

出國報告(出國類別：進修)

## 芬蘭職業安全衛生制度及發展趨勢

服務機關：國防醫學院三軍總醫院

姓名職稱：王映權、主治醫師

派赴國家：芬蘭

出國期間：105年8月12日至106年2月09日

報告日期：106年2月18日

## 摘要：

本次進修除進行環境與呼吸健康研究之外，主要為學習芬蘭職業安全衛生制度及發展趨勢。芬蘭於職業安全衛生的領域可謂世界上首屈一指，除了民族性與文化背景使然，國家政策及法規完善，從雇主及員工的立場推行各項政策，自然風行草偃、上行下效，使國家發展得以永續經營。我們雖無法將芬蘭制度完全複製，社會氣質與文化也非短時間能夠養成，但我們仍然能從芬蘭經驗中汲取適合台灣文化的資訊，且政府/職業健康服務提供者、雇主、員工都應該重視職業安全衛生，彼此合作使國家以及工作生活更美好，達到 **win-win-win situation**。

# 目次

頁碼

壹、目的.....	4
貳、過程.....	4~13
一、學習概況.....	4
二、主要工作及行程.....	4~5
三、單位屬性簡介.....	6~8
四、職業安全衛生制度在芬蘭.....	9~11
(一)、由芬蘭的社會福利制度談起.....	9
(二)、職業安全衛生系統 Occupational safety and health (OSH) system.....	9~11
1. 各部門之間的責任和合作關係.....	10
2. 職業安全衛生制度因立法而穩固.....	11
(三)、職業健康照護 (occupational health care) .....	11~13
1. 職場健康促進.....	11
2. 職業健康服務 (OHS, occupational health services) .....	12~13
參、心得及建議事項.....	13~16
(一)、心得.....	13~14
(二)、建議.....	14~16

## 壹、目的

103 年 7 月 3 日起「職業安全衛生法」正式上路，適用範圍從指定行業擴大到所有行業，在環境與職業安全衛生健康等議題逐漸受政府重視的考量下，我國勢必將發展自己的環境衛生政策及管理方法，故未來軍方勢必要有相關措施；軍陣醫學為當前國軍醫療體系核心任務之一，是軍醫同仁時時關注與戮力推動的工作重點，但如果因職業醫學工作未落實而造成員工或官士兵之職業傷害，長期累積則造成國軍戰力極大損失，亦可能受害者向國家或軍方提出控訴，造成極大之困擾，因此，我國必須強化部隊中的職業醫學功能以維持軍力強健。考量國內軍事院校缺少相關人才及師資，故進修相關專業課程以期增進國軍相關人才的儲備。

## 貳、過程

### 一、學習概況：

此次進修期間為期 6 個月，進修單位為芬蘭奧盧大學的環境與呼吸健康研究中心 (Center for Environmental and Respiratory Health Research, CERH), 中心主任為兼具醫師及流行病學背景的 **Jouni Jaakkola** 教授。主要工作及行程除了在 CERH 及其他奧盧大學的相關單位完成，也因應需要至芬蘭職業健康研究所(Finnish Institute of Occupational Health, FIOH)進行相關學習，並抽空參加相關研討會。

### 二、主要工作及行程：

時間	機構	城市	工作要項
2016/08/12- 2017/02/09	Center for Environmental and Respiratory Health Research (CERH), Oulu University	Oulu, Finland	進行環境與呼吸衛生健康 相關之專題研究，並進行論 文撰寫
2016/10/03- 2017/02/09	CERH	Oulu, Finland	專題研究之主題定案 持續進行研究工作
2016/12/13 2016/12/19	Terveystalo Caritas	Oulu, Finland	由奧盧職業學校之 Marketing 教師 Petri 帶領至 醫院及職業健康衛生中心 參訪

