



運用民間專業資源輔導中小型營造工地降低職業災害之策略—以中區輔導計畫為例

洪維隆／勞動部職業安全衛生署 技正

壹、前言

中小型營造工程因其規模小、資源分散，安全衛生管理能量相對不足，長期以來職業災害頻傳，不僅對第一線勞工造成嚴重傷亡，更衝擊其背後的家庭經濟與社會安定。面對數量龐大且流動性高的中小型工地，傳統以監督檢查為主的執法模式已觸及人力與覆蓋率的極限，亟需政策上的典範轉移。為此，勞動部職業安全衛生署（以下簡稱職安署）萌發公私協力、預防優先的策略構想：善用社會的專業資源，以「輔導代替檢查」的軟性介入方式，作為強化前端預防的關鍵手段，彌補傳統勞

檢機制的不足。為深入剖析此策略的實務運作與成效，本文將以職安署中區職業安全衛生中心（以下簡稱中區職安中心）的「中小型營造工程臨場輔導計畫」為案例，從計畫的建構、執行流程、量化數據，乃至實務挑戰等多個面向進行分析，期能為未來職業安全衛生政策的精進提供實證基礎與策略參考。

貳、民間專業資源的崛起

日本營造業職業災害降災素有成效，經過原行政院勞工委員會（以下簡稱勞委會，現改制為勞動部）與日本建設業勞動

災害防止協會多次交流，該協會自 1964 年成立後，以民間單位的角色制定各項安全衛生標準及制度供業界參考，辦理各項安全衛生教育訓練，甚至推動建設業職業健康安全管理系統認證，發揮強大的防災協助功能。借鏡日本的降災成功經驗，勞委會鼓勵營造業成立職業安全衛生促進會，中部地區勞動檢查機構號召重視員工生命財產安全的業者，於 2009 年成立營造業中區職業安全衛生促進會（以下簡稱中促會），中促會會員成員類型類似日本建設業勞動災害防止協會，係以機關或公司為參加對象，而非由職業安全衛生從業人員自由參加，在雇主的支持下，其所屬職業安全衛生人員得以發揮所長，盡全力提升事業單位職業安全衛生管理水準，漸漸培養出豐厚的安全衛生管理文化，成立以來，會員所承攬工程多榮獲優良工程金安獎（以下簡稱金安獎）肯定，成為金安獎搖籃。

中促會辦理活動原以促進會員間之安全衛生交流合作為目的，到了 2021 年，中部地區勞動檢查機構向中促會提出協助輔導中小型營造工程的構想，期盼以中促會會員豐富的營造安全衛生管理經驗，臨場教導小規模工地設置安全衛生設施，經中促會允諾協助，號召 10 個會員所屬職業安全衛生人員踴躍參與組成輔導團。輔導團成員不乏公司負責人，以同為雇主的立場現身工地輔導重視職業安全衛生（如圖 1），陣容堅強，凝聚強大的輔導能量。



▲ 圖 1 時任中促會會長蔡清為董事長親自輔導中小型工地

圖片來源：輔導員側拍照片

參、輔導計畫之建構與執行

一、計畫目標

本計畫的設立，旨在針對高風險且資源相對匱乏的中小型工程，提供精準的防災輔導。計畫的核心目標與範疇界定如下：

- (一) 輔導對象：中部地區，包含苗栗縣、南投縣、彰化縣及雲林縣。
- (二) 工程規模：工程總金額新台幣 5,000 萬元以下之中小型營造工程。
- (三) 重點作業類型：鎖定墜落、倒塌崩塌等重大職災發生頻率較高的高風險作業，包括：屋頂作業、鋼架作業、施工架組拆作業、使用施工架之相關作業、吊掛作業、管溝開挖作業、裝修作業、拆除作業。
- (四) 計畫目標：針對輔導對象每年輔導 1,200 至 1,500 工地次。

