

第貳章 勞動檢查與職業災害調查

第一節、勞動檢查之源起及發展

職業災害調查係屬勞動檢查之一環，也代表職業災害調查制度乃源自勞動檢查之延伸，所以在探討職業災害調查制度定義、目的及源起時，必定要先從勞動檢查開始探討，接著再分析整體職業災害調查制度。

首先開始探討勞動檢查制度源起，其為保障勞工工作安全的勞工行政機構，源自於 19 世紀工業革命下的產物，最初從英國開始實施，漸漸的擴展至整個歐洲，此也象徵工業化的開始，各國為求貫徹落實工廠法所採行之制度標準下，所創設的勞工行政機構，即為勞動檢查機構之濫觴。⁶在十九世紀中葉的歐洲，當時諸如英國、法國、普魯士等國家制訂工廠法之目的，係為補救工業革命及工廠制度對其國民與社會所造成之損害，在工礦繁榮的背面，人們逐漸意識到自由經濟與契約自由的運作下，將導致惡劣工作環境與低薪僱用條件，受經濟逼迫的童工和女工日益增多，導致勞工身心健康受到嚴重的威脅，於是在 1802 年英國率先頒布學徒健康道德法(Health and Moral of Apprentices Act)，其後，歐洲各國也相繼效法英國頒布法令，但雖然各國相繼頒布，卻大多採取自發性監督管理機制，但是事後證明自發性監督管理機制是無效率的，所以英國在 1833 年又頒布工廠法，並委託「各地有名望人士(persons of high standing)」成立勞動檢查委員會，專責進行監督管理機制，主要以檢查超時工作為主，尤其會特別重視童工工時部分，當時委員會的檢查人士就像是現今的勞動檢查員⁷

然而，了解工作場所的危險因素是絕對有必要的，可藉此預防職業災害發生，人稱醫學之父的希波克拉底(Hippocrates)也證明吸入粉塵與肺部疾病(塵肺病)間之關聯性，在 19 世紀末，各種不同的職業傷害的知識認知已逐漸開始在歐洲發展。⁸在前述認知廣為流傳

⁶ Richthofen, Wolfgang von, Labour inspection : a guide to the profession, Geneva : International Labour Office, 2002, p.7。

⁷ Richthofen, Wolfgang von, 同註 6, p.7。

⁸ Richthofen, Wolfgang von, 同註 6, p.8。

下，有多數的勞工認為在工業化發展迅速情況下，勞動檢查應該轉變成為政府責任，並藉此來更能保障勞工權益。此次發展是由 19 世紀人道主義學者所提倡，例如工業家羅伯特·歐恩(Robert Owen)，其不僅僅生意成功外，也給工人較高的勞動條件；而德國企業家舒寫特(Schuchart)，在 1837 年提議德國政府將勞動檢查體制納入政府行政體制下，經過 15 年的推動才得以實現；然而，世界上第一個勞動檢查制度在 1841 年起正式實施，經過的 30 年的推行才建立起完整的制度，此不僅僅是人道主義考量，甚至是擔憂童工被雇主不當壓榨勞力進而影響身體健康，在未來恐將有損國家軍事戰力，因此在這些政治及經濟上的目的，都是促使勞工能爭取最佳的勞動條件因素⁹。

但整體而言，自勞動保護相關法規在歐洲首度出現後，勞工期待國家介入勞動關係並制訂規範、監督勞動條件之具體行動，但發展卻是十分緩慢，當時因工業新興，國家財富急速累積，但財富分配極為懸殊，勞動者長期處於勞動剝削與貧窮狀態下，加之勞工團結以爭取工作福祉被視為陰謀結社、阻礙經濟自由，致使在 19 世紀裡罷工及暴動層出不窮；至此，各國才醒悟介入勞動關係之必要，而此時有些國家如德國(1882)、西班牙(1883)、美國(1884)、英國(1887)、法國(1891)、比利時(1894)設立掌管勞動事務的行政機關，即為日後之勞動部，開始監督勞動法規之執行，以規範保護勞工的安全衛生、工資及工時，於「為謀勞工問題之解決，國家不僅應制訂勞動保護法規，並且還須設置必要的勞動檢查機關」的主張，得以確認並落實成為工業國家勞動行政措施之一。¹⁰

