

第四章 「重構」營造業職業災害的原因

第一節 傳統營造業職業災害原因分析的謬誤

一、見「樹」不見「林」的災害因果推論

營造業異於其他產業之地方，就是營造業並無一定之生產場所，加上工程項目繁多及工程專業性，營造工程常因生產之構築物不同，而在施工方法與管理上亦會因此而有所變異，工程生產過程中如施工架、模板等之設施屬於臨時設置，土方工程與預拌混凝土工程屬於基礎工程，甚至在施工人員亦因不同之工程屬性，需要不同的技術與分技術工人，且除技術性人員外，大多屬於臨時受僱為主，施工機具也多是就不同專業工程，而需租用不同之機具設備，這些因工程而變異的因素，本就讓施工過程充滿不確定性，此為其先天之原因。舉例來說：營建物施工時有關擋土支撐、施工架及模板支撐等臨時構造物，不由專業技師依力學原理來結構、計算及繪制，施工圖說僅由施工人員依經驗架設，造成無科學考量，就容易發生倒塌事故。而這些臨時構造物之施工方式，在業界又常是依過往之施工經驗，並未訂定施工計畫，未依工作分析，採行需要安全設備，勞工缺乏安全意識，無接受督導改善不安全習慣，再加上勞工朋友不喜歡及無法確實使用安全防護用具（有時是因為無此設備；有時是因為趕工與效率考量），而身處高處或危險之作業場所，也就容易發生墜落事故。

有鑑於國內營造業職業災害情形嚴重，政府機關與各學者專家亦重視到此等災害之嚴重性，是以近年來各級主管機關，無不極力謀求營造業職業傷害降低之方法，此等作為包含各項法令之修正、各項設備措施之檢討、各層安全管理人員督導、稽核與作業勞工之訓練與責任推行，並加以研究予以推動與落實研究成果¹⁶⁹，而有許多關於營造業職業災害之研究。為了防止與預防營造業職業災害，過去許多文獻，將營造業已發生之職業災害事件加以整理後，再依據災害控制理論，分析災害原因與提供災害預防建議。研究發現，營造業職業災害的主要原因以勞工不安全行為及不安全環境兩因素為主，其中又以勞工不安全行為佔大宗。

根據韓笠奇 (H.W.Heinrich) 提出災害控制的一個重要理論---「骨牌理論」¹⁷⁰ (The Domino Theory) (如下圖一)，骨牌理論的主要觀念為「移走第三張骨牌---

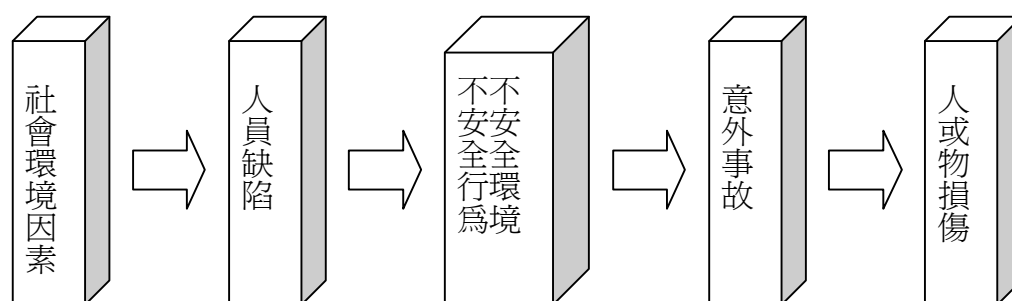
¹⁶⁹ 林楨中、王澤雄，營造業重大職業災害分析－不安全行為及狀況，行政院勞工安全衛生研究所，IOSH91-S312，2003/3，頁1。

¹⁷⁰ 此理論出現於19世紀，在此理論問世前，營造安全的觀念仍未受到重視，當時營造安全相關技術的發展尚處於萌芽階段，並未有相關理論問世。直至此理論問世後，才使營造安全技術有了理論的基礎。

不安全的行為或狀況，是預防傷害產生之最佳方法」，因此過去安全管理者多將注意力放在改善不安全的動作與不安全的狀況來避免營造災害的發生。

然而骨牌理論控制不安全行為或狀況的觀念，並無法有效消除造成災害發生的根本原因。對此 Petrsen 曾提到：「當我們在看不安全行為和狀況時，我們只能看到災害的症狀（symptoms），而非造成災害的原因（cause）。因此我們只能針對症狀加以改善，而任由災害的根本原因去造成其他的災害事故。故為了有效防止災害的發生，我們必須加強對災害根本原因的控制，而根本原因通常與管理系統有關。」因此 Widner 於 1973 年將骨牌理論加以修改（如下圖二），新的骨牌理論加入根本原因（Basic Cause）的觀念。其指的是人為因素（如缺乏安全工作的動機）與環境因素（如未加以修正的危害）而言，這些恩訴多可藉由管理加以有效控制。因此新的骨牌理論認為缺乏控制（lack of control）才是造成災害發生的根本原因為有從管理層面著手，才能有效防止災害的發生。營造業職業災害的防治亦正式從技術提昇到管理的層面。¹⁷¹

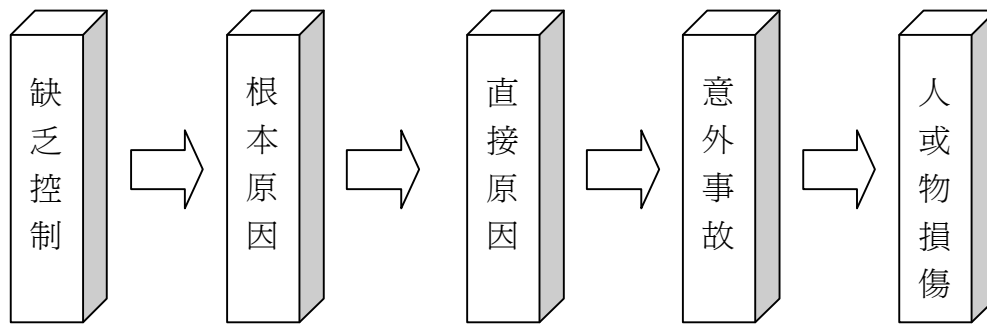
而國內學者依據骨牌模型將災害原因分成基本原因、間接原因與直接原因而發展出災害原因分析架構，此亦為我國勞動檢查所職業災害原因分析常用之架構。（如下圖三）



圖一：Heinrich，1959，骨牌理論模型

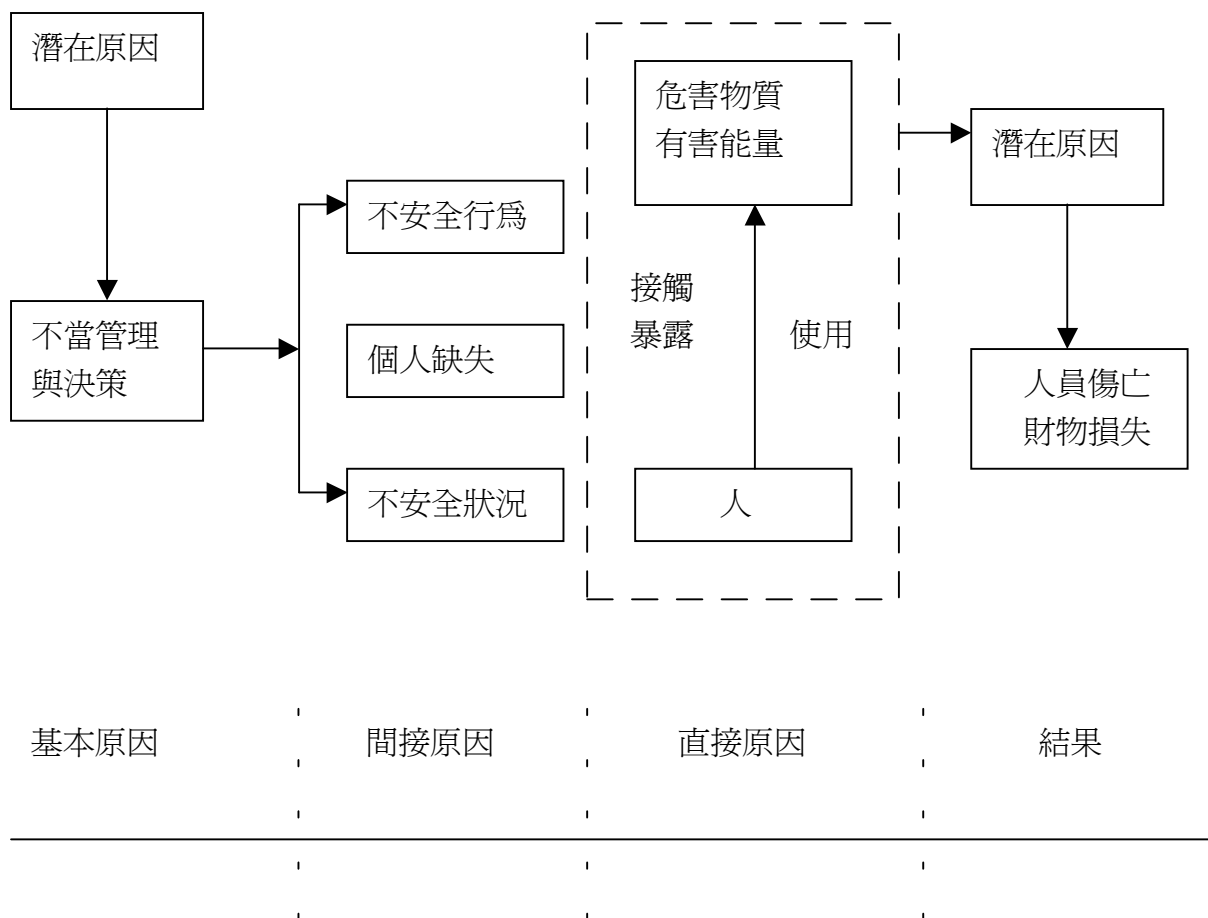
資料來源：轉引自周世傑，2002，頁 7。

¹⁷¹ 周世傑，整合職災資訊與工程進度之安全管理模式，交通大學土木工程研究所，碩士論文，頁 7。



圖二：Widner，1973，新骨牌理論模型

資料來源：同上圖，頁 7。



圖三 意外事故發生之多重因果關係

資料來源：轉引自，梁蒼淇，台北市重大職業災害死亡原因分析研究，

頁 35，2002。

今天在台灣，有關營造業的幾項現實已經被視為理所當然、再自然不過，比如：低價搶標、借牌競標、綁標、圍標、層層轉包。在台灣營造業的發展過程中，上述的問題，主要是有關營造的政策所造成的。而也由於政策的缺失使得營造市場整個扭曲變形，業者在競爭壓力下不得不以低價搶標再想法子從中牟利，而這樣的過程對於營造業勞工安全衛生的危害乃為其後天的結構因素。

而過去文獻對於台灣營造業職業災害的研究分析，未考量上述後天結構因素，因此使得其得出的結果並無法說明台灣營造業職業災害背後的真實原因，更阻礙了我們更進一步理解營造業高職業災害率的形成以及基本的面貌，這些限制主要源於以下兩方面：一方面，在現象上，先前的分析著重針對已發生的災害原因的過程以及對於如何終止災害因子出現的議題，甚少討論營造業的陋規作為高職業災害因素的面向，因此也不會碰觸到營造業在種種陋規下，如何以剝削與犧牲勞動者權益與生命的方式追求資本獲利的邏輯。另一方面，就研究觀點而言，先前的研究幾乎只有意外（災害）事故理論與管理決策觀點，在意外（災害）事故理論的看法裡，營造業職業災害的原因主要在於不安全的行為或狀況。Heinrich 骨牌理論的主要觀念為「移走第三張骨牌---不安全的行為或狀況，是預防傷害產生之方法」¹⁷²，因此過去安全管理者多將注意力放在改善不安全的動作與不安全的狀況來避免營造災害的發生。

但請仔細看清楚上圖的模型，誰是推倒第三張骨牌的「兇手」？過去文獻認為依韓笠奇（H.W.Heinrich）之骨牌理論（The Domino Theory），不安全行為所引起之災害可經由工程管理來改善；不安全狀況所引起之災害可經由工程控制，如隔離、取代和製造過程之改變來預防。由於施工現場許多不安全狀況係源自於當初原事業單位之承攬方式，因此，就韓笠奇骨牌理論之觀點，部份不安全狀況應可由承攬作業以隔離、取代和製造過程改變之原則考量來著眼改善。¹⁷³ 因此建議由改善營造業承攬事業單位間的安全衛生管理來做起。

由於營造業的生產方式特殊，因此其管理方式亦較其他產業複雜，以我國營造業目前管理方面所遭遇之問題，根據傅還然於「八十五年度自動檢查優良單位輔導及現場觀摩活動」所提出的講題「營造夜如何落實自動檢查」中所述，可分為下列六點加以探討：茲就這六點管理缺失說明如下¹⁷⁴：

（一）未有人命關天之管理決策水準（施工技術提升、管理水準低落）：在營造工程施工水準日益提升之際，營造業者之管理水準仍處於落後階段。尤其當

¹⁷² 曹常成，營造業勞工不安全行為現況調查，行政院勞工安全衛生研究所，IOSH90-S325，2002/3，頁3。

¹⁷³ 劉福勳、葉怡成、曾仁杰，現行營造業承攬管理運作現況及管理規範建立研究，頁78，1999。

¹⁷⁴ 轉引自，劉福勳、葉怡成、曾仁杰，現行營造業承攬管理運作現況及管理規範建立研究，頁41-42，1999。

施工成本、施工品質及施工安全有所衝突時，施工安全往往不是被決策者給優先考慮，而是優先被犧牲的。營造業先天上風險危害已大，加以後天又無法強化管理減少風險，因此營造業勞工發生重大職業災害比例偏高，實為國內營造業者應深自檢討的通病。

