

# 青少年勞動保護法制初探—日本、新加坡、 德國、美國法制分析比較\*

## A Comparison Of Minor Worker Legislation In Japan, Singapore, Germany And United States

王惠玲\*\*  
*Huei-Ling Wang*

### 中文摘要

本文係探討青少年勞動保護法制，並以日本、新加坡、德國、美國為比較分析之主要國家。全文共分為四部分：第一部分為前言，第二部份為歷史沿革，主要對青少年勞動保護規範之產生作一概述，同時為求脈絡完整，除各國法制發展過程之敘述外，並將最早訂定童工保護規範之英國法制，以及ILO公約之發展，一併略作說明。第三部分為現行之比較分析，除分類列出各國現行法規定外，並參考ILO公約之內容及我國規定，對法規予以分析。第四部分為各國實行現況之介紹，最後藉由各國經驗，提出我國童工立法政策及措施上之建議作為結論。

青少年基於其年齡與經驗，較諸一般勞動者更缺乏保護自己的能力，而工會所能提供青少年勞動者之保護亦相當有限。然由於青少年勞動不僅涉及經濟上勞動條

---

※：本文為作者與劉梅君副教授共同主持，行政院勞工委員會委託研究「青少年勞工保護法制及實施狀況之研究」，第二章「各國青少年勞工保護法制與實施狀況」改寫而成。

※※：作者為奧地利維也納大學法學博士，國立政治大學勞工研究所副教授。

件之提昇，更涉及未來國力的發展，因此對於兒童及青少年勞動者之勞動條件上之保護，國家大多以立法加以規範，而較不依賴勞資自治，其保護範圍更隨著工業發展的腳步逐漸擴大。

各國法制在考慮教育與健康二項因素下，基本上對於青少年勞動條件之限制包括：最低就業年齡、工作時間之嚴格限制、夜間工作之禁止、危險有害工作之禁止及健康檢部分。在發展趨勢上，各國一方面加強保護，嚴格限制工時、加重處罰、增列危險有害工作項目；另一方面則有彈性化傾向，包括最低就業年齡以下例外之工作許可、危險有害工作區分程度分別適用不同年齡、依不同年齡層就勞動條件之限制予以區別、基於職業訓練或特殊狀況訂有例外規定等等。另外，歐美國家由於失業率的提高，發現傳統的勞動保護規範不足保障青少年之工作權，因此最近的發展中以青少年之就業促進為其重心，加強職業訓練與就業服務為其目前首要課題。

關鍵字：童工、勞動條件、青少年勞動保護

### 英文摘要

This article is a comparison of child labor legislation in America, Japan, Germany and Singapor. It is divided into four parts: The first part is foreword, followed with a general description about the beginning and the development of child labor legislation. In order to get a clear picture of the historical background, the early legislation in England and the development of ILO standards are also mentioned in this part. The third part is the comparison of valid regulations in four countries, the regulations of Taiwan and ILO recommendations and conventions is also discussed in the analysis. The fourth part is the reality and development of child labor protection, and the last part is conclusion

and suggestions for child labor legislation in Taiwan.

Because of their age and experience, young workers are unable to protect themselves, and they are never the main concern of trade unions, therefore the protection of child labor and young workers depends mostly on state legislation. In consideration of education and health of working children, the basic concern for child labor includes following subjects: minimum age, restriction of working hours, prohibition of night work, prohibition of employment by certain persons and for certain hazardous occupations, medical examination.

Recent legislative trends deal with strengthening child protection by restricting hours of work, raising the penalty, and prohibiting additional hazardous occupations. But there are also trends of flexibility, most countries set different working conditions for different age of children. Moreover, the high unemployment rate of young persons extend progressively the protection to vocational guidance and vocational training.

## 壹、前言

青少年勞工保護乃現代勞動法中年代最古老的一部份，早期係以童工問題出現，而引起立法者的重視。在手工業時期，由於技術設備簡陋，且勞動型態多樣化，國家沒有必要介入勞動力保護，因此工業革命以前有關兒童的立法，主要出於帝王個人同情心理及濟貧觀點。當

時關於兒童保護之規定，例如奧皇卡爾五世(Karl V.)或約瑟夫二世(Josef II.)〈註一〉所頒布的敕令，或是英國一七八八年煙囪清潔工法案(Chimney Sweepers Act)〈註二〉，對於今日的青少年勞動保護並無重大的意義，其內容也多遭世人遺忘。勞動保護法的形成係與工業化的發展相互關聯，現代青少年勞動保護之發軔，乃十八世紀工業革命的結果。

工業革命不僅導致生產方式、生產組織重大改變，機械化生產以及工廠制度也同時影響整個社會結構。自主經營的手工業者大多淪為工廠僱工，從屬他人而工作的薪資勞動者劇增。基於私法自治及契約自由原則，資本家挾其經濟上的優勢全面地單方決定勞動條件。以雇主與受僱人乃完全自由對等的人格體為前提而成立的契約關係，對勞動者產生不利的影響：高工時、低工資、女工童工大量增加、高失業、安全衛生設施極為簡陋等等，均為當時社會顯著的病徵。尤其資本家為降低生產成本，大量僱用童工，以致於童工的健康產生嚴重的傷害。而當國家意識到，隨著工業發展所產生的工廠勞動，除對未成年受僱者造成嚴重的健康傷害外，並對國家利益造成高度危險，如社會不安、軍事需求受損、危害經濟發展等，遂導致國家的干涉，開始童工保護立法。（註三）

由於童工保護立法乃伴隨工業發展而產生，因此對之最早有較完整立法始於英國即不足為奇，繼之以歐陸各國亦紛紛立法保護童工，亞洲各國由於工業發展較晚，有關童工保護大多為二十世紀以後方有所規範。我國現行童工保護主要規定於勞動基準法第五章，第四十四條至第四十八條，共僅五條，另外勞動基準法施行細則第十四條對於童工基本工資有特殊規定，禁止童工從事之危險有害工作項目內容則訂於勞工安全衛生法中，此外於兒

童福利法第四十六條及少年福利法第二十一條則規定禁止兒童或少年於特定場所工作。然上述規定相當粗糙，疏漏之處甚多，且於社會發展過程中，適用上顯然發生問題，許多兒童及青少年在工作時均缺乏適當的保護，因此有必要對童工保護法制做更深入之探討，並藉其他國家之法令制度之研究，反省我國童工保護之缺失，以積極謀求改善。

為求了解童工法制之全貌，本文首先由最早立法的英國開始論述青少年勞動保護之緣起，以及德國、美國之早期發展。至於二十世紀以後之沿革，一方面受到國際勞動組織（ILO）之影響，一方面由於法制不同，英美與歐陸立法有相當大的差異，亞洲新興工業國家亦隨著工業化的腳步，就青少年勞動保護方面迎頭趕上，本文因此由ILO公約與建議書的制定，以及美國、德國以及日本的法制演變，探求青少年勞動保護之發展脈絡。新加坡由於其法制形成相當晚，在歷史沿革部份因此略而不論。但現行法比較分析部份，比較對象除美日德三國以外，並輔以新加坡之規定，藉以探討英美法、歐陸法以及亞洲國家青少年勞動保護立法之異同；比較方式則除分類列出各國現行法規規定外，並參考ILO公約之內容及我國規定，對法規予以分析。除法規比較外，本文並探討各國青少年勞動保護現況，最後藉由各國經驗，提出我國童工立法政策

及措施上之建議。

## 貳、歷史沿革

英國由於工業化進展較快，首先體認到童工保護的必要性，因而在一八〇二年頒布勞工立法史上第一部童工保護立法「學徒健康及道德法案」(Health and Morals of Apprentices Act)，〈註四〉規定僱用二十人以上之棉業及羊毛業紡織工廠，童工工作時間每日以十二小時為限，並禁止於夜間九時至次晨六時間夜間工作。國會於一八一九年修正上項法案，規定禁止僱用未滿九歲的兒童，未滿十六歲者每日工作時間限於上午五時至下午九時間，並以十二小時為限（不含用餐時間），同時規定用餐時間應訂於特定時間中，不得過早或過晚。由此項法案中顯示出，國家在童工立法上最先考量的因素為兒童身心健康。但至一八三三年的工廠法時，除基於健康上考量限制童工工作時間，並要求醫生出具適於勞動證明外，更注意到工作與教育時間分配的問題。〈註五〉

由其他國家童工保護法規的制定過程中觀察，各國偏重的程度或略有差異，基本上亦均以上述兩項因素，亦即健康與教育，作為保障的核心。以德國而言，第一部童工保護之法律為普魯士一八三九年三月十九日制定之「工廠雇用未成年人條例」(Regulativ über die

