

# 合宜工作(Decent Work) 與工作環境指標(WEI)

李集國

## 壹、前言

‘Decent Work’一詞近年常出現在國際勞工組織（International Labor Organization，ILO）相關報告及文獻中，中文究應如何翻譯多有不同看法。國內學者有使用「合宜工作」或「人性化的勞動條件」一詞，國勞組織官方網站且翻譯成「體面勞動」。英語“decent”一字有“令人滿意的，可以接受的標準”（satisfactory，of acceptable standard）。西班牙文“decente”（decent）一字是“良好品質及足夠數量的”（of good quality and in sufficient quantity）。因此，‘decent job’至少是指，‘在品質及數量上是足夠的、適當的’。本文使用「合宜工作」一詞作為以下討論的用語。



在國勞組織（ILO）及勞動科學領域中，首次正式提到合宜工作（decent work）的概念的是由國勞組織秘書長Director General Juan Somavia在1999年向國際勞工大會（International Labor Conference）的報告中提出。“‘decent work’最初的定義是：”一個有生產收益的工作，在自由、平等、安全與尊嚴的條件下，權益受到保護，酬勞是足夠的，且有社會安全保障。因此，在ILO初期的主要構想中，合宜工作（decent work）有以下幾點特質：a）是有生產收益的工作，b）權益受到保護，c）有足夠的酬勞及d）有提供社會安全保護。在該項報告後文中另提及需加上第五項特質：e）有政府、企業及勞工三方溝通的途徑及社會對話。在隨後的國勞組織相關文件中，把合宜工作的最初概念與該組織2000-2001年度計畫方案的四大策略目標結合。此四項策略性目標應可促成合宜工作，包括：a）促進勞動權益；b）促進就業；c）促進社會安全保護；及d）促進社會對話。

之後國勞組織發布的一件區域性（regional）文件中，再把合宜工作（decent work）定義為：‘一



個尊重勞動者權益及提供某些社會安全保護的工作。與先前概念上的差異是，「有生產收益的工作」(productive work) 概念被「優良品質就業」(good quality employment) 概念取代；文件中也未提及「足夠的報酬」(adequate remuneration) 一詞，因足夠報酬的概念似可包含在優良品質一詞中；另外三方溝通或社會對話之概念亦歸於對勞動者權益的尊重。一項針對國勞組織1998年「基本勞動原則及權利宣言」(Declaration on Fundamental Labour Principle and Rights, 1998) 後續行動的檢討報告中，在討論工會自由及集體協商議題時，認為工會自由與合宜工作密切有關，工會自由是合宜工作的前提要件。此一報告於開始時強調工會自由與集體協商是達到合宜工作的重要角色。

國勞組織秘書長Juan Somavia也提出他自己的合宜工作的另一個定義：「合宜工作是一有生產收益的工作，在此一工作中勞工權益受到尊重，享有社會安全及保護，勞工並有參與影響勞動者決策的可能性」。在此定義中，Juan Somavia把職場安全的概念及勞動者參與的需要列為最重要的要項。國際勞工研究所(International Institute of Labor Studies, ILIS) 在2000-2001年的施政計畫及預算書中提到兩項有趣的觀點：其一是合宜工作的概念其實是彙整了國勞組織自成立以來所關切的一切勞工事項，另一是合宜工作意指品質的提升與數量的增加。

合宜工作是國勞組織提高就業品質及提供全球高品質工作的一個簡化的概念。國勞組織的合宜工作議題(agenda) 要求的不只是創造工作而已，而是在全球各地創造高品質的工作。菲律賓是參加國勞組織合宜工作(decent work) 試驗性計算計畫的國家之一。菲律賓過去幾年平均經濟成長率為5%，但同一時期貧窮情況並未改善。換言之，經濟成長並沒有為那些亟需工作的人創造出更多的工作。「無工作成長」(Jobless growth) 的情況在許多國家發生，甚至包括美國在內。對此一問題的答案是，經濟成長雖然創造出許多工作，但並沒有創造出合宜的工作(decent job)。

## 貳、達成合宜工作的四大策略性目標

依據國勞組織宗旨，合宜工作有四大主軸(Pillars)：1.充分就業 2.社會安全網3.基本勞動權益及 4.企業、勞工及政府三方間相互有利的夥伴關係。合宜工作議題既確認也擴大了國勞組織的核心勞動基準，包括：1.消除就業歧視， 2.消除奴工及童工， 3.結社自由，及 4.集體協商權。

國際勞工組織今日的主要目標是在自由、平等、安全及人類尊嚴的條件下，促進男女獲得合宜的(decent) 及有生產收益的工作機會。合宜工作是國勞組織局現行四個策略性目標：(1) 促進勞動權益，(2) 促進就業，(3) 促進社會保護，及(4) 促進社會對話的核心所在。其四項策略性目標內涵如下：

- (1) 促進勞動權益：所有在職的人都應享有職場的各項權益。國際勞工組織憲章呼籲勞動條件的改進，無論是否有組織的勞工、不管工作是在何地、勞工是否是在正式的或非正式的經濟

體制中工作、在家中、在社區工作、或是在自願性部門工作，都應享有工作中的各項權益。

- (2) 促進工作的機會：促進就業是合宜工作的主要策略目標。勞動權利的保護必然包括促進工作本身的各種可能性。國勞組織的基本職責之一是促進個人能力的提昇及擴展各項機會，讓人們找到有生產收益的工作及謀得合宜的生計。國勞組織謀求擴大全球的工作機會，而不是僅建立勞動基準而已。因此ILO關切失業者，關切克服失業及不充分就業的政策，同樣也關切工作中勞動權益的促進。國勞組織極為關切合宜工作計畫，其目標不僅是創造工作，也包括創造可令人接受的品質的工作。就業數量不能與就業品質區隔，目前每一社會都有合宜工作的概念，但就業品質代表了多重意義。就業品質與不同的就業形式有關，也與不同的勞動條件、價值及滿足感有關。各國政府必須設計確保基本安全與就業的社會經濟制度，同時確保在高度競爭的環球市場中，能對快速的變遷環境保有彈性。
- (3) 保護免於工作傷害：此項策略性目標在保護勞工免於工作傷害及意外事件發生。國勞組織除了關切工作的人性條件外，亦有責任致力於解決使人失去工作的傷害及意外事件，且不論這些事件是否導致失業、喪生、疾病或老化。
- (4) 促進社會對話：社會對話先決條件為勞工參與及結社自由，社會對話也是確保衝突解決、社會平等及有效執行政策的方法。它是維護權益、促進就業及保障工作的方法。社會對話也是使從企業到社會大眾的所有各階層穩定的主要根源。

因此合宜工作的目標必須透過國勞組織四大策略性目標的每一項及整體並均衡的去追求完成。此一目標同樣挑戰國勞組織的所有會員國。政府、企業主及勞動者都必須調解各自不同的利益，以創新的方法，去回應個人、家庭及各地社區對合宜工作的需求。

### 參、美國合宜工作與工作環境指標 (WEI)

美國麻薩諸塞州大學Amherst分校 (University of Massachusetts Amherst) 政治經濟研究所 (The Political Economy Research Institute, PERI) James Heintz, Jeannette Wicks-Lim及Robert Pollin等三位教授於2005年就構成美國合宜工作環境的要素為何？美國不同地區工作條件有何不同？發展出一套以州為基礎的工作環境指標 (Work Environment Index, WEI)。WEI檢視美國工作環境的三個重要的基本指標：工作機會 (Job Opportunities)，工作品質 (job quality) 及職場公平性 (workplace fairness)。

PERI根據這三項指標評比50州及哥倫比亞特區 (District of Columbia) 的合宜工作環境。根據評比結果，德拉瓦州提供最好的工作環境。其他有高WEI評比等級的州包括新罕布夏、明尼蘇達、佛蒙特及愛阿華州。WEI評比等級較低的州有路易斯安那、德州、阿肯色州、猶他州、南卡及密西西比州。



PERI在評比各州的WEI指標時，同時考慮另一個重要的議題：那些提供比較合宜工作環境的州，最終結果他們總體的經濟表現是否會付出代價？PERI的結論是：1) 在高WEI評比等級州的整體經濟條件至少比那些低WEI指標的州為佳；2) 有高WEI評比州的貧窮比率（poor rate）比低WEI評比州的比率低。

WEI是PERI的三位教授James Heintz， Jeannette Wicks - Lim及Robert Pollin經研究後提出的一個獨特的社會指標，將一些要素整合計算，以界定美國工作生活的品質。以2004年資料為準，WEI集中於年齡25至64歲年齡層成年勞工的工作條件，並檢視美國工作環境的三個基本要項，每一項評比項目最高為分數100分，最低為0分。各項評分要項內容說明如下：

- 1) 工作機會（Job Opportunities）：此一要項計算在不同州找到工作及持有一份工作的情況。此項要素包括全州的失業率、失業期間及非自願性部分工時者（involuntary part-times）。（接受非自願性部分工時者係因無法找到全職工作）。
- 2) 工作品質（Job Quality）：此項要件包括計算每一州平均工資（依據生活成本而調整全州的差異）及每一州勞動者因工作而獲有醫療及退休金的比例。
- 3) 職場公平性（Workplace Fairness）：此一要項包括兩大項要件。其一是每一州勞動者之間的公平程度。計算此一指標係依據每一州有非常低的工資（very low wage）的勞動者的比例及男女兩性勞動者薪資公平的程度。所謂非常低的工資係指經過調整生活成本（cost-of-living）差異後，勞動者的薪資所得低於全國平均工資百分之五時的比率。其二是計算與勞動基準有關的管理環境與結社權。此項指標考量每州的最低工資水平；公部門允許集體協商的程度及州政府是否在所謂的“工作權”（right-to-work）（註）條款規定下管理勞工事務。

PERI選擇這三項計算指標有兩個理由：第一，它們全都代表構成美國合宜工作環境的重要內涵，第二，這些計算指標大部分與一個州的工作環境的其他相關指標有密切的關係。例如不同的州對公部門協商（bargaining）的態度、工作權（right-to-work）條款，及最低工資標準與各州在營造業實施工資底限（wage floor）法定要求是否符合。PERI經評比工作機會、工作品質及職場公平性三項要件後，德拉瓦州在WEI評比等級指標上排名第一，其次是新罕布夏。其他前十名的州分別為明尼蘇達，佛蒙特，愛阿華，康乃迪格，印第安那，內布拉斯加及南達科他等州。（詳見表一）依WEI評比等級指標排名，最後一名是路易斯安那州。依據WEI職場公平要件指標，路州勞工有最大的不平等水平及最弱的社會保護，而工作機會亦為墊底十州的最後一州。WEI排名墊底的十州尚包括有阿肯色，猶他，南卡羅來納，密西西比，阿利桑納，新墨西哥，阿拉巴馬及內華達。（詳見表二）

（註）`right-to work` 法規宣告要求勞動者加入工會作為就業的條件為非法。

今將PERI對各州三項評比要項的詳細結果摘要說明如下：

**工作機會 (Job Opportunities)：**德拉瓦州2004年25歲至64歲年齡層的失業率為3.2%，包括0.7%的長期失業人口（失業26週以上）及1.1%的非自願性部分工時者。與德拉瓦州明顯對比的是WEI評比指標排名倒數第二的德州。德州2004年失業人口為勞動力的4.9%，其中1%是長期失業人口。另外德州勞動力的2.1%是非自願性的部分工時者。換言之，德州勞工失業或成為非自願性部分工時者的機會，高出德拉瓦州63%，長期失業德州高出德拉瓦州43%。

**工作品質 (Job Quality)：**德拉瓦州勞工2004年平均每小時工資16.69美元（調整生活成本之後），而德州勞工2004年平均每小時所得14.61美元，比德拉瓦

州少12%。此外德拉瓦州有65%的勞工享有雇主或工會提供的醫療保險給付，而48%勞工享有雇主提供的退休金方案。依據WEI指標評比，排名第25名的俄亥俄州勞工平均所得為15.54美元（調整生活成本之後），低於德拉瓦州7%，高出德州6%。在醫療保險給付方面，俄亥俄州接近德拉瓦州水平，有百分之六十三的勞工享有雇主或工會提供的醫療保險給付，百分之五十六的勞工享有雇主提供的退休金方案。

表一 2005年美國工作環境指標 (WEI) 排序等級 (前25州)

整體WEI等級	州	整體WEI分數 (三項要件平均)	各州WEI各項要件評比等級(分數)		
			工作機會	工作品質	職場公平性
1	德拉瓦	89	6 (85.2)	2 (89.6)	3 (93.2)
2	新罕布夏	81	4 (89.8)	7 (77.6)	16(74.1)
3	明尼蘇達	80	21(62.0)	1 (100)	13(79.4)
4	佛蒙特	77	5 (85.9)	36(46.0)	1 (100)
5	愛阿華	73	11(78.5)	6 (82.0)	30(57.3)
6	康乃迪克	72	36(49.3)	4 (87.1)	14(79.3)
7-9	印第安那	71	24(61.0)	11(72.0)	12(80.0)
	內布拉斯加	71	7 (83.3)	15(68.1)	28(61.0)
	威斯康辛	71	29(56.2)	8 (76.6)	11(81.7)
10	南達科他	70	2 (94.4)	25(54.2)	29(60.8)
11	北達科他	69	1 (100)	18(64.0)	33(42.2)
12-14	緬因	68	18(64.7)	29(49.1)	4 (91.7)
	賓夕法尼亞	68	28(56.8)	10(74.3)	16(74.1)
	羅德島	68	31(55.4)	21(58.3)	5 (90.4)
15	新澤西	67	23(61.3)	13(70.5)	19(70.4)
16-17	肯塔基	66	17(65.5)	16(67.2)	24(66.6)
	密蘇里	66	37(48.9)	5 (85.2)	26(63.8)
18-19	夏威夷	65	9 (80.5)	32(48.2)	25(65.0)
	麻薩諸塞	65	25(60.7)	27(52.4)	10(82.5)
20	馬里蘭	63	10(80.0)	39(40.0)	20(69.7)
21-22	阿拉斯加	60	43(37.1)	33(47.8)	2 (94.9)
	華盛頓	60	48(21.6)	13(70.5)	7 (88.9)
23	伊利諾	58	44(35.8)	17(64.4)	15(75.0)
24-25	密歇根	56	50(3.7)	2 (89.6)	18(73.4)
	俄亥俄	56	46(33.3)	12(71.5)	27(63.5)

資料來源：<http://www.umass.edu/peri/resources/wei>



職場公平性（Workplace Fairness）：依據WEI評等指標計算，2004年德拉瓦州與德州有相同的男女薪資差異，全職婦女勞動者平均所得為全職男性勞動者平均所得的84%，但德州有非常高的「非常低工資」（very low wage）勞動者比率，佔德州整體勞動力的9.3%，而德拉瓦州僅3.4%。就管理性干預（regulatory intervention）以促進社會公平來看，德拉瓦州與德州在2004年有強烈的對比。一般而言，德拉瓦州支持公部門勞工組織結社權，且非為「工作權」（right-to-work）（註）的州。同時德拉瓦州的州基本工資為每小時6.15美元，高於聯邦基本工資之規定（5.15）一美元。德州的勞工法令對試圖組織結社的勞工俱有敵意，而德州基本工資也未高於聯邦的5.15美元基本工資。

