

國際勞工組織建構核心國際勞動基準之努力及對我國之啟示

中央研究院歐美研究所兼任研究員
國立臺灣大學社會科學院歐盟中心兼任教授 焦興鎧
財團法人中華勞資關係研究所所長



壹、序言

今(2019)年適值國際勞工組織(International Labour Organization: ILO)成立滿百年，在全世界勞動者正逢經濟全球化(globalization)及區域整合(regional integration)過程中勞動人權受挑戰之際，更顯得意義非凡。我國與該國際組織之關係非常複雜，早在國民政府時期，它即曾積極協助「南京十年」現代化勞動法制之建構，惜因對日抗戰及國共內戰而未能付諸實現。政府遷臺後又因致力發展經濟及其他因素，雙方關係一直處於若

即若離之狀態，直到1971年退出聯合國後，終於完全斷絕往來，甚至連歷年來批准認可之國際勞動公約(conventions)亦因此失效。然而，自1987年政府宣布解嚴後，歷任政府都以「人權立國」之理念自許，我國逐漸擺脫過去為發展經濟而犧牲勞動人權之惡名，而且成為開發中國家在這方面之楷模。近年來，我國與該國際組織之非正式關係已逐漸有所改善，而在有意義參加國際組織活動及重返聯合國之呼聲日益高漲之際，如何



International
Labour
Organization

ILO DECLARATION ON FUNDAMENTAL PRINCIPLES AND RIGHTS AT WORK AND ITS FOLLOW-UP

*adopted by
the International Labour
Conference
at its Eighty-sixth Session,
Geneva, 18 June 1998
(Annex revised 15 June 2010)*



更進一步遵循它歷年來所揭櫫勞動者基本人權及一般福祉之倡議，值此百年慶祝之際，實是更具重要性。本文以下首先將以四個階段為期，說明國際勞工組織在維護全世界勞動者權益之具體貢獻，然後剖析我國根據它在 1998 年頒布「工作基本原則與權利宣言」(Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work) 後，近年來所從事各項勞動法制及運作改革之努力，並提出未來更應進一步精進之方向。事實上，這些相關作為一方面得以改善我國本地勞動者之基本人權及一般福祉，另一方面亦可突顯在國際勞動事務上排除隔離我國之不公不義現象，堪稱是一兼得兩利之舉。

貳、背景說明

在國際勞工組織屹立一個世紀期間，它從事建構國際勞動基準藉以保障勞動人權之努力，大約可區分為四個階段，而各有其特殊之政治、經濟、社會文化背景，現分述如後。

一、早期之努力（1919 年 ~1939 年）

在此一萌芽草創初期，它透過人道主義者、勞工權利推動者及各會員國之共同努力，根據凡爾賽和約 (Treaty of Versailles) 勞工憲章所揭櫫之九項原則，積極展開各項涉及勞動者基本人權相關公約之草擬及制定。除基於出自人道之考量，而特別關注某些長期被壓制剝削之弱勢勞工成員，諸如童工、女工、青少年勞工、特種勞工及特殊行業勞動者工作條件之改善外，也慮及第一次世界大戰後之政治安定問題，尤其是蘇俄革命及社會主義之興起，為避免貧富不均所引發之社會動亂，希冀經由對勞動者工作環境之改善，來預先防範因所得分配不均所引發之社會問題。當然，在此一階段努力推動這類勞動基準也有某些經濟因素之考量，尤其是西方國家認為經由對勞動標準之調和，將可避免開發中國家以惡劣勞動條件所生產之低廉貨品在國際貿易上取得競爭優勢。在這三種不同利益及政策因素之交織考量下，國

際勞工組織在此一階段總共通過多達 67 項各類不同之公約，其成果堪稱是其他國際組織所無法望其項背者。其中最具意義者，是 1930 年所通過之第 29 號（禁止強迫勞動公約）〔Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)〕，如後所述，此一公約後來被國際勞工組織列為八個核心公約之一，其重要性自是不言而喻。

二、中期之努力 (1946 年 ~1976 年)

在第二次世界大戰期間，雖然國際勞工組織未再通過任何國際勞動公約，但它在 1944 年發布「費城宣言」(Declaration of Philadelphia)，奠定它在戰後所發揮之更積極角色。根據此一宣言，國際勞工組織除繼續保障基本人權外，更進一步還要涉入引導各會員國經濟及社會政策之任務，諸如達成充分就業、擴大社會安全體系以保障所有

國民均能獲致基本收入、醫療保健制度之擴充、兒童福利及母性保護措施之提供，以及住宅與休閒設施之建構等。在這種情形下，嗣後透過該組織所通過各項公約之規範內容，已不再侷限於先前要剷除剝削勞工來維護社會正義 (social justice) 之範圍，而是要更積極保障所有個人之經濟、社會、文化、民權及政治權利。此外，由於此一宣言深受凱恩斯經濟理論之影響，因此，它還特別鼓勵政府應採取各種適當措施來擴充勞動市場，而希冀能達成福利國家之理念。在 1946 年，此一宣言被併入它經修正之憲章中，成為此一階段通過一系列相關公約之最重要指導原則。