Beschäftigung von Jugendlichen in Fabriken)。該規則禁止工廠僱用九歲以下的兒童，九至十六歲青少年最高工時每日不得超過十小時，並禁止廿一時至凌晨五時之間的夜間工作。同時，規定星期日和假日休假，並更進一步規定上下午工作時間內應各有十五分鐘、以及中午一小時的休息。此外，並開始施行每天五小時的義務教育。〈註六〉至於美國早期各州有關童工之法規中，最早的法律為一八四二年麻塞諸色州(Massachusetts)有關工作時間之限制。而一八四九年賓夕法尼亞州(Pennsylvania)之法律則規定，紡織業與紙業僱用之童工年齡在十三歲至十六歲之間者，一年僅得工作九個月，其餘三個月應就學。〈註七〉日本最早的勞動保護法為明治三十一年（一八九八年）提出的工場法案，其中就童工的規定為，未滿十四歲之職工，其工作時間以十小時為限；雇主並須為其設置教育設施。〈註八〉

為充份保障兒童身心健康與受教育之機會，童工保護法制由限制工作時間開始，其內容逐漸擴充。事實上，早在英國一八三三年的工廠法已涵蓋童工保護的大部分項目，包括最低就業年齡、工作時間限制、夜間工作禁止及健康檢查等。〈註九〉工作時間限制與夜間工作禁止在「學徒健康及道德法案」即已有所規範，有關最低就業年齡方面，英國與德國最早均以九歲為最低就業年齡，其後則漸次提

高；同時為確保兒童可以獲得必要之教育，更將義務教育之完成、或特定知識水準之具備，與年齡上要求相結合，作為准予就業之先決條件。例如德國一八九一年的勞動者保護法 (Arbeiterschutzgesetz) 規定，除已完成國民學校義務教育者外，禁止雇用十四歲以下的兒童。〈註十〉英國在一八七四年亦規定，如未具備讀寫算能力在主管機關所定水準以上之證明者，其最低就業年齡提高為十四歲。〈註十一〉

另外，為確定童工生理上適合工作，避免傷害兒童的健康與發育，醫生之健康檢查也成為必備之條件。例如上述英國一八三三年之工廠法規定，未滿十一歲之兒童未具備醫生之適於勞動證明者，不得工作。〈註十二〉另外，美國伊利諾、密西根、明尼蘇達、新澤西與紐約各州早期立法，當時採取工廠檢查員制度，授權於檢查員認有必要時，得命令檢查；其後轉變為簽發就業許可之官員如認為兒童不適宜工作者，得要求兒童接受檢查，於檢查通過前不發給許可。唯當時僅限於受僱前檢查，受僱後之定期檢查制度，則為二十世紀以後才建立。〈註十三〉

除了保護項目與內容不斷充實外，童工保護之適用行業範圍亦不斷擴大。各國在適用範圍方面之發展頗為類似，首先為紡織，尤其是棉紡織業，其次為礦業，其後為製造業及其他工業，從而商業、農業

等等。例如英國一八〇二年棉業及羊毛業紡織工廠、一九四二年礦業、一八四四年所有紡織業、一八六七年各類工廠、一八七四年手工業等小型事業場所。再以美國賓州立法為例，一八四八年綿毛線紡織業、一八四九年紙業、一八八七年磨坊與製造業、一八八九年十人以上商業、一九〇五年所有農業與家庭傭工以外之行業。〈註十四〉

一九〇〇年以後，各國童工保護法制受到國際勞工公約與建議書相當大的影響。鑑於早期童工遭受嚴重剝削的經驗，國際勞工組織自一九一九年成立之初，即致力於童工之保護。保護兒童過早受僱工作，以及避免兒童從事過於繁重危險的工作，為國際勞工組織童工保護的核心，唯在發展趨勢上保護的範圍不斷擴大及補充，至目前有關兒童與青少年勞動保護的國際勞工公約與建議書大致可分為，最低受僱年齡、夜間工作、健康檢查、以及散見各公約之危險有害工作之特殊規定，與有關青少年勞動者訓練設施、就業協助等方面之條款。〈註十五〉有關最低受僱年齡方面，自一九一九年以來有關最低受僱年齡的公約共十一項，最初限於工業，而後則不斷擴張至其他行業；原定最低就業年齡為十四歲，其後提高至十五歲，對於特別繁重危險的工作則有更嚴格的限制，一九七三年並統合其他有關最低年齡的公約，訂定適用於所有經濟活動的一致性規定（第一三八號公約）。

〈註十六〉有關夜間工作禁止方面，亦始於一九一九年對工業的規範（第六號青少年夜間工作公約（工業））至於實施健康檢查，主要為證明兒童與青少年身體狀況是否適合其所從事之工作，因此ILO有關這方面之公約，首先出現於就業環境特殊之海員（第十六號公約），〈註十七〉而後逐漸擴及其他行業。由於國際勞工公約與建議書乃國際勞動基準，各國立法基本上以其為重要法源，遵循ILO青少年勞動保護之重點，因此二十世紀以後之各國立法，至少均包含上述最低受僱年齡、夜間工作、健康檢查等有關規定。唯，依各國國情仍有寬嚴之別，涵蓋之保護項目亦有多寡。

美國於一九三八年制定公平勞動基準法(Fair Labor standards Act, FLSA)，亦稱為工資與工時法(Wage and Hour Law)，為現行童工保護之主要依據，其適用範圍最為廣泛，為全國一致之規定，並歷經多次修正。該法原不適用於農業，一九七四年之修正案將農業納入，規定十四歲以上之兒童，除特定危險性工作外，得於校外時間從事農業工作，同時規定違法之罰款額。一九七七年之修正案統一每小時最低工資率，對於特定行業不再另行訂定較低工資，並擴大適用範圍。〈註十八〉最近的一次修正於一九九二年，其重點為：(1) 強化民刑事責任，(2) 依據已於四十三州實施之僱用許可制度，制定建立

聯邦僱用許可制度，此一制度之建立將可提供童工之基本數據，(3) 擴大適用範圍至十四歲以下家庭農業以外之農業受僱人，(4) 增加童工有害工作項目名單，並要求提出死亡及重大傷害報告。〈註十九〉

德國進入二十世紀之後，一九〇三年的兒童保護法有一項重大發展，亦即將未成年人保護，在法律中明文區分為，通常沒有或至少僅短期受僱的兒童(Kinder)、及已處於勞動關係中之青少年(Jugendliche)兩大類。一九〇八年十二月廿八日營利事業法的增修帶來後續的重大變革，該增修取消了對工廠保護的限制，並將保護範圍擴及於全部工商業和經常雇用十名以上從業員的手工業，被保護的未成年人的範圍因而擴大。而隨著一九三八年四月三十日的童工暨青少年工時法(Gesetz ueber Kinderarbeit und ueber die Arbeitszeit der Jugendlichen)（青少年保護法）的制定，產生一部總括的、明確的青少年保護規定。但該法的勞動保護，除一般或特殊禁止雇用的個別條款外，僅止於工時保護。直到一九六〇年青少年勞動保護法的制定，才為德國青少年勞動法制開啓新頁。其後為適應社會、經濟、教育各方面的變遷，復於一九七六年重新制定青少年勞動保護法，以配合時代要求，其後更經多次修正而成為德國現行青少年勞動保護法。〈註廿〉

至於日本首部以一般工廠勞動

者為對象，具有勞動保護法性格的法案為明治三十一年提出的工場法案。其中就童工的規定為，未滿十四歲之職工，其工作時間以十小時為限；雇主並須為其設置教育設施。然因資方的強烈反對，該法案並未在次期國會提出，直到十三年後，明治四十四年工場法始制定公佈，並延至大正五年（一九一六年）始實施。（註廿一）因此，日本的童工保護可認為係始於二十世紀。二十世紀初日本政府基於富國強兵以及國防的觀點，並受到ILO第一次會議召開，及有關最低就業年齡、夜間工作禁止公約的影響，推動勞動保護政策，因此在勞動保護法方面，有大正五年（一九一六）礦夫勞役扶助規則公佈施行及大正十二年（一九二三）工場法之修正。原則上第二次世界大戰前，青少年勞動保護法主要依賴工場法。戰後鑑於勞動者組織仍無法充份保障勞動者，體認到勞動保護立法之必要性，遂有昭和二十二年（一九四七）勞動基準法之制定，該法第六章即係有關童工女工之規定。一九七二年勞動安全衛生法脫離勞動基準法，另行制定單行法後，限制青少年從事之危險有害工作，其項目隨著安全衛生要求提高而增加。一九八五年又因考慮女性與青少年勞動者性質上差異，將兩者分開規定為兩章。日本現行勞動基準法將青少年勞動者區分為二階段加以保護，未滿十五歲者為兒童（勞基法第五十六條第一項），十

五歲以上未滿十八歲者為青少年，針對不同年齡層分別予以規定。兒童原則上禁止工作，僅於特定情形得予許可從事輕易且無礙於兒童身心健康與福祉之工作。對於青少年則就其所從事之業務、工作時間、夜間工作等予以限制。另外，有關勞動契約之締結，其保護擴張及於所有未成年人。同時為強化青少年勞動政策，並設立婦人少年局，尋求積極解決青少年勞動問題，以圖充份保障青少年勞動者。（註廿二）

