

RDEC-PLN-101-005（政策建議書）

勞動檢查業務中央與地方政府之
權責分工及組織設計

行政院研究發展考核委員會委託研究
中華民國 101 年 12 月

（本研究內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

RDEC-PLN-101-005（政策建議書）

勞動檢查業務中央與地方政府之 權責分工及組織設計

受委託單位：國立高雄大學法律學系

研究主持人：紀副教授振清

協同主持人：林助理教授良榮

陳助理教授重陽

研究助理：郭雅婷、陳雨平

行政院研究發展考核委員會委託研究
中華民國 101 年 12 月

（本研究內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

目次

| | |
|--|-----|
| 摘要 | III |
| 第一章 緒論 | 1 |
| 第一節 研究緣起與目的..... | 1 |
| 第二節 研究方法..... | 4 |
| 第三節 研究限制..... | 14 |
| 第二章 現況分析 | 15 |
| 第一節 現行勞動檢查機制與權責分工概況說明..... | 15 |
| 第二節 勞動檢查中央與地方政府權責分工之法理爭議分析..... | 18 |
| 第三節 中央與地方政府之垂直分權功能與勞動檢查之授權問題 —以高雄市政府為例..... | 23 |
| 第四節 小結..... | 27 |
| 第三章 日本與英國之勞動檢查機制 | 29 |
| 第一節 日本勞動檢查機制..... | 29 |
| 第二節 英國勞動檢查機制..... | 46 |
| 第三節 小結..... | 65 |
| 第四章 結論 | 67 |
| 第一節 研究發現..... | 67 |
| 第二節 研究建議..... | 78 |
| 參考文獻 | 85 |
| 附錄一 「座談會議程」及「與會名單」..... | 89 |
| 附錄二 座談會紀錄..... | 93 |
| 附錄三 勞動部職業安全衛生署組織法草案總說明..... | 130 |

| | | |
|------------|--|-----|
| 附錄四 | 勞動檢查法、勞工安全衛生法及勞動基準法之勞動檢查程序 條文規定..... | 135 |
| 表一 | 立法院「勞動檢查業務中央與地方分工」公聽會意見彙整表 (101/05/30) | 4 |
| 表二 | 「勞動檢查業務中央與地方政府之權責分工與組織設計」座 談會意見彙整表(101/11/28) | 12 |
| 表三 | 各勞動檢查機構及檢查項目..... | 15 |
| 表四 | 國科會與加工出口區繼續辦理勞動檢查業務之優缺點分 析..... | 16 |
| 表五 | 直轄市與非直轄市勞動檢查業務之運作..... | 16 |
| 表六 | 現有勞動檢查機構組織系統及人力..... | 16 |
| 表七 | 憲法對於人民與地方制度法對於居民之權利比較表..... | 21 |
| 表八 | 日本勞動基準監督官之選任與養成..... | 36 |
| 表九 | 日本勞動基準監督官之合格率對照表..... | 37 |
| 表十 | 檢查權類型與組織設計模式關連性..... | 67 |
| 表十一 | 勞動檢查與正當法律程序之檢討..... | 76 |
| 圖一 | 日本現行勞動行政體制之垂直統一指揮關係圖..... | 32 |
| 圖二 | 日本現行勞動行政體制之地方機關分布圖..... | 33 |
| 圖三 | 英國 FOD 之分支機構分布圖..... | 52 |

摘 要

關鍵詞：勞動檢查、勞工安全衛生、勞動基準法、勞動條件

我國勞動檢查制度，向由行政院勞工委員會規劃與執行，但是，台北市與高雄市升格為直轄市之後，就其轄區之勞動檢查事務，由其自行為之。然而，民國 2010 年五大直轄市選舉過後，惟有高雄市擴大行政管轄區域，原來之高雄縣行政轄區之勞動檢查事務，仍由勞委會之南區檢查所執行，尚未歸屬於高雄市，故形成一市兩制之現象。因此，本建議書認為應就勞動檢查體制及勞動檢查業務、應否顧及中央與地方權限及專業分工，例如 1. 勞工安全衛生檢查授權問題。2. 勞動條件是否可與勞工安全衛生分別實施勞動檢查？等問題，進行他國法制之研究與檢視，方可全面解決上述之疑義，並進一步提出建議與方案。

是以，研究目的在於釐清以下各項議題：

- 一、 解析勞動檢查業務之中央授權予地方政府（地方自治團體），或為地方政府之自治事項之法理爭議。
- 二、 蒐集中央主管機關勞工委員會與高雄市之有關勞動檢查業務實踐上之現況。
- 三、 探討日本及英國有關勞動檢查業務之法制與組織狀況。
- 四、 據上各項，分析我國勞動檢查業務於兼顧中央授權與地方自治之法理爭議之現實，提出未來於法制上因應之道。
- 五、 就座談會討論所得及前述因應之道，擬具我國就未來勞動檢查業務之短、中、長期可行性建議。

除了蒐集相關日本、英國之勞動檢查機制（包括法制及組織體制）之外，於短期內運用的研究方法，即以朝向實務文獻（文件），主要以立法院於民國 101 年 5 月 21 日之公聽會會議內容之整理，並於 11 月 28 日召集 40 人之學界及勞委會、五大直轄市等官員之座談會方式為之。但本研究僅限於以直轄市與勞委會就勞動檢查業務之權責分工與組織設計問題，進行法理及無法顧及全面的地方自治團體（直轄市及縣、市）之勞動檢查問題。

依憲法第 108 條規定，以及大法官會議釋字第 307 號解釋之意旨推論，勞動檢查權屬於中央立法並執行之事項，另有歷史因素所致，由中央交予台灣省政府辦理勞動檢查業務。然而，從大法官會議釋字 498 號意旨，則強調住民自治之理念及垂直分權之功能，從地方制度法之實踐諸要素為觀察，有加強住居民權利之必要。

同時，經由比較法得知，日本勞動檢查制度規定於勞動基準法，具有強烈勞

動基準行政之性格，並有落實憲法生存權保障之制度目的。而從英國勞動檢查制度，亦是歷經 150 年以上之經驗，透過詳細的規章、指導方式，形成全國各產業、行業或特殊項目之執行範圍。而日本與英國均全面對於各地方政府轄下地區作完整性之勞動條件與勞工安全衛生等業務，採取統一性、垂直式之勞動檢查行政系統，並且，執行勞動檢查人員依法均有十分強大之權限，並與司法機關有一定程度之聯繫。日本與英國如此成熟之勞動檢查機制，頗值得我國所借鏡。

雖然，勞動檢查業務之權責應屬於中央，此於法理上之容有解釋之空間，但於目前憲法及大法官會議之解釋，則殆無爭議。是以，本研究認為，我國之勞動檢查機制應為重新檢視權責分工與組織設計，並應以之為社會規制而為全國一致之規畫與認定；為加強我國勞動檢查制度之落實，於法制上亦應顧及地方自治政策法務；並要發揮公私協力關係；以及加強勞動檢查法制之落實，可以從雇主之自主規律（self-regulation）與政府之正當法律程序兩方面著手等思考方向。

爰以，本研究特別提出下列具體建議：

- 一、短期建議：未來勞動部成立職業安全衛生署，不可分割勞動條件而交予地方執行、勞工安全衛生應加強監督。同時，應修法提高勞動檢查員之法定權限。
- 二、中期建議：加強代行檢查機構之認定、評鑑及監督，以及將檢討特別檢查機構之收歸中央問題。
- 三、未來成立之中央主管機關勞動部與各直轄市、縣市等，應保持合作關係，就中央監督、地方執行之範圍，可思考依產業別或其他分類之方式，達到全方位勞動檢查之目標。

Abstract

The Council of Labor Affairs, Executive Yuan, is the main authority of the management and execution of the national labor inspection. The division of the authority varies in different special municipalities. Taipei City is still in charge of the inspection on its own while New Taipei City、Taichung City and Tainan City are governed by Regional Labor Inspection Offices, Council of Labor Affairs, Executive Yuan. However, the inspection affairs of Kaohsiung County have not been transferred to Kaohsiung City, following the merger of Kaohsiung City and Kaohsiung County in 2010. Therefore, one city, two authorities exists in Kaohsiung City.

This project intended to pose issues on the following aspects: the integration of multi- authority inspection; the issue of specification of work in different level of government. Therefore, this proposal also explored the labor inspection in Japan and the UK, putting forward possible suggestions and solutions to the above issues.

A 40-participant workshop was held in National Kaohsiung University on 28th November 2012, which brought together participants from the academia, the Council of Labor Affairs and other five special municipalities. The experience regarding to the division of authorities learnt from Japan and the UK suggested by the academia and the current enforcements between the Council of Labor Affairs and Kaohsiung City were elaborately discussed in that workshop.

The lesson learnt from Japan and the UK is as follows:

1. More focus on the integration of different levels of authorities.
2. A practicable democratic thinking on the dispute over the limit of authority.
3. Increase of the number of the labor inspectors.
4. Enhancement of the labor inspectors' power on law.
5. Enhancement training on labor inspectors.

Possible suggestions and solutions to the current issues:

1. Short-term targets

In the near future, the Health and Safety Execution shall be established under the Department of labor. Local authorities shall not be in charge of labor conditions. Furthermore, the legal power of labor inspectors shall be increased.

2. Mid-term targets

Enhancement evaluation、supervision and grants to the delegated inspection institution. Reviewing the problem that some specific inspection institution being recalled to the central authority.

3. Long-term goals

Active support of teamwork between the central and local authorities shall be encouraged in order to reach the general goal of labor inspection.

Keywords: Labor Inspection, Occupational Health and safety, Labor Standards Act, Working Conditions.

第一章 緒論

第一節 研究緣起與目的

我國勞動檢查制度，向由行政院勞工委員會規劃與執行，但是，台北市與高雄市升格為直轄市之後，就其轄區之勞動檢查事務，由其自行為之。然而，民國2010年五大直轄市選舉過後，台北市仍由其自行執行勞動檢查事務，新北市、台中市、台南市因其原來由省轄市升格，依循以往由勞委會北區、中區及南區檢查所執行之。惟高雄市擴大行政管轄區域，原來之高雄縣行政轄區之勞動檢查事務，仍由勞委會之南區檢查所執行，尚未歸屬於高雄市，故形成一市兩制之現象。

即便新北市等三個新成立之直轄市，亦有倡議由其勞工局設置專責之勞動檢查處，以自行執行勞動檢查事務者。是以，究竟勞動檢查事務之中央與地方之權責分工應為如何之模式，更進而是否應考量地方居民之權益等問題應運而生！況且，值此中央部會之組織再造之際，未來行政院勞工委員會改制為勞動部，其部內局處應有如何之組織設計，均影響勞動檢查事務之執行及成效甚鉅。

因此，本建議書認為應從下列問題思考，進行他國法制之研究與檢視，方可全面解決上述之疑義，並進一步提出建議與方案。

(一) 勞動檢查體制之多元化問題，有待整合。

1. 由勞動檢查法第4條規定，可知勞動檢查範圍甚多：

「勞動檢查事項範圍如左：

- 一、依本法規定應執行檢查之事項。
- 二、勞動基準法令規定之事項。
- 三、勞工安全衛生法令規定之事項。
- 四、其他依勞動法令應辦理之事項。」

2. 勞動檢查之實施機構分歧，有中央、地方各設之勞動檢查機構及專設機構，於勞動檢查法之相關規定如下：

(1) 勞動檢查法第2條：

「本法所稱主管機關：在中央為行政院勞工委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」

(2) 勞動檢查法第5條：

「勞動檢查由中央主管機關設勞動檢查機構或授權直轄市主管機關或有關機關專設勞動檢查機構辦理之。勞動檢查機構認有必要時，得會同縣（市）主管機關檢查。

前項授權之勞動檢查，應依本法有關規定辦理，並受中央主管機關之指揮監督。勞動檢查機構之組織、員額設置基準，依受檢查事業單位之數量、地區特性，由中央主管機關擬訂，報請行政院核定之。」

（二） 勞動檢查業務類別，應否顧及中央與地方權限及專業分工問題？

1. 勞工安全衛生檢查授權之問題

勞委會所屬北區、中區、南區等三區勞動檢查所外，尚授權台北市、原高雄市、三個科學園區管理局及經濟部加工出口區管理處專設勞動檢查機構。而迫在眉睫者，乃高雄市合併高雄縣之後，並未能一併對原高雄縣勞動檢查業務，仍由勞委會南區檢查所行之，造成一市兩制。而且，幾經協調未果，又造成一工安事故由二單位重複檢查之現象。而台北市早先即自行執行勞動檢查業務，而台中市、台南市合併，以及新北市升格直轄市，則維持由勞委會執行勞動檢查業務，尚未改變。故高雄市之一市兩制，對於廠商遵行勞動查之現況不無茫然之感，最為嚴重。

2. 勞動條件是否可與勞工安全衛生分別實施勞動檢查之問題

全國性勞動條件專案檢查，由勞委會規劃，各勞動檢查機構執行，地方主管機關配合；勞動條件申訴案件如向地方主管機關申訴者，由該受理機關查處，向勞委會及勞動檢查機構申訴者，由勞動檢查機構查處，另部分地方主管機關自行辦理勞動條件一般及專案檢查。但是，如何將勞動檢查業務依其各類項目，進行專業或專案檢查，尤其未來新興勞工安全衛生問題，增列為勞動檢查項目時，又應如何調適？或者，中央專案調查，地方一般調查等等思維，率皆有討論之空間。

勞動檢查（labour inspection）是落實保護勞工的一項十分重要的行政調查（administration inspection），也是政府為了防止職業災害甚至釀成公害的預防手段。我國在民國 99 年 12 月 25 日，五大直轄市選舉過後，除了高雄市原來的台灣省高雄縣勞動檢查業務係由勞委會南區勞動檢查所繼續執行，形成一市兩制之情形外，台北市因轄區未有更動，仍自行執行勞動檢查業務。而新北市係由原台灣省台北縣轄區改隸直轄市，台中市係合併台灣省之台中市與台中縣，而台南市係合併台灣省之台南市與台南縣，亦皆因循舊制，暫由勞委會的北、中、南區勞動檢查所執行勞動檢查業務。是以，本研究即必須先行瞭解全國勞動檢查之現況，方能據以思考上述研究動機之法制爭議及相關問題之解決。

二、研究目的在於釐清以下各項議題：

- (一) 解析勞動檢查業務之中央授權予地方政府（地方自治團體），或為地方政府之自治事項之法理爭議。
- (二) 蒐集中央主管機關勞工委員會與高雄市之有關勞動檢查業務實踐上之現況。
- (三) 探討日本及英國有關勞動檢查業務之法制與組織狀況。
- (四) 據上各項，分析我國勞動檢查業務於兼顧中央授權與地方自治之法理爭議之現實，提出未來於法制上因應之道。
- (五) 參酌座談會討論所得及前述因應之道，擬具我國就未來勞動檢查業務之短、中、長期可行性建議。

第二節 研究方法

本研究案係為勞動檢查業務之中央或地方權責分工以及組織設計，而為之政策建議書，而且研究時間才二個月，又需要隨即耗時一個月以上的時間，邀請相關人員並召開焦點團體之座談會，故無法以類似專案法制研究之學術性論文或研究案之研究方法，諸如圖書館式之蒐集相關學術論文或書籍，而且亦無法事先作文獻探討之周全工作。是以，除了網路蒐集相關日本、英國之勞動檢查法制及體制之外，所能於短期內運用的研究方法，即以朝向實務文獻（文件）、比較分析法及座談會等方式為之。

一、文獻（文件）分析法

立法院司法及法制委員會於立法院第八屆第一會期，由廖正井立法委員擔任主席，於民國 101 年 5 月 21 日上午 9 時起，假立法院紅樓 302 會議室，為審查勞動部組織法草案，舉行「勞動檢查業務中央與地方分工」公聽會。會議中邀請六名學者專家、各相關機關代表陳述意見，並由多位立法委員就相關議題，詢問勞委會等相關人員。茲就其公聽會報告（101 年 5 月 30 日完稿分送），彙整正反意見對照表如下：

立法院「勞動檢查業務中央與地方分工」公聽會意見彙整表(101/05/30)（表一）

| 議題一、勞動檢查業務中央與地方權責分工之法源？ | |
|---|--|
| （一） 同意為中央權限之理由 | （二） 反對為中央權限之理由 |
| 1.依憲法第 108 條第 1 項第 13 款，勞動法由中央立法並執行或交由省縣執行。 2.勞動檢查法第 5 條第 1 項前段：「勞動檢查由中央主管機關設勞動檢查機構或授權直轄市主管機關或有關機關專設勞動檢查機構辦理之。」 3.勞動檢查法第 8 條及第 25 條。 4.勞工安全衛生法第 28 條及第 29 條。 5.勞動基準法第 72 條。 6.勞動檢查法第 2 條：「…；在中央為行政院勞委會；」 | 1.地方制度法第 18 條第 1 項第 5 款與第 19 條第 1 項第 5 款一屬於地方自治團體之自治事項。 2.勞動基準法第 4 條及第 72 條。 3.勞動檢查法第 2 條：「…；在直轄市為直轄市政府。」 4.勞工安全衛生法第 3 條第 1 項：「…；在直轄市為直轄市政府。」 5.勞工安全衛生法第 27 條。 |

| 議題二、高雄縣市合併之法制層面與現實層面？ | |
|---|---|
| (一) 高雄縣市合併後之勞動檢查法制層面 | (二) 高雄縣市合併後之勞動檢查現實層面 |
| <p>1.勞動檢查法第 5 條第 1 項前段：「勞動檢查由中央主管機關設勞動檢查機構或授權直轄市主管機關或有關機關專設勞動檢查機構辦理之。」</p> <p>2.地方進行檢查時，欠缺調閱權。</p> <p>3.民國 99 年 11 月召開高雄市與勞委會業務協調會議，並作成決議：當中央人力與資源無法隨縣市合併移撥地方時，地方政府若行有餘力，由地方政府承接。</p> | <p>1.勞工權益不宜切割為勞動條件與勞工安全衛生二個部分。</p> <p>2.縣市合併後，高雄市勞工檢查處人力由 54 人擴編成 100 人，且銓敘部同意人力編制，並新進 80 餘人。惟勞委會函文高雄市：縣市合併後，勞動檢查之行政管轄權不及於原高雄縣部分。</p> <p>3.檢查原高雄縣轄區時，並無調閱權。中央應訂定合理制度並輔以監督甚至考評。</p> <p>4.實務上，中央主管機關勞委會行使專案檢查，地方政府也都依勞委會所訂專案，配合並落實執行。</p> <p>5.於行政效益上，不論環保、衛生、消防等行政，高雄市具有一致性，惟獨勞動檢查缺乏一致性。</p> <p>6.高雄縣市合併後，依內政部當初開會共識，勞動檢查權應還給地方，且依勞動基準法、地方制度法之規定與精神，理應交由高雄市政府。一旦地方發生職災，地方政府始得迅速針對勞檢、衛生、消防、警察、環保、建管等事項，作整體有效率之處理，以保障勞工安全。</p> |
| 議題三、勞動條件與勞動安全衛生是否分中央與地方權限？ | |
| (一) 同意為中央權限之理由 | (二) 反對為中央權限之理由 |
| <p>1.原則上一般勞工安全衛生與勞動條件由中央與地方共同辦理。具危險性、高度專業性或全國一致性之部分，由中央勞動檢查機構檢查，或授權直轄市政府執行。</p> <p>2.跨縣市之事業應由中央統一辦理，始不致形成一國數制，造成廠商經營上</p> | <p>1.目前勞工安全衛生歸中央權責；勞動條件之檢查屬地方政府。惟勞動條件與勞工安全並不易區分。中央與地方倘認定標準不一是，應如何判斷？是以，建立一致性標準乃是中央主管機關之責任，惟勞工安全衛生業務未必由中央執行。至於地方政府檢查人員</p> |

| | |
|--|--|
| <p>困擾。</p> <ol style="list-style-type: none">3. 授權直轄市政府辦理，應衡量各縣市勞動檢查機構之人力、物力得否負擔。4. 勞工安全衛生相關法令之制定與高危險性工作場所之檢查，為達到一致性，避免縣市勞檢單位之標準不同，勞檢業務或權限應集中於中央。5. 依現行法律規定勞動檢查乃中央職權，是以，中央主管機關得授以地方執行之權限。6. 依據國際勞工組織 ILO 公布之資料，目前大部分國家均朝向中央集權，若基準不一、方針不同、標準各異，將會產生問題。7. 勞委會認為劃分勞動條件與安全衛生。勞動條件由地方執行；安全衛生由中央執行。其次，安全衛生部分涉及高危險、難處理之部分由中央承擔；地方則處理低風險部分；或依事業規模作為劃分標準。 | <p>之專業能力，則應統一由中央養成、訓練。</p> <ol style="list-style-type: none">2. 就事實處理能量言，勞委會之勞動檢查於全國所有縣市之配置分工，未必足以因應全台灣各地狀況，反之，部分直轄市政府之處理能量並不亞於勞委會。3. 勞動檢查常與其他行政之業務，具有必要性關聯，倘勞動檢查職權歸中央，地方不得行使，惟其他行政權仍於地方時，地方應如何一貫地行使職權？4. 中央角色應定位於政策執行、實質內容之一貫性與一致性標準之建立，於中央與地方之分工上，倘地方有能力與意願，中央即應以輔助角度，進一步協助處理。5. 依世界潮流檢查功能與其他勞動行政功能結合，且由地方執行可促進地方政府之良性競爭。另以勞動檢查專業面向觀之，勞動條件與安全衛生並不易界定，即使授權直轄市亦不影響中央檢查機構之存在。6. 依勞動檢查法勞動檢查為中央職權，但中央得授權地方。惟勞工安全與勞工安全衛生則法無明文。但地方制度法第 18 條有關自治事項之規定，很明確地包括勞工相關安全之法令，另從法理觀之，地方自治事項應具有時效性確保之功能。7. 勞動檢查應顧及因地制宜之效率性，以及排除住民之不信任感。就效率性而言，包括法令遵循與風險管理，應信任地方政府具有執行政策法務之能力，且可減少住民對於居住環境之恐懼。8. 地方對於勞動安全之問題具有迫切性，須因地制宜。於業務之分工上， |
|--|--|

| | |
|--|---|
| | 地方政府專業能力不足之大型專案、屬於聯合稽查之部分，由中央主導；但事務性稽查，則得由地方政府主政。 |
| 議題四、勞動檢查由中央監督、臨檢；地方為一般檢查？ | |
| (一) 同意之理由 | (二) 反對之理由 |
| <ol style="list-style-type: none"> 1.中央應是負責勞動檢查之法令政策與督導，地方為負責執行。蓋社政、衛政，亦莫不如此。 2.依實際案例而言，地方執行檢查時，中央所屬勞檢所亦派員，造成事業單位困擾。 3.檢查業務下放，畢竟政府人力有限，中央與地方重複執行同樣事務，不僅行政效率低落，同時形成人力浪費。不如將有限人力轉投入勞安、勞檢之相關政策與法律修正。 4.於精省之前，勞動檢查向由北、高二市及台灣省執行，惟於精省後，該業務方歸回中央，故而法制部分並無問題，尤其地方制度法已將勞工安全衛生列入自治事項。其次民意與勞工意識抬頭，對於勞工安全衛生本為自治事項，惟檢查權卻屬中央，導致地方缺乏檢查權，而難以落實勞工安全衛生。 5.以中央主管機關勞委會北檢所為例，僅配置不足 100 個人力，明顯不足；倘交由地方政府執行應可更具效率。 6.地方政府除勞檢之工具外，尚有經濟、補助及各種文化工具，其次尚有都市計畫工具，以整體工具治理城市，中央僅定期抽查即可。倘畏懼檢查權全歸地方，地方政府會有政治上包袱，則中央可以抽查方式監督之。亦即中央權限即負責定期或不定期抽查，將勞動檢查權限完整賦予地方 | (本議題較少人討論。) |

| | |
|-------|--|
| 自治事項。 | |
|-------|--|

二、比較法之分析法

由於本案之委託研究所提要求，須檢視二個勞動檢查之先進國家法制，以作為比較法檢視之對象；本研究乃基於以下之考量，擬探討日本及英國之勞動檢查法制，並作為比較法分析之素材：

- 1.我國勞動檢查係由工廠法進而勞動基準法等勞動法制之完備，歷來參考日本法制甚多，且以目前我國勞動檢查法制於中央（行政院勞工委員會）與地方之推動，與日本中央（厚生勞動省）與地方之勞動檢查事務分工，亦有類似之中央集權現象，故其法制之發展如何，是否有可借鏡、檢視之處？同為大陸法系之思維，即有就近參酌之便利性。
- 2.英國係全世界之民主法治發源地，工業革命亦起於此，故其對於勞工之保護，向來採取彈性調整之機制，具有獨特之制度設計。況且，英國之中央與地方之層級不若美國聯邦制之龐大，故其中央與地方之權責分工及組織設計可總體觀察。並且，由於英國加入歐盟，故其與歐盟之勞動檢查標準、機制，對英國法制改變，是否有重大影響，亦可從中得到解答。況且，英國向來關注與參與世界勞工組織公約，又如何使其國內法制與國際公約銜接適用？對於我國勞動檢查法制未來應與世界勞工組織公約接軌之趨勢而言，實有重大的參考價值。（惟此部分仍應視英國現制，而決定可否提出評論或借鏡。）

茲就初步研究兩個國家之勞動檢查機制心得，先簡述其梗概如下：（另詳第三章）

（一）日本勞動檢查機制

日本的勞動檢查制度並未如我國設有專法，因為該制度於立法政策上本認為具有強烈的勞動基準行政性格，乃規定於勞動基準法，並設專章（第十一章：監督機關）規範勞動檢查相關事項。日本的勞動檢查制度，一般稱之「勞動基準監督制度」，被認為是「勞動基準行政」的一環，是為了確保勞工能免於受到雇主於勞動基準（最低勞動）條件以下的剝削而成立的特別行政制度。同時，這也是基於憲法生存權保障所必需的手段。因此，於學者對於勞動法的分類上，勞動基準法屬於勞動者保護法領域，故勞動檢查之制度，亦歸於維繫對於勞動者予以公權力保護的重要執行手段。

日本勞動基準法有關勞動監督（檢查）之事項，規定於第十一章之第 97 條

至 105 條，首先係設置監督機關，用以補足以往工場法所規定的監督機關制度之缺失，進而為確立該制度應有的機能，並思及監督官之員額及預算問題，特以明文條列包括監督機關（職員）的設置、各勞動監督機構（主管）的權限範圍、勞動基準監督官的權限、向監督機關的（勞工）申告要件、監督檢查報告的提出，以及勞動基準監督官的義務。

其中，有關監督機關（職員）的設置（第 97 條），係以原勞動大臣為最高主管機關，現行內閣依 2001 年之組織改造，與厚生省合併為厚生勞動省、故改為厚生勞動大臣主其事，並擴大其事務為醫療（醫政、健康、食品安全）、勞動政策、社會保險、職業安定、社會援護等範圍。由此可見，厚生勞動省主管事務，相當於我國的衛生署加上勞委會的事務。而勞動基準主管局係屬於厚生勞動省之內部局，主管勞動條件及勞動者的保護事務。基本上，日本的勞動監督（檢查）行政乃屬中央（國家）行政之一環，於厚生勞動省內部局處設有「勞動基準主管局」（一般稱「勞動基準局」）、並於地方設置「都道府縣勞動局」以及「勞動基準監督署」，並由厚生勞動省規定必要之員額。而地方設置「都道府縣勞動局」係以勞動局長，以及「勞動基準監督署」係以署長為其首長之職稱。由部署於上述機構內的勞動基準監督官（類似我國的勞動檢查員），於全國各地實施勞動檢查。

勞動基準監督官之資格及任免，依行政命令為之，但是厚生勞動省依行政命令設置勞動基準監督官權限審議委員會，以決定勞動基準監督官之事務。同時，有關勞動基準監督官之罷免，亦需要經由該委員會同意。

各勞動監督機構（主管）的權限範圍，於第 99 條規定其中央與地方勞動監督的行政體制及權限監督關係。厚生勞動省內之勞動基準局長承受厚生勞動大臣之指揮監督，對於都道府縣勞動局長行使指揮監督之權責。勞動基準局現行設置二個主要單位：安全衛生部及勞災補償部。勞動基準局長就有關勞動基準之相關行政命令之制定改廢、勞動基準監督官之任免教養、有關監督方法之規程之制定及調整、監督年報之作成，並且相關勞動政策審議會（有關勞動條件以及勞動者保護等事項為限）以及勞動基準監督官權限審議會之相關事項等等，對其所屬職員行指揮監督之職責。

勞動基準監督官之權限，具有行政上之強制權以及司法警察之權限二種。依勞動基準法第 101 條，勞動基準監督官可以對事業場所、員工宿舍等附屬建物實施臨檢，可以要求提出帳簿及其他書類、並可對於相關雇主或勞動者詢問（其他行政上之強制權亦見於勞動安全衛生法，於此不另介紹）；而依勞動基準法第 102 條，勞動基準監督官對於勞動基準法之違法事件處理，可行使依刑事訴訟法之司法警察之職務（勞動安全衛生法第 92 條，亦同）。但是，勞動基準監督官必須依有關勞動基準法及勞動安全衛生法之違法事件，有關之權限而為，遇有搜

索或其他檢證之必要時，依刑事訴訟法第 218 條以下之手續進行，並且，除了現行犯之逮捕外，並應有法官所發的令狀，方得行使之。

但是，必須注意的是，「都道府縣勞動局」，依其地方自治需要，稱為「產業勞動局」（東京都）或「商工勞動局」（大阪府），除了勞動基準行政以外，同時還主管職業安定行政、就業（工作）平等行政、紛爭解決行政，以及勞災補償行政、勞工保險等較為多元之事務。換言之，勞動檢查行政與其他勞動行政乃有相當的行政聯繫。此與我國現行之勞動檢查行政之運作體系顯有不同。

由上可知，日本勞動基準法於中央及地方設置之勞動基準審議會，可提供勞雇及一般人之意見反映，有助於監督行政之民主化，並且為促使勞動者對於監督行政之參與，勞動者對於違反勞動基準法之事實，亦可向勞動基準監督機關或勞動基準監督官提出申告，而雇主應對於此項申告事實提出說明，並不得以此申告事實為由而解僱該申告之勞動者。

（二）英國勞動檢查機制

健康與安全執行委員會（Health and Safety Executive，以下簡稱 HSE），為英國保護勞工健康、安全與福祉之主要部門。一般而言，該委員會主要角色，在於掌管有關化學工業之職場內部與外部之法規，以及核能安全法規，除此，並不負責其他勞工爭議事項（labour issues）。HSE 之主要資助來自於工作與年金部（Department for Work and Pensions），另外 HSE 不僅藉由檢查制度（inspection）之執行以及對企業要求，並提供建議、提供報告給工作與年金部，藉以達成有關衛生及健康方面之立法政策的要求。然而 HSE 對於工作與年金部而言，也具有某種程度之獨立性，因為除了一些特定地區機關（local authorities, LAs）以及鐵道管理局（Office of Rail Regulation, ORR）外，HSE 為健康與安全法規之主要執行機關。特定地區機關（local authorities, LAs）為依選舉制度獨立選出來之團體（bodies），必須對於他們的選民負完全責任。鐵道管理局（Office of Rail Regulation, ORR）則為一獨立的管理者，負責全英國鐵道之安全與經濟。

HSE 由不同部門構成，包含實地營運處（Field Operations Directorate, FOD）、危險裝置處（Hazardous Installations Directorate, HID）以及近岸務處（Offshore Division, OD）。HSE、ORR、LAs 的檢查員（inspectors），雖然都來自不一樣部門，但是都具有類似權限與責任去執行健康與安全方面的法規，甚至，有些分別隸屬 HSE 和 LAs 的檢查員之間，也可以透過機關互訂協議之方式，移轉執行健康與安全法規之責任。

類似情況亦可見於北愛爾蘭健康及安全執行委員會（Northern Ireland with the Health and Safety Executive for Northern Ireland, HSENI）和 26 各地區機關間，例如：

區議會 (District Councils)。其情況為 HSENI 必須向北愛爾蘭國會大臣 (Northern Ireland Assembly Minister) 直接負責，而該大臣直接向企業商業投資部 (Department of Enterprise, Trade and Investment, DETI) 負責，而企業商業投資部則為 HSENI 之主要資助者。

在英國，一些政署 (agencies) 或機關 (authorities)，對於勞動 (工) 爭議都具有強制執行權能，例如工作政署標準稽查事務處 (Employment Agency Standards Inspectorate)、工頭許可局 (Gangmasters Licensing Authority) 以及稅務關務局 (HM Revenue and Customs)。

工作政署標準稽查事務處 (Employment Agency Standards Inspectorate, EAS) 為工作關係處 (Employment Relations Directorate) 之分部門，而工作關係處 (Employment Relations Directorate) 則隸屬於商業企業改革部 (Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, BERR)。EAS 主要工作在於監督全英國之工作政署之運作 (employment agencies)，並執行例行性之政署的查察以及調查有關政署不當行為之申訴。另外 EAS 之任務宣言，主要在宣示與政署和雇主協力合作提升企業內之水準以及確保勞工工作權之承諾，特別是對於弱勢勞工之保護，當勞工發生重大事故時，HSE 必須通知 EAS 檢查員前來處理，此乃為確保將來 HAE 與 EAS 的調查工作能夠取得協調一致之機會，以避免雙方的調查工作出現衝突不一之情形。

工頭許可局 (Gangmasters Licensing Authority, GAL) 為英國政府組織，主要職務在於保護勞工免於被剝削。GAL 主要規範對象為，在農業、林業、園藝業、貝類採集業、食品加工包裝業中，提供勞務或使用勞工之人。GAL 負責持續檢查取得執照許可者之業務內容是否符合相關之許可要件，這不僅包含了檢查工人的工作條件是否合法，以及對於非法營運或者因其他理由被判定不適合繼續持有許可者，採取強制執行之作為。GAL 藉由與政府其他執行機關或適當機關之間的資訊分享以及團隊合作，達到法律落實之目的。

稅務關務局 (HM Revenue and Customs, HMRC)，負責收取並管理直接稅款或非直接稅款，並規範要求國家最低工資。基於新制度 (依照 2008 修正之勞工法規定，從 2009 年 4 月 6 日起適用)，一旦 HMRC 發現雇主有支付低於國家最低基本工資時，可以立即核發載明欠繳工資數額之通知書給雇主，要求雇主必須支付工資給勞工以及繳納罰金給 HMRC。該法同時也賦予 HMRC 官員不同於以往的檢查權以及違犯國家最低工資規定之法律規範。HMRC 也負責處理對於雇主被懷疑未支付基本工資之申訴案，以及探訪未被提出申訴之其他雇主。如此一來始可確保所有雇主盡到國家基本工資法 (National Minimum Wage Act) 之要求義務。

在英國，勞工工時之規範執行，分立於數個不同單位負責。有關各場所之勞工工時限制及健康評估（例如夜間勞工），非別交由 HSE 執行：工廠、建築基地、礦坑、農場、集市場地、露天礦場、化學工廠、核能設備、學校以及醫院部份；地區機關負責執行：零售業、辦公大樓、旅管餐飲業、運動、休閒與消費服務業；民用飛行局（Civil Aviation Authority, CAA）負責：航空業；車輛檢驗及許可證服務處（Vehicle and Operator Services Agency, VOSA）負責道路運輸；英國海事及海岸巡邏隊（Maritime and Coastguard Agency, MCA）負責海航員；鐵道管理局（Office of Rail Regulation, ORR）負責鐵道運輸。而勞工之休憩與休假權利交由專責勞務爭議之法庭負責。同樣地，有關勞工工時法規之執行，類似情形也可見於北愛爾蘭地區。

三、座談會討論

茲先將 11 月 28 日召開之焦點團體座談會，有關「中央與地方之權責分工與組織設計」之意見彙整表列出，至於會議之議程、出席人員名單，以及尊重發言者原意，避免紀錄失真，並作詳細之座談會逐字稿紀錄（詳如附錄一、附錄二）。

勞動檢查業務中央與地方政府之權責分工與組織設計研討會意見彙整表（101/11/28 假國立高雄大學法學院 305 室）（表二）

| 議題一、勞動檢查業務中央與地方政府之權責分工 | |
|------------------------|------------------|
| （一） 同意為中央政府之業務事項 | （二） 同意為地方政府業務之事項 |

| | |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1.具全國一致性業務。 2.具有高度專業性之業務。 3.具有高度技術性之業務。 4.專案檢查業務。 5.重大職業災害事件。 6.大型行業（例如營造業等行業）。 7.有關勞動檢查業務政策之規劃、監督、勞動檢查人力職能訓練。 8.中央機關建立考核制度統一檢查制度，職司勞動法之政策規劃與研議等事項。 9.未設置勞動檢查機關之直轄市，由中央循漸進式方式辦理。 10.勞動檢查法令與政策之規劃（界定勞動檢查基本框架）、勞動檢查組織與人事等組織編成規劃與人事考銓事項、各種勞動檢查相關專業知識、技術、經驗之教育、技術移轉等教育訓練事項，以及部份勞動檢查業務之救濟事項。 | <ol style="list-style-type: none"> 1.勞動條件檢查事項。 2.一般檢查業務（例行檢查）。 3.申訴案件檢查事項。 4.職業災害事件。 5.勞資關係事件。 6.勞動安全衛生業務。 7.地方有權限且屬執行面之部分。 8.與民生有關之行業（例如餐廳、零售業等）。 9.勞動檢查權由地方政府執行。 10.有關「勞動檢查業務之實施」，除涉及高度專業知識技術、檢查業務，需由特殊專業人員實施之事項、或涉及利用高科技設備或需投入大量人力、物力或財力之事項、或涉及中央政策重點或統一查核管考事項等情形外，宜由各地方政府因時因地制宜，實施經常性檢查。 |
|--|--|

議題二、勞動檢查之組織設計

一、英國制度（陳重陽助理教授）

- 1.以地理區域劃分：中央層級最高單位為健康與安全檢查署（HSE），分別於蘇格蘭與威爾斯設 FOD，並與全英國地方政府檢查員相結合。
- 2.以活動種類劃分：主要為一般民生所需生活、活動場所，原則上大部分業務由地方政府為主管執行機關。
- 3.以活動種類，劃分勞動種類檢查事務權限。

二、日本制度（林良榮助理教授）

- 1.勞動厚生省係中央最高機關，全國各都道府縣共設置 47 個都道府縣勞動局，全部設置 343 個勞動基準監督署（即勞動檢查機構）。另配置約 3,000 位勞動基準監督官（即勞動檢查員）與 450 萬個駐所，監督範圍包括適用勞動基準法或受勞動準基監督之事業。
- 2.各都道府縣下設之勞動局，統歸於厚生勞動省轄下之機構。惟各地方基於各地之勞工行政所需，機關名稱亦有所差別，例如東京即稱為東京產業雇用勞動局。

三、與會學者之建議：

- 1.蔡朋枝院長：可以思考環保行政的概念，環保署有稽查總隊；於三個地方設

稽查大隊；各縣市政府或直轄市政府均有環保局，環保局有稽查功能。

- 2.張振平副教授：成立勞動安全署，將例行檢查下放地方執行後，原北中南檢查所之相關人力，可調回從事實驗室或設立研究中心等。或北、中、南三所於轄區縮減後，可設化學所、職災調查所、職業衛生所等。
- 3.莊侑哲副教授：中央勞動檢查機構或北中南三區勞動檢查機構，負責有關人力、資源方面之訓練與勞動檢查技術、研究資源等工作。

第三節 研究限制

- (一) 雖然有立法委員於上述公聽會，言及縣、市與勞委會之勞動檢查權責問題，是否亦需一併處理，但本研究基於「契約嚴守原則」(Pacta sunt servanda)，僅限於直轄市與勞委會就勞動檢查業務之權責分工與組織設計，無法顧及全面的地方自治團體(直轄市及縣、市)之勞動檢查問題，合先敘明。
- (二) 由於本研究礙於時間之壓力，並為求意見之廣泛交流起見，費時月餘，籌辦焦點團體座談會，同時以逐字稿方式臚列發言者人之發言內容，以完整重現現場之發言情形。是以，針對勞動檢查業務中央與地方政府之權責分工及組織設計之二大議題，作成意見彙整表(詳如表二)，故不另作每人之發言摘要，亦不作任何之針砭意見，以維持本研究之客觀立場。
- (三) 為求研究主題能於短期內完稿，本研究亦無法運用較為完整性之學術研究工具，諸如量化或質性研究，而係就多方性觀察為輔助瞭解之工具，藉以進行研究。但是，經由日本與英國勞動檢查機制之探討，並加上本研究團隊之比較法分析之思維，據以提議，於勞動檢查之理念與實踐上，應可得其核心價值之所在。
- (四) 有關立法院公聽會或本研究舉辦之座談會之發言內容，諒係在短時間內的個人意見，未於立法院或本研究形成一定的共識。故，本研究報告，即以呈現接近現場實況之逐字紀錄或意見彙整表，作為撰寫時之 hint，並可供未來閱讀本研究報告者之參考資料，是以，本研究並不當然必須回應上述意見而為學術與發言之對照性論述。
- (五) 自民國 102 年起，我國中央部會之組織再造啟動，諸如，1.涉及組織合併者：教育部成立體育部(由行政院體委會併入)、青年發展部(由行政院青輔會併入)；2.涉及業務移轉者：行政院公共工程委員會未來大部分之業務併入未來之交通建設部(時程未定)、促參法移入財政部(102/1/1 生效)、公共建設計畫之審議及管考移入國發會(時程未定)。故本研究值此組織改造之重大變革之際，無法預知勞動部與其他部會之業務或組織歸併情形，當然不能擅斷勞動檢查之各細部分工，例如主辦或協辦之關係等等，非不為也，實不能也！

第二章 現況分析

第一節 現行勞動檢查機制與權責分工概況說明

一、我國勞動檢查業務實施現況

(一) 行政管轄區域

1. 勞委會北區勞動檢查所：新北市（約 387 萬人口）、桃園縣、新竹縣、苗栗縣、花蓮縣、基隆市、連江縣。
2. 勞委會中區勞動檢查所：台中市（約 264 萬人口）、苗栗縣、彰化縣、南投縣、雲林縣。
3. 勞委會南區勞動檢查所：台南市（約 188 萬人口）、嘉義縣、屏東縣、台東縣、澎湖縣、嘉義市、金門縣、原高雄縣轄區。
4. 台北市勞動檢查處：台北市（約 261 萬人口）。
5. 高雄市勞動檢查處：高雄市（約 277 萬人口），但原高雄縣轄區之業務，南檢所仍執行之，形成一市兩制及重複執行勞動檢查業務之情形。
6. 經濟部加工出口區：各加工出口區。
7. 行政院國科會各工業園區管理局：各工業園區。

(二) 主要負責業務

1. 各勞動檢查機構及檢查項目（表三）

| 檢查項目 勞動檢查機構 | 勞動基準法案件 檢查 | 勞工安全衛生案件 檢查 | 職業災害統計 |
|--------------------|---------------|----------------|--------|
| 勞工委員會所屬檢查所 | △ | ● | ● |
| 台北市勞動檢查處 | ● | ● | ● |
| 高雄市勞動檢查處 | ● | ● | ● |
| 經濟部加工出口區管理處 | ● | ● | ● |
| 行政院國家科學委員會各工業園區管理局 | ● | ● | ● |

符號說明：

●：表完全負責該項業務

△：a.人民申訴案件，與各縣市政府協議，由受理者負責。b.中央另有專案時，依分工分別辦理。

2. 國科會與加工出口區繼續辦理勞動檢查業務之優缺點分析（表四）

| 優點 | 缺點 |
|--|---|
| 1. 單一窗口作業，使經濟發展重點區域更有效率。 2. 對區內的事業單位熟悉度高。 | 1. 人力少，勞動檢查員須具備更廣的能力，專業度恐不及檢查機構。 2. 勞動檢查之業務性質與園區設立之目的相衝突，負責檢查之業務單位層級過低，恐難發揮成效。 3. 園區與其他工業區相較，就安全衛生的防護標準、勞動基準的適用等，並無差異，另設檢查單位似非必須。 |