根據統計在此一為期 30 年之階段，國際勞工組織總共通過多達 80 項公約，仍是所有相關國際組織中表現最為亮麗者，其中在



保障基本勞動人權部分，它共曾通過 6 項重要公約，嗣後也成為其所倡議核心勞動基準之重要基石，它們依通過期日先後分別是：1948 年第 87 號結社自由及組織權保障公約 [Freedom of Association and Protection of Right to Organise Convention, No. 87 (1948)]；1949 年第 98 號組織權及團體協商之應用公約 [Right to Organise and Collective Bargaining Convention, No. 98 (1949)]；1951 年第 100 號男女勞工同工同酬公約 [Equal Remuneration Convention, No. 100 (1951)]；1957 年第 105 號廢止強迫勞工公約 [Abolition of Forced Labour Convention, No. 105 (1957)]；1958 年第 111 號歧視（就業與職業）公約 [Discrimination (Employment and Occupation) Convention, No. 111

(1958)]；以及 1973 年第 138 號最低年齡公約 [Minimum Age Convention, 1973 (No. 138)]。

三、較近期之努力 (1977 年 ~1999 年)

一般而言，此一階段又可細分為兩個期間，前一時段是由 1977 年至 1993 年，如果根據它所通過公約之數量來做衡量標準，則顯然是屬一衰退階段。後一時段則是該組織之重整階段，與後述建構核心勞動基準之時間點則正好重疊。在前一階段，美國政府曾以國際勞工組織已漸趨政治化為由，而於 1975 年依據該組織憲章第 1 條第 5 款之規定，函告它的秘書長將於兩年後正式退出，由於美國一直是該組織之最大贊助國，所分攤之會費及各項捐贈，占其全年預算 25% 以上，因此，對它的財力負擔自然造成不利之影響，而不得不在政治層面上降低不必要之抗爭，藉以爭取美國重新申請入會，而美國政府也終在 1980 年首肯，繼續重返該國際組織，希冀從事體制內之改革。在此一期間，東西雙方在國際勞工組織內觀念意識衝突之情形，隨著冷戰逐漸結束也得以進一步和緩，而先前由第三世界會員國主導大量製造國際勞動公約之情形已不再出現，總計在此 16 年期間，它共僅通過 27 項而已，已不復再有過去兩階段興盛之景況。

至於在後一階段，即 1994 年至 1999 年，國際勞工組織為順應 90 年代全球政經情勢改變之實際需求，除一方面致力於本文後揭參部分所述核心勞動基準之建構及落實外，



對其他一般國際勞動基準之制定，已有更轉趨和緩之勢。根據統計在此一時段，它僅通過 10 項相關公約，其中除在 1996 年舉行之第 83 屆國際勞工大會時，曾一舉通過 4 項公約外，其他 6 年都僅每年通過一項，頗能延續它自 80 年代後期起，即以較審慎態度制定國際勞動基準之做法。其中最值得注意者，是在 1999 年所通過之第 182 號最惡劣形態童工公約〔Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182)〕，而嗣後國際勞工組織也將此一重要公約，列為它所揭櫫四項基本勞動人權之一。同年，它又提出「尊嚴勞動倡議」(Decent Work Initiative)，而在四個策略目標中，推展前述工作基本原則與權利宣言中之四項核心勞動基準，是列在另三項，即：就業、社會保障及社會對話之首，足見受重視之程度。

四、千禧年後之努力 (2000 年 ~2019 年)

在此一最新階段，國際勞工組織在建構國際勞動公約之努力更轉趨保守，總共僅通過 7 項新的公約而已，其中較重要者分別是：2000 年之第 183 號母性保護公約〔Maternity Protection Convention, 2000 (No. 183)〕；2006 年之第 186 號海事勞工(海員)公約〔Maritime Labour Convention, 2006, (No. 186)〕；2007 年之第 188 號漁捕勞動(漁工)公約〔Work in Fishing Convention, 2007 (No. 188)〕；及 2011 年之第 189 號家事勞動者公約〔Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189)〕

而已。事實上，自它在 2011 年通過前述第 189 號公約後，即有近 9 年之久未再從事這方面之努力，足見建構一般性國際勞動基準一事，已不再是它的工作重點，而將努力方向放在如何在經濟全球化及區域整合之趨勢下，維護全世界勞工基本勞動人權上。舉例而言，它除在前述尊嚴勞動之倡議時，重申恪遵核心勞動基準之重要性外，還在 2006 年提出公平全球化 (fair globalization) 之口號時，繼續做出相同之訴求。同時，根據 1998 年工作基本原則與權利宣言附則之規定，它每年均應對所揭櫫之四項核心勞動人權，提出一份相關之全球報告 (global report)，而自 2000 年起，它即曾共提出 12 份這類報告，分別對集體勞動權之保障、童工之禁絕、就業歧視之防制及強迫勞動之禁





止等，提出成果分析及未來之努力方向等，一直到 2011 年才暫告一段落。在此值得一提者是，根據該組織所提供之最新資訊顯示，截至 2019 年 4 月止，目前總共分別有 155 個及 166 個會員國，正式批准維護集體勞動權之第 87 號及第 98 號公約；171 個及 184 個會員國正式批准禁絕童工之第 138 號及第 182 號公約；173 個及 175 個會員國正式批准防制就業歧視之第 100 號及第 111 號公約；以及 178 個及 175 個會員國正式批准禁止強迫勞動之第 29 號及第 105 號公約，幾占所有會員國五分之四，足見這些核心勞動公約確已具普世價值，而是全球勞工所應共享者。