## 參、各國現行法內容比較

本節主要就日本、新加坡、德國、美國現行青少年勞動保護法規之內容分項比較，並與ILO之國際勞動基準及我國相關規定相互對照，加以分析檢討。其中就青少年勞動保護立有專法者僅德國，美國聯邦立法有關童工的規範訂於公平勞動基準法(Federal Fair Labor Standards Act)，日本規定於其勞動基準法第六章，新加坡則規定於僱用法(Employment Act)第八章及依僱用法制定之兒童及青少年僱用規則(Employment of Children and Young Persons Regulations)。

### 一、定義

#### (一)法規

日本：兒童：未滿十五歲；



年少者：十八歲未滿，特定事項包括未滿二十歲之未成年人。

（勞基法第五十六條第一項）

新加坡：

童工：十二歲以上未滿十四歲；

青少年：十四歲以上十六歲未滿。

（僱用法第二條）

德國：

兒童：未滿十四歲或接受全時義務教育者（視同兒童）；

青少年：十四歲以上未滿十八歲。

（青少年勞動保護法第二條）

美國：童工：未滿十八歲。

## （二）分析

由於各國語言文字上之差異，經過翻譯後的同一用語不一定代表相同含意，而即使使用同一種語言的國家，相同的用詞亦不表示具有相同的意義，甚至同一國家不同法規中，對同一用詞也可能採取不同的定義，因此立法上定義的比較具有相當的重要性。ILO公約與建議書就青少年勞動之保護範圍原則上為十八歲以下，但對於兒童與青少年勞工之區分則不甚一致，在某些公約中十八歲下者均通稱為兒童，部份公約則以十五歲以下為兒童，而在有關夜間工作之公約中（第六號、第七十九號、第九十號等），以十六歲以上十八歲以下為

青年，第一三八號最低年齡公約則以十三歲至十五歲為青少年。事實上聯合國一九八九年兒童權利公約中，將十八歲以下之自然人一律定義為兒童(Child)，與美國官方用語相同，然而無可否認，將原則上禁止、僅於例外情形允許工作者，與基本上允許進入勞動關係，但基於教育、健康、道德以及個人發展，就其勞動關係的成立與內容加以特別限制者，有區分之必要，此由日本、新加坡、德國之規定可得見。唯日本之保護年齡，就勞動契約之締結以及工資請求權與受領權上，擴及未滿二十歲之未成年人（詳見下述），其立法技術上顯然更為細密。

我國勞動基準法僅規範童工，所保護之年齡層僅限於十五歲至十六歲未滿者，十六歲以上至二十歲之未成年人則無特別規定，使其與成年勞動者立於同地位，僅及於新加坡之保護年齡，卻遠低於國際勞動基準與大多數先進國家。同時兒童福利法第二條規定未滿十二歲之人為兒童，少年福利法第二條規定十二歲以上未滿十八歲者為少年，兩者之規定與勞動基準法所稱之童工定義不一致，且使該兩項立法之目的在兒童與青少年勞動保護方面產生漏洞。法律上所以區分成年人與未成年人，在於其生理心理之發展有所差異，考量其行為是否能完全自行負責，而給予未成年人必要的保護。就勞動法而言，青少年勞動者身心發展尚未成熟，與成

年勞動者同等對待是否妥當，除個人行為能力的因素外，如前所述，實應考慮個人過早進入就業市場對其教育、健康、道德以及未來發展的影響，並以國際勞動基準為指標，及早將青少年勞動者納入保護範圍。

## 二、最低受僱年齡

### (一)法規

日本：原則：十五歲；十八歲：  
危險有害業務。

例外：

1. 非工業部門，於兒童之健康及福祉無害，且為輕易之工作，經行政官廳許可後，得僱用十二歲以上十五歲未滿之童工於就學時間外工作。所謂「於兒童健康及福祉無害」之業務，「依年少者勞動基準規則」第九條，包括旅館、飲食店、娛樂場所等。
2. 電影製作或演藝事業得僱用未滿十二歲之童工，行政程序手續與上述相同。

(勞動基準法第五十六、六十二、六十三條)

新加坡：

1. 未滿十二歲之兒童禁止工作。(僱用法第六十八條，兒童暨青少年就業保護辦法第三條)

2. 十二歲以上未滿十六歲之兒童與青少年，不得受僱於工業部門，或從事動力機械操作管理、電氣設備操作管理、或地下工作；但經教育部或職業訓練署許可，並於其監督下，基於職業教育或職業訓練之必要，得受僱從事工業工作。

3. 十二歲以上未滿十四歲之兒童，得於非工業之事業單位從事輕易工作；此外，除接受學徒訓練外，不得從事船舶工作，但其父母為船舶管理人者不在此限。

(僱用法第六十八、六十九、七十二條，兒童暨青少年僱用規則第三、十二至十四條)

德國：

原則：十五歲；已完成義務教育而未滿十五歲之青少年，得基於職業訓練之目的從事工作，或於職業訓練時間外從事輕便之工作，但每天不得超過七小時，每週以三十五小時為限。

十八歲：繁重及危險性工作；但基於職業訓練需要且其安全監督具有充份保障者，除有害道德或工作環境溫度過高、過低或高濕度之工作外，得允

許十六歲以上之青少年從事特定工作。

例外：1. 十三歲以上之兒童可從事以下工作：(1)由教養權利人僱用其從事三小時以下之農業工作。(2)經教養權利人同意，在收成時於非假日受僱工作三小時以下，或於非假日從事遞送報紙、期刊之工作二小時以下，或在有援手的情況下從事運動方面的工作二小時以下，但以輕鬆且適合於兒童從事及不妨礙就學者為限，且不得於下午十八時至翌晨八時之間以及上課前與上課時間工作。

2. 向主管機關申請許可者：(1)六歲以上兒童於每日十時至二十三時之間從事戲劇表演四小時以下。(2)三歲以上兒童得參與音樂演出及其他表演、廣告、電台、電視之錄音、錄影，電影拍攝及攝影，三歲以上六歲以下者，限於每日八時至十七時間工作二小時，滿六歲者得於八時至二十二時間工作三小時；但於酒店、舞廳、遊樂場、市集或類似場所表演，則不予許可。(青少年勞動保護

法第二、五、六、七、二十二條)

美國：原則：十六歲。

十八歲：特殊危險性工作。

例外：1. 十四歲以上未滿十六歲：不得從事製造業、加工業、營造業、倉儲業、通信業、運輸業、礦業等；但就學時間外，得從事上述行業以外無危險性的工作，包括辦公室工作、商品販賣等，父母或監護人得僱用其子女或被監護人，從事礦業或製造業以外之工作。

2. 十二歲以上：就學時間外，經父母或監護人書面同意，或於父母或監護人工作之農場，從事無危險性之農業工作；

3. 十二歲未滿：得於父母或監護人所有與經營之農場，或經父母或監護人書面同意，於不適用聯邦最低工資法之農場工作；

4. 電影、戲劇、廣播、電視之表演或錄影、錄音，無年齡之限制。

## (二)分析

有關最低受僱年齡之問題，大多數國家立法均由三方面著手：最低受僱年齡之原則性規定、危險有害工作年齡之提高、

以及例外情形許可工作之條件。

由ILO公約的發展來看，最低受僱年齡不斷提高，由一九一九年至一九三二年間之公約以十四歲為基準，一九三六年以後至一九七三年之前，最低年齡提高至十五歲，一九七三年最低年齡公約除考量經濟與教育尚未充份發展之國家，允許其與勞雇組織諮商後，以十四歲為最低受僱年齡外，原則上仍維持十五歲或完成義務教育所需之年齡；但同年的第一四六號建議書則建議各會員國逐漸提高開始就業或工作之最低年齡至十六歲。日本與德國以十五歲為最低受僱年齡，美國與新加坡則為十六歲，唯德國適用範圍及於所有行職業，最為嚴格，日本對於非工業部門之輕易工作設有例外，新加坡僅適用於工業部門之事業單位(Industrial undertakings)，美國公平勞動基準法FLSA)則採列舉方式，規定某些行業或工作禁止十六歲以下之兒童與青少年從事。在立法技術上，德國與日本採取原則禁止例外許可之方式，美國與新加坡則採特定範圍予以限制，適用範圍較小，不過新加坡藉醫生之適合工作證明加以補強。

至於有害健康、安全或道德之工作或職業，ILO第一三八號公約(一九七三年)規定最低受僱年齡為十八歲，但青年人之健康、安全及道德受到充份保障，且目的在於提供合適之專業或職

業教育者，國家得與勞雇組織諮商後，於例外情形允許以十六歲為特定職業或工作之最低受僱年齡。唯早期之公約大多以十六歲作為危險性工作之最低就業年齡，例如礦業地下工作、輻射性工作、海上勞動中之特定工作，少數工作如鉛污染之工作則為十八歲。目前大多數國家均以十八歲作為危險有害工作之最低就業年齡。