3. 直轄市與非直轄市勞動檢查業務之運作（表五）

| | 直轄市 (北、高) | 直轄市 (新北) | 台中、台南及非直轄市 |
|-----------|--------------|--------------------|---|
| 1. 安全衛生檢查 | ● | 因未獲勞委會授權，可執行業務與右同。 | 除以下專由檢查機構執行者外，縣市政府亦可執行檢查： 勞動檢查法：§26 危險性工作場所 以下之勞工安全衛生法：§8 危險性機械或設備之檢查、§25 安全衛生工作守則備查、§28 重大職業災害檢查、§29 職業災害統計備查。 |
| 2. 勞動條件檢查 | ● | ● | ● |

說明：●表可執行

(三) 現有勞動檢查機構組織系統及人力（表六）

| 系統 | 單位 | 人力(人) |
|----------|---------|-------|
| 行政院勞工委員會 | 勞工檢查處 | 35 |
| | 北區勞動檢查所 | 64 |
| | 中區勞動檢查所 | 57 |
| | 南區勞動檢查所 | 58 |
| 台北市政府 | 勞工局 | 9 |
| | 勞動檢查處 | 70 |
| 高雄市政府 | 勞工局 | 10 |
| | 勞動檢查處 | 80 |

勞動檢查業務中央與地方政府之權責分工及組織設計

| | | |
|-------------|-------------|---|
| 經濟部加工出口區管理處 | 第 4 組勞動檢查科 | 4 |
| | 中港分處 | 3 |
| | 台中分處 | 3 |
| | 高雄分處 | 4 |
| | 屏東分處 | 3 |
| 行政院國家科學委員會 | 科學工業園區管理局 | 5 |
| | 中部科學工業園區管理局 | 4 |
| | 南部科學工業園區管理局 | 4 |

資料來源:100 年勞動檢查年報

第二節 勞動檢查中央與地方政府權責分工之法理爭議分析

有關勞動檢本中央與地方政府權責分工問題，雖然依憲法第 108 條規定之意旨，係由中央立法並執行之，亦是目前勞委會於授權上有所依據之法理主張，但是，因地方制度法規定第 16 條規定勞工安全衛生屬於直轄市之自治事項，故亦於法理之爭議上，多了地方自治團體之住居民權利之討論空間。如此之爭議，業經前述第一章之立法院公聽會及本研究召開座談會之討論可知，意見紛陳，呈現多元之思維方向。茲先就幾個法理上爭議之層面加以分析，並且，再於下一節，檢視高雄縣市合併之勞動檢查問題，作特別之個案介紹及法理補充。

一、依憲法第 108 條規定，勞動檢查權屬於中央立法並執行之事項

憲法第 108 條第 1 項第 13 款規定：「左列事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之：...一三 勞動法及其他社會立法。」由於有關勞動檢查業務之法律屬於勞動法之一環，因此，屬於應由中央立法並執行之「中央任務事項」，必要時，得委任交由縣市執行。

又依據憲法第 108 條第 2 項規定：「前項各款，省於不牴觸國家法律內，得制定單行法規。」直轄市地位與省相當，因此，可解釋認為直轄市在不牴觸國家法律內，得制定有關勞動檢查之單行法規。

因此，有關勞動檢查業務，依勞動檢查法第 4 條規定：「勞動檢查事項範圍如左：一、依本法規定應執行檢查之事項。二、勞動基準法令規定之事項。三、勞工安全衛生法令規定之事項。四、其他依勞動法令應辦理之事項。」，中央享有優先立法權與執行權，而直轄市則在不牴觸法律之範圍內，享有補充性的立法權與執行權¹。

二、歷史因素所致，由中央交予台灣省政府辦理勞動檢查業務²

工礦檢查（勞動檢查）本應由中央勞工行政主管機關執行，然而我國由於歷史因素，工廠檢查交由台灣省政府負責。到了民國 55 年我國加工出口區的工廠檢查交由經濟部辦理，民國 59 年礦務局接掌礦場安全檢查，開啟了我國勞動檢查業務執行機關多元化的情況。民國 61 年 9 月，美商「台灣飛歌股

¹ 此係東吳大學陳清秀教授於立法院公聽會（2012.5.21）上之發言要旨。

² 請參照，行政院勞工委員會網站資料，建國百年勞動史，<http://100yearbook.cla.gov.tw/pdf/04-1.pdf>，造訪日期：2012.11.30。

份有限公司」發生重大事故，一年內陸續有 7 名女工因急性肝中毒死亡。不到二個月，日商「美之美」和「三美」電子廠，又有多人染上同樣的怪病身亡。緊接著，高雄的中國造船公司又發生乙炔爆炸，有 50 多名工人受傷；國內對工安的要求有燃眉之急，民國 63 年內政部勞工司在接獲時任行政院長蔣經國命令後，隨即參考日本的「勞動安全衛生法」，訂出了 100 多條規定，名稱定為「職業安全衛生法」，最後以行政院的本版本通過，並改以「勞工安全衛生法」，同年通過並由總統公布施行，堪稱立法速度最快之法律。

政府來台初期，台灣省政府工礦檢查委員會是唯一的勞動檢查機構。民國 55 年高雄加工出口區成立。在此之前，勞動檢查稱為工礦檢查，由中央政府授權台灣省政府工礦檢查委員會辦理。當時加工出口區的廠商在維護安全的同時，又要維持加工出口區的生產效率，因此為了單一窗口作業，就在制度上加以調整，把加工出口區的勞動檢查業務授權「經濟部加工出口區管理處」辦理，希望透過經濟部對加工出口區的熟悉度，提升勞動檢查的效率。民國 62 年礦場安全檢查轉由經濟部礦業司辦理。民國 69 年再授權科學工業園區管理局自行辦理檢查，形成勞動檢查機構的多元化。

由於經濟部加工出口區管理處的檢查員配置人力只有 2-3 位，要負責整個勞動檢查業務，無法如當時台灣省工礦檢查委員會檢查員能夠依專業分組檢查。民國 69 年 12 月 15 日新竹科學工業園區成立，成為台灣工業與科技產業發展的重點區域。同樣為了讓經濟發展重點區域更有效率，當時內政部比照授權經濟部模式，將園區內的勞動檢查交給行政院國家科學委員會轄下的「科學工業園區管理局」辦理，日後陸續成立的南部科學工業園區、中部科學工業園區也都採取相同模式。除了以上的經濟特區自行處理勞動檢查外，台北市與高雄市分別於民國 56 年、68 年改制為院（直）轄市，於是以業務授權方式，由台北、高雄兩市社會局下設置「工礦檢查所」執行。

民國 63 年「勞工安全衛生法」公布施行，適用範圍更擴及到營造業、水電燃氣業、運輸倉儲通信業等。民國 73 年「勞動基準法」公布後，為因應服務業人口大量增加，工礦檢查機構名稱改為「勞工檢查機構」，增加人員及設備。民國 76 年勞委會成立，其下設立了「勞工檢查處」，在授權台灣省政府辦理 36 年後，中央政府才真正有統籌全國勞動檢查政策的單位。

隨著中央勞工行政的改變，各級政府分別成立勞工行政專責機構，讓檢查機構的體制連帶產生變化；台灣省政府勞工處則分設北、中、南區勞工檢查所（民國 89 年精省後改隸勞委會）；台北市政府和高雄市政府也分別在勞工局下設勞工檢查所，大體形成今天的勞動檢查體制。民國 82 年「工廠檢查法」修正為「勞動檢查法」後，更確立了我國勞動檢查機構的地位，以及勞動檢查的指揮、監督和執行的體系。然而我國加工出口區及科學工業園區的

勞動檢查事務仍由各自的主管機關辦理，礦場安全檢查仍由台灣省礦務局（民國 89 年精省後改隸經濟部）辦理至今（目前經濟部礦業司與礦務局合署辦公）。

而「勞動檢查法」即係依據憲法第 108 條第 1 項規定，於其第 5 條規定：「勞動檢查由中央主管機關設勞動檢查機構或授權直轄市主管機關或有關機關專設勞動檢查機構辦理之。勞動檢查機構認有必要時，得會同縣（市）主管機關檢查。

前項授權之勞動檢查，應依本法有關規定辦理，並受中央主管機關之指揮監督。勞動檢查機構之組織、員額設置基準，依受檢查事業單位之數量、地區特性，由中央主管機關擬訂，報請行政院核定之。」

三、從大法官會議釋字 498 號意旨，則強調住民自治之理念及垂直分權之功能

然而，我國地方自治與中央組織之垂直分權問題，依據大法官會議釋字 498 號（民國 88 年 12 月 31 日）：「地方自治為憲法所保障之制度。基於住民自治之理念與垂直分權之功能，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，地方行政機關與地方立法機關間依法並有權責制衡之關係。中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重。」；是以，高雄市在憲法及地方制度法保障之範圍內執行勞動檢查以辦理相關自治事項，享有自主與獨立之地位，中央政府自應予以尊重。

次查「地方制度法」第 2 條規定：「本法用詞之定義如下：…二、自治事項：指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。…」、第 18 條第 5 款規定：「下列各款為直轄市自治事項：…五 關於勞工行政事項如下：…（一）直轄市勞資關係。（二）直轄市勞工安全衛生。…」，以及第 23 條規定：「直轄市…對各該自治事項，應全力執行，並依法負其責任。」，直轄市之勞資關係及勞工安全衛生之事務屬於自治事項，直轄市之市政府（地方自治團體之行政機關）得自為立法並執行而負政策規劃及行政執行責任。是以，本件勞動檢查業務之權限爭議，亦有主張高雄市政府為處理高雄市勞工安全衛生及有關勞資關係之勞雇所訂勞動條件事項，自得實施相關勞動檢查。

四、從地方制度法之實踐諸要素為觀察，有加強住居民權利之必要

綜觀地方制度法之立法，欲實踐之，則有以下諸要素，1.人的參與—例如地方制度法第十六條、第十七條有關住民之權利義務規定、2.財政的參與—依財政收支劃分法規定為分配地方自治團體之補助款等、3.法的參與—尤其對於地方政府的資訊公開請求權。

若再依大法官會議釋字 499 號意旨，省思勞動檢查在憲法上之權利義務性質，並藉以探討地方制度法中之住居民權利問題，其解釋文：「…憲法條文中，諸如：第一條所樹立之民主共和國原則、第二條國民主權原則、第二章保障人民權利、以及有關權力分立與制衡之原則，具有本質之重要性，亦為憲法整體基本原則之所在。基於前述規定所形成之自由民主憲政秩序，乃現行憲法賴以存立之基礎，凡憲法設置之機關均有遵守之義務。」

益以上述釋字第 498 號解釋，強調住民自治之理念及垂直分權之功能，則有關地方自治團體居民之權利，是特別於憲法所保障之國民權利，地方自治團體立法或執行相關規制時，即有加強注意及保護之必要，勞動檢查業務亦然。依地方制度法第 16 條：

「直轄市民、縣（市）民、鄉（鎮、市）民之權利如下：

- (1) 對於地方公職人員有依法選舉、罷免之權。
- (2) 對於地方自治事項，有依法行使創制、複決之權。
- (3) 對於地方公共設施有使用之權。
- (4) 對於地方教育文化、社會福利、醫療衛生事項，有依法律及自治法規享受之權。
- (5) 對於地方政府資訊，有依法請求公開之權。
- (6) 其他依法律及自治法規賦予之權利。」

並參照憲法原有國民之權利，作一比較表如下，可知地方住居民之地域性權利，有其特別強調之立法必要：

憲法對於人民與地方制度法對於居民之權利比較表（表七）

| 類型 | 人民之權利 | 地方自治居民權利 |
|---------|------------------------------|-------------|
| 依據 | 憲法第二章 | 地方制度法第 16 條 |
| 概括自由權 | 第 22 條 | 第 16 條第 6 款 |
| 選舉、罷免 | 第 129、133 條 | 第 16 條第 1 款 |
| 創制、複決 | 第 17、27、123、136 條 | 第 16 條第 2 款 |
| 公共設施使用權 | X | 第 16 條第 3 款 |
| 教育文化事項 | 第 158~167 條、增修條文第 10 條第 10 項 | 第 16 條第 4 款 |
| 社會福利事項 | 第 155 條、增修條文第 10 條第 | 第 16 條第 4 款 |

| | | |
|---------|--|-------------|
| | 8 項 | |
| 醫療衛生事項 | 第 157 條、增修條文第 10 條第 5、8 項 | 第 16 條第 4 款 |
| 資訊公開請求權 | X | 第 16 條第 5 款 |
| | <p>行政程序法關於資訊公開請求權之規定中，行政程序法於第 44 條第 3 項（94 年 12 月 18 日已刪除）規定：「有關行政機關資訊公開及其限制之法律，應於本法公布二年內完成立法。於完成立法前，行政院應會同有關機關訂定辦法實施之。」，而目前〈政府資訊公開法〉已於 94 年 12 月 28 日公布施行。〈政府資訊公開法〉於第 4 條第 1 項明定地方各級機關屬該法所稱之政府機關，亦即將地方自治團體含括於該法的適用當中，因此，地方居民自可依〈政府資訊公開法〉向地方自治團體請求資訊之公開。</p> | |

第三節 中央與地方政府之垂直分權功能與勞動檢查之授權 問題分析—以高雄市政府為例

一、民國 99 年 12 月 25 日高雄市合併高雄縣之前

- (一) 內政部 99 年 5 月 25 日召開「縣市改制直轄市中央籌劃小組第 5 次會議」決議「功能調整或業務移撥者，相關機關員額及預算應依業務繁簡配合移轉。
- (二) 勞委會 99 年 7 月 14 日召開「因應高雄縣市改制直轄市勞動檢查業務協調」會議紀錄七、結論：(三)「改制直轄市均可依現行法律執行勞動檢查業務，無人員及經費移撥問題，…。」
- (三) 行政院林政務委員政則前揭 99 年 11 月 11 日主持會議研商解決之道，惟查此次會議之會議紀錄決議(一)：「有關高雄市、縣合併改制直轄市後原屬高雄縣之勞動檢查業務，由行政院勞委會與改制後之高雄市政府共同執行，相關細節請行政院勞委會與高雄市政府續行協商。」；決議(二)：「改制後之高雄市政府勞動檢查人力如有不足，若行政院勞委會確實無法移撥人力或經費，則由高雄市政府優先從本院核定高雄市員額增加總數 413 人範圍內，先行調整因應。」；而本次會議議程之背景說明，乃係(一)「…基於高雄縣市合併後勞動檢查人力尚未配合調整到位，考量勞動檢查業務執行之連續性及維護勞工權益，原高雄縣轄之勞動檢查現暫續由勞委會南檢所辦理。」，(二)「鑒於勞動條件及勞工安全衛生檢查專業程度及培訓時程不同，且勞動條件檢查多屬勞工申訴個案及勞資爭議案件之處理，本專業、靈活、快速、效率之特性，宜迅速處理，建議優先將勞動條件檢查納入第一階段承接範圍，勞工安全衛生部分持續視人力進用及完成訓練期程漸進承接，逐步解決現行高雄市勞動檢查業務不一致之情形。」

二、民國 99 年 12 月 25 日高雄市合併高雄縣之後

- (一) 市縣合併已一年餘，在勞委會堅持不移交原高雄縣的勞動檢查業務下，高雄市勞檢處只得對原高雄市部分執行勞動檢查，因而造成許多困擾，引起民意代表、輿論媒體紛表關切，並對一市兩制所造成的不便與資源浪費多所批判。在維護高雄市行政一體的考量下，高雄市政府於 101 年 3 月 22 日公告同年 4 月 28 日起全面實施全市勞動檢查，關於上述決議，市政府已發高市府勞檢字第 10170870000 號函於原高雄縣勞動檢查處查照。
- (二) 行政院勞工委員會之相關函釋
針對上述之爭議，勞委會依中華民國 101 年 4 月 10 日勞檢 1 字第

1010150408 號函，指出勞委會授權高雄市政府專設勞動檢查機構之勞動檢查轄區範圍為中華民國九十九年十二月二十五日改制前原高雄市轄區，不於原高雄縣轄區，並自九十九年十二月二十五日起生效，內容為：

- (一) 依勞動檢查法第五條規定，勞動檢查由中央主管機關設勞動檢查機構或授權直轄市主管機關或有關機關專設勞動查機構辦理之。故現行勞動檢查法、勞工安全衛生法及其相關子法所定專屬勞動檢查機構辦理者，為中央主管機關專屬之事務職權事項，應由勞委會所設或授權專設之勞動檢查機構辦理，非屬地方自治事項。
- (二) 勞委會授權高雄市政府專設勞動檢查機構，依勞動檢查法有關規定辦理勞動檢查，並受勞委會之指揮監督，所屬勞動檢查員領有勞委會製發之勞動檢查證，其檢查轄區範圍僅限於旨揭改制前原高雄市轄區；原高雄縣轄區之勞動檢查仍由勞委會南區勞動檢查所辦理。

三、再依大法官會議釋字第 307 號解釋之意旨推論，中央有專屬勞動檢查權

就省縣得否就省警政及縣警衛業務編列預算之爭議，依釋字第 307 號 (81.10.30)：「警察制度，依憲法第一百零八條第一項第十七款規定，由中央立法並執行之或交由省縣執行之，中央就其交由省縣執行之事項，自得依法定程序編列預算，省縣無須重複編列。但省警政及縣警衛之實施，依憲法第一百零九條第一項第十款、第一百十條第一項第九款規定，則屬省縣之權限，省縣得就其業務所需經費依法定程序編列預算，如確屬不足時，得依警察法第十六條第二項規定呈請補助，省（直轄市）由中央補助，縣（市）由省補助。」。

該解釋之理由書更進一步指出：「本件係屬憲法第一百零八條至第一百十條列舉事項權限爭議之解釋，非關違憲審查問題，合先說明。警察制度，依憲法第一百零八條第一項第十七款規定，由中央立法並執行之或交由省縣執行之，中央就其交由省縣執行之事項，自得依法定程序編列預算支付之，省縣無須重複編列。憲法第一百零九條第一項第十款規定「省警政之實施」，由省立法並執行之或交由縣執行之；第一百十條第一項第九款規定「縣警衛之實施」，由縣立法並執行之。省警政及縣警衛之實施事項，既屬省縣之權限，省縣自得就其業務所需經費，依法定程序編列預算。惟省警政及縣警衛之實施，其中有須全國一致或涉及中央權限者，因此，中央依憲法第一百零八條第一項第十七款制定之警察法第十六條第一項規定：「地方警察機關預算標準，由中央按各該地區情形分別規劃之。」省警政及縣警衛之實施，其所需經費之預算，須依上述標準編列，如確屬不足時，得依同條第二項規定呈請補助，省（直轄市）由中央補助，縣（市）由

省補助。地方對於此項補助，雖不得變更其用途，省（直轄市）縣（市）議會仍得依法監督其執行。」³

同樣地，勞動檢查屬於憲法第 108 條第 1 項第 13 款規定，依釋字第 307 號解釋文意旨，與警察制度同屬於「中央立法並執行或交由之或交由省縣執行之」的範圍，依同條第 2 項：「前項各款，省於不牴觸國家法律內，得制定單行法規。」；故，勞動檢查業務應屬中央，而直轄市（如本件之高雄市）於不牴觸國家法律內，則得制定單行法規。

四、依地方制度法之規定，應有容認勞動檢查權之空間

另外的解釋方向，則依前節所述地方制度法之住居民權利相關規定以觀，益以由前述高雄市政府所表達之立場而言，再檢勞動檢查法所定勞動檢查事項之範圍，除依該法規定應執行之檢查及其他依勞動法令應辦理之事項外，主要係指勞動基準法令及勞工安全衛生法令規定之事項（勞動檢查法第 4 條參照），是勞動檢查足堪認係為執行勞工安全衛生及勞動基準法令等事項所採取之行政手段。依勞工安全衛生法第 27 條前段規定「主管機關及檢查機構對於各事業單位工作場所得實施檢查。」其所稱「主管機關」，依同法第 3 條規定「本法所稱主管機關：…；在直轄市為直轄市政府；…。」係包括地方主管機關之直轄市政府，尚非專指「中央主管機關」，如專指「中央主管機關」，必須特予指明，此對照勞工安全衛生法第 29 條規定，特予指明「中央主管機關」，即可得知；另勞動基準法第 72 條第 1 項後段亦規定直轄市主管機關於必要時，亦得派員實施檢查，是依勞工安全衛生法及勞動基準法之相關規定，高雄市政府有權執行勞動檢查之事項，亦屬無庸質疑。

勞委會雖以勞動檢查法第 5 條第 1 項前段規定「勞動檢查由中央主管機關設勞動檢查機構或授權直轄市主管機關或有關機關專設勞動檢查機構辦理之。」、同條第 2 項規定「前項授權之勞動檢查，應依本法有關規定辦理，並受中央主管機關之指揮監督。」而主張其並未授權高雄市政府執行高雄市原高雄縣轄區事業單位之勞動檢查，故高雄市政府不得執行勞動檢查業務。然同法第 2 條規定「本法所稱主管機關：在中央為行政院勞工委員會；在直轄市為直轄市政府；…。」是該法乃採取層級管轄之立法例，而由於主管機關條款係用以設定執行該法之權責機關，則揆其意旨，即已蘊含其並非憲法第 107 條所稱中央專

³大法官會議歷來對於憲法第 108 條之相關解釋，尚有釋字第 409 號（85.7.5）可供參考，該號解釋文：「人民之財產權應受國家保障，惟國家因公用需要得依法限制人民土地所有權或取得人民之土地，此觀憲法第二十三條及第一百四十三條第一項之規定自明。徵收私有土地，給予相當補償，即為達成公用需要手段之一種，而徵收土地之要件及程序，憲法並未規定，係委由法律予以規範，此亦有憲法第一百零八條第一項第十四款可資依據。…」，由此可知，大法官會議對於憲法第 108 條第 1 項各款之合憲解釋，並未有太多細部之立論。

屬立法並執行之事項，而是容認地方自治團體執行，甚至有自為立法之權限。故勞動檢查業務之主管機關，在中央及高雄市既分屬於勞委會及高雄市政府，則勞動檢查權責尚非專屬勞委會，且依同法第 3 條第 1 款規定，直轄市主管機關為辦理勞動檢查業務所設置之專責檢查機構，亦屬該法所稱之「勞動檢查機構」，是同法第 5 條第 1 項及第 2 項之規定，應體系解釋為中央主管機關勞委會就原中央所有之勞動檢查權限，得由勞委會自設勞動檢查機構或授權直轄市主管機關或有關機關專設勞動檢查機構辦理之，並受勞委會之指揮監督，此尚不應與地方所有之勞動檢查權限，本即由高雄市政府執行，並得自行設置專責檢查機構，有所混淆。

第四節 小結

勞動檢查之相關法制，依憲法第 108 條第 1 項第 13 款，係屬於中央立法並執行之或交由省縣執行之。再者，由上述勞動檢查（原為工礦檢查）制度之沿革而言，本應由中央勞工行政主管機關執行，因歷史因素所致，工廠檢查交由台灣省政府負責。而且，為因應時代性之勞工安全問題，於民國 63 年快速制定「勞工安全衛生法」。台北市與高雄市分別於民國 56 年、68 年改制為院（直）轄市，於是以業務授權方式，由台北、高雄兩市社會局下設置「工礦檢查所」執行。繼之，民國 73 年公布施行「勞動基準法」，亦規定了勞動基準檢查項目。民國 82 年「工廠檢查法」修正為「勞動檢查法」，明定勞動檢查之範圍及於勞工安全衛生及勞動基準等檢查業務，同時更確立了我國勞動檢查機構的地位，以及勞動檢查的指揮、監督和執行的體系。更何況，「勞工安全衛生法」雖然並未直接明定中央專責並授權地方之規定，但因係參考日本的「勞動安全衛生法」而來，就日本勞動基準監督業務（即我國之勞動檢查業務），並無權責分工的問題；其組織設計，採取中央到地方一條鞭式之管制。日本近年來，雖一直存在行政組織改造的辯論，但最終在勞動行政上還是維持舊制（詳如第三章第一節之日本勞動檢查機制）。

依「勞動檢查法」第 5 條第 1 項前段、第 3 條第 1 款規定，勞動檢查業務係由中央主管機關設勞動檢查機構，或授權直轄市主管機關或有關機關專設勞動檢查機構辦理之，第 5 條第 1 項授權之勞動檢查，應依勞動檢查法有關規定辦理，並受中央主管機關（即行政院勞工委員會）之指揮監督。換言之，民國 99 年 12 月 25 日高雄縣市合併後，原高雄縣轄區的勞動檢查權，仍歸屬勞委會南區檢查所，必須由行政院勞工委員會授權高雄市政府辦理時，高雄市政府所屬專責機關之勞工局勞動檢查處始得接續勞動檢查業務。

由大法官釋字第 307 號解釋，對於警察制度之權限爭議，維持憲法第 108 條之「中央立法並執行之或交由省縣執行之」的論述，中央就其交由省縣執行之事項，自得依法定程序編列預算支付之，省縣無須重複編列。是以，勞動檢查之中央與地方之權限爭議情形，亦應為同一解釋。雖然，有者以為大法官釋字第 498 號解釋，中央與地方自治應有垂直分權之功能，並且由釋字第 498 號解釋，亦可推知地方制度法第 16 條之住居民權利，有特別加強其與該自治團體密切結合之必要。從解釋方法論而言，固然具有邏輯性，但是，於大法官解釋立場尚未改變之前，即難以論斷憲法第 108 條第 1 項第 13 款之勞動檢查，原係屬於「中央立法並執行之或交由省縣執行之」，若未經中央授權，得以之為自治事項為由，而依據地方制度法之規定，自行接續執行之結論。

惟，經本研究團隊非正式訪察原高雄縣轄區之勞動檢查現況，高雄市政府

勞動檢查處與勞委會南區勞動檢查所，對某一廠場於同一天之內，分別作重複檢查之情形，時有所聞。此舉不但擾民，亦偶有不一致之檢查要求，而令廠場不知如何遵守勞動檢查法令。若省思於民國 99 年 12 月 25 日高雄縣市合併之前，幾次之中央與地方勞動檢查業務協調會議，應及時落實業務移轉之決議。

綜上法理爭議之分析可知，由於原高縣政府之勞動檢查權，依勞動檢查法係為行政院勞工委員會所職掌，原高雄縣政府並不具有勞檢查權，於此自不得為縣市合併後，逕以推論高雄市政府得以概括承受。然而，依照行政法理上「行政一體性」之原則，勞委會卻未依前述幾次協調會議之決議而及時移轉於高雄市政府，於行政效率上即嫌過於緩慢。

第三章 日本與英國之勞動檢查機制

第一節 日本勞動檢查機制

一、日本戰後中央與地方政府關係之再構成：

垂直行政統治模式 VS. 水平政治競爭模式

日本戰後的行政體制建構，係強調所謂的垂直的行政統治模式，其主要的內容包括：⁴

- 1.主要的政策由中央（政府）決定，可以不重視政治的影響力；
- 2.中央對於所要實施的各種（行政）事業，乃透過對各地方（府縣）的相關部局（機構單位）的命令下達而完成實施；
- 3.地方政府順從與中央的行政指揮；
- 4.中央政府對地方提供技術、實施程序與財政之支援。

但是，到了 80 年代末期，則逐漸重視所謂的「水平的競爭模式」，其內容主要是包括：

- 1.相對地重視地方的政治影響力；
- 2.地方的影響力乃通過地方首長與議員的選舉而產生；
- 3.由於政治的影響力而使制度的發展朝向水平式的競爭；
- 4.競爭的結果對於地方政治資源的取得發生一定程度的影響。

後者的主張，也形成了爾後 90 年日本政治逐漸強調的「地方分權」之行政改革的風潮；要求中央逐漸下放其行政統治權力與資源。其中，亦包括勞動行政的「改革」在內。

二、日本勞動行政體制介紹：垂直統一型態的行政體制

由上述可知，日本戰後的勞動行政體制乃以「中央垂直行政體系」為其統治模式，以此，自以中央「厚生勞動省」為其政策決定與執行規劃之主要機構，包括厚生省內部之部局（內含勞動基準局）與各項政策審議會；而其執行機構，則以「都道府縣勞動局」及設置於各地方之「勞動基準監督署」為期勞工行政執行與監督之機構。⁵

⁴ 日本戰後初期，對於行政體制的建構，有所謂的戰前連續論與中斷論；而對於中央與地方行政體制的建構模式，則從早期的垂直行政統治模式逐漸重視水平政治競爭模式。相關資料請參見，中村圭介、前浦穗高著『行政サービスの決定と自治体労使関係』，明石書店（2004），頁 16-20。

⁵ 有關日本戰後勞動基準監督（檢查）體系的形成過程請參考，濱口桂一郎著『勞動法政策』，ミネルヴァ書房（2004），頁 201-210；春山明著〈勞動基準行政の役割と問

以下，分別介紹中央厚生勞動省與都道府縣勞動局之編制與行政任務：

（一）、厚生勞動省

在日本近年的行政改革中，將過去的勞動省與厚生省合併，成為一個統一的厚生勞動省。原本獨立的勞動省是在第二次世界大戰後，因為內務省之解體而由厚生省分裂出來的，並且在約六十年後的近代又再度以厚生勞動省的形式統合為一。

首先，就有關厚生勞動省的機構組成上，在勞動關係部分，包括都道府縣勞動局、勞動基準監督署、公共職業安定所等；在厚生關係（社會福利衛生）部分，則有地方厚生局（7局）、檢疫所（13局）、國立癌症中心等；另外在社會保險廳關係部分，尚有都道府縣社會保險事務局、社會保險事務所二者。勞動監督官的工作場域主要是在勞動基準局的監督課、勞動條件確保改善對策室、賃金時間課等，但是相關業務也有可能於其他的各課室辦理。

具體而言，日本厚生勞動省之轄下所設行政機關包括：

內部部局（內部機關，其中包括與勞動檢查尤其相關之「勞動基準局」）、審議會等（勞動保險審議會、勞動政策審議會、勞動基準監督官分限審議會、中央最低賃金審議會）、設施機關、特別機關、地方支分部局（地方分部的派出機關）、外局、獨立行政法人以及特殊法人等；其中地方支分部局中包含地方厚生局（麻藥取締部）和「都道府縣勞動局」兩部分。

厚生勞動省下之「勞動基準局」所負責的事務為確保與改善勞動條件、勞動者的安全與健康、確實實施勞災補償政策、推動充實勞動者生活之政策等；其勞動基準局轄下之又區分底下相關之業務，包括：總務課、石棉對策室、勞動保險審查會事務室、勞動條件政策課、勞動條件確保改善對策室、賃金時間室、監督課、勤勞者生活課、勤勞者福祉事業室、勞動金庫業務室、安全衛生部、計畫課、安全課、勞動衛生課、環境改善室、電離放射線勞動者健康對策室、化學物質對策課、化學物質評價室、勞災補償部、勞災管理課、勞災保險財政數理室、勞動保險徵收課、勞動保險徵收實務室、補償課、職業病認定對策室、勞災保險審理室、勞災保險業務課等。其中，「監督課」之業務內容即類似我國之勞動檢查業務。

題點），《月刊勞動問題》79號，頁30-35；山本吉人著〈勞動基準監督行政の課題〉，《季刊勞動法》122號，頁8以下；松林和夫著〈戰後勞動基準監督行政の歴史と問題點〉，《勞動法學會誌：勞動基準監督制度の再検討》50號。

再進一步言，其中「監督課」之職掌事項包括：

1. 勞動條件、產業安全、勞動基準監督官之勞動衛生及勞動者保護執行之監督。
2. 勞動基準監督官基於家內勞動法規定事項職權執行之監督。
3. 關於勞動契約其他勞動條件及勞動者保護相關事項。
4. 關於童工雇用禁止之事項。
5. 勞動基準監督官作為司法警察元身分執行職務之監督。
6. 關於勞動基準官考試實行之事項。
7. 關於都道府縣勞動局勞動基準部之勞動基準局所掌相關事務實施狀況的監察。
8. 社會保險勞務士相關事項。

(二) 「都道府縣勞動局」

都道府縣勞動局的內部基本編制包括總務部（總務課、勞動保險徵收課、企劃室）、勞動基準部（監督課、賃金室、安全衛生課、勞災補償課）、職業安定部（職業安定課、職業對策課、需給調整事業課）、雇用均等室等。

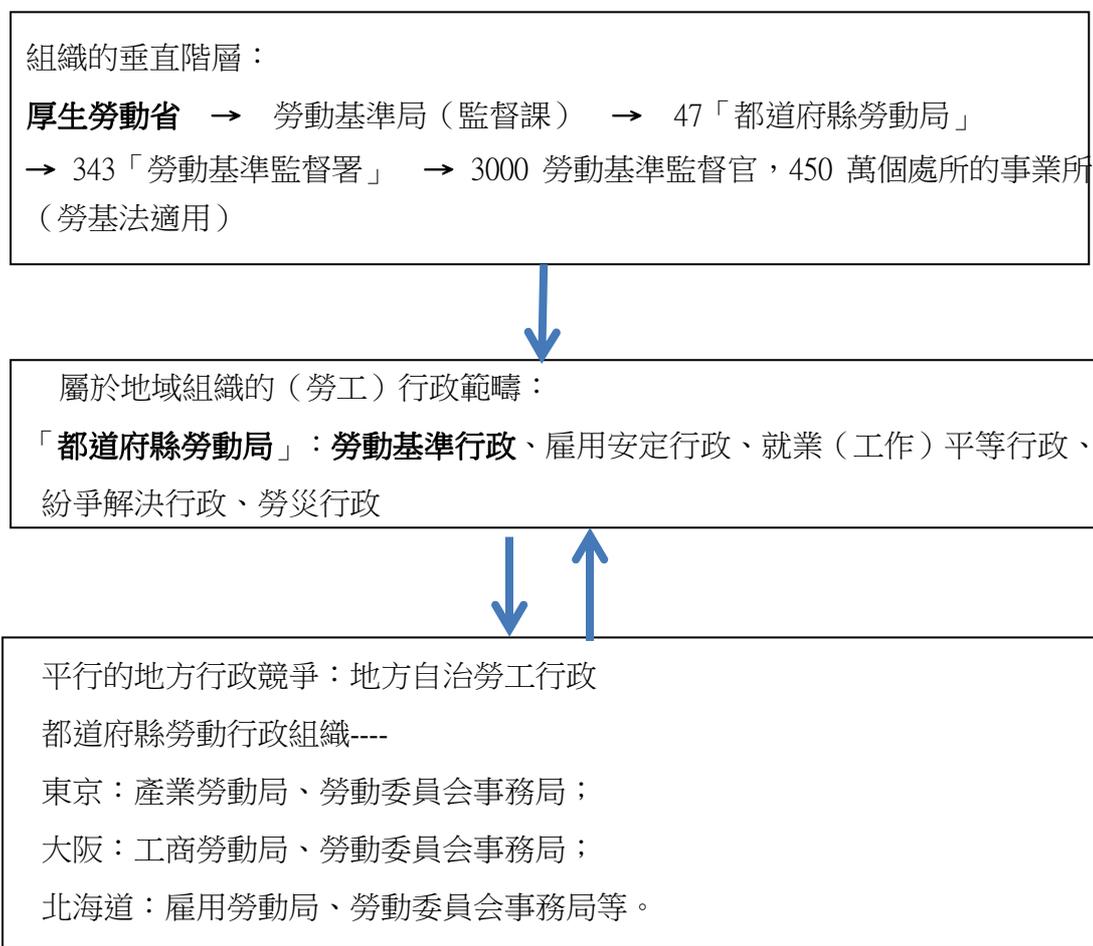
都道府縣勞動局乃厚生勞動省的地方支分部局，由全日本各都道府縣分別設置，該「都道府縣勞動局」是法律上的總稱，個別的正式名稱是由都道府縣地名加上勞動局所組成，例如：東京勞動局，而非東京都勞動局，但北海道則是稱作北海道勞動局；各都道府縣勞動局常因為冠上地方名稱而被誤認為是隸屬於地方自治團體的機關，事實上它確實是直接隸屬於國家的派駐地方機關，其所屬職員也是國家公務員。⁶

於中央省廳再編制之前，2000年（平成12年）4月當時的勞動省地方化機關已將都道府縣勞動基準局、都道府縣女性少年室，以及都道府縣職業安定主務課進行統合，而作為都道府縣勞動局開始活動。其下設機關包括勞動基準監督署、公共職業安定所（ハローワーク），主要負責勞動諮商或違反勞動法案件支檢舉、勞災保險、雇用保險費的徵收、職業介紹與預防失業等業務。在都道府縣勞動局地重要性逐漸升高的同時，根據2008年12月日本經濟新聞報導則已經開始有來自地方分權改革委員會關於都道府縣勞動局地方機關化的勸告，並且也出現了由地方分權改進委員會與經団連・經濟同友会（倡導全國地方首長制）所提出的公共職業安定所業務委讓都道府縣政府方案，其內容包括大幅縮減公共職業安定所的組織與人員等，這些新興議題今後的發展都相當值得關注（後續詳述）。

⁶ 請參見，會田朋哉，《勞動基準行政と勞動基準監督官》，東京：日本法令出版（2007），頁66。

(三) 現行勞動行政體制中央與地方機關 (詳如圖一及圖二)

現行勞動行政體制之垂直統一指揮關係圖 (圖一)

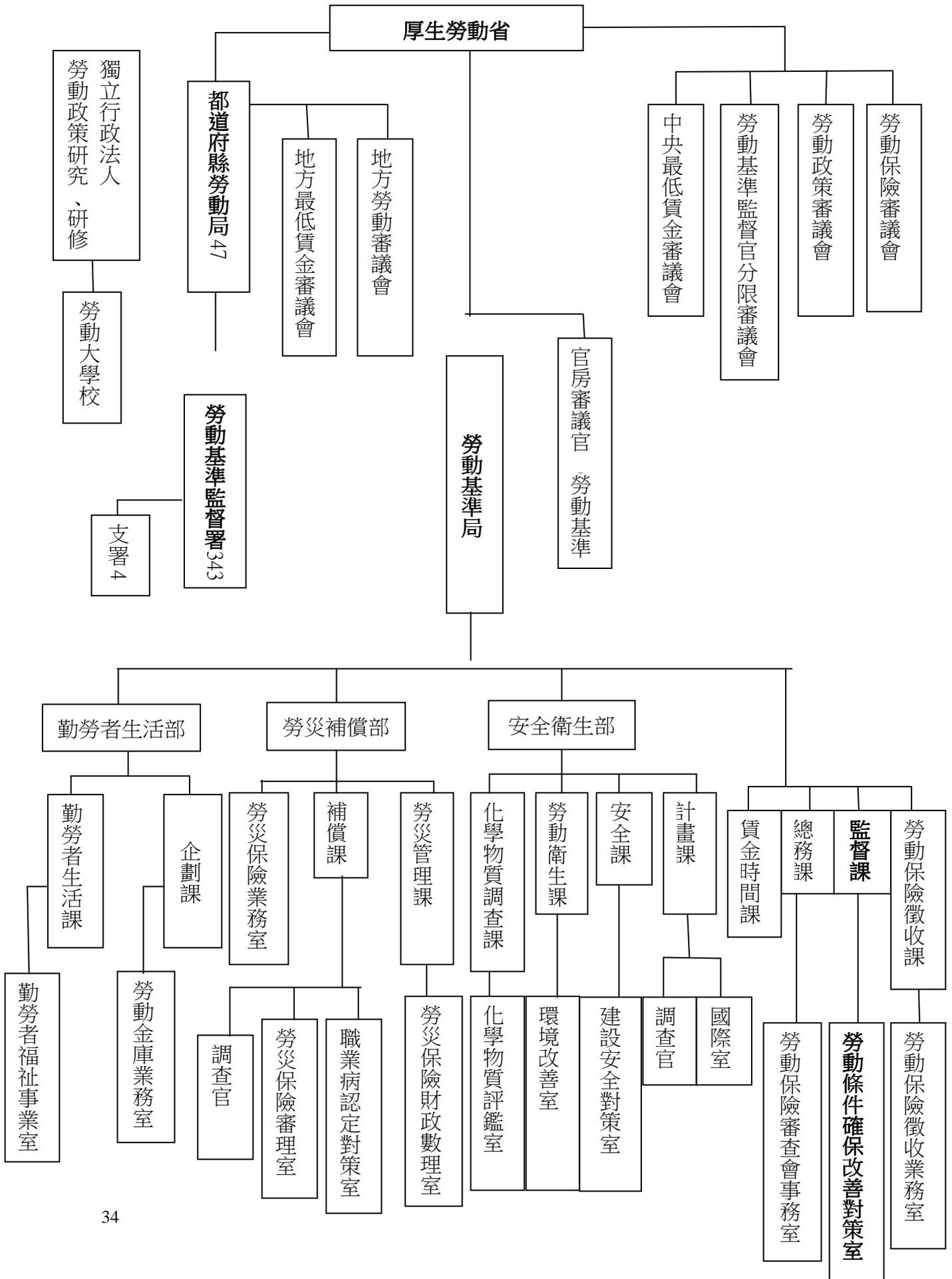


(資料來源：作者自行整理)

日本全國「都道府縣労働局」：

- | | | | | | |
|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
| 01 北海道 | 02 青森 | 03 岩手 | 04 宮城 | 05 秋田 | |
| 06 山形 | 07 福島 | 08 茨城 | 09 栃木 | 10 群馬 | 11 埼玉 |
| 12 千葉 | 13 東京 | 14 神奈川 | 15 新潟 | 16 富山 | 17 石川 |
| 18 福井 | 19 山梨 | 20 長野 | 21 岐阜 | 22 静岡 | 23 愛知 |
| 24 三重 | 25 滋賀 | 26 京都 | 27 大阪 | 28 兵庫 | 29 奈良 |
| 30 和歌山 | 31 鳥取 | 32 島根 | 33 岡山 | 34 広島 | 35 山口 |
| 36 徳島 | 37 香川 | 38 愛媛 | 39 高知 | 40 福岡 | 41 佐賀 |
| 42 長崎 | 43 熊本 | 44 大分 | 45 宮崎 | 46 鹿児島 | 47 沖縄 |

日本現行勞動行政體制之地方機關分布圖 (圖二)



三、勞動基準監督（勞動檢查）行政體制：以勞動基準監督署為中心

（一）戰後的發軔：勞動基準行政的落實

承接上述日本戰後之「垂直行政統治模式」的影響，有關日本後戰後勞動檢查制度之形成，亦深受與 ILO 勞動檢查公約之影響。根據國際勞工組織（ILO）第 81 號「關於工業與商業的勞動檢查公約」（1947 年；C81 Labor Inspection Convention）第 4 條，以及 ILO 第 20 號「為確保勞動者保護之目的而建構之勞動檢查機構」勸告（192 年）第 4 項之規定，或者是 2006 年促進職業安全衛生框架性公約（C187 Promotional Framework Occupational Safety and Health Convention），皆明確指出，為了避免勞動檢查機構受到地方政治性壓力或其他利害關係的影響，應建構直接隸屬於中央政府（「監督 supervision」和「控制 control」）之下且具有事權統一之勞動檢查機構。⁷

（二）勞動基準監督行政制度之形成

日本的勞動檢查制度，一般稱之「勞動基準監督制度」，被認為是「勞動基準行政」的一環，是為了確保勞工能免於受到雇主於勞動基準（最低勞動）條件以下的剝削而成立的特別行政制度。同時，這也是基於憲法生存權保障所必需的手段。⁸

日本的勞動檢查制度並未如我國設有勞動檢查專法；由於該制度於立法政策上被認為具有強烈的勞動基準行政性格，因此有關勞動檢查（監督）乃規範於勞動基準法，並設專章（第十一章：監督機關）規範勞動檢查相關事項。

日本勞動基準法有關勞動基準監督（檢查）之事項，規定於第 97 條至 105 條，包括監督機關（職員）的設置、各勞動監督機構（主管）的權限範圍、勞動基準監督官的權限、向監督機關的（勞工）申告要件、監督檢查報告的提出，以及勞動基準監督官的義務。其中，有關監督機關（職員）的設置（第 97 條）、各勞動監督機構（主管）的權限範圍第 99 條乃規定勞動監督的行政體制。