勞動檢查制度在 19 世紀中，雖然被大多數歐洲國家所採用，但立法所創立檢查制度卻無法配合當時新興工業發展速度，此時社會大眾已經逐漸開始關注勞動檢查的重要性，更在 1890 年於柏林會議中，由 15 個國家代表共同決議採行第一個國際勞動基準，並在此會議同時聲明，此制度的監督管理是需要各國政府委派專業技能之公務人員來進行檢查，且檢查必須公正，不能受雇主或勞工的影響，其次，讓國際貿易及競爭更加公平並加速社會改革；在 1898 年，英國出現第一個醫學工廠勞動檢查員；在 1899 年，出現第一個建築工程勞動

⁹ Richthofen, Wolfgang von, 同註 6, p.8-9。

¹⁰ 張玉燕，勞動檢查政策與行政--勞動政策與勞工行政，成之約等編，國立空中大學，2003，頁 358。

檢查員；在 1901 年，德國出現第一位女性勞動檢查員愛爾莎(Elsa)；因此，勞動檢查制度的基礎，於當時是由一般檢查員、技術專家及醫學專家所組成，在 20 世紀中期，多數歐洲國家逐漸開始採行勞動檢查制度¹¹。

歷經前述發展期後，勞動檢查制度的設計與實施，在各國間尚無一致性，尤其是檢查機關的權力與職掌方面差異極大，如果統合各國勞動檢查法規與措施，以建立出國際性的基準，以及將勞動檢查制度普遍化至歐洲與美國以外的國家，則有賴於國際性組織的促進與推動。¹²

第二節、國際勞工組織對勞動檢查制度之相關規範

國際勞工組織把勞動檢查作為核心公約且優先執行項目，同時也協助各國政府改善勞動檢查體制，在 1919 年，國際勞工組織會議首次建議所有會員國應創辦對工廠進行勞動檢查的行政事務，目的是大力推行乃將有益於勞工身心健康。4 年後，在 1923 年第八十一號勞動檢查建議書產生，確立了勞動檢查的原理原則及實際運作之制度系統。其後在 1947 年通過第八十一號勞動檢查公約適用於工商業工作者，主要目的是透過勞動檢查來對勞動條件與勞動環境進行監督保障勞動權益，而勞動檢查制度必須要透過政府來進行監督管理，最後，勞動檢查在國際勞工組織公約中扮演成一個核心角色來執行保障勞工職業安全與健康任務。

在 1996 年勞動檢查一般調查報告書(General Surveys)指出，在 1947 年後，國際勞工局理事會更加關切將第八十一號勞動檢查公約擴大至農業工作者之範圍，經過制訂第八十一號公約後，歷經 20 年落實制度的經驗下，驗證建立國際勞動檢查基準是非常重要的，對勞動檢查制度來說，也必須要有效的掌控產業發展趨勢和監督運作，此也證明國際勞工組織為何會如此熱衷控管勞動行政管理的發展，其後，在 1969 年第一百二十九號農業勞動檢查公約及第一百三十三號農業勞動檢查建議書也很輕易在會議上獲得多數會員國認同而通過，此舉

¹¹ Richthofen, Wolfgang von, 同註 6, p.9。

¹² 張玉燕，同註 10，頁 358。

將勞動檢查擴展至農業工作者體系，包括成立專門檢查農業的勞動檢查部門。雖然在 1947 年允許第八十一號勞動檢查公約更具彈性化來適用至不同國家的風俗民情，使第八十一號公約可以較容易取得所有會員國認同而通過，更引領勞動檢查在 1969 年擴大適用至農業工作者或學徒及其他類似農業工作者，使勞動檢查確實將效力延伸至農業，也將更能保障勞工權益¹³。

