

行政院國家科學委員會補助專題研究
計畫成果報告

國際核心勞動基準在我國
實踐狀況之評析

計畫類別：個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC 91-2414-H-004-035

執行期間：九十一年八月一日至九十二年十月三十一日

計畫主持人：成之約 教授

共同主持人：鄭津津 教授

楊通軒 副教授

本成果報告包括以下應繳之附件：

- 赴國外出差或研習心得報告一份
- 赴大陸地區出差或研習心得報告一份
- 出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份
- 國際合作研究計畫國外研究報告書一份

執行單位：國立政治大學勞工研究所

中華民國九十二年七月三十一日

摘要

隨著國家與國家之間經貿關係的越趨密切，勞動權利保障與環境保護等議題也益加受到重視。尤其當許多區域經貿組織與跨國企業紛紛以勞動權利是否獲得保障為理由做為經貿往來的判斷依據時，勞動權利在我國實踐的狀況如何，著實令人關注。在諸多勞動權利中，本計畫只針對國際勞工組織所揭櫫的「國際核心勞動基準」，即「組織結社自由與團體協商」、「歧視禁止」、「強迫勞動禁止」和「童工僱用禁止」等四項做為評析的標的。藉由問卷調查與專家參與等方法，瞭解前述四項「國際核心勞動基準」在我國實踐的情形，以期做為有關政策或法制調整與修正的參考。

言而總之，本研究的主要目的有以下五項：

- 第一、針對「組織結社自由與團體協商」勞動基準在我國實踐狀況進行評析；
- 第二、針對「歧視禁止」勞動基準在我國實踐狀況進行評析；
- 第三、針對「強迫勞動禁止」勞動基準在我國實踐狀況進行評析；
- 第四、針對「童工僱用禁止」勞動基準在我國實踐狀況進行評析；
- 第五、就評析結果，提出政策制訂或法制調整建議，以落實國際核心勞動基準。

關鍵詞：勞動權利、核心勞動基準、組織結社自由、童工、強迫勞動、就業歧視

ABSTRACT

With the increasing trade relationship among nations, issues on labor rights and environmental protection have also been continuously brought up. In particular when many international trade organizations and multinational corporations use labor rights protection as a criteria of trade relationship, whether labor rights protection has been fully implemented in Taiwan has become a concern of great importance. Under this circumstance, this research project would aim at analyzing whether four “international core labor standards” have been fully implemented or not. Through the use of questionnaire survey and expert participation, the implementation of such “international core labor standards” as “right to freedom of association and collective bargaining”, “prohibition on discrimination against employment”, “prohibition on forced labor” and “prohibition on child labor” will be fully analyzed. Furthermore, the result of analysis will be referred to the government for labor policies making and revision.

To sum up, this research project is intended to complete the following objectives:

1. Analyzing whether the core labor standards concerning “right to freedom of association and collective bargaining” has been implemented in Taiwan.
2. Analyzing whether the core labor standards concerning “prohibition on discrimination against employment” has been implemented in Taiwan.
3. Analyzing whether the core labor standards concerning “prohibition on forced labor” has been implemented in Taiwan.
4. Analyzing whether the core labor standards concerning “prohibition on child labor” has been implemented in Taiwan.
5. On the basis of analysis results, making suggestions to the government for labor policies making and revision.

Keywords: Labor Rights, Core Labor Standards, Freedom of Association, Child Labor, Forced Labor, Discrimination against Employment

目 錄

中文摘要.....	II
英文摘要.....	III
第一章 緒論.....	1
壹、研究背景與目的.....	1
貳、研究之重要性.....	10
參、國內外研究情況.....	15
肆、研究方法.....	15
伍、研究效益.....	16
第二章 國際勞動基準與勞動法制修正	17
壹、國際勞動基準的內涵.....	17
貳、國際勞工組織與國際勞動基準的推動.....	20
參、國際經貿組織與國際勞動基準.....	25
肆、國際勞動基準與企業活動.....	42
伍、國際勞動基準與國家發展.....	55
陸、小結.....	63
第三章 各項核心勞動基準實踐狀況評析.....	65
壹、結社自由與組織及團體協商權保障.....	65