就職場公平性措施來看，俄亥俄州屬中間混合行的形態。2004年該州的男女薪資差距大於德拉瓦州及德州，而「非常低工資」勞工的比例為5.4%。俄州對工會集體協商採取比較友善的態度，但該州的州基本工資每小時4.25美元，低於聯邦的標準。

依據2004年整體資料來看，德拉瓦州勞工比德州勞工有更好的機會找到一份工作，而找到全職工作的機會也更好。德拉瓦州勞工的平均所得在計算兩州的生活成本之後也比德州為高，而享有雇主或

表二 2005年美國工作環境指標（WEI）排序等級（後25州及DC特區）

整體WEI等級	州	整體WEI分數 (三項要件平均)	各州WEI各項要件評比等級(分數)		
			工作機會	工作品質	職場公平性
26	維吉尼亞	54	8 (80.8)	19(62.7)	44(19.8)
27-30	科羅拉多	53	27(57.3)	30(48.9)	31(53.6)
	堪薩斯	53	35(51.3)	9 (74.6)	38(32.4)
	蒙大拿	53	20(62.9)	47(27.9)	22(68.1)
31-32	愛達荷	52	13(71.3)	37(43.7)	34(40.3)
	懷俄明	52	3 (91.5)	41(37.8)	42(26.0)
33	加利福尼亞	51	47(27.6)	40(38.9)	9 (85.8)
34-35	DC特區	49	49(10.0)	31(48.4)	8 (88.0)
	喬治亞	49	16(65.7)	24(54.4)	40(28.0)
36-37	紐約	48	42(38.3)	42(37.3)	22(68.1)
	奧勒岡	48	51(0.0)	26(53.0)	5(90.4)
38	西維吉尼亞	45	34(52.3)	38(40.9)	32(43.3)
39	奧克拉荷馬	43	26(58.3)	43(34.1)	35(37.5)
40-41	佛羅里達	42	15(67.2)	49(23.3)	36(36.3)
	北卡羅來納	42	39(45.7)	28(50.2)	39(30.4)
42	內華達	41	12(78.1)	48(27.5)	45(17.3)
43	阿拉巴馬	40	33(52.9)	22(56.4)	49(9.8)
44	新墨西哥	39	38(46.3)	51(0.0)	21(69.5)
45	阿利桑納	37	19(64.4)	45(33.2)	46(14.3)
46-48	密西西比	36	29(56.2)	35(46.2)	50(6.2)
	南卡羅來納	36	45(35.2)	20(60.4)	47(12.2)
	猶他	36	22(61.5)	44(33.3)	48(12.1)
49	阿肯色	34	32(53.9)	50(21.0)	41(26.6)
50	德克薩斯	33	40(44.9)	46(28.4)	43(24.4)
51	路易斯安那	31	41(44.1)	34(47.6)	51(0.0)

資料來源：同表一

工會提供醫療保險或退休金方案的機會更大。一般來說，在不同類型勞工之間，德拉瓦州勞工要比德州勞工更平等，而勞動者也有更有利的環境去組織結社。

大體言之，能提供合宜工作環境的州，也有比較好的整體經濟表現。政治經濟觀察家長期以來一直主張，創造出大量合宜工作是對抗貧窮的最佳可行策略，更多合宜的工作表示比較少的貧窮。高WEI評比等級與低貧窮率之間有很強的正相關關係。WEI將是一個闡釋美國今日工作生活特色的新工具。

## 肆、結論

合宜工作（decent work）是國勞組織近年來以全球化為著眼點，創造工作，也創造優良品質的工作的核心工作。該組織以推動四個策略性目標：（1）促進勞動權益，（2）促進就業，（3）促進社會保護及（4）促進社會對話來達成合宜工作。國勞組織秘書長Juan Somavia其後把職場安全及勞動者參與列為達成合宜工作最重要的兩項策略性目標。事實上，合宜工作的概念其實是彙整了國勞組織自成立以來所關切的一切勞工事務，再加上工作品質的提升與就業數量的增加。美國美國麻薩諸塞州大學政治經濟研究所（PERI）James Heintz等三位教授於2005年首創以工作環境指標（WEI）來檢視美國合宜工作的工作環境。WEI的三項檢驗指標實際上似亦可用來檢驗國勞組織促成合宜工作的四大策略性目標的成果。

我國自退出聯合國後，連帶也失去國勞組織會員國之身分。但我國多年來之勞工政策施政目標，一直吻合國勞組織各項公約與建議書之精神與理想。合宜工作為國勞組織自1999年來之重心工作。2000年政黨輪替後，我國政府已推動完成之重大職災勞工保護法、兩性工作平等法、大量解僱勞工保護法、勞工退休金條例及就業保險法等重大法案。目前正推動之重大勞動法案，在促進勞動權益方面，調高基本工資及落實兩性工作平等法發放育嬰留職停薪津貼制度；在社會保險方面，有建立勞工保險給付年金制、擴大強制加保範圍、延長給付請求權時效、縮短傷病給付等待期間、生育津貼1個月及薪資補助2個月（得抵充勞基法產假，工資）等重大措施；在促進社會對話方面，有工會法、團體協約法及勞資爭議處理法勞動三法的修正，促進工會會務自主、強化工會協商地位，加強勞動團結權；明定不當勞動行為態樣、明定勞資誠信協商義務及引進民間仲裁機制等多項重要措施。在促進就業方面，已推動之重要措施有公共服務擴大就業方案、促進身心障礙者就業方案及開辦永續多元就業方案。在保障勞工安全，免於傷害方面，目前正推動之全國職場223減災方案，亦是國勞組織秘書長Somavia強調的合宜工作的重點工作之一。我國推動之各項重大勞工政策與措施，在與國勞組織的促進合宜工作的四大策略目標比較之下並不遜色，其成果似亦可以美國WEI三項指標檢驗。✿

（本文作者 行政院勞工委員會綜合規劃處科長）



# 英國協助弱勢單親家庭 就業者的福利服務措施

張菁芬

在社會變遷下，單親家庭的增加以及失業率的增加，目前弱勢單親家庭面臨著幾個重要議題（張菁芬，2007）：

- 一、弱勢單親家庭的子女可能面臨更高風險落入貧窮並遭到社會排除？
- 二、目前住屋與育兒費用均很高，政府應如何介入自由競爭市場，透過福利措施適時的協助弱勢單親家庭？
- 三、弱勢單親家長應如何平衡工作與生活，能為子女的未來帶來正面的效益？

同時，在異質化的家庭樣貌下也使得弱勢單親家庭未來究竟何去何從，遂成為各界觀察重點。因此，本文主要著力於探析英國在協助弱勢單親家庭時所推出的單親家長的新政（New Deal for lone parent），以做為台灣在協助弱勢單親家庭勞動者的參酌。

## 壹、概念與現況

有關「單親家庭」只是一個通稱的名詞，但就其實質所指涉的，是一個具有高度同質性卻又相當異質的群組。也就是說，在不同的組成原因、社經背景、社會支持與生活經驗下，單親家庭其實面臨著不同的人生課題（張菁芬，2007）。尤其，家長所面臨的就業議題不僅影響著個人的生涯議題，同時影響著弱勢單親家庭內的成員們。依據英國所得支持法案定義，英國單親家長係指「個人無伴侶且於同屋內有依賴的兒童與青少年」。一般而言，只要單親家長監護的兒童（單親家長無須為兒童之父母）尚未成年，且單親家長未與配偶同住，就業及退休保障部（the Department for Work and Pensions）與女皇陛下稅務海關總署（Her Majesty's Revenue and Customs）（近日國稅局與海關合併後之新名稱）將列為單親。單親係指喪偶、離婚、分居或未婚人士。如單親家長暫時與伴侶分開，則不具請領單親福利之資格。福利措施依個人情況及單親家長所請領的福利而有所差異。另外，有資格申請「單親家長的新政」(NDLP)的條件為：1.單親家長、2.十六歲(含)以上、3.有十六歲以下小孩、4.接受收入補助（Income Support）或失業者、5.一週內工作時數低於十六小時者、6.非政治庇護者。

在英國，單親的原因包括婚姻破裂、分居、離婚，但未婚生育的比例有增加，有四分之一的生育是來自未婚生育，這其中有三分之二是屬於穩定同居狀態（Bradshaw & Millar,1990）。其中，有17萬個為單親家庭父親所組成的家庭。英國約有180萬單親家庭，佔總家庭數之四分之一，其中照顧約300萬名兒童。單親家庭面臨了經濟、兒童照顧、健康、人際關係等困境，尤其貧窮問題受到英國政府重視。根據統計，44%的單親家庭一週的生活費低於200英鎊（約新台幣12,400元），生活費面臨不足情形的比例高於其他類型的家庭（同居配偶家庭為13%，婚姻關係配偶家庭為7%）。另外，統計數據也顯示42%的貧窮兒童來自於單親家庭。

英國政府宣示，在2010年時必須減少一半的兒童貧窮數，並於2010年時達到70%的單親父母進入職場。英國政府對單親家庭的社會政策，大部分著眼在就業、所得維持、子女教養等三方面。尤其，為減少單親家庭對福利的依賴，紛紛採取鼓勵單親家長就業以企圖減少政府福利補助，然而，若只是依賴工作、扶養費或政府福利補助其中之一項是無法解決單親家庭的經濟問題，因此有必要結合不同的收入來源並提供一個安全的經濟基礎，支持弱勢的單親家庭（Bradshaw & Millar,1990）。誠如Greg & Willard（1990）也提醒，在思考如何改善單親家庭兒童的經濟狀況時，也應該關注勞動市場問題及移轉性方案對雙親家庭的影響（Greg & Willard, 1990）。因此，家庭經濟的問題因為結構或政策因素，影響到的不只是單親家庭，可能還包括其他家庭結構的成員。

## 貳、政策與法令

英國針對弱勢單親家庭推動相關政策，其中，英國政府以「工作替代福利」（welfare to work）的政策理念進行福利改革，以1997年「單親家長的新政」（New Deal for lone parent）為協助弱勢單親家庭的主要政策。英國一方面鼓勵弱勢單親家長就業，以提高生活水平，脫離貧窮，另一方面亦關注兒童的福祉及弱勢單親家長的特殊需要。讓「工作」、「兒童」及「家長」三方面均受到重視，以便締造了「家庭友善」的政策成效。其中，弱勢單親家長出外就業的數字，並沒有因為政策寬鬆而減少，反而因就業配套完善、子女得到適當照顧，以及其他社會政策和法例的扶助，例如稅務優惠、最低工資保障等，使弱勢單親家長得到更大的支援，有利於重投勞動的行列。

英國工黨推出一系列的新政策中，針對弱勢單親家長的新政也於1997年推出之後，分別於2004年及2006年有所修正(New Deal for Lone Parents 1997, 2004, 2006) (Department for Work and Pensions, U. K. Government, November 2001 & 2004 & 2006)。在英國，有就業才有報酬（Making work pay）是新工黨執政後為了減低福利依賴而提出的策略，尤其是針對弱勢單親家庭，透過增加在兒童照顧上的財務支持，降低無工作的弱勢單親家長對福利的依賴，用工作家庭的稅額扣抵（Working Family Tax Credit）取代家庭扣抵（Family Credit），以使福利支出最小化，就業率最大化、提升女性的社經地位、改善兒童的生活條件（Gray, 2001）。

誠如Murphy 在2006年的「兒童貧窮行動與融入研討會」（Inclusion and Child Poverty Action Group）



中提及，協助弱勢單親家長就業的重要任務之一是在於減少兒童貧窮，尤其單親家庭比一般兒童有超過三倍的機會處於貧窮狀態。

### 參、服務措施：結合就業、兒童與福利服務為一體的NDLP

單親新制（簡稱為NDLP）是政府為協助願意重返職場的弱勢單親父母的主要方案。提供個人顧問，除推介工作外，就個人需要分析弱勢單親家長的需求及資源以訂定個人化工作計畫，包括指導如何領取各項補助、提供抵稅、貸款等財務方面建議（以電腦系統計算）..等，進入職場後並會追蹤輔導3個月。將弱勢單親家長之托育需求納入考量，在接受職業訓練或求職的過程，提供兒童照顧費用補助，並有一名兒童照顧經理，協助提供當地兒童照顧機構資訊（內政部，2006:10）。補助項目彈性，除提供職訓補助、托育補助，也會對於求職所需的各項雜支提供補助，例如：報考駕照費用、治裝費等，也可以在訓練或求職前一週預領托育費用。同時，遊說雇主提供彈性工作環境，使弱勢單親家長可兼顧工作與子女照顧問題，為提供部分就業困難的弱勢單親家長工作機會，甚至補助企業一年的薪資，以提高雇主進用的意願。尤其，於2006年10月新的NFLP中提出下一階段的工作任務包括：

- （一）協助弱勢單親家長進入職場並脫離請領福利給付的行列。
- （二）為加速整體效益，2006年新修正的NDLP並將給弱勢單親家長在所請領的最高福利給付額之上每週多加20磅（約1200元台幣）的協助。這修正案已於今（2007）年開始執行。
- （三）對於須照顧11歲及以上兒童的弱勢單親家長可以參加「與工作相關的活動方案」（Work Related Activity Premium, WRAP）。同時，若他們可能循序政府建議步驟強化自己進入職場的能力，將每週予以20磅的協助。
- （四）參與WRAP的弱勢單親家長將有個人顧問從事每3個月一次的「工作焦點訪談」（Work Focused Interviews, WFI）。

有關參與單親家長新制的條件與措施陳述如下：

#### 一、資格條件

倘若符合下列資格，便可加入單親新制：

1. 為單親父母；
2. 年滿16歲
3. 有16歲以下的被撫養子女
4. 領取所得補助或是未在職；或是
5. 每週工作16小時以下；以及
6. 非尋求政治庇護者（除非有例外的停留允許，或是具有難民身分）。

#### 二、服務措施

透過單親新制單親家長可獲得的協助包括：

#### 1. 重返職場工作的財務補助

單親家長的個人顧問可以針對重返職場工作於財務成本方面提供補助。此一補助乃透過不同型式提供。

#### 2. 補助面試成本

倘若出席與單親新制顧問之會談或雇主面試，所需之交通費用將可透過「面談旅運」(Travel to Interview) 方案加以補助。若單親家長所使用的是登記在案或經核准的兒童照顧業者，就此單親家長亦可請領因親赴面談所需之兒童照顧成本。

#### 3. 工作資助金(Job Grant)

倘若弱勢單親家長已經請領特定資格福利（求職者津貼，Jobseeker's Allowance）、重殘津貼（Severe Disablement Allowance）或失能福利（Incapacity Benefit）達26週以上，而當單親家長重新任職於每週16小時以上的工作時，亦可符合價值每週250英鎊（約15,600元台幣）的工作資助金，並同時具有資格接受四週的租金或貸款利息之額外補助。

#### 4. 協助找到兒童照顧業者並補助費用

若弱勢單親家長認為需要兒童照顧業者以返回職場或接受訓練，單親家長的顧問可以提供當地的選擇方案以協助尋找兒童照顧處所。針對弱勢單親家庭父母就業時，需提供子女照顧問題解決方案，以協助弱勢單親家庭父母能在無後顧之憂的情況下進入職場，建議針對其就業前半年給予育兒津貼：0-2歲每人每月補助約為台幣1萬元；3-6歲每人每月補助約為台幣7,000元；7-12歲每人每月補助約為台幣5,000元（內政部，2006：27-28）。