參、核心國際勞動基準之建構及具體內容

本文此一部份首先說明國際勞工組織推動核心國際勞動基準之努力過程，接著剖析它所倡議這些基本勞動人權之具體內容，然後則是檢視它們所發揮之實質影響。

一、核心國際勞動基準之建構過程

自從 1989 年蘇聯解體後，冷戰時期東西

軍事抗衡之局面不再，取而代之者是南北經貿關係之摩擦，而如何在貿易投資活動中推展勞動人權，即成為 90 年代之重要議題，國際勞工組織也趁勢扮演更積極之角色，藉以擺脫它在過去側重推動一般性國際勞動基準所面臨之各項執行困境，而能將有限之資源集中使用在核心國際勞動基準之建構上。在 1994 年，該組織理事長韓森 (Michel Hensenne) 曾特別提出一項報告，列出七項所謂核心公約，包括：(a) 第 29 號強迫勞動公約；(b) 第 87 號結社自由及組織保障公約；(c) 第 98 號組織權及團體協商權原則之應用公約；(d) 第 100 號男女勞工同工同酬公約；(e) 第 105 號廢止強迫勞動公約；(f) 第 111 號歧視（就業與職業）公約；及 (g) 第 138 號最低年齡公約。在 1995 年，世界各國領袖在丹麥首都哥本哈根舉行社會發展世界高峰會時，也正式採納一項有關基本勞工權利之行動方案，而前述之七項核心公約所揭櫫者，即成為這些權利之具體內容。在 1996 年，世界貿易組織在新加坡舉行部長會議時，雖未能將這些核心公約正式納入全球貿易活動之規範中，但卻也重申全力支持國際勞工組織推展這些公約之努力。此外，

在 1998 年 3 月，美洲 34 國貿易部長在哥斯達黎加首都聖荷西舉行部長級會議，在會後所發表之宣言中，也重申支持這些核心公約之立場。

在 1998 年 6 月，國際勞工組織召開第 86 屆國際勞工大會時，又特別通過前述工作基本原則與權利宣言及附則，這是繼它在 1944 年通過前述費城宣言，以及在 1964 年通過種族隔離宣言後第三度正式採納者，其意義自屬非凡。根據此一宣言，前述七項核心公約內所列舉之四類基本權利，包括：(a) 結社之自由及有效承認集體協商之權利；(b) 剷除所有形式之強迫性或強制性勞動；(c) 有效廢除童工；及 (d) 剷除就業與職業上之歧視等，都應受到各會員國之尊重、推展及實現，不論它們是否已正式批准這些公約與否。同時，此宣言還特別強調該組織將透過技術合作及諮詢服務之方式，來推廣批准及執行這些基本公約，藉以協助會員國營造一經濟及社會發展之氣候。再者，該宣言還強調這些勞動基準不得用來作為貿易保護主義之措施。最後，根據此一宣言之附則，未正式批准這些公約之會員國，應在每年提出報告予國際勞工局，並由理事會所聘請之專家加以審查，此外，將由理事長負責提出一全球性報告，在每年針對前述四類基本原則及權利，依序提出一項報告，藉以對所有會員國之情況，做一全面性之審查。如前所述，在 1999 年所通過之第 182 號最惡劣形態童工公約，在 2000 年也被正式納入核心國際勞動基準之中，而讓它們之具體內容更趨完整。

二、核心國際勞動基準之具體內容

本部分以下將依通過之時間順序，說明這些核心國際勞動基準之具體內容。

(一) 強迫勞動之剷除

在 1930 年所通過之第 29 號強迫勞動公約中，雖曾對強迫或強制勞動加以界定，但也列舉多項例外條款，諸如：(i) 根據強制軍事法所做徵取之任何工作或勞役，而純屬軍事性質者；(ii) 屬完全獨立自治國家一般公民義務一部分之任何工作或勞役；(iii) 法庭判決結果之任何工作或勞役，但應受主管機關之監督及管理，而不得由私人、公司及社團隨意僱用或處理；(iv) 因意外事變而徵取之任何工作或勞役；及 (v) 與社會有關之某些輕微勞役，得視為該社會人士之一般公民義務等，此外，該公約批准認可會員國還應規定在最短期間內廢止各種強迫勞動，可見仍具某些彈性存在。至於在 1957 年所通過之第 105 號廢止強迫勞動公約中，則是出自於對二次世界大戰後所普遍使用強迫勞動來做政治上壓迫手段之關懷，而規定批准認可會員國應立即而完全廢止下列形式之強迫勞動：(i) 做為政治壓迫或政治教育工具，或做為對懷有或發表與現存政治、社會或經濟制度相反之政見或思想者之懲罰；(ii) 做為一種旨在經濟發展而動員並使用勞工之方法；(iii) 做為勞工紀律之工具；(iv) 做為對參加罷工之懲罰；及 (v) 做為對種族、社會、國籍或宗教歧視之工具。