在第 288 次國際勞工局的理事會明確要求未批准第八十一號勞動檢查公約及第一百二十九號農業勞動檢查公約的會員國國家，報告目前該國於勞動檢查法律規範現況及相關事項資料，來顯現勞動檢查公約對該國的影響程度或目前制訂了哪些相關法令、行政管理方式、集體協商或其他相關部分，以及執行的困難之處或尚未批准勞動檢查公約相關因素的資料；而批准會員國，也必須回報目前法律實施狀況及執行重點情況¹⁴。

以目前來說國際勞工組織制訂國際公約，主要有第八十一號勞動檢查公約、第一百二十九號農業勞動檢查公約、第一百七十四號預防重大工業事故公約…等等。因為與職業災害調查乃為發生重大職業災害事故為前提下，故本研究重點以重大職業災害發生為軸心，主要發生於製造及營造之行業，而農業勞動較少發生重大職業災害事故，所以農業勞動檢查公約部分暫不討論，故以下針對第八十一、一百七十四號公約做詳細介紹：

一、第八十一號公約(工商業勞動檢查公約)

此公約國際勞工組織要求批准國說明保持勞動檢查制度，給在工商業的工作場所的勞工勞動條件保障，此外，國家可對於採礦、運輸業為做例外行業，不列入此公約限制範圍之內。該公約說明一系列關於勞動檢查的領域、檢查、徵人標準、勞動檢查員職務、地位及勞動檢查機關功能、組織，以及職責和義務。而第八十一號公約主要內容如下：¹⁵

¹³ International Labour Office, General Surveys, 2006 Labour Inspection – Introduction, 網址:<http://www.ilo.org/ilolex/english/surveyq.htm>, 瀏覽日期：2006.03.28.

¹⁴ International Labour Office, 同註 13, 瀏覽日期：2006.03.28.

¹⁵ International Labour Office, C81 Labour Inspection Convention, 1947, 網址:<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>, 瀏覽日期：2007.05.05.

(一) 勞動檢查範圍

1. 凡工商業工作場所其所適用有關工作條件及勞工保護之現行法令下，可由勞動檢查員執行勞動檢查者，均為工商業勞動檢查制度適用之對象。
2. 國家法律或條例得對採礦業和運輸業免於適用本公約。
3. 凡本公約本部分已在該國生效的國際勞工組織會員國應在工商業工作場所保持勞動檢查制度的落實。

(二) 勞動檢查目的

1. 勞動檢查制度的效能應為
 - (1) 由勞動檢查員實施勞動檢查，執行有關工作條件的法律規範，諸如有關工時、工資、安全、衛生和福利、兒童和青年就業及其他有關事項的規定；
 - (2) 向雇主和勞工提供有關現行法律規定專業知識和諮詢；
 - (3) 向主管機關通報現有法律規定所未保障到的任何弊端和缺失。
2. 勞動檢查員執行其他委辦職務，均不得影響其主要工作職務的有效執行，或損害其在處理雇主和勞工雙方所必要的權威性和公正性範圍內為之。

(三) 勞動檢查員招募方面

1. 勞動檢查員之任用，除應按照國家法律或條例規定招聘公職人員所應具備的條件外，應考慮要具有執行其職務所必須之資格。
2. 確認此種資格的方式應由國家主管機關規劃。
3. 勞動檢查員應經專業培訓以行使其職責。

(四) 在勞動檢查員行使職權方面

1. 持有證書的勞動檢查員應獲得充分授權：
 - (1) 得於任何時間不經預告而自由進入應受檢查的工作場所；
 - (2) 於日間進入有正當理由確信應受檢查的事業單位；
 - (3) 執行認為必要的任何檢查、測試或質詢，以查明事業單位遵守法律規定的情況，特別是：

- ①在單獨或有證人在場的情況下，向企業的雇主或職工詢問有關實施法律規定的任何事項；
 - ②要求出示國家法律或條例規定應保存有關工作條件的任何簿冊、登記本或其他文件，以確定符合法律規定，並可複製或摘錄這些文件；
 - ③根據法律規定要求事業單位必須張貼公告之事項；
 - ④以進行檢查分析為目的而取樣或移動原始材料及加工過的物質，但為此目的而取樣或移動的任何樣品或物質均應通知雇主或其代表。
2. 檢查員時第檢查時，應通知雇主或其代表人；但倘若認為此項通知可能影響檢查工作之進行者則不在此限。

