



ILO 國際核心勞動基準納入職業安全衛生之意義與新課題

林良榮 | 國立政治大學法學院暨勞工所合聘 副教授

► 壹、前言

台灣作為國際社會的一份子，一直在國際政治的擺盪中關注國際人權的發展與趨勢，並以其「非國際組織成員國」之身分途徑逐步開展人權實踐的脈絡。自人類邁向工業社會以來，職業安全衛生始終都是屬於個別勞工最後底線或最低基準要求的權利保障項目之一，並且更於2022年6月進入國際勞動法（ILO公約）的醒目位置而成為國際核心的勞動基準。就此，上述有關職業安全衛生納入國際核心的勞動基準之發展趨勢對台灣有其一定的意義，本文以下乃分別就國際勞工組織

（International Labour Organization, ILO）的國際核心勞動基準的設立以及納入職業安全衛生之意義與實質內涵，乃至未來全球與我國國內就職業安全衛生制度發展可能遭遇之新課題等相關內容提出初步的觀察與政策建議。

► 貳、ILO 核心勞動基準的形成與代表性公約的主要內涵

1998年ILO通過《國際勞工組織關於工作中基本原則和權利宣言》，為落實

此一宣言，決定以附件方式具體說明宣言之實施辦法，其中主要是國際核心勞動基準之決定；該核心勞動基準可分為五個範疇，分別是承認結社自由和團體協商權、禁止強迫勞動、禁止童工、消除歧視和創造安全健康的工作環境，同時，強調此一核心勞動基準之宣言不應被附加於貿易保護主義之目的。

有關上述作為ILO核心勞動基準的人權發展的範疇與指標，就其實質內容而言，乃是根據其人權保障目的之不同而分別採納ILO過去曾發布的各項公約作為該核心勞動基準之內。以職業安全衛生納入國際核心勞動基準為例，該等人權保障範疇之相關公約內容包括：

一、1981年公布通過並於1983年（8月11日）生效的《職業安全 and 健康公約》（Occupational Safety and Health Convention；第155號），該公約並同時通過同名的補充性建議書（R164-Occupational Safety and Health Recommendation；第164號）。此外，必須注意的是，於2002年ILO為進一步規定有關職業災害事故與疾病的記錄，以及職災通報等相關細節事項，乃再通過上述《職業安全 and 健康公約》之議定書（P155-Protocol of 2002 to the Occupational Safety and Health Convention, 1981）和職業病清單建議（R194-List of Occupational Diseases Recommendation；第194號）。

二、2006年公布通過並於2009年2月20日生效的《促進職業安全 and 健康架構公約》（Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention；第187號），以及與公約同名之補充性建議（R197-Promotional Framework for Occupational Safety and Health Recommendation；第197號）。必須特別說明的是，該職業安全健康的新納入基準預計於2024年12月開始生效。

◎ 參、核心勞動基準納入職業安全衛生之意義與內容：國際勞動人權的觀點

一、核心勞動基準納入職業安全衛生之意義

首先，ILO之所以將核心勞動基準納入職業安全衛生，其中一個主要的背景乃是因為在全球大肆流行的新型冠狀病毒肺炎（COVID-19）。依ILO之決議，除在其序言中宣布勞動安全衛生是尊嚴勞動的基礎外，並明確地指出「COVID-19大流行不僅對勞動世界產生嚴重影響，並強力證明勞動安全衛生的重要」，因而提倡各國需要建立健全且具有彈性的職業安全與衛生機制。

二、核心勞動基準納入職業安全衛生的主要內容

（一）ILO有關勞動安全衛生公約的特徵與主要基準

1. ILO 有關勞動安全衛生公約的特徵

二次大戰後有關 ILO 勞動人權保障的活動中有個顯著的特徵，即是制定關於勞動安全衛生的實務規定和準則。進一步言，基於勞資政三方協商所達成的實務規定並不具法律拘束力，也不能取代其國內法規，但為滿足該實務規定的操作，ILO 會提供相關的準則以供各國參考。