我國勞動基準法第四十五條規定，雇主不得僱用未滿十五歲之人從事工作，但國民中學畢業或經主管機關認定其工作性質及環境無礙其身心健康者則屬例外。亦即，未滿十五歲兒童的是否得工作，原則上授權勞工行政主管機關認定。一方面行政裁量權過大，易發生因各地主管機關認知上差異導致不同認定標準，另一方面，對十五歲以下尚未結束義務教育之兒童並無任何規定，然而社會上卻有工作之事實，僅藉由兒童福利法及青少年福利法之規定，在保護上實有不足。尤其兒童福利法與少年福利法，對於禁止從事之工作採例示性規定，且偏重於道德層面之考量，對於其他危險有害性工作，仍需依賴主管機關之認定。同時對於危險有害工作之限制，保護年齡僅及於十五歲者，十六歲以上即與成年勞動者相同，顯然低於國際上一般認知之標準。另外，限制方式各國多採行業種類與工作性質

雙重限制，我國勞動基準法則不問童工受僱於何種行業，僅限制工作性質，兒童福利法及青少年福利法則著眼於特殊場所，立法上較不周延。

### 三、工作時間

#### (一)法規

日本：1. 未滿十五歲(1)就學時間加工作時間每週四十小時，每日七小時。(2)禁止變形工時、彈性工時、加班、例假日工作。

2. 十五歲以上未滿十八歲：(1)正常工作時間外及例假日不得工作。(2)禁止變形工時、彈性工時、加班、例假日工作。(3)每天八小時，每週四十小時。

例外：1. 每週四十小時，但一日之工時得減至四小時以內，其他日得加至十小時。

2. 每週四十八小時以內，每日八小時以內，得依工作規則適用一月變形工時制。

3. 特殊事由經主管機關許可，得延長工時或例假日加班。

(勞動基準法第六十條)

新加坡：1. 上學加工作時間，兒童每日六小時，

青少年每日七小時；例外：受學徒訓練者。

2. 例假日不得工作，經主管機關同意者不在此限。(兒童及青少年僱用規則第七至十條)

德國：兒童：

1. 三歲以上未滿六歲：二小時。

2. 六歲：四小時(戲劇表演)或三小時(其他表演工作)。

3. 十三歲以上(1)從事農業工作：三小時；(2)從事收成工作：三小時(3)從事遞送報紙及期刊：二小時；(4)從事運動有關工作：二小時。

4. 上課時間和上課前原則上不得工作。

5. 例假日不得工作(有例外)。(青少年勞工保護法第五、六條)

青少年：

1. 每天八小時，每週四十小時，五天。

2. 為獲得較長連續假期調整工作時間，含彈性放假日在內連續五週，每週平均四十小時，每天八小時半。

3. 彈性工時，每天八小時半。

4. 農業收成時間每天九小時，兩週八十五小時。

5. 職校生及緊急狀況有例

外規定。

6. 例假日禁止工作（緊急狀況例外）。

（青少年勞動保護法第五條至第九條、第十五條至第十八條、第二十條、第二十一條）

美國：十四歲和十五歲的兒童：

1. 上課時間禁止工作，例外：參與職訓。
2. 上學日每日不得超過八小時，每週四十小時。
3. 特許工作 (approved work experience) 和參與生涯開發計劃者，上學日每週得工作至二十三小時。

### (二)分析

有關勞動時間的規制，除生理與精神負荷等健康因素外，各國均考慮到有關工作時間與受教育時間衝突問題，為避免兒童因工作而降低教育品質，因而除對工作時間本身有所限制外，均就工作與接受義務教育時間之關係加以明定。德國及美國以規定上課時間不得工作之方式，日本及新加坡則以限制就學與工作時間總合不得超過一定時間之方式。主要係為確保兒童與青少年獲得其未來生涯發展所必要之基本知識，提升整體人力資源的水準。國際勞工公約中對此亦有所規定，例如第六十號公約（一九三七年）規定，十三歲以上十四歲以下兒童上課時間禁止工作，

每日工作以二小時為限，上學加工作時間不得超過七小時，且禁止在例假日工作。

我國勞動基準法僅規定童工每日工作以八小時為限，例假日不得工作（勞動基準法第四十七條），雖由於大多數青少年於十五歲已完成義務教育，且十五歲以下者原則上禁止工作，故並未考量就學與就業時間衝突問題。然而行政主管機關既得於例外情形允許十五歲以下者從事工作，仍宜對之有所規範。另外，基於特殊事由、或農牧業等受自然條件重大影響者，各國大多設有例外規定，我國則無，因此較為僵化而不符社會現實。

## 四、夜間工作禁止

### (一)法規

日本：兒童：

1. 下午八時至上午五時。
2. 受僱於電影或演劇業者：下午九時至上午五時。

青少年：原則：下午十時至上午五時。

例外：1. 輪班制十六歲以上之男子不受限制

2. 輪班制，經行政官廳許可，未滿十八歲，得工作至午後十時三十分，或自上午五時三十分前開始工作。

3. 緊急狀況、事故，經行

政官廳許可者，不受限制。

4. 農業、動物飼養、水產養殖、衛生保健、電話業不適用夜間工作禁止之規定。

(勞動基準法第六十一條)

新加坡：禁止兒童及青少年於夜間任何時段工作。「夜間」係指下午十一時致翌晨六時。

(兒童暨青少年僱用規則第六條)

德國：兒童：原則：下午六時至上午八時。

例外：1. 六歲以上參與戲劇表演：下午十一時至上午十時。

2. 三歲以上六歲未滿參與音樂及其他表演、宣傳，電台、電視之錄音、錄影，電影拍攝及攝影：下午五時至上午八時。

3. 六歲以上從事上述工作：下午十時至上午八時。

(青少年勞工保護法第五、六條)

青少年：原則：下午八時至上午六時。

例外：1. 十六歲以上

(1) 旅店餐飲業及公開展示：下午十時以後。

(2) 多班制：下午十一時以後。

(3) 農業：下午九時至上午五時。

(4) 糕餅業：上午五時以前。但受僱之青少年次日為其職校上課日，且於上午九時前開始上課者，不適用(1)至(3)之例外規定。

2. 十七歲以上：糕餅業上午四時以前。

3. 因交通條件而習慣在下午八時以後結束工作之機構內，若能因此避免不必要之延誤，得允許青少年工作至下午九時，但應事先通知主管機關。在多班制機槽內若能因此避免不必要之延誤，得允許十六歲以上青少年在五時三十分開始工作或工作至下午十一時三十分，但應事先通知主管機關。

4. 炎熱季節，工作場所特別炎熱時，主管機關得允許青少年從上午五時開始工作。

5. 從事音樂、戲劇和其他表演，電台、電視表演、錄音錄影、電影拍攝及攝影，經主管機關許可，得工作至下午十一時。但依法青少年不得涉足之場所之表演或節目不予許可。

6. 完成一日工作後，應讓青少年至少休息十二小時。

7. 從事音樂、戲劇和其他表演，電台、電視表演、錄音錄影、電影拍攝及攝影，申請主管機關許可夜間工作者，青少年於工作結束後。至少應有連續十四小時之休息時間。（青少年勞動保護法第五、六、十四條）

美國：十四歲以上十五歲未滿：下午七時至上午七時。

例外：從六月一日至勞動節：下午九時以後。

#### (二)分析

國勞局在其對夜間之定義包括二項要素，一項為時間之長度，另一項為時間之位置。亦即除規定特定深夜時段禁止工作外，同時規定包含該時段在內之一段連續性時間應作為夜間休息之用。例如國際勞工公約第六號即規定禁止十八歲以下之青少年從事夜間工作，而「夜間」係指：包括下午十時至上午五時，至少連續十一小時之時間。第七十九號公約、第九十號公約等亦採類似之規定方式。就意義上而言，有雙重保護的意味，前者為避免青少年生活秩序之錯亂，後者則保障青少年勞動者具有足夠的夜間連續休息時間；同時，就企業時間安排上亦較有彈性，亦即在核心時段絕對禁止工作，然該時段以外不足法定夜間休息時數部份，則得配合作業需求，於核心時段

前後彈性調整分配。

原則上針對不同年齡層或不同行業或工作需要有不同規定，目前之國際勞動基準，非工業工作方面，未滿十五歲者應有十四小時之夜間休息，十五歲以上十八歲未滿者為十二小時，其核心時段分別為下午八時至上午八時，以及下午十時至上午六時；工業方面，未滿十六歲者，至少連續十二小時之時間，且該時間應包含下午十時至上午六時之時段，十六歲以上未滿十八歲者，至少包括下午十時至上午七時之連續七小時。通常就演藝工作及輪班制工作亦訂有例外規定。

