

我國職災勞工重返職場服務現況與展望

國立臺灣師範大學復健諮商研究所副教授 陳貞夙

國立臺灣師範大學「110年職業災害勞工重返職場服務管理中心計畫」執行秘書 祁珊



壹、前言

雖然國家與事業單位對職場安全衛生的逐漸重視與職業災害預防意識的提高，職業災害的發生仍然時有所見，對國家與勞工造成有形與無形的損失與負擔。根據勞動部 109 年的統計，我國勞工保險局 109 年所核定的職業傷害及職業病給付件數仍有超過 5 萬件，而職業災害保險給付就達到新臺幣 73 億；工作天數的損失是另一個計算職業災害對國家生產力損失的重要指標，雖然我國並未有職業災害所造成的工作天數損失的統計，但根據研究報告，東歐國家

1 年 9 萬件職業災害，造成 340 萬個工作天數的損失。研究報告也指出，單一職業災害事件所造成金錢的損失達到約當新臺幣 34 萬元。此外，我國雖然尚未有統計資料顯示 1 年職業災害所造成整體經濟損失，國外的研究報告顯示，在尚未計算其他間接成本（例如醫療成本、照顧服務成本）時職業災害的國家直接成本已經達到數 10 億。可見，職業災害除了造成勞工個人健康與經濟的損失，也可能造成勞動力供給與事業單位產值的中斷，進而影響國家的經濟

成長。因此，除了積極透過多面向介入預防職業災害的發生，如何減少因為職業災害所帶來的個人與國家損失，是世界各先進國家在勞工照顧與服務政策發展的重點。

國際勞工組織 (International Labor Organization · ILO) 是聯合國專門機構之一，組織宗旨為促進全世界勞動條件的改善與勞工生活水準的提高，促進充分就業與勞資雙方合作，擴大社會保障措施，保護勞工生活和健康，因此，這些條文於國際上保障勞工權益方面扮演領導者的角色。世界勞工組織除了保障全球所有勞工適切的勞動權益，也提出了職災勞工於災後重返職場的保護措施，引導全球民主國家協助職災勞工重建與重返職場協助系統之建置；為了維護職災勞工及所有工作能力上有缺失之求職者與勞工的權益，除了社會保險的職災相關給付外，其於民國 80 年提出「職場障礙管理實施規範」，此規範表示透過工作保留、工作調整等措施，對協助職業災害勞工重返職場之重要性，並表示政府應透過立法確立政策架構，提供職業災害勞工各項重建之支持措施，包括增強雇主提供勞工重返職場之誘因、協助職災勞工重返職場、或由新雇主僱用再就業之職災勞工。以德國、日本等經濟高度發展國家為例，為因應人口老化所造成就業市場勞動力持續減少之趨勢，不僅以協助職災勞工重返職場來維持勞動力，更將重返職場策略同樣應用在與職業災害無關疾病或傷害而導致慢性失能或需長期休養之勞工身上；針對目前全世界新冠肺炎大流行，



德國及澳洲也對因新冠肺炎而失業的勞工提供短期工作津貼與重返職場服務。綜上所述，維持永續的勞動力，除了協助職災勞工重返職場，也應協助因各種傷害或疾病而導致需要短暫或長期離開工作甚或失業的勞工重返職場。

我國在相關議題上，亦遵循聯合國及其附隨組織對全體國民以及國際勞工組織對職災勞工工作權保障，透過立法，保障職災勞工保留工作與重返職場之工作權利，讓職災勞工重返職場可以減少國家與個人因為職業災害所帶來的損失。本文透過陳述目前我國提供職災勞工重返職場服務之現況，並因應甫於 110 年 4 月 30 日總統令公布的勞工職業災害保險及保護法，提出我國未來重返職場服務之展望，以供國家參考建置完善的職災勞工重返職場服務系統，達成協助職災勞工儘早、安全、且順利的重返

1. 檢索自「全民勞教 e 網」網頁，檢索日期：2021/1/26；資料取自：<https://labor-elearning.mol.gov.tw/base/10001/door/%B3%F8%A7%B0%CF/1235553c5f500008295.pdf>