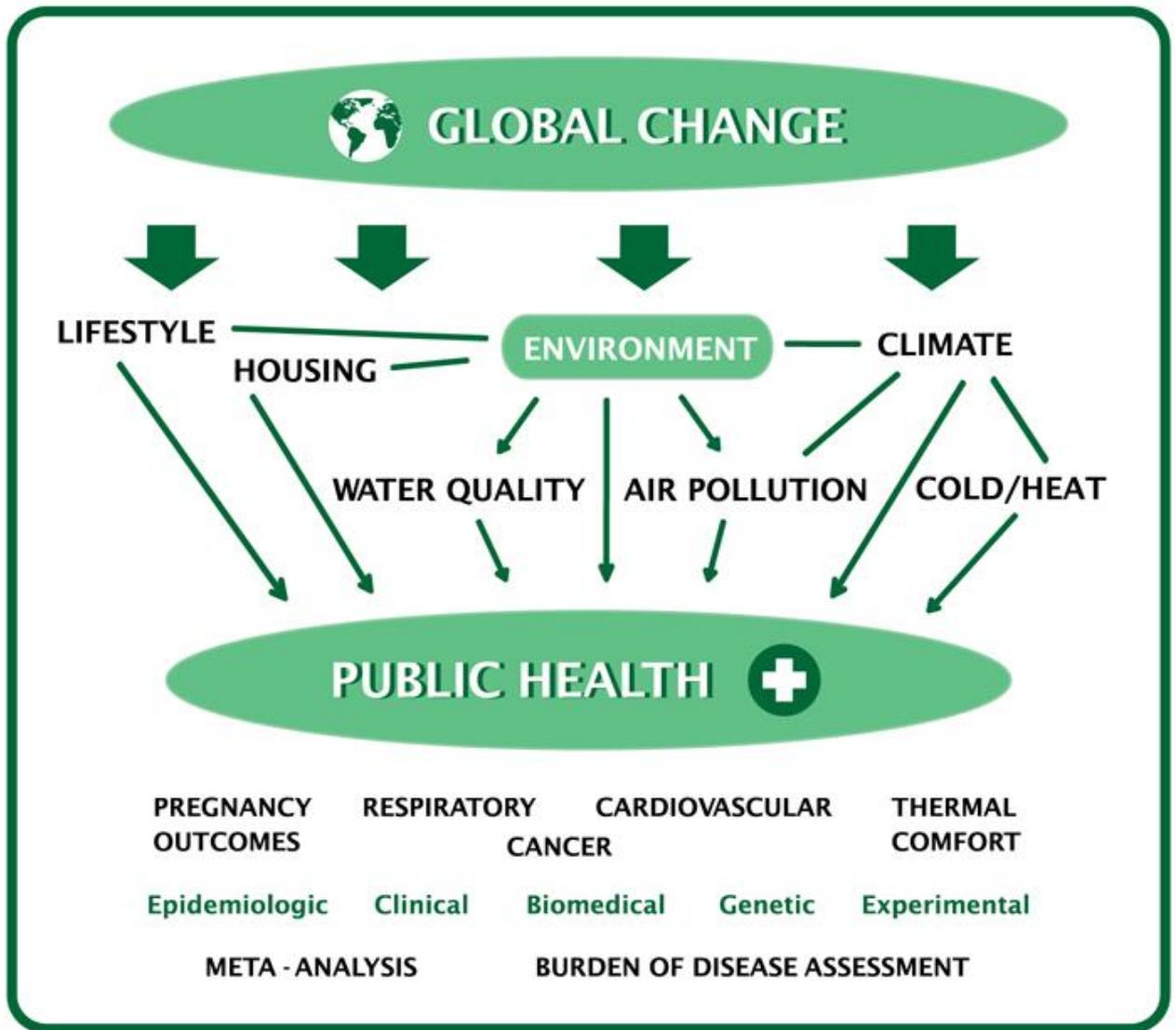
2016/12/20 2017/01/10 2017/02/03	Oulu University	Oulu, Finland	由職業醫學教授 Leena Ala-Mursula 指導職業安全衛生之法規學習
2016/12/21 2017/01/11 2017/01/13	Finnish Institute of Occupational Health, FIOH	Oulu, Finland	由芬蘭職業健康研究所之資深職業健康服務專員 Eija 進行 FIOH 工作介紹、職業安全衛生健康服務工作實務介紹及針對台灣現況進行討論
2017/01/13	Finnish Institute of Occupational Health, FIOH	Oulu, Finland	與芬蘭職業健康研究所之 Director, Mäkitalo Jorma 進行芬蘭職安衛制度之檢討及展望討論
2016/12/02 2017/01/18	The department of Human Resources, Oulu University	Oulu, Finland	與奧盧大學人力資源部服務專員 Emilia 及 Heidi 進行職業健康服務之討論
2017/01/20 2017/01/26	Terveystalo	Oulu, Finland	與職業醫學醫師 Mikko 進行職業安全衛生健康服務工作實務討論
2017/01/23	Finnish Institute of Occupational Health, FIOH	Oulu, Finland	與芬蘭職業健康研究所之職業醫學醫師 Satu 進行職業安全衛生健康服務制度、職業病補償制度與工作實務討論
2017/01/24	Terveystalo	Oulu, Finland	物理治療師 Janne 介紹其在職業安全衛生健康服務中的角色及實務工作