自 1950 年代以來，ILO 上述的各種準則給予其成員國作為在各個產業領域（建築、露天採礦、煤礦、鋼鐵、有色金屬產業、農業、造船和船舶維修、林業等）的勞動安全衛生、對勞動者的各種危險（輻射、鐳射、在視覺顯示裝置、化學品、石棉、懸浮物質等）保護，以及職業災害和工作相關的疾病記錄與報告等勞動基準事項上，提供一定的指導。該等指導準則乃是專家三方會議的成果，其中與勞動安全衛生相關的重要指導準則為《勞動安全衛生管理系統準則》(ILO-OSH 2001) 和《勞動者健康監測道德準則》。

2. ILO 有關勞動安全衛生公約的主要基準



ILO 過去所通過 40 多項以勞動安全衛生作為勞動人權保護範圍的國際勞動基準，大概可分為以下四類；分別是：特定風險（電離輻射、石棉、職業癌症、相關的化學物質等）、特定產業領域（農業、建築業、礦業等）、概括性原則（勞動安全衛生管理、勞動監督、福利設施等）及職業安全和健康基本原則等內容。其中，與特定產業領域之公約乃第 161 號職業衛生組織公約；而與職業安全和健康基本原則相關之公約則包括：1981 年第 155 號職業安全和健康公約及其 2002 年議定書、1985 年第 161 號職業衛生組織公約及 2006 年第 187 號促進職業安全和健康架構公約。本次宣言所納入之公約則是第 155 號職業安全和健康公約與第 187 號促進職業安全和健康架構公約。

(二) 有關 ILO 155 號公約之規範：

1. 條約制定的背景與目的

依 155 號公約內容規定，該簽約（批准）國應與其國內最具代表性的勞資團體協商，除制定、實施與安全、健康與工作環境有關且具有一貫性的國家政策外，並應定期重新審議。換言之，制訂安全衛生之國家政策目的乃在於將工作環境中固有的危險因素降至最低，以防止發生工作事故或因工作而來之健康損害。此一公約並規範該等政策應涵蓋的主要領域，以及國家和企業分別應採取的具體措施內容。其主要包括：一旦發生勞工生命、健康受到重大威脅時，勞工應當立即向其直屬主管報告情況；在雇主採取修正措施之前，不

得要求勞動者返回危險的工作場所，保護緊急避難的勞動者避免其遭受不公平待遇受到保護；此外，雇主應制定緊急計畫，包括適當的急救措施，並確保受管制的工作場所、機器和設備等是安全的，不致對身體健康造成危害。

2. 公約內容概述

本公約以防止與工作相關之事故與健康損害為目的，規定成員國應制定一貫的職業安全、健康及作業環境政策，同時規定國家與企業應為之必要措施，規範的主要內容如下：

- (1) 權限機關應確保以下事項之實施：**A.** 根據危險程度決定企業計劃等；**B.** 確定應規範的危險作業、有害物質等；**C.** 制定職業事故和疾病之報告程序；**D.** 展開重大事故和疾病的調查；**E.** 發佈事故和健康損害資訊；**F.** 化學性、物理性、生物危險因子之檢測制度。
- (2) 雇主應確保勞動者的安全和健康。
- (3) 兩家以上企業同時在同一工作場所作業時，在職業安全、健康、工作環境等措施上應相互配合。
- (4) 企業勞工代表在職業安全衛生領域上須與雇主合作。

(三) 有關 ILO187 號公約之規範：

目前於亞洲國家中已簽約（批准）187 號公約之國家有五個，分別為日本、韓國、新加坡、馬來西亞和越南等。又，依 187 號公約通過之內容，簽約國應制定國家職業安全與健康之計畫，並將勞動安全衛生安排為優先的國家政策議題，推動預防性安全衛生文化的養成及促進預防性措施，使作業環境更安全。此外，2003 年 ILO 再於第 91 屆大會通過《職業安全衛生世界戰略》，向各國強調「預防性安全衛生文化」之建立與維護的重要性，並應注重安全衛生之體系性研究。