(二) 結社自由及集體協商之權利

在 1948 年所通過之第 87 號結社自由及



組織權保障公約中，主要是要保護兩項基本權利，即：(i) 勞工及雇主均應有權組織及參與其選擇之團體；及(ii) 工會組織及雇主團體一經設置後，即應享有組織自治(organizational autonomy) 權利。根據此一重要公約，勞工雖有參與工會組織之權利，但有不參與此類組織之自由，從而，本公約既不支持亦不禁止所謂「工會安全條款」(union security) 之安排。至於公約第 3 條所保障之結社權範圍甚廣，不但包括雇主及勞工得以自由制定組織規章及規則，而不受任何外界阻撓干涉外，尚被詮釋為包括勞工罷工及採取任何工業行為，藉以保護及促進其合法社會與經濟利益之權利。然而，本公約也訂有某些例外條款，除警察及軍隊不得享有本公約所保障之權利外，公務員及會影響生命及公共安全勞工之罷工權，也受有一定程度之限制。至於在 1949 年所通過之第 98 號組織權及團體協商權公約，則是對第 87 號公約之相關規定加以補充。根據本公約第 1 條之規定，勞工應充分享有在進

用、僱用期間及解僱時免受反對工會歧視之保障。此外，本公約第 2 條也禁止雇主對勞工進行組織時之控制及干涉，並在第 4 條中明確宣示應鼓勵透過團體協約來釐訂僱傭條件。至於警察及軍隊也與前述第 87 號公約一樣，並不一定享有本公約所列舉之基本權利。最後，本公約並不適用於公務人員，因此，他(她)們雖依據第 87 號公約享有結社權，但卻無集體協商之權利。

(三) 男女同工同酬與就業歧視之禁止

雖然國際勞工組織憲章在第 41 條中早已揭櫫同工同酬之原則，但卻一直遲至 1951 年，才由第 100 號男女同工同酬公約正式加以規範。根據此一公約第 2 條第 1 項之規定，各會員國應以符合現行決定報酬率辦法之適當手段，保證將男女勞工同工(同值)同酬之原則，實施於所有之勞工。至於報酬一詞，則是被界定為：「一般、基本或最低工資或薪資，以及任何由雇主以現金或實物所直接或間接給付勞工之報酬。」此外，為有效達

成此項重要原則，本公約還允許以：(i) 國家之法律規章；(ii) 合法設立或承認之工資決定機制；(iii) 勞資雙方達成之團體協約；及 (iv) 上述各種方式之綜合方式，來加以實施。然而，本公約也允許此一重要原則有一例外情形，即：如果勞工之工資率差異，是根據實際工作予以客觀評定，而不涉及性別因素者，則不應視為與此一原則相抵觸。在此值得一提的是，本公約所指導之「同值」概念，要較一般「同工」之界定為廣，但也易引發詮釋上之爭議。嗣後，根據前述費城宣言第 2 條 (a) 項之規定，此一原則又被國際勞工組織進一步擴充，至應剷除一切形式之就業歧視，藉以實現推廣社會正義及尊重基本人權之理念，而在 1958 年通過第 111 號歧視 (就業與職業) 公約。本公約第 1 條第 (1)(a) 項，明確宣示「歧視」一詞包括：(i) 基於種族、膚色、性別、宗教、政治主張、血統或社會門閥等因素，所做足以損害或取消就業

與職業方面機會與待遇平等之任何區分、排斥或優惠；及 (ii) 經會員國與具代表性之雇主、勞工及其他團體所能決定，其他足以損害或取消就業與職業方面機會與待遇平等之任何區分、排斥或優惠等。然而，本公約也列有多項例外條款，而認為下列情形不得視為歧視：(i) 某一特定工作之區分、排斥或優惠，是基於固有有條件而來者；(ii) 對證明涉嫌從事或已從事危及國家安全活動個人有影響之任何措施，但以該個人有權向主管機關申訴者為限；(iii) 國際勞工大會通過之公約及建議書所規定之特別保護或協助辦法等；及 (iv) 其他基於所謂積極行動方案所推動之特別保護或協助措施等。

(四) 童工之禁止

事實上，在 1973 年所通過之第 138 號最低年齡公約，是將國際勞工組織在早期之相關公約加以結合，而成為規範各類行業童工





最低年齡之核心勞動基準，在舉世關懷濫用童工情形之際，實有其時代意義。根據本公約第 1 條之規定，批准認可此一公約之會員國均應承認採取全國性之政策，藉以保證有效徹底剷除童工問題，並漸次提高開始就業或工作之最低年齡，進而達到符合青少年全面身心發展之標準。嗣後，在 1999 年所通過之第 182 號最惡劣形態童工公約，無論是在制定形式及規範事項之處理順序上，都要較第 138 號公約完整甚多，而有助於得到絕大多數會員國之批准認可。

三、核心國際勞動基準所發揮之實質影響

一般而言，雖然國際勞工組織自 1990 年中期開始推動核心國際勞動基準之努力後，藉由 1998 年工作基本原則與權利宣言、1999 年尊嚴勞動及 2006 年公平全球化之倡議，確實已讓這些勞動基本人權之理念得以深植人心。然而，由於它本身對會員國之監督機制並未能發揮功效，因此，除在 1951

