

行政院所屬各機關出國報告（出國類別：考察）

赴日韓考察職業災害危害預防及職災 勞工重建

服務機關：勞動部職業安全衛生署

姓名職稱：朱金龍 組長

派赴國家：日本、韓國

出國期間：103年8月25日至9月2日

報告日期：民國103年11月1日

摘要

日本與韓國發展職業安全衛生與勞災醫療體系已具有相當規模。對於職業傷病的預防、診斷、補償、重建、與勞工福祉等業務皆有相關立法與專責機構提供保障與服務。本次考察參訪機構包括日本中央勞働災害防止協會、勞働者健康福祉機構、東京勞災病院、吉備高原醫療復健中心、吉備高原職業訓練中心、綜合脊髓損傷中心、與韓國的職業安全保健工團、勞工補償與福祉服務機構、與勞工健康服務中心。本次考察了解到日、韓都重視的部分包括：利用職業災害保險基金從事職業安全衛生預防的工作、勞工心理健康及過勞相關議題、中小企業職業安全衛生與健康之促進與推動、一貫性的職災醫療服務、勞災醫院的特色疾病診治能力之發展等。對於職災勞工的照顧除了回復健康的基本要求外，仍提供許多貼心的福祉。

我國可以學習日、韓對於職災勞工醫療福祉之精神，參考日、韓之作法，並且考量我國國情，發展出超越日、韓之職業災害預防、診斷、補償、重建、與福祉體系。

目錄

| | |
|--|----|
| 壹、前言..... | 4 |
| 一、考察目的..... | 4 |
| 二、考察行程..... | 5 |
| 貳、考察參訪單位及內容..... | 7 |
| 一、日本職災預防及勞工醫療與福祉相關機構..... | 7 |
| (一)中央勞働災害防止協會..... | 7 |
| (二)獨立行政法人勞働者健康福祉機構..... | 11 |
| (三)東京勞災病院..... | 13 |
| (四)吉備高原醫療復健中心..... | 14 |
| (五)吉備高原職業訓練中心..... | 17 |
| (六)綜合脊髓損傷中心..... | 18 |
| 二、韓國職災預防及醫療與福祉相關機構..... | 21 |
| (一)韓國職業安全衛生法人機構(KOSHA)..... | 21 |
| (二)韓國勞工補償與福祉服務機構(Korea Workers' Compensation & Welfare Service, COMWEL)..... | 24 |
| (三)勞工健康服務中心(Worker's Health Center, WHC)..... | 28 |
| 參、心得與建議..... | 33 |
| 一、運用職災保險專款積極從事職災預防工作..... | 33 |
| 二、建立職災醫療體系，實現醫療、復健及重建一貫性服務..... | 34 |
| 三、強化職業傷病診治中心對重點傷病之研究發展..... | 35 |
| 四、提升勞工願意參與職災重建之誘因..... | 35 |
| 五、中小企業勞工健康服務的推動..... | 36 |
| 肆、結語..... | 37 |
| 附件一..... | 38 |

壹、前言

一、考察目的

職業災害的發生除了造成勞工身體及心理的傷害外，相關補償費用的支出對於國家社會的經濟也是一種損失，如果沒有完善的制度設計將會衍生出許多家庭經濟困難及社會問題。對於職災勞工的照顧與保障，除了應獲得的醫療給付、傷病期間之工資補償及永久性障礙補償之外，如何能利用職災勞工重建的協助，讓職災勞工迅速的恢復功能返回到原來的工作，而不用靠工資補償有尊嚴的生活，進而節省勞工保險在工資補償上的支出，這對於職災勞工的保障及職災保險制度之運作均屬較積極之作法。

我國的「職業災害勞工保護法」雖已有職業重建的概念，例如，依第10條規定訂定之「職業災害勞工職業重建補助辦法」明列職災勞工職業重建所需的心理輔導、工作能力評估及強化、職務再設計、職業輔導評量、職業訓練、就業服務等。第18條亦規定「職業災害勞工經醫療終止後，主管機關得依其意願及工作能力，協助其就業；對於缺乏技能者，得輔導其參加職業訓練，協助其迅速重返就業場所。」，對於職災勞工重建應該具備的要素及面向都有涵蓋。但由於目前國內並沒有一個永續性的制度系統及一貫性的機制來服務職災勞工，以致於目前職業傷病診治中心、工作強化中心、職業重建機構、社會復健機構、生活重建機構等

之設立及運作，均以短期年度計畫補助方式進行，對於相關人才的培養及網羅、專業知識及技術的傳承，有其難度；且相互間亦缺乏橫向及縱向的聯繫，無法提供職業災害勞工一貫及完整的醫療及復健服務。

勞動部職業安全衛生署於103年2月17日成立，除安全衛生政策規劃與執行之垂直整合，強化職業災害預防功能外，另對於「預防、補償、重建」業務的進一步水平整合，將職業傷病診斷、職業病調查鑑定、職業災害勞工補助及重建等職業災害勞工保護業務之納入該署任務，以強化職業災害勞工權益保障。鑑於日本及韓國在法規及國情與我國相近，日、韓對於職業災害預防、補償及重建服務上，在政府、法人機構及民間組織間均已建構完整之體系，且執行成效良好，爰奉派前往二國實地考察相關單位及機構，吸取經驗作為我國制度建立之參考。

二、考察行程

本次考察承蒙中華民國工業安全衛生協會 姚顧問自強聯繫日本中央勞動災害防止協會協助安排日本參訪行程，並於考察過程協助擔任日本翻譯工作，還有外交部駐日本及韓國代表處諸多協助，讓考察拜會行程順利完成，特申謝忱。本次考察另有台大醫院環境及職業醫學部陳啟信醫師一同前往，相關參訪單位計有：日本中央勞動災害防止協會（東京）、

日本労働者健康福祉機構(神奈川)、東京労災病院(東京)、日本吉備高原医療復健中心、吉備高原職業訓練中心(岡山)、日本綜合脊髓損傷中心(福岡)、韓國職業安全衛生法人機構(KOSHA)、韓國勞動福祉工團(COMWEL)、韓國蔚山市勞工健康中心(WHC))等單位，詳細考察行程說明如次：

| 日數 | 日期 | 行程 |
|-------|--------------|---|
| 第 1 日 | 103/08/25(一) | 松山機場(出發) ~ 羽田機場(日本 東京) |
| 第 2 日 | 103/08/26(二) | 中央労働災害防止協會(日本 東京) |
| 第 3 日 | 103/08/27(三) | 労働者健康福祉機構(日本 神奈川) 東京労災病院(日本 東京) |
| 第 4 日 | 103/08/28(四) | 吉備高原医療復健中心(日本 岡山) 吉備高原職業訓練中心(日本 岡山) |
| 第 5 日 | 103/08/29(五) | 綜合脊髓損傷中心(日本 福岡) |
| 第 6 日 | 103/08/30(六) | (日本 福岡) |
| 第 7 日 | 103/08/31(日) | 福岡機場→韓國釜山→韓國蔚山 |
| 第 8 日 | 103/09/01(一) | 職業安全衛生法人機構(KOSHA) 勞工補償與福祉服務機構(COMWEL) 勞工健康中心(WHC) (韓國蔚山) |
| 第 9 日 | 103/09/02(二) | 返程(釜山→桃園) |

貳、考察參訪單位及內容

一、日本職災預防及勞工醫療與福祉相關機構

日本的職業災害預防與重建工作主要由三個單位負責，即厚生勞動省、中央勞動災害防止協會及其會員與獨立行政法人勞動者健康福祉機構三個單位。厚生勞動省負責職業安全衛生政策、職業災害預防、職災勞工補償與重建等相關政策之制定，中央勞動災害防止協會負責執行職業災害預防工作；獨立行政法人勞動者健康福祉機構負責職業災害勞工補償與重建計畫之執行，並負責部分預防工作。後二個單位之經費均有來自職災保險基金之挹注。針對上述機構及其附屬單位參訪內容分述如下：

