

臺英職業安全衛生高峰論壇

勞動部職業安全衛生署組長 李文進
科長 陳志祺
技正 廖志豪



勞動部長許銘春（前排左 6）、勞動部職安署長鄒子廉（前排右 6）及高峰論壇與會者一同合影

壹、前言

工業革命起源於英國，致其職業安全衛生的發展與成果亦為各國學習的對象。英國的安全衛生執行署 (Health and Safety Executive, HSE) 係隸屬英國勞動及年金事務部 (Department for Work and Pensions, DWP) 之獨立行政機構，其於 1975 年成立，為全世界最先設置之官方職業安全衛生專責機構，具有成熟政策、豐富經驗及專業技術能力，管轄業務包含促進、監督及執行工作場所安全與健康等相關法令與議題，以及職業風險之研究等，並實施勞動檢查、工安事故調查及促進職業安全衛生研究與培訓，提供事業單位相關工安資訊與技術顧問服務。

勞動部職業安全衛生署（以下簡稱勞動部職安署）為積極推動國際交流，提升施政成效，前於 2019 年 6 月 10 日組團參訪英國安全衛生執行署 (HSE)，並於其倫敦辦公室共同簽署合作備忘錄，雙方合意建立合作伙伴關係與溝通諮詢管道，促進職場安全與健康資訊交流及合作，儘管 2020 年全球武漢肺炎 (Covid-19) 疫情嚴峻，迄今沒有減緩跡象，然而臺英雙邊交流合作並未因此停下腳步，勞動部職安署與英國安全衛生執行署 (HSE) 仍於 2020 年 9 月 24 日共同舉辦「第 1 屆臺英職業安全衛生高峰論壇」，期借鏡英國實務作法與經驗，提升產業安全效能及競爭力。

貳、高峰論壇重點紀要

勞動部職安署與英國安全衛生執行署 (HSE) 為進一步交流合作，在多次線上討論後，決定在疫情嚴峻下，採遠端視訊連線方式於 2020 年 9 月 24 日正式展開高峰論壇，相互分享職場安全與健康資訊及促進策略，議程安排包含 3 個部分，依序為雙方傑出安全和健康政策分享、未來合作事項規劃及討論、離岸風電產業職業安全衛生趨勢交流座談等，會中並由勞動部職安署署長鄒子廉與英國安全衛生執行署 (HSE) 執行長 Sarah Albon 一同簽署合作確認書，宣布二國的官方職業安全衛生專責機構 (UK HSE & TW OSHA) 未來合作項目，深化臺英合作夥伴關係。當日論壇與會單位、臺英雙方分享及討論內容摘述如下：

一、高峰論壇與會單位

本次高峰論壇勞動部長許銘春、常務次長林三貴特別蒞臨指導，經濟部能源局副局長李君禮亦代表我國能源主管機關與會，英國官方單位共有 9 位人員參與，包含英國在臺辦事處代理代表 Andrew Pittam、國際貿易部基礎工程處長李安鈴，以及遠

端連線與會之英國安全衛生執行署 (HSE) 執行長 Sarah Albon、國際交流部門最高主管 Nic Rigby、海洋風能部門最高主管 Trevor Johnson、能源重大危害中心最高主管 Stuart Hawksworth、資料分析中心最高主管 Helen Balmforth、國際關係部門最高主管 Tim Plowright、專案經理 Clare Bradshaw 等。勞動部職安署並邀請各離岸風場開發商、主要風機製造商、英國承攬商與臺灣相關產業代表共襄盛會，包含全球離岸風力發電行業健康和安全性組織 (G+)、臺灣電力股份有限公司、達德能源股份有限公司、海能風力發電股份有限公司、沃旭能源股份有限公司、哥本哈根風能開發股份有限公司、中能發電股份有限公司、海龍 2 號風電股份有限公司籌備處、西門子歌美颯離岸風力再生能源股份有限公司、臺灣菱重維特斯離岸風電股份有限公司、臺英風電股份有限公司、英商克瑞爾服務股份有限公司、英商費舍海洋服務股份有限公司、臺灣風能訓練股份有限公司、臺灣港務股份有限公司、財團法人安全衛生技術中心等單位，見證我國第一次與國外官方職業安全衛生專責機構確立實質合作關係。