(二) 不重視施工計畫：國內營造工程之施工計畫，往往僅止於基本施工計畫部份，有關分項工程作業計畫、勞工安全衛生管理計畫，往往為抄襲之作，完全無法於工地現場實施，因而現場施工完全各憑主管本身經驗，因此，運氣好者可順利躲過盲點，然而運氣不好者則往往是導致職業災害發生之原因之一。

(三) 施工計畫未經事前安全評估：國內一些較具規模之營造業者，雖有多年訂定施工計畫之經驗，然而其並未就主要分項工程之施工方法、程序、及作業等實施所謂的安全評估，找出可能的危害、要因及預防對策，並將應有之設備及措施納入該分項計畫內，這也是造成營造業勞工職業災害發生比例偏高之原因之一。

(四) 施工計畫未落實：因為缺乏管理稽核機制，往往導致優良之施工計畫難逃束之高閣之命運，而對於變更施工方法者，又未立即檢討、評估並修正計畫之行動，往往造成原計畫名存實亡。

(五) 原事業單位與各次層承攬人缺乏協議整合機制：工地之施工行為，會互相影響作業之安全，由於國內次層承攬人及其所僱用的勞工，大多未納入原事業單位之施工管理體系當中，因此近年來次層承攬人所僱勞工職業災害比例偏高。

(六) 自動檢查未落實：雖然該研究問卷調查之單位實施自動檢查之比例幾乎以達 100%，然而國內營造工程各項自動檢查，多有流於形式未收成效之情況，雖目前營造工地大多亦設有安全衛生管理人員，然而若雇主不加以重視，落實自動檢查，則大部分之安全衛生管理人員似乎只流於虛設。

從上述六點，可知目前國內營造業在管理方面的缺失，營造業本就不同於其他製造產業，若於管理上再不加以解決一些問題，將使整體營造業環境惡化。

而欲改善上述問題，管理決策觀點的看法認為，從災害特質原因，再針對由原因而去預防，但在各類型職業災害防止中，可分為 4E 預防對策，即工程

(Engineering) 教育 (Education) 執行 (Enforcement) 與熱忱 (Enthusiasm)，但仍然以其中之工程為最優先預防對策，實施依優先次序首先為本質安全，就是在施工前實施安全評估，選擇風險最低工法，機具作業方式或避開作業危害。次之者為使用安全裝置，就是當作業危害無法或以設計施工方法及計畫來避免，實應設置防護性安全裝置，阻斷危害路徑。再其次者為設置警告裝置，就是設計及安全裝置防護不足之場所應再設置警告裝置，以降低事故發生機率與嚴重性。最

後者為訂定安全標準與加強教育訓練，就是對勞工作業時應依工作分析法，將各個步驟訂定作業安全標準，並應依勞工需要辦理預防災變所必要安全衛生教育訓練。¹⁷⁵

但營建管理的角度將「使用安全裝置」即實施設置防護性安全裝置排在次要，且是在工程作業危害無法避免的前提下。這樣的思考邏輯與先後次序，不僅顯示營造業以「工程第一、安全第二」的錯誤觀念；更是營造業無法全面預防職業災害危害之根本原因之一。且在這群服膺於上級資本家「獲利第一」的最高指示下的前線指揮官，為求戰功卻有可能犧牲生命安全的作戰方式下，親身上陣的小兵們在服從指揮命令下，也只得實冒著危險往前衝。而最重要與最根本之「勞工安全衛生教育訓練」卻被安排在排序的最後。原來資本家認為只要小兵懂得「扣板機」就是可以上戰場打戰的軍人了，不管他是否懂得如何在戰場上避開危險也不先教會他如何開保險，反正對資本家來說，若不幸陣亡了，還有一大群產業後備軍可供他再次配遣。蔡文彬認為，雖優先次序如此但本質安全仍為職業災害的預防工作最優先考慮。但筆者以為最優先之排序應是安全工作環境的建立再來應是安全衛生教育訓練的教導，最後才真正施工。

二、災害事故原因的物化邏輯

災害的發生並不是會於某日突然發生，其發生災害可能性必定早就出現了，亦即災害是由於潛在原因所釀成結果的現象，一般可將災害發生分為：

(一) 基本原因：當人接觸、暴露於能量、危險物或有害物，雖由不安全狀態與不安全動作所引起，但這些物的缺陷或人的缺陷，正是不良管理的徵候。一般而言，基本原因包括安全管理政策、管理計畫及決心、安全衛生程序提供防護器具及服務，以及個人因素、單位態度、週邊環境因素等安全衛生管理上的缺陷。

(二) 間接原因：潛在於直接原因背後的要因，通常稱為間接原因；因為它本身具某種程度的危險。因此，除非澈底消除這些間接原因，否則同樣的災害將會重覆發生。一般而言，間接原因包括不安全狀態（採光照明不良之作業環境、通風換氣不良之作業場所等）與不安全動作（不當使用工具、未使用安全裝置、操作速度不正確等）。至於潛在於間接原因背後的原因呢？不安全行為及不安全狀況因何而生？

(三) 直接原因：直接造成災害之物稱為加害物，而加害物之起因者為媒介物；以施工架失足之墜落災害為例，施工架為媒介，但加害物則是使罹災者受傷

¹⁷⁵ 蔡文彬，我國營造業職業災害特質及災害防止之探討，朝陽科技大學，營建工程所，碩士論文，2004，頁 49-50。

之地面。

我國勞動檢查所對於我國職業災害的發生原因分析模式，亦採上述模式。從勞檢單位針對職業災害所做的分析，有從災害發生經過開始，然後針對媒介物做一歸類，再來藉由直接原因、間接原因、基本原因的災害分析方式（如上圖三）來推斷職業災害原因，最後提出災害防治對策。（如下表一）

從下表之職業災害報告分析的例子，可看出勞檢報告基本上是著重在「物理與機械現象」（墜落高度約四公尺）的掌握與「安全衛生管理缺失」（間接原因）的分析，而這樣的分析與診斷最吻合「科學的」精神與傳統的「災害分析」模式（如骨牌模型），但卻完全看不到一些與「營造業結構性」的問題及層層轉包模式下變形的「勞僱關係」相關的蛛絲馬跡¹⁷⁶。

因此乍看之下，物理（作用物（災害媒介））與機械（遭鋼筋穿刺致死）是造成職災的結果（職災勞工死亡）的直接原因，但如果深究安全責任歸屬與安全缺失時我們要問的是：「為何會墜落？為何會有裸露的鋼筋？為何沒有安全網？為何會死？」問題的答案很明顯的是沒有足夠的安全衛生設施，暴露鋼筋未何未採取彎曲尖端、加蓋或加裝護套等防護設施？高處營造作業為何未設置適當之施工架？高差超過一點五公尺以上之作業場所，未何未設置能使勞工安全上下之設備？為何未設置安全防護網？（此點，在此篇重大職災案例分析報告中，並未未入）

若所有的安全設施都做好了，勞工縱使不慎踩空，還會發生這件悲慘的職災死亡案例嗎？雇主難道不知道要做好這些安全設備嗎？那雇主為什麼不做呢？（這樣的災害分析報告無法告訴我們答案，但這樣的災害分析報告，卻是政府單位未來在預防此類型職業災害之重要依據，難怪我國營造業災害會年年不斷了。）

或許有人會說那是他自己不小心的，因為他不該把安全帶解開的。將安全帶解開確實是一個不安全的行為，但解開安全帶就會致命嗎？不安全行為是會引發意外（踩空或墜落）沒錯，但意外的發生卻不至於造成災害事故（有傷亡的職業災害）。舉例來說，馬戲團裡訓練有術的「空中飛人」表演者，都有可能於表演時不慎墜落，但當他落下時卻有牢固又安全的安全網將他接住，觀看表演的觀眾與發生意外的表演者，頂多驚呼一聲（發出擔心的嗚呼聲），而這位「失手」的表演者，仍可以繼續經由練習再次上場表演。但這位不幸的職災勞工，卻從此失

¹⁷⁶ 謝國雄的書中，藉由某職災事故報告書中的內容分析，推論出「事故原因的物化邏輯」及「勞僱關係在這樣的診斷中是缺席」的現象。但該報告書仍看的到一些與「人」或者勞僱關係相關的蛛絲馬跡。筆者借用這樣的分析，來看台灣勞檢單位的報告書後發現，完全看不到「勞僱關係」與「扭曲的市場結構問題」的任何蛛絲馬跡。

去了工作與生命的舞台，因此此件職業災害之所以會發生，應該是因為他位處一個不安全的工作場所所致。

表一 勞動檢查所重大職業災害案例分析

行業種類：	其他營造業（四二〇〇）	
災害類型：	墜落、滾落(O一)	
媒介物：	屋架（四一五）	
罹災情形：	死亡一人	
災害發生經過：	謝〇〇與同事王〇〇一同在鋼構屋架側牆 C 型鋼上安裝屋頂鋼構 C 型鋼，謝〇〇因為肚子不舒服，將安全帶由安全母索解開，就直接從鋼柱托板欲下降至地面，但卻不慎踩空墜落，剛好墜落處有一根預作避雷針接地棒的六號鋼筋突出地面，謝〇〇左胸遭該突出鋼筋穿透至右背部，當救護車到來時，因謝〇〇身體貼於鋼筋底端，無法將鋼筋切除，於是工作人員將謝〇〇擡起搬離鋼筋，經送新店耕莘醫院急救不治。	
災害原因分析：	直接原因：	墜落至突出鋼筋處遭穿刺致死。（墜落高度約四公尺）
	間接原因：	1．暴露鋼筋未採取彎曲尖端、加蓋或加裝護套等防護設施。 2．高處營造作業未設置適當之施工架。 3．高差超過一點五公尺以上之作業場所，未設置能使勞工安全上下之設備。
	基本原因：	1．未訂定安全衛生工作守則供勞工遵守。 2．未實施自動檢查。 3．未實施勞工安全教育訓練，勞工危害認知不足。 4．鋼構組配作業主管未在現場監督勞工作業。 5．事業單位未將工作環境之危害因素及相關安全衛生規定應採取之措施具體告知承攬人。 6．原事業單位未採取工作場所協議、巡視及連繫、調整工作內容之措施
災害防止對策：	1．暴露鋼筋應採取彎曲尖端、加蓋或加裝護套等防護設施。 2．高處營造作業應設置適當之施工架。 3．高差超過一點五公尺以上之作業場所，應設置能使勞工安全上下之設備。	

資料來源：93 年重大職業災害案例分析，行政院勞工委員會網站。

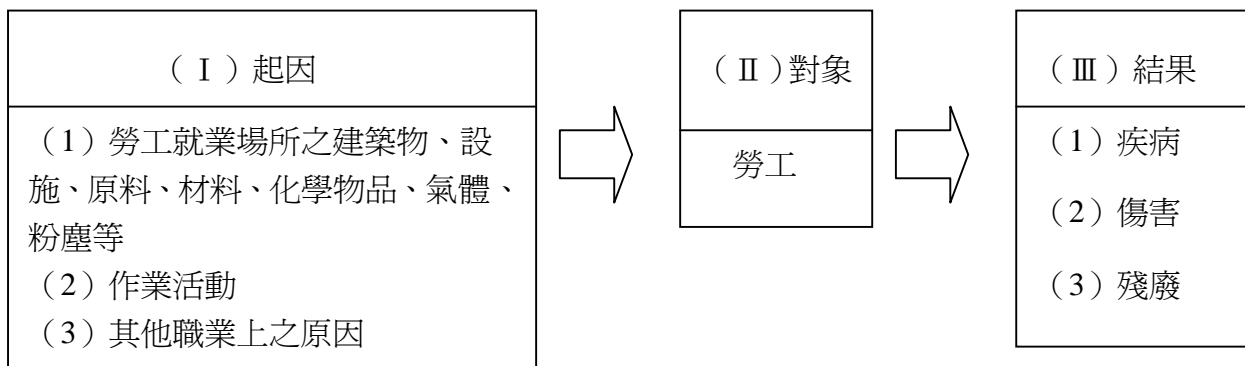
想了解僱主為何不作好安全衛生設施，就應探究其背後之真正因素才能有效改善。是僱主「不願」亦或「不能」將安全衛生做好？有關營造業承攬安全管理問題，是何原因造成營造各級承攬事業單位無法確實負起勞工安全衛生法令所訂之僱主責任，在工程「轉包」所衍生的安全衛生經費編列偏低與成本利潤考量下而將安全衛生犧牲的因素帶入，我們可以發現大部分的僱主應是既「不願」亦「不能」，而營造市場結構性的問題是使得安全衛生經費，在低價搶標與「層層轉包層層剝削」過程中被犧牲殆盡了，即使營造事業單位依法設立了承攬事業單位的安全衛生管理單位且亦將各項工程危害因素告知各級承攬人，但在無安全衛生經費可運用下，這些安全衛生管理機制只是形式上的，而口頭上的或書面上的危害告知做的最好但這卻是不用錢的。針對一個無法確實提供安全保護的作業場所發生的職業災害作分析永遠只會得到「勞工不安全行為」與「不安全環境」兩大因素而已，且僅止於此。因此可以確定的是，如果災害事故原因的物化邏輯仍主導營造業職業災害分析，那營造業職業災害將難有效改善。

三、何謂職業災害？

首先，先談談何謂「事故」？何謂「意外事故」？兩者有何不同？依當代國語辭典的定義，「事故」為意外的損失或災禍，「意外」意旨沒意料到的或料想不到的不幸事件，而「事件」為歷史上或社會上發生的不平常事情，「災害」與「災禍」同意均指災難禍害。因此「事故」和「意外事故」應是同義，泛指一件非期望非意料中之不幸事件，其結果經常造成人員的傷害、疾病、殘廢、死亡或財產的損失或打斷正常工作。災害的發生必釀成人員的傷害、疾病、殘廢、死亡或財產的損失，但打斷正常工作並非「災害」一種。意外事故的發生並不一定發生人員傷亡災害，但所有災害的發生皆由意外事故所引起。目前國內外學界及產業界對「意外事故」的定義，最大的差別在於沒意料的或料想不到的「不幸事件」之定義，此「不幸事件」其範圍除了人員的傷害、疾病、殘廢、死亡或財產損失外，是否包括打斷正常工作，係如虛驚事故或稱險肇事故（只是嚇一跳沒造成財產損失之事件）或工作效率降低等¹⁷⁷。