此號公約於架構體系上共有 14 條之規範條文，除說明國家職業安全與健康體系應包括的六個主要領域（第 1 章：國家勞動安全衛生政策與規範架構、第 2 章：國家勞動安全衛生制度框架、第 3 章：職業健康相關服務、第 4 章：勞動安全衛生資訊，諮詢及建議服務、培訓、第 5 章：有關勞動安全衛生之資料收集與調查研究、第 6 章：加強企業層級之勞動安全衛生管理系統），並同時說明各國機關或作為社會夥伴的勞僱團體及其他利害關係人，在國內及國際層級上將面臨的危機及其影響，並提出相當具體之行動與新措施。

► 肆、從全球的視角觀察職業安全衛生制度之新課題

一、有關於職業安全衛生之國際動向

(一) 全球化與職業安全衛生需求之擴大

全球化經濟下之勞工安全衛生、健康領域所扮演之角色以及視野乃愈顯重要。作為企業社會責任之一環，聯合國乃將勞工安全衛生置於最重要之課題，同時，勞工安全衛生課題也與削減貧困、移民勞工（外國人勞工）等等議題互相牽引，必須更廣泛地以國際化之視角切入。

（二）職業安全與健康方法的變化：從被動守法邁向主動參與之趨勢

無論是從已開發國家或開發中國家都可以發現，即從原本過去以條列式之法規範、被動之準據已逐漸轉變成主動參與模式之職業安全促進。舉例而言，各國政府近年在實踐促進職業安全衛生方式之時，更強調自主管理與風險評價之方式。

該主動參與模式被廣泛接受自有其相關背景之因素；現代之職場、勞動環境已愈發複雜，對於減少職業安全風險，原本之法規範有可能已無法對應現代多樣化之職場或不同種類從業人員之所需，因此對各種職場實施風險評估、預先設想可能產生之危險，進而強化職業安全衛生對策即有其高度之必要性。

（三）作為核心國際勞動基準有助於職業安全衛生領域公約之全球化

就ILO所通過公布有關職業安全衛生領域之條約，屬於基礎性規範之性質者，例如187號條約（關於職業安全衛生促進方式條約）、155號條約（職業安全衛生條約）、161號條約（職業保健服務條約）、81號條約（勞動監督）等。其中，155號



條約之內容為勞僱雙方在職業安全衛生中扮演之角色；161號條約內容為規範職業安全衛生服務提供者或專家之角色；81號條約為規範勞動監督官。

此外，尚有139號條約（職業癌症）、162號條約（石綿）、167號條約（建設職業安全衛生）、170號條約（化學物質）、174號條約（防止大規模災害）、176號條約（礦業職業安全衛生）、184號條約（農業職業安全衛生）等等，皆為國際上有關於針對各種不同職安衛領域之重要指導方針。

隨著職業安全衛生受到國際重視之潮流，2003年是ILO就職業安全衛生採取新全球戰略的一年，而作為二大支柱之一乃是在國家或職場創造以預防為主職業安全衛生文化，另一支柱則是活用「國際勞工組織職業安全衛生管理系統指引（ILO-OSH 2001）」。同時，為了實踐上述新的全球戰略，ILO對各加盟國之國家職業安全衛生計畫也給予各項支援。基於此一國際趨勢，ILO在2006年之總會上得以通過新的職業安全衛生條約，而造就187號條約產生之背景。

(四) 企業之社會責任與職業安全衛生

在全球化經濟的快速發展下，勞動者之安全與健康問題越來越受到企業的重視；對於許多企業之經營者來說，改善其所僱用之勞動者的安全與健康已逐漸被視為是與企業經營具有一定相互關聯之意義。更進一步地，企業如能確保其所僱用勞動者的安全健康，對於企業來說也是一種社會責任的承擔，換言之，勞動者的安全健康，應該被認為是企業經營商業行為之前提條件。

一個明顯的國際趨勢，企業經營者對於職業安全衛生制度建立的態度，已不再抱持是否增加經營成本之觀念；反而是認為，改善職業安全衛生與促進企業之商業行為之間具有一定之關聯。就此一趨勢發展而言，學者川上剛認為蓋有以下三個理由：