由各國規定觀之，新加坡之規定並不符合國際勞動基準，最為詳盡完整者則為德國，且德國係唯一採ILO公約複式限制方式者。我國勞動基準法僅規定，禁止童工於午後八時至翌晨六時工作（勞基法第四十八條），僅略優於新加坡，與國際基準相較尚有相當差距，且並未針對特殊性質之工作或行業而有不同對待，在執行上徒增困擾，尤其未來勞動基準法適用範圍擴大乃勢所必然，工時上如無相應彈性化，屆時將影響法令之貫徹執行。

## 五、休息時間

### (一)法規

德國：兒童：由主管機關決定後以書面通知雇主。



- 青少年：
1. 每工作四個小時至六個小時之間，應有三十分鐘休息。
  2. 每工作六個小時以上，應有六十分鐘休息。
  3. 工作時間中斷持續十五分鐘以上者，得視為休息時間。
  4. 休息時間之安排應適當，在工作開始後一小時內或收工前一小時內，均不得安排休息時間。
  5. 休息時間不得讓青少年留在工作室內，除非在該時間內工作室內之工作均已停止，也沒有任何其他事會妨礙青少年所需之鬆弛情緒。地下採礦工作除外。

(青少年勞動保護法第六條、第十一條)

新加坡：兒童：每三個小時需有三十分鐘休息時間。

少年：每四個小時需有三十分鐘休息。

(兒童暨青少年僱用規則第七、八條)

#### (二)分析

日本與美國對休息時間並無規定，事實上工作中休息有助於避免勞動者長時間處於緊張狀態，同時與現代的工作有些對身體健康造成傷害，例如電腦終端機的

工作，或需長時間維持同一姿勢的工作；對於發育中之青少年有所影響。青少年之體力一般而言亦弱於成年人，有必要考慮給予較長時間或較多次數之休息，尤其針對特殊行業或繁重工作有規定之必要。在ILO公約中針對青少年之休息時間有規定者為第一五三號建議書，有關青年海員之保障，其中規定青少年海員每天至少應有一小時進食主餐的時間，同時每連續工作兩小時後，就應立即給予十五分鐘之休息。

## 六、危險有害工作之禁止

### (一)法規

日本：兒童：工業工作（製造業、礦業、土木建築業、運送業、貨物處理業）。

青少年：

1. 清理、注油、檢查、修理運轉中之機械或動力傳動裝置之危險部分之工作。
2. 操作使用動力之吊車。
3. 行政命令所定之危險性或處理沉重物品之工作。
4. 處理毒藥、劇藥或其他有害物質，或具有爆炸性、發火性、引火性物質之工作。
5. 在粉、有害氣體、有害

輻射線散布之場所，或高溫、高壓場所，及其他有害安全衛生福祉之場所之工作。

6. 坑內工作。

(勞動基準法第五十六條、第六十二條、六十三條、年少者勞動基準規則第八條、第九條)

新加坡：1. 有害或可能有青少年勞動者害其健康之工作。對其所從事之職業、工作場所、工作條件是否有害或可能有害其健康，由醫師開具適合工作證明。

2. 船上工作。接受為徒訓練或船由其家長管理者除外。

3. 操作運轉機械。

4. 操作之看管或接近絕緣不良且通電之電氣設備

5. 地下工作

(兒童及青少年僱用規則第十一至十五條)

德國：青少年：

1. 危險工作：(1) 超過其能力的工作，(2) 有道德上危害之工作，(3) 可能因缺乏安全意識或經驗，無法查覺或規避意外危險之工作，(4) 過熱、過冷或過於潮濕而可能危及健康之工作，(5) 噪音、振動、輻射或有毒或刺激性物質及其他經勞動部規定之危險工作

或營業。例外：年滿十六歲，且為達成訓練目的而有必要，或在專業人員監督下而能確實受到保護者，上述(3)至(5)款規定不適用之。

2. 按件計酬工作及速率化工作(1)按件計酬及其他依工作效率決定酬勞之工作(2)與從事第一款工作之成年勞動者屬於同一工作團體(3)有特定工作速率要求者。例外：(1)為達成訓練目的而有必要者；(2)已完成該從事工作所需之訓練課程，且在專業人員監督下，而能確實受到保護者。

3. 地下工作。例外：滿十六歲青少年(1)為達成訓練目的而有必要者，(2)已完成地下工作所需之訓練課程，(3)正參加或曾參加經礦業主管機關核准之青少年礦工訓練，且在專業人員監督下，而能確實受到保護者。

(青少年勞動保護法第廿二條、第廿三條、第廿四條)

美國：1. 未滿十六歲者：製造業、礦業、加工業、營造業、倉儲業、通信業、運輸業、公共郵差、操作動力機械或任

何辦公事務機器以外之電動機器、處理加工殺蟲劑、以及主管機關列為危險性工作者（駕駛超過一定馬力之曳引機、高架工作、特定體力工作等等）。

2. 未滿十八歲者：製造及儲存爆裂物、駕駛馬達交通工具、採礦、伐木及鋸木、操作電動木業工具、暴露於放射性物質之工作、操作電動起重機、操作電動金屬成形、敲擊及切割機、屠宰或肉品包裝加工或遞送、操作電動烘焙機、操作電動製紙機、製造磚瓦及同類產品、操作電動圓鋸、帶鋸和切紙機、拆除、拆除建物和拆船、屋頂工作、製造加工殺蟲劑等。

## （二）分析

各國關於青少年勞動之限制，美國及日本採行業及工作性質雙重限制方式，以列舉方式，規定某些行業或工作禁止青少年從事，美國更區分為十四歲與十六歲兩年齡層，分別詳細規定。新加坡僱用法由於僅適用於工業部門之事業單位，故除礦業外採概括規定方式。德國除禁止特定性質之工作加以限制外，並考慮到基於工資型態或其他工作方式或流程的安排對於工作產生之影

響，為避免青少年由於工資上誘因，或迫於工作方式的要求，導致過度的工作速率對其體力與精神上造成危害，特別將此類工作亦列入限制範圍，在保護上較其他國家更為周全。此外，上述國家均授權行政主管機關做補充性規定，以避免因技術與原料之進步而有所疏漏，並或做較為詳細之規定。同時對於職業訓練方面多設有例外，德國並允許在專業人員監督安全無虞的狀況下從事危險性工作。

我國勞動基準法將禁止童工從事之工作區分為繁重工作與危險性工作（勞動基準法第四十四條第二項），繁重工作係指非其智力或體力所能從事者，危險性工作則指勞工安全衛生法第二十條所列之工作。一方面僅就工作性質加以限制，另一方面繁重工作之判斷標準，除安全衛生法及依據安全衛生法訂定之「童工女工禁止從事危險性或有害性工作認定標準」，就部份體力工作有所規定外，完全依賴個案認定，易生歧異。

## 七、健康檢查

### （一）法規

德國：1. 受僱前健康檢查：青少年受僱從事工作時，需具備僱用前十四個月以內健康檢查醫生證明。

2. 初次檢查：受僱後應於一年內接受健康檢查。
3. 重複檢查：每隔一年應重複接受檢查。
4. 特殊檢查：青少年之發育落後或健康上有虛弱或損害狀況時，應給予特殊檢查。
5. 轉換雇主檢查：轉換雇主時除應具備受僱前健康檢查證明外，如前一工作時間已滿一年者，並應提出初次檢查證明。

（青少年勞動保護法第三十二條至第三十六條）

新加坡：醫師之適合工作證明。  
（兒童暨青少年僱用規則第五條、第十一條）

（二）分析

I L O 公約與建議書（第七十七、七十八號公約及第七十九號建議書）規定，兒童及未滿十八歲之青年須經體格檢查，始得受僱從事工作，同時在繼續僱用期間，每年應重新檢查；特別危害健康之工作，其健康檢查之年齡至二十一歲。美國公平勞動基準法對健康檢查並無特別規定，但各州法律大多以健康檢查作為核發僱用許可的條件之一。我國與日本相似，並未對青少年之健康檢查做特別規定，而係於勞工安全衛生法中對一般勞工為規定（勞工安全衛生法第十二

條、第十三條），並於發現勞工不適用於從事某種工作時，不得僱用其從事該項工作。唯對於青少年勞動者，由於其考慮之因素與成年勞動者並不完全相同，尚牽涉到身體發育之妨害與否，是否另行予以規定仍有思考之餘地。