再者，來談何謂職業災害？依據勞工安全衛生法第二條第四項所稱之「職業災害」，係指勞工就業場所之建築物、設備、原料、材料、化學物品、氣體、蒸汽、粉塵等或作業活動及其他職業上原因引起之勞工疾病、傷害、殘廢或死亡，依此定義，職業災害之起因又分三部份，分別為就業場所之設施、作業活動及職業上之原因，而職業災害之對象應為勞工，職業災害之結果分別為疾病、傷害、殘廢或死亡。（如下圖四）

¹⁷⁷ 陳順安，我國勞工對安全衛生政策與安全衛生之認知調查分析---以中華電信公司為例，頁 29-30



圖四 職業災害定義示義圖

資料來源：吳品賢，1993，頁8。

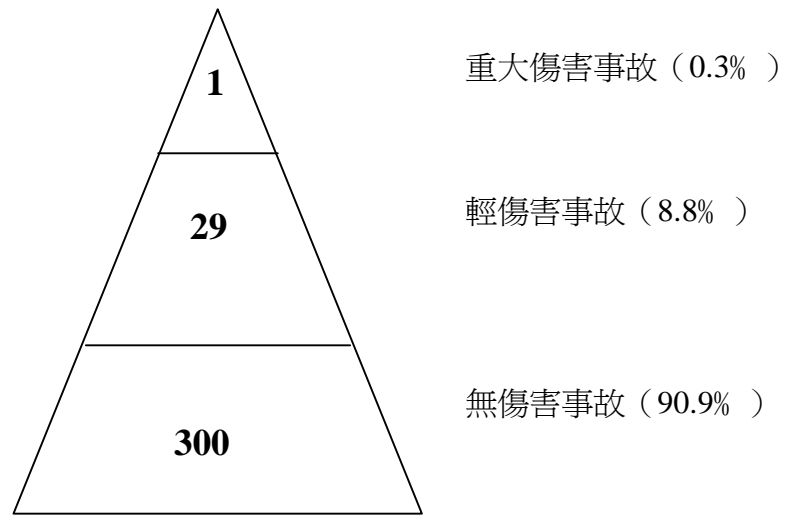
最後，根據職業災害統計的「冰山理論」，來說明筆者以為的職業災害。依據美國學者 Heinrich 於 1931 年，就跌倒事故所作的調查分析發現，平均每 330 次跌倒意外事故中，約有 300 次屬於無傷害事故，29 次為輕傷害事故（損失工作日三日以下），就會有一次重大傷害事故（損失工作日四日以上）即重大傷害事故、輕傷害事故及無傷害事故之比例為 1：29：300，（如圖五）。而 1969 年根據北美保險公司安全主管 Bird，所作的分析統計發現，平均每 461 件意外事故中，約有 600 件為無損傷事故（虛驚事故、險肇事故），30 件為財損事故，10 件為輕傷事故，1 件為重大傷害事故。即重大傷害事故、輕傷事故、財損事故及虛驚事故之比例為 1：10：30：600，（如圖六）。由此可見，累積多次的虛驚事故（肇險事故）後，極有可能引發重大傷害事故。¹⁷⁸

因此虛驚事故應予以重視方能防範於未然。筆者相信也認同，虛驚事故對於意外事故來說，是一項非常重要之警訊，但筆者在探討營造業職業災害時，不將虛驚事故列入所謂的職業災害事件，而我國之職業災害統計中亦未將其列入。

為什麼筆者認為虛驚事故是重要的，應予以重視的另一原因為，筆者認為如果能讓勞工在安全無慮的作業環境中作業，那也僅僅只會、也應該只會發生虛驚事故（肇險事故）而已，並不會對勞工本身、雇主、工程甚至是國家社會造成影響。換句話說，只會有虛驚事故而不會有傷害事故，即無所謂的「職業災害」之情事。因此筆者以為所有職業災害的預防，應從全面做好安全防護開始（即提供勞工一個安全無慮的工作場所）。這樣的想法其實並非有什麼特殊之處，只是在綜觀我國營造業發展過程中，已經累積了不知多少次重大職業災害事故，但營造業職業災害事故仍頻傳，其中之原因或許就在於此一業者無法提供一個安全無慮

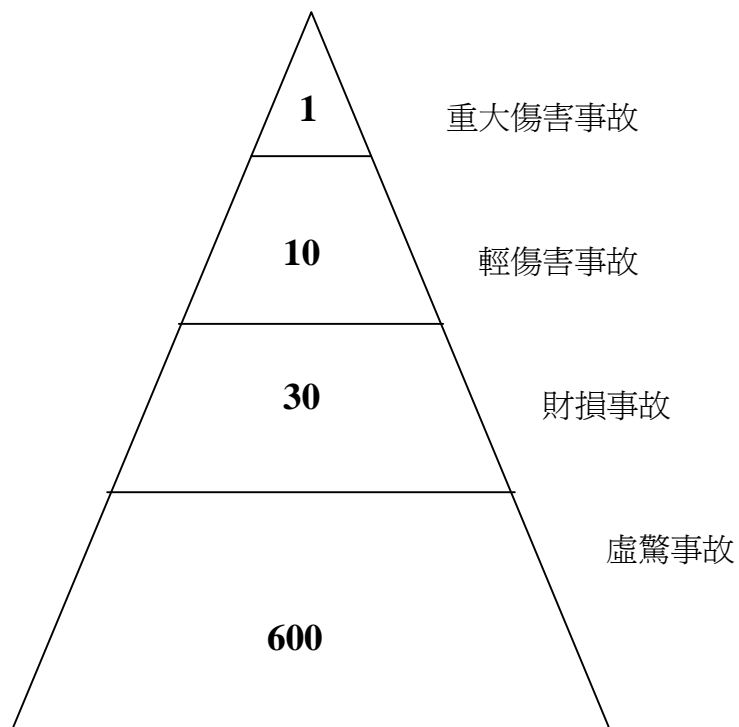
¹⁷⁸ 陳順安，我國勞工對安全衛生政策與安全衛生之認知調查分析—以中華電信公司為例，東華大學公共行政研究所碩士論文，2004 年 6 月，頁 27。

的場所。



圖五 Heinrich 對意外事故比例的分析

資料來源：轉引自陳順安，2004，頁 30。



圖六 Bird 對意外事故比率的分析

資料來源：同上圖，頁 30。

第二節 根源在「結構」，「轉包」是禍首

2% 的災害是天然意外，98% 的災害是人為災害！¹⁷⁹

一、人為疏失？誰的疏失？

事實上，百分之九十以上工安事故是人為因素造成的，也就是說，百分之九十以上工安事故都是起因於管理上的缺失。¹⁸⁰加上災害模式分析中，安全管理上之缺失為災害發生之基本原因，那可以說職災意外中，「人」為的疏失佔大宗，而這「人」為的疏失中的「人」，應是除了勞工之外，那些管理的「人」、擁有權力的「人」應負更大的責任才是，也就是說，百分之九十八以上工安事故都是起因於管理上的缺失。而對於營造業安全管理上的缺失與安全管理上的建議，我國相關研究已做了很多亦做了很久了，但營造業災害問題卻仍從未根絕，其原因已於上節做了說明。

表面上看，很多事故的發生帶有一定的偶然性，其實不然，事故的發生大多是由於人為失誤和隱患之間有著不可分割的內在聯繫。一方面人為失誤會導致隱患的產生；同時隱患又會誘發人的不安全行為。這種隱患可能來自設備、工具、環境。作業對象、教育、培訓、管理及人的心理、生理狀態等各個方面。事故雖然發生在施工現場，原因卻往往是多方面的、深層次的，具有廣域性的特點。因而預防事故必須從系統的總體出發，從安全管理系統內各要素的內在聯繫和相互轉化關係出發，全面地觀察分析和解決問題¹⁸¹。人為失誤是導致事故的關鍵因素，儘管有時因觸發條件不成熟而僥倖未釀成嚴重的事故後果（大多是未遂、顯肇事故）。而人為失誤的發生不是偶然的，它是各種背景因素的綜合反映。

一般研究將職業災害視為是勞動者個人特質與疏忽的產物，忽略了職業災害是特定社會關係的結果。¹⁸² 因此謝國雄認為，從勞動體制的角度來處理職業災害，當可對職業災害的性質有根本性、結構性與社會性的掌握。¹⁸³ 他從職業災害的產生與災害後勞資雙方互動的過程，指出職業災害在台灣勞動體制間，呈現

¹⁷⁹ 依據防災理論推估，除了百分之二的天災（地震、風災、水災、電擊）外，其餘百分之九十八的工業意外事故及職業災害皆是可以預防的。施鴻志、陽瑞鍾，我國勞工安全衛生研究現況與展望，勞工安全衛生研究季刊，第一卷第三期，頁 1，<http://www.iosh.gov.tw/data/fl6/shp1-3-1.pdf>。

¹⁸⁰ 勞工安全衛生研究所網站。

¹⁸¹ 田仁，人為失誤及隱患控制方法論，工業安全衛生月刊，2003/8。

¹⁸² Quinlan, Michael, Psychological and Sociological Approaches to the Study of Occupational Illness: A Critical Review, *Australian and New Zealand Journal of Sociology* 24 (2): 189-207。轉引自謝國雄，純勞動-台灣勞動體制諸論，頁 212，1。國內雖有許多針對營造業職業災害的研究文獻，但從未有探究過災害背後的結構化因素。

¹⁸³ 同註 13，頁 212。

出四個與台灣勞動體制有關的四個面向：「人肉市場」、「特殊風險觀」、「似實似虛的國家角色」、以及「互相與道義的破裂與開展」。其亦認為由於勞動體制規範著勞動現場的各種事件：日常運作以及勞僱合作與衝突等。相較於其他事件（非職災爭議），在規範職業災害這個議題上，在近似一種「專制市場體制¹⁸⁴」的勞動體制運作下，使得職業災害在台灣勞動體制上呈現：被「隱形化」（「看不見」）與「異常化」（職災是意外、不正常）與「補償化」（職災無法避免，能做的只是事後補償）的特質。¹⁸⁵

因此，本研究即基於謝國雄對台灣職業災害的分析架構與研究結果，來探究台灣營造業職業災害的真正原因。得到初步的結論：由於國家法令長期對於營造業的「放任」，任由勞僱雙方經由自由市場競爭機制（低價搶標）與私法契約自由原則的運作（工程契約），在營造業「層層轉包層層剝削」的特殊生產方式下，使得營造勞工置身於一個缺乏基本安全防護的工作環境，才是使得營造業職業災害事件頻傳且永無止盡的真正因素。

（1）國家的疏失

首先，由於國家在營造業發展中的「放任」，一方面，使得營造業完全基於市場自由競爭的遊戲規則（且是不公平的自由競爭），另一方面，放任雇主以工程承攬契約方式（另一個不公平的遊戲規則），將工程中與安全衛生有關的雇主責任轉嫁給下包雇主，而這兩個遊戲規則中又完全是以「價格機制」為唯一核心的。完全未考量到安全衛生，在層層轉包層層剝削下被犧牲的問題，才使得營造業職業災害率年年居高不下。

再者，在風險的認知上國家透過勞動法令與社會保險，可以消弭有關責任歸屬的問題，這在勞基法、勞保條例與職業災害勞工保護法中的「無過失責任主義」可以看出。但在刑法業務過失與民法侵權損害賠償部分就會涉及過失責任的問題。而營造業由層層轉包的模式，將所有勞動安全法令規範中的安全衛生責任轉嫁給最下包雇主的過程中，已經完全免除了其在此風險領域的災害賠償責任與安全衛生義務。以下以工作傷害受害人協會秘書長黃小陵，『台電「低價外包政策」殺死職災工人！』一文，道盡資本家是如何藉由轉包機制，將所有的安全衛生責任轉嫁出去，以致於轉包制下的工人必須面對最嚴苛的工作處境。

「日前，桃園大園又發生台電外包工二死一傷的重大職災慘劇！據了解，那三名工人進入侷限空間的作業環境前，**主管並未依規定辦理申請獲准的程序，現**

¹⁸⁴ 有關市場專制體制與專制市場體制的分別，可參見謝國雄，純勞動，第五章市場專制與國家缺席。頁 148-200。

¹⁸⁵ 同註 13，212-213。

場也沒有帶班的工頭、連呼吸器及防護面罩等安全設施都沒有…這樣的管理、這樣的安全衛生條件，能說是工人疏失？還是工地意外？職災事件發生後，勞委會勞檢所傅處長說，追究侷限空間發生工安意外，關鍵多是缺乏相關知識使然，北檢中心人員竟也說，工人可能違反作業規定，好像都將職災發生原因直指作業勞工。協助過多起台電外包職災爭議案的經驗告訴我們，台電外包工程以「低價廠商得標」的外包政策，才是害死工人的結構性因素。台電公司近幾年來加強工安，成效斐然，多次獲得勞委會安全衛生績優廠，甚且出現「零災害」的記錄，然而，台電員工零災害的背後，卻是高危險工程全轉包出去，且轉包標準就是競價，任令出價低廉的中盤包商得標，而不顧安全衛生記錄及設施是否合格。於是，低成本、缺乏安全衛生設備、高職災率的小包商一再得標，第一線的工人連勞健保也沒有…一再將工程轉包給不肖業者，只要招標價夠便宜，第一線工人的安全問題都不重要！台電總是再發生重大職災案時，才又把責任推給外包商。」¹⁸⁶