#### 5. 協助尋找並支付訓練費用

若單親家長的個人顧問，皆同意對單親家長就業預備有所助益之訓練課程，有則機會請領：

- 訓練成本補助，包括設備及書籍；
- 補助訓練期間之兒童照顧成本（請參考第499頁「協助找到兒童照顧業者並補助費用」）；以及
- 只要單親家長每週受訓2個小時及以上，便可獲取一般補助以外的額外「訓練獎勵金」（15英鎊）

#### 6. 單親專案顧問裁量基金（The Advisors Discretion Fund）

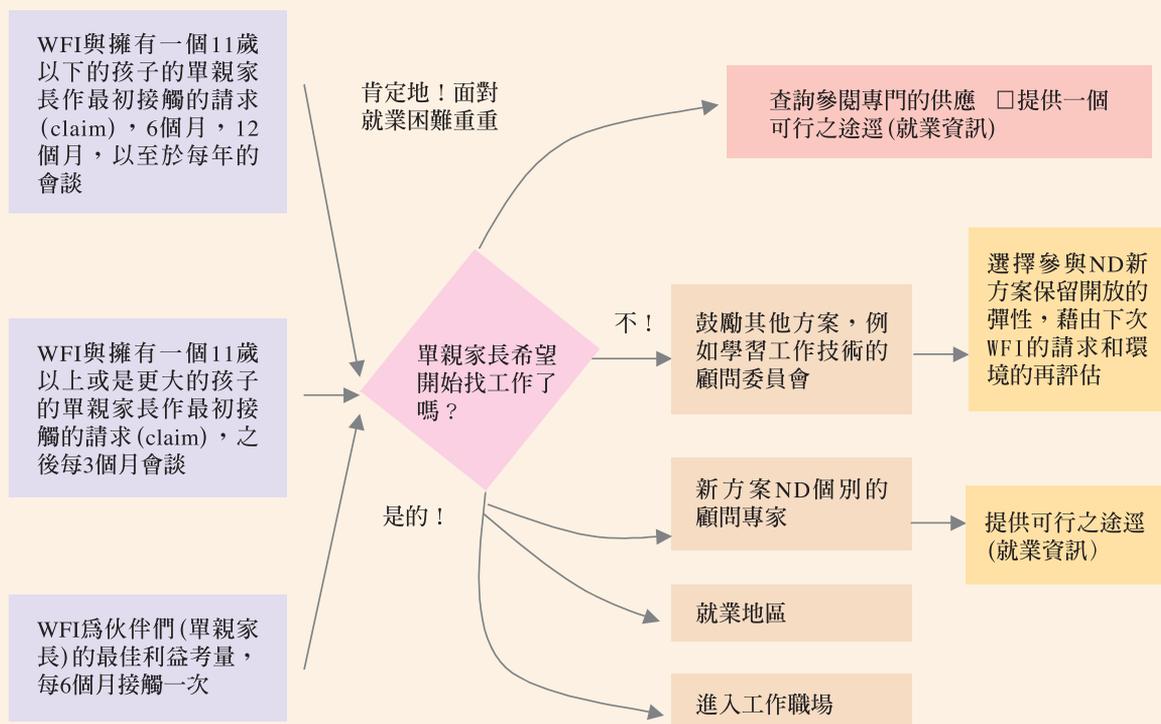
個人顧問可在一年內斟酌的在100鎊（約台幣6,000元）內補助單親家長在求職時所須的成本，其中包括支付托兒所保證金以及為面試而添購新裝。

### 三、以工作為中心的服務模式

以工作為中心的服務模式，主要考量弱勢單親家庭的兒童年齡及弱勢單親家長就業意願進行不同的服務策略，詳如圖一：



圖一 協助單親家長的策略圖



資料來源：Department for Work and Pensions (2006a, 2006b & 2006c)

### 1. 社會診斷：弱勢單親家長的家庭情形

WFI主要立基於弱勢單親家長的最佳利益考量做為服務宗旨，會於每6個月接觸一次單親家長。其中，WFI可以對一個11歲以下的孩子的弱勢單親家長作第一次的會談，並於6個月、12個月進行工作會談，以至於每年的會談服務；再而，對於有一個11歲以上或是更大的孩子的弱勢單親家長作第一次的會談，之後每3個月從事會談服務。有關會談機制的規劃主要以單親家庭中的兒童年齡為處遇時間點的考量，詳見圖二。

圖二 新會談機制的規劃

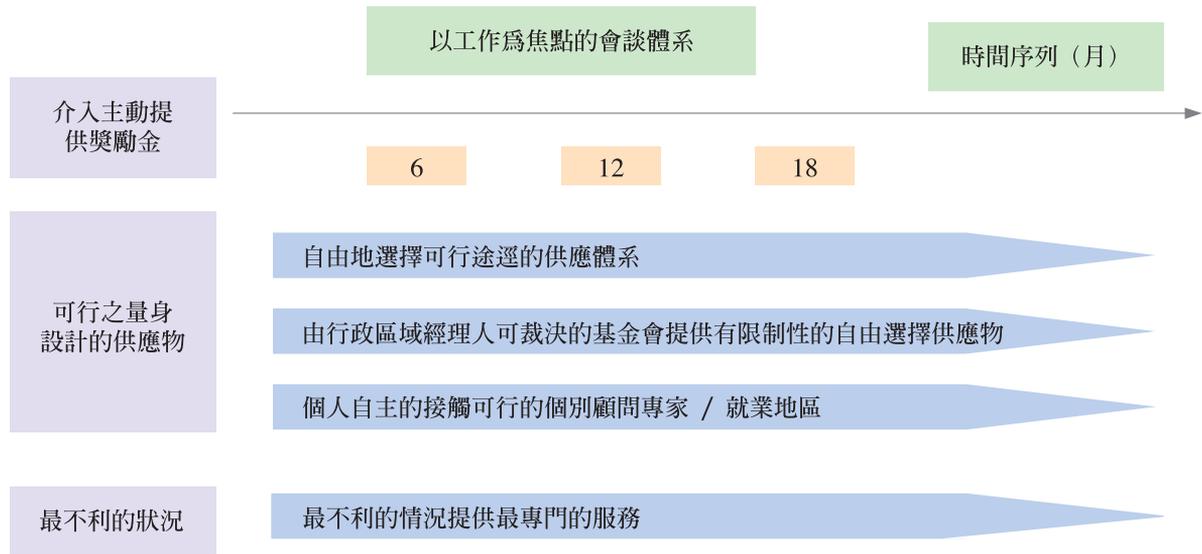


資料來源：Department for Work and Pensions (2006a, 2006b & 2006c)

### 2. 了解工作意願，並提供服務

WFI依弱勢單親家長希望找工作的意願從事不同的服務。對於還在考慮就業途徑者，提供查詢服

圖三 以工作為焦點的會談體系



資料來源：Department for Work and Pensions (2006a, 2006b & 2006c)

務，並提供一個可行的就業資訊；再而，對於目前沒有就業意願者，鼓勵其他方案，例如學習工作技術的顧問委員會，選擇參與NDLP新政保留開放的彈性，藉由下次WFI的請求和環境的再評估；最後，針對新政個別的顧問專家，提供可行之途徑與就業資訊（詳見圖三）。

#### 四、個人顧問

當弱勢單親家長參與單親新制時，將會與一位當地就業強化中心的單親個人顧問會面。在與個人顧問的初次會談中，他們會解釋單親新制所提供的內容，並與單親家長共同討論當前的現況及目標。在會談結束時，單親家長會和顧問有更進一步的行動計畫，並安排後續的會面以助計畫有所進展。加入單親新制將不致於影響單親家長的福利補助（儘管單親家長可以收到額外的財務協助）。單親新制並不代表弱勢單親家長必須求職—而且單親家長可以隨時退出本方案。

一位個人顧問可以提供各種協助及建議，包括：

1. 協助單親家長求職並作好職前準備；
2. 協助單親家長釐清重返職場工作的好處，並充分解釋所享有之福利；
3. 協助單親家長找到有助於重返職場的訓練，並支付費用；
4. 協助單親家長找到兒童照顧業者，以及於受訓或求職期間所需的兒童照顧成本；
5. 就重返職場之成本提供財務協助；
6. 於申請補助到實際就業的過度期間，提供其所需之補助。



此外，個人顧問還可透過下列方式以補助弱勢單親家長的兒童照顧費用：

1. 兒童照顧補助方案（Childcare Assist scheme）：從2005年4月起，此方案將開始補助工作前一週於登記在案，或經過核准的兒童照顧業者之費用，以協助單親家長為子女找到新的安頓處所。單親家長必須開始每週工作8小時或以上，而且必須自己親自做好這些安排。
2. 在弱勢單親家長親赴面試時的補助兒童照顧費用。
3. 在弱勢單親家長接受訓練或出席其他經個人顧問核准之活動時，每名子女每週可請領最高135英鎊的成本，或兩名及以上子女每週可請領200英鎊。若單親家長需要每週五天以下的兒童照顧，則可請領最高每天每名子女27英鎊，或是兩名以上40英鎊之補助。
4. 顧問裁量基金：顧問可以針對單親家長的需求，評估「重返職場工作的財務補助」。
5. 倘若你決定接受每週16小時以上的工作，便可請領兒童照顧津貼（Childcare Subsidy）：該工作必須支薪，並於弱勢單親家長加入單親新制以後開始，而且預期領取至少5週以上。補助金額最高為每週每名子女67.5英鎊，或是兩名及以上子女100英鎊。單親家長僅可於52週的休假期間，請領兒童照顧津貼。

當弱勢單親家長與其個人顧問會面時，單親家長可針對自己欲進行之訓練課程給予建議，或顧問亦可推薦單親家長接受就業強化中心所提供之訓練。例如，當單親家長加入單親新制時，便可隨即加入成人職業學習（Work-based Learning for Adults）。當個人顧問在決定單親家長的訓練課程是否可接受補助時，他們會考量該項課程是否有助於單親家長的求職，例如：

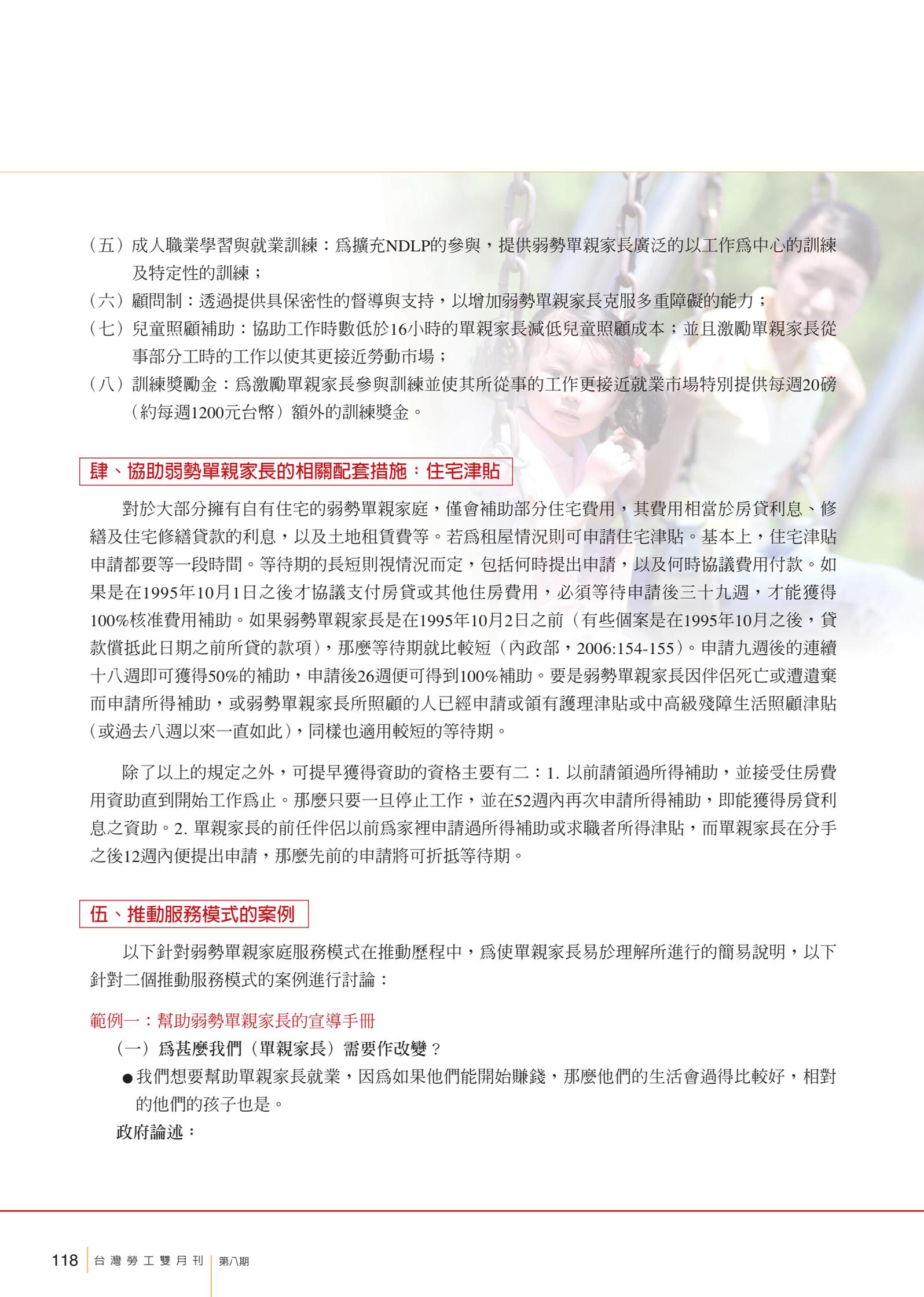
1. 是否有助於新資格之取得？
2. 該方案在協助民眾求職方面，是否有一定的成功率？

目前透過單親新制以補助訓練課程方面，尚設有一些限制：

1. 單親家長必須接受每週至少2小時的訓練課程，以請領訓練獎勵金。
2. 訓練補助只得為期一年。

總體論之，為落實「單親家長的新政」以照顧弱勢單親家長，英國主要以就業為主軸發展出支持弱單親家長的配套措施。以下總結NDLP的特色如下：

- （一）NDLP擴充提供服務予所有無工作或每週工作少於16小時以下的弱勢單親家長；
- （二）十位弱勢單親家長中有九位表明他們想要就業（不論現在或未來），因此，WFI可確保所有可能的機會提供給這些弱勢單親家長。WFI可將勞動市場服務引入並激勵案主朝向工作努力；
- （三）兒童照顧經理（Childcare Partnership Manager）：主要配置於每個就業強化中心（Jobcentre Plus District）以確保每位有兒童照顧需求的尋求工作者可進入兒童照顧服務。
- （四）就業區域（Employment Zones, EZs）：擴充弱勢單親家長進入就業區域，以協助長期失業的單親家長。

- 
- (五) 成人職業學習與就業訓練：為擴充NDLP的參與，提供弱勢單親家長廣泛的以工作為中心的訓練及特定性的訓練；
- (六) 顧問制：透過提供具保密性的督導與支持，以增加弱勢單親家長克服多重障礙的能力；
- (七) 兒童照顧補助：協助工作時數低於16小時的單親家長減低兒童照顧成本；並且激勵單親家長從事部分工時的工作以使其更接近勞動市場；
- (八) 訓練獎勵金：為激勵單親家長參與訓練並使其所從事的工作更接近就業市場特別提供每週20磅（約每週1200元台幣）額外的訓練獎金。

