

第二章 國際勞工組織與護理人員國際勞動基準

第一節 國際勞工組織與國際勞動基準

一、國際勞工組織成立之歷史發展

早在十九世紀就有人開始提倡應從國際面改善勞工問題。而首次的提倡者為醫生，監獄官以及雇主。他們因為看到勞工在不佳的勞動環境下工作，過著貧困的生活、覺得有必要提昇並保護其勞動權。在當時，勞工本身沒有能力與財力去提倡勞動權的保護，工會僅有在少數進步國家才設立，努力的方向也侷限在國內層面。在這些提倡者當中，其中以雇主對於勞工勞動權從國內提升到國際層面有相當大的影響。因為雇主認為以長久之計來看，如果不提升勞動權，勞工的工作環境惡劣，工作效率以及品質自然減弱。勞動力的減弱表示雇主必須對於相同的產品製造付出更多的勞動成本。而勞動成本的增加又反應在產品的價格上，價格一旦提升，只會使產品在市場上的競爭力下降，市場競爭力的不足，必會導致商業上的利益不足，這些都由雇主承受，在一連串的影響下，最後損失的還是雇主。所以雇主為了保護其在商業上的利益，先後與其他雇主聯合起來，希望能夠一同改善國內層面的勞動問題，提升勞動品質以增加生產量，提升產品在市場上的競爭力。

首次的國際勞動會議不是由國家政府機關組成，而是由私人所發起。在1856年，由比利時國籍的Edourd Dupetieux號召，於「布魯塞爾」(Brussels)舉行第一次的國際勞動會議。會議中主要是討論應從國際立法層面保護勞工權益的內容。在隔年1857年於「法蘭克福」(Frankfurt)召開第二次的國際勞動會議，會議中則進一步商討應制定關於國際勞工工作環境的公約。在此同時，勞工自己的呼聲四起，於1864年在英國「倫敦」(London)組成第一個國際性的勞工組織——「國際勞工協會」(International Workers' Association)，在該協會的組織章程中，明確指出勞工問題已非單純是國家地方性的事務，而是所有國際間所共同關心的議題。會議中，更號召各國應採取實際立法行動，重視勞工的權益。

1866年，國際勞工協會於「日內瓦」(Geneva)召開第一次會議，在會議中提出減低工作天數、保護婦女及兒童以及一天工作時數為八小時等的提議案。特

別是一天工作時數為八小時的呼聲不斷在美國境內四起，於是大會通過該項決定，要求國際間各國應遵守每天工作時數八小時的原則。這些非政府間的國際會議，都在試圖制定國際法的規範以保護勞工的權益。同時在 1876 年到 1890 年間，各國的工會團體也提出應修正內國政行內國法以保護勞工的權益。

國勞組織的真正成型，乃因於 1919 年的巴黎和會所簽署的凡爾賽條約 (Treaty of Versailles)。該條約強調「確保及維護勞動者公平與合乎人道的工作條件」理念，且於第十三章規定國勞組織章程，確定由政府、雇主與勞工三方的權力架構。同年 10 月 29 日華盛頓召開第一屆國際勞工組織會議，共有 42 個國家參加，且首次的會議通過 6 個國際勞工公約，有工廠工作時數限制、失業救濟、保護婦女工人、限制婦女夜間工作、最低工作年齡與禁止任用童工等^{5,6,7}。由此可知，國際保護勞動者權益之立法過程，是由國內至國際地位、由個人、私人至國家地位⁸。

國勞組織早期隸屬於國際聯盟體系下，但是為了對該兩個組織有所區分，遂將國勞組織獨立出來，使國勞組織以一種特別關係協定和聯合國串連起來。1946 年正式成為聯合國的第一個專門機構。聯合國專門機構並非聯合國本身的直接下屬機構，而是根據聯合國憲章有關的規定被納入聯合國體系的特殊性國際機構。專門機構有各自的成員國、組織文件、體系結構、議事日程、經費來源以及工作總部。國勞組織根據與聯合國所簽訂的關係建立協定而被納入聯合國的體系。通常國勞組織會依據這些「關係協定」(Relationship Agreement) 透過聯合國經濟暨社會理事會與聯合國保持聯繫⁹。在國勞組織憲章的第一條第三項即規定，凡是聯合國的會員國，願意接受國勞組織憲章所規定的各項義務者，即成為國勞組織的會員國。至 2008 年國勞組織一共有 182 個會員國。

⁵ 李誠，〈經濟國際化趨勢下我國勞工法制之改進〉，台北：行政院經濟建設委員會，2001 年 12 月，頁 49。龍寶麒，〈聯合國周邊組織〉，台北：三民，1998 年 5 月，頁 38-39。陳秀琴，〈國勞組織移民勞動者勞動基準之研究〉，國立政治大學勞工研究所碩士論文，民國 87 年，頁 9。Victor-Yves Ghebali 著，葉曉蘭譯，從慈善事業到組織的成立—國際勞工組織的起源，〈勞資關係月刊〉，1994 年 9 月，第 13 卷第 5 期，頁 22-25。