在營造業職業災害的案例中，我們可以發現層層轉包中的各級承攬人（各層級的雇主），只負責職業災害的聯帶補償責任。但在金額較大的民法賠償問題上，營造業職災勞工大多只能向雇主求償，除非該職災意外牽涉到第三人的責任問題時，才有可能能追到上游包商。例如台電外包工程的職業災害中，如果牽涉到該意外是由於台電方面未適時斷電或送電太快才導致的，則台電方面在此意外事件中則有責任問題，但如果此意外又適逢雇主未提供安全的設備（如絕緣手套絕緣鞋等），則有關此意外的賠償問題，尚需先探究責任歸屬與責任分擔的比例才行。

因此賠償責任透過國家法令的切割，已經帶來風險觀念的轉變。¹⁸⁷ 現再加上層層轉包下的承攬契約（私法契約），使得雇主能更易趨利避險，更枉顧勞動場所的安全衛生問題了。在這樣的意義下，國家機器的規定成了營造職災的共犯：讓層層轉包層層剝削的機制活化了營造業的發展，但卻讓營造勞工在不安全的工作環境下，獨自面對職災的高度危害。

（2）資方的疏失

「資本是根本不關心工人的健康和壽命的，除非社會迫使它去關心…不過總的說來，這也並不取決於個別資本家的善意或惡意，自由競爭使資本主義生產的內再規律作為外在的強制規律對每個資本家起作用」（【資本論】第一卷，頁299-300）

¹⁸⁶ 資料來源，苦勞網，苦勞論壇，

<http://www.cooloud.org.tw/news/database/Interface/Detailstander.asp?ID=99971>。本文亦收錄在苦勞網[工傷]專題整理中，<http://www.cooloud.org.tw/news/database/interface/sort2-infindex.asp?sort2=工傷>。

¹⁸⁷ 同註 13，頁 240。

馬克思在資本論第一卷的這段文字，一語道破了資本的性質，無關呼道德，也與外在條件不相干，總是依著「內在規律」對行使資本職能的資本家起著作用。究竟在營造業中該「內在規律」是什麼？如何具體化再營造業層層轉包的議題上？唯有從這個內在本質著手才可能釐清台灣營造業現今高職業災害率背後的結構性問題。究竟為何層層轉包的形式會對當前台灣營造業高職業災害率產生致命的影響力？究竟資本主義生產的「內在規律」為何？簡單的回答可用，即是其「逐利」的本性。

「資本主義生產方式按照其矛盾的、對立的性質，還把浪費工人的生命和健康，壓低工人的生存條件本身，看做不變資本使用上的節約，從而看做提高利潤率的手段。」（【資本論】卷三，頁 102）

資本論第三卷的這段文字，雖然描述的是一、二百年前的勞動景況，但對照現今台灣營造業業者在「低價競爭」、「層層轉包層層剝削」的運作模式下，為求利潤的極大化，其資本的內在性質從來沒有改變，對「浪費工人生命及健康」的不在意仍舊是一致的。

以下以實際之案例與筆者之訪談紀錄分析，祈能清楚呈現營造業勞工所面臨的真實勞動現場狀況，與資方在上述結構問題下，「不願」亦「不能」提供一個安全衛生場所的真正原因。從職災勞工在職災賠償的艱辛鬥爭，所反映的是台灣勞動體制的粗暴（外包承攬的惡質發展）。¹⁸⁸

「賭」對資方而言，是天經地義的事，在資本主義中做生意，本來就具有「賭」的成分。¹⁸⁹

以下有關於本研究中針對承包商所的訪談分析，亦很清楚的表現出資方「賭」的邏輯。

「…我也知道這樣的工作方式是危險的，但大家做這徒的做久了、也有經驗了，凡是還是要小心，…包著個工程我賺的也不多啊，…我真的不知道事情會這麼嚴重…」（職災勞工的雇主在一次調解會上的說詞）

「好不容易包到的工程，怎麼可能輕易放棄..在怎樣都要想辦法把它做完」（模板包商）

¹⁸⁸ 夏林清，聽機器戰警說經濟內戰的故事，收錄在，郭明珠編，中華民國工作傷害協會會員故事口述，「工殤---職災者口述故事集」之序，中華民國工作傷害受害人協會及台灣勞工教育資訊中心企劃出版，台灣工運雜誌社出版，頁 5。

¹⁸⁹ 謝國雄，頁 218。

由於下包的工程來源，實際上仰賴著上包的供給，加上這個包商是無「牌」的，意即他是無照也無公司行號的（他是借別人的牌來開發票與報帳的，而上包亦知曉），頻藉著的只是多年的工作經驗與人脈關係（他的工程班底主要以身旁的親朋好友，與工中認識的工人為主，景氣時期曾經有過 20 幾個工人），因此這個模板包商在與上包議價的過程中，是沒任何決定權的。

「基本上，就是他（指上包）開多少，我覺得我可以做的起來就做，如果真的很低（價格），我覺得做不起來有時我就不做了，…他再找還是找得到要做的人」（模板包商）

因為下包的利潤通常並不豐厚，且再行轉包的包商之人員素質、施工品質也難預期，因此包商在好不容易包到工程後，都會自己先想盡辦法將它完成，多做一點才能多賺點，但如果真的工程多到忙不過來，還是會尋求其他業者的協助，意即將工程私下轉包給其他業者，雖然擔心品質問題，但其在轉包過程中業已無償獲取了利潤。

「工程多的時候，就有時這個工地趕一趕，在換到另一個工地趕一趕，…因為都有工期壓力在的，一定要想辦法做完，要不然拿不到錢（無法請領工程款）啦。」（施工架承包商）

「做這行的沒什麼利潤啦！」（施工架承包商）

「做這行的哪有什麼利潤，都嘛是上面的在賺，上面賺的才多啦！」（泥水工程承包商）

「有時工程多到自己吃不下來，只好找其他同行來支援。…但是像我們做久了，有口碑了，品質也好，但其他公司並不一定做的像我們一樣好。我們也會擔心別人亂做啊，包出去了怕別人品質做不好，也會怕影響了我們的招牌（商譽及繼續與該建築商之工程合作機會）」（專業樓梯扶手承包商）

「轉給別人當然要賺啊！只是少賺一點而已（意即少剝削點），我轉給他做，他做不好，還是我倒楣耶，這有風險的，所以先賺一點保險起來」（專業樓梯扶手承包商）

連已經最下包的業者，在其尋求其他業者的協助過程中，依然採行轉包的邏輯。

「我給他（指其再轉包出去的業者）的價錢，當然會比我拿的（指從上包那兒談得的價錢）價錢低」（專業樓梯扶手承包商）

「雖說是轉給別人做，但是他做壞了還是我要來扛啊，這個風險當然要給它考慮進去，....」(專業樓梯扶手承包商)

與上包轉包給他不同，下包再行轉包的過程中，基本上只有口頭上的承諾而已，且由於工程契約中明定不得再轉包，或是指定由他這個下包來完成工作，因此如果真的發生事情還是須由他來承擔。此外，下包私下轉包導致工地主任或領班無法指揮得動那些再行轉包來的工人。

「包出去了，我們也管不著了啦！也不會去管啦！但除非真的不行，要不然我們是真的不會輕易包出去的，因為跟公司合作久了，這個工程也都是我們一直在包的，公司是對我們的品質有信心。」(專業樓梯扶手承包商)

且下包所轉包的施工人員，勢必不只此一工地要做，於是像趕廟會一樣偶爾來一下，不能全程配合工程進度的情形、無法確實在場監督工人作業，因此就更不可能提供一個安全的作業環境了。

「我每個工地都要去巡一下，不可能一直待在一個地方，...」(泥水包商)

「有時為了配合工程進度，把工人調來幫忙先完成最趕的工程再說，...有時連夜趕工也是很正常的。」(模板包商)

「老闆的工程有時候很多，但他下面的工人就我們這幾個，...老闆要趕工，我們也只能配合啊。反正加班費照發，錢照賺，這種工作就是這樣，時機時好時壞，趁能賺的時候就要多賺點。」(捷運營造勞工)¹⁹⁰

「工期(工程期間)，當初簽約的時候都已經講定了，做不完當然要趕啊，我的部分做不完，下面的工程要進來也進不來啊，我能不趕嗎¹⁹¹？」(施工架承包商)

「工期訂死死的，沒做完是會被罰錢的，...這算是違約耶!¹⁹²」(泥水承包商)

「有時候工地多(指工程多)，不趕不行，每個工地都嘛有交屋時程，不趕出來他們會被罵的，會了錢的(台語：賠錢之意)，所以都嘛會要我們趕。」

¹⁹⁰ 關於此點，五位捷運營造的勞工及多數的職災案主，皆有這樣的想法。

¹⁹¹ 他亦表示，但當遇到天雨或特殊情況時(工料還沒進來)工期有時還是可以延長的。「但不能沒理由的讓我延長啦！」。

¹⁹² 亦有同上之表示。

(專業扶手承包商及泥水承包商都有相同之意思表示)

「安全問題自己負責啊！」(泥水承包商、專業扶手承包商¹⁹³)

「你想嘛，老闆(指營造廠)都已經把工程包給你了，他哪還管你的安全問題，當然是我們要自己來啊，……所以我都會叫他們(指底下的工人)要去保勞保」(施工架承包商及模板承包商都有相同之意思表示¹⁹⁴)

「哪有什麼安全成本，一段多少錢一坪多少錢都訂好了啊，報價單裡面哪有什麼安全費，…我包多少怎麼算能賺多少，一開始要做時都嘛講好了」(泥水承包商)

而關於發生於 89/7，震撼台灣社會的八掌溪事件中的雇主，在法院的供詞上做了如下的辯稱：

辯稱：(一)「第五河川局與永久公司所訂立之工程契約，其中編列之安全設施費用僅三萬餘元，且上開費用係只編列購置交通錐、警示帶、標示牌、照明燈等，對「八掌溪仁義固床工」之河床工程並未編列任何安全設備經費，…」

195

這段話指出，在面對扭曲的營造市場下，經由「低價搶標」、「最低標決標」的遊戲規則，安全衛生經費所剩無幾，且根本不是針對該實際施工工程項目去計算與編列的。

而這件震撼世人的八掌溪事件，其真正造成該四名工人不幸罹難之因是否與缺乏完善之安全衛生設備所致呢？

經查(二)：「本件死亡職業災害造成之原因，確實導因於雇主即被告張永輝未設置安全設備及依工作場所之危害性，放置必要之職業災害搶救器材之結果，亦即被告張永輝違反上述勞工安全衛生法之規定與該四名被害人死亡結果間，確有相當因果關係。再者，勞工安全衛生法第五條第一項第十一款及勞工安全衛生設施規則第二百八十六條係國家對於勞工安全之行政管制措施，課予雇主建置安全、衛生之作業環境之義務，期能避免職業災害之產生」

¹⁹³ 「我們這行的比較沒什麼安全問題啦，我們都是房子已經蓋好了才開始進去做的，所以基本上應該比較沒什麼危險啦！」

¹⁹⁴ 泥水承包商：「以前好做的時候我都幫他們保勞保啦，但漸漸的不好做以後，連我自己也撐不下去了，連我自己(工頭兼工人)、我老婆也都要下去做」

¹⁹⁵ 臺灣嘉義地方法院刑事判決，八十九年度訴字第四一二號。

只是依目前的制度與營造市場的運作方式來看，勞工安全衛生法上的雇主責任，是由那些已被剝削殆盡、毫無利潤空間與資本實力的雇主（下包商）在負責而已。

在市場風險的處理上，我們也看到了十足的資本主義市場邏輯，特別是資本主義市場邏輯中「冒險」的面向（亦即賭）。但在營造市場中，由於層層轉包模式的運用，使得營造包商可藉由層層轉包的模式完全的趨「利」避「險」，亦即凡標到工程絕對「賭」的贏（藉由工程契約，將安全衛生責任完全轉嫁下包，且在營造界通常只要一「轉包」，就能確定獲利）。

但是，「賭」對勞方而言，就非天經地義的事了。¹⁹⁷在資本主義市場裡，勞僱關係權力本來就不對等的情況下，勞工這邊原本就已是被資方剝削的一群。勞工朋友在面對經濟、生活的壓力下，雖然明知工作的危險性，但亦不得不去工作。

「那天我們的工作是安裝天花板上的電燈，要用”馬椅”（”鋁梯”台語俗稱”馬椅”），好的那個我同事在用了，我只好那個壞的（那個馬椅早壞了），…總不能在旁邊休息，等他用好了再換我用吧！」（營造工地打零工的案主）

一般營造工人對於災害意外的看法一開始都是：

「工作的時候哪想得到這麼多，而且做這麼久了也沒發生過什麼大事，反正工作哪有不危險的，自己小心點就好了，……哪知今天會這樣！」（鐵皮屋案主）

筆者在研究過程中發現，一些與過往研究相同之處，例如：勞資雙方在面對勞動過程中的危險時，不僅雇主認為「不會有事情的」，連勞工也認為「不會是我」，因此勞僱雙方都「賭」了。只是筆者深入分析後發現，勞資雙方雖然都參與了這場賭局，但在一場場賭局裡，所呈現的不僅僅只是面對賭局時「心態」上的不同，在「賠率」、「賭本」與「結果」上亦截然不同。

首先，在「心態」上，俗話說的好：「賠本的生意沒人做，殺頭的生意有人做」，這是資本邏輯在面對賭局時最基本也最常出現的心態，因此可以說資方是

¹⁹⁶ 臺灣嘉義地方法院刑事判決，八十九年度訴字第四一二號。

¹⁹⁷ 謝國雄的研究，經由觀察勞資雙方在職災補償爭議過程中的折衝與妥協，發現勞資雙方在談判技巧、現實環境的壓力與悲觀的預期心理下，勞方最後亦「賭」了。參見謝國雄，純勞動一書，第五章。

「自願」參與賭局的。而勞方在面對賭局時的心態，卻往往是在面對經濟、社會（失業率居高不下，工作不好找）與生活的壓力下，加上本身教育程度偏低與僅有此方面之謀生技能，雖然明知工作的危險性，但亦不得不去工作。因此所呈現的是一種面對大環境與生活壓力的「無奈」，大於追求工作自由與較高薪水報酬¹⁹⁸而做的「自願」性的選擇。筆者問過很多營造業職災勞工這個問題：「如果將來傷好了，還會再回去做嗎？」，大部分的回答都是¹⁹⁹：「應該會吧！...我也只會做這個而已啊...」。這或許可以說明，勞方雖然明知工作現場是不安全的，但勞工朋友依然會認份的去上工的原因了。