⁷ 有關勞動檢查之國際公約請參照 ILO 於 1947 年公布之 81 號之「勞動檢查公約」。該公約第 2 條規定（第一項）凡工業工作場所其所適用有關工作條件及勞工保護之法令可由勞動檢查員執行者均為工業勞動檢查制度適用之對象；（第二項）礦場及運輸事業機構之全部或一部得依國家法令免予適用本公約。

上述資料請參閱ニコラス・バルティコス、吾郷真一訳、花見忠監修（1984），《國際勞動基準と ILO》，頁 322-344，東京：三省堂。

⁸ 有關勞動檢查的行政性格與功能，請參考小椋利夫（1967），〈監督行政〉，《新勞動法講座 8 勞動保護法》，頁 279-294，日本：有斐閣出版。

基本上，日本的勞動監督（檢查）行政乃屬中央（國家）行政之一環，於厚生勞動省（相當於我國的勞委會）的內部局處設有「勞動基準主管局」（一般稱「勞動基準局」）、並於地方設置「都道府縣勞動局」以及「勞動基準監督署」，而由部署於上述機構內的勞動基準監督官（類似我國的勞動檢查員）於全國各地實施勞動檢查。但是，必須注意的是，「都道府縣勞動局」除了勞動基準行政以外，同時還主管用安定行政、就業（工作）平等行政、紛爭解決行政，以及勞災行政等。換言之，勞動檢查行政與其他勞動行政乃有相當的行政聯繫。此與我國之勞動檢查行政之運作體系顯有不同。⁹

（三） 勞動檢查之實施：以勞動基準監督署為中心

都道府縣勞動局之下尚設有勞動基準監督署（目前日本全國各地共 343 個），其為厚生勞動省的各都道府縣勞動局於其管轄內所設置的派駐地方機關（出先機關），都道府縣勞動局的職務執行主要是一邊接受勞動基準局的指揮監督，一邊負責指揮監督其下設之勞動基準監督署，作為勞動基準法規定的監督行政機關，進行關於勞動條件與勞動者權利保護的監督事務，因此，勞動基準監督署亦可略稱為監督署。

勞動基準監督署，係以監督雇主關於最低勞動條件遵守與否事項為主要業務之行政機關，另外其也負責如勞動災害預防之指導、勞工災害補償保險給付、勞動保險（勞動者災害補償保險與雇用保險的總稱）之適用，以及勞動保險費徵收等事務（值得注意的是個別勞動糾紛的調停斡旋雖係勞動局負責之業務，惟勞動局的職員卻租用勞動基準監督署的場地來執行職務）。

關於勞動基準監督署的人員，係由勞動基準監督官、厚生勞動事務官、厚生勞動技官等三種職稱的公務人員混合配置，此稱為三官制度（新人事制度中廢除了厚生勞動技官，成為了二官制度）。勞動基準監督官除了其本身所負責的職務之外，也可能執行厚生勞動事務官與厚生勞動技官的職務，反之，厚生勞動事務官與厚生勞動技官則不能逾越自身的職權範圍而執行勞動基準監督官之職權。

逐年來勞動基準監督官、厚生勞動事務官、厚生勞動技官正面臨減員的現況（新人事制度下，更進一步改由勞動基準監督官負責監督、安全衛生、勞災補償等事務，厚生勞動事務官則負責勞動保險適用徵收業務等，而全面廢止了厚生勞動技官一職）。

⁹ 所謂勞動監督（檢查）與勞動服務行政的「一體化」制度設計。相關資料，請參閱會田朋哉（2007），《勞動基準行政と勞動基準監督官》，頁 67-76，東京：日本法令出版

(四) 勞動基準監督官

1. 日本勞動監督官（勞動檢查員）的選任與養成

勞動基準監督官為中央（國家）公務人員；其透過考試選任乃分兩種不同專業背景之人員，其一為法律人文（A:法文系）背景專業，其一為理工背景專業（B:理工系）。選考科目之內容，除了一般教養（通識）科目以外，並有不同專業背景之選考科目。但主要是以 A 類為主要招募人員，此與台灣完全排除 A 類型之專業背景的情形正好相反。

勞動基準監督官之選任與養成（表八）

| 專門試驗－A（法文系） | | | | | | | | | | |
|-------------|------------------|--------|-------------|--------|--------|-------------|------------------|------------------|-------------|--------|
| 勞 働 法 | 勞 働 事 情 | 憲 法 | 行 政 法 | 民 法 | 刑 法 | 經 濟 學 | 社 會 保 障 | 勞 働 經 濟 | 社 會 學 | 合 計 |
| 7 | 5 | 16 | | | 22 | | | 50 | | |
| 必考 | | 選考 | | | | | | | | 42 |

※數字代表題數。

| 專門試驗－B（理工系） | | |
|---------------------------------|------------------------|--------|
| 勞働問題 （就業構造、勞動需 給、工作時間・工資） | 工学基礎 （数学・物 理・化学） | 合 計 |
| 8 | 40 | 48 |
| 必考 | 選考 | 40 |

※數字代表題數。

此外，就申請人數與錄取率而言，很明顯地，屬於 A 類（法文系）遠高於 B 類（理工系），顯示在實務上，勞動條件的檢查乃是勞動檢查之重要項目，而非如我國僅重視於安全衛生的勞動檢查。但須注意的是，勞動檢查的受訓教育則不加以區分，無論哪一類的申請人員都必須接受所有的檢查專業訓練。¹⁰而日本監督官的研修訓練體制相當嚴格，必須先到埼玉的勞動大學校接受研修，然後再到各地區接受實地、實務訓練。基本的研修包括以下流程：

- ①4 月 1 日 分發至各都道府縣的勞動基準監督署；
- ②4 月上旬～5 月中旬 至勞動基準監督署參與實地研修；
- ③5 月中旬～6 月下旬 至勞動大學校參加前期的中央研修；
- ④6 月下旬～8 月下旬 再至勞動基準監督署參與實地研修；
- ⑤8 月下旬～10 月上旬 再至勞動大學校參加後期的中央研修

¹⁰ 請參照林良榮，〈勞動檢查與職業安全衛生制度：國家職業災害政策與法制面的考察〉，國立台灣大學公共衛生學院衛生政策與管理研究所主辦「職業安全衛生政策之現況、問題與改進方向論文研討與共識會議」，2008 年 12 月 6 日。

⑥10 月下旬～翌年 3 月末 再至勞動基準監督署參加實地研修。

日本勞動基準監督官之合格率對照表（表九）

| 勞動基準監督官 | 勞動基準監督 A | | | | 勞動基準監督 B | | | |
|----------|------------------|----------|------------|------|----------------|----------|--------|------|
| | 申請者人數 | 1次合格者數 | 最終合格者數 | 倍率 | 申請者人數 | 1次合格者數 | 最終合格者數 | 倍率 |
| 平成 19 年度 | 2,473 (806) | 174 (31) | 75 (17) | 33.0 | 647 (76) | 223 (16) | 56 (6) | 11.6 |
| 平成 18 年度 | 3,686 (1,162) | 194 (45) | 86 (23) | 42.9 | 950 (133) | 141 (17) | 41 (3) | 23.2 |
| 平成 17 年度 | 4,769 (1,412) | 211 (43) | 95 (26) | 50.2 | 1,214 (159) | 151 (19) | 49 (9) | 24.8 |
| 平成 16 年度 | 5,527 (1,654) | 201 (30) | 96 (18) | 57.6 | 1,316 (160) | 130 (9) | 51 (4) | 25.8 |
| 平成 15 年度 | 5,021 (1,507) | 195 (30) | 97 (17) | 51.8 | 1,113 (149) | 130 (13) | 51 (7) | 21.8 |

注：（ ）內為女性人員的數目。倍率乃相對於申請者人數。

日本勞動基準監督官的業務，主要有「定期監督」、「申告監督」、「災害時監督・災害調查」、「再監督」、「搜查」、「調查」、「集團指導」等之義務。¹¹而日本勞動基準監督官的權限如根據法律之規定包括：

- ①進入事業的調查權
- ②要求事業主（雇主）提出帳簿・書類、證據物件之權利
- ③對於事業主（雇主）或勞動者具有詢問權、報告命令權、出席命令權
- ④對於事業所的即時處分權

此外，根據勞基法規定，勞動基準監督官具有司法警察權；換言之，勞動基準監督官對於違反勞動法令者得加以逮捕或者送交司法機關。勞動基準監督官所具有的司法警察權之法律規定，包括以下 7 個相關法律：

- ①勞動基準法

¹¹ 請參閱會田朋哉（2007），《勞動基準行政と勞動基準監督官》，頁 67-76，東京：日本法令出；河野順子、寺田知佳子（2010 年），《勞動基準監督機關の役割と是正勸告》，東京：中央經濟社出版；菅野和夫（2010），《勞動法》修訂第九版，東京：弘文堂。

- ②最低工資法
- ③家內勞動法
- ④勞動安全衛生法
- ⑤作業環境測定法
- ⑥塵肺法
- ⑦工資支付確保法

四、近年對於勞動行政「改革」之發展趨勢與爭議

（一）勞動行政改革的提出與爭議

日本「地方分權改革」自 2000 年開始，以包裹式之立法方式實施，主要的議題，包括以下的相關勞動政策事項：¹²

- 第一、地方事務官制度之廢止。例如，有關職業安定法第九條所規定的「職員」乃屬國家（中央）公務員，但卻分發到厚生勞動省的地方派出機關（府縣勞動局），導致各府縣行政轄下的雇用勞動部局的權限大幅縮小。
- 第二、機關委任事務制度之廢止。例如勞動組合法（工會法）所規範地方勞動委員會的事務。
- 第三、勞動金庫法或職業能力開發促進法所規範知事（縣市首長）之權限，以及屬於地方都道府縣的事務範圍應再重新定義。
- 第四、根據雇用開發等促進法所規定都道府縣之自治事務。
- 第五、根據雇用對策法之規定，應考慮在地的勞動市場狀況而制定相關政策。

具體而言，由於日本（政黨）政治主流強調所謂「地方分權」的行政革新，要求中央下放行政主權與地方，落實地方自治的精神。其中，亦包括勞工行政體制之改革。據此，有關勞工行政體制之改革內容乃引起日本社會相當之注意及爭論。

但是，於平成 20 年（2008），由中央（內閣府）轄下之「地方分權改革推進委員會」所提出關於「第二次勸告」的意見內容——「國家機關地方化重新評估之基本思考」，雖然強調「地方分權」之行政改革，但並未特別強調勞動行政之相關事項。¹³該「第二次勸告」之主要內容如下：

¹² 請參考〈新たに課せられた課題:雇用政策のリフレッシュと創出〉《勞動經濟情報》2001 年春号）。

¹³ 具體資料請參見日本厚生勞動省官網：<http://www.mhlw.go.jp/>。此外，2010.12.28 由日本內閣所議決之「地域主權戰略大綱」及び「アクション・プラン」，仍然對於中央的派出機關（国の出先機関）採取原則廢止的方針。

- (1) 在近年來地方自治團體功能的擴大、交通機關或資訊傳遞方法的發達等社會情勢變遷之下，如今國家在全國各地區設置地方機關之必要性，也有逐漸薄弱之傾向。
- (2) 國家在地方設置的機關與原本的地方自治團體將形成「二重行政」。
- (3) 對於各自的事務、權限執行，部長與本府省、國會與國民都難以進行監督，另外，由於地方民主主義乃統治權外之事項，因此在業務運作上也較難反映地方居民的意見。
- (4) 應考量地方自治需求知覺醒，由地方自治團體本身進行地方經營的要求有逐漸增強的趨勢。

顯然地，關於上述現狀的認識以及第二次勸告第二章第五項關於「個別地方化機關事務與權限重新評估之組織改革」的記載，從職業選擇自由、勞動權利、勞動基本權等日本憲法明訂的基本權利觀之，在第二次勸告中幾乎未針對勞動領域的事務、權限及地方化機關詳加檢討；反而是較著重在由企業界所倡導的經濟活動自由保障，包括日本經濟團體連合會在 2008 年 1 月 1 日主張的藉由「成長創造躍動 10 年計畫」，以期達成藉由道州制度使日本全體富足之目標，此外企業界向來也一直有「建立地方經濟圈」與「排除國家與地方的重複事務」等呼聲。

接續於隔年（平成 21 年，2009），由厚生勞動省所屬之勞動政策審議會亦提出「關於地方分權改革之意見」，其主要之內容：

「平成 20 年地方分權改革推進委員會發表「第二次勸告」表示未來公共職業安定所將逐漸縮小化，最後將改為全面地方移管、成為都道府縣勞動局的子機關，並由地方厚生局負責統合的工作。關於此點，審議會的意見認為公共職業安定所業務之執行有由中央直接施行之必要；但是另一方面，也希望能由地方自治團體積極地制定能夠因地制宜的就職對策，另外日本相較於其他先進國家，更需要以較少的組織與人員進行有效率的營運，並且應使公共職業安定所能夠因應其本身顧用狀況的變化、可對其業務內容作適當的修正。」

（二）民間團體對於「地方分權」改革之意見

以下，本研究茲就近年（2009）以來，對於「（地方分權）行政改革」之不同民間團體所提出之意見，以及近年中央厚生勞動省所作之回應，分別加以整理分析如下：

1. 平成 21 年（2009/3），日本工會總聯合會（勞動組合総連会）所提出「關於地方機關改革相關工程表之聲明」¹⁴。

所謂「第二次勸告」並不是只重視將公共職業安定所等勞動行政組織的效用最大化，而完全不在意勞資雙方的利益；並且在地方機關化的情形下，要如何維持督道府縣管理下的勞動者派遣事業的指導監督或個別勞動紛爭處理機能，也是不得不慎重檢討的議題之一。

並非全盤否定地方分權之改革，但是若是在不顧對國民生活所造成的影響、不問究竟為何進行地方分權改革的話，將會本末倒置，以致喪失改革的目的，因此應以今後國家經濟社會的發展，以及如何能夠使人民富足為地方分權的根基為是。

日本工會總聯合會認為全國各地的勞動者職業介紹、能力開發、勞動諮商等相關服務乃勞動行政的基本，同時非正規勞動者現象所產生的問題也是迫在眉睫，因此建立能夠迅速提供全國服務的地域性勞動行政機關更有其必要性，在這樣的想法之下，2007 年 12 月 8 日內閣與地方分權改革推進委員統整各方意見，進而制定了第二次勸告，然而站在國民與勞工的立場觀察其內容，則將會對第二次勸告的效果產生些許疑問。無庸置疑地，緊急僱用對策必須有地方相關機關、勞資團體的參與，故關於檢討與實施地區性僱用對策等事項，如能由都道府縣領導，帶動地方自治體、地方勞資團體及經濟產業局，確實可強化其功能，建立具有實效性的政策決定體制；另外，從強化、充實勞動行政的觀點視之，應該注意以下幾點，對於勞動行政所被賦予的任務與期待，應重新地認識，以期能夠充分反映今後所有勞動行政立法與營運等行政。

第二次勸告中提到，將來將逐漸縮小中央的公共職業安定所（ハローワーク），然而公共職業安定所的功能在於全國性職業介紹、雇用保險、雇用對策等應歸屬於國家的權限，如進行全面的地方移管，勢將有害於雇用保險制度的全國營運，例如在都市可以負擔較低保費即享有充實的給付，但是在就業情形較差的區域，則需繳納數倍的保費卻僅能享受到低水準的保險給付，還有全國性的機動就職政策也會因為地方移管而變得較難推行；綜上所述，公共職業安定所的全國網絡仍應該維持，並且在進行組織的擴充與強化時，更應該將現今社會的雇用、經濟情勢納入考量才是。

¹⁴ 請參見日本工會總聯合會（勞動組合総連会）官網：

http://www.jtuc-rengo.or.jp/news/danwa/2010/20100622_1277204593.html 發表「ハローワークは国による全国ネットワークを堅持すべき」表明反对的立場。此外，第二大總工會全勞連，也發表「国の行政サービス実施責任を極少化し、地域住民に自己責任を押し付けるもの」，批判中央的立場；請參見 http://www.zenroren.gr.jp/jp/opinion/2010/opinion100701_01.html。

2. 平成 21 年（2009/3/6），日本律師聯合會（弁護士連合会）會長提出反對意見聲明¹⁵。

內閣府地方分權改革推進委員會所提出的「第二次勸告」立意良善，確有其值贊同之處，然而現今都道府縣勞動局乃擔任關於個別勞資紛爭、男女雇用機會均等法之事務與勞動者派遣事業之指導監督等最前線機關，且因為其所提供的是免費、迅速服務，以及非公開程序等特性，都道府縣勞動局處理的綜合勞動諮詢案件每年逾一百萬件（包含電話諮商），其提供的忠告指導、斡旋調停等服務也在全國各地被廣泛地利用。

若將都道府縣勞動局予以廢止，使之成為地方化機關，並將原隸屬之的企畫室、雇用均等室等統合為地方化機關的話，對於勞動者和雇主雙方而言，將無法就近利用該等機關進行權利救濟，也勢必會造成法定權利確保的重大障礙。更有甚者，如將都道府縣勞動局原本業務，委任於地方自治團體的職員，尚有專門性需求、確實應對能力、紛爭解決效果打折等疑慮存在。

再者公共職業安定所（ハローワーク）是作為保障日本憲法第 27 條勤勞權之機關，為社會上弱勢制定雇用政策、其他必要措施等，此些均為我國簽署批准的 ILO 第 88 號條約之國際義務內容，故應將之視為國家最低限度保障義務，而由國家直接實施。

日本律師聯合會採納了 2008 年的人權擁護大會上對於因近年來社會貧困問題迅速擴大而提出的「切斷貧困連鎖，確保全體人民人性化勞動生活權利決議」之見解，並且反覆主張有必要在男女雇用機會均等法制定、修正之時，同時設置具有實效性的救濟機關。本連合會主張為了整備相關救濟機關以及強化雇用對策，有必要重新探求政府對於男女平等的實踐與相關勞動法令之遵守等國家責任之確立；則對於都道府縣勞動局地方機關化及中央公共職業安定所的逐漸縮小等政策制定與實施上，都需將以上所列各問題納入考量，並希望可在無損於勞資便利性、勞動者權利保護之實效性及行政合理營運等前提下進行。

3. 平成 22 年（2010 年），「全國地方首長會」所提出「中央派出地方的機關，原則上應予廢止」（「国の出先機関の原則廃止に向けて」）之主張¹⁶：

¹⁵ 請參見日本弁護士連合会：

http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/data/101217_3.pdf。

此外，日本「自由法曹團體」也於、2010.12.13 發表「『地域主權改革』の正体」，以及於 2011.2.19 發表「『地域主權改革』でくらしはどうか」，再於 2012 年 2 月 21 日發表「『国の出先機関廃止』がもたらすもの」，皆同樣採取嚴厲批判內閣的立場。

¹⁶ 請參見全国知事会官網：<http://www.nga.gr.jp/>。

I 前言

此報告是對於廢止國家派駐地方機關政策相關議題之研究成果，在廢止國家派出（地方）機關之前，應先就各種事務的性質種類作一區分，分可歸納出哪些事項是地方政府能力所及，且適於委由地方辦理的；被歸類為適於交由地方移管之事項中，勢必也將包含非由地方政府主動積極請求受移管的事項。全國地方首長會（全国知事會）表示將對政府「國家派駐地方機關廢止原則」（国の出先機関の原則廃止）政策給予最大限度之協力，為此對於各項事務本質上是否適合移交地方政府管理，必須審慎地逐一檢視。此外，本研究也會對於伴隨著事務移管不得不面對的人材移管、財源轉讓等議題，就其基本架構、改革實施之影響等各面向，提出一些建議，包括對於今後國家執行體制的理想狀態。

II 地方分權改革（再次檢視國家派駐地方機關）的經過、課題、展望

現今執政者將地方自治（地域のことは地域が決める=「地方的事務由地方決定」）、地域主權之實現作為政權公約的最優先課題；平成 21 年 11 月 17 日設立了以總理擔任議長的地域主權戰略會議，並且在同年 12 月 14 日展開第一次會議。我們基於「社會再建構可以使人民得以更加安心地生活，而地域主權改革對於我國的再生是不可或缺的。」之理念，對於地域主權改革的實施懷抱著偌大期待。

尤其在所有階段性政策中，政府的「國家派駐地方機關廢止原則」方針是對於地域主權實踐最具有直接關連性的重要改革，我們全國地方首長會已作好對之給予最大協力之覺悟；然而在此改革之同時，在部分關於直接涉入各地方政府權益之事項，可能遭受到頑強的抵抗也是可以預期的。地方分權改革的第一步並非思考我們可以將哪些國家事務移交地方政府管理，相反地，應從思考「哪些事務是不得不保留國家管理權限」之角度來決定政策方針，也只有對此一問題仔細思量後方可開始改革之堅決實行。地域主權概念之實現具有極高的政治性，因為我們需要的不是過度的議論，而是期待能夠發揮其強大地實行力。

III 基本思考方法

- ①「國家派駐地方機關廢止原則」之目的
- ②國家派駐地方機關肥大化

在國家所聘公務人員總數約 32 萬人中，有大約 20 萬人隸屬於國家派駐地方機關，由此可見國家派駐地方機關是非常巨大的組織，而其存在並且根本地與「地

方自決、地方政府亦為責任歸屬主體」之地域主權理念背道而馳，也因此產生了下述弊害。

③三個弊害：

第一，是在「二重行政」現象下所產生的缺失，國家派駐地方機關負責事務中多有與地方政府權限相互重疊者，如此一來除了可能造成權責不分、相互卸責等弊端外，國家派駐地方機關在各領域執政上之效果與效率也多有劣於地方政府之情形，也就是有效率低落與浪費的現象發生。

第二，國家派駐地方機關也較無法適當回應地方住民的需求，此導因於國家派駐地方機關與當地住民接觸之機會本較地方政府來得少，且其亦未提供能夠迅速反應住民需求而提供適當行政服務之相應措施及組。

第三，在「地方住民管理」上，國家派駐地方機關也表現欠佳，因為各國家派駐地方機關基本上是由大臣與國會把持，並非地方首長和地方議會權限所能及，並且其亦難以接近當地住民，上述種種均造成管理上的困難；社會保險所對於年金案間處理之草率即為一例。

因而，對於地方移管所期待的成果有二，一是提升服務品質，一為增加行政效率；地方政府對與當地住民緊密相關的地域知之甚稔，由其進行地方事務並負擔義務，應可使地方行政服務水準提升。

IV 「國家派駐地方機關廢止原則策劃團隊」的檢討方針

在國家派駐地方機關廢止原則之下，需對全國共 8 府省 15 系統的國家派駐地方機關所職掌事務逐一進行檢討（可參考 4 檢討対象とした機関及び事務の考え方），並完成「地方移管」、「廢止或民營化」、「保留國家權限」等三大分類。於分類之際關於國家派駐地方機關所掌事務，必須仔細檢討以下兩點：

- ① 是否為真正必要之事務？
- ② 如確有存在之必要，則是否非由國家直接施行不可？

此外，在執行地方移管之後，仍應就有效率地利用原國家派駐地方機關公務人員以及建立有系統的專門技術（knowhow）等角度，確實檢討地域分權改革後之實效。

V 檢討對象

本研究立基於平成 19 年 5 月 25 日由經濟財政諮問會議及民間學者委員所提出的「國家派駐機關之大膽改正」（国の出先機関の大膽な見直す），及其後平成 20 年 12 月 8 日，由地方分權改革推進委員會所提出之第二次勸告中：「國家地方支分部局之改正之具體方法」（国の地方支分部局の見直しの具体的方策）

部分所提及之檢討對象，歸納出下列 8 府省～15 系統被列為檢討對象的國家（府省）派駐地方機關：

- a.內閣省：沖繩總合事務局
- b.總務省：總合通信局
- c.法務省：法務局、地方法務局
- d.厚生勞動省：地方厚生省、都道府縣勞動局、中央勞動委員會地方事務所
- e.農林水產省：地方農政局、森林管理局、漁業調整事務所
- f.經濟產業省：經濟產業局
- g.國土交通省：地方整備局、北海道開發局、地方運輸局、地方航空局
- h.環境省：地方環境事務所

VI 國家派駐地方機關的縮編過程中的國家事務、權限之執行組織

欲進行具有時效性的國家派駐地方機關改革，對於各國家派駐地方機關的縮編過程予以具體明訂有其必要，尤其在事務移管之際，應由國家提供技術性建議或資料、數據等資訊，並充分考量各地區實情與意見。國家執行組織機關最小化(国の執行組織の徹底的なスリム化)是作為國家現存組織改革的思考前提，對於本研究分析應歸屬於「保留國家權限」分類之事項，應由國家本身對於「派駐地方機關廢止原則」之實施計畫或成效進行真摯的反省。

4. 平成 23 年（2011 年/2），自由法曹團體所提出「地方分權改革對國民生計之影響」¹⁷。

民主黨政權正在進行著「地域主權改革」，而自由法曹已於 2010 年 12 月 13 日發表了「『地域主權改革』的真面目」（『地域主權改革』の正体）之聲明，在釐清所謂地域主權改革的主要內容與未來動向之基礎上，針對以下諸點進行原理性的批判，並呼應催促全國國民應該予以反擊。

本意見書在進行前述原理之批判前，將先釐清地域主權改革之實施究竟會對社會各領域形成如何之影響，即站在各個領域的角度對此地域主權改革政策加以批判。

自由法曹團是作為擁護基本人權與和平民主主義的法律人團體，基於對福利政策、經濟措施等各領域的關心，而將地域主權改革可能造成的各種重大問題加

¹⁷ 事實上，日本「自由法曹團體」曾在 2010.12.13 發表「『地域主權改革』の正体」，表明批判的立場，爾後，除了 2011.2.19 發表「『地域主權改革』でくらしはどうなるか」之外，並再於今年（2012 年 2 月 21 日）發表「『国の出先機関廃止』がもたらすもの」，皆同樣採取嚴厲批判內閣的立場。

以傳達，並呼籲社會各領域團體能夠同心協力的對地域主權改革進行批判、表達憂心與反對的立場。以下就地域主權改革實施後對「勞動行政」領域可能形成的影響說明之：

「地域主權改革對於勞動領域的影響可以分為以下幾個層面：包括勞動者保護或勞動權保障的地域差異、將憲法保障的勞動權相關事務之執行委由地方的妥適性、地域主權改革下部分國家機關地方化可能造成的勞動行政倒退、地域主權改革部分措施之實行將有牴觸 ILO 條約之虞。

除上所述的各項疑慮之外，社會上也出現了許多反對的聲浪，如勞動政策審議會、勞動組合、關係者團體等皆對地域主權改革下部分勞動行政組織地方移管之政策，就其原理、預期可能效果等方面進行批判，並請求政府於政策實行前可以進行慎重的國民審議。」

（三）中央機關對於民間意見之回應

厚生勞動省分別於平成 21 及 22 年（2010）4 月，大致以同樣的立場提出以下關於「機關地方化之意見」（以平成 22 年為例）¹⁸：

1. 關於公共職業安定所（ハローワーク）的地方移管

公共職業安定所是基於日本憲法第 27 條的勞動權保障而設立的，其功能在於保障人民最低限度基本權利而作為一個負責職業介紹、勞動保險、雇用對策的全國網絡機關，並且具有社會救助的功能。公共職業安定所因為以下幾個理由，並不適合移轉由都道府縣地方政府管轄，這些理由同時也是諸先進國家所採行的國際標準：

- （1）因應跨地域勞動者的就職者，以及全國性的人才需求，由國家來實施才能確保其業務執行之效率。
- （2）為因應大型企業倒閉或雇用狀況惡化等須迅速機動處理的危機狀況，及促進再就職與失業預防等功能，由國家來負責是較為適當的
- （3）如將公共職業安定所之管轄地方化，明顯有違 ILO 第 88 號條約。

2. 勞動基準行政、雇用均等行政、個別勞動紛爭對策

勞動基準法、勞動安全衛生法、勞動者災害補償保險法、男女雇用機會均等法、勞動者派遣法等法律的基準設定、其履行之監督，以及關於勞災保險業務之認定，均應由國家、勞動局與勞動基準監督署直接實施之。而且相較於因地制

¹⁸ 請參見日本“厚生労働省”官網：<http://www.mhlw.go.jp/>。

宜的要求，此類業務之重點應在於全國統一勞動者之權利保護、全國相關爭議事項的統一處理，及確保公平競爭的勞動關係等等。因此政府在考量事務區分而欲進行地方分權改革時，應經審慎思考改革後將產生的影響等等，切不可斷然獨行。

第二節 英國勞動檢查機制

一、背景

隨著 18 世紀後期工業革命的開展，工業資本擴張急速，雖然機器生產效率大幅提昇，但是勞工階層的處境卻未見改善，無論在工時、工作環境都未能隨著生產機器的地步而提升改善，已成為當時勞動階層普遍的現象，而機械作業造成的職業災害事故也日益增加，勞工工作安全之保護需求日增，因此逐漸茁壯的勞工組織與社會改革聲浪不斷出現，一方面要求雇主強化職業災害事前的防範措施，另一方面要求擴大雇主於職業災害發生時的損害補償責任。眾所皆知，工業革命的起源地在英國，為呼應社會改革之強烈需求，英國在 1802 年制定「工廠法」(Factory Act)，並委託各地有聲望人士成立勞動檢查委員會，規範紡織廠童工每日之最長工時不得超過 12 小時，並在之後多次修訂中，逐步修訂童工年齡與工時上限，進而觸及強化國家勞動檢查員的權限議題¹⁹，當時的勞動檢查委員會已然具備現今勞動檢查員之雛型²⁰，因此，勞動檢查制度在英國已行之超過百年，發展至今，其制度之完善已成為各國爭相仿效之對象。

在現代英國，英國的勞工健康與安全檢查系統 (The Health and Safety System) 已經實施超過三十年，而且一直經得起時間的考驗²¹，現行系統的主要基礎，乃是依據 1974 年所頒佈之「工作健康與安全法」(Health and Safety at Work etc Act 1974) 所建立，這個立法例，本質上有一個很簡單但卻是很恆久不變的原則-「凡製造風險者，也就是最佳控制風險者」，這些人包含雇主、自由業、或用於工作所使用之物件及物品製造人²²。

事實上，早在 150 年以前，英國就已有勞工安全與健康之規範出現，現行之系統初始成形於 1974 年之「工作健康與安全法」之頒布，以及在 2008 年之進一步修改，這個制度最主要在對於勞工健康與安全管理，提供一個統一性的制度結構以及立法規範。

健康與安全執行署 (The Health and Safety Executive, HSE)，在許多工作場

¹⁹ 參閱:王嘉琪、鄭雅文、王榮德、郭育良，職災補償制度的發展與台灣制度現況，台灣衛誌，2009 年，Vol.28，No.1，第 2 頁。

²⁰ 參閱: Richthofen, Wolfgang von, Labour Inspection: a guide to the professional, Geneva: International Labour Office, 2002, p.7.

²¹ 在 1994 年時，其營造業職業災害死亡千人率為 0.018，相較於同時期之我國，死亡千人率為英國之將近十倍，為當時全世界最低之職業災害死亡千人率。參閱: 勞工安全衛生簡訊，第 12 期，1995 年，第 1 頁。

²² 參閱: A guide to health and safety regulation in Great Britain, p.4, <http://news.hse.gov.uk/2009/06/25/a-guide-to-health-and-safety-regulation-in-great-britain/>, 瀏覽日期:2012/11/14.

所執行安全檢查之法律，這些場所包含核能裝置以及礦場、工廠、農場、醫院、學校、近岸瓦斯與石油裝置設備之健康與安全、瓦斯與電力供輸系統之安全、危險物品物質之運送，以及其他相關勞工與公眾安全之保護。除此，超過 400 個地區性機關，負責範圍相當廣闊之其他活動的法律執行，包含對零售業及財政業、以及其他提供服務部分之檢查，特別是休閒業也列入檢查一環。

在英國，有關健康與安全的「標準」(Standards)，是藉由「工作健康與安全法」所制定之彈性管理系統所建立，並且可以 1999 年所頒佈之「工作健康與安全管理規則」(Management of Health and Safety at Work Regulations) 最具代表性。上述法規同時也反映出，英國從十九世紀以來對於健康與安全法規範的長久傳統。自從 1974 年「工作健康與安全法」通過之後，健康與安全執行署(The Health and Safety Executive, HSE)，對於相關立法工程即不遺餘力進行改革，並且試圖盡可能的在法規層次明示立法目標與基本原則，甚至在一些工作規章指導中規定更詳細的要件，用以取代以企業為主體之複雜立法體例。規章指導在英國的健康與安全法規範當中，具有一個特別的角色，他們被用來闡述說明達成標準要求的方式有哪些，而任何不採用此些規章指導建議方式的人，必須證明他們自身採取的方式是可以達成法律要件要求的有效方式，因此，有關技術或工業上的發展，在強制法規要求範圍內，是被允許有適度之彈性空間²³。

如上所述，英國勞動檢查系統裡有一個最基本的原則：健康與安全的責任，主要是由任何擁有、管理工業與商業的企業主負責，這其中當然包含了自營企業。他們必須評估他們自己的營業活動所帶來之工作危險，並且必須採取適當措施。除此，值得一提的是，特別是勞工的參與度、工作健康與安全代表，已經對於勞工健康與安全做出重大貢獻提升其標準。採取適當作為以減少危險的必要性，主要植基於所採取的方式是否為合理可行(reasonably practicable)，同時這也被廣泛的應用在英國的勞工健康與安全法律當中。事實上，這也樹立了一個高標準：一個責任承擔者必須盡其所能，採取預防措施完全控制危險。

在執行法律方面，健康與安全檢查員被賦予很重要的法律授權，他們不僅進行行政上之監督，也被賦有某種程度之刑事告發權²⁴，他們可以不須出示警告就可直接進入工作場所，如果工作場所不符合健康與安全標準，這些檢查員可以提供面對面或書面的資訊給予建議，或者發出改善通知(Improvement notices)，要

²³參閱: A guide to health and safety regulation in Great Britain, p.5, <http://news.hse.gov.uk/2009/06/25/a-guide-to-health-and-safety-regulation-in-great-britain/>, 瀏覽日期:2012/11/14.

²⁴參閱: Study on Labour Inspection Sanctions and Remedies: The case of the United Kingdom, p.4, http://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS_162210/lang--en/index.htm, 瀏覽日期:2012/11/14.

求問題必須在一定期限內予以解決，或者發出可為立即生效或延後生效之禁止令（Prohibition notices），禁止活動之續行，在英格蘭與威爾斯，甚至可以對於重大的缺失逕行告發起訴；在蘇格蘭，則由檢查員提出報告給地方檢察官（Procurator Fiscal），再由檢察官決定起訴與否。有一些健康與安全檢查員訓練有素，可以處理各種類型之活動，特別是高危險之工業活動，例如：核能、礦業、火藥、沿岸油田與瓦斯。每一位都受過良好訓練，善用裁量權適用法律並且回報給 HSE 的政策與技術中心。當有需求時，每一位檢查員都可以向他們自己所屬或各地隸屬於 HSE 的稽查員（Inspectorates），尋求相關經驗傳承與專家鑑識意見。

二、 HSE 系統介紹

（一） 中央與地方政府組織

在中央部分，英國的健康及安全執行署（Health and Safety Executive, HSE）是由 12 個非行政主任（non-executive director）與大約 3500 工作人員組成，包括：檢查員、政策顧問、技術專家、科學與醫學方面專家，所組成的一個政府部門。HSE 與其他地方政府（Local authorities, LAs）為在許多工業工作場所等活動場合，執行「工作健康與安全法」（Health and Safety at Work etc Act 1974）以及其他相關立法之主要單位。根據 1988 年制定之「健康與安全法規」（The Health and Safety Regulations）規定，分派給 HSE 與地方政府機關在不同工作場所之執行範圍。「工作健康與安全法」賦予 HSE 的法定職責為，向部長們（ministers）提出健康與安全之法律與規範標準之報告，在準備建議報告過程，HSE 可以聽取隸屬自己之工作人員的建議，以及內部「健康與安全研究室」（Health and Safety Laboratory（HSL））等政署²⁵（Agency）之科學家之研究成果。同時，它也可以向一些有關健康與安全、商業管理人、商業聯盟、科學技術專家之職業團體利益代表諮詢，這是經由一個顧問委員會所規畫建立之網絡，通常用來聽取公眾對於特定議題所做的評論而來所建立起的管道。另外，HSE 也會經常使用代表商業貿易利益的中間媒介組織，去探知一些小型公司的意見²⁶。

²⁵ 英國的政署模式（Agency model）開始實施於 1988 年，逐年推廣實施以來，大約有將近八成的文官納入政署模式的運作，被視為英國文官體制一百五十年來的最大變革。所謂政署，是在主管部門之下，由執行長（executive）來負責全權管理的文官組織，主要在履行政府政策的執行工作，目的為提供人民高品質的行政服務。政署模式下，有明確的組織目標與具體的服務標準，最大特色為，預算在財政部授權範圍下得以彈性運用，且必須就其績效對主管部（ministers）、國會（The Parliament）、公眾（Public）負責，並出版年度之業務成果。政署模式採用執行長負責，彈性管理政署的機制，使各組織的負責人可以具名向大眾，及其服務對象負責。參閱：

彭錦鵬，英國政署之組織設計與運作成效，歐美研究，2000 年，30，3：89-141。

²⁶ 參閱：A guide to health and safety regulation in Great Britain, p.7, <http://news.hse.gov.uk/2009/06/25/a-guide-to-health-and-safety-regulation-in-great-britain/>, 瀏覽日期:2012/11/14.

在各地方區域間，地方政府機關（Local Authorities, LAs）主要對於物流業、零售業、商業辦公、休閒業以及餐廚業，執行健康與安全方面的法規。HSE 主要是透過「健康與安全執行署與地方政府執行聯絡委員會」（HSE/Local Authorities Enforcement Liaison Committee（HELA））取得與地方政府之密切聯繫。該委員會是以一個夥伴團隊的形式（組成成員包含 HSE 以及地方政府人員）進行聯繫任務，除此，在全英國的 HSE 地區辦公室的執行聯繫官員網絡也都會提供類似的建議與協助。因此成立於 1975 年的 HELA，主要目的即在於提供給 HSE 與地方政府有效率的溝通管道。在 2006 年重組後，這個委員會同時也對用來提高最大行政效率與改善健康安全結果之上述夥伴關團隊係作監督，包含了賦予地方政府的執行優先性（Enforcement priorities for LAs）。另一個成立於 2006 年的「地方政府專題小組」（Local Government Panel），成員有地方政府督導，定期與 HSE 座談，討論對於地方、中央政府有關健康與安全法規功能之策略，並進行意見交換，這個小組同時也檢閱這兩個政府機關間（中央與地方）夥伴合作關係的執行成效²⁷。

（二）內閣行政責任（Ministerial responsibilities）

基本上，有關勞工健康與安全事項的行政責任，在全英國也是以同樣方式規範，除此，有一些不同業務種類的國務大臣（Secretaries of State）必須就 HSE 在不同領域的行為，直接對英國國會（Parliament at Westminster）負責。例如：工作與年金國務大臣（The Secretary of State for Work and Pensions）必須就任何有關勞工保護以及 HSE 其他行為，向國會報告人員配備和資源；能源與氣候變遷國務大臣（The Secretary of State for Energy and Climate Change）負責報告核能安全事項；商業企業與定期改革國務大臣（The Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform）負責商業交易障礙方面的健康與安全事項；環境食物與農務國務大臣（The Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs）負責農藥物品安全事項；境內國務大臣（The Secretary of State for the Home Department）負責爆裂物安全。HSE 和地方政府基於「工作健康與安全法」（Health and Safety at Work etc Act 1974）授予其權能與責任，去處理上述大部分之事項，甚至，有一些場合他們也可以基於協議就有關事項去充任國務大臣的代理人。在一些適當時機，若 HSE 認為基於相關法律規定提出制定規章是適宜時，也可以向國務大臣提出有關促進本身功能性之修法建議，另外，HSE 也必須確保它的任何作為都必須符合向國務大臣提出而後所通過的建議。國務大臣就一些特定事項，擁有直接指揮 HSE 的權力（但這不包含在個案中對於執行相關法律規範的指示）。實務上，在 1974 年「工作健康與安全法」（Health and Safety at Work etc Act 1974）制

²⁷ 參閱: A guide to health and safety regulation in Great Britain, p.7, <http://news.hse.gov.uk/2009/06/25/a-guide-to-health-and-safety-regulation-in-great-britain/>, 瀏覽日期:2012/11/14.

定時，HSE 幾乎已把所有有關勞工健康與安全的事項，都向國務大臣們提出議案，而當國務大臣們在行使他們對於歐洲健康與安全法律的協商與執行權力時，也都時常尋求 HSE 的協助與建議²⁸。

（三）HSE 之運作²⁹

HSE 主要提供政策上、技術上以及專業上的建議。其他的專家建議則從 HSE 裡專責處理特殊危險區域和特殊產業的顧問委員會（Advisory committees）而來。每一個委員會組成成員，包含雇主、勞工代表、技術人員和專業專家。這些委員會由 HSE 的人員支援，其主要任務為在一些個案中，提供標準與規程、評論政策、並提出對新問題之解決方式。

HSE 通常會在進入正式提案程序前，對於因任何新提議而可能受到影響之人，進行磋商諮詢。一般而言，經由經常性程序去參酌上述顧問委員會網絡後，影響層面都會比原先預計地來的更廣。在 HSE 裡面，政策制定之工作人員，在逐步發展提議成為正式實施制度時，通常會去參酌勞動檢查員、科學家以及技術人員的操作經驗，相同地，也會去向當地地方政府徵詢意見。在他們正式向國務大臣們遞出提議預備正式立法或納入規範時，HSE 也會核發正式諮詢文件，公開向社會大眾提出磋商徵詢。此一作法用以確保 HSE 在進一步歸納完成其提議時，可以知悉可能會因新的法律制度而受到影響之廣大民眾以及機構之意見。同一步驟在境內制定新的法律或標準，或從歐盟引進新制度時，同樣被遵循著。雖然上述 HSE 採用上述的諮詢程序，但不可避免地，在引用歐盟法律條款時仍會受到一些限制，通常比較常見的問題，為在選擇如何落實指令（directives）時之法律適用與解釋的問題，以及任何相關英國法律改革的結果或選擇上的問題。但無論如何，在任何一个案例裡，HSE 的目的都在於確保，不管是在歐盟有任何新提議出現以及落實履行，已經建立起來的英國標準（British standards）可以受到維持以及增強。

HSE 同時也和其他團體組織有所聯繫，例如各大學團體、工程機構、「健康保護政署」（Health Protection Agency），而「健康保護政署」提供有關離子和其他放射線、傳染性疾病、化學事變的國家等級防護功能。另外，HSE 也與一些專業和科學的研究協會保持密切聯繫，例如，皇家協會、英國職業衛生協會、職業安全與健康研究會、皇家化學協會，上述協會皆為對於英國有關職業健康與安全

²⁸參閱：A guide to health and safety regulation in Great Britain, p.8, <http://news.hse.gov.uk/2009/06/25/a-guide-to-health-and-safety-regulation-in-great-britain/>, 瀏覽日期:2012/11/14.

²⁹參閱：A guide to health and safety regulation in Great Britain, p.8-9, <http://news.hse.gov.uk/2009/06/25/a-guide-to-health-and-safety-regulation-in-great-britain/>, 瀏覽日期:2012/11/14.