職場之目標，降低勞工、雇主及國家因為職業災害事件所蒙受的損失。

貳、我國職災勞工重返職場服務的發展與現況

一、服務發展與服務項目

為了實踐國家對職災勞工工作權益的維護，我國與世界各先進國家一樣，藉由法規的支持，除有社會保險相關職災給付規定，亦投入建置職災勞工重返職場服務資源；與目前服務體系最為直接相關的是行政院勞工委員會（現今勞動部）所制定，並於 91 年 4 月 28 日公布實施的「職業災害勞工保護法」（以下簡稱職保法）；職保法第 10 條，即有補助辦理加強職業災害預防及職業災害勞工重建相關事項之規定，並於 93 年 10 月 20 日公布「職業災害勞工職業重建補助辦法」，具體規範職災勞工職能復健服務

的內容、執行方法、補助標準及實施方式。該補助辦法第 3 條即明白揭示，職災勞工重返職場服務包括：心理輔導及社會適應、工作能力評估及強化、職務再設計、職業輔導評量、職業訓練、就業服務、追蹤及輔導再就業等，這些服務項目的訂定成為目前提供職災勞工職能復健服務的重要基礎。經過將近 20 年的推動與執行，全國迄今（110）年 7 月有 24 家醫療院所或相關團體提供職災勞工職能復健服務。

由於職災勞工通常為家中主要的經濟支柱，因此發生職業傷病受影響的除了勞工本身，整個家庭可能頓失依靠，為維護職災勞工家庭社會的健全功能，行政院勞工委員會（現為勞動部）亦自 97 年 8 月起開始推動「職災勞工個案主動服務計畫」（Family Assistance Program，FAP），補助各地方政府設置職災勞工個案管理



員，主動提供職災勞工及其家庭所需之協助與服務，包括：提供職災勞工職災權益資訊、心理與家庭支持、與雇主有關職災法律問題之諮詢等；除此之外，重返職場也是重建家庭功能的重要契機，因此 FAP 也為有需求的職災勞工連結職能復健服務，達到協助職災勞工重返職場的工作目標。直至 110 年 7 月，全國地方政府勞工相關局處設置有 53 位職災勞工個案管理員提供上述服務。

此外，為了提供勞工職業傷病預防、診斷、評估及諮詢轉介等服務，以年度標案計畫形式，還設置有北、中、南、東 4 個區域、共計 10 個職業傷病防治中心，並補助職業醫學科專科醫師與個案管理師提供職業災害勞工有關職業傷病防治與診治等服務，防治中心工作人員另一重要職責為職災勞工連結職能復健資源，以協助職災勞工重返職場。

二、近年重返職場服務成效

職保法所規劃提供與協助職災勞工重返職場之有關服務，包括職能復健服務、FAP 服務、以及防治中心服務，三者共同目標皆包含提供職災勞工重返職場協助，而其中職能復健服務則是以「復工(重返原職場)」為唯一服務目標。

「109 年職災勞工職能復健服務輔導計畫」針對 105 年至 107 年的職能復健服務成效進行分析，結果發現 3 年間 22 家職能復健服務單位共服務了 1,081 位職災勞工；此外，分析結果也顯示，職災勞工在職災發生後平均 222.09 天(標準差 =221.53 天)轉介至職能復健服務單位，

職能復健服務單位接受轉介後平均 15.93 天(標準差 =38.30 天)進行收案，收案後平均 64.40 天(標準差 =44.15 天)進行結案，其中已復工之個案其職災發生日到返回職場平均為 261.52 天(標準差 =212.07 天)，接受職能復健服務職災勞工之復工率逐年增加，且復工率每年皆大於 80%，3 年平均為 87.2%(81.8%~90.3%)。這個結果若與 101 至 104 年服務成果分析結果比較，每年平均服務量增加 114 人，職災發生至轉介職能復健單位平均天數減少 29 天，平均復工率提升 1.6%。