八、證明文件之備置

（一）法規

日本：1. 僱用未滿十八歲之青少年，應置證明其年齡之戶籍證明書於其工作場所。

2. 僱用未滿十五歲之兒童，應另備置證明不妨礙其就學之學校校長證明書及親權人或監護人之同意書。

（勞動基準法第五十六條、第五十七條、年少者勞動基準規則第一條）

德國：1. 兒童例外情形之工作許可，需具備教養權利人之書面同意。

（青少年勞動保護法第六條第二項）

2. 雇主應於工作場所置備青少年勞動者之名冊。

（青少年勞動保護法第四十九條）

美國：需有父母之一的同意書及學校開立的就學證明，行政機關方發給工作許可

證。

### (一)分析

有關證明文件之置備，一方面係作為僱用許可之條件，另一方面則供勞動檢查之用。在僱用許可方面，德國與日本由於十五歲以下者，採原則禁止例外許可之立法方式，因此以教養權人之書面同意，作為例外許可要件之一，十五歲以上之青少年勞動者，則依民法之一般規定；美國則因其工作許可證制度，未滿十八歲者需具備法定代理人之同意書，方得核發工作許可證。我國勞動基準法第四十六條規定：未滿十六歲之人受僱從事工作者，雇主應置備其法定代理人同意書及其年齡證明文件。但本條規定並非作為許可工作之要件，僅供事後查核之用，不但予以雇主及青少年規避法律之可能性，青少年在法定代理人不知情的情況下工作，更容易受到不當的對待或剝削。此外，日本、德國與美國均有就學證明之規定，其目的係為避免青少年之工作妨害其就學，頗值我國參酌。

負擔其返鄉旅費。但該青少年因可歸責於己之事由被解雇且該事由經行政機關認定者，不在此限。（勞動基準法第六十四條）

2. 勞動契約之締結：親權人或監護人不得代理未成年人締結勞動契約，且不得代領工資。

（勞動基準法第五十八、五十九條）

新加坡：最低工資：勞工部長依勞動委員會之申請，經衡量工作性質及就業條件，認為特定行業或工作或特定區域之童工或青少年之工資不足時，勞工部長得命令規定該行業或就業類型或區域之童工或青少年工之最低工資率。（僱用法第七十一條）

德國：1. 休假：依不同年齡，雇主每年應給青少年勞動者有給休假：(1)未滿十六歲者，至少三十天；(2)未滿十七歲者，至少二十七天；(3)未滿十八歲者，至少二十五天(4)地下礦坑工作者，應分別加給三天(5)若為在職校上課之青少年，在學校放假時，通常亦應准其休假，但該期間不能准其休假致休假日應上

## 九、其它

### (一)法規

日本：1. 返鄉旅費：未滿十八歲者自解雇之日起，十四日內返鄉者，雇主必須

課者，每上課一天應多給一天假。（青少年勞工保護法第十九條）

2. 禁止僱用青少年之人：

(1) 因刑案被處兩年以上有期徒刑者；(2) 故意違背其身為僱主、訓練師、或指導員之義務危害兒童或青少年，致獨犯刑法之規定，處三個月以上有期徒刑者；(3) 觸犯刑法上特定罪名被判刑者(4) 犯麻醉藥品走私法第十一條、十二條之罪被判刑者(4) 觸犯散播傷風敗俗刊物法第二十一條或青少年公共場所保護法第十三條，被判刑二次以上者。自判決確定之日起，已滿五年之判決不在此限。

（青少年勞動保護法第廿五條）

3. 僱主之其他義務：(1) 工作環境人性化，(2) 有關危險之指導，(3) 青少年勞動者於僱主家中工作者，僱主應提供住宿並給予必要之照顧，(4) 禁止體罰及供給煙酒。（青少年勞動保護法第二十八條、第二十九條、第三十條、第三十一條）

4. 青少年及學徒代表的設置：經常雇用五名以上

未滿十八歲之人或未滿二十五歲之學徒的廠場，應選出青少年及學徒代表。青少年及學徒代表，得代表青少年及學徒利益，參與經營協議會，就相關事項提出建議或參與決定。（經營組織法第六十條）

美國：對任何與工作有關因素所導致未成年人的死亡或損失工作天數在三天以上的傷害，僱主必須知悉死亡或受傷後十日以內以書面向州主管機關報告。

(二) 分析

由於德國對青少年勞動保護訂有專法，其規定為各國中最為詳細者。除一般工作時間之規定外，對於青少年勞動者之休假，亦有優於成年勞動者之規定，尤其要求僱主之休假期間應配合青少年之學校放假期間，使青少年得以在假期中獲得充份休息；另外限制特定僱主不得僱用青少年勞動者，使青少年在人格成長過程中不至受到不良影響，並擁有良好的工作環境，在集體勞動關係方面，更有經營協議會青少年勞工代表之設置，顯示其對青少年權益保障之重視。至於日本有關勞動契約締結方面，規定親權人或監護人不得代理未成年人締結勞動契約，且不得代領工資，其目的在於防止親權人違背未成年人意願，或在青少年不

知之情況下，擅自代為締結勞動契約，造成親權之濫用，因此青少年勞動者之動契約僅得由其本身訂定，唯依民法規定仍須經親權人同意。另外，美國規定雇主對於未成人之職業災害，應於十日內提出報告，為一九九二年公平勞動基準法修正案新加入之條款，希望藉助於資料之收集，改善青少年勞動者職業災害之預防。上述規定均為我國所無。

## 肆、各國青少年勞動保護現況

青少年勞動者從每一個觀點來看都需要特別的保護：就健康方面而言，因健康上之危害導致日後無可挽回的傷害，對發育中之青少年比成年人的危險性更高；就教育方面而言，基礎教育的保障，以及就學與就業如何調整配合，對青少年未來職業生涯發展影響甚大；同時因為年齡較輕，作為職業生活中之薪進人員，往往處於下屬地位，基於畏懼或知識不足，權利常受到不公平的減損，也不敢主張其權利；且在大多數情況下，其教養權人亦無法提供任何後援。因此，各國在立法上，大多提供某種程度的保護。

然青少年勞動保護存在著特殊問題。觀察各國青少年勞動保護現況所顯示，首先出現的問題是有關數據資料的不完整。依據一九九一

年美國主計局 (United States General Accounting Office, GAO) 之報告，在一九八八會計年度，十五歲以下兒童之28%，將近九十二萬人，及十六歲到十七歲少年的51%，將近三百五十萬人，曾經受僱從事工作，亦即全國未滿十八歲以下之青少年勞動者在四百萬人以上。〈註二十三〉然而學者大多認為，實際曾經受僱工作之青少年絕不只此數，一方面，農業部門之受僱者並未包括在此項統計中，另一方面，有些雇主及青少年為了逃避繳稅，並未申請工作許可，更有不少利用課餘時間打工賺取零用錢之青少年，因此，甚至有學者估計青少年勞動者之數目達到五百五十萬人。〈註廿四〉同時各國有關未滿十五歲青少年勞動狀況之資料均極欠缺，依據日本總務廳舉行之一九九一年國勢調查，十五歲到十七歲之青少年勞動者，占全部青少年人口之百分之五，約三十一萬人，至於十五歲以下之勞動力規模則無任何統計數據〈註廿五〉；即使如美國法令上允許十四歲之青少年從事相當多服務業類別，從有限的資料中亦難以一窺全貌。對於青少年勞動者狀況無法充份掌握，法令政策之制定即不易確立目標，措施之執行亦難以評估其成效。美國由於其青少年從事勞動的比例較他國為高，數量亦相當龐大，因而在建立資料上較為積極，目前藉工作許可及職業災害通報制度，試圖對青少年勞動者之狀況做較完整之瞭解。

就違法狀況而言，由於受到上述統計數據不完整的影響，官方數據受到相當大的質疑。德國營業監督局(Gewerbeaufsichtsamt)登記每年五至六萬件違反青少年勞動保護法案件〈註廿六〉，學者則認為隱藏之數目可達二十倍左右。〈註廿七〉美國主計局之報告中指出，一九九〇年度共查到42,696件違反青少年勞動保護法令之案件；然而由主計局針對一九八八年十五歲之非農業受僱青少年之估計，約有百分之十八，亦即十六萬六千人，有違背法令之情形，然經查出者不到該數字之百分之八。〈註廿八〉由此可知，實際違法案件之數字遠不止於此。德國工會聯盟(DGB)在一九八四年及一九九一年兩度調查研究，更證實小型廠場嚴重忽視青少年勞動保護法。而雇主樂於僱用青少年，視其為廉價勞動力，在違法的案例中其典型因素為雇主強烈的經濟動機，以及無法保護自己權利之青少年。〈註廿九〉

此外，德國與美國之研究均顯示出，雖然法令規定禁止青少年從事危險有害工作，理論上遭受職業災害之可能性應較低，然實際上青少年之職業災害率均高於平均值。〈註三十〉而同樣的，官方之統計數字與學者之估計差距極大。美國各州中進行青少年職業災害資料蒐集者只有二十六州，一九八八年其中十八州未滿十八歲青少年發生職業災害件數為31,509件。〈註卅一〉一九九二年的一份研究報告

中，則估計一九九〇年美國未成年人之職業災害人數應在七萬人以上。〈註卅二〉同時，值得注意者，大部份重大傷害案件與違反危險工作規定有關。依據美國主計局之資料，1983至1990年度之間，超過85%的重大職業傷害與違反危險工作禁止規定有關。〈註卅三〉

