation*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- (2013b). *Occupational safety and health and education: a whole-school approach*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Cedefop; Eurofound; & ElGE. (2017). *Joint report on Towards age-friendly work in Europe: a life-course perspective on work and ageing from EU Agencies*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Parliament, Directorate General for Internal Policies. (2011). *Occupational health and safety risks for the most vulnerable workers*. Bruxelles.
- Fair Work Ombudsman. (2013). *Best Practice Guide. An employer's guide to employing young workers*. Commonwealth of Australia.
- (2017). *Best Practice Guide. A guide for young workers*. Commonwealth of Australia.
- Forastieri, V. (2002). *Children at work: Health and safety risks (2nd edition)*. Geneva: International Labour Office.
- Gerry, E. (2005). „An Introduction to the Topic “ in GOHNET Newsletter. *Topic: Child labor & adolescent workers*, Issue 9, Summer 2005.
- Gyekye, S. A.; & Salminen, S. (2009, January). „Educational status and organizational safety climate: Does educational attainment influence workers’ perceptions of workplace safety? “ in *Safety Science*, vol. 47, no. 1, pp. 20-28, January 2009.
- Hämäläinen, P.; Takala, J.; & Boon Kiat, T. (2017). *Global Estimates of Occupational Accidents and Work-related Illnesses 2017*. XXI World Congress on Safety and Health at Work. Singapore: Workplace Safety and Health Institute.
- Hong Kong Occupational Safety & Health Council, OSHC. (2017). „Youth Occupational Safety and Health Promotional Campaign “ [Online]. Available

at: http://www.oshc.org.hk/eng/main/awards_campaigns/ [Accessed 06 February 2018].

Institut National de Recherche et de Sécurité, INRS. (2018). „Synthèse étude INRS Accidentologie des jeunes travailleurs. Recevoir un enseignement en santé et sécurité au travail réduit le risque d' accidents du travail chez les moins de 25 ans. “ INRS.

Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, INSHT. (2015). *Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020*. Madrid: Servicio de Ediciones y Publicaciones del INSHT.

International Labour Organization, ILO. (2001). *Guidelines on occupational safety and health management systems (ILO-OSH 2001)*. Geneva: International Labour Office.

(2004). *Toward a fair deal for migrant workers in the global economy, Report VI, Sixth item on the agenda*. Geneva: International Labour Office.

(2011). *Employers' and workers' handbook on hazardous child labour*. Geneva: International Labour Office, Bureau for Employers' Activities, Bureau for Workers' Activities.

(2013). *10 Keys for Gender Sensitive OSH Practice – Guidelines for Gender Mainstreaming in Occupational Safety and Health*. Geneva: International Labour Office.

(2016a). *Workplace stress: A collective challenge*. Geneva: International Labour Office.

(2016b). *World Employment and Social Outlook 2016: Trends for youth*. Geneva: International Labour Office.

(2017a). *Global Employment Trends for Youth 2017: Paths to a better working future*. Geneva: International Labour Office.

(2017b). *Global estimates of child labour: Results and trends, 2012-2016*. Geneva: International Labour Office.

(2017c). „Safety and health at work “ [Online]. Available at: <http://www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/lang--en/index.htm>. [Accessed 06 February 2018].

(2018). *World Employment Social Outlook: Trends 2018. Executive Summary*. Geneva: International Labour Office.

(forthcoming). *Technical Report on OSH Knowledge Agencies, Institutions and Organizations*. Geneva: International Labour Office.

International Programme on the Elimination of Child Labour, IPEC. (2009). *Safe Work for Youth kit*. Geneva: International Labour Office.

(2011). *Children in hazardous work: What we know, what we need to do*. Geneva: International Labour Office.

(2013). *Ending child labour in domestic work and protecting young workers from abusive working conditions*. Geneva: International Labour Office.