貳、童工僱用禁止.....	71
參、歧視禁止.....	78
肆、強迫勞動禁止.....	100
第三章 結論與建議.....	107
參考文獻	113

表 目 次

表3-1	民國九十年及九十一年勞動人權得分與排序.....	69
表3-2	工會組織及團體協約發展狀況.....	70
表3-3	我國勞資爭議概況（含民間中介團體）.....	70
表3-4	我國勞資爭議發生原因（含民間中介團體）.....	71
表3-5	通過國際勞工組織第182號公約的國家數.....	75
表3-6	弱勢勞工保障之指標平均值.....	76
表3-7	兒童社會人權各指標問項分數.....	76
表3-8	台閩地區查緝毒品案概況.....	77
表3-9	台閩地區雛妓概況.....	77
表3-10	就業歧視評議委員會執行成效.....	94

第一章 緒論

壹、研究背景與目的

近年來，由於生態保育及環境保護議題的受到重視，國際組織與工業先進國家政策立法中的環保規定受到政府與學術界的重視。然而，嚴格的說，除了對於環境生態的重視外，國際組織與工業先進國家在政策立法上早已顯現對於人、對於勞動者權益的重視。譬如，歐洲的社會憲章和美國一九八八年的貿易法等，都已顯現對於勞動權利的重視。其中，也不乏以勞動權利做為貿易談判與懲戒手段的例子。

由於「人權」和「勞動權利」(Labor Rights)、「勞動條款」與「國際勞動基準」之間具有密切的關係，在闡述勞動權利、勞動條款與國際勞動基準的意義與指涉的範圍之前，人權的意義與範圍因而有探討的必要。

因此，以下首先就人權的概念加以陳述，之後，才陸續就勞動權利、勞動條款與國際勞動基準等予以一一討論。

儘管對於人權的定義缺乏共識，大體上，人權有以下較為多數人所接受的主張：

第一、人權係指個人及群體對於權力、財富、知識和其它珍貴價值要求分享的需求，而在要求分享的過程中，相互尊重、相互體諒和相互忍讓的價值是尤其重要的。然而，由於人權的追求意味著對於阻礙人權實現的個人和機構的抗衡，人權因而限制國家權力的發揮。

第二、人權涵蓋的範圍非常廣泛，許多「實然」與「應然」、道德與法律等構面都盡括其中。

第三、一項權利一旦被視為人權，這項權利必須具備廣泛適用所有人類的性質。

第四、人權有時只能意會而無法言傳。

第五、人權是指具有根本的 (fundamental) 權利，而非不重要 (nonessential) 的權利。¹

¹ Weston, Burns H. 1992. "Human Rights." in Claude, Richard Pierre. & Weston, Burns H. ed. Human

一般而言，人權所指涉的範圍大致上含蓋以下三個類別：

- 一) 民權與自由權 (Civil Rights and Liberties)，包括演說暨出版的自由、結社的自由、宗教信仰的自由、在國家內移動暨入出境的自由、免於被任意拘捕暨監禁的恐懼和免於私人財產被侵犯的恐懼等；
- 二) 政治權，主要係指直接或間接表達意見的權利；和
- 三) 經濟與社會權，主要包括工作權、同工同酬的權利、社會安全的權利 (對抗生病、年老、非自願性失業而引起的問題)、所得水準足以維護生命尊嚴的權利、休息與休閒的權利 (包括帶薪休假的權利) 和教育權等。²

大體上，民權與自由權、政治權和經濟與社會權多被視為個人權。換言之，無分種族、宗教、黨派、年齡或性別，上述權利都應為個人所享有。然而，儘管民權與自由權、政治權和經濟與社會權在本質上都是個人權，但是，民權與自由權及政治權都是個人抗衡國家權力或參與介入國家權力過程中的權利，經濟與社會權則是個人應受到國家保障及提供的物質利益。³

倘若自發展的時間先後來區分，又有學者將上述的各項個人權分別以第一代及第二代權利加以稱之。⁴至於上述權利所未曾指涉到的集體權，或所謂第三代權利則是指個人或甚至國家無法爭取或提供的權利，大致上包括政治、經濟、社會和文化的自決權；經濟和社會的發展權；人類資產的參與及分享權利；和平維護的權利；健康及和諧環境維護的權利；和人道性災害援助的權利等。由於這些權利的獲得必須仰賴人類社會整體的力量才可加以實踐，故又稱為共同一致的權利 (Solidarity Rights)。⁵

人權的觀念與實踐發展甚早。然而，若以第二次世界大戰為分水嶺，中世紀時代所出現的外國人受傷的國家責任國際法 (International Law of State Responsibility for Injuries to Aliens) 據信是最早國際社會關切人權議題的具體實踐。在有關經濟與社會權保障的方面，大致上係以一九一九年國際勞工組織的成立為重要階段。在第二次世界大戰之後，各項有關人權維護與保障的重要文件及具體實踐可謂是相當的豐富。例如：一九四五年的聯合國憲章 (Charter of the

Rights in the World Community: Issues and Action. 2nd ed. (Philadelphia: University of Pennsylvania Press.) pp. 17-18.