### 三、單位屬性簡介

以下就兩個主要學習單位屬性加以簡介：

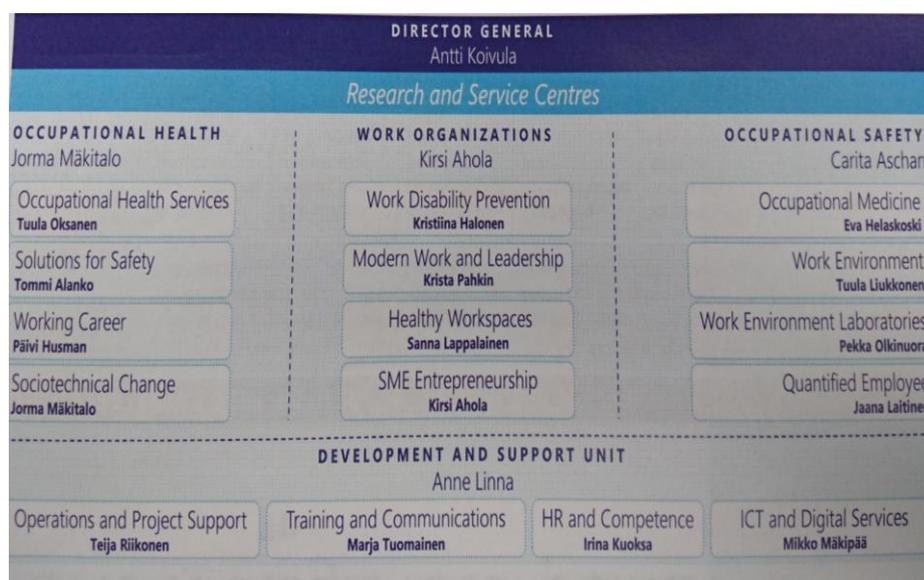
#### (一)、Center for Environmental and Respiratory Health Research, CERH：

隸屬於芬蘭奧盧大學之下的環境與呼吸健康研究中心，是世界衛生組織（World Health Organization，WHO）指定的合作研究機構，主要在進行和環境相關的呼吸健康議題之研究，因此全球氣候變遷以及芬蘭的極地氣候是其工作重點項目之一；除此之外，空氣汙染、室內環境與易感族群特徵的研究都是其工作重點項目，並且也須負責大學部學生的相關教學。CERH 的研究除了於芬蘭國內進行，亦須進行許多跨國合作，中心內具有來自各國具備不同專才的研究人員，在 2013 年奧盧大學的校內評比中獲得 5.5 分的 A 級評比成績(滿分為 6 分)。以下叁張圖分別為 CERH 研究範疇、奧盧大學地理位置，以及研究中心成員之合影。(前排左一左二為研究中心老闆夫婦，本人為前排右二)



## (二)、Finnish Institute of Occupational Health, FIOH :

芬蘭職業健康研究所在芬蘭各處設有據點，總部在首都 Helsinki，員工人數約 800 多人，主要工作為進行研究及提供雇主與職業健康專業人員相關訓練課程，旨在提升職場健康及安全，讓工作者在其整個工作生涯中皆能享受應有的職場福利。近年研究主題包括提升工作幸福感、奈米安全、預防失能、職業安全衛生制度改革、提升組織效能等。關於延長工作生涯、因應職場老化的相關研究也是其重點工作項目之一。此單位不僅在芬蘭國內扮演重要的角色，也很友善的對於國際間提供幫忙。以下兩張圖分別為 Organization of FIOH 及其 Research and Service Centers 的架構。(資料來源：FIOH)