二、公私協力之組織架構

為使本計畫順利執行，除委辦中促會外，另行發包社團法人中華民國工業安全衛生協會（以下簡稱中華工安協會）協助負責庶務工作，各單位的任務如下：

（一）委辦單位：中區職安中心

作為政策的規劃與監督者，負責設定計畫目標、範疇與預算，並對執行成效進行最終的審查與考核。

（二）執行單位：中促會

負責計畫的實際執行，包括開發輔導案件、執行臨場輔導。

（三）協辦單位：中華工安協會

線上即時協助輔導員諮詢輔導對象適宜性，就委辦單位指定輔導對象分派指導員前往輔導，審查輔導表單內容，就應修正部分對輔導員提出建議，篩選剔除重複輔導案件，提供營造工程輔導網頁系統供輔導員輸入輔導資料，數據彙整與成果報告撰寫。

這種合作模式有效地整合了政府的宏觀監督職能與民間機構的專業技術及執行彈性，使政策目標能更深入、靈活地觸及第一線工地。

三、輔導團隊的遴選與專業培訓

輔導員的專業素養是計畫成敗的基石。為此，本計畫團隊建立了一套嚴謹的遴選與培訓機制：

（一）嚴格的遴選標準：持有營造業甲種職業安全衛生業務主管、職業安全

衛生管理員等相關資格，並具備工地實務經驗者。

- （二）職能模型的導入：為了確保輔導員的專業適任性，計畫團隊建立了「營造業職安衛輔導人員職能模型」。此模型明確定義了輔導員應具備的知識、技能與行為指標，從危害辨識、評估控制能力到溝通表達技巧等面向，建立了一致的專業標準，並將其應用於輔導員的甄選、培訓與考核。

四、標準化輔導作業流程與品質管控

為確保輔導的品質與一致性，計畫建立了完整的標準作業程序與多層次的品質管控機制。

（一）標準作業程序

依據計畫的「臨場輔導作業程序」，整體流程涵蓋從案件開發到結案的完整循環：

1. 建立輔導案件：輔導員透過主動巡查、政府機關轉介或利用建管網站等多元管道，發掘潛在輔導對象。
2. 初訪（診斷性輔導）：首次進入工地進行全面性的安全衛生診斷，實地踏勘並找出潛在危害與缺失，提供具體的改善建議與方法，並與工地負責人確認改善期限。
3. 複訪（追蹤改善成效）：針對初訪發現缺失的工地進行第二次或以上的追蹤輔導，核實其改善進度與成效。

4. 完成輔導報告：每次輔導後，將結果登錄至數位系統，產出標準化的輔導報告。若事業單位拒絕輔導或改善成效不彰，則通報委辦單位卓處。

(二) 品質管控機制

1. 品質管理循環：將計畫、執行、檢查、改善的管理循環制度化，定期檢討執行進度與品質，並持續修正作業流程。
2. 數位化管理平台：導入「雲端輔導作業系統」，讓輔導員能透過行動裝置即時回報輔導狀況、上傳照片證據，大幅提升了數據管理的效率與即時性。
3. 內部稽核制度：建立分級稽核機制，對不同經驗的輔導員設定差異化的稽核頻率，確保輔導品質。
4. 發布「技術通報」：當發現輔導員間對於法規或缺失判定尺度不一時，由管理人員發布「技術通報」，統一輔導做法與判定基準，確保尺度一致。
5. 滿意度調查表：為瞭解受輔導事業單位實際接受臨場輔導之感受，回饋作業流程並據以改善及確保輔導品質。

肆、輔導計畫之量化成果與質化發現

一、輔導執行量化成果

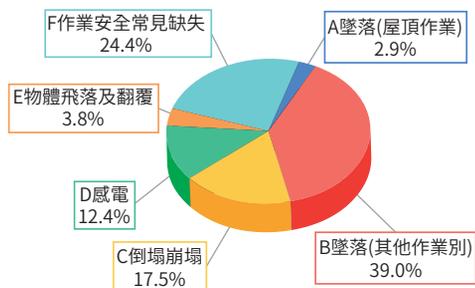
本計畫規劃每年輔導場次為 1,200 工地次，執行單位均達成甚至超越預定目

標，展現了卓越的執行效率，其中，複訪占總輔導次數約 14%，顯示計畫能有效追蹤改善成效。更值得注意的是，本計畫獲得了事業單位的高度肯定，在針對初訪工地進行的滿意度調查中，問卷回收率高達 95%，且各項指標（含輔導態度、專業程度、整體品質）的整體滿意度均超過 99%。這證明「輔導代替檢查」的模式不僅有效，也廣為業界所接受，建立了良好的互信基礎。