其次，在「賭本」方面，資方賭的是「有價的」利潤與責任，而勞方賭的是「無價的」安全與生命。

最後，在「賠率」與「結果」方面，資方在「高風險」的賭局裡如果賭贏了，獲得的是相對高價的報酬，且通常是「超額」的利潤（包含馬克思所言的剩餘價值，與原先應花而未花的安全衛生經費）；而勞方在「高風險」的賭局裡賭贏的話，只是贏得一份已被剝削後的薪水。如果勞資雙方都賭輸了，資方雖然須面對（一）、依法須負擔職災補償責任，而這部分有勞健保與職保法在分擔。（二）、在有過失責任下，須負刑責與賠償責任時，從過往研究與筆者所服務的經驗中，在一個被稱為「人肉市場」的職災補償制度²⁰⁰中，資方往往可以以低於市場價格與法定價格的賠償金額來化解。而勞工在無經濟實力與資方長期抗衡下，且往往在考量經過「曠日費時」的司法訴訟，卻又不一定能讓正義彰顯²⁰¹的利弊分析後，資方通常還是可以以低於法定責任的賠償金額來迫使勞方接受。而按慣例，勞方簽下和解書的同時，亦同時放棄了所有法定權利與「赦免」了雇主。若真是不幸，遇到「頑強」²⁰²的勞方，資方亦能在爭議或判決出來前，「日子照過，錢照賺」，而勞方卻只能拖著殘缺的殘骸，自生自滅、自立自強。

¹⁹⁸ 一般的印象中，營造業之薪水報酬較一般行業為高。雖然在整體環境景氣低迷時期，營造業最低薪水報酬的工作，仍高於一般工廠作業員。（以筆者實際接觸的案例而言，工地小工或臨時工：800元/日；保全、清潔人員、或工廠作業員大約2萬/月）

¹⁹⁹ 亦有人回答不會，而這些人多半是年紀較輕，或是另有謀生技能，亦或是教育程度較高（國、高中），而此次研究中的11位勞工已經5位重回營造業了，而這5位中亦全是因為經濟、生活壓力與缺乏其他謀生技能的緣故。但還好值得欣慰的一點是，她們也都表示：「以後工作的時候，我會更注意安全的！」

²⁰⁰ 同註88。

²⁰¹ 舉個例子，勞方有可能有錢請律師打官司，而官司也打贏了，但在過程中由於無經濟實力防止雇主脫產，或是無法在判決勝訴後，以強制執行的手段，要求不認帳的雇主拿錢出來，縱使勝訴亦只是拿到一張判決書當壁紙。

²⁰² 指的是據「理」力爭，為求出口氣的勞方而言。只是說真的這種勞工少之又少，在筆者服務的經驗中，至今尚在據理力爭的官司，是因為資方完全不認帳，經過各層級的調解會（地方勞工主管機關、各鄉鎮調解會、法院的調解會）亦無法解決的情形下，勞方亦無他法了。

二、風險與安全責任的不當切割與轉嫁

風險的切割與轉嫁，不僅僅是有關風險的分類而已，它同時隱含著特定的因果概念，如果問：「職業災害為何會發生？」回答的方式之一，是先將風險切割，然後以其中一個環節作為職災的原因，這也是多數研究運用災害分析理論，來探究台灣營造業職業災害，而錯將災害原因歸因於勞工不安全行為的結果（筆者認為是完全的錯誤歸因）。而這樣的理論分析，其實是根源於大多數學者，未將影響營造業特殊生產模式的結構性與社會性因素列入考量而得出的謬誤。

談到營造業職業災害的錯誤歸因，筆者從災害因果關係的理論出發，須先針對災害理論作說明，並發展出筆者認為的預防機制的重點，另輔以職業災害的定義來印證。筆者的想法與思考是：「如果在安全衛生設備完備的環境中作業，即使像營造業這種本質上已是高危險的行業，仍不易發生職業災害。」因此為預防與降低營造業職業災害的發生，必須從最根本的環節做起：提供一個安全無虞的工作場所。而針對風險與安全責任的切割與轉嫁，筆者以為在資本主義市場中，資方循資本運作邏輯，將經營風險切割與成本轉嫁，似是無可厚非，但是對於工作現場的安全衛生責任，則萬萬不可將其任意切割、轉嫁與犧牲。畢竟生命的「無價」與商業利潤的「有價」，有著根本不同的重要性。否則在層層轉包的扣連下，每個環節承包者，都抽走一部份利潤，直到末鏈底端，只見工人瀕臨火線賣命維生。²⁰³

三、「安全衛生」為何是雇主的責任？

職業災害無論是人員的傷、病、殘、死或是財產的損毀、停滯，其中屢見的原因之一便是疏忽。疏忽也就是歸咎於「人」的一項指責用詞。然而被指責的「人」，是個人嗎？是除了勞動者自己外別無他人嗎？按照組織管理學的概念，個人疏忽，應在組織的管理之下，得到適時阻止。若把個人看做是在組織之中的，接受組織的安排，而組織是依其目的、任務而設計成立的。以此原則來看勞工安全衛生組織議題，勞工安全衛生組織的成立即在保障勞工的安全衛生，此項保證由組織藉由分部門、分層次的監督和稽核制度來實現。業主既然將勞工安全衛生組織作為其附屬的廬舍，怎能不把這個組織的功能健全起來。故，疏忽是組織錯失而非個人罪惡。²⁰⁴ 企業中的管理權經由其具體運作中不能確保人員安全和財產安全這事實來看，它的組成、它的運作、它的理論基礎，乃至於它的正當性基礎，都該檢討了。²⁰⁵ 首先，基於資本主義社會中財產權是神聖不可侵犯的，管理權乃財產權之延伸，當然也不可侵犯。再者，國家法令保護企業家的財產權，

²⁰³ 胡寧寧，一包再包；一爆再爆，台灣立報，<http://www.lihpao.com/>，2004/6/11。

²⁰⁴ 呂繼增，生命方程的收斂與發散和疏失，工業安全衛生月刊，116期，1999/2，頁8-9。

²⁰⁵ 呂繼增，安全衛生該升級了，工業安全衛生月刊，166期，頁6-8，2003/4。

等閒人碰不得（佔有性格）、也管不著（排他性格），佔有性跟排他性兩方包夾，坐實了安全衛生責任該由何人承擔。²⁰⁶

工作環境明明很不安全，勞工為何不拒絕上工並向雇主反映危險？這不是勞工該怨自己嗎？何以不提？並非不提，要提的太多了，萬一老闆龍顏不悅那可要吃虧的，還是明哲保身，少講話多做事吧！這樣的「安全」比勇於「提需求」卻失去飯碗來的更「安全」！

馬斯洛需求階層論，先有麵包，再講安全，勞工朋友明哲保身正是此意。²⁰⁷

「做我們這行的本來就很危險，…自己工作的時候要多注意安全…為了賺錢誰不是這樣…配合趕工是這行最基本的要求，有時要趕工對我們來說反而好，因為可以多賺點加班費，但真的很累，為了趕工雇主哪管那麼多，…所以為了趕時間、趕工期、趕進度，趕！趕！趕！當然就容易發生事情。」（捷運工程勞工）

接著進一步來探究勞僱關係中的「指揮命令」、「從屬性」與職業災害的關係。

首先，是奉雇主之命（如下例一），在資本主義制度下，勞動者與雇主間藉由勞動契約來規範，在勞動契約下，勞動者必須遵從雇主的指揮命令。即便是在勞動者認為有危險的情況下，仍需奉命工作。（如下例二）

例一：工地清潔工²⁰⁸被叫到鷹架上幫忙不慎墜落致全身癱瘓。職災者的女兒認為這是不該發生的，因此質疑雇主：

「我爸明明是去做清潔打掃的工作為什麼會從鷹架上掉下來²⁰⁹」（職災勞工的大女兒）

例二：職災者雖然擁有乙級技術士執照且有活線作業²¹⁰（就是電路保持通電

²⁰⁶ 呂繼增，職業災害，勞工要負多少責任？，工業安全衛生月刊，168期，頁5-6，2003/6。

²⁰⁷ 呂繼增，安全、需求、火候，工業安全衛生月刊，170期，2003/8，頁5-6。

²⁰⁸ 該職災勞工已年屆60與妻子為了增加生活收入從事工地零工，是發當天經由包工頭的安排，一同至該事發工地從事工地清潔打掃工作。

²⁰⁹ 筆者陪同該職災家屬參與第一次調解會（93/04/21），在上包公司挑明責任不在他們身上而將責任推給下包雇主時，其女兒質問公司。

²¹⁰ 在高、低壓線路、設備或其附近進行修理、檢查、維護等工作，又不可停電時，就需使用到活線作業方式。而活線作業用主要的工具，根據IOSH安全資料表，按照其用途可分為下列幾種：（一）、「絕緣用防護具」：（1）絕緣手套：用軟性良質絕緣的橡皮製成的長袖絕緣手套，可防止因手接觸或靠近帶電設備而發生感電事故，為防止刺傷手套，需套上軟質皮護套加以保護。（2）橡皮袖套：防止因手臂或肩膀接觸或靠近帶電設備而發生感電事故。（3）安全帽：需具耐壓、耐擊穿，以防止頭部碰觸活線感電或遭外力擊傷。（4）絕緣鞋：穿於足部作為二次保護，防止任何差

的狀態)執照，且在職災發生前已有三年工作經驗(雖有三年的工作經驗但可笑的是三年工作中已累積了無數次「無安全衛生裝備」的工作經驗)，但在無絕緣鞋、絕緣手套的情況下，雖知工作的危險性但仍奉命工作。

「我們一個工班大概四個人一組，每次出去作業時，都是只會帶兩組絕緣手套與絕緣鞋…本來依安全作業程序應該每個人都要有才能開始作業，但我做了三年多了都是這樣！」(台電外包工程勞工)

而任由工地現場主管指派工作的現象在營造業是常態，這類的案例比比皆是。

「我已經做完我這部分了，老闆就叫我去幫忙，我就上去了，結果就電到了。…根本就沒斷電啊，…斷電應該是最基本的吧，沒斷電就趕著叫我上去做，…哪有什麼絕緣手套！有一般的棉質工作手套就不錯了…」(油漆工程案主)

另外依法在每天開工前，雇主應先做好安全檢查，確定安全無虞後，才能讓工人上工，但在現實世界哪有人這麼做的。

「安全檢查有沒有做我們哪知道……做工人的就是按時上工，老闆交代什麼我們就做什麼，老闆要我做，我敢跟他說不做嗎？」(松山機場地下道工程勞工)

「雇主怎麼可能不知道，同一個工地之前已經摔過好幾個了，我們自己人就摔了兩個，據說還有兩個外勞也摔下來過，…」(捷運工程勞工)

這個工地的前後摔下的工人裡面，剛好有三位是中心原住民組就業服務員輔導的案子，在前後不久的時間內這三個人相繼在此工地發生職災，由於包商積欠案主們工資，後來我們便陪同案主一起至工地現場與包商商談工資與職災補償事宜，對於同一工地將二連三發生同樣之意外，當中有一名主任或技師先這樣回應

「那是他們愛喝酒啦，自己不小心才摔下來的，…他們這幾個已經被我們抓過好幾次了，我們也開了好幾次警告單了…」(捷運工程勞工)

錯引起的災害。(二)、「作業用器具與裝置」：(1) 絕緣操作棒：於活線下操作裝有掛鉤之線路開關，如開放式熔絲鏈開關、隔離開關、復閉器、區分器、電力熔絲和亭置式設備等。(2) 絕緣工作梯：於高處活線作業時，電氣人員攀升的工具。(3) 昇降車輛：於高處活線作業時，電氣人員無法利用工具攀升，則使用昇降車輛。電氣人員置於昇降車輛的吊筒內進行活線作業。相關資料可參考勞工安全衛生所網站。<http://www.iosh.gov.tw/sds.htm>。

在我們向案主確認事發前是否有喝酒時，雇主方面又有人回應了

「他怎麼可能會跟你承認他有喝」

我於是反問了一句

「不管他有沒有喝，你們那個工地離最底端的地下室，至少有三層樓耶，為什麼連最基本的安全網與護欄都沒有呢？而且他都被捉到三次了，你們為什麼還不好好管一管他呢？」

對方先啞口了一陣子，然後好像開竅似的回了一句

「有啦！當然有，一定要有的嘛，但是那陣子剛好要吊料啊，裝安全網怎麼吊啊（實際上是根本沒裝過），護欄原本也是有的啊，只是先拆下來了」

「那陣子常下雨嘛，工地本來就有危險性，加上天雨濕滑難免啦」

在雇主的認知中，勞工會發生職災，第一個想到的絕對都是勞工本身的問題，尤其是基層營造工人愛喝酒、愛喝提神飲料補充精力，所以當事情一發生時，最先想到的一定是勞工自己喝了酒、恍惚了、不小心了，才會發生意外。

但以這件案子為例，這三名案主確實在事發前有喝了提神飲料（保力達 B、維士比）但根據勞工表示，

「老闆也知道我們有喝啊，每天上工前都會點名耶，工頭還叫我們要小心」（捷運工程勞工）

「不是我們愛喝啦...是因為不喝會沒精神啦，每天都加班到半夜，隔天一早又要上班」（捷運工程勞工）

「....沒喝哪有精神幫他趕工啊」（捷運工程勞工）

雇主貪方便，未確實將安全網裝上，又將護欄拆除，勞工朋友在如此不安全的環境下作業發生職災，卻還要將責任推到勞工身上，這實在是太本末倒置了吧。為了吊料或為了作業方便而省去安全措施的作業方式，在營造業可說是屢見不鮮，不足為奇。