² Macpherson, C.B. 1987. *The Rise and Fall of Economic Justice and Other Essays*. (Oxford: Oxford University Press.) p. 22.

³ Macpherson, *ibid.* pp. 23-25.

⁴ Weston, *ibid.* pp. 18-20.

⁵ Weston, *ibid.*, pp.19-20.

United Nations)、一九四八年聯合國所通過的人權宣言 (Universal Declaration of Human Rights)、一九六六年聯合國所通過的民權暨政治權公約、經濟社會與文化公約等都是重要的人權維護及保障文件。

除了聯合國的體系外，尚有許多區域性人權保障文件的產生；如一九五三年的歐洲人權暨基本自由保障公約、一九六一年的歐洲社會憲章、一九六九年的美洲人權公約和一九八六年所實施的非洲人類與民族權利憲章等等。大體上，各區域多以設立執行機構，負責推動落實前述各項公約的工作。⁶儘管如此，在推動過程中人權的落實依然面臨著相當多的阻礙，尤其是來自新興獨立國家的反彈最為重要。由於七十七集團 (Group of 77) 的國家唯恐人權的推動會影響到經濟發展與主權獨立，對於聯合國人權推動的努力基本上抱持著保守的態度。⁷

綜合而論，雖然人類社會對於人權的推動尚未取得一致的態度與看法，在各非政府組織、各經濟區域組織及各國的推波助瀾下，可預期地，人權的議題將成為重要議題，個人權利與集體權利保障的落實與否都將成為關注的焦點。無疑地，這樣的趨勢對於個別國家的發展勢必產生深遠的影響。

事實上，勞動權利所指涉的範圍應該就是經濟與社會權所指涉者。誠如前述，經濟與社會權的範圍主要包括工作權、同工同酬的權利、社會安全的權利 (對抗生病、年老、非自願性失業而引起的問題)、所得水準足以維護生命尊嚴的權利、休息與休閒的權利 (包括帶薪休假的權利) 和教育權等，很顯然地，這些權利無一不與勞動者保障息息相關。若進一步分析，由於有關經濟與社會權的保障大致上係以一九一九年國際勞工組織的成立為重要階段，再加上勞動者權益保障係具體規範於國際勞工組織的公約體系中，勞動權利的範圍應該是以國際勞工組織公約所規範者為據。當然，必須強調的是，在本質上，勞動權利與經濟暨社會權應為一體的兩面。此外，雖然國際勞工組織成立的歷史要早於聯合國，但是若是考慮位階的高低，聯合國人權宣言及經濟、社會與文化權利公約所揭櫫的勞動權利保障應該是高於國際勞工組織公約的規定。⁸

由於發展時間較晚，第二代個人權利的經濟與社會權又被稱為新的權利，以有別於傳統的民權、自由權及政治權。誠如前述，民權、自由權及政治權是

⁶ Weston, *ibid.*, pp. 25-29.

⁷ Ramcharan, B.G. 1992. "Strategies for the International Protection of Human Rights in the 1990s." in Claude, Richard Pierre. & Weston, Burns H. ed. *Human Rights in the World Community: Issues and Action*. 2nd ed. (Philadelphia: University of Pennsylvania Press.) p. 271.

⁸ Joyce, James Avery. 1980. *World Labor Rights and Their Protection*. (New York: St. Martin's Press.) pp. 21-25.

個人對抗國家權力的權利，勞動權利（或所謂經濟與社會權）則是國家或政府提供及保障的權利。正因為勞動權利必須多少仰仗國家的力量才可以獲得，國家或政府的立場與態度關係重大。不幸的是，無論是資本主義經濟或是開發中國家，對於勞動權利多抱持著反對的態度。前者認為，勞動權利與財產權是不相容的，國家或政府對於勞動權利的提供會威脅到私有財產權；而後者則認為，國家的首要任務在於發展經濟，勞動權利的提供無異是經濟發展的一項障礙。⁹無疑地，在這兩種反彈勢力的影響下，勞動權利的推動與落實依舊是波折重重。事實上，前述的反對意見值得再三推敲。因為，就許多開發中國家的現況而言，勞動者權益的犧牲只嘉惠了少數的統治階層，再加上對於「勞動權利是否真正有損於經濟成長」的質疑，反對國家應該提供勞動權利保障的主張顯然值得懷疑。換言之，當勞動權利只是成為統治者拒絕與社會大眾分享經濟發展成果的藉口時，反對勞動權利的立論基礎似乎也產生了動搖，而所謂勞動權利與經濟發展會相互抵充 (trade-off) 也顯然只是統治者為維護其利益的一項藉口而已。¹⁰