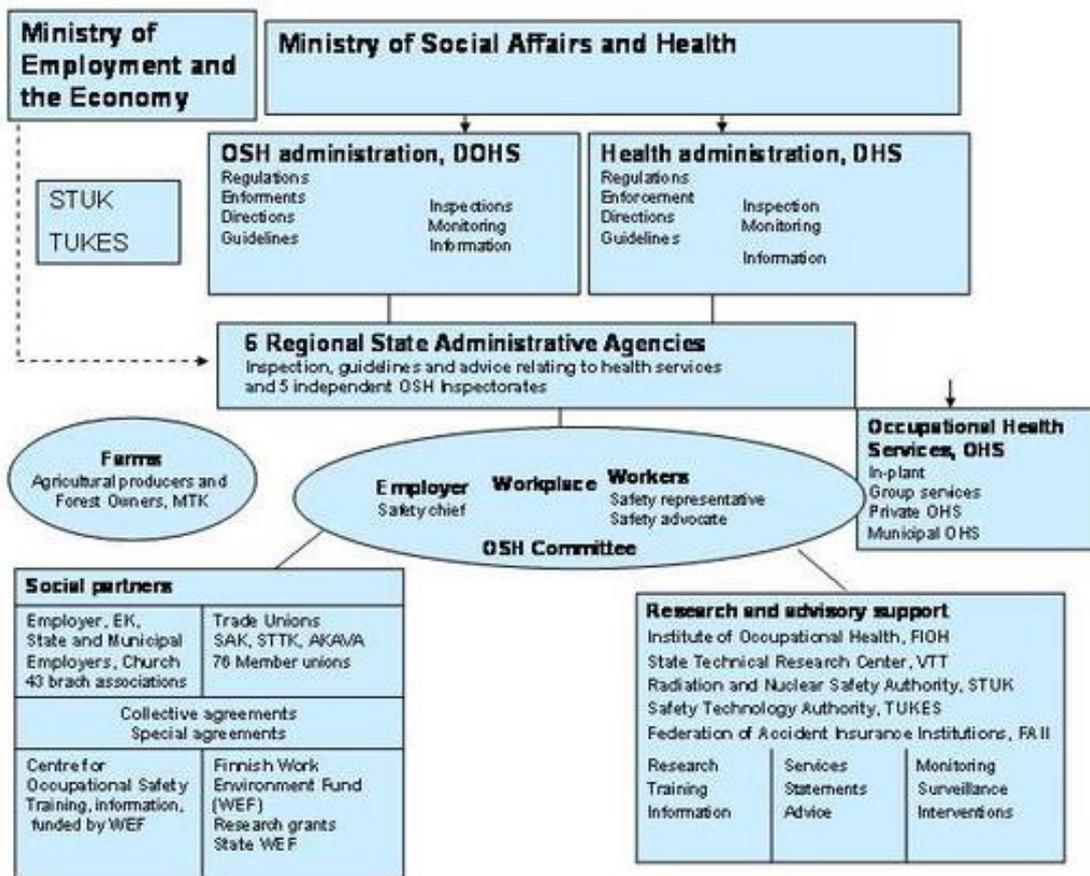
## 四、職業安全衛生制度在芬蘭

### (一)、由芬蘭的社會福利制度談起

芬蘭的社會福利制度由出生到喪葬費用都涵蓋了，而雇主要負責確保職場生涯的健康與安全。職災保險法優先適用於其他社會保險系統，職災保險系統由雇主繳納保險費，其給付範圍很廣而且因為職業病、職業災害、無法工作的天數而損失的薪資、失能，最高可賠償到100%。也提供職業災害預防的諮詢性服務。芬蘭社會事務暨健康部負責制定職安衛相關的政策和推行，工作目標在於經由預防性和廣泛性的健康服務去維持和促進工作者的心理健康和身體功能性能力。健康照護服務分為初級健康照護、專科醫療、醫院照護，由各行政區的 health center 和各區醫院負責。職業健康服務(Occupational health services, OHS)就屬於 public health services 的一環。Public health services(公共衛生服務)涵蓋六個元素：健康照護的可近性、預防性服務、初級健康照護、專科醫療、職業健康服務、私立健康照護系統。

