

公務人員執行職務安全保障法制之研究

計畫主持人：林佳和助理教授

協同主持人：徐婉寧助理教授

研究助理：陳俊愷

姚妤嬿

計畫主辦單位：考試院公務人員保障暨培訓委員會

計畫研究單位：國立政治大學

研究期間：中華民國 101 年 3 月 30 日

至 101 年 9 月 30 日

印製日期：中華民國 101 年 10 月 30 日

「公務人員執行職務安全保障法制之研究」

目次

第一章 緒論.....	4
第一節 研究背景分析.....	4
第二節 研究主旨.....	7
第三節 研究架構、方法與內容簡介.....	8
第二章 前提基礎一：尋找公務員制度相關問題關聯的座落.....	10
第一節 理論建構：以德國公務員制度為師.....	10
第二節 公務員與公務人員：主體概念之區別.....	11
第三節 憲法規範性之指向：所謂職業公務員制度之傳統原則.....	16
第四節 聚焦三項傳統原則：公法形式、照顧義務、共同決定.....	20
第五節 職業公務員制度新走向－向私勞動法的趨近？.....	33
第三章 前提基礎二：勞動保護體系內安全衛生法制的座落.....	37
第一節 理論建構：勞動保護之概念、目標與策略.....	37
第二節 勞動保護之當代重心：預防.....	41
第三節 勞動保護之客體與類型.....	43
第四章 現行公務人員安全衛生保障法制概述.....	47
第一節 公務人員安全及衛生防護辦法.....	47
第二節 中央與地方機關個別安全衛生防護規範分析.....	51
第五章 德日兩國公務人員安全衛生保障法制之比較分析.....	73
第一節 德國.....	73
第二節 日本.....	93
第六章 勞工安全衛生法之規範內涵分析及與公務人員相關辦法之比較.....	115

第一節 勞工安全衛生法之規範內涵分析.....	115
第二節 與公務人員安全及衛生防護辦法之比較.....	139
第七章 結論與建議.....	142
第一節 研究結論.....	142
第二節 公務人員安全及衛生防護辦法修正草案研擬.....	145
參考文獻.....	172
附錄：公務人員安全及衛生防護辦法.....	177

表次

表 1：歷史發展下之古典與擴大之勞動保護任務.....	38
表 2：不同分類方法下之勞動保護主要類型.....	43
表 3：技術性與社會性勞動保護內容.....	44
表 4：《公務人員安全及衛生防護辦法》規範體系.....	48
表 5：《各級警察機關安全防護工作實施要點》相關安全保障內容.....	52
表 6：警消人員執行職務上安全或任務標準程序整理.....	55
表 7：相關地方自治團體安全衛生防護規章一.....	57
表 8：相關地方自治團體安全衛生防護規章二.....	59
表 9：《高雄市政府家庭暴力及性侵害防治社工人員人身安全風險管理與危機處理要點》重要內容.....	70
表 10：《勞動保護法》重要內容.....	77
表 11：日本中央與地方公務員安全衛生制度.....	95
表 12：日本人事院規則 10-4 體系.....	98
表 13：日本勞動安全衛生法體系表.....	104
表 14：勞工安全衛生法體系表.....	119
表 15：勞工安全衛生法修正草案條文體系表.....	131

第一章 緒論

第一節 研究背景分析

(一) 現行公務人員執行職務安全之保障法制：公務人員安全及衛生防護辦法

有關公教人員執行職務之安全問題，92 年 5 月 28 日修正公布之公務人員保障法第 19 條，已明文授權考試院會同行政院定之，嗣後考試院遂會同行政院，以行政院及考試院 84 年 9 月 26 日依職權訂定之「公教員工安全維護辦法」規範為基礎，進一步於 94 年 10 月 31 日將之修正改訂為現行之「公務人員安全及衛生防護辦法」的法規命令，作為現行公務人員執行職務安全之保障基礎。本辦法共 22 個條文，除第 1 條明定授權依據，第 22 條關於施行日外，其餘 20 個條文分別就下列事項作相對而言簡略之規定：

- 適用人員之定義（第 2 條）
- 執行職務之安全及衛生防護措施之定義（第 3 條）
- 相關措施應考量性別、身心障礙等因素之要求（第 4 條）
- 安全及衛生防護小組之組成（第 5 條）
- 辦公場所建築、設施及設備之規劃與措施（第 6 條）
- 辦公場所安全及衛生防護之該當措施（第 7 條）
- 安全及衛生機具設備及措施之提供（第 8 條）
- 各機關相關安全及衛生防護應採措施（第 9 條）
- 相關危害資料與資訊之提供（第 10 條）
- 執行危險性職務之勤前教育與預防危害作業流程（第 11 條）
- 相關有影響身心健康之虞之公務人員健康檢查（第 12 條）
- 公務人員罹患法定傳染病之因應（第 13 條）
- 公務人員執行職務應注意事項（第 14 條）
- 公務人員請求服務機關提供服務與救濟（第 15 條）
- 公務人員執行職務遭受生命、身體及健康侵害時之因應措施（第 16 條）
- 公務人員執行職務遭受生命、身體及健康侵害後之因應措施（第 17 條）
- 公務人員執行職務安全遭受威脅之求助與必要處置（第 18 條）
- 危害事故之調查（第 19 條）
- 經費預算（第 20 條）
- 其他人員安全及衛生防護措施之比照辦理（第 21 條）

綜觀本辦法之規定，條文數不多，規範內容原則上較為簡略，除包括各機關針對安全及衛生防護工作之義務類型與應有義務之提醒外，尚包括公務人員執行職務時之人身安全問題，較為特殊。當然，由於公務機關之職務類型甚多，制度上亦常見適用於特殊工作人員安全衛生事項之特別規定，例如內政部所訂定發布之「各級警察機關安全防護工作實施要點」，亦名為「安全防護」，其中則同樣見有類似本辦法之條文，惟該要點內容廣泛，目的在於「維護人員、物資、器材、設施安全，防制敵人滲透破壞，確保內部安全」，同時包括「結合保防教育，鞏固員工心防」，以及「防範並查處反心戰案件」等（要點壹），綜觀其內容，絕大多數已與「受僱者本身之身體健康安全」無涉，而直接與「治安」等意涵下之「社會安全」攸關，很大程度脫離本研究可能指涉之範疇。不論如何，適用於公務機關暨公務人員之相關安全衛生維護規範，必須做更進一步之體系與內容整理，以正確釐清本辦法與其他可能有關之各種位階法規間之適用關係。

（二）現行勞工執行職務安全之保障法制：勞工安全衛生法

相較於公務人員之本辦法，在私勞動契約關係方面，亦有早在 63 年即制定施行之《勞工安全衛生法》以資適用，該法全文共 38 條，除有關適用對象與名詞定義部分的總則章，以及七個有關行政裁罰基礎之罰則章外，其他 26 個條文共區分為安全衛生設施、安全衛生管理、監督與檢查三章，再經中央主管機關依該法授權或依職權，訂定數量諸多之法規命令與行政規則，形成一套適用私勞動者之龐大的勞工安全衛生法規體系。

就《勞工安全衛生法》主要內容之三章條文內容，可看出以下特徵：

- 規範重點在於衛生暨狹義之安全事項，亦即聚焦於雇主相關硬體設備、材料原料與生產過程本身所引發之安全衛生上的危害，而與前述適用於公務人員之本辦法的擴及「第三人所造成之人身安全危害」，有所差異；
- 該法規內容相當詳盡，不論對於執行細節、重要危險源類型（包括原物料與生產過程）、危害產生方式、危害相關之工作類別等，都有非常具體而詳細的規定，是與適用於公務人員之本辦法的「抽象暨一般內容」，有極大的差距，但可將兩者之規範方式視之為互補，而非互斥；
- 由於安全衛生維護工作重在監督與檢查，非常難以期待私雇主之主動履行其法定義務 – 當然，透過法定職業災害保險之實績費率控管可能是另外一種方

式 -，因為勞工安全衛生法極為重視雇主與勞工以外之第三人公權力的監督與檢查，而與適用於公務人員之本辦法的不涵及僱用主體（行政機關）以外之控制，有極其明顯的差異。

行政院勞工委員會為配合環境變遷與產業轉型，積極準備研議修正《勞工安全衛生法》，並於 100 年底提交立法院審議，惟因故並未修正通過。依行政院所提出之《勞工安全衛生法修正草案》，主要有以下幾項修正重點：

- 擴大適用至各業及所有工作者
- 增訂雇主促進勞工身心健康之義務
- 增訂機械、設備、器具源頭驗證制度
- 增訂化學物質源頭管制制度
- 增訂石化及有害化學危險工作場所定期風險評估機制
- 增訂職業病防治基礎建設法源

其中最為外界所關注的，無非《勞工安全衛生法》之擴大適用至各業及所有工作者，對特定之原無該法適用之產業暨工作者而言，意義重大，但相對地亦帶來該業雇主是否窒礙難行與提高經營成本等之疑慮。一個附帶的問題便自然而生：屬於廣義公務人員範圍之諸如公務機關約聘僱人員，既可能本於私勞動契約關係（雖然亦有其他公法上法律關係之可能），則是否可能因勞工安全衛生法適用對象之擴大而同受影響？雖然勞工安全衛生法最後並未修正通過，但政府方面並未沒有考慮到可能之問題，是以方有 100 年 8 月 18 日於行政院勞工委員會所召開之相關研商會議，進而作成「關於公務機關約聘僱人員，應以《公務人員保障法》為特別法，而以依保障法授權訂定之安衛辦法作為特別規定，優先於《勞工安全衛生法》而適用」的結論，算是初步的政策決定，惟仍不免有下列之問題有待商榷與考慮：

- 《勞工安全衛生法》未來如適用所有私受僱者，為何本質上相同之公務機關特定約聘僱人員得予排除？其實質正當事由為何？
- 如《勞工衛生法》之規範內容與指向，基本上與適用於公務人員之本辦法有如前述不小之差距，如此之雙軌是否適當與必要？
- 如政策欲繼續維持不適用《勞工安全衛生法》的平行雙軌制，則本辦法究應如何通盤而全面的考慮其應有內容？
- 甚至更廣泛的角度來說：是否全部的公務人員，不僅是可能屬於私勞動關係的約聘僱人員，而是包括例如公法上勤務關係之公務員，在執行職務安全衛生的保障上，皆有應適用《勞工安全衛生法》，或自行建立獨立之保障法制的

必要？後者是否有其實益？

欲針對上列的問題提出答案，便是本研究最主要的背景與目的。當然，即使是性質類似之事項，在同樣屬於歐陸法系國家的台灣，傳統上亦常見適用於私部門與公部門之不同法制，換言之，無論實體規範、程序事項、管轄機關、救濟程序等，著眼於公私部門之受僱者，在我國向有截然不同與涇渭分明之法規範適用體系，不論針對居於雇主地位之公務機關或私企業主，事實上亦早熟悉於如此之適用關係。由此而言，在思考前述本研究所提出之基本問題時，亦當然無從避免這個角度的切入思維，「如何在現有體系分工下，進一步均等化公私部門之法律規範實體與程序」，或許可視為更優先之政策選項，成為最適選擇，亦須進一步之探索。

第二節 研究主旨

本研究之主旨，按委託單位之規劃，係盼能達成以下之成果：

- (一) 探討我國當初以《公務人員安全及衛生防護辦法》（以下簡稱安衛辦法），規範公務人員執行職務安全保障制度之原意，包含保障法第 19 條立法體例及說明，並具體指出安衛辦法是否已達成其規範目的及功能，進而研析安衛辦法未來應如何調整，以落實公務人員執行職務安全及衛生之保障。
- (二) 蒐集國外類似我國公務人員與勞工執行職務安全衛生保障法制，分別規範之立法例與實務運作情形，予以分析研究。
- (三) 比較外國及我國相關規定及作法，具體指出我國現行安衛辦法有何不足之處，及外國值得借鏡之處。
- (四) 釐清安衛辦法與勞安法間關係及其適用順序。
- (五) 勞安法修正草案內容，有何允值安衛辦法援引、參考，以提昇對公務人員執行職務安全及衛生保障之處，並以對照表方式提出具體理由說明之。
- (六) 綜合本研究成果，據以提出安衛辦法修正條文對照表，及實務目前應循之檢討方向，以供將來修法及審理相關事件之參考。

當然，本於此研究主旨與目的之設定，惟因研究能力、規模等因素之限制，是否得以圓滿的關照處理並回答前述提問，非無疑問，至少研究之企圖是清晰的：《公務人員安全及衛生防護辦法》之作爲我國公務人員執行職務安全健康保

障的基礎，在勞工安全衛生法相對進行一定改革與修正的情形下，為建構更完整的保障內涵，究竟安衛辦法能再加以如何之修改，方得符合當代有關勞動保護之需求，落實公務人員之保障？希望本研究能提供具參考價值的回答。

第三節 研究架構、方法與內容簡介

在研究方法的設定上，本研究主要採取規範式的研究方法，就研究主題相關之各項法規比較分析與問題探討，基本上不採實證調查研究方法，而係以現有文獻與資料做質性的分析。

在研究架構與內容的設定上，在第一章緒論，即針對研究動機、目的、方法作簡要的說明之後，首先進行兩項所謂「前提基礎」的鋪陳：其一是公務員制度的相關座落，希望特別從研究者認為重要的三項職業公務員制度傳統原則：公法形式、照顧義務與共同決定，直接間接指向公務人員安全衛生保障法制可能涉及的幾個關鍵內涵；另一前提基礎則是有關安全衛生法制在整體勞動保護體系中的座落，亦即從理論與實務之發展軌跡中，找出當代勞動保護之重要思維與作法，以便作為例如思索我國法制變革之參考基礎。在結束這個前提基礎的分析之後，本研究將接下來進行兩部分的考察，首先是我國與外國公務人員安全衛生保障法制內容的基本分析，透過國內外相關制度內涵的比較，爬梳我國現行法制可能的缺陷與未來努力方向；限於研究者之能力，以及考量我國法制基礎，無論理論與實務發展面均深受德日兩國影響之故，有關國外公務人員安全衛生保障法制之分析，僅選取德國與日本兩國。由於本研究主題之設定，一開始即與相對應之勞工安全衛生法制，有著類比之意義與壓力，是以亦須針對原則上適用於私部門勞工之我國《勞工安全衛生法》，不論現行內容與未來修法走向，作進一步的說明與分析。最後，除提供研究結論，亦一併針對現行《公務人員安全及衛生防護辦法》，提供考量前述：

- 兩項前提認識，
- 德日法制經驗參酌，
- 勞工安全衛生法發展借鏡，

三者所呈現之軌跡與線索，而得思考之未來修正方向，並試擬修正條文，以提供委託單位參考。

本研究設定之研究內容如下：

- (一) 緒論：包括研究動機、研究目的、研究方法與研究內容簡介；
- (二) 前提認識：公務員制度相關問題關聯之座落，勞動保護體系內安全衛生法制的座落；
- (三) 台灣現行公務人員安全衛生保障法制之基本內容與問題整理分析；
- (四) 德國與日本公務人員安全衛生保障法制之比較分析；
- (五) 現行《勞工安全衛生法》之規範內涵分析、兼論與公務人員安全及衛生防護辦法之比較；
- (六) 結論：包括前述研究結論，《公務人員安全及衛生防護辦法》修正方向與草案芻議。

第二章 前提基礎一：尋找公務員制度相關問題關聯的座落

第一節 理論建構：以德國公務員制度為師

首先，在此有必要交代一下本研究理論與方法的選擇問題，亦即為何在這裡的第二章部分，主要進行以德國法制理論暨實務角度的探討。台灣在公務員法制的建構上，深受德國之影響，甚而，在許多有關職業公務員制度之形式與實質的建構上，德國顯然是台灣經常仿效的對象。相對的，談到安全衛生之可能比較偏向勞動法制的問題時，由於台灣的勞動法制發展，乃至於整體的法律環境與文化、基礎與框架 – 其核心的觀察主軸毋寧是「對於勞動關係之實質介入形式」¹，特別是整體憲法結構與制定法在「正當性基礎、憲法規範性拘束、法源位階與控制」等之上，都與德國極為接近，而國內社會力量所企圖建立的勞動保護管制形式，又經常唯德國類似法制馬首是瞻²，因此在重疊公務員法與勞動法如此複雜之問題上，德國法制及理論思考軌跡，顯有值得台灣參考之處，是以在此處之理論前提部分便選擇以德國法為中心，進行相關的論述³。

¹ 例如我國勞動基準法中有關基本工資、工時保護、契約締結的限制（如定期契約）、契約終止的限制（不同類型的解僱事由），乃至於雖然「規模有別」，但試圖建立企業內共同決定制度之意向同樣明確的「勞資會議」（勞動基準法第 83 條參照），其正當性權源與思維或規範模式，均與德國的最低工資保障、定期契約限制、解僱保護法制、廠場共同決定制度極為接近。關於德國法的如此「實質介入」的基本模式，請見 Gamillscheg, *Arbeitsrecht I*, S. 1ff.；台灣勞動基準法在不同面向上的依循此「德國式傳統」，相關討論亦參林佳和，*勞動基準法二十年 – 過去、現在與未來的十項觀察*，律師雜誌第 298 期，2004 年 7 月，頁 49 以下。一個對比台灣與德國勞動法制之嘗試，亦可見林佳和，*德國勞動法制之發展趨勢：2000-2007*，台灣勞動法學會主辦「各國勞動法制發展趨勢」學術研討會，2008 年 5 月 25 日。

² 一個明顯的例子是 2003 年 1 月 13 日公佈施行之大量解僱勞工保護法，即便立法緣起並非完全本於德國相關法制經驗（德國解僱保護法第 17-22 條），但立法後的法釋義學操作之工作建構上，卻處處可見「德國法」之法律制度與理論思維的深遠影響。相關討論請參見林佳和，*勞動關係之公法介入 – 以大量解僱勞工保護法之限制出境制度為例*，頁 12 以下；郭玲惠，*大量解僱勞工保護法制之初探 – 兼簡介德國之大量解僱勞工保護*，台灣勞動法學會學報第三期，2004 年，頁 7 以下。「德國法學式的思維」之於我國勞動法及勞動法學之影響，亦可見黃程貫，*《勞動法》*，修訂再版，台北縣：國立空中大學，頁 10 以下，頁 23 以下。

³ 值得提醒的一點是：相較於法律環境及條件與德國、乃至台灣均大相逕庭的英國、美國，其去管制之相關思維與實務發展，均難以套用至台灣，甚至難以作為討論的基礎，其中最主要之特徵在於：英美法系國家較無類似德國或我國一般之「國家實質介入勞動關係形成」的勞動管制形式，換言之，即便台灣有勞動關係應予去管制之需求，而無法依循英美的模式，因為單就「法律體系與文化」而言，如此之條件便不具備。即使在德國，亦有與作者相同的提醒者，例如 Hancké, *Deregulierung und Flexibilität als Wunderheilmittel. Fragen zur Übertragbarkeit des flexiblen Modells*, WSI-Mitteilungen 1998, 256。從歐洲不同法系國家之相異的勞動法「外貌與現象」，尤能看出這一項結構性差異的所在；有關歐洲不同法系國家在勞動法上的呈現，可參見 Hart/Taggart in: Henssler/Braun(Hrsg.), *Arbeitsrecht in Europa*, Köln 2003, S. 400f.; Lecher/Naumann in: Däubler/Lecher(Hrsg.), *Die Gewerkschaften in den 12 EG-Ländern. Europäische Integration und*

第二節 公務員與公務人員：主體概念之區別

本研究名為「公務人員執行職務安全保障法制之研究」，涉及到的第一個問題，無非何謂公務人員？特別是在國內即便是公務機關，也經常同時存在職業公務員、約聘僱人員、臨時人員，乃至於法律形式上無僱傭關係之外來派遣或承攬人所屬受僱人等不同身分者，而在非屬公務機關，但可能屬於廣義公部門之國公營事業，則其特殊之所謂公務員兼具勞工身分者，復使該等問題越趨複雜⁴。再觀之以國內不同有關公務人員之法律，則又常有不同之符合適用目的上之定義，例如：

- «公務人員任用法»：應指依官等及職等任用之公務人員（第 5 條第 1 項參照）；
- «公務人員保障法»：係指法定機關依法任用之有給專任人員及公立學校編制內依法任用之職員，不包括政務人員及民選公職人員（第 3 條參照）；
- «公務人員退休法»及«公務人員撫卹法»：依公務人員任用法律任用，並經銓敘審定之人員（兩法均第 2 條參照）；
- «公務人員陞遷法»：以各級政府機關及公立學校組織法規中，除政務人員及機要人員外，定有職稱及依法律任用、派用之人員為適用對象（第 3 條參照）；
- «公務人員行政中立法»：係指法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校依法任用之職員（第 2 條參照）。

Gewerkschaftsbewegung, Köln 1991, S. 49ff.。這兩處均以英國為例，提到其勞動領域「法律化」之程度與思維與歐陸大相逕庭之處，而亦顯然與台灣之情況迥異。

⁴ 衡其性質，以私法人組織形式出現之公營事業，則其受僱者與之的法律關係，基本上均屬私勞動契約關係，應無疑問，換言之，所謂公務員兼具勞工身分者，在私法人形態之公營事業範圍內，即屬立基於私勞動關係上的勞工，只是其之前所取得之公務人員身分應繼續受到保障而已，是從某個角度言之，使用「勞工兼具公務員身分者」，至少就探討勞動關係基礎上的權利義務來說，是比較精準，顯然較「公務員兼具勞工身分者」來得適當之概念。這裡有兩個應特別注意的切入點：首先，公務員身分應受保障，是即使聚焦於私勞動契約的法律關係時，亦須受拘束之法律原則。「公務人員保障法」第 9 條即明文：「公務人員之身分應予保障，非依法律不得剝奪。基於身分之請求權，其保障亦同」，也就是說，除公務人員之身分外，包括工作條件、官等、職等及俸給等，均應受具體的保障，迨無疑問，雖然不是沒有下一階段之適用準據的變更問題；再者，既言公營事業，其目的無非國家從事行政營利活動之謂，亦即廣義之私法形式的行政行為之一環，而公營事業又當屬國家法人的下位類型，是公務員兼具勞工身分者之受僱於公營事業，不論是任用起即直接同時成立私勞動關係，抑或嗣後透過轉任程序而再成立私勞動關係，基於繼續隸屬廣義國家法人的性質，則在私勞動契約存在的同時，非但其公務人員之身分受到保障，更有進一步之相關權利的不同配置處理設計，亦即在私勞動關係與公務人員身分保障兩者之間，至臻明確。

由公務人員基準法草案中，吾人亦可觀察對於公務人員之分類。依該法對於公務人員之定義：為本法所稱公務人員，指於各級政府機關、公立學校、公營事業機構（以下簡稱機關）擔任組織法規所定編制內職務支領俸（薪）給之人員。但不包括軍職人員及公立學校教師。其基本規定如下表所示：

條號	分類	定義
三	政務人員	各級政府機關政治性任命之人員。
四	常務人員	指各級政府機關及公立學校組織法規中，除政務人員、法官與檢察官、民選地方行政首長外，定有職稱及依法律任用之人員。
五	法官與檢察官	指下列人員： 一、各級法院之實任、試署及候補法官。二、各級法院檢察署之實任、試署及候補檢察官。
六	公營事業人員	指於各級政府所經營之各類事業機構中，對經營政策負有主要決策責任之人員。
七	民選地方行政首長	指直轄市市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長。
五十九	經公務員考試分發受訓人員	經公務人員考試錄取分配占各機關編制內實缺，實施訓練人員，準用本法規定。
六十	聘用人員	各機關聘用人員除法律另有規定外，準用本法之規定。

我們可以看到，不同的法律，依據各自之立法目的與指涉，分別做有不同之公務人員的定義，其理至明，而如果聚焦於本研究之安全衛生議題上，究竟應以何等為範圍，則當然是關鍵性的問題，雖然說，適用於私勞動關係之勞工安全衛生法，已因該等適用對象之法律關係類型的指涉關聯，相當程度做了「以勞動關係受僱之公部門人員當有該法適用」的回答，然而，夾雜著「屬人」（公務人員）與「屬地」（公部門/公務機關）而些許混淆之概念使用，仍然必須加以進一步的釐清；本文將在之後討論我國公務機關相關安全衛生法制之問題時，再重新探討此問題。以下先以德國相關制度為觀察對象。

所謂的公部門（**public sector, öffentlicher Sektor**），概指非私人性質的，屬於公共所有的，不同層級之政府單位或機構，以及不同層級之政府單位所投資或管理之營利或非營利組織。換言之，一般所熟悉的政府機關，公營事業，公立學校，乃至行政法上所謂的間接國家行政，例如地方自治團體、公法社團、公營造物、公法財團等，皆屬於所謂的公部門範疇。如果以公部門中的受僱者為論述的中心，則可能包含不同身分之公務員、所謂公務員兼具勞工身分，以及單純的勞工，不論是勞力者的工人，或是勞心者之雇員。這是德國學理上一般對於公部門之定義，其他類似的概念可能還有公共或國家行政（**Öffentliche oder Staatliche Verwaltung**），它指的是相對於私經濟營利部門，由國家機關基於法律或法規命令之外部法規範，所行使之行政權限作用的總稱，當然，在此，不論使用公部門或公行政之概念，都包含著「主體」與「客體」、「組織」與「作用」的雙重意涵，這兩組概念，一方面描述著基本上可歸類至公共性質的機關與機構，另一方面亦指涉此類機關與機構所從事之行爲與作用功能，所以說，必須同時慮及這兩層可能的意義⁵。

德國法的概念核心，是所謂的 **Öffentlicher Dienst**，德文字義上是「公共職務」或「公共職務機制/機構」之意，從國家學的角度來看，其具體指涉便是「從事公共性事務之國家機制與行動的整體」，兼及功能性與組織性的雙重意涵。一般來說，國家是由多重的法人組織所構成，包括所謂的地域法人（**Gebietskörperschaften**）與其他法人，而此其他法人又分為公法人與私法人。所謂的地域法人，性質上亦屬公法人，係屬特定區域內的全體住民繼續性的居住，構成一有機性的成員全體，而組成之統一於一高權統治力下的組織團體；德國之聯邦、各邦與各鄉鎮等地方自治單位，便是這裡所稱之地域法人。國家之另一組成部分即是非地域法人之其他法人，包括公法上及私法上之法人組織；前者係指非屬前述地域法人之其他公法人，包括社團法人、基金會與其他法人組織，例如德國的工業商業同業公會、農業公會、醫生公會、律師公會、地方健保局、地方儲蓄銀行等。至於私法人，則是國家以兼及營利性為其目的，但基本上仍是以履行公共任務為目的，在法律上所選擇之諸如股份有限公司型態的私法人組織形式，以某種程度的「規避」國家預算法之限制，限縮國家本應負擔之責任，或甚至僅係減少國家本身之干預等，行政法學上一般將之歸類為所謂行政私法（**Verwaltungsprivatrecht**）之範疇，在德國相當重要的例子，便是地方自治團體所成立之有限責任公司（**GmbH**）或股份公司（**AG**）型態的

⁵ 有關公行政之定義的探討，可參閱翁岳生，行政的概念與種類，翁岳生編《行政法》，二版，2000年，頁8、9。

Stadtwerk，專門提供住民相關電力、自來水、瓦斯、廢棄物清運、公眾交通運輸等之服務。

德國公法學所稱之 *Öffentlicher Dienst*，大致上便有兩個理論之差異。在形式理論（*formelle Theorie*）的理解下，其指涉的焦點並非在於所有國家本體所為之行爲（包括私法人形式下），直接指涉到「受僱者」之面向上來說的話，便是專指「所有繼續性之受僱於公法人之勞工所從事之行爲或組織整體」而言，易言之，不論是包括聯邦、邦、鄉鎮等地方自治團體的地域法人，亦或其他公法人所僱用之勞工，皆屬德國法所稱之 *Öffentlicher Dienst*，而規範與研究該等勞工之受僱權利義務地位之法律或法學總稱，即稱之爲 *Öffentliches Dienstsrecht*，就讓我們姑且稱之爲「公部門勞工之法」。如果是本於實質理論（*materielle Theorie*）的觀點，則所有本於公共利益所為之行爲任務及其組織整體，皆屬於公部門之概念，是以在如此之定義下，除了前述之受僱於地域法人或公法人的受僱者外，只要在國家之組織結構中以私法人形式出現者，亦即學理上所稱之「以私法之組織形式出現的國家」（*sich der privatrechtlichen Organisationsform bedienter Staat*），亦均屬德國法所說的公部門⁶。

爲了行文方便，姑且讓我們將前述之 *Öffentlicher Dienst*，區分爲廣義與狹義的公部門來說明；在德國基本法第 33 條第 4 項的明文中，將公部門之勞工定義爲所謂的「公部門成員」（*Angehörige des öffentlichen Dienstes*），包括兩種次類型：（1）公法上僱傭或職業訓練關係下之受僱人，以及（2）私法上契約關係、即私法上勞動或職業訓練關係下之勞工，前者包括職業公務員、法官、軍人與準備階段或準備勤務之候補公務員（*Dienstanfänger*）⁷，後者則爲以私法勞動或職業契約關係所僱用之工人、職員與學徒。這裡呈現非常清楚的公私法分野：一是公法上的任命與勤務關係，另一則是私法上的勞動與有密切關聯之職業訓練關係。這種包括公法與私法形式之受僱者類型，本章便將之稱爲廣義的公部門。

而規範後者，亦即僅限於「基於私法契約而受僱於公法人或履行公共任務之私法人、受該公法人或私法人指示權之拘束而服勞務之包括因職業訓練目的

⁶ 請參見 Müller, *Arbeitsrecht im öffentlichen Dienst*, 5 Aufl., München 2001, Rn. 4f.。

⁷ 依德國學理上的定義，公務員係指「依公法之任命處分，成立公務員之勤務與忠誠之行政法律關係之人」，法官則是「依公法之任命處分，任命爲法官而成立法官之行政法律關係之人」，軍人則爲「本於兵役義務或自願役而成立兵役法律關係之人」；相關討論請見 Müller, 前揭書，Rn. 8ff.。

而受僱之自然人」，該所有規範其權利義務關係之法律規範總和，即是所謂的「公部門勞動法」(Arbeitsrecht im öffentlichen Dienst)；是以相對於前述之所謂「廣義的公部門」，在此意涵及特別是本章的問題意識下，我們便將此種「受僱於公法人之私法契約關係勞工」，套以相對應之「狹義的公部門」概念，將之稱為「公部門勞工」，進而連接至這裡的「公部門勞動關係」，形成一具體指涉下之問題與規範關聯。顯然，要說明的是，一般在勞動法的討論中，明顯採取前述實質理論的看法⁸，主要的原因，是因為「協約實務」(Tarifpraxis)所造成之影響：基本上，受僱於國家之勞動者 - 不論是地域法人、其他公法人或履行公共任務之私法人組織，在同盟自由權之行使上，經常加入同一工會組織，而除了依公法上勤務關係所任用之人員外，其他受僱者之勞動條件基本上又本於勞資雙方所締結之團體協約，換言之，在公部門協約實務上，德國非地域法人之其他公法人，以及履行公共任務之私法人的僱用勞工，事實上都是以團體協約規範其勞動關係，也就是一般所稱的「公部門團體協約」(Tarifvertrag im öffentlichen Dienst)，所以說，從勞動法的觀點來描述，所處理的公部門概念，便無非必然是實質理論下的範疇。

請再清晰的理解這個概念：在論述德國法制下的相關問題時，如果要處理的對象是「公部門勞工」，或是「公部門(勞工)勞動法」，則通常指涉的，就僅是「非地域法人之其他公法人或履行公共任務之私法人所僱用之勞工」。換言之，一般所稱的職業公務員(Berufsbeamte)，便不在此討論範圍之內，相對的，包括地域法人之公法上僱傭或職業訓練關係下之受僱者，不論其身分為公務員、法官、職業軍人等，在德國學理上雖仍稱之為「勞工」(Arbeitnehmer)，但其實已等同於我國所說的「公務人員」，它概念上當然亦屬公部門，這是毫無疑問的，然而，由於該等受僱者之法律關係基本上本於公法規範，而與前述適用私勞動法者大相逕庭，因此或許姑且稱之為「廣義的公部門」。此即類似 Josef Isensee 所稱之「公部門受僱者的雙軌」(Zweispurigkeit)⁹：一軌是公法上的職業公務員類型，另一軌則是勞動法上的公部門勞工，而某種程度毋庸再詳論其僱用主體之性質；這是最簡明之理解方式。

以上的分析，雖然多聚焦於德國制度上的理論與實踐，但其實就本研究的討論上甚具意義。重點在於：在德國廣義狹義的公部門概念下，以不同主體之法律關係歸屬為基礎(公務員或非公務員)，進而在某些領域清楚的區分兩者之

⁸ 例如 Schaub, Arbeitsrechtshandbuch, 11 Aufl., München 2005, § 186 Rn. 25ff.。

⁹ Isensee in HdbVerfR, 2 Aufl., Berlin 1995, S. 1529.

規範法律形式與實體的不同，而在其他領域卻又做、至少是朝作一致性處理之方向發展（詳後述），是以在思考諸如安全衛生之制度問題時，可以協助吾人更細膩地找尋其應有之座落與座標，而非形式主義的任意斷言應該完全區別處理¹⁰，或根本就毋庸差異而強行一致，兩者都恐非一個經得起學理嚴謹檢驗之答案。想要完整回答提問，首先可能就必須深究憲法規範性，簡言之，對於廣義公部門勞工所包含指涉之職業公務員而言，憲法規範是否清楚提供一應如何處理的指向？完全獨立，抑或應與狹義公部門勞工為一體性的對待？究竟是規範形式上的一致問題，還是根本為實體內容上的趨近要求？這些都需要進一步的探索憲法規範性之內涵。

第三節 憲法規範性之指向：所謂職業公務員制度之傳統原則

從憲法層次出發，在憲法規範性的指向上，是否有可能提供一些思考的線索呢？德國基本法第 33 條第 5 項規定：「公務人員法，應考量職業公務員制度傳統之原則而加以規範」¹¹，這裡的提問是：在如此之基礎上，有無可能得出「諸如安全衛生法制是否屬於此傳統原則」之參考軌跡，不論答案是肯定或否定？在論述上，恐怕不得不提及我國文官體制所仿效之德國，特別是憲法學上所謂公法的制度性保障（institutionelle Garantie）脈絡下之職業公務員制度。Carl Schmitt 在其 1928 年出版的憲法學（Verfassungslehre）中，特別提及之

¹⁰ 一個研究者認為「很可疑」的例子，是司法院大法官會議 2005 年 5 月 13 日作成之釋字第 596 號解釋。針對勞動基準法對於勞工請領退休金之權利，並未如公務人員退休法第 14 條之「請領退休金之權利，不得扣押、讓與或供擔保」之類似明文，是以此對於勞工及公務人員之退休金請求權得否作為滿足債權之強制執行標的，而為差別待遇之立法行為，是否抵觸憲法第 7 條之平等原則，解釋文中明載：「憲法第七條規定，中華民國人民在法律上一律平等，其內涵並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等；立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之差別對待。國家對勞工與公務人員退休生活所為之保護，方法上未盡相同；其間差異是否抵觸憲法平等原則，應就公務人員與勞工之工作性質、權利義務關係及各種保護措施為整體之觀察，未可執其一端，遽下論斷。勞動基準法未如公務人員退休法規定請領退休金之權利不得扣押、讓與或供擔保，係立法者衡量上開性質之差異及其他相關因素所為之不同規定，屬立法自由形成之範疇，與憲法第七條平等原則並無抵觸」。雖然大法官明示「應...為整體之觀察，未可執其一端」，但顯然多數大法官做出了自己在解釋文中所警告的那般「執其一端」；相關討論請見，林佳和，公務員、勞工與平等原則－從釋字第 596 號解釋談起，司法院大法官九十五年度學術研討會「憲法解釋與平等權之發展」，台北國立政治大學公共行政暨企業管理教育中心，2006 年 12 月 9 日。

¹¹ 該條項原文為：「Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln」。當然，其中的 der öffentliche Dienst，確實不容易翻譯，相關內容指涉已如同前面所敘述。國內研究上多有將之譯為「公務人員」的建議，或許較為國內的社會行動者所理解，暫且從之；相關討論請參見：公務人員保障暨培訓委員會委託研究計畫《各國公務人員行政中立之保障》，銘傳大學陳英鈴助理教授主持，2002 年 1 月，頁 12，註 1。

公法上的制度性保障 – 相對於 1923 年起由 M. Wolff 所述及之私法上的制度保障 (Institutsgarantie)，意指某些享有特殊憲法保障之「制度」，即使它常與特定之個人或法人的主觀權利有關 (但不一定)，但本身仍非基本權，換言之，核其本質，制度性保障本身就受有一定之限制。Schmitt 區別制度性保障與制度保障，後者是指對於某些典型的、傳統中所形成之規範整體與法律關係，亦即其作為某一「法律制度」本身的保障，例如私法上的制度，而只有在其「典型與作為核心特徵」的制度範圍之內，該制度方受憲法上的保障，而制度性保障則為不同之意涵，它是指公法上相關制度的整體，包括其所有相關之聯繫或補充性質的保障與規範，此作為「公法上的規範整體」(öffentlich-rechtliche Normenkomplexe)，表徵的是一種公法上對於特定社會生活領域的規範性理解，包含其中所有相關聯的制度、規範與個別基本權，而貫穿其中的「規範性」，本身就具有限制立法者形成行為之效果及任務¹²。如同 Schmitt 所言的：«...這涉及法律上所承認的制度，其本身總是某種程度的有待掌握與描述，為了履行一定的任務與目的，即便該任務無法一一具體的確定，但卻又容許一定程度之效力範圍的普遍性»¹³，而變成他眼中「一受憲法真正的保障，但係制憲前所形成，所組織，得以劃定，得以區別之公法性質的制度」¹⁴。在同一時期的威瑪憲法中，Schmitt 便舉例到：所謂確保職業公務員制度之存在，就是最明顯的制度性保障之例¹⁵。如此之發展，在二次大戰後以基本法為基礎之憲法學發展中，更形成共識，成為基本權客觀法上之重要內涵之一。

當然，不論在威瑪或基本法時代，對於職業公務員制度 (Berufsbeamtentum) 之制度性保障，並非那麼樣的毫無爭論，特別是攸關其下之主觀法與客觀法兩者間的關係，甚至是緊張關係。例如 Schmitt 即認為，以威瑪憲法第 129、130 條為例，制憲者的決定是「將主觀基本權的保障置於客觀上國家利益之後」，亦即，該制度性保障之目的在於「維護職業公務員制度之存續與發揮功能」，不在於個別公務員主觀基本權的絕對化，因此只有在職業公務員制度得以運行 (Funktionsfähigkeit des Berufsbeamtentums)，同時在國家得以承受之範疇內，個別公務員方有相對之主觀公權利¹⁶。然而，Schmitt 之

¹² Schmitt, Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954, 2 Aufl., Berlin 1973, S. 114ff., 214f.

¹³ Schmitt, Verfassungslehre, 1928, S. 170f.; zitiert nach Stern, Das Staatsrecht, Band III/I: Allgemeine Lehren der Grundrechte, München 1988, S. 756f.

¹⁴ Ebenfalls Stern, ebenda, S. 758.

¹⁵ 當然，當時在制度性保障理論所指涉之重大爭論，無非公務員既得權利是否受到憲法保障的問題； dazu Gusy, Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen 1997, S. 446。中文文獻的探討亦見：李建良，「制度性保障」理論探源，收錄於氏著，〈人權思維的承與變－憲法理論與實踐（四）〉，台北新學林：2010年5月，頁284。

¹⁶ Schmitt, Wohlerworbene Beamtenrechte und Gehaltskürzungen(1931), in: dersl.,

說法並非威瑪時代之通說，相對的，在威瑪時代帝國法院對於特別是公務員減薪的實務見解中，傳統承認公務員對於「既得權」(wohlerworbene Beamtenrechte)之應享有保障¹⁷，如此之見解當然是植基於威瑪憲法第 129 條第 1 項的本文規定：「公務員為終身任用，但法律另有規定者不在此限。退休金與遺屬撫卹以法律定之。公務員之既得權利不受侵犯。有關公務員之財產法上權利，應有法律救濟」¹⁸；依照學理上的分析，只要是公務員勤務關係上已形成之權利，不僅 1919 年威瑪共和國成立之後所賦予者，甚至包括在之前的君主專制或君主立憲時期所取得者，亦均包括在內，進而成為所謂「跨越不同國家形式下之公務員關係持續的法律上確認」¹⁹。如此之多數說，在戰後遂為制憲會議所揚棄，易言之，沿襲 Schmitt 在戰前的主張，基本法第 33 條第 4 項之公務員功能保留，以及第 5 項之「職業公務員制度的傳統原則」，均將之視為「保障職業公務員制度本身」，而非主要在於公務員主觀權利之維護，特別是第 5 項，制憲者直接以之為「特殊結構規定的規範委託」(Regelungsauftrag mit spezifischen Strukturvorgaben)特徵，進一步壓抑了公務員主觀公權利的保障強度²⁰。依聯邦憲法法院的看法，只有在公務員制度中，某些經歷過一個相當時期（至少存續於威瑪共和時期）、均為至少絕大多數人所肯認具有拘束力，已有習慣法性質之原則，才足稱為基本法所謂的傳統原則，而為國家公務員制度所必須考量的內涵²¹。而法院所列舉之原則，則有如公務員的終身僱用，全力奉獻義務，職務晉升原則，政黨的中立性，集會結社自由等，總而言之，幾乎等同於威瑪共和時代的憲法規範及公務員制度的狀況²²。

值得注意的是，憲法對於職業公務員制度之制度性保障的目的，雖在於該制度之功能運行，但並不代表立法者便享有完全之規範與形成自由，因此理論

Verfassungsrechtliche Aufsätze, S. 176f.

¹⁷ 相關帝國法院之實務見解及學說上的討論，請參見 Mager, Einrichtungsgarantien. Entstehung, Wurzeln, Wandlungen und grundgesetzgemäße Neubestimmung einer dogmatischen Figur des Verfassungsrechts, Tübingen 2003, S. 350f.。

¹⁸ 該條項原文為：「Die Anstellung der Beamten erfolgt auf Lebenszeit, soweit nicht durch Gesetz etwas anderes bestimmt ist. Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung werden gesetzlich geregelt. Die wohlerworbenen Rechte der Beamten sind unverletzlich. Für die vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten steht der Rechtsweg offen」。

¹⁹ Gusy, Die Weimarer Reichsverfassung, S. 167f.

²⁰ 例如常見的衝突焦點：公務員罷工權；相關討論請見 Isensee, Beamtenstreik. Zur rechtlichen Zulässigkeit des Dienstkampfes, Bonn-Bad Godesberg 1971, S. 53; Hueck-Nipperdey, Lehrbuch des Arbeitsrechts, Bd. II/2, 1970, S. 981; Ule in: Bettermann-Nipperdey, Die Grundrechte, Bd. IV/2, Berlin 1962, S. 572.; Schlüter in: Brox/Rüthers, Arbeitskampfrecht, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1982, § 14 Rn. 519.。相關中文文獻亦參見：林佳和，公部門罷工－尋找法釋義學體系中的合法性答案？月旦法學第 107 期，2004 年 4 月 1 日，頁 59-85。

²¹ BVerfGE 8, 332(343); 15, 167(195f.).

²² 轉引自 Däubler, Der Streik im öffentlichen Dienst, S. 105。

與實務上之最大爭點，無非在於「以何等方式、在何等範圍」內，立法者必須尊重該職業公務員制度的傳統原則²³。依德國聯邦憲法法院之說法：「職業公務員制度之功能在於，維繫一穩定的公行政，以便自我鞏固為相對於形成國家生活之政治力量的一均衡要素...如果一傳統原則是達成此功能所不可廢棄的，那麼立法者不僅要考慮該項原則，甚而有尊重該項原則的義務」²⁴，同時，「憲法的其他結構原則，例如法治國原則或家庭之保障，亦對此職業公務員制度的規範領域有所影響...則立法者亦須受恣意禁止之限制」²⁵。接下來，制憲時所堅持之客觀法傾向，到了 1958 年時有了重大的轉變；在 1958 年 6 月 11 日的一則判決中，聯邦憲法法院正式承認了職業公務員制度之憲法保障的主觀法功能，但是不再採取威瑪時代所謂「公務員既得權」之說法，而是改以「為公眾利益而維繫職業公務員制度」作為出發點，具體的說，便是「保障公務員一適當的生存所需，應屬特別核心而重要之傳統原則的一部份，對此，立法者當有尊重之義務，且在此範圍內，從《基本法》第 33 條第 5 項得以導出主觀權利」²⁶，如同學者 Michael Sachs 所說的，即便有職業公務員制度傳統原則之拘束，但基本上立法者擁有相當之形成空間，除非「某些原則對於自由之民主法治與社會國而言，應認具有核心意義時」，方認應受該等原則程度較高之拘束，進而更有主觀權利之成立可言²⁷，亦即學理上所謂「與基本權相同之權利」（grundrechtsgleiches Recht）²⁸。這裡雖非全面討論該等問題之適當處所，但吾人可以從德國憲法學理論與實務的多數說看到，本於職業公務員制度的制度性保障意旨，「維護制度之功能運行」，仍是核心的憲法保障標的，立法者當有尊重與受拘束之義務，而只有在此範圍內，該當之個別公務員，方有與此相連之主觀權利（ein korrespondierendes subjektives Recht），則至明確²⁹；Theodor Maunz 很早就提醒到，切勿因司法實務上常見有關個別權利之操作，進而讓《基本法》第 33 條第 5 項淪為「因被利益綁架而提供源源不絕的解釋工具」³⁰，說明的亦屬相同之問題。

個人以為，從憲法基礎之公務員法的角度出發，就整體憲法規範性內涵而言，維繫維護公行政體系之順暢功能運行，進而必須同樣涵及與之緊密相連的

²³ Mager, *Einrichtungsgarantien*, S. 355.

²⁴ BVerfGE 8, 1(16f.).

²⁵ BVerfGE 61, 43(63).

²⁶ 雖然聯邦憲法法院將之稱為「相對於國家之類似基本權的個人權」（grundrechtsähnliches Individualrecht gegenüber dem Staat），而非基本權；dazu siehe BVerfGE 8, 1(12), auch BVerfGE 3, 58(137), 8, 332(343)。相關討論亦見 Mager, *Einrichtungsgarantien*, S. 356f.。

²⁷ Sachs, *Verfassungsrecht II: Grundrechts*, 2 Aufl., Berlin-Heidelberg 2003, B 33 Rn. 25.

²⁸ Grigoleit, in: Stern/Becker(Hrsg.), *Grundrechte-Kommentar*, Köln 2010, Art. 33 Rn. 64.

²⁹ Mager, ebenda, S. 360.

³⁰ Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 33 Rn. 43.