的科學和工業技術基礎，做出重大發展與貢獻之機構。

在國際上的發展，HSE 也協助歐盟主要機構-「常務理事會」（隸屬於歐盟的顧問委員會及工作團隊，為主要負責勞工安全與健康的歐洲政署），並與「經濟合作與發展組織」（Organisation for Economic Cooperation and Development（OECD））、「國際勞工組織」（International Labour Organization（ILO））、「世界衛生組織」（World Health Organization（WHO））「國際原子能署」（International Atomic Energy Agency（IAEA））充分合作。最後，HSE 的責任範圍並非毫無限制，有些直接或間接與工作有關的危險或傷害，並非是 HSE 的主管業務範圍，這些包含消費者與食物安全、航運、飛航安全以及其他有關環境保護等事業。

（四） HSE 的政策制定（Policy）³⁰

政策制定人員，來自於在 HSE 提出有關政策建議以及進行立法之各階層人員，他們的工作在於確保 HSE 所提出之建議，能夠完全合法符合高度技術與科學上的標準，並已適當參酌歐盟以及其他國家所要求的要件，而且也能符合實務操作可行之標準。政策制定人員必須積極的去徵詢利害關係人，並與其他行政部長充分聯繫，為部長與國會作充分報告，與為數甚多的歐盟與國際工作團隊，就有關之新的立法和標準去協商。

（五） 勞動檢查制度（Inspection）³¹

幾乎所有的 HSE 的檢查員，都是來自服務於 HSE 辦公室的「實地操作理事會」（Field Operations Directorate，FOD）。FOD 本身是由 7 個地區的分支機構組成³²，包括：1.蘇格蘭地區（Scotland）；2.約克郡與東北地區（Yorkshire & North East）；3.西北地區與 FOD 總部（North West/FOD HQ）；4.威爾斯與西南地區（Wales & South West）；5.英格蘭中部地區（Midlands）；6.東區與東南地區（East & South East）；7. 倫敦地區（London）、國家營建司（national Construction Division），以及總部設在 Bootle（布特爾）的中央專業司（Central Specialist Division）所組

³⁰參閱: A guide to health and safety regulation in Great Britain， p.10
<http://news.hse.gov.uk/2009/06/25/a-guide-to-health-and-safety-regulation-in-great-britain/>，瀏覽日期:2012/11/14.

³¹以下英國勞動檢查制度整理自: A guide to health and safety regulation in Great Britain. p.10-11

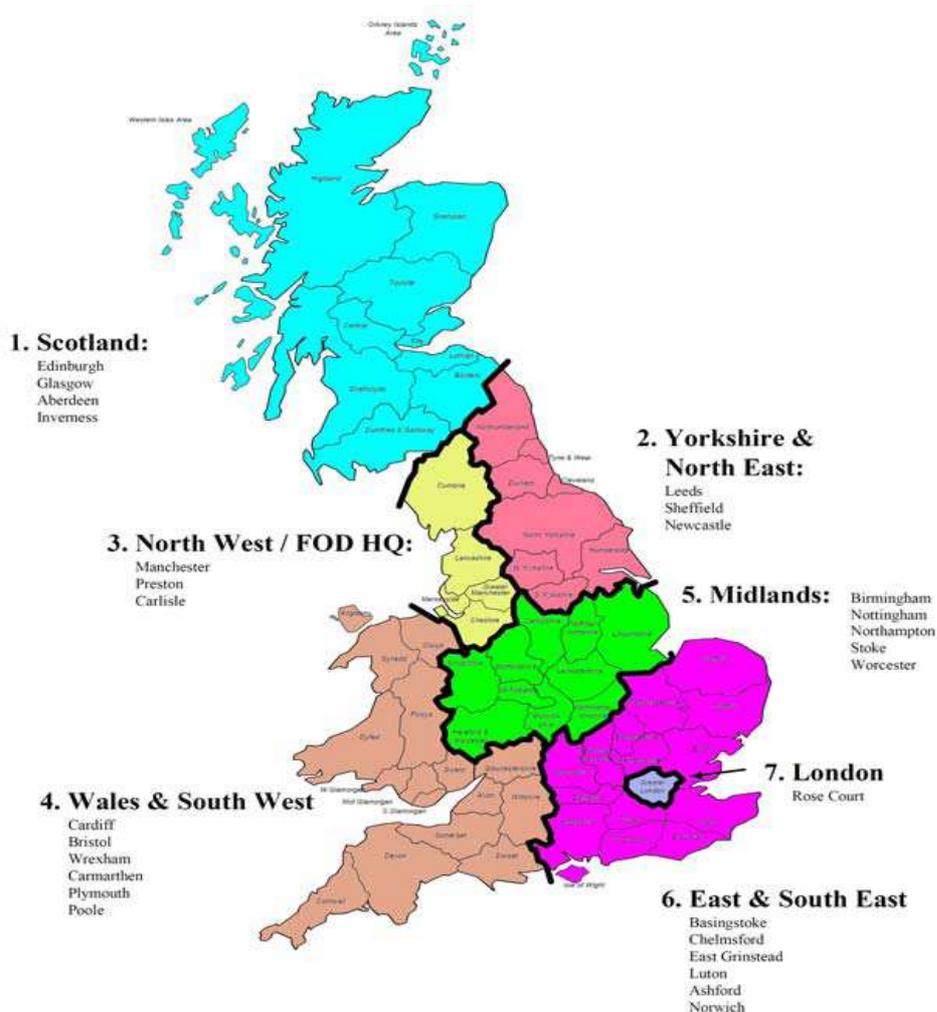
<http://news.hse.gov.uk/2009/06/25/a-guide-to-health-and-safety-regulation-in-great-britain/>，瀏覽日期:2012/11/14.

³² 此圖節錄自:陳旺儀、莊侑哲、何雨芳，職業衛生檢查技術提升研究（一），行政院勞工委員會勞工安全衛生研究所（IOSH100-H304），第 12 頁。

勞動檢查業務中央與地方政府之權責分工及組織設計

成，組成的人員總數大約介於 898~962 人³³。

英國 FOD 之分支機構分布圖（圖三）



目前在英格蘭、蘇格蘭及威爾斯有超過 400 個地方政府機構，負責超過 1 百萬家營業場所之安全衛生相關法令的執行。在 2008 年時，英國 HSE 的年度預算約為 2 億 3 千萬英鎊（相當於 115 億新台幣），擁有超過 3500 位職員，其中 FOD 人數佔約近三分之一的比例³⁴。

FOD 檢查員，是由範圍廣泛的行業及作業活動的各地區團隊所組成，以實施對營造業之檢查，這些檢查員與駐地辦公室的醫療和其他的專家一起工作，並

³³ 參閱：陳旺儀、莊侑哲、何雨芳，職業衛生檢查技術提升研究（一），行政院勞工委員會勞工安全衛生研究所（IOSH100-H304），第 11 頁。

³⁴ 參閱：HSC Annual Report 2007/08，<http://www.hse.gov.uk/aboutus/reports/0708/ar0708.pdf>，p.2，瀏覽日期：2012/11/18。

受其支援，進行檢查、處理事故與抱怨調查及執行法令，同時也有與當地政府機構聯絡的任務。在檢查員中，也有一些是專家檢查員團體，例如電氣科學、噪音與人類工程學家，在有需要時會被召集起來去處理特殊檢查事項。另外，也有些檢查員在特定勞工部門工作，例如，擔任勞工聯盟以及提供勞工特殊訓練，藉以影響工業操作實務之主要負責人。這些檢查員均是訓練有素以及具專業素養之員工，FOD 對於資淺檢查員的訓練期間大約兩年，訓練內容為參與外部規畫之課程以及實地實施檢查經驗之培養，也有很多人在 HSE 服務超過 15 年以上之後，在特定工業待上幾年才當上檢查員³⁵。

檢查員同時也擔任與正受危害威脅並尋求建議之公眾的第一線接觸人員，FOD 也有「健康與安全提醒人員」，主要任務在於經由探訪和宣導活動，提供建議與諮詢給一般小型商業組織，同時，他們也支援檢查員去處理比較複雜之調查和其他事項。

有關核能產業，是由 HSE 下之核能理事會負責（Nuclear Directorate，ND）。ND 的主要目標在於確保受其規範者，無任何重大核能災害出現。1965 年開始，法律規定核能裝置必須持有 HSE 核發之執照後，始能進行運轉，同時法律也規定，在有安全性顧慮必要時，HSE 得對該執照附加條件。執照之核發，並不意味免除核能業者有關「工作健康與安全法」所要求之條件、義務。法律規定這些有關勞工與公眾在核能地點免於受輻射線之保護工作亦由 ND 負責。

危險裝置理事會（The Hazardous Installations Directorate，HID）負責執行對於下列事業之健康與安全法規：石油逆流裝置、製造輸送化學物質處所、有害化學物質、爆裂物儲存地、生化學物質（包含人類與動物之病原體）、基因改造生物體處所、運送危險物質管線、危險物質道路運輸、礦業操作及採集，HID 也負責提供建議給地方政府有關處理危險裝置以及裝置物附近地區的機關部門。

HSE 採用高水準的科學和工藝技術證據，去使自己成為一個有效率的管理機關，並且用來確保所有政策與準則，能充分發揮技術層面功能與節省經費。同時 HSE 也授權範圍廣泛的工作在科學和技術工作層面-大約是年度預算的四分之一在基礎研究，以及其餘部分用來支援應用研究、調查意外事件以及分析和證據組織，來支援執行工作之行為。HSE 的「科學和創新策略」詳細說明了 HSE 如何利用科學與技術去支援它的任務，以確保從工作活動而來之風險或危險，可以得到適當地控制。這策略也特別解釋科學資源如何被開展去達到策略計畫中所欲達成之商業目標。HSE 也從各個不同團體，獲取它的科學和工程專家：學術界、外部承包、「健康與安全研究室」（HSL）和它自身的人員。HSE 所委託執行之工

³⁵參閱: Evaluation of FOD's Topic Based Inspection, <http://www.hse.gov.uk/research/rrpdf/rr368.pdf>, p.5, 瀏覽日期:2012/11/15.

作類型，從長期科學研究到調查工作之科學支援，率皆有之。而 HSL 的主要角色在於提供 HSE 每日的調查工作與服務，通常這也需要許多跨領域的支援回應。一些政策發展與操作實務調查的科學和技術內容，是由許多跨足工業、科學學科以及為 HSE 工作的操作理事會，和在 HSL 的資深人員提供支援而來。因此，HSE 是以 HSL 為基底的，維持著一個水平細緻面向的工作團隊，用以使得在從科學與技術發展新趨勢而來之勞工健康與安全之結果，獲得考察。HSE 的首席科學家，同時也擔任首席科學顧問團的主任，這顧問團成員包含了統計學家、流行病學家、經濟學家和社會科學家，確保未來的政策制定的證據基礎是很健全，以及完全植基於科學根據之上。

蘇格蘭地區的勞工健康與安全檢查系統，基本上與英格蘭地區並無二致。HSE 檢查管理系統，與蘇格蘭地區 32 個當地地方政府的關係與其他英國地區極為類似，唯一不同的是蘇格蘭地區的司法系統，亦即在蘇格蘭只有皇家辦公室和地方檢察官可以行使追訴之權限，而由 HSE 負責準備案件供他們參考。蘇格蘭政府已經權限分散給健康、教育、環境、消防救災等服務系統。因此，在蘇格蘭，不同部間和其他利益關係人間，對於立法改變的諮詢、參與、檢查優先性和計畫的發展與實施，有不同的安排規劃。HSE 已建立與蘇格蘭的健康與安全夥伴關係（Partnership on Health and Safety in Scotland (PHASS)），與其行政系統、商業、聯盟利益關係人、專業團體有所合作，以確保共同合作初步之可能性。

威爾斯地區的安全檢查和司法系統基本上與英格蘭地區差異不大，HSE 的檢查權限與威爾斯地區政府間的關係與在英格蘭地區相同。威爾斯議會政府已將權移交給健康、教育、環境、消防救災等服務系統。因此，在威爾斯不同部間和其他利益關係人間，對於立法改變的諮詢、參與、檢查優先性和計畫的發展與實施，也有可能會有不同的安排規劃。

（六） 司法架構（The legal framework）³⁶

基於「誰製造對於勞工或其他人於執行工作活動時的風險，就必須有責任對於這些風險加以控制」的原則，英國完成 1974 年之「工作健康與安全法」立法。這法律加諸特殊責任於雇主、自由業、員工、設計商、製造商、進口商與供應商，同時也在一些特殊場合中，加諸責任於地主、領照者，以及控制工作活動、設備、場所之人。這個法案之主要規範內容，在於雇主對於員工的健康與安全，以及其他任何因其事業活動而受影響之人或暴露於其風險之人，負有法律責任，而雇主對於員工以及其他人的健康與安全，必須採取合理之注意義務。大部分的責任在

³⁶參閱：A guide to health and safety regulation in Great Britain, p.13-16, <http://news.hse.gov.uk/2009/06/25/a-guide-to-health-and-safety-regulation-in-great-britain/>, 瀏覽日期:2012/11/14.

法條上以「現今可以合理被實施者」、「充足控制」、「適當步驟」等標準被展現出來，這些標準也成為判斷廠方是否採取足夠手段之依據，或者，如果不足的話，還有哪些方式可資利用。此一標準「現今可以合理被實施者」表示著所涉風險的程度，必須依據所遇到風險控制的難度加以衡量（時間、金錢、問題難度），控制風險的困難度若與所遇到之風險或減低風險極為不成比例的話，就無需再給予多餘的控制。這是風險評估過程所不可或缺的判斷，企業體的大小或財務能力並不影響健康與安全標準的要求。

有關法規以及工作條例綱要（Regulations, codes of practice and guidance）之制定過程，法規通常係由 HSE 在完成諮詢後所提出之建議，經由政府部長制定草案，若無異議的話，在送達國會 21 天後就會通過成為正式法律。工作條例規定（Approved codes of practice（ACOPs））是由 HSE 批准後，經由國務大臣的同意通過，並不須經由國會之同意。ACOPs 是一具有特別位階之法律，違犯 ACOPs 的規定可能會在刑事程序上被認定為違犯「工作健康與安全法規」，或與 ACOPs 有關之法規，除非能證明這些規定能被以等同有效之方式加以滿足，否則無法免責。ACOPs 提供了彈性給為因應未來創新與技術變革，而毋需修改或降低「標準」（Standards）。

英國有關健康與安全立法之執行，係基於歐盟的相關指令（directives）或法規（regulations）而來。當中最為重要的乃是「歐盟健康與安全架構指令」（health and safety Framework Directive（89/391/EEC）），英國把這指令併入在「工作健康與安全管理法規」裡面，主要規範經營者之評估、避免、減低工作場域之風險。另外有為數不少的歐盟指令被合併在英國的國內法當中，例如，特定工作場所風險之管理：包含勞工肌肉骨骼不協調傷害噪音高空工作或機械操作；特定勞工族群之保護：新手媽媽或孕婦年輕或暫時勞工；完成與維持歐洲經濟體單一性之方法；環境保護之工作。英國同時也是國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）之一員，致力推動良好的勞工工作條件，並採用與簽署關於職業健康與安全之國際公約。除此，核能部分也加入「西歐核能規範聯盟」，致力相關職業安全規範之保護。

在英國勞動檢查實務上，由檢查與調查所得來之資訊，通常被用來成為發展有關勞工的安全標準（Standards），成為非正式的綱要或正式的標準，「英國標準局」³⁷（The British Standards Institution（BSI））主要負責英國國家標準之發展。BSI 是英國參與「國際標準組織」（International Organization for Standardization（ISO））的通道，HSE 又是主要代表 BSI 的機構，去參與許多有關健康與安全層面的標準的制定。標準的種類很多，從履行目標的計畫到實作操作綱要、工業產品準則均為其類型。經由 HSE 所參與制定的健康與安全標準，已被視為是最

³⁷參閱：<http://www.bsigroup.com/en-GB/>，瀏覽日期：2012/11/17.

有效率的方式去影響企業經營者以及義務承擔者的行為，而無須採用直接干涉之強制方式達成目的。

三、勞動檢查之執行³⁸³⁹

(一) 勞動檢查員的權力 (Powers of inspectors)

HSE 與地方政府根據個別工作地點所實施之主要活動執行「工作健康與安全法」以及相關法律。如上所述 1998 年之「健康與安全執行機關法規」(The Health and Safety (Enforcing Authority) Regulations 1998) 分配給 HSE 與地方政府在不同場地對於健康與安全法律的執行權限。勞動檢查之主要目的在於督促對於健康與安全法律的遵守，以確保一個良好的保護標準得以維持。檢查員本身具有法律的授權權能，可以在勞工工作時，免予通知直接進入工作場合，他們也可以直接與勞工和安全代表直接會談，照相和取樣，扣押危險設備以及物質，如果他們不滿意或者發現有不健康與安全標準的程度時，他們可以有一些方式促其改善：口頭或書面通知建議、核發改善或禁止通知。核發改善通知後必須在一定期間內予以改善；在有重大人身傷害或發生之虞時，得核發禁止通知，要求所有活動必須立即停止，或者在有進一步改善後始得續行。如對上述通知有異議者，法律也賦予其有向勞工法庭提出申訴之機會，異議審理期間將會暫行停止改善通知之執行，不過，除非勞工法庭另有指示，例如本案已進入刑事訴訟程序，此際禁止通知依舊保持效力。在英格蘭與威爾斯大部分的案子由治安法庭 (Magistrates Court) 處理，對於比較嚴重的犯法行為，會處以最大罰鍰 20000 英鎊 (折合台幣約 90 萬)。另外有一些案子會被移送到皇家法院 (Crown Court)，在這裡罰鍰額度並無上限。

(二) 地方政府 (Local authorities)

全英所有超過四百個地方政府，主導超過一百萬個以上工作場所的健康與安全法律的執行。這些場所包含辦公大樓、商店、零售或批發通路、旅館和餐飲機構、加油站、社區安養院以及休閒娛樂業。超過一千一百萬以上人口受雇於上述場所，這同時也吸引了每年數以萬計的人前往使用或消費。雖然地方政府乃是對於上述營業之主要法律執行者，但是 HSE 也須負有相當程度之法律執行責任。因此在這樣情形下「彈性授權」制度 (flexible warrants) 應然而生，此一制度在 2006 年開始運用，允許地方政府與 HSE 的檢查員可以互相在對方管轄區域內，

³⁸參閱：A guide to health and safety regulation in Great Britain, p.19-21, <http://news.hse.gov.uk/2009/06/25/a-guide-to-health-and-safety-regulation-in-great-britain/>, 瀏覽日期:2012/11/14.

³⁹參閱：A Guide to Selected Labour Inspection Systems (with special reference to OSH), <http://www.ilo.org/labadmin/lang--en/index.htm>, p.135, 瀏覽日期:2012/11/14.

執行主要法律責任。隸屬地方政府的檢查員，傳統上是由環境保護健康官（Environmental health officers）擔任，而環境保護健康部門，履行 HSE Act 以及地方政府所賦予的檢查責任包含食品安全、污染以及住屋供給。每一年大約有一千六百件違法事件是經由 HSE 以及地方政府依法進行告發，在 2007 年至 2008 年間告發案件總數高達 13725 件，之後大約 78% 的案件最後遭定罪。HSE 目標在於成為一個堅定公平的管理者與檢查者，依照 HSE 的「執行政策宣言」（Enforcement Policy Statement）去決定如何之執行行為始為適當。「執行政策宣言」採取符合比例的干預原則，因此，最高度的危險和最嚴重違犯的案件必須適用最堅決的執行行為，HSE 也一再要求在危險發生時，執行干預行為必須符合比例上的要求。

在英國勞動檢查制度裡，也包含計畫性檢查（Planned inspections）的制度，一般而言，當勞工有抱怨、一般公眾提出調查須求、延續之前調查、展開新調查時，HSE 的訪視檢查才會啟動。但大多數而言，有些訪視檢查是不會有任何預警提示的，因為這些訪視檢查，幾乎都是被設計來確保勞工健康與安全，是否已適當管理以及法律是否已被完全遵守，屬於計畫性檢查的一部分，無論是固定式的機構地點或是暫時的工作場合，例如建築工地，都會被施予勞動檢查。此外，勞動檢查也有可能被施予在大型國營企業的總公司，用以討論和確保整個公司的健康與安全的改善與規劃，每一個 HSE 地區辦公室，有權基於地區需要，將檢查集中在特定工作場域或容易產生高風險的地方或程序，去實施國家干預計畫。至於有無風險的判斷，是經由一套檢查評價系統，去參考先前表現和態度之後加以評定。對於勞工健康與安全管理品質的評估，是 HSE 的檢查制度裡一個很重要的元素。法律要求公司有義務去制定他們的勞工健康與安全政策，以及督促監督他們的管理系統，HSE 檢查員通常經由訓練，得以知悉如何去評估安全管理系統而且具備查帳的能力。

HSE 在勞動檢查員的培養上，特別重視它的人員招募與訓練，借重他們各式各樣的專業能力，幾乎所有的 HSE 檢查員都必須接受為期四年的訓練，這個課程包含以資深檢查員和以 HSE 導師制度的實地訓練，並且是經過特別設計的學術整合課程，完成後可以被授予相當研究所階級的職業健康與安全學位。在此之後，對於所有 HSE 檢查員提供了一個繼續進修的職業訓練課程，使他們保持一定的進階專業水準並與 HSE 和外界的最新理念保持一致，此外，對於地區政府的執行人員的訓練和能力，亦有同樣的要求。此外，HSE 也鼓勵最佳管理實務的分享，例如，執行管理的模式、如何發展操作上的合作政策和程序等。這提供了有關檢查制度的聚焦，使得所有執行機關共同關心的議題得以被統一討論，確保 HSE 的政策目的，得以在任何地區政府執行之部分被達成。

四、工作場域之風險管理（Control of risks at the workplace）⁴⁰

（一）風險管理（Managing risk）

依據法律規定，雇主被要求必須制定出他們對於工作場所，有關勞工健康與安全的風險管理機制，因此，這應該清楚的包含一個明確的聲明，誰是主要負責這一類事務之人。HSE 深信每一個人在勞工工作健康與安全的管理上，都扮演著一個角色，而且這關乎管理階層的領導統御與勞工自身的健康與安全管理的參與。

風險評估，用以確保雇主對於風險管理是否適當，風險評估的原則可以在「工作健康與安全法」得以探知，它同時也在為履行「歐洲健康與安全組織指令」（European health and safety Framework Directive（89/391/EEC））之「工作健康與安全管理法規」（Management of Health and Safety at Work Regulations）予以明示。HSE 想要確保風險評估，可以成為一個實務可操作之演練，保護勞工免於風險，而非只是一個紙上談兵之計畫。因此 HSE 一方面強調書面計畫必須符合目的性外，一方面也要確定所採取之作為，必須實際可行，HSE 並不只就單一風險規定評估方式，而是允許各個組織根據不同情況，採用不同方式，所以 HSE 僅指示風險評估之五大步驟，規劃簡單明確之方法，使得中小企業和自由業能夠選擇適用。這五大步驟為：確認危險；決定誰可能因此以及如何受害；評估風險以及決定預防方式；紀錄調查結果並加以實現；重新檢討風險評估，必要時並予以更新。HSE 的自我制定政策方略規定在自版刊物：「降低風險-保護勞工:HSE 的決策過程」一書當中，詳細說明了 HSE 決策之步驟以及考量之因素。

（二）諮詢（Consultation）

在工作場所，當工會被批准認可後，此一工會有權指派安全代表為雇員之代表，諮詢他們的雇主有關勞工健康與安全事項，同時雇主也必須去諮詢任何未有指派安全代表之員工的意見，無論是直接或經由員工選出之安全代表加以徵詢均可。

（三）健康與安全協助（Health and safety assistance）

雇主必須指派一個或多個「適格的人」，去幫助他們達成健康與安全法規的要求，所謂適格之人，係指具備充足訓練和經驗或知識及其他資格者，可以適當

⁴⁰參閱: A guide to health and safety regulation in Great Britain, p.22-24, <http://news.hse.gov.uk/2009/06/25/a-guide-to-health-and-safety-regulation-in-great-britain/>, 瀏覽日期:2012/11/14.

地去輔佐雇主。適格與否的水準層次，取決於情況之複雜性以及雇主所需之特殊協助而定。當指派對象時，通常建議雇主優先考慮那些在他們的自身工作裡，已具備適當能力層次者。在一些場合中，內部與外部能力之結合，或許是恰當的，例如，雇主在採用某一方式於保護勞工健康與安全之危機評估，需要外部協助時；雇主須要具健康專業知識之專家的外部協助，去建議特殊工作活動的健康影響或者採取健康監督之程序等。

（四）許可制度（Permissioning regimes）

所謂「許可制度」，係指某一責任承擔者，關於某一規定，為了獲得管理者對於某些特定活動的批准或許可。此包含了測試、執照、證書、批准、免責以及申報書之收受。某一地區若依據風險的本質或其他潛在效應，需要更複雜詳盡的控制時，就會適用執照或批准制度。例如，在執照制度下，HSE 的核能理事會，乃在確保核能之裝置、設計、建構、委託、操作、保養、退役，都必須依照最高安全標準進行，始能核照。因此在沒有 HSE 核發之工地執照前，核能器具將無法進行裝置，其他活動需要執照的活動包含爆裂物之製造與儲存、與石綿有關的工作、開設冒險活動中心等；對於重大危險裝置的安全報告，可以確認以及評估危險，並敘述管理系統以及預防、控制、減低任何重大事故的發生；在核能裝置上允許決定與否完全取決於這些安全事實的評估；在沿岸器具裝置的案例中，除非已有安全事實已被 HSE 接受，否則該裝置無由開始；沿岸安全事實，必須包含內部審查之規定，確保這些工作已被經常性的檢討；在岸上裝置重大危險器材時，安全報告必須證明出，重大意外事故的危險已被明確確認，而且也需證明，為防止此類意外與限制該意外對於人類和環境的結果，已採取了必要的手段。綜上所述，勞動檢查員通常會去參考安全案例與安全報告評估的內容，而做出檢查先後次序以及成為法官評斷企業經營者，是否詳實履行責任之標準。另外，根據政府的政策，HSE 可以求償因施行許可制度所受的損失，HSE 的損失求償制度適用於重大危險企業，例如，瓦斯輸送、沿岸與岸上石化與核能裝置等，另外，HSE 也可以向存有高度風險之工地，請求常規性的健康與安全檢查的費用。HSE 對於施行檢查、調查、安全報告評估、申報書、新型執照許可、現行許可修正，皆可以請求費用償還。

（五）保險與賠償（Insurance and compensation）

勞工因雇主的行為或疏忽，導致在工作時受傷或生病時，得以向雇主請求民事訴訟之損害賠償。雇主依據法律規定，在民事責任上必須扣除強制保險之保險給付，對於勞工於工作時所受之傷害或疾病負責，依據 1969 年「雇主強制保險法」（Employers' Liability (Compulsory Insurance) Act 1969）之規定，一旦受傷員工之民事訴訟勝訴時，依據該法規定，該員工即可確定獲得賠償，而這強制保險契約，依法必須提供給單一保險事故，每筆至少五百萬英鎊之保障。這個保

險契約，通常是來自於私人保險公司，他們同時也提供一些預防性的服務，例如，對於高風險工廠的測試和檢查，包含壓力系統與升降機械設備。任何勞工，於工作時受傷或感染疾病時，他們同時也可以請求「國家健康服務」（National Health Service, NHS）的治療以及經由國家社會安全系統請求救濟津貼。「工業傷害方案」（Industrial Injuries Scheme）也提供給勞工優先請求的社會救濟津貼，提供給那些於勞僱期間，因事故引起之勞工傷殘或前述之職業疾病者請求。一般而言，勞工並不須要一定事先支付「國家保險費」者（National Insurance, NI），始可請求這些救濟津貼，而這些津貼也不論該事故，是否可歸責於雇主或員工，只要事故一發生，救濟津貼即行支付。

五、中央與地方政府勞動檢查之權責劃分（The allocation of enforcement between HSE and local authorities）⁴¹

根據 1998 年頒佈之「健康與安全執行機關法規」之規定，中央（HSE）與地方政府（LAs）在不同場域地點，有不同之權限，分述如下：

（一） 地方政府為負責執行機關之場合⁴²：

1. 當主要活動屬於下述「權責劃分表一」之活動，並施行於非英國國內（non-domestic）場地場域時，地方政府對於這些場地場域所在之區域，應為主管執行機關。而 HSE 在任何其他實施於英國境內活動之情形，都是主管執行機關，此亦包含境內場所場域之共同部分。
2. 當某一場所場域，被一人以上使用時，每一個被分別使用之部分，應該被視為獨立之場所。
3. 當一輛汽車停駐，而與食物、飲料或其他物品之販賣結合在一起時，此一汽車跟它叫賣推銷，應該被視為不同之場所場域。
4. 當某一場所場域，被一個以上之人使用時，地方政府應為該共同使用部分之主管執行機關，除非：
 - （1） 當 HSE 為該場所所有部分之主要執行機關時，則 HSE 亦應該為共同部分之主要執行機關；若 HSE 為該場所之任何其他部分之主要執行機關時，使用共有部分之人，無論基於法規或如何事項，都是與那一共同部份有所關聯時，HSE 則為關於這些事項之主要執行機關；
 - （2） 在鄰近機場附近之土地，HSE 則為共同使用部分之主要執行機關，但這些共同使用部分，不可以是在建築物內，或這些共同使用部分，只允許特定

⁴¹ 參閱：<http://www.legislation.gov.uk/ukxi/1998/494/contents/made>, 瀏覽日期:2012/11/11.

⁴² 參閱：1998 年「健康與安全執行機關規則」第 3 條規定，<http://www.legislation.gov.uk/ukxi/1998/494/regulation/3/made>, 瀏覽日期:2012/11/11.

人進入，不允許其他人進入。

5. 當某一場所被一人以上使用時，每一個被分別使用之部分，應該被視為獨立之場所之規定，不適用於：
 - (1) 隧道系統；
 - (2) 近岸管線裝置；
 - (3) 建築物或建築工地，施行於場所之主要行為為建築工作以及主要目的係與此建築工作有關者；
 - (4) 大學、工藝學校、學院、學校或相關教育機構之校園；
 - (5) 醫院，而且 HSE 應該為所有諸如此類場所之主要執行機關。
6. HSE 應為火車站、機場轉運站、鐵路調車站，共同使用部分之主要執行機關。

(二) HSE 為負責執行機關之場合：⁴³

A、HSE 於下列情形下應為主要執行機關：

1. 對於屬於下述 C 規定之組織或其官員或雇員，所為任何相關法律規定之執行時；
2. 場地之任何部分為下述 C 之組織所占有使用時。

B、當場地主要部分為下述 C 所稱之組織所占有使用，而其他人基於提供服務給這些組織所需，占有使用部分場地時，HSE 為那人占有使用部分之主要執行機關。

C、上述所稱 A 和 B 所稱之組織為：

1. 郡議會；
2. 任何於上述「1988 年健康與安全執行機關法規」第二條所稱之地方政府機關；
3. 英格蘭行政堂區委員會或威爾斯與蘇格蘭地區之社區委員會；
4. 警察當局或倫敦警察特區管理者；
5. 消防當局；
6. 總署或主要為國際總署或防衛組織目的所設之組織；
7. 英國原子能機關；
8. 皇家機關。

根據「1998 健康與安全執行機關法」(The Health and Safety (Enforcing Authority) Regulations 1998) 之規定，對於中央 (HSE) 與地方政府 (LAs)，也從活動業務種類去區分二者不同之權限，說明如下：

(三) 權責劃分表一⁴⁴：

⁴³參閱，1998 年「健康與安全執行機關規則」第 4 條規定，
<http://www.legislation.gov.uk/ukxi/1998/494/regulation/4/made>，瀏覽日期:2012/11/11.

⁴⁴參閱: The Health and Safety (Enforcing Authority) Regulations 1998,3(1)，
<http://www.legislation.gov.uk/ukxi/1998/494/schedule/1/made>，瀏覽日期:2012/11/11.

以下行為態樣以地方政府為主管執行機關:

- A、零售業或批發物流業之貨物販賣、貨物儲存，除非：
 - 1.在貨櫃集散地，其主要活動為從碼頭、機場、鐵道輸出輸入過程的貨物儲存；
 - 2.主要活動為任何物品或準備供應的批發物流的買賣或儲存；
 - 3.主要活動為水源或汙水或其副產品、天然或鄉鎮瓦斯的買賣或儲存；
 - 4.主要活動在一定場所進行汽車輪胎、排氣管、汽車擋風玻璃、汽車天窗的買賣或更換，此一主要活動也會被視為是貨物買賣。
- B、貨物基於要約或廣告目的所為之販賣，而於展示場合所為之展示與實物宣傳。
- C、在辦公室之主要活動。
- D、餐飲服務。
- E、永久或暫時之住宿服務提供，包含活動車屋以及露營之場地之提供。
- F、商店所提供之消費服務，但乾洗業、收音機電視修理業不包含在內。此處所言之消費服務係指通常提供給一般消費者領受的服務型態，而不是在商業交易或其他事業所提供之型態（營利或非營利不問）。
- G、投幣式洗衣的自助洗衣業（乾洗或濕洗）和其他類似場所。
- H、浴場、桑拿、日光浴、按摩、植髮、皮膚穿洞、修指甲、其他化妝服務、健康療法的使用，但若是他們是在有註冊之醫師、牙醫師、物理療法家、脊骨神經醫師、整骨人員的監督或控制下所從事之行為，則不在此限。
- I、藝術、運動、遊戲、娛樂、其他文化或娛樂活動的施行或演出，但是若主要活動為搭棚對公眾展示者，不在此限。
- J、內陸遊艇之出租。
- K、動物、鳥類、其他生物之照顧治療、住宿或展示，但是若主要活動為在馬廄之馬隻餵養或馬隻訓練或為農業目的和獸醫者，不在此限。
- L、殯葬業的活動，但若主要活動為防腐處理或棺木製造時，不在此限。
- M、教堂禮拜或宗教聚會。
- N、機場附近停車設備之提供。
- O、兒童、學齡前兒童以及幼兒之照護提供。

（四） 權責劃分表二⁴⁵

以下行為態樣以 HSE 為主管執行機關:

- A、任何位於礦場或採石場之活動，但若採石場已受到禁止開採令者，則不適用。
- B、任何位於露天馬戲團之活動。
- C、任何位於收音機、電視、電影從業者之播音、錄音、拍攝錄影之場所之活動。
- D、以下在任何場所，由非經常性在該場所實施該行為之人之行為，均屬之：
 - 1.建築工程，假如：

⁴⁵參閱: The Health and Safety (Enforcing Authority) Regulations 1998,4(4)b, <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/1998/494/schedule/2/made>, 瀏覽日期:2012/11/11.

- (1) 根據 1994 年建築法 7 (1) 規定，該建築計劃必須要向 HSE 陳報者；
 - (2) 依契約規定，須由建商在建地完成全部或一部之工作內容，為外部結構或其他建物或結構之部分內部工程者；
 - (3) 該工程是在與建地隔離之地區實施，若這些活動通常是在那區域實施，但為利於建築工程之進行而中止，建商有權驅離在那區域但無參加工作之人，而且這些工作並非只是保養管線絕緣、鍋爐、或其他暖氣、自來水部分，或對上述器具之移除等內容。
- 2.任何瓦斯系統之安裝、維護、修理或任何有關瓦斯裝配之工作。
 - 3.任何電力系統之安裝、維護、修理之工作。
 - 4.任何有關離子放射線之工作，但若屬於權責劃分表三⁴⁶裡之「1985 年離子放射線法規」之事項，則不屬之。
- E、基於醫療照射使用之離子放射線。
- F、任何位於 X 光照射使用以及使用離子放射線之活動之處所。
- G、農業活動，以及任何在農業展示涉及家畜管理或農業設備操作使用之活動。
- H、任何在遠洋漁船上之活動。
- I、任何位於滑雪波、滑雪電纜車、滑雪拖曳車、鋼索吊車之活動。
- J、在動物園以外處所之魚類、蟲類、獸類之孵育。
- K、任何基於 1996 年「管線安全規則」之管線定義下有關之任何活動。
- L、鐵道操作之行為。

(五) HSE 與地方政府間之執行責任移轉⁴⁷

只有在執行機關已擁有實際執行責任、執行機關之間已有協議、執行機關意欲移轉此一責任、「健康與安全委員會」要求時，此一執行責任方才有可能在 HSE 與地方政府之間移轉。因此，只要符合上述要件，在任何特定場所、部分場所或任何在那場所實施之活動，執行任何有關法律規定的責任，均可以在 HSE 與地方政府之間互相移轉。當執行責任移轉已發生時，執行責任已被移轉之機關，應該盡速核發移轉通知給予任何會受到影響之人；當「健康與安全委員會」作出移轉決定時，此一委員會應該核發移轉通知給雙方之執行之機關。另外，有關在 2008 年之後，此一法規先前之規定，並不適用任何由皇家機關占有使用之場所或在皇家機關實施之活動，但是執行任何相關法律規定於辦公室活動和為皇家而使用之場所之執行責任，則可以經由 HSE、當地相關政府、中央政府部門、其他公共團體之間的協議進行移轉。

(六) HSE 與地方政府權限不明之指定移轉⁴⁸

⁴⁶參閱: The Health and Safety (Enforcing Authority) Regulations 1998,7, <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/1998/494/schedule/3/made>, 瀏覽日期:2012/11/11.

⁴⁷參閱: The Health and Safety (Enforcing Authority) Regulations 1998,7, <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/1998/494/regulation/5/made>, 瀏覽日期:2012/11/11.

在任何特定場所、部分場所或任何在那場所實施之活動，執行任何有關法律規定的責任，可以經由指派分配給 HSE 或地方政府機關，而且這個指派可以僅由 HSE 與當地政府機關共同去決定之。或者當他們雙方都同意在特殊案件裡的確有權限劃分不明之情形；由某一執行機關負責的確比原來執行機關執行為妥之情形，此時責任被移轉之一方應該核發移轉通知給予任何會因此受到影響之第三人。

在特殊案例下，基於除去權限不明之目的，去決定何者始為主要執行機關時，不論是 HSE，或者當地地方政府機關均可向「健康與安全委員會」請求指定，當考慮所有情況，以及任何雙方機關因此而受影響之第三人之意見表示後，若確定該案的確有權限不明之情況發生時，「健康與安全委員會」認為適當時，可以指定一方為主管執行機關，當此一指定作成時，「健康與安全委員會」也必須有義務去通知雙方機關以及因此而受影響之第三人。

⁴⁸參閱: The Health and Safety (Enforcing Authority) Regulations 1998,7, <http://www.legislation.gov.uk/uksi/1998/494/regulation/6/made> , 瀏覽日期:2012/11/11.

第三節 小結

承上所述，日本勞動檢查制度自二次戰後以來之建構與發展，無論是其居於整體勞動行政之體系位置，或者是與其他勞動行政服務之間的連帶，皆與我國之間存在相當大之差異；日本勞動檢查制度規定於勞動基準法之第十一章「監督機關」，具有強烈勞動基準行政之性格，並有落實憲法生存權保障之制度目的。

而日本自二次大戰後，從整體之行政體制起，皆採中央決定之垂直式行政統治模式。但是，到了 80 年代末期，由於政治上相對地重視地方之政治資源及影響力問題，於 90 年代亦逐漸強調「地方分權」之行政改革風潮，同樣採取中央垂直行政統治之勞動行政，自不例外於此改革趨向。

目前，日本的厚生勞動省是勞動行政中央主管機關，下設勞動基準局，並由局內單位一監督課，職掌勞動條件及勞工安全衛生等業務之監督工作，分屬各個地方之都道府縣勞動局，則是厚生勞動省之地方支分部局。而實際執行勞動檢查業務者，則是在全國都道府縣勞動局，於其下派駐於各個地區，共計設置 343 個勞動基準監督署。並且，由署內經過嚴格選任與養成教育的勞動基準監督官，依其法定之調查、詢問等權限，從事各項勞動檢查職務。同時，根據勞基法規定，勞動基準監督官具有司法警察權；換言之，勞動基準監督官對於違反勞動法令者（有 7 個相關法律規定），得加以逮捕或送交司法機關。

不過，日本自 2000 年開始之「地方分權改革」，亦對勞動政策有所檢討。有關國家在地方設置的機關與原本的地方自治團體將形成「二重行政」，故，各個民間團體：包括日本工會總聯合會、日本律師聯合會、全國地方首長會及自由法曹團體等，皆主張應重視地方自治團體功能之擴大，而逐漸減少國家於地方上設置派駐機關。其中「全國地方首長會」所主張之「國家派駐地方機關廢止原則」方針，即是最具有直接關連性的重要改革呼聲。面對如此的意見，厚生勞動省亦提出「機關地方化之意見」，諸如對於公共職業安定所移由地方管理，以及勞動基準行政、雇用均等行政、個別勞動紛爭等之對策，以為因應，但都尚未有定論。

反觀工業革命之發源地—英國，其勞動檢查機制，亦係由中央主管機關—健康與安全執行署（HSE）制定政策及分派地區政署執行之。HSE 依據 1974 年之「工作健康與安全法」（2008 年修改），在許多工作場所執行安全檢查之法律，這些場所包含核能裝置以及礦場、工廠、農場、醫院、學校、近岸瓦斯與石油裝置設備之健康與安全、瓦斯與電力供輸系統之安全、危險物品物質之運送，以及其他相關勞工與公眾安全之保護。除此，超過 400 個地區性機關，負責範圍相當廣闊之其他活動的法律執行，包含對零售業及財政業、以及其他提供服務部分之檢查，特別是休閒業也列入檢查一環。

HSE 是由 12 個非行政主任 (non-executive director) 與大約 3500 工作人員組成，包括：檢查員、政策顧問、技術專家、科學與醫學方面專家，所組成的一個政府部門。HSE 與其他地方政府 (Local authorities, LAs) 為在許多工業工作場所等活動場合，執行「工作健康與安全法」(Health and Safety at Work etc Act 1974) 以及其他相關立法之主要單位。

所有的 HSE 的檢查員，都是來自服務於 HSE 辦公室的「實地操作理事會」(FOD)。FOD 本身是由 7 個地區分支機構組成，在執行法律方面，健康與安全檢查員被賦予很重要的法律授權，他們不僅進行行政上之監督，也被賦有某種程度之刑事告發權⁴⁹，他們可以不須出示警告就可直接進入工作場所，如果工作場所不符合健康與安全標準，這些檢查員可以提供面對面或書面的資訊給予建議，或者發出改善通知 (Improvement notices)，要求問題必須在一定期限內予以解決，或者發出可為立即生效或延後生效之禁止令 (Prohibition notices)，禁止活動之續行等等，可謂有相當大之權限範圍。

英國勞動檢查機制之發展，已逾 150 年以上之經驗，並透過許多規章、指導等方式，分別就各產業、行業及特殊場域進行專業之檢查。而且，HSE 亦需由各內閣部會提出諮詢，並且在統一性制度結構及立法規範下，中央與地方政府有其權責劃分表之設定，並且於執行責任移轉與權限不明時之指定移轉，均有詳細規定，可謂十分地縝密。

綜合日本與英國之勞動檢查機制，均係採取統一性、垂直式之中央指揮行政，而中央與地方之權責分工，則依其法治發展而有不同面貌；尤其，二國之勞動檢查執行人員，亦具有相當大之權限，並與司法機關作一定程度之結合等等，皆是值得我國所借鏡之處。而我國之勞動檢查機制固然於法理上仍有爭議，但是應尊重憲法規定係由中央立法並執行之，再求解決中央與地方政府之合作或移轉，以及提升勞動檢查員之權限等問題，方是正鵠！

⁴⁹參閱：Study on Labour Inspection Sanctions and Remedies: The case of the United Kingdom, p.4, http://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS_162210/lang--en/index.htm, 瀏覽日期:2012/11/14.