(一)中央勞動災害防止協會

日本為加強職業災害預防工作，確保勞工工作安全與健康，爰制定「勞動災害防止團體法」，成立以防止職業災害為目的所組織之法人團體，並規範及監督該等災害防止團體之防災運作，此外，並運用職災保險基金，補助、扶植該災害防止團體，以協助政府推動降災工作。中央勞動災害防止協會乃依據勞動災害防止團體法所設立的公益性法人機構，會員共有四大類：各行業的勞動災害防止協會（5個）、全國層級的雇

主團體（56個）、地方勞動基準協會聯合會及地方性雇主團體（48個）與其他勞動災害防止團體（15個），另有贊助之個人會員及企業會員約5000多個。

中央勞動災害防止協會下設教育訓練部、出版事業部、零災害推動部、中小企業部等部門，另有職業健康研究發展中心、日本職業安全衛生中心（JISCOOSH）、東京、大阪、北海道、東北、關東、中部等區域安全衛生服務中心等，形成一個職業災害的預防輔導網絡，專職人員約有400多人。依據「勞動災害防止團體法」第11條第1項規定，該協會執行預防勞動災害之相關業務，主要業務如下：

1. 促進雇主及雇主團體對勞動災害預防的活動。
2. 設置及營運教育與技術支援設施。
3. 提供有關技術事項之指導與協助。
4. 有關機器、器具的檢驗與測試。
5. 舉辦勞工技能講習。
6. 蒐集、發送資訊與資料。
7. 進行調查並公佈結果。
8. 其他必要業務。

另該協會為協助事業單位辦理勞動災害防止有關技術業務，對會員及社會大眾提供以下服務：

1. 專家諮詢與技術支援服務
2. 職業安全衛生管理系統（OSHMS）建置之指導與協助。
3. 提供專家駐事業單位診斷職場安全衛生，並提出改善方案。
4. 製作化學物質模式安全數據表，支援化學物質管理。
5. 團體安全衛生活動援助：對員工在50人以下之中小企業結合數家企業共同申請加入，援助事項包括：派遣專家提供安全衛生活動之指導、提供經費補助、對職場提供安全衛生診斷、職業安全衛生教育、特殊志願查核員、特殊醫療檢查、工作環境檢查等。
6. 安全衛生資訊提供：透過網際網路、出版品、圖書等提供災害實例、化學物質資訊、判例、國際資訊等安全衛生資訊。並設立安全衛生資訊中心設置虛擬實境設施，供民眾體驗。
7. 推展提高安全意識活動：如全國安全週、舉辦全國產業安全衛生大會、研究發表、研討會等。
8. 國際合作與交流：與外國安全衛生組織交流，參加ILO/CIS會議與亞太職業安全衛生組織（APOSHO）年會，以及其他相關國際會議。另協助亞洲發展中國家提供職業安全衛生訓練，亦與美國、歐盟建立管道，互相提供安全衛生資訊。
9. 設立安全衛生中心，培養各種安全衛生講師。
10. 推廣健康舒適之工作場所，培養專業人員及認證，召開會議研討工

作場所心理衛生對策。

11. 進行職業災害議題之研究與調查。

該協會所提供的教育題材相當的廣泛，包括工作場所的化學、物理、人因、生物等危害，以及勞工身心健康的促進等。中央勞働災害防止協會的營運經費大部分來自於企業諮詢與教育訓練之費用，少部分來自於職業災害保險基金資助中小企業之服務與其他特殊服務等。

本次訪查提問日本的勞動檢查機構與中央勞働災害防止協會是否有合作的機制，回應如下：並沒有合作機制，當勞動檢查員至事業單位訪查時，發現其有部分職業安全衛生項目尚未符合規範者，會要求事業單位自行找尋相關諮詢機構提供評估與改善建議，企業主便可能找民間單位或是中央勞働災害防止協會進行諮詢。然而民間團體雖都經過國家認證，但通常只有對於某些職業危害的評估進行專業認證，而中央勞働災害防止協會所涵蓋的危害評估最為廣泛與全面。中央勞働災害防止協會也提供企業的職業安全衛生認證，該認證有助於企業形象的提升。

中央勞働災害防止協會針對小於 300 人的中小型企業，如提供職業安全衛生評估與訓練時，服務費用打四折(相較於大型企業)；而針對小於 100 人的企業則全部免費，主要因為小於 100 人企業的服務有國家經費的支持，每年經費為 4 億日圓，提供每年 1000 間小企業的服務。

(二)獨立行政法人労働者健康福祉機構

日本厚生労働省依據「勞工職業災害補償保險法」及「獨立行政法人労働者健康福祉機構法」規定，於平成 16 年（2004 年）設立獨立行政法人労働者健康福祉機構（其前身為 1976 年成立之「労働福祉事業團」）。依據該法第 5 條規定，該機構之資本額來自政府，必要時，政府得在預算範圍內，對該機構追加出資金額。而依據「勞工職業災害補償保險法」第 29 條規定，厚生労働省將促進勞工及其遺族之各項社會復健事業委由該機構辦理，因此該機構部分營運費用來自於勞工職災補償保險基金支應。

該機構負責職業災害勞工補償、醫療與重建業務之執行，在日本全國共有 30 個職災醫院、9 個勞工預防醫療中心、9 個看護專門學校，13 個職業病研究中心、1 個醫療復健中心、1 個脊髓損傷綜合復健中心、1 個職災復健人因工程中心、6 個職災重建作業所、1 個海外派遣労働者健康管理中心、47 個產業保健促進中心及 1 個納骨塔等單位。總部設於川崎市，專職員工約有 150 多人。在運作上，該機構通過執行的勞災醫院、吉備高原醫療康復中心、脊髓損傷中心、職業性健康研究中心等單位的運作，促進職災病患的健康與福祉。該機構的目標如下：提供一致的先進的與專業的醫療診斷，包括預防與工傷補償，如疾病，治療，康復，重返工作崗位；並支持在近年來新興的工作有關的疾病之研究診斷與預

防；通過網絡傳播知識給事業單位的職業衛生人員，促進職業健康活動。

有關勞災醫院運作部分，因早期勞災醫院多設立於工業密集區域以就近服務職災勞工，惟近年來一般工廠災害發生率下降，且全國一般醫院設置越來越普遍，使職災勞工就醫更為方便，所以日本勞災醫院服務職災勞工比率持續下降，因此，目前勞働者健康福祉機構已重新賦予勞災醫院體系新的任務，指定為對 13 大類職業疾病醫療模式及預防模式之研究發展，分別在 13 家有較多疾病案例及專業知識的勞災醫院中設置該類職業疾病研究發展中心，研究發展的主要內容為：第一、職業疾病因果關係的診斷與治療技術，提升與制定職業病診斷基準；第二、勞働者的健康支援，包括復健重建與健康促進；第三、提升職災保險給付的適當性與迅速性。並將勞災醫院之特定研究成果推廣至產業保健機構。目前勞働者健康福祉機構規劃勞災醫療體系發展的 13 大類特定研究主題如下：四肢截斷、骨折等職業性外傷；脊髓損傷；噪音、電磁波等造成之感官傷害；高低溫、氣壓、放射線等物理因子造成之傷病；身體過度負擔造成之肌內、骨骼系統傷病；振動傷害；粉塵等造成職業性肺疾病；工作負擔過重造成之腦部、心臟疾病；勞工心理衛生；女性勞工醫療照顧；工業中毒及石棉造成之相關疾病等。