年即已設置之結社自由委員會 (Committee on Freedom of Association: CFA)，一直能在維護集體勞動權之結社權方面發揮一定之功效外，其他相關委員會之監督功能，僅屬聊備一格而已。即使連這八個核心公約已因絕大多數會員國正式批准認可而具有普世價值，但甚至連每年應提出全球報告之義務，也在 2011 年後無疾而終，堪稱僅具道德勸說之功能而已。

事實上，國際勞工組織希冀在經濟全球化及區域整合過程中推動核心國際勞動基準之初期，確曾引起正反兩方之論爭。根據已開發國家之立場，開發中國家所採取之各種剝削性勞動措施，諸如禁止籌組工會或罷工、刻意壓低工資、僱用童工及使用強迫勞動等，使得它們貨品出口成本大降而得以廉價傾銷到這些國家，造成後者資金外移及國內失業問題之後果。同時，這些做法將使得經濟成長之成果為少數特權階級所把持，造成貧富

不均問題，從而影響政治、社會及經濟安定，對長期外交利益而言自屬不利。此外，健全之工會運動除有助於民主化之紮根外，亦可達到財產分配公平之效果，而事實上，某些開發中國家確也能透過對核心國際勞動基準之遵循，產生正面之社會改造效果。但開發中國家則持反對之立場，認為已開發國家要求它們從事此類勞動法制及措施之改革，等於是一種變相之貿易保護主義，而且也涉及對主權之干涉，應透過外交或多邊性安排來處理解決這類爭議，而不是由它們來片面要求從事社會改造之作為。

然而，隨著經濟全球化及區域整合對勞工基本人權及一般福祉之負面效果益形明顯後，國際社會及個別國家（尤其已開發者）對此一社會議題之正視程度也更為積極，而

它們所倡議基本勞動人權之內容，也莫不是以國際勞工組織所揭櫫之四項核心勞動基準為依歸。以聯合國本身為例，除在上世紀 80 年代起為影響力日益深遠之多國籍公司 (multinational corporations: MNCs)，倡議各類公司行為準則 (corporate codes of conduct) 時，曾將國際勞工組織所通過之各項勞動基準列入外，它的附屬組織如世界銀行及國際貨幣基金會等，也都提出同樣之主張。同時，這些多國籍公司除本身遵循這些勞動人權，藉以善盡它們之企業社會責任外，也會要求供應商及衛星協力廠商共襄盛舉。至於歐洲聯盟 (European Union: EU) 及經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) 在這方面之努力，則也在上一世紀末到千禧年開始後如火如荼



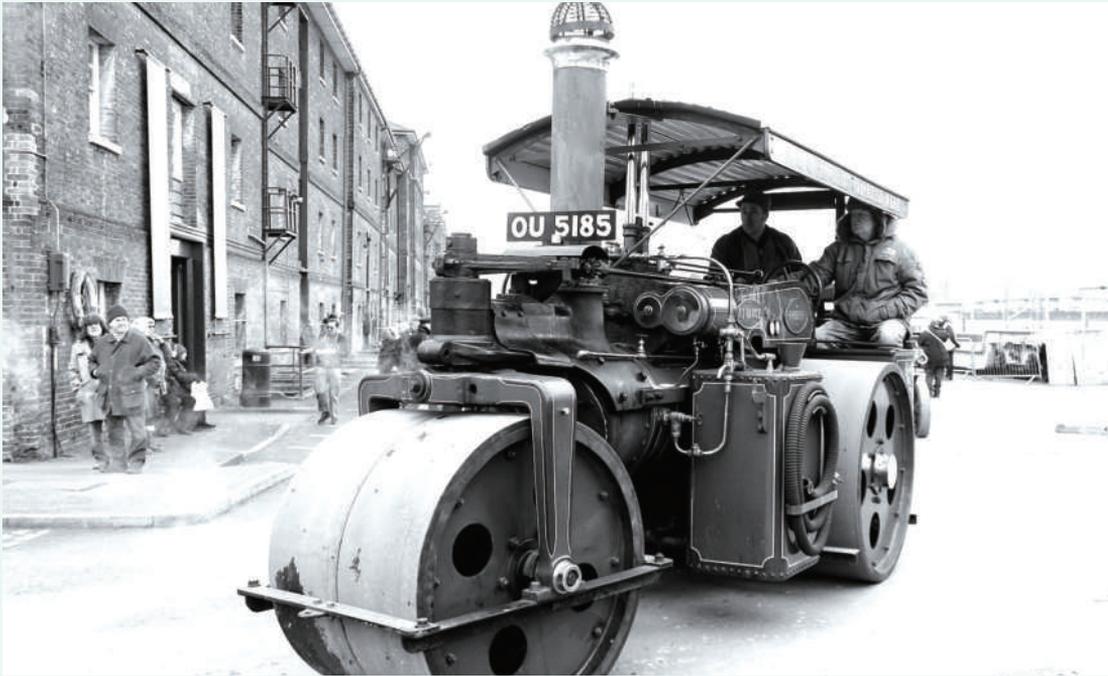
展開。此外，世界貿易組織希望藉由多邊之手段，來將這類核心國際核心勞動基準納入國際貿易秩序之相關作為，雖因多哈回合談判陷入僵局而受到阻礙，但勞動與環保此類所謂「藍綠對抗」爭議之發酵，確實也是全球經濟自由化潮流下所不可忽視之社會性議題。