### (二)、職業安全衛生系統 Occupational safety and health (OSH) system

芬蘭人對於職業安全衛生的體認早在 180 多年前工業革命時代就開始了，他們於職場健康所付出的漫長努力，使他們如今在整個歐洲的職業健康領域中首屈一指，且獨樹一格。1889 年第一個關於職業安全衛生的法令通過後，隨著芬蘭在工業化的過程當中各項架構也逐漸成形。對芬蘭人來說，OSH 和員工工作能力絕對是優先考量的項目，部分原因可能要歸因於 social dialogue 的傳統。目前芬蘭致力於延續職場工作力，這意味著他們付出更多的努力在提升職場健康、安全、幸福感以改善工作情況、延長工作生涯。下圖為芬蘭 OSH 組織架構圖 (資料來源：The Finish Ministry of Social Affairs and Health)。



大部分芬蘭人滿意這個領域的現狀，但主事者有著更深遠的想法。芬蘭將在 2018 年進行對於職業安全衛生制度的改革，將 primary care 從 occupational health care 中抽離。這是一個複雜的系統，我留待後面討論 OHS 的小節再做詳述。

職業安全衛生可以提供健康與安全的工作條件，同時也涵蓋了包括雇用關係、就業、心靈上的幸福、組織效能和組織生產力等各層面。主要在負責工作環境的工作條件發展。雇主有義務遵守法律規定、確保職場的安全健康，芬蘭的雇主也深信可以藉由職場環境的改善因此得到生產力。而員工也必須要重視自身與他人於工作場所的安全。在過去 20 年間，芬蘭持續著以目標為導向的努力進行這個領域的改善，並且顯著下降了職業災害與職業病的件數，成就卓越，目前心理健康問題和骨骼肌肉問題是導致請領失能津貼的最主要原因。

### 1. 各部門之間的責任和合作關係

芬蘭公共事務暨衛生部主要負責職業安全衛生的發展和相關執法或法案準備，主要負責職業安全衛生 OSH 系統的是隸屬於公共事務暨衛生部的職業安全衛生處。他們和勞動部、貿易與工業部、環境部、交通運輸部及各項關部會有緊密的合作關係。芬蘭公共事務暨衛生部

同時也負責職業災害保險和職業健康照護兩大任務。勞動部負責擬訂勞工的相關法令，並處理關於就業、失業保障、員工薪資保障、排解員工爭議。

## 2. 職業安全衛生制度因立法而穩固

芬蘭職業健康照護法(The Occupational Health Care Act)明定雇傭關係之間的權利和義務，涵蓋各面向的條款如：禁止歧視、家務假、解雇、終止及取消雇用合約等。當然更細節的部份可能在其他法條中尚有規範。有關工時規範和休假的立法則是規範在另外的法令中。就業意外保險法規則提供員工有請領職業災害補償的權利，雇主必須協助請領。另也有規範職業病補償的法令。

員工在職場的健康和安全與機械裝置、個人防護具、其他科技裝置、化學品性質在在息息相關，也有相關法規規範製造商應遵守的事項，政府負責職業安全衛生的部分同樣會負起監督責任。刑法有一個章節在規範關於就業部分違反相關法令時所需承擔的罰責，描述了如果違反工作安全、工時、或有工作歧視、侵害員工權利等狀況，除了罰金，還可能最重處以兩年徒刑。

### (三)、職業健康照護 (occupational health care)

職業健康照護就是由雇主花錢支付購買的健康服務，其目的在於確保員工擁有安全與健康的工作與工作環境，並維持員工健康及工作能力。職業健康照護人員會執行職場環境評估，進行風險分析及監督員工的健康情況，而職業健康醫師與護理師利用健康檢查的結果對員工在職場的健康狀況更為了解。職業健康照護同時也涵蓋了職場健康促進的議題。除了法規強制的預防性的健康照護部分，大部分雇主也都額外購買了法規律定之外的疾病醫療和其他健康照護服務，這些自願性的治療性服務，雇主可以得到支出金額的 50%的補償；至於預防性的服務，雇主則可以得到支出金額的 60%的補償。