職業公務員制度，而非在於保障公務員個別具體之既得權，應是一可以支持的理解與走向。也只有在此之相應範疇內，個別公務員方有其主觀公權利可言，既無純粹之既得權保障，亦當無所謂「禁止社會倒退原則」(Verbot des sozialen Rückschritts) 原則之適用³¹。德國聯邦憲法法院所提出之「適當的生存所需」，應是一可以支持的解釋傾向，但當然，它不僅僅只是一所謂「最低值」或「不足禁止」(Untermaßverbot) 的規範強度，當然也不能逃脫恣意禁止、一定程度之平等原則等的拘束，自不待言。

第四節 聚焦三項傳統原則：公法形式、照顧義務、共同決定

在本研究的脈絡下，有兩個問題可以再繼續深究，首先，究竟何謂德國《基本法》第 33 條第 5 項所稱的「職業公務員制度之傳統原則」？姑且跳過在戰後初期德國公法學界所認為「至少應包括威瑪憲法適用下所建立之原則」共識³²，也就是聯邦憲法法院所說的「涉及某些結構性原則之核心存續，亦即在一普遍的、或至少主要於一相當之長期傳統時間內所形成，至少在威瑪帝國憲法施行下所承認與維繫之有拘束力的原則」³³，到底這些原則是什麼？能不能提供本研究所關心主題一些思考線索？饒富趣味。如果以比較「古典」的 Theodor Maunz 之列舉為例³⁴，這裡的傳統原則，基本上應包括：

- 公務員制度的存續保障；
- 單向的公法上之形成形式；

³¹ 戰後初期知名的公法學暨政治學者 Wolfgang Abendroth，提出學理上所謂的「禁止社會倒退原則」，或稱「禁止惡化原則」(Verschlechterungsverbot) - 該理論並在 Abendroth 提出之數年後由勞動法學者 Roland Hecklinger 加以補充 - 氏等認為，透過國會在不同社會理念與勢力鬥爭下所誕生的所謂「社會均衡狀態」，如涉及之客體為勞動者之存續保障或社會權益成果，而國家已展現具有拘束力之法律適用意志者，則既使藉由未來的修憲程序，亦不得加以挑戰與變更；Hecklinger 並舉當代勞動法的許多制度為例，認為透過憲法社會國原則所實踐的勞動法，「絕大部分之存續都必須得到保障」，特別是那些基於社會國原則之「責任要求」

(Verantwortungsgebot)，勞動者之相對人（即企業主）就勞動者之生存利益負有相對之義務者。相關討論請見 Abendroth in: Sultan/Abendroth, Bürokratischer Verwaltungsstaat und soziale Demokratie. Beiträge zu Staatslehre und Staatsrecht der BR, Hannover 1955, S. 99; Hecklinger, Die normative Kraft der grundgesetzlichen Sozialstaatsklauseln in ihrer Bedeutung für das moderne Arbeitsrecht, Düsseldorf 1960, S. 49, 52。

³² 例如 Ule, Öffentlicher Dienst, in: Bettermann/Nipperdey(Hrsg.), Die Grundrechte, Berlin 1962, Vierter Band 2. Halbband, S. 569。

³³ BVerfGE 8, 332ff.(343).

³⁴ Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 33 Rn. 62ff.。觀察較新之著作的整理，基本上亦不脫離 Maunz 所列舉之相關內容事項，只是多再進一步做體系性的分類而已，例如在 Grigoleit 的整理中，便將此傳統原則區分為：公務員法之法律拘束，公務員身分關係之形成，忠誠與照顧義務等三類，而將 Maunz 所提出之相關事項，分別歸類入不同之類別下；dazu Grigoleit, in: Stern/Becker(Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, Art. 33 Rn. 74ff.。

- 終身任用制；
- 不得兼職原則；
- 職務晉升原則；
- 包括贍養原則在內之勤務主之照顧義務；
- 既得權利之保障；
- 公務員忠誠義務；
- 政治中立原則；
- 法律救濟途徑之保障；
- 享有組織參與形成之人事代表會的權利。

聚焦於本研究所關心之相關問題，我們似可篩檢出三點有一定程度關聯性的線索如下。

第一項 單向的公法上之形成形式

簡言之，公務員關係必須以公法形式加以形成，亦即由國家單向的訂定之，至少在傳統的說法中，僅有在明示的法律授權範圍中，方有容許公務員與國家共同以契約形式變更之餘地³⁵。當然，並非沒有針對德國通說的批評，例如 **Wolfgang Däubler** 便詳細的論證道，即便不容許個別公務員與長官/勤務主為個別之契約約定，但至少在集體勞動法的層次上，進行所謂的協約自治（*Tarifautonomie*），並非不可能，而問題的重要關鍵在於：團體協商是否與公務員的公法關係不相容？公務員公法關係是否不容許有私法的協商約定存在？首先，公法體系中並非沒有協商機制的存在可能，行政契約就是一個例子，而在公部門體系中約定勞動條件也不是禁忌，例如依據德國《人事代表會法》（*Personalvertretungsgesetz*）所簽定的職務約定（*Dienstvereinbarung*），亦得適用於公部門中的勞動者、雇員及公務員。更具體一點的說，如德國《聯邦公務員法》第 183 條的規定：任何賦予公務員較法律為高之工資或照養的承諾、約定及和解均無效，這是否就是所謂公務員制度不可動搖的基本原則呢？**Däubler** 同時指出，實際的情況恐非如此。事實上，早在 19 世紀的君主立憲時代，一般即已認為，公務員關係應屬一公法性質的契約關係，公務員關係的建立無異是國家與個人間意思表示合致之契約關係，同時，在隨即的威瑪共和時代，依約定給予個別公務員較高之待遇的情況，不但合法，而且極為常見；到了 1920

³⁵ Maunz, ebenda, Art. 33 Rn. 64.

年的《工廠會議法》（BetriebsräteG）後，開始把某些公務員團體納入該法的適用範圍，也就是說，某些公務員的僱傭關係及勞動條件，已可以由勞僱雙方自行協商約定（如帝國郵政），帝國政府更進一步頒布行政命令，在公部門中成立公務員委員會等之受僱人組織，賦予他們協商、參與決定的權利，例如 1921 年帝國交通部有關帝國鐵路局的行政命令，其中第 43 條便規定，受僱人所成立的代表組織，對於工作規則或職務規則的制定、工作與休息時間的規定、加班、有關職務進行且涉及公務員個人關係之事項規定的提出、特別給與的優惠及薪資等，有共同決定權³⁶。因此，原則上可以肯定的是，公務員代表組織在德國公務員制度的歷史實踐經驗上，已儼然一種集體利益代表的型態，雖然整個行政官僚系統的層級架構依然維持，兩者卻可以並行不悖，並非如學說上所想像的那般涇渭分明；而此便是 Carl-Hermann Ule 所說的：這是勞動法概念與思考侵入公務員法體系中的一個具體呈現³⁷。

Däubler 進一步說明，更重要的是，基本上吾人找不出一個非常清楚的領域，在這個領域中，所有的職務及工作條件全部為法律所規定，進而排除所有的協商空間。例如一般被公認應屬於公務員法制的一項重要基本原則—職務晉升原則，具體的來說，就是公務員的任用、晉升與薪資的給與，必須符合一定的法律規範，沒有自行約定的空間；但事實上，公務員體制原本就容許一定的層級重疊（例如薦任幾級可能薪資高過簡任幾級的薪資），因此，就算透過團體協約的簽訂來提高某些公務員的薪資，也只是擴大這種重疊效果而已，並未動搖這個公務員法制的基本原則³⁸。Däubler 認為，衡諸公部門中法律與團體協商之應然與實然關係，應該承認以下的數個重要原則：

- A. 公務員法不得完全排除團體協約核心領域之自行協商約定的可能：例如工資與工時，其他法律不會去具體規定的勞動條件，自願的社會給付，有關人事代表會對於社會事項的共同決定權等；
- B. 公務員團體協商制度的界限，其實就在憲法對於公務員制度的規範功能上；例如，工會便不得對職務的行為、法律的執行形式、政府的人事高權等，進行協商；
- C. 而對於聯邦公務員法第 183 條的合憲解釋應該是：法條只禁止個別的公務員與機關協商約定更高的工資，而不禁止工會做集體的協商³⁹。

³⁶ Däubler, Der Streik im öffentlichen Dienst, 2 Aufl., Tübingen 1971, S. 152f.

³⁷ 轉引自 ebenda, S. 155.

³⁸ Ebenda, S. 156.

³⁹ Ebenda, S. 157f.

在具體的做法上，Däubler 建議模仿瑞典的類似法律規定及實踐，也就是把公務員關係的法制，區分為法律所規範的身分關係（gesetzlich geregeltes Statusverhältnis）以及以團體協約的方式來規範的所謂補充（Folgerecht），後者特別是指如薪資、照養、休假、旅遊津貼、搬家津貼、三節獎金以及其他財產價值之給付，或甚至進一步將公部門中的公務員、勞動者及雇員之勞動關係作一體的規範，在這個所謂「一體的公務員職務法」（das einheitliche Dienstrecht）的範圍中，區分為兩大部分，一是適用於全體受僱者、以法律來規範的部分（所謂的基礎法 Grundlagenrecht），以及另一以團體協約來約定規範的所謂契約法部分，也就是進一步將公務員職務法區分為身分法及補充法，以在法律的規範保障之外，賦予其真正的協商權利，以符合現代法治國家的進步發展程度及要求⁴⁰。不論如何，吾人應可考察出一結論：

- 職業公務員制度的傳統原則，應包括公務員身分關係之以公法形式規範，而且是國家單向的規範制定之，雖然並未完全阻止可能以契約一定程度變更法律關係內容的存在。

第二項 勤務主之照顧義務與公務員忠誠義務

第二項與本研究議題相關的職業公務員制度之傳統原則，是勤務主之照顧義務以及與之相對的公務員忠誠義務。除了針對「包括在職與退休後之適當的勤務與照顧薪酬及給付」之贍養原則外，即便在德國，照顧義務亦有相當明顯之趨近私勞動法的傾向⁴¹，而實務上亦多有藉著勞動法之照顧義務的論述而一併討論公務員相關問題之例⁴²，是以先從勞動法的角度做簡單的說明。依德國通說，基於勞動契約關係，雇主對於勞工應負所謂的附隨義務，亦有稱照顧義務，以防止勞工在生產活動過程中遭受不當的、不人道的對待，亦或遭致第三人的侵害或其他之損害。在德國的現行法下，這主要是導自德國《民法》第 618 條的雇主之保護勞工生命、身體與健康之義務，該條在早期被認為是雇主照顧義務之契約附隨義務最重要的依據，其條文內容如下：「勞務權利人在勞務給付性質所許可之範圍內，為保護勞務義務人生命及健康之免遭危險，就其實施勞務之處所、設備及工具，應有適當之設施與維持；對於受其命令或指揮之勞務

⁴⁰ Ebenda, S. 161f.

⁴¹ Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 33 Rn. 69；Maunz 特別提到：如此之傾向是合憲、但非基本法所要求的，其實亦有相當的分析趣味，由於畢竟與本研究主題非直接相關，在此僅先略過。

⁴² 例如 Wagner/Leppek, Beamtenrecht, 10 Aufl., Heidelberg 2009, Rn. 212ff.，即將此歸類為公務員「非財產價值權利」（nichtvermögenswerte Rechte）下之「請求照顧與保護之權利」（Recht auf Fürsorge und Schutz），整個論述基調即與勞動法無分軒輊。

給付，亦應為適宜之調節（第一項）。義務人構成家庭共同生活體之成員者，勞務權利人應就其居住與睡眠之處所、給養以及勞動與休息之時間，斟酌義務人之健康、習尚及宗教而為必要之設施與調節（第二項）。勞務權利人，不履行其對於義務人生命、健康上所應負擔之義務時，其損害賠償之義務，準用第 842 條至第 846 條關於侵權行為之規定（第三項）。因此只要可歸責於雇主，致勞工之生命或健康遭受損害，則自應負損害賠償責任⁴³。然而，這樣的法律效果解釋上亦得來自於僱傭契約、或說勞動契約的本質（Natur des Arbeitsverhältnisses）⁴⁴，因為僱用人依據德國《民法》第 611 條的僱傭契約的定義條文，解釋上亦包括「僱用人本於僱傭關係，對於受僱人應負保護其生命與健康之附隨義務」，違反時則當然有損害賠償之問題⁴⁵。而雇主附隨義務的主要義務內容，學說上認為包括（1）保護義務：保護勞工的生命與健康，保護勞工的人格利益，保護勞工攜至工作廠所的物品，保護勞工的財產利益，（2）支持義務：僱用義務，終止勞動關係時的義務，（3）忠誠與照顧義務，（4）保障勞工休養休假義務等之外⁴⁶，亦可能包括勞工對於企業相關事項的資訊權，閱覽本人之人事檔案卷宗權，企業資深員工社會福利給付權利之資訊權等⁴⁷。

與勤務主照顧義務相對的，自然是公務員之忠誠義務；這裡的提問是：本於公務員忠誠義務的內涵，在諸如安全衛生法制之思維與建構上，是否可能會有不同程度的影響？進而與例如一般私勞動法之類似問題，有著不同的面貌？當然，廣泛的試圖比較兩者，有時並不容易，而學理上過去討論之焦點，亦經常有特定的脈絡侷限，例如公務員得否罷工的問題，理論上論辯之重點便在於其忠誠義務之上，尤有甚者，亦有勞動法學者認為，就公部門的勞工而言，原則上亦具備此不同於私部門勞動者之忠誠義務，因此應該相同處理，同樣剝奪其罷工權⁴⁸，可見忠誠義務之佔有舉足輕重的地位。讓我們先從反傳統思考：對於一般非公部門的勞工而言，基於與雇主間之勞動契約關係，勞工對於雇主具有忠誠之契約附隨義務；依德國聯邦勞動法院的說法，「勞工必須積極地為雇主之利益及企業之成長而奉獻，並且不為任何對於雇主或企業有害之行為」⁴⁹。

⁴³ Mitglieder des BGH(Hrsg.), KommBGB, 12 Aufl., Heidelberg 1992, § 618 Rn. 179.

⁴⁴ Däubler, Das Arbeitsrecht 2, 11 Aufl., Reinbek bei Hamburg 1998, Rn. 448f., 638ff.；雇主對於勞工基於勞動契約關係所生之「照顧義務」，在早期是建立於所謂「人格法上之共同體關係」，亦即強調「照顧-忠誠」的落伍意識型態，雖然今日已脫離之，但是雇主對於勞工的附隨義務，卻依然存在，只是正當性基礎變為其他合乎民主自由之社會秩序；dazu siehe Wolf, Das Arbeitsverhältnis, Personenrechtliches Gemeinschaftsverhältnis oder Schuldverhältnis, Marburg 1970。

⁴⁵ Richardi in: v. Staudingers, KommBGB, 12 Aufl., §§ 611-619, Berlin 1993, § 611 Rn. 618f.

⁴⁶ Zöllner/Loritz, Arbeitsrecht, 4 Aufl., München 1992, S. 182ff.

⁴⁷ Däubler, Das Arbeitsrecht 2, Rn. 448.

⁴⁸ MünchArbR/Otto, Bd. 1, 2 Aufl., München 2000, § 285 Rn. 200f, 202.

⁴⁹ BAG AP Nr. 7 zu § 611 BGB Treuepflicht，轉引自 Däubler, Das Arbeitsrecht 1, Rn. 643。

依法院及通說見解，為勞工之忠誠義務所涵括的契約附隨義務包括：不對外洩漏雇主有相當利益之企業內秘密，不競業，不檢舉或告訴雇主的犯罪行為，不鼓動其他勞工終止勞動契約，必要時監督其他勞工的違約行為，不為直接觸及勞動關係、違反雇主或企業利益之政治活動，不於工作外時間違犯與勞動關係有涉之犯罪行為等⁵⁰。針對公部門之受僱勞工，德國 2001 年 10 月 29 日修正版本的《聯邦僱員團體協約》（BAT）中，在前述的義務類型之外，又增列了幾項統稱為忠誠義務的一些勞動附隨義務，包括：無異議的整體相當行為（特別針對政治意見表達的克制；第 8 條第一項）、遵從雇主之指示（同條第 2 項）、對於應遵守秘密事項之沉默（第 9 條）、副業的禁止或限制（第 11 條）、健康檢查（第 7 條）、注意遵守收受禮物或報酬的禁令（第 10 條第 2 項）、接受調職或調任的宣誓（第 6 條）、加班（第 12 條）、穿著規定制服（第 66、67 條）等⁵¹。就其中許多的內容來說，極為類似我國公務員服務法中的諸多條文。

換言之，除了極少數之例外（如不檢舉或針對雇主的犯罪行為提出告發），原則上，公部門之受僱者，不論公務員，或是植基於勞動關係的勞工，其基於「身分關係」所負之忠誠義務，原則上來看，與一般私營利部門的勞動者並無二致，當然，學理上的討論並不限於此。例如學者林明鏘便認為，如此之公務員忠誠關係，既非過時之特別權力關係，亦非私法上之僱傭關係，而可說是一種介乎其間之權利義務關係。由此來看，基於公部門受僱者之「雇主」的特殊身分，亦即通稱的所謂「國家」，學說上概認有兩項異於一般勞工的忠誠義務內容：

- 憲法忠誠義務：對於憲法的忠誠（Gewähr der Verfassungstreue），不僅是成為公部門受僱者的主觀要件，在德國，依據《聯邦公務員法》及《統一公務員法制綱要法》的相關規定（§52 II BBG, §35 I 3 BRRG），公務員尚須支持並擁護基本法所稱之自由民主的基本秩序⁵²，並且履行在此目標下所應負之附隨的行為義務⁵³。
- 另一則較為特殊，雖是由其述之憲法忠誠義務發展而來，但與其所突顯之「積極面」有所不同，而顯然比較偏向「消極面」，我們姑且將之稱為「民主秩序的中立義務」，亦即在憲法的民主秩序中，要求所謂的「政治上之無

⁵⁰ Däubler, ebenda, Rn. 644f.

⁵¹ Pfohl, Arbeitsrecht des öffentlichen Dienstes, Stuttgart 2002, S. 250ff.

⁵² 關於自由民主之基本秩序的討論，參閱林佳和，〈德國基本法基本權剝奪制度之研究〉，頁 86 以下。

⁵³ Wiese, Beamtenrecht, 3 Aufl., Köln- Berlin-Bonn-München 1998, S. 109f.

特定忠誠之義務」(Pflicht zur politischen Treulosigkeit)：相對於依民主多數決原則之遊戲規則而獲得政權之執政者，公務員於勤務之執行，必須嚴守政治上無特定忠誠對象及擁護價值之義務，不但包括政治上的中立，同時亦含須表達對於執政者的必要忠誠 (Loyalität)，而拋開本人之政治好惡；如此之義務內涵的重點及對象，不在於專制時代的君主 - 顯然，這是十九世紀普魯士現代文官制度粗備時的國家忠誠義務客體 -，亦非共和時代的國家領袖、行政首長或該管之部會首長之「個人」身上，而是在於國家機關與國家組織的「同一性」(Identität) 之上，不論在公法學的討論上將之稱為國家之公法人、國民主權、憲法規範的抽象整體 (Abstraktum der Verfassungsnorm)，亦或所謂的國家理念 (Staatsidee) 或國家理性 (Staatsräson)⁵⁴。在如此的理解公務員忠誠義務的基礎上，Josef Isensee 便論證道，配合公務員關係的大幅度法律化，規範面上的制式化、標準化，這樣的忠誠義務基本上已扣合在制度面的拘束上 (institutionelle Bindung)，而非昔日聯繫在君主、國家領袖等的「人的忠誠」上，因此符合現代法治國家的基本要求，而非透過忠誠義務的操作，達到過當而落伍之限制公務員基本權、固守普魯士時代傳統「國家-公務員關係」的結果⁵⁵。

換言之，德國公法學說認為，關於公法上公務員關係之形成，雖然有所謂的忠誠義務，但隨著時代的變遷，該義務已從人的面向轉變為功能的面向，亦即從昔日封建時代對於專制君主的「人」之忠誠，過渡到共和時代對於國家同一性之「制度」之忠誠；也就是說，將忠誠義務完全定性為依非民主時代、前民主時代之產物及餘毒的談法，並非正確。正確的理解應該是：公務員的忠誠義務依然存在，只不過從人轉變為制度、功能面向與指涉的忠誠，同時另外亦具備大致與私部門勞動者相同之一般忠誠義務內容；對於公務員而言，民主與共和時代亦有忠誠義務，而且是所謂民主與共和傳統下的忠誠義務⁵⁶。

拋開十九世紀以降國家公務員忠心及道德義務之內容中，某些落伍及不合時宜的部份，作者以為，實則當代公務員應有之忠誠義務，應與一般勞工基於勞動契約之必要的忠誠義務相同，此已為先進國家現代文官體系及制度的常態（例如前述有關之德國聯邦僱員團體協約）。鑒於德國六七十年代過分強調「公

⁵⁴ 有關國家理性或國家理念的討論，請參閱 Staff, *Lehren vom Staat*, Baden-Baden 1981, S. 76ff.。

⁵⁵ Isensee, *Beamtenstreik. Zur rechtlichen Zulässigkeit des Dienstkampfes*, Bonn-Bad Godesberg 1971, S. 48ff.

⁵⁶ Isensee, *ebenda*, S. 50; Rottmann, *Der Beamte als Staatsbürger. Zugleich eine Untersuchung zum Normtypus von Art. 33 Abs. 5 GG*, Berlin 1981S. 16ff., 176ff. (insb. 193ff.)

務員憲法忠誠」所產生的許多弊病⁵⁷，於理解及建構我國公務員相關法制時，實不得不慎，切勿對於忠誠義務妄為超脫時代脈絡的誤解，進而不當的要求公務員承擔昔日嚴格之「特別權力關係」下，所習以為常的過時義務與責任。而在公部門受僱者忠誠義務的問題關聯中，我們可以很清晰的看到一個貫穿的主軸：「國家同一性」的理解。易言之，隨著國家型態的轉變，國家的受僱者-公務員，甚至包括公部門的其他勞工，其基於受僱的法律關係 - 不論是公法上的公務員關係，或是私法上的勞動關係 - ，所應負之契約附隨義務-忠誠義務，其面貌與內涵是處於動態發展中的，並非一成不變，究其關鍵，主要即在於作為法秩序整體之國家性的改變：從專制君主、立憲君主，到初期的民主以及當代的自由民主，也就是說，公務員對於國家所負之忠誠義務，隨著歷史的發展進程，基本上由人的面向，全面的走向制度、功能的面向，從威權式的，逐漸邁向以個人化、民主化、自由化的社會發展為基礎的內涵，而與一般私部門勞工之忠誠義務的演變毫無二致：就勞動關係中的忠誠義務而言，以德國為例，二次世界大戰前，透過 1934 年《國家勞動秩序法》（AOG）的通過，勞動的本質邁入所謂的「人格法上之共同體關係」（*personenrechtliches Gemeinschaftsverhältnis*）年代，當時的帝國勞動法院認為，勞動關係已經脫離原先的債法上之交換關係，因為雇主與勞工共同形成一「共同體」，而每一位皆是該共同體的成員⁵⁸。這項看法一直維持到了戰後初期，不但實務界繼續支持，學說上也少有質疑之聲⁵⁹。對於勞動關係的最大影響，是基於如此的人格法上的共同體關係，雇主對於勞工必須負擔照顧義務，而勞工相對於雇主則有忠誠義務。當然，在六七十年代已廣為學界所批評的這一套人格法上的、植基於落伍父權思想的意識型態，早為時代所淘汰，今天的勞動法學通說，均認勞動關係係屬債法上之交換關係，業無疑問⁶⁰。雖說如此，然而勞工的許多主義務之外的附隨義務，依然得從勞動關係的本質、僱傭契約的本旨所導出（我國《民法》第 482 條、第 487 條之一、德國《民法》第 611 條、第 618 條），只不過排除了過去人格法共同體時代的一些陳腐義務而已。就此發展的過程來看，公部門受僱者亦不能免

⁵⁷ 相關之討論請參閱林佳和前揭碩士論文，第 68 頁。

⁵⁸ Däubler, *Das Arbeitsrecht* 1, Rn. 641；關於《國家勞動秩序法》的討論，請參閱 Wahsner, *Arbeitsrecht unter'm Hakenkreuz- Instrument des faschistischen Terrors und der Legitimation von Unternehmerwillkür*, Baden-Baden, 1994。

⁵⁹ 例如 BAG AP Nr. 2 zu § 616 BGB; BAG AP Nr. 2 zu § 611 BGB *Beschäftigungspflicht*; BAG AP Nr. 10 zu § 611 BGB *Lohnanspruch*；學說上如 Hueck, *Der Treuegedanke im modernen Privatrecht*, 1947, S. 13; zitiert nach MünchArbR/Blomeyer, § 51 Rn. 10。

⁶⁰ 相關討論請參見林佳和，勞動關係的公益與私益衝突？--從德國勞工忠誠義務的演進軌跡談起，收錄於國立高雄大學政治法律系編：《公益揭發：職場倫理新趨勢》，2010 年 9 月，頁 67-108。

於其整體環境及基礎的制約及影響，在一般勞動關係時為社會的發展，在公部門受僱者、特別是公務員時，則無疑的為國家本質之演變。

第三項 人事代表會的共同決定

特別明顯來自於威瑪時代的職業公務員制度內涵之一，是所謂的公部門人事代表會法制，即便在本研究所著墨之安全衛生的事項上，仍有其重要性。在集體勞動關係的面向上，德國有一項相當特殊的之集體性利益代表機制，亦即來自委員會思維（*Rätegedanke*）之所謂廠場共同決定制度（*Betriebsmitbestimmung*）⁶¹。這項制度的基本想法，就是將公部門的所有受僱者，包括公務員、工人、雇員與學徒，直接視為一整體（*Kollektiv*），為規範該受僱者整體相對於雇主之集體性權利（*Kollektivrechte*），在勞動者之同盟自由權的憲法保障之外，再以法制建立相關之集體性利益代表機制，以處理公部門之個別機關（*Dienststelle*）內的集體勞資關係，而異於跨個別機關之上、由公部門受僱者行使憲法同盟自由權所形成之工會運動的另一種集體關係，這便是歐陸國家特有的、本於共同決定理念而設立之制度⁶²。相對於在非公部門之企業組織法制（*Betriebsverfassungsrecht*），亦即相關私部門廠場層級之共同決定，在德國的公部門，亦有極其類似的、適用於公部門各機關層次之人事代表法制（*Personalvertretungsrecht*），準此，相當程度脫離威瑪時代將公部門中之工人與雇員，一併適用私部門企業組織法制的傳統，戰後的德國立法者，透過1952年的《企業組織法》（*BetrVG 1952*）第88條及1953年的聯邦公務員法（*BBG*）第93條，正式宣告公部門之共同決定法制脫離私部門，另外制定專法，這也就是1974年4月1日通過施行之德國《聯邦人事代表會法》（*BPersVG*）的由來⁶³。

簡單的說，在德國的集體勞動關係中，存在著學理上所謂的「雙軌制」（*Zweigleissystem*）：就勞方而言，一邊是跨企業之上的工會組織，強調的是與社會對手的對抗，基本上得以行使爭議權，透過協商，以締結團體協約而提升勞工之勞動與經濟條件為目的；另一般則是企業廠場之內的員工代表會（私部

⁶¹ 這一套廠場共同決定制度之思維與實踐發展史，詳細的介紹可見 Däubler-Däubler/Kittner/Klebe/Schneider(Hrsg.), *BetrVG*, 4 Aufl., Köln 1994, Rn. 38ff. zur Einleitung。

⁶² 相關討論請見 MünchArbR/Germelmann, Bd. 3, 2 Aufl., München 2000, § 368 Rn. 1ff.; Gamillscheg, *Kollektives Arbeitsrecht*, Bd. 1, München 1997, S. 1。

⁶³ 請參見 Dietz/Richardi, *BPersVG*, 2 Aufl., München 1978, Rn. 12 zu Vorbemerkung vor § 1。

門)或人事代表會(公部門),強調的是與社會夥伴的合作,不得行使爭議權,透過協商,以締結廠場協定(私部門)或職務協定(公部門)而參與廠場內之管理為目的。前者是屬於同盟法,後者則是歸類於共同決定法,兩者是涇渭分明,截然有別的。基本上來說,德國公部門人事代表會的共同決定權限,依其性質大致上有四種之別:完全的共同決定權、有限的共同決定權、建議權、聽證或其他資訊權⁶⁴。所謂完全的或適格的共同決定權(*volle oder qualifizierte Mitbestimmung*),是指在機關長官與人事代表會達成協議之前,涉及之機關措施便不得施行,如無法達成協議,則由其上級機關與該上級機關之人事代表會再行協商,如仍無法獲取共識,則依法組成特定之仲裁機關(*Einigungsstelle*)⁶⁵,由該仲裁機關為終局而具有拘束力之仲裁決定。依德國聯邦人事代表會的規定,第75條第2、3項的社會事項,均屬完全共同決定之該當事項,包括補貼、優惠、借貸與其他社會性給與的給付,機關職務宿舍的分派、收回與使用條件限制,機關職務土地或借用土地之分派、收回與使用條件限制,每日上下班暨休息時間的開始與結束,每週工作日數的分配,工資給付之時間地點與方式,如個別受僱者無法與機關長官達成共識時之該勞工特別休假計畫的研擬,工資形成原則(敘薪原則、計薪方式之確定與變更、計件或津貼原則等),福利性機制的設立、管理與解散,工人與雇員之職業訓練,工人與雇員參加教育訓練的選派,人事資料內容,考績評定之標準,是否雇用機關專屬醫護人員,預防職務、勞動意外或其他健康危害之措施,機關內部提出興革建議之方式,提出因機關合理化措施所產生之對受僱者經濟上不利益的補償社會計畫,檢視機關人事公告內容,研擬規範機關秩序與人員紀律之工作規則,工作位置的分派,監視機關人員行為或工作之技術性設置的引入與使用⁶⁶。

其次是所謂有限的共同決定(*eingeschränkte Mitbestimmung*),在此,對於特定之社會事項,機關長官應與機關人事代表會協商,如果無法達成協議,則由其上級機關直接決定,既使系爭勞資雙方合意提請組成仲裁機關,但仲裁

⁶⁴ 在德國人事代表制中,聽證或資訊權,基本上散見在所有相關之公部門人事法令中,並非完全集中在聯邦人事代表會法,是以之後的討論,基本上都將忽略此散見的聽證或資訊權; *dazu MünchArbR/Germelmann, § 373 Rn. 1ff.*。

⁶⁵ 此所謂仲裁機關,不應以類似我國勞工行政主管機關指派適格或商務仲裁等領域之「外來的獨立仲裁人」加以理解,德國有關勞工共同決定之仲裁,都是參之勞資共決的基本精神,復加上公益的必要考量,以法律詳細規定其組成與運作方式。以德國聯邦人事代表會法為例,第71條即規定其仲裁機關,應由所涉及之機關的上級機關及該層級之人事代表會,各派三名委員,其中必須有公務員、工人與雇員各一名,除非系爭事項專為公務員或勞動關係之事項。中立委員則由勞資雙方委員共同指定,如無法指定,則由聯邦行政法院代行指定;相關討論請參閱 *Altwater/Peiseler, Bundespersonalvertretungsgesetz, 4 Aufl., Ffm. 2005, § 71 Rn. 1ff.*。

⁶⁶ *Altwater/Peiseler, Bundespersonalvertretungsgesetz, § 75 Rn. 17ff.; MünchArbR/Germelmann, § 371 Rn. 4.*

機關仍僅能作成建議（*Empfehlung*），最終決定權仍在上級機關。從性質上觀之，只要是涉及公務員的人事高權事項，依德國《基本法》第 28 條之民主法治國原則，如屬政府應對國會負責之事項，則政府不得將其權限移轉予第三人，以脫免對國會負責⁶⁷；在憲法解釋上，一般認有關公務員的人事高權，即屬此所謂之政府應對國會負責事項，因為其業已具備所謂的「政治影響」（*politische Tragweite*），當然，這裡的政治影響，指的並非個案中所涉及之公務員關係的政治可能影響之面向，而是著眼於政府人事高權的抽象權限，亦即聚焦於直接攸關機關履行任務、具有非不重要之外部效力、直接涉及機關受僱者個別權利義務等之事項，即認必須維持政府機關之最終決定權，而只能允許有限度的共同決定形成。屬於此有限共同決定之事項，主要規定於《聯邦人事代表會法》第 75 條第 1 項，包括機關工人與雇員之下列事項：僱用，調整至較高或較低之職務，調動至其他機關，同一機關內變更工作地點之調職，三個月以上之外派，屆滿退休年齡後之繼續僱用，限制其住所選擇自由之命令，拒絕許可或撤回准許兼職之許可⁶⁸。當然，如果同一事項同時涉及完全的與有限的共同決定權，亦即學理上所稱之滿足數個參與要件（*mehrere Beteiligungstatbestände*），則依學說上之普遍看法，應依該等機關措施之重點，決定應歸屬何一種類之共同決定權，法院實務在此經常強調，不得運用「有疑義時便適用最弱參與形式」的規則，而直接適用有限制之共同決定權⁶⁹，換言之，如果依私部門企業組織法之類似情形為類推解釋的話，只要同一事項同時滿足不同的參與要件，人事代表會便應得主張開啓不同之共同決定模式，但如果依客觀情狀判斷，該涉及措施之內容，顯然得依其重點進行何種共同決定權之歸屬，則最終仍以該共同決定形式作為適用標準。值得注意的是，聯邦行政法院特別提醒：機關不得以單純之「行政體系的順暢運作」為考量，獨厚較弱之有限的共同決定權，除非該參與權形式將產生外部效果，則機關基於行政人事高權之因素，方得排斥較強之完全、而就較弱之有限的共同決定權⁷⁰。

第三項共同決定權是所謂的參與或聽證權：依德國《聯邦人事代表會法》第 78 條之規定，人事代表會應參與機關下列措施之作成：機關有關職務範圍內人員之職務上、社會與人事上事項之管理命令的研擬，機關全部或一部的裁撤、縮編、移轉或整併，針對公務員之懲戒聲請，候補或得撤回任命之公務員之非自行申請的解職，提早退休；在後三項，人事代表會非有當事公務員之請求，

⁶⁷ 參見聯邦憲法法院之判決：BVerfGE 9, 268, 289。

⁶⁸ Altvater/Peiseler, Bundespersonalvertretungsgesetz, § 75 Rn. 3ff.

⁶⁹ BVerwGE 78, 47, 52.

⁷⁰ BVerwGE 78, 47.

不得要求參與。其次，在同條的第 3 至 5 項，規定下列相關措施，應先經人事代表會聽證，包括：預算編列相關之人力需求計畫的上呈，職務辦公處所之新建、改建與擴建，工作程序或流程之重大變更⁷¹。

最後是所謂的主動建議權（Initiativrecht）：根據德國《聯邦人事代表會法》第 70 條的規定，只要是第 75 條第 3 項第 1 至第 6 款、第 11 至第 17 款之事項，亦即如每日上下班暨休息時間的開始與結束，每週工作日數的分配，工資給付之時間地點與方式，如個別受僱者無法與機關長官達成共識時之該勞工特別休假計畫的研擬，工資形成原則（敘薪原則、計薪方式之確定與變更、計件或津貼原則等），福利性機制的設立、管理與解散，工人與雇員之職業訓練，預防職務、勞動意外或其他健康危害之措施，機關內部提出興革建議之方式，提出因機關合理化措施所產生之對受僱者經濟上不利益的補償社會計畫，檢視機關人事公告內容，研擬規範機關秩序與人員紀律之工作規則，工作位置的分派，監視機關人員行為或工作之技術性設置的引入與使用等，人事代表會均得主動向機關長官以書面提出建議，長官不同意者，便直接進入同法第 69 條第 3、4 項的提交上級機關進行共決或仲裁機關為仲裁。涉及的如果是前述有限共同決定之事項，也就是諸如機關內工人與雇員之僱用，調整至較高或較低之職務，調動至其他機關，同一機關內變更工作地點之調職，三個月以上之外派，屆滿退休年齡後之繼續僱用，限制其住所選擇自由之命令，拒絕許可或撤回准許兼職之許可等事項者，則雖然人事代表會亦得以書面主動提出建議，但最終之決定權仍屬於上級機關，仍不再依循上級之人事共同決定或仲裁，邏輯上應為一貫⁷²。

舉輕明重，既然機關就其工人與雇員之人事高權，基於政治負責之民主法治國原則的憲法拘束，僅能適用有限之共同決定形式，則機關針對公務員之人事事項，理論上則當然只能有有限、而不得適用完全或適格之共同決定，事屬當然。德國《聯邦人事代表會法》第 76 條即規定，關於下列之公務員人事事項，人事代表會僅能享有有限之共同決定權：僱用，任命，未變更其職等之調整至較高薪級之其他職務，變更其職等之調整至其他職務而變更其職系或職組，調整至較高或較低之職務，調動至其他機關，同一機關內變更工作地點之調職，三個月以上之外派，屆滿退休年齡後之繼續僱用，限制其住所選擇自由之命令，拒絕許可或撤回准許兼職之許可，依《聯邦公務員法》第 72a 或 72b 條之規定申請部分工時、縮減工時或休假而遭拒絕者，達到退休年齡而申請退休遭延後者

⁷¹ Altvater/Peiseler, Bundespersonalvertretungsgesetz, § 78 Rn. 1ff.

⁷² Altvater/Peiseler, Bundespersonalvertretungsgesetz, § 70 Rn. 1ff.

不分機關之公務員或非公務員，在特定的人事事項中，德國的人事代表會同樣擁有有限之共同決定權，如果達成共識，則勞資雙方可締結所謂的職務協定（Dienstvereinbarungen），如果無法達成共識，則回歸有限之共同決定權的處理方式，同樣本於機關人事高權的交由上級機關作最終決定。依德國《聯邦人事代表會法》第 76 條第 2 項之規定，包括有關機關內工人、雇員與公務員的下列人事事項：公務員參與在職訓練的選任，公務員人事資料內容，公務員考績評定標準，是否雇用機關專屬醫護人員，提高工作效力與改進工作流程之措施，人員在職訓練之一般問題，引進具重要性之新工作方式，僱用、調動、改敘與解雇之人員選擇標準的制定，機關針對人員之損害賠償請求權的提出⁷⁴，促進兩性平等措施（特別關於僱用、工作分派、職業訓練、在職訓練、晉升）。

特別值得一提的是德國《聯邦人事代表會法》第 79 條有關終止與不經預告解僱的共同決定：除德國《聯邦公務員法》（BBG）所稱 A16 職等以上之公務員外，機關對於包括工人、雇員與公務員為須經預告之終止契約者，應先經人事代表會參與，在解釋上，這裡的參與應是指類似行政處分聽證或至少資訊權之性質。依該條規定，如有下列五種情形之一，則人事代表會得就所屬人員之解職或解僱提出異議（Einwendungen）：選擇解僱之勞工對象而未或未充分考量社會觀點，解職或解僱抵觸職務協定所定之選擇對象標準，遭解僱之勞工得於同一機關之其他工作、或位於同一地點之同一職類之其他機關繼續僱用，勞工接受相當之教育或在職訓練後得繼續僱用，勞工經其同意、如基於勞動契約條件之變更即得繼續僱用。如人事代表會提出異議，勞工同樣遭解僱者，則機關應檢附人事代表會異議之副本交予勞工，而勞工如繼續逾期向勞動法院提起確認僱傭關係存在之訴者，則雇主有自預告期間屆滿日至判決確定日止，以相同契約條件繼續僱用勞工的義務，但機關具下列三項要件之一者，勞動法院得不作成此繼續僱用之假處分裁定：勞工之起訴顯無理由或勝訴希望者，繼續僱用勞工將對機關造成不可期待之經濟負擔，人事代表會之異議顯無理由等。如係無須經預告的解僱或特別終止，則機關之解僱應先經人事代表會聽證，機關必須檢附並說明理由，如人事代表會認有疑義，應至遲於三日內以書面通知機關。

⁷³ Altvater/Peiseler, Bundespersonalvertretungsgesetz, § 76 Rn. 1ff.; MünchArbR/Germelmann, § 371 Rn. 98ff.

⁷⁴ 依德國聯邦人事代表會法第 76 條第 2 項第 2 句的規定，同項第 9 款的「機關針對人員之損害賠償請求權的提出」，必須先經所涉人員之向人事代表會申請，方得由人事代表會與機關長官協商，以訂定職務協定加以規範； dazu Altvater/Peiseler, Bundespersonalvertretungsgesetz, § 76 Rn. 13。

不論如何，依德國法律明文（《聯邦人事代表會法》第 79 條第 4 項），只要機關之終止契約行為未經人事代表會聽證，則此終止將不生效力⁷⁵。

除了特別重要的「契約關係終止而未經人事代表會參與」之法律效果外，如果違背聯邦人事代表會法的有關共同決定事項之規定，則其法律效力就應為何，該法並無進一步的處理，必須有待學說上的闡明。依德國一般的見解，在此種情形，恐怕無法在普遍上得出「未經人事代表會同意或共同決定之事項，機關均不得執行」的結論，而是必須分別不同情形：如果涉及的是同法第 78 條第 1 項的所謂公法上措施，也就是說，該等應先經人事代表會參與的事項，由於均非勞資雙方所得共同約定的權限，因此如未踐行之，則直接構成違反公法強制規定，機關仍繼續執行者，雖非自始當然無效，但應得依申請或依職權而加以撤銷。如果是非涉行政處分，而單純為機關組織上之措施，則機關所為之該措施仍無自始無效，而僅得由人事代表會於行政法院之訴訟程序上提起確認措施無效之訴，或亦得提起不作為請求之給付之訴，以為救濟⁷⁶。

簡單的介紹德國公部門人事代表會法制，特別是其特殊之共同決定制度後，我們可發現，在攸關安全衛生之例如預防職務、勞動意外暨其他健康危害之措施上，由公務人員及公部門勞工所選舉代表組成之人事代表會，享有主動建議權、乃至適格之共同決定權，而連接至基本法第 33 條第 5 項的制度性保障，成為德國職業公務員制度的核心內涵之一，這在理解德國法制經驗上相當重要，也會一定程度對我國形構相關制度時有所啟發。

第五節 職業公務員制度新走向—向私勞動法的趨近？

在德國，一項似乎可以觀察得到的發展趨勢是：依功能需求（funktionale Bedürfnisse）之觀點，漸次排除廣義公部門中公務員、工人與雇員之差異⁷⁷，而顯然，針對該等受僱者與國家法人相互間之關係而言，這項趨勢指的是「朝作為私法的勞動法」、而非「朝作為公法的公務員法」之方向，德國學者甚至有

⁷⁵ Altwater/Peiseler, Bundespersonalvertretungsgesetz, § 79 Rn. 1ff.; MünchArbR/Germelmann, § 372 Rn. 7.

⁷⁶ MünchArbR/Germelmann, § 372 Rn. 8ff.

⁷⁷ 這裡可以觀察 1970 年德國參議院所發布之《公部門受僱者法改革委員會》（Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts）的報告：diesl., Bericht der Kommission, Baden-Baden 1973。

將之喻為「未來職務法走向」(das künftige Dienstrecht)的大膽預測⁷⁸。在研究德國相關法制所能夠提供對於我國之啟發時，這一項基本認識是有絕對必要的。從相關法制的改革發展上，亦可看出「公務人員與勞工不再嚴格區分為不同之規範領域」的趨勢；總的來說，公部門受僱者法的改革從威瑪時代以來就不斷的受到爭論，這項爭論在戰後持續未歇⁷⁹，簡單而言，改革方向之爭點，不外乎傳統公部門受僱者之嚴格區分公務員與勞工，在「公行政運作」與「受僱者權益」兩個看似衝突的價值中，究竟是否應該持續，或是作某種程度的質變與改革，特別是公務員法往公部門勞動法之趨近，尤其引起學界之關注。1970年本於聯邦參議院之提議，德國內政部組成所謂的「公部門受僱者法改革研究委員會」(Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts)，該委員會遂於1973年提出「統一受僱者法」的建議，亦即主張廢除法律中關於公務員、雇員與工人之差異，而僅就「功能上的需求」觀點，重新建構不同受僱者類型正當的不同待遇與處理⁸⁰。當然，除此望似清晰的核心主張外，較為細緻的問題，例如「制定權限的主體」或「應行選擇的法律規範方式(法律或團體協約)」，未來所謂統一的公部門受僱者法應該採取如何之形式與決定，則委員會並未達成共識。委員會的多數成員僅決定，未來應由立法者決定公部門受僱者法的內容，亦即由其選擇何者繼續維持公法之法律規範方式，而何者則一致性的適用以勞工為對象之勞動法秩序，至委員會的少數說則認為，工資、休假與工時應以團體協約，其他則歸之適用公部門受僱者之制定法來加以規範。當時的爭論焦點無非公務員的罷工問題，換言之，依少數說之見解，列入團體協約約定範圍之事項，工會即得為貫徹其主張而行使罷工權，不論受僱者之身分係公務員或勞工，相反的，如果依委員會多數說之見，則所有公部門受僱者均不得罷工，亦包括目前法秩序上認得罷工之公部門勞工。不論如何，由於委員會的提議並未經德國國會立法實踐，因此依德國基本法第33條第4項、第5項之「職業公務員制度」所建立之公務員與勞工的差別處理，基本上繼續維持不變。

當然，以近年來的發展觀之，公務員與勞工所適用之法律內容的差異，已漸有逐漸縮小的趨勢。例如，公部門勞工只要年滿40歲，繼續受僱於同一公部門雇主達15年者，則亦可享有原先僅保留予公務員之契約關係不得終止的

⁷⁸ Etwa Bull, Vom Staatsdiener zum öffentlichen Dienstleister. Zur Zukunft des Dienstrechts, Berlin 2006, S. 67ff.。

⁷⁹ Siehe Morsey, Gefährdung und Sicherung des Berufsbeamtentums – Entwürfe und Reformkonzepte für den öffentlichen Dienst 1945-1953, DöV 1992, 1061ff.

⁸⁰ Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts: Bericht der Kommission, Baden-Baden; zitiert nach Avenarius/Heckel, Schulrechtskunde, 7 Aufl., Neuwied 2000, S. 286f.