二、工地主要安全缺失態樣分析

如圖 2，為利分析中小型營造工程缺失態樣，本計畫將輔導缺失依作業危害類別分為六類，分別為 A 墜落（屋頂作業）、B 墜落（其他作業別）、C 倒塌崩塌、D 感電、E 物體飛落及翻覆及 F 作業安全常見缺失，透過對初訪的數據分析，顯示中小型營造工地最普遍的安全衛生缺失以兩大類別最為突出：B 類-墜落（其他作業別）：39.0% 及 F 類-作業安全常見缺失：24.4%，這兩類合計占所有缺失的六成以上，是防災輔導的核心重點。

各查驗類別為查驗缺失之比例



▲ 圖 2 中小型營造工地安全衛生缺失比例圖
圖片來源：中華工安協會 112 年中小型營造工程臨場輔導計畫（中區）期末報告

進一步細分其主要缺失項目，可發現風險高度集中於幾個關鍵環節：

1. 墜落風險之首一開口防護不足：在所有墜落相關缺失中，B類缺失「高度二公尺以上開口，未設置護欄、護蓋、安全網」是最常見的項目。這顯示施工架、樓梯、樓板邊緣及管道間等開口的防護，是中小型工地最容易忽略的致命弱點（如圖3）。



▲ 圖3 輔導發現施工架工作台未設置護欄
圖片來源：輔導員現場輔導照片

2. 作業安全風險之首一個人防護具輕忽：在作業安全相關缺失中，F類缺失「未提供或未正確戴用安全帽或安全帶」的比例最高。這反映出基層作業人員對於最基本的個人防護輕忽，仍存有僥倖心態（如圖4）。

伍、實務挑戰與策略反思

一、中小型營造業的結構性困境

輔導過程中所觀察到的安全缺失，其背後往往根植於中小型營造業普遍面臨的



▲ 圖4 輔導發現作業人員未使用安全帶及安全帽
圖片來源：輔導員現場輔導照片

結構性問題，這些問題直接限制了職安衛管理的落實：

- （一）缺工與缺才的雙重壓力：營造業普遍缺工，且經驗豐富的技術人力與管理人才多流向大型建案或高科技廠房工程，導致中小型工地常由一位工地負責人身兼數職，在指揮、監督與安全管理上的能量嚴重不足。
- （二）層層轉包與專業分工的失靈：營造工程層層轉包的產業生態下，越下游的分包商為求利潤，越容易忽略安全衛生措施的投入。此外，對於鋼構、模板等專業工程應由專業營造業施作的規定未能完全落實，導致技術不足的廠商承攬高風險作業，衍生管理風險。

(三) 普遍存在的僥倖心態：特別是在工期短、規模小的民宅修繕、室內裝修等工程中，作業人員或自營業者普遍抱持「一下下就好」的僥倖心態，常常連最基本的安全帽都未佩戴，更遑論採取高處作業防墜等措施。

二、從重大職災案例反思輔導策略的精進

計畫執行期間，輔導過的場次中仍有不幸發生重大職業災害的工地。這些沉痛的案例，不僅突顯了單次輔導無法保證危害完全消除，更深刻地揭示了純粹輔導模式的局限性。這促使我們進行策略反思：防災體系必須有配套機制，對願意改善者提供專業指導，對罔顧安全者則需迅速導入公權力執法。基於此一反思，本計畫將採取精進作法，旨在強化輔導與檢查之間的聯動機制：

(一) 強化立即性風險的應對：當輔導員在現場發現有「立即發生危險之虞」的狀況時，應當下建議工地暫時停止該項作業，直至完成改善為止。

(二) 建立快速通報勞檢機制：對於改善意願低落、經複訪後改善成效依然不彰，或直接拒絕輔導的高風險工地，應建立更即時、有效的通報機制，立即將案件通報給當地的勞動檢查機構處理。

陸、結語

綜合前文的分析，顯示透過公私協力模式，運用民間專業資源對中小型營造工地進行臨場輔導，是一項極具潛力與價值的職業災害預防策略。未來可朝一、常態化輔導計畫，擴大政策覆蓋面。二、深化輔導員專業職能，確保輔導品質。三、持續優化數位管理工具，提升行政效率。等三個方向持續優化計畫內容，以期能將此成功模式深化與推廣。