此外，勞働者健康福祉機構也負責監督勞災醫院的運作之績效，定期邀請專家委員(包括外部專家、勞災醫院院長、與護理長)，針對所擬

定的 47 項評鑑項目進行評鑑，其中還包括企業內之產業醫轉介病患人數、與特殊作業健康檢查施作人數等。

(三)東京勞災病院

東京勞災醫院為日本 30 所勞災醫院之一，總床數 400 床，醫院員工 600 人，屬於日本的中型醫院。成立於西元 1949 年，當初由於二次世界大戰結束後，日本中小企業興盛，日本政府因應於工業區密集處建立醫院，目前東京勞災醫院所在區域周圍多為住宅區。因此東京勞災醫院目前大部分的醫療服務為提供一般民眾就醫，住院與門診病患中約有 3% 屬於職業災害傷病勞工，其他勞災醫院則僅有約 0.3% 病患屬於職災勞工身份，該醫院算是 30 個勞災醫院中較多職災勞工就醫的醫院。

東京勞災醫院除了一般醫療服務外，還負責有由勞働者健康福祉機構所交辦的職業傷病研究發展之責任，東京勞災醫院所發展的特色研究與服務為「暴露於化學物質造成之工業中毒」及「勞工心理健康」，隨著時代與工作環境的變化，工作的焦慮和壓力日漸增加，增加勞工的精神障礙與企業對勞工心理的影響，目前日本每年超過 3 萬人自殺，工人心理健康乃日本緊迫的問題。東京勞災醫院致力於精神相關疾病之客觀診斷法的研究與開發，用以協助早期診斷與預防，以及協助職業病的認定。

東京勞災醫院亦相當重視職災勞工就醫的一貫性，尤其對於受傷後的勞工之回復工作(return to work)，有一套詳細的流程，本次訪查將

該醫院復健醫療單位所使用的受傷勞工複值流程與相關表單索取帶回(如附件一)。受傷病患於醫療復健較為穩定時，病房的護理人員會詢問其是否希望接受復工與工作能力評估，接下來會針對同意者先調查其原本工作型態與內容，接下來會由醫師、復健師、物理治療師、職能治療師、與醫療社工師評估其回復工作的能力與所需要的協助，如有需要也會去病患的工作場所訪查評估，之後提供病患整體的建議與工作調整的建議。

(四)吉備高原醫療復健中心

吉備高原醫療復健中心是一個專門於較為複雜受傷病患的復健中心，該中心本身沒有門診，大部份的個案來自於其他醫院病人個轉介，少數病人來自於勞災醫院病患的轉介，受傷的病患於其他醫院接受急性期手術與醫療後，轉介至吉備高原醫療復健中心接受後續醫療復健與職能復健。吉備高原醫療復健中心與一般復健中心與醫院不同處，在於病患於該中心可以有一貫性的治療，從醫療復健到社會與職場複歸都可以連續性治療，而一般醫院則會有住院時間的限制。而可以讓病患於該中心長期住院的優勢，乃在於日本的健康保險法內有規範，某些特定之療養與復健機構可有較長的住院時間。由於長期復健是需要相當耗費人力與經費的，本次考察詢問有關該中心年度收支平衡的狀況，副院長回答道：該中心每年約虧損 10 億日元，該赤字部分由勞働者健康福祉機構之經費

補足。

本次參訪，該中心副院長主要以脊椎損傷病患之復健與重建作為介紹，由於脊椎損傷通常較為複雜，為該中心主要的業務，然而該中心並非只是接受脊椎損傷病患，其他如肢體障礙的疾病也有。就日本而言，全國每年脊椎損傷的病患，有 26% 屬於職災受傷。如針對脊椎損傷病患，該中心平均住院日，半身癱瘓者為 292 ± 144 天，四肢全癱者為 333 ± 173 天，對脊椎損傷病患而言，最後可以回歸家庭生活者為 70%，可以回歸工作場所或就學的比例為 5%。

該中心對於醫療復健的積極度也是有品管與要求，基本上該中心認為受傷後積極復健的前三個月成效最好也最重要，所以該中心會於復健滿三個月時，召開會議討論個案接下來所需要的治療策略與協助。

本次參訪也了解到，日本有所謂的「福祉計程車」的制度，當病患疾病與功能恢復到一定程度可以先回家，但又需要積極回醫院作職能重建等相關復健療程時，可以由其醫師評估開立診斷書後，可以由國家補助「福祉計程車」，該計程車負責載送病患往返居家與該復健中心，如此一來可以使相關的復健計畫得以持續。

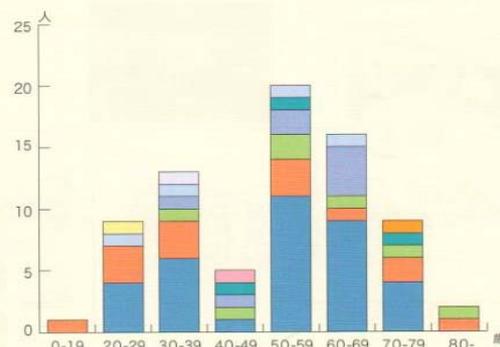
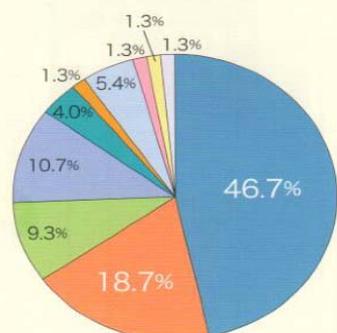
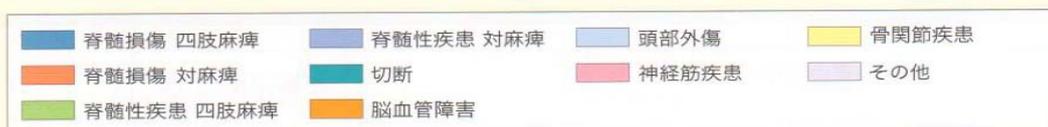
本次參訪也了解到，勞動者健康福祉機構下設的全國勞災醫院與重建復建中心等單位，會將脊椎損傷病患資料通報至脊椎損傷資料庫，因此可以監控與了解日本國內人民脊椎損傷之原因，以及職業傷害以致脊

椎損傷之原因，有助於後續預防性政策的推動。

該中心也有相當完善的輔具製作單位，有復健師與醫學工程師合作，替病患量身打造專屬輔具，同時復健醫師也會定期至其他地區醫院進行巡迴門診，提供輔具製作與復健的建議，讓受傷病患可以不必舟車勞頓到該中心，便可以接受到該中心醫師的專業建議。