#### 肆、協助弱勢單親家長的相關配套措施：住宅津貼

對於大部分擁有自有住宅的弱勢單親家庭，僅會補助部分住宅費用，其費用相當於房貸利息、修繕及住宅修繕貸款的利息，以及土地租賃費等。若為租屋情況則可申請住宅津貼。基本上，住宅津貼申請都要等一段時間。等待期的長短則視情況而定，包括何時提出申請，以及何時協議費用付款。如果是在1995年10月1日之後才協議支付房貸或其他住房費用，必須等待申請後三十九週，才能獲得100%核准費用補助。如果弱勢單親家長是在1995年10月2日之前（有些個案是在1995年10月之後，貸款償抵此日期之前所貸的款項），那麼等待期就比較短（內政部，2006:154-155）。申請九週後的連續十八週即可獲得50%的補助，申請後26週便可得到100%補助。要是弱勢單親家長因伴侶死亡或遭遺棄而申請所得補助，或弱勢單親家長所照顧的人已經申請或領有護理津貼或中高級殘障生活照顧津貼（或過去八週以來一直如此），同樣也適用較短的等待期。

除了以上的規定之外，可提早獲得資助的資格主要有二：1. 以前請領過所得補助，並接受住房費用資助直到開始工作為止。那麼只要一旦停止工作，並在52週內再次申請所得補助，即能獲得房貸利息之資助。2. 單親家長的前任伴侶以前為家裡申請過所得補助或求職者所得津貼，而單親家長在分手之後12週內便提出申請，那麼先前的申請將可折抵等待期。

#### 伍、推動服務模式的案例

以下針對弱勢單親家庭服務模式在推動歷程中，為使單親家長易於理解所進行的簡易說明，以下針對二個推動服務模式的案例進行討論：

##### 範例一：幫助弱勢單親家長的宣導手冊

(一) 為甚麼我們（單親家長）需要作改變？

- 我們想要幫助單親家長就業，因為如果他們能開始賺錢，那麼他們的生活會過得比較好，相對的他們的孩子也是。

政府論述：



- 很多單親家長貧窮是因為沒有工作的關係，我們知道如果對這種情況不去做甚麼改變，他們將一直留在貧窮中。

服務使用者的想法：

- 你們同意政府需要給單親家長更多幫助。
- 幫助單親家長重返工作需要花相當長的時間。
- 許多單親家長因為需要照顧子女而不願意去工作。
- 單親家長需要有允許他們子女得到足夠照顧下的工作場域。
- 我們應該確定雇主們可以真實幫助單親家長滿足此需求。

(二) 更多的兒童照顧服務

政府論述：

- 我們必須確定確實有好的兒童照顧中心可以提供服務給有最小子女或是學齡子女的單親家長。
- 我們知道單親家長會擔心當他們外出工作時，孩子會發生甚麼事/安全問題。

服務使用者的想法：

- 我們必須有有好的兒童照顧中心提供給那些想要重返工作崗位的單親家長。
- 單親家長會想要在工作前就能知道那裡可以找到好的兒童照顧。

## 範例二：弱勢單親家長的新政宣導手冊

(一) 單親家長新政的理念

政府論述：

- 新政方案是為幫助單親家長終止福利救助並進行就業準備之計畫。

服務使用者的想法：

- 若他們沒有正確的工作技能，你們擔心新政方案將無用，。
- 你們認為我們沒有足夠的資金可以投入新政方案以協助這麼多的單親家長。

現在我們要做甚麼？

- 我們正著手嘗試與了解運用新的協助方案幫助在某些地區的單親家長。

政府論述：

- 我們希望至少每六個月能和單親家長談談他們情況，以及我們如何幫助他們準備就業。

服務使用者的想法：

- 並不是每個單親家長都適合「談」(talk)的這種方式。

現在我們做甚麼？

- 我們同意我們必需小心的選擇「談」的正確時間點。
- 我們不會在他們不想談的時候請他們來「談」/諮詢。

(二) 我們做甚麼能使單親家長更好？

政府論述：

- 我們希望從就業強化中心(jobcentre plus)給弱勢單親家長更多協助。

服務使用者的想法：

- 你們認為我們沒有足夠經費可以支持就業中心去協助每一個想要工作的弱勢單親家長。

現在我們做甚麼？

- 我們同意就業中心對單親家長不是總是最好「談」/培訓的場所。
- 我們尋找其他能和弱勢單親家長「談」/培訓的地方。
- 我們會確認在就業中心有正確的訓練可以幫助弱勢單親家長能把工作做好。

政府論述：

- 我們會給家中有11歲以上子女並且正進行準備重返職場就業之弱勢單親家長額外的津貼補助。

服務使用者的想法：

- 我們會主動給予更多的幫助對於這些弱勢單親家長(有些人建議每週提供20英鎊的補助)。
- 當然子女年齡不是這項服務之絕對決定性因素，但基本上是大約在有11歲和以上子女之單親家長。
- 有些人建議只要是列為新政方案服務之單親家長，新政方案協助有多久就應該給予這項額外的補助津貼就有多久。

現在我們做甚麼？

- 我們現在要嘗試去對某些擁有11歲以上子女之單親家長進行此項服務措施。
- 我們會小心留意去瞭解此謂「11歲的子女」是否是一個正確的年齡選擇點。

## 陸、弱勢單親家庭福利服務的啓示



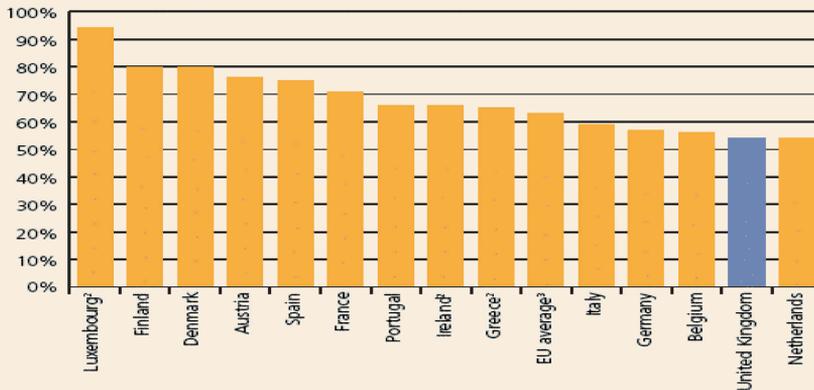
單親家庭福利服務主要以重建單親父母之生活自信心為導向，提供相關福利服務（包含津貼及子女照顧等）及多元資訊提供（包括財務管理、情緒支持及就業資訊等），促使其具備信心、相關技巧及正確觀念，使其提升生活能力，創造自己的就業機會。NDLP的政策對單親家庭有以下實際效益（內政部，2006:38）：有效提升單親家長的工作率（從1997年的45%提升到2006年的56%）。利用抵稅優惠讓出去工作比在家中有更優惠的待遇。並提供單親家長子女照顧（每週工作超過16小時即提供免費托育）與薪資補貼的協助，以維持基本生活水平。

儘管如圖四顯示，在2003年英國單親家長就業率仍低於歐盟平均值；同時單親家長較一般有兒童的雙親家庭更不願意進入職場；而也使得弱勢單親家庭居住於低所得家戶，也因此明顯衝擊了政府在處理兒童貧窮的措施成效。但是，NDLP實施前後單親家長就業率成長11%，已達56.6%；這也是英國有史以來單親家長就業率最高點，亦即已有一百萬個單親家長進入職場，相較於1997年，NDLP實施前多了31萬8千多人。其中超過45萬8千位單親家長在NDLP的協助下就業。同時實施前後單親家長請領救助的比率下降，相較於1997年，領取所得支持方案的單親家長已少了23萬人



圖四 25歲到59歲單親家長就業情形的跨國比較，2003

Figure 3.1: Employed lone parents aged 25 to 49 in 2003<sup>1</sup>

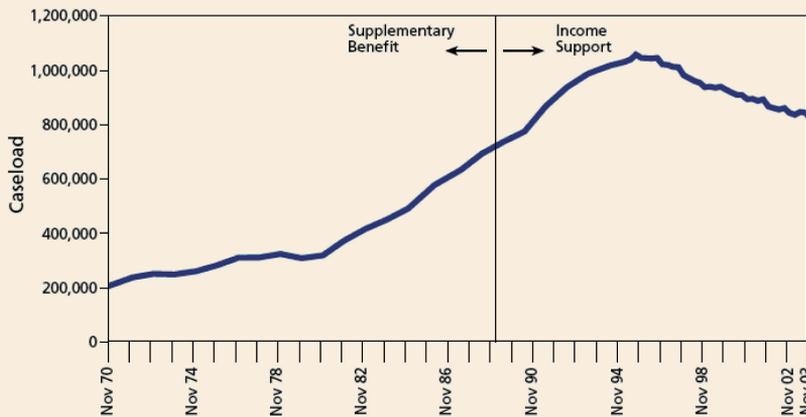


Source: Eurostat  
 Notes: 1 Figures are for all lone parents aged 25 to 49 in employment in 2003, excluding those who are self-employed.  
 2 Unreliable or uncertain data.  
 3 Eurostat estimate.

資料來源：Department for Work and Pensions (2006a, 2006b & 2006c)

圖五 單親家長接受補充性給付/所得支持的人數：1979-2003

Number of lone parents receiving Supplementary Benefit/Income Support 1979–2003



資料來源：Department for Work and Pensions (2006a, 2006b & 2006c)

(詳見圖五)。其中，單親家庭中有少數是領取疾病或障礙或求職津貼 (jobseeker)；另外，有些單親家長由於年紀最小的兒童到達16歲，而將領取所得支持方案已轉至領取失能給付 (incapacity benefits)。

同時，有些就業者主要以部分工時制的服務業為主 (如超市、加油站、餐飲業)，所獲取的薪資並不高。而且，個人顧問有時為求使單親家長儘快就業，會忽略提供充分的輔導及提升工作技能，使得單親家長在就業前未能有足夠的訓練及發展與工作有關的技能。最後，單親家庭逐年提高，政府想讓單親子女脫貧的目標一時還達不到。

儘管英國的NDLP仍有需要改善的地方，他們在推動NDLP仍有以下幾個經驗值得我們反思 (張菁芬，2007)：

### 一、各領域專業人員的運用與資料庫的建立

對於進入協助推動單親家庭福利的工作，尤其是單親家長新政，包含了許多跨領域專業人才的運用；其中包括，兒童照顧經理、個人顧問、社工員、就業訓練部門及人力資源等方面的專業者。例如，Parentline Plus運用有親職經驗者、加強工作人員的訓練及運用資料庫的建置協助非專業人員資料

蒐集，以提供諮詢服務（內政部，2006:50-51）。其中，機構認為社工員的訓練應更加強對親職角色、技能、心理等的理解，讓會談更具建設性，並朝向建構資料庫之方向進行，並能透過資料庫建置協助工作人員了解資源及協助服務對象。

## 二、運用研究數據支持倡導依據

英國的政策制定及執行方案情形必須立基於足夠的資料，因此發展資料庫及針對單親問題進行研究。同時強調證據導向（evidenced-based）的政策模式推動服務方案。例如Working Families 致力於各項研究，並以研究數據支持倡導，以說服政府與雇主。這是非常值得台灣倡議機構的學習，不只停在現象之描述、而是更積極提出研究數據支持倡導的主軸。

## 三、建構伙伴關係推動弱勢單親服務

英國不論官方或民間，對於單親家庭政策與服務，均以整合各領域不同單位的專業共同提供服務為特色。舉NDLP計畫為例，服務內容提供就業媒合、職前準備、職前訓練及補助、謀職津貼、貸款補助、兒童照顧協助與補助、工作扣抵稅額等部份，範圍涵跨社政、勞政、幼托、財稅、教育等不同領域的資源，以網路支持的觀點協助並鼓勵單親父母就業。儘管此次參訪機構中有許多民間團體對此計劃提出批評，但不可否認政府對於提升單親父母就業率的成效與努力。

## 四、英國企業於弱勢單親家庭就業政策之落實上，扮演重要角色

近年來歐美國家的企業，尤其是大型企業，已將企業之社會責任納入其營運思考中，且運作方式之多元，以不單僅限於企業盈餘的補助，還包含企業人才、知識技術的投入與提供等。此次參訪，看見政府透過獎勵措施鼓勵企業聘用失業者（如補助在職訓練費用、賦稅減免等），鼓勵企業支持新政；並且企業本身也與民間團體合作方案（如眼界方案、M&S方案），發揮企業之社會責任。

## 五、個人顧問的設立是促使新政方案成功的最大因素

NDLP的執行，確實提昇單親家長就業。此方案成功的最大因素，為個人顧問（Personal Adviser）的設置。單親失業者加入新政的方案之後，就會配置一對一的個人顧問（Personal Adviser），並進行「工作焦點的會談（Work-focused interview）」；藉此會談，單親家長可申請各種津貼補助，若單親家長決定加入新政，個人顧問針對單親家長的不足與需求，制定個人化工作計畫及個別化的服務模式。✿

（本文作者 東吳大學社會工作學系副教授）



# 出席國際勞工組織 第96屆大會紀要

林永裕

## 壹、前言

國際勞工組織（ILO）為聯合國（UN）設於日內瓦五大專門組織之一，為當前勞動領域最重要之政府間組織，以勞資政三方參與（tripartism）為其特色。囿於我國於1971年相繼退出聯合國及國際勞工組織後，政府無法正式參與ILO活動，僅有中華民國工業總會及中華民國全國總工會因參加國際雇主組織（International Organization of Employer, IOE）及國際自由工會聯合會（International Confederation Free Trade Union, ICFTU，後於2006年11月改名國際工會聯盟ITUC）及中華海員總工會參加國際運輸工人聯盟（ITF）等，我國尚可透過民間團體管道繼續參與ILO相關活動。



推動與ILO之交流工作向為勞委會國際事務重點，亦於2005年9月8日通過「勞委會推動與國際勞工組織（ILO）交流中長期計畫」。鑒於ILO每年均於6月召開國際勞工大會（International Labor Conference, ILC），主要功能包括：採行與監督國際勞工標準之遵守情形（adopt and oversee compliance with international labour standards）、通過該組織預算（establish the budget of the Organization）及選出理事會成員（elect members of the Governing Body）等，通常討論當前最重要的國際性勞動議題，討論通過國際勞工公約或建議書，並對世界具有重要性的勞動及社會問題進行討論，實為參與ILO最重要場合。

為推動是項工作，勞委會於95年曾透過管道，派員出席ILO第94屆海事勞工大會及第95屆國際勞工大會，達成實質參與之目的。

去（2007）年12月勞委會邀請國際海事專家來臺演講，介紹甫通過之海事勞工公約及ILO運作，講員強調本年6年將召開第96屆大會將討論通過漁業勞工公約（The Work in Fishing Convention），將繼

海事勞工公約後影響我國，建議我國應積極派員，並獲駐日內瓦辦事處及外交部支持。

為繼續推動是項工作，擴大參與成效，勞委會指派綜合規劃處李來希處長率團，偕林永裕專員及駐美秘書李仲辰出席ILO第96屆大會，爰透過中華民國工業總會及中華民國全國總工會，參與ILO第96屆大會。