第四章 結論

第一節 研究發現

一、應重新檢視我國勞動檢查之權責分工與組織設計問題

經檢視日本與英國之勞動檢查機制，對照於我國現行相關機制，本研究認為，就我國勞動檢查行政之相關措施或作為，應進一步檢討有關制度/政策內涵之問題。

首先，若從幾個國家勞動檢查機制之建構來看，有可能出現以下的組織模式：

A：按中央（國家）/地方（區域）加以區分之模式：

B：其他分類方式（非按中央/地方）之區分模式；此又可再區分為：

- (1) 依產業（職業）特性區分；
- (2) 依勞動條件或勞工安全衛生之特性區分。

檢查權責類型與組織設計模式關連性（表十）

| 檢查權類型 | 組織設計模式 | | | B 其他分類方式： 依產業（職業）特性區分、 依勞條或安衛之特性區分 |
|---------|------------------------------------|------------|-------------------|--|
| | A 按中央（國家）/地方（區域）加以區分： 中央專屬 I | 地方分權 II | 有無權責分工上之問題 III | |
| | ○日本 ○英國 | × | × | 中央專屬權區分 |
| II（單一） | × | ○阿根廷 | × | 地方專屬權區分 |
| III（混合） | ○ | ○ | ○台灣 | 依中央/地方之權限劃分 |
| IV（雙軌） | ○ | ○ | × | |

進一步言，如屬前者 A 的模式，又可區分中央專屬（I）或地方分權模式（II），或者兩者同時兼有（III）；上述之 III，則有中央與地方權責劃分之問題。再者，若屬於前者 B 其他分類方式（非按中央/地方）之區分模式；則可有依產業（職業）特性區分、或依勞條或安衛之特性區分等之不同模式，就此，也可再

依中央專屬（Ⅰ）或地方分權模式（Ⅱ），或者兩者同時兼有（Ⅲ）而有不同模式設計。（詳見表十）。事實上，不同的勞動檢查組織之設計，乃屬不同國家之政策決定的問題；如以本研究所探討之日本與英國勞動檢查機制為例，顯然該國選擇中央主權之組織設計模式，而其政策背後乃在於貫徹勞動基準之保護，故該勞動檢查行政屬於勞動基準行之一環。

但台灣應選擇何種模式呢？具體而言，台灣的勞動檢查政策是甚麼？或許應該考量何種之制度選擇最能保護勞工之勞動條件與安全衛生。中央或地方之選擇模式乃各有其利益（優點）與不利益（缺點），關鍵在於如何制度之配套，甚至，也可以同時採中央與地方並行之雙軌制（表十之Ⅳ），建構中央與地方相互競爭之政策模式。

但是，本研究認為其中最差的模式選擇，乃是目前的模式；一方面中央管轄機關多重（包括國科會、經濟部等），另一方面中央與地方之權責又模糊不清（包括檢查基準、檢查人員之任用與訓練、行政制裁標準等）。但是，更令人深感憂慮的是，將來於勞檢政策之決定，為了平息中央與地方勞動檢查權管轄之爭議，以最便宜行事，但又不符現代工業社會之勞工保護需求，而採取以勞動條件與安全衛生作為歸屬中央或地方檢查權限之區分標準。是以，若採取此一模式，應該是台灣勞動檢查制度的全面無用化之時代來臨，亦即是一個將使勞工深感勞苦且又身陷危險職場的勞動時代。

二、勞動檢查機制應關注地方住居民之權利

有關地方自治之理論，傳統的地方自治團體是居於國家與居民之間的地域團體，服膺在中央政府的立法權與行政權之下，並由國家以透過地方自治團體行間接行政之政治的民主主義原理之表現⁵⁰。然而，於今住民自治之前提，係依自由主義原理而增強地方自治之規定，並於實定法上各種制度上逐漸展開對於住民概念之保護。另一方面，團體自治則於行政組織上，依憲法保障自治權之意義，係與國家之行政組織內部之關係同其性質，應該由行政內部關係而掌握其公法人之地位⁵¹。

是以，若以日本有關地方分權之推動，循著 1.國家與地方自治團體應有各自分擔之部分應予明確化、2.由機關委任事務制度之廢止，伴隨朝向事務區分之更新構造、3.修正參與國家事務之範圍、4.推進權限委讓、5.地方自治團體之行政體制之整備與確立等方向前進。故，以舊思考到新思考之構圖，可為以下之表示：

⁵⁰ 飯島淳子，『地方自治と行政法』，收錄於：行政法の新構想Ⅰ（磯部 力・小早川光郎・芝池義一編），頁 195，有斐閣，2011 年 11 月 15 日初版第 1 刷。

⁵¹ 同前註，頁 196。

1. 舊思考—（【中央+地方自治團體】— 住民）—地方是中央政令的執行者。
2. 新思考—（中央 —【地方自治團體+住民】）—地方是政策法務（地方自治團體具有政策、立法、執行之功能）的執行者

而地方行政之政策法務係由設定地方事務之政策，並經由地方議會通過立法而自行執行之整體性考量，則地方行政之公開為體制而展開，並以地方行政之公開為基礎之守秘義務，亦即個人資料保護，以及以「知的權利」為核心之資訊公開為主要的兩二對象⁵²。以日本勞動安全衛生法第 108 條之 2 第 4 項，「厚生勞動大臣委託從事對勞動者有關之疫學調查等事務之人，其實施所得知之秘密應不可洩露，但為了對於防止勞動者之健康障害，而不得已之狀況下，不在此限。」，即其適例。

本研究於第二章第二節，亦臚列出我國地方制度法規定的住居民權利，未來相關地方行政之資訊公開議題。一般來說，資訊公開的理念來自於「知的權利」（People's right to know），而國民對於行政資訊有知的權利，乃是憲法上所保障之權利。由於行政的目的在追求並實現公共利益，因此行政必須使國民的意思充分展現於其中，以使行政能保持民主而又公正的性格。

若國民的意思能夠反映於行政過程，亦即讓國民參加行政過程，前提上就必須讓行政資訊公開。若本應為國民所共有的行政資訊，如果單方面為行政機關所掌握，而只由行政機關依其方便、依其意思而僅做部分之公開的話，如此國民將成為行政機關利用資訊加以操縱的對象。故若能讓國民積極利用資訊公開制度，國民將可確立其「主權在民」的地位，此種資訊公開制度於行政程序法制定時即列為正當法律程序而受行政程序法規範（行政程序法第 44、45 條），如此體制及理念的轉變，也同樣適用於地方自治上。

資訊公開法制的建立就是要保障居民有行政資訊開示請求權，並賦予行政機關有公開行政資訊之義務。而為了方便資訊公開制度的建立，前提上必須建立資訊的確保與管理的體制，例如：建立資訊檢索系統以便資訊之公開在實質上更加簡便。

行政程序法關於資訊公開請求權之規定中，行政程序法於第 44 條第 3 項（94 年 12 月 18 日已刪除）規定：「有關行政機關資訊公開及其限制之法律，應於本法公布二年內完成立法。於完成立法前，行政院應會同有關機關訂定辦法實施之。」，而目前「政府資訊公開法」已於 94 年 12 月 28 日公布施行。「政府資

⁵² 石川公一，實踐政策法務~地方行政における「法」とは~，頁 216，ぎょうせい，2007 年 11 月 15 日。

訊公開法」於第 4 條第 1 項明定地方各級機關屬該法所稱之政府機關，亦即將地方自治團體含括於該法的適用當中，因此，地方居民自可依「政府資訊公開法」向地方自治團體請求資訊之公開。

除此之外，亦必須於政府資訊公開法與個人資料保護法之間，取得平衡。依勞工安全衛生法第 5 條及第 15 條訂定之「勞工健康保護規則」，於第 2 條：「本規則所稱特別危害健康之作業，指本法施行細則第十七條規定之作業（如附表一）。本規則所稱第一類事業、第二類事業及第三類事業，指勞工安全衛生組織管理及自動檢查辦法第二條及其附表所定之事業。」，以及第 3 條：「事業單位之同一工作場所，勞工人數在三百人以上者，應視該場所之規模及性質，分別依附表二與附表三所定之人力配置及臨廠服務頻率，僱用或特約從事勞工健康服務之醫護人員（以下簡稱醫護人員），辦理臨廠健康服務。前項工作場所從事特別危害健康作業之勞工人數在一百人以上者，應另僱用或特約職業醫學科專科醫師每月臨廠服務一次，三百人以上者，每月臨廠服務二次。但前項醫護人員為職業醫學科專科醫師者，不在此限。雇主僱用或特約前項醫護人員，應依醫師法及護理人員法等相關醫事法規辦理，並應依中央主管機關公告之方式備查。」等等，都需要由中央主管機關依規定而訂定各項檢查項目之附表，而雇主是否依其檢查結果拒以就業或資遣，則將會產生不當勞動行為，此又必須由地方勞工主管機關訂定檢查之重點方向並加強執行之，以收因地制宜之效果。

三、勞動檢查應運用公私協力之夥伴關係

（一） 國際勞工公約（ILO）之勞動行政管理與檢查綱領（Labour Administration and Inspection Programme）

就制度之建立而言，勞動檢查（labour inspection）主要在於監督勞動法規之執行，並成為勞動行政管理（labour Administration）之一部份。勞動檢查制度對於各階層之男性與女性勞工，其保護角色有逐漸增加之趨勢，並無疑地被用來幫助和強化有關勞動檢查之國際監督系統，例如於 2006 年被呈交至世界勞工大會（International Labour Conference）進行討論之各國勞動檢查之總括調查（General Survey⁵³）。因此可以確定的是，勞動檢查制度對於所有勞工而言，是提昇工作品質之重要連結。儘管現在處於一個全球化以及競爭激烈，科技快速變遷以及新製程方式產生之新時代，提供勞工保護依舊是一個重要的任務。

⁵³ 參閱：ILC, 95th Session, 2006, Labour Inspection, ILO, Geneva.

再者，從全球化對於勞動檢查之效應而言⁵⁴，全球化已經以正面和負面的方式，帶給全世界的工作極為深遠的影響。效應之一是，生產部門已逐漸移往低度開發國家，而這些國家通常還在使用危險或落伍的技術於製造產程裡。近來，工業已經移轉至開發中國家，而這些開發中國家相對地依據職業安全與健康組織（Occupational Safety and Health, OSH）和工作安全促進組織（Work Health Promotion, WHP）的標準，是屬於提供較低之水準之國家。全球化在今日，已經導致了很高比率的職場意外事故，據報導每年大約已有 220 萬的死亡與職業災害有關，而工作場所之事故損失已經達到 4% 的全球 GDP，有鑑於此，世界性的健康與安全標準，值得每一個人的重視。

全球化也影響到了世界所有工作環境，產生新的工作形式與擴展現存的其他工作模式。另外，現存危機是，全球化也對勞工的健康與安全產生一些效應，致命傷害數據不斷攀升，尤其是在製造業與建築業當中。然而，我們必須深切體認，良好的心理健康不僅對個人，對社會整體亦同為重要。全球化也增加了跨國移民的數量，而這些移民的勞動條件通常也因為身份關係導致欠缺勞動法規之保護。因此，面對全球化之過程，應該要去要求勞動檢查系統必須更能整合一致，去考慮工作領域的變遷以及新的危機與機會的到來。這必須包含技術上、醫學上、社會上、心理學上、經濟與法律各層面之整合。為保障及強化世界上各個經濟體的職場上勞工的福祉以及促成適當職場工作之實現，實務策略上必須能夠說明如何去達成此一目標。就此而言，勞動檢查制度扮演非常重要之角色，擔任立法與規範之執行者。

是以，於公私協力夥伴關係（Public-private partnerships, PPP）⁵⁵，一般而言，監督工作條件之公私協力夥伴關係，可以增加工作場所之順從度。在工作當中原本就有許多本質上之危險因子，而這些因子可以透過平日教育的方式所建構起來之預防文化加以降低或消除。世界勞工組織 ILO 以及世界衛生組織 WHO 參與了一些公私協力夥伴關係的合作，特別是在職業安全與健康（OSH）的領域。這些結盟穿透了國家疆界，並且至少把兩個主體結合在一起：一方為公司或企業，一方為國際政府組織。在最近幾年，此型態之結合急速劇增，而這些 PPPs 也重新型塑了勞工安全與健康之風貌。

在國家層級上，欲建立和實施一個健康與安全預防的制度文化，必須仰賴勞動檢查事務的積極參與，勞動檢查員是唯一的國家執行政署單位，可以直接進入

⁵⁴參閱: A Guide to Selected Labour Inspection Systems (with special reference to OSH), p.3-6, http://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS_160576/lang--en/index.htm, 瀏覽日期:2012/11/22.

⁵⁵參閱: A Guide to Selected Labour Inspection Systems (with special reference to OSH), p.4, http://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS_160576/lang--en/index.htm, 瀏覽日期:2012/11/22.

各個企業組織，有效地傳遞各項健康與安全訊息。因此，增加檢查員在組織架構的能力以及提昇檢查之品質與頻率，顯得極為重要。這些都需要透過更多的活動交流始能達成，例如政策分析與政策改革、發展訓練計畫、國家勞動檢查員之訓練員的培育、優勢網絡之建立、對供應鏈管理之國際指導原則之發展。

因此，歐盟之職業安全與衛生於最近之政策與展望，係基於自 1990 年代以降，各企業無不積極追求節省成本之最大化。OSH 檢查員已經瞭解當面對技術急速變遷時之分享經驗的重要性，用以防止全球性商業以追求節省成本至上之方式，捨棄勞工健康與安全之保護。國際勞工組織 ILO，在全球化經濟體之適當工作環境的追求上也已獲得某種程度的成功。

在歐盟裡，高級勞動檢查委員會（Senior Labour Inspectors Committee, SLIC），以及其他從各會員國來的高級勞動檢查員或健康與安全代表，全力促進各會員國與歐洲委員會（European Commission）之合作，並且鼓勵各會員國有效率的採用歐盟法規。其中交流活動最具意義者，為就職業健康與安全之勞動檢查領域裡，定義出共通適用之原則（已於 2004 年完成），並考慮採用國際勞工組織裡有關勞動檢查之公約，亦即第 81 號公約。這些共通適用之原則提到，有效執行歐洲共同體之法律，實為改善勞工工作環境品質之先決要件。

全球化所帶來之問題需要全球性的回應，雖然這些回應必須仰賴當地的生活與工作現實始能達成，然而，這亦有不足之處。國際勞工組織公約第 81 號、129 號、155 號以及 187 號公約，乃為提昇更適宜生活與工作條件所必須，不管我們身在何處工作皆然。有關勞動檢查爭議，主要工作並非只是簽約了事，更具意義的是，必須加以落實這些公約的規定於勞工工作環境中。

對於國際商業、投資、財務、人類遷移而言，什麼事項必須被建立以及被同意，是有關公平的規則，必須將不同之需求與能力列入考慮。這必須在各層級間有一個深度對話的過程，將各個主要行動者結合在一起，共同尋求解決全球化爭議之道。公平全球化（fair globalization）也積極倡議國家層級間能更有效建立政策一致性，畢竟全球化議題對於每一個勞工都極為重要，所採取之行動必須能夠確保勞工之健康、工作場所安全、投資，並建立預防性之制度。理所當然的，有關勞工健康、工作場所之意外及疾病之減少都必須與勞動檢查制度作適當之連結。而勞動檢查員是有關工作以及勞僱條件最具控制性之當局，因而勞動檢查制度之強化乃是勞工保護高標準之確保，可以促進整體經濟之穩定。

（二）我國代行檢查之現況與實踐

民國 60 年代之後，台灣推動十大建設，也從此邁入工業社會。工廠林立使

得勞工检查工作更加繁重，但要完成所有廠礦的安全檢查，政府勢必要擴大編制，在《勞工安全衛生法》公布後，規定危險性機械、設備必須付費申請檢查，經檢查機構檢查合格後才能使用。受限於政府檢查人力不足，在不擴編又要增加檢查量下，參考日本的代行檢查制度，從民國 64 年開始，將部分檢查項目委由中央主管機關指定之行政單位、國營事業或民間法人團體，協助政府代行檢查危險性機械、設備⁵⁶。而依勞委會南區勞動檢查所之組織編制以觀，五大組別其中之機械組，因代行檢查之團體計有十數個單位⁵⁷，只要五名同仁負責分派與協調工作，較可省下於專業之人才不足情形下，勞動檢查會因而有所停頓之危險。

依日本勞動安全衛生法第 109 條：「國家為了防止勞動災害之施策而推進之時，應尊重地方公共團體（即我國地方自治團體）之立場，並與之密切連絡，非得到其理解與協力不可。」，可見日本於地方行政之協力問題，已落實到勞動安全衛生之中央立法之內。

是以，本研究認為，中央對於產業推行民營化政策及運用公私協力（Public Private Partnership, PPP）機制，強調此制可加強國家產業政策之實踐；地方自治團體更需要與住民齊力朝向自治及自律的機能，以達成地方事務之效率性要求。同時，地方自治團體地方規章之健全化與執行檢查之因地制宜與否，尤需住民之監督及參與，方得以排除住民之不信任。

四、落實勞動檢查機制之具體方法：

雇主之自主規律（self-regulation）與政府之正當法律程序（due process of law）

（一） 雇主之自主規律 = 自主管理（self-management） + 法令遵循（legal compliance）

勞工安全衛生若是未能落實，則增加職業災害之機率，嚴重者甚至釀成公害，接著政府需發動社會救助，最終依循法律扶助機制而請求雇主之法律責任。是以，落實勞動檢查之目的，即在於減少這些連鎖關係之發生，俾以將全民必須共同擔負之社會成本降至最低。例如，台灣美國無線電公司（Radio Company of America, RCA）地下水污染事件，是另一個震驚台灣疑為職業病的爭議事件。民國 59 年，RCA 在桃園設廠，後來工廠產權幾經易手，直到民國 83 年，才發現 RCA 當年疑似挖井掩埋廢棄的有機溶劑，造成土壤和水源嚴重污染。民國 87 年，

⁵⁶ http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_themePro?page=4da7f79c, 瀏覽日期：2012.11.30.

⁵⁷ 計有中華民國壓力容器協會、中華民國工業安全衛生協會及中華民國鍋爐協會等單位，主要係借鏡日本制度，以危險機械設備為主，諸如固定起重機、移動式起重機、升降機、鍋爐、壓力容器、高壓氣體特定設備等之代行檢查。

前 RCA 的員工被發現多達 1,059 人罹患癌症，受害者要求追究責任⁵⁸。

依勞委會南區勞動檢查所，以製造業之發生職災原因，不外乎以墜落居 35% 最為嚴重，依序為被捲（含被夾）、火災與爆炸、崩塌與倒塌、感電等。依最近報導，新北市永和民宅今早進行拆除作業時，陽台突然塌陷，造成工人 1 死 1 傷，勞工局調查，疑因建物老舊，支撐不足釀災。新北市政府勞動檢查處今天表示，事發地點為待拆的老舊建築，1 名李姓工人在陽台進行線路拆除作業時，陽台疑年久失修，又未加以支撐穩固，無預警塌陷，導致李男從 3 公尺高處墜落，傷重不治⁵⁹。

依勞工安全衛生法第 2 條：「本法所稱勞工，謂受僱從事工作獲致工資者。本法所稱雇主，謂事業主或事業之經營負責人。本法所稱事業單位，謂本法適用範圍內僱用勞工從事工作之機構。…」；上述報導李男之雇主，除了並未盡民法第 483 條之 1：「受僱人服勞務，其生命、身體、健康有受危害之虞者，僱用人應按其情形為必要之預防。」之義務，應負損害賠償之民事責任，並應受勞工安全衛生法之處罰。

另外，依據勞委會統計，最近 5 年（97 年至 101 年）來，因使用搭乘設備從事作業罹災死亡的勞工共計 8 人，其中本（101）年已有 2 位勞工罹災。12 月 6 日高雄市茂林區「高 132 線 0k+000~1k+200 道路重建工程」再次發生搭乘設備與起重機伸臂間之焊道斷裂，造成勞工隨同搭乘設備墜落致死案，勞委會於接獲通報後十分重視，已立即指派南區勞動檢查所派員查處，將究明原因，並追究雇主肇災責任。勞委會同時表示，搭乘設備常因焊接不良、插銷脫落、安全裝置失效等潛在危害因子，加上作業時負載過重、吊載物件或未使勞工配戴安全帶、安全索等因素，造成人員連同搭乘設備墜落肇災，故依「起重升降機具安全規則」第 35 條規定，對於移動式起重機之使用，以吊物為限，不得乘載或吊升勞工從事作業。因而，勞委會呼籲，雇主基於勞工生命安全，應確實依「起重升降機具安全規則」第 38 條規定，於事前委託專業機構（執業之機械技師或結構技師）簽認，確保搭乘設備安全後，方得使用。勞委會已將搭乘設備是否依規定辦理，列為 102 年監督檢查重點，勞動檢查機構將會嚴格查處，雇主不可心存僥倖⁶⁰。

是以，推動雇主之自主管理（self-management）並盡其法令遵守（legal compliance）之義務，合稱為自主規律（self-regulation），實乃落實勞動檢查之

⁵⁸ http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_themePro?page=4da7f79c, 瀏覽日期：2012.11.30.

⁵⁹ 中央社記者劉麗榮新北市 2012 年 12 月 15 日電。

⁶⁰ http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?mode=viewnews&ts=50c83512:52f7&theme=&layout=

第一步。如此，方能使未來勞動檢查得以提升為制定政策與監督執行之角色，達到全民有安全的勞動環境之理想。

（二）政府應盡其問責性（accountability）之要求，並加強勞動檢查之正當法律程序

當為主權者之政府（包括中央與地方機關），就國家政策之施行能夠對國民適時、適切地提供重要的資訊，使國民對於國家政策得以理解之可能，而據以施展，乃是政府的責任。而相關的政府資訊公開法制，乃是所謂對於政府應盡其問責性（accountability）之要求⁶¹。我國政府資訊公開法第 1 條：「為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定本法。」，亦即問責性之首要規定。

另一方面，由於行政領域不斷地擴大，因此，行政裁量權也相對地擴大，為了確保行政作用的公正性，並保護人民的權利，如果只是由法院在事後審查行政行為是否合法適當，將不足以保障人民之權益，因此，有必要對行政程序加以規制，以便在事前保障行政行為之妥當性。故我國於民國 88 年制定「行政程序法」，使人民可獲得參與行政程序的權利，因此對於地方自治團體之行政機關的行政行為，將可依該法之規定參與其中（行政程序第 2 條第 2 項）。

依行政程序法第 1 條之規定，該法的目的在於使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，以確保依法行政之原則，進而保障人民權益，提高行政效能，以增進人民對行政之信賴。而依該法第 2 條第 2 項之規定，人民所得參與之行政程序為：行政機關所作成之行政處分，所締結之行政契約，所訂定之法規命令與行政規則，及其所確定之行政計畫與所實施之行政指導乃至陳情處理等程序；以上所說的行政機關包括：代表地方自治團體表示意思，以從事公共事務，並具有單獨法定地位之組織一亦即地方行政機關（第 2 條第 2 項），但是地方立法機關（亦即議會、代表會）之行政行為則排除人民之參與（第 3 條第 2 項）。

而在行政程序進行的過程當中，調查事實與證據（第 36~43 條）、資訊公開（第 46~47 條）、聽證程序（第 54~66 條）為最重要的三個程序。故地方自治團體所為之行政行為亦應遵守正當法律程序，換言之，地方自治團體之居民有其「行政程序參與權」。例如，100 年 5 月，鑑於便利超商業者普遍使用微波爐極為頻繁，為協助督促重視微波爐之正確使用方式與操作安全，提供勞工安全與健康的工作環境，辦理便利超商微波爐使用安全檢查執行計畫，業者洽請勞委會北、中、南區勞動檢查所及台北市、高雄市政府勞工局勞動檢查處，於 5 月 23 日起針對轄內統一超

⁶¹ 櫻井敬子·橋本博之，行政法〔第 3 版〕，頁 25，弘文堂，2011 年 11 月 15 日 3 刷。

商、全家、萊爾富及來來（OK）等便利超商各實施檢查 10 家，合計 50 家；其中針對風險較高者，實施微波量測合計 20 家⁶²。業界能有如此之自主規律行動，除了尊重及信賴勞動檢查政策法務之執行能力，其實即可直接地減少勞工生命及住民居住環境之風險。

茲將通常客訴及雇主之抱怨，得以思考勞動檢查之正當法律程序之問題，列表如下，以供參考：

勞動檢查與正當法律程序之檢討（表十一）

| 項次 | 客訴及雇主之抱怨 | 正當法律程序之檢討 |
|----|---|---|
| 1 | 實施勞動檢查未於事前先行告知，造成事業單位的困擾。 | 勞動檢查法第 13 條規定：「勞動檢查員執行職務，除左列事項外，不得事先通知事業單位：一、第二十六條規定之審查或檢查。二、危險性機械或設備檢查。三、職業災害檢查。四、其他經勞動檢查機構或主管機關核准者。」勞動檢查貴在未經人為刻意改變下，得以發掘事實，以維護勞工安全衛生與勞動權益，是故，除有法定事由外，勞動檢查未先預告乃謹守法之規範。 |
| 2 | 「勞動檢查法」第 26 條所定危險性工作場所，非經勞動檢查機構審查或檢查合格，事業單位不得使勞工在該場所作業，於「危險性工作場所審查暨檢查辦法」雖定有申請審查應檢附之資料，惟「合格」之標準不一，甚至僅因所附資料「格式」不同而遭退件，實賦予審查者過大之解釋與裁量空間。 | 實務審查案件，對於「合格」與否，雖有裁量餘地，然應將判斷標準一致化，才能屏除外界疑慮。而以檢附資料「格式」未符予以退件，未免裁量過當，未來應要求檢查機構無論給予「命改善」或「退件」之處分，皆應敘明理由及合格之標準。 |
| 3 | 續前題，丁類工作場所（營造工程）之事前審查案件，倘係屬同一事業單位，又採 | 「危險性工作場所審查暨檢查辦法」中之四種場所，唯丁類場所係於「合格」之判定時，無「檢查」之必要，亦即，「合格」 |

⁶² 也因為 RCA 事件，促成了《職業災害勞工保護法》的立法，在民國 91 年 4 月 28 日正式施行。 http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_themePro?page=4da7f79c，瀏覽日期：2012.11.30。

| | | |
|---|--|--|
| | <p>相同工法，於所應具之申請書件不同者，僅在建築設計圖說與因地域之分而生地質調查之差異，其餘管理事項、勞工安全衛生之法規要求，皆無二致，因此，審查流於形式，實質意義不大。</p> | <p>與否，純就書面審查而定，倘某甲營造公司於 A 地建一 15 樓住宅，尚未完工或甫完工即又擬於 B 地建一樓層相當，工法相同之大樓，若排除地質調查及建築圖說、設計等建管單位審查主管的部分，則 B 地丁類場所審查，其實質意義大為減低，為節省資源，若同一事業單位在一定時間內，以相同建築工法施工者，其丁類場所應審查項目及應檢附之資料，應予限縮。</p> |
| 3 | <p>續前題，丁類工作場所（營造工程）之事前審查案件，倘係屬同一事業單位，又採相同工法，於所應具之申請書件不同者，僅在建築設計圖說與因地域之分而生地質調查之差異，其餘管理事項、勞工安全衛生之法規要求，皆無二致，因此，審查流於形式，實質意義不大。</p> | <p>「危險性工作場所審查暨檢查辦法」中之四種場所，唯丁類場所係於「合格」之判定時，無「檢查」之必要，亦即，「合格」與否，純就書面審查而定，倘某甲營造公司於 A 地建一 15 樓住宅，尚未完工或甫完工即又擬於 B 地建一樓層相當，工法相同之大樓，若排除地質調查及建築圖說、設計等建管單位審查主管的部分，則 B 地丁類場所審查，其實質意義大為減低，為節省資源，若同一事業單位在一定時間內，以相同建築工法施工者，其丁類場所應審查項目及應檢附之資料，應予限縮。</p> |
| 4 | <p>應先加強宣導、輔導，再實施檢查。</p> | <p>「檢查」、「宣導」、「輔導」三合一作法，係現行提升事業單位安全衛生水準，降低職業災害之主軸策略，實施「安全衛生」檢查，勞工安全衛生法大部分規定都有第一次先給予事業單位相當的改善期限，於再次檢查發現仍有違反相同法令條款之事實，才有罰鍰之適用，惟倘有立即發生危險之虞或少部分規定，如同法第 8、17、18 條，才有立即停工或罰鍰處分之可能。另「勞動條件」部分，現行實務上大皆採被動原則，即於中央主管機關規劃專案檢查或因勞工申訴、檢舉時，才實施檢查，基於勞動基準法規定，事業單位除應立即改善外，亦有即予罰鍰之適用，因此，易招致事業單位抱怨。</p> <p>未來，或可考慮於實施專案檢查之前，實施先期宣導、輔導，再進行事後的檢查，</p> |

| | | |
|--|--|------------|
| | | 自能減少雇主的抱怨。 |
|--|--|------------|

第二節 研究建議

一、建議勞動檢查權責應由中央為全國一致之規畫與認定

國家對於國家事務，依其屬性以直接立法而規制之方法，可分為經濟規制（economic regulation）與社會規制（social regulation）二大類。經濟規制，係以「存在著自然獨占或資訊不對稱之領域時，為了防止發生資源分配之非效率性，並以確保利用者之公平利用為主要目的，依對於企業之進入或退出市場、價格與服務等之質與量、投資、財務或會計等之行動為許可或認可之手段而為規制」⁶³，簡而言之，係國家為經濟利益之確保為目的之規制。而社會規制，屬於「為了勞動者或消費者的安全、健康與衛生之確保，或環境之保全、災害之防止等為目的，對於財貨或服務之質與其提供所伴隨之各種活動，設定一定的基準，並且加諸特定行為禁止與限制之規制」⁶⁴；亦即其主要的考量，是以外部經濟與非價值財為處置為目的之規制。不同於經濟規制者，社會規制係以社會利益之確保為目的⁶⁵。然而，常見於不當競爭行為之規制是屬於經濟規制之項目，但其相關消費者之安全目的所為之規制，亦是併入社會規制之思考⁶⁶。

由勞動檢查法第 1 條：「為實施勞動檢查，貫徹勞動法令之執行、維護勞雇雙方權益、安定社會、發展經濟，特制定本法。」以及屬於勞動檢查範圍之勞工安全衛生法與勞動基準法規範之對象，依勞工安全衛生法第 1 條：「為防止職業災害，保障勞工安全與健康，特制定本法；本法未規定者，適用其他有關法律之規定。」、勞動基準法第 1 條：「為規定勞動條件最低標準，保障勞工權益，加強勞雇關係，促進社會與經濟發展，特制定本法；本法未規定者，適用其他法律之規定」；可見勞動檢查係對職業災害之預防以及保障勞工安全與健康、勞工權益等為目的，應屬於社會規制方法之重要一環⁶⁷。

而社會規制亦有可能因應經濟情勢，而加入原屬於經濟規制之產業別或行業別，例如，我國的經濟在美國壓力下，大幅降低及取消各種關稅和保護措施，並開放國內市場和金融、保險、交通運輸等服務業，服務業人口大增。原本靠著製造業生產，以出口導向的經濟結構出現變化。當時是「台灣錢淹腳目」的時代，

⁶³ 植草益，公的規制経済学，筑摩書房，頁 21 至 24，1991 年。

⁶⁴ 日野辰哉，『經濟行政における公的規制のあり方—競争促進と安全確保の行政手法』，收錄於「經濟行政法の理論」[佐藤英善先生古稀記念論文集]（首藤重幸＋岡田正則[編著]），頁 44 至 45，日本評論社，2010.3.25 第 1 版第 1 刷。

⁶⁵ 同前註，頁 45。

⁶⁶ 同前註。

⁶⁷ 學者賴恒盈則認為，勞動檢查法規定之勞動檢查事項涵蓋範圍及於其他法令所規定之所有勞工相關勞動檢查業務，破壞其他法令關於中央與地方權限之劃分。（詳如附錄二座談會紀錄最末之書面意見）

除了外力促成服務業興起，吸引更多就業人口往服務業發展，造成製造業出現缺工和工資調漲的景象，影響了我國出口產業的競爭力；為了因應強大的政經轉型壓力，企業採取了產業升級或是產業外移兩種方式來求生存。為了順應產業轉型的趨勢，民國 80 年《勞工安全衛生法》修正公布，擴大適用範圍至 14 大行業，不再侷限於工廠和礦場，還包括其他營造交通與其他創業⁶⁸。

再如，具體之職業災害判定，亦有可能勞僱之勞動契約濫用「責任制」，雖屬私法契約，而經由勞委會增加認定者，例如，南亞科技公司徐姓工程師於 1 月在家中電腦桌前猝死，99 年 9 月經媒體報導後，引發社會及輿論對於過勞死的認定及科技業濫用「責任制」的廣大關注。勞委會隨即召開「過勞」認定指引修正會議，參照日本等認定原則，於 12 月將「職業引起急性腦心血管疾病認定指引」名稱修正為「職業促發腦血管及心臟疾病認定參考指引」，以列舉的「目標疾病」和工作負荷（異常事件、短期工作過重、長期工作過重 3 類別），作為職業促發腦心血管疾病認定的「定型化」原則，合理化過勞認定與勞保給付。此外，勞委會也增列雇主舉證原則，減少勞方因舉證不易及勞資雙方因歧見造成認定困難⁶⁹。

另者，依勞動基準法第 70 條：「雇主僱用勞工人數在三十人以上者，應依其事業性質，就左列事項訂立工作規則，報請主管機關核備後並公開揭示之：

- 一、工作時間、休息、休假、國定紀念日、特別休假及繼續性工作之輪班方法。
- 二、工資之標準、計算方法及發放日期。
- 三、延長工作時間。
- 四、津貼及獎金。
- 五、應遵守之紀律。
- 六、考勤、請假、獎懲及升遷。
- 七、受僱、解僱、資遣、離職及退休。
- 八、災害傷病補償及撫卹。
- 九、福利措施。
- 十、勞雇雙方應遵守勞工安全衛生規定。
- 十一、勞雇雙方溝通意見加強合作之方法。
- 十二、其他。」

以及勞動基準法第 71 條：「工作規則，違反法令之強制或禁止規定或其他有關該事業適用之團體協約規定者，無效。」，可知，工作規則係集體勞動條件之表現，其有關訂定優於最低工資之部分、自行提供福利措施等實為雇主的單方經濟成本考量，而第 70 條第 10 款之勞工安全衛生規定，則為社會規制性質，二者規

⁶⁸ http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_themePro?page=4da7f79c, 瀏覽日期:2012.11.30.

⁶⁹ 同前註。

制兼具，並互為表裡。而最終仍應由主管機關依社會規制之思考，依法檢視其內容而為核備。再者，勞動基準法第 84 條之 1：「經中央主管機關核定公告下列工作者，得由勞雇雙方另行約定，工作時間、例假、休假、女性夜間工作，並報請當地主管機關核備，不受第三十條、第三十二條、第三十六條、第三十七條、第四十九條規定之限制。

- 一、監督、管理人員或責任制專業人員。
- 二、監視性或間歇性之工作。
- 三、其他性質特殊之工作。

前項約定應以書面為之，並應參考本法所定之基準且不得損及勞工之健康及福祉。」，亦係勞雇雙方之約定，仍由主管機關行社會規制方式之核備。

是以，勞動檢查包括勞工安全衛生標準與勞動基準法規定勞動條件之檢查，從上述我國勞動檢查之發展大事記及具體實例，益以勞動基準法有關工作規則之規定，實在無法對勞工安全衛生與勞動條件之檢查作分割，二者應為全國一致之檢查與執行標準，才不至於產生歧異。而近來有關政府組織再造議題，行政院勞工委員會擬改制為勞動部，下設職業安全衛生署，依該署之組織法第 2 條之業務職掌規定，擬對於職業安全衛生署與直轄市政府，研提「中央安全衛生，地方勞動條件」之勞動檢查分工新方向⁷⁰。此舉將會破壞上述勞動條件與勞工安全衛生，皆應屬於全國一致之勞動檢查政策之要求。

他如，於 98 年 5 月-98 年 6 月 為促使派遣機構遵守勞動基準法、勞工保險條例及其他相關勞動法令規定，維護派遣勞工合法勞動權益，爰規劃辦理「勞動派遣勞工權益專案檢查」，並自 98 年 5 月 18 日起至 6 月 19 日止，由勞委會 3 區勞動檢查所、台北市政府勞工局勞動檢查處、高雄市政府勞工局勞動檢查處、勞工保險局及直轄市及各縣(市)勞工行政主管機關等單位共同實施聯合檢查⁷¹。即係以勞委會作全國一致之要求，而為之聯合檢查作業，自不會產生因地而異之弊病。

二、建議勞動檢查之組織設計應著重中央與地方合作之模式

日本勞動檢查制度規定於勞動基準法，具有強烈勞動基準行政之性格，並有落實憲法生存權保障之制度目的。若從檢查體制(組織)之建構來看，有可能出現以下的組織模式：**A**：按中央(國家)/地方(區域)加以區分之模式，**B** 其他分類方式(非按中央/地方)之區分模式；此又可再區分為：**(1)** 依產業(職業)特性區分，以及**(2)** 依勞條或安衛之特性區分(詳見表十)。

⁷⁰ 詳見：附錄三。

⁷¹ http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_themePro?page=4da7f79c, 瀏覽日期：2012.11.30.

是以，從日本與英國之勞動檢查機制，率皆採取中央立法並統一性、垂直式指揮與決定系統之觀點，並且綜合立法院公聽會及本研究舉辦之座談會，亦有與會人士之發言內容等，據以提出我國有關勞動檢查機制，於組織設計上之具體建議如下幾項：

第一、為能強化檢查行政之作用，應進一步深化不同部門之間的整合。

諸如，科學園區之勞動檢查以及分布在北中南之勞動檢查所，都可以考量先行整併，再由中央主管機關（由未來之勞動部職安署執行），依產業別或地方行業之需要而配置必要之勞動檢查人力。

另外，中央主管機關之所屬勞檢機構與各縣市勞工局，與外部（會）或地方相關職權管轄單位之聯繫，或者於聯合進行勞動檢查作業之規畫上，尤其是應與警政單位（警政署、各縣市警察局）與衛生行政單位（衛生署、各縣市衛生局）之間建立起一套能有效強化勞檢執行時之協調與配合機制。前者（警政單位），主要在於有效且迅速地協助檢查員之入場檢查，後者（衛生行政單位），主要在於安全衛生之證據認定與保全。

英國之勞動檢查事務，在中央部分，係由健康及安全執行署（Health and Safety Executive, HSE）負責。HSE 是由 12 個非行政主任（non-executive director）與大約 3500 工作人員組成，包括：檢查員、政策顧問、技術專家、科學與醫學方面專家，所組成的一個政府部門。幾乎所有的 HSE 的檢查員，都是來自 HSE 辦公室的「實地操作理事會」（Field Operations Directorate, FOD），這理事會組成的人員總數大約介於 898~962 人，而這些檢查員分散在全國七個區域當中，與當地政府機關之檢查員共同執行勞動檢查事務，因此名義上 HSE 雖為中央單位，但卻與地方政府所屬之檢查員充分合作，依據法規對於勞動檢查權限，分別依照地理區域、活動所在場域以及活動內容，形成一個多重交叉之權限劃分網絡，以避免消極權限爭議之發生（例如：中央與地方各自推諉不屬該事件之主管機關），而且中央與地方之檢查員，可以進入各自領域執行職務，共同合作執行勤務，其權限又可透過協議之方式，將所屬權限移轉給對方執行。

第二、不論是中央或地方所屬之勞檢機構，應再大幅增加檢查員的數目編制，計畫性地培養檢查員各項專業能力。

就檢查員的選考制度上應採更多元的任用政策立場，選考科目應包括勞動基準類與各項勞動權利相關等之科目，或者仿照國外制度（如日本），

特別就勞動基準或勞動權利等相關之勞動檢查人員的選考與安全衛生項目之選考採分開辦理之模式。雖然政府於 1994 年訂頒「勞動檢查員遴用及專業訓練辦法」，已將勞動檢查員之遴用資格涵蓋至各個學科領域之背景，然如就客觀現實之觀察，現階段勞檢人員之任用上仍有偏重工程技術人員之明顯傾向。

第三、中央主管機關應更積極地深化現代行政與民主化之政策思維，尤其是對於地方分權改革趨勢下，更應注重地方自治團體住居民之權利問題。

就勞檢權之授權與否，中央主管機關一方面要考慮勞動檢查制度實施的作用與效率，但另一方面亦須兼顧地方政府基於地域勞動行政制度之功能發揮的政策立場與需求。我國勞動行政之制度規劃與運作並不同於日本之〔中央→地方〕一條鞭型態；具體言之，就現行日本勞動行政體系及其組織運作而言，不僅是勞動檢查體制，包括其他各項勞動基準行政（例如工資工時等勞動條件之基準確保）、職業安定行政（例如職業介紹及訓練等），以及雇用均等行政（例如性別歧視禁止）等之勞動行政執掌，皆由中央（厚生勞動省）於地方 47 個都道府縣設置「勞動局」負責。換言之，日本由中央（厚生勞動省）於各地設置之勞動檢查機構（中央：厚生勞動省→勞動基準局；地方：都道府縣勞動局→勞動基準監督署）並不是脫離其他勞動行政體制而單獨存在。就行政指揮之運作而言，全國各地 343 個勞動基準監督署（其規模最小者 6 人，最大者 100 人），為能貫徹勞動基準之實施，一方面於形式上接受中央厚生勞動省底下之「勞動基準局」指揮，但另一方面，就實際上之運作而言，乃是透過「都道府縣勞動局」與其他相關基準監督或職業服務、爭議解決諮商等的相互協調而展開檢查行政之作業。

並且，經由上述觀察可以得知，我國目前最缺乏的是中央與地方政府之互信關係，雖然我國未設有如英國之 HELA，緩和中央與地方之爭權，但或許可仿效英國勞動檢查事務之夥伴合作精神，以積極合作代替爭權對抗，始能儘速解決人民所需之問題。同時，英國 HSE 之檢查事務不僅及於一般大型企業，也將檢查事務延伸至各中小企業當中，並加強輔導中小企業對於勞工健康與安全法令之認知與風險評估之管理，藉以達到全面性之職業健康與安全防護。而附帶一言者，有關違反健康與安全法令之罰鍰，在英格蘭與威爾斯大部分的案子由治安法庭（Magistrates Court）處理，對於比較嚴重的犯法行為，會處以最大罰鍰 20000 英鎊（折合台幣約 90 萬）。甚至有一些案子會被移送到皇家法院（Crown Court），在這裡罰鍰額度並無上限，藉以嚇阻違法情勢之發生。另外，HSE 的勞動檢查事務不僅對於正式員工適用，也對於臨時雇員加以保護，其檢查事務層面可謂相當完善。

第四、中央應以立法的方式進一步提高勞檢員於執行職務過程中的獨立地位，以及強化勞檢員對於檢查結果認定的處理權限。

為確保勞動檢查過程不受任何「外力」之干擾與影響，具有「特別司法警察」地位的勞檢員於執行職務時應有較其他工作職務更高之「獨立性」地位保障，包括來自其主管或其他上級長官對其所為指揮監督的命令關係。此外，由於真正瞭解「工作現場」之實際情況者乃執行檢查工作第一線之勞檢員，因此在勞動檢查的事後結果處理時，應給予勞檢員更高度的認定權限，如與主管或其他長官發生認定上之爭議時，則應循一套公開且既定的處理機制以求解決爭議，並於一定的程度上尊重檢查員所為之專業判斷。

另外，英國勞動檢查員之訓練與資格取得，過程極為嚴格，而法律也充分授權檢查員於執行職務時，有相當獨立之判斷權限，可以在任何時候，發見事業之經營負責人有違法情事，即可立即要求進入檢查，並依情形核發限期改善或停工通知，而且各地均有中央派駐之檢查員隨時提供地方政府之檢查員，充分支援與訊息交換，與我國相比，在英國，一個檢查員所負責之勞工安全之人數，遠遠低於我國，因此，在充沛人力與勞動檢查法律授權下，其執行勞動檢查之事務成效，絕非我國在人力短絀與檢查員法律地位低落情勢下，所能相比。

三、未來實踐勞動檢查之短、中、長期計畫

（一）勞動檢查業務應「全國一致、不可分割」

本研究依國內及上述日本及英國有關勞動檢查之法制，經過比較分析之心得，為落實勞動檢查之成效，認為勞動檢查是社會規制之性質，應為全國一致之規畫與認定，不得任意將主要的勞工安全衛生與勞動基準法之勞動條件二大項，分割為二，前者屬中央、後者屬地；因其將無法顧及住居民之權利及勞動檢查之效率性。即如日本制度而言，並無權責分工的問題；組織設計的話，就是中央一條鞭。雖有行政組織改造的辯論，但最終在勞動行政上還是維持舊制。