#### 1. 職場健康促進

職場健康促進由雇主負責，可以維持員工的工作能力，也是提升職場福利的重要方式。他可以再細分為提升個人健康和資源、專業能力、工作發展、工作環境發展、以及如何讓工作更有效能，希望可以藉此讓員工的資源和工作需求達到協調和平衡的狀態。公司主管、員工和各部門之間具有良好的合作關係對於職場健康促進非常重要。

## 2. 職業健康服務(OHS, occupational health services)

芬蘭採用雙軌制，primary care system 和職安衛系統並行。雖然是由芬蘭社會事務暨健康部規劃相關政策，但所有重要議題都須經由政府、social partner、OHS 的提供者與 FIOH 三方討論。最早關於 OHS 的法源為 1978 年的 the Occupational Health Service Act，當時他們就已經有要致力於工作環境及職場安全將工作生活現代化的概念了。當時芬蘭對於職業安全的立法和整個北歐的狀況差不多，因此他們當時很自然地想要發展和職業安全密切相關的職業健康照護(Occupational Health Care)。1994 年又有新法令規範 OHS 的服務內容，強調良好職業健康服務的原則以及如何維持、追蹤、評估員工的工作能力。OHS 應該是一個持續發展的過程，從確認一個工作環境需要怎樣性質的服務，然後逐步進行預防、治療、復健等各項能夠延續工作生活的措施。同時他們也要求服務的品質，對於人員的訓練、專家人力考量、跨領域團隊合作、各領域專家的專業獨立性、經濟效益、持續追蹤、品質評估等都毫不馬虎，視其為達到良好 OHS 服務之不可或缺的要件。2001 年職業健康照護法 (the occupational health care act) 規範雇主需要為員工購買預防性健康照護服務，無論企業大小及型態(無論公私立企業都須購買)。治療性服務是自願性購買，但也已經涵蓋了 93%的員工，目前對於自僱人士則無強制要求一定要購買 OHS 服務。雇主有 4 種選擇，可以由 municipal health center 或 private medical center 取得 OH 服務，或自己的公司就附設 OHS 的服務中心，抑或者多家公司聯合成立屬於自己的 OH 服務。至今超過一半的芬蘭員工是享有私立的 OH 服務，小型企業通常是使用公立系統的資源。

因為這些提供 OH 服務的單位互有競爭，經過整併的結果，總體數目越來越少，至 2007 年大約是 663 家要服務 187 萬名的員工。雇主有權由 SSI( Social Security Institution)獲得補償，如前所述在預防性照護上可以得到 60%支出金額的補償，在治療性服務則可得到 50%支出金額的補償。主要財政來源並非稅收，而是雇主，他們有繳納一個稱做疾病保險基金，會從給員工的工資中扣除。2001 年職業健康照護法 (the occupational health care act)的目標在於促進雇主、員工、OHS 提供者的相互間合作關係，以期預防職業病和職業災害；提高工作和工作環境的健康和安全水平；在員工職涯的不同階段都能維持並促進其健康、工作能力和 functional capacity；提升工作單位的效能。

OHS 會確認工作場所的危害和工作導致的勞損，並與雇主和員工一起致力於能夠減輕這些損害的行動。OHS 會提供復健諮詢，然後視情況將員工轉介接受治療或復健或檢查，也會幫助他們復工。芬蘭 OHS 團隊至少是由 1 位職業健康醫師和 1 位職業健康護理人員所組成，再大一點規模的則還有 1 位物理治療師和 1 位心理諮商師。其他專家像是人因工程學家、職業衛生學家、結構工程師、農業學專家、驗光師、營養師、語言治療師和體適能教練則依需要而編入團隊。目前芬蘭約有 863 位尚在工作年齡的職業健康專科醫師，其中 3 成的職業健康醫師在做預防面的事，其他 7 成醫師在做治療面的事，芬蘭相關工作人員認為他們在預防面這塊仍有進步空間。