- & General Agricultural Workers Union of Ghana, GAWU. (2014). *Eliminating hazardous child labour and Occupational Safety, Health and Environmental risks - A Manual for agents of change in cocoa communities in Ghana*. Geneva: International Labour Office.
- InFocus Programme on Safety and Health at Work and the Environment, SafeWork; & International Association of Labour Inspection, IALI. (2002). *Combating child labour. A handbook for labour inspectors*. Geneva: International Labour Office.
- International Trade Union Confederation, ITUC. (2017). *Our Economic and Political Agenda for Young Workers*.
- Johnson, S.B.; Blum, R.W.; & Giedd, J.N. (2009). „Policy, Adolescent Maturity and the Brain: The Promise and Pitfalls of Neuroscience Research in Adolescent Health “ in *J Adolesc Health*, vol. 45, no. 2, pp. 216-221, September 2009.
- Kines, P.; Framke, E.; Salmi, A.; & Bengtson, E. (2013). *Young workers' occupational safety and health risks in the Nordic countries*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Learning and Skills Council, LSC; & Trade Union Congress, TUC. (2005). *Apprenticeships: A short guide for union safety representatives*. Coventry: LSC.
- O'Higgins, N. (2017). *Rising to the youth employment challenge: New evidence on key policy issues*. Geneva: International Labour Office.
- Ontario Ministry of Labour. (2016). “Results: New and Young Workers Blitz 2016” [Online]. Available at: https://www.labour.gov.on.ca/english/hs/sawo/blitzes/blitz_report79.php. [Accessed 06 February 2018].
- Shehu, E.; & Nilsson, B. (2014). *Informal employment among youth: Evidence from 20 school-to-work transition surveys*. Geneva: International Labour Office.
- Smith, P.; & Breslin, C. (2013). „A Review of the Research on How Work-Based Injury Risks are Distributed Across Youth's jobs in Canada “ in *Health and Safety of Young Workers Proceedings of a U.S. and Canadian Series of Symposia*. NIOSH.
- Tucker, S.; Diekrager, D.; Turner, N.; & Kelloway, E. (2014). „Work-related injury underreporting among young workers: prevalence, gender differences, and explanations for underreporting “ in *Journal of Safety Research*, vol. 50, pp. 67-73, September 2014.
- United Nations Children's Fund, UNICEF. (2013). *The State of the World's Children: Children with Disabilities*. New York: UNICEF.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, UNDESA . (2015). *Trends in international migrant stock: The 2015 Revision*. New York.

不同年龄的工人都拥有工作安全与健康权利。5.41亿15-24岁青年工人占世界劳动力15%以上，在一些地区，他们遭受的非致命性工伤的比例比25岁以上成年工人高出40%。

青年工人特有的各种风险因素增加了他们遭受工作场所危害的可能性。这些风险因素是其年龄所固有的（比如，生理、社会心理和情感发展程度）或受其年龄影响（比如技能、经验和教育程度）。

青年人经常意识不到他们作为雇员的职业安全与健康权利以及作为雇主的职业安全与健康责任，往往不愿直接指出职业安全与健康风险。青年工人大量在高职业危害经济行业就业，接触这些行业存在的危害，进一步增加了他们遭受工伤和职业病的风险。

国际劳工组织制作了这个文件，以支持2018年世界工作中安全与健康日，促进安全与健康的一代工人。本文件的目的是明确青年工人面临的职业安全与健康风险，鼓励关于促进他们安全和健康的必要性的全球讨论。本文件介绍了法律、政策和实践方面的促进措施。

**Labour Administration, Labour Inspection
and Occupational Safety and Health Branch
(LABADMIN/OSH)**

Governance and Tripartism Department
International Labour Office
Route des Morillons 4
CH-1211 Geneva 22
Switzerland

Tel: +41 22 799 67 15
Fax: +41 22 799 68 78
Email: labadmin-osh@ilo.org
www.ilo.org/labadmin-osh