第一個理由被認為是，透過改善勞工之健康與安全，可以直接地促進該企業生產之增加。第二個理由為，就企業之整體成本而言，職業安全衛生制度的建立可以

降低其生產之成本。第三個理由在於，在全球化的發展過程中，對於商業的交易而言，企業公正的生產行為乃是正當之要求，而企業對於自身所僱用勞工之「健康與安全」，即是屬於此範疇之議題。

二、歐盟、發展中國家與 ISO 的國際趨勢

2014 年歐盟推出之新產業安全保障戰略 (2014~2020)，其中將對於中小企業之支援、職業病對策、中高齡勞工之支援作為優先之課題。同時，因為眾多歐盟成員國有經濟困難的情形，因此歐盟發現要如何提升職業安全健康服務之價值誠屬要緊。就戰略目標而言，為達到最大之效益，除了成本效益分析外，中小企業應以有限之預算及時間運用職業安全衛生事項上，此外，各國亦應致力於完善職業病之診斷與通報，並運用於預防職業病之上，以確保在每一個職場中所發生之職業病皆能被確實地掌握。具體言之，以工作場所安全衛生風險對策為中心的方法已在發展中國家逐漸取得進展，並參考 ILO 之標準將職業安全衛生計畫作為國家優先之政策與課



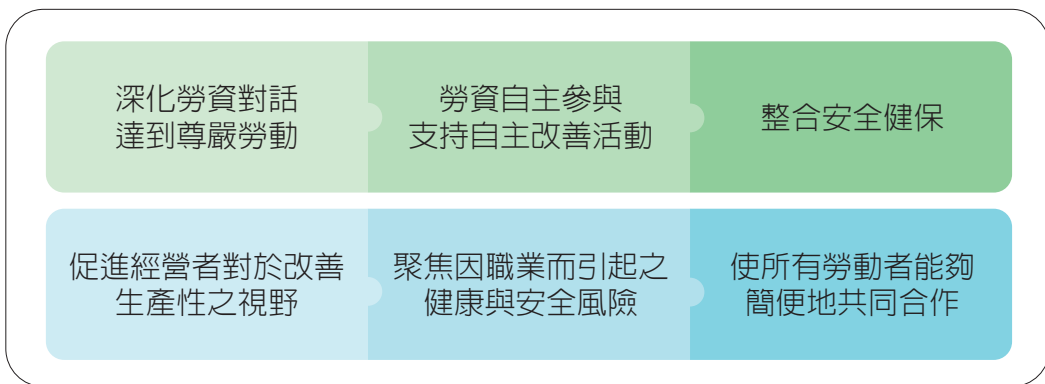
題，同時，就個別勞工而言，容易成為弱勢之自營作業者、非典型勞工、移民勞工等，也成為受關注之對象，而在經濟快速全球化的過程中於職場層面推動參與各項自願性活動。

國際標準化組織（ISO）已在籌備新的ISO職業安全健康管理體系指南（ISO45001），但ISO標準僅能作為自主規範，其並不具備法律強制力。因此，除了滿足法律之要求外，超水準之自我要求乃是企業實質改善職業安全與健康之必要要求。同時，主動參與模式也在共同推進中，許多發展中國家正在參照國際勞工組

織之標準制定國家職業安全與健康計劃，制定國家應優先實施之政策與課題。

三、ILO 保護基準的實現與主動參與途徑之建構

在當前少子化、高齡化和就業流動化明顯增加的背景下，就職業健康安全風險評估和預防措施的方法上，應支援所有類型職場之勞資自主性行動。以日本實務案例而言，採取的方法是結合安全與保健，並注重如何可以在中小企業、農村、小型建築工地等廣泛的工作場所輕鬆、即時地進行合作（參見圖1）。