吉備高原醫療復健中心入住病患之傷病與年齡分佈

入院で初回のリハビリテーションを受け、平成24年度(2012年4月~2013年3月)に退院された75名の状況と結果

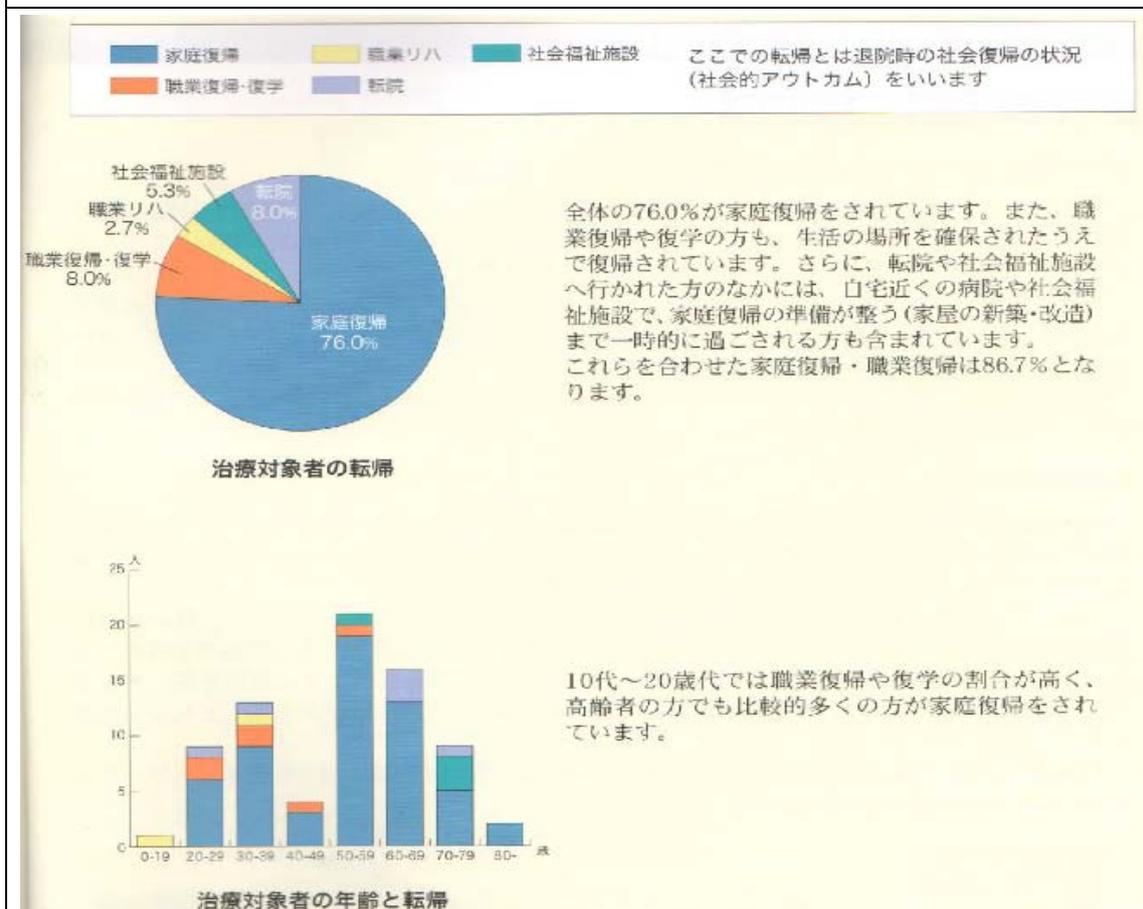


治療対象者の障害の種類と割合

治療対象者の障害と年齢の関係

吉備高原醫療復健中心入住病患之回復家庭生活

與職場工作之比例與年齡分佈



(五)吉備高原職業訓練中心

吉備高原職業訓練中心位於吉備高原醫療復健中心旁(系隸屬於獨立行政法人高齡障害者雇用支援機構, Japan Organization for Employment of the Elderly and Persons with Disabilities, JEED), 該中心的運作好比一所學校。主要訓練的對象為身心障礙者, 於醫療狀

態皆穩定後，經過入學考試，評估申請者的功能狀況，再與申請者討論訓練內容、層級與方式。與該中心類似功能的機構，全日本有13所，該中心每年訓練89人，其中有10%為職災身份。全國每年訓練人數為8000人，所以該中心訓練人數之能量約為全國的1%。該中心總職員人數為40人，所以訓練提供者與受訓人數比約為1:2。進入該中心的學員，從訓練到後續職業媒合，都由該中心一貫的服務。該中心有於訓練前篩選具有高度就業動機的學員，因此該中心訓練後就業率為90%，高於全國的80%。

該中心主要訓練的對象之障礙為腦部與精神障礙、以及脊椎損傷與全身性麻痺患者等較為困難的案例(例如自閉症、腦性麻痺、頸或腰椎損傷等)。該中心針對不同的學員設計有不同的入學前能力標準與不同的學程。例如對於腦部機能障礙或認知功能障礙的個案，該中心提供為期一年的各類職業類別訓練，包括物流業、餐飲業、清掃員、小販賣作業、線上組裝人員、一般事務人員等；對於腦部功能較佳者，提供一~二年期的專業技術訓練，包括電子電器或機械的製造工、組立工、檢查工、設機師或修理工，一般事務員或總務事務員或是會計。如要訓練專業會計與機械師，須要具備有相關的專業知識背景證照才可訓練。

(六)綜合脊髓損傷中心

日本福岡綜合脊髓損傷中心成立之今已35年，總床數為150床，主

要收治脊椎損傷的病患，提供一貫性醫療，從急性期的手術治療，併發症治療，醫療復健，職能復健，到回歸社會或職場，都一手包辦，且病患不需要於中途換醫院，堪稱是日本脊椎治療的重鎮，該中心收治的病患中，有 15%為職災病患。該中心設有停機坪，一半的病患是於受傷後直接經由直升機運送至該中心接受治療。平均住院日，半身癱瘓者為 6 個月，四肢全癱者為 10~12 個月，整體而言病患的社會回復率為 80%，所謂的社會回復指的是可以自我照顧，與回復社會生活，至於回復職場的比率為 30%。日本福岡綜合脊髓損傷中心另一個服務的特點是從入院至出院，都是同一個主治醫師負責，因此對於病患的生理與心理狀況都是有一貫性的照顧。該中心並沒有提供職業重建(vocational rehabilitation)，醫師開立診斷書提供職場改造建議與配工建議。

該中心的組成人員包括醫師、復健師(物理治療師&職能治療師)、護理人員、醫學工程人員(medical engineering)、醫療社工師(medical social worker)等。針對計畫出院的病患，該中心會組成小組評估病患居家或是工作場所的環境，提供居家與工作場所的環境改造建議，而實際至居家或工作場所評估的團隊成員包括職能治療師、護理人員、醫學工程人員、與協同合作的建築設計師等，勘查評估後，該中心有將歷年建議改造的案例作成案例彙編，我國國內如有相關單位，可以向其購買並發展相關服務。有關職場復歸的問題，該中心除了提供上述到職場勘

查之外，該中心的醫療社工師也會協助與雇主溝通，爭取勞工病患的權益。

日本福岡綜合脊髓損傷中心於提供病患使用的硬體設備上，非常用心。由於脊椎損傷的病患於個人衛生與廁所非常重要，所以該中心於每個病房都設有特殊電動設備的廁所，且每個病房病床上方與廁所都有電動懸臂協助病患轉位；另外還有專門為脊椎損傷病患泡澡與洗澡所使用的電動浴槽，以及該中心專門設計的依照不同損傷程度而量身訂作的廁所與淋浴設備，顯見該中心對於脊椎損傷病患個人尊嚴與全人照顧的用心。

日本福岡綜合脊髓損傷中心的經費大致上可以自負盈虧，主要因為其為日本國內首屈一指的專業脊椎醫療重鎮，所以許多非職災的病患會慕名而來，且該中心還有接受門診看診，許多收入來自於較為一般的脊椎疾病患者的手術與醫療費用收入(例如椎間盤突出、脊椎側彎、脊椎滑脫症等)。