特權 (Privileg der Unkündbarkeit)；再者，公部門雇員亦得依其年齡、家庭狀況與子女數而敘薪，等於實質上同樣適用公務員之贍養原則 (Alimentationsprinzip)，類似之情形亦見退休之情形：雇員退休後，亦適用不同級數之所謂附帶照養給付 (Zusatzversorgung) 的給與，則事實上又與職業公務員所享有之退休金無甚差距。即便在公務員領域，亦有趨近一般勞動法內涵之發展趨勢，不論是公務員關係中可見之勞動契約關係的新興型態，如以勞工為發動主體的部分工時契約，開放邦立法者得制定特殊之試用或定期契約關係的締結可能⁸¹，亦或公務員得以享有原本專屬於勞工之勞動法權利，如有關母性保護與育嬰假或加班給付請求權，而顯然，這些勞動法權利性質上可能未符公務員法上的贍養原則⁸²。不論如何，從如此之發展軌跡，足可令吾人意識到，公務人員與勞工之僱用關係，不應再被單一的視為係完全不相干的規範領域，可以觀察到的一項重要發展是：積極性的保障形式容有差異 - 雖然還是有變動、甚至有交替運用的情形 - ，但消極性的保障則應盡量趨近一致，例如本研究所要處理之安全衛生保障問題，在德國即基本上並不區分公務人員與私勞工，例如最重要的勞動保護法 (Arbeitsschutzgesetz, ArbSchG)，其中第 2 條第 2 項即規定，本法所稱之受僱人，包括⁸³：

- 勞工，
- 因職業訓練關係而受僱者，
- 勞動法院法第 5 條第 1 項所稱之類似勞工（但不包括家內勞動者與其他類似勞工），
- 公務員，
- 法官，
- 軍人，
- 庇護工場僱用之身心障礙者。

結語

以整體公務員制度深深影響吾國之德國法制觀之，在憲法有關「職業公務員制度之制度性保障」的規範基礎上，我們可以看到相關的內涵，特別是所列

⁸¹ 這兩項制度改革都來自於 1997 年 7 月 1 日施行之公部門受僱者法改革法 (Dienstrechtsreformgesetz)，相關討論請參閱 Batts, Das Dienstrechtsreformgesetz, NJW 1997, 1033。

⁸² 詳細討論請見 Avenarius/Heckel, Schulrechtskunde, S. 287f., 352ff.。

⁸³ 亦請參見 Kittner/Pieper, Arbeitsschutzrecht, 3 Aufl., Ffm. 2006, S. 90f.。在職業災害保險的預防範疇中，德國亦不區分公私部門之受僱者，亦本相同之邏輯； dazu Schaub/Schaub ArbR-Hdb. §153 Rn 31。

舉可能攸關本研究主題之三項內容，以作為思考公務體系安全衛生法制之參考。如果觀照德國法制之經驗，基本上，公部門與私部門受僱者之法律規範，有著彼此趨近、而且是明顯往私勞動法趨近的發展趨勢，而在例如安全衛生保障規範上，更是早已做單一之處理，也同樣是往私勞動法方向邁進，不論形式或實質，相當值得參酌。當然，不得不提醒的是，德國傳統上是公私法分野極為明顯之國家，即便以其受僱者為觀察對象，在公部門中的勞動關係（所謂 *Arbeitsverhältnisse im öffentlichen Dienst*），雖幾近完全的適用一般私勞動法，然在建立於公法上勤務關係之公務員身上，吾人仍可看到「繼續維持其獨立之人事法制」的現象，德國基本法第 33 條第 5 項所標示之「傳統職業公務員原則之制度性保障」的精神與規範性，其實仍相當程度制約著相關問題與法制的發展：即便在公部門受僱者法制之改革上，仍不能忽視傳統職業公務員制度與其原則之憲法上要求；就此而言，觀察德國制度，仍然必須擺在整個體系性的角度來觀察，以做更細膩的思索。

再者，即便有相互趨近之發展軌跡，但亦有「規範形式」與「規範實體」的區別，換言之，觀察以上之舉例，其實多見「規範實體」上的趨近，亦即不再單以身分上法律關係形式的不同（公務員 VS. 非公務員），即直接聯繫到實體上權利義務之差別，而是讓兩者在實體內容上不再做不同之差別待遇，至少在許多的事項上，試圖去做一體性的對待，前述之公務員/受僱者忠誠義務此然，上面所提及之許多勞動/職務上權利亦同。相對的，如果聚焦於公務員，則他們與非公務員在「規範形式」上的差異，即便在德國，也似乎沒有太明顯一致性處理的發展現象，換句話說，公務員繼續維持本身獨立的法制形式，並不讓之直接適用到私勞動法的法規範形式上，應該對於目前德國法制狀況的正確解讀，雖然一如前所述，規範實體內容上的拉近是可以觀察得到的。這些觀察結果，應該可以對本研究之核心主題有些啓示。

第三章 前提基礎二：勞動保護體系內安全衛生法制的座落

在前一章的論述中，我們處理了第一項前提基礎：公務員體系中相關問題的座落，亦即從整體公務員法制的基點出發，探討特別是德國經驗所能啟發之有關線索，例如職業公務員制度的傳統原則，以公法形式所為之單方規制模式，勤務主照顧義務，乃至於公務人員人事代表會的不同程度參與，這些當然都能提供吾人在思索與建構公務體系內之安全衛生法制時，一個可以學習的路徑，雖然未必能夠完全符合台灣的實況與需要。然而，從另一方面，一個健全之安全衛生法制的規範性內涵，抽象如法制目標，具體如個別事項內容，究竟應有如何之面貌，亦屬相當重要的指標，否則在當代經濟、社會、科技、生產組織之條件下，如果是一個殘缺而不完整之安全衛生法政策的思維與實踐，則該如何因應周遭環境與條件之變化，將是相關法制是否得以發揮功能的最大關鍵。在此，我們希望透過整理並分析，提出一適當的安全衛生法制的規範體系。

第一節 理論建構：勞動保護之概念、目標與策略

所謂的勞動保護（Arbeitsschutz），依德國權威學者 Otfried Wlotzke 之定義，係指為了保護經納入雇主生產組織內之勞工的身體與心理之不可侵犯性暨特定的人格權，所採取之所有法律上、組織上、技術上、醫學上措施的總稱，亦即以勞工於就業勞動過程中之安全與健康保護作為目標的所有措施，而相關之任何公法上的法規範，即一般統稱之勞動保護法⁸⁴。由此可看出，安全與健康保護，應係勞動保護法的最核心目標，雖然學理上亦有認「安全應屬健康保護之下位類型」的說法，不過只是理論上不同看法的趣味，現實上並無太大影響。一般關於公部門受僱者勞動保護之討論上，亦完全同此理解，並無特殊之例外⁸⁵。

從德國勞動法學理上的分析可見，綜觀整個勞動保護法制的發展史，吾人

⁸⁴ MünchArbR/Wlotzke, Bd. 2, 2 Aufl., München 2000, § 206 Rn. 1, 9; Wlotzke, BarbBl., 1978, 147, zitiert nach Kittner/Pieper, Arbeitsschutzrecht, 3 Aufl., Ffm. 2006, Einleitung Rn. 9.

⁸⁵ Etwa Müller, Arbeitsrecht im öffentlichen Dienst, 5 Aufl., München 2001, Rn. 728ff.

可區分為古典與擴大之勞動保護任務，其體系大致如下⁸⁶：

表 1：歷史發展下之古典與擴大之勞動保護任務

古典之勞動保護任務	防止勞動過程中之職業災害與意外	
	預防勞動所引起之健康危害（特別是職業病的預防）	
	預防過早過度消耗體力之勞動力的維繫（特別是工作時間的限制）	
	保障勞工宗教、文化與家庭生活之自由空間（特別是周日假日工作禁止、工作時間之限制）	
擴大之勞動保護任務	勞動之符合人性的形成（勞動世界的「人性化」）	健康相關之目標：考量勞動科技、人類工程學、勞動心理學與勞動醫學上之發展狀況，以符合勞工心理身理特質與能力之方式，去重塑勞動過程
		人格相關之目標：以促進勞工個人自由、人格之不受侵犯與生活品質之目標，去重塑勞動過程

當然，學理上的分類可能為前述，但多數說卻認為，擴大之勞動保護任務的第二種類型，所謂人格相關之目標，恐怕過於浮濫，而多有「只有在第一種類型之健康相關目標下之勞動世界的人性化，方得聯繫至古典的以健康保護為目標之勞動保護任務，也才有真正之勞動保護」的說法⁸⁷；換言之，仍然堅持以安全與健康保護作為勞動保護之核心目標，而不欲藉著勞動世界人性化之新興發展趨勢，將勞動保護之範疇與指涉任意地蔓延與擴大，也只有在此維繫於健康保護之主軸下，第二種類型之擴大，所謂「人格相關之目標」，方有其意義，這可以舉目前歐洲非常重視的職場 **Mobbing** 為例。

一般說來，**Mobbing** 所描繪的現象並非新意，事實上早是勞動生活中常見的一種行為⁸⁸，不論如何，在社會心理學上，**Mobbing** 用來指稱勞動生活工作職場上的特定行為，是一直要到九十年代初期的事。**Mobbing** 的原文來自英文

⁸⁶ MünchArbR/Wlotzke, § 206 Rn. 10ff.

⁸⁷ Zöllner/Loritz, Arbeitsrecht, § 29 IV.

⁸⁸ 類似的批評請見 Bieler/Heilmann, Mobbing- ein bekanntes Ärgernis unter neuem Namen(?), AuR 1996, 430ff.。

的 mob，是騷擾、攻擊、特別是群集騷擾、攻擊的意思，英語世界中亦常見“mob law”的用語，是指動用私刑之謂。Mobbing 的拉丁字源是 mobile vulgus，是指反覆無常、漫無目的的群眾。第一次在科學上使用 Mobbing 這個字者，是奧地利的動物行為學家、也是 1973 年諾貝爾醫學獎得主、當代動物行為科學的創始人 Konrad Lorenz，他使用 Mobbing，來稱呼群集起來的低等動物，爲了嚇阻較高等動物的入侵，所採取的集體攻擊行動。到了八十年代，瑞典心理醫師 Peter-Paul Heinemann，首次將 Mobbing 的概念運用到社會心理學的研究上，他從事長達十年以上的實證研究，對象是小學中的集體行為，發現有一種小孩群集的行爲，以最赤裸、直接的方式排擠某一位小孩，使之受孤立、無助，甚至在許多案例中造成最後自殺的悲劇⁸⁹。真正將 Mobbing 運用到勞動生活研究之中的，是德國裔的瑞典心理醫學家 Heinz Leymann，他在七十年代的許多工作職場心理研究中，赫然發現，許多勞工的心理疾病，問題並非出現在自己身上，而是來自於企業的周遭環境。Leymann 於是開始作積極的研究，十年有成，在 1984 年提出里程碑的著作《Mobbing 報導：經驗與對策、出路與協助》（Der Mobbing-Bericht: Erfahrungen und Initiativen, Auswege und Hilfsangebote），並進而在斯德哥爾摩成立全世界第一家的《Mobbing 病患專屬醫院》，在九十年代初期，終於引進歐洲各國社會的注意，開始引爲話題，並引起勞動學、乃至勞動法學的討論興趣。

依目前德國社會心理學及勞動法學上的通說，Mobbing 的定義大致爲：「一存在於員工相互間，或主管與下屬間，有關其工作職務上的衝突性的溝通處境：被害人孤立的處於一人或一群人系統性的、頻繁的、維持一段相當時間的直接或間接攻擊，被害人感受到明顯的歧視，而加害人之目的在於將被害人終局的趕出勞動關係、或至少被害人原先之作用領域（Wirkungsbereich）之外」⁹⁰。當然，亦有針對通說所接受之 Mobbing 定義，提出批評或修正建議者，例如在最早 Leymann 的定義中，他就把「將被害人逐出勞動關係」，認爲是加害人行爲的目的特徵，但 Lindemeier 就認爲實證調查顯示，這經常不是最重要的目的，亦即加害人的行爲不在讓被害人遭解僱或自行終止契約關係，而常見要逼迫雇主將被害勞工調離或是阻撓被害勞工可能的升遷機會，剝奪原先的職務權限，或甚至只是希望他被迫將較好的公務車拱手讓出，因此應以「排除被害人原先

⁸⁹ Wolmerath, Mobbing im Betrieb, Rechtsansprüche und deren Durchsetzbarkeit, Baden-Baden 2001, S. 22f.

⁹⁰ Kollmer, Mobbing im Arbeitsverhältnis, 3 Aufl., Heidelberg 2003, 2f.; Kolodej, Mobbing. Psychoterror am Arbeitsplatz und seine Bewältigung, Wien 1999, 19; Schild/Heeren, Mobbing. Konflikteskalation am Arbeitsplatz. Möglichkeiten der Prävention und Intervention, 3 Aufl., München und Mering 2003, 6ff.; Zuschlag, Mobbing. Schikane am Arbeitsplatz, 3 Aufl., Göttingen 2001, 3ff.

之作用領域」來定義，或較妥適⁹¹。不論如何，從社會心理學的觀點上說，**Mobbing** 所涉及的，主要是一種社會侵奪、社會攻擊（*soziale Aggression*），乃至行爲人克服原先社會衝突的一種戰略，換言之，**Mobbing** 的發動，通常是以已經存在的某一種形式之社會衝突爲前提，亦即在至少兩名的社會行動者之間，其中一方企圖針對他方，連續實現表面上或事實上一連串彼此不相干的行爲計畫，而且，必須雙方中至少有一方對於這種「敵對態度」，是心知肚明的。很清楚的，**Mobbing** 所涉及的主要是隱藏式的社會衝突，而非公開式的社會衝突，也就是說，並非所有工作職場上所發生的人際之間的衝突，都是 **Mobbing**⁹²。九十年代初期，德國社會開始意識到 **Mobbing** 的問題之後，雖然學說上開始有些討論與定義嘗試，但司法界一直沒有比較清晰可辨的重要判決出現。少數的例外如 Kiel 地方勞動法院 1997 年的一則判決，認爲所謂的 **Mobbing**，是指「在勞動生活的領域中，勞工被其他員工或主管，經由一系列的行爲，從最輕微的單純批評，到威脅、陰謀詭計、不搭不理，直至最嚴重的謀殺名譽，而有系統的加以刁難排擠與施壓之謂」，尤其特殊的是，法院在判決中明白提出所謂「**Mobbing** 傾向」的概念，也就是作爲 **Mobbing** 的前階段行爲，法院認爲，在此階段即應有法律行動介入的必要及可能性⁹³。德國實務上最重要者，自然是聯邦勞動法院在 1997 年 1 月 15 日所作成之裁定，其中明白定義 **Mobbing**，簡單的說，**Mobbing** 是「由勞工相互間或由主管所爲，有系統的敵意、刁難或歧視行爲，因工作上的壓力而使涉及勞工受害之謂」⁹⁴。

簡單的以 **Mobbing** 爲例之說明，在點明勞工人格權保護成爲當代重要發展趨勢的同時，也同時突顯「健康保護」之必要連結；換言之，如果基本上無涉健康保護，而僅是單純人格權之保障問題，當然會連結至一定諸如侵權行爲或積極侵害債權等之法律效果，則是否勞動保護之觸角得延伸至此，恐怕很有疑慮，雖然依據前述之擴大的勞動保護任務，亦即本於勞動世界人性化之人格權保障的特殊目的，無疑應屬同樣的勞動保護標的方是。如果 **Mobbing** 只帶來一定程度勞工人格權之侵擾，卻未有受害勞工健康上之受害，依德國勞動法學界理論與實務之多數看法，則未必有勞動保護之涉入的必要，則例如即毋庸將之

⁹¹ zitiert nach Wolmerath, a.a.O., 24；德國勞動法學上的討論，亦有認法學上所欲與所能處理之 **Mobbing**，應該限於「意圖將被害人逐出該部門、工作場所或甚至勞動關係」的情形，而排除單純的工作職場上之溝通問題；siehe Däubler, *Mobbing und Arbeitsrecht*, BB 1995, 1347f.; Gralka, *Mobbing und Arbeitsrecht*, BB 1995, 2651.; Dieball, *Mobbing und Arbeitsrecht*, BB 1996, 483f.。

⁹² Saldern, *Mobbing. Theorie, Empirie, Praxis, Hohengehren* 2002, 2f.

⁹³ ArbG Kiel BB 1997, 1207.

⁹⁴ BAG v. 15.1.1997 DB 1997, 1475；當然，這則裁定的案例本身並不重要，它只是勞動法院處理企業的員工代會表得否以雇主之費用，參加有關 **Mobbing** 的講習課程而已，適用的是極爲簡便快速的裁定程序，法院本身並未爲實體方面的判決。

納入整體的勞動保護體系中，值得注意與參酌⁹⁵。

另外，從 Kittner/Pieper 對於勞動保護雙重目標的闡釋，亦可清楚的看出相關的整體思維⁹⁶。氏等以為，勞動保護應含有以下兩個不同的目標：

- 防禦性的目標：防止危害、損害、侵擾之發生，處理可避免之勞動負荷；以及
- 形成性的目標：建立盡可能符合人性之工作位置、勞動過程與勞動環境。

在如此之雙重目標下，勞動保護制度遂通往其核心目的：「維繫並促進安全與健康保護之最佳化與改善」。Kittner/Pieper 繼續強調，當代符合時宜之勞動保護，已儼然所謂勞動環境的改善（*Verbesserung der Arbeitsumwelt*），亦即不再侷限於昔日病理式的作法，亦即不再自限於以關注健康上之危害為核心，以發展相關不同負荷需求下之預防策略為主軸，而是改採所謂「個別之健康形構」（*individuelle Konstitution von Gesundheit*）策略，也就是首重創造有利於健康的勞動條件，藉著所謂勞動保護之資源導向，以促進健康之措施作為重心，一改過去單以危害防止為主要方式之政策觀。這當然與前述 Wlotzke 所彰顯的所謂擴大之勞動保護、亦即勞動世界之人性化，有異曲同工之妙，同理，健康同樣作為關鍵要素，似乎單純之人格促進與保障，終究本身難以作為獨立之勞動保護目標，當然，這裡至少提供一比較不是正面的線索。

第二節 勞動保護之當代重心：預防

依循 Kittner/Pieper 所突顯的當代勞動保護任務與目標，吾人便可發現一個勞動保護法制重心的措置：此即學理上所謂的「預防導向之計畫與行為必要性原則」（*Grundsatz die Notwendigkeit eines präventionsorientierten Planes*

⁹⁵ 顯然，如此之講法應該是本於「積極性勞動保護難以適用於 Mobbing」之觀點，如果站在消極之處處理勞工受侵害之救濟問題，則自有相關勞動保護之適用，應無疑問。當然，這並不是說，Mobbing 就沒有其他權利受侵害的問題，這是兩回事，例如學理上多依據 Mobbing 問題的特殊性，認為只要 Mobbing 的行為本係針對被害人的勞動關係，亦即「意圖將相對人逐出勞動關係或作用領域以外」，例如雇主企圖逼迫被害勞工自行離職，以逃避解僱保護法之適用，則應認工作權亦屬侵權行為所欲保護的法益。Däubler 更直言道，帝國勞動法院既然同在 1902 年，肯定營業權亦屬民法第 823 條第一項所稱之其他權利，則基於平等對待，亦應涵括工作權，此外，針對有認若包含工作權、無疑將破壞資本主義體制，同時不當擴大對工作權之保障、逾越侵權行為法所欲達成之意旨的批評，Däubler 亦認為，由於德國民法第 823 條的目的，僅在於防止市場相對人無實質理由的不理性行為，並非在於廣泛的承認或甚至積極保障營業權或工作權，因此不生如此之疑慮； dazu Däubler, *Das Arbeitsrecht* 2, Rn. 593。

⁹⁶ Kittner/Pieper, *Arbeitsschutzrecht*, Einleitung Rn. 10.

und Handelns) ⁹⁷。在此，預防係泛指「所有勞動條件預防性形成措施、手段與方法」，包括防止因勞動所引發之健康危害，除了傳統之理解外，亦包括促進勞工身體上、精神上與心靈上之幸福感，而在最新的趨勢中，尚擴及新興的所謂「關係的預防」(Verhältnisprävention)，亦即保障安全與符合健康的勞動條件，以創造勞工得為符合安全衛生要求之行爲的事實上基礎—所謂的行爲的預防(Verhaltensprävention)。呈現相互補充之「關係的預防」與「行爲的預防」便是最新之勞動保護制度的發展趨勢⁹⁸。

換言之，這裡所稱的預防之勞動保護，便非單指對於勞工在個別安全防護設備上的措施與努力，例如利用保護頭盔或絕緣手套，而是更進一步的，著重整體的、以整合為目標的、程序面向的、持續性的改善整體工作環境與條件，此方為預防性勞動保護的真正目的⁹⁹。此類型之勞動保護有下列常見的一些作法¹⁰⁰：

- 以組織性的、集體性的措施與方法，逐漸淘汰單純之例如保護頭盔、絕緣手套等輔助性質的、個別的保護措施；
- 勞動過程中所有與活動暨工作位置相關的影響變項，均一併考量之。此即所謂體系性的考察與執行方法(Betrachtungs- und Vorgehensweise)；
- 將安全與健康保護，視為企業建置與過程、乃至於經營管理策略的重要成分，同時將之跨企業的擴及其他相關要素，例如物流運送、電傳勞動等；
- 將勞動保護所著墨之勞動過程中的安全與健康保護，結合一般之健康保護，共同形構一整體作業方式的思維，既不偏廢勞動以外之其他生活領域的保護問題(例如休閒時刻)，也當然顧及勞動過程中的安全與健康保護；
- 最後，一有效率的預防，必須同時兼顧事前的教育過程，亦即將勞動保護之內容與經驗，一併納入勞動保護之職前教育的理念與措施中。

這裡所描述之當代就勞動保護體系與內涵之新思維，頗值吾人參酌，如同所謂預防法學的誕生，在有關勞工安全與健康保護之主軸上，積極的採取預防危害之發生，終究要比消極的處理已生對勞工安全與健康之侵害，來得有其意義與符合整體保護意旨。再者，不單純是個別的、侷限於硬體設備性質的危害防護工具，而是進一步著眼於「整體與關係的、程序與組織的」面向，更前瞻性的通往防堵危害發生之全面性關照，應該也是這裡的勞動保護思維所帶來的

⁹⁷ Cernavin/Wilken-Cernavin/Wilken, Dienstleistung Prävention, S. 70ff., zitiert nach Kittner/Pieper, ebenda, Einleitung Rn. 11.

⁹⁸ Kittner/Pieper, ebenda.

⁹⁹ Kittner/Pieper, ebenda.

¹⁰⁰ Ebenda.

新啓發。其次，當事者對於安全與健康保護之教育訓練與養成，亦當屬不可或缺之部分，特別是攸關勞動保護成效之勞動者紀律性要素，這也是必須加以特別關注之點。最後，在搭配預防思維之前提下，再將指涉面向由個別的點、擴充至整體的面，也就是說，即便同樣專注於預防，也一定程度擺脫昔日個人防護之傳統想法，進展到塑造對個人有利之整體安全與健康環境暨條件，此亦屬對吾人思考相關問題之重要啓示。是整理起來，這裡的勞動保護新思維之討論，應該可以提供如下之四點考察重點：

- 預防性勞動保護之重要性；
- 關係的預防搭配行爲的預防；
- 個人勞動保護教育訓練之重要性；
- 從個人勞動保護至創造有利之勞動環境與條件。

第三節 勞動保護之客體與類型

有關勞動保護之客體與對象，亦即其相關之指涉內容，經常因分類方式之不同而有所差異，如先以 Kittner/Pieper 所做之整理爲例，可用下表加以說明：

表 2：不同分類方法下之勞動保護主要類型¹⁰¹

依法律規範形式 ¹⁰²	公法性質之國家的勞動保護法	包括法律、法規命令、行政規則或其他基準規則
	公法性質之自治的勞動保護法	法定職業災害保險、職業災害防止規則、自律規則
	私法性質之勞動保護法	勞動契約法、團體協約法、企業組織法上的勞動保護規則
依受保護之相對人類型	普遍之勞動保護規範	適用於一般勞工
	適用於特定勞	適用於在安全與健康保護上有特別需求之特

¹⁰¹ Kittner/Pieper, Arbeitsschutzrecht, Einleitung Rn. 57ff.

¹⁰² 德國最重要的勞動法實務手冊 Günter Schaub, Arbeitsrechtshandbuch, 亦主要採取此分類法； dazu dersl., Arbeitsrechtshandbuch, 11 Aufl., München 2005, § 152 Rn. 2ff. °

	工族群之勞動保護規範	定勞工族群，諸如青少年、懷孕女性、身心障礙者、家內勞動者 ¹⁰³
依不同之目標設定	社會的勞動保護法	主要著重於「社會關係面向上的」實施勞動保護措施
	技術的勞動保護法	相對側重於「技術工具面向上的」實施勞動保護措施（但經常難與社會的勞動保護法做清楚之區隔）
依不同之導向設定	生產導向的勞動保護法	包括公法性質之雇主義務、公法性質上勞工權利與義務。又分為三次類型： a. 一般性基本義務：例如預防原則、企業內專屬醫護與安全衛生專責人員 b. 有關工作位置、勞動工具、勞動環境與個人安全防護設備之規範 c. 有害物質之處理
	產品導向之勞動保護法	主要針對專責處理技術產品或有害物質之人員，以及建立需監督監視之設施之主體等（例如產品製造人或銷售者）的義務規範。性質上係屬勞工健康保護、環境保護與消費者保護三者相互重疊之領域。包括： a. 技術產品規範 b. 技術規則與規範 c. 化學產品之規範 d. 需監督監視設施之規範

德國研究勞動保護法之權威學者 Otfried Wlotzke，則主要區分技術性與社會性的勞動保護（*technischer und sozialer Arbeitsschutz*），這也是傳統上整體

¹⁰³ 德國的《家內勞動法》（*Heimarbeitsgesetz*）制定於 1951 年 3 月。因為主要有三種以家庭場域為工作空間的勞動型態－家內勞動者、家庭營業人（*Hausgewerbetreibende*）及仲介人（*Zwischenmeister*），雖然因人格上非從屬於雇主並受其指示權的拘束，而難以為一般的勞工概念所涵蓋，但因該等勞動者經濟上實際仰賴於其定作人，同時其個別獨立而疏離的勞動空間又造成現實上不可能組織同盟來主張權利，因此德國在 1951 年制定該法，不但在許多事項上將之等同於勞工來處理，甚至在某些保護課題上（如勞動保護、危害的防止、工資與終止契約的保護）更甚於勞工。在相關的法制上，德國許多法律都明文將此三類的「類似勞工」類推適用於一般勞工的規定（如勞動法院訴訟、工廠會議的代表權、休假權、國防徵召勞工工作保障、母性保護、身心障礙保護、勞工財產參與形成、因病無法工作的繼續支付工資、教育津貼的社會福利等）。相關討論請見 Kittner, *Arbeits- und Sozialordnung*, 26 Aufl., Köln 2001, S. 789f.。

勞動保護制度的最主要核心，其內涵大致如下表所示¹⁰⁴：

表 3：技術性與社會性勞動保護內容

技術性勞動保護	國家的勞動保護法	企業勞動保護之法律基礎
		勞動場所，特定工作位置
		器械與設施安全
		有害化學物質之保護
		其他工作位置上侵擾危害之保護
		補充性之個人勞動保護措施
		國家機關有關勞動保護法之監督監視與執行
	職業災害預防法（自治性勞動保護法）	任務
		組織
		職業災害預防法之客體與目的
		職業災害預防規範之法律意涵
		職業災害預防規範之準備與發佈，行政機關之相關許可處分
		規範類組
		預防執行之指示、指令、安全規定、手冊與原則
社會性勞動保護	工作時間保護	客體，目的，法律性質，工時保護法法源
	特定勞工族群之特別保護	母性保護，其他特殊之女性勞工保護
		青少年勞工保護
		重度身心障礙者保護
		家事勞動者保護

從這些討論吾人可以發現幾個交叉的觀點：首先，在一般所當能理解的公法與私法分類下的勞動保護中，前者又區分為國家的與自治的法規範，此即一般所稱之的勞動保護雙元體系（Dualsystem）¹⁰⁵，特別是主要透過職業災害保險人所建置之自治性質的職業災害預防規則體系，是不論理論或實踐上都非常重要的一環，在同樣採取職業災害保險實績費率的我國，如何妥適利用此一當事人自治性質的行為規範，以達成有效保護勞工健康與安全之目的，顯然非常重要。其次，所謂的技術的與社會的勞動保護分工，亦即 Kittner/Pieper 所言

¹⁰⁴ MünchArbR/Wlotzke, § 207 Rn. 1ff.

¹⁰⁵ Bantle in: Kittner/Zwanziger, Arbeitsrecht, Ffm. 2001, § 112 Rn. 6.

之社會關係面向上的勞動保護；如以下有關勞工安全衛生制度之分析可看出，我國相關法規內容顯然較偏向前者，但這並不表示後者之偏廢，而毋寧說它與狹義之勞動保護規範 – 如單以勞工安全衛生法為觀察對象的話 – 在制度上做明顯區隔的處理，然不論如何，在社會的勞動保護制度上，我國雖亦有勞動基準法、性別工作平等法¹⁰⁶、身心障礙者權益保障法等規定，但不論質與量可能都有相當之改善空間。理論上說來，一個有關公務人員完整而有效的安全衛生保障體系，基本上便須一定程度、但當然未必需要與私勞動關係完全等量齊觀的兼顧到前述分析之「分工與交叉」，這在同時涵括不同特定行政領域的公部門中，確實必須進一步的關照與面對，例如警政消防，可能就與同屬內政體系的社會福利或營建規劃等次行政領域，有著截然不同的重心配置，是以如何在例如「作為公務人員普遍性之安全衛生保護法制的普通法/基本法/基本規範」之角度上出發，而將一定程度專門性或特殊性之問題，留諸各相關主管機關再以不同層級之法規範去形塑，或許是一可資思考的方向。

分析有關勞動保護制度的可能內容，整理起來，我們可以掌握出如下的一些線索，有助於本研究所處理之公務人員執行職務之安全保障法制的重新建構：

- 應建立普遍性質的一般勞動保護原則、基準、框架與方式；
- 應建立普遍性質勞動保護制度與不同專業領域之順暢連結；
- 勞動保護制度應兼顧技術性與社會性之不同勞動保護內容；
- 勞動保護制度應適當的區分公法與私法性質不同規範基礎；
- 公法性質勞動保護制度應進一步分類國家的與自治的雙軌；
- 應完整關照相關人員、組織、執行、監督等之定性與分工。

¹⁰⁶ 即便在公務機關，有關性別工作平等亦當屬重要議題，一個典型的例子如考試院公務人員保障暨培訓委員會 100 年 4 月 13 日公保字第 1000005427 號函主旨所示之「各機關對所屬公務人員應提供免於遭受性騷擾之良好工作環境，依性別平等教育法第 34 條規定，公立學校職員之性騷擾爭議，依公務人員保障法規定辦理，則公務人員就各機關組成之性騷擾處理委員會作成之性騷擾成立與否決定得提起復審，或服務機關於法定期限內不予處理時，遭受性騷擾之公務人員亦得提起復審，又各機關於作成決定書時應載明公務人員對該決定不服之救濟方法、期間及其受理機關」。

第四章 現行公務人員安全衛生保障法制概述

第一節 公務人員安全及衛生防護辦法

如同前述，有關公教人員執行職務之安全問題，92年5月28日修正公布之公務人員保障法第19條，已明文授權考試院會同行政院定之，嗣後考試院遂會同行政院，以行政院84年9月26日依職權訂定之「公教員工安全維護辦法」規範為基礎，進一步於94年10月31日將之修正改訂為現行之「公務人員安全及衛生防護辦法」的法規命令，作為現行公務人員執行職務安全之保障基礎。本辦法共22個條文，除第1條明定授權依據，第22條關於施行日外，其餘20個條文分別就下列事項作相對而言簡略之規定：

- 適用人員之定義（第2條）
- 執行職務之安全及衛生防護措施之定義（第3條）
- 相關措施應考量性別、身心障礙等因素之要求（第4條）
- 安全及衛生防護小組之組成（第5條）
- 辦公場所建築、設施及設備之規劃與措施（第6條）
- 辦公場所安全及衛生防護之該當措施（第7條）
- 安全及衛生機具設備及措施之提供（第8條）
- 各機關相關安全及衛生防護應採措施（第9條）
- 相關危害資料與資訊之提供（第10條）
- 執行危險性職務之勤前教育與預防危害作業流程（第11條）
- 相關有影響身心健康之虞之公務人員健康檢查（第12條）
- 公務人員罹患法定傳染病之因應（第13條）
- 公務人員執行職務應注意事項（第14條）
- 公務人員請求服務機關提供服務與救濟（第15條）
- 公務人員執行職務遭受生命、身體及健康侵害時之因應措施（第16條）

- 公務人員執行職務遭受生命、身體及健康侵害後之因應措施（第 17 條）
- 公務人員執行職務安全遭受威脅之求助與必要處置（第 18 條）
- 危害事故之調查（第 19 條）
- 經費預算（第 20 條）
- 其他人員安全及衛生防護措施之比照辦理（第 21 條）

針對本辦法之條文，加以做體系性的歸類，可得出下表的一些線索：

表 4：《公務人員安全及衛生防護辦法》規範體系

內容主題	所涉條文	主要內容
通則性質規定	第 3 條	對公務人員執行職務應採安全及衛生防護措施定義
	第 4 條	安全及衛生防護措施應考量性別與身心障礙等需要
	第 21 條	各機關就不同人員比照辦理之明文
組織性質規定	第 5 條	機關應指定人員組成安全及衛生防護小組
	第 9 條第 1 項第 6 款	建立安全及衛生防護通報系統、建立緊急連絡人名冊
	第 16 條第 2 款	公務人員執行職務遭受侵害之通報
	第 18 條	警察或相關機關職務協助義務
	第 19 條	安全及衛生防護小組調查事故原因與檢討相關措施之職權暨義務
	第 20 條	機關預算內支應所需經費
健康防護性質規定	第 6 條	辦公場所建築、設施及設備等規劃與採取必要措施
	第 7 條第 1 款第 6 款	建築設備安全及環境衛生之注意義務、其他必要防護措施
	第 8 條	安全與衛生機具設備及措施之提供、維護與檢修
	第 7 條第 5 款	簡易急救醫療器材與社區醫療機關連繫
	第 12 條	定期施行特定項目健康檢查
	第 13 條	罹患法定傳染病之公務人員的處理
	第 16 條 1 款	公務人員執行職務遭受侵害之急救或搶

		救
人身安全 性質規定	第 7 條第 2-4 款	門禁管理、社區安全聯防、警察機關連繫
	第 9 條第 1 項第 1-5 款	正確值勤、警察機關連繫、公務人員資料保密、民眾非理性抗爭之警察機關連繫
	第 14 條	公務人員執行職務之安全注意
	第 16 條第 3 款	公務人員執行職務遭受侵害之通報警察機關
教育訓練	第 9 條第 1 項第 1 款	加強安全及衛生防護訓練、增進相關知能
	第 11 條	執行危險性職務前之勤前教育、預防危害標準作業流程之提供
公務人員 權利與救 濟	第 10 條第 2 項	執行職務前可能危害資訊之告知
	第 15 條第 1 項	請求服務機關提供安全及衛生防護措施
	第 15 條第 2 項	服務機關不提供安全及衛生防護措施之救濟提起
侵害發生 後之協助	第 17 條	醫療費用墊付、警察機關偵辦、法律協助、慰問金核發、請假保險退休撫卹事宜、心理諮商輔導或治療照護

從以上的列表可發現，本辦法之內容，基本上可分為通則性質規定、組織性質規定、健康防護性質規定、人身安全性質規定、教育訓練、公務人員權利與救濟、侵害發生後之協助等七大部分，如細觀其條文規定文字，約可得出下列之印象：

- (1) 首先，即便有如上所整理之七項歸類，但在本辦法中之呈現卻極為混亂而無體系，不但有類似條文重複，例如第 6 條與第 7 條第 1 項第 6 款，第 9 條第 1 項第 1-5 款與第 16 條第 3 款，而且基本上散列各處，非但沒有清楚的層級邏輯排列，也沒有前後明確關聯性的列舉。幾乎可以如此斷言：或許因為本辦法之條文數不多，因此一開始便無明顯之再分不同類型規定之意圖，但亦無進一步先做「相關條文盡量整併、並列或有邏輯順序之排列」的工作，致使整個辦法看來稍嫌混亂。

- (2) 再者，各該條文之內容亦屬簡單，而且多屬單純之「各機關簡略行為義務」，甚至是訓示性或抽象模糊之意圖性規定文字，致無從連結至一定程度的明確法律效果，殊為可惜。當然，類似本辦法之法規，或許難以避免如此之規範方式，無法採取諸如條件式之條文設計，但無論是綱領式或目的性等內容，為落實貫徹之故，其實仍得有相當程度的具體條文內容可能性，不論是組織性質或其他性質的規定，是本辦法應仍有一定的改善空間。
- (3) 其次，本辦法雖有一些有關健康防護性質之規定，但其實內容空洞，只是不斷地複誦機關應採行相關措施的義務，既無具體之何謂該等措施的要件要素描述，也無其他明確組織或程序上的配合設計。這個現象在有關人身安全的部分亦然：除了一方面強調應注意人身安全，另一方面則連結至警察機關之通報與協助外，相較於健康防護的部分，本辦法其實就公務人員執行職務的人身安全，有著顯然較多的關注投射，第 14 條諸多非法律性質的條文描述，無疑是最為明顯之例。此現象當與公務人員執行職務常有遭受人民等相對人或利害關係人「人身威脅」有關，當無可厚非，但是否停留於此顯然極為一般化之描述方式之外，別無更具體明確的規範可能性？應該進一步加以深究，以切實符合需求。
- (4) 在組織性質的規定中，除了比較單純之通報義務與其他機關職務協職務義務外，在幾個想像中應屬重要之部分，本辦法仍然力有未逮：例如組織與程序中理應相當重要的安全及衛生防護小組，第 5 條僅有一即為簡略的組成義務，關於其地位、組成方式、職權、程序等重要內容，則無任何著墨（雖然有第 19 條同樣簡略之事故調查與檢討改進權限），同時亦看不出它對於各機關接下來成立相關小組之事項，有何不論何等拘束性質與效力之規定文字，既無從得知相互之關係，連起碼之例示範例性作用也無可期待，實屬可惜。
- (5) 在教育訓練、公務人員權利與救濟、公務人員遭受侵害後之協助等其他部分，本辦法之規定同屬簡陋，除了只是一些應早已存在之相關措施的複誦外，實看不出有透過本辦法而重新加以創設之勞動保護措施暨設置。即便在法政策上，不欲對此有任何新制度之創建意圖，而是希望連結至現有的一些相關機制，但理論上或可有較多的努力，特別是針對安全與健康防護之勞動保護特殊性，做比較詳盡的條文設計，此亦應為應加檢

討改進之處。

如同前述，我們可看到現行本辦法的一些缺失，當然，這個問題不能獨立加以考察與試圖解決，吾人仍應考量下列的一些因素，做通盤性的檢討與重建之努力，想像中應包括：

- 私勞動保護法體系可以引介之思維與作法；
- 公務員法體系制約之規範實體與程序要素；
- 得以整併並作為各中央地方機關相關規定之基準性規範的可能性。

在此三層考量之下，雖有針對本辦法缺失的認識，研究上仍然必須儘可能的關照各相關線索，做出完整的法政策規劃，方得進行最終之內容建議，應屬較妥適之作法。

第二節 中央與地方機關個別安全衛生防護規範分析

觀察前述《公務人員安全及衛生防護辦法》規範內容之相關問題後，讓我們再以中央與地方機關所制定之相關規定為例，進一步分析：前開辦法是否相當程度扮演公務人員安全衛生保障法制之「基本法」的角色與功能？亦或各機關事實上本於其特殊領域之需求，另行創設有關於安全衛生保障之特別規範？由於直接指涉之資料蒐集不易，以下在中央機關的部分，僅以警消人員為例，整理相關資訊。

警察人員因負責維護社會治安，在執行勤務中往往有相當程度的危險，是想像中應有特別之安全保障需求。然而在各警察機關中，目前並無《公務人員安全及衛生防護辦法》第 5 條所規定之類似安全防護小組的組織，而是將保障警察人員在執行職務的身體安全的責任，散置於各級警察單位的內部組織中，以《內政部警政署保安警察第一總隊辦事細則》為例，第 3 條即規定「本總隊設下列各組、室、中心：一、警務組。二、督訓組三、後勤組。四、秘書室。五、保防室。六、人事室。七、會計室。八、醫務室。九、勤務指揮中心。」其中警務組負責如勤務作業的研擬，機動保安警力和維安特勤隊的訓練等；而督訓組負責常年訓練之規劃、執行、督導及考核事項以及警政署各項訓練班期教育訓練之協調及執行事項；後勤組則負責車輛、設備等等的管制維護，保防室之職掌則又有保防工作、保防教育、機關安全防護等其他保防工作；醫務室則負

責各項勤務的醫療救護，醫療器材的維護以及醫療衛生保健的教育等，其他保安警察總隊的內部組織與警察人員執行勤務有關的組織也相類似。各縣市的警察局內部組織，與保安警察總隊的也相去不遠，如行政科，負責規畫勤務、設備標準；訓練科負責員警之訓練；後勤科負責裝備保養；督察室負責員警之教育督導；保防室則負責一切有關保防事項的內容。而有關員警之保防內容，內政部警政署於民國 83 年公布《各級警察機關安全防護工作實施要點》，第 1 條第 1 項目的即包含「維護人員、物資、器材、設施安全，防制敵人滲透破壞，確保內部安全。」，此外，保防工作不僅於此，還包括「忠誠調查考核、防諜佈建、掌握員工心態意向、發掘潛伏內部之危安分子，予以有效監考，澈底淨化內部。」這些與執行職務安全之維護有相當程度差異。不論如何，謹以此要點為觀察範圍，可看出以下與執行職務安全較相關的部分內容：

表 5：《各級警察機關安全防護工作實施要點》相關安全保障內容

策訂防護計畫	蒐集有關資料，分析敵人陰謀滲透及可能破壞行動，針對本機關之環境，特性及防護現況，選定防護目標，以「人員」、「物資」、「器材」、「設施」為防護重點。 查據安全狀況研判，訂定「安全防護工作實施計畫」
實施防護演習	各警察機關為測驗安全防護工作實施計畫之可行性及適應性，應視實際情形需要，適時舉行防護演習。
執行防護檢查	依照「安全防護工作實施計畫」，有關各科(課)室，負責實施之項目，每雙月自行檢查一次，並將檢查表填送保防室彙報。
召開防護會報	定期舉行本機關安全防護會報，每年六月、十二月份各舉行一次，必要時得臨時召開之。會報由本機關正副首長或主任秘書主持，有關業務主管參加，會報範圍如下： 1 有關建築設施、物資、器材等安全防護措施與改進事項。 2 有關危險物品防範事項。 3 有關演習事項。 4 有關防護教育宣導、情報蒐集事項。 5 有關偶發事件防範事項。 6 其他有關安全防護事項。
物資、器材之安全防護	武器、彈藥、車輛等裝備應善加保養，其儲存停放場所注意其安全設施，各級主官(管)應經常清點數量是否相符。 對易燃、物爆等危險物品，應隔離貯存，加強管理。

	消防設備應經常保持堪用狀態，對使用日久之電線、電器、機械及警報設備，應定期予以徹底安全檢修。
厲行值日制度	各級勤務指揮中心及保防單位應依照規定派員值勤。 值勤人員應定時巡視內外週邊安全，尤應注意假日之防護工作。 值勤人員應與機關首長及直屬單位主管，當地情治警備單位密取聯繫，以備及時處理有關事故。
充實科技設備	對各項重要防護目標，逐年充實科技設備 (如警報器、電腦報警系統、閉路電視、超短波警訊系統等設備)，以輔助人力不足。 飼養警犬輔助警戒，擔任守護、搜索、巡邏任務。
加強聯防措施	依機關環境特性，主動協調當地友軍單位簽訂兵警力支援協定，協定書內詳訂聯絡通訊及支援辦法，並保持密切聯繫，交換預警情資，以發揮統合力量，確保安全。 厲行責任區制：為有效結合行政力量，加重各級單位主管與員工之防護責任，明確建立安全防護責任區制度，平時應結合行政管理、技術、工業安全、防護 (自衛) 編組，由機關首長負責指揮監督，俾「處處有人防護，時時有人督導」，以全體員工力量構成整體的防護面。

其他有關警察執行職務安全的法規，多屬警察為了執行任務的順利有效，而訂定之標準作業程序，以利警察在面對例如犯罪者或其他緊急狀況，能夠依照其所受訓練，順利完成任務。在此，警察人員的生命身體安全與保障固然重要，但並非該等法規最著重與最首要著墨的重心，例如警政署發布之《警察人員對酒後駕車當事人實施強制作為應注意事項》，第 1 條目的即釋明如下「為使警察人員對於拒絕配合稽查之酒後駕車當事人，實施強制作為之法令依據及執行要領，有所瞭解及遵循，以維護公權力，確保任務遂行，特訂定本注意事項。」可見主要目標即在任務之執行，其第 4 條規定「酒醉者常有失控及具攻擊性之行為，警察對酒後駕車當事人執行逮捕、管束或強制到場時，應加強注意戒護，防止脫逃、自殺或其他意外事端，並注意自身安全，避免遭受傷害。對於抗拒拘捕或逃逸者，得用強制力及依法使用警械，但應符合比例原則，不得逾越必要程度。」有關員警注意自身安全的部分僅稍微提及而已，而其他任務像是移至交通違規車輛，使用手銬等，因為不具危險性，法令中也就不特別強調警察人員個人安全之保障。

消防人員與警察人員也相類似，如《內政部消防署員工安全防護及機密維護一般注意事項》，雖然名稱內有安全防護，但是事實上應該只是消防署門禁的安全防護，其中不乏注意陌生可疑人士出入，防止外人入侵等條款，與保護人員受到工安傷害並沒有太大關聯，剩下的大部分重點則在於公家機關機密維護的事項。各縣市消防局中，有關執行職務安全的相關科室，大抵不出以下各種，災害搶救科，負責搶救災時的督導、規劃及管理；緊急救護科，負責到院前的緊急醫療救護、管理以及訓練等，督察室，負責消防人員勤務之規劃督導與管理考核、消防人員執行勤務傷病之急難救助、慰問及其他有關勤務作為之督察等事項；而由救災救護指揮中心負責指揮調度，各項、器材之保養、維修與管理等事項。而從《各級消防機關救災救護指揮中心作業規定》內容觀之，此指揮中心重視的也是救災的進行，人力的調配，人員的職掌等等，而非消防員保障，與警察機關的保防室(中心)，有些不同。

消防人員之執行職務安全的保障，多數已建立標準作業程序來訓練消防人員，俾使任務順利進行，並且保障消防人員之生命，例如在消防署所制定之《消防機關災害現場人命救助作業原則》中，其第 5 條即明文：「人命救助優先順序，應考量災害現場環境，在確保救災人員、裝備、器材安全之前提下，就符合下列情形者，優先救助。

- (一) 有立即危險受困者之處所（如起火處所附近、車廂變形扭曲嚴重等）。
- (二) 受困人數較多之處所。
- (三) 受困人員易施救之處所。
- (四) 經醫護人員評估傷勢較危急嚴重者。
- (五) 救災人員受傷或受困時，第一優先救助。」

而類似《公務人員安全及衛生防護辦法》中規定的防護小組的部分，目前觀察消防機構中應該無此類似組織，而各級警察機構中，最類似之組織應該為保防室(處)。然而因為警察人員負責治安之維護以及首長之人身安全的保障，所以該內部組織著重的部分除了警察人員個人之安全之外，更多關注的部分在於警察人員內部的心理教育及對於政府忠誠的部分。以下整理與警消人員執行職務上安全相關標準或任務標準程序的條文，初步以後勤補給、裝備維護，人員訓練以及執行勤務中做為區分，可以特別注意的是，當此種任務已經特別危險時，該法令中才會特別提醒警察或消防人員，特別注意自身的安全，例如《警察機關執行轄內立法委員安全警衛作業規定》，另外如因為工作環境的危險，所

以規範一般工安標準困難，唯一能給予標準的往往就是設備、器具的品質，以及使用方法，例如《各級消防機關救災救護指揮中心作業規定》，就是有關救災現在的消防車輛即特別規定出勤時，在現場使用的場地範圍標準等。

表 6：警消人員執行職務上安全或任務標準程序整理

<ul style="list-style-type: none"> ● 後勤補給、裝備維護 	<ul style="list-style-type: none"> ● 各級警察機關警察大學警察專科學校武器彈藥統籌調配辦法 ● 警察機關武器彈藥管理要點 ● 警察機關公務車輛使用管理要點 ● 警察機關已報廢防彈裝備銷毀作業規定 ● 水上警察勤務使用警艇規定 	<ul style="list-style-type: none"> ● 消防機具器材及設備認可標準 ● 各類場所消防安全設備設置標準(消防員有可能於救災中使用到民用設備) ● 消防用水帶認可基準 ● 消防栓規格 ● 消防機關管理危險物品之重要內容 ● 消防車輛裝備器材管理維護作業規範 ● 內政部消防技術審議委員會設置要點 ● 內政部消防署特種搜救隊搜救犬訓練場管理要點 ● 內政部消防署火災原因調查訓練用模擬燃燒貨櫃管理要點 ● 新北市政府消防局災害預防委員會設置要點 ● 新竹縣消防局車輛裝備器材保養競賽施要
---	---	--

		<p>點</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 屏東縣政府消防局機關安全維護作業要點 ● 劃設消防車輛救災活動空間指導原則 ● 臺北市政府消防局車輛、裝備、器材保養暨檢查作業規定
<ul style="list-style-type: none"> ● 人員訓練 	<ul style="list-style-type: none"> ● 警察人員教育訓練實施計畫 ● 警察勤務條例 	<ul style="list-style-type: none"> ● 消防人員常年訓練實施規定 ● 消防勤務實施要點 ● 內政部消防署緊急醫療救護諮詢委員會設置要點 ● 臺北市政府消防局醫療顧問委員會作業要點
<ul style="list-style-type: none"> ● 執行勤務中 	<ul style="list-style-type: none"> ● 警察勤務條例 ● 警察機關查捕逃犯須知 ● 警察人員對酒後駕車當事人實施強制作為應注意事項 ● 警察機關執行轄內立法委員安全警衛作業規定 ● 臺北市政府警察局派遣保護勤務作業規定 ● 彰化縣警察局各類災害防救（處理）緊急應變小組執行作業規定 ● 高雄市政府警察局災害緊急應變小組執行作業規定 ● 花蓮縣警察局派遣安全警衛人員作業要點 	<ul style="list-style-type: none"> ● 消防勤務實施要點 ● 各級消防機關救災救護指揮中心作業規定 ● 各級消防機關消防車及救災車出動作業規定 ● 消防機關災害現場人命救助作業原則 ● 內政部消防署緊急救護勤務指導要點 ● 直轄市縣市消防機關火場指揮及搶救作業要點 ● 臺北市政府消防局消防勤務細部實施要點 ● 臺中市消防局各類災害緊急應變小組作業