## 叁、心得及建議事項

### 一、心得

芬蘭政府想提高就業率，認為職場中同時需要更多年輕和較資深的員工，所以近幾年他們著眼於職場老化與早期發現職場問題的支持系統(early detection and support model)，未來幾年他們則要致力於將職安衛系統從 primary care system 中獨立出來，讓職業健康醫師能更專注在預防面。一個運作良好的職業安全衛生系統應該要可以提供雇主和員工來討論職安衛的議題並且採取有效的行動使工作環境更好，這對於中小企業更為重要，因為他們資源較少而且勞檢單位較少去查訪。芬蘭 OHS 的優勢在於同時從個人及職場的角度去做健康促進，能夠提早發現工作能力的降低、快速診斷治療與復健；且因為他們的 OHS 快速且便利取得，所以可以增加生活品質且維持員工的賺錢能力，因此也為公司及社會節省了大量的支出。政府關於職業安全衛生的部門、職業健康服務系統和其他專家服務都會協助職場的活動，而芬蘭這樣的網絡與互助團隊就是他們成功的重要的關鍵。

想要完全複製芬蘭的系統到別的國家，實務面上會面臨很多問題，畢竟這和一個社會的文化養成與價值觀密不可分，雖然略有耳聞新加坡的確在六年內改革了他們的系統，但大家都知道，台灣會需要更多的付出與努力。所以，這半年的經驗值，我改變的是我自己對於職場健康的看法，我改變的是我對於自己在這個領域的責任與定位認知，當然芬蘭的專家們也給了我現階段可以做的努力方向的建議。

芬蘭人在職業安全衛生制度這方面為什麼成功？芬蘭人說，因為他們有「信任」的美德，

他們相信一切，很相信自己的政府，他們認為「信任」會讓生活變得容易許多，如果是這樣，那為何不選擇信任別人呢？芬蘭人說，他們的雇主和職業安全衛生專業人員會互相合作，因為他們相信這樣會讓職場和生活變得更好！我也對他們是否常有醫療糾紛感到好奇，他們回答說如果覺得醫師有處置錯誤的地方，有兩個管道可以尋求解決，一是 Valvira 這個組織，其有權監督醫師並可以吊銷執照，另一個管道是訴訟，但不常見。至於醫療職場的暴力議題，他們聽到台灣有毆打醫師的情況覺得很不可思議，芬蘭偶而有類似狀況但僅止於咆哮和叫罵，一有狀況醫護人員立刻按桌下的警鈴，然後保全就會立即上前處理了。他們也會提供醫師溝通技巧或關於說話的藝術這些課程，他們認為有利於改善醫病關係。

芬蘭在職安衛領域表現卓越，他們該領域的專家認為是他們的民族性及文化背景使然，加上一個穩固的法律基礎，搭配長久以來雇主和員工在職安衛議題上的交涉談判傳統、良好的社會福利系統；而定期調查 OH 服務活動的執行成果和工作情形並搭配由 SSI 取得的統計資料，則可以做為政策面的雄厚基礎。因此，芬蘭在此系統上得以與時俱進不斷進步。但以台灣現況來說，當務之急應該是讓雇主真心願意配合政府政策提供一個更安全健康的環境給員工，而不是表面敷衍草率行事，長遠則希望政府(與服務提供者)、雇主、員工之間的關係能達到夥伴關係而非敵對狀態。因此政府也應該提供良好的保險支持系統給雇主，釋放對雇主利多的補助政策，借鏡芬蘭及歐盟經驗，結合政治上的各項利基像是立法、社會對話諮商建言、或是採用實質的激勵並規劃適當預算給職業安全衛生相關部門，以漸進性的方式建構這個系統，並培育更多專職人才擴充服務能量，促使職場福利更上一層樓，才能達到政府(與服務提供者)、雇主、員工三贏的狀態。

## 二、建議

因為我國職業安全衛生制度之推行尚在剛起步階段，如能藉由產官學三方討論，結合政府、學會、醫院、勞方、資方代表等，共同研擬更詳細的各項配套措施，以目前成果持續精進，相信對我國未來職業醫學以及職場安全的發展將會更具成效。以下分別就近期與未來分述對於實務面及體系面的建議，依序辦理相關工作俾收成效。

### (一)、近期

#### 1. 科部執行面 (實務面)：

### **(1). 服務：**

甲、可先由本部所承攬健檢業務的公司行號著手，視公司需求安排衛教及健康促進服務，一方面可以結合健檢結果與工作環境評估，提升對客戶的服務品質，並可以藉由衛教與健康促進服務了解該公司員工健康行為及工作環境，若有任何健康問題可以協助轉介至本院做進一步諮詢或治療，創造一個健康職場，另一方面可以增加本部醫師的職業健康服務經驗、並提升醫師與本院在此領域的能見度。