二、第一百七十四號公約(預防重大工業意外事件公約)

經國際勞工局理事會於1993年6月2日在日內瓦舉行其第80屆會議，鑒及到1981年「職業安全和衛生公約」和「職業安全和衛生建議書」及1990年「化學物品公約」和「化學物品建議書」…等國際標準，並強調採取全球一致作法之需求；復鑒及1991年出版之「國際勞工組織預防重大工業意外事件之作業規範」，念及為下述目的而應採取一切適當之需要：(a) 預防重大意外事件；(b) 將重大意外事件之危險減至最小限度；(c) 將重大意外事件之後果減至最小限度，並檢討造成意外事故的原因，包括組織工作上的差錯、人為因素、機械故障、偏離正常操作條件、外界干擾和自然因素等；並決定採納本屆會議議程關於預防重大工業事故的若干提議，於1993年6月2日制訂本公約，稱之為1993年預防重大工業事故公約，主要內容如下：¹⁶

(一)預防重大工業事故範圍

1. 本公約之目的為預防有害物質造成之重大意外事故，並限制此等意外事故產生的影響。
2. 本公約適用於重大危險設備。
3. 本公約不適用於：
 - (1) 核子工廠及處理原子輻射物質之設備中，非處理原子輻

¹⁶ International Labour Office, C174 Prevention of Major Industrial Accidents Convention, 1993, 網址:<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>, 瀏覽日期：2007.05.05.

射物質之設備除外；

(2) 軍事設備；

(3) 運輸業室外轉運點的設備，但管線運輸方式不在此例。

4. 凡批准本公約的會員國，得與具有代表性之雇主團體與勞工團體及其他可能受影響者之團體進行諮商且獲同意後，可豁免受公約保障之行業或工廠適用本公約。

(二) 預防重大工業事故定義

1. 「有害物質」一詞係指一種或多種物質之混合體，由於其單獨或混合後所具有之化學、物理學或毒物學上之特性而構成危害者；
2. 「臨界量」一詞係指就某一種或某一類有害物質而言，如在特定情況下超過國家法律與規章所規定之此一特定數量即屬於重大危害工廠者；
3. 「重大事故設備」一詞係指暫時或永久生產、加工、處理、利用、除去或儲存一種或多種以上超過臨界量的有害物質之設備；
4. 「重大意外事件」一詞係指在重大危害設備之活動過程中突然發生，諸如重大之光、熱、氣味等之散發、火災或爆炸等涉及一種或多種有害物質之事故而導致對員工、公眾或環境之立即或延遲之嚴重危害事故的情況；
5. 「安全報告」一詞係指陳述某一重大危害設備之危害與及其控制之技術、管理與運作等方面情況並說明其所採取各種安全措施之理由的書面報告。
6. 「準事故」一詞係指任何涉及一種或多種有害物質之突發事件，若非用各種方式使其嚴重性減輕之措施、行動或系統，則將可能擴大成為重大意外事件之情況。

(三) 發生重大事故後雇主責任

1. 在發生重大事故後，雇主須立即通知勞工行政主管機關和指定負責此事的其他機構報告。
2. 雇主須在重大事故發生後的規定期限之內，向勞工行政主管機關提交一份詳細報告，闡明對意外事故起因的分析，描述對現場的直接影響，並說明為減輕其影響而採取的任何行動

等。

3. 該報告須包括為防止事故再次發生，而擬採取哪些行動的詳細建議。

(四)發生重大事故後政府監督責任

1. 將發生重大事故時應採取的安全措施和正確做法的有關資料，向可能受到重大事故影響的公眾公布，並每隔一段時間，加以修訂和重新公布；
2. 一旦發生重大事故，盡快發出警訊；
3. 勞工行政主管機關須有合格且經訓練具適當專業技能的勞動檢查員，並享有充分的技術和專業支援，以對本公約涉及的各项事務展開檢查、調查、評估和諮詢，確保事業單位遵守國家法律和條例。
4. 重大事故設備的雇主代表和工人代表應陪同檢查人員，對於根據本公約所規定措施之進行監督，除非檢查人員認為這樣做可能不利於其履行職責。
5. 勞工行政主管機關有權中止任何可能發生重大事故情況的工作。