		<p>要點</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 新北市政府消防局大隊幕僚人員火場作業要點 ● 新北市政府消防局災害應變小組作業要點 ● 桃園縣政府消防局消防勤務細部實施要點 ● 新竹縣消防局消防勤務細部實施要點 ● 臺南縣消防局災害緊急應變小組作業要點 ● 臺南縣消防局緊急應變小組作業規定 ● 古蹟及歷史建築消防救災處理原則
--	--	---

如果將觀察對象轉為各地方自治團體，是否有針對公務人員執行職務之安全保障的著墨，初步搜尋情況可能有些乏善可陳；例如目前尋獲之以下六個地方規章，吾人可以看出，重心皆在於安全及衛生防護小組之設置，亦即成員產生之方式，已儼然偏向組織規程之性質，先看以下之整理：

表 7：相關地方自治團體安全衛生防護規章一

條文	本法特點	主管機關
新北市政府法制局公務人員安全及衛生防護小組設置要點	因為是新北市政府法制局公務人員安全及衛生防護小組之建構，成員包含主任秘書兼任召集人，秘書室主任、人事管理員、會計員及協辦政風人員。並且包括各人員所受依據公務人員安衛法之工作的分配。	新北市政府法制局
新北市政府地政局公務人	新北市政府地政局之公務	新北市政府地政局

<p>員安全及衛生防護小組設置及作業要點</p>	<p>人員安衛防護小組設置如下：置委員 5 人，由局長指定委員 1 名擔任召集人，其餘 4 名由秘書室主任、人事室主任、會計室主任、政風室主任擔任，均為無給職。其下再分配公務人員安衛法之工作</p>	
<p>新竹縣政府公務人員安全及衛生防護小組設置及作業要點</p>	<p>新竹縣之安衛防護小組設置及作業要點原則上與公務人員安衛法不僅條號相同，內容也一致，除了第 5 條之規定防護小組設置組成不同之外。</p> <p>第 5 條第 1 項： 本府設公務人員安全及衛生防護小組（以下簡稱本小組），置召集人兼委員一名，由縣長指定派兼之，委員十五至二十名，由本府各處副主管級人員兼任。</p>	<p>新竹縣政府</p>
<p>臺中市政府交通局公務人員安全及衛生防護小組設置及作業要點</p>	<p>臺中市政府交通局公務人員安全及衛生防護小組設置及作業要點原則上與公務人員安衛法不僅條號相同，內容也一致，除了第 5 條之規定防護小組設置組成不同之外。</p> <p>第 5 條第 1 項本局設公務人員安全及衛生防護小組（以下簡稱本小組），置召集人兼委員 1 名，</p>	<p>臺中市政府交通局</p>

	由簡任技正兼任之，另委員 6 名，由專門委員、交通行政科科長、秘書室主任、會計室主任、政風室主任、人事室主任等人員擔任之（名冊如附件工作執掌分配表）。	
高雄市政府公務人員安全及衛生防護實施計畫	高雄市政府公務人員安全及衛生防護實施計畫將公務人員遭受侵害時應採行之措施，以及受侵害後應採行之措施，羅列與公務人員安衛法之條文後，最後在制定推動做法的分工表，細分各部門權責	高雄市政府
屏東縣政府安全及衛生防護小組設置要點	屏東縣政府安全及衛生防護小組設置要點之內容較為簡略，除規定委員會之設置，以及組成之外，並規定防護小組之任務如下：（一）縣長交辦事項。 （二）各項安全及衛生防護措施之策劃。 （三）各單位執行各項安全及衛生防護事項之督導。 （四）小組會議決議事項之交付相關單位執行。 並且附上詳細之工作權責分配表。	屏東縣政府

如果再行比對各該地方自治團體規章之個別條文，將之與「公務人員安全及衛生防護辦法」互為比較，其實亦可得出不出人意表的結果如后：

表 8：相關地方自治團體安全衛生防護規章二

公務人員安全及衛生防護辦法	新北市政府 法制局公務 人員安全及 衛生防護小 組設置要點	新北市政府 地政局公務 人員安全及 衛生防護小 組設置及作 業要點	新竹縣政府 公務人員安 全及衛生防 護小組設置 及作業要點	臺中市政府 交通局公務 人員安全及 衛生防護小 組設置及作 業要點	高雄市政 府公務人 員安全及 衛生防護 實施計畫	屏東縣政府 安全及衛生 防護小組設 置要點
第 1 條 本辦法依公務人員 保障法（以下簡稱 本法）第 19 條規 定訂定之。	立法目的	立法目的	立法目的	立法目的	第 1 條， 依據保訓 會之函 釋。 第 2 條為 本法規目 標。	立法目的， 依公務人員 安全及衛生 防護辦法制 定。
第 2 條 本法第 3 條及第 102 條所定人員， 執行職務之安全及 衛生防護措施，依 本辦法規定行之。	同本法第 2 條。	同本法第 2 條。	同本法第 2 條。	同本法第 2 條。	第 3 條為 適用對 象，同本 法第 2 條。	第 2 條融合 本法第 23 條規定。
第 3 條 本法第 19 條規定 各機關提供公務人 員執行職務之安全 及衛生防護措施， 指各機關對公務人 員基於其身分及職 務活動所可能引起 之生命、身體及健 康危害，應採取必 要之預防及保護措 施。	防護小組之 任務。	防護小組之 組成。	同本法第 3 條。	同本法第 3 條。		第 2 條融合 本法第 23 條規定。
第 4 條	第 4 條規	第 4 條規	同本法第 4	同本法第 4		依分工表為

各機關提供公務人員之安全及衛生防護措施，應考量基於性別、身心障礙等因素之特殊需要。	定為，小組之組成，無本法規定。	定小組成員之工作職掌。 另外第八條也規定本局(新北市政府地政局)應考量..之特殊需要。	條。	條。		各處負責。
第 5 條 各機關應指定適當員，組成安全及衛生防護小組，策劃並處理公務人員執行職務之安全及衛生防護事宜。	小組成員組成以及責任分配。		第 5 條規定新竹縣政府之安全及衛生防護小組之組成。	第 5 條規定台中市政府交通局安全及衛生防護小組之組成。	第 4 條為安全防護小組之組成。	第 3 條為安全防護小組之任務。 第 4 到 7 條為小組之組成。第 8 條為小組之責任分工表。
第 6 條 各機關對於公務人員辦公場所之建築、設施及設備，應依相關法令規定標準妥為規劃，並採取必要之措施。			同本法。	同本法。		依分工表由行政處與工務處負責。
第 7 條 各機關對公務人員辦公場所之安全及衛生防護，應採下列措施： 一、應注意建築設備安全及環境衛生，並定期實施檢查。 二、加強門禁管	第 5 條第 2 項，由秘書室主任負責	第 4 條第 2 項，由秘書室主任負責 本法第 1、2、5 款。 第 4 條第 5 項，由政風室主任負責 第 4、5 款。	同本法。	同本法。	依分工表 本法第 7 條皆由本府秘書室主辦，第一款由建設局、消防局協辦。 第 2 款由	第 7 條依分工表由行政處負責。 第 7 條第 1 項由行政處與工務處負責。 第 2 項由行政處負責。 第 3 項由社

<p>理，並視需要裝置必要之安全防護設施。</p> <p>三、與社區保持連繫，必要時，得建立聯防體系。</p> <p>四、與當地警察機關保持連繫，必要時，得洽請當地警察機關加強巡邏或裝置警鈴。</p> <p>五、備具簡易急救醫療器材，必要時，得與社區內之醫療機構加強連繫。</p> <p>六、其他必要之防護措施。</p> <p>員工宿舍必要時得比照前項第 3 款及第 4 款規定辦理。</p>					<p>本府秘書室主辦、駐衛警、警察局協辦。</p> <p>第 3 款由民政局、社會局協辦。</p> <p>第 4 款由警察局協辦。</p> <p>第 5 款由縣長服務中心、本府衛生局</p>	<p>會處負責。</p> <p>第 4 項由行政處與政風處負責。</p> <p>第 5 項由行政處負責。</p>
<p>第 8 條</p> <p>各機關應提供公務人員執行職務時符合相關法令規定標準之必要安全與衛生機具設備及措施，並隨時維護及檢修辦公場所機具設備之安全，以防止因人為、自然或其他因素，危害公務人員之生命、身</p>		<p>第 5 條規定，由本局（新北市政府地政局）負責。</p>	<p>同本法。</p>	<p>同本法。</p>	<p>依分工表，依分工表由秘書室經常辦理。</p>	<p>依分工表由各處負責。</p>

<p>體及健康。</p> <p>對於執行危險職務所使用之機具設備，並應定期加強維護及檢修。</p>						
<p>第 9 條</p> <p>各機關對公務人員執行職務安全及衛生之防護，應採下列措施：</p> <p>一、加強安全及衛生防護訓練，增進安全防衛、急救、危機處理等知能，並指導正確執勤方式。</p> <p>二、依業務需要加強與當地警察機關連繫，必要時，得建立連線維護系統。</p> <p>三、提供適當之安全防護措施，必要時，得依規定洽請當地警察機關派員隨護或提供防護器具。</p> <p>四、對執行特殊職務之公務人員，必要時，應對其職務、姓名、照片等個人資料予以保密，並提供隱密之工作場所。</p>	<p>第 5 條第 3 項，由人事管理員負責第 1 款之防護訓練。</p> <p>第 5 條第 4 項由協辦政風人員處理</p> <p>本法第 3 款第 6 款之事務。</p>	<p>第 4 條第 2 項，由秘書室主任負責</p> <p>本法第 6 款安全及衛生防護系統之建立。</p> <p>第 4 條第 3 項由人事室主任負責</p> <p>本法第 1 款安全及衛生防護訓練。</p>	<p>同本法。</p>	<p>同本法。</p>	<p>依分工表，第 9 條由本府各單位主辦。</p> <p>第 1 款由消防局、衛生局協辦。</p> <p>第 2、3 款由警察局協辦。</p> <p>第 4 款由人事室及秘書室協辦。</p> <p>第 5 款由計畫室、縣長服務中心及警察局協辦。</p> <p>第 6 款由本府各單位協辦。</p>	<p>第 9 條依分工表由各處負責。</p> <p>第 1 項由人事處負責。</p> <p>第 2、5、6 項由行政處與政風處負責。</p> <p>第 3、4 項由各處負責。</p>

<p>五、經常注意民情輿論，適時疏導民怨。其有因民眾非理性抗爭而遭受危險之虞時，應速請當地警察機關派員處理。</p> <p>六、建立安全及衛生防護通報系統及公務人員緊急連絡人名冊。</p> <p>七、其他必要之防護措施。</p>						
<p>第 10 條</p> <p>各機關應建立與業務相關危害之場所及其危險性質之資料，並供隨時查閱。</p> <p>對於所屬公務人員執行職務時，可能危害生命、身體或健康之資訊，應事前告知執行人員。</p>			同本法。	同本法。	依 分 工 表，第 10 條由本府各單位主辦。第 1 項由秘書室、人事室協辦。	依分工表由各處負責。
<p>第 11 條</p> <p>各機關應於公務人員執行危險性職務前，實施勤前教育，並提供預防危害之標準作業流程。</p>		<p>第 4 條第 2 款，由秘書室主任負責統籌危險性職務所使用之機具設備定期維護及檢修。</p> <p>第 7 條，由本局(新</p>	同本法。	同本法。	依 分 工 表，第 11 條有本府各單位主辦。由本府計畫室協辦。	依分工表由各處辦理

		北市政府地政局)負責提供				
<p>第 12 條</p> <p>對於經常暴露於有危害安全及衛生顧慮環境致影響其身心健康之虞之公務人員，得定期施行特定項目之健康檢查。</p> <p>前項健康檢查之對象、項目、方法、危害安全及衛生顧慮之環境，由各中央二級以上主管機關會同衛生、環境保護等相關機關認定之。</p> <p>第 1 項特定項目之健康檢查，其他法律有規定者，適用其他法律。</p>			同本法。	同本法。	依分工表，第 12 條由本府人事室主辦、各單位協辦。	
<p>第 13 條</p> <p>各機關發現公務人員罹患法定傳染病時，應會同衛生、環境保護機關採取適當之防疫、環境整潔及監控措施，並協助就醫。</p>	第 5 條第 3 項人事管理員所負責	第 4 條第 2 項由秘書室主任負責	同本法。	同本法。	依分工表，第 13 條由本府各單位主辦、由衛生局、環境保護局、人事室協辦。	依分工表由行政處辦理。
<p>第 14 條</p> <p>公務人員執行職務</p>		第 9 條同本法第 14	同本法。	同本法。	依分工表，第 14	依分工表執勤技巧由各

<p>時，應注意自身及同事之安全，除應依公務員服務法及其他有關法令之規定外，並應注意服務態度及技巧，加強溝通協調。</p> <p>公務人員應隨時提高警覺，並加強應變制變能力。因執行職務遭受騷擾、恐嚇、威脅，應即報請安全及衛生防護小組處理，必要時各機關應通報警察或相關機關協助處理。</p>		<p>條第 2 項之規定</p>			<p>條第 1 項由本府各單位主辦。</p>	<p>處辦理、通報機制由政風處辦理。</p>
<p>第 15 條</p> <p>各機關未依本辦法規定，提供安全及衛生之防護措施或提供不足時，公務人員得請求服務機關提供之。</p> <p>服務機關不提供或拒絕時，公務人員得依本法規定提起救濟。</p>		<p>第 7 條，如本局未能提供，可向服務單位請求之。</p>	<p>同本法。</p>	<p>同本法。</p>		<p>依分工表由行政處、人事處辦理。</p>
<p>第 16 條</p> <p>各機關於公務人員執行職務遭受生命、身體及健康之侵害時，應採下列措施：</p>		<p>第 10 條同本法第 16 條規定</p>	<p>同本法。</p>	<p>同本法。</p>	<p>第 6 條第 1 項。</p>	<p>依分工表由各處辦理。</p>

<p>一、立即急救或搶救。</p> <p>二、通知該公務人員之緊急連絡人，並循安全及衛生防護通報系統通報首長及有關人員。</p> <p>三、立即通報警察或相關機關儘速派員處理，並提供相關資料做為處理之參考。</p> <p>四、其他必要之措施。</p>						
<p>第 17 條</p> <p>各機關於公務人員執行職務遭受生命、身體及健康侵害後，應採下列措施：</p> <p>一、先行墊付送醫診療所需費用，事後依規定辦理歸墊。</p> <p>二、與警察機關保持連絡，並協助儘早破案。</p> <p>三、依規定延聘律師及提供法律上之協助。</p> <p>四、依規定即時辦理核發慰問金。</p> <p>五、依公務人員請假、保險、退休、</p>	<p>第 5 條第 3 項，由認識管理員負責</p> <p>本法第 1、2、6 款。</p> <p>以及最後一款之其他有關事項之推動。</p> <p>另由第 5 條第 5 款之會計師，協助處理第 1 款以及第 5 款之內容。</p>	<p>第 4 條第 3 項，由人事室主任負責辦理請假、保險、退休、撫卹等事宜，以及第 6 款之轉介心理輔導工作。</p> <p>第 4 條第 4 項，由會計室主任處理費用之歸墊以及請領慰問金之事宜。</p> <p>第 11 條類似本法第 17 條規</p>	<p>同本法。</p>	<p>同本法。</p>	<p>第 6 條第 2 項。</p>	<p>依分工表第 17 條由各處負責。</p> <p>第 1、4、5 項由人事處負責。</p> <p>第 2、6 項由各處負責。</p> <p>第 3 項由行政處負責。</p>

撫卹等法令辦理。 六、公務人員遭受心理、精神方面之侵害時，視情況協助轉介專業機構進行諮商輔導或治療照護。 七、其他必要之措施。		定。				
第 18 條 各機關依第 9 條第 5 款、第 14 條第 2 項及第 16 條第 3 款規定請求警察或相關機關派員協助處理時，受理請求機關，應即依法為必要之處置。			同本法。			依分工表由各處負責。 €
第 19 條 各機關於危害事故發生後，應即由安全及衛生防護小組，調查事故發生之原因，檢討改進相關防護措施。	第 5 條第 3 項，由人事管理員負責。	第 4 條第 5 項，由政風室主任負責。	同本法。			依分工表由各處負責。 €
第 20 條 各機關提供公務人員執行職務安全及衛生防護措施所需經費，在各機關預算內支應。		第 12 條同本法第 20 條規定。	同本法。	第 18 條，同本法第 20 條。	第 7 條，同本法第 20 條。	依分工表由各處負責。 €
第 21 條 下列人員有關安全			同本法。			

<p>及衛生之防護措施事項，得由各機關比照本辦法之規定辦理：</p> <p>一、政務人員。</p> <p>二、民選公職人員。</p> <p>三、依教育人員任用條例任用非屬第二條規定之教育人員。</p> <p>四、其他於各級政府機關、公立學校、公營事業機構依法令從事於公務之人員及軍職人員。</p> <p>第二條及前項人員之眷屬因該等人員執行職務致遭受侵害時，得由各機關比照本辦法規定辦理。</p>						
<p>第 22 條</p> <p>本辦法自發布日施行。</p>			<p>同本法。</p>			

細觀以上相關規章之內容，可見各地方自治團體之職權訂定規則的特色不同，如新北市政府法制局以及新北市政府地政局，就直接在法條中確定安全及衛生防護小組之組成，以及直接分派公務人員安全及衛生防護辦法（下稱本法）之任務給各個人員如秘書長等等，第二種類型則是新竹縣政府以及台中市政府交通局，雖然兩者行政機關規模不同，前者為縣政府、後者僅為市政府下之交通局，但是都是以本法做為條文架構，僅將原條文中之各機關，改為本府（縣政府）、本局（工務局）或者是各處加以處理，條文幾盡相同，僅僅在「公務人

員安全及衛生防護辦法》規第 5 條規定之應成立安全及衛生防護小組，就縣政府以及工務局之防護小組的成員組成和任務目標等等，有不同規範。最後一種則是高雄縣政府以及屏東縣政府的類型，它們的主要條文相當簡略，僅僅羅列防護小組之組成，還有小組會議之進行，但是卻由分工表進行工作分配，內容相當詳細，將條文中需要提供之保障以及措施依據本法各個條文以及各個款項加以分配工作給各處。

當然，這並不代表，地方自治團體所屬機關範疇內，即無諸如公務人員人身安全的保障作法，例如，某些縣市即定有家庭暴力及性侵害防治社工人員之人身安全風險管理與危機處理要點，包括高雄市、台南市、嘉義市、宜蘭縣、新竹縣、南投縣、台東縣、金門縣以及花蓮縣等，惟其等規定多半雷同。茲以最新訂定之《高雄市政府家庭暴力及性侵害防治社工人員人身安全風險管理與危機處理要點》作為基礎，概要分析該等要點之基本內容：

表 9：《高雄市政府家庭暴力及性侵害防治社工人員人身安全風險管理與危機處理要點》重要內容：

要點概要	內容	備註
要點訂定目的	為保障辦理家庭暴力及性侵害防治社工人員（以下簡稱社工人員）之人身安全	
風險與危機之定義	風險，指社工人員於工作有關之環境中，可能遭受之騷擾、威脅、恐嚇或攻擊等影響人身安全之風險。 危機，指社工人員因執行職務致發生前項情事，對其身心造成直接或間接之傷害。	
社工人員之定義	本府各機關及受本府各機關委託之民間機構辦理家庭暴力及性侵害防治業務之社工人員。	
社會局提供協助之義務	社工人員受到傷害時，所屬機關應立刻通報高雄市府社會局家庭暴力及性侵害防治中心，並提供必要之協助。(若本府所屬機關未能提供必要協助者，應提出書面說明。)	本條順序為高雄市所獨有，其他縣市皆直接進入下一要點，而將提供協助義務置於第六點。括號內容為台南市所獨有之規

		定。
社會局應辦理保障社工人身安全之事項	<p>(一) 預防危機發生：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.自行或督導所屬提供保障社工人員人身安全之軟硬體設施資源。 2.擬定通報機制、危機處理計畫並建立標準作業程序。 3.規劃辦理職前及在職訓練。 4.每年於本市家庭暴力性侵害暨性騷擾防治委員會提報執行情形。 <p>(二) 風險預測：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.發展風險檢測工具，並運用風險檢測工具隨時檢測具風險之個案。 2.建立預警制度。 <p>(三) 危機處理：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.受理通報案件後，立即採取有效之安全措施確保社工人員人身安全，案情重大者應由各相關單位指派適當人員成立專責處理小組，由市長擔任召集人，市長因故不能召集時，由市長指派副市長或秘書長代理之。 2.專責處理小組，工作事項如下： <ol style="list-style-type: none"> (1) 評估被害人需要，於三天內提出安全計畫。 (2) 請求並協助警察機關維護當事人人身安全及調查事件。 (3) 適時對內外部利害關係人，就有關該危機事件之可能後果及處理方法，進行溝通，以避免危機擴大。 (4) 相關處理情形應即時提報本市當年度家庭暴力性侵害暨性騷擾防治委員會檢討。 3.指定發言人，對外說明經過與處理情形，期間應注意維護當事人隱私與權益，並明確宣示政府對於保護社工人員 	除了高雄市外，其他縣市之規定皆為本府，而不是由本府社會局辦理。

	與家庭暴力、性侵害被害人人身安全之決心。 (四) 復原： 1.對於社工人員進行關懷慰問。 2.提供維護其身心健康之協助。 3.提供法律訴訟資源之協助。	
經費來源	本要點所需經費，由本府社會局編列年度預算支應	除高雄市外，其他縣市規定為皆由本府提供必要經費支付。
實施時間	本要點奉縣長核定後實施，修正時亦同。	此點為宜蘭縣所獨有。

不論如何，如以各地方自治團體相關安全衛生防護規章為例，吾人可以斷言，組織職掌分工多，進一步形構、乃至具體化或不同重心配置著墨之功夫則較屬少見，要不幾近完全類同現行之公務人員安全及衛生防護辦法，並未真正適切的反映例如不同行政領域之不同需求，要不則直接落入較細節而瑣碎之規定方式，不管是在技術性或社會關係性的不同個別行政領域，是不容易見到與「公務人員安全及衛生防護辦法」之適當連結與進一步深化發展，殊為可惜。

第五章 德日兩國公務人員安全衛生保障法制之比較分析

第一節 德國

第一項 前言：「勞動保護法」作為勞動保護的基本法

德國最主要有關受僱者安全衛生保障法制之基本法制，係全名為「關於執行勞動保護措施以改善勞工工作時之安全與健康保護之法律」（Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit）的所謂「勞動保護法」（Arbeitsschutzgesetz, ArbSchG），如前述，該法第 1 條第 2 項的規定¹⁰⁷，並未排除公務機關暨公務人員之適用，因此同屬私勞動法與公勤務關係法之適用法律，作為共同之受僱者安全衛生保障的核心法律，以連結接下來眾多之相關法規命令與行政規則。

「勞動保護法」之制定，主要來自於歐體建構共同之經濟與社會區域時，亦應有共同而單一之勞動保護水準與內涵之要求，換言之，1996 年方訂定的本法，實來自於歐洲法限期轉化為內國法之壓力¹⁰⁸。最重要者即為 1989 年之歐洲經濟共同體第 391 號指令：「有關改善勞工工作時安全與健康措施之框架指令」（Rahmenrichtlinie über Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und der Gesundheit der Arbeitnehmer bei der Arbeit, 89/391/EWG），如其名稱所示，主要指引一框架與基本原則性質的勞動保護法政策，以連結至其他數量眾多之具體指令，諸如針對勞動工具使用、負重工具、個人防護設備、電腦螢幕工作、建築工地、生化原料等。事實上，由於存在著數量太多、難以清楚掌握的勞動

¹⁰⁷ 德國「勞動保護法」第 1 條第 2 項規定：「本法不適用於私人家務工作之家庭雇員。如已制定相關法律，則本法亦不適用於海上商船與聯邦採礦法所稱廠場之受僱人的勞動保護」。

¹⁰⁸ Däubler/Kittner/Lörcher, IntASO, 2 Aufl., Köln 1994, Art. 136 EG-Vertrag.

保護法規範，特別是在現有的內國法之外，又要面對歐洲法的轉化壓力，是以，德國聯邦政府、職業災害保險人團體以及全國性勞資團體，於 1999 年經協商而達成以下的基本共識，以共同形成今後的勞動保護法制¹⁰⁹：

- 歐體勞動保護法之轉化，原則上都僅透過國家之法律形式；
- 只有在原有之規範存有缺漏之情形下，方將新的規範內容轉化之；
- 重複規定應盡量避免並刪減廢除；
- 原則性的規定與具體性的規則，兩者間之關係應盡量清晰；
- 具體性之規則應容留升級與彈性的一定形成空間。

前述之歐體 1989 年第 391 號指令，亦即隨後 1996 年德國「勞動保護法」之內容基礎，除了轉化歐洲法之會員國義務履行外，其實亦趁此機會而建構原則性的、作為聯繫各具體勞動保護法規與規則的基本法，相當程度的實踐所有相關社會行動者之期望。由於歐體明確的表示，不論私部門或公部門，亦即不論私勞動者或公務機關之公法上勤務關係下的公務人員，皆應適用單一的勞動保護法制，至少就勞動保護的基本法而言¹¹⁰，因此，隨後制定的德國「勞動保護法」，遂本相當意旨而採取不排除公務機關之決定，雖然德國內政部曾經表明希望能自行訂定單獨適用於公法人的勞動保護法，惟終究未被採納¹¹¹。

第二項 «勞動保護法» 規範重點

同樣適用於公務人員的德國「勞動保護法」，全文共 28 條，歸納起來包含下列十三項規範重點¹¹²：

- (1) 首先，確立一符合當代之勞動保護哲學，亦即所謂「彈性的框架規範」，容許適用單位無論在有關勞動保護措施之計畫、執行、有效性控制與改善的不同事項上，都能享有一定程度的形成空間；
- (2) 其次，同樣承繼歐洲法的基本出發點：應建立一適用於公私部門，包括所有活動領域與不同身分受僱者之單一勞動保護法；
- (3) 法律中明確指定雇主與其他有關履行安全衛生義務人員之責任；

¹⁰⁹ Kittner, Arbeits- und Sozialordnung, 32 Aufl., Ffm. 2007, S. 210.

¹¹⁰ 該指令第 2 條第 1 項規定：「本指令適用於所有包括公與私在內的活動部門（工業、農業、商業、行政、服務、教育、文化、休閒等）」。當然，同條第 2 項亦容許排除適用於特定的公共服務活動，例如國防軍事或警察，以及其他民間之諸如保全等活動，但同樣要求，雖排除該等適用，但仍應建構符合該指令所含勞動保護水準之特定規範，亦須注意。

¹¹¹ Kittner/Pieper, Arbeitsschutzrecht, § 1 ArbSchG Rn. 16.

¹¹² 以下整體觀察請參見 Kittner/Pieper, ebenda, Einleitung zu ArbSchG Rn. 100，以及 Kittner, Arbeits- und Sozialordnung, S. 211f.。

(4) 法律內容同樣明示奠基於一基本原則：當代勞動保護，應係因應變遷中之勞力暨勞心勞動理念，不斷調整、維繫與改善，所建立之預防性與整體性的勞動保護理解；

(5) 法律內容應符合「勞動世界之人性化形成」的理念，特別是透過規範雇主有關預防職業災害與職業病發生之義務，以及所應採取之勞動保護措施等實踐之；

(6) 確認雇主所謂「檢視判斷勞動條件」之義務，以判斷針對因勞動條件所生之危害，究竟應採取何等勞動保護措施；

(7) 明定雇主「製作檢視判斷勞動條件記錄」之義務，以助於廠場勞動保護之透明性；

(8) 針對單一工作位置上之單一勞工，存有複數雇主之情形，明定該等雇主間有關勞動保護之合作義務；

(9) 明定雇主針對其他雇主外派勞動者進入所屬廠場工作時，相關之安全與健康保護義務；

(10) 明定受僱勞工之支持與行為義務；

(11) 明定以下之受僱勞工權利：

- 對所有安全與健康保護相關問題之特別建議權；
- 廠場外之申訴權；
- 本人之防止危害權利，以及相關之歧視禁止；
- 針對直接重大危害之排除權，以及相關之歧視禁止；
- 自願接受勞動醫療照顧之權利；
- 要求雇主報告安全與健康保護狀況、所採取之勞動保護措施、亦即特定情形下之聽證的權利；

(12) 明定行政機關訂定相關法規命令之授權基礎；

(13) 改善雙軌勞動保護體系下，國家勞動保護機關與職業災害保險保險人相互間之合作。

從中可看到一些特殊的、至少在過去勞動保護法律中較少著墨的重點：首先，「預防性思維」，顯然是當代勞動保護之重心，不論在安全或健康保護上，與此相關連的，「符合人性之形成勞動」也成爲一項重要的結構性原則，因爲唯有在前階段便關照至此，才能真正有效的達成預防危害發生之任務。再者，「雇主動態的（dynamisch）勞動保護義務」，也是該法特別強調的一點，易言之，不論是在公私部門或是不同之活動領域，應依各該具體脈絡下之技術、職業醫學、衛生、穩固之勞動科學認知，去建構適切的勞動保護內容，此原則顯然與

原先的「德國營業法」(GewO)第 120a 條不同，後經廢除的該條原規定：雇主僅就其所屬廠場之性質相容的範圍內，有採取保護措施之義務；在此 1996 年「勞動保護法」，亦即於第 3 條第 1 項，改以「雇主應考量影響勞工於工作時安全與健康之所有情狀，採取必要的勞動保護措施」為指向，具體而動態的去個別確立雇主之保護義務內容，是德國逾百年之勞動保護法制史上，最大的變革之一，應特別加以注意¹¹³。

「勞動保護法」的另一項重大變革，便是強調「勞動保護預防思維」之重要性，同時貫穿至整體法的內容中；例如特別要求雇主對於勞動保護之計畫、形成與組織上所應遵守之基本原則，包括雇主事先對於危害之檢驗判斷義務，並以此為基礎而執行該等計畫、形成與組織工作，並進而製作相關記錄，提供查考，以增加單位有關勞動保護之透明性¹¹⁴。此外，本法也有異於以往的、賦予雇主一附帶的義務：雇主應明確的指示勞工，使其在特別緊急的情狀下，得以自行作出防止危害或限縮損害之必要措施，包括立即離開工作位置。其他原本即存在，透過「勞動保護法」再加以重複著墨之重點，包括雇主對於急救措施與設置之組織義務，提供勞工例常性職業醫學檢查之可能性，勞工有關安全衛生保護之資訊權，雇主有關勞工是否具備遵守相關規定與措施之物理心理能力之檢視義務等，均為其適例。本法亦非常強調勞工之配合義務：在可能與雇主明確傳遞之範圍內，勞工有針對工作時安全與健康之注意義務，包括在存有對於安全健康構成直接且重大危害、安全體系有所缺失等之時，勞工應立即報告雇主與所屬主管之義務，以及其他有關安全衛生問題之建議權，事業單位內部、必要時外部之申訴權。

不論如何，德國 1996 年「勞動保護法」毋寧是一基本的、不含細節規定之普遍性質的基本法，在法律的內容中，即明示的給予不同廠場狀況之形成空間，以適用於包括公私部門在內的不同活動領域，包括工業、服務業等相異場所，這也是在構思我國公私部門勞動保護基本規範之走向的問題上，可以參考的一項指標。

第三項 «勞動保護法» 主要內容

¹¹³ Kittner, Arbeits- und Sozialordnung, S. 211.

¹¹⁴ 與歐體 1989 年第 391 號指令不同的是，最早的德國本法第 6 條第 1 項第 3 句排除了僱用勞工 10 人以下之適用，換言之，擁有 10 人以下勞工之雇主即無製作此檢驗判斷勞動條件之記錄。惟歐洲法院在 2001 年的一則判決中，認為小型企業之雇主仍不得免除此製作義務，德國之立法者遂再於 2002 年 8 月 24 日修法，廢除此不適用於小型企業雇主之保留規定。

如前所述，不分公私部門，即便包括公務人員在內之公務機關，德國均以 1996 年《勞動保護法》作為勞動保護的基本法，而擴展並聯繫至相對非常繁複的整個勞動保護法規體系，不論是制定法、法規命令或行政規則，亦包括國家之法規範制定權限以及屬於社會自治（soziale Selbstverwaltung）領域之自治法（autonomes Recht）¹¹⁵。

《勞動保護法》全文共六章，包括：

- 總則，
- 雇主之義務，
- 勞工之義務與權利，
- 法規命令之授權，
- 共同之德國勞動保護策略，
- 附則。

此六章共含 28 個條文，體例與規模上均非複雜與龐大，符合其作為勞動保護法制體系之基礎法的性質與需求；綜觀其結構，可見在一定的基本原則與目標設定下（總則與勞動保護策略），如先跳過作為基本法性質所必須之其他法規命令的授權明文外，本法顯然以「雇主與勞工雙方對於勞動保護事項之義務」作為核心，在關照前述有關當代勞動保護思維之重預防、重當事人參與形成之闡釋下，應認為符合時代需求之結構設想，值得注意。以下僅以列表方式，介紹本法重要之內容：

表 10：《勞動保護法》重要內容¹¹⁶

條次	標題	主要條文內容
第 1 章 總則		
第 1 條	目標與適用範圍	(1) 目標：透過勞動保護措施，以保護並改善勞工工作時之安全與健康
		(2) 適用範圍：所有活動領域，但不包括私家務僱用之家庭雇員、商船與聯邦礦業法所稱廠場（但

¹¹⁵ 如一再提及的，職業災害保險保險人所訂定之職業災害預防相關規範（詳後述），即屬勞工安全衛生法領域中典型之自治法；關於勞動法此特殊之社會自治理念，詳參 Zöllner/Loritz/Hergenröder, Arbeitsrecht, 6 Aufl., München 2008, S. 121。

¹¹⁶ 本法制定公布於 1996 年 8 月 7 日，刊載於 BGBl./1996, I S. 1246，這裡所引用者為最後修正於 2009 年 2 月 5 日之版本（=同日法案第 15 條第 89 項）。本法之重要內容基本上皆會明列標示，對我國法特別有啟發意義者，接近全文照譯，惟如屬德國行政體系內部之繁複分工者，例如第 21 條第 5 款，則基本上予以省略。

		須該等已存有相當之勞動保護規範為前提)
		(3) 不影響其他勞動保護法規之適用
		(4) 在公法宗教團體之場合，由所屬成員代表會履行本法所稱員工代表會或人事代表會之職權
第 2 條	概念定義	(1) 本法所稱勞動保護措施係指為預防工作時之職業災害與因工作所引發之健康危害，所採取之一切措施，包括符合人性尊嚴之形成勞動的相關措施
		(2) 本法適用對象：勞工，職業訓練關係下之受僱人，不包括家內勞動受僱人與類似第三人在內之勞動法院法第 5 條第 1 項所稱之類似勞工，公務員，法官，職業軍人，庇護工廠受僱之身心障礙者
		(3) 本法所稱雇主，係指僱用前述勞工之自然人、法人、有行為能力之人合公司
		(4) 本法所稱其他法律規定，係指在其他法律、法規命令與職業災害預防規範中所稱勞動保護措施之相關規定
		(5) 本法所稱之廠場，均包括公部門所有業務執行單位，諸如個別行政機關，行政派出單位，聯邦、邦、地方自治團體或其他公法人所屬之公行政與企業，聯邦與邦之各級法院，國防機構
第 2 章 雇主之義務		
第 3 條	雇主之基本義務	(1) 雇主有衡量影響勞工工作時安全與健康之所有情狀而採取必要勞動保護措施之義務，同時須隨時檢視該等措施之有效性，必要時應配合各該情狀而調整，以努力改善勞工之安全與健康保護
		(2) 為勞動保護措施之計畫與實施，雇主應考量活動性質與勞工人數，努力建置適當的組織形式，提供必要的工具手段，制定針對所有活動所必要之措施、配合廠場指揮監督結構、勞工均得履行其參與義務之適當規範
		(3) 依本法所為之保護措施，雇主不得責令由勞工負擔其費用
第 4 條	一般原則	雇主相關之勞動保護措施，應符合下列一般原則： - 以盡量避免對生命與健康產生危害、包括盡可

		<p>能降低殘留危害之方式而形成勞動</p> <ul style="list-style-type: none"> - 從危險源著手防止危害 - 符合科技、職業醫學、衛生與其他穩定之勞動科學知識之發展狀態而採取保護措施 - 勞動保護措施，應符合科技、勞動組織、其他勞動條件、社會關係與環境對於工作所生影響等因素，妥適規劃之 - 其他勞動保護措施應優先於個人保護措施 - 應考量對於需保護之勞工群體之特殊危害 - 給予勞工適當之指示 - 以本於生物上理由所強制者要求者為限，得採取直接間接影響特定性別之規範
第 5 條	對勞動條件之檢視判斷	(1) 雇主應檢視判斷勞工因其工作所生之危害，以採取必要之勞動保護措施
		(2) 雇主之檢視判斷應符合活動之特殊性。勞動條件類似者，就單一工作位置或活動之檢視判斷即為已足
		<p>(3) 危害可能特別來自於：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 工作場所與工作位置之形成與設置 - 物理、化學與生物方面的影響 - 特別包括勞動原料、機器、工具與設施在內之勞動資料的形成、選擇、使用與處理 - 勞動過程、製造過程、工作流程、工作時間與共同相關要素之形成 - 勞工資格能力與指示之不足
第 6 條	製作記錄	<p>(1) 依所從事之活動方式與勞工人數，雇主應製作並保存必要之記錄文件，以呈現危害檢視判斷之結果、決定採取之勞動保護措施與該等措施之檢查結果。此義務不適用於僱用勞工 10 人以下之企業，但其他法律另有規定者不在此限，惟主管機關得針對特殊之危害情狀而命雇主呈遞此記錄文件。</p> <p>(計算勞工人數時，每週工時少於 20 小時之部分工時勞工計算為 0.5 人，少於 30 小時者則計算為 0.75 人)</p>

		(2) 勞工因職業災害而致死或致傷而逾 3 日以上完全或部分喪失工作能力者，雇主應載入記錄文件中
第 7 條	任務之移轉第三人	勞動保護任務移轉予勞工之情形時，雇主應考量依據活動之類型，勞工是否有遵循相關安全與健康保護所應遵照之規定與措施的資格與能力
第 8 條	複數雇主之合作	(1) 勞工於單一工作位置上受僱於複數雇主時，所有雇主應共同合作關於安全與健康保護規範之執行。如就勞工安全與健康保護為必要，雇主相互間、雇主對勞工，均應就該等活動類型而對勞工安全與健康所生危害加以告知，並同時協調預防該等危害所將採取之保護措施
		(2) 依從事活動之類型，雇主就其他雇主所屬而於其廠場工作之勞工，應於其工作期間內給予相關安全與健康危害之適當指示
第 9 條	特殊危害	(1) 雇主應採取相當措施，令只有已事先獲得適當指示之勞工者，方得進入特別危險之勞動領域
		(2) 針對已或將處於直接的相當危害之勞工，雇主應制定盡可能使其及早知悉該等危害、已或將採取之保護措施的規定。如勞動保護專責主管人員未於現場，勞工應有針對自己或第三人所生之直接的相當危害，採取適當防禦危害與限縮損害之措施的權利。此項權利之行使，應考量勞工之認識與現有之技術手段。雇主不得對為該等行為之勞工賦予任何不利益，但勞工因故意或重大過失而採取不當措施者，不在此限
		(3) 雇主應採取使勞工面臨直接重大危害時得以立即離開工作位置以策安全的措施，並不使之因而蒙受不利益。如該直接重大危害持續，雇主僅得於特殊例外情況下，方得令勞工重新提供勞務。本項規定不影響軍人法第 7 條、第 11 條所稱有防禦公共安全危害職務之勞工的法定義務
第 10 條	急救與其他緊急措施	(1) 雇主應考量工作場所與活動之類型、勞工人數，於兼顧其他在場第三人之情狀下，採取必要之

		<p>急救、消防與疏散勞工之措施。雇主並應維持於緊急情狀下，與廠場外有關急救、緊急醫療照顧與消防領域之單位的必要聯繫</p> <p>(2) 雇主應指定負責急救、消防與疏散勞工之專責人員。該等專責人員之人數、教育訓練資格與配備，應與勞工人數維持適當之比例，並符合可能特殊危害之要求。雇主指定專責人員前，應經員工代表會或人事代表會聽證。其他進一步之參與權，不因本規定而受影響。如雇主本人具備相關之教育訓練資格與配備，亦得自己履行此任務</p>
第 11 條	職業醫學之照顧	<p>雇主應使勞工得依其意願，於不損及其本於其他法律規定之義務的情形下，定期接受符合其勞工所生安全與健康危害之職業醫學檢查，但依據勞動條件與所採取之保護措施的檢視判斷，無所稱該等健康損害之虞者，不在此限</p>
第 12 條	指示	<p>(1) 對於勞工於工作時間內有關工作上之安全與健康保護，雇主應給予足夠且適當之指示。該指示包括勞工所處工作位置或任務領域上相關之指示或說明。勞工經僱用、任務範圍變更、引進新勞動關係或新科技時，應於勞工提供勞務前，給予該等指示。指示應符合危害之發展，必要時應重複為之</p> <p>(2) 於勞動派遣之情形，前條所稱指示義務亦適用於要派雇主。要派雇主應考量派遣勞工之資格能力與經驗，給予適當之指示。其他派遣雇主之勞動保護義務，不因本條規定而受影響</p>
第 13 條	專責人員	<p>(1) 除雇主外，下列人員亦屬本章所稱義務之專責人員：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 雇主之法定代理人， - 法人有代理權之機關， - 人合公司有代理權之股東， - 受委任而有經營企業或廠場權限之人，於其授與之任務與權限範圍內， - 其他依第 2 項或本法所授權訂定之法規命令或職業災害保險人所制定之職業災害預防規範所委任之

		人，於其授與之任務與權限範圍內
		(2) 雇主得以書面委任具專業且值得信任之人，已其本人之責任履行本法所稱之任務
第 14 條	公部門勞工之資訊與聽證	(1) 公部門勞工於受僱與工作範圍變更前，應告知其於工作時所可能蒙受之安全與健康危害，以及為預防該等危害所採取之措施與設置，包括第 10 條第 2 項所稱之措施
		(2) 公部門廠場如無勞工之代表組織存在，雇主應就所有可能對勞工之安全與健康產生影響之措施，告知全體勞工
第 3 章 勞工之義務與權利		
第 15 條	勞工之義務	(1) 勞工有依其可能性，遵照雇主有關工作時安全與健康所為之指示的注意義務。該注意義務之對象，亦包括可能為勞工工作時之作為或不作為所波及之第三人的安全與健康
		(2) 前項所稱之注意義務，特別包括勞工應符合規定地使用機器、器具、工具、勞動原料、運輸工具與其他工作資料、保護裝置、所有供勞工個人使用之保護裝備
第 16 條	特殊支持義務	(1) 就個人所確認之對於安全與健康所生直接重大危害，以及任何保護體系中的瑕疵缺漏，勞工均應立即通知雇主或該管主管人員
		(2) 勞工應與廠場醫師及勞動安全專責人員共同合作，就有關勞工工作時之安全與健康保護，以及經主管機關命令所賦予雇主之義務，協助支持雇主。就個人所確認之對於安全與健康所生直接重大危害，以及任何保護體系中的瑕疵缺漏，勞工應通知勞動安全專責人員、廠場醫師或社會法典第 7 篇第 22 條所稱之安全專責人員，但不影響前項所規定之通知義務
第 17 條	勞工之權利	(1) 勞工有針對工作時所有安全與健康保護之問題，均有提供雇主建議之權利。聯邦所屬公務員，應適用《聯邦公務員法》第 125 條之規定；相關之邦法不受影響

		<p>(2) 本於具體之事證，勞工確信雇主所採取之措施與提供之手段，不足以保障工作時之安全與健康保護，且雇主並未處理勞工所提出之申訴者，勞工得向主管機關申訴之，雇主不得因而使其蒙受不利益。前項第 2 句、第 3 句所稱之法律，以及「軍人申訴條例」暨「聯邦議會軍人事務專員法」之規定，均不受影響</p>
第 4 章 法規命令之授權		
第 18 條	法規命令之授權	<p>(1) 授權聯邦政府訂定法規命令之規定 (略)</p> <p>(2) 前項授權訂定之法規命令，得特別規範下列事項：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 為防止特定危害，所應限制之僱用期限與狀態、勞工人數； - 禁止使用特別有害於勞工之特定勞動資料與勞動程序，或對該等事項得向主管機關檢舉或須取得其許可，或不得令受特別危害之人員繼續工作； - 包括勞動與製造程序在內之特定特別危險的廠場設施，應於運轉前、定期或依主管機關之命令而施以專業檢查； - 從事特定危險工作之勞工，應於工作前、工作中或工作後接受職業醫學檢查，醫師所應遵循之特殊義務； - 組成負有下列任務之委員會：提供聯邦政府或該管聯邦部會有關適用法規命令之建議，研擬符合科技、職業醫學與衛生發展狀態之規則，以及其他穩定之勞動科學認識，包括滿足法規命令中所規定之要求的相關規則。聯邦勞動與社會部得公布該等規則與認識
第 19 條	歐洲共同體與國家間協定之法律文件	有關實踐歐盟法、國際組織決議或國家間條約等之法規命令的制定 (略)
第 20 條	公部門之規定	(1) 針對邦、地方自治團體或其他公法人所屬之公務員，由邦法規範是否與應如何適用依第 18 條所訂定之法規命令

		<p>(2) 關於公部門的特定活動，特別是關於聯邦國防軍、警察、民防與災害防護救難勤務、海關、情報機構者，聯邦總理府、聯邦內政部、聯邦交通建築與城市發展部、聯邦國防部與聯邦財政部，得無須經聯邦參議院之同意，於公共利益必要之範圍內、特別是本於維繫或重建公共安全之目的者，訂定法規命令以排除本法全部或一部規定之適用。此等法規命令應與聯邦勞動與社會部共同訂定之，但聯邦內政部自行授權者不在此限。該等法規命令並應確認，應如何於考量本法所稱之目標下，以其他方式保障勞工工作時之安全與健康保護。針對邦、地方自治團體或其他公法人所屬之公部門活動，由邦法規範本項第 1 句與第 3 句所稱之法規命令</p>
第 5 章 共同之德國勞動保護策略		
第 20a 條	共同之德國勞動保護策略	<p>(1) 為實踐有效之勞動保護，聯邦、邦與職業災害保險人應發展共同之德國勞動保護策略，並落實其實現與維繫。為達成法律所賦予之預防職業災害、職業病與工作引發之健康危害、符合人性之形成勞動等任務，聯邦、邦與職業災害保險人應共同努力以落實此共同的德國勞動保護策略</p> <p>(2) 共同之德國勞動保護策略包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 發展共同之勞動保護目標； - 指定優先之行動領域，依單一原則而確立工作計畫與實踐之核心內容； - 以適當之標號排序評價相關之勞動保護目標、行動領域與工作計畫； - 有關廠場之諮商與監督事項上，確立專責勞動保護事務管轄之邦行政機關與職業災害保險人間一致之措施； - 建置容易理解、掌握與相互一致之勞動保護規範與規則
第 20b 條	國家勞動保護會議	(略)
第 6 章 附則		