本團並利用此行，拜會駐瑞士王代表世榕及駐日內瓦辦事處沈處長呂巡，就我推動ILO工作交換意見。

## 貳、本會代表與會情形

### 一、大會議程及組成

會議期間由本年5月29日召開，預定6月15日投票通過漁業勞工公約及相關決議後閉幕，因勞委會代表囿於經費及公務無法全程與會，僅就5月29日迄6月5日出席大會情形說明與會概況，並補充更新說明本次大會最新成果。

本次大會議程包括兩大部分，一是常設議程（Standing items），包括國際勞工局長工作報告、2008-9年度工作計畫及預算討論及公約與建議書適用情形；二是經理事會（Governing body）或大會決定之議程，包括：（1）漁業勞動概況及漁業勞工公約與建議書草案之討論；（2）強化ILO能力協助會員國達成全球化下之目標；（3）推動永續企業（Sustainable enterprises）等三大議題。本次大會最主要目的係討論通過「漁業工作公約」（The Work in Fishing Convention）。

本次會議之進行，係5月29日由勞資政各自先召開分組會議（Preliminary meetings），選舉大會幹部（elect Conference officers）、討論提名副主席人選及總務等委員會（committees）成員及討論提案及會議程序。各國代表可決定加入ILO本次大會所設之各種委員會，包括：總務（the Selection Committee）、證書（the Credentials）Committee、財務（Finance Committee，限政府代表參加）、標準適用（Committee on the Application of Standards）、漁業部門（Committee on the Fishing Sector）、強化國際勞工組織能力（Committee on the Strengthening the ILO's Capacity）及永續企業（Committee on Sustainable Enterprises）等委員會。

國際雇主組織（IOE）並利用雇主組會議，於5月29日舉行2007年年會，國際工會聯盟（ITUC）及其他國際性組織亦同日假國際勞工局分別召開會議。

國際勞工大會隨後於5月30日開幕，假聯合國日內瓦辦事處萬國宮（Palais des Nations）召開，部分會議於國際勞工局召開。

### 二、全體會議及分組會議



大會首先由國際勞工局理事會（Governing Body）主席MDLADLANA先生宣布第96屆大會正式召開，並主持選舉大會主席（President），因政府組未能及時提出人選，主席經徵詢勞工組及僱主組副主席後，決定延後議程，俾政府組討論提出人選，政府組仍無法提出人選，經主席開放大會提名阿爾巴尼亞「勞動、社會事務暨平等機會部」次長（Deputy Minister of Labour, Social Affairs and Equal Opportunities of Albania）蘇卡（Kastriot Sulka）先生及剛果「勞動、就業暨社會安全部長」Gilbert Ondongo先生擔任主席，經大會進行秘密投票，由阿爾巴尼亞「勞動、社會事務暨平等機會部」次長（Deputy Minister of Labour, Social Affairs and Equal Opportunities of Albania）蘇卡（Kastriot Sulka）先生擔任主席。並陸續提名選出各分組幹部（officers of the groups），包括主席、副主席及秘書等，並依照各分組提名人選組成各種委員會，處理本次大會各項議題。

大會並選出三位副主席，分別由勞資政三組代表擔任，代表政府之副主席係由巴西 H.E. Carlos Antonio da Rocha Paranhos擔任，代表僱主之副主席係由瑞士的Michel Barde擔任，代表勞工之副主席係由法國Marc Blondel先生擔任，來自全球各國及國際性組織超過3千位與會代表出席大會。

依據國際勞工組織章程及議事規則，國際勞工局理事會主席就理事會2006-07年度所進行之多項工作重點向大會報告，包括推動「國際勞工組織工作基本原則及權利宣言」（ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work）後續計畫、保護童工、推動國際勞動標準工作，包括推動核心勞動公約及海事勞工公約批准及受理申訴案處理情形、全球化的社會面向工作小組、就業與社會政策相關工作計畫、多國籍企業相關計畫、部門別活動及技術合作等議題。

國際勞工局長Juan Somania亦向大會提出報告，以「推動合宜勞動達成永續發展」（Decent work for sustainable development）為題，介紹當前ILO主要政策及工作重點「合宜勞動」（或譯「人性化勞動」、「尊嚴勞動」）之推動情形，說明ILO有關人人享有合宜勞動（Decent work for all）之政策目標已獲得聯合國相關機構之支持認同，將之納入國際發展議程的一個重要組成部分及實現一個公平的全球化不可或缺之要素。並強調ILO此一政策及工作將可對聯合國國際發展當前重點「千禧年發展目標」（the Millennium Development Goals, MDGs）做出重大貢獻。報告並強調作為ILO特色之「三方參與」（tripartism）雖遭到部分人士質疑無法因應迅速變動的世界，他仍強調有鑑於當前世界經濟發展之失衡，更凸顯三方性對於推動改革之重要性。局長於報告中指出當前為實現永續發展推動合宜勞動之關鍵問題，包括：

1. 以平衡方式追求永續發展（a balanced approach to sustainable development）；
2. 貿易、財政、投資及就業建立更一致的政策（more coherent policies for trade, finance, investment and employment）；
3. 促進社會公正轉型為友善環境的工作（綠色工作）（promoting a socially just transition to green jobs）；

4. 工資縮減及日益擴大的不平等威脅社會穩定（the wage squeeze and increasing inequalities threaten stability）；
5. 更好的政策制定需要較強的勞動市場資料庫來測量合宜勞動缺失（better policy-making requires a stronger labour market information base to measure decent work deficits）；
6. 社會保障之全球處理方法：每個社會需要最低社會保障（a global approach to social protection：every society needs a social floor）；
7. 勞動世界治理之現代化（modernizing governance of the world of work）；
8. 使聯合國及多邊體系更有效率（making the United Nations and the multilateral more effective）。

全體會議結束後，各國出席代表分別就勞動標準的實施、漁業部門、強化國際勞工組織能力及永續企業等議題，進行勞、資、政分組討論與意見交換。最後再將各分組所獲結論，提交由勞、資、政共同參加之各項議題委員會（Committees）進行討論，俾最後提交報告於全體會議討論通過。

勞委會代表除出席大會開幕式及第一次全體會議外，因本次大會主要將討論通過漁業工作公約，爰分別參加雇主組及勞工組漁業部門之相關會議，觀察各分組對於漁業工作公約草案之討論情形，同時蒐集其他議題相關資料。因本次大會係延續2005年第93屆大會未獲通過之漁業工作公約之討論，各分組討論其他組提出之修正草案版本，決定支持、反對或修正條文，類似立法院委員會議審議法案，因限於時間，未能全程參與至該公約通過。

有關永續企業（Sustainable Enterprises）議題中，社會對話（Social Dialogue）成爲會場的討論焦點，勞工組代表並列出8大方向的結論，提交委員會做後續進一步的討論，包括：改善職業安全衛生、消除技術障礙、推動京都議定書相關內容、持續發展人力資源、促進資訊分享交流與合作、工會應有責任、勞工培訓、促進社會環境發展持續性。

永續企業委員會依據大會提出之報告進行討論，並提出有關促進永續企業之決議案草案條文（Resolution concerning the promotion of sustainable enterprises）供大會討論，要求理事會據以規畫未來行動，主要在於強調企業係成長、就業及合宜勞動之主要來源，推動永續企業因此成爲創造合宜勞動及達成永續發展之主要工具，政府及勞資雙方必須合作創造有利於永續企業之環境（an environment conducive to sustainable enterprises），成功整合永續發展之三大要素：經濟、社會與環境。前述環境應至少具備以下條件：（1）和平與政治穩定；（2）良好治理與社會對話；（3）尊重基本人權及國際勞動標準；（4）企業家文化；（5）總體經濟穩定及完善經濟管理；（6）貿易及永續經濟整合；（7）使法規環境有效能；（8）建立法治及保障財產權；（9）金融服務可近性；（10）硬體基礎建設；（11）教育、訓練及終生學習；（12）平等及社會融合；（13）適當社會保障；（14）負責任的環境管理。草案並分別建議ILO及各國政府與社會夥伴應扮演之角色。政府角色主要在於透過政策及制度以促進、規範永續企業，例如推動社會對話、有效落實勞工法規等。



本次大會並邀請智利（Chile）總統Michelle Bachelet及迦納共和國（Ghana）總統兼非洲聯盟主席John Kufuor蒞臨大會致詞演講。

### 參、漁業工作公約簡介

在2006年ILO召開第94屆國際（海事）勞工大會通過海事勞工公約（Maritime Labor Convention 2006）時，當時已提到ILO為因應全球化對工作之影響，應處理海事勞工之勞動標準問題，因商船與漁船情況不同，無法適用該公約，必須另外建立一套適用於漁業部門之國際勞動標準。針對全世界大約3千萬以捕撈為業之漁民，ILO理事會早在2002年即將草擬漁業部門工作之綜合標準文件列入ILO大會議程，2005年第93屆大會該公約因未達法定人數，未獲通過，僅通過建議書，當時大會即決議要求理事會將之列入2007年大會議程繼續討論。

漁業工作公約草案經歷本次大會15天密集討論，終於2007年6月15日以437票贊成，2票反對及22票棄權通過，被稱之為「漁業工作公約」（The Work in Fishing Convention），正式成為第188號公約。該公約至少須經ILO180個會員國中10個會員國批准（包括8個海岸國家）後始可生效。大會同時以443票贊成、0票反對、19票棄權通過第199號建議書。

新公約係整合過去ILO有關漁業勞工之相關公約，結構與海事勞工公約略有不同，內容包括確保漁業部門勞工能改善海上職業安全、衛生與醫療照顧，生病或受傷漁民能獲上岸上醫療，獲得充分休息維護健康安全，保障勞動契約，與其他岸上勞工一樣享有社會安全保障。本公約創新之處在於，同樣納入如同海事勞工公約監督機制之港口國管制措施，確保漁工不致於惡劣勞動條件下工作而損及健康安全。該公約並考量有些會員國尚無機構或基礎建設能立即實施本公約之規定，爰提供創新法律機制，允許會員國逐步彈性實施某些規定，以鼓勵會員國批准該公約，期最終本公約能適用所有漁工。<sup>1</sup>

### 肆、與會心得及建議

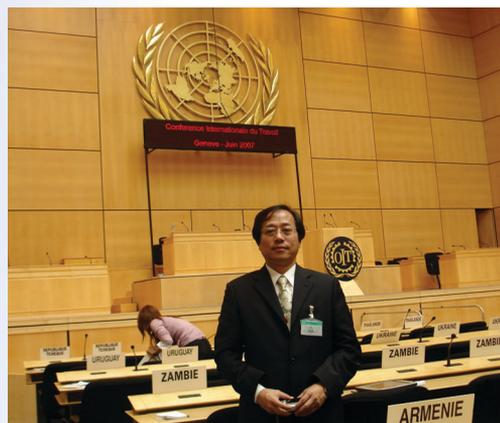
一、本次會議本會代表僅能以國際非政府組織之勞雇團體代表名義出席，當有助達成實質參與，瞭解國際勞工組織之實際運作概況。惟身處會場看到各會員國代表團參與各項議題討論，長期被拒於聯合國及國際勞工組織之台灣代表，此時僅能以旁觀者之角度參加，不能名正言順的以會員國政府組代表身分出席，與其它會員國一同坐在大會廳有一席之地，或是參與政府組會議，與其它會員國政府代表聯繫或交換意見，心情自是五味雜陳，再次強烈感受台灣外交處境之艱困。相之下，筆者曾出席世界貿易組織服務貿易理事會會議，「Chinese Taipei」名稱無法令人滿意，但我國代表可於會場內與其他會員共同參與討論，名正言順與其他國家政府代表交流，成為Player而非僅是Observer，內心期盼未來台灣有那麼一天，我們可以政府代表身分，正式出席國際勞工大

1 有關漁業工作公約之進一步介紹，請參考本期中華海員總工會前理事長方福樑先生撰寫之文章。

會。對其他經常出席國際勞工組織會議之其他會員國代表而言，出席這樣的場合或許像是呼吸空氣或喝水那樣自然，對我國而言卻是殷切深刻的期盼。

二、國際勞工組織近年來致力推動「Decent Work for All」政策，本次大會Juan Somalia局長向大會報告的主題仍是「Decent Work」，不僅是ILO之當前主要政策及工作重點，在ILO努力之下，更是成為聯合國推動發展議題的一部分，近來亦被歐盟執委會參考採用成為正式就業及社會政策文件。相較之下，台灣對於「Decent Work for All」概念之理解不多，勞委會綜合規劃處曾嘗試介紹此一概念，惟有需要加強對ILO此一政策內涵進行深入瞭解，建議未來政府及民間團體、學者努力，進而結合我國當前勞動現況，規劃符合我國的Decent Work（合宜勞動），納入我國當前勞工政策及施政計畫，期與國際接軌，並可據以推動與國際勞工組織及其他國家之交流。

三、近年來全球化的發展，已對勞動者產生巨大衝擊，經濟發展與社會發展出現嚴重失衡，國與國之間及一國之內之貧富差距日益加大，形成社會不穩定因素，誠如ILO 局長Juan Somalia於報告中愷切指出，如此不良發展將影響永續發展，成為各國政府應重視的議題。對照國內亦面臨相同問題，對勞委會勞工政策及施政形成一大挑戰，ILO局長報告內容及建議，殊值我國規劃經濟及社會政策之參考。又ILO為導正全球化之非良性發展，回應世界對於全球化之反擊，近年來積極與聯合國相關組織、世界銀行及國際貨幣基金會、世界貿易組織等與全球化有關的國際機構加強對話與合作，期望逐步建立發展的共識，國內應留意此一發展，避免過度受到世界銀行等機構之片面影響，加強不同部會的對話合作。



四、面對全球化之衝擊，社會對話成為推動永續企業及合宜勞動的重要工具，社會對話在我國仍屬起步階段，目前政府已嘗試在公營事業民營化等議題上建立機制，惟社會夥伴（Social Partner）的觀念仍待宣導，政府除應加強研究社會對話外，並應積極在相關領域導入社會對話的機制，建立政策推動，落實勞動領域民主化過程，並加強勞資合作，推動經濟發展及社會發展取得平衡，如此本會推動之勞動權入憲更具有實質意義。

五、ILO因過去許多公約被批評過於僵化致批准比率過低，近年來採取新途徑推動國際勞動標準，其一是檢討不合時宜的公約，區分優先批准之公約及非優先公約，推動會員國優先批准較重要之公約；其二係整合歸納出核心勞動標準，透過建立宣言方式，要求所有會員國遵守，並已發揮影響力，本年5月更成為美國推動自由貿易協定時要求貿易夥伴遵守的勞動條款標準；其三係推動部門別勞動標準整合更新，納入彈性化設計，期提高批准比率，使國際勞工公約廣為適用，最顯著的例就是2006海事勞工公約及2007漁業工作公約。