勞動部職安署長鄒子廉與英國 HSE 執行長 Sarah Albon 遠端簽署合作確認書

二、雙方傑出安全和健康政策分享

(一) 勞動部職安署分享内容摘要

1. 為保障工作者職場安全衛生，勞動部職安署於 2017 年訂定「全國職場減災精進策略」（又稱 330 減災策略），挑戰 2018 年至 2020 年勞工保險職業災害千人率每年降低 10%，3 年共降 30% 之目標，截至 2019 年底止，前 2 年績效已超越目標，降幅達 22%，惟仍須持續加強各項減災作為，以降低職業災害。
2. 依據職業安全衛生法第 7 條至第 9 條規定，建立機械設備器具源頭管理制度，迄今已將動力衝剪機械、動力堆高機、防爆電氣設備、交流電焊機用自動電擊防止裝置等 13 種機械設備納管，要求製造者或輸入者對於符合安全標準者，應於資訊申報網站登錄及於本體張貼安全標示。
3. 為因應人、機協同作業的趨勢及可能衍生之危害，雇主使用協同作業機器人時，應符合 ISO 10218 系列規定，並實施評估及製作安全評估報告留存；另為鼓勵高風險製造業事業單位建置自動化安全產線，對廠房建置全新自動化安全產線或改善既有

產線為自動化安全產線者，最高補助 200 萬元。

4. 勞動部職安署致力於發展營造工程管理創新技術，已有初步成果，包含運用物聯網 (Internet of Things, IOT) 技術開發人、機、料管理平臺、運用建築資訊模型 (Building Information Modeling, BIM) 進行公共工程危害評估、運用人工智慧 (Artificial Intelligence, AI) 實現監控系統 (Closed-Circuit Television, CCTV) 自動化危害辨識及警示。
5. 輔導國內危險、辛苦、骯髒之傳統產業改善工作環境，轉型為乾淨、具發展性、有競爭力之製程，並提供最高 250 萬元的改善補助；另補助地方政府僱用安全衛生專責人力，並推動籌組 193 個安全衛生家族，計有 3,735 家中小企業參與，以大廠帶小廠經驗傳承、訪視觀摩及技術指導，協助中小企業改善工作環境。
6. 2020 年 1 月 30 日訂定「因應嚴重特殊傳染性肺炎 (武漢肺炎) 職場安全衛生防護措施指引」第 1 版，並於 4 月 20 日修正發布第 2 版，截至 12 月 17 日止，臺灣確診病例數為 757 人，並有 7 人死亡，死亡案例中僅 1 例與工作相關，為 40 多歲男性領隊，於出國帶團期間染病；自 3 月 30 日起積極辦理事業單位職場防疫監督輔導，針對高科技廠、養護機構、連鎖賣場、大型食物連鎖店、清潔服務業及廢棄物清理業等實施專案輔導，並對聘僱外籍移工在 51 人以上之事業單位實施職場防疫措施及移工分流管理輔導；另督促雇主強化



勞動部次長林三貴 (左 2)、職安署長鄧子廉 (左 1)、英國在臺辦事處代理代表 Andrew Pittam (右 2)、處長李安鈴 (右 1) 合影

後疫情之職場安全衛生管理作法，包含建立應變危機處理機制、風險管理意識、生物病原體危害預防知能等，確保勞工不因復工造成感染。

7. 藉助與大型企業、工業區、重大工程專案、大專院校、產業組織及專業團體等國內單位締結安全伙伴關係，共同合作發掘、鑑別及解決工作場所危害，擴大資源分享及輔導協助成效，並積極與國外單位及國際組織交流，建立合作伙伴關係，辦理參訪、研討會等國際性活動，提升整體職場安全衛生水準。