⁶ 許明娟，〈論國際組織公約在國內法中的適用〉，中正大學法律學研究所碩士論文，民國 91 年，頁 13-15。

⁷ 江國青，〈聯合國專門機構法律制度研究〉，台北：天肯，1994 年，頁 19。

⁸ 同註 6。

⁹ 同註 7。

二、成立宗旨

國勞組織的先驅對於國際勞動基準的建立主要有三個論點，第一、源自於人道主義的考量，認為有必要改善社會下層勞動階級，精神與物質皆不佳的勞動條件。第二、偏重於政治的考量，強調工業國家社會的和平，避免勞工大眾因為無法享受工業世界的結果導致戰爭的爆發。第三、以經濟理論為出發點，希望能建立一個明確的國際勞工法規，使得國家的國際經濟條件能夠平等化¹⁰。而國勞組織的成立宗旨可以從國勞組織憲章以及 1944 年的費城宣言得知，以提倡憲章所列目標以及費城宣言為努力的目標。

在國勞組織憲章（ILO Constitution）序言開宗明義指出，唯有以社會和平為基礎，世界的永久和平始能實現。有感於勞工工作環境以及工作條件的不佳，會成為社會不安定的主要原因，故以改善勞工的工作品質、提升其勞動權為主要的工作內容。故國勞組織的主要目的在於促進社會正義的實現以及國際間人權與勞動權的保障。析言之，主要有三：

- （一）、提倡社會正義以奠定世界永久的和平
- （二）、透過國際行動，改善勞動條件與生活水準
- （三）、促進經濟與社會的穩定。

另外，費城宣言（the Declaration of Philadelphia）中也有著墨於國勞組織的成立宗旨。該宣言逾 1944 年在美國費城舉行的第 26 屆國際勞工大會會議中所通過，附錄於國勞組織憲章後，計有五條條文，主要是重新界定國勞組織的工作範圍，以達至自由、尊嚴、經濟安全與社會平等之狀態為目標。

再者，該宣言則是再度明示國勞組織建立的四個基本原則：

- （一）、勞工非商品；
- （二）、勞動者言論與結社之自由；
- （三）、貧窮對於繁榮是一種危害；

¹⁰ Victor-Yves Ghebali 著，葉曉蘭譯，從慈善事業到組織的成立——國際勞工組織的起源，〈勞資關係月刊〉，民國 83 年 9 月，第十三卷第五期，頁 23。

(四)、藉由國際間的努力，特別是雇主與勞工代表和政府間的地位平等之發言權以消弭貧窮¹¹。

並指出國勞組織的職務在於推動各種方案，以提高充分的就業以及充分的就業水準，提供訓練與轉業的設備，並擴大各種社會安全設備¹²。

三、組織結構

國勞組織的結構主要由三大機關所組成¹³：「國際勞工大會」、「理事會」以及「國際勞工局」，以下分述說明各機關的組成及其所掌理的工作內容。

(一)、國際勞工大會

「國際勞工大會」(the General Conference) 每年至少舉行一次，如有必要得隨時召開，大會的議事日程及召開地點由理事會決定，通常會在每年的 6 月於瑞士日內瓦舉行大會，為期三週。最主要的工作就是通過國勞組織公約及建議書。凡是國勞組織的會員國有權派遣四位代表，其中兩位政府代表，雇主及勞工代表各一位。另外有一個技術顧問團隨行，團長通常由該國主管勞工事務的部長擔任。

在大會上，三方代表享有同等且獨立的發言權與表決權，不受彼此的干預。但是涉及國家主權問題或政府行政業務範圍的事項，雇主與勞工代表不得參與投票。雇主與勞工代表僅能就與自身權益有關的事項表示意見。

(二)、理事會

「理事會」(the Governing Body)，亦有譯為「理事院」、「管裡機關」，為國勞組織的執行機關，主要工作在指揮及監督國際勞工局。每年舉行

¹¹ 徐廣正，人權與國際勞工組織，〈勞工之友〉，1992，第 497 期，頁 18-22。國際勞工組織秘書處著，徐瑤佩譯，國際勞工組織簡介，〈勞資關係月刊〉，1994 年 9 月，第 13 卷第 5 期，頁 6-15。同註 5，龍寶麒，頁 42。黃越欽，〈勞動法新論〉，台北：翰蘆，2000 年，頁 89。同註 6，頁 18。

¹² 沈克勤，〈國際法，增修八版〉，台北市：台灣學生，1991 年 5 月，頁 649。徐廣正，人權與國際勞工組織，〈勞工之友〉，1992 年 5 月，第 497 期，頁 18-22。

¹³ 參見：Valticos, p.13-19 以及國際勞工組織憲章第三條至第十三條的規定。關於國際勞工組織憲章條文可參見國際勞工組織的網址：<http://www.ilo.org/public/english/about/iloconst.htm>, online, September 5, 2005。