- 六、本次大會甫通過之漁業工作公約，係整合過去漁業勞工公約，監督機制受到海事勞工公約影響，同樣導入港口國管制措施，大幅提高其落實能力。根據統計，目前我國漁船數量為26,613艘，各噸級漁船漁業執照登載船員總數為133,205人，其中包括本國籍船員、外國籍船員及中國大陸船員。由於漁船勞動條件通常較大型商船惡劣，未來本公約可能將對我國漁業產生一定程度衝擊，因漁業工作公約之生效門檻較低，可能1或2年內即生效，我國政府相關單位（特別是農委會漁業署）及民間團體應及早研究因應，參考目前我國推動因應海事勞工公約之作法，儘速邀集相關單位開會研商、進行委託研究並擬定因應策略及行動計畫等。
- 七、本次大會漁業部門會議雇主組討論漁業工作公約修正提案時，針對同一船舶上不同國籍漁工之最低工資如何訂定，引起諸多討論。隨著全球化人員跨境移動，小從一艘漁船、一艘商船，大到跨國企業，皆有不同國籍勞工在同一場所工作之勞動保障問題。然而由於漁業及海運之特殊性（航空業似乎也有），使得不同國籍勞工之相同最低工資議題引起爭議，相同爭議其實也出現在WTO新回合談判有關發展中國家之自然人移動至已開發國家時之工資平等（wage parity）問題，殊值進一步研究。
- 八、本次會議僅有勞委會代表參加，雇主團體及勞工團體因故未能參加，誠為美中不足之處，為推動與國際勞工組織交流，建立人脈及培養國際人才，希望未來全國性雇主團體及工會團體能把握機會，積極參與國際勞工組織相關活動，拓展我國國際參與空間。
- 九、面臨全球化之時代，勞委會在歷任主任委員及長官支持下，近年來逐步開展國際空間，國際業務日益加重，推動國際勞工組織工作、加強對歐盟工作、WTO及FTA談判諮商等工作重點日益受到重視，本會當前之急，係應儘速培養國際事務人才，培養參與國際會議及諮商之能力，避免人才出現斷層。
- 十、勞委會為推動國際勞工組織工作，雖訂有「加強ILO工作方案」，惟勞委會囿於經費及認知，相關單位投入情形仍不積極，未來勞委會應結合民間力量，擬定推動國際勞工組織工作之整體策略及行動方案，投入更多資源，推動實質參與，拓展我與ILO之關係，擴大我國國際參與空間。✿

（本文作者 行政院勞工委員會綜合規劃處專員）

# 日本職業災害分析與防災具體作為

莊坤遠

## 壹、前言

確保勞工的安全與健康是天經地義的事，也是一個相當重要的全民的課題。事業單位本身即具有確保勞工的安全與健康的職責，從這個觀點上來看，事業單位雇主不能僅只是依照勞工安全衛生相關法令所規定的最低標準，來規劃的防止職業災害管理措施而已，同時還應該積極地在廠內展開有系統的自主安全衛生活動、實施風險評估，致力使工作場所裡的風險確實地減低。

爲了順利達到減少職業災害的目標，除了要靠政府進行災害原因的深入研究分析，然後再依其結果訂定全國性的防災計畫與目標，更重要的是政府還必須設法明確的告訴事業單位以及全國勞工防災的具體方法，加強勞工對於自己業務的相關知識，使其瞭解確保工作場所的安全和健康是自己切身的問題，這樣勞工才會主動且持續地配合事業單位的安全衛生措施，使職業災害能夠避免發生。

職業安全衛生所面臨的課題與挑戰，受到各自國家產業技術進展，社會分工與就業趨勢等因素影響而產生差異，日本與我國在產業及社會進展過程具有一定的同質性，其所面臨的職業安全衛生課題與改善措施可作爲我國預先制定防範措施的參考。本文將對日本職業安全衛生現狀、目前所面臨的課題，以及日本政府如何制定勞動災害防止計畫，如何集中運用民間力量與資源辦理全國性安全衛生活動，來提高全民職業安全衛生意識，一步一步地達成政府所立下的降災目標，並持續提升職業安全衛生水準等相關作爲進行初步分析與說明。

## 貳、日本職業安全衛生發展與現狀

日本的勞動安全衛生法除了事務所（辦公室）、僅由家族成員共同經營之事業單位，以及家庭幫傭、船員、國家公務員（部分除外）三類人員不適用外，適用於僱用勞工之全部事業單位。因爲涵蓋了金融業、保險業、不動產業、批發業、零售業等從業勞工人數甚多的服務業，目前適用的範圍大於我國的勞工安全衛生法，我國也正進行職業安全衛生法的修法工作，朝向納入上述行業方向進行。

日本的職業安全衛生的推動也是經過一段艱困期，戰後的日本百廢待舉，因全民投入復興工作，職業災害於是在1960前後達到高峰期，在1961年（昭和36年）出現最糟的紀錄，當年職災死亡的勞工



人數達6712人，經過政府與全民長年的努力現在已經可以看出相當的成效，近年職災死亡人數已經被控制在1500人的程度，並且維持逐年減少的趨勢。除了死亡人數獲得控制之外，雖然勞工受傷人數現在一年中仍然有大約還有55萬勞工受傷，但比起1968年（昭和43年）172萬人次的嚴重程度已經改善不少。

日本道路交通事故是所有職業災害類型中造成的勞工死亡人數最多的一項，2005年佔全體的30.8%，其次是「墜落滾落」死亡災害也佔了22.4%，顯然兩種災害類型合計已經超過一半。建築營造業勞工死亡人數與所佔比例均有減少的趨勢，但是還是各業種中比例最高的，佔總數的三成以上。同年，全產業中發生了264件重大職業災害，這與昭和50年代（1975）比較起來，在件數上並看不出有顯著改善的跡象（日本的重大職業災害定義是指在一次災害中造成三人以上死傷，這與我國定義為災害造成一人以上死亡或是三人以上受傷有些不同）。

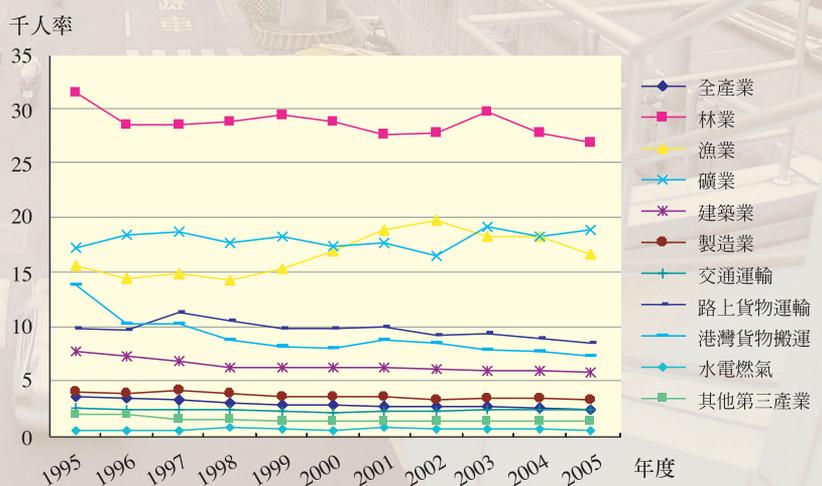
各業種、事業單位規模以及勞工年齡等職業災害發生率分析，通常可作為政府研擬預防職災施政重點的參考，依據特定高職業災害產業的作業特殊性，訂定災害預防指引或是實施個別的管理措施將可達到降災成效，接著就來看看日本所面臨的勞工安全與職業衛生課題。

## 一、勞工安全課題

### （一）營造業職業災害發生情形頗為嚴重

1. 營建業 從事營建業的勞工人數雖然僅佔全體勞工的1成左右，但是發生職業災害卻佔全體產業死亡災害的將近4成，2006年勞工死傷（損失日數4日以上）千人率為5.8，與製造業的3.3；全產業的2.4比較高出甚多（圖一）。災害類型以墜落災害最多佔死亡災害的大約4成，另外由營建機械所造成的災害也佔著1成多。

圖一 歷年日本勞工死傷千人率



2. 製造業 製造業中以鑄造、金屬製品、窯業、土石製品以及造船四類死傷千人率較高均超過6.0（圖二），在損失日數4日以上的死傷災害方面，製造業約佔全產業的3成，死亡災害約佔全體產

業的大約2成。災害類型以機械設備所造成的被夾、被捲災害最多，大約為全體勞工死亡的3成，損失日數4日以上的死傷災害的將近5成，與上述高死傷千人率行業特性相符。

### 3. 陸上貨物運輸業 陸上貨物運輸事業中所發生的死亡災害和損失日數4日以上的傷亡災害，兩者

均佔全體產業的大約1成看似不高，但從損失日數4日以上的死傷千人率有8.4來看，卻比營造業還高。依災害的種類別區分，死亡災害中以交通職業災害佔大約7成，損失日數4日以上的死傷災害方面，裝卸搬運作業中的墜落災害和貨物的落下等所造成的災害經常發生。

### 4. 第三次產業 日本的第三次產業定義除了將水電燃氣業納入之外，與英國學者Colin Grant Clark所定義的分類大致相同，以各類服務業為主，此產業從業勞工人數(交通運輸業，陸上貨物運輸事業和港灣貨物運輸事業勞工除外)已經超過全產業勞工數6成且有增加傾向。目前損失日數4日以上的死傷災害大約佔3成，死亡災害則是佔大約2成。雖然第三次產業的職業災害的千人率1.3，和全體產業平均相比來看還算較低，但是職業災害的發生率、發生狀態卻依照業種有著相當的差異。

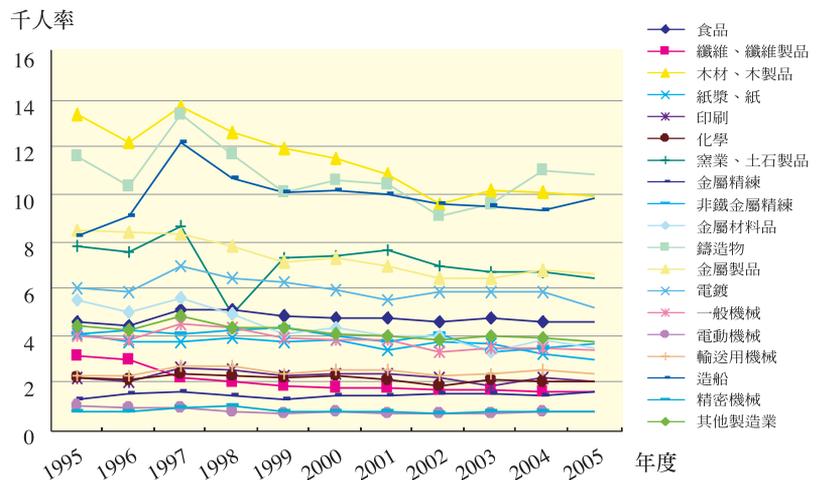
#### (二) 小規模事業單位的職災嚴重

日本的勞工的8成以上是在勞工人數未滿300人的中小規模事業中工作，且在這些場所卻發生了超過9成的職業災害，在此之中，在勞工人數未滿50人的事業又佔了7成多。因此，依事業的規模別來看，職業災害的發生率隨著其規模越小職業災害發生率則越高，勞工人數100人到299人的規模的事業場及勞工人數30人到99人的規模的事業場，與勞工人數1000人以上的規模的事業相比，職業災害的發生率大約分別有5倍和7倍之多。

#### (三) 高齡勞工比較容易職業災害

隨著日本少子化（生育率降低）以及高齡化社會的進展，勞動力人口也朝向的高齡化發展，50歲以上的高齡勞工所佔的比率有增加傾向，已經達到大約3成。以死亡災害以及損失日數4日

圖二 製造業勞工死傷千人率





以上的傷亡災害來看，50歲以上高年齡勞工則有比較大的比率的發生率，分別佔全體的5成以及4成以上。

在我國也有同樣的現象，勞工保險現金給付職業災害發生率依年齡組別分，50歲以上高年齡勞工職災發生率在千分之七至八之間，與30-34年齡層的發生率千分之五相較，約高百分之五十。

#### （四）墜落、滾落、被夾、被捲災害與交通職業災害比例很高

損失日數 4 日以上的傷亡災害，由高處墜落、滾落災害及機械等所導致的被夾、被捲災害很多。而且，在死亡災害中，交通職業災害以及墜落、滾落災害各自佔了全體的大約 3 成以及大約 2 成。

## 二、職業衛生課題

在職業衛生方面，2005年日本國內有8226人因職業原因罹患職業性疾病，與20年前比較起來大約減少了一半。這8226人次中有七成左右（5829人）是屬於「負傷所引起的疾病」其中又以腰痛的4840人居多，這三年塵肺症及其合併症人數持續以5%上下持續減少，但是因為石棉暴露所造成的肺癌或是間皮瘤的職業病認定件數，以及振動、生物病原體所引起的疾病在近年有增加的情形。

#### （一）職業病的發生情況

日本近年塵肺症的新發現個案雖有減少傾向，雖然集中在礦業、營造業、製造業中的窯業土石製品製造業勞工，但是電弧熔接作業仍是容易引起塵肺症的粉塵作業，值得加以注意。另外，一年將近5000個人發生腰痛等肌肉骨骼疾病類型，佔著全體職業病的6成以上。在噪音和振動障礙方面，以及以營建業為主的勞工災害補償保險認定人數，分別一年超過500人以及700人。另外，在過去 10 年之內共計也有145名勞工因中暑死亡。

#### （二）由化學物質所引起的健康障礙的發生情況等

現今，日本的產業界中被使用的化學物質的數量大約有55000種，每年新增加 500種以上的化學物質被引進到作業的現場。在這樣的情況下，化學物質所引起的職業性疾病以一年300件左右持續在發生。

#### （三）過勞與壓力所導致的勞工健康問題日益嚴重

依據一般健康檢查結果發現異常項目的勞工比率年年增加，於2001年時大約達到46%，在這裡面被發現患有會引起腦血管疾病和缺血性心臟病等的高血脂肪症及高血壓症的人佔了很大的比率。對於已經患有高血脂肪症，高血壓症等基礎疾病的勞工，明顯增加由業務所引起的過重負擔，將有可能誘發腦血管疾病和缺血性心臟病等疾病，在同年度的勞動災害補償保險認定件數超過 140 件。而且，在職場生活等方面，自身感覺到強烈的不安，壓力等的勞工的比率也一直

在增加，現在已經超過了63%，還有，由業務引起的心理的負擔作為原因而引發精神上疾病的發作或是自殺案件，最近則有驟增的傾向，獲勞動災害補償保險認定件數在70件以上。

## 參、政府所採取的職業災害防止措施

日本政府認為業者才是推動防止職業災害的主體，也只有他們的真正投入才能持續減少災害，所以要求業者或是業者團體等相關人員各別分擔任務並緊密的合作。政府在針對強化防止職業災害的實際效果方面，辦理全國性的安全衛生活動（全國安全週），成立中央勞動災害防止協會，對於職業災害發生比率較高的行業，輔導成立該行業的災害防止協會，提出有計畫性的職業災害防止計畫，訂定各項防災指針等種種防災對策。

政府採取重大安全衛生措施前必須經過一道審議的程序，以下介紹的勞動災害防止計畫即是其一，依照日本勞動安全衛生法的規定，厚生勞動大臣（相當於我國行政院勞工委員會主任委員）必須聽取其幕僚組織「勞動政策審議會」意見，制定勞動災害防止計畫，可見政府對於制定災害防止計畫是有其義務性的。依照各種政策屬性勞動政策審議會下設有七分科會，政府進行前職業安全衛生相關的政策、法規擬定與修改等，由安全衛生分科會執行調查與審議工作，分科會成員由厚生勞動大臣認命之公益代表（主要為學界成員）、勞方表以及資方代表所組成，如此設計將有助於提升政府的施政成效。