兩次的分析結果比較，可以發現隨著服務單位數的增加，確實可以增加服務人數，因此近年主管機關(勞動部職業安全衛生署)持續委託職能復健輔導相關單位，以辦理推廣說明會的方式，積極鼓勵醫療院所申請補助投入服務；但是因為醫療院所長期以來以辦理健保醫療業務為主，加以職災勞工服務需求無法穩定呈現，在醫療院所成本收益考量下，大多無法聘任專任人員執行職災勞工職能復健業務，因此，服務單位的成長緩慢，這是服務量無法快速穩定成長的原因。

此外，由服務時程分析可以發現，目前許多職災勞工於職災發生 6 個月以後，才有機會接觸到職能復健來為復工做準備，這個時間若與大多屬於肌肉骨骼系統損傷之職災勞工服務時程相比較，會有過晚為復工做準備的疑慮，因為根據生物生理學的理論，人體肌肉骨骼系統的損傷，其組織復原平均需要 3 個月的時間，合理的職能復健轉介時機應是在職災發生後 3

2. Lysczarz, B & Nojszewska, E. (2018). Economic Situation and Occupational Accidents in Poland: 2002-2014 Panel Data Regional Study. *International Journal of Occupational Medicine and Environmental Health*. 31(2):151-164.

3. 檢索自德國「聯邦勞工和社會事務部 (BMAS)」網頁，檢索日期：2021/1/26；資料取自：<https://www.bmas.de/DE/Schwerpunkte/Informationen-Corona/Kurzarbeit/kurzarbeit.html>

個月內至 6 個月之內。過晚開始的職能復健服務，除了影響職能復健對職災勞工功能性工作能力促進的效益，也延後了職災勞工復工的時程，研究顯示，職災發生到復工的時間間隔越長，職災勞工成功復工的機率越低。

雖然分析結果發現，近年我國服務職災勞工之復工比率高於 80%，優於國外的統計數字，但是這個結果並不代表我國職災勞工整體的重返職場情形。我國目前職能復健服務對象以復工目標明確且已與雇主達成復工初步協議的職災勞工為主，並不包括與雇主有職災認定相關疑義以及嚴重職災造成明顯障礙的職災勞工。

早期 FAP 計畫係由行政院勞工委員會（現為勞動部）勞工福利處於 93 年所推出的特殊勞工

家庭支持服務方案演變而來，97 年勞委會依據職災勞工的需求推出正式的職業災害勞工主動服務計畫，103 年國家政府組織改組，勞委會改制為勞動部，FAP 計畫正式劃歸職業安全衛生署主理，自此，每年依據職災勞工需求的變化，修改該計畫的任務與職責，截至 110 年為止，該計畫主要任務為提供職災勞工與其家庭於勞工受災後的心理與社會支持以及復工協助，以維持勞工與家庭社會功能。根據「109 年職災勞工職能復健服務輔導計畫」對全臺 46 位 FAP 的調查發現，FAP 的工作重點 90% 以上在勞工權益維護，相對地投入在提供職災勞工重返職場需求的了解與協助僅佔其工作時間的不到 5%，而且每位 FAP 於 1 年連結職能復健服務的個案數佔其年服務量 5% 以下；另根據筆者所主責的「109 年職災勞工重返職場服務輔



導計畫」的非正式調查顯示，在 105 至 107 年間，全國職能復健服務單位平均 1 年服務 300 多名職災勞工中，由防治中心轉介職能復健單位的職災勞工佔比在 10% 以下，可以看出，目前各相關單位轉介職能復健單位服務案源仍有成長空間。

三、當前職災勞工重返職場服務所遭遇的問題

經過將近 20 年的職災勞工職能復健 / 重返職場服務的推動，執行結果整理發現，職災勞工災後重返職場之服務有以下幾項問題：

- (一) 職保法中並未定義雇主、職災勞工兩者在勞工災後接受「職能復健」重返職場的準備過程中所應負擔之責任、義務角色，使得職能復健服務過程中所需雇主協助或配合的工作事項（例如：雇主協助勞工漸進式復工、雇主允許職能復健服務人員前往職場進行工作分析或職場調整）無法順利推動，影響對職災勞工重返職場服務之效能。
- (二) 職保法持保護的觀點，缺乏對職災勞工長時間（至少 3 個月）穩定規律出席接受重返職場之工作能力強化訓練方案之責任歸屬，以致職災勞工主動參與意願不高。
- (三) 職能復健、FAP 與防治中心所服務的職災勞工案源重疊性低，對於職災勞工重返職場需求的發現未有互補的作用。
- (四) 醫療院所投入職能復健服務的意願不高，服務單位成長緩慢，主要跟醫療