三至四次會議，會議中通過一些較為重要的決議案，然後提交給大會決議或由國際勞工局執行。

理事會由政府、雇主以及勞工三方所共同組成，是一個三方權力機關，三方的代表除了政府代表中的十位代表之外，皆由大會代表中選舉產生。理事會由五十六名三方代表所組成，其中二十八位政府代表，雇主及勞工代表各十四位。政府代表中，有十位屬於主要工業國家的常駐代表¹⁴。其餘十八位代表則由出席大會的政府代表所選出的會員國指派，同時選出十八位代表政府的候補理事。雇主及勞工代表則分別由出席大會的雇主及勞工代表中分別互相選舉產生，同時也分別選出各十四位代表雇主與勞工代表的候選理事。

理事會的任期一屆為三年，除常駐代表不用選舉之外，剩下的代表每三年舉行一次選舉。另外，理事會設主席一人、副主席二人，由政府、雇主及勞工三組理事中各選一人擔任。

(三)、國際勞工局

「國際勞工局」(the International Labour Office)亦有譯為「國際勞工處」，是國勞組織的行政機關，可說是國勞組織的秘書處、工作總部、調查統計研究中心以及出版機構，受理事會的監督及指揮。其總局設在日內瓦，並有區局(Field Office)以及分局(Branch Office)，分別設於有關國家，其主要的工作在協助各國政府制定大會決議為依據的法規，執行理事會或大會通過的決議案。

國際勞工局的工作常會涉及專業性的問題，必須要有專家的協助。因此國際勞工局設立有若干委員會，以幫助工作的進行，委員會主要的目的是提供諮詢，依性質的不同可以分為三大類：

1. 常設性委員會：例如因為海員工作環境的特殊性，不同於陸上的勞動環境，國勞組織就事實的需要，成立聯合海運委員會，每年召開海事

¹⁴ 依據國際勞工組織憲章第七條第三項的規定，主要工業國家的名單由理事會決定。理事會有權制定審核的標準。如果有國家對於理事會公佈的名單有不同的意見，則交由大會處理，但在大會尚未做出任何決定之前，不影響理事會公佈的名單。

大會。聯合海運委員會並無政府代表參加，只由勞工以及雇主組成。勞工代表則多由海員中選出，雇主代表則從船舶所有人或航業界代表選出。

2. 永久性諮詢委員會：例如薪給顧問諮詢委員會、自由職業工人諮詢委員會。
3. 暫時性諮詢委員會：該等委員會係暫時設立用以輔助或建議國際勞工局對於專項問題的研究。由政府、雇主及勞工三方所組成。暫時性諮詢委員會有大有小，是工作內容而定，不過多數皆有專家的參與。關於專家的選擇標準有下列三項：

- (i) 具有科學及專門知識者：
- (ii) 直接代表某機關或團體的利益者：
- (iii) 具有某種工業或某種特殊工人權益的資格者。

四、國際勞動基準之內涵

整個勞工立法活動的進行，產生許多的國際勞動法規，或稱國際勞工法規。這些國際勞工立法活動，在國勞組織下已經形成一個特定的專有名詞—「國際勞動基準」(International Labor Standards, ILS)。所謂「國際勞動基準」為國勞組織專有名詞與專門制度。包含的內容涉及一般勞動事務以及社會政策、人權等有關基準，凡事與國勞組織有關的國際勞工立法皆屬之。

在國勞組織下，國際勞動基準乃由世界各國政府、雇主及勞工代表在國際勞工大會上共同的協議所產生，主要的展現方式為：「國際勞工組織公約」(ILO Conventions) 以及「國際勞工組織建議書」(ILO Recommendations)。建議書為設定勞動標準的國際文件，不生法律拘束力。

由於在國勞組織的運作下，各國均能體認到勞工問題的國際性與重要性，至2008年，共通過有188個公約以及199個建議書¹⁵。涵蓋內容主要是各國社會勞動問題及基本人權保障。

¹⁵ 關於公約與建議書的詳細文可參見國際組織網址：
http://www.ilo.org/public/english/bureau/inf/download/brochure/pdf/broch_0904.pdf

在國勞組織公約中，其中有八個保障勞工人權的公約，所有會員國都必須批准執行之，稱做「國際勞工基本公約」(Fundamental ILO Conventions)，有學者譯為「核心公約」¹⁶。

一般所謂的國際勞動基準，主要是以公約及建議書為主。前者由會員國經多數決的方式通過，以及經由會員國的政府批准後，且具有法律性質。同時，也代表在發生法律矛盾及管轄權的衝突下，可應用此國際法源¹⁷。後者則無須經過會員國之核准，僅做為各國勞工立法與政策參考。國際勞動基準並不是要求各個會員國必須要有一致的標準，相反的是其具有彈性及廣泛適用之原則¹⁸。