(二) 英國安全衛生執行署 (HSE) 分享內容摘要

1. 職場安全及健康之改善係雇主責任，並非僅依法令規範改善安全衛生設施，而是透過目標設定 (Goal Setting) 之監管制度，讓事業單位針對要達成之安全衛生目標，自主建立產業安全文化，發展及落實作業安全規範，以持續改善安全衛生績效。
2. 營造工程因工項分包複雜及外籍移工溝通管理等問題，常導致職業安全衛生監督和究責之困難度較高，多數國家主要針對工程承攬商執行職業災害預防作為，忽略營造工程之開發者與設計者等利益相關人 (stakeholders)，而英國透過施工設計與管理規定 (Construction Design and Management Regulations, CDM)，於營造工程設計及施工規劃階段，從源頭消除或降低風險，並將殘留風險之資訊傳遞至工程承攬商。

3. 英國每個離岸風場均有主責的專案檢查員，每位檢查員均需接受 GWO 認可之高處作業及海上求生等 2 項基本安全訓練，取得證照並定期回訓，同時視業務執行需求接受直升機水下逃生訓練 (Helicopter Underwater Escape Training, HUET)。
4. 專案檢查員執行離岸風場興建之介入計畫，於風場施工前掌握施工項目及時程，督促業者確保施工方法可良好控制相關作業危害，並對陸域前置作業及海事工程之海域作業實施監督檢查，包括風機預組裝、陸上變電站及地下電纜施工、水下基礎及風機安裝、離岸變電站施工、海纜鋪設等工項，同時鼓勵業者依 ISO 45001 推行職業安全衛生管理系統，對於事故調查則可能安排相關部會權責單位聯合參與，以採取適當執法行動及降低再發生之風險。
5. 為構建潔淨的綠色能源，降低二氧化碳之排放量，除了持續開發離岸風力發電外，氫能將在英國的低碳社會中扮演重要角色，目前已陸續應用於交通工具、家用瓦斯系統、工業電力系統等方面，惟為建立



高峰論壇透過遠端視訊連線與英國 HSE 意見交流

穩定持續之供電，風能及氫能均需要額外之能源儲存系統，英國安全衛生執行署 (HSE) 現正致力於研究液態氫操作及使用、氫氣加熱供暖、工業製程及管線運輸、大規模之氫能儲存等相關風險，並展開多項降低風險的前瞻研究計畫。

6. 依英國之傷害、疾病及危險事件通報規定 (Reporting of Injuries, Diseases and Dangerous Occurrences Regulations, RIDDOR)，事業單位每年通報事故、職業病及特定危險之虛驚事件共約 7 萬筆案件資料，而英國安全衛生執行署 (HSE) 每年亦執行約 2 萬次勞動檢查、5 千次調查、150 項科學調查、150 次死亡事故調查等，上述所有通報案件資料、檢查及調查結果均匯入監督管理資料庫，透過大數據分析技術，提升監督管理方法之效率及有效性，並預測事業單位安全衛生風險，採取相關介入措施，同時對未來工業 4.0 職場安全及健康之挑戰作好準備。

三、合作事項規劃及討論

臺灣及英國雙方在會議上進行充分意見交流與討論後，均非常高興能透過本次職業安全衛生高峰論壇，深入地彼此於安全衛生領域之推動作為及成果，並規劃及確認後續合作範圍，勞動部職安署署長鄒子廉與英國安全衛生執行署 (HSE) 執行長 Sarah Albon 更以遠端視訊連線方式，一同簽署合作確認書，宣布雙方合意確立實質合作關係，將依以下主題範圍，陸續建立合作模式與展開相關合作事項：

- (一) 離岸風場職業安全衛生監督機制。
- (二) 使用大數據分析提升安全衛生績效。
- (三) 災害預防之創新技術應用。
- (四) 營造工程安全。
- (五) 化學品管理。