由上述國際勞工組織第八十一號及一百七十四號公約可以了解到，勞動檢查員的一般檢查主要是預防職業災害事故發生，運用專業的檢查能力來去評估雇主是否已符合法令規範標準，若發現違反法定規範部分，則立即要求限期改善或中止工作運作；在發生重大事故後，雇主應對於事故發生肇因及急救措施過程做詳細報告送交勞動檢查機構。勞動檢查機構也應儘速至事故現場進行調查、評估和諮詢，其後向社會大眾公布事故發生肇因。

第三節、職業災害調查之定義

企業之災害類型依定義的廣狹，可分為產業災害、公眾災害以及職業災害三個範圍，其關聯如圖 1。廣義災害以產業災害為範疇，包括產業活動發生的財物損失、人身傷害，其中人身傷害之對象如屬無僱傭關係之第三人或影響社會環境安全者，又稱為公眾災害；而損害

對象僅具勞雇關係之受僱人，即屬「職業災害」的範圍。¹⁷

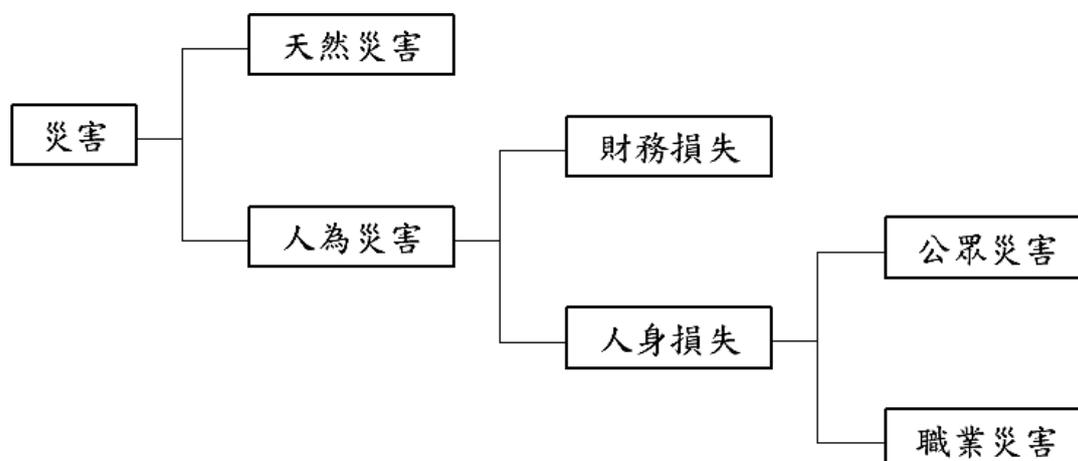


圖1：災害類型關聯圖

而職業災害調查即為針對前述職業災害事故進行調查事故發生肇因的行政行為，為勞工行政主管機關針對重大職業災害事故發生的事後調查措施。亦即勞工發生職業災害事故後，勞工行政主管機關針對重大職業災害事故的肇因進行調查。以下繼續探討國際勞工組織於制訂公約中，針對職業災害事故或職業災害調查之定義部分進行探討。

職業災害事故定義在國際勞工公約上有明確規範，根據第一百二十一號職業給付建議書第五項規範：「各會員國應依照規定條件視下列各類情況為職業意外事故：(一)不論任何原因，只要在工作時間內，在工作場所、工作場所附近地點或工人因工作需要而去的其他任何地方，因而發生的事故；(二)在工作時間前後之合理時間內，如搬運、清洗、準備、整理、維修、堆放或收拾其工具或工作服時發生之意外事故；(三)工人往返工作場所與下列地點的直接途中所發生之意外事故：1. 雇員主要或次要住所；或 2. 雇員通常用餐之地點；或 3. 雇員通常領取其薪酬之地點。」由上述規範可得知，國際勞工公約定義勞工職業災害事故範圍：1. 工作時間內，在工作場所、工作場所附近或因工作所去的其他任何地方所發生的意外事故；2. 工作時間前後因工作所發生之意外；3. 工作通勤、用餐或領薪往返之意外事故，皆