二、韓國職災預防及醫療與福祉相關機構

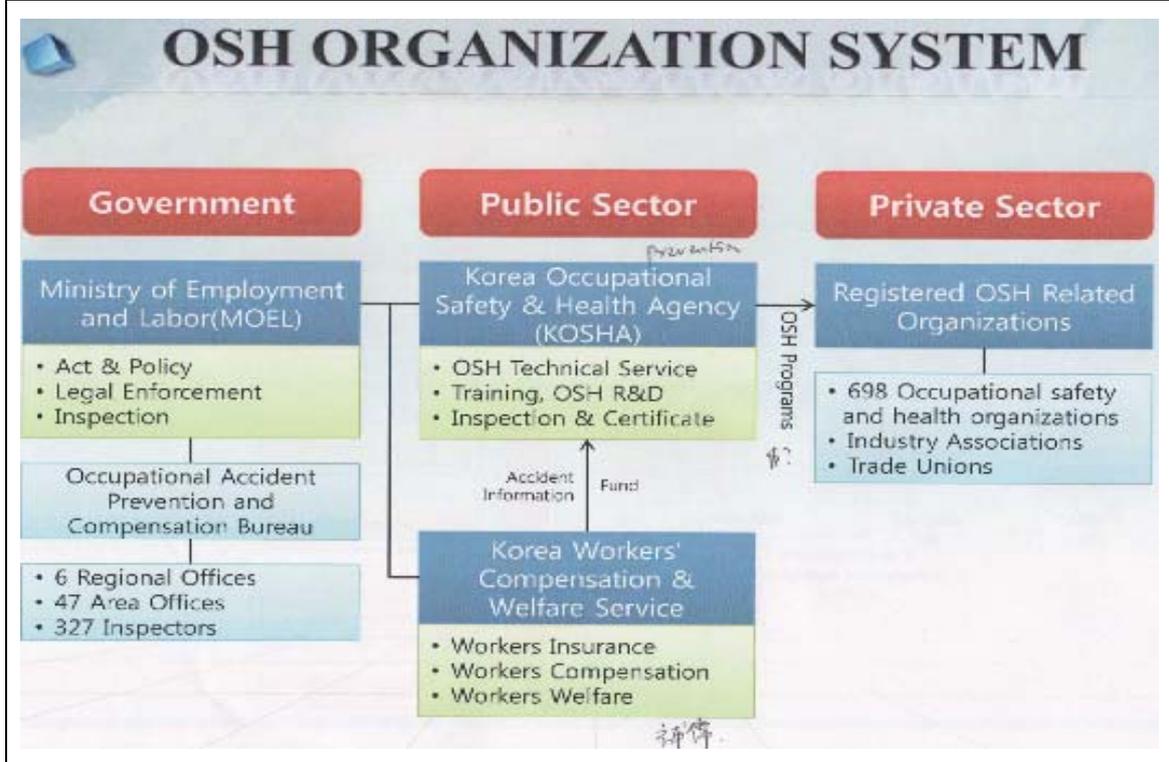
如同日本一樣，韓國主要負責職業災害預防及職災重建的機構主要有三個，韓國勞工部、韓國職業安全衛生法人機構(KOSHA)及韓國勞工補償與福祉服務機構(COMWEL)。勞工部主管政策與計畫的訂定；職業安全衛生法人機構負責執行職業災害預防工作，勞工補償與福祉服務機構負責職災勞工補償、醫療及重建的工作。有關職業災害預防及職災重建的經費來源，都有來自於職業災害保險預防基金的支應。對於本次參訪內容分述如以下：

(一) 韓國職業安全衛生法人機構(KOSHA)

韓國勞工部爲了利用職災保險體系推動職災預防工作,於 1987 年 12 月 9 日成立「韓國產業安全事業團」(Korea Industrial Safety Corporation, KISCO); 2000 年 1 月 1 日,更名為「韓國職業安全衛生法人機構」(Korea Occupational Safety and Health Agency, KOSHA)以確立其行政法人地位，該機構旨在建立一個更安全和更健康的工作環境。KOSHA 主要任務為努力防止工傷事故和職業病,提高工人的安全和健康，並鼓勵企業開展事故預防工作。KOSHA 目標在建立一個健康的韓國，一個免於工傷事故和職業病的國家。下圖摘要韓國職業安全及衛生相關機關系統，以及 KOSHA 所在的相對關係，與韓國勞工補償與福祉服務機構

(COMWEL)於職掌上的主要區別在於，KOSHA 主要致力於預防 Prevention 的工作，而 COMWEL 則在於已受職業災害後勞工之補償、治療與重建。

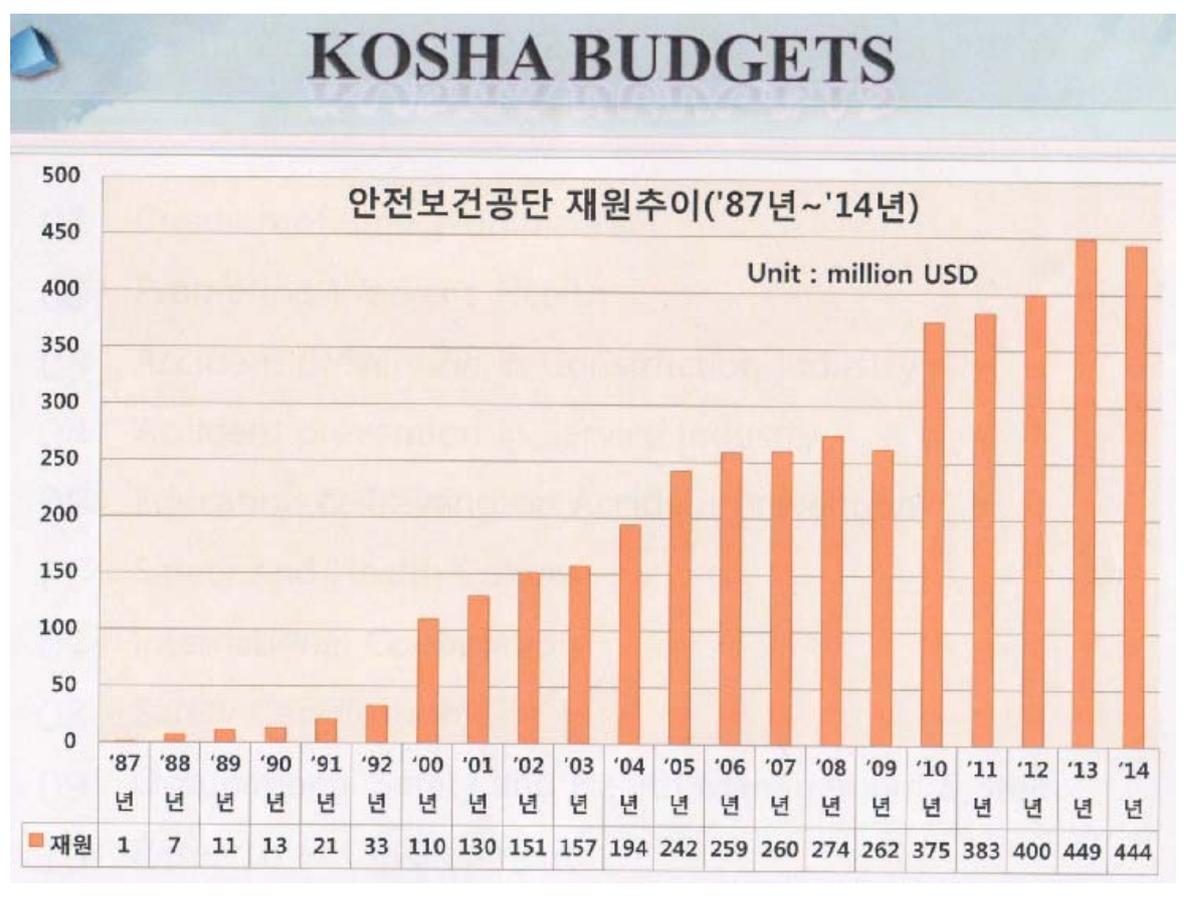
韓國職業安全及衛生相關機關係統



經費來源：為職災補償保險與預防基金 (Industrial accident compensation insurance and prevention fund)。該基金由 COMWEL 負責向雇主收取，每年再由國會決定有多少百分比提撥給 KOSHA 作為職業傷病預防與勞工健康促進之經費，以目前而言，每年提撥給 KOSHA 的經費佔每年職災補償保險與預防基金的 8%，2014 年的經費為 4 億 4 千 4 百萬美元，25%用於 KOSHA 的人事行政費用，75%用於業務推廣上，如以韓國現有勞工人數 2514 萬人，則每人每年分配的預防基金 17.7 美元。