參、結語

勞動部職安署與英國安全衛生執行署 (HSE) 藉由這次共同舉辦「第 1 屆臺英職業安全衛生高峰論壇」，相互分享傑出的安全與健康政策、促進策略及作法，使臺英雙方能更加了解彼此，並就未來合作事項包含離岸風場、大數據分析、營造安全、創新技術應用、化學品管理等五大面向，進行規劃及討論，建立雙方合作模式，以持續提升職業安全衛生水準，相信本次高峰論壇將成為臺灣及英國密切合作的起點，未來除雙方業務幕僚單位定期召開諮詢會議及每年持續舉辦臺英職業安全衛生高峰論壇外，亦將在疫情舒緩後邀請英國安全衛生執行署 (HSE) 專家至臺灣舉辦檢查技術觀摩活動，分享其監督管理之實務作法與經驗，並規劃提送我國優秀之勞動檢查員赴英國安全衛生執行署 (HSE) 研習精進，促進防災技術交流，創造產業發展與勞工安全雙贏，力求臺灣達成職業安全衛生水準列屬世界頂尖之目標。

新冠病毒疫情對健康照護人員 勞動權益的影響與因應

財團法人為恭紀念醫院腎臟內科主治醫師 胡方翔
國立政治大學勞工研究所教授 成之約



新冠肺炎 (Covid-19) 疫情蔓延全球各地，構成全球性大流行的威脅，各國政府為了減緩疫情擴散，相繼提出隔離及管制等防疫措施。我國為因應疫情，亦針對疫情監測、邊境檢疫、社區防疫、醫療及防疫物資整備、衛教宣導等面向制定相關策略，以防範疫情擴散，維護國人健康安全。然而，在新冠肺炎疫情影响下，全球經濟景氣急速惡化，並衝擊勞動市場，導致許多產業勞工權益遭受挑戰，其中又以健康照護人員被定位為風險最高的職業。據此本文將先分析疫情對健康照護人員勞動權益的影響，再據此探討因應策略。

Covid-19 疫情的爆發使人們更加關注健康照護體系的韌力與各國應急準備和處理的能

力。健康照護人員是健康照護體系的支柱，由於其職業特性，數百萬的健康照護人員正冒著自己健康安全的風險來因應 Covid-19 大流行。那麼，要如何保障健康照護人員？尊重勞動權利和尊嚴的工作條件，對於為這些在前線的工作人員提供保障是至關重要的，這些保障對於他們為挽救生命而進行的漫長戰鬥是必需的。

根據世界衛生組織 (以下簡稱世衛組織) 的統計，截至 2020 年 4 月 8 日止，全球 52 個國家大約有 22,073 名的健康照護人員受到 Covid-19 的感染。但是，世衛組織指出，由於缺乏精準的調查，這一數字可能不足以說明全球健康照護人員實際感染的情況。

健康照護工作場所特別容易暴露於 Covid-19 的風險；迄今為止，病毒在表面上的存活時間仍然未知，這進一步將接觸傳播的風險擴大到其他支持人員，例如洗衣人員、清潔人員和從事臨床處置的人員。

健康照護人員的保護著重於預防 Covid-19 的感染和傳播；在這方面，透明和及時地傳播有關疾病傳播的訊息至關重要，個人防護設備（PPE）的可用性和正確使用方法的教育訓練更是重要。

國際護士理事會和義大利護士協會發出警告，個人防護設備短缺會給醫護人員帶來嚴重的影響。個人防護設備的缺乏或個人防護設備的供應不足，使醫護人員面對 Covid-19 患者的感染風險提升。

Covid-19 大流行使健康照護人員處於異常嚴苛的狀況；除了繁重的工作量之外，他們還對感染這種疾病並可能將其傳播給家人和朋友存在著強烈的恐懼感。

普通民眾的整體焦慮氣氛也會影響健康照護人員及其心理健康。在中國一家三級傳染病醫院對 Covid-19 進行的 230 名醫護人員的心理健康調查顯示，對 Covid-19 疫情做出反應的醫護人員中，焦慮症的發生率為 23%，壓力障礙的發生率為 27%。護士焦慮症的發生比率高於醫生。醫院的管理人員和醫護人員呼籲提供心理支持，以幫助員工應對工作時間過長、工作強度大和經歷前所未有的死亡率。