第 21 條	主管機關、與法定職業災害保險人之合作	<p>(1) 本法所稱勞動保護之監督，係屬國家任務，主管機關就遵行本法與依本法而訂定之法規命令，有監督並諮商雇主履行其該等義務之責任</p> <p>(2) 法定職業災害保險人之任務與權限，應依「社會法典」之規定，並於預防委託以保障勞工之安全與健康保護之任務範圍內，行使其自治權限</p> <p>(3) 邦主管機關與職業災害保險人應於第 20a 條第 2 項第 4 款之共同諮商與監督策略基礎上合作，並交換彼此之經驗。此策略包括協調有關下列事項執行方式之一般原則：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 廠場之諮商與監督； - 確立實體上之諮商與監督重點，經協調或共同之重點行動與工作計畫； - 支持資料與其他資訊之交流，特別關於廠場檢查與其他重要結果。 <p>邦主管機關應與職業災害保險人共同商議有關「社會法典」第 20 條第 2 項第 3 句，有關轉化共同工作計畫與共同諮商與監督策略之必要措施</p> <p>(4) 主管勞動保護之最高邦主管機關，得與法定職業災害保險人約定，進一步指定不同活動領域，分工關於本法相關條文或依本法授權訂定之法規命令遵循之監督，該約定應包括監督之方式與範圍、與其他國家勞動保護機關之合作</p> <p>(5) 如無其他規定，聯邦之廠場與公行政有關本法與依本法授權訂定之法規命令的實施，以聯邦內政部之中央勞動保護局為主管機關。(下略)</p>
第 22 條	主管機關之權限	<p>(1) 主管機關得命雇主或專責人員，提供就其履行監督任務所必要之資訊與呈遞相關之文件。如具回答義務之專責人員，因提供資訊或文件，致使其本人或「民事訴訟法」第 383 條第 1 項第 1-3 款所稱之親屬有遭受刑事追訴或行政制裁之危險者，得拒絕之，主管機關並應曉諭其得予拒絕之權利</p> <p>(2) 經委任而有監督權限之專責人員，於履行其任務之必要範圍內，得於營業與工作時間內，進</p>

		<p>入、檢視與檢查廠場處所、營業與廠區空間，並檢查有回答義務之人員的該管文件內容。其權限亦包括，檢查廠場設施、勞動資料與個人保戶配備，審視勞動程序與工作流程，進行測量，確認因工作所引發之健康危害，並檢視導致職業災害、職業病或其他損害之原因。專責人員得要求雇主或經雇主指定之第三人陪同，並獲得其第 1 句與第 2 句所稱相關監督任務履行上之必要協助。於第 1 句所稱以外之時間，或工作場所坐落於住宅內者，未經雇主之同意，專責人員僅限於為防止對公共安全或秩序將生重大危害之情狀下，方得採取第 1 句與第 2 句所稱之權限，在此範圍內，基本法第 13 條所保障之住宅不可侵犯的基本權，應受限制</p> <p>(3) 主管機關於具體情狀下得命</p> <ul style="list-style-type: none"> - 雇主、主管人員或勞工應履行本法或依本法授權訂定之法規命令之義務； - 雇主與主管人員為避免勞工將受生命與健康之特別危害所應採取之措施。 <p>主管機關得訂定適當之執行期限。第 1 句所稱之命令，如未遵守所命之期限，或依其性質得立即執行之命令而未執行時，主管機關得令禁止從事命令所涉及之工作或利用所涉及之勞動資料。公部門領域內之主管機關措施，如將相當影響公務運作者，應由主管機關與最高聯邦或邦主管機關或地方自治團體之最高行政官員共同為之</p>
第 23 條	廠場資料、與其他主管機關之合作、年度報告	<p>(1) 雇主應於主管機關指定之期限內，提交包括下列內容之報告：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 所屬勞工與分派與家內勞動之人數，並依性別、年齡與國籍而排列； - 僱用該等勞工之廠場的名稱、類別與地址； - 雇主姓名、企業與地址； - 廠場所屬之產業別。 <p>授權聯邦勞動與社會部，無須聯邦參議院同意而訂定法規命令，進行前開報告所含資料之傳遞與電子</p>

		<p>處理系統之儲存，但應以為履行主管機關本於第 21 條第 1 項鎖定之勞動保護任務為限</p> <p>(2) 監督專責人員就其監督活動中所知悉之營業或技術秘密，僅限於法律所定之情形、為訴追違法行為、為保護職業災害保險之被保險人的法律所明定之任務履行、或為環境保護者，方得告知主管機關</p> <p>(3) 主管機關於具體情形下知悉有下列情形者：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 外國人之僱用或活動，並無相關法律所明定之居留名義、居留許可、工作許可； - 違反《社會法典》第 1 篇所規定對於聯邦勞動署、法定健康保險人、法定照護保險人、法定職業災害保險人、法定退休金保險人、社會救助單位之協力義務，或違反《政治難民申請人給付法》所規定之申報義務； - 違反《黑市工作抗制法》； - 違反《勞動派遣法》； - 違反《社會法典》第 4 篇與第 7 篇有關給付社會保險費之義務； - 違反《居留法》； - 違反租稅法； <p>應通知各該違法行為之主管機關</p> <p>(4) 最高邦主管機關，就其下屬主管機關所為之監督業務，應製作並公布符合有關勞動保護之國際公約或歐洲共同體之法律文件所稱必要報告義務之年度報告</p>
第 24 條	訂定一般行政規則之授權	<p>經聯邦參議院同意，聯邦勞動與社會部應與聯邦內政部共同訂定下列適用於公部門之一般行政規則：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 為執行本法或於聯邦政府經授權之範圍內所訂定之法規命令； - 製作第 23 條第 4 項所稱之年度報告； - 關於最高邦主管機關依《社會法典》第 25 條第 2 項之職業災害預防報告，應於指定期間內呈交予聯邦勞動與社會部之內容

第 25 條	罰鍰規定	(略)
第 26 條	刑罰規定	(略)

觀察德國《勞動保護法》之內容，可以觀察到其規範之三項重心：

- (1) 最重要的自屬責令包括公行政機關在內之雇主義務：在聯繫至不同領域、不同部門之更細部的規範規則前，本法特地明列雇主有關勞動保護的義務群，不但標舉雇主應遵守之一般原則，同時區分基本義務、勞動條件檢視判斷與紀錄製作義務、特殊危害特別處理義務、急救必要設置義務、職業醫學檢查義務、指示義務等，作為雇主應履行其勞動保護責任的基本且核心之義務內容，以預防對勞工生命身體健康與安全之危害發生為目標，清楚臚列不同程度、不同目標取向與彼此分工明確之義務，呈現「以預防危害發生作為勞動保護核心目標」的策略，非常值得參考。
- (2) 接下來則是勞工之義務與權利：相對的，雖屬雇主之勞動保護義務，然作為保護對象之勞工，仍應有一定之協力與配合責任，本法遂進一步區分「一般協力與遵守義務」暨「特殊支持義務」兩個類型，積極的命勞工必須為一定的安全健康保護工作之參與，甚至包括後者之積極通報。此外，本法亦規定勞工所擁有之建議權與申訴權，使勞工得以參與興革與除弊兩方面之事項，同時保障該等權利行使之必須被處理，以及申訴人必須得到一定的保護，避免寒蟬效應，以真正有助於安全與健康防護工作之履行，亦值參酌。
- (3) 除前述雇主與勞工之相關義務與權利外，本法亦在「組織面向」上多所著墨，包括提出由不同之勞動保護主體所應偕同遵循之所謂共同的德國勞動保護策略，乃至於特別是勞動保護主管機關與職業災害保險人相互間之合作協力與職掌分工，避免紊亂重疊而事權不一，這在踐行雙軌制之勞動保護體系的德國，尤屬重要，也是作為基本法性質之《勞動保護法》所必須一併強調的。

第四項《勞動保護法》以下之主要勞動保護命令

整個適用於德國公私部門的勞動保護法制，在以 1996 年《勞動保護法》作為勞動保護的基本法下，至少在制定法的層次上，便聯繫至以下數個重要的核心勞動保護法律，形成德國勞動保護法制的第二級法與第一級法體系：

- 勞動安全法，

- 勞動場所命令，
- 危險原料命令，
- 螢幕勞動命令，
- 廠場安全命令，
- 法定職業災害保險。

以下僅分別簡述此六類德國重要之勞動保護第一級與第二級法之內容。

(1) «勞動安全法» (Arbeits-sicherheitsgesetz)：該法明定雇主有關廠場醫師、勞動安全專責人員之聘任配置義務，僱用勞工逾 20 人企業之勞動保護委員會的設置義務，同時透過員工代表會的參與前開醫師與專責人員、委員會之聘任與組成，以確保該等獨立於雇主之外的中立性，不論是藉由資訊權、建議權、諮商權或真正的共同決定權¹¹⁷。在此，立法者也將本法之實踐，聯繫至職業災害保險的領域，以求取更好的保護效率：依社會法典第 7 篇第 15 條第 1 項第 6 款之規定，職業災害保險人得訂定督促雇主落實«勞動安全法»規定之行爲準則，例如實務上最重要的，成立跨廠場之職業醫學與安全技術上的專業勤務，訓練勞動保護與預防職業災害專責人員，以落實所謂職業醫學上的專業照顧 (Arbeitsmedizinische Vorsorge)，同時責令雇主必須採納與加入¹¹⁸。惟值得注意的是：該法並不適用於公行政機關與其他公部門之廠場，第 16 條明文，該等應另行適用「與本法在職業醫學暨安全技術上等量齊觀之勞動保護規定」，而根據德國行政法院的見解，此條即意指「無須於私經濟與公務人員之間追求保護內涵之一致」¹¹⁹。

(2) «勞動工廠命令» (Arbeitsstättenverordnung)：順應 1996 年訂定的«勞動保護法」，德國立法者修正 1975 年 3 月 20 日即公布施行之«勞動工廠命令」，自 2004 年 8 月 12 日起適用新法，「以符合 1996 年«勞動保護法»精神的改革原有勞動場所法制」(聯邦政府立法理由)，包括確立一般且普遍之保護目標、避免細節之行爲規定、採行具彈性之基礎規範形式、留任廠場依具體情狀而有採取適當勞動保護措施之空間等。本法內容主要在於進一步具體化«勞動保護法»之原則性條文，要求雇主在勞動場所之相關設置與廠場的組織上，必須遵守相應之最低標準，也同時在細節技術性之勞動保護工作上，不斷的連結回«勞動保

¹¹⁷ 該等廣義下不同程度共同決定權的行使，端視有關員工代表會之企業組織法 (BetrVG) 第 87 條第 1 項第 7 款、第 89-91 條之明定，亦即連結至員工代表會之固有權限，以強化其效果；相關討論請參見 Kittner, Arbeits- und Sozialordnung, S. 213。

¹¹⁸ Kittner, Arbeits- und Sozialordnung, S. 214.

¹¹⁹ Kittner/Pieper, Arbeitsschutzrecht, Arbeitsschutzgesetz Rn. 19.

護法»之抽象普遍性條文，兩相關照，以避免兩者相互割裂之過於抽象或過於瑣碎，例如在相關重要的危險勞動條件之檢視判斷上，本命令便針對有關«勞動保護法»所明定之雇主必須檢視調查勞工工作所可能產生之危險，包括物理、化學與生物方面的影響，以及特別是勞動過程中所可能製造滋生之危害，亦含及勞工勞務提供資格與能力之不足，乃至於逾 10 人之企業應有將製作該等檢視判斷記錄、且同時應公布等義務，作出進一步相對具體之行為規範，雖然—根據聯邦政府之立法理由所載—，仍努力避免過度詳盡的規定，進而因過度僵硬而限制雇主之彈性調整並決定相應措施之形成空間¹²⁰。

(3) «危險原料命令» (Gefahrstoffverordnung)：現行適用之德國 2004/2005 年«危險原料命令»，除了同樣本於 1996 年«勞動保護法»之重要原則，也重在回應數則歐洲第二級法有關危險原料的重要指令之轉化內國法要求，同時亦整合原本散居於數個不同法規命令的德國內國法（法規命令）規定，以簡化社會行動者之認識與適用負荷。本命令主要包括危險原料資訊、一般保護措施、補充保護措施、禁止與限制、執行規定等章節，核心主軸是所謂「建構以危害與風險為導向的階段保護模式」(gefährdungs- und risikoorientierter Ansatz in Form eines Schutzstufenmodells)，強化體系性的勞動保護管理 (Arbeitsschutzmanagement)，以因應危險原料所可能產生之危害與危險。針對雇主有關檢視判斷危害義務，以及進一步針對將上市之有害原料的製作資訊報告義務，所謂的「安全資料簿」(Sicherheitsdatenblatt)，本命令特地區分四大階段¹²¹：

A. 階段一：本於雇主針對特定活動下勞動條件之危害檢視判斷結果，屬於較低程度與較短期間之原料使用數量，進而構成對勞工較低之危害，如採下列之保護措施即足以滿足保護需求者，無須進一步採取其他之相應措施：

- 工作位置與勞動組織之形成；
- 提供適當之處理危險原料的工具、符合要求之等待程序，以保護勞工於工作時之健康與安全；
- 限縮接觸或可能接觸危險原料之勞工人數；
- 限制危險原料暴露之時間與程度；
- 包括定期清理工作位置之適當的衛生處理措施；
- 限縮工作位置使用之危險原料至就相應活動必需的程度；
- 採取適當的勞動方法與程序，以保護勞工之健康與安全免受有害危險原料之侵害，包括更安全的操作、保存、處理該等原料與其廢棄物之作法。

¹²⁰ Kitter/Pieper, ebenda, S. 214ff.

¹²¹ Ebenda, S. 217f.

當然，關於前開保護措施，雇主有定期、至少一年一次之重新審視義務，同時必須公示其審視結果記錄。再者，聯邦政府勞動與社會部所設置之危險原料委員會（AGS），亦制定公布相關之規則與介紹分析手冊，提供雇主參酌，亦即所謂之「危險原料技術規則」（TRGS: Technische Regeln für Gefahrstoffe），這也構成整體危險原料危害防止體系之重要部分。

B. 階段二：這個階段則進入保護勞工的基本措施，包括一系列的保護措施清單，包括必要替代措施、技術或組織上的措施、測量與衛生措施等。

C. 階段三：此階段則規範針對較高程度危害之活動時，如無法替代之，則應採取之相應補充性保護措施，特別是督促雇主以一封閉性之體系，以進行危險原料之製造與利用，包括遵守所謂工作位置邊際價值（Arbeitsplatzgrenzwerte）之測量與檢查工作¹²²。

D. 階段四：此階段特別針對有致癌、影響胚胎與妊娠危害風險之危險原料，規定補充性保護措施，包括危害範圍之測量與劃定、清除工作之衛生與特別保護措施等。

（4）《螢幕勞動命令》（Bildschirmarbeitsverordnung）：此命令係針對有關電腦螢幕工作之安全與健康保護，主要為 1996 年 12 月 4 日由聯邦議會發佈之勞動保護框架指令（EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz）轉化法案的部份內容，來自歐體 1990 年第 270 號所謂《有關螢幕勞動安全與健康保護最低標準指令》（Richtlinie 90/270/EWG über die Mindestvorschriften bezüglich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit an Bildschirmen）¹²³。這項命令課予雇主檢視電腦螢幕工作之安全與健康條件，並且應進一步採取相關的保護措施的義務，例如勞動工具形成之放射線安全要求、人與機器間之適當間隔與連結距離、螢幕周圍環境之最低條件等。本命令同時規範勞工工作之組織安排上的最低要求，包括螢幕機器工作之規律性中斷，不論是藉由純粹之休息或其他工作之抽入替代，雇主亦應提供勞工有關視力與眼睛之定期醫學檢查服務，而且提供勞工所需必要目視輔助器材之費用¹²⁴。

¹²² 所謂的工作位置邊際價值，係指以特定時間為單位基礎下，計算暴露於空氣中之特定工作位置上，勞工所無法期待之危害其健康的邊際數值；此數值由德國聯邦勞動與社會部所設置之危險原料委員會，組織上隸屬於該部所屬之聯邦勞動保護與職業醫學署（Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, BAUA），定期公布之；相關資訊請參加該署網站：http://www.baua.de/de/Themen-von-A-Z/Gefahrstoffe/TRGS/TRGS-900_content.html;jsessionid=0CB549F1CF531FCDB6D90552ACF53067.1_cid253（點閱日期：2012 年 9 月 22 日）。

¹²³ Siehe Däubler/Kittner/Lörcher, IntASO, Nr. 443.

¹²⁴ Kittner, Arbeits- und Sozialordnung, S. 218.

(5) «廠場安全命令» (Betriebssicherheitsverordnung): 2002 年 9 月 27 日公布施行的這項命令，目的在於透過相關的勞動保護措施，以維護並改善勞工之安全與健康保護，特別針對特定勞動工具之準備與利用，以及其他需監督之設置的運轉與管理，亦即本於建構單一之學理上所稱廠場設置安全法 (betriebliches Anlagensicherheitsrecht) 的目的，在清楚區分配置與管理雙元的前提下，同時藉由適當的分工國家勞動保護法令與職業災害保險人之職業災害預防規定的雙軌，達到去除重複規範、形成兩者間無矛盾暨重疊的單一規則，即所謂的「合作模式」(Kooperationsmodell)，以一體適用於所有來自於勞動工具所生危害的防止任務上，進而整併許多散見之各法規命令與規則。該項命令的特徵包括：

- 單一的危害檢視判斷，單一的針對需監督之設置的安全技術評價；
- 以「技術發展水平」作為單一的安全標準；
- 適當的保護措施與檢查；
- 勞動工具配置之最低要求¹²⁵。

(6) 法定職業災害保險 (Gesetzliche Unfallversicherung)：

德國法定職業災害保險的保險人，依據社會法典第 7 篇第 15 條以下的規定，均制定有所謂的「職業合作社有關勞動安全與健康保護之規範」(Berufsgenossenschaftliche Vorschriften für Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz, BGV)，即 2000 年以前所慣稱之職業災害預防規範 (Unfallverhütungsvorschriften, UVV)，該規範性質上為經法律授權、即授予第三人公權力所制訂之法規命令，所以亦屬廣義之法律，僅在更有利於勞工之前提下，方得由雇主訂定偏離之不同規定。該規範由負責技術監督之該管機關公務員負責監督稽查工作，得立即採取針對已生或將生危害之個別必要處分，並交由各該保險人據以執行，形成有關勞工安全與健康保護相當重要的一環¹²⁶。一般說來，作為職業災害保險人與要保人間自主性規範的此預防規範，通常包括以下的內容¹²⁷：

- 企業為預防職業災害、職業病與工作所引發之健康危害，所應採取之設置、命令與措施，以及移轉此等任務予第三人之方式；
- 被保險人為預防職業災害、職業病與工作所引發之健康危害等所應遵行之行

¹²⁵ Kittner, ebenda, S. 218f.

¹²⁶ Schaub/Schaub ArbR-Hdb. §153 Rn 31.

¹²⁷ 請參見 Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung, BG-Vorschrift: Unfallverhütungsvorschrift - Grundsätze der Prävention, 2009。

為準則；

- 企業在對於被保險人或第三人有關因工作所引發之身體與健康危害而執行勞務之前、之間或之後，應採行之職業醫學檢查與其他職業醫學措施；
- 執行前述職業醫學檢查任務之醫師所應滿足之資格與條件，如該醫事檢查非本於國家法令所規定者；
- 企業所應具備之急救設施；
- 企業為履行本於有關廠場醫師、安全工程師與其他工作安全專責人員之法令所生義務，所應採之必要措施；
- 考量工作對被保險人之生命與健康所生危害與勞工數目時，有關工作安全專責人員之應有人數。

第二節 日本

第一項 公部門勞動關係中公務員的分類

接下來讓我們觀察日本公務員安全衛生制度之情況¹²⁸。首先，憲法第 73 條 4 號授權制定公務員制度，於昭和 22 年制定了《國家公務員法》、昭和 25 年制定了《地方公務員法》。而國家公務員法及地方公務員法，又將公務員分成「一般職公務員」及「特殊職公務員」¹²⁹，適用不同的規定。一般職的國家公務員與地方公務員的勞動關係，是採取勞動條件法定，與私企業的勞工採取相異的對待。但國家經營的郵務、國有林野、印刷、造幣的四個行業職員¹³⁰以及地方公共團體經營的水道、軌道、汽車運輸、地方鐵道、電器、瓦斯等特定事業職員¹³¹，因該事業的內容有一般企業的特性，勞動的內容也與私企業相類似，故於《公共企業體等勞動關係法》(昭和 23 年制定，簡稱公勞法)及《地方公營企業勞動關係法》(昭和 27 年制定，簡稱地公勞法)中規定禁止爭議行為，同時勞

¹²⁸ 以下分析介紹主要參考自下列文獻：佐藤達夫，《國家公務員制度》，第 8 版，2009 年。菅野和夫，公部門勞動法(一)，法曹時報，第 35 卷第 10 号，頁 1859-1913，1983 年。神戶市市政府網頁資訊

<http://www.city.kobe.lg.jp/information/about/construction/tyousaka/roudouanzen/img/1p.pdf>。

¹²⁹ 特別職國家公務員，參考國家公務員法第 2 條，例如內閣總理大臣、國務大臣、法官及其他法院職員、國會職員、防衛省職員等公務員。特別職與一般職的區別標準，大致是以：屬於政務官者、以自由任免較為適當者、法院職員及國會職員此類基於權力分立之下，分別行使人事管理較為適當者、防衛省職員此類職務性質與一般公務員不同，人事管理應不同較為適當者，將被歸類為特別職公務員。特別職地方公務員，參考地方公務員法第 3 條，例如就任必須經過公開或議會選舉或同意之職務、臨時或非常務之顧問、參與、調查員等。

¹³⁰ 參考《公共企業體等勞動法》第 2 條第 1 項 2 號。

¹³¹ 參考《地方公營企業法》第 2 條第 1 項。

動條件藉由團體協商決定，此外，勞動保護法則全面適用。其次，日本國有鐵路、日本電信電話公社及日本專賣公社的職員，因其事業的經營型態是由政府全額出資設立，以及事業內容有公共性，因此被置於前述公共企業體等勞動關係法的特別規定之下。因此，日本的公務門勞動關係中的公務員，可大概區分為：

- (1) 一般職國家公務員
- (2) 特殊職國家公務員
- (3) 公共企業體等職員(包含國鐵、電、專賣、郵政、林野、印刷、造幣等，又稱國家公務員中的「現業公務員」，其他國家公務員則為「非現業公務員」)
- (4) 一般職地方公務員
- (5) 特殊職地方公務員
- (6) 地方公營企業職員(包含軌道、汽車運輸、地方鐵道、電器、瓦斯等)

第二項 公務員勞動保護法規的適用狀況

一、國家公務員

公務員，屬於憲法第 28 條中的「勤勞者」，且亦屬《勞基法》第 9 條及《勞組法》第 3 條中規定的「勞工」，但公務員並非如同私企業勞工，直接適用勞動保護法規，而是將公務員置於《國家公務員法》及《地方公務員法》所組成的公務員制度之下。首先，一般職國家公務員，依據《國家公務員法》附則第 16 條，不適用《勞動基準法》、《船員法》、《最低工資法》、《勞動安全衛生法》等保護法規。一般職國家公務員的勞動條件保護，是參照《國家公務員法》第 1 條第 1 項「爲了保護職員的福祉與利益的適當措施」，制訂《國家公務員法》及其相關法令，並在此公務員制度中自行規定。例如一般職國家公務員的安全衛生等，規定於人事院規則 10-4(職員的保健及安全保持)；女性、年少者的保護，是規定於人事院規則 10-7(女性職員及年少職員的健康、安全及福祉)。此外，關於災害補償，制定了《國家公務員災害補償法》(昭和 26 年)，以及人事院規則 16-0(職員的災害補償)等施行規則。前述一般職公務員勞動條件保護，則是由「人事院」¹³²負責監督、實施。而公共企業體職員，依據《公勞法》第 40 條第 1 項 1 號，不適用《國公法》附則第 16 條，又公共企業體職員屬於《勞動基準法》第 9 條及《

¹³² 爲了讓公務員人事行政能供圓滑的運用，公務員制度中設立了具有高度專門能力及獨立性、中立性保障的人事行政機關。在國家公務員即爲「人事院」；在地方公務員，則爲「人事委員會」。

勞動組合法》第 3 條中所定義的「勞工」，因此其勞動基準及團體協商受到勞動法體系法的保護。亦即，公共企業體職員適用《勞動基準法》、《最低工資法》、《勞動安全衛生法》等勞動保護的立法，與私人企業勞工相同。

二、地方公務員

地方公務員中，適用地公勞法的公營企業職員及單純勞務職員，與前述國家公務員中的公共企業體職員相同，《勞基法》、《船員法》、《最低工資法》、《勞安衛法》等勞動保護法皆有適用。僅關於災害補償，因為有特別法《地方公務員災害補償法》的規定(昭和 42 年制定)，因此適用該法的職員，其補償依地方公務員災害補償法規定。至於不適用地公勞法的一般職地方公務員相關勞動保護，所採取的方式卻與不適用地公勞法的一般職國家公務員有很大的不同。亦即，前述一般職地方公務員的勞動條件係規定於法律及條例，因此排除團體協商原理的適用，但關於勞動保護，政策上則採取盡量適用勞動保護法規的方式。因此，前述一般職地方公務員不適用勞動條件例如《勞基法》第 2 條(勞動條件的對等決定原則)規定¹³³。此外，因為有《地方公務員災害補償法》及其他特別規定(地公法 25 條第 2 項)，因此《勞基法》第 24 條第 1 項(工資的直接、全額給付)、《勞基法》第 75-88 條(災害補償)等規定¹³⁴，一般職地方公務員亦不適用。而除了前述以外，《勞基法》及《船員法》的其他規定以及《勞工安全衛生法》於一般職地方公務員亦適用之¹³⁵。

表 11：日本中央與地方公務員安全衛生制度

公務員種類	安全衛生的規定方式說明	勞安衛法
國家公務員：一般職公務員	1. 國家公務員法附則第 16 條，一般職的國家公務員，不適用《勞動安全衛生法》。而是於人事院規則中另行規定，例如一般職國家公務員的安全衛生等，規定於人事院規則 10-4(職員的保健及安全保持)。 2. 職災的部分，適用《國家公務員災害補償法》	x

¹³³ 其他不適用的，例如《勞基法》第 89-93 條(制定工作規則義務與效力)、《船員法》第 37 條、第 97-100 條(工作規則)。

¹³⁴ 其他例如《船員法》第 53 條第 1 項(工資的直接、全額給付)、第 89-96 條(災害補償)，於一般職地方公務員亦不適用。

¹³⁵ 參考《地公法》第 58 條第 1-3 項規定。

務員		
國家公務員：特別職公務員	<ol style="list-style-type: none"> 特別職國家公務員，例如法官、國會職員、自衛官等，因排除《勞基法》的適用，亦不適用《勞動安全衛生法》。 職災的部分，防衛省職員、法院職員、國會職員等規定於其他法律中，僅規定的內容與《公務員災害補償法》大致相同。 	x
國家公務員：公共企業體等職員	屬於《勞動基準法》第 9 條及《勞動組合法》第 3 條中所定義的「勞工」，因此其勞動基準及團體協商受到勞動法體系法的保護。亦即，公共企業體職員適用《勞動基準法》、《最低工資法》、《勞動安全衛生法》等勞動保護的立法，與私人企業勞工相同。	o
地方公務員：一般職公務員	<p>一般職公務員皆不適用勞基法職災的規定，而應依地方公務員災害補償法。而安全衛生的部分，依據《地方公務員法》第 58 條第 2-5 項，則可更細分為：</p> <ol style="list-style-type: none"> 《勞基法》別号第 1 中，11 號(通信)、12 號(教育研究)及於於官公署就職之職員：除了《勞安衛法》第 2 章勞動災害防制計畫以及第 92 條司法警察權規定，其他《勞工安全衛生法》皆適用。 《勞基法》別表第 1 中，前述 d 以外事業之職員，《勞工安全衛生法》規定全部皆適用。 <p>(6) 單純勞務職員，勞工安全衛生法規定均有適用。</p>	<p>o (部分排除)</p> <p>o</p> <p>o</p>
地方公務員：特別職公務員	<ol style="list-style-type: none"> 除了《勞基法》之職災補償外，其他勞基法規定及勞工安全衛生法均適用。 《地公災法》第 67 條第 1 項，排除勞基法職災，適用《地方公務員災害補償法》。 	o

地方 公營 企業 職員	1. 依據地公企法第 39 條第 1 項及地公勞法第 17 條，除了勞基法中職災規定之外，其他「勞基法」及「勞工安全衛生法」規定均適用。 2. 排除勞基法職災，適用地方公務員災害補償法。	o
----------------------	--	---

第三項 日本國家公務員所適用之勞動保護法規之概要

由於日本國家公務員除特定獨立行政法人等的職員以外，並不適用勞動安全衛生法¹³⁶，而另外適用人事院所制定之人事院規則 10-4 及 10-7，茲將其內容分述如下：

一、人事院規則 10-4 職員之保健及安全保持（職員の保健及び安全保持）

「人事院規則」10-4 係基於「國家公務員法」於昭和 48 年(1973 年)3 月 1 日所制定，期間經過多次修正，現行的條文係由 5 章共 36 條所構成，依序為第 1 章總則(第 1 條-第 4 條)、第 2 章健康安全管理體制(第 5 條-第 14 條之 2)、第 3 章健康管理基準(第 15 條-第 27 條)、第 4 章安全管理基準(第 28 條-第 35 條)，以及第 5 章雜則(第 36 條)。除於總則章中，就該規則之旨趣(第 1 條)、人事院的權限(第 2 條)、各省各廳首長之責任(第 3 條)加以規定外，亦明定職員必須遵從依法及本規則所實施，為了健康的保持增進及確保安全之措施(第 4 條)以及雜則章中第 36 條規定了過渡期間之措施外，其餘各個條文分別就下列事項為規定：

- 健康管理之設置及職權（第 5 條）
- 安全管理之設置及職權（第 6 條）
- 健康管理擔當者及安全管理擔當者之設置（第 7 條）
- 實行野外實驗等業務時健康管理及安全管理之體制（第 8 條）
- 健康管理醫師之設置（第 9 條）
- 危害防止主任者之設置（第 10 條）
- 火災責任者之設置（第 11 條）
- 健康安全管理規程之作成（第 12 條）
- 健康安全教育的實施（第 13 條）

¹³⁶ 井上浩=吉川照芳「安全衛生・勞災補償第 4 版」（中央經濟社、2009 年）7 頁。

- 聽取職員意見之措施（第 14 條）
- 防止職員遭受健康障礙或危險之必要處置的努力義務（第 14 條之 2）
- 關於勤務環境應為之設施（第 15 條）
- 有害業務之相關設施（第 16 條）
- 使用有害物質等之限制（第 16 條之 2）
- 繼續作業之限制等（第 17 條）
- 中高年齡職員等之保護（第 18 條）
- 採用時等之健康診斷（第 19 條）
- 定期健康診斷之實施（第 20 條）
- 臨時健康診斷之實施（第 21 條）
- 為了保持增進職員健康之綜合健康檢查（第 21 條之 2）
- 健康診斷中檢查之省略（第 22 條）
- 面談指導等（第 22 條之 2）
- 應接受面談指導以外職員之健康保護努力義務（第 22 條之 3）
- 指導區分之決定（第 23 條）
- 事後措施（第 24 條）
- 腦血管疾病及心臟疾病之預防的保健指導（第 24 條之 2）
- 健康診斷結果之通知（第 24 條之 3）
- 健康管理之紀錄（第 25 條）
- 健康管理手冊之交付（第 26 條）
- 特別健康管理手冊之交付（第 26 條之 2）
- 健康診斷結果之報告（第 27 條）
- 防止危險之措施（第 28 條）
- 針對緊急事態之措施（第 29 條）
- 危害之虞較高業務之從事者的規制（第 30 條）
- 設備等使用的限制（第 31 條）
- 設備等的檢查（第 32 條）
- 設備相關事項書類的提出（第 33 條）
- 適用除外之規定（第 34 條）
- 災害的報告（第 35 條）

針對本規則之條文，予以體系性的歸類，可得出如下的結果：

表 12：日本人事院規則 10-4 體系

內容主題	所涉條文	主要內容
通則性質規定	第 2 條	人事院就職員保健及安全保持基準的設定及指導調整、實施狀況調查與監察的權限
	第 3 條	各省廳首長應採健康保持增進及安全確保措施
	第 4 條	職員必須遵從健康的保持增進及確保安全之措施
組織性質規定	第 5 條	機關應指定健康管理者
	第 6 條	機關應指定安全管理者
	第 7 條	機關應指定健康管理擔當者及安全管理擔當者
	第 8 條	應建立實行野外實驗等業務時健康管理及安全管理之體制
	第 9 條	機關應指定健康管理醫師
	第 10 條	機關應指定危害防止主任者
	第 11 條	機關應指定火災責任者
	第 27 條	向人事院報告健康診斷等之結果
	第 33 條	相關設備之設置、變更或廢止應向人事院提出
	第 35 條	公務人員遭受災害或事故之通報
健康防護性質規定	第 14 條之 2	採取防止職員遭受健康障礙或危險之必要措施
	第 15 條	換氣、照明、保溫、保濕、清潔以及預防傳染病之蔓延等職員之健康保持措施
	第 16 條	從事有害業務之從業員或場所之健康障礙防止之相關措施之提供
	第 16 條之 2	限制有害物質之使用、製造
	第 17 條	限制潛水等作業之繼續工作時數
	第 18 條	中高年齡職員之配置業務遂行方法等應予以特別考量
	第 20 條	實施定期健康診斷

	第 21 條	實施臨時健康診斷
	第 21 條之 2	實施綜合健康檢查
	第 22 條之 2	實施面談指導以保持職員之健康
	第 23 條	依健康診斷或面談指導之結果決定職員是否應接受指導區分
	第 24 條	罹患法定傳染病之公務人員的處理等事後措施
	第 24 條之 2	腦血管疾病及心臟疾病之預防的保健指導
	第 24 條之 3	通知職員健康診斷之結果
	第 25 條	爲了指導職員之健康管理，應爲健康診斷、面談指導、指導區分以及事後措施等之紀錄
	第 26 條	交付職員健康管理手冊
	第 26 條之 2	交付職員特別健康管理手冊
	第 28 條	實施防止危險之措施
	第 29 條第 1 項	發生緊急事態時應實施中斷業務、命職員避難等措施
	第 30 條第 1 項	不得命不具人事院所定執照或資格等之職員從事危害之虞較高的業務
	第 31 條	不符人事院所定條件時，不得使用或設置特定設備
	第 32 條	應實施設備之設置檢查、變更檢查、性能檢查及定期檢查
教育訓練	第 13 條	實施健康安全教育
	第 29 條第 2 項	實施緊急避難訓練
	第 30 條第 2 項	執行危險性職務前之勤前教育

從以上的列表可發現，本規則之內容，基本上可分爲通則性質規定、組織性質規定、健康防護性質規定以及教育訓練，如細觀其條文規定文字，約可得出如下之結論：

- 首先，本規則的條文雖僅有 36 條，但其內容除可爲以上之分類外，因其本身一開始便已有分章的安排，故其體系明確清晰。

- 在組織性質的規定中，明定就各個事項，如安全管理、健康管理、火災責任等，須分別設定責任者，且就其地位、職權等分別規定。惟就其責任內容，仍多屬抽象規定，例如僅概括規定應行職員安全之指導及教育、應實施防止職員的危險之措施等。
- 本規則之內容雖著重於健康安全管理制度以及基準之建立，然其中關於健康防護性質之規定，僅強調機關首長應採行相關措施的義務，並無具體指稱何謂該等必要之措施所指為何，且有些條文僅為努力義務，訓示性質濃厚。然就健康診斷的部分，相較之下，係本規則相對詳細的部分，其除詳述健康診斷的種類及實施之時程外，並規定了健康診斷後機關依診斷的結果應行之措施，例如聽取醫生之建議、對職員實施面談指導等。並明定健康診斷的結果必須通知職員並交付健康管理手冊。係本規則中，少見的具體詳細規定之部分。
- 在教育訓練部分，本規則之規定十分簡單，僅規定應實施健康安全教育和訓練職員緊急避難，此外，對職員之生命安全直接相關之危險性職務前之勤前教育亦僅簡略地規定必須為特別之教育後方得使其從事具有危險性之職務。

二、《人事院規則》10-7 女性職員及年少職員之健康、安全及福祉（女子職員及び年少職員の健康、安全及び福祉）

《人事院規則》10-7 和《人事院規則》10-4 同時於昭和 48 年(1973 年)3 月 1 日制定。因其主要在規範女性職員及年少職員之健康、安全及福祉之相關事項，其條文內容並不繁雜，十分單純。現行的規則係由 15 條條文所構成，並未分章。除第 1 條明定本規則之旨趣乃就 18 歲以上的女性職員及未滿 18 的年少職員之健康、安全及福祉加以規定外，其餘各條規定事項如下：

- 生理假之相關措施（第 2 條）
- 懷孕中或產後的女性職員從事危險有害業務之限制（第 3 條）
- 懷孕中或產後的女性職員從事深夜勤務及加班之限制（第 4 條）
- 懷孕中或產後的女性職員之健康檢查及保健指導（第 5 條）
- 懷孕中或產後的女性職員之業務減輕措施（第 6 條）
- 懷孕中的女性職員之通勤緩和措施（第 7 條）
- 產前的就業限制（第 8 條）
- 產後的就業限制（第 9 條）
- 保育時間（第 10 條）

- 年少職員從事危險有害業務之限制（第 11 條）
- 年少職員從事深夜勤務之限制（第 12 條）
- 年少職員加班之限制（第 13 條）
- 女子船員之特別規定（第 14 條）
- 年少船員之特別規定（第 15 條）

此規則因聚焦於女性職員及年少職員之保護，因此其內容皆屬於健康防護性質之規定，以補充《人事院規則》10-4 所無之母性保護及年少者保護之部分。

從人事院規則 10-4 及 10-7 可知，其皆屬於原則性的規定，至於相關的健康保持或安全防護所應為之具體措施，則未為進一步的規定，而有賴其他人事院規定之補充。

第四項 日本《勞動安全衛生法》(労働安全衛生法)之概要

一、適用範圍

《日本勞動安全衛生法》的適用範圍，與我國採取適用行業之混合列舉方式不同，而廣泛地規定只要是「使用勞工經營事業」的「事業者」以及與勞工之安全與健康之確保以及形成促進舒適職場環境有關的相關者，即有《勞動安全衛生法》的適用(《勞動安全衛生法》第 2 條)。而所謂的事業者，指的是事業經營所得利益之歸屬主體而言¹³⁷，若是法人企業，則其適用主體即為該法人而非法人之代表人，而於個人企業之情形，指的即為該經營者個人而言¹³⁸。換言之，除如下所述之船員、部分國家公務員，以及家庭幫傭外，原則上適用於僱用勞工之所有事業單位¹³⁹。

然而，並非所有的勞工皆有《勞動安全衛生法》的適用，有的《勞工勞動安全衛生法》全部之條文皆無適用，例如適用《船員法》的船員(《勞動安全衛生法》115 條第 2 項)、以及前述之國家公務員一般職(《國家公務員法》附則第 16 條)、及國家公務員特別職，例如國會職員(《國會職員法》第 45 條第 1 項)、防衛廳職員(防衛廳設置法第 61 條第 1 項)等。相對於此，有些勞工對於勞動安全衛生法部分特定條文雖無適用，但其餘部分仍有適用。例如《勞動安全衛生法》第 115 條

¹³⁷ 昭和 47 年 9 月 18 日發基 91 號行政解釋。

¹³⁸ 井上浩，「労働安全衛生法第 10 版」，(2010 年、中央經濟社)，頁 19-20。

¹³⁹ 莊坤遠，「日本職業災害分析與防災具體作為」，台灣勞工雙月刊第 8 期，2007 年 7 月，頁 130。

第 1 項就規定，礦工除了職業災害防止計畫外，關於《礦山保安法》中關於礦山保安之相關規定之其他條文，即無《勞動安全衛生法》的適用。而地方公務員中，除了郵便或電氣通信事業以及教育研究或調查事業等從事單純的勞務而受僱之各事業之職員有《勞動安全衛生法》的全面適用外，一般的地方公務員並不適用《勞動安全衛生法》第 2 章關於職業災害防止計畫的規定¹⁴⁰。

二、《勞動安全衛生法》之主要內容

日本的勞動安全衛生法由 123 條共 12 章所構成，依序為總則章、勞動災害防止計畫章、安全衛生管理體制章、勞工之危險或健康障礙防止措施章、機械、危險物以及有害物之規制章、勞工就業時之措施章、健康保持增進措施章、形成舒適職場之措施章、執照章、安全衛生改善計畫等章、監督章、雜則章以及罰則章。其條文構造如下：

第一章 總則（第一條-第五條）

第二章 勞動災害防止計畫（第六條-第九條）

第三章 安全衛生管理體制（第十條-第十九條之三）

第四章 為防止勞工之危險或健康障礙所為之措施（第二十條-第三十六條）

第五章 機械等危險物及有害物之規制

第一節 機械等相關規制（第三十七條-第五十四條之六）

第二節 危險物及有害物相關規制（第五十五條-第五十八條）

第六章 勞工就業時之措施（第五十九條-第六十三條）

第七章 為健康之保持增進之措施（第六十四條-第七十一條）

第七章之二 形成舒適職場環境之措施（第七十一條之二-第七十一條之四）

第八章 執照等（第七十二條-第七十七條）

第九章 安全衛生改善計畫等

第一節 安全衛生改善計畫（第七十八條-第八十條）

第二節 勞動安全諮詢及勞動衛生諮詢（第八十一條-第八十七條）

第十章 監督等（第八十八條-第百條）

第十一章 雜則（第百一條-第百十五條）

第十二章 罰則（第百十五條之二-第百二十三條）

除了為督促及確保雇主履行勞動安全衛生法所課予之義務之監督與罰則章，

¹⁴⁰ 關於全面不適用《勞動安全衛生法》及部分條文不適用之勞工的詳細說明，請參照井上浩・前掲注（138）24—27 頁。

以及與行政事務相關之執照章及雜則章外，將日本《勞動安全衛生法》予以體系性的歸類，可得出如下的結果：

表 13：日本《勞動安全衛生法》體系表

內容主題	所涉條文	主要內容
通則性質規定	第 1 條	立法目的在於確立危害防止基準、責任體制的明確化等，以確保勞工於職場之安全與健康並促進舒適職場環境之形成。
	第 2 條	定義何謂職業災害、勞工、事業者、化學物質及作業環境測定。
	第 3 條	明定事業者等之責任
	第 4 條	明定勞工必須遵守防止職業災害之必要事項必對於事業者所實施之防止職業災害之相關事項具有協力義務。
	第 5 條	與事業者相關規定之適用
組織性質規定	第 6 條	厚生勞動大臣應策定職業災害防止計畫
	第 7 條	厚生勞動大臣必要時應變更職業災害防止計畫
	第 8 條	厚生勞動大臣應公布職業災害防止計畫
	第 9 條	厚生勞動大臣必要時對事業者、事業者團體或其他關係者提出關於職業災害防止相關事項的勸告或請求
	第 10 條	事業者應選任總括安全衛生管理者
	第 11 條	事業者應選任安全衛生管理者
	第 12 條	事業者應選任衛生管理者
	第 13 條	事業者應選任產業醫
	第 14 條	事業者應選任作業主任者

	第 17 條	事業者應設置安全委員會
	第 18 條	事業者應設置衛生委員會
	第 19 條	事業者得設置安全衛生委員會以取代安全委員會及衛生委員會
健康防護性質	第 20 條	事業者應為防止機械、器具其他設備等、爆發性、引火性等物質，電氣、熱等其他能源引發之危險之必要措施
	第 21 條第 1 項	事業者應為防止掘削、採石、荷役、伐木等業務之作業方法引發之危險之必要措施
	第 21 條第 2 項	事業者應為勞工有墜落之虞或土石有崩壞之虞之場所等相關危險之防止措施
	第 22 條	就起因於原材料、瓦斯、蒸氣、粉塵、缺氧、病原體、放射線、高溫、低溫、超音波、噪音、振動、異常氣壓、計器監視及精密工作等作業、排氣、排水或殘留物之健康障礙，事業者應為防止之必要措施
	第 23 條	就就業場所之通路、地面、階梯等及換氣、採光、照明、保溫、防濕、休養、避難及清潔等及其他勞工之健康、風紀及生命之維持，事業者應為必要之措施。
	第 24 條	就勞工作業行動所生之職業災害，事業者應為防止之必要措施。
	第 25 條	有發生職業災害之急迫危險時，事業者應立刻中止作業，為命勞工從作業場所退避等必要措施
	第 26 條	勞工應遵守事業者依第 20 條至第 25 條所實施措施之必要事項

第 27 條	第 20 條至第 25 條事業者應為之措施及勞工應遵守之事項，由厚生勞動省以省令定之
第 28 條	厚生勞動大臣應公布職業災害防止之技術上的指針等
第 33 條	機械等貸與者等應實施防止職業災害發生之措施
第 34 條	建築物之貸與者應實施防止職業災害發生之措施
第 35 條	一個貨物以重量 1 噸以上的包裝寄送時，應為重量表示
第 37 條	特別危險的作業所需要之機械等(以下稱「特定機械等」)，必須事先得到主管機關製造之許可，方可製造
第 38 條	特定機械等之製造或輸入時應接受檢查等
第 39 條	完成前條檢查者，應交付檢查證
第 40 條	無檢查證的特定機械不得使用，有檢查證的特定機械讓渡時應與同時交付檢查證
第 41 條	檢查證の有効期間等
第 42 條	特定機械等以外經厚生勞動省指定之機械等，未具備厚生勞動大臣所定規格或安全裝置者，不得讓渡、貸與、或設置
第 43 條	動力驅動之機械等，未具備厚生勞動省令所定防護者，不得讓渡、貸與、或以讓渡或貸與為目的而展示
第 44 條	第四十二條之機械等中經厚生勞動省令指定之機械，依規定經登錄者，須接受個別檢定

第 44 條 2 二	第四十二條之機械等中經厚生勞動省令指定之機械，依規定經登錄者，須接受型式檢定
第 44 條之 3	型式檢定合格証之有効期間等規定
第 44 條之 4	型式檢定合格証之失効
第 45 條	事業主就法規所定之機械應為定期自主檢查
第 47 條	登錄製造時等檢查機關之製造時等檢查的義務等之相關規定
第 48 條	登錄製造時等檢查機關應提出製造時等檢查的業務規程
第 49 條	登錄製造時等檢查機關之業務一部或全部休止或廢止時，應向厚生勞動大臣提出
第 50 條	登錄製造時等檢查機關應備置財務諸報表等並供閱覽
第 51 條	登錄製造時等檢查機關檢查員之選任或解任等，應向厚生勞動大臣提出
第 53 條	登錄製造時等檢查機關有違反本法規定之情形時，厚生勞動大臣得取消其登錄
第 55 條	對勞工之有重度健康障礙之物質，不得製造、輸入、讓渡、提供或使用。
第 56 條	對勞工之有重度健康障礙之虞之物質，未經厚生勞動大臣事先之許可，不得製造
第 57 條	爆發性、發火性、引火性的物質或其他對勞工有危險或健康障礙之虞之物質，應為必要之標示
第 61 條	事業者就吊車的駕駛或其他法律有規定之業務，不得令無執照、未登錄或未受技能講習等無其他厚生勞動省令所定資格者從事之。

第 62 條	事業者對於中高齡勞工就職業災害防止有特別保護之必要者，應努力予以適當的配置
第 65 條	事業者應實施作業環境測定
第 65 條之 2	事業者依作業環境測定結果之評価，必要時應設置或整備相關施設、實施健康診斷等適切的措施
第 65 條之 3	事業者就勞工從事的作業應努力為適切的管理
第 65 條之 4	事業者對於從事潛水或其他有危害健康之虞業務的勞工，不得令其違反厚生勞動省所定作業時間之限制
第 66 條	事業者應實施健康診斷
第 66 條之 2	深夜勞動的勞工得自發地向事業者提出自己健康診斷的結果
第 66 條之 3	事業者應記錄健康診斷的結果
第 66 條之 4	事業者就健康診斷的結果有異常的勞工，關於其必要之健康措施，應聽取醫師的意見
第 66 條之 5	事業者依前條聽取醫師的意見後，必要時應考慮該勞工之狀況，實施就業場所之變更、作業之轉換、縮短勞動時間、減少深夜業勞動的次數等措施或應實施作業環境測定、設置或整備施設或設備、將該醫師的意見向衛生委員會或安全衛生委員會或勞動時間等設定改善委員會報告等其他適切的措施
第 66 條之 6	事業者應通知勞工健康診斷之結果
第 66 條之 7	依健康診斷之結果認有努力保持健康必要之勞工，事業者應努力使醫師為保健指導，勞工亦應接受該指導，努力保持健康
第 66 條之 8	事業者對勞動時間等符合厚生勞動省令之要件的勞工應實施醫師的面談指導，且勞工有接受