筆者有時會隨著中心原住民就業服務的同事，一同陪同原住民勞工至工地現

場面試、實測與報到，在陪同過程中曾經針對這個問題，問了幾位原住民勞工，發現所有的勞工在營造業的工作經驗中，除了本身應徵的工種外，幾乎所有營造類的工種都做過，而這並非其具有「多功能工」的能力、專長或經驗，而是受命於工地主管或工頭的指派。

大部分的公共工程，在第一天報到時，雇主都嘛會先說：

「……，雖然你們是應徵不同的工種進來的，但大家也知道做這行的不是每天都會有同樣的工作等著你做，所以希望大家能配合工地現場的進度，配合工地主任的安排…」(中心原住民就業服務組同事²¹¹)

「除了打掃是歐巴桑負責的，我沒被叫過外，其他你想得到的我都做過…他哪管你會不會啊，不會也要幫忙啊」(營造工程勞工)

從「財產權」的觀點來看，工作場所的建築、設備、機械、工具、原料、能源……等都是財產權行使的對象，此等事務有了安全瑕疵與她們關係最近受害最烈的勞動現場的勞工該怎麼辦？通常「不怎麼樣」！第一個「不怎麼樣」是因為勞工對安全瑕疵所在未必知道；第二個「不怎麼樣」知道了安全瑕疵，卻因為擔心工作不保而無奈的忍受；第三個「不怎麼樣」是因為是危險為機率問題，(而且通常低估)並不一定會發生在我身上；第四個「不怎麼樣」是因為雇主已經提供較高的工資，要想多賺一點工資，便理應承擔較高之風險²¹²。財產權之下的企業中，高層掌控著安全瑕疵的財產權利，讓它利上滾利，低層員工只有「交付勞務」之義務，其他管不著，否則紀律無情。²¹³於是勞僱雙方各取所需相安「無事」。(勞方要保有工作，雇主要賺錢)

再來從雇主的角度來看，從屬性的極致表現是：「人是我用錢請來的，我愛叫他做什麼就做什麼！」²¹⁴

另謝國雄特地指出，必須留意勞動者在勞僱關係「從屬性」中的弱勢問題。²¹⁵指的是勞動者在面對有問題的機器、設備與工作環境時，是無從注意安全的，

²¹¹該同事從事原住民就業服務工作已將近五年的時間，擁有豐富經驗的她，轉述其陪同原住民勞工參與多場公共工程報到作業時的所見所聞。

²¹² 若以「危險津貼」的觀點來看，危險誠然是機率，機率是個分數，通常在計算危險津貼數額之際，採取「比例原則」，工作越危險，領的危險津貼越多。「危險津貼」意指在正常所給付的工資之外另行多付一些工資。在高危險性的營造業中，此等津貼已成為工資制度中的一部分。這也是為何營造工人的工資水準普遍高於其他行業之故。有關危險津貼之意涵可參見呂繼增，論「危險津貼」一文，工業安全衛生月刊，144期，2001/6，頁8-9。

²¹³ 呂繼增，爆炸災害過後的省思，工業安全衛生月刊，2003/11。

²¹⁴ 同註13，頁245。

²¹⁵ 針對勞僱雙方在面對職業災害事故原因的對話中，可以看到「從屬性」的威力，且要留意：「工

也就是沒有抵抗的空間，只有接受這種來自雇主單方面的安排。面對勞僱關係中的不平等權力關係，勞動者根本無從反抗，而這也正是為何筆者以為，職業災害預防責任應由雇主方面負責的原因之一。

另筆者隨著公司原住民就業服務組的同事，陪伴原住民勞工參與公共工程的招募與實測現場多次，另也陪同參與了好幾場報到，最常聽到工地主管在報到時，問勞工的一句話便是：「能不能配合加班？」

從「指揮命令」、「財產權」、「從屬性」等面向的分析後，那麼傳統職災原因中的勞動者「宿命觀」「不安全勞動行為」的歸因就會減弱。

最後是有關於，有安全帶為什麼不綁的疑問。

「安全帶喔，一定要有的啊，有啦每個人的S腰帶上（放工具的工作帶）都有勾環我們都會要求他們要帶啊」（施工架承包商）

「安全帶有啊……沒有人在用啦」（營造工程勞工）

「……老闆哪管那麼多，工作做的完他最重要，他才有錢賺啊！……用哪個太麻煩了啦，不小心勾到了根本沒得閃避，用了反而更危險，……老闆也知道啊，但都是睜一隻眼閉一隻眼啦，」（施工架勞工）

「綁安全帶有時會妨礙工作進度，當碎塊或是有突發狀況時，想逃都沒得逃喔，綁了反而更危險啦！所以大家幾乎都不綁，連監工看到時也不會管啦！其實公司老闆也都知道，綁安全帶會妨礙工作進度，所以也是睜一隻眼閉一隻眼」（鐵皮屋頂勞工A、B）

「我們那天是要拆鋼架，繼續前一天未拆完的部份，我才剛拆第二根就出事了，…從三層樓高直接掉到地下室，好死不死被現在外面的鋼筋插到（樑柱預留的鋼筋頭）…哪有安全網，連安全帶都沒有，拆鋼架沒有在裝安全網跟用安全帶的啦，…綁安全帶沒辦法拆啦，太煩麻了…」（松山機場地下道工程勞工）

以筆者所接觸到的職災案例中（拆模板、施工架搭設、鐵皮屋頂工程等），幾乎沒有工人真的綁著安全帶在工作的。大部份的理由是不方便沒法工作，為什麼會沒法工作？沒法完成雇主要求的工作且沒法有效率的工作。

「綁安全帶很麻煩的，一段距離就要換個扣還²¹⁶，…從這邊走到那邊不知

人沒辦法啦！」這句話。同註 13，頁 245-246。

²¹⁶ 施工架依法須有能令勞工裝設安全帶扣還之安全母鎖，但由於每組施工架的距離約？每經過

道要換幾次，光換扣還上上下下的就夠你煩的了，哪還能做什麼工作」(施工架勞工)

其實安全帶功能性不彰之問題已非新鮮事，營造業勞工工作實際情形中，幾乎沒人認真使用過，這個現象雇主們不可能不知道，但就如同上述，雇主大多亦是睜一之眼閉一隻眼。但諷刺的是，如果不幸發生意外，該負責的卻是勞工朋友自己。若安全帶的問題是勞僱雙方都知道的，因此筆者以為，其實真正發生意外的因素，應該還是要歸結於雇主該架設的安全網卻沒裝吧。

「哪有什麼安全網，要是有我也不會掉下去啊」(鐵皮屋勞工 A)

「安全網喔，有啦，我家人去照相的時候就有啦，我發生事情的時候哪有啊，……老闆事情發生後就趕緊叫人裝好了，他也怕人家來查啦！」(鐵皮屋勞工 B)

「我的勞動檢查是三天後，你來醫院看我叫我們去做才去申請的，老闆在我事發當天晚上就叫人裝好了(裝好安全網了)」(松山機場地下道工程勞工)

由此可知，雇主知道自己的責任在哪裡，因此趕緊在事後將安全網裝上去。雇主這時裝安全網的做法不僅是爲了規避意外責任亦是爲了能繼續施工不耽誤工期。(勞動檢查後，如被停工則需提復工計畫，至時還是得裝才能復工)這裡所顯現的邏輯是：「事情沒發生前可以不裝安全網，出事後凡事不得不符合安全。」

雖說職業災害的預防，勞僱雙方都有責任，但在營造業結構性問題尚未改善前，欲做到降低與預防營造業職業災害的發生，還是必須靠雇主再多盡點心力了。其理由有：

一、筆者相信，沒有雇主希望自己的員工發生災害。但是從營造業歷年來的災害重複性非常高，「沒有安全管理不良的雇主，卻有年年累加的罹難者，違反因果律嘛²¹⁷」(說不過去嘛)。且在職業災害率或死亡率上，亦年年居全產業之冠的事實，很難想像爲何營造業界的雇主們無法從中記取教訓？(本文已論述了爲何營造工人無法記取教訓)再者，研究亦顯示營造業發生虛驚事故的比例亦高，這些生產上的一些小意外(虛驚事故)、小傷害，其實都是一些安全工作未能落實的表徵，實際上充斥著各種危害因素，僥倖未發生重大事故，是爲因緣條件仍未成熟，一旦因緣際會，可怕的災害就會發生。所以說，雇主應該因管理不良的原因而負起職業災害的責任。

一組施工架就要上下扣還一次極爲不方便。

²¹⁷ 呂繼增，災難的重複性，工業安全衛生月刊，2001/4。

二、不平等權力關係下，能者多勞。營造業的職災比例與其他產業相比普遍偏高，這種現象舉世皆然，爲了降低營造業的職災比例，各國都訂有一些特別針對本行業的相關措施。一個逐漸普遍的現象是世界各國都有將營造業職災防制的責任加諸於營造廠商或僱主的趨勢，而其主要依據就在於誰能控制工作“persons who control construction work”。²¹⁸ 且在今日人力資源觀念深入人心，人力既然是「被支配的資源」，再要求其「自己謹慎」，那可真是一個不折不扣的悖論啊！
219

而要達成一個沒有職業災害威脅的作業環境，筆者以爲首先，取決於勞僱雙方對「作業安全的承諾」(Commitment)，畢竟勞僱雙方對於職業災害的預防皆有責任。而這種承諾必須建立在「所有的職傷都是可以事先防止的」認知和理念上。再者，只有在雇主把「沒有職災」設定成目標，且願意「真正」提撥經費做爲購買相關安全衛生防護設備及從事教育訓練，「真正」孕育出「安全第一」、「工安第一」的營造產業文化，才能使得所有參與營造工程作業的「所有人」皆養成一種重視工作安全的作業習慣。其次，唯有視「勞工是無價的資產」，才能在追求利潤與永續發展²²⁰之餘，善盡雇主保護企業內每一位勞工的工作安全與健康的

²¹⁸ 在 1994 年的英國法律更將這個責任擴及到業主及設計人員，這個新規定促使設計者和承包商必須多加合作以使得設計出來的作品的可施工性 (buildability) 提高。根據英國的研究顯示這個新制度帶來的好處包括：減少職災及提升勞工長期較佳的健康條件；較佳的設計協調及管理；提高可施工性及施工規劃；改善建物完工後的維護及保養。根據這個法案 Construction (Design & Management) Regulation 1994 (the CDM Regs)，設計單位必須對施工步驟、方法編擬安衛計劃 (pre-construction Health & Safety Plan)，提交有意承攬之廠商參考。參照胡偉良，營造業者的工安經驗談—以尚禹營造爲例，<http://www.contractor.com.tw/comment/other/otherarticle1.html>。

²¹⁹ 呂繼增，工業安全衛生月刊，168 期，頁 5-6，2003/6。

²²⁰ 一個追求作業安全的公司常常也能因此獲利，理由是因為追求作業安全的結果常會促使公司在事前就先做好細部的作業規劃，也因此，作業人員能工作的更有效率；也因為作業人員親自參予安全作業環境和計劃的建立和安排，他們對規劃的執行自然更傾向支持 (Supportive) 的態度。另一方面，由於事前 (pre-task) 的安全規劃，使得作業人員和領班 (工頭) 在事前即對工作排程、方式做好規劃，也因此可以減少執行過程中因匆促而易發生錯誤和作業上的不當安排，使得作業時的效率得以提升，並因而提升獲利。除此之外，從職業災害對雇主所造成的損失，包含直接損失、間接損失、刑責追究與勞工安全衛生經費成本的比例是極低的 (假若以職業災害死亡事件來看，(一)、直接損失：勞工發生死亡職業災害時，雇主至少須依勞基法規定支付四十五個月平均工資之職業災害補償；但若肇災原因是因雇主爲提供符合法令規定之安全衛生設備或措施，罹災者家屬可另提出民事求償，所需支付金額通常超出勞基法規定之職業災害補償。另發生災害時，該生產作業立即停頓，製造中原料、產品報廢，或機械設備損壞、工程停擺，到恢復正常生產作業期間所發生之損失亦是不少。(二)、間接損失：勞工發生死亡職業災害時，發生災害之工作場所或機械設備將被通知停工，此時若又逢工程或工廠接單旺季，不但因而無法準時交貨或工程進度延誤，所需付出違約金額及因爲無法按時交貨商譽受損，導致後續顧客不敢下單、不敢再發包，所造成的損失甚鉅。且其他員工聽到或直接目擊自己同事發生死亡災害，必定工作士氣低落，導致生產效率降低，產品品質不佳，也會影響到爾後業務的推展。(三)、刑責追究：勞工發生職業災害原因若歸責於雇主違反安全衛生法令，雇主可能將面對勞工安全衛生法及刑法業務過失致人於死等刑事責任之追究，期間檢查單位及法院的偵詢、判決結果的等待更是令人難以忍受。所以做好勞工安全衛生工作所需費用，與發生職災時所造成的損失相較，比例極低，所以改善勞工安全衛生絕對不是無謂的支出，而是**間接創造利潤的投資！**)。顯示將安全衛生做好，減少職傷的損失，絕對是有助於公司的永續經營。

責任。最後，亦是最重要的，必須真正且徹底的落實「不將進度、成本放在工安之上」的一種作業考量，且建構一張嚴密的「安全防護網」（只有驚呼一場沒有職業傷害）。而唯有做到上述的各種考量，雇主才有可能盡其所能的去防止職業災害，提供一個沒有職業災害威脅的作業環境。

「如何防止職業災害發生，雇主擔負最重要的角色，因為只有您重視並落實安全衛生工作，企業的安全文化才得以建立。」²²¹

綜上所述，我們可以了解「安全衛生」為何是雇主的責任了。在雇主未提供一個安全無虞的工作環境前，營造業職業災害將永無止日。而做好勞工安全衛生工作只要有心，其實不難，也不需要花費龐大的金錢就可達成，只要雇主能確實重視勞工之安全衛生，上行下效，持之以恆，自然而然形成一種安全習慣，久之即可孕育出安全文化。期許勞工安全衛生工作能在未來確實的被做好，保障所有勞工生命安全，讓我們一起朝著「零災害」的最高目標前進吧！