青少年勞動者之另一項特徵為，自願從事兼職者較成年勞動者為多，無論日本或美國，相當大部分之青少年勞動力係由工讀生所形成，這些青少年或是代替成年部份工時勞動者，或屬短期僱用。〈註卅四〉德國教育制度和就業市場雖都不鼓勵在學生打工，但仍有相當多學生在假期打工。〈註卅五〉因此，立法上必須特別考慮就學與就業之問題，尤其為保障義務教育之實施，以及教育水準之提高，對於工作時間之限制，與一般全職成年人之規範方式略有不同，並非僅單純就工作時間本身之長短加以限制。因此近幾年來，美國各州立法上有嚴格限制最高工時、擴大適用範圍及於所有未成年人之趨勢；德國工會亦主張，青少年進入就業市場的年齡較高時，勞動保護法之適用範圍應隨之擴大，提高保護年齡。〈註卅六〉

除此之外，青少年勞動者之失業率與職業轉換率均高於成年勞動者。在德國，隨著農業部門的就業機會減少，資本密集產業的發展及生產及管理過程的合理化，早期許多提供青少年學習機會的邊緣工作



逐漸被淘汰，十五或十六歲未接受學徒訓練的青少年所能找到的只是一些沒什麼選擇的無技術工作，這些工作不提供任何訓練，無法獲得任何技術，也幾乎不承擔任何責任。而這些從事無技術工作的年輕人失業的危險性，遠比完成學徒訓練或職業教育者為高。幾乎四分之三的失業青少年沒有受過職業訓練或教育，三分之一甚至沒有國民學校的畢業證書。〈註卅七〉五分之二三十歲以上美國工人保有他的工作的時間在二十年以上，而青少年則少於6%能保有一份工作達五年；初次就業的青少年則少於2%能保有一份工作達五年。〈註卅八〉在日本初中畢業及高中輟學者，同樣具有短期間內轉換工作之傾向。〈註卅九〉尤其近年來歐美失業率上升，更導致青少年就業狀況之惡化，職業訓練與就業服務措施較諸以往更形重要，因此各國青少年勞動者保護之趨勢，除勞動條件上限制、危險工作之禁止等傳統保護措施外，更進而積極提供青少年適當的就業協助，使其得以順利由學校轉換至就業市場。

## 伍、結論與建議

由各國法制與實施狀況之比較分析，有下列數點值得重視：

1. 由英美及歐陸青少年勞動保護法發展過程觀察，一般而言，均相當重視教育與就業的相關

性。其根本原因係為保障青少年得以獲得未來生涯發展之必要基礎知識與人格教育，進而提昇國家勞動力之知識與技術水準。因此對於工作時間之長度均採取較為嚴格之限制方式，尤其為使義務教育得充分貫徹，對於義務教育年齡中之兒童，原則上係禁止其從事工作。各國法律與國際勞工公約一般最低就業年齡之訂定，也同樣將義務教育列為主要考量因素。

2. 青少年勞動保護法的第二項重要考量因素為健康因素在此包括身體與心理雙方面。因此在一般最低就業年齡以上，對於危害性特別高的工作，均再訂定較高的最低就業年齡，作為上述最低就業年齡之例外。同時由於危險有害工作之認定與醫學發展以及安全衛生要求的提高息息相關，危險有害工作之項目仍在不斷擴張中。
3. 青少年勞動保護之範圍隨著工業發展的腳步逐漸擴大，前各國法制上，除新加坡外，均涵蓋第一、二、三級產業，其主要也由於青少年勞動不僅涉及經濟上勞動條件之提昇，更涉及未來國力的發展，同時更因為青少年較諸一般勞動者更缺乏保護自己的能力，因此不但勞動保護法之發軔始於童工之保護，對於兒童及青少年勞動者之勞動條件上之保護，大多

以國家立法來規範。此由強勞資自治之德國，在青少年勞動保護方面卻訂有最詳細的法律條文，可以得見。

4. 各國法制在考慮教育與健康二項因素下，基本上對於青少年勞動條件之限制內多包括下列項目：

- (1) 工作時間之嚴格限制
- (2) 夜間工作及例假日工作之禁止
- (3) 危險有害工作之禁止
- (4) 健康檢查

5. 在發展趨勢上，各國一方面加強保護，嚴格限制工時、加重處罰、增列危險有害工作項目；另一方面則有彈性化傾向，包括最低就業年齡以下例外之工作許可、危險有害工作區分程度分別適用不同年齡、依不同年齡層就勞動條件之限制予以區別、基於職業訓練或特殊狀況訂有例外規定等等。

6. 歐美國家由於失業率的提高，發現傳統的勞動保護規範不足保障青少年之工作權，因此最近的發展中以青少年之就業促進為其重心，加強職業訓練與就業服務為其目前首要課題。

基於上述各項研究發現，我國在未來童工保護立法政策上應有下列考量：

1. 在基本的立法政策上，兒童與青少年勞動保護應由國家立法予以強化，以點概無疑義。是否訂定單行法或以修正勞動基準法之方式，由各國法制來看

並無定論，唯大多數國家至少訂定專章加以規範，亦即由於性質上差異，將過去合併規定的童工與女工保護分開。而其法律架構中至少應包括五大部分，亦即最低就業年齡之規定、工作時間之限制、夜間工作與例假日工作之禁止、危險有害工作之禁止與最低就業年齡之提高、健康檢查等。

2. 有關保護範圍方面，由於教育普及，初次就業年齡有提高的趨勢，因此各國已普遍將未滿十八歲之青少年涵蓋於保護範圍，同時初次就業年齡，由於教育普及，也有提高之趨勢。而在本次調查中，不但青少年之態度上顯示出有保護之需求；在勞動條件現狀方面，例假日被迫加班、缺乏安全衛生教育訓練、雇主未實施健康檢查等情形相當嚴重，亦有三成左右之青少年對法令的認知不足。由此顯示，十六歲以上之青少年維護自己權益之能力不夠，有必要藉由國家法令強化其保護，因此勞動基準法中童工保護年齡之範圍應可考慮予以提高至十八歲，並在定義方面配合少年福利法與兒童福利法之規定予以一致化，以建立完整之青少年保護體系。

3. 現行最低就業年齡雖符合國際基準，唯於擴大保護範圍後，應考慮依不同年齡層給予不同之對待，尤其有關危險有害工

作之禁止方面，就特別影響青少年身心發展之工作或行業，應提高其最低就業年齡。如考慮以十五歲作為初次進入就業市場之年齡，則應對開始就業之第一年甚至到第二年，亦即以十五歲至十六歲作為一個層級，提供較高的保護；而對於十七歲至十八歲之青少年則僅禁止其從事對其身心發展有重大危害之工作。就十五歲以下之兒童與青少年，則應彈性允許其從事特定工作，並明確訂定許可之標準或項目。並依是否開始義務教育，亦即六歲及十二歲，分別訂定就業條件，以符實際狀況並納入保護。

4. 有關危險有害工作之禁止，除由工作性質上加以限制外，似可參參考各國規定，一併考量行業種類及工作方式上之限制，並應配合勞工安全衛生法規，就其項目上重新檢討，區分危險及有害程度，分別適用於不同年齡層。除此之外，並應考慮基於職業教育及訓練上之必要，制定青少年勞動者安全監督制度，例外地允許青少年勞動者在專業人員的監督指導下從事危險性工作，使青少年得於安全無虞的狀況下，接受職業教育與訓練。
5. 由於現行法對於繁重工作僅在勞動基準法施行細則第二十五條規定，繁重工作係指非童工智力或體力所能從事之工作，

在實務上因為欠缺明確判定標準成為虛文。事實上現代工作多樣化，加上機械化生產過程對於速率與集中力之要求，對於青少年造成之健康影響，行職業間之差異性極大。兒童或青少年個別智力與體力發展狀況，亦各有不同。縱然非屬勞工安全衛生法中所訂危險有害工作之範圍，仍有可能對青少年造成傷害，因此有必要配合健康檢查予以防範。然目前勞工安全衛生法有關健康檢查之實施，並未區分成年勞動者與青少年勞動者，未來應可考量藉由受僱前之健康檢查，以醫生之專業判斷，作為審查工作性質是否過於繁重之依據。此外，對於健康檢查之實施期間及檢查項目，亦應考慮青少年之特殊性，檢討有無特別規定之必要。

6. 有關工作時間、休息、休假之規定，一方面應視青少年體力與精神狀況，強化其保護，另一方面則應配合職業訓練上需要、或天災事變等緊急事故予以彈性規定。有關工作時間之限制方面，應將就學與就業兩項時間因素，一併列入考量。就仍在接受義務教育者而言，一方面應禁止其於上課期間工作，另一方面宜就其每週最高工作時間嚴格限制。就已結束義務教育、但仍繼續就學者，則應擴大有關技術生就學時間