次之，關於國際勞動基準之目的、理念。其最主要的則是在於社會性的內涵，強調在勞動權益及勞動條件，必須給予尊重及保障。國際勞動基準存在的目的，有下列幾項¹⁹：

1. 堅持社會正義以維護世界和平。
2. 導正非正義、惡劣與剝奪勞工權益的勞動條件。
3. 排除不當的國際競爭，避免產生不當示範效果，即促使世界各國都能遵守一致的勞動基準。
4. 對如國際勞工移動等涉及國際因素的情況加以規範。
5. 提供國家政策立法制定的參考依據。
6. 提供遵循的基準，使各國政策立法不致低於此標準。

國際勞動基準對於勞工立法的革新與應用上，扮演關鍵性的角色。許多國家都以國際勞動基準做為勞工法令的基礎，甚至私人企業也以國際勞動基準作為制訂內規的參考或作為團體協商的架構²⁰。

¹⁶ 黃越欽，〈勞動法新論，初版〉，台北市：翰蘆，2000，頁92。

¹⁷ 藍秋蓉，〈勞動力國際化趨勢下我國外籍勞工權利規範之探討〉，政治大學勞工研究所碩士論文，民國87年，頁46。

¹⁸ 成之約，〈國際核心勞動基準在我國實踐狀況之評析〉，台北：行政院國家科學委員會，2003年a，頁143-145。

¹⁹ 同註18，頁55。

²⁰ 徐廣正，〈國際勞工組織與勞工（上）〉，〈中國勞工〉，第918期，1993年2月，頁23。

第二節 護理人員公約與建議書之內容

一、形成背景

國勞組織大會，經國際勞工局理事會之召集，於 1977 年 6 月 1 日在日內瓦舉行其第 63 屆會議，及承認護理人員與其他工作人員在衛生及保障與改善人民健康與福利方面已扮演重要角色，及承認護理人員之雇主應在改進護理人員工作與就業條件過程中扮演一積極角色，及特別提及很多國家皆缺乏合格護理人員及現有人員常未能充份使用，因而無法有效推動其衛生服務，及回想護理人員已受很多國際勞工公約與建議書所保障，因其已為該等人員訂定有關就業與工作條件之標準，如有關歧視、自由結社、團體協約權利、志願和解與仲裁、工時、帶薪假期與帶薪教育假、社會安全與福利設施、生育保障、及勞工健康保障等規定，及認為執行護理工作之特殊條件可利用護理人員特有之標準補充上述一般標準之不足，俾便使其享有之地位能配合其在衛生方面所扮演及其公認之角色，及特別提及已與世界衛生組織合作訂定下列標準，並繼續與其合作，共同施行該等標準，及經議決採納本屆會議議事日程第六項所列有關護理人員就業及生活與工作條件之各項建議，並議決此等建議應採取國際公約方式，爰於 1977 年 6 月 21 日通過護理人員公約與建議書，以為護理人員之就業及工作條件做一概括性之保障。

二、基本政策原則

有關國際勞工組織（ILO）對護理人員的定義，主要規定出至於第 149 號公約第 1 條（1979）與第 157 號建議書第 5 條，根據此公約與建議書之規定，其定義護理人員為：「護理人員」一詞係指包括提供護理照顧與護理服務之各類工作人員。第 157 號建議書第 5 條對於護理人員之資格，建議應採取合適措施建立合理之護理人員組織，並參照其程度與訓練程度及其工作水平決定護理人員之類別。此一組織依例應包括下列類別：

1. 專業護士(RN)：受過專業教育與訓練，被認為有能力擔任極為複雜，且需負責之工作。
2. 助理護士(LPN)：受過一定程度之專業教育與訓練，被認為在專業護

士督導下，有能力擔任比較複雜之工作。

3. 護士助手(RA)：受過職前教育及／或在職訓練，被認為在專業護士或助理護士督導下，有能力擔任指定之工作。

另於第 157 號建議書第 9 條對於基本護理教育與訓練之期限應視有關訓練之最低教育要求與訓練宗旨而定。核准之基本護理教育與訓練應分兩級：

1. 高級：

目的為訓練專業護士，使其有足夠技術與能力在醫院及與衛生有關之社區服務中提供複雜之護理照顧及組織與評鑑護理照顧；只要可能，接受此一等級教育與訓練之人員應具有進入大學所需之一般教育背景；

2. 初級：

目的為訓練助理護士，使其有能力提供比較複雜之護理照顧，且需有建立個人關係之技巧與能力；接受此一等級教育與訓練之人員應具有中學教育背景，以便日後接受高級教育與訓練。

國際勞動標準護理人員公約與建議書之基本原則，在於各會員國均應以符合其國情之方式在其一般衛生計劃體系內與可用於衛生照顧資源範圍內採納及施行有關護理服務與護理人員之政策，以便提供符合人民健康水平所需之質與量之護理照顧（第 149 公約第 2 條第 1 款）。