第三節 漏洞百出的營造勞工安全衛生防護網

我國有關勞工安全的法令很多，諸如《勞動檢查法》、《勞工安全衛生法》、《勞工安全衛生教育訓練規則》、《營造安全衛生設施標準》、《勞工安全衛生組織管理及自動檢查辦法》、《危險性機械及設備安全檢查規則》、《鍋爐及壓力容器安全規則》、《固定式起重機安全檢查構造標準》、《高壓氣體勞工安全規則》、《起重升降機具安全規則》等及依該等法律制定之行政規章為數頗多，僅就勞工安全衛生法及其附屬規章，便計有四十餘種上百件法令，絕對可以說是琳琅滿目、美不勝收。與施工安全管理關係較為密切者如下表：

凡是政府主管機關登記有案的產業，幾乎就有一部相對應的勞工或工場安全管理規則。雖然，不能因此判斷我國攸關工安的法令已經達到完備的地步，但基本上可以說該有的都有。但是，法令訂定再完美，工廠或事業工作地的工安是否全盤遵照，樣樣都依賴人去檢查與執行，所謂「徒法不足以自行」，就是這個道理。

依我國政府所訂立的許多保護勞工法令，除要求雇主應依法令規定外，亦透過教育訓練、輔導宣導等相關措施，以提升雇主及作業勞工之安全衛生知能，同時藉由公權力之介入，即勞動檢查之實施，以促使事業單位落實安全衛生工作²²²。

²²¹ 雇主對勞工安全衛生應有之認知及作為，行政院勞委會北區勞動檢查所編印，頁 1。

²²² 呂守陞、陳聰榮，專案工程施工品質與安衛管理體系之研究－以 PCM 之角色探討，

我國勞工安全衛生政策的發展，從七十六年八月一日行政院勞工委員會成立，從七十七年三月擬訂「現階段勞工政策綱要第一期執行方案」提出安全衛生檢查採行措施，以強化檢查功能，加強勞工職業病之預防，確保勞工工作環境的安全衛生及維護勞工合理之勞動條件。再到七十九年元月行政院核定勞委會所提「加強勞工安全衛生方案」；復於八十四年更訂為「勞工安全衛生加強年」訂定強化勞工安全衛生措施內容，結合相關機關、團體力量，共謀職業災害率之降低，以確保勞工之安全與健康。最後至九十二年的安全伙伴計畫（Safety Partnerships Program, SPP）²²³。另每年更依據勞動檢查法第六條規定，皆公告訂定當年度之勞動檢查方針，其目的為「貫徹勞動法令之執行，維護勞雇雙方合法權益，保障勞工安全與健康」，其基本理念為「遵守勞工安全衛生、勞動檢查、勞動條件及其他相關勞動法令為各事業單位雇主應負之責任，政府為貫徹勞動法令之執行，實施勞動監督檢查，以督促雇主落實其法定義務」，且將重點放在，1.實施高危險性行業或工作場所之監督檢查；2.強化安全伙伴及跨機關合作機制，提升大型企業及大型公共工程業主之安全管理能力。3.推動安全衛生結盟計畫，結合相關團體之組織力量，協助結盟伙伴提昇安全衛生能力。4.成立職業安全衛生輔導系統，提升勞動檢查介入率。5.推動產業安全促進計畫，協助關鍵產業建構職業安全衛生管理系統。也將以下單位列為特別檢查之對象：1.三年內曾發生兩件以上之工作場所重大職業災害之廠場。2.三年內曾發生兩件以上之工作場所重大職業災害且尚未完工之營造工程。3.一年內屢因勞工安全衛生設施違反法令規定，並經通知停工改善或罰鍰處分達三次以上之廠場或營造工程。4.一年內屢因機械器具安全防護設施不良，致發生勞工身體遺存一至九等級之障害達二人以上之廠場。5.廠場歲修、大修等短時間施工，勞工安全衛生管理不良而有嚴重危害勞工之虞者。6.營造工程分項工程項目複雜，平行作業、共同作業尖峰期間勞工人數達三〇〇人以上，且經檢查發現安全衛生自主管理能力不良者。7.其他經中央主管機關或勞動檢查機構認有必要列管者。雖然由此宣示政府對於勞工安全衛生的重視，且在精神上採「重視事先的預防，建立自主管理制度」的方式來改善與健全勞工安全衛生之機制，但從統計數據上，卻仍可看出我國職業災害問題並未獲得具體之改進。

然「勞工安全衛生法」通過至今已三十餘載了，不過這個法律中有個蠶蛹至今還不曾孵化，這就是它第一條中開宗明義所說的：「消除職業災害」。國家欲藉

http://www.ceci.org.tw:88/book/55/ch55_6.htm。(PCM 意指：專業營建管理，係指由專業性的營建管理顧問機構或類似組合，以其所具備之設計、施工與管理之專業性知識和能力，代理業主在營建團隊中作領導，來協調和溝通整個工程流程，將工程可行性、設計、規劃、發包、施工和工程運轉等各階段之管理工作有系統之整合，以達成縮短工期、降低成本，及維持工程品質目標。)

²²³計畫的核心重點在於每個合作伙伴必須承諾立即落實有效的安全衛生計畫。勞委會基於平等互惠、資源分享、經驗交流、資源互通等原則，對於經締結為安全伙伴的企業進行包括：(1)合作實施工作場所危害辨識與評估(2)解決工作場所安全衛生問題(3)以聯合稽查取代動態稽查(4)協助安衛教育訓練與支援提昇安全技術(5)強化勞工安全衛生管理制度(6)提供輔導以減少被處罰機會等多項措施。

由勞工安全衛生等相關法規建立完善之勞工安全衛生架構，以達成消除職業災害之最後目標，但為何至今職業災害事件仍深深危害台灣的勞工朋友？為何營造業職業災害仍年年居全產業之冠呢？什麼是勞工安全衛生體系？雖然法令規定得明明白白，但在資方與政府卻執行得遮遮掩掩下，這個原本應該保護勞工免於職業災害威脅的勞工安全衛生體系，究竟是在什麼結構下變成失落的一角。²²⁴

表二 工作場所與勞工安全衛生相關法令系統參考表

勞工安全衛生法	勞工安全衛生法施行細則	各行業通用安全衛生規章	勞工安全衛生設施規則
			勞工安全衛生組織管理與自動檢查辦法
			勞工健康保護規則
			勞工安全衛生教育訓練規則
			危險物及有害物通識規則
			高壓氣體勞工安全規則
			勞工作業環境測定實施辦法
			機械器具防護標準
			高溫作業勞工作息時間標準
			精密作業勞工視松能保護設施標準
			童工女工禁止從事危險性或有害性工作認定標準
			鍋爐及壓力容器安全規則
			危險性機械及設備安全檢查規則
			起重升降機具安全規則
		固定式起重機安全檢查構造標準	
		特殊有害危害物質預防規章	有機溶劑中毒預防規則
			鉛中毒預防規則
			四烷基鉛中毒預防規則
			特定化學物質危害預防標準
缺氧症預防規則			
勞動檢查法	勞動檢查法施行細則	各行業通用安全衛生規章	粉塵危害預防標準
			異常氣壓危害預防標準
			危險性工作場所審查暨檢查辦法

資料來源：勞工安全衛生研究所網站，勞工教育第二章，
<http://www.ce.nchu.edu.tw/teacher/go/project1/%A6w%BD%C3%B3W%A9w2.doc>。

²²⁴ 台灣勞工陣線 1999 工權報告，冰山不只一角，台灣勞工陣線網站，
<http://labor.ngo.org.tw/1999laborsrightreport/%A6B%A4s%A4%A3%A5u%A4@%A8%A4.html>。

筆者認為，雖然國家機器欲藉由上述法令規範來建構營造業之安全衛生體制，但由於營造業整體安全衛生管理架構在制度上，有著許多「漏洞」。如欲有效發揮安全衛生管理的預期成效，必須先將制度上的「漏洞」補起來，才有可能真正防範職業災害於未然。以下將營造業安全衛生管理制度上的問題作一說明。

一、漏洞一：未實施安全教育訓練比例偏高

【北市擬強制營造業等勞工接受安全教育才受雇】²²⁵

「……勞工局表示，營造承包廠商通常會將工程層層轉包給小包商，小包商又喜歡僱用臨時工人，多數臨時工人對安全衛生規定又一無所知，勞工局也不易落實勞動檢查，導致營造等相關職業相當容易發生職業災害。」

（中央社記者黃瑞弘台北七日電）

根據陳俊復「預防職業災害措施成效與行政作為關係初探」，接受教育訓練之人數與營造業之職業災害間具有顯著相關，顯示加強教育訓練，將有助於預防職業災害之發生²²⁶。Krause 和 Hidley 在 1989 年指出對第一線主管或員工實施 8 至 20 小時之安全教育，安全行為可增加 30-44%，傷害率則可降低 45-66%。²²⁷另根據莊伯仁於 1989 年所作之研究，發現勞工有接受教育訓練，會減少勞工受輕傷、重傷、因傷請假的次數與日數。可見勞動安全衛生教育對勞工職業災害預防之重要性。

但根據高雄市政府勞工局勞工檢查所，分析 1988 至 1997 年重大職業災害發現 73.84% 的肇災事業單位未實施教育訓練，且教育訓練在重大職業災害的防治上並無明顯效果。另該研究亦指出違反勞工安全衛生法各項行政處分與營造業職業災害間具顯著相關，顯示加強勞動檢查後的罰鍰告發和局不停工之行政處分，有助於預防傷病給付之職業災害發生。但劉玉明和何明信分析 1992 至 2001 年重大職業災害亦發現，肇災事業單位未實施教育訓練的比例偏高²²⁸，達 65%，且實施教育訓練後仍發生重大職業災害的比例亦偏高，其原因可能是由於教育訓練的成果與過程有偏差所致。但另外高雄市政府的研究亦發現，針對營造業者違反

²²⁵ <http://news.sina.com.tw/sinaNews/rtn/twSociety/2001/0607/3457507.html>。

²²⁶ 陳俊復，「預防職業災害措施成效與行政作為關係出探」，工業安全衛生月刊，2003，頁 24-25。

²²⁷ 轉引自，蔡永銘，現代安全管理，台北，楊智，1993。

²²⁸ 相關研究亦可參見，劉泗銘，從職業災害談勞工安全衛生教育訓練，工業安全衛生月刊，2003/9，頁 14-22。該研究從歷年重大職業災害檢查及教育訓練分析發現，未實施教育訓練比例高達 77.56%。

勞工安全衛生法各項行政處分與營造業職業災害與職業災害死亡給付間具負相關，該研究認為：「發生職業災害事件後之追蹤檢查，其實無助於嚇阻職業災害之發生。」²²⁹ 可見「工安防患未然比嚴刑有效」。

「哪有什麼教育訓練，到工地就上工了啊！」（捷運工程勞工）

「教育訓練有啊，公共工程的都要有啦，報到或是上工的第一天就會上了」（營造勞工）

「我跟你說啦，那個教育練沒用啦！」（捷運工程勞工）

「他（工地負責人或安全衛生講師）都還沒講，就先發了一堆資料，要我們先填，……答案還都寫在黑板上耶！」（營造勞工）

「千交代萬交代，跟我們說：我們今天是上了六小時的課喔，別人問的時候知道要怎麼回答吧，……哪有六小時，一個小時都不知道有沒有咧，然後就去上工了啊！」（捷運工程勞工）

縱上所述，除了由於教育訓練比例偏低，甚或根本沒做任何教育訓練即上工的原因，加上教育訓練的過程草率，使得營造業工人在缺乏正確的安全衛生觀念下，又在安全防護不足的工作現場工作，致使營造業職災比例偏高。加上事後之檢查與罰緩並無助於職災之預防與改善，而如果勞工因此而發生職業災害，在事後災害原因的分析上，卻欲將此等意外原因推定為「勞工自己不安全行為」所引起，不是太不合乎邏輯了。因此重要的是，如何有效利用「安全設施標準」來規範具有相當資源的開發事業單位，針對安全事項預作防範，是比要求在資源上相對弱勢的現場人員，考量其不致觸犯公共危險及業務過失傷害罪，來得更為有效。

二、漏洞二：勞動檢查效果不彰

依據統計資料顯示，目前台灣登記適用勞工安全衛生法的事業有二十八萬家，但政府所屬勞動檢查人員卻僅有二百八十人；平均一名檢查員要負責檢查兩千餘家事業單位、三萬多名員工，檢查率僅百分之七點六左右。檢查人力如此不足，期待全面檢查所有可疑事業與工廠，揪出可能發生工安意外的場所，豈非強人所難？其實檢查人員嚴重不足，輿論已經反映多次，政府主管部會本身也都清楚。但因為預算經費，或是受限人員編制，政府始終無法補足所需人力，這就反映出台灣工安問題嚴重的另一個癥結：朝野態度的輕忽。因為政府態度輕忽，工安問題就不可能列為施政優先項目。難得爭取得來的經費，譬如擴大就業方案的

²²⁹ 同註 217，頁 26。

預算，寧可花費在看得到的政績上，譬如僱用臨時工降低失業率，就沒有想到增僱檢查人員。

對於勞工的工作場所安全的改善，除仰賴雇主自發地維持環境安全的責任外（法令賦予雇主控制勞動生產過程的權力，相對的雇主即應負責該生產過程的安全），最重要的是政府必須執行公權力，以勞動檢查來監督雇主，因為唯有透過嚴格的勞動檢查，方能將不法的業者處以罰款或移送法辦，以維護勞工工作場所的安全，預防職業傷害的發生。但勞動檢查的漏洞既廣且深。