為應對 Covid-19 疫情，許多健康照護人員正面臨額外的繁重工作量、長時間工作和缺乏休息時間。在許多國家，由於越來越多需要住院治療的病例而苦苦掙扎，導致大量的加班。在某些國家 / 地區，對健康照護人員實行了假期限制，以確保始終有足夠的工作人員來應對 Covid-19 疫情。

在 Covid-19 病例數較高的地區，醫務人員面臨著公共衛生工作與患者及其家屬在治療方面期望之間的緊張關係。根據其他疫情的經驗教訓，例如 2014 年西非伊波拉病毒病流行期間，由於擔心感染，醫務人員可能在社會及其社區中遭受暴力、歧視和污名化。

在大流行期間，婦女面臨著更多的挑戰，包括工作量的增加、將病毒傳播給親人的焦慮和在家中管理照料的責任。就全球而言，婦女占健康照護體系人力的 70% 以上。她們還承擔無償照護工作的負擔，例如照顧兒童或家庭中的老年成員。據估計，儘管婦女對健康照護的貢獻占全球國內生產總值的近 5%，實際上，其貢獻的幾乎一半是未給付報酬和未被承認的。健康照護和社會工作部門的婦女往往從事較低技能的工作，薪水較低，職業等級較低。一些健康照護機構正在為健康照護人員提供免費的托兒服務，以減輕這種負擔。各國政府應確保採取措施支持健康照護人員，尤其是在家中承擔額外照護責任的健康照護人員。

國際勞工組織 1977 年《護理人員建議書》附件（第 157 號）提供了相關的指導，並指出：

「在工作時間的安排中，應根據服務要求盡一切努力分配輪班工作，...，並儘可能考慮到個人的偏好和對氣候、交通和家庭責任等特殊事項的考量」。

反觀國內情形，健康照護工作是非常特殊的勞動型態，本就必須隨時因應疫情的變化，疫情只是更加凸顯其特殊性：「強制性」與「公共性」。依「特別犧牲」理論，因公益而特別犧牲的補償責任，它的理論基礎是基於平等原則而來「負擔平等」的要求，所以如果基於公益上的理由，特定人因此而受到特別沉重的負擔，而且是被迫為了公眾而可以勉強讓這個人民忍受的犧牲，國家就應該透過補償的方式來加以平衡。臺灣的健康照護體系，過去欠缺此種進步思維，認為醫護在專業上的犧牲是理所當然，因而對醫護的防疫動員不會優先考量程序正當性，與新世代的人生價值，要求制度公平性（及時且公開）和生活與工作平衡的時代潮流，相距甚遠。

面對疫情嚴峻，健康照護人員面對的許多大大小小的問題值得思考，例如：

- 一、防疫獎勵金/ICU執勤津貼（發放公平性）。
- 二、院內感染補助（風險貼水及傷亡撫卹）。
- 三、醫護分組上班（人力配置，護病比）。
- 四、裝備充足適當（職業安全衛生）。
- 五、績效計算（業績下滑）。
- 六、封口/封病房/封院（隔離）。
- 七、出國禁令（自由權）。
- 八、發燒禁上班（工作權）。
- 九、大環境不友善（職業歧視）。
- 十、制度性剝削（血汗健保）。

十一、倫理衝突（專業倫理）。

十二、公民權危機（隱私權、個資）。

十三、個人健康管理（健康監測、適性配工）。

不僅在實體面上，過勞早已是臺灣健康照護人員的常態；程序面上，勞工欠缺與資方對等討論問題的機制，更不可能與專斷的健保或防疫指揮中心對話。主要是因為勞工現有的「公會」或「學會」並非充分代表勞工反應與協商的團結「工會」，即使已經開始有工會發展，離壯大還有一段遙遠的距離。