院所投入職能復健服務的意願不高有關，而意願不高的主因，是投入服務的成本效益不符合醫療院所管理階層的期待，案源不穩定則是成本效益不佳的主要原因。

參、我國職災勞工重返職場服務的展望

如上所述，根據職保法所發展的重返職場服務面臨許多問題，這些問題的根源在我國並未如先進國家制度一般，將重建先於職災保險給付，以致服務系統捉襟見肘；而且相關服務各自獨立，應更強化橫向連結，以充分掌握職災勞工的重返職場協助需求，並讓雇主了解職災勞工重返職場過程中應負之義務與所享有的權利。經過 10 年以上的努力，「勞工職業災害保險與保護法」（以下簡稱災保法）終於立法成功，並於 110 年 4 月 30 日由總統公布，以下分述相關法條對我國重返職場服務的影響：

一、將職災勞工重建視為社會安全議題

災保法第 1 條明定「加強職業災害預防及職業災害勞工重建，以促進社會安全」為本法立法根源，改變以往職保法時代對職業災害預防的偏重，讓主管機關與相關服務系統能更重視職災勞工的重建，讓職災勞工儘早回到勞動力市場。

二、為職災勞工重建服務確立穩定財源

災保法第 62 條明定將職業災害保險應收保費的百分之 20 做為辦理職災勞工相關協助措施，其中執行範圍包含職災勞工重建，穩定的經費

來源，是建置穩定永續的重建服務系統重要的條件。

三、將職災勞工重返職場服務向前延伸，有利早期介入職災勞工重返職場服務

職保法時代重建事項包括社會復健、職能復健與職業重建，災保法向前延伸到醫療階段，透過個案管理制度讓職災勞工於醫療階段早期介入評估服務，以提早進入重返職場準備階段，有利縮短職災勞工從受災到成功重返職場之間的空窗期以及職災勞工儘早重返職場。



四、以職能復健認可機構取代過往補助相關單位提供職能復健服務的方式

災保法第 66 條明定職能復健服務由認可職能復健機構提供服務，透過適切的職能復健機構認可程序的訂定，讓醫療院所及相關團體免於逐年提出補助計畫的行政負荷，有利穩定且永續職能復健服務資源的建置。

五、以個案管理服務機制充分掌握職災勞工全人的需求，提供復工計畫服務

災保法第 65 條明確規範中央主管機關的職責之一是規劃職災勞工重建服務的個案管理機制，「個案管理」是一種以服務使用者為中心、評

估服務使用者全面服務需求並為服務使用者導入服務資源的服務模式，其優點是專業的需求評估與診斷，並協助服務使用者獲得其所需要的資源。未來我國職災勞工重返職場服務將以個案管理服務模式提供服務，配合整合的職災勞工通報與轉介機制，較能確保職災勞工的需求能充分展現並適時獲得適當的資源介入，及時提供勞雇雙方復工計畫服務，確實協助職災勞工復工，也讓雇主得以因應勞工職災而明確認知相關權利義務。

六、明定雇主在職災勞工重返職場服務過程中的權利義務角色

災保法第 66 條明定向職能復健機構申請協助擬定職災勞工之復工計畫為雇主權利之一，以助其職災勞工提升工作能力並及早復工，以減少雇主的損失；一旦擬定復工計畫，雇主必須履行其遵循復工計畫所定之勞工重返職場時程，讓勞工在適當的時機重返職場，或遵循復工計畫之建議，提供職災勞工復工時所需要輔助設施或工作調整相關措施，同時雇主可透過向地方政府申請補助，減輕其提供職災勞工輔助設施與工作調整所需之負擔。權利義務兼顧，有利雇主配合度提升，相對地有利職災勞工順利重返職場。