下圖為 KOSHA 逐年經費增長的趨勢圖，可以了解韓國近年來除經濟成長外，也致力於職業安全衛生的努力。

KOSHA 逐年經費增長的趨勢圖



有關於 KOSHA 的工作目標與項目皆於其網站上與其年報中有詳細說明(<http://english.kosha.or.kr/english/main.do>)。其工作的大方向為建立安全職場、促進勞工健康、營造業意外預防、服務業意外預防、職業傷害與意外預防之教育訓練、推廣安全與健康文化、國際合作與推廣、安全認證、職業安全與健康管理系統、研究與發展等 10 個大方向。

對於中小企業職業安全與健康的推動，KOSHA 自 2011 年開始資助全

國 15 個勞工健康服務中心的建立，KOSHA 負責各中心的評估與經費提供。KOSHA 對於健康服務中心服務的評估，其目的在於維持整體服務的穩定性與品質。評估的結果將作為未來是否該中心繼續存在的參考依據。評估的頻率為每年一次，雖然為每年一次評估，但實際運作上 KOSHA 還是以三年考量來規劃與健康服務中心的簽約。至於評分標準的依據大致如下(總分 100 分)：

50 分來自於職業健康指標(Occupation Health Index, OHI)，用來量化中心每年的服務成果； $OHI=[(0.3*每年中心服務使用人數達成率)+(0.3*小於 50 人企業使用中心服務之企業數目)+(0.4*職業健康活動指標 <occupational health activity index, OHAI>)]$ ，10 分來自健康服務中心整體努力的評估，30 分來自每年定期實地評核，另外 10 分來自於顧客滿意度(此部分外包給市場調查公司執行)。

(二)韓國勞工補償與福祉服務機構(Korea Workers' Compensation & Welfare Service, COMWEL)

韓國勞工補償與福祉服務機構的功能類似我國的勞工保險局，主要負責勞工補償(職災)保險(Workers' compensation insurance, WCI)的收取與運作，韓國的勞工補償保險主要針對職業災害所造成傷與病的

勞工，涵蓋的勞工補償金範圍包括職災勞工醫療補助(medical care benefits)、職災勞工暫時失能(薪資)補助(temporary disability benefits)、職災勞工永久失能補助(permanent disability benefits)、看護補助(nursing care benefits)、職災死亡補助(survivors' benefits)、重度職業傷病補助年金(injury-disease compensation annuity)、職災勞工喪葬津貼(funeral expense)、職業肺病補償年金(occupational lung disease compensation annuity)、職業肺病死亡遺屬補助年金(occupational lung disease survivors' annuity)。韓國對於較嚴重失能的職業傷病與特定的某些職業傷病死亡，使用年金制度予以補償，可以將該弱勢的職災勞工族群的照顧更為持續全面；反觀我國職業傷病失能與死亡補助，仍只有一次金的機制，對於許多重度失能且長期存活的疾病(如脊椎損傷、腦傷等)，職災保險應有年金制度，以解決職災重傷者與其家人之長期生活困難。

COMWEL 所掌管的勞工補償保險(WCI)還提供職災勞工許多的復健計畫，包括：

一般諮商計畫(General counseling programs)：提供職災勞工所有相關權益的諮商、轉介與安排；密集物理治療復健計畫(Intensive physical rehabilitation program)：尤其針對脊椎損傷與心血管疾病之職災病患，於急性期醫療後，快速轉介至 WCI 認可之醫院進行短期密集的復健，以

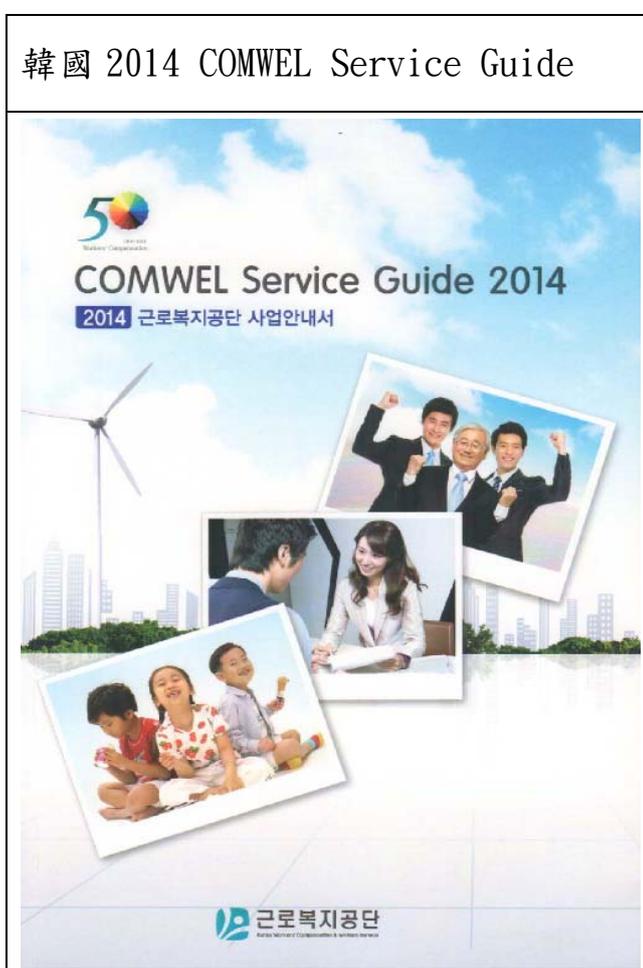
促使職災勞工可以回復其最大功能；社會心理復健計畫(Socio-psychiatric rehabilitation programs)：該部份包含幾個子計畫，如復健個案管理計畫(Rehabilitation case manager program)，該計畫提供職災病患心理諮商服務；找尋希望之路計畫(Find-a-Path-to-Hope program)，該計畫提供職災勞工於三個醫療期(急性期、恢復期、與密集復健期)的心理復健與諮商服務，也提供尋找工作、生活功能改善、與回復工作的相關社會與心理協助；社會適應計畫(Adaptation-to-Society program)，該計畫促進因職災而失能的勞工回復職場與社會；運動復健計畫(Sports rehabilitation program)，該計畫協助職災勞工回復其身體能力與工作能力，將補助職災申請人至一般健身運動中心或醫療健身中心所需要的部分費用。相關補助的運動包括游泳、健身、桌球、有氧體操、瑜珈、水中健身舞、普拉提等。監控追蹤計畫(Monitoring & follow-up program)，這個計畫主要在避免已經發生的職業災害傷病，進一步發生惡化與併發其他的併發症，希望能早期診斷與治療職業傷病所可能造成的相關併發症。復工計畫(Return-to-Work program)，該計畫主要是鼓勵雇主繼續雇用職災勞工，如果雇主繼續雇用職災勞工，則 COMWEL 所掌管的 WCI 基金將會每月定期補助職災失能勞工的薪資(依照職災勞工失能殘等調整補助額度)，相關補助至少為受傷後 6 個月。職務調整與運動復健計畫(Job adaptation

& sports rehabilitation program)，該計畫於經費上協助雇主願意提供職災勞工職務調整、工作環境調整、或運動復健計畫的相關協助。職業訓練計畫(Job training program)，該計畫提供因為職災而失能的勞工職業訓練的機會，必須於職災發生後三年內提出。職業安置計畫(Job placement program)，該計畫提供因為職災而失能的勞工找尋工作的服務。

COMWEL 下轄有 9 家職業傷病專責醫院(註)，專責醫院平均床數約為 200 床左右，某些專責醫院有其特色服務，例如脊椎疾病、肌肉骨骼疾病、與骨關節疾病等。與一般醫院不同的是，職業傷病專責醫院提供一貫性的醫療服務(one-stop service)，職災勞工進入職業傷病專責醫院則從治療、復健、補償、重建、到復工，皆於一家醫院內可以完成，不會被到處轉院而成為醫療人球。本次考察詢問有關各醫院職災病患就醫比率的問題，初步的回答如下：韓國全國病患中約有 10%為職災病患，而於 COMWEL 下轄職業傷病專責醫院中，職災病患醫療使用比率為 70%，於職業傷病專責醫院中的病患以職業性肺病、職業性脊椎損傷、與職業性腦心血管相關疾病者居多，這些疾病多需要長期住院，且較需要一貫性的治療，因此罹患有這些疾病的職災病患也比較希望至專責醫院就醫。