▲ 圖 1：主動參與之模式途徑與實踐內涵

四、成為未來工作的核心問題：職業安全與健康

（一）如何預測新的職業安全與衛生風險

為了在工作風險無所不在的職場中構築有效之職業安全衛生文化，風險預測乃是最重要之第一步。透過預測、技術評估、風險分析等等，辨識出潛在與職業相關連之健康以及安全風險，進而能夠制定有效之預防措施。此種方式與過往之透過事故

和疾病統計數據以及流行病學數據之傳統方式相比，在風險預防上具有明顯之優勢。

因此，在新技術方面，即有必要針對數位化發展、ICT之新應用、AI、機器人與奈米材料等做更加深入之研究，另，於心理社會風險之層次，亦應該職場中之「僱用慣行」觀察、辨識出造成職場壓力或精神健康風險之原因。

（二）職業健康安全管理專業之多元化與跨領域整合

面對當代職場中變化多端之職安狀況，更應妥善運用各種新技術及工具加以解決；尤其應運用社會心理、經濟等領域之技術與資源。此外，對於現行或將來之勞工保護政策，應全盤性瞭解勞工遭受危害之原因以及可能造成之後果，例如，不完全受僱之勞工與一般的普通受僱勞工相比，處於失業狀態的因素對於其健康所造成之影響更為顯著。

因此，不同領域之專家應協同合作，包括法律（公共政策、勞動法）、作業設計（工程、人體工學、軟體、自動化）、工具（科技、健康技術、感測器）、環境、身體與社會（公共衛生、營養、運動、人口動態）、人性化（心理學、社會學、經濟學）、醫學與神經科學等等各領域之專家，其對於職業安全衛生之專業皆為不可或缺之助益。

（三）領域之擴大：與公共衛生之關聯

在某些需要特別注意健康之工作環境（包括工作實踐）之中，很容易可以了解到公共衛生與職業健康安全之間的關聯性；該等工作環境可以通過改進工作方式或組織型態來支持健康和疾病的預防。例如，解決勞工營養不良（在工作時間提供負擔得起的健康食品）、增加身體活動、改善睡眠、解決心理社會危害以及預防藥物濫用和其他成癮等課題，即可以產生積極、正面的影響。因此，在政策、制度設計上應促進各種不同的勞工健康機制（職

業健康服務、公共／私人健康服務）之間可保持密切聯繫。

（四）國際勞動基準與其他職業安全衛生制度之統合

ILO於2003年通過之職業安全與健康全球戰略中，強調國際勞動基準之作用，並重申此基準為促進職業安全與健康之核心支柱。其呼籲應透過整合的方式而將國際勞工基準與其他職業安全與衛生相關之資源、方法予以連結，並認為在現今不斷變化之社會中上述途徑始為最有效之方式：

1. 國家責任與職業安全衛生法令及管理

國家擔負職業安全與健康之立法任務乃是整體國家在職業安全與健康體系之核心支柱，無疑地，因為所有職業安全和健康系統都必須以建立在達到一定完善、適當程度之立法架構作為其制度運作的基礎。

2. 職業安全健康與勞動檢查之行政治理

就勞動檢查制度的目的而言，勞動檢查員之功能並非僅作為勞動法之監督人



員，同時也必須針對職場進行全面性、系統性之監督。換言之，除解決單一職場已發生之明顯疏失、缺陷外，尚需考量因不同之工作型態及各種因素之交互作用所產生之危害結果而做出整體性之檢查判斷。此外，亦必須要求目的事業主管機關應藉由各項行政之規劃以妥善運用相關資源，並根據對各該企業之勞動檢查具體結果，乃至整體之企業生態鏈等因素決定勞動檢查資運用的優先順序。

◎ 伍、未來我國職安衛制度發展的方向與挑戰

一、國內法政策的制定與國際基準規範的整合

在分別於勞動政策及健康政策之專業領域中，「職業健康」乃屬於上述兩個領域重疊交錯之部分，因此，在朝向國際基準的制度建構上，自不能忽略國際健康（人權）政策之發展。此外，由於國際基準逐漸朝向中小企業之適用，但我國的法律還存在對於小規模企業支援不足、衛生人員人力利用不足等問題。再者，歐美