### 一、訂定勞動災害防止計畫

日本政府於昭和33年提出產業防止災害綜合5年計畫，對於從昭和30年代、40年代的第1次到第3次的計畫而言，主要是基於勞動基準法確保勞工應有的最低勞動條件，以及防止最經常發生的傷亡災害為最重要的課題，這段期間卻是職業災害的高峰期。從1972年（昭和47年）起勞動安全衛生法實施之後，第4次到第9次的計畫內容有實質的改變，以確保更高的安全衛生水準作為課題。目前為第10次的勞動災害防止計畫。特別是最近，職業災害的防止已融入風險概念，並以有系統的措施與方法使工作場所上的風險降低作為重要的課題。

當勞動災害防止計畫執行期間的最後一個年度，政府主管單位必須將當期計畫執行成效整理出來，同時將下一階段的五年計畫草案，由勞動政策審議會（安全衛生分科會）實施成效評估，取得該分科會的認可後方得公告實施。當然，在計畫實施期間如果政府基於計畫成效的考量認為有修改必要的時候，也可以徵詢前述安全衛生分科會的意見後進行修改並公告，為了使計畫順利推展也可以對於事業單位或相關人員進行勸導或是要求。以下就針對本次勞動災害防止計畫進行介紹。

#### (一) 計畫的目標

1. 使一年間職業災害死亡人數降至1,500人以下。



2. 於五年期間使職業災害總件數至少減少20%以上。
3. 減少塵肺症、因職業所引起之癌症等嚴重性職業疾病，並努力消滅容易導致死亡職業災害之缺氧症、一氧化碳中毒等災害。
4. 努力使因過度勞動及職場壓力所導致的健康障礙等職業相關疾病逐年減少。

## (二) 計畫的基本方針

1. 消滅死亡災害 日本政府提到社會之中肩負各自的任務的勞工，在爲了取得其生活所需糧食的過程中喪失生命這種事情，即使在任何的時代都是絕對不被允許的，由事業單位負責人開始到任何相關的人員都必須傾注全力加以防止，也就是人和有關人員（事業單位負責人、安全衛生人員、勞工本身、勞工家人等）都有其責任來消滅死亡災害。
2. 確保中小企業的職業安全衛生 日本整體的職業安全衛生水準正穩定地提高，但是對中小企業的安全衛生管理，還是無法說是相當充分，中小企業的職業災害發生率和大企業相比，還是有比較高的情況。爲了確保這些中小企業裡的職業安全衛生，在要求並確保事業單位雇主其能夠履行依勞動安全衛生相關法令規定最低標準所訂的職業災害防止措施的同時，推動促進中小企業對自主性的安全衛生活動的努力，政府應該給予適當的協助。
3. 推動各項勞動衛生對策，以因應現代勞工職務上的身心負擔的增加 近年日本勞工由一般定期健康檢查中被發現有異常的比率，以及勞工在工作就業方面自己感覺強烈的不安與壓力的比率均持續增加。另外，因過度勞動所引起的腦血管方面的疾病和缺血性心臟病、職業上的心理負擔所誘發的精神障礙等類型的職業災害補償的申請案件以及被認定件數均有增加的傾向。

當今在日本日漸嚴苛的經營環境之中，被擔心的是當在企業中進行組織的重新調整以及業務內容方面的質與量的變化，將有可能更進一步加深勞工身心的負擔，從社會的健全發展的這種觀點，職業性疾病預防本來就是在工作場所中積極地確保勞工的健康。

4. 展開安全衛生管理，來降低發生災害的風險 日本政府提出就算是在任何的社會經濟情勢下，勞工的安全和健康的確保是在企業經營方面，最應該被優先考慮的事項之一，有必要在企業內讓組織和個人，根植安全是最優先的「安全文化」，使企業能夠自主性的推動勞動安全衛生對策的各種措施，實施勞動安全衛生管理也可以提高安全衛生水準有必要引進到事業單位中。

因爲在作業場所內確實存在著各式各樣與安全衛生有關的風險，而且在變化相當頻繁的情形下，所以降低作業風險是提升安全衛生的基本對策，爲了達到這個目的，業者應該設法得到勞工的配合與協助，根據「計畫－實施－評估－改善」的周期，實施風險評估並採取使該風險降低的改善措施。

# SAFE.SAFE.SAFE. BE CAREFUL

機械設備仍是勞工發生職業災害的主要媒介物，製造、輸入這些機械設備的業者應該正確地掌握相關風險，持續改善使得這些風險降低到合理的範圍之下，最後將殘存風險等資訊情報與機械一起提供給使用者。以上所述很多安全管理風險評估對策都已經融入新修正的勞動安全衛生法中。

## 二、辦理全國安全週

全國安全週這個活動自1928年（昭和3年）開辦以來，歷經戰爭卻從無間斷，今年已將邁入第80年度，這活動是一年一度政府集中運用民間資源所辦理的全國性安全活動，也可說是在「尊重生命」的崇高理念之下，指導產業界自主地辦理推動職業災害防止活動，以期提高全國民眾安全意識，活動於每年7月1日至7月7日實施。

為了使活動能夠更有效果，比較特別的是明訂6月1日至6月30日為準備期間，由主辦單位厚生勞動省（中央主管機關）、中央勞動災害防止協會（民間法人）以及協辦單位建設業勞動災害防止協會等五大協會，製作發放安全衛生海報資料、辦理地方安全衛生大會或是演講會，為了創造日本各界全體參與印象，對外徵求安全相關短文、照片、海報以及標語等並給予獎勵，參加者涵蓋全國各階層。這段期間在車站大廳、月台等民眾聚集的場所也都會出現相關的宣傳海報以及旗幟以帶動氣氛。日本更於1960年將7月1日訂為「國民安全日」，藉喚起社會對於職業災害、交通意外以及火災等安全相關事項的注意，並由內閣總理頒獎表揚全國安全有功人員，有助於將安全文化融入社會。

基於文章的前面已經提到的概念，事業單位（業者）是安全衛生活動的主體，在這長達一個月的準備期間，事業單位可以集中精神進行如風險評估、安全衛生管理體制的改良、聘請廠外專家進行安全診斷、機械設備定期維護保養以及安全作業程序的改善等相當重要的活動。到了全國安全週的期間，事業場所中的負責人要親自巡視作業現場，並宣示安全理念要求勞工配合，表揚對職業安全有貢獻的勞工，於廠內張貼新的安全有關標語海報，比較特別的是邀請勞工家族成員參觀工廠並提供安全有關之資料，由家人協助監督促進職業安全不失為事半功倍的好方法。

於每年的4月間，厚生勞動省將公告年度「全國安全週實施要綱」詳細說明活動的具體實施方法與內容，今年的活動標語為「藉由組織來推動降低風險，現在確認一次職場安全」。因為這是一個全國性的大型活動，所以活動內容必須反應社會的現狀與安全需求，找出歷年安全週活動標語來看，1930年代強調安全與報國，如1944年（昭和19年）標語為「決戰一路，安全生產」相當具備時代氣氛，戰後有16年雖未公告活動標語但活動仍有進行，其後的1960年代可能是新式製造設備大量導入製造現場，造成相當嚴重的職業災害發生率，有必要強調「設備安全與環境整理整頓」，1980年代災害已經逐漸受到控制，所以強調「零災害」願景，1990年代前開始強調「安全管理」，2006年的標語強調藉由全體參與來降低風險並確立安全文化，今年也是強調降低風險，這也反映出政府所規劃的活動



實施重點內容，會隨著時代、社會發展與降災需求而有所不同。

### 三、辦理全國勞動衛生週

有別於全國安全週，將全國職業衛生週於每年10月辦理，日本辦理這個活動到今年邁入第58週年，每年藉由10月1日到10月7日的這段期間，全國各事業單位與相關團體一起倡導職業衛生，有助於提升全體國民的職業衛生意識，對於保障勞工健康進而創造舒適的工作環境，應該有其相當正面的效果。此活動辦理方式與全國安全週相似，同樣是由政府公布當年度的「全國勞動衛生週間實施要綱」，對全體國民說明現今職業衛生狀況，徵求相關海報與標語等，因為參與投稿的人並不僅限於勞工，通常是學生或是家庭主婦等，在他們了解目前全國職業衛生現狀與重要性後，也可以用家人的身分來提醒外出工作的父親或是先生注意職業衛生，確保家庭的安定收入與自己的身體健康，日本在二十年間將每年罹患職業病新增人數，降低至原有的一半，每年辦理此一活動應該有極大的貢獻。

最近的一次全國職業衛生週活動的實施重點，除了強調職業衛生管理、作業環境管理的一般性活動外，在作業管理方面強調自動化、省力化，就作業動作、姿勢、速度以及持續時間加以調查並改善作業方法，根絕塵肺症以及減少石綿所引起的職業病，勞工心理健康的促進等等都是近年的重點。日本一年間有兩次職業安全衛生的大型活動，藉由政府事先公佈職業安全衛生現況與災害（職業病）統計分析概說，使得全體國民都能夠了解並主動配合。

### 四、提出職業災害防止對策

#### (一) 業種別職業災害防止對策

對於營造業、陸上運輸服務業以及第三次產業進行重點式的推動職業災害防止對策。

1. 營建業對策 以原事業單位為中心推動綜合性的職業災害防止對策。特別要提高中小型綜合工程業者對其承攬人所謂專門工程業者（鋼筋、模板等）的安全衛生管理的指導力量，協助實施現場主管和新進人員教育等綜合性的對策。為了減少墜落、滾落災害，在營建工程方面，推廣先行組裝扶手的施工架組裝方法。針對低層住宅建築工程，持續推動先架設施工架的施工方法。為了使得土石崩塌災害減少，落實上下水道等工程先進行擋土的施工方法，同時檢討挖掘作業中防範斜面崩塌的有效對策。進行對建築工程，橋樑工程等進行中的臨時構造物的安全性的檢討。落實建築物拆除作業等期間相關的石綿暴露防止的對策、一氧化碳中毒、有機溶劑中毒等的防止對策。

在實施這些職業災害防止對策之際，發包機關（業主）的合作是不可缺少的，今後也將與發包機關合作，積極推動職業災害的防止對策。

2. 陸上貨物運輸業對策 日本政府已經公告「交通職業災害防止指針」，將以此指針作為重點落實

交通職業災害的防止對策。整理更新安全工作手冊，使用該手冊進行勞工教育以求落實安全的工作方法，使裝卸作業中所發生的墜落災害和裝卸機械所導致的災害等的減少。除此之外，對於貨主等方面，努力促使發包條件的適當化的同時，促使其改善貨物的堆積卸放現場達到作業環境的安全。

3. 服務業等第三次產業對策 日本政府認為應擬具交通職業災害防止的對策，落實依行業別所制定的職業災害防止指針，對於廢棄物處理業等職業災害發生率高的行業方面，推動針對該行業的業者團體的安全衛生管理活動，以降低該業種特有的職場風險。另外，針對這些行業以外的行業，使業者團體可以有效活用從安全衛生情報中心所提供的安全衛生資訊，推動促進自主的安全衛生活動。

除此之外，對於安全衛生管理方面問題較多的事業場所，促使其委由職業安全衛生顧問（公司）協助進行安全衛生診斷。

對於其他的災害發生率較高的行業，則積極持續地推動職業災害防止對策。在實際實施之際，職業災害防止團體如建設業勞動災害防止協會（營造業）、陸上貨物運送事業勞動災害防止協會（陸上貨物運輸業）、港灣貨物運輸事業勞動災害防止協會（港灣貨物運輸業）、林業、木材製造業勞動災害防止協會（林業）及礦業勞動災害防止協會（礦業），這類依勞動災害防止團體法成立的團體可根據該業種的特性，設定相關的目標值，推動災害防止對策。

## (二) 特定災害防止對策

1. 與機械有關的職業災害防止對策 爲了減少機械造成的災害，要求製造單位人員先進行風險評估後再行設計、製造安全的機械，另外，制定以機械的安全化爲基礎的標準或規格，進行個別機械的國際標準或規格的整合，以及活用民間既有規格。接著，對於是否符合標準與規格的適合確認手續方面，考慮由現行代行檢查機關等所實施的檢查，檢定方式改由認證組織來實施，對於安全衛生管理績效優良的業者，檢討同意其自行確認之類的獎勵制度的可行性。爲了讓使用機械的事業單位業者能更加容易引進安全水準較高的機械，將推動機械安全控制裝置安全等級的標示對策。鑒於金屬加工用機械、木材加工用機械、食品加工用機械經常造成職災害的現狀，將進行災害原因的分析依其結果落實重點性的防範對策。
2. 交通職業災害防止對策 爲了減少交通職業災害，業者不能只是將責任推給駕駛汽車的勞工，應該要致力由勞動時間管理，安全衛生管理的觀點主動採取預防措施。日本政府除了訂有「交通職業災害防止的指針」外，將對於造成交通職業災害的第一當事者所屬的事業單位進行災害原因調查，再基於災害分析結果來規劃並落實防範對策。交通職業災害的死者中約有7成發生在乘坐汽車期間，鑒於乘坐汽車時因事故死亡的大約有6成並未繫好安全帶，所以在事業單位中推動包含確實繫安全帶的遵守交通法規的教育應該有其效果。另外，爲了保護作業中的勞工，避



免其他車輛誤入在道路上進行的工程現場而導致交通職業災害，應推動有效的交通指揮對策。我國也鑒於曾經發生此類重大職業災害，而於民國九十三年修正勞工安全衛生設施規則時新增第二十一之一以及第二十一之二兩條文規定。

3. 火災爆炸災害防止對策 與高火災爆炸危險性化學物質有關的工廠，可參考「化學工廠的安全評估指針」落實採取相關的對策。而且，從防止火災爆炸災害的觀點看來，事業單位應積極地活用化學物質等的物質安全資料表 (MSDS) 中所記載關於危險性的資料。另外，相關事業也應該採取防止鎂合金所導致粉塵爆炸的對策

## 五、修訂勞動安全衛生法

修訂法令是提升安全衛生水準最直接的方式，日本政府2003年起實施本次勞動災害防止五年計畫時，就已經注意到必須因應現代勞工職務上身心負擔增加的狀況，以及化學物質的危害問題。日本政府近年來於全國安全週以及相關活動上也不斷強調安全管理與風險評估的重要性，這些都已經納入去年（2006）4月1日修正施行的勞動安全衛生法中，各項規定會因行業與規模不同而有些許差異，如下修正的主要內容概述：

- (一) 對於長時間勞動的勞工，應該由醫師提供面談指導：所有事業單位對於每週加班超過40小時以及每月加班超過100小時，有可能造成疲勞的蓄積，如勞工提出要求時應該安排由醫師進行面談指導，但雇用勞工人數不到50人的事業單位有兩年的緩衝期。
- (二) 特殊健康檢查的結果應通知勞工本人：以往只有一般健康檢查結果有通知勞工本人的義務，如今再增加特殊健康檢查部分。
- (三) 實施危害風險評估 (risk assessment) 並採取必要措施：對於設備、原料或是作業行為會引起的危害性進行事先的調查，依據調查的結果採取並要的措施，將作業現場會引起職業災害的風險予以事前清除。
- (四) 經過認可的事業單位，免除其在其設備或建築物進行設置、移動、變更前提出計畫書的義務：已職業安全衛生管理系統經認定為適當者；災害發生率低於同行業平均值；申請日前一年未發生死亡災害以及重大職業災害，這三項都作為認可的依據。
- (五) 修正擔任安全管理人員的資格：由2006年10月1日起事業單位安全管理人員必須接受包含危害性風險評估相關事項合計9小時的課程始得擔任。
- (六) 強化安全衛生管理體制：依照事業單位規模下列部分事項具有義務性，明示安全衛生方針、危害性風險評估並基於評估結果採取必要措施、建立防止長時間工作之勞工產生健康傷害的對策、建立增進勞工精神健康的對策。