七、明定勞工在職災後重返職場的權利與義務

災保法第 65 條指出，向職能復健機構申請協助訂定復工計畫不僅是雇主的權益，也是勞工的權益，同時為強化職災勞工參與職能復健服務以利其儘早復工，災保法第 68 條明定職災勞

工在職能復健期間得請領職能復健津貼，且最長可請領 180 日。職能復健服務是經過功能性評估後，給予工作調整措施，或在生理層面上給予短期密集的工作能力強化訓練。以工作能力強化訓練而言，勞工需要於 3 個月內密集至醫療院所接受服務，交通往返可能是一筆負擔外，已重返職場但仍進行工作能力強化訓練之職災勞工必須請假接受復健，造成勞工配合參與的意願低；職能復健津貼，應可減輕其因接受職能復健服務所衍生的支出，或可提高勞工參與職能復健的動機，同時提高職能復健服務之覆蓋率。

八、鼓勵事業單位僱用職災勞工，促進職災勞工重返職場

災保法第 69 條，指出雇主僱用職災勞工得請

領補助。發生職業災害後，若因職業災害致勞工出現重大工作能力障礙，鼓勵事業單位僱用職災勞工，以增加就業機會。而應為肇災負職業安全衛生責任之事業單位，原則上予以排除，此獎勵性質補助對促進職災勞工重返職場會有一定的助益。

災保法的立法成功，提供了現行重返職場服務更完善的行政支持，包括：我國重返職場服務系統的架構藍圖、個案管理服務機制的確立、雇主 / 勞工與重返職場專業服務人員之間的權利義務與合作關係、重返職場服務專業人員收集服務相關醫療與職場資訊之準公共性、以及提供服務之機構與專業人員之資格條件等，同時參考澳洲與韓國的職災勞工重返職場服務系統，提供了規劃我國未來職災勞工重返職場服



務系統的原則性指導。

災保法第 70 條明定，中央主管機關應以捐助的方式成立職業災害預防及重建財團法人，以統籌辦理職業災害預防及重建業務，此法人組織需要承接政府所規劃之職業災害重建政策，並由此法人主責管理與認定職業重建系統中之醫療機構與職能復健單位之資格條件、建置職業傷病診治與重建服務網絡、整合職業傷病通報管理、個案管理服務品質監督、重返職場服務專業人員培訓；為辦理相關業務，法人機構需要設置具有職業災害與重返職場服務相關專業能力之重建服務專業人員，此員除了需要全面掌握職災勞工、具備篩檢職災勞工重返職場困難之風險程度之能力，也具備職災勞工重建服務相關資源建置與管理的職責，協助有需求的勞工重返具生產力的生活型態，維護職災勞工接受重建服務、維護生活品質之權益。

此外，除了法人機構，災保法第 73 條明確指出，中央主管機關可以透過補助「經認可的醫療機構」提供以個案管理服務模式為基礎的整合性的職業傷病服務：包括：職業傷病通報、職業傷病診治、職災勞工醫療復健、職能復健、職災勞工醫療保健、疑似職業病訪視服務等；這條法規進一步指出，經認可的醫療機構可併同上述職業傷病診治與職能復健服務成為區域服務中心；其中職能復健服務具有提升職業傷病勞工工作能力的重要責任，其服務品質關乎職災勞工是否能以最佳的狀態盡速且安全的重返職場，因此，災保法第 66 條也提及提供職能復健的單位必須透過主管機關認可的程序。至

此可以發現，在法人機構下應當由經認可的醫療機構成立區域服務中心，而區域服務中心則必須包括經過認可的職能復健單位，而為提供整合性重返職場服務，區域中心必需要設置個案管理人員，此員除了需要具備進行職災勞工深入的重返職場服務需求評估能力之外，也需要具備進入職場進行職業傷病訪視、協助職災勞工適當使用醫療保健、醫療復健與職能復健資源之專業能力，以協助勞工獲得適切的重返職場服務，維護勞工以最佳的狀態重返職場的工作權益。