¹⁷ 簡坤港，我國職業災害補償相關問題之研究，中正大學勞工所碩士論文，2005年，頁7。

屬於職業災害事故之範圍。

國際勞工組織對於職業災害調查方面並無特別制訂專屬公約，但在第一百五十五號職業安全與衛生及工作環境公約上有明確描述職業災害調查定義，在該公約第十一條：「為使本公約第四條規定中所述政策生效，有資格之勞工行政主管機關應確實逐漸實施下列目標：……；四、如發生職業災害意外事故、職業病、工作過程中或有關工作場所發生似能反映嚴重情況之任何傷害時，應探究其起因及影響；……。」所以，國際勞工組織認為發生重大職業災害時，勞工行政主管機關應探究其起因與影響，但並未對重大職業災害的標準有任何規範，認為應交由各國政府自行制訂，由此可知國際勞工組織也認為職業災害調查是有必要探究職業災害肇因，以達到預防職業災害意外事故。

由前述資料可知，國際勞工組織對於職業災害事故及職業災害調查的相關規範，並了解到國際勞工組織對於職業災害事故認定範圍。且國際勞工組織建議勞工行政主管機關應自行訂定構成重大職業災害要件。若職業災害事故被認定為嚴重情況的職業災害時，應調查職業災害事故之起因。

第四節、勞動檢查與職業災害調查之關係

依據國際勞工組織第八十一號勞動檢查公約，可知勞動檢查員是代表勞工行政主管機關進入事業單位查核其法令遵守之情形，若發現到事業單位之工作場所有任何未符合勞工安全衛生法標準時，即可要求事業單位限期改善，來保障勞工職業安全；簡言之，從勞動檢查公約規範可知，勞動檢查員主要職務是勞動條件、安全衛生檢查為主要職務，其他業務以不妨礙主要業務為限，其保障勞工勞動條件及工作環境安全的權益。

另依第一百五十五號職業安全與衛生及工作環境公約規範，指出勞工行政主管機關應於發生重大職業意外事故時，派員探究其起因及影響，但未規範職業災害調查應為勞動檢查員或其他政府公務人員之職務，故職業災害調查確有其執行必要性，至於由何種職位公務員去

執行，則由各國勞工行政機關自行裁量。

以台灣制度為例，依據勞動檢查法第四條規定：「勞動檢查事項範圍如下：1. 依本法規定應執行檢查之事實；2. 勞動基準法令規定之事項；3. 勞工安全衛生法令規定之事項；4. 其他依勞動法令應辦理之事項。」該條法令為我國勞動檢查員之職責範圍，大致上可將勞動檢查員主要職責下列4種(如圖2)：「(1)、勞動檢查法規定應執行檢查之事項：依據勞動檢查法第二十六條¹⁸及第二十七條規範¹⁹，針對危險性工作場所檢查及發生重大職業災害事故所進行的職業災害肇因調查；(2)、勞動基準法令規定事項：主要依據勞動基準法規範下，檢查事業單位是否遵守勞動基準法法令規範給予勞工最低勞動條件保障；(3)、勞工安全衛生法令規定事項：主要依據勞工安全衛生法規範，檢查事業單位是否遵守勞工安全衛生法規範，防止職業災害發生，保障勞工安全與健康；(4)、其他依勞動法令應辦理之事項：主要檢查事業單位是否遵守勞工保險條例、職工福利金條例及就業服務法規範。」



¹⁸ 勞動檢查法第二十七條規範：「左列危險性工作場所，非經勞動檢查機構審查或檢查合格，事業單位不得使勞工在該場所作業：

- 一 從事石油裂解之石化工業之工作場所。
- 二 農藥製造工作場所。
- 三 爆竹煙火工廠及火藥類製造工作場所。
- 四 設置高壓氣體類壓力容器或蒸汽鍋爐，其壓力或容量達中央主管機關規定者之工作場所。
- 五 製造、處置、使用危險物、有害物之數量達中央主管機關規定數量之工作場所。
- 六 中央主管機關會商目的事業主管機關指定之營造工程之工作場所。
- 七 其他中央主管機關指定之工作場所。