國家由於其勞動力市場之國際化發展，因此其內國勞動政策乃更關注於朝向法令簡化、統一化之方向前進，同時其職安衛政策之落實也以其自主性之風險評估為主。上述之政策內涵乃為我國未來與國際基準接軌、整合所必要學習與建構的。

二、實務操作面向的改善與新制度建構的內涵

根據前述2022年由ILO所揭櫫有關職業安全衛生的核心基準，其於內國所連動的相關制度設計雖主要在於「職災發生的預防性制度建構」，但就我國現行職業安全衛生制度之發展而言，近年來則以建構（或充實）職災發生的救濟制度為政策目標，尤其是以職災保險制度改善為中心所建構之充實各項給付內涵與災後之職業重建制度。但不可否認的，無論是立法政策理念或實務操作，職災之事後救濟與事前預防制度乃有相當緊密之關聯。是以，於我國「後-職災保險單獨立法」之時代，無論是政府、企業或勞方團體，勢必將更關注於相關職業安全衛生制度的落實以有效防範職災之發生，特別是在實務操作面



向的制度調整與改善。具體而言，就我國未來職安衛制度的建構或調整上，本文參酌國際趨勢與其他先進國家之作法，或應有如下之內涵；包括：1. 政府應針對小規模之企業加強提供健康服務；2. 對於企業主應逐步建立明確的問責機制；3. 擴大及完善對於職災事故與職業病之調查與通報制度；4. 重視健康診斷及初級預防；5. 檢討駐廠（或臨場）醫師（或醫護人員）之制度與功能，並使該醫師與其他專業人員合作，以團隊形式促進職業安全健康管理；6. 確實地提出解決過勞並改善心理健康的政策方案；7. 建立對於化學物質之風險評估以及改善勞工之危險工作環境；8. 應使職業安全衛生領域相關技術該當專業職務之地位更為明確化，並培養相關之專業人員。

三、國際勞動基準之落實與企業社會責任

在當前經濟全球化而更關注生產供應鏈的製造商與供應商合作關係的趨勢下，當企業在建立其內部乃至下游生產鏈之勞動生產線的工作環境時，已然不得不將企業社會責任（CSR）納入考量而作為企業未來經營與發展之目標。

具體言之，在職場之健康及安全領域，應注意CSR所彰顯之地位有其一定之重要性；CSR由各項勞動或社會保障法所構成，但同時更帶有以企業「促進」社會朝向進步發展之特殊性意義。就實際之職場工作環境而言，例如工作時間、有給休假、工資支付、平等待遇、社會保障、工會權益等事項上，企業依其社會責任之承

擔，自應給予勞工超出法律所規範之最低標準。

▷ 陸、結語

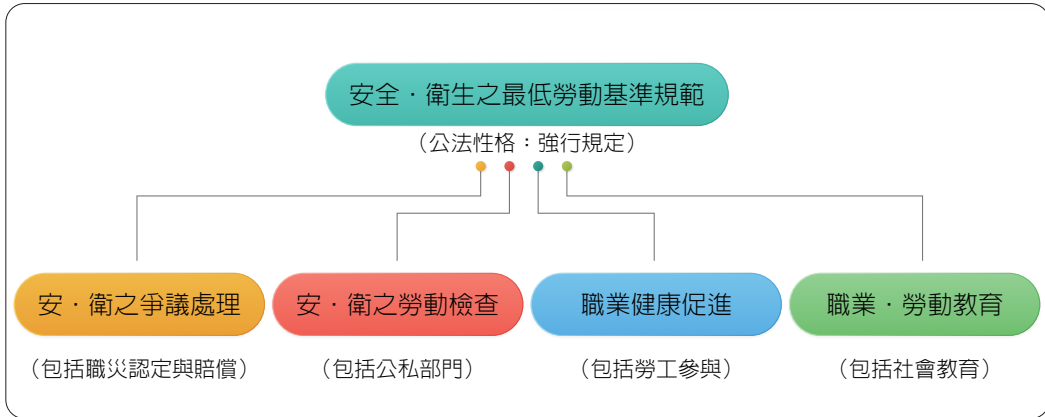
從現代公共衛生行政的觀點來看，由於職場（勞工之勞務給付場所）的工作安全與衛生環境的維持與確保具有相當程度的公共性或公益性格，因此有關職場安全衛生的行政治理早已被公認為是公共衛生行政的重要領域之一，同時也是基於憲法上對人民基本生存權、工作權保障所不能欠缺的重要行政作為。另一方面，若從現代勞動保護行政的觀點出發，國家為維繫住生產關係的恆久發展，長期、穩定且可用之勞動力因而必須「適當地」介入勞資關係／勞動契約關係，並應使勞動過程（勞動力提供）之現場所涉及職業安全衛生之相關事務進入國家（行政）的管制範疇。