全球供應鏈下企業永續規範及勞權治理國際研討會

易永嘉 / 勞動部綜合規劃司 科長

莊子忻 / 勞動部綜合規劃司 專員



▲ 全球供應鏈下企業永續規範及勞權治理國際研討會

壹、前言

因應美國、歐盟等主要國家及國際組織近年強化推動企業永續相關規範，以及國際品牌與倡議團體對勞動人權與環境永續的重視，勞動部於去（2025）年12月18日、19日假國立雲林科技大學國際會議廳舉辦為期2日之「全球供應鏈下企業永續規範及勞權治理國際研討會」。邀請國內外熟悉企業永續與社會責任、國際供應鏈人權風險辨識與管理相關領域之專家學者從法規、實務與企業等多重角度，交流分享供應鏈勞動人權觀點、實務經驗與

建議，協助企業、勞工團體及政府部門瞭解協助我國掌握國際永續治理整體趨勢。

貳、活動紀要

勞動部政務次長李健鴻於開幕致詞（如圖1）表示，面對全球供應鏈快速變動，美國與歐盟等國家及國際組織已大幅強化供應鏈永續規範，國際品牌商日亦益重視供應鏈之勞動人權、環境永續盡職調查。企業永續發展不再僅是道德要求，而是全球合作、產業競爭力與企業長期發展的重要基礎。企業、勞工團體與政府擔負著共

同推動負責任商業行為及保護勞工權益的重大任務。勞動部將與相關部會合作持續推動相關政策措施與建置制度，以逐步與國際接軌，支持並強化我國企業競爭力，保障勞動人權與強化企業永續發展。

本次國際研討會共分五大議題，從多元面向深入探討全球供應鏈永續與勞權治理的最新趨勢，僅摘要重點如下：

一、議題一「企業永續與社會責任實踐」

由美國真相組織（Verité）亞洲區域負責人姚文娟資深總監（以下簡稱姚總監）及黃瓊瑤教授（以下簡稱黃教授）分別報告分享「外籍移工的人權盡職調查——企業永續中的負責任招募與實務經驗」及「供應鏈盡職調查與勞權指標——從合規到價值提升」。

姚總監表示因應全球治理典範結構性轉移，台灣已逐漸轉為國際供應鏈中受關注之強迫勞動高風險地區；勞工風險不再僅是企業社會責任，而是直接影響產品進口與國家經貿談判，此外，依國際趨勢發展，企業招募勞工不再只詢問勞工有



▲ 圖 1 勞動部政務次長李健鴻開幕致詞

無付費，而是要求雇主提供「付費證據」（Employer Pays Principle, EPP）。

黃教授提醒「合規不等於沒有風險」，企業不能以「國內法合規」作為免責理由，尤其是大量使用移工之企業，因為國際標準往往高於當地法律，當企業產品因涉及強迫勞動遭扣留、銷毀，將對企業造成貿易與財務重大風險，企業須將勞權與核心業務進行緊密銜接。

二、議題二「負責任商業行為與人權確保機制」

由責任商業聯盟（Responsible Business Alliance, RBA）公共政策副總裁巴特德沃斯（Bart Devos）及台灣勞工陣線資深研究員孫友聯（以下簡稱孫研究員）報告分享「推動供應鏈中的負責任商業行為——國際法規和產業合作機制的角色」及「全球供應鏈的問責與對話——NGO視角下的人權盡職調查新趨勢」。

巴特德沃斯表示全球供應鏈治理已由企業自願性企業社會責任（Corporate Social Responsibility, CSR），轉向具法律拘束力之盡職調查制度，如歐盟《企業永續盡職調查義務指令》（Corporate Sustainability Due Diligence Directive, CSDDD）及強迫勞動相關規範。盡職調查不再僅屬合規負擔，而係企業回應國際社會合理期待、展現風險管理能力之重要契機。為提升執行效率，國際品牌透過RBA等機制，統一供應商管理要求，並讓企業有能力發現問題（如強迫勞動）及解決與管理風險的能力。