自聯合國人權宣言及經濟、社會與文化權利公約的規定，經濟暨社會權與勞動權利的關係可進一步予以瞭解。人權宣言第二十二條、第二十三條及第二十四條強調的勞動權利，包括社會安全權利、選擇職業的自由、公平待遇、工會和休息與休閒的權利等。¹¹至於經濟、社會與文化權利公約的規定方面，第六條有關工作權利的規定、第七條有關公平及合理的工作條件的規定、第八條有關工會權利的規定和第九條有關社會安全權利的規定則都與勞動權利息息相關。而相對於人權宣言及經濟、社會與文化權利公約的規定，國際勞工組織也有許多類似的公約及建議書。據此，勞動權利與經濟暨社會權的密切關係可見一般。除此之外，為進一步落實勞動權利和經濟暨社會權利，聯合國與國際勞工組織不僅在法令規章上相互呼應，更在工作上相互合作。例如，在一九六七年，聯合國大會呼籲國際勞工組織會員國能儘快同時批准經濟、社會與文化權利公約和相關的國際勞工組織公約。同時，國際勞工組織執行委員會也針對經濟、社會與文化權利公約和相關的國際勞工組織公約進行比較研究，希望能對人權的維護與保障提供更大的助益。一九七八年，國際勞工組織公約暨建議書適用的專家委員會更進一步地向聯合國提出勞動權利推動工作的進度報告，顯示聯合國與國際勞工組織共同合作推動勞動權利與經濟暨社會權的企圖心。¹²當然，這樣的發展也顯示勞動權利與人權推動工作的整合。

⁹ Macpherson, *ibid.*, pp. 26-27.

¹⁰ Macpherson, *ibid.*, pp. 28-30.

¹¹ Macpherson, *ibid.*, p. 24.

¹² Joyce, *ibid.*, pp. 38-40.

勞動條款又稱為社會條款，通常與國際貿易議題相互結合。至於勞動條款或社會條款的內容則多以國際勞工組織的公約或建議書為參考依據，顯示國際勞工組織在此方面的角色與功能。勞動條款的主要目的是要透過國際貿易的互動關係，藉由貿易制裁、報復等手段達到促使未能遵守最低勞動基準的國家改善的目的。因此，贊成國際貿易立法中應加入勞動條款的人認為勞動條款具有以下功能：

第一、確保國際貿易的公平競爭環境，避免某些國家以規避最低勞動基準規範的方式取得不公平的競爭優勢，並進一步避免工業先進國家就業機會與勞動條件受到侵蝕；

第二、藉由最低勞動基準的實施，可以確保勞動者可以分享到經濟發展與成長所產生的實質利益；

第三、一旦最低勞動基準可以廣泛適用與實施，自由貿易體系可免於傳統保護主義的戕害。就某種程度而言，保護主義的產生是源自國際貿易的不公平競爭。因此，倘若國際社會都能遵守最低勞動基準，保護主義自然無從而生，自由貿易體系的運作也可以順利進行。¹³

由於一般所稱的國際勞動基準係指國際勞工組織所通過的公約及建議書，因此，要進一步瞭解國際勞動基準的內涵，必須先就國際勞工組織談起。

誠如前述，勞動權利的保障可以說是國際社會整體人權保障中重要的一部份。在近代國際社會中，幾項著名的國際人權文件都透露出對於勞動權利保障的企圖。這些文件包括人權宣言（The Universal Declaration of Human Rights）、國際民權及政治權利公約（International Covenant on Civil and Political Rights）和國際經濟、社會及文化權利公約（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights）等。¹⁴事實上，國際社會對於勞動權利保障工作的推動起步甚早。早在十九世紀中葉以後，俾斯麥（Bismarck）政府就分別於瑞士和柏林召開國際會議，希望透過國際協商和跨國性勞動者和工會組織來建立及推動勞動基準，以平衡日益高漲的雇主力量。但是，由於雇主的反對及當時的國際局勢，這些努力並未獲得實質的成果。¹⁵

¹³ 張天開等，民八十五，我國重返國際勞工組織可行性之評估研究，行政院勞工委員會委託研究，頁 23。

¹⁴ Beutler, *ibid.*, p. 456.

¹⁵ Rosen, Sumner M. 1992. "Protecting Labor Rights in Market Economies." *Human Rights Quarterly*. 14: 372.