前項工作場所應審查或檢查之事項，由中央主管機關定之。」

¹⁹ 勞動檢查法第二十七條規範：「勞動檢查機構對事業單位工作場所發生重大職業災害時，應立即指派勞動檢查員前往實施檢查，調查職業災害原因及責任；其發現非立即停工不足以避免職業災害擴大者，應就發生災害場所以書面通知事業單位部分或全部停工。」

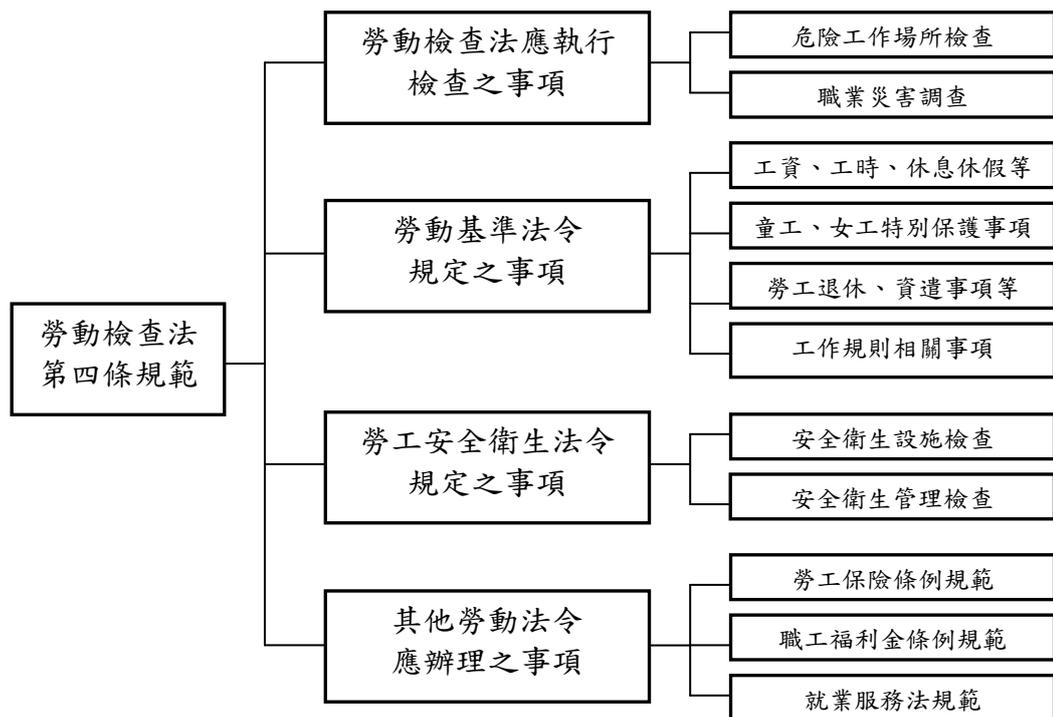


圖2：勞動檢查員職務範圍

資料來源：筆者自行整理

由前述可知，就目前台灣制度來看，勞動檢查的範疇包括職業災害調查、勞動條件檢查、安全衛生檢查及其他勞動法令檢查四種。其中勞動條件檢查及其他勞動法令檢查屬勞動條件權益保障。而針對職業災害事故而言，本文將「勞動檢查」視為事前防治措施；「職業災害調查係」視為事後調查措施。

在本研究中，為了能簡單的清楚釐清勞動檢查與職業災害調查之區分，故將職業災害調查獨立抽離勞動檢查範疇，讓兩者在本研究中為各自獨立之行政行為，在本文中以「勞動檢查」泛指所有勞動檢查之職務(職業災害調查除外)，另以「職業災害調查」泛指勞動檢查法第二十七條所規範之調查職業災害原因及責任，將兩者作一明確性區分。