		該指導之義務。事業者聽取醫師的意見後，必要時應考慮該勞工之狀況，實施就業場所之變更、作業之轉換、縮短勞動時間、減少深夜業勞動的次數等措施、將該醫師的意見向衛生委員會或安全衛生委員會或勞動時間等設定改善委員會報告等其他適切的措施
	第 67 條	都道府縣勞動局長對特定之勞工應於其離職時或離職後交付健康管理手帳
	第 68 條	罹患厚生勞動省令所定傳染病或其他疾病者之勞工禁止其就業
	第 70 條	事業者為保持增進勞工之健康，應努力提供體育活動等必要措施
	第 71 條	為有效且適切地實施勞工的健康保持增進措施，國家應努力予以必要之援助
	第 78 條	都道府縣勞動局長必要時得命事業者作成安全衛生改善計畫
	第 79 條	事業者及勞工應遵守安全衛生改善計畫
	第 80 條	都道府縣勞動局長得獎勵事業者接受關於作成安全衛生改善計畫之安全衛生診斷
舒適職場環境	第 71 條之 2	事業者為提升事業場的安全衛生水準，應努力形成舒適的職場環境
	第 71 條之 3	厚生勞動大臣公布應形成舒適的職場環境之指針
	第 71 條之 4	為有效且適切地幫助事業者形成舒適的職場環境，國家應努力予以必要之援助
教育訓練	第 19 條之 2	事業者應努力對安全管理者等實行教育講習等；厚生勞動大臣應究相關教育講習公布必要之指示並予以必要之指導

	第 59 條	事業者採用勞工時應實施安全衛生教育
	第 60 條	是業者對於新任主管或其他直接指導或監督勞工者，應實施安全或衛生教育
	第 60 條之 2	事業者除前二條所定之外，爲了提升事業場之安全衛生水準，對於現從事危險或有害業務者，應努力實施安全或衛生教育
	第 63 條	未使事業者有效實施安全衛生教育，國家應予必要之援助
	第 69 條	事業者應努力對勞工實施健康教育及健康諮詢

而若從雇主應實施之勞動衛生對策來觀察，可爲以下之分類¹⁴¹：

（1）基本對策

包括**(a)**勞動衛生管理體制，例如衛生委員會之設置以及總括安全衛生管理者、衛生管理者、產業醫與安全衛生推進者的選任等、**(b)**作業環境管理，例如作業環境測定之實施、評價以及改善、**(c)**作業管理，例如作業時間之適切化、作業方法的改善及防護具的使用等、**(d)**健康管理，例如健康診斷與事後措施及保健指導、**(e)**勞動衛生教育，例如雇用時、作業內容變更時、從事危險有害業務時的教育等、以及**(f)**勞動安全衛生管理系統，例如危險性、有害性等的調查以及基於調查結果之措施與繼續性的勞動衛生管理。

（2）職業性疾病預防對策

包括**(a)**化學物質引起之健康危害防止對策，例如新的化學物質有害性的調查、暴露於化學物質之防止對策(包含製造、輸入、讓渡及使用等的禁止、製造的許可、密閉設備或排氣裝置等設備的設置與排氣裝置等性能的確保)、危險有害性資訊之傳達、**(b)**石綿引起之健康危害防止對策，例如石綿暴露防止對策、**(c)**粉塵危害防止對策，例如換氣裝置、呼吸用保護用具、健康診斷等粉塵對策的實施、**(d)**物理性因子引起之疾病及缺氧症等之防止對策，例如潛水夫病、缺氧症、腰痛、中暑等的防止對策。

（3）健康確保對策

¹⁴¹ 以下分類係依三柴丈典『安衛法改正の展望』（2011年、労働調査会）1頁之分類爲之。

包括(a)健康的保持增進，例如心理健康對策與保持與增進身心健康、(b)過重勞動之健康危害防止對策，例如實施面談指導等預防過勞引起健康危害之對策。

(4) 營造舒適職場對策

例如職場之吸菸對策及其他為形成舒適環境之措施的實施。就勞動安全衛生法之內容加以觀察，由於其條文多達百餘條，相關安全衛生管理之規定十分周全且具體，且課以雇主之義務亦十分龐雜。然而，勞動安全衛生法並未對母性保護及年少勞動者保護加以規定，該等規定在日本主要係規定於勞動基準法(勞働基準法) 第六章年少者及第六章之二妊産婦等，而未於勞動安全衛生法中重覆規定。此種作法與國家公務員之勞動保護另將母性保護等規定置於人事院規則 10-7 相仿。而若就勞動安全衛生法與國家公務員所適用之人事院規則 10-4 相較，會發現由於人事院規則 10-4 係單純地規範國家與公務員間之關係，不若勞動安全衛生法因具備公法上的性質，規範國家與雇主，雇主與勞工，以及國家與勞工間的三面關係。勞動安全衛生法除規定雇主應履行之公法上之義務外，亦明定勞工亦須遵守該法之相關規定，並明定國家的責任，例如予以事業者必要之援助等。

另一方面，雖然關於勞工或公務員的人身安全，於日本《勞動安全衛生法》及《人事院規則》10-4 中皆未加以規範，然而最高法院的判例早指出雇主或國家於勞工或公務員執行職務遭受人身侵害時，雇主或國家即有可能違反「安全配慮義務」而應負損害賠償責任。而安全配慮義務法理的內涵雖較勞動安全衛生法或相關勞動保護法規來得廣泛，但其與《勞動安全衛生法》規間實具有密切之關係。

第五項 安全配慮義務與《勞動安全衛生法》之關係

日本法上之「安全配慮義務」法理，即類似本研究第二章所提及之「勤務主之照顧義務」。所不同者在於，如前所述，依德國通說，「勤務主之照顧義務」係指基於勞動契約關係，雇主對於勞工應負所謂的附隨義務，而其法條依據主要是導自德國民法第 618 條的雇主之保護勞工生命、身體與健康之義務，且實務上關於國家對公務員之相關照顧義務，亦多依勞動法之勤務主之照顧義務為論述。而日本的安全配慮義務，係透過判例法理所形成，且其最初確定安全配

慮義務法理之最高法院的案例，即是明確表明國家對公務員具有保護照顧義務，隨後其他的最高法院案例方確立安全配慮義務法理於僱傭關係亦有其適用。日本於 1975 年陸上自衛隊八戶車兩整備事件最高法院判例¹⁴²中，最高法院認為國家對於公務員應負安全配慮義務，並定義安全配慮義務係「國家對於公務員，就國家爲了遂行公務應設置之場所、設施或是器具的設置管理，或公務員在國家或上司之下所遂行之公務的管理，對公務員的生命及健康等應負有保護其不受到危險的義務」，於當時法無明文的情形下，明白地表示國家對於公務員負有安全配慮義務，自此安全配慮義務判例法理在日本便告確定。此外，由於該判決將安全配慮義務定位爲「基於某種法律關係而進入特別的社會接觸的當事人間，作爲該法律關係支付隨義務而當事人一方或雙方對於對方所負之誠實信用原則上的義務」，因此，該最高法院關於安全配慮義務的見解，於凡具有「特別的社會接觸的當事人間」當然有適用，而不局限於國家與公務員間，大大地擴大了該最高法院判例之射程範圍，故民間企業與受僱人間的勞動契約關係當然亦可援引該判決的見解，而主張雇主亦應負安全配慮義務¹⁴³。隨後 1984 年川義事件最高法院判例¹⁴⁴中，對於值班中的新進人員，遭到爲了竊盜而來訪的離職員工殺害的事件，法院認爲雇主違反了防止盜賊侵入等之安全配慮義務，而肯認了雇主的損害賠償責任，換言之，明白地承認雇主對於民間勞工負有安全配慮義務。則不僅是國家與公務員間，安全配慮義務法理於僱傭契約亦有適用，於此時亦告確立。此後，就職業災害之發生，雇主有故意過失應對勞工負民事損害賠償責任時，以安全配慮義務爲根據，主張雇主應負債務不履行損害賠償責任者漸成日本法上之主流¹⁴⁵。

日本於確定安全配慮義務具體內容之際，常言及其與日本《勞動安全衛生法》之關係，換言之，《勞動安全衛生法》之內容，是否直接成爲安全配慮義務之內容，於此問題，日本的實務見解立場並非完全一致，大體而言，可分爲內容說與基準說。採取內容說的判決認爲勞動安全衛生之相關法規雖爲行政的取締規定，各該規定所定之義務係雇主對國家所負之公法上的義務；然而，由於各該規定最終的目的係爲了確保勞工的安全與健康(參照《勞動安全衛生法》第一條)，因此相關規定的內容也成爲雇主對勞工所負之私法上的安全配慮義務之內容¹⁴⁶。

¹⁴² 最三小判昭和 50 年 2 月 25 日民集 29 卷 2 号 243 頁。

¹⁴³ 徐婉寧，〈論日本法上雇主之安全配慮義務〉，載：民事法與消費者保護，2011 年，59 頁。

¹⁴⁴ 最三小判昭和 59 年 4 月 10 日民集 38 卷 6 号頁 557。

¹⁴⁵ 中嶋士元也「使用者の安全配慮義務とはいかなるものか」保原喜志夫＝山口浩一郎＝西村健一郎編《労災保険・安全衛生のすべて》(有斐閣、1998 年)頁 297。

¹⁴⁶ 例如内外ゴム事件・神戸地判平成 2 年 12 月 27 日労判 596 号 69 頁、三菱重工業神戸造船所事件・神戸地判平成 6 年 7 月 12 日労判 663 号 29 頁。

而採取基準說的見解則認為，勞動安全衛生法規的內容雖未直接成為安全配慮義務之內容，但檢討安全配慮義務之具體內容時，應斟酌相關法規所定之基準；換言之，違反「勞動安全衛生法」雖未必直接等同於違反安全配慮義務，但應充分參考該等法規的內容，以檢討安全配慮義務應採取之具體措施，以判斷有無違反安全配慮義務¹⁴⁷。

尤值吾人注意者，日本的「勞動安全衛生法」於 2005 年修正時，將勞工一個月的加班時間超過 100 小時且疲勞持續累積的情形時，即認定其發生所謂的「過重勞動」。此時除課以雇主面談指導的義務外，亦強化雇主對勞工的健康管理義務，例如聽取醫師的意見、變更作業場所、轉換作業、減少深夜工作的次數等（勞動安全衛生法 66 條之 8）。修法後，亦可見到明文將勞動安全衛生法 66 條之 8 所規定的內容作為雇主應採取的預防措施之判決¹⁴⁸。因此，論者以為，該次修法係將雇主關於過勞職災中雇主應採取之措施加以明文化，而勞工因而得以特定安全配慮義務之具體內容，實為過勞職災損害賠償事件數不斷增加的原因之一¹⁴⁹。

由於日本「勞動安全衛生法」所課予雇主對於職業災害的預防措施實非常繁雜且詳盡，其中甚至要求雇主應努力營造舒適的職場環境（「勞動安全衛生法」第 71 條之 2 至第 71 條之 4）。職場環境舒適與否，與危及勞工的生命安全之職業災害實無直接關連，然而，除於「勞動安全衛生法」中明定雇主應致力於舒適的職場環境之營造外，當時的主管機關（勞動省）於平成 4 年 7 月 1 日所發布的行政解釋（事業者が講ずべき快適な職場環境の形成のための措置に関する指針，基発第 392 号）更是鉅細靡遺地規定舒適職場宜具備的設施¹⁵⁰。如此一來，由於勞動安全衛生法規範的範圍過於廣泛，如果認為其所規範的內容直接成為安全配慮義務之內容，不僅對雇主來說恐失之過苛，且「勞動安全衛生法」係為了行政取締監督所制定的法律，於個別的具體事案中，成為安全配慮義務的內容並不妥當¹⁵¹。況縱使雇主已履行了「勞動安全衛生法」所課予之義務，例如其已

¹⁴⁷ 例如三菱難聴三次訴訟事件・神戸地判昭和 62 年 7 月 31 日判タ 645 号 109 頁。

¹⁴⁸ 例如山田製作所（うつ病自殺）事件高裁判決・福岡高判平成 19 年 10 月 25 日労判 955 号 59 頁。

¹⁴⁹ 岩出誠，「過労死・過労自殺」等に対する企業責任と労災上積み補償制度」，手塚和彰＝中窪裕也編，「変貌する労働と社会システム」，（信山社、2008 年），227 頁。

¹⁵⁰ 例如清新的空氣環境、適宜的溫度、濕度、照明採光及色彩、防止噪音、舒適的作業空間（例如大小適中的窗戶、辦公室設備的管線不宜露出等）、作業方式的改善、為了消除精神壓力宜導入播放音樂的機器、運動器材、設置可以躺下休息的休息室等。

¹⁵¹ 小畑史子，「労働安全衛生法規の法的性質（一）-労働安全衛生法の労働関係上の効力-」，法協 112 卷 2 号（1995 年），244-246 頁、小畑史子，「Ⅱ安全配慮義務 総説」，林豊＝山川隆一編，「労働関係訴訟法Ⅱ」，（青林書院、2001 年），313-314 頁。

履行了前述《勞動安全衛生法》66 條之 8 對於從事過重勞動之勞工的面談指導等義務而該勞工仍發生過勞死的情形下，於具體的案例中，仍有被認為違反安全配慮義務之可能¹⁵²。

另一方面，如前所述，關於人身安全性質的規定，《勞動安全衛生法》或是《人事院規則》10-4 並未加以規定，然而當勞工或公務員遭受人身侵害時，雇主仍有可能被認為違反了安全配慮義務。除前述勞動關係之川義事件¹⁵³外，關於公務員之人身安全，於陸上自衛隊朝霞駐屯地事件¹⁵⁴中，激烈的恐怖分子侵入自衛隊的營區，殺害了當時擔任哨兵勤務的自衛隊員的事件中，最高法院指出，國家怠於實施確認出入營區者之身分等措施，違反了免於哨兵勤務者遭受侵入者危害生命身體之危險的安全配慮義務，應負損害賠償責任。因此，縱使勞動安全衛生法規等無相關之規定，然而安全配慮義務之範圍仍較為廣泛。

¹⁵² 山川隆一，『雇用關係法（第 3 版）』，（新世社、2008 年），221 頁。

¹⁵³ 前揭註(144)。

¹⁵⁴ 最一小判昭和 61 年 12 月 19 日判時 1224 号 13 頁。

第六章 勞工安全衛生法之規範內涵分析及與公務人員相關辦法之比較

如同研究背景分析所述，由於國內之勞工安全衛生法正逢修正改革之際，於公務人員執行職務之安全保護法制的建構上，似應相當程度加以參酌並檢討，是本章特進行勞工安全衛生法制之規範內涵分析，包括目前修正草案所提出之改革方向，並與公務人員相關辦法進行一定的比較，找出同與異，乃至得予提供公務人員法制領域之未來方向軌跡。

第一節 勞工安全衛生法之規範內涵分析

第一項 現行勞工執行職務安全之保障法制：勞工安全衛生法

第一目 前言

民國 61 年 9 月我國淡水飛歌及高雄三美、美之美等電子公司先後發生有機溶劑含三氯乙烯等成分中毒死亡達 7 人，同年 11 月台灣造船公司修理輪船時發生乙炔爆炸，死傷人數計 51 人，其中 7 人死亡，類此情形，各方關切，輿論指責政府保護勞工不力，行政院於同年 11 月舉行副首長會議，決議訂定勞工安全衛生法律，並限期 1 個月提出；當時主管勞工行政的內政部勞工司，即將原政府草擬的「勞工法」草案中，關於安全衛生部分先行抽出予以改編，進行單獨立法，復因美國於 1970 年制訂「職業安全衛生法」，日本於 1971 年制訂「勞働安全衛生法」，再參酌該等先進國家法律，由當時勞工司副司長湯蘭瑞先生負責主稿，經在勞工司內會商修正多次，再由內政部審查修正後，依限於 61 年 12 月 19 日報院。本法草案在行政院審查時，由於院內許多長官無勞工安全衛生相關概念，故審議甚慢，七易其稿，最後於 62 年 6 月經行政院通過，隨即送執政黨中央政策委員會審議，審議時將「勞工安全衛生法」改名為「職業安全衛生法」，並修正部分內容，於 62 年 11 月 28 日提報中央委員會議，再於 62 年 12 月 17 日由行政院函送立法院，並請提前審議，最後立法院終於在 63 年

4 月 16 日審查完畢，「職業安全衛生法」又易名為「勞工安全衛生法」公布實施¹⁵⁵。

民國 63 年以前，我國主要保護勞工之法律為「工廠法」、「工廠檢查法」及「礦場安全法」（民國 61 年制訂，早期亦有礦場法，皆為安全衛生與勞動條件合併立法）保護勞工的範圍以工廠、礦場為主，而勞工檢查範圍亦以工廠、礦場為限，故在台灣省設有工礦檢查委員會，台北市及高雄市分別設置工礦檢查¹⁵⁶，我國早期有關勞工安全衛生法規僅有「工廠法」、「工廠安全衛生檢查細則」，「工廠檢查法」、「礦場法」等，這些法規多僅原則性之規定，且罰則又低，已不適合當時環境，在「勞工安全衛生法」未公布前，民國 60 年間，內政部為改善上述缺失訂有部分行政規定，如「工廠安全衛生設施規則」，「工廠安全衛生管理人員設置辦法」等，這些均為行政規定，其對工廠違規者，大多採限期改善，未能處以適當刑責或罰鍰¹⁵⁷。

相較於「公務人員安全及衛生防護辦法」，在私勞動契約關係方面，如前所述，我國於民國 63 年即制定「勞工安全衛生法」以資適用，其立法功能為，達到貫徹勞工安全衛生政策、對勞資雙方均具教育作用及成為政府機關處理安全衛生事務之準則¹⁵⁸。該法全文共 38 條，除有關適用對象與名詞定義部分的總則章，以及有關行政裁罰基礎之罰則章外，其他 26 個條文共區分為安全衛生設施、安全衛生管理、監督與檢查三章，再經中央主管機關依該法授權或依職權，訂定數量諸多之法規命令與行政規則，除各業通用之安全衛生規章、分業通用之安全衛生規章、危險性機械或設備危害預防規章、有害物質危害預防規章等 40 餘種¹⁵⁹，形成一套適用私勞動者之龐大的勞工安全衛生法規範體系。本研究將針對勞工安全衛生法規之內容進行分析，試圖將龐雜的勞動安全法規予以類型化之觀察，並檢討其適用範圍，以釐清「勞工安全衛生法」與「公務人員安全及衛生防護辦法」間之關係。另一方面，行政院勞工委員會為配合環境變遷與產業轉型，近來積極準備研議修正「勞工安全衛生法」，並於 100 年底提交立法院審議，惟因故並未修正通過。然勞委會針對上次行政院版的草案進一步加以研擬修正，擬於近期內再次提交立法院審議。本研究將就「勞工安全衛生法」修正草案之內容予以檢討分析，以探究其中是否有值得公務人員安全及衛生防護辦法援引、參考，以提昇對公務人員執行職務安全及衛生保障之處。

¹⁵⁵ 戴基福，「勞工安全衛生法實施三十年」，工業安全衛生月刊，2004 年 4 月，頁 7-8。

¹⁵⁶ 同前註，頁 8。

¹⁵⁷ 同前註，頁 9。

¹⁵⁸ 林豐賓，「勞工安全衛生法概論與實務」，(1998 年、三民書局)頁 3。

¹⁵⁹ 傅還然，「勞保基金職災預防功能之現況與展望」，工業安全衛生月刊，2008 年 5 月，頁 61。

第二目 現行《勞工安全衛生法》之檢討

一、 我國《勞工安全衛生法》之沿革

《勞工安全衛生法》係爲了防止職業災害，保障勞工安全與健康所制定(《勞工安全衛生法》第 1 條)，其主要係規範勞工作業場所與衛生之相關事項，以安全衛生設施和安全衛生管理爲主要內容，予勞工於作業場所應得的安全與健康的保障，並課以雇主實現上述目的應有的設施與管理之公法上之義務¹⁶⁰。而勞工安全衛生法於民國 63 年單獨立法之前，我國關於《勞工安全衛生》之規定，早期散見於以《工廠法》爲首的各個法律中，例如《工廠法》、《工廠法施行細則》、《礦場法》及《工廠安全衛生檢查細則》等¹⁶¹。有鑒於上開法律適用範圍有限，遂仿照美日等外國立法例，將勞工之安全衛生事項統一於一專門法律中加以規定，遂於民國(以下同)63 年 4 月 16 日公布《勞工安全衛生法》¹⁶²。

勞工安全衛生法於 63 年公布後，政府隨後又制定了《勞工安全衛生法施行細則》以及《勞工安全衛生設施規則》，並制定了其他各種的相關規定，《例如機械器具防護標準》、《升降機安全檢查構造標準》、《起重升降機具安全規則》等，以充實勞工安全衛生法規。之後《勞工安全衛生法》於 80 年 5 月 17 日、91 年 5 月 15 日、91 年 6 月 12 日歷經了三次修正，而《勞工安全衛生法施行細則》於 63 年 6 月 28 日訂定發布後，亦於 73 年 2 月 24 日、80 年 9 月 16 日、91 年 4 月 25 日及 98 年 2 月 28 日進行了 4 次修正。由《於勞工安全衛生法》自 80 年間全案修正以來，迄今已逾 20 年未予大幅修正，如前所述，勞委會正研擬勞工安全衛生法之全面修正，此部分容後再述。

二、 適用範圍

《勞工安全衛生法》制定以來，關於其適用範圍歷經幾次修法後逐漸擴大，茲分述如下：

¹⁶⁰ 林豐賓，前揭註(158)頁 1-2。

¹⁶¹ 林豐賓，前揭註(158)頁 3。

¹⁶² 林豐賓，前揭註(158)頁 3。

(一) 制定之初

《勞工安全衛生法》顧名思義為保護勞工之法律，理應涵蓋所有的受僱勞工，而不應有行業別的限制，以免形成僅部分勞工可以受到《勞工安全衛生法》的保護，而從事其他行業的勞工卻不受保護的差別待遇¹⁶³；然而《勞工安全衛生法》立法之初因社會、經濟及法律適應等因素的考量，而將適用範圍限定於礦業、土石採取業、製造業、營造業、水電煤氣業、交通運輸業以及「其他經中央主管機關指定之事業」¹⁶⁴。

(二) 現行法的適用範圍

隨著《勞工安全衛生法》的歷次修正，其適用範圍也逐漸擴大。於 80 年修正時，其修正重點除增加危險物及有害物通識規定外，即為擴大適用範圍¹⁶⁵。透過修正勞工安全衛生法第 4 條，將原適用範圍中列舉的五大行業擴大到 14 種行業；分別為一、農、林、漁、牧業，二、礦業及土石採取業，三、製造業，四、營造業，五、水電燃氣業，六、運輸、倉儲及通信業，七、餐旅業，八、機械設備租賃業，九、環境衛生服務業，十、大眾傳播業，十一、醫療保健服務業，十二、修理服務業，十三、洗染業，十四、國防事業。而同法第 4 條第 15 款仍保留了「其他經中央主管機關指定之事業」之概括條款。其中值得注意者為，於同條增列了第 2 項「前項第十五款之事業，中央主管機關得就事業之部分工作場所或特殊機械、設備指定適用本法。」之規定。換言之，中央主管機關得就指定事業之部分工作場所或特殊機械、設備指定適用勞工安全衛生法，則雖較具彈性，然同時也使得勞工安全衛生法的適用範圍更為複雜¹⁶⁶。而勞委會歷年來亦透過分別指定適用事業的方式，擴大指定勞工安全衛生法之適用範圍¹⁶⁷。惟勞委會指定適用行業時，須注意應以嚴謹之態度為之，不得逾越立法意旨或授權範圍¹⁶⁸。

近期行政院勞委會正研擬《勞工安全衛生法》之全面修正，將《勞工安全衛生法》的適用範圍擴大到所有的工作者，亦即不限於勞工，故法規名稱亦將從現行的《勞工安全衛生法》改為《職業安全衛生法》，修法的動向將詳如後述。

¹⁶³ 林豐賓，前揭註(158)頁 25。

¹⁶⁴ 林豐賓，前揭註(158)頁 25、黎博文，〈我國勞工安全衛生法上雇主義務與責任之研究〉，國立台北大學法律專業研究所碩士論文，2004 年，頁 30。

¹⁶⁵ 蘇德勝、林佳潏，〈我國勞工安全衛生立法趨勢之調查研究〉，勞工安全衛生研究季刊第 11 卷第 2 期，2003 年，頁 106。

¹⁶⁶ 黎博文，前揭書，頁 31-32。

¹⁶⁷ 勞工安全衛生法歷年擴大指定適用之釋令請詳參，http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_theme?page=46cd4711

¹⁶⁸ 林豐賓，前揭註(158)頁 30。

三、《勞工安全衛生法》的主要內容

《勞工安全衛生法》之內容，共由 6 章所組成，依序為總則章、安全衛生設施章、安全衛生管理章、監督與檢查章、罰則章以及第六章附則。其中與本研究密切相關者為安全衛生設施章及安全衛生管理章，而監督與檢查章以及罰則章乃因《勞動安全衛生法》係課予雇主公法上之義務，十分著重於透過監督與檢查章以及罰則來確保私雇主履行該等義務，與適用於公務人員之本辦法的內涵及僱用主體（行政機關）以外之監督控制，本質上並不相同。且為了有效執行法令規定，我國於 82 年公布《勞動檢查法》，另將監督檢查單獨立法¹⁶⁹，因此本研究擬將重點放在與公務人員安全及衛生防護密切相關之安全衛生設施及安全衛生管理相關規定上，而監督檢查及因限於篇幅予以省略。

若將《勞工安全衛生法》予以體系化的整理，可得出如下的結果：

表 14：勞工安全衛生法體系表

內容主題	所涉條文	主要內容
通則性質 規定	第 1 條	說明立法目的
	第 2 條	就勞工、雇主、事業單位及職業災害加以定義
	第 3 條	主管機關之明文規定
	第 4 條	適用範圍之明文規定
組織性質 規定	第 14 條	雇主應實施安全衛生管理；並設置勞工安全衛生組織、人員，且應訂定自動檢查計畫實施自動檢查。
	第 25 條	雇主應會同勞工代表訂定安全衛生工作守則；勞工對於守則，應切實遵行。
	第 28 條 第 2 項	事業單位工作場所發生特定職業災害時，雇主應於二十四小時內報告檢查機構
	第 38 條	中央主管機關得訂定獎助辦法，輔導事業單位及有關團體辦理勞工安全衛生事項。

¹⁶⁹ 蘇德勝，〈我國職業安全衛生立法趨勢與展望〉，工業安全衛生月刊第 148 期，2001 年，頁 25。

健康防護性質規定	第 5 條第 1 項	機械、器具、設備，爆炸性、發火性等物質，電、熱及其他之能、採石、採掘、裝卸、搬運、堆積及採伐等作業，有墜落、崩塌等之虞之作業場所，高壓氣體、原料、材料、氣體、蒸氣、粉塵、溶劑、化學物品、含毒性物質、缺氧空氣、生物病原體、輻射線、高溫、低溫、超音波、噪音、振動、異常氣壓，監視儀表、精密作業等、廢氣、廢液、殘渣等廢棄物、水患、火災等引起之危害，雇主應有符合標準之必要安全衛生設備
	第 5 條第 2 項	雇主對於勞工就業場所之通道、地板、階梯或通風、採光、照明、保溫、防濕、休息、避難、急救、醫療及其他為保護勞工健康及安全設備應妥為規劃，並採取必要之措施
	第 6 條	雇主不得設置不符中央主管機關所定防護標準之機械、器具，供勞工使用。
	第 7 條	雇主應為作業環境之測定與必要之標示
	第 8 條	雇主應為危險性之機械或設備之檢查
	第 9 條	勞工工作場所之建築物，應依有關安全衛生之規定設計
	第 10 條	危險之工作場所應即停止作業，並使勞工退避至安全場所。
	第 11 條	在高溫場所等工作之勞工，繼續作業時間之限制
	第 12 條	雇主於僱用勞工時，應施行體格檢查；對在職勞工應施行定期健康檢查；對於從事特別危害健康之作業者，應定期施行特定項目之健康檢查；並建立健康檢查手冊，發給勞工。勞工，有接受健康檢查之義務。
第 13 條	禁止僱用檢查後不適之勞工；健康檢查發現勞工因職業原因致不能適應原有工作者，除予醫療外，並應變更其作業場所，更換其工作，縮短其工作時間及為其他適當措施。	

	第 15 條	危險性機械或設備其操作人員，雇主應僱用經中央主管機關認可之訓練或經技能檢定之合格人員充任之。
	第 20 條	雇主不得使童工從事危險性或有害性工作
	第 21 條	雇主不得使女工從事危險性或有害性工作
	第 22 條	雇主不得使妊娠中或產後未滿一年之女工從事危險性或有害性工作，但於產後滿六個月之女工，經檢附醫師證明無礙健康之文件，向雇主提出申請自願從事工作者，不適用之。
教育訓練	第 23 條	雇主對勞工應施以從事工作及預防災變所必要之安全衛生教育、訓練。勞工有接受之義務。
	第 24 條	雇主應負責宣導本法及有關安全衛生之規定，使勞工周知。
勞工之權利與救濟	第 30 條	勞工如發現事業單位違反本法或有關安全衛生之規定時，得向雇主、主管機關或檢查機構申訴。 雇主於六個月內若無充分之理由，不得對前項申訴之勞工予以解僱、調職或其他不利之處分。
侵害發生後之協助	第 28 條 第 1 項	事業單位工作場所如發生職業災害，雇主應即採取必要之急救、搶救等措施，並實施調查、分析及作成紀錄。

就其中雇主應為之措施的重要規定及相關行政規則進一步說明如下：

(一) 安全衛生設施

《勞工安全衛生法》首要的目的即為保障勞工免受職業災害，由於勞工工作場所之安全衛生設施與勞工作業安全及健康密切相關，因此《勞動安全衛生法》強制雇主提供安全衛生之工作環境，須切實辦理安全衛生設施，以實現防止危害發生之目的¹⁷⁰。而《勞工安全衛生法》所要求的安全衛生設施中所稱之「安全」，係指「防止意外事故之發生」，而「衛生」即謂「追求人類生理心理之完全健康」，至於「設施」則包括一切「有形的設備和無形的措施」¹⁷¹。《勞工安全衛

¹⁷⁰ 林豐賓，前揭註(158)頁 36。

¹⁷¹ 林豐賓，前揭註(158)頁 36。

生法》就雇主應具備的安全衛生設施，透過勞工安全衛生設施規則等的制定，予以相當廣泛、詳細的規定，要求雇主必須提供一切的「符合標準之必要安全衛生設備」。

《勞工安全衛生法》第 5 條第 1 項規定：「雇主對左列事項應有符合標準之必要安全衛生設備：

- 一、防止機械、器具、設備等引起之危害。
- 二、防止爆炸性、發火性等物質引起之危害。
- 三、防止電、熱及其他之能引起之危害。
- 四、防止採石、採掘、裝卸、搬運、堆積及採伐等作業中引起之危害。
- 五、防止有墜落、崩塌等之虞之作業場所引起之危害。
- 六、防止高壓氣體引起之危害。
- 七、防止原料、材料、氣體、蒸氣、粉塵、溶劑、化學物品、含毒性物質、缺氧空氣、生物病原體等引起之危害。
- 八、防止輻射線、高溫、低溫、超音波、噪音、振動、異常氣壓等引起之危害。
- 九、防止監視儀表、精密作業等引起之危害。
- 十、防止廢氣、廢液、殘渣等廢棄物引起之危害。
- 十一、防止水患、火災等引起之危害。

雇主對於勞工就業場所之通道、地板、階梯或通風、採光、照明、保溫、防濕、休息、避難、急救、醫療及其他為保護勞工健康及安全設備應妥為規劃，並採取必要之措施。

前二項必要之設備及措施等標準，由中央主管機關定之。

而中央主管機關依「一般工作場所」、「各業特殊環境」、「特殊危險場所」¹⁷²分別訂立安全衛生設施之最低標準。

以下茲就與本研究相關性較高之一般工作場所安全衛生設施以及勞工健康保護措施加以說明。

1. 一般工作場所安全衛生設施

一般工作場所安全衛生設施乃是勞工安全衛生法適用範圍中各種行業之一般工作場所共同適用之必要設施的最低標準¹⁷³，依勞工安全衛生法之規定，又分為以下各項：

¹⁷² 以下說明主要依林豐賓，前揭註(158)頁 39 以下之分類為之。

¹⁷³ 林豐賓，前揭註(158)頁 39。

(1) 建築物安全衛生設施

《勞工安全衛生法》第 9 條規定：「勞工工作場所之建築物，應由依法登記開業之建築師依建築法規及本法有關安全衛生之規定設計。」而勞工安全衛生設施規則第二章則對於工作場所及通路等建築物之重要附屬設備，定有鉅細靡遺的規定。

(2) 機具設備安全設施

《勞工安全衛生法》第 6 條規定：「雇主不得設置不符中央主管機關所定防護標準之機械、器具，供勞工使用。」，依勞工安全衛生法施行細則第 7 條之規定，若雇主設置動力衝剪機械、手推刨床、木材加工用圓盤鋸、動力堆高機、研磨機、研磨輪、其他經中央主管機關指定之機械或器具時，應符合中央主管機關所定之防護標準。至於中央主管機關所定防護標準乃指行政院勞委會所訂定之「機械器具防護標準」¹⁷⁴。此外，勞工安全衛生設施規則第三章對於機械災害的防止，亦有詳細之規定。

(3) 物料搬運處置作業安全設施

關於物料搬運與處置之安全衛生設施，規定於《勞工安全衛生設施規則》第七章，就搬運方面，應儘量利用機械以代替人力，凡四十公斤以上物品，以人力車輛或工具搬運為原則，五百公斤以上物品，以機動車輛或其他機械搬運為宜；運輸路線，應妥善規劃，並作標示（《勞工安全衛生設施規則》第 155 條）。雇主對於物料儲存，為防止因氣候變化或自然發火發生危險者，應採取與外界隔離及溫濕控制等適當措施（同規則第 158 條）。至於物料之堆放，應注意不得超過堆放地最大安全負荷、不得影響照明、不得妨礙機械設備之操作、不得阻礙交通或出入口、不得減少自動灑水器及火警警報器有效功用、不得妨礙消防器具之緊急使用、以不倚靠牆壁或結構支柱堆放為原則。並不得超過其安全負荷（同規則第 159 條）。而捆紮貨車物料之纖維纜索，不得使用已斷一股子索或有顯著之損傷或腐蝕者（同規則第 160 條）。

物料積垛作業如作業地點高差在一·五公尺以上時，應設置使從事作業之勞工能安全上下之設備，若作業地點高差在二·五公尺以上時，並應指定專人決定作業方法及順序，並指揮作業、檢點工具、器具，並除去不良品、應指示通行於該作業場所之勞工有關安全事項，且從事拆垛時，應確認積垛確無倒塌

¹⁷⁴ 81 年 7 月 27 日行政院勞工委員會（81）台勞安二字第 23166 號令訂定發布，於 90 年、93 年以及 98 年共進行 3 次修正。

之危險後，始得指示作業等(同規則第 161 條)。雇主對於勞工從事載貨台裝卸貨物其高差在一·五公尺以上者，應提供勞工安全上下之設備。且若雇主使勞工於載貨台從事單一之重量超越一百公斤以上物料裝卸時，應指定專人決定作業方法及順序，並指揮作業、檢點工具及器具，並除去不良品、禁止與作業無關人員進入作業場所、而從事解纜或拆墊之作業時，應確認載貨台上之貨物無墜落之危險等(同規則第 166、167 條)。

(4) 火災爆炸預防措施

雇主對於工作場所消防安全設備之設置，除應依消防法規有關規定辦理外，其他關於火災爆炸的預防措施《勞工安全衛生設施規則》第 8 章亦設有詳細之規定。

(5) 墜落防止設施

墜落災害可分為人體墜落與物體墜落，詳細規定分別置於《勞工安全衛生設施規則》第 9 章第 1 節及第 2 節。雇主對於高度在二公尺以上之工作場所邊緣及開口部份，勞工有遭受墜落危險之虞者，應設有適當強度之圍欄、握把、覆蓋等防護措施，或採取使勞工使用安全帶等防止因墜落而致勞工遭受危險之措施(《勞工安全衛生設施》規則第 224 條)。而勞工在高度二公尺以上之處所進行作業，有墜落之虞者，應以架設施工架或其他方法設置工作台，或採取張掛安全網、使勞工使用安全帶等防止勞工因墜落而遭致危險之措施。而使用安全帶時，應設置足夠強度之必要裝置或安全母索，供安全帶鉤掛(同規則第 225 條)。

雇主對表土之崩塌或土石之崩落，有危害勞工之虞者，應使表土保持安全之傾斜，對有飛落之虞之土石應予清除或設置堵牆、擋土支撐等，且應排除可能形成表土崩塌或土石飛落之雨水、地下水等(同規則第 235 條)。至於防止坑內落磐、落石或側壁崩塌等危害，應設置支撐或清除浮石等(同規則第 236 條)。若自高度在三公尺以上之場所投下物體有危害勞工之虞時，應設置適當之滑槽、承受設備，並指派監視人員(同規則第 237 條)。對於工作場所有物體飛落之虞者，應設置防止物體飛落之設備，並供給安全帽等防護具，使勞工戴用(同規則第 238 條)。

(6) 電氣危害防止設施

關於電氣危害防止之詳細規定，主要規定於《勞工安全衛生設施規則》第 11 章，其中關於電氣設備及線路除應接地外並具有防止感電用漏電斷路器外，亦

要求要停電作業，而從事活線作業及活線接近作業時，應使作業勞工戴用絕緣用防護具，並於有接觸或接近該電路部分設置絕緣用防護裝備、使用活線作業用器具、使用活線作業用絕緣工作台及其他裝備，並不得使勞工之身體或其使用中之工具、材料等導電體接觸或接近有使勞工感電之虞之電路或帶電體，並對作業管理有嚴格之規定。

(7) 防護具

供勞工個人使用之個人安全衛生防護具或防護器具，應由雇主依不同之作業環境和工作性質所提供¹⁷⁵，而其清潔、選擇、使用及維護方法等則依《勞工安全衛生設施規則》第 11 章之規定為之。

(8) 作業環境衛生設施

《勞工安全衛生設施規則》第 12 章關於作業環境衛生設施，設有十分詳盡之規定。其就有害作業環境之必要防護措施、於顯著濕熱、寒冷之室內作業場所之冷氣、暖氣或採取通風等適當之空氣調節設施、以及作業場所之通氣及換氣、採光及照明，以及清潔等雇主應有的設備或必要措施皆加以規範。

2. 勞工健康保護措施

《勞工安全衛生法》第 5 條第 2 項規定，雇主對於勞工之急救、醫療及其他為保護勞工健康及安全設備應妥為規劃，並採取必要之措施。且同法第 12 條第 1 項亦規定雇主於僱用勞工時，應施行體格檢查；對在職勞工應施行定期健康檢查；對於從事特別危害健康之作業者，應定期施行特定項目之健康檢查；並建立健康檢查手冊，發給勞工。而同條第 3 項明定有關體格檢查、健康檢查之項目、期限、紀錄保存及健康檢查手冊與醫療機構條件等，由中央主管機關定之；而勞委會亦制定勞工健康保護規則，就上開事項詳加規定。

(1) 勞工健康檢查

依《勞工安全衛生法》第 12 條第 1 項之規定，勞工健康檢查的種類可分為僱用勞工時之體格檢查、對在職勞工施行之定期健康檢查、對於從事特別危害健康之作業者定期施行之特定項目之健康檢查三種。而《勞工健康保護規則》第 11 條進一步明定，雇主僱用勞工時，應就下列規定項目實施一般體格檢查：一、作業經歷、既往病史、生活習慣及自覺症狀之調查。二、身高、體重、腰圍、視力、辨色力、聽力、血壓及身體各系統或部位之理學檢查。三、胸部 X 光

¹⁷⁵ 林豐賓，前揭註(158)頁 62。

(大片)攝影檢查。四、尿蛋白及尿潛血之檢查。五、血色素及白血球數檢查。六、血糖、血清丙胺酸轉胺酶 (ALT)、肌酸酐 (creatinine)、膽固醇、三酸甘油酯之檢查。七、其他經中央主管機關指定之檢查。而雇主對在職勞工實施一般健康檢查的項目雖與體格檢查項目相同，但其定期檢查之頻率則依勞工之年紀而有所差異，亦即年滿六十五歲以上之勞工，每年檢查一次；年滿四十歲以上未滿六十五歲者，每三年檢查一次，而未滿四十歲者，每五年檢查一次即可(同規則第 12 條)。

至於從事特別危害健康之作業者應定期施行特定項目之健康檢查，謂特別危害健康之作業，依《勞工安全衛生法施行細則》第 17 條之規定，係指高溫作業、噪音作業、游離輻射作業、異常氣壓作業、鉛作業、四烷基鉛作業、粉塵作業、有機溶劑作業，經中央主管機關指定者、製造、處置或使用特定化學物質之作業，經中央主管機關指定者、黃磷之製造、處置或使用作業聯吡啶或巴拉刈之製造作業，以及其他經中央主管機關指定之作業。

而其健康檢查之特定項目，係依勞工健康保護規則附表定之，且雇主應建立健康管理資料，並應實施分級健康管理，其中健康檢查的結果經醫師綜合判定為無異常者為第一級管理；經醫師綜合判定為異常，而與工作無關者為第二級管理；經醫師綜合判定為異常，而無法確定此異常與工作之相關性，應進一步請職業醫學科專科醫師評估者，應納入第三級管理；經醫師綜合判定為異常，且與工作有關者，則為第四級管理(同規則第 13 條、14 條)。對於第二級管理者，雇主應提供勞工個人健康指導；第三級管理以上者，應請職業醫學科專科醫師實施健康追蹤檢查(同規則第 14 條)。

(2) 依據檢查適當分配勞工工作

依《勞工安全衛生法》第 13 條之規定，體格檢查發現應僱勞工不適於從事某種工作時，不得僱用其從事該項工作。健康檢查發現勞工因職業原因致不能適應原有工作者，除予醫療外，並應變更其作業場所，更換其工作，縮短其工作時間及為其他適當措施。且勞工健康保護規則第 16 條亦要求雇主除告知勞工健康檢查之結果及醫師建議外，並應適當配置勞工於工作場所作業。

(二) 安全衛生管理

《勞工安全衛生法》不僅要求雇主提供安全衛生設施，且須實施安全衛生管

理，而後者包括靜態地安全衛生組織及人員之設置、安全衛生工作守則的訂定，而動態工作則包括安全衛生教育訓練、安全衛生法令宣導等¹⁷⁶。此外，童工及女性勞工之保護亦為安全衛生管理之重要課題¹⁷⁷，公務人員因有報考資格之限制，並無童工之問題，故接下來僅介紹母性保護之部份。

1. 安全衛生組織及人員之設置

《勞工安全衛生法》第 14 條第 1 項規定，雇主應依其事業之規模、性質，實施安全衛生管理；並應依中央主管機關之規定，設置勞工安全衛生組織、人員。而勞工安全衛生組織包括勞工安全衛生管理單位及勞工安全衛生委員會，其人員包含勞工安全衛生業務主管、勞工安全管理師、勞工衛生管理師、勞工安全衛生管理員(《勞工安全衛生法施行細則》第 19 條、20 條)。而勞工安全衛生組織、人員、管理及自動檢查之辦法，則依勞委會公布之《勞工安全衛生組織管理及自動檢查辦法》為之。

2. 安全衛生工作守則

《勞工安全衛生法》第 25 條第 1 項要求雇主制定安全衛生工作守則，其內容依施行細則 27 條之規定應參酌下列事項定之：一、事業之勞工安全衛生管理及各級之權責。二、設備之維護及檢查。三、工作安全及衛生標準。四、教育及訓練。五、急救及搶救。六、防護設備之準備、維持及使用。七、事故通報及報告。八、其他有關安全衛生事項。

3. 安全衛生教育訓練

《勞工安全衛生法》第 23 條要求雇主對勞工應施以從事工作及預防災變所必要之安全衛生教育、訓練;而必要之教育、訓練事項及訓練單位管理等之規則，依勞委會公布之勞工安全衛生教育訓練規則為之。其中教育訓練之種類依同規則第 2 條，可分為：一、勞工安全衛生業務主管之安全衛生教育訓練。二、勞工安全衛生管理人員之安全衛生教育訓練。三、勞工作業環境測定人員之安全衛生教育訓練。四、施工安全評估人員及製程安全評估人員之安全衛生教育訓練。五、高壓氣體作業主管、營造作業主管及有害作業主管之安全衛生教育訓練。六、具有危險性之機械或設備操作人員之安全衛生教育訓練。七、特殊作業人員之安全衛生教育訓練。八、勞工健康服務護理人員之安全衛生教育訓練。九、急救人員之安全衛生教育訓練。十、一般安全衛生教育訓練。十一、其他

¹⁷⁶ 林豐賓，前揭註(158)頁 227。

¹⁷⁷ 林豐賓，前揭註(158)頁 227。

經中央主管機關指定之安全衛生教育訓練。而各類教育訓練之課程及時數則依該規則之附表定之。

4. 安全衛生法令宣導

「勞工安全衛生法」第 24 條要求雇主應負責宣導勞工安全衛生法及有關安全衛生之規定，使勞工周知，而雇主為安全衛生法令宣導時，得以教育、公告、分發印刷品、集會報告、電子郵件、網際網路或其他足使勞工周知之方式為之（「勞工安全衛生法施行細則」第 26 條）。

5. 母性保護之規定

由於女性勞工在體能及生理方面先天上的差異，且具有男性所沒有之生育機能，基於母性保護政策，我國對於女性勞工之工作時間、工作種類以及福利設施方面，設有特別規定¹⁷⁸。我國除了於「勞基法」第 49 條設有對於女性勞工深夜工作之限制外，於其分娩、流產、妊娠以及哺乳亦設有特別保護規定（同法第 50 條至第 52 條）。而「勞工安全衛生法」第 21 條第 1 項則規定，「雇主不得使女工從事左列危險性或有害性工作：一、坑內工作。二、從事鉛、汞、鉻、砷、黃磷、氯氣、氰化氫、苯胺等有害物散布場所之工作。三、鑿岩機及其他有顯著振動之工作。四、一定重量以上之重物處理工作。五、散布有害輻射線場所之工作。六、其他經中央主管機關規定之危險性或有害性之工作。」而同法第 22 條第 1 項規定，「雇主不得使妊娠中或產後未滿一年之女工從事左列危險性或有害性工作：一、已熔礦物或礦渣之處理。二、起重機、人字臂起重桿之運轉工作。三、動力捲揚機、動力運搬機及索道之運轉工作。四、橡膠化合物及合成樹脂之滾軋工作。五、其他經中央主管機關規定之危險性或有害性之工作。」、第 3 項規定，「第一項各款之工作，於產後滿六個月之女工，經檢附醫師證明無礙健康之文件，向雇主提出申請自願從事工作者，不適用之。」

(三) 小結

綜上所述，可知「勞工安全衛生法」主要內容仍限於要求雇主於工作之場所設置符合標準之必要安全衛生設備、選擇符合中央主管機關所定防護標準之機械器具供勞工使用、於使用機械器具上為安全防護設備、使勞工確實使用安全上必要之裝備（例如個人防護具或防護器具），實施體格檢查及健康檢查等勞工

¹⁷⁸ 林豐賓，前揭註(158)頁 241-242、焦興鎧、劉志鵬、王松柏、劉士豪、邱駿彥、黃馨慧、黃程貫、林更盛、魏千峰、陳金泉、林佳和、王惠玲、王能君、陳建文、鄭津津、郭玲惠、郝鳳鳴、楊通軒、鄭傑夫，勞動基準法釋義，2009 年 2 版，頁 439。