另外在該公約與建議書中，主要課以義務之對象為各會員國，認為各會員國之行政當局應和相關之雇主與勞工組織諮商，共同促使該政策成為配合有關衛生照顧及其他衛生工作人員的政策規範之標的。其中包括採納有關護理專業及其實務之法律或規則，及此類法律或規則適用發展護理人員所需之資格與責任，進而滿足護理服務所需之要求；其措施包括：促進有效運用國內之護理人員；及促進僱用護理人員之各種機構、地區、及階層可充份利用其資格；及在訂定政策時，應與有關雇主及勞工組織進行諮商。會員國之行政當局與有關雇主及勞工組織諮商後，應採取合適措施建立合理之護理人員組織，並參照其程度與訓練程度及其工作水平決定護理人員之類別（第 157 號建議書第 4-5 條）。

三、勞動條件基準

(一)、薪酬

在國勞組織建議書中指出，護理人員薪酬標準之決定應符合其社會地位、資格、職責及經歷；且考慮護理專業為其帶來之壓力與危險；及吸引有志者加入專家行列與現職者安心在此一專業中工作之可能性。

因此護理人員薪酬標準應相當於需要相等資格與擔任類似工作之其他專業人員之薪酬。或是具有類似或相等職責與工作條件之護理人員之薪酬標準應相當於任何機構、地區、或階層所僱用護理人員之薪酬，且應隨生活費用及全國生活水準之升高而調整。另外在困難與令人厭煩之環境中工作之護理人員應享有有關此類工作之補償金。執行工作所需之工作服、醫藥箱、交通工具、及其他必需品皆應由雇主免費供應其護理人員，並由其負責保養。

護理人員之薪酬最好應由團體協約決定之，不得任意扣減，除非該項扣減是依照法律或規則，或團體協約，或仲裁決定規定之條件（第 157 號建議書第 25-29 條）。

(二)、工作時間與休息時間

在建議書中與工作、休息時間有關的措施包括，對正常工時²¹，加班²²、隨時待命之值班²³與不方便時間²⁴做一定義，並對工作時間與休假做一詳盡的說明，其內容包括：合理工作時間（即每週正常工時不應高出有關國家為其一般勞工所訂定之工時）、加班之計算與限制（如：工作日包括加班不應超過十二小時）、每日及每週合理休息時間（如：每週休息時間決不應低於連續卅六小時之標準）、合理輪班加薪補償、應有之帶薪年假、婚假、產假或因工作因素影響生理或心理之疾病或傷害，應保

²¹ 正常工時，係指各會員國依照其法律或規則，團體協約、或仲裁決定所決定之小時時數。

²² 加班，係指超過正常工時之工作小時。

²³ 隨時待命之值班，係指在這段時間內護理人員在工作場所或其他地方隨時等待其雇主召喚。

²⁴ 不方便時間，係指非有關國家正常工作日及正常工時之工作時間。

障其權利（如：因疾病或傷害離職之護理人員應有資格享有下列各項權利，但其方式與時間由國家法律或規則，或由團體協約決定之：應保持工作關係及由該關係產生之所有權利；與所得安全）等等規範。並提及會員國之行政當局應與護理人員自由選擇之代表，或與代表其利益之組織諮商，共同決定其工作組織、工作時間及休息時間（第 149 公約第 6 條、157 號建議書第 30-43 條）。

（三）、職業衛生保障

國勞組織建議書中提及，各書員國應努力促使有關職業衛生與安全之法律與規則適用特殊護理工作及執行此一工作之環境，並增進該等護理人員之保障。推動各種研究，並使研究趕上時代，以便測定護理人員在工作時曝露之特殊危險，進而預防該等危險之發生及在必要時為該等護理人員提供補償。即採取有效措施預防，減低或消除護理人員所受到有關其衛生或安全之危險，包括職前、在職或離職後等健康檢查。

雇主應採取一切必要措施保證其護理人員不曝露於特殊危險，如曝露於此類特殊危險實為無法避免，則其應採取有效措施減低有關護理人員所受危險程度且曝露於特殊危險之護理人員皆應享有補償性之津貼，另護理人員因工作有害其本人或其子女健康之孕婦或幼兒父母皆有權利要求轉換適合其健康之工作，其工資不應有任何損失。有關人員一旦發現有關職業傷害給付法律或規則規定之職業意外事故或職業疾病個案，即應依照國家法律或規則規定之方式及 1953 年保障勞工健康建議書第十四至第十七段之規定盡速通知該國之行政當局（第 149 公約第 7 條、第 157 號建議書第 44-52 條）。

（四）、教育與訓練政策

在國勞組織護理人員公約與建議書中，主要認為各會員國之義務應為有志擔任護理工作者提供有關護理專業工作之資料與指導。其包括透過其一般教育體系內之教育機構提供與其他有相似標準之專業團體之基本護理教育。並於法律或規則中規定有關護理教育與訓練之基本要求，及有關此類教育與訓練之輔導，或授權有資格行政當局或有資格之專業