進一步言，為能真正落實職業安全衛生的國際核心勞動基準，無論是從公共衛生行政或勞動保護行政的角度觀之，國家為履行保障勞工在職場上有關安全衛生的責任，自應整合我國現行有關公共衛生與勞動保護於各該領域中國家最低基準之規範並以此建構有關職安衛之行政制度。亦即，在勞動行政制度上，應對於勞動過程中各種工作環境（勞動條件與安全衛生）之設定給予明確的法律規範，也必須提出職災救濟與有效的爭議處理機制，以及必要且適當的勞動檢查制度；在公共衛生行政制度上，則應擴大現行的職業健康促進

與職業教育等相關制度而使其進入職場領域並提升職災意識與事前預防之功能（參見圖2）。

於我國當前的國際現實，雖然於外部政治的國際組織參與之路總是崎嶇難測甚

至憂患，僅以「民主」之路而無他途；但於內部有關人民（本國、外國）基於勞動而應享有的權利保障，則應是民主的基盤與內部政治的共識。



▲ 圖 2：職業安全衛生體系圖

參考文獻

- ニコラス・バルティコス、吾郷真一訳、花見忠監修，《國際労働基準とILO》，頁322-344，三省堂，1984。
- 井上浩、吉川照方，《安全衛生、労災補償》，第四版，頁14-47，中央經濟社出版，2009。
- 吾郷真一，わが国におけるILO条約の批准状況と僱用に関するCSRの意義，學術の動向 特集 僱用労働環境と働く人の健康・生活・安全，2010年，第15卷10號，頁50-53。
- 仕事の未来の中心にある安全と健康：土台となる100年の経験，ILO報告書，2019年。
- 市井力，《新現代行政法入門(2)》，頁269-275，日本：法律文化社出版，2004。
- 川上剛，労働安全衛生分野における日本の経験と国際協力に関する研究，國際労働機関(ILO) アジア太平洋総局，2007年3月。
- 島中信夫，《労働安全法のはなし》，第二版第四刷，頁16-37，日本中央労働災害防止協會(中災防新書)出版，2011。
- 堀江正知，産業保健の政策と學術の國際動向，「厚生」の指標，第62卷第13号，2015年11月。
- 林良榮，労働検査制度論 法理基礎與我國現行體制之檢討，高大法學論叢，第8卷第2期，2013年3月。
- ベトナムニュース総合情報サイト(越南新聞綜合情報網站)VIETJO，<https://www.viet-jo.com/news/social/140314094014.html>，最後瀏覽日2023年2月6日。
- 労働における基本的原則及び権利に関するILO宣言，引自ILO網站，網址：https://www.ilo.org/tokyo/about-ilo/WCMS_246572/lang-ja/index.htm，最後瀏覽日：2023年2月7日。
- 國際勞工組織駐日本辦事處新聞稿，https://www.ilo.org/tokyo/information/pr/WCMS_783765/lang-ja/index.htm，最後瀏覽日2023年2月7日。
- 第88次日本産業衛生学会報告資料：グローバルな最新事情から見直す日本の今後の産業保健サービスと政策・法制度。該報告刊載於産業衛生学雑誌58卷(4)，頁143-152，2016；第88次日本産業衛生学会報告資料：グローバルな最新事情から見直す日本の今後の産業保健サービスと政策・法制度。