孫研究員以NGO觀點表示「企業要永續，人權要顧好」已成為全球商貿的共識，人權盡職調查（Human Rights Due Diligence, HRDD）已從企業的自願行為轉變為國際規範趨勢。強調台灣HRDD立法刻不容緩。此外，台灣500大企業雖有禁止強迫勞動政策，但多半缺乏專責單位、缺乏供應鏈訓練、有效救濟管道及實質勞資對話，難以回應國際審查與社會期待，並以「新疆原料」為例，若企業無法證明原料無強迫勞動風險，產品將無法銷往美、歐市場，面臨邊境貿易制裁。

三、議題三「國際供應鏈人權風險辨識」

由日本世嘉颯美控股株式會社（SEGA SAMMY HOLDINGS INC.）經營企劃本部永續發展規劃部主管堀江菜月及律師鍾元珧（以下簡稱鍾律師）報告分享「日本SEGA SAMMY Group人權盡責方面的努力歷程與經驗」及「企業人權風險與供應鏈管理」。

堀江菜月表示日本政府於2020年發布《企業與人權行動計畫》，並於2021年在《公司治理守則》中明確要求企業尊重人權。集團企業已於2024年11月正式發布最新人權方針，強調尊重國際認可的人權標準，也明確表示供應商等商業夥伴能共同尊重人權，及設有針對員工的「內部通報制度」與針對供應商的「供應商熱線」，並持續將其優化為更完善的救濟體制。企業責任規範已從企業內部守則擴大至對供應商及商業夥伴的治理整合。

鍾律師表示人權議題已成為一套「無形的產品規格」，是進入美國或歐盟市場的必備環節，隨著美國海關及邊境保護局（Customs and Border Protection, CBP）發布暫扣令（Withhold Release Order, WRO）事件頻傳，人權議題已轉化為企業積極面向的經營策略。此外，台灣企業常將移工管理外包仲介，而不知風險在哪，企業應建立內控與風險管理制度，彙整及分析可能構成重大風險之員工申訴資訊，將流程整合成風險矩陣，納入管理階層決策，並將人權風險納入董事會的營運策略。

四、議題四「供應鏈管理之勞權及有效救濟」

由英國社會企業（Work Better Innovations）執行長凌怡華（以下簡稱凌執行長）及國立中正大學勞工關係學系副教授吳啟新（以下簡稱吳副教授）報告分享「傷害與救濟——辨識供應鏈中的勞動風險並建立有效救濟機制」及「企業ESG永續報告書勞權指標之精進方向」。

凌執行長表示國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）關於強迫勞動指標的本質，是在威脅或懲罰的壓力下被迫工作。須從勞工的角度判斷，ILO的指標中，債務束縛、扣留薪資與超時加班常同時出現，且具關聯，是移工面臨最大強迫勞動的風險組合，也是美國CBP查核的核心指標。另外，國際社會對於招募費用已有共識，應視為「經營成本（cost of doing business）」，而非勞工負擔，與台灣收取移工服務費制度有落差。

吳副教授表示過去企業社會責任缺乏明確指標且未經驗證，現在永續報告中的GRI (Global Reporting Initiative, GRI) 準則已成為主流，數據具備跨企業的「可比較性」，且須經過第三方公正單位確信與驗證。2021年新版GRI的重大變革是將人權(原GRI412)擴散到401到409的各個勞權指標中，強調人權是所有採用GRI指標企業皆須揭露的普遍性項目，不再是選填的單一主題。

五、議題五「勞工權益、政府政策與企業實踐」

由美國喬治亞大學法學院助理教授德西蕾·勒克萊爾(Desirée LeClercq)及逢甲大學環境工程與科學學系助理教授陳孝倫(以下簡稱陳助理教授)報告「川普政府時期的供應鏈管理——從貿易協定到強制勞動禁令」及「責任供應鏈實踐之路——企業人權、風險管理與永續行動」。

德西蕾·勒克萊爾表示美國CBP依據《關稅法》第307條(Section307)，禁止進口任何全部或部分涉及強迫勞動生產的商品，透過剝奪市場進入權迫使他國政府與企業進行調整，此外，美國正透過《美墨加協定》等貿易協定，透過執法系統與情報共享合作，使勞權執法走向貿易制裁與體系化。此外，國際趨勢開始反思過度依賴外部稽核的問題，認為唯有賦予勞工「結社自由」與「集體協商」等權利，讓勞工能發聲，才能從根本解決供應鏈風險。