團體負起此一輔導責任，進而完成正式認可之計劃，其中應包括理論與家務之要求。

對於工作場所內部與外部之連續教育與訓練，應擴及所有護理人員，以便其吸收最新護理知識與技巧及有關科學方面之最新概念。另外也應包括停職一段時間後，再擔任護理工作有提出其所需之訓練（第 149 公約第 3 條、第 157 號建議書第 7-12 條）。

（五）、參與政策

在國勞組織公約與建議書中對於護理人員就業與工作條件參與制訂政策之目的，主要在於認為有關因決定工作條件而起之爭議，應由有關雙方以談判方式解決之，或交由調解、和解及志願仲裁一類獨立公正機關處理之，盡量避免代表護理人員利益之組織，像其他工作人員之組織一樣，採取訴之於法之措施。

護理人員或其組織之合格代表應共同合作訂立及執行有關護理專業之政策與一般原則，其包括護理人員之教育與訓練及其執業；另外對於護理人員之就業與工作條件應由其雇主與勞工組織以談判方式決定之。也就是，各會員國應採取合適措施，使護理人員得以參與有關一般性全國衛生政策及其各級特殊專業之設計與決定（第 149 公約第 5 條、第 157 號建議書第 19-20 條）。

（六）、職業發展

為護理人員提供合理之職業前途，使其晉升需要專業技術與判斷之高級職位及享有符合其職責之薪酬。會員國之行政當局應採取合適措施為護理人員提供有關其職業前途之建議與指導，且在必要時，也應為停職一段時間後再度復職之護理人員提供同樣服務。且提供有能力與希望之護理人員訓練之方便性，如不帶薪或不帶薪之教育假，或津貼之補助，或由雇主在工作場所中提供在職訓練等便利措施（第 157 號建議書第 21-24 條）。

（七）、專業人員之執業政策

有關護理專業人員執業之法律或規則應詳細列出擔任專業護士與助理護士之護理專業執業所需之要求，並由經國家授權有護理人員代表之團體核發執業執照，並規定只有核准之合格人員始得執行此一專業工作。會員國並應提供護理人員受訓資格且解決因工作所產生之民事、宗教信仰或違反自身道德等問題，以保障護理人員與病患之權益（第 157 號建議書第 13-18 條）。

各會員國應採取合適措施提供臨時工作與部分時間工作，以便使護理人員人盡其才及預防合格護理人員離開其專業計劃。擔任臨時工作與部分時間工作護理人員之條件應相當擔任專任護理人員之條件，但其應得之權利與資格應按比例計算（第 157 號建議書第 57-58 條）。

四、社會安全條件基準

（一）、社會安全

護理人員應像有關國家之公共服務及公民營機構所僱人員，或自僱人員一樣，享有相等之社會安全保障；此一保障包括受僱為護理人員之試用期與訓練期。

護理人員之社會安全保障應顧及其工作與活動之特殊性。只要可能，各會員國應有合適安排保證在權利獲得過程中之連續性，及在變換工作與暫時離職時為受益人提供有關之給付。對於社會安全計劃准許護理人員有選擇醫生與醫療機構之自由選擇權。如護理人員因其工作而感染任何疾病，則國家法律或規則應規定為其提供與職業疾病相同之補償金（第 157 號建議書第 53-56 條）。

（二）、護士學生

在國勞組織建議書中，為為培養護士學生在求學與訓練的過程中能享有相同之公平待遇，使其在職業生涯的發展上有更明確的選擇方向，因此針對為成為專業人員之護士學生做出以下說明：

1. 護士學生應享有與其他行業學生相同之權利與自由，但也應遵守其教育與訓練所需之規定。

2. 護士學生實習工作之組織與施行應顧及其訓練需要；但決不應作為滿足一般護理人員工作要求之工具。
3. 在實習工作過程中，護士學生被派之工作應符合其訓練標準。
4. 在整個教育與訓練過程中，護士學生應像護理人員一樣享有保健服務。
5. 護士學生應享有合適之法律保障。
6. 接受教育與訓練期間，護士學生應有資格接受有關就業，護理人員工作條件與職業前途，及可用以發展其個人經濟、社會與專業利益方式之資料（第 157 號建議書第 59-61 條）。

（三）、國際合作

為促進人員，概念與知識交流，進而改進護理照顧，各會員國尤應以多邊或雙邊協約：統一有關護理專業人員之教育與訓練，但不降低其標準；訂定相互承認國外獲得資格之條件；統一核准護理人員執業之要求；擬訂護理專業人員交流計劃並鼓勵護理人員充份利用其國內之教育與訓練。

對於赴國外接受教育與訓練之護理人員應能依照多邊或雙邊協約、或國家法律或規則規定之條件取得經費補助。關於社會安全，各會員國應按國家慣例辦理。准許在國內工作或受訓之外國護理人員享有本國護理人員之同等待遇；參與雙邊或多邊協約，以便保證保持移民護理人員之既得權益及獲得過程中之權益，及為其提供有關國外之給付對於具有相當等資格之外國護理人員應享有相當具有同等資格及擔任同等職責之本國護理人員所享有之工作條件。祇有在下列情況發生時，有關雇主始得獲准僱用外國護理人員：如就業國缺乏擔任現有工作之合格護理人員或原來國家並不缺乏合格護理人員（第 157 號建議書第 62-69 條）。