註:April 28, 2010 -COMWEL integrated K-medi into its organization and extended its business scope to medical service by managing its own medical institutions such as nine hospitals, two care centers, one rehabilitation engineering institute in addition to its existing services.(http://kcomwel.or.kr/eng/intr/hist_idx.jsp)

本次考察帶回 COMWEL 提供的 2014 COMWEL Service Guide，該服務指引提供了詳盡有關 COMWEL 與 WCI 所提供職災勞工的相關預防、醫療、補償、與福利之政策與做法，有許多政策與做法相當值得我們國家學習，例如：韓國特殊作業健檢中，已經加入輪班工作勞工為特殊作業項目之一，而我國產業輪班工作的人數也相當多，且輪班所造成的健康危害也為許多研究所支持，值得我們學習。



(三) 勞工健康服務中心(Worker's Health Center, WHC)

設立目的：勞工健康服務中心設立的目的是為促進小型事業單位(小於 50

人)勞工的健康與預防其職業災害的發生。健康的促進尤其注意心理壓力與心血管與代謝相關疾病。改善勞工生活品質，提高生產力。

監督機構：勞工健康服務中心為 KOSHA 所下設的機構。

經費來源：為職災補償保險與預防基金(Industrial accident compensation insurance and prevention fund)。由 KOSHA 進行各中心之經費核可與稽核。就蔚山勞工健康服務中心為例，每年中心的運作經費為 5 億韓元(約 1500 萬台幣)。

執行機構：由專業職業健康醫療機構提供服務，大多為大學附設醫院之職業醫學專業人員提供服務。

服務據點與選擇：自 2011 年開始設立，直到 2014 年為止，目前韓國全國已經設立 15 個勞工健康服務中心。中心建立的地方多為工業區或是小型企業集中的地方。下方圖表為目前勞工健康服務中心所在地與其執行機構和所在工業區：

韓國現有 15 個 WHC 中心

15 個 WHC 中心執行單位與所在工業區



| Year | Center | Operating Agency | Industrial Complex |
|---------------------|-------------------|---|--------------------------------------|
| 2011 (3 centers) | Incheon | Yonsei Univ. University-Industry Cooperation Foundation | Incheon Namdong Industrial Complex |
| | Western Gyeonggi | Korea Univ. University-Industry Cooperation Foundation | Siheung Industrial Complex |
| | Gwangju | Chosun Univ. University-Industry Cooperation Foundation | Gwangju Hanam Industrial Complex |
| 2012 (2 centers) | Daegu | Keymyung Univ. University-Industry Cooperation Foundation | Daegu Seongseo Industrial Complex |
| | Gyeongnam | 'Teo' Occupational and Environmental Medicine Center | Changwon National Industrial Complex |
| 2013 (5 centers) | Eastern Gyeonggi | Catholic Univ. University-Industry Cooperation Foundation | Seongnam Industrial Complex |
| | Seoul | Ewha Womans Univ. University-Industry Cooperation Foundation | Seoul Digital Industrial Complex |
| | Chungnam | Soonchunhyang Univ. University-Industry Cooperation Foundation | Seongmun National Industrial Complex |
| | Ulsan | Ulsan Univ. University-Industry Cooperation Foundation | Ulsan Industrial Complex |
| | Bucheon | Catholic Univ. University-Industry Cooperation Foundation | Bucheon Industrial Complex |
| 2014 (5 centers) | Southern Gyeonggi | Hallym Univ. University-Industry Cooperation Foundation | Suwon Industrial Complex |
| | Daejeon | Daejeon Hospital for occupational accident compensation insurance | Daejeon Industrial Complex |
| | North Gyeongbuk | Gumi Gangdong Hospital | Gumi Industrial Complex |
| | Busan | Inje Univ. Busan Paik Hospital | Sasang Industrial Complex |
| | Eastern Jeonnam | Korean Association of Occupational Health Nurse | Yeosu Industrial Complex |

組成人員：每個勞工健康服務中心至少有 7~12 名員工組成，組成的成員包括職業醫學醫師(3 人)、職業醫學護理師(3 人)、工業衛生師(2 人)、人因工程專家或物理治療師(2 人)、心理諮商師(1 人)等。醫師部分為蔚山大學附設醫院的正職醫師人員，其他相關醫療工作人員計畫下聘任人員。

服務內容：諮詢如何預防職業疾病與工作相關疾病、初步診斷評估疑似職業相關疾病病患並且轉介醫院進一步評估、健康促進(如戒菸、飲酒、營養、運動)、改善工作環境(由工業衛生師或人因專家進行工作場所訪

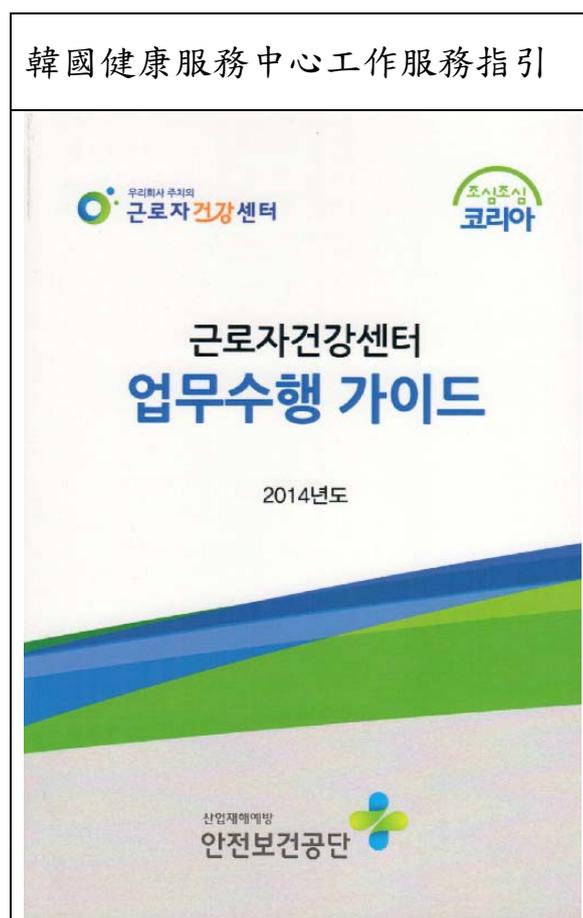
視與評估，並且給予工作場所改善之建議)、檢測與改善預防肌肉骨骼相關疾病、處理工作壓力與相關精神相關問題。

服務方式：健康服務中心所提供之服務為全部免費，每天服務的時間為早上九點至晚上九點。本次所參訪的蔚山健康服務中心，因為是新成立的中心，服務對向的來源包括自行至健康服務中心就診勞工(20%)，以及健康服務中心人員主動至合約廠家服務(80%)；其他健康服務中心的比例有所不同，但約為服務對向的來源包括自行至健康服務中心就診勞工(50%)，以及健康服務中心人員主動至合約廠家服務(50%)；其中服務對向來源的差異之原因，還包括該中心是否位於中小企業密集的工業區附近。所為的「健康服務中心人員主動至合約廠家服務」，就是健康服務中心與小於 50 人個事業單位建立長期合作默契，固定至該廠家進行服務的模式。此外，除了於健康服務中心內服務外，工作人員亦可以於雇主的要求下，實地至工作場所訪視並提供建議。