在此值得一提者是，雖然如前所述，美國與國際勞工組織之關係一向並不和睦，而且它本身也僅批准認可一項核心國際勞動公約（即第 182 號最惡劣形態童工公約）而已，但卻自上世紀 80 年代起，透過單邊、雙邊及多邊之各種強勢作為，希望它的貿易對手國或投資外援對象，能夠遵循國際勞工組織所通過之前述核心勞動基準。以單邊作為為例，它在 1980 年起即制定多項對外貿易投資法律，特別列入勞工權利條款，以遵循該組織所通過之核心勞動公約並從事相關改革，來做為接受援助、投資或從事貿易往來之條件。自 90 年代起，它又在與加拿大及墨西哥簽定著名之北美自由貿易協定時，特別附加一有關勞工權利之副約，而且也開始與其他關係密切之國家談判雙邊之自由貿易協定 (Free Trade Agreements: FTAs) 時，將勞工權利條款以專章加以規範，而所採用之實體規定，即是該組織所公布之核心勞動公約。更令人矚目者是，自本世紀以來，美國藉由加入跨太平洋夥伴協定 (Trans-Pacific Partnership: TPP) 談判之機會，更倡議在勞工專章中以高標準，來檢視各會員國是否遵循這些勞動基本人權。嗣後，雖川普總統宣布退出此一



協定，但在 2018 年談判完成之跨太平洋夥伴全面進展協定 (Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership: CPTPP) 中，仍然保留此一專章，並未放棄以多邊手段來推動核心勞動人權之初衷。一般而言，美國目前改採以雙邊談判自由貿易協定之作為，來取代過去多邊主義之做法，反而讓它在保障勞工權利之議題上獲致更多之籌碼，而對貿易夥伴產生更大之壓力。

事實上，美國政府透過各種手段，運用國際勞工組織前述所通過之核心國際勞動基準，來要求我國改善本國勞動人權之強勢作為，在過去 40 多年來可說從未間歇。舉例而言，自 1980 年起，我國由於是美國普遍優惠關稅制度 (Generalized System of



Preference: GSP) 之最大受惠國，兼以對美貿易又享有鉅額順差，因此，來自美國在這方面之壓力尤其明顯，而在該國國務院每年所公布之《各國人權概況報告》(Country Reports on Human Rights Practices) 中，都會以勞工權利之專章，來對我國勞動人權狀況做出各項質疑批判，而所採用之衡量標準，即是國際勞工組織前述所倡議之四項核心國際勞動基準，後來又新加一「可接受之工作條件」(acceptable working conditions) 項目，所幸我國自 1987 年解嚴後，在歷任政府之努力下，所從事之各項勞動法制及措施之改革，都是朝著遵循國際勞工組織所倡議保障基本勞動人權之方向努力，目前來自美國這方面之壓力已逐漸減輕，但既然政府以參與前述全面進步跨太平

洋夥伴協定之第二輪談判，以及與美國談判自由貿易協定為施政之主軸，對於這些多邊及雙邊協定中勞工權利條款之遵循，尤其是國際勞工組織所大力倡議者，自是更應嚴肅面對。

肆、對我國之啟示

事實上，我國與國際勞工組織之關係，也是相當耐人尋味，雖然早在巴黎和會時，即已經開始關注當時中國勞動市場情況及勞工運動走向，但由 1911 年至 1928 年期間，中國正處軍閥割據內亂頻仍之際，雖甫成立之國際勞工組織希望能提供協助，但卻苦無著手之處。直到國民政府奠都南京後，雙方才有進一步之合作關係，而在它的協助下，某些具現代意義之勞動立法，諸如：工廠法、

工廠檢查法、最低工資法、勞動三法及勞動契約法等逐漸制定，乃有前述「南京十年」之美譽，惜又因對日抗戰而無法付諸實現，而嗣後爆發之國共內戰，更讓這些勞動法制之實施束之高閣。根據統計，在 1911 年至 1949 年近 40 年期間，當時國民政府總共才批准認可 10 項國際勞動公約，而其中沒有一個是屬具核心意義者。在國民政府遷臺後，雖因仍保有聯合國之席次而擁有國際勞工組織之會籍，且每年都選派三方代表參加國際勞工大會，但雙方關係可能是處在若即若離之情況。雖在 1949 年至 1971 年間，共曾批准認可 26 項國際勞動公約，其中第 98 號組織權及團體協商公約、第 100 號男女勞工同工同酬公約、第 105 號廢止強迫勞動公約及第 111 號歧視（就業與職業）公約，均

是屬核心國際勞動基準之範圍，但因當時政府以全力發展經濟為優先，勞工運動飽受控制及打壓，從而，一直到 1971 年我國退出聯合國而喪失在國際勞工組織之會籍後，雙方之互動即處於一幾乎完全失聯之情況。