第三節 基準適用監督與技術合作

國際勞工組織（ILO）的技術合作總體議題是希望提升“體面工作議程”

(Decent Work Agenda²⁵) 的執行度能夠達到國家程級，希望所有的男性及女性皆能組成協助，以使這一概念能夠付諸實現。國際勞工組織的技術合作和建構能力方案，是幫忙建立橋樑以連接國際勞工組織的制定標準規定與人民。透過廣泛的網絡服務，提供政策發佈的技術指導，並協助設計和實施發展計劃，區域遍及非洲、亞洲、拉丁美洲、中、東歐洲及中東。

從 1950 年代初期開始，國際勞工組織就已經開始提供各大洲的國家及各個階段的經濟體制技術發展合作。在過去十年中，每年平均約有 1.3 億美元用於技術合作計畫。這些計畫是使受援國，捐助者和勞工組織密切合作的方法，這些方法有維持一個全球網域和遍布全球的區域辦事處。

國際勞工組織現正在 80 多個國家進行超過 1000 個以上的技術合作項目，全球大約有 60 個捐助公益機構幫助。他們不但得到個別國家政府支持，還有歐洲聯盟、聯合國機構、世界銀行、區域開發銀行、勞、雇方組織及資方協會。國際勞工組織將其主要活動分佈到 40 多個國家的地域、地區及分支機構。

超過一半的國際勞工組織的資源是用於技術合作項目，共區分為四大類：

- (一)、勞工法的改革，
- (二)、勞動行政部門和解決爭議，
- (三)、加強雇主團體和工人團體從事組織的能力和集體談判，
- (四)、提高認知。

國際勞工組織對制定標準及技術合作加強了其研究的廣泛性、人員培訓及教育和出版計劃等。對此，國際勞工組織成立了兩個專門的教育機構：日內瓦的國際勞工研究所 (the International Institute for Labor Studies, Geneva) 及意大利杜林的先進技術和職業培訓國際中心 (the International Center for Advanced Technical and Vocational Training in Turin, Italy)。

國際勞工組織亦針對工作中的權利、就業機會、社會保護和社會對話等重要

²⁵ 國際勞工局局長在 1999 年 6 月國際勞工組織舉辦的第 87 屆國際勞工大會上提出的議程，所謂體面勞動的理念，其內容包含四個層面：1. 國際勞工標準、2. 促進就業、3. 社會保護及 4. 社會對話。

目標，轉化建構能力和技術合作於某些領域上，例如：

(一)、推廣和應用國際勞工組織於基本原則和工作權利的宣言，其中包括：

1. 結社自由和集體談判權；
2. 消除強迫和強制勞動；
3. 廢除童工；
4. 消除工作場所的歧視。

(二)、創造更多安定的就業及穩當的收入機會給婦女及男士，包括：

1. 重建和密集型就業投資；
2. 投資於知識，技能和就業能力；
3. 促進通過就業的小企業發展。

(三)、提高所有人社會保護的覆蓋範圍及有效性，包括：

1. 國際勞工組織的安全工作方案，為提高工作安全和健康的安全性和生產力；
2. 針對窮人的需要提供社會保障。

(四)、藉由加強社會合作夥伴的能力和知識基礎，以加深三方及社會對話。

這些標準反映了，國際勞工組織的目標為整體性工作、致力於全球化，且專注建構能力於：

(一)、改善所有工人的人權，無論是在正式或非正式的部門；

(二)、提升工作機會，包含提升工作的質量和基本的社會保障；

(三)、提供保護以應付可能造成人們失去工作的脆弱性和意外事故。

國際勞工組織對「醫療工作者」的基準監督，一直以來都給予建議並持續討論，以下就國際勞工組織針對各樣議題的建議作介紹：

(一)、近期發展²⁶：

1. 國際勞工組織 (International Labor Organization, ILO) 於 2008 年 10 月 22-24 日於荷蘭的阿姆斯特丹舉行第一場國際性的健康部門職場暴力研討會 (First international conference on workplace violence in the health sector)。研討會主要焦點為醫療工作者於職場上所遭遇的暴力問題與致力於促進有效的政策，以創造安全的工作環境。
2. 全球首場衛生人力資源論壇 (Global Forum on Human Resources for Health) 逾 2008 年 3 月 2-7 日於非洲烏干達首都坎帕拉舉行，該論壇主要由全球衛生工作者聯盟 (Global Health Workforce Alliance, GHWA) 所贊助，且國際勞工組織 (ILO) 也是該聯盟會員。此次論壇出席人數將近 1500 人，會後最終簽署『坎帕拉聲明』(The Kampala Declaration) 和『全球行動計畫』(The Agenda for Global Action) 等兩項重要文件，以作為訂定全球各國及地區間相互協調、共同努力及合作之初步共識，以期解決全球衛生人力資源危機。
3. 第 96 屆國際勞工研討會中宣布，將於 2008 年 6 月 12 日於立陶宛開始頒佈實施 1997 年護理人員會議 149 號記錄 (The Nursing Personnel Convention, 1977 (No. 149))。在此次第 96 屆國際勞工研討會中也同時將 149 號記錄及護理人員推薦 157 號記錄 (Nursing Personnel Recommendation, 1977 (No. 157)) 共同討論，以期能強化此兩記錄能作為各國推動及加強護理人員的權利，或者是用於領導政策制訂者、醫療工作者及雇主於制訂及施行相關醫療人員政策時，作為其共同參考準則。