- (七) 製造業的原事業單位應實施作業間的聯繫調整：原事業單位勞工與程攬人勞工於同一場所進行作業時，原事業單位與承攬人以及承攬人之間應實施聯繫調整，以防止發生職業災害。
- (八) 將化學設備改造、修理、清掃作業交付承攬時：規定將上述作業交付承攬時應提供文件，記載設備所製造處置物質的危險性及有害性、作業應注意的安全衛生事項、為確保作業安全衛生而採取的措施、若發生洩漏事故時應採取的應變措施。
- (九) 改善化學物質標示等制度：因應化學物質全球調和系統（GHS）所進行的條文修正。
- (十) 新增有害物暴露報告制度：對於事業單位處置化學物質超過政府公告的量時應依規定格式提出報告書。
- (十一) 局部調整證照以及教育訓練制度：新增石綿作業主管、四烷基鉛作業主管與特化作業主管合併等。

#### 肆、結論

近年來政府持續推動降災計畫擬定防災策略，從90年至93年間推動四年降災中程計畫，達成在4年內減少職業災害死亡人數40%的目標，使全產業職災死亡百萬人率由89年的77下降至93年的44，成效卓著，但比起英、美、日等工業先進國家，我國職災死亡率仍然高出甚多，有賴各界持續推動各項防災工作。

日本政府推動勞動災害防止計畫時，依法需徵詢由包含資方代表與勞工代表的勞動政策審議會安全衛生分科會意見，確保了雇主、勞工以及政府相關單位在職業安全衛生計畫的創建與執行上有參與的權利，符合國際勞工組織職業安全衛生公約的精神。日本政府制定職業安全衛生政策所參考之職業災害調查統計分析資料相當完整，規劃政策的緣由說明中引用相當多統計分析資料，有助於獲得事業單位以及勞工的支持而提升政策的成效。而且因應石綿肇致間皮瘤肺癌案例日增，進而提出對策與訂定石綿專法。

辦理全國職業安全衛生大型活動也是政府致力降災的重要方法之一，日本推動已累積數十年的經驗，同樣的活動固定每年同一期間辦理將是一個相當好的方法，今年是本次的五年勞動災害防止計畫的最後一個年度，去年職業災害死亡人數已經降為1459人，已經提前達到目標值；去年損失日數4日以上的死傷災害降為107032件，與2002年的件數比較已經減少19%，以每年減少5%的趨勢看來應該可以完成降低20%以上的目標，日本政府與民間對於預防職業災害所作的努力相當值得各界研究參考。

（本文作者 中台科技大學環境與安全技術系助理教授）



# 真善美的職場安全 衛生管理工作

林俊德

工作場所安全衛生管理工作，是全體員工在平日應自動自發通力合作維護的，並由最高主管負責整個政策與制度，各級主管負責教導與監督；安全衛生管理師、管理負責計劃、訓練、研究、改進未臻健全的對策等，而員工本身必須遵守安全衛生工作守則，努力配合學習與遵守作業現場指示的各項正確標準操作方法。

平日重視安全衛生管理，不僅能消除現場災害與疾病的發生，並且可以給予員工安全感，使部屬對主管產生信任感，與創造現場規律，提高品質與工作效率，進而能消除浪費，減少不良率等好處，而安全衛生管理的步驟為計劃、組織、作用、領導與控制，使全體員工都能瞭解如何防範意外事故的發生；與保障員工健康、生命安全與公司財產的完整。因為安全衛生管理是以人的愛心為基礎的管理，強調安全衛生至上。

要強調的是，身為主管人員，請充分瞭解此項管理的涵意，並努力全力地推行；從另一個角度看，主管人員請站在組織上的任務，也就是直接負責生產任務，並負有管理部屬的責任，主管人員等於是推行管理的第一線責任者，基於這些理由，主管者請認識本身所負的重要任務，並且在平日所監督的工作中，以身作則，進而成為員工心目中的楷模。

意外事故發生的主要原因可以歸納出以下因素：一、人；二、機械；三、媒介；四、管理。而安全衛生管理工作，要能有效而徹底地推行，除了平日的計劃應周全外，安全主管、管理師、管理員也應依一定的程序，與各部門發展良好的關係，以充分獲得協調與合作。依個人管理經驗與心得，其順序應為：

- 一、建立行動的指針：各項計劃的推行，應考慮到每一措施的推動，才能有一個依據的準繩與指導的方針，如此，才能密切地與各個部門相配合。
- 二、溝通各部門的觀念，並能一致認同與實施：平日計劃的推行，應於事先溝通各單位的觀念，使大

眾認同，並能接受推行的方法、步驟，才能容易地推行進展順序的順利。

- 三、訓練的準備：為推行安全衛生的計劃，應針對計劃參與人員擔負的角色，辦理適當的講解、教育，並使所有人員具備推行工作應有的知識，並且充分地瞭解如何全力推行，及實施作業上應予注意、改進與配合的事項。
- 四、有效的實施：一切事前準備妥當後，即應依計劃實施；準備推行當中，應維持工作既定的步驟與進度實施。
- 五、協調與聯繫：在實施的過程當中，安全衛生與各有關人員，應到各有關單位、部門、現場，充分瞭解計劃的實施情形，並主動地與相關部門聯繫，瞭解、掌握計劃的推行情形，確認有無困難？是否需要協助？而藉充分的協調與聯繫，一定可以促使安全衛生部門與其他單位人員的感情愈加密切。筆者認為：在平日的協調、溝通與聯繫中，請避免苛責，以鼓勵、請教的方式來溝通，相信效會更大。
- 六、確認實施的技巧：平日在實施安全措施的过程中，也應從有關的報告與巡迴檢查的心得，再確認執行計劃的技巧，是否符合需要？有無檢討改進的地方。
- 七、實施與改良：如發現計劃執行當中有必要加以改進之處，則需迅速加以檢討與修正，使此項計劃更加地周密與完美，更符合需要。

為了不妨礙生產作業和品質的維持，安全衛生、生產工作、品質管制三者須互相輔助，並且有助於成本的降低，和人際關係的維持，因為將作業場所的潛在災害因素排除，進而達成管理的任務。各有關人員，應貫徹其權責，在作業場所內，隨時隨地注意人、事、物之安全與衛生。周延的安全計劃、確實的安全訓練及安全管理雖為防止意外災害事故發生的必要措施，但最重要的是安全檢查作業。有了安全檢查，才可確實發現安全計劃是否完善？設備是否妥當？安全管理是否嚴密？也才能使日後安全的訓練、設備、管理工作能獲得充分的改進。因為職場的安全，必須於事先發現不安全的因素，迅速改善才能防止意外事故的發生，也因此，想要於事先發現不安全的因素，就必須辦理定期的安全自動檢查，對於作業設備與從業員的操作，經常檢查、督導，以徹底消滅災害於無形。倘若發現不安全的因素，能立刻改進，並經常實施安全檢查，一定可以培養所有員工的警覺心，更能增進員工對安全的信心，而安心地從事現場的生產工作。

平日安全檢查的類別，可以按照檢查的機構、檢查的性質，與檢查的時間分類如下：

#### 一、按檢查的機構劃分：

- (1) 政府檢查：政府為了避免公司與工廠的損失，並維護安全起見，制定了許多法令、規章與標準，倘若能確實地遵守，必能減少很多災害的發生，但事實上今天業者多忽視了安全的重要



性，未能定期確實實行檢查作業，因此，中央或地方政府須派檢查員至各公司、工廠執行檢查與督導的作業。

- (2) 保險機構檢查：保險公司為減少災害與傷害的種種事故，避免不必要的給付起見，也都設置有安全的檢查人員，並定期來檢查各投保的公司與工廠。
- (3) 公司工廠主動檢查：政府或保險機構的安全檢查，因為受限於人員與經費，對各公司與工廠甚少有每家兩次以上的檢查機會，也都未能做很確實與徹底的檢查工作，實際上，也只有公司與工廠單位才能經常地對本身做有系統而有效率的安全檢查。因此，各公司與工廠均須實施各項主動的檢查，才能確保本身的安全與保障。

## 二、按檢查的性質區分：

- (1) 初查：即對各公司工廠一般的安全狀況，及安全設備做各種通盤的檢查，此項檢查係對每一部門、每一場所、機器及每一從業人員的動作，並逐項地詳細檢查，俾明瞭有無不安全的環境及不安全的動作，進而加以迅速改善，也可稱之為一般的檢查。
- (2) 複查：係相對於初查而言，凡初查時發現有應改善的事項，經過相當長時間後加以複查，以便瞭解究竟有無改善，如未予改善應立即辦理，或予議處。
- (3) 特種檢查：係針對某特殊機械或設備，或某種特殊的作業做詳細的檢查，例如是電氣設備、壓力容器或新建工程的檢查，與照明度、通風的測驗等。
- (4) 災害的檢查：發生意外災害或職業病時，應立即做災害的調查，以確實並徹底明瞭意外災害發生的原因，以利日後研究有效的改善對策，並預防日後類似的災害再次地發生。

## 三、按檢查時間區分：

- (1) 定期檢查：預先安排日程表，並按各種機械設備的性質而區分為每年、每半年、每三個月、或一個月的定期檢查。
- (2) 不定期的檢查：即檢查的日期不事先排定，而是以突擊的方式行之，其性質或為一般性檢查或特種檢查均無不可。
- (3) 經常的檢查：經常的檢查多為公司與工廠本身自行實施，通常是在短期內反覆為之，並且不斷地予以確實詳細檢查，以徹底確保環境與所有從業人員動作，隨時都處於安全要求的狀態下，在發現有不安全狀況時，立即整修與糾正。此項工作除了公司與工廠的安全管理師、管理員及檢查人員外，以保養人員與現場幹部、主任、領班(班長)所負的責任最重，甚至每一位員工，

也應隨時地自行檢查其工作範圍的環境、機械設備，以及各項安全的防護用具。

(4) 臨時的檢查：對於偶發事件的檢查，不屬於正常的安全檢查之列，如機械設備新裝置，與整後的檢查，及各項災害損害發生的詳細檢查等。

公司與工廠內部的廠房建築與機械設備以及工作現場的環境，也都應列入檢查的對象。茲將其重要的項目，逐項分述於後：

- 一、機械設備：平日機械的保養、操作人員的服裝、動力操作安全的裝置、防護的裝置、傳動裝置的安全設備等。
- 二、電氣：電氣設備的各項安裝作業、使用中電氣設備情況、安全裝置的防火設備、工作人員的安全各項設備等。
- 三、鍋爐房及安全設備、外部檢查瓣閥、排水管、鍋爐使用操作、保養記錄、通氣管、水壓試驗等其他設備。
- 四、其他壓力設備、空氣壓縮機、儲氣槽、儲水槽等。
- 五、爐、烘爐：地面的構造、有害煙氣的消除及防護、防熱裝置、燃料的控制、各項防火設備等。
- 六、升降機：升降道、升降機門、升降車、導向板、平衡器鋼索、機械與馬達安全使用須知的各項安全標示牌等。
- 七、廠房與工作場所：公司與工廠佈置、構造及保養、走道地面的防護、樓梯、採光、照明、通風、換氣、廠房高度及空間、溫度、濕度、噪音、有機溶劑的整潔及各項維護作業等。

平時，在安全檢查作業開始前，必須要有很充分的事前準備工作，準備工作如做得週全，安全檢查工作肯定可以進行得順利與圓滿。通常準備工作須注意以下四點：

- 一、研究公司與工廠的性質：在執行檢查的工作之前，首先須研究公司與工廠的一般性質，如生產的正確程序、所使用投入生產線的原料、生產的產品、與在生產過程中，可能會發生造成危害從業員工的環境、及可能會產生危害從業員的各項有毒、有害物質，及在日後應該採取的各項正確的預防與防範措施等。
- 二、擬定檢查的表格：事先針對公司與工廠的情形、性質設備，並擬定一般性的安全檢查表格，或特殊性的安全檢查表格，以便和在檢查作業時，能逐項地確實與詳細核對並記載。其優點在於能將檢查事項先一一地列出，以利於填寫簡單迅速，也肯定可以避免檢查人員有掛一漏萬的情形。
- 三、查閱過去的記錄：在檢查作業前，先行檢查報告表及事故的記錄，並與有關單位人員溝通，即可發現公司與工廠內以何種事故發生最多？其發生的原因何在？目前已改善與有無良好的對策，均



有助於平日的安全檢查工作的順利進行。

四、準備檢查的工具：安全檢查人員在檢查作業前，需要適當的儀器設備，與本身的各項防護裝具，以及其他的用具，始克完成各項檢查的任務工作，其所需的各項物品，也隨各公司與工廠的種類性質而異。

以下為進行安全檢查時通常使用的用具：

- 一、本身的防護裝具：工作服、安全帽、安全鞋、安全眼鏡、安全面罩、安全手套、安全口罩、安全帶、安全防毒面具、氧氣呼吸器等。
- 二、檢查的儀器：有溫度計、濕度計、照度計、風速計、檢電計、噪音計、振動計、煤煙計、水壓機測厚計、壓力錶、探傷計、可燃性氣體測定計、有害氣體測定器及其他的有關安全測試用具等。

平日檢查作業的進行方法，是否安全與妥當進而圓滿順利地完成與檢查效果有莫大的關係。茲將應注意的事項分述如下：

- 一、先確定檢查的路線：安全檢查線的進行，因為各公司與工廠性質的不同，及其檢查項目的不同而有異，應由檢查人員根據廠房的佈置來決定，最好大略地先巡視廠房一週，再決定先行檢查的路線，如果有固定的生產與作業的程序，則當按照其程序，請先由生產原料進公司與工廠起，到產品出廠止來逐?地詳細檢。如果公司與工廠本身因生產的項目多，程序也可能不一致，廠房的佈置也未照順序，則各檢查人員只好逐部門、逐間地檢查。通常正確的檢查方法，又如公司與工廠的建築為樓房，則檢查的程序一般是由上而下，並逐層、逐間檢查，以確定檢查路線後，肯定可以使安全的檢查工作免於遺漏。
- 二、應與現場的工作人員與幹部商討：檢查人員在檢查各公司與工廠時，必須有各相關單位的主管、安全管理師、管理員、領班等陪同，一方面檢查人員如有任何疑問，當可提出詢問，而另一方面檢查人員如有任何建議，或主管、管理師與管理員、領班等人有任何意見，均可隨時在現場共同商談與溝通，肯定可以獲得具體與確實可行的結論。
- 三、檢查應徹底詳細實行：工業安全檢查的最大目的是能發現各項缺點，以供將來改善與對策的參考，倘若未將妨害安全的各項缺點與可能發生災害處一一查出，日後反而更容易發生更大的危險災害事故。所以，安全的檢查工作，必須有系統且徹底、詳細地進行，而且對每一件事、每一物都需要也應該徹底與詳細，絕不可在此項作業上有馬虎、敷衍了事的情形發生。
- 四、檢查應把握重點：平日安全的各項檢查工作範圍很廣，項目也很多，檢查人員必須根據各公司與工廠的佈置、性質，以及過去的各项記錄，把握重點予以確實且詳細地檢查，才能收到預期的效果，也才能達成真善美的安全衛生管理的要求。🌿

(讀者投書)