健康保護措施等；另一方面則為安全衛生管理之義務，包含實施安全衛生教育、訓練之義務、安全衛生規定之宣導以及安全衛生工作守則之訂定，並設有母性保護規定。亦即勞工安全衛生法規範重點在於衛生暨狹義之安全事項，亦即聚焦於雇主相關硬體設備、材料原料與生產過程本身所引發之安全衛生上的危害。然勞工安全衛生法之內容相當詳盡，且透過授權命令之訂定，不論對於執行細節、重要危險源類型（包括原物料與生產過程）、危害產生方式、危害相關之工作類別等，都有非常具體而詳細的規定，整體的法規內容非常龐雜且鉅細靡遺。

第二項 «勞工安全衛生法»之修法動向

第一目 修正重點

(一) 100 年行政院版之修正重點

行政院勞工委員會為配合環境變遷與產業轉型，積極準備研議修正«勞工安全衛生法»，並於 100 年底提交立法院審議。依行政院所提出之«勞工安全衛生法修正草案»，主要有以下幾項修正重點：a. 擴大適用至各業及所有工作者；b. 增訂雇主促進勞工身心健康之義務；c. 增訂機械、設備、器具源頭驗證制度；d. 增訂化學物質源頭管制制度；e. 增訂石化及有害化學危險工作場所定期風險評估機制以及 f. 增訂職業病防治基礎建設法源。然因故並未及於上個會期修正通過。

(二) 最新之修法動向¹⁷⁹

近期行政院勞委會針對上個會期«勞工安全衛生法修正草案»之立法院審議事項再次進行檢討，並參考國際勞工組織(ILO)陸續發布之職業安全衛生公約、職業健康服務公約、化學品公約、職業安全促進架構公約、母性保護公約，以及歐盟(1992)懷孕、產後及哺乳勞工指令，且參採 ILO-OSH 2001 指引及各工業先進國家之相關規定，擬具«勞工安全衛生法修正草案»，其修正重點如下：

1. 參酌經濟社會文化權利公約之精神，明定擴大適用範圍至各業。
2. 明定雇主使勞工從事工作，應在合理可行範圍內，採取必要之預防設備

¹⁷⁹ 此部分主要參考 101 年 8 月 21 日勞委會提報行政院審查版。

或措施；機械、設備、器具等物件之設計、製造、輸入或施工規劃階段，實施風險評估，致力防止此等物件於使用或施工時發生職業災害。

3. 為保護勞工身心健康，明定雇主應有必要安全衛生設備及措施，並就重複性作業等促發肌肉骨骼疾病、長時間工作等異常工作負荷促發工作相關疾病、執行職務遭受身體或精神不法侵害行為等事項之預防，應妥為規劃並採取必要措施。
4. 增訂機械、設備、器具源頭驗證制度。
5. 增訂化學物質源頭管制制度。
6. 增訂石化及有害化學危險工作場所定期製程安全評估機制以及。
7. 增訂勞工健康檢查通報機制，建立僱用或特約醫護人員辦理勞工健康保護事項，落實健康管理，健全職業病預防體系。
8. 明定雇主應依其事業單位之規模、性質，訂定職業安全衛生管理計畫；並設置安全衛生組織、人員，實施安全衛生管理及自動檢查。事業單位達一定規模以上或有第 15 條第 1 項所定之工作場所者，應建置職業安全衛生管理系統。
9. 為兼顧女性就業平權與母性保護，刪除一般女性勞工禁止從事危險性或有害性工作之規定，修正妊娠中或產後未滿一年之女性勞工，其禁止從事部份危險性或有害性工作之種類、範圍，及經醫師健康評估、當事人同意下不受禁止限制之規定；明定中央主管機關指定之事業，雇主對妊娠中或哺乳之女性勞工，應採取母性健康保護措施。
10. 增訂事業單位對於不合規定之改善，得洽請中央主管機關認可之顧問服務機構提供專業技術輔導，並授權中央主管機關訂定該服務機構之條件、服務範圍及顧問人員資格等管理辦法，以確保服務品質。
11. 配合本次新增條文及修正條文，並考量實務情形修正罰則規定，授權中央主管機關另定裁罰準則，同時增訂公布事業單位負責人之名稱等罰則。
12. 為鼓勵地方主管機關及目的事業主管機關積極規劃與推動職業安全衛生業務，增訂中央主管機關得實施績效評核並獎勵之。
13. 中央主管機關得將本法所定高度專業化之業務，委託相關專業團體辦理。

第二目 草案內容之檢討

(一) 適用範圍

修正草案中最為外界所關注的，無非「勞工安全衛生法」之擴大適用至各業

及所有工作者而不限於勞工，並參酌國際勞工公約一九八一年第一五五號「職業安全衛生公約(Occupational Safety and Health Convention)」建議使用「職業安全衛生」一詞，以適用於經濟活動各業(All branches of economic activity)之所有工作者(All workers)，而將法規名稱改為「職業安全衛生法」。

其中工作者係指勞工、自營作業者及其他受工作場所負責人指揮或監督從事勞動之人員。此種擴大適用之修法動態，對特定之原無該法適用之產業暨工作者¹⁸⁰而言，意義重大，但相對地亦帶來該業雇主是否窒礙難行與提高經營成本等之疑慮。另一方面，一個附帶的問題便自然而生：屬於廣義公務人員範圍之諸如公務機關約聘僱人員，既可能本於私勞動契約關係(雖然亦有其他公法上法律關係之可能)，則是否可能因「勞工安全衛生法」適用對象之擴大而同受影響？雖然「勞工安全衛生法」最後並未修正通過，但政府方面並未沒有考慮到可能之問題，是以方有 100 年 8 月 18 日於行政院勞工委員會所召開之相關研商會議，進而作成「關於公務機關約聘僱人員，應以公務人員保障法為特別法，而以依保障法授權訂定之安衛辦法作為特別規定，優先於勞工安全衛生法而適用」的結論，而於草案中第一條明定，「為防止職業災害，保障工作者安全及健康，特制定本法；其他法律有規定者，從其規定。」並於修正理由中說明，為避免「職業安全衛生法」與其他特別法律(如「公務人員保障法」、「礦場安全法」、「消防法」、「船員法」、「道路交通管理處罰條例」、「船舶法」、「漁業法」、「建築法」、「游離輻射防護法」、「毒性化學物質管理法」、「民用航空法」、「爆竹煙火管理條例」、「傳染病防治法」、「性騷擾防治法」、「性別工作平等法」、「勞動檢查法」及「社會秩序維護法」等)就同一事項重複規定而滋生法規競合，衍生法規適用上疑義，並考量特別法優於普通法之法理，「公務人員安全及衛生防護辦法」應優先適用。

(二) 草案的主要內容

草案共有 6 章，依序為總則章、安全衛生設施章、安全衛生管理、監督與檢查、罰則章以及附則章。如前所述，監督與檢查、罰則章以及附則章與本研就較無關係，故予以省略，其餘條文若予以體系化的整理，可以得到如下之結果：

¹⁸⁰ 目前約有 400 萬的工作者非勞工安全衛生法之適用對象。陳恆星，〈職場安全新紀元專訪勞委會主委王如玄〉，台灣勞工季刊 27 期，2011 年 9 月，頁 6。

表 15：「勞工安全衛生法修正草案」條文體系表

內容主題	所涉條文	主要內容
通則性質規定	第 1 條	說明立法目的
	第 2 條	就工作者、勞工、雇主、事業單位及職業災害加以定義
	第 3 條	主管機關之明文規定
	第 4 條	明文規定適用範圍及於各業，但因事業規模、性質及風險等因素，中央主管機關得指定公告其適用本法之部分規定。
組織性質規定	第 12 條第 4 項	雇主對於第 12 條第 3 項監測計畫及監測結果，應公開揭示，並通報中央主管機關。中央主管機關或勞動檢查機構得實施查核。
	第 14 條第 2 項	製造者、輸入者、供應者或雇主，對於中央主管機關指定之優先管理化學品，應將相關運作資料報請中央主管機關備查。
	第 23 條	雇主應訂定職業安全衛生管理計畫；並設置安全衛生組織、人員，實施安全衛生管理及自動檢查，並應建置職業安全衛生管理系統。
	第 34 條	雇主應會同勞工代表訂定安全衛生工作守則；勞工對於守則，應切實遵行。
	第 37 條第 2 項、第 3 項	事業單位勞動場所發生特定職業災害者，雇主應於八小時內通報勞動檢查機構；勞動檢查機構接獲報告後，應就工作場所發生之災害派員檢查。
	第 51 條	中央主管機關得訂定獎助辦法，輔導事業單位及有關團體辦理勞工安全衛生事項。
健康防護性質規定	第 5 條	<p>雇主應採取必要之預防設備或措施，使勞工免於發生職業災害。</p> <p>機械、設備、器具、原料、材料等物件之設計、製造或輸入者，及工程之設計或施工者，應於設計、製造、輸入或施工規劃階段實施風險評估，致力防</p>

		止此等物件於使用或工程施工時，發生職業災害。
	第 6 條第 1 項	<p>雇主對下列事項應有符合規定之必要安全衛生設備及措施：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、防止機械、設備或器具等引起之危害。 二、防止爆炸性或發火性等物質引起之危害。 三、防止電、熱或其他之能引起之危害。 四、防止採石、採掘、裝卸、搬運、堆積或採伐等作業中引起之危害。 五、防止有墜落、物體飛落或崩塌等之虞之作業場所引起之危害。 六、防止高壓氣體引起之危害。 七、防止原料、材料、氣體、蒸氣、粉塵、溶劑、化學品、含毒性物質或缺氧空氣等引起之危害。 八、防止輻射、高溫、低溫、超音波、噪音、振動或異常氣壓等引起之危害。 九、防止監視儀表或精密作業等引起之危害。 十、防止廢氣、廢液或殘渣等廢棄物引起之危害。 十一、防止水患或火災等引起之危害。 十二、防止動物、植物或微生物等引起之危害。 十三、防止通道、地板或階梯等引起之危害。 十四、防止未採取充足通風、採光、照明、保溫或防濕等引起之危害。
	第 6 條第 2 項第 1、2、4 款	<p>雇主對下列事項，應妥為規劃及採取必要之安全衛生措施：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、重複性作業等促發肌肉骨骼疾病之預防。 二、輪班、夜間工作、長時間工作等異常工作負荷促發疾病之預防。 四、避難、急救、休息或其他為保護勞工身心健康

		之事項。
第 7 條		製造者、輸入者、供應者或雇主，對於中央主管機關指定之機械、設備或器具，其構造、性能及防護非符合安全標準者，不得產製運出廠場、輸入、租賃、供應或設置。
第 8 條		製造者或輸入者對於中央主管機關公告列入型式驗證之機械、設備或器具，非經中央主管機關認可之驗證機構實施型式驗證合格及張貼合格標章，不得產製運出廠場或輸入。
第 9 條		製造者、輸入者、供應者或雇主，對於未經型式驗證合格之產品或型式驗證逾期者，不得使用驗證合格標章或易生混淆之類似標章揭示於產品。
第 10 條		雇主對於具有危害性之化學品，應予標示、製備清單及揭示安全資料表，並採取必要之通識措施。 製造者、輸入者或供應者，提供前項化學品與事業單位或自營作業前，應予標示及提供安全資料表；資料異動時，亦同。
第 11 條		雇主對於前條之化學品，應依其健康危害、散布狀況及使用量等情形，評估風險等級，並採取分級管理措施。
第 12 條第 1 項、第 3 項		雇主對於中央主管機關定有容許暴露標準之作業場所，應確保勞工之危害暴露低於標準值，並訂定作業環境監測計畫。
第 13 條		製造者或輸入者對於中央主管機關公告之化學物質清單以外之新化學物質，未向中央主管機關繳交化學物質安全評估報告，並經核准登記前，不得製造或輸入含有該物質之化學品。但其他法律已規定或經中央主管機關公告不適用者，不在此限。
第 14 條第 1 項		製造者、輸入者、供應者或雇主，對於經中央主管機關指定之管制性化學品，不得製造、輸入、供應或供工作者處置、使用。但經中央主管機關許可者，不在此限。

	第 15 條	從事石油裂解之石化工業及製造、處置或使用危害性之化學品數量達中央主管機關規定量以上之事業單位，應依中央主管機關規定之期限，定期實施製程安全評估，並製作製程安全評估報告及採取必要之控制措施；製程修改時，亦同。
	第 16 條	雇主對於具有危險性之機械或設備，非經檢查合格，不得使用；其使用超過規定期間者，非經再檢查合格，不得繼續使用。
	第 17 條	勞工工作場所之建築物，應依有關安全衛生之規定設計
	第 22 條	事業單位勞工人數在五十人以上者，應僱用或特約醫護人員，辦理健康管理、職業病預防及健康促進等勞工健康保護事項
	第 29 條	雇主不得使未滿十八歲者從事下列危險性或有害性工作
	第 30 條第 1 項	雇主不得使妊娠中之女性勞工從事危險性或有害性工作
	第 30 條第 2 項	雇主不得使分娩後未滿一年之女性勞工從事危險性或有害性工作
	第 31 條	中央主管機關指定之事業，雇主應對具生育能力、妊娠中或分娩後未滿一年之女性勞工，採取危害分析、危害控制與管理、醫師適性評估及告知等母性健康保護措施，並留存紀錄。
教育訓練	第 32 條	雇主對勞工應施以從事工作與預防災變所必要之安全衛生教育及訓練；勞工有接受之義務。
	第 33 條	雇主應負責宣導本法及有關安全衛生之規定，使勞工周知。
工作者權利與救濟	第 39 條	工作者發現下列情形之一者，得向雇主、主管機關或勞動檢查機構申訴： 一、事業單位違反本法或有關安全衛生之規定。 二、疑似罹患職業病。 三、身體或精神遭受侵害。

		<p>主管機關或勞動檢查機構為確認前項雇主所採取之預防及處置措施，得實施調查。</p> <p>前項之調查，必要時得通知當事人或有關人員參與。</p> <p>雇主不得對第一項申訴之工作者、第十八條第二項之勞工予以解僱、調職或其他不利之處分。</p>
侵害發生後之協助	第 37 條第 1 項	<p>事業單位工作場所發生職業災害，雇主應即採取必要之急救、搶救等措施，並實施調查、分析及作成紀錄。</p>

其中安全衛生設施章以及安全衛生管理為與本研究密切相關之章節，故以下僅就這兩章中重要的修正條文加以介紹。

1. 安全衛生設施

(1) 必要安全衛生設備及措施

《勞工安全衛生》法現行條文第 5 條僅要求雇主就特定危害應有符合標準之必要安全設備，而草案為臻明瞭，除了硬體的設備外，進一步明文規定必須具有應有之管理措施以控制應變。且對於就重複性作業等促發肌肉骨骼疾病、長時間工作等異常工作負荷促發工作相關疾病、執行職務遭受身體或精神不法侵害行為等事項之預防，雇主應妥為規劃並採取必要之安全衛生措施。

(2) 製造者、輸入者、供應者或雇主之責任

現行條文第 6 條僅要求雇主不得設置不符中央主管機關所定防護標準之機械、器具工勞工使用，而草案要求製造者、輸入者、供應者或雇主於中央主管機關指定之機械、設備、器具等物件非符安全標準者或經指定之管制性化學品，不得產製、輸入、租賃、供應或設置，並推動源頭自主管理及驗證。

(3) 製程安全評估

草案新增從事石油裂解之石化工業或從事製造、處置或使用危害性之化學品數量達中央主管機關規定量以上者，必須定期實施製程安全評估並製作製程安全評估報告及採取必要之控制措施。

2. 安全衛生管理

草案於安全衛生管理章中，最重要的便是母性保護規定之變革，其基於性別就業平權，為避免不當剝奪女性勞工之工作權，刪除現行條文禁止一般女性勞工從事危險性或有害性工作之限制。另參考歐盟及日本母性保護之相關規定，修正現行法中妊娠或產後未滿一年之女性勞工不得從事特定之危險性或有害性工作之項目。並增訂一定規模之事業單位，雇主對妊娠中或哺乳之女性勞工應採取為害暴露評估等母性保護措施並留存紀錄之規定。

第三項 結語

綜上所述，由於「勞工安全衛生法修正草案」將適用範圍擴大至各業及不限勞工身分之工作者，引發了公務人員或本質上與私受僱者相同之公務機關特定約聘僱人員是否亦應適用「勞工安全衛生法」(職業安全衛生法)之疑問。然觀諸草案之內容，除了機械、設備、器具之源頭驗證制度及課以製造者、輸入者、供應者之義務以落實勞工安全健康保障¹⁸¹外，草案絕大部分之內容仍係以防止職業災害為目的，規範雇主應盡的保障工作者之安全及健康之義務，其基本精神實與現行條文相同。

故草案雖將適用範圍擴大至各業，且受工作場所負責人指揮或監督從事勞動之人員原則上皆適用「職業安全衛生法」之規定，然而其規範重點仍多侷限於衛生及狹義之安全事項，亦即聚焦於作業環境、材料原料或危險性物質與生產過程本身所引發之安全衛生上的危害，亦即其十分重視物理性、化學性、生物性等危害因子所造成之損害¹⁸²。因而，究其性質及內容，仍係針對企業之性格及私受僱者之職務內容所訂定、適用於私領域之勞動保護法規；其與國家之公務及公務人員之公務內容顯然不同，「公務人員安全及衛生防護辦法」實不宜貿然全面導入勞工安全衛生法或草案之內容。

至於草案有意識地提及安全衛生措施之重要性，除傳統所著重之硬體設備

¹⁸¹ 傅還然、林毓堂，〈當前我國職業安全衛生策略之規劃〉，工業安全衛生月刊，2009年9月，頁15。

¹⁸² 傅還然，前揭註(159)，頁60。

外，亦要求應變措施等軟體之對應，且對於工作者受不法侵害或遭遇過勞等新型態之職業災害部分亦要求雇主採取必要之措施等規定，因其跳脫了傳統以製造業之勞工所易遭受之職業災害為出發點之思考模式，而對於不限於製造業方會發生之危害亦加以規範雇主應盡之義務，就思考公務人員執行公務時所應予何種安全衛生防護時，甚具參考價值。

因此，公務人員雖不適宜全面適用《勞工安全衛生法》，然該等法規中與執行公務可能遭遇之危害類似性較高之部分，仍應加以參考，以充實《公務人員安全及衛生防護辦法》之內容。此外，我國及日本於探究保護照顧義務之具體內容時，勞工安全衛生法規的內容皆成為重要的參考。而日本由於其《勞動安全衛生法》之適用範圍及規範內容皆較我國廣泛，觀其勞動安全衛生法之內容與安全配慮義務之具體措施之關係可以得知，當勞動安全衛生法之適用範圍及規範內容越來越廣，則其對安全配慮義務具體內容之影響也越大。雖然因日本《勞動安全衛生法》課予雇主的義務越來越龐雜，不再僅限於直接威脅勞工生命安全之職業災害之預防，甚至擴及到營造舒適環境的努力義務，以致於引發了此時《勞動安全衛生法》的規定是否適合直接成為安全配慮義務之內容之議；然而縱使認為相關《勞動安全衛生法》規不宜直接成為安全配慮義務之內容，但並不表示於特定安全配慮義務之具體措施時，不得參考相關法規的規定。事實上，不管判例或學說皆肯定《勞動安全衛生法》之內容就特定安全配慮義務之際，極具參考價值；且將相關法規之內容認為係安全配慮義務之基準，從提高安全配慮義務水準之觀點而言，亦相當有意義¹⁸³。

我國實務見解亦傾向於從《勞工安全衛生法》之相關規定中，去探求僱用人應採取之必要之預防措施。然由於我國勞工安全衛生法現行的適用範圍有限，於不適用勞工安全衛生法的僱用人，其保護照顧義務之內容是否仍得援引《勞工安全衛生法》之規定，非無疑義。且《勞工安全衛生法》中與保護照顧義務相關之規定仍著重於安全衛生設施及安全衛生管理，對於過勞等新型態的職業災害之預防措施並無任何規定。則於過勞死之民事訴訟中，受僱人雖欲主張僱用人違反《民法》第 483 條之 1 的保護照顧義務，亦面臨無法特定僱用人就過勞所應為之必要之預防措施為何的困境¹⁸⁴。值此《勞工安全衛生法》修法之際，未來修法方向係將其適用範圍擴大至全面適用，且針對新型態的職業災害如重複性作業

¹⁸³ 土田·前掲註，460 頁。

¹⁸⁴ 例如台北地院 97 年勞訴字 89 號判決即以原告(受僱人)無法舉證證明被告(僱用人)應為何種預防措施方能使原告的身體健康不受危害為由，駁回原告依民法第 483 條之 1 請求損害賠償的主張。

等促發肌肉骨骼疾病、長時間工作等異常工作負荷促發工作相關疾病、執行職務遭受身體或精神不法侵害等事項之預防，於《勞工安全衛生法》中規範雇主所應為之必要的安全衛生措施。則不僅對勞工的保護更臻完善，且由於我國職業安全衛生政策之目標，除「職業安全」外，亦將「身心健康」、「舒適環境」以及「友善職場」列於其中¹⁸⁵，並於 2009 年推動「職業安全衛生促進方案」企能達成此施政願景¹⁸⁶，而參照日本的經驗，當受僱人對於新型態之職業災害主張雇主違反保護照顧義務時，將更容易特定保護照顧義務之具體內容，換言之，勞工獲得勝訴的可能性亦應隨之提高。綜上所述，隨著《勞工安全衛生法》的內容越充實，透過其與保護照顧義務間密切之關係，可說勞工於民事訴訟中，獲得救濟的可能性也越高。

第二節 與《公務人員安全及衛生防護辦法》之比較

第一項 規範內容主要之不同點

第一目 監督及罰則章之有無

衡諸《勞工安全衛生法》與《公務人員安全及衛生防護辦法》，由於其適用對象不同，因此內容上亦有所差異。現行的《勞工安全衛生法》主要之適用對象乃特定行業之勞工，而預防職業災害之發生乃係其主要目的；因此其重點著重於雇主所應實施之安全衛生設施及安全衛生管理，並透過監督及罰則的手段，來確保雇主履行國家所課予其之公法上之義務。

相對於此，公務人員安全及衛生防護辦法雖亦屬勞動安全衛生保護之體系，然其非如勞動安全衛生法係國家課予雇主之公法上之義務，因此其當然無須如《勞工安全衛生法》設有監督及罰則之規定。然而，若國家未確實履行對公務員之照顧義務，則對於公務員之權益甚而生命安全有重大影響，因此《公務人員安全及衛生防護辦法》雖未設有監督或罰則之相關規定，然其透過公務人員權利與救濟之規定，加強落實對公務員之保護。例如公務人員安全及衛生防護辦法第 10

¹⁸⁵ 傅還然，〈現階段我國職業安全衛生政策之推動(續完)〉，工業安全衛生月刊，2010 年 6 月，頁 52。

¹⁸⁶ 傅還然、林毓堂，前揭註(181)，頁 13。

條第 2 條即明定，對於所屬公務人員執行職務時，可能危害生命、身體或健康之資訊，應事前告知執行人員。且同法第 15 條進一步規定，當機關未依本辦法規定，提供安全及衛生之防護措施或提供不足時，公務人員除得請求服務機關提供之外，若服務機關不提供或拒絕時，公務人員甚且可以提起救濟。此種就勤務主之照顧義務，明文賦予履行請求權之規定，係「勞工安全衛生法」所無之情形，為「公務人員安全及衛生防護辦法」之重要特色，值得吾人注意。

第二目 人身安全性質規範之有無

此外，由於現行「勞工安全衛生法」其仍著重於傳統職業災害之預防，因此其規範重點多置於生產或作業過程、場所等物理性環境可能發生之災害的防範。而公務人員安全及衛生防護辦法因適用之對象為公務員，其執行公務之際可能遭受之危害類型，與勞工執行職務所遭遇之職業災害類型不盡相同，因此可以發現，關於健康防護性質之規定，其與「勞工安全衛生法」之規定雖有類似之規定，例如辦公場所之建築、設施及設備，應依相關法令規定標準妥為規劃，並採取必要之措施（「公務人員安全及衛生防護辦法」第 6 條）、應提供公務人員執行職務時符合相關法令規定標準之必要安全與衛生機具設備及措施（同法第 8 條），以及對於經常暴露於有危害安全及衛生顧慮環境致影響其身心健康之虞之公務人員，得定期施行特定項目之健康檢查（同法第 12 條）；然而，相較於現行「勞工安全衛生法」就勞工人身安全相關規定之匱乏，「公務人員安全及衛生防護辦法」中之相關規定，毋寧較為充實且具體，且對於第三人所為之侵害，例如執行職務遭受騷擾、恐嚇、威脅時之處置，亦有意識地加以規定（同法第 14 條）。

第二項 檢討與分析

目前公務員之所以不適用「勞工安全衛生法」之主要理由，本研究認為，係因「勞工安全衛生法」之性質及內容，係針對企業之性格及私受僱者之職務內容所訂定，與國家之公務及公務人員之公務內容顯然不同。然而，兩者亦有共通之處，可互為借鏡。例如前述之人身安全之相關規定，目前「勞工安全衛生法」修正草案，已意識到第三人所為之不法侵害，雇主亦有加以預防之義務，如草案說明欄所稱「鑑於近年醫療業及服務業迭傳勞工遭暴力威脅、毆打或傷害事件，引起勞工身心受創。爰增訂第三款，要求雇主對於勞工因執行職務因他人行為可能遭受身體或精神不法侵害行為應採取預防之必要措施，例如危害評估、

作業場所動線規劃、保全監錄管制、緊急應變、溝通訓練及消除歧視、建構相互尊重之行爲規範等措施」而於草案中增加人身安全之相關規定(草案第 6 條第 2 項第 3 款)，其透過例示列舉的方式，具體化雇主所應爲之預防措施。然事實上，公務人員安全及衛生防護辦法中，關於人身安全之規定，亦有許多相關的具體措施可供參考，例如同法第 7 條中所提及之加強門禁管理、與社區保持連繫及與當地警察機關保持連繫等措施，於雇主加強勞工人身安全之防護時，亦甚具參考價值。

第三項 結語

因此，若從勤務主的照顧義務之觀點而言，亦或是從日本法上安全配慮義務法理發展的歷程可知，無論是國家對公務員之照顧義務，或是雇主對勞工之保護義務，其本質上是相同的；從此衍生出之安全保護體系，其自然有其共通之處。因此，縱使因公務員執行之公務與一般工作者所服勞務之內容及性質不同，致使勞工安全衛生法不適宜全面地適用於公務員，但兩法之間，仍有可互爲參考之處，而非完全地互斥。例如日本亦採取地方公務員之一般職公務員就勞動安全衛生法之法條部分不適用之方式，來解決此問題。日本的作法，毋寧於我國勞工安全衛生法草案，欲將新修正之職業安全衛生法擴大至全面適用之際，提供一個思考的方向。

第七章 結論與建議

第一節 研究結論

經由前述之討論分析，以針對《公務人員安全及衛生防護辦法》之修正芻議為主軸，研究者認有以下之研究結論，可供參考：

- (1) 攸關公務人員安全衛生保障法制建構者，以公務員制度內涵觀之，可有公法形成形式、國家保護照顧義務、公務員利益代表組織之參與等三個面向。其主要內涵包括：公務員身分關係應之以公法形式規範，而且是國家單向的規範制定之；國家對於公務員有保護照顧義務，是當然意含安全衛生之相關事項，而就相對之忠誠義務而言，其面貌與內涵是處於動態發展中的，基本上業由人的面向，全面的走向制度、功能的面向，從威權式的，逐漸邁向以個人化、民主化、自由化的社會發展為基礎的內涵；最後，在攸關安全衛生之例如預防職務、勞動意外暨其他健康危害之措施上，由公務人員及公部門勞工所選舉代表組成之利益代表組織，例如德國法制下的人事代表會，享有主動建議權、乃至適格之共同決定權，亦屬公務員制度在此脈絡下的適切觀察。簡言之，「針對公務人員之安全衛生保障，以公法規範形式，立基於一定之保護照顧義務與相對的忠誠義務關係，加上公務人員利益代表組織特定形式之參與及介入」，應是由公務員制度考察此問題所能得出的線索。
- (2) 從理論暨法制實踐之發展軌跡看來，公部門公務人員與私部門勞工之僱用關係，不應再被單一的視為係完全不相干的規範領域。吾人得以觀察到的重要發展是：積極性的保障形式容有差異，例如特定勞動條件的享有與權利內容，但消極性的保障則應盡量趨近一致，例如這裡之安全衛生保障。易言之，即便有相互趨近之發展軌跡，但亦有「規範形式」與「規範實體」的區別，亦即多見「規範實體」上的趨近，亦即不再單以身分上法律關係形式的不同（公務員 VS. 非公務員），即直接聯繫到實體上權利義務之差別，而是讓兩者在實體內容上不再做不同之差別待遇，至少在許多的事項上，試圖去做一體性的對待，但「規範形式」的未必統一或單一化，則至少在公私法分野仍相對清晰且重要之德國與我國，仍屬常見而明確。
- (3) 勞動保護應含兩同目標：防禦性目標，重在防止危害、損害、侵擾之發生，處理可避免之勞動負荷；以及形成性目標：建立盡可能符合人性之

勞動位置、勞動過程與勞動環境。在此雙重目標下，勞動保護制度往其核心目的：「維繫並促進安全與健康保護之最佳化與改善」。亦即不再自限於以關注健康上之危害為核心，以發展相關不同負荷需求下之預防策略為主軸，而是改採所謂「個別之健康形構」，也就是首重創造有利於健康的勞動條件，發展勞動保護之資源導向，以促進健康之措施作為重心。此即所謂「預防導向之計畫與行為必要性原則」，預防係泛指「所有勞動條件預防性形成措施、手段與方法」，包括防止因勞動所引發之健康危害，促進勞工身體上、精神上與心靈上之幸福感，以及新興的所謂「關係的預防」，保障安全與符合健康的勞動條件，以創造勞工得為符合安全衛生要求之行為的事實上基礎－所謂行為的預防（Verhaltensprävention）。「關係的預防」與「行為的預防」兩者，便是最新之勞動保護制度發展趨勢。

- (4) 關於公務人員執行職務之安全保障法制的重新建構，應著重以下六個基本規範方向與意旨，以符合當代之需求：
- 應建立普遍性質的一般勞動保護原則、基準、框架與方式；
 - 應建立普遍性質勞動保護制度與不同專業領域之順暢連結；
 - 勞動保護制度應兼顧技術性與社會性之不同勞動保護內容；
 - 勞動保護制度應適當的區分公法與私法性質不同規範基礎；
 - 公法性質勞動保護制度應進一步分類國家的與自治的雙軌；
 - 應完整關照相關人員、組織、執行、監督等之定性與分工。
- (5) 現行《公務人員安全及衛生防護辦法》之缺點，包括：辦法雖有七項不同規範事項類型之歸類，但其呈現卻極為混亂而無體系，不但有類似條文重複，且基本上散列各處，沒有清楚的層級邏輯排列，也沒有前後明確關聯性的列舉。再者，各該條文之內容亦屬簡單，而且多屬單純之「各機關簡略行為義務」，甚至是訓示性或抽象模糊之意圖性規定文字，致無從連結至一定程度的明確法律效果。其次，本辦法有關健康防護性質之規定內容空洞，僅複誦機關應採行相關措施的義務，既無具體之何謂該等措施的描述，亦無其他明確組織或程序上的配合設計。在組織性質的規定中，除單純之通報義務與其他機關職務協職務義務外，關於重要的安全及衛生防護小組，僅有簡略的組成義務，其地位、組成方式、職權、程序等重要內容，則無任何著墨。在教育訓練、公務人員權利與救濟、公務人員遭受侵害後之協助等部分，規定同屬簡陋。吾人得考量下列因素，做通盤性的檢討與重建之努力，包括：私勞動保護法體系可以

引介之思維與作法；公務員法體系制約之規範實體與程序要素；得以整併並作為各中央地方機關相關規定之基準性規範的可能性。

- (6) 作為勞動保護法制之基本法、同樣適用於公務人員的德國《勞動保護法》，全文共 26 條，歸納起來包含下列三項規範重心：含公行政機關在內之雇主義務，勞工之義務與權利，該當之組織面向與勞動保護策略。該法亦有如下之規範重點內容：確立符合當代需求之勞動保護哲學，亦即「彈性的框架規範」，容許適用單位在勞動保護措施之計畫、執行、有效性控制與改善的不同事項上，都能享有一定程度的形成空間；明確指定雇主與其他有關履行安全衛生義務人員之責任；當代勞動保護，應因應變遷中之勞力暨勞心勞動理念，不斷調整、維繫與改善，所建立之預防性與整體性的勞動保護理解；法律內容應符合「勞動世界之人性化形成」的理念；確認雇主「檢視判斷勞動條件」並「製作記錄」之義務，以判斷針對因勞動條件所生之危害；明定雇主義務，以助於廠場勞動保護之透明性；明定受僱勞工之支持與行為義務；明定勞工權利，包括對所有安全與健康保護相關問題之特別建議權，廠場外之申訴權，本人之防止危害權利，針對直接重大危害之排除權，自願接受勞動醫療照顧之權利，要求雇主報告安全與健康保護狀況之聽證權。
- (7) 日本人事院規則 10-4，係日本適用於公務人員最重要之安全衛生法律。該規則之內容，可分為通則性質規定、組織性質規定、健康防護性質規定以及教育訓練，並有以下之特點與問題：體系明確清晰；在組織性質的規定中，明定安全管理、健康管理、火災責任等責任設定事項，且就其地位、職權等分別規定，但其責任內容仍多抽象；關於健康防護性質之規定，僅強調機關首長應採行相關措施的義務，並無具體指稱必要措施為何，且條文多為努力訓示義務；教育訓練部分十分簡略，僅規定應實施健康安全教育和訓練職員緊急避難等事項。
- (8) 我國《勞工安全衛生法》主要內容仍限於要求雇主於工作之場所設置符合標準之必要安全衛生設備、選擇符合中央主管機關所定防護標準之機械器具供勞工使用、於使用機械器具上為安全防護設備、使勞工確實使用安全上必要之裝備，實施體格檢查及健康檢查等勞工健康保護措施等；另方面則為安全衛生管理之義務，包含實施安全衛生教育、訓練之義務、安全衛生規定之宣導以及安全衛生工作守則之訂定，並設有母性保護規定。亦即勞工安全衛生法規範重點在於衛生暨狹義之安全事項，亦即聚

焦於雇主相關硬體設備、材料原料與生產過程本身所引發之安全衛生上的危害，亦即其十分重視物理性、化學性、生物性等危害因子所造成之損害。究其性質及內容，該法仍係針對企業之性格及私受僱者之職務內容所訂定、適用於私領域之勞動保護法規；其與國家所屬公務人員之公務內容顯然不同，「公務人員安全及衛生防護辦法」實不宜貿然全面導入勞工安全衛生法或草案之內容。

- (9) 我國「勞工安全衛生法」修正草案之內容，提及安全衛生措施之重要性，除傳統所著重之硬體設備外，亦要求應變措施等軟體之對應，且對於工作者受不法侵害或遭遇過勞等新型態之職業災害部分，亦要求雇主採取必要措施，甚具參考價值。公務人員雖不適宜全面適用勞工安全衛生法，然該等法規中與執行公務可能遭遇之危害類似性較高之部分，仍應加以參考，以充實公務人員安全及衛生防護辦法之內容。此外，我國及日本於探究保護照顧義務之具體內容時，勞工安全衛生法規的內容皆成爲重要的參考。衡諸「勞工安全衛生法」與「公務人員安全及衛生防護辦法」，由於其適用對象不同，因此內容上亦有所差異，前者雖亦屬勞動安全衛生保護體系，然非如後者係國家課予雇主之公法上之義務，因此無須設有監督及罰則之規定。從勤務主的照顧義務觀點，亦或從日本法上安全配慮義務法理發展的歷程可知，無論是國家對公務員之照顧義務，或是雇主對勞工之保護義務，其本質上是相同的；從此衍生出之安全保護體系，自有其共通之處。

第二節 公務人員安全及衛生防護辦法修正草案研擬

修正理由總說明

一、現行辦法之缺失與修正改革必要性

關於公教人員執行職務之安全問題，92年5月28日修正公布之公務人員保障法第19條，授權考試院會同行政院定之，嗣後兩院遂以行政院84年9月26日訂定之「公教員工安全維護辦法」爲基礎，進一步會同於94年10月31日修訂爲「公務人員安全及衛生防護辦法」（以下簡稱本辦法）的法規命令，作爲現行公務人員執行職務安全之保障基礎。

本辦法全文雖僅 22 條，但事實上規範事項類型繁多，計有通則、組織、健康防護、人身安全、教育訓練、權利與救濟、受害後之協助等七項，然綜觀其規定，仍不免有下列之缺點：

- 不同規範事項之陳列稍嫌混亂而無體系，不但有類似條文重複，且基本上散列各處，沒有清楚的層級邏輯排列，亦無前後明確關聯性的列舉；
- 再者，各該條文之內容均簡單，多屬單純之「各機關簡略行為義務」，亦多訓示性或抽象模糊之意圖性規定文字，無從連結至較明確的法律效果；
- 本辦法有關健康防護性質之規定內容空洞，僅複誦機關應採行相關措施的義務，並無相對具體之措施內容的描述，亦無其他組織或程序上的配合設計；
- 在組織性質的規定中，除單純之通報義務與其他機關職務協職務義務外，關於各機關安全及衛生防護小組，僅有簡略的組成義務，其地位、組成方式、職權、程序等重要內容，則無任何著墨；
- 在教育訓練、權利與救濟、遭受侵害後之協助等部分，規定同屬簡陋。

作為公務人員有關執行職務安全保障法制基礎的本辦法，其重要性不言可喻，是應思索如何適當的反映前述規範體系與內容上之問題，做必要的檢討與修正。再者，近來正值勞工安全衛生法之修正，形式上雖無涉作為公務人員相關事項特別法而優先適用的本辦法，但關於私部門勞動者安全衛生保障制度，在當代經濟全球化挑戰與產業暨社會變遷之環境與條件下，所應著力與因應之興革與發展，特別是新興勞動保護思維與策略之轉變，各界則多有「公務人員相關法制亦應一併檢討辦理」之呼聲，是考量私勞動保護體系可以引介之思維與作法，加上公務人員法體系實體與程序特殊性，加上本辦法原有之規範不周而應加檢討之必要性，決定進行本辦法之研修。

觀察其他國家之立法例，亦可看出類似的線索。作為勞動保護法制之基本法、同樣適用於公務人員與勞工的德國《勞動保護法》，全文亦共 26 條，與本辦法之規模接近，包含下列三項規範重心：含公行政機關在內之雇主義務，勞工之義務與權利，該當之組織面向與勞動保護策略，特別在勞動保護法政策之建構上，確立以「彈性的框架規範」作為方向，容許適用單位在勞動保護措施之計畫、執行、有效性控制與改善的不同事項上，都能享有一定程度的形成空間，同時因應變遷中之勞力暨勞心的勞動理念，不斷調整、維繫與改善，建立同樣適用於公私部門之預防性與整體性的勞動保護理解，再銜接至公私部門各產業之專屬且細部之勞動保護法令。相對的，針對公務人員設有獨立於勞工外之特別法的日本，普遍認為私部門勞工的職業安全衛生法，其規範重點多侷限於衛

生及狹義之安全事項，亦即聚焦於作業環境、材料原料或危險性物質與生產過程本身所引發之安全衛生上的危害，重視物理性、化學性、生物性等危害因子所生之損害，原則上並不合適直接適用於公務機關與公務人員身上，是日本透過其「人事院規則 10-4」，內容包括通則、組織、健康防護以及教育訓練等規定，建立公務人員安全衛生防護之專法，但法政策上亦多主張，在執行公務所可能遭遇危害類似性較高的部份，仍應參酌勞工職業安全衛生法之內涵，予以充實，以達到同等有效之保護。

法制發展上對國內有相當影響之德國暨日本，其前述有關公務人員勞動保護之經驗，亦值吾人參酌。簡言之，德國傾向於建立一同時適用公私部門之勞動保護基本法，強調彈性框架策略與基本原則之確立，希望在基礎核心的內涵部分，達到公私部門受僱者規範實體統一之目標，但又兼顧不同職務類型之特殊性，容留進一步的銜接與深化。日本則在公私部門雙軌的制度選擇下，亦同樣努力在相容部分的相互趨近一致。是參酌德日兩國之經驗，本辦法亦建議往類似之方向進行修正與檢討。

二、修正目標與策略選擇

在前述之背景下，本辦法之修正，基本上依循下列數項目標之設立，同時配合該等目標，選擇相符之法制度實體與程序兩方面的策略：

1. 適當調整本辦法之規範結構與內容，透過條文順序之適當排列與重組，條文文字的修正與增刪，達成體系清晰、內容明確、適用簡化之目的。
2. 考量現行勞工安全衛生保障法制之規範內涵，在與公務人員保障領域相容且必要之範圍內，達成公私部門勞動保護規範實體相互趨近之目的。
3. 反映與配合當代「預防危害發生」、「積極性健康管理」作為勞動保護核心目標之發展需求，同時兼顧不同之勞動保護手段，例如行為之預防與關係之預防，不同之勞動保護標的，例如社會性與技術性之保護客體。
4. 衡酌當代法律邁向程序化發展，勞動保護之以當事人作為功能最適之行為主體，乃至於包括公務人員在內之共同決定模式的採行等趨勢，本辦法將試圖透過組織、程序、權限等面向的建置，強化由公務人員組成之相關安全防護小組之功能。
5. 理解並強化本辦法作為公務人員安全保障法制之基本法的性質與功能，採取歐盟與德國最新之「彈性框架與調整形成」策略，橫向者連結不同之勞動保護領域與類型，縱向者連結中央與地方不同機關與職掌之需求，容留適當且

必要的各自形成空間與聯繫路徑。

三、修正內容重點

本試擬之修正草案，針對現行本辦法之不分章、全文 22 個條文，擴充為八章（另加附則）、全文共 46 條。針對公務人員安全衛生防護工作之特性，本草案共區分通則、職務安全保護基本原則與策略、組織、健康防護事項、人身安全事項、災害發生後之機關義務、教育訓練、公務人員權利義務與附則各章，希望以一清晰的規範結構，在基礎之職務安全保護法制原則與策略，乃至於組織面之建構後，分別就攸關健康之安全衛生事項，以及現行辦法特別多著墨之人身安全事項，分別鋪陳個別之機關義務，銜接的是災害發生後之特殊機關義務，草案同時強調教育訓練之重要，強化現有之簡略規定，再聯繫至獨立之公務人員權利與義務章，改變現行辦法忽略此面向之問題。

試擬之修正草案內容，包括下列之規範內容與重點：

(1) 第一章：通則

- 第一條－授權依據。
- 第二條－適用範圍。
- 第三條－準用範圍：將現行辦法有關政務人員、民選公職人員等之「得比照辦理」，修正為「準用」。
- 第四條－安全及衛生防護措施之定義：修改現行辦法第三條，增列各機關所為具體措施應受本辦法一定拘束之目的性要件。

(2) 第二章：職務安全保護基本原則與策略

- 第五條－基本原則：強調以健康安全無害與職業病預防、人性尊嚴之形成職務執行過程，作為基本原則。
- 第六條－中央與地方機關之合作策略：強調機關之橫向與縱向有關安全衛生防護之共同合作與發展義務。
- 第七條－機關職務安全保護策略及法令規則：督促各機關應考量管轄職掌範圍及職務差異暨特性，制定自行之防護策略與法令規則。
- 第八條－機關基本義務：依據新興之「勞動保護彈性框架形成策略」。強調各機關均有依其情形而調整與配置其安全衛生防護措施之義務。
- 第九條－勞工安全衛生法之參考：關於作業環境、材料原料或危險性物質與生產過程引發之安全衛生危害等，責令各機關應參酌勞工衛生法令，以為解釋與

適用本辦法之依據。

- 第十條－性別、年齡與身心障礙之考量：原辦法第四條加入年齡考量。

(3) 第三章：組織

- 第十一條－安全衛生防護小組：增訂其組成所應考量之因素，其組成、運作、權限與程序另以辦法定之。

- 第十二條－公務人員協會之參與：明定公務人員協會對於安全衛生防護措施之建議權與協商權。

- 第十三條－安全防護專責人員：明定機關應指定專責人員，負責相關事項之指導、實施與監督。

- 第十四條－硬體設施妥適規劃義務：同現行辦法第六條。

- 第十五條－通報及聯繫系統：建立安全衛生防護之例行與緊急作業之通報系統。

第十六條－機關協助義務：明定其他機關之協助義務。

第十七條－健康管理醫師：各機關得指定健康管理醫師，負責規劃、統籌、實施相關健康防護事項。

第十八條－經費預算：修訂現行辦法第二十條，增列不得令公務人員負擔費用。

(4) 第四章：健康防護事項

- 第十九條－機關之檢視判斷健康危害風險義務：明定機關對於安全衛生危害暨可能危險源之檢視判斷義務，作為預防之基礎。

- 第二十條－機具設備安置義務：同現行辦法第八條。

- 第二十一條－辦公環境與安全設備設置義務：參酌勞工安全衛生法第五條明文而增訂。

- 第二十二條－危險物及有害物處理：參酌勞工安全衛生法第七條暨日本法規定，增訂有關危險與有害物質之處理義務。

- 第二十三條－資料建議與危害告知義務：同現行辦法第十條。

- 第二十四條－一般安全衛生防護措施：修正並整併現行辦法第七條。

- 第二十五條－健康檢查：修正現行辦法第十二條，增列臨時健康檢查項目。

- 第二十六條－健康檢查後之必要調整：明定公務人員得於特定健康檢查結果後之職務調整。

(5) 第五章：人身安全事項

- 第二十七條－增設各機關對公務人員辦公場所之安全防護，應建置暴力危害辨識及風險評估管理計畫。

- 第二十八條—一般人身安全防護措施：修正並整併現行辦法第七條。
- 第二十九條—特殊人身安全防護措施：修正並整併現行辦法第九條。
- 第三十條—公務人員人身安全注意事項：同現行辦法第十四條。

(6) 第六章：災害發生後之機關義務

- 第三十一條—災害發生後之機關基本義務：修正並整併現行辦法第十六條，參酌德國《勞動保護法》規定，加入機關採取必要措施時之應考量要素。
- 第三十二條—有關公務人員權利事項之處理義務：同現行辦法第十七條。
- 第三十三條—其他機關即時處理義務：同現行辦法第十八條。
- 第三十四條—檢討改進義務：同現行辦法第十九條。

(7) 第七章：教育訓練

- 第三十五條—勤前教育與標準作業：同現行辦法第十一條。
- 第三十六條—緊急避難訓練與標準作業：新增各機關實施緊急避難訓練與建立標準作業流程之義務。
- 第三十七條—知能與訓練：修正並整併現行辦法第九條。

(8) 公務人員權利義務

- 第三十八條—提供請求權與救濟：同現行辦法第十五條。
- 第三十九條—暫時停止執行職務：適當納入公務員保障法第二十條之文字，同時考量日本相關立法例，明定公務人員必要時之自行停止執行職權之權利。
- 第四十條—建議權：參酌德國立法例，增列公務人員就安全衛生防護措施之建議權，同時免受不利益。
- 第四十一條—申訴權：參酌德日兩國立法例，增列公務人員有針對違反本法行為或措施之申訴與再申訴權，同時免受不利益。
- 第四十二條—損害賠償請求權：適當納入公務員保障法第二十一條之文字，責令專責人員或安全衛生防護小組之協助義務。
- 第四十三條—一般支持義務：明定公務人員遵守相關防護指示之義務。
- 第四十四條—必要之協力義務：參考德國立法例，增列公務人員就所知悉之危害與問題之通報與合作支持義務。