乙、申請加入職業傷病防治中心，以強化軍方的角色，同時也加強本院與職安署之間的聯繫。

### **(2).研究：**

職業安全衛生制度除了借鏡歐美，我們也應發展以本土實證為基礎的措施。建議本部職業醫學科醫師申請民診計畫及國科會計畫時可提出職場安全與衛生相關之研究計畫，經由申請案的撰寫過程，也可以增加與此領域相關的研究群體交流的機會。

### **(3).教學：**

職業健康照護涵蓋職場健康促進及職業健康服務，不僅是職業安全衛生相關領域之專業人員需要致力於此領域，其相關措施亦應該融入健康照護措施及日常生活中，故應將此領域的教育往下扎根，建議可對來本部受訓之實習醫學生及住院醫師加強此相關主題的教學。

## **2.對本院或國家的建議 (體系面)：**

與職業醫學相關制度之建議：

目前職業安全衛生尚在發展階段，某些雇主可能還不大願意接受醫師建議改善職場環境，甚至會希望醫師配合公司需求來寫報告書；而醫師處於勞方與資方之間，有時會被認為是偏向勞方或資方而產生糾紛，甚至勞方或資方有可能因此對職業醫學科醫師提告，本院醫師就曾經遭受此種無妄之災。因此，如何兼顧職場環境安全發展與保障醫師執業環境？建議應有「訴訟替代解決制度」或是完整的補償救濟制度作為後盾，各項措施始能順利推行。若醫院能保障醫師執業環境，當醫師與資方或勞方任一方有糾紛無法解決時，醫院能提供完善的協調解決制度，才能讓醫師無後顧之憂、有完全發揮此領域專長的機會。

芬蘭專業人士強調他們的政府在制定與執行任何計畫時，都是要同時考慮資方、勞方與服務提供者(健康服務機構與醫師、及該領域關人士)三方的感受，同時也釋出利多政策，才能讓大家開心且願意相信執行這樣的制度會讓大家的的生活變得更美好。如果政府或醫院不願意支付

相關支出，只為樽節開支而不去看長遠的未來，以為在檯面下犧牲某一方的利益還能使整個制度順利推行，那只是在延長台灣在職安衛體制現代化的時間。

## **(二)、未來**

### **1. 科部執行面 (實務面)：**

#### **(1). 服務：**

於完成近期目標且各項制度及配套措施已臻完善之際，若可得到各科部相關支援，則建議可擴大近期建議中所提及的服務對象，以提升服務能量。

#### **(2). 研究：**

於完成近期目標且各主治醫師已有專長研究領域時，建議本部職業醫學科醫師，除持續參與國家衛生研究院或衛福部的相關計畫，如能適時與軍中職場研究相結合，並獲得國防醫學研究或軍方的支持，相信不僅可以為軍中職業安全盡上一份心力，亦可成為本院本部的亮點。

#### **(3). 教學：**

對於職業醫學訓練中的住院醫師，建議可進修職業衛生、健康管理等相關課程或學位，並定期與科內教師與同仁做分享，以達教學相長之效用。對於職業醫學專科醫師則建議定期參與國際會議及申請進修機會，並將所學與科部同仁分享，以充實專業知識、與時俱進。

### **2.對本院或國家的建議 (體系面)：**

在完成近期目標中所建議的訴訟替代解決制度、完整的補償救濟制度，以及政府釋出利多政策之後，接下來應以培養工安文化及正確價值觀為努力目標，強化雇主與勞工對於職場安全衛生的認同感，並推動社會對話的機制，讓勞資雙方及政府之間能夠以合作互惠為原則，建構真正的夥伴關係。

同時政府應規劃良好保護制度、充分資源及預算給健康服務提供者(機構與醫師)，讓健康服務提供者可以組成涵蓋各個領域的職業健康服務團隊，讓健康服務執行起來更為專業且有效率，若無完善規劃恐讓服務提供者陷入過勞及面臨雇主將工安責任轉嫁到健康服務提供者身上的危機。