陳助理教授表示經濟部已要求國內80家企業必須做「盡職調查(Due Diligence)」，且國際供應鏈管理要求已自企業自身或一級供應商(Tier 1)擴及至二級甚至第三級供應商(Tier 2&3)。另外，針對移工招募的「零付費」已是主流趨勢，企業參與國際交易即須遵守此遊戲規則。仲介管理上必須在移工離開母國前即落實零付費告知，並留存紀錄。此外，RBA要求新進者零付費，舊有者需退費(refund)，並將於今(2026)年實施新的認證制度，對於半導體與電子廠而言，將直接轉化為「接單能力」的門檻。

勞動部綜合規劃司司長莊美娟於閉幕致詞(如圖2)表示，當前全球供應鏈中勞動人權風險辨識與管理仍是各國及企業面臨的重要課題。期望本次研討會的議題探討與實務經驗分享，可協助與會者更有效推動企業永續發展、提升勞動人權保障、促進負責任供應鏈治理，共同為打造更公平、可持續的全球商業環境。



▲ 圖2 勞動部綜合規劃司司長莊美娟閉幕致詞

參、結語

當前全球供應鏈中勞動人權風險辨識與管理是各國及企業面臨的重要課題，勞動人權治理全球規範逐漸轉變為強制規範，台灣企業面臨強迫勞動與貿易制裁風險，綜整說明如下：

（一）勞動人權治理全球規範轉變為強制規範形式

1. 軟性自願遵循到強制規範：對企業於勞動人權的保障從基於誠信聲譽等，主動承擔員工福利與社會公益，轉為須義務遵守的國際規範及各國防制強迫勞動相關法規。
2. 貿易進口條件：勞動人權保障成為進口商品的規格條件之一，從 Tier 1 延伸至 Tier 2 甚至更上游的 Tier 3 投入品，任何環節的產品生產被判定有侵害勞動人權情事，將導致產品無法順利入關，形成貿易障礙，如美國 CBP 的 WRO 針對相關貨物進行扣留、退運或銷毀。
3. 融資風險：違反資訊揭露規範，例如美國證券交易委員會（Securities and Exchange Commission, SEC）揭露控管規則，可能導致融資成本提高、信用額度縮減甚至無法獲得資金的風險；國內金融投資審查標準：金融機構將環境保護、社會責任與公司治理 ESG 風險納入授信評估，並計畫撤資具有侵害勞動人權風險的產業。

（二）企業面臨強迫勞動的關鍵風險與貿易制裁成本

1. 強迫勞動認定標準：非政府組織與民間國際稽核機構普遍以 ILO 強迫勞動的 11 項指標為標準，包含債務束縛、扣留證件、過度加班等面向，並以員工流

動率、訓練時數、申訴管道透明度等作為領先指標。

2. 貿易制裁及相關成本：企業任何違反 ILO 強迫勞動指標的行為，如遭公開批露或檢舉，均可能使其面臨貿易與金融制裁，例如美國 CBP 憑藉 NGO 調查、其他民間稽查或檢舉提供的資訊，在合理懷疑進口的商品具有強迫勞動風險，即發布 WRO，癱瘓他國供應商或產品商出口至美國的產品，企業須建立補救、預防措施，爭取撤銷 WRO。
3. 聲譽風險：遭公開批露或檢舉具強迫勞動風險，將影響企業聲譽形象，降低國際競爭力。
4. 營運與訂單流失：Apple、Google 等大型品牌商普遍重視國際民間組織例如 RBA 的供應鏈社會責任標準，將其作為管理供應鏈的核心標準，合作企業不符規定可能導致終止長期合約。

（三）移工招募費用、管理與申訴之挑戰

1. 服務費的制度衝突：國際品牌商與倡議團體普遍認為移工離開母國至其他國家工作，主因為工作國雇主需要勞動力，所有招募成本均應由雇主承擔，與台灣國內法對於仲介服務費用的規範與解釋有界定範疇上的落差。
2. 管理與申訴問題：企業常將移工管理外包給仲介，誤以為風險隨之轉移；但國際標準認定，買方須對整體價值鏈（包含仲介行為）負責。另外，移工因擔心報復而不敢使用「1955 專線」，使申訴機制的「有效性」存疑。

勞動部未來將持續於供應鏈永續治理勞動權益保障上，加強跨部門協作及國際交流，期望與相關部門共同打造企業永續勞權治理環境。