(二)、健康服務與受僱者

1. 議題與趨勢

醫療服務為社會及經濟中基礎的一環，護理人員照料範圍包含所有普羅大眾且不分工作階層。國際勞工組織 (ILO) 考量護理的照顧

²⁶ 國際勞工網站：<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/sectors/health.htm>

是人類基本權利，且支持國際衛生組織（World Health Organization, WHO）所推動的「全民健康」（Health for all）政策。該政策主要希望透過以社區為基礎的醫療體系或其他方式來達成最直接的照護方式，這種體系有別於以往國與國的方式，可以避免普遍被認為過往所產生的人力、物資或金錢等資源的虛耗浪費。因此、有許多的政府已經開始考慮居家護理照護系統，或許未來這將有可能改變醫療工作者的受雇模式²⁷。

除了關心勞工的健康防護外，國際勞工組織（ILO）也致力於改善護理工作者的處境及工作條件，密集的推動這部分的服務，主要藉由建立具體的勞動條約與進行相關部門活動等方法。因為過去三十年間，醫療職業在大多數國家內已快速成長。

2. 僱用趨勢

根據世界衛生組織（WHO）在 2006 年世界衛生報告指出，共有五千九百萬名全職護理人員遍及世界各地。其中三分之二為醫療服務的提供者，包含醫生、護士及助產士等，另外的三分之一則為管理及支援人員。真實數字應該比統計結果更高，因為有些在非醫療服務的其他工作領域下工作的醫護人員或是以非正式方式提供醫療照護的人員，並無法顯示在正式統計數字內。

面對醫療服務的地方分權，以及目前工業化國家正面臨醫療體系由「接受治療」開始轉變為「預防性保健照顧」為主，這股新趨勢造成雇主與工作環境的多樣化。儘管許多國家的執業醫生將面臨平均所得下降及工作安全性不足的困境，但相對卻是護士增加就業機會的良機。

在東歐及中歐的經濟轉型國家（transitional economies），受雇的醫療工作者正面臨公共醫療服務的重組所產生的嚴厲打擊。由於這些國家普遍採取大規模的成本控制政策，醫療人員無可避免的將面對裁

²⁷ 國際勞工組織 International Labour Organization (ILO), "Health services and employment"
<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/sectors/health/emp.htm>

員以及工作量的持續增加。

在中收入國家（middle-income countries）內，總體健康部門增加就業方式就是擴大服務對象到以前被排斥的群體，並且提高護理品質。目前最主要的挑戰為訓練足夠的護理人員，並且提供他們工作且定位為國家主要勞動力。

在低收入國家（low-income countries），當地的基本衛生設施仍然有待建立，大多數的公共醫療體系還需要去應付缺乏訓練的健康保健工作者。許多低收入國家無法提供薪資或就業條件給那些健康保健工作者。在這些國家，醫療服務的公眾開支低於國民生產總額(GNP)的1%。

醫療工作者的勞動市場日益逐漸國際化。國與國之間的貿易協定開始認定專業人士的國際鑑定，以促進人力的流動性。有顯著數目的工作者已有開始遷移到工作或就業條件較優渥國家的趨勢。顯然，許多發展中國家因此必須面對專業人士的嚴重短缺。為解決人員短缺的可能，因此必須採取創新的保留人才策略或獎勵，是否奏效目前還在調查之中。

資訊技術的引進提供了衛生專業人的新就業機會。遠距離護理（Telehealth）（提供醫療/護理諮詢和未來的治療將使用電子通訊方式，診斷調查，甚至手術）將不可避免地挑戰傳統的就業觀念、工作方式、工作條件、職業規章、勞資關係及職責。

3. 性別

在大多數國家，衛生部門的勞動力主要由女性擔綱，但就權力、薪酬及賦予資格而論，女性仍屬於底部的階層。雖然女性在數量上佔有絕對優勢，許多國家在法律上也提倡兩性平等待遇，但大多數女性仍然處於工作權的弱勢，從事低工資或低門檻的工作。在醫療系統中，女性就業機會仍傾向於基層護理工作，而非醫療頂端的醫生，即使在相同的專業領域中，女性在職務上也有收入或聲望較低的趨勢。