最後，災保法於第 67 至 69 條明定了勞工與雇主在職災發生後勞工重返職場過程中勞資雙方的權利義務；法規中顯示，向認可的職能復健單位申請擬定復工計畫協助是勞工與雇主的權利，一旦申請服務，雇主與勞工就必須履行接受職能復健專業人員的協助配合落實復工計畫的義務，同時雇主也有義務提供勞工所需的復工協助，包括協助職災勞工恢復原工作、依勞工傷病恢復的狀況為勞工進行職務調整、提供有利職災勞工克服職能限制所需的輔助設施或器具等，以利職災勞工儘早重返職場；根據國外文獻的報告，此復工計畫應該包括：復工的時程（含最佳的復工時機）、所需要的醫療保健、醫療復健、職能復健的量與時程、重返職場所需的職務再設計（含工作流程與職務的合理調整）之內容。

此外，為確保復工計畫的可行性，雇主與勞工必須出席由重返職場服務專業人員所召開的復工計畫共識會議，此共識會議召開的次數與

時機，依據職災勞工傷病恢復情形與職能復健成果由職能復健人員召開，參與共識會議者除了勞工、雇主與職能復健專業人員，還包括區域中心之個案管理人員。最後，為了減輕雇主因為協助職災勞工執行復工計畫而產生的成本，災保法也讓雇主可依據協助職災勞工重返職場的作為，向縣市政府申請輔助設施補助；職災勞工也可依其配合執行復工計畫的作為，向縣市政府申請職能復健津貼。可見，災保法除了在職災勞工重返職場服務的積極面提供了支持，讓專業人員發揮其專業助人的角色與功能，也以補助的方式鼓勵雇主與勞工共同遵循法規的規定，確立了勞、資、醫、政合作關係，共創多贏的局面。

綜上災保法對理想的職災勞工重返職場服務建置的服務內容，對比現行職保法所建置的服務資源可以發現二者是互相呼應的，亦即，災保法的重要性在於提供了現行職災勞工重建資源的整合架構，透過新單位（包括預防與重建財團法人、區域重返職場服務中心）的設立、職災勞工通報系統的整合、明確的服務單位與專業人員的資格條件、確立雇主與勞工在職災勞工重返職場服務過程中權利義務角色，讓現存的職災勞工重建服務與重返職場服務資源產生縱向與橫向的連結，有了明確服務架構與系統，參與其中的雇主、勞工與跨領域的專業人

員形成一個服務團隊，團隊成員各自了解自身的角色與功能，就能讓服務順利推展，讓勞工、雇主、與社會國家同蒙其利，讓立法的美意得以實踐。

肆、結論

我國在職保法時代以預防職災發生為重心，輔以職災發生後的重返職場服務，以保障職災勞工重返職場的工作權。當前重返職場服務受限於職保法對與職災勞工重返職場服務系統架構、各方（勞工、雇主、專業服務人員）的各自角色定位與職災勞工掌握的不足，以致當下重返職場服務遭遇瓶頸。所幸，110年4月30日由總統公布的勞工職業災害保險與保護法，補充了過去職保法的不足，由法人機構、區域重建服務中心到職能復健機構，確立以個案為中心的個案管理服務、以及以專業為導向的服務模式，讓現存重建相關服務資源縱橫連結，呈現穩固的架構，確立勞、資、醫、政合作關係，同時也給予勞工與雇主適當義務規範與補助/津貼權利。相關主管機關必須於短期內根據災保法規劃具體可行的相關政策，落實災保法維護職災勞工重返職場之工作權，同時以施行後的回饋，持續滾動修正相關政策與作法，並建置專業的重返場服務證據基礎，才能建置長治久安且勞、資、醫、政共贏的臺灣職災勞工重返職場服務體系。

4. 檢索自澳洲新威爾士州「國家保險監管局（SIRA）」網頁，檢索日期：2021/1/26；資料取自：https://www.sira.nsw.gov.au/resources-library/list-of-sira-publications/coronavirus-covid_19
5. Aarons GA, Hurlburt M, Horwitz SM. Advancing a conceptual model of evidence-based practice implementation in public service sectors. *Adm Policy Mental Health Serv Res*.
6. Main CJ, Shaw WS, Tetrick LE, Ehrhart MG, Pransky G. Implementation science and employer disability practices: embedding implementation factors in research designs. *J Occup Rehabil*