健康照護人員很會幫助他人，但常常會忽略自己，在防疫作戰指揮中，更顯弱勢而難以自我保護。勞工在弱勢的情況下，需要被賦權，勞動法就是一個衡平的法律，就是一個政府要加入勞資關係角色中的法律，因為勞資關係先天不對等，所以一定要有政府的介入。勞資關係裡面，勞、資、政三方缺一不可。所以勞工要求政府有所作為是對的，政府機關要發揮其職能，協助成立勞工的團結組織，因為個人的單打獨鬥是一定容易犧牲。所以勞工在團結組織成立以後就可以去行使集體權利，這樣的勞資互動會比較成熟。

工會主要職能有三：介入勞動市場、勞工互助及保險和參與勞動政策及立法。例如香港醫護是抗議港府的不封關政策，法國醫護是爭取防疫的加給，美國醫護是抗議設備與人力不足或物資分配與工安問題，肯亞醫護是抗議欠薪與裝備不足，韓國醫師是抗議國家的醫療政策增加醫學生名額而未解決醫療資源分配不均的源頭；這些國家醫護人員的作為，都足以

成為我國醫護人員的借鏡。

在疫情影響下，健康照護人員的處境面臨更多的挑戰。我國健康照護產業所面臨的問題，不在於外在的實體現象變遷，而是內在價值與品質的無形侵蝕，醫改勢在必行。

保障勞動權益，不僅關係各類勞動法規，尚牽涉醫療法、醫師法，其他醫事人員法、長照法與健保法等配套，牽一髮而動全局；危機正是醫改的契機，讓臺灣健康照護體系能永續，並擺脫過勞、邁向公義，需要政府和雇主的善意協助。

健康照護體系為因應危機，關鍵策略至少包括：確保職業安全與衛生、尊嚴的工作條件、對健康照護人員的社會心理支持和提供有關的教育與訓練。

據此，國際勞工組織主張，健康照護人員與政府和雇主之間的對話至關重要，健康照護人員與政府和雇主應分享有關確保有效實施的臨

床方案、指南、措施和決策的最新訊息（請參見下表）。

尊嚴的工作時間安排有助於平衡健康照護人員的福利與健康照護服務要求。國際勞工組織《關於公共緊急服務中尊嚴勞動準則》2018年規定了在緊急情況下確定工作時間安排的原則。1977年國際勞工組織《護理人員公約》（第149號）及其所附建議書（第157號）建立了專門針對護理人員的尊嚴工作時間安排的標準。公約呼籲護理人員享有至少與其他勞工相同的條件。與大流行特別相關的條件包括：工作時間包括加班的規定和補償，輪班工作、每週休息、產假、病假和社會保障。該建議書規定，僅在特殊緊急情況下，才應准許對正常工作時間採取例外的作法或規定。此外，建議書附件規定：「加班應在自願的基礎上進行，除非對病人護理至關重要且沒有足夠志願者的前提下。」

參考文獻

International Labour Organization (ILO), 2020, ILO Sectoral Brief: Covid-19 and the Health Sector, April 11, available at www.ilo.org.

表、健康照護人員可資運用的資料與工具

New ILO guidelines to ensure decent work in public emergency services 2018	ILO 公共緊急服務尊嚴勞動指引 (2018)
WHO-ILO Guidelines on occupational safety and health in public health emergencies: A manual for protecting health workers and responders (2018)	WHO-ILO 公共健康緊急服務職業安全與衛生指引 (2018)
ILO WASH@Work : Self-Training Handbook (2016)	ILO 自我訓練手冊 (2016)
ILO- WHO HealthWISE - Work Improvement in Health Services (2014)	ILO- WHO 健康照護服務工作改善 (2014)
ILO-ICN-WHO-PSI Framework guidelines for addressing workplace violence in the health sector (2005)	ILO-ICN-WHO-PSI 處理健康照護部門工作場所暴力指引 (2005)
ILO Guidelines on occupational safety and health management systems (2001)	ILO 職業安全與衛生管理系統指引 (2001)

資料來源：ILO, 2020.