勞動檢查成效不彰，從有關事業單位違反「勞工安全衛生法」部分，從下表三中可看出，1999年總受檢廠數比起1998年有所下降，連帶使得移送主管機關罰鍰告發的件數也降低，不過告發率卻小幅上升。而移送司法機關偵辦處分的件數也降低，處分率也下降。總體而言，雖然目前的勞動檢查依然是偏重於安全衛生部分，對於勞動基準部分比例上相對的低，總受檢廠數約為安全衛生的六分之一，長期以來勞委會雖然對勞動檢查有這「偏好」，亦即重安全衛生、輕勞動條件的勞動檢查制度，但其對營造業職業災害率的影響似乎毫無成效，這樣偏高的勞動檢查率為何仍未能有效改善營造業的職業災害率，是必須做一番解釋的。

表三 事業單位經勞動檢查違反勞工安全衛生法處分情形

單位：件次

違反勞工安全衛生法（件數）							
年份	總受檢場次	違反件數總計	告發率(%)	罰鍰告發	局部停工	全部停工	移送偵辦處分
2000	40715	5379	13.21	2522	2637	7	213
2001	62840	5899	9.39	2059	3633	8	199
2002	71848	8582	11.94	3136	5218	16	212
2003	86774	8383	9.66	4957	3330	7	89
2004	100944	11745	11.64	5615	6010	16	104

資料來源：勞委會，勞動統計月報 146 期，2005 年 3 月。說明：告發率＝違反件數/總受檢廠次×100。

研究發現，加強勞動檢查有助於預防營造業職業災害之發生。²³⁰ 但勞檢人力不足勞檢成效大打折扣。因此勞檢人力嚴重不足，是一嚴重的問題。據統計，目前勞動檢查員約有 200 多名，平均每位檢查員必須掌握 4 萬多名勞工，比起韓國平均每位檢查員負責 2 萬 6 千人，台灣的勞動檢查人力實在嚴重不足，導致企業受到抽查的比率降低，減少勞動檢查的嚇阻力，連帶影響工作職場的勞動條件

²³⁰ 同註 217，頁 18-21。

與安全衛生。

勞委會可以依勞工安全衛生法第二十七條，對工作場所進行檢查，若真屬有職業災害發生之虞，即通知僱主部份或全面停工。工人理應在安全無虞之環境下作業這是最基本的工作權但營造業本已是高危險性之行業理應有更高之安全衛生標準才能確保營造業工人之生命。遺憾的是整個營造業專家學者與政府甚至是勞工本身，都沒有正視造成營造業高職業災害率最根本的問題----「層層轉包結構與安全衛生的關聯性」。歷年的實例與研究清楚地告訴我們，台灣營造業的高職業災害率問題，不完全是工人本身之問題，或僱主職業安全衛生管理的問題，也不完全是法令不夠周全的問題，而是制度落實的問題。勞動檢查的目的不只是確保勞工安全衛生，而是確保勞工工作權與生命安全，低價競爭與層層轉包的營造業「慣例」（將安全衛生經費依總工程費之比例編列，而非依實際施工需要，或是原事業單位有將其轉移至下包，但是下包卻因利潤空間被壓縮的關係，而將其挪做他用或當作獲利來源），會促使基層營造勞動者，被迫在不安全之環境下作業，且在僱主趕工壓力下亦常出現超時工作（往往只顧趕工而忘了安全），這些皆是營造業勞工安全衛生管理的基本問題。

三、漏洞三：自動檢查的迷思

劉玉明和何明信分析 1992 至 2001 年針對重大職業災害的研究，發現小型事業單位未辦理自動檢查者達 55% 。

根據安全衛生法及自動檢查辦法的規定，企業職業災害防治工作主要由安全衛生管理單位的人員負責，而且一定規模以上的企業，還必須設又安全衛生主管及管理員。但是細察之下，不難發現所謂「自動檢查辦法」是在協助企業盡量降低安全衛生人事成本，又期待有高品質的安衛管理成效的矛盾法規。該辦法第二條將安衛管理單位明確定位為一級單位，且應置管理人員兩人，其後第二項卻出現「所置管理人員應至少一人為專任」。兩個安全衛生管理人的設計因為只要一個專職人員，另一個可能是其他部門客串演出。最後，若企業不依法設置安衛管理單位，最多只能處以行政罰鍰六萬台幣，不得不令人質疑其效力。

安全衛生管理業務重要工作是勞工健康檢查，以求防患未然，可惜大部份的勞動者根本沒有這個概念，僱主則是抱著能省就省的心態，甚至指派其他單位的職員參加勞委會辦理的特殊健檢，現場工作者繼續在公司賣命。²³¹ 雖然法律把

²³¹ 以中華電信勞工罹患鼻咽癌的案例來說，如果公司管理及追蹤員工健康狀況，就不致在員工發生疾病以後還為是否是職業病而爭擾不休。中華電信並沒有積極落實自動檢查辦法第五條，事後的流行病學調查也是在工會積極爭取之下才實施。參考至台灣勞工陣線網站，2000 台灣工權報告，<http://labor.ngo.org.tw/labor-rights-report/20report/4-working-cond.htm>。

安全衛生放給企業去自我管理，健檢沒有成效，勞委會還是要負規劃失敗的責任²³²。

此外，整個安全衛生體系是朝有利於企業營運的方向在設計，缺乏真正的制衡效果。安全衛生法把管理權力下放給企業，人事成本愈省，愈沒辦法規劃與管理；違反安全衛生法的罰則偏低，無法對職災企業形成改善工作環境的壓力。這部分的分析，更印證了過往針對營造業職業災害的研究，將災害原因歸因於「勞工不安全行爲」有其根本上的謬誤。（其認為從控制其中一張骨牌即可防止職業災害之發生）

一個企業若要照安全衛生法所要求的標準，做好安全衛生設施與管理工作，就必須投注更多的資金。台灣企業以投資報酬率的高低來看「競爭力」，所以成本愈低但是產能提高，就是「競爭力」提升的具體表現。爲了達到這個目標，企業會本著「創業維艱」的革命精神，節省安全衛生設施或管理上的投資²³³。另外在企業作決策時，最常被運用的成本效益分析法則²³⁴，亦是造成企業因循苟且而不願意多花經費在安全衛生上的主要問題之一。

當企業發現在政府權力下放之下，資方可以把安全衛生成本轉嫁給工人自行負擔，可以不辦預防性的健康檢查、勞工安全衛生教育訓練等，可以扣留職災就診單據、可以要求工人自行至職業工會加保（絕大部分的營造業勞工，由於是臨

²³² 以「選拔全國性推動勞工安全衛生優良單位及優良人員實施要點」來說，提供事業單位最高榮譽「五星獎」，獲獎者可以連續三年不必參加選拔。問題是選拔採自願參加制，沒有強制性，對不想參加選拔的企業根本沒有意義；該要點中有關健檢評分標準明訂「勞工均有體格或健康檢查」就可以在健檢項目拿到「良」，而「部份勞工雖有體格或健康檢查但不切實際」則評爲「可」，至於「不良」者是「未實施勞工體格或健康檢查」。評分標準看不出對健檢做得好的單位有何鼓勵作用，反而造成企業不落實健檢。參考至，同註 221。

²³³ 台灣勞工陣線，1999 台灣工權報告，<http://labor.ngo.org.tw/1999laborsrightreport>。

²³⁴ 例如美國有名的派翠西亞，安得森（Patrica Anderson）V.S.美國通用汽車（General Motors）的案例，經過冗長的審判過程後，承審法官發現通用汽車爲了省錢把油箱安裝在危險的位置，洛杉磯高院法官 Ernest G. Willams 在判決書中寫道：「本庭發現清楚而有力的證據，顯示被告將油箱位置此款車的輪軸後方，已獲取最大利潤一枉顧公共安全。」且審判證據更顯示，通用汽車對於此點危險性知之甚詳，且該公司從 1990 年代開始，每年都有 20 件以上的案件，是由於油箱起火而遭控告的案子，就在通用開始規劃使得派翠西亞，安得森身受重傷的那款車子時曾找來設計部門的人員針對通用車輛的燃料箱起火問題作過一份名爲「汽車燃料起火相關死亡之價值分析」，該報告的計算方式（成本效益分析）與結論發現，每輛車平均負擔的油箱起火成本爲二點四美元。但是如更改設計確保油箱不因撞擊而爆炸的成本，爲每輛車須投入八點五九美元的成本。對於該公司來說，平均一件案子約只須負擔 20 萬美元的賠償金額，但是如果更改設計，每年須投入的成本是高出萬倍以上的。因此該公司根本不可能亦不會更改設計。通用汽車的案例並非特例，在所有公司的決策過程中，生命無形的價值與脆弱，在抽象的成本效益分析中全都被視爲無物。有關該案例可參見，"Record \$4.9 Billion Award Against GM for Dangerous Fuel Tanks," www.cnn.com, July 9, 1999; Milo Geyelen, "How a Memo Written 26 Years Ago Is Costing General Motors Dearly," *The Wall Street Journal*, September 29, 1999, 1. 及巴肯（Joel Bakan）著，李明譯，*The Corporation: The Pathological Pursuit of Profit and Power*，企業的性格與命運，頁 82-85，大塊，台北，2004。

時性僱傭關係居多，因此常被雇主要求自行加保於職業工會，或是覺得換來換去很麻煩，自己亦會主動要向雇主表明已加保於職業工會），這些都是壓低成本策略。

職業安全衛生制度的建構，應是一個完整的系統，從安全、預防機制的建立、規章的制定、規章的執行、違規的處理等，哪一個環節發生問題都將導致職業安全衛生制度的失效。從我國勞工安全衛生的立法進展可發現，各種規章制度日臻完善，無論是事先的預防、過程中的檢查機制、還是是事後的補償制度，可以說法規制度都已經漸趨健全，但為什麼有的規章、制度形同虛設、有的成效甚微？（為何營造業職業災害率年年居高不下？）究其原因，不外乎有的制度存在“破窗”，導致了“破窗效應”²³⁵的結果。欲有效改善現行制度上的缺失，必須在消除“破窗”上狠下功夫。而這必須從下列數點做起：

一是，建立機制要嚴密，防止有隙可乘。任何制度都是建立在要達成某一個目標的基礎上的，也就是說目的性非常強。為了達到目標，在機制的設計上應重點考慮最終效果，防止因中間環節的某些疏漏而影響終極效果。營造業雇主由於受利益驅動，一些雇主不顧勞工的安全，利潤第一、安全第二的心態，像趕鴨子上架似的要求勞工在不安全的作業環境中貢獻勞務，以勞工的生命換取雇主利潤，並在過程中不給安全防護用具，不給安全衛生教育，讓勞工朋友們如履薄冰的在鋼索上付出，不小心發生職災了，如果僥倖還一息尚存的活著的也失去了基本的勞動能力。政府雖然知道這樣不行，對雇主們進行道德勸說（例如安全夥伴機制等方式），眼看效果不彰，提出更積極的機制，針對工作廠所常發生事故的事業單位直接派勞動檢查員坐鎮監督，結果仍成效不彰。不僅浪費了僅有的勞動檢查人力還要監督那些屢屢犯錯卻仍照接工程的惡質營造單位。這個例子說明，光有制度不夠，還要求建立制度時，要重點考慮目標。

二是，執行規定要嚴格，防止禁如虛設。法規是約束人們行為的准繩，人人都應該自覺遵守，普通公民如此，國家各級機關更應該如此。不能採用實用主義態度，合意的就執行，不合意的就不執行。法規不能隨意變通，有些稍作修正可能就與立法初衷相去甚遠²³⁶。規定是為實現目標制定的，必須始終如一地堅持下

²³⁵ 美國斯坦福大學一名教授做過這樣一個試驗。將兩輛高級轎車放在一個空曠的地方，一輛車窗打開，另一輛完全封閉。幾天後，打開車窗的車，車內的東西被人偷走了，車玻璃被砸了，連車門也被人卸掉了，整台車被破壞得不成樣子。而另一輛車仍然完好無損。後來，教授用鐵錘將好車的車窗玻璃敲了一個洞，結果這輛車也遭到了同樣的命運。這就是著名的“破窗理論”試驗。它告訴我們：任何系統，不管多麼嚴密，隻要存在“破窗”，那麼這個系統終將遭到破壞。制度建設是一個完整的系統，從機制的建立、規章的制定、規章的執行、違規的處理等，哪一個環節發生問題都將導致制度的失效。

²³⁶ 如美國“麥當勞”快餐店有一條店規：“凡是當天賣不出去的食品都要當垃圾倒掉。”一天一個設在中國的“麥當勞”分店晚上臨關門前還剩很多食品，中方經理感到倒掉太可惜了，就向美方經理建議，將剩下的食品半價賣給本店員工，他說：“這樣不僅避免了浪費，還給員工增添了福利，

去，不能隨意更改或變通，有時一變通可能就失去了應有的作用。例如明明規定必須設置護欄、防護網及有可供勞工安全上下的設備，就不應該爲了工程方便而將護欄、安全網拆除或是直接利用吊掛設備，將工人從地上送至構造物上方。

三是，處理違規要嚴肅，防止養虎遺患。法規就像一堵牆，任何人都不能往上碰，碰了就要頭破血流，唯有這樣，法規才有尊嚴。對於觸犯法規的要一視同仁，嚴肅處理，不能因特殊人物而網開一面，遷就照顧；也不能因普通人而降低標準，放之任之。違反規定不處理，法規就會失去威嚴，最終法不責眾。對於任何一起的職業災害案件，皆要嚴肅以對，且對違法業者要確實開罰，確實督促其完成全面的、完善的復工計畫後，才能准許其復工，而非以目前之檢查方式，只針對「局部性的」。

千裡之堤，毀於蟻穴，加強法規制度建設，需從大處著眼，更需從小處著手，只有用心地消除一個個不起眼的"破窗"，才能確保各項制度真正有效。

店裡也增加了收入，可謂一舉三得。"但美方經理堅決不同意，美方經理說："如果今天員工可以從賣剩的食品中得到好處，那麼明天大家就會希望剩得更多，這樣下去企業沒有不垮的道理"。