故，未來成立勞動部下設職業安全衛生署，專責勞工安全衛生、地方專責勞動條件之立法理由顯不可採。為加強我國勞動檢查制度之落實，於法制上亦應顧及地方自治政策法務；並要發揮公私協力關係與代行勞動檢查之監督與評鑑。再者，為了加強勞動檢查法制之落實，可以從雇主之自主規律（＝雇主自主管理＋雇主法序遵循），與政府應實踐行政程序法之正當法律程序要求著手，為未來勞

動檢查之思考方向。

(二) 短、中、長期規畫之建議

雖然，勞動檢查業務之權責應屬於中央，此於法理上之容有解釋之空間，但於目前憲法及大法官會議之解釋，則殆無爭議。另外，依地方分權功能，政府應同時顧及住居民之權利，故我國之勞動檢查制度，亦應特別注意地方住居民權利之實踐。爰有關高雄市勞動檢查存在一市兩制問題，建議應儘速解決。

是以，本研究參酌上一節研究發現，有關勞動檢查之核心理念，以及本節研究建議之一、二等建議，爰以分別緊重緩急之情況，提出下列各階段時程之建議，以供未來國家整體勞動檢查業務執行之參考：

第一階段（短期規畫）：應立即解決並規畫勞動檢查之權責統一問題

由於未來勞動部成立職業安全衛生署之組織法立法理由，欲將「中央勞工安全衛生、地方勞動條件」之所謂分工原則，本研究認為於現在的勞動檢查實務上，是不可採用的權責分工。實則勞動檢查業務應不可分割，勞工安全衛生與勞動條件等勞動檢查之項目，都需要由中央主管機關統一規畫，歷經一定之訓練、認定、評估等過程，再決定那些部分業務中央執行，中央監督而交予地方執行。同時，應修法提高勞動檢查員之法定權限及執勤時之實際有效人力編組，以確保執勤時之安全性。尤須再進一言者，勞工安全衛生應加強監督，避免諸如民意代表或其他個人於行政上之干擾。

第二階段（中期規畫）：需要與各部會規畫與協調未來有關勞動檢查之業務

加強代行檢查機構之認定、評鑑及監督，以及將檢討特別檢查機構，諸如科學園區自行檢查業務與准予廠商建廠業務，均由園區管理中心辦理，恐有球員兼裁判之嫌。故，不論立法院之公聽會及本研究於高雄大學舉辦的座談會，均有認為應於收歸中央之建議，頗值得考慮！

第三階段（長期規畫）：全面建立健全之勞動檢查機制

未來成立之中央主管機關勞動部與各直轄市、縣市等，應保持合作關係，就中央監督、地方執行之範圍，可思考依產業別或其他分類之方式，達到全方位勞動檢查之目標。並且早日實踐業者自主規律之制度，以集中勞動政策之規畫與監督、管理之能力，而與廠商具有協力關係之勞動檢查機制。

參考文獻

一、中文部分

1. 書籍

- (1) 林大鈞(1994)，《勞工政策與勞工法論》，台北：華泰書局印行。
- (2) 林豐賓(2006)，《勞工安全衛生法概論與實務》，台北：三民書局出版。
- (3) 陳旺儀、莊侑哲、何雨芳(2012)，《職業衛生檢查技術提升研究(一)》，台北：行政院勞工委員會勞工安全衛生研究所。
- (4) 黃越欽(2006)，《勞動法新論》，台北：翰蘆出版社印行。

2. 期刊論文

- (1) 王嘉琪、鄭雅文、王榮德、郭育良(2009)，〈職災補償制度的發展與台灣制度現況〉，《台灣衛誌》，Vol.28，No.1。
- (2) 勞工安全衛生簡訊，第12期。
- (3) 彭錦鵬(2000)，〈英國政署之組織設計與運作成效〉，《歐美研究》，第三十卷第三期。

3. 其他文獻

- (1) 行政院勞工委員會網站資料，建國百年勞動史，<http://100yearbook.cla.gov.tw/pdf/04-1.pdf>，(最後瀏覽日:2012/11/30)
- (2) 林良榮，〈勞動基準行政與勞動檢查制度〉，97年度「勞動基準法實務爭議問題」學術研討會，行政院勞委會主辦，2008年9月26日。
- (3) 鄭雅文(2011)，職場疲勞問題的因應策略，台灣新社會智庫，http://www.taiwansig.tw/index.php?option=com_content&task=view&id=3228&Itemid=122，(最後瀏覽日:2012/11/20)。

二、日文部分

1. 書籍

- (1) ニコラス・バルティコス、吾郷真一訳、花見忠監修(1984)，《國際勞動基準とILO》，東京：三省堂。
- (2) 中村圭介、前浦穂高(2004)。『行政サービスの決定と自治体労使関

係』，東京:明石書店。

- (3) 石川公一(2007)，《実践政策法務~地方行政における「法」とは~》，東京：作者自版。
- (4) 河野順子、寺田知佳子(2010年)，《労働基準監督機関の役割と是正勧告》，東京：中央経済社出版。
- (5) 植草益(1991)，《公的規制経済学》，東京：筑摩書房。
- (6) 菅野和夫(2010)，《労働法》，東京：弘文堂。
- (7) 濱口桂一郎(2004)，《労働法政策》，東京：ミネルヴァ書房。
- (8) 櫻井敬子・橋本博之(2011)，《行政法》，東京：弘文堂。
- (9) 會田朋哉(2007)，《労働基準行政と労働基準監督官》，東京：日本法令出版。

2. 期刊論文

- (1) 〈新たに課せられた課題:雇用政策のリフレッシュと創出〉，《労働経済情報》2001年春号。
- (2) 山本吉人(1981)。〈労働基準監督行政の課題〉，《季刊労働法》，122号。
- (3) 井上浩(1964)。〈労働基準監督官と労基行政〉，《月刊労働問題》，79号。
- (4) 松林和夫(1977)，〈戦後労働基準監督行政の歴史と問題点〉，《労働法學會誌：労働基準監督制度の再検討》，50号。
- (5) 春山明(1964)。〈労働基準行政の役割と問題点〉，《月刊労働問題》，79号。
- (6) 晴山一穂(1982)，〈労働基準監督行政の現状と法的諸問題——行政の公共性分析の視角に立つて〉，《商學論集》，第50卷。

3. 專書論文

- (1) 小椋利夫(1967)，〈監督行政〉，《新労働法講座8 労働保護法》，東京:有斐閣出版。
- (2) 日野辰哉(2010)，『経済行政における公的規制のあり方—競争促進と安全確保の行政手法』，収録於「経済行政法の理論」[佐藤英善先生古稀記念論文集]，東京：日本評論社。

- (3) 松岡三郎 (1976) , 〈 勞動行政の地位と体系 〉 , 《 田中二郎古稀紀念公法の理論 (中) 》 , 東京 : 有斐閣。
- (4) 飯島淳子 (2011) , 〈 地方自治と行政法 〉 , 《 行政法の新構想 I 》 , 東京 : 有斐閣。

三、英文部分

1. 書籍

Richthofen, Wolfgang von, Labour Inspection: a guide to the professional, Geneva: International Labour Office (2002)。

2. 其他文獻

- (1) Evaluation of FOD's Topic Based Inspection , <http://www.hse.gov.uk/research/rrpdf/rr368.pdf> , (最後瀏覽日:2012/11/15)
- (2) HSC Annual Report 2007/08 , <http://www.hse.gov.uk/aboutus/reports/0708/ar0708.pdf> , (最後瀏覽日 2012/11/18)
- (3) Study on Labour Inspection Sanctions and Remedies: The case of the United Kingdom , http://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS_162210/lang-en/index.htm , (最後瀏覽日:2012/11/14)
- (4) The Health and Safety (Enforcing Authority) Regulations 1998,3 (1) , <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/1998/494/schedule/1/made> , (最後瀏覽日 2012/11/11)

附錄

(附錄一 「座談會議程」及「與會名單」)

「勞動檢查事務-中央與地方之權責分工 及組織設計」焦點團體座談會

議程表

時間：101 年 11 月 28 日 (星期三) 下午 14 時 00 分至 17 時 30 分

地點：國立高雄大學法律學系法學院 305 會議室

| 時 間 | 議 程 |
|------------------------|---------------------------------------|
| 14：00-14：10 (10 分鐘) | 貴賓致詞 李煥熏副局長 (高雄市勞工局) |
| 14：10-14：20 (10 分鐘) | 主持人致詞 (紀振清主任/高雄大學法律學系副教授兼公法研究中心主任) |
| 14：20-14：35 (15 分鐘) | 日本勞動檢查制度報告 (林良榮/政治大學法律學系助理教授) |
| 14：35-14：50 (15 分鐘) | 英國勞動檢查制度成果報告 (陳重陽/高雄大學法律學系助理教授) |
| 14：50-15：50 (60 分鐘) | 議題一 勞動檢查事務之中央與地方權責分工 |
| 15：50-16：00 (10 分鐘) | 休息 (茶點時間) |
| 16：00-17：00 (60 分鐘) | 議題二 勞動檢查事務之組織設計 |
| 17：00~17:30 | 綜合討論 |

「勞動檢查事務—中央與地方之權責分工及組織設計」

焦點團體座談會議

與會名單

時間：101年11月28日（星期三）下午14時00分至17時00分

地點：國立高雄大學法律學系法學院305會議室

| 序號 | 職稱 | 姓名 |
|----|-----------------------------|-----|
| 1 | 中國醫藥大學公共衛生學院 院長 | 蔡朋枝 |
| 2 | 中華醫事科技大學職業安全衛生系 副教授 | 莊侑哲 |
| 3 | 中正大學勞工關係學系 教授 | 王安祥 |
| 4 | 長榮大學職業安全與衛生學系 副教授 | 張振平 |
| 5 | 長榮大學職業安全與衛生學系（所） 副教授兼系主任 | 戴聿彤 |
| 6 | 美和科技大學健康照護研究所 教授 | 洪耀釧 |
| 7 | 高雄大學法律學系 副教授兼公法研究中心主任 | 紀振清 |
| 8 | 政治大學法律學系 助理教授 | 林良榮 |
| 9 | 高雄大學法律學系 助理教授 | 陳重陽 |
| 10 | 高雄大學財經法律學系 助理教授 | 簡玉聰 |
| 11 | 高雄大學財經法律學系 副教授兼系主任 | 吳行浩 |
| 12 | 高雄大學法律學系 副教授兼系主任 | 陳正根 |
| 13 | 高雄大學政治法律學系 副教授 | 李俊增 |

勞動檢查業務中央與地方權責分工及組織設計

| 序號 | 職稱 | 姓名 |
|----|-----------------------|-----|
| 14 | 高雄大學政治法律學系 副教授 | 賴恆盈 |
| 15 | 高雄大學政治法律學系 助理教授 | 邵惠玲 |
| 16 | 高雄大學政治法律學系 副教授兼系主任 | 楊戊龍 |
| 17 | 中山大學中國與亞太區域研究所 副教授 | 鄧學良 |
| 18 | 成功大學法律學系 助理教授 | 許登科 |
| 19 | 行政院研考會綜合計畫處 科長 | 林珊汝 |
| 20 | 行政院研考會綜合計畫處 專員 | 吳宛芸 |
| 21 | 行政院勞工委員會勞工檢查處 副處長 | 張金鏘 |
| 22 | 行政院勞工委員會勞工檢查處 科長 | 許莉瑩 |
| 23 | 高雄市政府勞工局 副局長 | 李煥熏 |
| 24 | 高雄市勞動檢查處 處長 | 陳俊六 |
| 25 | 高雄市政府法制局 科長 | 白瑞龍 |
| 26 | 高雄市政府勞工局勞動檢查處 科長 | 洪悅鏜 |
| 27 | 高雄市政府勞工局勞動檢查處 技正 | 林宜賦 |
| 28 | 台北市政府勞工局勞動基準科 科長 | 梁蒼淇 |
| 29 | 台北市政府勞工局勞動檢查處 檢查員 | 賴志偉 |
| 30 | 新北市政府勞工局勞動檢查處 代理處長 | 胡華泰 |

| 序號 | 職稱 | 姓名 |
|----|------------------------|-----|
| 31 | 新北市政府勞工局勞動檢查處 技士 | 林啟析 |
| 32 | 台南市政府勞工局 局長 | 王鑫基 |
| 33 | 台南市政府勞工局勞工安全科 科長 | 莊政憲 |
| 34 | 台南市政府勞工局勞動條件科 專員 | 許禹錦 |
| 35 | 台中市政府勞工局勞動檢查處 處長 | 羅群穆 |
| 36 | 台中市政府勞工局勞動檢查處 課長 | 許漢丞 |
| 37 | 高雄市政府勞工局 股長 | 黃俊容 |
| 38 | 高雄市政府勞工局 專員 | 許文瓊 |
| 39 | 高雄市政府勞工局 專員 | 曾玉娟 |
| 40 | 行政院勞工委員會南區勞動檢查所 副所長 | 李柏昌 |

(附錄二 座談會紀錄)

高雄大學法律系 紀振清副教授（主持人）：

我們這個會議室是很少坐超過八成，今天在各位共襄盛舉之下，出席人數十分踴躍，實在是令人感動。

我相信每一位與會的來賓，至少都有收到我們今天的開會的簡單說明。今天的會議，首先跟各位說明並需要理解一下，就是希望大家很輕鬆的盡各言爾志，就這樣而已，沒有特別說是誰必須要做甚麼，或者甚麼樣的承諾，沒這個事。

容我先介紹一下今天出席的各位貴賓，各位的面前的桌上都有座次表，容我從左手邊，高雄市政府勞工局李煥熏副局長，還有那邊寫擺放電腦，那不是電腦，是一位官唷，王鑫基局長，台南市勞工局局長，今天早上才報名的是不是，沒關係，隨時歡迎。

順著外圍，就是蔡朋枝院長，戴聿彤系主任，王安祥教授還沒到，洪耀釧教授，要特別謝謝洪教授，他替我張羅了很多的人選。接著，中山大學的鄧學良教授，再來成大的許登科老師因為他在拍畢業照，所以會遲到一下，再來是我們院內的財法系簡玉聰教授，還有兩位現在政法係在開會還沒到。

那在內環這個地方，依序第二位是莊侑哲教授，白瑞龍科長還在路上剛通過電話。接下來是法律系的陳正根系主任，接著兩位他系系主任，以及政法系的幾位教授，他們在開系務會議，等一下趕過來。那順著我右手邊，政大的合作夥伴林良榮教授在路上，順著另外一位是本系內的陳重陽教授，順著外圍是勞委會張金鏘副處長，原來是在南檢所長，十月才上去履新，再來研考會的林珊汝科長，台北市勞工局梁蒼淇科長，接著是高雄市勞工局勞動檢查處陳俊六處長，再來是高雄市政府洪悅鏜科長，接著是新北市勞工局勞動檢查處胡華泰代理處長，再來是台南市勞工局勞工安全科莊政憲科長，接著是台中是嗎，台中市還沒到。

好的，那我們內環是勞委會許莉瑩科長，接著是研考會的吳宛芸專員，再來台北市勞工局勞動檢查處賴志偉先生，許文瓊沒來？還沒到。

接著是高雄市勞工局的林宜賦技正，再來新北市勞動檢查處的林啓析，接著是台南市政府勞工局勞動條件科許禹錦先生，那台中市的還沒到。

好的那按照我們既定的議程，因為高雄市勞工局局長今天下午有個會，他也特別打電話跟我講，特別抱歉，請李煥熏副局長到大會來致詞一下。那位趕到的是我們的工作夥伴林良榮教授。最後介紹在右邊，有南區檢查所副所長李柏昌先生。

好!那我們就有請李副局長為我們講幾句話。

高雄市政府勞工局 李煥熏副局長（開幕致詞）：

主持人我們紀教授，在場各位長官貴賓，很榮幸可以代表高雄市勞工局來參加這一場座談會，勞工局非常重視這場座談會。

我昨天下午臨時接獲市政府的通知，今天下午市政府要審查勞務局增加組織編制的案件，再加上高雄市議會今天下午隨時有可能審查一百零二年的概算，權衡之下，我們局長不得不忍痛犧牲讓我來這邊。特別要我向各位表示歉意。

高雄市從民國六十八年七月由省轄市升格為直轄市之後，第二年民國六十九年就成立專責的勞動檢查機構工礦檢查所，換句話說從那年開始，那麼高雄市政府就擁有很完整的詮釋勞動檢查權責。那麼一路下三十幾年，可以說運作得相當順暢，也沒有發生過任何的問題。沒有想到民國九十九年十二月二十五號原高雄縣市合併改制為新的高雄市之後，整個情況有所變化。

依據正常的見解認為說，既然高雄市的行政區域有所變動擴張的話，那麼勞動檢查的權責，也應該是順著遍及整個高雄市。可是到目前為止，原高雄市的轄區還是我們勞檢處在負責。原高雄縣的轄區還是由勞委會的南檢所在負責，造成一市兩制。以前我們都較叫做一國兩制，現在高雄市叫做一市兩制，造成這方業務的推動產生很大的困擾。市民朋友、勞工朋友、事業單位跟媒體，有很多的不解跟困惑，甚至於不諒解，認為同業務會有兩個不同單位在負責執行。再加上假設原高雄縣的轄區內發生職災或公安事故，那麼被指責的對象不會是勞委會，而是高雄市政府勞工局跟勞檢處。

所以我們期盼說這個現象可以趕快的解決，我們高雄市政府認為有責任要承擔詮釋勞動檢查業務，我們也有能力來承擔。把我們的勞動檢查處由原本的組織編制五十幾個人擴編到一百個人。跟各位報告，高雄市政府本身財源非常的拮据，但為了讓勞動檢查業務很順暢的完成推動，以保障勞工市民生命健康等等，不惜在勞檢處一口氣增加了四十幾名的員額，這可說是高雄市的大手筆，也展現說我們真的有心要做好這些工作。期盼一市兩制能趕快的消滅。

感謝各會參與這一次的座談會。期盼經由各位的指教，能更獲得支持跟了解。這一點是我們所期盼的，等一下也願意聽聽各位的意見，希望座談會順利圓滿成功。

高雄大學法律系 紀振清副教授（主持人）：

謝謝東道主，因為在地之關係，邀請為本次會議致詞。

我想因為多一點時間，有請勞動檢查處我們的鏘哥，您從南檢上去，在勞委會，那現在要不要講幾句話，可以按（應答機）一下。

行政院勞工委員會勞工檢查處 張金鏘副處長：

我想，非常佩服紀教授，還有率領的團隊，跟我們高雄市勞工局合作辦理勞動檢查分工的研究。

據我了解是研討會要委託的案子，那如果是未來能夠對檢查權怎樣去處理會比較更有功能對福國利民更能夠增進，我想我們樂觀其成這個研究能夠提供一個政策參考。那我想我們當然勞委會，剛剛誠如紀教授所說的，我原來在南區這個地方，當然南區的環境大概也有所了解。

那會裡面當然有一些對這些事情在處理上也有一些嚴格的情況。那這個情況可能我還，我雖然也有一些知道，不過不是非常得清楚，所以這一部分我可能等一下會麻煩我們主辦科長再來跟各位報告。

我想對這一個研究案我們主管機關抱持高度期許的態度希望有一個好的研究結果給我們參考，謝謝。

高雄大學法律系 紀振清副教授（主持人）：

我們請台南市勞工局王局長，幫我們說幾句話。

台南市政府勞工局 王鑫基局長：

謝謝紀教授，還有勞委會各位長官。高雄市勞工局的李副局長，與現在參與座談會的相關專家學者大家好。

那我今天也感謝我們主辦單位讓我們台南市政府可以學習，此會議對我們台南市政府推動勞檢事務應該是蠻重要的，但是跟我們李副局長一樣，現在是議會的期間，所以我們行程也很難拿捏，到了中午的時候才知道那應該可以趕過來。

我今天是來學習聽大家的意見，能夠聽到今天的座談會讓我們台南市政府也能夠學習的地方。

高雄大學法律系 紀振清副教授（主持人）：

謝謝以上各位中央及地方的長官。

接著我們的議程，基本上是稍稍延遲了一下，但我想大家充分得盡各言爾志，是沒有甚麼太大的問題。那接著呢，我們就先請重陽兄，就英國的勞動檢查制度做一個簡單的介紹。

在準備的同時，跟各位 CHECK 一下手上的資料，待會兒發言的時候，不管是在發言前或發言後，請務必寫下您的單位姓名，並可簡要的把發言內容交給我們的工作小組。那黃俊容先生你要不要舉手一下，發言條就交給黃先生。好！那因為我們是試圖做逐字稿，那待會兒攝影的同學就每人都要拍一張玉照，發言人在講話時，大家就知道是誰，希望能夠完整一點。另外，每個人有一張座次表大家可以知道彼此的鄰居。還有一個呢，我花了幾天的時間特別把立法院在 5 月

30 日的公聽會各方意見，作一份意見對照表。當然，我就不便寫誰誰誰，因為立法委員也蠻多的，就是有關正反兩面的一些法治或實務上的意見，還有法理上的爭議特別整理出來，在場有振平兄當天有與會，良榮兄也有與會，所以就把他整理出來，各位可以當做參考。另外的是特別在法律的制度上，譬如說地方制度法、憲法、勞工檢查法、勞工安全衛生法、勞動基準法的法條，我們都先準備著。

另外呢，特別感謝那個政法系的賴恆盈老師，今天也趕出來了一份最後單張的意見。我們在院內的每一位同仁都是非常的全力以赴。以上補充說明，那現在就把時間交給陳重陽教授。

高雄大學法律學系 陳重陽助理教授：

各位與會的所有來賓大家好，我是高雄大學法律系助理教授敝姓陳。

因為受紀主任的委託，來做這個研討會說明。坦白講時間非常非常的趕，到現在大概只有一個月的時間，我只能就我所知在這個有限的時間對英國勞工檢查制度對大家做簡略的報告。那希望透過今天所有與會來賓，待會給我們回饋，以利我們做報告，且進一步的增進跟修改。

在英國是工業革命發源地，在十八世紀後期，工業資本急劇擴張，生產機器取代人力，產品因工業化條件增進之後，生產快速。但相對卻沒有在人力上，尤其是勞工環境，並無隨著提升。所以在當初不管是工時或工作環境，都沒有隨著機器運作進步，而提升改善，這是在十八世紀當時是普遍的現象。當被壓榨久了，在不合理的工作環境、勞動環境條件之下，當然會有反動聲音出現。在那時候，一方面會要求雇主強化職業災害，事前的防範措施；另外一方面，擴大雇主職災發生的損害賠償責任。直到 1802 年，十九世紀初制定工廠法，是英國在勞動檢查制度的一個濫觴。透過法規規定，委託各地有聲望的人士，組成勞動檢查，檢查勞動條件之執行與否。例如工廠與童工的工時不可超過十二小時，之後再逐步修訂童工的年齡跟工時的上限。這是在 1802 年之前（當時），這個是很早期的法規。

我在英國待了六七年，我在那邊也不是正式的勞工，充其量只是臨時工。因為我唸博士班是不用上課，所以我可以去餐廳打工，那我間接也算是勞動檢查制度的受惠者。他們對臨時工的勞動條件也規定得很清楚。比如說我是在義大利餐廳打工，六點開始打工，理論上十點半就可以走了，十點半過後是屬於加班時間，最晚不可超過十一點。所有雇主都非常遵守此規定。十一點之後也可以坐計程車回去。坐計程車回去，對於我們這種窮留學生來說，是一個莫大的享受，因為一上去大概就要三百塊起跳，可能要五六百塊卻坐不到五公里。所以說，他們非常嚴格去執行。但相對的如果在中國人這邊打工，就沒有這種福利。他就會不斷壓榨你，可是你在那邊為了求生存也是要接受這種比較不合理的勞動條件對待，所以我是只要有中國人的餐館就不去。而且我跟英國人一起工作，即便我是個洗碗工，我只要工作超過半年，他就會給我 HOLIDAY PAY 獎金，法定的，基本工

時跟基本工資是很遵照規定的，他不會因為你是一個外國人、一個學生而已。所以從那邊我可以感覺到他們對於法令的遵守是很讓人值得佩服的。

直到二十世紀 1974 年，頒布工作健康與安全法，全面法制化。此法律是勞動檢查很重要的法律，強調一個原則，凡製造風險者即最佳控制風險者，如雇主自由業等等，是法規所規範的對象。在法規裡面主管機關叫做健康與安全檢查署，簡稱 HSE，是最高的執行單位，主管的事項非常多，包含礦場工廠農場等等健康與安全。因為英國行政區域與台灣不同，HSE 是中央層級最高的單位，除了這個之外還有超過四百個地方政府，由中央與地方對勞動檢查業務承擔起來。他們在國內法令依據，像工作規章指導，只要透過 HSE 通過送給議會，基本上都會通過，這邊建立起來的是提供一些原則，像是健康或安全法規，基本上只說明說達成標準要求的方式有哪些，很彈性的是，如果雇主不採用法定的方式，那必需要去證明自己所採取的方式也是可以達到風險管理的條件，也是可以。所以是用自主性方式鼓勵企業、雇主充實達到法規標準的勞動條件。

因為英國地處歐洲，歐盟基本上有 20 幾個國家，算是小型的聯合國，會透過訂定國際規約，所以英國的健康與安全法參酌很多歐盟指令（directive）條件，而內化成為內部的法令依據。最主要的目的是在規範經營者的風險評估、減低工作場域風險。另外英國也加入了國際勞工組織、英國也簽署了很多的議案。英國也不斷的提升國內的職業安全標準，此標準即是所謂的 ISO 認證。

HSE 本身平常的工作，除了執行檢查業務之外，因為人員是遍佈全英國，所以一方面是除了做檢查業務之外，還要去搜尋檢查所得來的資訊做為政策上的修改。然後把資訊提供給 BSI 英國國家標準局，標準是代表著 BSI 去加入 ISO，ISO 也是國際組織〔S 是 standard 的意思〕。經由制定標準的方式，使國內業者自己去遵循相關的規定，反而不太去直接介入、強制干涉的方式達成目的。當然標準訂出來之後，還是要有人去遵守。

我們可以從以下的這幾張片子（投影片）來跟大家稍微報告說他們怎麼樣去區分勞動事務檢查權限。

在進行接下來的報告，要麻煩各位先把我們舊有的、台灣的行政組織架構要打破掉，因為他們有他們的特色，但是有些東西說真的事沒有辦法比較得來的，這一套系統在他們可能可以行得通暢，但在我們可能不見得，所以希望透過以下的介紹給大家不一樣的想法，並不是說英國是怎麼怎麼的好。但在我的觀察、短時間研究成果裡面，我發現他們對中央或地方政府的權限劃分，大概可分三個面向來看：

第一個，它是用地理區域來劃分：這個是英國整個的國土，最上半部的是蘇格蘭，左下角是威爾斯，因為英國是個聯合公國，在這個圖裡面我們可以看到，這個地方是所謂的 FOD，是 HSE 的下面機關，他是最主要負責勞動檢查的單位，他是設在這個地方。從這個地方擴散出去，擴散到由北由南甚至到倫敦，都有他

們 HSE 的人員。那大家一定覺得很奇怪，哪除了這些人，還有哪些人可以執行勞動事務檢查，它包含的是全英國地方政府。所以它們的單位是由中央放出去，但是又跟地方政府的檢查員互相結合，所以不像我們這邊是用地理區域劃分的很清楚，事實上是重疊交叉狀態。

我再用另外一個圖為各位分析：我們剛剛講說蘇格蘭與威爾斯這邊建立起來是一個夥伴關係，這個就是我剛剛特別講到黃色的一小部分，那個是這個 FOD 機關的總部，中央分散出去給七個地方，可是在七個地方之下，可能又跟所有的地方政府單位，五個圈圈是代表五個，但是事實上可能會超過五個六個或七個，甚至到二十個，是所謂的地方政府。他們強調的是彈性的授權制度。這就打破了我們這邊討論的到底要中央集權或是分權出去。事實上，它們名義上不管是 HSE 或 FOD，都只是名義上的高層機關，但事實上中央與地方是充分合作的，是可以透過協議去把事務轉換出去，所以就地理位置上來講，他們也是很交叉的，不會發生三不管地帶的問題或是遠水救不了近火的情況。到處都有中央與地方的人在一起，並不是中央的人永遠守在中央，是整個放出去又跟地方政府的檢查員結合在一起，一起從事執行業務。

另外中央與地方的權限劃分，也可以從場所場域劃分做簡單的說明：

HSE 是佔有大部分所有場所場域所從事的勞動檢查業務都時由他來負責。HSE 是對於這些部分基本上都是他就這個場所，可能就這棟建築物所在地地方所從事的行為都是他負責的業務。所以跟上面比起來，上面只是個地理位置的區分，他們也去做到說從場所、建築物裡面所從事的勞動行為，又再去劃分了一個權限的劃分。這個是在地方政府應該為主要執行機關的情形。因為一棟建築物，有可能有一部分是會有中央劃分，有一部分是歸由地方政府，那如果有共同使用部分，剛有好 HSE 取得使用部分的話，原則上是由 HSE 取得管轄權限。

另外還有一種分法是以活動種類劃分。看從事什麼活動。

這邊的話寫得很清楚，這些活動都是地方政府當執行主管機關，比如說零售業或者貨物儲存、餐飲服務等等，即一般民生所需的生活、活動場所，大部分原則為地方政府為主管執行機關。除了剛剛從地理位置區分，也用場域場所區分，還有第三種以活動種類來區分勞動種類檢查事務的取得。不管是從活動或場域都劃分得很清楚。

最主要目的係為管轄權不會有消極競合問題，也就是不會發生無人管轄的問題。中央是下放給所有的行政地理區，中央有中央的人，中央又與當地的地方政府是合作的狀態。

這邊也有規範中央與地方政府責任是可以互相轉移的。有以下條件須遵守：

第一個，執行機關須有執行責任，或是各執行機關須有協議，是可以允許透過協議把中央權限劃分出去，但當然是個案的認定，要有一定的要件。像是皇家

活動，在皇家活動場所，須透過協議達成這個地方勞動檢查事務是由誰負責。他們的確是劃分的很細緻。像是英國每個建築物的門都很多，而且每一個門都會有一個裝置，即把門打開又慢慢關回去的裝置，我住的房子剛好有，因為關回來時會有大聲的聲響，所以我就自己把他拆掉。房東就告訴我這是違反法律的規定，這隨時隨地都會有人來檢查，此係違反防火、火災規定。

又像是暖器、鍋爐，在台灣買了應該不會有檢查，但在英國每一年都要核發執照，我不清楚是中央或地方派來的檢查員，需要約時間配合檢查。若違反，房東需要負責，承租人也須負責。故接受檢查後才會取得執照，即取得另外一年的使用權。

因為鍋爐是有關公共安全的危險器具。所以有此可知，不僅是勞動條件，連居家危險物品使用方面，到處都有檢查事務的影子。

當中央與地方權限不明時，會授權給中央與地方協議方式決定。有兩種方式：

第一個，不是中央或者就是由地方政府取得管轄，故在此處不會有太大爭議。

但若無法解決時，即透過協議，由第三方更適合的檢查業務機關加以執行。

接下來簡單介紹勞動檢查員之權利，而此目的係為職業健康安全法律的遵守、維持良好的保護標準。而此標準是 ISO 等級的標準。

檢查員之權利：不管是從地理位置或任何場所活動，只要有任何可能違反健康與安全法律工作規定就可以不用通知，直接進入，也不需配合警察，其本身即有相當的權限，可照相、取樣、扣押危險設備與物質，也可以核發口頭或書面通知，例如可改善就改善，若無法即可命令停工。另外還有彈性授權制度：中央是 HSE，地方可透過協議的方式彈性授權，可以互相在對方的管轄區域內執行主要的安全檢查責任。故從各方面來看，對檢查事務權限的劃分是很難用平面去理解，可能是三度空間，盡量避免無人管轄之情形。

關於勞動檢查員訓練，訓練期間至少四年。內容重視導師制度，會有資深檢查員或是中央派出的檢查員，且有實地訓練，是實務與理論結合的課程設計。當取得訓練後，會取得 DIPLOMA〔類似大學以上未達碩士〕取得職業健康與安全的學位。一旦取得此學位，在工作職業上，會要求進階訓練，不管是中央或地方政府的檢查員都有受訓練的機會。

結論：HSE 不僅僅是行政上上屬單位的觀念，事實上職權上是與地方政府充分合作，係夥伴關係與合作關係。而管轄權限，建立的是網絡系統，但是這網路系統不會是只有平面的地理區域劃分，透過交叉權限劃分，網絡系統比較不會有爭權或是消極衝突產生。檢查員的受訓，係四年完整訓練，來自於各個階層，有些是理工背景專業素養的檢查員，其權限明確，有某種程度執行法律權限。惟我認為最主要的是英國人民守法，不會去弄一些有的沒得來干擾這一些檢查員，就

是他們自我的要求也都比較高。

那以上是我對於這個英國勞動檢查事務一個很簡短（的說明），很抱歉因為在有限的時間內我只能做到這個樣子，那如果有說的不清楚或不明瞭的地方，請各位多多見諒，謝謝！

高雄大學法律系 紀振清副教授（主持人）：

好，謝謝，那接著由林良榮教授來介紹一下日本勞動檢查制度。

在這個空檔，我再補充介紹一下，中正大學的王安祥教授，接著成大的許登科教授，還有我們院內的政法系的賴恆盈教授，他的手稿剛發了。接著是長榮大學的張振平教授，還有，高雄市法制局的白瑞龍科長，還有，就是今天穿的造型不錯的政法系楊戍龍主任，隔壁是財法系吳行浩主任，接著是政法系的邵惠玲教授，接著是政法系的李俊增教授，那這邊右邊有沒有遺漏，好！那位是文瓊，許文瓊小姐高雄市勞工局，好的，還有黃俊榮股長今天很辛苦，他就負責接送，還有一些工作上的策劃，非常辛苦，我們先謝謝他。

再利用這個時間，請各位待會兒自由發言，先舉手說明單位，讓打字員好記，因為有座次表，所以大家都很清楚。另外呢，大致上發言就是以五分鐘為度，你可以再度發言，我就希望大家充分能夠發表意見。如果單位來很多人，那就先由長官發言，第二輪需要的話，再補充，那樣子大家就都平均，可以各方的意見都能夠分別陳述，謝謝！

政治大學法律學系 林良榮助理教授：

主持人，幾位在座的各位先進、各位老師，非常高興有幸在此機會，就日本勞動檢查制度做個簡要說明。

誠如剛才陳老師（高雄大學法律系陳重陽助理教授）所言，在此短暫時間中，我也著重在中央及地方體制上。研究得尚未很深入，僅日本過去相關爭論，提出就教各位。特別在座有許多是法律、公衛、勞動檢查、安全衛生方面專家。我個人實務經驗非常不足，如有不清楚的地方，還請各位提出指教。

日本勞動檢查制度，相關問題將於後述，僅就中央與地方組織上權限此部份與其在行政體制上架構做說明。基本上，日本整個思考跟剛才陳老師（高雄大學法律系陳重陽助理教授）報告的英國行政體制不太一樣。甚至在勞動檢查行政體制上實務或理論之論證方式亦不太相同，大概簡單的做幾個部份說明。首先，大概分四個部份，由於時間上因素沒做ppt，先跟各位抱歉，將把完成約百分之88~90左右之文稿，以word方式呈現出來。

先討論的主要是，在整個制度架構行政體制上之紛爭。中央行政與地方行政紛爭，當然亦包括勞動行政。自整體勞動行政架構之確立，談及日本勞動行政是如何形成，再從勞動行政進一步討論勞動檢查體制。最後，就勞動行政體制近幾

年，中央跟地方分權之爭執做簡要說明。由大的行政架構，論到勞動行政，再從勞動行政去論勞動檢查行政（即勞動基準的行政），最後檢討整個戰後中央與地方間之行政紛爭。在日本戰後，其對行政體制有兩個思考、爭執。一個是戰前行政與戰後行政要如何連結，此部分我尚未寫完，此處有個看法，即戰後延續論亦或戰後斷絕論。為何會有連續跟斷絕，即當時日本在戰後急於復興的情況下，國民對行政之期待很深。但行政如何做為憲法上對人民權利做一定的服務，特別是對社會生活提供一定服務，事實上有不同看法。有些認為應該延續戰前行政架構，自此架構延續中再為改善、改進。有些認為，行政體制是一個政治力的反應，戰前政治力的影響，或是說鬥爭，不該反應於戰後新行政建構上，對此有不同看法。後來發展在戰後的復興中，是朝向新的行政體制建構。此行政體制建構在勞動行政上，有垂直跟水平模式。這與後面要談的日本行政體制法則有很大關係。

簡單言之，若中央做為主要行政體制，要求地方來執行，此模式比較傾向於中央垂直，亦即透過中央之行政決定建構一個整體國家勞動體制之想像。水平模式是到了 1988 年之後，開始反省垂直模式情況下，可能出現的問題或弊病。垂直模式，特別在昭和 2、30 年代時，是非常明顯的模式，除了展現在人民對行政的期待跟依賴之外，亦對當時的公衛或勞工力量有一定程度之影響。而水平模式自 80 年代末期產生，對地方分權、地方政治、地方影響力的作用開始重新檢討。所以，垂直跟水平是對於行政上建構有不同的期待角度。實際上操作的是垂直模式，特別是於戰後所建構起來的。但到了 80 年代後期開始，於日本行政革新之風潮下，提到勞動行政的改革，亦對垂直行政模式開始作檢討。垂直跟水平最大差異是，垂直方式主要考量中央的行政、政策上決定，不應受到太多政治力影響。特別指地方政治力影響，中央要承擔更多政策決定、相關工作任務，中央與地方應該要有更好的協調。水平模式強調地方自治、地方自主的精神以及地方行政上的競爭模式。此乃不同的思考，水平模式的競爭思考除了地方政治中地方分權要求外，某種程度或許可以期待提高其行政效率。垂直與水平模式，在行政（特別是勞動行政）的體制上，可說是種不同之思考。

接著要討論者，與這樣不同模式有一定的關連。日本勞動行政體制跟英國不相同，跟台灣也不一樣。垂直行政體制模式在日本，勞動行政的行政目的是在確立勞動基準保護目的。即落實勞動基準法上對勞工最低勞動基準條件保護之此一行政目標。所以，勞動行政也可以說是勞動基準行政，即勞動基準法上對基準勞動條件落實之行政。此行政體制，主要的發動在厚生勞動省，厚生勞動省透過此一中央之發動，在都道府縣有設立都道府縣勞動局，都道府縣勞動局相當程度承擔中央政策意旨，在地方落實對於勞動基準之要求。其中，為了使勞動基準能夠真正達到效果，故有勞動基準之監督（即勞動檢查）。（指單槍投影內容）這裡數字是 47 個，指 47 個都道府縣勞動局，343 個指勞動基準監督署（即勞動檢查機構）之個數。另外，有大約 3000 個勞動基準監督官（即勞動檢查員），及 450 萬個駐所，包括受勞基法適用，受勞動基準監督的事業範圍。

於都道府縣所設立之勞動局，除勞動基準行政外，還有近年來對政府勞動其他相關權利之保護，及勞動市場變化後，就業行政之要求。亦包括雇用安定、就業平等、爭議解決（勞動爭議解決），都是後來都道府縣勞動局很重要的行政。都道府縣勞動局，實際上名稱，以東京來說稱做東京都勞動局；以大阪來說稱做大阪府勞動局；以北海道來說稱北海道勞動局。還有各縣，如：山口縣稱山口縣勞動局。都道府縣只是統稱，這些勞動局，皆歸在厚生勞動省轄下機構。至於，地方自治體、地方縣市政府、都道府縣政府是否有自己的勞動行政，答案是有的。惟地方勞工行政，名稱不同且有各自的需求。例如，東京叫東京產業雇用勞動局，每個縣市不同是由於各自有勞動上特殊性或需求。也有 cover 到勞動基準部份，但主要還是會區隔開。較會就人民所需，特別是近幾年勞動市場變化後所造成之就業、職業介紹問題。特別在地方的縣市政府中，自治體設立專門最主要處理勞工問題之機構較多，此即都道府縣相關行政體制。（看單槍投影內容）此即剛才談到的，東京有產業勞動局。另外，勞動委員事務局指在勞動法上，不當勞動行為制度下，地方勞動委員為了要去落實地方勞動委員對不當勞動行為之制度，而設立的事務機構。大阪有工商勞動局，北海道有雇用勞動局，地方各自有不同名稱，地方跟中央有不同的勞動行政單位。

整體來講，日本的核心是在勞動基準行政。勞動基準行政由上到下一條鞭，勞動基準其中包括勞動基準監督（即勞動檢查）部份，台灣的情況不同。在台灣，中央有勞委會，地方有各自的勞動行政。爭執的事實上是勞動檢查的部份，是否應該由中央，或由地方來做。如此思考其實是把勞動檢查跟整體的勞動行政切割開，後面會談，這個部份是否可以切割？切割開來之後，他們之間中央與地方權限應該如何分配？是另外產生的問題。日本就是由中央所下設的幾個都道府縣勞動局，大概 47 個。此圖大概跟各位介紹，在厚生勞動省下，有些勞動行政相關部會，右手邊主要是政策決定，左手邊主要是地方事務勞動行政執行之問題，最主要的是有都道府縣勞動局 47 個。下來這邊，有勞動基準監督署。在中央部分有勞動條件課，透過中央單位會與地方都道府縣勞動局有重要的聯繫關係。勞動基準局還包括職業災害、安全衛生、幾個勞工生活部份。勞動基準局範圍比較大，只有在下面右手邊的勞動條件課，跟勞動基準監督特別相關。

這樣的想法，最主要是因在日本戰後，除了勞動行政有不同的看法，認為應該有比較強大的中央勞動力量外，在勞動檢查部分（就是勞動基準），也是回應 ILO 一直在強調的勞動檢查不應該受到太多的地方政府的影響。是故，在日本認為勞動檢查應該去回應 ILO 的相關建議。另外，在勞工基準監督署部份，勞動基準監督官的地位相當高，與台灣的勞動檢查員不太一樣。很多重要勞工行政，加入厚生行政的主要主管，都必須要具備勞動基準監督官之身份。勞動基準監督署之勞動基準監督官身份非常重要，與台灣情況也不同。身份也反應在非常非常重要之勞動檢查行政人員訓練上，在台灣可能勞動檢查人員都是理工科出身，法律科系的比較少。

其實在日本，反而是學習法律的較多，在法學部中，除了國家考試、其他的國家、地方特考外，許多人也在考勞動基準監督官。因為非常重要，也不好考。主要是勞動基準人員分成兩種，法文系與理工系。主要選進來是法文系（具碩士、法政背景）的人比較多，理工系的人雖也重要，但沒那麼多，在選考科目也可以看出。（單槍投影內容）他們考試的不同報考人數，也可以看出很顯然法政背景的人，報考人數比較多，被錄取人數也較多。此部份是因為其勞動檢查是在落實勞動基準，而勞動基準最主要的是勞動基準法，故其認為主要乃檢查勞動基準法之基準有無被落實在勞動關係中，這是非常重要的。不論法文系或是理工系出身，實際受訓時是不區分的。訓練中有很多實修，要到勞動大學裡去一定期間，過程是很複雜的。

高雄大學法律系 紀振清副教授（主持人）：

我想良榮就定在這裡，因為文稿都在。如果等會有人要詢問，可以問。那…

政治大學法律學系 林良榮助理教授：

可以再給我一分鐘？

高雄大學法律系 紀振清副教授（主持人）：

一分鐘就好。

政治大學法律學系 林良榮助理教授：

最後，近幾年中由於日本發動行政革新，因地方分權之提出而開始對勞動檢查、都道府縣的地方勞動局有不同想法。

是否要廢除地方都道府縣勞動局，讓這個地方再整合，因為可以反映地方之勞動現實。討論過程中有許多不同看法，最初提出的是全國各地方縣市首長協會，認為應該強調地方勞動主權，中央有許多勞動機關應廢掉。但在工會、律師方面，提出了反對。厚生勞動省做檢討，在平成 21 年、22 年時認為如此的廢除可能使地方一般國民勞動權受到侵害，會有較大的政治力介入，後來便沒有再執行此部份。