如前所述，我國目前既以參加多邊之全面進步跨太平洋夥伴協定第二輪談判，以及與美國簽訂雙邊之自由貿易協定，做為發展對外國際經貿之最重要施政目標，而且又希望以已開發國家身分參與國際活動自許，對國際勞工組織所建構核心勞動基準之循與倡議，自應更為積極投入。目前，這些基本勞動人權之清單，在經過國際社會多年之磨合後，它們的實體規範可說已大體成形，其中有關童工之禁絕、強迫勞動之禁止及就業





歧視之防制等議題，我國在經過多年之努力後，幾已大致獲得解決，有些相關作為甚至還超過這些基準甚多，足以證明即使臺灣雖已非國際勞工組織之正式會員國，但在遵循這些核心國際勞動基準之努力上，甚至要較一般會員國更為盡心，然不容諱言的是，根據美政府前述多年來對我國勞動人權概況之質疑批判，在集體勞動權之保障部分，確實仍有許多應更進一步努力之空間，如能做全面之革新，不但有助於本國勞工基本權利之提升，而且也可在國際社會中獲得適當之定位，而不致有被邊緣化之危險。

至於目前較為可行之做法，應可分從初期、中期及長期三個階段著手：首先在初期階段，我國除應遵循前述這些多邊及雙邊自

由貿易協定勞工專章中，而與集體勞動權有直接關聯之程序性規定，諸如：提升公眾勞工權利意識、設置聯絡點、鼓勵公共參與、舉辦合作之勞動議題對話、設置勞動事務委員會及舉辦勞工議題諮詢等週邊配套措施之建構外，更應對在 2010 年已重建之勞動三法，做進一步之修正，諸如：放寬籌組工會人數之限制、建構完善之工會選舉制度、強化現行之不當勞動行為裁決機制、鼓勵外籍及非典型僱用勞工組織工會及推展公部門集體勞動關係等，俾讓勞工之結社自由及團結權利能進一步得到保障。至於在協商權之推動方面，由於我國目前對此類促進產業民主之團體協商制度之運作，仍在「錯誤與嘗試」之階段，因此，亦可藉以最近極力推動之勞資會議制度之經驗，逐漸以施行細則及相

關子法之制定，來協助勞資雙方明瞭此制在促進產業和平及穩定上所能發揮之正面積極效果，以為未來推動時奠定堅實之基礎。在勞工爭議權之維護部分，則應強化勞動仲裁機制之運作，以利迅速解決集體性之勞資爭議。至於在罷工權之行使方面，由此次華航機師之罷工事件可以看出，目前由勞動三法所建構之相關制度並無法有效因應，將來應如何設置冷卻期，以便公權力得以適時介入調停、預告期間之規範，以及禁止使用永久罷工替代者等，都應該以此一事件為師，而及早因應規劃。

其次在中期階段，我國既已決定以已開發國家之身分，參與世界貿易組織、亞太經合會及經濟合作暨發展組織之活動，則應轉而積極呼應美國、歐洲聯盟及其他工業先進國家之倡導，建議在世界貿易組織及亞太經合會等多邊關係中，附加類以國際勞動法之保障國際勞動人權之條款，如此不但能善盡身為國際社會一份子之責任，同時也能間接促使對岸中共從事勞動法制之改革及尊重其勞工之基本人權。事實上，我國在整個世界勞務分工體系中，一直是扮演承先啟後之角色，如能與其他開發中國家分享過去因發展經濟而忽視國際勞動人權，轉變到現在因經濟發展而尊重國際勞動人權之經驗，將有助於緩和國際上南北對立之情勢。目前我國經濟部已著手要求從事代工或擔任歐美多國籍公司協力廠商之本土多國籍公司，開始做效這些國際性公司之做法，制定保障勞工權益之自願性公司行為準則，即屬一相當良性之發展。至於各類非政府組織近期對重要勞動法改革之積極參與，也是一值得欣慰之趨勢。

最後在長程階段，基於國際勞工組織在經濟全球化及區域整合過程中所扮演之角色益趨重要，而國際勞動人權之保障，也越來越與敏感之國家主權議題脫鉤，我國實應慎重考慮與它更積極發展各類正式及非正式之關係，一方面藉由國內之勞動法制改革，向全球展現在國際勞動合作事務上排除我國參與之不合理性，一方面也得以經由該國際組織所提供之各類專業協助，來因應經濟全球



化及區域整合對我國勞資關係及就業市場所產生之各類負面衝擊。雖然以目前國際局勢觀之，要全面重返該組織之可能性甚微，但如能透過某種替代性安排，諸如非政府組織等來參與其相關推展國際勞動人權之活動，對我國仍屬有利之舉，尤其是在該組織在今年邁入百年歷史之際，如果能在這方面有所突破，則更屬一重大創舉。此外，如能利用為遵循美國川普總統目前透過單邊或雙邊主義，對我國更進一步保障勞動人權施加壓力之機會，將本土之勞工法制及措施做更進一步之提升，而能達到「國際模範生」之標準，自有助於藉美國政府之協助，有意義來參與該組織之相關活動，則更屬全國勞動者之福。