與工作時間併計不得超過八小時的規定，普遍適用於所有在學生。但有關例假日、國定假日禁止工作之規定，如適用年齡提高至十八歲，則可考慮對在學生採例外規定，允許其於假日從事部分工時工作。夜間工作之禁止，似可考慮採類似ILO公約之複式限制方式，以增加其彈性。此外，工作中之休息、特別休假等均可參酌先進各國之作法及國際勞動基準加以改進。

7. 在勞動契約方面，應將勞動基準法技術生該章中有關書面契約之要求擴大及於技術生以外之青少年勞動者，使青少年得以明確自己之權利義務。同時由本次問卷調查發現，青少年認為自己訂定之勞動契約內容較符合自己需求，且為避免親權之濫用，似可參酌日本制度，僅賦予法定代理人同意權，但禁止代訂訓練契約或勞動契約，充份保障青少年勞動者之權益。
8. 為建立完善之數據資料，以作為法令政策擬定時之參考，除現行安全衛生法中規定之雇主重大職業災害報告義務外，宜參酌美國制度，增訂對於青少年勞動者職業災害雇主之報告義務。此項資料並可作為是否允許青少年受僱於該雇主或該類工作之依據。
9. 有關證明文件之置備，除法定

代理人之同意書、體格檢查證明外，如仍接受義務教育者，應附有學校之同意書，上述資料並應提供勞動檢查人員查閱，以保障青少年得以接受完整之義務教育。

10. 為確保青少年勞動者身心健全發展，應禁止特定雇主僱用青少年，尤其經常違反青少年保護法令、曾經營不正當行業、或曾犯過特定罪行，如貪污、妨害風化、賭博等等，對青少年人格發展可能有不良影響，宜予限制，以預防青少年受到剝削或在人格上受到不良影響。

## 註釋

- 註一：**卡爾五世(1500～1558)及約瑟夫二世(1780～1790)兩者均為奧地利哈布斯堡王朝(Habsburger)之君主，並獲選為德意志諸邦皇帝。前者曾為其西班牙領地頒布一項兒童保護之敕令；後者則於一七八六年頒布有關童工健康保護與監督之敕令。唯其詳細內容今已不可考。參照 Floretta/Spielbuechler/strasser, Arbeitsrecht, Bd I., Individual-arbeitsrecht, Wien, 1988, 第六頁以下。
- 註二：**煙囪清潔工法案基本上並非針對童工所制定，唯因該類工作多由兒童從事，故亦得視為童工保護規定。
- 註三：**例如一八二八年普魯士在一份報告指出，有關陸軍新兵檢閱時發現大量不合格者，其原因在於「兒童從事夜間工作」，此一事實即曾對當時普魯士的社會政策帶來相當大的衝擊。
- 註四：**本法通說認為是第一部出於勞動保護，而非濟貧觀點之立法，但亦有主張奧皇約瑟夫二世之敕令為最早之童工保護規定者，參見高橋武前揭書。
- 註五：**一八三三年工廠法(Factory Act)制定，規定(1)禁止紡織工廠僱用未滿九歲的兒童；(2)未滿十一歲之兒童未具備醫生之適於勞動證明者，不得工作；十一歲以上未滿十八歲之青少年欠缺前述證明者，其工作時間以九小時為限；(3)九歲至十三歲未滿之兒童勞動時間每日以九小時為限，未滿十一歲之兒童並需具備醫生之適於勞動證明，十一歲以上未滿十八歲欠缺上述證明者，勞動時間以九小時為限；十三歲至十八歲未滿者以十小時為限；(4)禁止夜間工作；(5)為顧及兒童之教育，兒童欠缺學校校長發給之出席證明者，其工作時間每週不得超出四十八小時；(6)導入工廠監督官制度，監督法規的執行。有關英國童工立法早期發展主要參照：高橋武，諸外國における歴史，日本勞動法學會編，現代勞動法講座第九卷，勞動保護法論，1982.12.25，初版，頁31～52。
- 註六：**Molitor/Volmer/Germelmann(Hrsg),Jugendarbeits-schutzgesetz, 3. Aufl., Munchen 1986, S.31～34。
- 註七：**參照 The International Labour Organization, The Development of Young Workers in Certain Industrialised Countries,International Labour Review, Vol.68, No.6,1953, P.542～560。

註八：丸山稔，わが國における歴史（戰前），日本勞動法學會編，現代勞動法講座第九卷，勞動保護法論，1982.12.25，初版，頁53～76。

註九：同註五。

註十：同註六，頁34。

註十一：參照：高橋武，諸外國における歴史，日本勞動法學會編，現代勞動法講座第九卷，勞動保護法論，1982.12.25，初版，頁31～52。

註十二：同前註。

註十三：同註七。

註十四：英國發展參照：高橋武，同註十一；美國發展參照：The International Labour Organization，同註七。

註十五：N. Valticos，International Labor Law，收錄於：R. Blanpain (ed.)：International Encyclopaedia for Labor Law and Industrial Relations，Vol.1，Deventer:Kluwer, 1991, pp.180b～191。

註十六：參照一九七三年第一三八號有關開使就業最低年齡公約，內政部編，國際勞工公約及建議書，民七六，九五三頁以下。

註十七：一九二一年第十六號公約規定，僱用兒童或未滿十八歲之青少年在船舶上工作者，須先健康檢查，且超過一年即必須重複實施。

註十八：美國現行聯邦童工立法之發展參照：Commerce Clearing House，Labor Law Reports，214，11-16-90，1990，1163QF～11764QF；A. Mueller，Wage and Hour Laws，in：Gary D. Spivey (managing editor)，Federal Regulation of Employment Service，Chapter 30. Child Labor，1976。

註十九：Commerce Clearing House, Inc.，Child Labor Amendments of 1992，Labor Law Reports，309，8-28-1992。

註二十：同註六，頁34～64。

註二十一：同註八。

註二十二：平野毅，わが國における歴史（戰後），日本勞動法學會編，現代勞

動法講座第九卷，勞動保護法論，1982.12.25，初版，頁77～102。

註基：United States General Accounting Office(GAO)，HRD-91-83BR，Characteristics of Working Children，Briefing Report to Congressional Requesters，June 1991，p. 17。

註基：Howard D. Samuel，Regulation of Child Labor Revisited，in：American Journal of Industrial Medicine，24，1993，pp. 269～273；Joseph A. Kinney，Health Hazards to Children in the Service Industries，in：American Journal of Industrial Medicine，24，1993，pp. 291～300。

註基：菅野和夫，日本青少年勞工保護，中日勞動條件專題研討會，行政院勞工委員會主辦，5.30～6.1，1994，第三頁以下。

註共：117. 監督未成年人勞動保護法及基於該法授權頒布的命令之實施為邦行政官署的義務，邦法通常規定由營業監督局擔負此義務。參照 Mollitor/Volmer/Germelmann(Hrsg)，Jugend-arbeitsschutzgesetz，3. Aufl.，München 1986，S.468ff。

註基：Michael Kittner，Arbeits- und Sozialordnung，Einleitung für Jugendarbeitsschutzgesetz，18 Aufl.，1993，S. 843 ff.，insb. S. 845～846。

註艾：同註廿三，頁23。

註艾：同註廿七。

註卅：Karen Schober，Youth Employment in West Germany，in: Youth at Work:An International Survey，ed. by Beatrice G. Reubens，1983，Chapter 9，pp.113～，主要為 p. 140；Stephen M. Hills and G. Reubens，Youth Employment in the United States，in: Youth at Work:An International Survey，ed. by Beatrice G. Reubens，1983，Chapter 9，p. 284～，尤為 p. 298。

註卅：US GAO，Child Labor：Increases in Detected Child Labor Violations throughout the United States，GAO/HRD-90-116，1990，p. 46。

註卅：National Safe Workplace Institute，Sacrificing America's Youth：

The Problem of Child Labor and the Response of Government ,  
Chicago : NSWI , 1992 ; Joseph A. Kinney , Health Hazards to  
Children in The Service Industries , in : American Journal of  
Industrial Medicine 24 , pp. 291 ~ 300 , 1993 。

註卅：同註廿三，p. 29。

註卌：Stephen M. Hills and G. Reubens，同註卅，p. 300；菅野和夫，同  
註廿五。

註卅：Karen Schober，同註卅，p. 124。

註卅：Richard R. Nelson，State Labor Legislation enacted in 1993，  
Monthly Labor Review，Vol.117，No.1，Jan. 1994，pp. 36 ~  
52；Richard R. Nelson，State Labor Legislation enacted in 199  
2，Monthly Labor Review，Vol.116，No.1，Jan. 1993，pp. 35  
~ 49。德國工會之主張為 DGB 聯邦大會之議案，參照註廿七，M.  
Kittner 前揭書。

註卅：Karen Schober，同註卅，p. 126。

註卅：Hills and Reubens，同註卅，p. 298，303。

註卅：同註廿五。