自討論中可看出在地方首長與工會、律師及一般學者看法是不同的。後來中央集中的主要重點是，如果言廢應考慮就業服務。就業服務、職業訓練中央地方是否應該合併，或由中央放下權力歸予地方。對勞動檢查部份，後來便無檢討，即勞動檢查部份依然維持原狀。

以上，有點耽誤到大家時間，謝謝！

高雄大學法律系 紀振清副教授（主持人）：

在我宣布即將茶敘之前，再度提醒各位今天的兩個議題，第一個是就勞動檢

查事務，中央與地方權責分工之問題；另一個是，檢查事務組織設計是否可以像英國、日本有一個網絡在。

今天正好依座位排列有左右之分，咱們就進行左線預備、右線預備。左線請蔡院長，蔡院長是 PAH 的專家，對容許濃度標準等等的研究甚深。右邊請張金鏘副處長，他對於鋼骨施工法，即有關土木方面的專業安全衛生設施標準等等有獨到心得，那先請蔡院長，謝謝。

中國醫藥大學公共衛生學院 蔡朋枝院長：

各位大家好，古人說笨鳥先飛，那我就先說。

在座很多檢查界的前輩，大概都是我以前的同事。我是檢查員出身，所以對這個議題有相當程度關心。從勞動檢查的勞動條件與勞動安全衛生而言，就一個檢查員的角度來看，其實滿簡單的。檢查員因多為理工背景出身，故仍以安全衛生檢查為主。勞動條件檢查部份，雖亦是高度的另一種專業，但非目前檢查員的專業。不需要目前安全衛生檢查所需要設備或技術，此部份可考慮讓地方去執行。

就安全衛生檢查不該只有看到國外的組織架構為何，而應去看看目前台灣勞動安全衛生檢查包括哪些事項，大體可以分為：一般檢查、專案檢查、申訴檢查、職災檢查。相對於像美國系統，其可能 focus（集中）在申訴檢查、專案檢查，屬性是完全不一樣的。我國目前勞動檢查機構要花太多時間去做一般的檢查，由此可知其實在層次上與美國是有差異的。

我非常同意剛剛資料所提，如涉及全國一致性或高度專業性、技術性部份，可由中央執行。若為一般檢查、申訴檢查、職災檢查，可以授權地方來做。亦可模仿英國的協商機制，即中央可訂立有關勞動檢查機構設置準則或標準，有關的人力、設備的設置應該如何？透過協商、審查後，始可為授權，相信就能把這兩個部份做好。目前來看，勞動檢查員用太多時間在做一般勞動條件、勞基法的檢查，其實在人力上也有相當困難。中央部份，可以為較高度性，例如：危險性工廠司法檢查、技術密集的檢查。現在專業部分的檢查方法與一般檢查相同，半天就結束，但是通常應該要去 4~5 天才結束。此部分應該要由中央來做較好。

以上三點很快的報告，謝謝大家。下一個議題順便報告，有關組織設計，可以思考目前的環保概念。環保署有稽查總隊，在三個地方設稽查大隊，各縣市政府或直轄市政府都有環保局，環保局有稽查功能。如此可在對目前組織架構衝擊狀況最小的狀況下，完成我們的檢查分工。

以上報告，謝謝。

行政院勞工委員會勞工調查處 張金鏘副處長：

我本來想最後一個報告的，因為先報告的笨鳥先飛，那以後笨的地方就會被人家攻擊，所以也有這個壞處。

從兩位教授報告裡可看出，於勞動檢查中，中央、地方其實並非嚴重對立，應該分工合作。此點非常認同，亦覺得勞動檢查應是分工合作的關係。如何劃分才是最好的，對我們未來整個走向會有很大的影響。

不希望變成對立、排斥、互踢皮球或者爭權的場面。組織設計，基本上是高難度的，整個部分互相容忍，才有辦法完成。否則，可能會無法解決。對於中央、地方權責分工，在來此之前有向長官請示，長官表示對於這種高度技術性或是專業性高的安全檢查是否能夠考慮由中央負較大的責任。

至於勞動條件檢查部份，需要因地制宜，由地方負較大的責任，如此的設計對未來走向會比較好，謝謝。

高雄大學法律系 紀振清副教授（主持人）：

以下，請自由發言。

高雄市政府法制局 白瑞龍科長：

各位老師、先進大家好，我是法制局法規二科的白科長。剛剛聽到中央長官這樣說，有稍微比較放心一點。在此事件之發展中，地方確實較委屈。因中央組織再造，要設立一個集權式的組織。忽然間說地方無權實施勞動檢查，惟北高已經實施多年勞動檢查，在縣市合併時，此議題就被引爆了。欣慰聽到中央願意與地方分工合作，而非如同以往開會時所言，認為此權力是中央的，地方無授權便不能做。就此部分，參加本會議是收穫。

不過，從法的層面還是要提出，所謂勞動檢查，其性質是檢查，檢查是種手段，其本質是行政調查。主要是去達到一定行政目的，故其本身是種手段，不是目的。其目的乃是勞資關係是否符合勞資關係，或是否符合勞動安全衛生相關的實體規定。在法制（勞動檢查法）上會產生極大矛盾。勞工安全衛生法第 27 條前段，規定主管機關可以實施勞動檢查，主管機關包括地方，亦包括中央。勞動基準法第 72 條第 1 項後段，規定直轄市主管機關必要時可派員檢查，在實體法令中規定地方主管機關可為檢查。勞動檢查法總則也看不出地方乃無權。

而關於勞動檢查機構，其定義中亦包括地方設的勞動檢查機構。惟至分則第五條時，竟然說總則之勞動檢查機構只有中央可設，或者是中央授權地方設。事實上，在此事件過程中勞委會就是以本條做為主要論據，勞委會說沒有授權給地方，地方便不能為檢查。勞動檢查機構要經過授權始可設立，但回頭正本清源來看，是與勞基法、勞動安全衛生法有所抵觸。若要作體系上無矛盾之解釋時，法制局認為第 5 條部份是專門指中央有權實施時，才有此授權的問題。可以授權地方來協助中央，本來在委辦事項時，可以請地方幫忙。但不能說這個東西就完全是中央的權力，無視勞基法、勞動安全衛生法。

前面兩位老師分別報告的英國、日本體制，回到台灣的體制來說，在實施地

方分權時，地制法第 8 條第 5 款亦明確的將勞資關係、勞動安全衛生地方有權可為之。其實在中央跟地方分權中，有補充性原則，即地方如果有權去做的，由於是執行的部份，中央優先讓地方去做。惟地方若無能力去做，如比較技術性、專業性的部份，中央可與地方協力、合作，此亦呼應中央長官方才所言，應為合作關係而非對立。到底分權或集權好，只要有學過行政組織設計，集權真的好嗎？絕對的權力絕對的腐化，孟德斯鳩講過，只要是權力就有可能被濫用，事實上為何不採單一國家而是讓地方來分權，這亦如剛剛老師所言。

在日本有地方分權之概念。由於市長都是由地方住民選出來，以高雄來說，勞動人口非常多，選民或地方住民之安全希望靠地方政府，直接透過地方政府來為保障，市長直接面對此壓力。是故，真的由中央來做會比較好嗎？此部份真的可以考慮，若要阻礙地方分權，可能是種威權心態，認為只有中央能夠做好、地方做不好。方才勞工局副局長也提到，勞動檢查時，對組織或者在資源或者在相關的部份，地方擴編以做相當之充實。此時中央若未相當充實其資源，做得不一定會比地方好。我國公務員也是從中央跑到地方、地方跑到中央，並沒有區隔，是故人之部份可以解決。若地方真的做得不好，亦希望中央給予幫忙，但並非只有中央可以做。

事實上，各地方都有很大的壓力，若在地方出現工安事故時，地方政府竟然兩手一攤就說無權為之，如何去對選民交代？如何去應付此事，這個部份就暫時提供這樣的一個意見給大家參考。

高雄大學法律系 紀振清副教授（主持人）：

謝謝白科長，接著振平兄。

長榮大學職業安全衛生學系 張振平副教授：

其實此事，去年五月我在立法院講過一次。到現在，我的想法變得是更積極，不會更和緩。

如果真要做，現在的問題如下。依法治立場，即地方制度法、勞基法，都有地方主管機關，故顯然是有一部分權力在。惟勞動檢查法又講，勞動檢查機構乃由中央主管機關設置或授權，即可授權也可不授權，並非不能授權。本即可授權給地方，只是看中央是否願意為之。故此部分我認為較像政治問題，並非法律上之討論。法律上，實無太大的問題。

現在較大之問題，我覺得是：為什麼會這樣子呢？之前北高兩市就授權了，甚至科學園區，從北科、竹科、中科、南科，都沒有人有意見。為何沒有人有意見，因為都沒有牽涉到原來的檢查轄區。北所檢查範圍照舊，並無變更、減少，故沒有感覺。但新五都成立後，六都桃園馬上就要出來，去年我有稍微算了一下。就高雄市，則把高雄縣拿掉，再加上台南市如果也成立，把台南縣再拿掉，南所大概所有的事業單位數剩下三分之一。怎麼辦？對檢查所來講是恐慌，不知道該怎

麼辦。剩下那麼一點的檢查所，編制會不會縮?可問所有的檢查員，重點並非去哪裡，而是薪水不要減少、職等不要下降、加給不要不見，此才是我覺得現在影響嚴重的。新三都成立後，將來桃園市再成立，北所亦會受到衝擊。新北市再成立、桃園市再成立，若這兩個所一成立，北所也沒剩多少廠。

此即現在之問題，怎麼辦呢?我認為既然要成立勞動安全衛生署，應該乾脆打破既有迷思，為何要限制於北中南三所，既然要重組，就整個改掉。我有兩個想法，一種是小規模的改，就如蔡教授所言，對五都都授權，僅剩下一些專案檢查、重大職災。這有個困難點，即轄區仍然如此小，量夠不夠撐得下去，立法院是否會有意見。將來如果成立，演變成此狀態，是否會有點問題。但為何一定要鎖在北中南的思考邏輯，修一下檢查法或安檢法，應該打散，將所有例行檢查，通通給地方政府。中央自己成立些較好的，比方說像我們在美國的 CBS，即把部分人力抽回來做實驗室。也可設立研究中心等等，還是有不少檢查工作。要去全新思考，不然何謂組織再造?再造完沒有任何變動，則為何要再造?再造就是要去重新再造，甚至把勞檢所抽出來，重新去打破，否則很難去解決問題。

我認為，中央跟地方的問題應該於此，北中南三所所長都不希望所屬轄區被縮減。可以設化學所、職災調查所、職業衛生所，可以北中南皆設，都是派駐單位，職等是一樣大。甚至可能更高，因為都是特級調查官，地方檢查員可能還因此願意來中央，如此問題就比較好處理，但看我們上級長官有是否想做大魄力之事。這是比較新的想法，以上報告。

高雄市政府勞工局勞動檢查處 陳俊六處長：

謝謝主持人給我這樣的機會，局長有交代一定要全力表達高雄市政府之立場。

權力與義務要對等，勞動檢查署由誰執行，各家說法分離，永遠沒有結果。誰負有保護市民與其產業安全、健康之責任，就應該有權力。有權就該負全責，不要檢查與調查時，才說因為人力不足無法為之。監察院到高雄市來調查，高雄市勞檢處一句話都沒有苛責，但調查台灣省境內所有化學工廠災害，皆說勞委會在推託責任。應該交由願意負責任之人為之，高雄市政府陳市長並無說定由高雄市政府執行，但全國應該一致。

第二個問題即全國一致，我們建議新成立之直轄市、將來要成立之直轄市，應照能力分階段，依近中長程，最後達到全國一致，不論勞檢執行處在中央或地方，全國一致才不會讓人民對政府無感，人民的有感是因政府不愛我們，我們跟別的縣市不一樣。高雄市民有一半就有如此的感覺，希望全國一致。台北市有的，高雄市要有；高雄市沒有的，台北市也不該有。

第三點，根據 ILO 第 81 號公約，檢查任務要執行安全衛生、工資工時、福利、休假、青少年雇用工作條件，勞動檢查不能切割。就專業而言，每位公務員

均通過國家考試，也經過同樣檢查訓練。若說勞基法較無專業，則安全衛生比較有專業？同樣學法學跟學理工，法學博士就無學問，理工博士有學問。如此怎麼公平，所以不應分類。勞基法的檢查比較有專業的原因，為何？我想也可以做比較，是不是一個旗子對一個旗子來下，看勞動檢查所跟高雄市勞動檢查署最後誰贏的比較多，或者是所長跟處長來考試看誰的成績比較好。沒有必要如此比較，勿用專業去切割。

全國一致讓人民有感，才是我們追求的。應該馬上解決，階段性適用，假設此城市中央要授權給其檢查，其尚未具備此能力，就採階段性的全國一致化。在此說明，82年才有勞動檢查法，之前台灣省政府勞工處的北中南區勞工檢查所、台北市政府勞工局的勞動檢查處、高雄市政府勞工局的勞動檢查處，勞委會拿不出依法授權的公文。毫無依法授權之公文，授權是用嘴巴講的。

此點要跟大家做個報告，謝謝。

高雄大學法律系 紀振清副教授（主持人）：

好，謝謝處長。再來，請中正大學勞工系王教授。

中正大學勞工關係學系 王安祥教授：

主席、在座貴賓，非常高興今天有這個機會來到這個，尤其對這個勞動檢查，大家都坐在一起，那我們（今天）算是這個公親啦！（我們）在學校比較是事主啦！那或者是說我們以前在學校常常覺得我們在象牙塔裏面，所以我們就從學理上來做個報告。

我來自於中正大學，我們學校有個系叫勞工系，很特殊的一個系。我到了勞工系後才發現，過往勞工科系其實都不包括安全衛生。現在的高普考，勞工行政把安全衛生此事排除在外。台灣會產生勞動行政條件部份跟安全衛生好似完全是兩批人為之，此種非常特殊的現象，這也造成了許多勞動檢查不足現象。因為我們在勞動新法很多事情都要先加上公約，尤其是 81 號公約，他們一直很關注這個問題。

國勞認為，國家的勞動政策的具體實現，就是在勞動檢查上，所以我認為中央應該把餅做大。為我們常常承接政府的計畫，每次有關於檢查部分最後的結論就是沒錢。所以人力不夠這樣的結論，那麼多年問題似乎還是未解決。我們每次投書會寫文章，最後自己都寫得很煩，深覺人數真的非常非常不夠。國勞方面，剛剛有說了第 3 條，其實第 4 條有許多援用的部份，其希望所有批准此公約之國家都能於中央設立管理單位。僅如此而已，許多的執行實際上還是很可以看到細部很多分工部份。

方才，兩位老師在報告英國、日本部份，英國便有給地方做些事，會跟地方協調如何分工。剛剛楊老師也談到，日本地方機構已達到 348 間。就日本認為，

其雖是勞動省之分支，但仍然定位為地方層級。是中央或是地方，有時候很難完全去界定。現在馬上便要組織再造，很高興研考會主委把此事當作一件很重要的事情，在勞動部裡面，我們希望成立一個職安會的署。方才也特別講到，希望能重新思考，甚至打破過去建置。何謂中央，何謂地方，是否一定是北中南？也許可以更多，包括像日本 340 幾個。至於說直屬要在中央亦或地方，都還可以再討論。主要希望中央跟地方都可以把檢查權的餅做大。

過去的協調結果，地方便是負責勞動條件部分，普遍概念是勞動條件好像較好檢查。但我的學生表示他們所為並非如此簡單，比如說一個小吃攤，可否去查其工資工時、是否適用勞基法。學生來電詢問，我才發現原來條件也是有那麼多的問題。故我很同意大家的說法，但專業上可能不是這麼確定。在英國，由地方主管機關來做時，是依行業別。比如說，零售業、小吃業由地方去做；比較大型，例如說營造之類的就是由中央來做。其實也並非專業與否，也許可以分工，比如說安全衛生的是由何種機構為之。此機構也許還是分至各個地方，其直屬是有誰，都可以為討論。

由於我們馬上就會有一個新的勞動部，此些都可做為考慮。我帶了一份資料給大家參考，今年也就是 2011 年 ILO 剛發的，叫所有人員全部上繳一份。看了這個之後，其實並非可謂中央與地方乃可分，我們常常做很多國際化，去參考外國的很多範例，其實每個國家的狀況都不大相同。包括他們有聯邦、邦下面還有些省級，其實跟我國不太相同，很難運用。但仍希望研考會，多開這樣的會，真正設計出有關於我們歷史背景的制度。有關公共檢查、在安全衛生跟條件設施為何分開，設計一個好制度。許多公務員不在乎屬於中央或地方，只希望能做好自己的工作。有些已成形的分工，都可參考。

謝謝大家。

高雄大學法律系 紀振清副教授（主持人）：

謝謝王老師，還有 2 分鐘，我想就不耽誤大家茶敘時間，等下發言時，大家可以就議題一跟議題二，二者一起陳述，只要說明那個議題，讓我們的同學好記錄就可以了。

另外這邊要提起的，因為為了這個案子，我走訪業界等等，訪問數十人，其實有個心聲，業界他想自主管理，但是，怎麼做他也不知道，國家也不曉得怎麼幫他自主管理，因為如果從民法新增的第四百八十三條之一，受雇人服務勞務，其生命、身體、健康有受危害之虞者，雇用人應按其情形為必要之預防，這就整個勞方衛生跟檢查的基礎，相對的關係，尤其勞動契約 OK 了，其實勞動檢查，中央或地方在監督層面上就可以了，因為前兩天，北海道札幌學院大學，有位研究勞動的家田愛子老師來，我就問了她有關日本勞動基準監督官。她說，勞動基準監督官在都道府縣是非常有權威的，再配合地方公務員，所以以此監督官為主，出去檢查是一個小隊，4、5 個人是一個小隊。然後我們這邊，因為我有學生也

是南檢勞動檢查員，中檢、北檢也有，他們出去是一個人，有時候廠商放狗咬你，有時候會請你到派出所喝茶都有，不一而足。

所以，我們就蠻擔心如果這些基礎不重新去思考，不是組織的問題，是公務員冒著生命危險為國家做事，罰單一開出去就是惹來民怨，就是國家的不信任等等，所以這對中央、對地方都是傷害，所以，看看待會兒各位再腦力激盪一下。

好，那我就宣布現在 TIME（時間），大家趕快來解決民生問題，謝謝！

大家（請）坐著不動，蛋糕會自己飛進來，稍等即有。

《中場休息》

高雄大學法律系 紀振清副教授（主持人）：

好的我們下一場會議就直接開始，那我們叫的糕點是經過安全衛生檢查合格的，有沒有符合勞動條件不知道，可能要抽檢一下。

我們陳主任待會兒有重要會議要參加，所以陳主任先跟大家說兩句，謝謝！

高雄大學法律系 陳正根系主任：

主席，各位來賓，各位老師，首先，非常歡迎大家來到高雄大學法律系，身為系主任我在此表示非常歡迎，雖然這個是由我們紀振清老師所主持的計畫，但系上也是全力的配合，院部分也請各位能踴躍參加。

那針對這個主題，我以一般行政法觀點來看，很簡單來講，我希望說，跟一般來講是說參考食品衛生有關衛生檢查的法制，剛剛也有提到是不是有什麼不一樣，但我認為這部分的情況下可以參考，另外有關中央跟地方，因為我個人研究警察秩序法跟社會秩序維護法的範圍，就一個有趣的現象跟各位報告，一般來講，在社會秩序法裡面提到說，色情專區，中央與地方的分工，在這個情況之下，授權給地方，但是無人敢設專區，我意思是說，在權限事務範圍內，好像中央跟地方有點在爭權的感覺，那如果是不好的，好像大家都要推，就像色情專區一樣，中央授權給地方，但地方又沒有人敢設，到目前為止，在專區以內，不罰娼又不罰嫖，專區以外，罰娼又罰嫖，目前社會秩序維護法設計是這樣；但在這部分來個乾坤大挪移，我想有時在實務上會產生這樣的問題。

在我們勞動檢查的部分，我認為基本上在公聽會上經過大家充分的討論，事實上也可以得到大家的認同，由中央監督、臨檢，這邊提臨檢部分我倒是覺得可以用抽檢，就是抽查這樣一個的概念，那地方當然是一個執行的檢查，這是有一點共識。

第三點我要提到的是，其實勞動檢查的業務，不只是一項權限，所以在訂定時，對於行政程序法的職務協助理論應該應用，如果不足應用，應該在勞動檢查法補充，比方說在會同警察機關、移民署、消防署，這些單位的協助配合，有時

是必要的，這個理論上可以加入。另外我提個一個比較大的觀點，為何我會比較傾向地方為主一個因素是因為，基本上是制衡的概念，

我很贊同剛剛科長所提，制衡是很重要的概念，有時也是一個基礎，在德國基本法中也特別提到聯邦體制制衡中央集權，如果要修憲的話，任何一條都可以修，但聯邦體制不能修，修了即破壞國體，就是制定新憲法，精神是這樣的而來，這是我的觀點，報告完畢，謝謝。

高雄大學法律系 紀振清副教授（主持人）：

謝謝陳主任從德國法提供不同的看法，接下來請中山大學鄧教授。

中山大學中國與亞太區域研究所 鄧學良副教授：

主席，在座各位學界的學長姐，大家午安，中山大學鄧學良報告。要是能容許我由行政法上討論的話，我發覺現在在行政監督上出問題，行政救濟上出問題，行政權限上有紛爭，另外在組織體系上假設也出問題時，我個人處理方式，我會從行政法原理上頭，對各位也非常熟悉的，是我們中華民國憲法第一百一十一條上的規定，也就是全國一致性跟地方所謂的因地制宜上做考量，我目前行政組織上提供幾個資料，首先供各位參考，純粹就勞動行政角度，勞動行政角度我們目前主管機關的設計，有個不算勞動法的全民健康保險法，他也有列在中央為主管機關，但在經費的分配部分，勞健保地方上還是要負擔，他既不為主管機關，但在費用上竟然地方上要來負擔，這件事經由大法官解釋 550 號也就是這部分沒有問題。

各位，我沒有答案，我是提供各位來做一個思考。第二個，我們來看一下我們的勞工保險條例組織上的設計，有所謂地方主管機關，有所謂的直轄市，有所謂的直轄市政府，那請問一下，我們的整個勞保業務是由誰來辦？勞保業務是由勞工保險局，是由中央的機關來主辦，那地方主管的是什麼？地方就主管著付錢。另外我們再來看一下勞工安全衛生法，勞工安全衛生法在組織上的設計，其實還是有主管機關，但是主管機關在發動職權時，他還要怎樣？像是特別是涉及衛生，要跟衛生署之間會同，法上有做這樣的規定。

我跟大家報告一下我們的勞動檢查法當初的整理，大約在民國 20 年，那時的第二條設計，在市為市政府，在縣為縣政府，然後第三條上規定，我們的工廠檢查業務是由中央勞工行政主管機關，派工廠檢查員辦理之，是由中央來辦勞檢，這個體制到 1935 年（民國 24 年）時，同樣第二條還是維持，在市為市政府，在縣為縣政府，然後第三條規定，工廠檢查業務是由中央勞工行政主管機關，派工廠檢查員辦理之，因為來自民國 20 年這個規定可能不周延，在民國 24 年修正時加了個但書，這個但書的規定是，但必要時省、市主管機關亦得派人檢查。也就在民國 24 年時，勞檢部分跟地方上，並沒有完全不把地方權限考量進去，這相關的理由，我想剛才各位學長報告了非常多，不需要我來做補充，倒是整體的

體制，我們勞檢體制的整體上的轉變，是在 1993 年，民國 82 年之後，就改為一般的體制，這一般的體系是改成，在中央為行政院勞工委員會，在省市會為省市政府，在縣市為縣市政府，之後整體主要的根據，會根據有關有關勞檢法第五條的部分，法律系這邊也提供了地方制度法上的規定。

不過，各位我想，可能各位要記得一下，地方制度法規定，所謂地方自治事項有兩種，一個叫勞資關係，一個叫勞工安全衛生事項，雖然勞工安全衛生法，來自賴恆盈老師所提供的資料中有提及，勞工安全衛生法好像是第二十七條的規定，但是第二十七條之規定並無因此增加地方上的職權，基本上還是要根據勞檢法上的體系規定，我想賴老師這地方有一定程度上的誤解，以上我綜合要跟各位說的，也就是全國一致或地方的因地制宜，這在我們的制度上其實是一直被考量的，制度一直是在動態上的轉換，那這個動態上的轉換。

各位我不曉得有沒有人關注這個事情，我們的勞動基準法上規定中央主管機關，也規定地方主關機關，但是我們國家對八十四條之一，有關保全業的工時部分，我們行政院採退居第二位，進行行政指導，採用行政指導手法時，各地方政府，其他縣市我不熟，各個地方政府變成，行政院型政指導最高可達 372 小時，我高雄市現年、現月、現日總共最高 288 小時，跟台北市也是 288，但台北市條件還沒有我高雄市的嚴苛，台北縣就乾脆跟根據勞委會的規定，所以台北縣的保全業到高雄市來得標，因為他的勞工朋友，只要得標，能工作的時間更多，高雄市的保全業，除非業者騙我，現在高雄市的保全業快要沒飯吃，雖有得標，但還都是他的下游廠商。

各位，同樣是主管機關的概念，我們勞委會，我接到不少公文，我手邊…我今天沒有帶來，我願意給各位，也就是所謂的主管機關這概念，勞委會，特別是有關勞動條件的部分，現在都委由地方來做解釋，也就是說這現象，我並沒有說一定把他要正當化，但這種來自中央有他應該要進行全國一致的、地方上要因地制宜的執行上部分，各位我對於有關保全業這工時目前所產生的亂象，我在高雄市，我相信俊六處長這邊，三天兩頭由勞委會都會轉公文下來，因為我都會寫情書給馬英九，我跟他說，來自高雄市保全業的這些惡行惡狀主要都來自台北縣的這些公司。

我再來要跟大家報告的第二個，請問我們的酷暑作業，不是工廠設備類，是在大太陽底下，酷暑作業應該由誰來管理？前不久，我跟俊六處長參加一個研討會，我們發覺這個事情現在將近是沒人管的狀態，室內環境有人管，酷暑作業的部分沒人管，而且是在現有的人力底下，這個分配下來我想也不可能有時間去做；再來一個，請問無薪假部分由誰來管？無薪假的相關問題，請問是安全衛生還是勞動條件比較重要？我懇請我們勞委會這裡，將來有關設計這個分工上，務必不能用學科，剛已經有人講過多次了。

其實讓老百姓深惡痛絕的是來自勞動條件，來自雇主上的糟蹋，剛才紀主席

有提到用民法的概念，我想這部分在我們勞動法大概過不了關，因為勞動法是社會法，回歸司法體系，勞動法沒得談，我就回歸一般的雇傭關係就好，我想在公、私、社三分論，公法、私法、社會法，勞動法維持在社會法，以私法為本質，然後公權力一定程度的介入，這個體系上我們也期待勞委會能做這樣的堅持。

我跟各位報告以上，我的用意會在，也就可能將來我們可能在技術細節上，剛很高興勞委會願意貢出這樣的心量（心思）來考量這件事情，也就本案可能要從原理上的設計，全國一致性與地方因地制宜的部分，我按照勞委會之前的分工，依現在的執行能力，勞委會沒有能力，主要是來自九個檢查所，這九個檢查所的人力，按行政法上稱為派出機關，派出機關如果與地方上搭配，其實這體制將與日本體制有一定程度之相近，與英國亦有一定程度之相近，我跟各位提醒剛兩位老師的報告的內容有件重要的事情，為何日本講究地方自治，但在這前提底下依然採用全國一致性，原來剛剛兩位老師有提到，地方政治因素的影響。

我跟各位報告，我個人每天在處理勞資爭議，立法委員的勞資爭議個案都丟到我這邊，因為他不曉得要為資方講還是為勞方講，各位今天假設，勞工安全衛生、勞動條件該檢查的事項是受地方自由的擺佈時，各位，我們勞工朋友的身家性命該怎麼辦？

所以，我本以上這個概念，當然抽象概念叫分工合作，但實際要如何操作，我提供一個初步的想法，請各位參考政風人員設置條例，政風條例就是採雙軌制，一個是來自政風體系，一個屬於地方政府體系，高雄市有發生過政風事件，陳菊市長非常生氣，因為政風這樣一個獨立體系，有關相關個案處理是順著政風體系來報，沒有報給地方政府，因為那個案子報給地方政府就被吃案，無法辦理，是否走政風人員設置條例這個方向來構思類似東西，請中央勞委會負起責任。

以上，謝謝！

高雄大學法律系 紀振清副教授（主持人）：

好，謝謝！請戴主任，你很早就出席了，抱歉到現在才請你發言，謝謝！

長榮大學職業安全與衛生學系 戴聿彤系主任：

各位大家好，我是長榮大學職安系系主任。

其實基本上在學界這邊大家看法類似，也就是說，第一個，從我們的同意跟反對的公聽會意見，好像在法律上這邊同一東西這邊有授權地方、這邊由中央，我覺得可以坐下來，需要修法的修法、需要協調的就協調、可以解釋就解釋，但在基於合理分工的前提下，來解決這個爭議。

第二個部分，其實是為了檢查員，其實我們接觸很多檢查員，檢查員非常辛

苦，工作太多，所有工作都丟給他，因為是勞委會裡唯一在第一線的，但是當初晉用時的本職學能是什麼？為何會丟那麼多其他工作給他？是否 qualify 去做其他附加上去的工作？這就是為什麼大家一直在抱怨說沒錢、沒人，我覺得這是其中一個因素。

第三個就是，也是為了檢查員，也不能說只是為了檢查員，就是是不是有些屬於比較技術性的東西？建議建立一個資深檢查員的制度，讓各個人去負責有一些符合法規符合性，而不是一般的檢查，另外一些比較屬於技術性的就由中央統一來處理，大概也可以順便解決掉未來五都或六都成立，北中南檢查所也不要打破，而是人力上做一個重新的統整。

大概幾個意見是這樣子，謝謝！

高雄大學法律系 紀振清副教授（主持人）：

好，謝謝！請洪教授！

美和科技大學健康照護研究所 洪耀釧教授：

主持人，今天與會的貴賓，大家好，首先非常謝謝我們幾位老師們，因為他們的關係，所以我今天就來，我本來今天是不敢來，因為不是這方面的專家。

那既然點到了，剛剛我們幾位老師們，包括我們科長、處長也談到裡面一些問題，包括我們楊教授提到的這些內容，我們今天不談政治性，剛剛我們戴主任也講到，檢查員的素質，或者說斷層，看看我們蔡教授跟張教授，他們都是檢查員出身，但是這一代所投入下去的專業性，或說技術性、或者說投入性，以及過去我們業者沒有像現在這麼的激進，所以過去他們在進行這一塊的同時可能比較好做，不過未來，在現在當下，檢查員的素質，或者是說我們在募到這些年輕一代的這些人，在進行動檢查的同時，大概就沒有像過去這麼的…，不敢講專業，而是這麼的投入，或是這麼的比較能把問題提出，這個是我們在整個對於新進的這些人，在教育訓練上面，如果真的要將這些事情做好，確實必須要把一些權力下放到我們的地方來，我個人比較偏向這一塊，能夠務實性的把這些事情做好，而不是看到那個權力大家做一些拔河，我覺得不應該在這地方做一些，好像沒有必要存在的紛爭。

撇開這樣一個話題，我一直在思考，每一年的11月到隔年的2、3月，都會有瓦斯中毒事件發生，快了，下一個寒流又來了之後，一定又有瓦斯中毒，但是站在百姓的立場，站在我們民眾的立場，當然我們當老師的立場，我們去看過說，這樣子的一個事件，我們國家、政府，或是哪個單位能夠用一個非常強制或有效的方式，能夠讓我們的民眾每年這段時間不要再瓦斯中毒，大家看看，每一年都有這個事件發生，站在我的立場跟別的老師的立場，這個東西應該怎麼來做處理，我是不知道的，也要求教各位說這樣的一個事實要怎麼來做改進？特別是我們的學生，賃居校外的安全上，房東到底他的房子如果讓學生在裡面受到瓦斯中

毒，他是不是有怎樣的一個刑法？這一點也求教於各位。

以上，我以比較務實的方式來提出，求教於各位，以上報告，謝謝！

高雄大學法律系 紀振清副教授（主持人）：

好，謝謝洪教授！

因為我跟洪教授關係匪淺，以前我們是同業公會，都是學務長，他是我非常敬仰，算是資深學務長帶領我這個菜鳥進去學務長會議學習，所以，我一路追隨他。另外，我要補充瓦斯中毒事件，以前的南台科技大學的蔡明彥學務長講一個事故，蔡學務長在服務教書期間就當學務長，從訓導主任一路到學務長，都沒變，他說有個很慘的案例是，南台的學生在外面租房子，還包括來訪的姊姊，冬天在室友洗澡時瓦斯中毒，五個人同時罹難。當時南台做了一件事情，博得大家一致的讚賞，花了兩百萬做公祭，然後把所有該入殮的、所有的事情，全部由董事會，一句話，全部買單，所有家長的住宿、交通全部買單，花了兩百萬，所以南台今天能夠慢慢地進入到典範科大，光在學務這一塊，是非常的盡心盡力。當然洪學務長語重心長，我們對於學生的照顧，都是二十四小時的。

接著，我們請莊教授！

中華醫事科技大學職業安全衛生系 莊侑哲副教授：

主席，還有在座的各位貴賓，我這邊針對關於這兩個議題，提我一些淺見，給大家思考一下。

我覺得勞動檢查權不受政治管轄區域的影響，應該是中央、地方要建立整合跟權責權責分工的機制，但只是說目前現有的組織設計裡沒有，所以未來可能可以從組織設計去調整、著手，可以說中央就負責在政策的規劃、監督，以及在勞動檢查人力的職能訓練，如果說訓練人力、技術提升的部分在中央，未來在執行時會有一致性，所以我是覺得規劃監督跟檢查人員的職能訓練由中央來負責，地方政府就負責執行，還有一些問題的彙整，然後提供給中央做參酌，未來勞動檢查技術的提升，就是由中央在。

我以下提到的第二部分，就是組織的部分，因為勞動檢查工作涵蓋了勞動條件、勞工福利安全衛生跟勞資關係等非常多，我們中央到現在其實對於勞動檢查的技術提升這部分及能力訓練，並沒有專責機構，勞動檢查人力如果按照 ILO 的要求其實是非常的不足，任務也非常繁重，無法因應時代的變化，所以考慮是不是由中央勞動檢查機構，就現在的北中南三區的勞動檢查機構，來負責有關人力、資源這方面的訓練，跟勞動檢查技術、研究資源的工作，這樣的話整個位階說不定可以往上提升，不至於讓現有的北中南三區的勞動檢查所，好像會覺得說未來位階下降，面臨讓職等變低這樣的問題。

所以我提這兩點意見供作參考，謝謝！

高雄大學法律系 紀振清副教授（主持人）：

好，謝謝莊教授！接著我們請政法系楊主任！

高雄大學政治法律系 楊戍龍系主任：

非常感謝法律系邀我來參加這個研討會，自從我進入高大後第一次有邀請卡的受邀，以前都是指派的。

對這個問題實際內容我沒有多大研究，但因為受寵若驚，我昨晚回去查了一些資料，來講這個問題，對於這問題本來要講很多，但因為鄧教授所講我完全同意，我以前跟他出現的場合我們都是敵人，但是今天他所說我完全同意，且完全同意張教授所說的兩件事。

我今天要講的一件事情是，這個涉及權限劃分的問題，這問題從憲法、地方制度法是找不到答案的，前面有先輩提到是政治問題，沒有錯，因為是政治問題，所以我同意鄧教授所說的答案，我的建議是這樣，因為涉及到中央與地方的問題，我建議陳重陽老師，您在講英國地方機關的時候，請把英國地方機關中的地方機關講清楚，那個地方機關到底是地方政府的機關，還是中央政府整個體系在地方所做的機關，要講清楚，不能用地方機關一語帶過，讓人比較制度時，可以明確知道 local government 的意思，這是第一件事。

我建議勞委會或對這有興趣的朋友去研究一下美國，我並不是說要採用它的，美國是一個聯邦國家，美國聯邦國家的勞動檢查權的制度設計是什麼樣子，你就很清楚說這套制度應該定位在哪裡、應該怎麼做，這是第二個問題。

第三個問題是在說，勞動檢查是一門專業，迎合台灣的政治生態，這東西在執行上有很大的裁量空間，裁量空間裡要有一個不要被濫用的東西，我覺得需要有一個叫做什麼什麼 code，或是叫作什麼行為法則之類的，我建議勞委會或中央主關機關是不是應該去，有沒有我不知道，我想應該是沒有，因為我找不到，去做一樣這樣基本的 code，到底是什麼東西。

第四點，是在講說未來這個趨勢，講到最後一定是合作，包括中央地方的合作，我非常反對中央與地方制衡的概念，一個台灣這麼小，要玩制衡要玩到什麼時候？台灣政治已經玩到這樣子了，還在玩制衡？所以趨勢應該是在講合作的概念，中央地方合作的概念，包括公部門與私部門的合作的計畫，去研究一下美國的勞動計畫時，聯邦政府有所謂的公私部門合作計畫，合作如何去實現勞動檢查計畫，我想研究勞動關係的專家都知道，我覺得這東西應該去講清楚。最後一點，這東西涉及到權限爭議的問題，涉及到地方自治的問題，這東西有很多版本，你講日本的制度、英國的制度、美國的制度，所得到的答案是不一樣的，不要一個國家的制度來講這東西。

報告完畢。

高雄大學法律系 紀振清副教授（主持人）：

好，聽完楊主任的發言，可以知道他發表的意見實在是很精彩。

OK，謝謝！請成大許教授！

成功大學法律系 許登科助理教授：

主持人，在場各位先進、貴賓大家好！

其實我對這領域不是非常專門，我是學公法跟公私協力的，今天又另外聽到一個概念，在英國的公公合作（PPP），那我研究德國法，這公公合作，所謂的行政合作是一個趨勢化的現象，以我自己本身專門的研究，剛剛提到，所謂的公私協力、公私合作，現在背後就是在談一個所謂的組織改造、權責劃分、風險分配這樣的一個問題，所以我想今天也是一個蠻大的收穫，與其說提出一些想法，不如說是一些心得，就兩個面向來做一些心得報告。

第一個就是說，其實是我一個德國指導老師的一個想法，在思考一個組織跟一個國家對行政推動的時候，應該回到一個任務取向跟憲法對於任務的實現取向，你如何去建制？如果從這角度來思索中央與地方權限分配、責任承擔跟組織的設計的話，我想可細分為兩點，這兩點剛剛大概都有提到，我可以說做一個整理。第一個，就勞動檢查在中央跟地方的權限分工，或者是制度建構這部分，其實可以用三個概念來涵括，或者說做一個層次上的這樣的一個表達，第一個就是中央保留，到底什麼事情是由中央，還是由中央來做是最好的？第二層次就是中央與地方可以共同來承擔或執行事項的合作化跟框架化；第三個則是分權化，也就是說這事項應該是由地方，尤其是強調由地方，或是由中央來做的時候，到底怎樣是權責相符，而且是效率最好的？這是我想提供的一個所謂三層次的方式來討論，中央跟地方權限劃分跟權責相符這樣的一個思考。第二個則是，就組織設計方面的議題，在上面三層次這樣的想法的一個連結下，要實現這樣一個任務的話，你要配備給這個組織應該有相當的層級，第二個就是說，相當的專業人員、員額跟預算，而且剛提到的想法，抗政治性、地位保障跟延續性，這些在組織設計人員的想法裡面，應該要有這樣的設計方向，這是比較理念性、架構性的一個思維，提供一個想法。

第二個，其實剛剛我們的系主任提到的想法，所謂的回到台灣來的一個問題，這是另一個我想提供取向於本土化的制度建構與實踐的一個問題，我想在剛剛的陳老師跟林老師講到英國跟日本都蠻有啟發性的，甚至包括主持人的主持，我想這個研究計畫是可期待的，因為他都對於我們休息的這個勞動條件都能這麼的維持的話，其實這就是一個很好的一個，本身很細微的一個理念都能做到，這就是一個實踐啊，所以我想有這麼多專家跟他們的研究團隊，已經對台灣現況的理解跟出發的觀點，跟台灣到底有那些歷史發展所造成的問題，以及我們的條件，這應該是我們的基礎，建立在我們這些基礎上，去做一個上述三層次的考量，

提出一個比較可行，或者是說對未來、對我們人民、對我們國家、對我們的勞動條件，想要達到的一些制度目的，不管是有多大的一個長久的進步，慢慢會有所改變，慢慢的會變更好。

以上，謝謝！

高雄大學法律系 紀振清副教授（主持人）：

好，謝謝許老師，我們左邊所謂號稱學界居多的人士都發言完畢。

我這邊做一個預告，昨天晚上看到一個公文，教育部希望每個學校，如果是一萬個學生以下，可以做一個計畫，一萬個以上的，可以提兩個計畫，就是對於學校實驗室的安全衛生開通識課，不限本校，外校的也可以跨校選課，等下，右邊中央跟地方的任何長官，你只要發言過，就是我們未來的講座，鏘哥，你已經是一個了，科長，請來贊助我們高雄大學來開這門課，因為南部大學還蠻多實驗室的！

新北市政府勞工局勞動檢查處 胡華泰代理處長：

紀老師，各位專家、學者。

因為我們從新北市來，我們局長看到這公文覺得蠻重要的，所以叫我們親自來參加，我們剛剛聽過學界老師的一些說法，還有前面的一些實務界，再加上還有研考會的長官在這邊，我們還是提出一些說法。

北高兩市原來已經有了授權，相信在現實實務上是不可能拿回來的，五都既然授權，五都在現有資源、人力、機關配置，都享有較高資源的情況下，應該考量的是，授予更高的權能，而透過績效管理，或者公佈，中央的機關應該向內政部或其他八部會，把那些資料拿出來看一下，大家做的評比怎樣，這樣才是一個良性競爭，而且剛剛我覺得有個問題很重要，其實中央跟地方現在不是消極權限衝突，不會像剛剛前面有位教授講說，大家都不管，其實現在是積極的權限衝突。

積極的權限衝突對於事業單位、對於勞工而言，其實是讓勞工重複性的檢舉，資源也有浪費，重複性的檢查，也有浪費，以我們新北市為例，同樣一個工廠，只要辦一個觀光工廠的活動，馬上他的檢舉函就會從總統府、行政院、勞委會，還有我們勞工局，各層次都會過來，但來的時間都不一樣，這資源也要去考量，當權限劃分在法律上沒有那麼講的清楚的時候，是不是應該，因為當初我們在公聽會時也是講，現行的法制架構是怎麼樣，其實各位學者、專家都知道，但是我們會覺得說有問題應該要修法。

勞動檢查法是站在中央集權式的法律集權的情況下，可是地制法是後法，雖然地制法不能優先所有的法律，但至少地制法可以提供一個參考的權限劃分的模式，如果一直在說檢查法是特別法，因為這問題就會出現問題，為什麼？因為這法律就是有問題修不下去，因為第五條一直講授權，可是第六條組織編制，地方政府用自己自有財源，設置組織招募人員，結果這樣的做法，竟然要受中央政府

的司法性，不只司法性，訴願，或者是待執行那些，現行法律都有，但是連職災的認定，要做什麼處分，都是受中央的高度管制，現在先進都比我清楚，實務界、應該檢查機關都這樣，行政院勞委會有個重大災害的通報及處理要點，這要點各位先進可以去看下，在看這個法律的時候，地方政府花自己的錢成立勞動檢查機構，結果會受到司法性和目的性，甚至高密度的，連做行政處分都要受高密度檢查管制，這妥不妥當？這是第一個。

第二個就是，勞檢應該要與經濟行政互相配合，要配合其他部分，我們還是跟事業單位，像新北市有六萬零四十家，而新北市為了這些商家有設經發局負責處理商務行政事宜，同時一個機關，為什麼我們的行政法大部分都是中央為誰，地方為縣市政府直轄市，他並沒有講直轄市政府哪個機關，因為保留自主組織權，你要設什麼機關（都可以），這是因為我們地方自治在八零年代現在開始發展之後，我們開始要去考量了，開始考量，沒有規定說一定要怎麼做，但是至少經建行政部分要考量現實的狀態，而不是在那邊切割，資源的重複、一個浪費，這是第二個理由。