伍、結語

一般而言，我國在目前經濟全球化及區域整合勢不可擋影響下建構各類國際勞動基準之過程中，一直是處於一個相當微妙之地位。在 50 年代至 60 年代期間為振興經濟，透過一系列之四年經建計畫，逐步發展出一套以出口為導向之加工製造業，而在吸引外資之過程中，不得不犧牲勞工大眾之權益，兼以當時仍屬戒嚴時期，人民結社權受到相當限制，使得工會運動一直無法興起。至 70 年代末期至 80 年代期間，由於我國既是美國前述普遍優惠關稅制度之最大受益國，且對美國市場之依存度極高，在這種情形下，美國曾一再利用其規範國際經貿事項之國內法對我國片面施壓，迫使我國不得不在遵守國際勞動基準之方面讓步，而在 1984 年制



定勞動基準法等保護勞工基本權及工作條件之重要勞動法令，雖然在攸關集體勞資關係之所謂「勞動三法」工會法、團體協約法及勞資爭議處理法上，並未做任何之重大興革。到 90 年代初期後，我國面臨經濟轉型未竟全功之困境，資金開始大量外移，形成傳統製造及加工業移地生產之現象，與 80 年代初期工業先進國家所遭遇者相當類似；為避免發展程度較落後之開發中國家取代我國在這方面之優勢，對於國際勞動基準之建構一事，反而由原先反對之立場轉向支持，尤其是近年來重返聯合國之意願提高，為提升國際形象，在最近 10 年所通過一系列之勞動立法，包括性別工作平等法、就業服務法之制定，以及勞動三法之全面修正，還有勞動事件法之即將上路，使得我國勞動法制及相關措施等，已能超越一般國際勞動基準之要求，而成為傲視開發中國家之另一項輝煌成就。雖然我國自 1971 年退出聯合國後，即已不再是國際勞工組織或其他重要國際組織之會員國，但這種情形反而正足以彰顯我國在國際社會中雖一再被孤立，但在善盡國際責任及義務方面，表現仍是極為出色。今年適值國際勞工組織邁向百年之際，保障基本勞動人權之倡議更是深植人心，我國如能百尺竿頭更進一步，一方面致力於本國勞工權益之提升，另一方面呼應已開發國家在推動經濟自由化過程中善盡維護勞工基本人權及一般福祉之訴求，這樣的努力就像近年來積極參與世界衛生組織 (World Health Organization: WHO) 之活動一樣，正足以向世界顯示，我國醫療體系之完善雖已是舉

世公認，但卻在全球防疫及公衛之鏈塊中不被不當排除，不讓我們有意義參與，反而是國際社會之損失，勞工問題亦是如此，而且影響層面更是深遠，從而，遵循國際勞工組織所揭櫫之核心國際勞動基準，來進一步改革本土勞動法制及措施，誠屬是我國未來重返國際社會之最佳利器，尤其是在它正邁向另一個百年之際！

參考資料

1. Chiao, Cing-Kae, "The Influence of International Labor Conventions on Workers' Rights and Welfare in the Republic of China on Taiwan," 37 National Chengchi University Law Review 183-248 (1988).
2. 焦興鎧，〈美國幾項重要貿易及投資法律中有關勞工權利條款之研究〉，《美國研究》，第19卷第3期，民國78年9月，頁51-116。
3. 焦興鎧，〈美國與國際勞工組織之關係〉，《美國研究》，第20卷第3期，民國79年9月，頁47-107。
4. Chiao, Cing-Kae, "Democratization and the Development of Labor Law in Taiwan, 1987-1999," 8 Japan International Labour Law Forum Special Series 1-35 (March 1999).
5. 焦興鎧，〈國際勞動基準之最新發展趨勢—兼論對我國之影響〉，《月旦法學雜誌》，第61期，民國89年6月，頁94-103。
6. 焦興鎧，〈透過多國籍公司行為準則推展核心國際勞動基準之努力—兼論非政府組織所扮演之角色〉，《萬國法學雜誌》，第125期，民國91年10月，頁36-56。
7. 焦興鎧，〈全球化與核心國際勞動基準之建構(上)(下)〉，《法令月刊》，第54卷第9期及第10期，民國92年9月及10月，頁15-29, 4-16。
8. 焦興鎧，〈全球化與基本勞動人權之保障〉，《理論與政策》，第17卷第3期，民國93年1月，頁77-102。
9. 焦興鎧，〈勞工團結權國際勞動基準之發展〉，《憲政時代》，第31卷第3期，民國95年1月，頁287-310。
10. 焦興鎧，〈國際勞動基準之最新發展趨勢—以國際勞工組織近期之努力為例〉，《中華國際法與超國界法評論》，第4卷第1期，民國97年6月，頁1-49。
11. 焦興鎧，〈規範公部門勞動關係國際勞動基準之建構〉，《中正法學集刊》，第36期，民國101年10月，頁95-135。
12. 焦興鎧，〈美國政府臺海兩岸勞動人權概況之近期評估—2000年~2010年〉，載袁兆琳主編，《中美關係專題研究：2009~2011》，臺北市：中央研究院歐美研究所，民國103年，頁155-186。
13. 焦興鎧，〈美國在跨太平洋夥伴協定中對勞工權利條款之立場及對我國之影響〉，《歐美研究》，第48卷第1期，民國107年3月，頁73-138。