(9) 附則

- 第四十五條—機關所屬勞工之法令適用：機關內如有適用勞工安全衛生法之勞工，應注意適用並於可能之範圍內，併入本辦法而一體實施之。

-第四十六條－施行日規定。

四、修正條文對照表

章名	標題	修正條文	現行條文	修正理由
第一章 通則	授權 依據	第一條 本辦法依公務人員保障法（以下簡稱本法）第十九條規定訂定之。	第一條 本辦法依公務人員保障法（以下簡稱本法）第十九條規定訂定之。	本條未修正
	適用 範圍	第二條 本法第三條及第一百零二條所定人員，執行職務之安全及衛生防護措施，依本辦法規定行之。	第二條 本法第三條及第一百零二條所定人員，執行職務之安全及衛生防護措施，依本辦法規定行之。	本條未修正
	準用 範圍	第三條 下列人員有關安全及衛生之防護措施事項，得由各機關比照本辦法之規定辦理： 一、政務人員。 二、民選公職人員。 三、依教育人員任用條例任用非屬第二條規定之教育人員。 四、其他於各級政府機關、公立學校、公營事業機構依法令從事於公務之人員及軍職人員。 第二條及前項人員之眷屬因該等人員執行職務致遭受侵害時，	第二十一條 下列人員有關安全及衛生之防護措施事項，得由各機關比照本辦法之規定辦理： 一、政務人員。 二、民選公職人員。 三、依教育人員任用條例任用非屬第二條規定之教育人員。 四、其他於各級政府機關、公立學校、公營事業機構依法令從事於公務之人員及軍職人員。 第二條及前項人員之眷屬因該等人員執行職務致遭受侵害時，	本條未修正。

		得由各機關比照本辦法規定辦理。	得由各機關比照本辦法規定辦理。	
	安全及衛生防護措施之定義	<u>第四條</u> 本法第十九條規定各機關提供公務人員執行職務之安全及衛生防護措施，指各機關對公務人員基於其身分及職務活動所可能發生之生命、身體及健康危害，應採取符合本辦法及各機關職務範圍內相關法令，所應採取必要之預防及保護措施。	<u>第三條</u> 本法第十九條規定各機關提供公務人員執行職務之安全及衛生防護措施，指各機關對公務人員基於其身分及職務活動所可能引起之生命、身體及健康危害，應採取必要之預防及保護措施。	為更彰顯本辦法之拘束力與所訂原則與規定之重要性，同時提醒與各該公務人員職務範圍原有之相關法令的結合必要，特增列此補充定義與目的性拘束文字。
第二章 職務安全保護基本原則與策略	基本原則	<u>第五條</u> 各機關之安全及衛生防護措施，應以預防職業災害、職業病、其他因工作所引致健康危害及人身安全侵害之發生，並應以符合人性尊嚴之方式建構與形成職務執行之方式與過程。		本條新增。參照德國《勞動保護法》第20a 條第 1 項規定，明定以健康安全危害與職業病預防、人性尊嚴之形成勞動過程，並加入本辦法原先所含之以公務人員人身保護為客體之作法，作為公務人員安全衛生保護法制的的基本原則
	中央與地方機關之合作策略	<u>第六條</u> 各機關之安全及衛生防護措施，應於前條所定之目標下，與中央及地方自治團體各有關機關進行共同之		本條新增。參照德國《勞動保護法》第20a 條第 1 項規定，強調不同層級政府機關與公法人之相互合作義務。

		<u>合作與發展。</u>		
機關 職務 安全 保護 策略 及法 令規 則	第七條	<u>各機關就其安全及衛生防護措施，應考量管轄職掌範圍及執行職務之差異與特性，以本辦法為基礎，制定所屬之勞動保護策略及相關準則，並函送其上級機關及保訓會備查。</u>		本條新增。鑒於中央與地方相關公務人員安全衛生法規與本辦法缺乏必要連結之問題，特責令各機關在遵守本辦法下之彈性調整與形成策略，以兼顧不同需求。
機關 基本 義務	第八條	<u>各機關有衡量影響公務人員執行職務時安全衛生、健康與人身安全之所有情狀，採取必要防護措施之義務，同時須隨時檢視該等措施之有效性，必要時應配合各該情狀而調整。</u> <u>為公務人員安全及衛生防護措施之計畫與實施，各機關應考量職務性質與公務人員人數，建置適當的防護與管理組織形式，提供必要的工具手段，訂定針對管轄職掌及職務範圍之必要措施、配合機關內指示監督層級、公務人員均得參與及履行其支持義務等之適當規</u>		本條新增。參照德國「勞動保護法」第3條第1、2項規定，依據新興之「勞動保護彈性框架形成策略」，除明文機關應採取必要防護措施外，並強調依各該當機關內情形之調整與配置義務，以符合不同職務範圍屬性與需求。

		<u>範。</u>		
	勞工安全衛生法之參考	第九條 各機關之安全及衛生防護措施，如關於作業環境、材料原料或危險性物質與生產過程引發之安全衛生危害者，得參考勞工安全衛生法及其相關法令規則之規定，作為本辦法適用與解釋之參考。		本條新增。在與公務人員勞動保護相容之範圍內，本於公私部門受僱者規範實體相互趨近之趨勢與要求，特增列本辦法適用與解釋，得參考勞工安全衛生法暨其相關法令與規則之明文，作為學理上所稱之解釋援引條款。
	性別、年齡與身心障礙之考量	第十條 各機關提供公務人員之安全及衛生防護措施，應考量基於性別、 <u>年齡</u> 、身心障礙等因素之特殊需要。	第四條 各機關提供公務人員之安全及衛生防護措施，應考量基於性別、身心障礙等因素之特殊需要。	參酌日本「人事院規則 10-4」第 18 條規定，在相關安全衛生防護措施的配置上，加入「年齡」之考量因素，以因應中高齡公務人員之特殊需求。
第三章 組織	安全衛生防護小組	第十一條 各機關應指定適當人員，組成安全及衛生防護小組，策劃並處理公務人員執行職務之安全及衛生防護事宜。 <u>前項安全及衛生防護小組，應考量機關內公務人員不同職務性質、性別、年齡、身心障礙等因素組成</u>	第五條 各機關應指定適當人員，組成安全及衛生防護小組，策劃並處理公務人員執行職務之安全及衛生防護事宜。	本辦法原第 5 條僅簡略訂定機關應成立安全及衛生防護小組之義務，並未有進一步關於該小組組成、運作、權限於相關程序之明文，爰增訂第 3 項應另以辦法定之，以健全並發揮該小組應有功能。增設第 2

	<p>之。</p> <p><u>安全及衛生防護小組之組成、運作、權限與相關程序，另以辦法法定之。</u></p>		<p>項，拘束各機關應考量公務人員職務性質、性別、年齡、身心障礙等因素，妥適組成小組之義務，以充分關照不同公務人員類別之利益。</p>
公務人員協會之參與	<p><u>第十二條</u></p> <p><u>機關內成立公務人員協會者，就機關之安全及衛生防護措施，有建議權及協商權。</u></p> <p><u>公務人員協會法第六條、第七條之規定不受影響。</u></p> <p><u>前條安全及衛生防護小組之組成，應納入公務人員協會之代表。</u></p>		<p>本條新增。公務人員協會係機關內所屬公務人員之法定利益代表組織，應就相關安全衛生防護事項有其符合公務人員協會法第6、7條之建議權與協商權，此由所設。另有關安全及衛生防護小組之組成，亦應考量納入公務人員協會之代表，以符「當事人參與勞動保護」之新興思維與趨勢。</p>
安全防護專責人員	<p><u>第十三條</u></p> <p><u>各機關就其安全及衛生防護措施，應指定專責人員，負責相關防護措施及健康管理之指導、實施與監督。</u></p>		<p>本條新增。參酌勞工安全衛生法第14條第1項、日本《人事院規則10-4》第5條規定，增列機關應指定專責人員之義務，以推動相關防護與健康管理工作。</p>

	硬體設施妥適規劃義務	<p><u>第十四條</u> 各機關對於公務人員辦公場所之建築、設施及設備，應依相關法令規定標準妥為規劃，並採取必要之措施。</p>	<p>第六條 各機關對於公務人員辦公場所之建築、設施及設備，應依相關法令規定標準妥為規劃，並採取必要之措施。</p>	<p>本條內容未修正。</p>
	通報及聯繫系統	<p><u>第十五條</u> 各機關就其安全及衛生防護措施，應建立例行與緊急作業之通報系統，建立上下級機關及與其他安全及衛生防護事項主管或相關機關間之聯繫網絡。</p>		<p>本條新增。就安全衛生之防護業務與工作，不同層級之上下級機關，乃至於與其他諸如消防、醫療、急難救助等安全衛生機關之通報與聯繫，至屬重要，應責令建議例行與緊急之作業通報系統，以收其功效。日本《人事院規則 10-4》第 35 條亦有類似明文。</p>
	機關協助義務	<p><u>第十六條</u> 各機關就其他機關之安全及衛生防護措施，應於合法且必要之範圍內，予以協助。</p>		<p>本條新增。特明定機關間有關安全衛生防護事務上，於合法且必要範圍內之相互協助義務。</p>
	健康管理醫師	<p><u>第十七條</u> 各機關得指定機關內或機關外之健康管理醫師，規劃、統籌、促進、實施所屬公務人員之健康防護事</p>		<p>本條新增。參酌日本《人事院規則 10-4》第 9 條明文，機關得指定機關內或機關外之健康管理醫師，負責</p>

		<u>項。</u>		公務人員之健康防護事項，以收預防暨處理健康危害之效。
	經費預算	<p><u>第十八條</u> 各機關提供公務人員執行職務安全及衛生防護措施所需經費，在各機關預算內支應。</p> <p><u>依本辦法所為之防護措施，各機關不得令由公務人員負擔其費用。</u></p>	<p><u>第二十條</u> 各機關提供公務人員執行職務安全及衛生防護措施所需經費，在各機關預算內支應。</p>	參酌德國《勞動保護法》第 3 條第 3 項之規定，增列第 2 項，明定由機關承擔相關防護費用之義務。
第四章 健康防護事項	機關之檢視判斷健康危害風險義務	<p><u>第十九條</u> 各機關應檢視判斷公務人員因執行職務所可能產生之對其健康所生之危害，以採取必要之安全及衛生防護措施。</p> <p><u>各機關就前項檢視判斷之結果，應於每一年度終了前作成書面報告，公開揭示之，並送其上級機關及保訓會備查。</u></p> <p><u>各機關之檢視判斷應符合公務人員職務之特殊性。職務內容與條件類似者，就單一公務人員之檢視判斷即為已足。</u></p> <p><u>第一項所稱之危害，</u></p>		本條新增。參酌德國《勞動保護法》第 4 條之規定，增列機關就個別公務人員職務之檢視判斷義務，以落實預防性勞動保護思維與策略，俾便各機關依其檢視判斷結果，採取必要之安全衛生防護措施，同時應制作年度書面報告，公開揭示以收其透明之效，同時提交上級機關暨保訓會備查。第 4 項並例示列舉重要之可能危險源，提供各機關檢視判斷之參考基礎。第

	<p><u>應特別注意以下之危險來源及事項：</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>工作場所與工作位置之形成與設置。</u> 2. <u>物理、化學與生物方面的影響。</u> 3. <u>勞動原料、機器、工具與設施在內之勞動資料的形成、選擇、使用與處理。</u> 4. <u>職務執行過程、時間及其他相關要素之形成。</u> 5. <u>執行職務相關工作環境與人際關係所可能產生之心理壓力問題。</u> 6. <u>公務人員個人職務執行上之資格與能力。</u> <p><u>公務人員就其職務之檢視判斷結果，得請求機關安全防護專責人員答覆之。</u></p>		<p>5 項則保障公務人員對該等檢視判斷結果之資訊權，責令由專責人員回覆之。</p>
<p>機具設備安置義務</p>	<p>第二十條 各機關應提供公務人員執行職務時符合相關法令規定標準之必要安全與衛生機具設備及措施，並隨時維護及檢修辦公場所機具設備之安全，以防止因人為、自然或其</p>	<p>第八條 各機關應提供公務人員執行職務時符合相關法令規定標準之必要安全與衛生機具設備及措施，並隨時維護及檢修辦公場所機具設備之安全，以防止因人為、自然或其</p>	<p>本條內容未修正。</p>

		他因素，危害公務人員之生命、身體及健康。 對於執行危險職務所使用之機具設備，並應定期加強維護及檢修。	他因素，危害公務人員之生命、身體及健康。 對於執行危險職務所使用之機具設備，並應定期加強維護及檢修。	
辦公環境與安全設備設置義務	<u>第二十一條</u> 各機關對於公務人員辦公場所之通道、地板、階梯或通風、採光、照明、保溫、防濕、休息、避難、急救、醫療及其他為保護勞工健康及安全設備應妥為規劃，並採取必要之措施。			本條新增。參酌勞工安全衛生法第 5 條第 2 項之規定，明定各機關對於重要之辦公環境條件，應為妥適且必要之規劃與措施。
危險物及有害物處理	<u>第二十二條</u> 各機關對危險物及有害物應予標示，並註明必要之安全衛生注意事項。 前項危險物與有害物之標示及必要之安全衛生注意事項，得參酌中央勞工主管機關所定之法令規則辦理之。			本條新增。參酌日本「人事院規則 10-4」第 16-2 條明文，援引我國勞工安全衛生法第 7 條之類似規定，針對危險物及有害物，特別加以規範，明定相關之處理義務。
資料建立與危害告知義務	<u>第二十三條</u> 各機關應建立與業務相關危害之場所及其危險性質之資料，並供隨時查閱。 對於所屬公務人員執	<u>第十條</u> 各機關應建立與業務相關危害之場所及其危險性質之資料，並供隨時查閱。 對於所屬公務人員執		本條內容未修正。

		行職務時，可能危害生命、身體或健康之資訊，應事前告知執行人員。	行職務時，可能危害生命、身體或健康之資訊，應事前告知執行人員。	
一般安全衛生防護措施	<p><u>第二十四條</u></p> <p>各機關對公務人員辦公場所之安全及衛生防護，應採下列措施：</p> <p>一、應注意建築設備安全及環境衛生，並定期實施檢查。</p> <p>二、<u>備具簡易急救醫療器材，必要時，得與社區內之醫療機構加強連繫。</u></p> <p>三、<u>其他必要之防護措施。</u></p>	<p>第七條</p> <p>各機關對公務人員辦公場所之安全及衛生防護，應採下列措施：</p> <p>一、應注意建築設備安全及環境衛生，並定期實施檢查。</p> <p>二、加強門禁管理，並視需要裝置必要之安全防護設施。</p> <p>三、與社區保持連繫，必要時，得建立聯防體系。</p> <p>四、與當地警察機關保持連繫，必要時，得洽請當地警察機關加強巡邏或裝置警鈴。</p> <p>五、備具簡易急救醫療器材，必要時，得與社區內之醫療機構加強連繫。</p>	<p>審酌本條專門針對有關健康事項之防護，修正原本辦法第 7 條規定，刪除性質上屬於人身安全保護之第 1 項第 2、3、4 款與第 2 項（改列為第 27 條），以臻明確。</p>	
健康檢查	<p><u>第二十五條</u></p> <p>對於經常暴露於有危害安全及衛生顧慮環境致影響其身心健康之虞之公務人員，得定期或臨時施行特定項目之健康檢查。</p>	<p>第十二條</p> <p>對於經常暴露於有危害安全及衛生顧慮環境致影響其身心健康之虞之公務人員，得定期施行特定項目之健康檢查。</p>	<p>關於公務人員之健康檢查，特參酌日本《人事院規則 10-4》第 21 條明文，增列有關臨時健康檢查之項目，以因應特殊之健康</p>	

		前項健康檢查之對象、項目、方法、危害安全及衛生顧慮之環境，由各中央二級以上主管機關會同衛生、環境保護等相關機關認定之。 第一項特定項目之健康檢查，其他法律有規定者，適用其他法律。	前項健康檢查之對象、項目、方法、危害安全及衛生顧慮之環境，由各中央二級以上主管機關會同衛生、環境保護等相關機關認定之。 第一項特定項目之健康檢查，其他法律有規定者，適用其他法律。	危害發生。
	健康檢查後之必要調整	<u>第二十六條</u> <u>公務人員經前條健康檢查發現不適用於執行特定職務時，除提供適當醫療外，並應依相關公務人員人事法令規定，調整其職務或為其他適當措施。</u> <u>前項健康檢查結果，公務人員得請求機關安全防護專責人員或安全及衛生防護小組答覆之。</u> <u>第一項之調整職務或其他適當措施前，應與公務人員面談，並先進行必要之指導。</u>		本條新增。參酌勞工安全衛生法第 13 條之規定，明定公務人員經健康檢查而不適用於執行特定職務時之處理方式。參酌日本《人事院規則 10-4》第 22 條之 2、第 23 條明文，增列第 3 項之面對與必要指導程序，以兼顧並尊重公務人員之個人意願。同時增設第 2 項安全衛生防護專責人員與防護小組，有關健康檢查結果問題之答覆義務。
第五章 人身 人身	一般 人身 安全 防護	<u>第二十七條</u> <u>各機關對公務人員辦公及執行職務場所之安全防護，應建置性</u>		本條新增。邇來各先進國家均著手有關職場不法侵害行為之預防，參酌適

安全 事項	措施	<p><u>騷擾暨其他暴力危害辨識及風險評估管理計畫，以有效實施職務執行上公務人員人身安全危害及風險之辨識、評估及控制。</u></p>		<p>用於勞工之職業安全衛生管理系統（TOSHMS），亦參之國際發展趨勢，逐步建置包括性騷擾在內之相關暴力危害辨識及風險評估技術指引，以收預防之效，是於公務人員職務執行之人身安全事項上，增設各機關建置該等管理計畫之任務。</p>
		<p><u>第二十八條</u> 各機關對公務人員辦公場所之安全防護，應採下列措施： <u>一、加強門禁管理，並視需要裝置必要之安全防護設施。</u> <u>二、與社區保持連繫，必要時，得建立聯防體系。</u> <u>三、與當地警察機關保持連繫，必要時，得建立連線維護系統，並洽請當地警察機關加強巡邏或裝置監視器與警鈴。</u> <u>四、其他必要之防護措施。</u> 員工宿舍必要時得比照前項第一款至第三</p>	<p><u>第七條</u> 各機關對公務人員辦公場所之安全及衛生防護，應採下列措施： 一、應注意建築設備安全及環境衛生，並定期實施檢查。 二、加強門禁管理，並視需要裝置必要之安全防護設施。 三、與社區保持連繫，必要時，得建立聯防體系。 四、與當地警察機關保持連繫，必要時，得洽請當地警察機關加強巡邏或裝置警鈴。 五、備具簡易急救醫</p>	<p>審酌本條專門針對有關人身安全事項之防護，修正原本辦法第 7 條規定，刪除性質上屬於健康防護之第 1 款與第 2 款（改列為第條），以臻明確。第 3 款同時納入本辦法原第 9 條第 2 款之「與警察機關建立連線維護系統」，以免重複規定。</p>

		款規定辦理。	療器材，必要時，得與社區內之醫療機構加強連繫。 六、其他必要之防護措施。 員工宿舍必要時得比照前項第三款及第四款規定辦理。	
特殊 人身 安全 防護 措施	<u>第二十九條</u> 各機關對公務人員執行職務安全之防護，應採下列措施： <u>一</u> 、依業務需要加強與當地警察機關連繫，必要時，得建立連線維護系統。 <u>二</u> 、提供適當之安全防護措施，必要時，得依規定洽請當地警察機關派員隨護或提供防護器具。 <u>三</u> 、對執行特殊職務之公務人員，必要時，應對其職務、姓名、照片等個人資料予以保密，並提供隱密之工作場所。 <u>四</u> 、經常注意民情輿論，適時疏導民怨。其有因民眾非理性抗爭而遭受危險之虞時，應速請當地警察機關派員處理。 <u>五</u> 、其他必要之安全	<u>第九條</u> 各機關對公務人員執行職務安全及衛生之防護，應採下列措施： <u>一</u> 、加強安全及衛生防護訓練，增進安全防衛、急救、危機處理等知能，並指導正確執勤方式。 <u>二</u> 、依業務需要加強與當地警察機關連繫，必要時，得建立連線維護系統。 <u>三</u> 、提供適當之安全防護措施，必要時，得依規定洽請當地警察機關派員隨護或提供防護器具。 <u>四</u> 、對執行特殊職務之公務人員，必要時，應對其職務、姓名、照片等個人資料予以保密，並提供隱密之工作場所。 <u>五</u> 、經常注意民情輿	本辦法原第 9 條第 1 款規定，係針對教育訓練之內容，與其他各款聚焦於公務人員人身安全防護，性質均有顯著不同，至第 6 款之防護通報系統的建立，已於組織章納入，不再重複規定，特修改本條，整併與修改相關條文。	

		防護措施。	論，適時疏導民怨。 其有因民眾非理性抗爭而遭受危險之虞時，應速請當地警察機關派員處理。 六、建立安全及衛生防護通報系統及公務人員緊急連絡人名冊。 七、其他必要之防護措施。	
	公務人員人身安全注意事項	<u>第三十條</u> 公務人員執行職務時，應注意自身及同事之安全，除應依公務員服務法及其他有關法令之規定外，並應注意服務態度及技巧，加強溝通協調。公務人員應隨時提高警覺，並加強應變制變能力。因執行職務遭受騷擾、恐嚇、威脅，應即報請安全及衛生防護小組處理，必要時各機關應通報警察或相關機關協助處理。	<u>第十四條</u> 公務人員執行職務時，應注意自身及同事之安全，除應依公務員服務法及其他有關法令之規定外，並應注意服務態度及技巧，加強溝通協調。公務人員應隨時提高警覺，並加強應變制變能力。因執行職務遭受騷擾、恐嚇、威脅，應即報請安全及衛生防護小組處理，必要時各機關應通報警察或相關機關協助處理。	本條內容未修正。
第六章 災害發生後之 災害發生後之	災害發生後之 機關基本義務	<u>第三十一條</u> 各機關於公務人員執行職務遭受生命、身體及健康之侵害時，應考量執行職務場所與活動類型、公務人	<u>第十六條</u> 各機關於公務人員執行職務遭受生命、身體及健康之侵害時，應採下列措施： 一、立即急救或搶	參酌德國《勞動保護法》第 10 條之規定，增列機關採取必要措施時之考量要素，包括場所與活動類型、涉及

<p>機關 義務</p>	<p><u>員人數，於兼顧其他在場第三人之情狀下，採取下列措施：</u></p> <p>一、<u>立即急救與搶救，或採取必要之消防、封鎖、疏散措施。</u></p> <p>二、通知該公務人員之緊急連絡人，並循安全及衛生防護通報系統通報首長及有關人員。</p> <p>三、立即通報警察或相關機關儘速派員處理，並提供相關資料做為處理之參考。</p> <p>四、<u>必要時與機關外其他急救、緊急醫療照顧與消防單位保持聯繫。</u></p> <p>五、其他必要之措施。</p>	<p>救。</p> <p>二、通知該公務人員之緊急連絡人，並循安全及衛生防護通報系統通報首長及有關人員。</p> <p>三、立即通報警察或相關機關儘速派員處理，並提供相關資料做為處理之參考。</p> <p>四、其他必要之措施。</p>	<p>之公務人員人數、對第三人之影響等，第 1 款增加消防、封鎖與疏散措施之選項，並增列第 4 款，責令應與其他機關外相關單位維持應有聯繫，以快速處理災害。原第 4 款改列為第 5 款。</p>
<p>有關 公務 人員 權利 事項 之處 理義 務</p>	<p><u>第三十二條</u></p> <p>各機關於公務人員執行職務遭受生命、身體及健康侵害後，應採下列措施：</p> <p>一、先行墊付送醫診療所需費用，事後依規定辦理歸墊。</p> <p>二、與警察機關保持連絡，並協助儘早破案。</p> <p>三、依規定延聘律師</p>	<p><u>第十七條</u></p> <p>各機關於公務人員執行職務遭受生命、身體及健康侵害後，應採下列措施：</p> <p>一、先行墊付送醫診療所需費用，事後依規定辦理歸墊。</p> <p>二、與警察機關保持連絡，並協助儘早破案。</p> <p>三、依規定延聘律師</p>	<p>本條內容未修正。</p>

		及提供法律上之協助。 四、依規定即時辦理核發慰問金。 五、依公務人員請假、保險、退休、撫卹等法令辦理。 六、公務人員遭受心理、精神方面之侵害時，視情況協助轉介專業機構進行諮商輔導或治療照護。 七、其他必要之措施。	及提供法律上之協助。 四、依規定即時辦理核發慰問金。 五、依公務人員請假、保險、退休、撫卹等法令辦理。 六、公務人員遭受心理、精神方面之侵害時，視情況協助轉介專業機構進行諮商輔導或治療照護。 七、其他必要之措施。	
	其他機關即時處理義務	<u>第三十三條</u> 各機關依第二十八條第四款、第二十九條第二項及第三十條第三款規定請求警察或相關機關派員協助處理時，受理請求機關，應即依法為必要之處置。	第十八條 各機關依第九條第五款、第十四條第二項及第十六條第三款規定請求警察或相關機關派員協助處理時，受理請求機關，應即依法為必要之處置。	配合法條次序變更而調整其中的條號。
	檢討改進義務	<u>第三十四條</u> 各機關於危害事故發生後，應即由安全及衛生防護小組，調查事故發生之原因，檢討改進相關防護措施。	第十九條 各機關於危害事故發生後，應即由安全及衛生防護小組，調查事故發生之原因，檢討改進相關防護措施。	本條內容未修正。
第七章 教育	勤前教育與標準作	<u>第三十五條</u> 各機關應於公務人員執行危險性職務前，實施勤前教育，並提	第十一條 各機關應於公務人員執行危險性職務前，實施勤前教育，並提	本條內容未修正。

訓練	業	供預防危害之標準作業流程。	供預防危害之標準作業流程。	
	緊急避難訓練與標準作業	<u>第三十六條</u> 各機關應定期實施 <u>緊急避難訓練</u> ，並提供 <u>緊急避難之標準作業流程</u> 。		本條新增。參酌日本《人事院規則 10-4》第 29 條第 2 項明文，增設各機關實施緊急避難訓練與建立標準作業流程之義務。
	知能與訓練	<u>第三十七條</u> 各機關對公務人員執行職務安全及衛生之防護，應加強安全及衛生防護訓練，增進安全防衛、急救、危機處理等知能，並指導正確執勤方式。	第九條 各機關對公務人員執行職務安全及衛生之防護，應採下列措施： 一、加強安全及衛生防護訓練，增進安全防衛、急救、危機處理等知能，並指導正確執勤方式。 二、依業務需要加強與當地警察機關連繫，必要時，得建立連線維護系統。 三、提供適當之安全防護措施，必要時，得依規定洽請當地警察機關派員隨護或提供防護器具。 四、對執行特殊職務之公務人員，必要時，應對其職務、姓名、照片等個人資料予以保密，並提供隱密之工作場所。	本辦法原第 9 條第 1 款規定，係針對教育訓練之內容，與其他各款性質均有顯著不同，為體系清晰故，特設為獨立之條文，以資適用。

			<p>五、經常注意民情輿論，適時疏導民怨。其有因民眾非理性抗爭而遭受危險之虞時，應速請當地警察機關派員處理。</p> <p>六、建立安全及衛生防護通報系統及公務人員緊急連絡人名冊。</p> <p>七、其他必要之防護措施。</p>	
第八章	提供請求權與救濟	<p><u>第三十八條</u></p> <p>各機關未依本辦法規定，提供安全及衛生之防護措施或提供不足時，公務人員得請求服務機關提供之。服務機關不提供或拒絕時，公務人員得依本法提起救濟。</p>	<p>第十五條</p> <p>各機關未依本辦法規定，提供安全及衛生之防護措施或提供不足時，公務人員得請求服務機關提供之。服務機關不提供或拒絕時，公務人員得依本法規定提起救濟。</p>	本條內容未修正。
	暫時停止執行職務	<p><u>第三十九條</u></p> <p><u>公務人員執行職務時，現場長官認已發生危害或明顯有發生危害之虞者，得視情況暫時停止執行。現場狀況緊急，如長官未及停止執行，公務人員將有遭受立即重大危害之虞者，得自行停止執行職務，並立即通報之。</u></p>		<p>本條新增。本法第20條已有同前段之規定，爰同樣參酌日本《人事院規則10-4》第29條第1項明文，特增列後段，責令公務人員得為避免自身之重大危害，得未經長官下命前自行暫時停止執行職務，但應立即通報所屬長官，以為處理。</p>

	建議 權	<p><u>第四十條</u> 公務人員就執行職務時所有安全與衛生防護問題，得向所屬機關提供建議。各機關不得因公務人員依本辦法提供建議而予不利之行政處分、不合理之管理措施或有關工作條件之處置。</p>		<p>本條新增。參酌德國《勞動保護法》第17條第1項之規定，爰增列公務人員就安全衛生防護問題之建議權，同時秉持公益揭發之保障原則，明示不利益對待禁止原則之適用。</p>
	申訴 權	<p><u>第四十一條</u> 公務人員就執行職務時所有安全與衛生防護事項，視為所屬服務機關之管理措施，得向其提起申訴，不服該申訴函復時，得向保訓會提起再申訴。各機關不得因公務人員依本辦法提起救濟而予不利之行政處分、不合理之管理措施或有關工作條件之處置。 <u>公務人員提出第一項之申訴前，得請求專責人員答覆之。</u></p>		<p>本條新增。參酌勞工安全衛生法暨德日兩國法制，均賦予公務人員就所屬機關違法時之申訴權與再申訴權，以及相關之不利益對待禁止之保障（公務人員保障法第6條參照），特增列此明文，並連結至本法相關申訴等處理程序。第3項明定公務人員提出申訴前，得請求機關內專責人員就相關事項答覆之，以避免可能之誤解，減少訟累。</p>
	損害 賠償 請求 權	<p><u>第四十二條</u> 公務人員具本法第二十一條所稱，得依國家賠償法請求賠償或依相關辦法請求發給</p>		<p>本條新增。本法第21明定條公務人員因機關提供之安全及衛生防護措施有瑕疵致受損，或</p>

		<u>慰問金者，安全防護專責人員應提供必要之協助。</u>		因公受傷致殘或死亡者，均得依相關法令請求賠償或發給慰問金，爰明定機關內安全衛生防護專責人員之協助義務，以彰權利。
	一般支持義務	<u>第四十三條 公務人員應於可能之範圍內，依各機關就執行職務時之安全與健康所為之指示，應履行其注意義務。注意義務之對象，亦包括可能為公務人員執行職務之作為或不作為所波及之第三人的安全與健康。</u>		本條新增。參酌德國「勞動保護法」第15條第1項之規定，爰增列公務人員有關安全衛生防護之一般支持義務，即遵照機關指示，保護本人暨第三人之安全健康的注意義務。
	必要之協力義務	<u>第四十四條 公務人員就所知悉有發生之虞之安全衛生上重大危害，及任何防護措施與體系中之瑕疵與問題，均應立即通報所屬長官。 公務人員應與所屬機關安全防護專責人員合作，協助機關完成法令與上級機關課予之相關義務。</u>		本條新增。參酌德國「勞動保護法」第16條第1、2項之規定，爰增列公務人員有關安全衛生防護之特殊支持義務，包括對於所知悉之危害與防護問題之通報，以及機關執行勞動保護任務時之合作支持義務。
附則	機關所屬勞工之法	<u>第四十五條 各機關所屬人員有勞工安全衛生法第二條所稱之勞工、勞動基</u>		本條新增。機關內如有適用勞工安全衛生法所稱之勞工者，性質上亦當含

	令適用	<u>準法第八十四條所稱之公務員兼具勞工身分者，就其安全及衛生之防護措施，應注意相關法令之適用，並於相容及可能之範圍內，併入本辦法之規定而一體實施。</u>		勞動基準法第 84 條之公務員兼具勞工身分者，雖因直接適用勞工安全衛生法暨其他相關法令，無本辦法之直接適用，但為事權之統一，保護方式與內涵之實體趨近一致，爰增列本條以資援引。
	發布	<u>第四十六條</u> 本辦法自發布日施行。	第二十二條 本辦法自發布日施行。	本條內容未修正。

參考文獻

一、中文部分

1. 林佳和，公部門罷工－尋找法釋義學體系中的合法性答案？月旦法學第 107 期，2004 年 4 月 1 日，頁 59-85
2. 林佳和，勞動基準法二十年－過去、現在與未來的十項觀察，律師雜誌第 298 期，頁 49-65，2004 年 7 月。
3. 林佳和，勞動關係之公法介入－以大量解僱勞工保護法之限制出境制度為例，第四屆行政法實務與理論暨大量解僱勞工法制學術研討會，2004 年 11 月。
4. 林佳和，公務員、勞工與平等原則－從釋字第 596 號解釋談起，司法院大法官九十五年度學術研討會「憲法解釋與平等權之發展」，台北國立政治大學公共行政暨企業管理教育中心，2006 年 12 月 9 日
5. 林佳和，德國勞動法制之發展趨勢：2000-2007，台灣勞動法學會主辦「各國勞動法制發展趨勢」學術研討會，2008 年 5 月 25 日。
6. 林佳和，勞動關係的公益與私益衝突？--從德國勞工忠誠義務的演進軌跡談起，收錄於國立高雄大學政治法律系編：《公益揭發：職場倫理新趨勢》，頁 67-108，2010 年 9 月。
7. 林豐賓，《勞工安全衛生法概論與實務》，三民書局，1998 年。
8. 郭玲惠，大量解僱勞工保護法制之初探－兼簡介德國之大量解僱勞工保護，台灣勞動法學會學報第三期，2004 年，頁 7 以下。
9. 陳英鈴，公務人員保障暨培訓委員會委託研究計畫《各國公務人員行政中立之保障》，2002 年 1 月。
10. 陳恆星，職場安全新紀元專訪勞委會主委王如玄，台灣勞工季刊 27 期，頁 6-11，2011 年 9 月。
11. 莊坤遠，日本職業災害分析與防災具體作為，台灣勞工雙月刊第 8 期，頁 130-140，2007 年 7 月。
12. 黃程貫，《勞動法》，修訂再版，台北縣：國立空中大學，2002 年。
13. 徐婉寧，論日本法上雇主之安全配慮義務，載：民事法與消費者保護，頁 55-70，2011 年。
14. 焦興鎧、劉志鵬、王松柏、劉士豪、邱駿彥、黃馨慧、黃程貫、林更盛、魏千峰、陳金泉、林佳和、王惠玲、王能君、陳建文、鄭津津、郭玲惠、

- 郝鳳鳴、楊通軒、鄭傑夫，「勞動基準法釋義」，2009年2版。
15. 傅還然，「勞保基金職災預防功能之現況與展望」，工業安全衛生月刊，頁60-70，2008年5月。
 16. 傅還然，「現階段我國職業安全衛生政策之推動(續完)」，工業安全衛生月刊，頁34-53，2010年6月。
 17. 傅還然、林毓堂，「當前我國職業安全衛生策略之規劃」，工業安全衛生月刊，頁13-30，2009年9月。
 18. 黎博文，「我國勞工安全衛生法上雇主義務與責任之研究」，國立台北大學法律專業研究所碩士論文，2004年。
 19. 戴基福，「勞工安全衛生法實施三十年」，工業安全衛生月刊，頁7-15，2004年4月。
 20. 蘇德勝、林佳潏，「我國勞工安全衛生立法趨勢之調查研究」，勞工安全衛生研究季刊第11卷第2期，頁106-117，2003年。

二、日文部分

1. 山川隆一『雇用關係法(第3版)』(新世社、2008年)。
2. 小畑史子「労働安全衛生法規の法的性質(一)-労働安全衛生法の労働關係上の効力-」法協112卷2号(1995年)。
3. 小畑史子「II安全配慮義務 総説」林豊=山川隆一編「労働關係訴訟法II」(青林書院、2001年)。
4. 中嶋士元也「使用者の安全配慮義務とはいかなるものか」保原喜志夫=山口浩一郎=西村健一郎編「労災保険・安全衛生のすべて」(有斐閣、1998年)頁297。
5. 佐藤達夫，「国家公務員制度」，第8版，2009年
6. 菅野和夫，「公部門労働法(一)」，法曹時報，第35卷第10号，頁1859-1913，1983年。

三、西文部分

1. Abendroth in: Sultan/Abendroth, Bürokratischer Verwaltungsstaat und soziale
2. Bantle in: Kittner/Zwanziger, Arbeitsrecht, Ffm. 2001.
3. Battis, Das Dienstrechtsreformgesetz, NJW 1997, 1033.

4. Bieler/Heilmann, Mobbing- ein bekanntes Ärgernis unter neuem Namen(?), AuR 1996.
5. Bull, Vom Staatsdiener zum öffentlichen Dienstleister. Zur Zukunft des Dienstrechts, Berlin 2006.
6. Altvater/ Peiseler, Bundespersonalvertretungsgesetz, 4 Aufl., Ffm. 2005.
7. Demokratie. Beiträge zu Staatslehre und Staatsrecht der BR, Hannover 1955.
Däubler, Der Streik im öffentlichen Dienst, 2 Aufl., Tübingen 1971.
8. Däubler-Däubler/Kittner/ Klebe/Schneider(Hrsg.), BetrVG, 4 Aufl., Köln 1994.
9. Däubler/Kittner/Lörcher, IntASO, 2 Aufl., Köln 1994.
10. Däubler, Mobbing und Arbeitsrecht, BB 1995.
11. Däubler, Das Arbeitsrecht 2, 11 Aufl., Reinbek bei Hamburg 1998.
12. Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung, BG-Vorschrift:
Unfallverhütungsvorschrift -
13. Grundsätze der Prävention, 2009.
14. Dieball, Mobbing und Arbeitsrecht, BB 1996.
15. Dietz/Richardi, BPersVG, 2 Aufl., München 1978.
16. EG-Ländern. Europäische Integration und Gewerkschaftsbewegung, Köln 1991.
17. Gamillscheg, Kollektives Arbeitsrecht, Bd. 1, München 1997.
18. Gralka, Mobbing und Arbeitsrecht, BB 1995, 2651.
19. Grigoleit, in: Stern/Becker(Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, Köln 2010.
20. Hart/Taggart in: Henssler/Braun(Hrsg.), Arbeitsrecht in Europa, Köln 2003.
21. Hecklinger, Die normative Kraft der grundgesetzlichen Sozialstaatsklauseln in ihrer Bedeutung für das moderne Arbeitsrecht, Düsseldorf 1960.
22. Hueck, Der Treuegedanke im modernen Privatrecht, 1947
23. Hueck-Nipperdey, Lehrbuch des Arbeitsrechts, Bd. II/2, 1970.
24. Isensee, Beamtenstreik. Zur rechtlichen Zulässigkeit des Dienstkampfes, Bonn-Bad Godesberg 1971.
25. Isensee in HdbVerfR, 2 Aufl., Berlin 1995.
26. Kittner/Pieper, Arbeitsschutzrecht, 3 Aufl., Ffm. 2006.
27. Kittner, Arbeits- und Sozialordnung, 26 Aufl., Köln 2001.
28. Kittner, Arbeits- und Sozialordnung, 32 Aufl., Ffm. 2007.
29. Kollmer, Mobbing im Arbeitsverhältnis, 3 Aufl., Heidelberg 2003.

30. Kolodej, Mobbing. Psychoterror am Arbeitsplatz und seine Bewältigung, Wien 1999.
31. Lecher/Naumann in: Däubler/Lecher(Hrsg.), Die Gewerkschaften in den 12 Schaub, Arbeitsrechtshandbuch, 11 Aufl., München 2005.
32. Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 33 Rn. 43.
33. Mager, Einrichtungsgarantien. Entstehung, Wurzeln, Wandlungen und grundgesetzgemäße Neubestimmung einer dogmatischen Figur des Verfassungsrechts, Tübingen 2003.
34. Müller, Arbeitsrecht im öffentlichen Dienst, 5 Aufl., München 2001.
35. MünchArbR/Germelmann, Bd. 3, 2 Aufl., München 2000.
36. MünchArbR/Wlotzke, Bd. 2, 2 Aufl., München 2000.
37. Pfohl, Arbeitsrecht des öffentlichen Dienstes, Stuttgart 2002.
38. Richardi in: v. Staudingers, KommBGB, 12 Aufl., §§ 611-619, Berlin 1993.
39. Rottmann, Der Beamte als Staatsbürger. Zugleich eine Untersuchung zum Normtypus von Art. 33 Abs. 5 GG, Berlin 1981.
40. Sachs, Verfassungsrecht II: Grundrechts, 2 Aufl., Berlin-Heidelberg 2003.
41. Saldern, Mobbing. Theorie, Empirie, Praxis, Hohengehren 2002.
42. Schild/Heeren, Mobbing. Konflikteskalation am Arbeitsplatz. Möglichkeiten der Prävention und Intervention, 3 Aufl., München und Mering 2003.
43. Schlüter in: Brox/Rüthers, Arbeitskampfrecht, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1982.
44. Schmitt, Verfassungslehre, 1928.
45. Schmitt, Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954, 2 Aufl., Berlin 1973.
46. Staff, Lehren vom Staat, Baden-Baden 1981.
47. Stern, Das Staatsrecht, Band III/I: Allgemeine Lehren der Grundrechte, München 1988.
48. Schmitt, Wohlerworbene Beamtenrechte und Gehaltskürzungen(1931), in: dersl., Verfassungsrechtliche Aufsätze.
49. Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts: Bericht der Kommission, Baden-Baden; zitiert nach Avenarius/Heckel, Schulrechtskunde, 7 Aufl., Neuwied 2003.
50. Ule in: Bettermann- Nipperdey, Die Grundrechte, Bd. IV/2, Berlin 1962.
51. Wagner/Leppek, Beamtenrecht, 10 Aufl., Heidelberg 2009.

52. Wahsner, Arbeitsrecht unter'm Hakenkreuz- Instrument des faschistischen Terrors und der Legitimation von Unternehmerwillkür, Baden-Baden, 1994.
53. Wiese, Beamtenrecht, 3 Aufl., Köln- Berlin-Bonn-München 1998.
54. Wlotzke, BarbBl., 1978, 147, zitiert nach Kittner/Pieper, Arbeitsschutzrecht, 3 Aufl., Ffm. 2006, Einleitung Rn. 9.
55. Wolmerath, Mobbing im Betrieb, Rechtsansprüche und deren Durchsetzbarkeit, Baden-Baden 2001.
56. Zöllner/Loritz, Arbeitsrecht, 4 Aufl., München 1992.
57. Zöllner/Loritz/Hergenröder, Arbeitsrecht, 6 Aufl., München 2008.
58. Zuschlag, Mobbing. Schikane am Arbeitsplatz, 3 Aufl., Göttingen 2001.

附錄：《公務人員安全及衛生防護辦法》

公務人員安全及衛生防護辦法

中華民國九十四年十月三十一日考試院考臺組參一字第0九四000八六二七二號函

行政院院授人企字第0九四000六五四一三二號函會同修正發布全文二十二條

第一條 本辦法依公務人員保障法（以下簡稱本法）第十九條規定訂定之。

第二條 本法第三條及第一百零二條所定人員，執行職務之安全及衛生防護措施，依本辦法規定行之。

第三條 本法第十九條規定各機關提供公務人員執行職務之安全及衛生防護措施，指各機關對公務人員基於其身分及職務活動所可能引起之生命、身體及健康危害，應採取必要之預防及保護措施。

第四條 各機關提供公務人員之安全及衛生防護措施，應考量基於性別、身心障礙等因素之特殊需要。

第五條 各機關應指定適當人員，組成安全及衛生防護小組，策劃並處理公務人員執行職務之安全及衛生防護事宜。

第六條 各機關對於公務人員辦公場所之建築、設施及設備，應依相關法令規定標準妥為規劃，並採取必要之措施。

第七條 各機關對公務人員辦公場所之安全及衛生防護，應採下列措施：

- 一、應注意建築設備安全及環境衛生，並定期實施檢查。
- 二、加強門禁管理，並視需要裝置必要之安全防護設施。
- 三、與社區保持連繫，必要時，得建立聯防體系。
- 四、與當地警察機關保持連繫，必要時，得洽請當地警察機關加強巡邏或裝置警鈴。
- 五、備具簡易急救醫療器材，必要時，得與社區內之醫療機構加強連繫。
- 六、其他必要之防護措施。

員工宿舍必要時得比照前項第三款及第四款規定辦理。

第八條 各機關應提供公務人員執行職務時符合相關法令規定標準之必要安全與衛生機具設備及措施，並隨時維護及檢修辦公場所機具設備之安全，以防止因人為、自然或其他因素，危害公務人員之生命、身體及健康。
對於執行危險職務所使用之機具設備，並應定期加強維護及檢修。

第九條 各機關對公務人員執行職務安全及衛生之防護，應採下列措施：
一、加強安全及衛生防護訓練，增進安全防衛、急救、危機處理等知能，並指導正確執勤方式。
二、依業務需要加強與當地警察機關連繫，必要時，得建立連線維護系統。
三、提供適當之安全防護措施，必要時，得依規定洽請當地警察機關派員隨護或提供防護器具。
四、對執行特殊職務之公務人員，必要時，應對其職務、姓名、照片等個人資料予以保密，並提供隱密之工作場所。
五、經常注意民情輿論，適時疏導民怨。其有因民眾非理性抗爭而遭受危險之虞時，應速請當地警察機關派員處理。
六、建立安全及衛生防護通報系統及公務人員緊急連絡人名冊。
七、其他必要之防護措施。

第十條 各機關應建立與業務相關危害之場所及其危險性質之資料，並供隨時查閱。
對於所屬公務人員執行職務時，可能危害生命、身體或健康之資訊，應事前告知執行人員。

第十一條 各機關應於公務人員執行危險性職務前，實施勤前教育，並提供預防危害之標準作業流程。

第十二條 對於經常暴露於有危害安全及衛生顧慮環境致影響其身心健康之虞之公務人員，得定期施行特定項目之健康檢查。
前項健康檢查之對象、項目、方法、危害安全及衛生顧慮之環境，由各中央二級以上主管機關會同衛生、環境保護等相關機關認定之。
第一項特定項目之健康檢查，其他法律有規定者，適用其他法律。

第十三條 各機關發現公務人員罹患法定傳染病時，應會同衛生、環境保護機關採取適當之防疫、環境整潔及監控措施，並協助就醫。

第十四條 公務人員執行職務時，應注意自身及同事之安全，除應依公務員服務法及其他有關法令之規定外，並應注意服務態度及技巧，加強溝通協調。公務人員應隨時提高警覺，並加強應變制變能力。因執行職務遭受騷擾、恐嚇、威脅，應即報請安全及衛生防護小組處理，必要時各機關應通報警察或相關機關協助處理。

第十五條 各機關未依本辦法規定，提供安全及衛生之防護措施或提供不足時，公務人員得請求服務機關提供之。

服務機關不提供或拒絕時，公務人員得依本法規定提起救濟。

第十六條 各機關於公務人員執行職務遭受生命、身體及健康之侵害時，應採下列措施：

- 一、立即急救或搶救。
- 二、通知該公務人員之緊急連絡人，並循安全及衛生防護通報系統通報首長及有關人員。
- 三、立即通報警察或相關機關儘速派員處理，並提供相關資料做為處理之參考。
- 四、其他必要之措施。

第十七條 各機關於公務人員執行職務遭受生命、身體及健康侵害後，應採下列措施：

- 一、先行墊付送醫診療所需費用，事後依規定辦理歸墊。
- 二、與警察機關保持連絡，並協助儘早破案。
- 三、依規定延聘律師及提供法律上之協助。
- 四、依規定即時辦理核發慰問金。
- 五、依公務人員請假、保險、退休、撫卹等法令辦理。
- 六、公務人員遭受心理、精神方面之侵害時，視情況協助轉介專業機構進行諮商輔導或治療照護。
- 七、其他必要之措施。

第十八條 各機關依第九條第五款、第十四條第二項及第十六條第三款規定請求警察或相關機關派員協助處理時，受理請求機關，應即依法為必要之處置。

第十九條 各機關於危害事故發生後，應即由安全及衛生防護小組，調查事故發生之原因，檢討改進相關防護措施。

第二十條 各機關提供公務人員執行職務安全及衛生防護措施所需經費，在各機關預算內支應。

第二十一條 下列人員有關安全及衛生之防護措施事項，得由各機關比照本辦法之規定辦理：

一、政務人員。

二、民選公職人員。

三、依教育人員任用條例任用非屬第二條規定之教育人員。

四、其他於各級政府機關、公立學校、公營事業機構依法令從事於公務之人員及軍職人員。

第二條及前項人員之眷屬因該等人員執行職務致遭受侵害時，得由各機關比照本辦法規定辦理。

第二十二條 本辦法自發布日施行。