那第三個部分，我們要提出一個就是，我對剛剛有位教授講的，我可能理解有問題，但是他說政風、人事一條鞭，這個在我剛剛講的地方政府自治團體法人，他是一個獨立的權利義務主體，設了機關以後，但是所有的作為都是由中央，這對地方民選首長而言，他沒有辦法接受，我講這是實務，我不要講法律，我講的是比較實務上的問題，我想最後一點，我的想法是，剛剛振平教授所說，我覺得站在現在合作前提下，應該去考量原來有的因素，我們新北市也沒有說一定要全部的授權，我們也同意水平式的分工，但是希望能在行政命令、法規建制完整情況下，可以跟我們的市民老百姓講清楚，不要說一部法律，同樣一個出來，有人引檢查法，有人引勞工安全衛生法，有人引地制法，大家都說對，但是老百姓並沒有像我們那麼清楚，體系那麼清楚，這又不是在上法學課程，所以我覺得說決定怎樣的模式，我贊成那個模式，立法例贊成那個模式，但如果將來把這法律修了，希望能夠明確化，大家，中央跟地方有所依循。

以上，謝謝！

高雄大學法律系 紀振清副教授（主持人）：

好，謝謝！謝謝新北市！請台北市！謝謝！

台北市政府勞工局勞動基準科 梁蒼淇科長：

各位在座的先進大家晚安。

時間還蠻晚的，後面發言的有個好處，因為大部分該講的前面都講完了，所以我就簡單的講。

第一個，我們代表我們台北市政府來表達我們對於這個勞動檢查這樣業務的

部分，我們表達我們台北市政府唯一的立場，就是維持我們台北市完整的勞工安全衛生跟勞工條件檢查業務的完整性，我想這是我們台北市唯一的立場，那其他各縣市的部分，還沒被授權的，那就努力一點，那這個我們台北市的立場。

剛才有些教授有提到，可能對於我們台北市有些誤解，我等下會講說為何這個檢查業務還是要落實在地方，剛才有些教授提到戶外高溫作業，八十四條之一的爭議，甚至一些教育訓練的部分，其實我們台北市早就落實了，包含我們從國小到高職，甚至社區大學的安全衛生宣導，我們都已經全面介入，協助他們做安全衛生的教育訓練，我想我們台北市大概是首善之屈，教授可以想的到的，我們都已經做了，包含剛才有位教授提到八十四條之一的審查基準的部分，其實我們台北市都是全面性的，我們沒有選擇行業的部分，我們的工時的基準，三十八類，全部都已經到位了。

我想已經在全國都完整，我想地方政府來做這樣的一個業務，沒有什麼不好，我想從我們台北市的觀點來看，萬一檢查權作一些分割，我想未來可能會產生更嚴重的問題，第一個是，就我們台北市為例子，我們台北市的安全衛生，我想是影響到勞工的工作權，我們是很擔憂，萬一目前的現狀被打破後，我們台北市的市民，生命權反而不進反退，這是非常嚴重的事情，希望中央三思。

第二個部分，地方行政權的剝奪，我想這也是非常嚴重的部分，我們台北市市長是民選的，背負了市民的所有的期待，尤其是勞工的權益的部分，我們所有政策的部分，甚至都比中央想的遠、看得遠，我想這個各位有機會應該可以看一下，我們對於勞工朋友的權益這樣的全面性保護，另外，我們也要兼顧民意，我們台北市市議會在地方民意機關，看起來是非常有水準的，對於這塊業務也非常的高度重視，還有包含我們在財源充足的情況下，大概都是全力的挹注，甚至我們有些議員還拜託我們，有關於勞工的，不管是生命權、財產權的部分，預算太少了，盡量我們多編一點，來達到全面性的一個保護，我想萬一權限有所改變，我想會受到民意跟輿論的衝擊。

這三點我們整個台北市目前的現況，我們唯一還是希望說，如果是因為直轄市這樣的變革，未來有這樣的趨勢，桃園縣已經通過了後年要改制，直轄市數量會增加，其實站在中央與地方合作的情況下，倒是有一個看法，目前確實有些直轄市在人員、預算還沒有到位之前，短暫的由中央來做一些協處，我想中央跟地方當然是合作，地方還沒有到位之前，由中央來協處是件非常好的事情，這才叫合作嘛，地方還沒到位你就叫他接，他也不可能接，所以這個合作兩個字，應該就是用在這種意義上。

這大概就是我們台北市的立場，表達我們台北市的意見後，希望勞委會，還有在座的專家、學者，應該也同意我的說法，謝謝！

高雄大學法律系 紀振清副教授（主持人）：

好，謝謝梁科長！台北市畢竟是洋基隊，不太一樣，經費很充足。台南跟台中市不是要發表一下意見？

台中市政府勞工局勞動檢查處 許漢丞課長：

台中市勞動檢查處，我是許漢丞，第一次發言。

新三都成立之初，並無法完全做到勞動檢查的業務，此為事實。若在過渡期內能由中央與地方合作，這也是個不錯的解決辦法。

第二，勞動條件與勞動安全乃不可劃分，其實很多教授也有提到，ILO 公約的第 81 條已敘明，在實務上也是如此，今若分成數個機關處理，將造成一個工廠被數個單位重複檢查，將造成擾民。以直轄市目前的做法，可以成立聯合稽查的臨時勤務機構，例如為配合警察局的專案，即可會同消防、建管等單位實施聯合稽查，將可避免重複檢查的問題。

另外，勞動檢查機構人力乃以理工背景人員為主，對於高度專業的勞工行政可能不熟悉，而這部分交由地方為之，個人深感不解。針對勞動檢查專業人員的欠缺，應該是補充專業人力在各機構裡，而非是依照專業進行分割。

至於地方行政的勞動檢查會受到民意機關影響，本人亦有疑問。個人在勞委會及中區檢察署待過，現在則是到台中市政府，依照目前檢查的現況，跟各位報告，現在台中市政府針對勞安檢查仍有處分、罰鍰還有停工，目前會受到民代關切的部分，七、八成是勞動條件，那若就勞動條件部分常受民代關切的話，那應該勞動條件就不要做了？我想高雄市和台北市比我們還要有更多經驗，大部分都關心都是勞動條件的關心，那這個論點也有點奇怪。

以上為個人初淺的建議供各位為參考，謝謝。

高雄大學法律系 紀振清副教授（主持人）：

那請台南市發表一下意見？沒有嗎？那請研考會發表一下意見。

行政院研考會綜合計畫處 林珊汝科長：

在今年四月的時候，立法院在審理勞動部的組織法時，在勞檢分工的議題上即有很大的討論。在其中，廖正井立法委員就勞檢業務也有舉辦過公聽會，所以勞檢業務之走向已成為未來立法政策上的參考。同時行政院研考會也針對相關政策委託專家學者研究。

另外在強調本會並不預設立場，希望本次透過多元的意見表達，可以思考如何將勞檢分工。個人認為勞檢業務的分工，除了在此討論中央和地方如何分工之外，最大的依歸仍是要符合勞工朋友的權利、國情及效率。同時也謝謝各位熱烈的討論。

高雄大學法律系 紀振清副教授（主持人）：

好，謝謝科長。

為了辦這次的研討會，我花了三個禮拜去搜索所有大專院校相關科系的老師，跟研考會也舉辦小組會議討論，所以我現在有飛蚊症，請問我這個職災應該去跟誰申訴？阿釧，我應該跟誰申訴？

好，剛剛林良榮老師說他還意猶未盡，給他五分鐘可以嗎？超過一秒鐘就要停止。歹勢歹勢！還有，先讓勞委會許莉瑩科長，她早就等著要發言。

行政院勞工委員會勞工檢查處 許莉瑩科長：

主席、各位專家大家好，因為時間有限，所以就必要的問題作個釐清，並跟大家報告。

勞動檢查的沿革，自工廠檢查法，也就是勞動檢查法的前身可以看得很清楚，工廠勞工行政本來即屬中央管轄，本來設計就是中央制，此點無庸置疑。雖然現在已有所演變，甚至有地方主張（勞工行政）不是由中央授權，這已經造成了極大的爭議。但是就本法歷史及意旨來說，亦無需贅述（由中央授權仍為本位思想）。我們承認的確造成了爭議，在工廠檢查法、勞動檢查法、地方制度法及其他有關勞工安全的實體法上等等，的確會產生爭議及產生各自的主張，但必須強調我們是業務單位站在中央主管機關的立場，自國際趨勢及國際勞工組織的調查結果來看，針對勞檢機制的演變，大約可以分為幾個類型。第一個類型為已開發的工業國家及新興國家，安全衛生多為單獨立法，而中央有安全衛生的專責機關主管法規及執行，例如美國、加拿大、紐西蘭、德國、瑞士、比利時等等，甚至韓國、新加坡、馬來西亞等，它的安全衛生跟勞動條件其實都是分開執行的。

第二類為開發中國家，雖然勞動條件與安全衛生並未單獨立法，但是仍有兩種執行方式，第一種方式為各個不同的專業機構為檢查，如印尼、泰國、阿根廷、埃及等。第二種則為勞動條件與安全衛生合併執行，如越南、緬甸、菲律賓、，而我國也都由同一個機構為檢查。政府組織改造百年來前所未見，中央有義務提出一套未來有利於我國的體制。在過去檢查員的經驗中，早期雖然授權北高及科學園區，但勞動檢查員的心聲其實是多希望傾向由中央收歸，一條鞭的制度。在過去幾年組織改革中也有改成一條鞭制度的契機，但是計畫仍永遠感不上變化，在五都形成後，若仍沿用原制度將造成國家的不利。事實上有專家學者主張全面下放給地方，亦有專家學者覺得不應該分割，否則各切割小部份將如何為勞動檢查？另外事實上，五都中有強勢主張自行辦理者，另也有主張由中央辦理即可，但是其實許多縣市政府連勞動條件都不願意去檢查，成為地方要做的中央不得不給，地方不做的中央也無法強求。

在衛生主管機關與環保體系，身為中央的環保署有環境督察總隊，地方則是有環保局，形成了分工制度。但勞動檢查與環保體系不同，且各個所分配勞工安

全的資源有不同，這造成了中央給和不給都不行的窘境。另外根據 ILO 的建議書，勞動檢查人力比為已開發國家 1 比 10000 名，開發中國家 1 比 20000。但現行北中南勞檢所之比例為 1:50000，至於北高兩市因先天資源關係比例可能會較低，但在北市仍僅 1:16000，可知人員其實嚴重不足。

最後，各國體制亦有不同，尤其我國又有政治意見介入，實際上該議題已經變成了棘手的難題。

再補充一點，勞動檢查過去總認為乃專有名詞，其實在一般人的概念中只是一種行政檢查，所有法令上，針對勞安的檢查都是勞動檢查。其實勞動檢查包含了其他法令上的檢查，中央與地方也正在分工。

最後本單位只能無奈的說，體制其實立法委員已經替我們決定了。

高雄大學法律系 紀振清副教授（主持人）：

好，良榮老師，你剩下 4 分 59 秒。

政治大學法律學系 林良榮助理教授（再次發言）：

作為高雄大學團隊的成員，我的回應也是延續剛剛許科長的報告，首先就剛剛日本制度的介紹，個人並不帶有立場，而是純粹就日本制度作個介紹。

任何作為勞動行政一環的勞動檢查，應該要有與總體勞動行政的思維，而勞動行政則反映了國家現有的資源與勞資關係。至於跟其他與雇傭關係有關的勞動檢查是否為勞動行政，則有待商榷。

第二個，有關勞動檢察制度之形成，在各國尚未有勞動檢查法的時空下，我們在大陸執政時，國家即設立了相關法規，可見我國對於勞動檢查的重視，而在遷台後，一開始這個法是地方化的，由省執行，後來北高成為直轄市後則由直轄市執行，但是在精省後，中央卻收回自己執行。所以說一開始本法是地方化的，中央於此沒有一體的勞動行政，所以都是給地方做，但是由地方做又因五都而嚴重化了，中央與地方又搶著做。此外，中央在收歸時，並未思考除了地方化之話，勞動檢查也分權化了，即為勞動檢查的去管制化、去高度行政管制化。

實際上就有很多這種特殊的地方，例如科學園區。在科學園區那麼重要的勞動環境，為何由國科會管理？在個人的觀察裡，國科會除沒有哪麼多相關人員外，更無廠商受到起訴。個人認為，在中央建立一致的體制之前，中央應須將其下轄單位整頓好才對。另外，中央的人力，台灣比起其他國家甚為落後，在檢查及受司法審查的比率上亦為不足。在這種強況下，如果中央夠強力的話，即沒有上述的問題。日本即是中央夠強大，才有辦法與地方合作。然而在現行中央沒錢、沒權、沒人的狀況下，為何不由地方執行？

我想真正問題究竟是勞動制度的建構亦或勞動檢查權力之分配，這才是重

點，另外針對政治力量的介入也要攤開來說。

中央長期以來不太重視勞動條件，只重視安全衛生。今若地方只可針對勞動條件檢查，情何以堪。若在此由強僱有利的中央執行的話，除了地方不須擔心外，政治力介入的情況亦可減少。

立法與政策確實有問題，但真正問題在於實施。例如勞動人員的訓練，中央是否有明確的目標？個人持否定看法！另外在勞動檢查年度計畫上，中央的勞動檢查年度計畫非常的少，地方更無相關資訊。

此外，在勞動條件與安全衛生的分配上，很多國家都分開是因為工會很強，我國因為沒有很強的公會，如果在此沒有中央強大的力量，該體制將會垮掉。

高雄大學法律系 紀振清副教授（主持人）：

好，謝謝良榮。

良榮去政大之後會比較激動一點，可能是因為政大的勞動條件比高大稍稍好一點。好，剛剛有登記的是白瑞龍科長。時間要節制一下，否則留你下來吃晚飯。

高雄市政府法制局 白瑞龍科長（再次發言）：

不好意思再次發言，因為第一次發言可能引起了一些誤會。

事實上先前發言所提到的分權，並非係為了中央與地方的制衡，而是講避免權力的集中，法律所謂的行政、立法、司法水平的分權目的是為了制衡，那中央與地方的垂直分權是為了合作。在剛剛健保法所提到的國家，即為中央與地方合作的例子。執行權，中央可以管那麼細嗎？剛剛也有學者主張由地方執行，也有學者主張參考政風的制度。

我認為應該回到法制面，地制法既然已經規定了中央與地方自治團體的權限，就不應該忽視而採取一條鞭，否則就跟以前的地方自治綱要一樣，官員都由中央派好了，不符合垂直分權的原理。垂直分權本來就是要地方去良性競爭，也就是由地方住民去做個監督，地方自治本來就有好有壞，所以才有民主政治的監督，而不是中央因為怕有人不去做，而讓想去做的人不能做，這違背了地方自治的原理。只要是與地方有充分關聯性的，就應該由地方去做，那中央可以回到地制法，對地方為監督，讓地方去良性競爭。

最後，所有的公部門都是為了人民而存在的，提高地方住民的水平。

高雄大學法律系 紀振清副教授（主持人）：

好，謝謝。鄧老師。

中山大學中國與亞太區域研究所 鄧學良副教授（再次發言）：

我設法一分鐘內完成發言。

政風並非一條鞭，而是雙軌。在附屬機關上對首長負責，另外對政風體系負責。個人在此議題上並不主張檢查一體，而是主張比較接近警察的制度，由中央執行，與地方行政上做一個搭配。剛剛有兄長（先進）提到，地方上檢查衛生與勞動條件同時檢查，勞委會可能騙我（可能引用有誤），根據勞動條件檢查月報上的資料，關於勞動條檢的檢查少的一蹋糊塗，都是勞工安全衛生的檢查，這可能是地方上的一個特色。

回應台北市的說法，台北市的說法已經出現了地方上的差異性，有關保全業的工時，地方上的差異造成了產業整體管制上的漏洞。關於解決此問題，在行政法上的學理是說得通的，在組織法上即稱為廣域行政，廣域行政的手法，乃指中央與地方的搭配，沒有人主張由中央全部拿走。

假設言詞上有所誤解，再度跟各位澄清。

高雄大學法律系 紀振清副教授（主持人）：

好，謝謝。那梁科長。

台北市政府勞工局勞動基準科 梁蒼淇科長（再次發言）：

台北市第二次發言。剛剛聽完勞委會的說明，可知道勞委會收回去的重點在增加自身的人力資源。

台北市勞工檢查員額充沛，人力比為 1:16000 人，跟各位報告一個數字，我們的檢查率為全國最高的，也就是職災發生率低（的原因），這是地方政府的一個努力，在此不容許表面上為了全國一致的標準，其實是行人員編制（收回）的事實。強烈表達希望北市檢查權的完整性。

另外針對學者所提到的做個回應，台灣各地方政府本即存在差異性，包含資源也是，是故在檢查業務上難以統一。希望勞委會能讓北市維持現狀。

以上為第二次說明。

高雄大學法律系 紀振清副教授（主持人）：

我想我一開始就定調為盍各言爾志。

那還有一位老師要特別介紹，那就是賴恆盈老師，但是我不希望他講話，因為他剛下課很累，那他有書面可供參考，如果讓他講完，可能要講到晚上 10 點鐘，所以我想為了避免大家有所職災，開個會還那麼辛苦，歹勢。那大家等一下如果願意留下來吃晚飯，我們都有接送人員。

那我們起頭和結尾還是由東道主，一起合辦的勞工局李副局長來致詞一下。

高雄市政府勞工局 李煥熏副局長（閉幕致詞）：

非常感謝各位主持人和專家、各位長官。

個人從事勞動行政工作近 30 年，沒有在中央待過，都是在地方，對於底層勞工的心聲和需求十分了解。關注這個議題並非為了爭權，也不是為了互踢皮球，乃是為了服務。事實上這個議題不只勞工局關心，我們市長也很關心，曾聽到局長提過，陳菊市長三不五時都會關心勞工檢查權責的處理進度。

所以關於勞動檢查業務似乎可以從長計議，但是最起碼高雄市勞檢權限分裂的現狀仍無法忽視。本市在改制前跟台北市一樣，都有完整的檢查權，但是在改制後，雖然還是變成一個市，但在舊高雄市的範圍我們在做，舊高雄縣的範圍你們勞委會在做，實在是很說不過去。最後我再說對市民、對勞工、對民意代表都沒辦法解釋。在原高雄縣發生的職災事故，坦白說都不會去找勞委會，打槍（申訴）打到南檢所都冷掉了，都還是找高雄市政府，高雄市市長還是必須去交待我們去處理，對高雄市政府而言很無辜，所以說，最起碼高雄市的這種期待不應該再延遲，忍了將近兩年，這一點希望勞委會能夠考慮。

非常感謝各位。

高雄大學法律系 紀振清副教授（主持人）：

好，謝謝各位。

各位都是我衷心誠懇邀請來的，謝謝今天座談會也趨近十全十美！這種會議也很難再一次有這麼長官及學者與會。

我現在就宣布散會，謝謝！

<另附：出席人士未發言者之書面意見>

甲、高雄大學政治法律學系賴恆盈

一、 勞動檢查法權限劃分規定之謬誤：勞動檢查機構歸屬之矛盾

(一) 依據勞動檢查法第 2 條與第 3 條規定：直轄市主管機關為辦理勞動檢查業務應設置專責檢查機構（勞動檢查機構）

第 2 條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院勞工委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府」；第 3 條第 1 款規定：「勞動檢查機構：調中央或直轄市主管機關或有關機關為辦理勞動檢查業務所設置之專責檢查機構」。據此，勞動檢查業務應由中央或直轄市所設之勞動檢查機構辦理。而勞動檢查法第 5 條以下規定之業務（第二章：勞動檢查機構、第三章：勞動檢查員、第四章：代行檢查機構與代

行檢查員、第五章：檢查程序、第六章：罰則），實際均以勞動檢查機構為主要執行機關。

(二) 依據勞動檢查法第 5 條第 1 項規定：勞動檢查業務專屬中央，且僅中央主管機關有權設置勞動檢查機構

第 5 條規定：勞動檢查由中央主管機關設勞動檢查機構或授權直轄市主管機關或有關機關專設勞動檢查機構辦理之。勞動檢查機構認有必要時，得會同縣（市）主管機關檢查。據此，僅中央主管機關有權設置勞動檢查機構，直轄市主管機關僅於中央授權辦理勞動檢查業務情形，始有設置勞動檢查機構之可能。

二、 勞動檢查法規定之勞動檢查事項涵蓋範圍及於其他法令所規定之所有勞工相關勞動檢查業務，破壞其他法令關於中央與地方權限之劃分

(一) 中央獨攬全部勞動檢查業務之實施權

依勞動檢查法第 4 條規定：「勞動檢查事項範圍如左：一、依本法規定應執行檢查之事項。二、勞動基準法令規定之事項。三、勞工安全衛生法令規定之事項。四、其他依勞動法令應辦理之事項」。據此，凡屬勞動檢查業務，不問其勞動檢查根據（法律保留原則下勞動檢查權之依據）為何？全部均應依本法實施勞動檢查，此點，連結前述專央關於勞動檢查機構之專屬設置權之規定，縱使其他法令所設主管機關有所不同，其結果亦將使中央勞動檢查機構獨攬全部勞動檢查業務之實施。

(二) 破壞其他個別法令所定地方自治團體之權限（管轄權）：

例如，

1. 勞動基準法：

- (1) 第 4 條：「本法所稱主管機關：在中央為行政院勞工委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府」。
- (2) 第 72 條第 1 項：「中央主管機關，為貫徹本法及其他勞工法令之執行，設勞動檢查機構或授權直轄市主管機關專設檢查機構辦理之；直轄市、縣（市）主管機關於必要時，亦得派員實施檢查」。

2. 勞工安全衛生法

- (1) 第 3 條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院勞工委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府」。
- (2) 第 27 條第 1 句：「主管機關及檢查機構對於各事業單位工作場所得實施檢查」。

三、 勞動檢查業務宜由當地主管機關考量當地特殊情勢及時處理

依據地方自治之精神，勞動檢查業務之實施，原則應歸由地方主管機關辦理：

- (一) 勞動檢查業務千差萬別，種類繁多，且各地地理環境條件、產業結構、經濟社會發展不同，所應檢查之重點、項目、與所涉專業知識與人力等，亦未盡相同。全部交由中央統籌處理，往往有無法因地制宜及時彈性處理之疑慮，且亦不符合地方自治之本旨。
- (二) 廣義的勞動檢查業務，包括勞動檢查法令與政策之研擬規劃、勞動檢查組織之設置與教育訓練、勞動檢查業務之實施、以及勞動檢查爭議之救濟等。通常情形，宜由中央負責相關勞動檢查法令與政策之規劃（界定勞動檢查基本框架）、勞動檢查組織與人事等組織編成規劃與人事考銓事項、各種勞動檢查相關專業知識、技術、經驗之教育、技術移轉等教育訓練事項、以及部分勞動檢查業務之救濟事項。
- (三) 至於「勞動檢查業務之實施」，除涉及高度專業知識技術、檢查業務而需由特殊專業人員實施之事項、或涉及利用高科技設備或需投入大量人力、物力或財力之事項、或涉及中央政策重點或統一查核管考事項等情形外，基於上述理由，宜由各地方政府就地、及時、經常實施檢查。

乙、高雄市政府勞工局 許文瓊專員

- 一、高雄縣市合併至今，有關勞檢權之爭論中央與地方各執主見，對於高雄市而言，造成「一市兩制」之奇特現象，對於市民（原高雄縣）之勞工安全衛生並無法充分保障，有違地方自治團體照顧住民之權責。
- 二、勞工安全與衛生及勞動條件本為一體，實無法如勞委會所述以切割辦理，建議中央應摒棄成見，與「五都」甚至未來之「六都」研商，將勞檢權移交地方主管機關辦理，勞委會只要建立考核制度統一檢查制度，職司勞動法之政策規劃及研議等事項即是。
- 三、直轄市之勞動權依全國一致，對於部分未設勞動檢查機關之直轄市政府，如無法一次到位執行勞動檢查，勞委會應採漸進式方式辦理，勿以地方政府專業度不足之謬論一概論之抹殺基層檢查權檢查員之能力與努力。

丙、高雄大學財經法律學系 吳行浩系主任

環保署目前規劃針對室內空氣品質做管制，相關立法工作已進行中。未來勞工檢查對於室內（工作場所）空氣品質是否同時納入檢查範圍。是否與環保主管機關的稽查有所競合？是否應一併考量工作場所空氣室內品質檢查、裁罰權限做整體考量。

換言之，勞動檢查事務除中央、地方權責分工具具有檢討實益外，勞檢權就事

務性質的權限區分應一併考量。

丁、高雄大學財經法律學系 簡玉聰助理教授

- 一、勞動檢查法律制定於戰前中央集權體制時代之法律，因此勞動檢查權歸屬被明定為中央主管機關，係時代環境使然。但戰後在憲法制定後，本應遵循憲法上地方自治分權之本旨，將檢查執行權交給地方，但卻因獨裁軍事體制而未加以落實。因此，目前勞動檢查權法之規定，不宜作為勞動檢查權分工之唯一依據。
- 二、現行法律體系，涉及勞工權益之勞動法及社會法制，均設有地方主管機關，負責中央法律規定事務之立法或執行，包括勞動基準法、勞工安全衛生法、勞工保險費分擔等等，均由直轄（市）分擔或分工執行，現行勞動檢查亦由直轄市執行，五都體制下之勞動檢查亦應將執行權交由直轄市。
- 三、縣市合併前，諸多由中央分擔之事務及經費事項，於合併升格為直轄市後，均轉為直轄市分擔，如高級中學、健保費輔助等等，勞動檢查亦不例外。

(附錄三)

勞動部職業安全衛生署組織法草案總說明

中央行政機關組織基準法（以下簡稱基準法）已於九十三年六月二十三日公布施行，部分條文並於九十九年二月三日修正公布，並經行政院定自九十九年二月五日施行。該法對於機關組織法規與應定事項、機關權限、職掌及重要職務設置，以至於機關規模與建置標準及內部單位個數等事項皆有所規定。

行政院組織法業於九十九年二月三日修正公布，並定自一百零一年一月一日開始施行，其第三條第九款規定行政院設勞動部（以下簡稱本部），本部組織法（修正）草案第五條復規定本部設職業安全衛生署（以下簡稱本署），爰依基準法第四條第一項第一款及第六條第一項第四款規定，本署組織亦應以法律定之，擬具「勞動部職業安全衛生署組織法」草案，其要點如次：

- 一、本署之設立目的及隸屬關係。（草案第一條）
- 二、本署之權限職掌。（草案第二條）
- 三、本署首長、副首長之職稱、官等職等及員額。（草案第三條）
- 四、本署幕僚長之職稱及官等職等。（草案第四條）
- 五、本署各職稱之官等職等及員額，另以編制表定之；並考量中央政府機關總員額法並未將原勞工保險局整併至本署所需編制員額考量在內，爰排除該法員額上限規定。（草案第五條）
- 六、為保障勞工保險局隨同業務移撥本署人員之權益，爰為過渡規定。（草案第六條）

勞動部職業安全衛生署組織法草案

| 條 文 | 說 明 |
|---|---|
| <p>第一條 勞動部為規劃與執行職業安全衛生、職業災害勞工保護、勞動檢查及監督相關業務，特設職業安全衛生署（以下簡稱本署）。</p> | <p>職業安全衛生署之設立目的及隸屬關係。</p> |
| <p>第二條 本署掌理下列事項：</p> <ul style="list-style-type: none"> 一、職業安全衛生政策規劃與法規之制（訂）定、修正、廢止及解釋。 二、勞動檢查政策規劃與法規之制（訂）定、修正、廢止及解釋。 三、職業災害勞工保護政策規劃與法規之制（訂）定、修正、廢止及解釋。 四、職業安全衛生制度之規劃、推動及管理。 五、職業安全衛生與勞動條件檢查之推動、執行及監督。 六、勞工健康促進、職業病調查與鑑定、職業傷病防治之推動及管理。 七、職業災害預防、職業災害勞工補助與重建之推動、監督及管理。 八、其他有關職業安全衛生、勞動檢查及職業災害勞工保護事項。 | <p>一、本署之權限職掌。</p> <p>二、有關中央與地方勞動檢查分工情形、相關疑義及未來政策方向說明如下：</p> <p>（一）依現行勞動檢查法第五條規定，勞動檢查由中央主管機關設勞動檢查機構或授權直轄市主管機關或有關機關專設勞動檢查機構辦理之。故依法勞動檢查屬中央主管機關之權限，殆無疑義。</p> <p>（二）次按勞動檢查於內政部（勞工司）主政時期授權北、高兩直轄市辦理，有其時代背景，近年新直轄市成立後，要求比照授權勞動檢查（含安全衛生與勞動條件）。惟考量國際趨勢演進、勞工安全衛生法將全面適用於各業所有工作者、新興職業災害發生、政府組織改造接近完成等環境變遷，以及勞工最有利、機關功能最適、五都一致性、中央與地方資源不重複等原則，就職業安全衛生署與直轄市政府，研提「中央安全衛生，地方勞動條件」之勞動檢查分工新方向，理由如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 安全衛生單獨立法國家，設專責機關執行，已為國際趨勢：國際上安全衛生單獨立法之先進國家及新興國家多已於中央設有職業安全衛生專責機構主管安全衛生法規及執行，我國勞工安全衛生法已單獨立法，不宜再沿襲逾半世紀之「統括檢查」制度，實應 |

| | |
|---------------------------|---|
| | <p>配合本次組織再造，由本署主管法規及執行，當可符合國際發展趨勢。</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. 安全健康具全國一致性，不因地制宜：安全衛生及其檢查業務涉及生命安全健康之保障，具全國一致性，且分屬不同理工領域，具有高度專業性，須營造優質工作環境，留住專業人才，團隊合作方能有成；我國地域不大，分散式檢查體系，一元化指揮監督效果將被打折扣，況中央現有北、中、南三區勞動檢查所組織功能健全，檢查經驗及品質已具相當基礎，由中央承擔職業災害防止之責任，符合勞工最大權益及機關功能最適原則。 3. 勞動條件檢查地方化，符合機關功能最適原則並可收因地制宜之效：勞動條件業務已發展為一行政專業領域，其檢查案件多屬勞工申訴個案或勞資爭議案件之處理，對地方有因地制宜之必要性，況直轄市政府勞工局，置有勞工、社會或法律等行政專才，嫻熟勞動條件及勞資關係等業務，對案件處理當能順應實際需要。依「機關功能最適」原則，建構地方主政之勞動條件（如勞動基準法及性別工作平等法等）檢查體系，反能強化勞動檢查人力，獲取地域性及親近性等優處。 4. 分工最清楚，避免資源重複：中央與地方分別檢查執行勞工安全衛生法與勞動基準法，分工最為清楚，亦可避免權責劃分不清，引起事業單位困擾。 |
| <p>第三條 本署置署長一人，職務列簡任第</p> | <p>本署首長、副首長之職稱、官職等及員</p> |

| | |
|---|---|
| <p>十三職等，副署長二人，職務列簡任第十二職等。</p> | <p>額。</p> |
| <p>第四條 本署置主任秘書，職務列簡任第十一職等。</p> | <p>本署幕僚長之職稱及官職等。</p> |
| <p>第五條 本署各職稱之官等職等及員額，另以編制表定之。 原勞工保險局（以下簡稱勞保局）移入之十七人，不納入中央政府機關總員額法所定員額範圍。</p> | <p>一、中央機關總員額法第六條雖已授權各機關訂定編制表，惟考量如僅於第三條及第四條規定首長、副首長及幕僚長之配置，將難窺知機關人員配置及運作之全貌，爰於本條再重申。 二、另查總員額法第四條第二項規定中央政府機關各類員額定有其高限，同條第四項亦規定因組織改制增加原非適用該法之員額，不受該法規定員額高限限制。本署係將原勞工保險局（以下簡稱勞保局）職業災害勞工保護業務整併，該局辦理相關業務計十七人隨同業務移撥至本署，茲因勞保局原非總員額法適用對象，總員額法訂定時並未將勞保局整併至本署所需編制員額考量在內，為利日後員額排除計算方便，爰於第二項明定之。</p> |
| <p>第六條 本法施行前，原勞保局隨業務移撥具有公務人員任用資格之現職人員，其有關比照改任官職等級及退撫事項，由考試院會同行政院另以辦法定之。但依該辦法改任之人員經銓敘部審定之官職等、俸級所支給之俸給，如低於本法施行前之薪給者，准依其意願補足差額，其差額並隨同待遇調整而併銷，支領差額期間不得請領生活津貼；或選擇不補足差額，並依規定請領生活津貼。 前項人員，不受公務人員考試法、公務人員任用法有關特考特用及轉調規定之限制。但再轉調時，以原請辦考試機關及所屬機關、本署之職務為限。</p> | <p>一、查行政院功能業務與組織調整暫行條例訂有相關人員權益保障措施，惟該法第七條第三項規定各項保障措施不適用公營事業員工，為保障勞保局隨同業務移撥本署各類人員之權益，爰另為過渡規定。 二、現有轉任規定，年資採計認定門檻過高，對於公營事業員工配合業務移撥行政機關之人員，顯失公平。因此，對於本規程公布前原勞保局已進用具公務人員任用資格者，其年資及職等採計應參照行政院衛生署中央健康保險局現行成例另以辦法定之，以作為現職人員轉任依據，且宜採取資格認定從寬、轉調</p> |

| | |
|--|--|
| <p>本法施行前，原勞保局隨業務移撥未具有公務人員任用資格之現職人員，得適用原有關法令之規定，繼續任用至離職或退休時為止。</p> <p>本法施行前，原勞保局已進用之現職人員中，具行政院金融保險雇員升等考試資格者，得認定具有轉任之資格。但其認定具有轉任本署相當職務資格之條件，非有其他法律規定，於轉任本署以外之政府機關（構）或公立學校時，不適用之。</p> <p>第一項所稱待遇調整，指全國軍公教員工待遇之調整、職務調動（升）、年度考績（核）晉級或升等所致之待遇調整。</p> | <p>從嚴原則，俾使業務移撥順利推動；另業務移撥非機關員工個人意願所能選擇，對於人員薪給，目前皆係採取得補足待遇差額政策，爰為第一項規定。</p> <p>三、第二項係比照行政院衛生署中央健康保險局改制之成例，規定原勞保局隨同業務移撥之現職人員之相關權益保障，得不受公務人員考試法與公務人員任用法有關特考特用及轉調規定之限制。</p> <p>四、第三項係規定未具公務人員任用資格者，得以參照行政院衛生署中央健康保險局現行成例，得適用原有關法令之規定，繼續任用至離職或退休時為止。</p> <p>五、第四項係指原勞保局現有人員中，具行政院金融保險事業機構雇員升等考試及格者，為適度保障是類人員權益，爰得認定具有轉任本署相當職務之資格，非有其他法律規定，仍不得據以轉任其他政府機關（構）或公立學校。</p> <p>六、第五項規定第一項所稱待遇調整之範圍。</p> |
| <p>第七條 本法施行日期，由行政院以命令定之。</p> | <p>本法之施行日期。</p> |

(附錄四)

勞動檢查法、勞工安全衛生法及勞動基準法之勞動檢查程序條文規定

壹、前言

勞動檢查依受檢單位是否得以預期，大別為不得預知之一般檢查與得預知之檢查（勞動檢查法第 13 條）。二者之間，除受檢單位是否事前得受預告外，餘原則上並無不同。茲以一般檢查程序及停、復工程序為區分，將規定整理如次。

註：勞動檢查法第 13 條規定：「勞動檢查員執行職務，除左列事項外，不得事先通知事業單位：一、第二十六條規定之審查或檢查。二、危險性機械或設備檢查。三、職業災害檢查。四、其他經勞動檢查機構或主管機關核准者。」

貳、一般檢查程序

| 項次 | 條號 | 規範內容 | 對應施行細則 |
|----|--------------------|--|---|
| 一 | 勞動檢查法第 22 條第 1、2 項 | 勞動檢查員進入事業單位進行檢查時，應主動出示勞動檢查證，並告知雇主及工會。事業單位對未持勞動檢查證者，得拒絕檢查。 勞動檢查員於實施檢查後應作成紀錄，告知事業單位違反法規事項及提供雇主、勞工遵守勞動法令之意見。 | (細則第 19 條) 勞動檢查員依本法第二十二條規定進入事業單位進行檢查前，應將檢查目的告知雇主及工會，並請其派員陪同。 |
| 二 | 勞動檢查法第 23 條第 1 項 | 勞動檢查員實施勞動檢查認有必要時，得報請所屬勞動檢查機構核准後，邀請相關主管機關、學術機構、相關團體或專家、醫師陪同前往鑑定，事業單位不得拒絕。 | (無) |
| 三 | 勞動檢查法第 25 條 | 勞動檢查員對於事業單位之檢查結果，應報由所屬勞動檢查機構依法處理；其有違反勞動法令規定事項者，勞動檢查機構並應於十日內以書面通知事業單位立即改正或限期改善，並副知直 | (細則第 21 條) 事業單位對勞動檢查機構所發檢查結果通知書有異議時，應於通知書送達之次日起十日內，以書面敘明理由向勞動檢查機構提出。 |

| | | | |
|---|---------------|--|---|
| | | <p>轄市、縣（市）主管機關督促改善。對公營事業單位檢查之結果，應另副知其目的事業主管機關督促其改善。</p> <p>事業單位對前項檢查結果，應於違規場所顯明易見處公告七日以上。</p> | <p>前項通知書所定改善期限在勞動檢查機構另為適當處分前，不因事業單位之異議而停止計算。</p> |
| 四 | 勞動檢查法第 31 條 | <p>代行檢查員進入事業單位實施檢查時，應主動出示代行檢查證，並告知雇主指派人員在場。代行檢查員於實施危險性機械或設備之檢查後，合格者，應即於原合格證上簽署，註明有效期限；不合格者，應告知事業單位不合格事項，並陳報所屬代行檢查機構函請勞動檢查機構依法處理。</p> <p>前項不合格之危險性機械或設備，非經檢查合格，不得使用。第一項之代行檢查證，由中央主管機關製發之。</p> | <p>（細則第 37 條）</p> <p>代行檢查員於實施危險性機械或設備之檢查後，對不合格者應即於原檢查合格證記事欄或其他必要文件內記載不合格情形，作成紀錄，並經會同人員簽章。</p> |
| 五 | 勞工安全衛生法第 27 條 | <p>主管機關及檢查機構對於各事業單位工作場所得實施檢查。其有不合規定者，應告知違反法令條款並通知限期改善；其不如期改善或已發生職業災害或有發生職業災害之虞時，得通知其部分或全部停工。勞工於停工期間，應由雇主照給工資。</p> | （無） |
| 六 | 勞工安全衛生法第 28 條 | <p>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。</p> <p>事業單位工作場所發生左列職業災害之一時，雇主應於二十四小時內報告檢查機構：</p> <p>一、發生死亡災害者。</p> <p>二、發生災害之罹災人數在三人</p> | <p>（細則 32 條）</p> <p>本法第二十八條第二項第二款所稱發生災害之罹災人數在三人以上者，係指於工作場所同一災害發生勞工永久全失能、永久部分失能及暫時全失能之總人數達三人以上者。</p> |

| | | | |
|---|-----------|--|---|
| | | <p>以上者。</p> <p>三、其他經中央主管機關指定公告之災害。</p> <p>檢查機構接獲前項報告後，應即派員檢查。</p> <p>事業單位發生第二項之職業災害，除必要之急救、搶救外，雇主非經司法機關或檢查機構許可，不得移動或破壞現場。</p> | |
| 七 | 勞動基準法第73條 | <p>檢查員執行職務，應出示檢查證，各事業單位不得拒絕。事業單位拒絕檢查時，檢查員得會同當地主管機關或警察機關強制檢查之。</p> <p>檢查員執行職務，得就本法規定事項，要求事業單位提出必要之報告、紀錄、帳冊及有關文件或書面說明。如需抽取物料、樣品或資料時，應事先通知雇主或其代理人並掣給收據。</p> | <p>(細則 43 條)</p> <p>檢查員對事業單位實施檢查時，得通知事業單位之雇主、雇主代理人、勞工或有關人員提供必要文件或作必要之說明。</p> <p>(細則 44 條)</p> <p>檢查員檢查後，應將檢查結果向事業單位作必要之說明，並報告檢查機構。</p> <p>檢查機構認為事業單位有違反法令規定時，應依法處理。</p> |

參、停、復工程序

一、得處停工之規定：

| 項次 | 條號 | 規範內容 | 對應施行細則 |
|----|--------------|--|--------|
| 一 | 勞動檢查法第26條第1項 | <p>左列危險性工作場所，非經勞動檢查機構審查或檢查合格，事業單位不得使勞工在該場所作業：</p> <p>一、從事石油裂解之石化工業之工作場所。</p> <p>二、農藥製造工作場所。</p> <p>三、爆竹煙火工廠及火藥類製造工作場所。</p> <p>四、設置高壓氣體類壓力容器或蒸汽鍋爐，其壓力或容量達</p> | (略) |

| | | | |
|---|-------------|--|---|
| | | <p>中央主管機關規定者之工作場所。</p> <p>五、製造、處置、使用危險物、有害物之數量達中央主管機關規定數量之工作場所。</p> <p>六、中央主管機關會商目的事業主管機關指定之營造工程之工作場所。</p> <p>七、其他中央主管機關指定之工作場所。</p> | |
| 二 | 勞動檢查法第 27 條 | <p>勞動檢查機構對事業單位工作場所發生重大職業災害時，應立即指派勞動檢查員前往實施檢查，調查職業災害原因及責任；其發現非立即停工不足以避免職業災害擴大者，應就發生災害場所以書面通知事業單位部分或全部停工。</p> | <p>(細則 31 條)</p> <p>本法第二十七條所稱重大職業災害，係指左列職業災害之一：</p> <p>一、發生死亡災害者。</p> <p>二、發生災害之罹災人數在三人以上者。</p> <p>三、氨、氯、氟化氫、光氣、硫化氫、二氧化硫等化學物質之洩漏，發生一人以上罹災勞工需住院治療者。</p> <p>四、其他經中央主管機關指定公告之災害。</p> <p>(另細則 33 條規定同下)</p> |
| 三 | 勞動檢查法第 28 條 | <p>勞動檢查機構指派勞動檢查員對各事業單位工作場所實施安全衛生檢查時，發現勞工有立即發生危險之虞，得就該場所以書面通知事業單位逕予先行停工。前項有立即發生危險之虞之情事，由中央主管機關定之。</p> | <p>(細則 33 條)</p> <p>勞動檢查機構依本法第二十七條至第二十九條之規定通知事業單位部分或全部停工時，其停工日數由勞動檢查機構視其情節決定之。</p> <p>前項全部停工日數超過七日者，應陳報中央主管機關核定。</p> |
| 四 | 勞動檢查法第 29 條 | <p>勞動檢查員對事業單位未依勞動檢查機構通知限期改善事項辦理，而有發生職業災害之虞時，應陳報所屬勞動檢查機構；勞動檢查機構於認有必要時，得以書面通知事業單位部分或全部停工。</p> | <p>(同上)</p> |

| | | | |
|---|---------------|--|-----|
| 五 | 勞工安全衛生法第 27 條 | 主管機關及檢查機構對於各事業單位工作場所得實施檢查。其有不合規定者，應告知違反法令條款並通知限期改善；其不如期改善或已發生職業災害或有發生職業災害之虞時，得通知其部分或全部停工。勞工於停工期間，應由雇主照給工資。 | (無) |
|---|---------------|--|-----|

二、得申請復工之規定

| 項次 | 條號 | 規範內容 | 對應施行細則 |
|----|-------------|--|--|
| 一 | 勞動檢查法第 30 條 | 經依第二十七條至第二十九條規定通知停工之事業單位，得於停工之原因消滅後，向勞動檢查機構申請復工。 | (細則 36 條) 事業單位依本法第三十條之規定申請復工，勞動檢查機構於查證停工原因消滅後，應以書面通知其復工。 前項復工通知書應記載左列事項： 一、申請復工之事業單位、雇主名稱（姓名）及地址。 二、復工日期。 三、復工範圍。 |