服務空間：健康服務中心的空間為租用空間，空間租用與裝潢費用由 KOSHA 之健康服務中心經費提供。整個中心所包括的空間包括職業醫學專科醫師會談室一間(約 2~3 坪)、職業醫學護理師會談室一間(約 3~4 坪，內設有身高、體重、血壓、體脂、心電圖、診療床等基本醫護設備)、心理諮商室(約 2~3 坪，內設有心律變異監測器)、工業衛生師諮商室(約 2~3 坪)、肌肉骨骼物理治療與人因治療室(約 7~8 坪，內設有心肺耐力

評估機、與多種基本肌肉骨骼疾病復健所需器材)、會客室(約 1~2 坪)、與大廳(約 3~4 坪)。

服務指引：本次考察向蔚山健康服務中心索取了珍貴的 2014 年版韓國健康服務中心工作手冊(約 300 頁)。該工作手冊為韓國 15 健康服務中心的服務共識與服務指引。針對各種不同服務項目包括心理壓力、人因、健康促進、與各種職業相關危害之預防等。該服務指引呈現了韓國健康服務中心的軟實力，且有助於發展我國職業健康中心與臨場服務之工作手冊。



服務的推廣：中心的服務可借由工會與媒體網路推廣。亦與臨近的各醫院有聯繫，可雙向轉介勞工與病人進一步提供醫療協助。

服務困境：本次參訪除了解韓國健康服務中心執行方法外，亦詢問蔚山健康服務中心實際執行計畫時所遇到的困境。其所面臨的困境包括：第一、由於計畫為每年一簽，所以除了醫師以外的相關工作人員皆有工作不固定的問題，明顯影想工作人員的工作士氣與工作熱忱，因為工作的不穩定性與不確定性，相關工作人員難將推廣中心服務為其一生志業。第二、健康服務中心不能開藥治療，對於求診勞工的醫療幫助有限，勞工就診動機因而低下，無法長期留住就診勞工。

參、心得與建議

一、運用職災保險專款積極從事職災預防工作

考量我國行政人力無法增加且公務預算亦逐年刪減之情況下，行政部門要利用公務預算大幅投入職業災害的預防工作，實務上有其難度。如何利用職災勞工保險基金積極投入職災預防工作，由消極的保險給付角色(payer)，轉型為職業災害預防的積極角色(player)，實為我國規劃職業災害預防制度時應認真思考的問題。鑑於日本及韓國均早已運用職災專款成立職業安全衛生法人機構，業務運作純熟，且績效良好，不但大幅減少職災發生率，連帶也降低了雇主職災投保費率。我國實應借鏡

日本及韓國運用職業災害預防專款之作法，成立類似非營利法人機構(如日本中災防JISHA 及韓國KOSHA) 協助政府辦理公權力以外的職業災害預防工作，共創勞、資、政三贏的局面。

二、建立職災醫療體系，實現醫療、復健及重建一貫性服務

日本與韓國勞災醫療體系都強調其醫療的一貫性，從急性醫療，到慢性期的復健，乃至回復社會與職場的職業重建工作，都有序列性的照顧與關懷。但是日本的勞災醫院規模不大(200~400 床)，服務的能量有限，許多重症職災病患無法於勞災醫院體系下治療，日本為了補足此缺憾，設立的專業的脊椎醫療與重建中心。

反觀我國現在有相當好的全民醫療體系，具有密度相當高的超級醫學中心，台灣許多超級醫學中心的床數超過 2000 床，是日韓勞災醫院的十幾倍大。醫學中心密度可為世界之冠，專業醫療可近性非常高，對於職災勞工的醫療雖不成問題，但是對於急性期醫療後的相關復健及重建工作，以現有的醫療體系及健保制度則無法有效著墨(我國目前因為健保總額的限制，醫療系統飽受醫療費用總額受限之苦，無心於經營一貫性醫療，醫療人球時有所聞)，相較於先進國家，我國對職災勞工的妥善照顧，尚有不足。雖然我國設有職業傷病診治中心、工作強化中心、職業重建機構、社會復健機構、生活重建機構等來服務職災勞工，但相互間

缺乏橫向及縱向的聯繫，無法提供職災勞工一貫及完整的醫療及復健服務。建議我國應建立對職災勞工的醫療體系，可利用現有醫學中心的醫療體系，輔以個案管理方式，提供職災勞工一貫性的服務。初期階段勞工保險可以與我國主要的醫學中心合作，提供經費補助與支持，由契約醫學中心提供一定病床數並強化其復健的設施及資源，執行職災勞工一貫性的醫療服務；如此，我國大型醫學中心的現有醫療資源即可投入職災勞工醫療照顧，亦可避免重複投資醫療硬體設備之浪費。

三、強化職業傷病診治中心對重點傷病之研究發展

無論日本或韓國，勞災醫院目前重要任務就是發展有關重點職業傷病(如身體過度負擔造成之肌內、骨骼系統傷病;工作負擔過重造成之腦部、心臟疾病;勞工心理衛生;女性勞工醫療照顧等相關疾病)的特色診療及預防之研究發展，並將所研究的預防、診斷、醫療相關成果，推廣至全國。我國職業傷病診治中心可加強本土性職業傷病之診療及預防研究，建立其醫療及預防模式，供相關單位參考。

四、提升勞工願意參與職災重建之誘因

本次訪查也了解到，日本有所謂的「福祉計程車」的制度，當病患疾病與功能恢復到一定程度可以先回家，但又需要積極回醫院作職能重

建等相關復健療程時，可以由其醫師評估開立診斷書後，可以由國家補助「福祉計程車」，該計程車負責載送病患往返居家與該復健中心，如此醫來可以使相關的復健計畫得以持續。建議我國可以效法日本作法，由職災保險經費補助職災勞工於重建過程中，往返醫院與居家的交通費，使職災勞工不會因為距離與交通費問題而放棄了重建與復工之路。

五、中小企業勞工健康服務的推動

日本與韓國都已注意到中小企業於職業安全衛生上的問題，中小企業的資金較少，較容易忽略安全衛生相關的事項，兩個國家都有提供補助，且都以免費提供資源，促進自動自發的職業安全衛生文化之建立。韓國的勞工健康服務中心屬於創新的作法，以醫療為主結合工業衛生師組成團隊，提供勞工各個面向的問題之解決，但目前似乎較著重於勞工個人健康促進相關的問題之諮詢，與韓國現有勞災醫療體系之結合較為薄弱，亦與勞工特殊作業體健檢之體系無結合，讓人感覺韓國的勞工健康服務中心之功能尚未完全發揮。建議我國在採行相關服務時，可以考量如何加強我國職業傷病診治系統、勞工預防健檢體系、與安全衛生體系間(如作業環境監測等)的橫向整合，建立網絡服務。此外，建立一個職業健康服務團隊相當不容易，建議相關專業人員(如心理師、職能治療師、工業衛生師、與職業護理師)可以在一個長期、穩定之制度下工作，

而非每年一聘的短期計劃，如此可以提高相關人員對於工作安定感，有助於業務質與量的提升。

肆、結語

我國經濟發展的重要基礎在於具有高品質的勞動力，勞工在供獻其勞動力過程中如發生職業災害，應該受到國家的照顧與支持；而更積極的作法應該是預防職業災害的發生，以及讓罹患職業傷病的勞工能夠盡快的重返職場，前瞻的勞工權益保障制度應是「預防優先於治療」、「重建優先於補償」的原則。

參考資料

1. 劉立文、許繼峰，97年3月，職災勞工保護法補助職災預防及重建之探討
2. 張彧、陳秋蓉、林洺秀，95年2月，各國職業災害勞工重建制度與具體作法之比較研究
3. 97年12月，行政院勞工委員會觀摩日本第46屆全國技能競賽暨參訪障礙者及勞動災害者職業重建制度報告
4. 曾美惠、張彧，96年3月，各國推動職災勞工重返職場之成效及檢討
5. 莊正中，97年12月，職業災害保險單獨立法制度及法案之研究