



# 推動參與國際組織 促進勞動事務交流



## 國家發展的前程願景，關鍵就是「人」

我國勞動者的專業和敬業精神，在全球化競爭中是不落人後的。為了保持這份競爭力，必須營造更優質的勞動環境，因此，我國積極參與國際間的相關會議，強化與亞洲、非洲、美洲……等之勞動事務交流活動，補助民間團體辦理或出席國際會議，瞭解世界各國勞動法最新發展、發表國家報告，促進工會團體與國際交流及提升國際參與能力，藉由不斷與國外專家的交流，提升國內勞動的環境。

以勞動人權為例，勞動部以國際勞工組織所制定的公約，作為國內政策改善的基礎，因為想要奠定勞資關係的平衡，當務之急，就是遵行一套全球都通用的規範。除此之外，實際參與會議，更能得到最根本的效益，我國在亞洲移工圓桌會議中，就發現勞工短缺、人才外流，不單單只是我國面臨的問題，而為此與會各國皆因應國內問題訂定相關政策，藉由會議間的交流，更能宏觀地了解到全球勞工的問題，也能在各項勞工政策上做最有效的改善。

參與國際組織對我國整體勞動可以說是百益而無一害，因此朝國際化邁進，是勞動部一直以來努力的方向，希望藉此可以為國內勞動者創造一個更理想的工作環境，留住人才、提升素質，進而讓我國在國際間的競爭力，有無限發展的可能。

1



TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

# 從國際核心 勞動基準探 討我國勞動 人權保障

台灣師範大學科技應用與人力資源發展學系博士生 徐國淦



## 前言

國際勞工組織（International Labour Organization，以下簡稱 ILO）最主要的目的是在制定一套舉世都可以適用的基本規範，藉以保障勞動者的工作權益，維持合諧的勞資關係，並促進經濟長久的成長。想要達此目標，「核心」勞動公約的推動更是關鍵，沒有這些公約作為前提，其他的基本權利也很難真正實現。



ILO 成立於 1919 年，以促進社會正義為宗旨。ILO 主要的行動手段，在於通過公約（Conventions）以及建議書（Recommendations）的方式，建構國際勞動基準。公約類似條約，一旦批准，各會員國即負有公約上的義務。ILO 所擬訂的基準，它有一個特點，即是以勞、資、政三方共同參與，討論後形成的共識。儘管三方結構與立場，在本質上並不盡相同，然而透過協商而產生的勞動基準，具有一定程度的普世性和必要性，同時也與其他各種人權緊密連結。因此，如果缺乏國際勞工組織所發展出來的基

本經濟與社會權作為穩固的基礎，其他人權的意義也將喪失泰半。

ILO 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」的理念。同年的 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，首次會議通過 6 個國際勞工公約，包括有：工廠工作時數限制、失業救濟、保護母親工人、限制婦女夜間工作、最低工作年齡與禁止僱用童工等。

國際勞動基準存在的主要目的，包括下列幾項：

- 一、堅持社會正義以維護世界和平。
- 二、導正非正義、惡劣與剝奪勞工權益的勞動條件。
- 三、排除不當的國際競爭，避免產生不當示範效果，藉以促使世界各國都能遵守一致的勞動基準。
- 四、應對國際勞工移動等涉及國際因素的情況加以規範。
- 五、提供給會員國家勞動政策立法制定的參考依據。
- 六、提供會員國依循的勞動基準，使各國政策立法不致低於此基準。



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

## 國際勞工組織與聯合國之關係

ILO 屬於聯合國的專門機構 (the specialized agencies of the United Nations)，而專門機構並非是直接隸屬於聯合國體系的下屬機構。該機構根據聯合國憲章的規定納入特殊性國際機構，另外有獨立的體系結構、議事日程、經費來源、組織文件、工作總部及各自的會員國等等。聯合國乃是透過與各個專門機構簽訂的關係建立協定且納入聯合國體系，而且專門機構應根據「關係協定」(relationship agreement) 與聯合國經濟及社會理事會與聯合國保持聯繫。

## 四大權利與八大核心勞動基準公約

國際勞動人權法能有長足的發展，國際勞工組織在此過程中，扮演了重要的角色。1919 年，國際勞工組織憲章確立了勞工與雇主的結社權，以及同工同酬原則；1930 年，國際勞工大會 (International Labour Conference, 簡稱 ILC) 第 14 屆會議通過「強迫勞動公約」(第 29 號) (Forced Labour Convention)。1948 年通過「結社自由及保障組織權利公約」(第 87 號) (Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention)，具體規範勞工與雇主的結社權。1949 年



「組織權及團體協商權公約」(第 98 號) (Right to Organize and Collective Bargaining Convention, 1949)。1951 年「男女勞工同工同酬公約」(第 100 號) (Equal Remuneration Convention, 1951)。1957 年「廢除強迫勞動公約」(第 105 號) (Abolition of Forced Labour Convention, 1957)。1958 年「歧視(就業與職業)公約」(第 111 號) (Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958)。1973 年「最低年齡公約」(第 138 號) (Minimum Age Convention, 1973)。國際勞工組織理事長韓森 (Michel Hensenne)，並於 1994 年將這七項公約列為國際勞工組織的核心公約。

這七項核心公約，在 1995 年丹麥首都哥本哈根舉行的「社會發展世界高峰會」(World Summit for Social Development) 宣示為基本勞工權利之行動方案的具體內容。隨之 1996 年，新加坡舉行的世界貿易組織的部長會議，雖未能採納為經貿活動的規範中，但其會議中表明會全力支持 ILO 推動七項核心勞動公約的立場。

1998 年 6 月，ILO 在第 86 屆國際勞工大會通過「工作基本原則與權利宣言」(Declaration on Fundamental and Rights at work) 及附則。此宣言明白宣示強迫勞動的禁止、結社自由及集體協商權利、禁止就業歧視及男女同工同酬，以及童工的禁止等四項基本權利，並要求各會員國應予以尊重與實踐。

1999 年，ILO 於第 87 屆國際勞工大會，通過第 182 號「最惡劣形式的童

工勞動公約」(Worst Forms of Child Labour Convention)。2000 年國際勞工組織並將第 182 號「最惡劣形式的童工勞動公約」指定為核心國際勞動基準之一，成為八項核心勞動基準之一。ILO 理事會並將這八項公約稱為「基本公約」(或稱為核心公約；核心勞動基準)(Fundamental conventions; Core labor standards)。至此，核心公約計涵蓋四項權利、八項核心勞動基準。

表 1

國際勞工組織標示的四大權利

四大權利	強迫性勞動的禁止	結社自由及團體協商的尊重	就業歧視的禁止	童工的禁止
主要內容	消除所有強迫勞動	結社自由及集體協商權利保障	消除就業與職業上歧視	有效廢除童工
國際勞工公約	1. 第 29 號強迫勞動公約 2. 第 105 號廢止強迫勞動公約	1. 第 87 號結社自由及組織保障公約 2. 第 98 號組織權及團體協商權原則之應用公約	1. 第 100 號男女勞工同工同酬公約 2. 第 111 號歧視(就業與職業)公約	1. 第 138 號最低年齡公約 2. 第 182 號最惡劣形式的童工勞動公約
批准國數	1. 第 29 號強迫勞動公約。計 177 國批准。 2. 第 105 號廢止強迫勞動公約。計 174 國批准。	1. 第 87 號結社自由及組織保障公約。計 152 國批准。 2. 第 98 號組織權及團體協商權公約」。計 163 國批准。	1. 第 100 號男女勞工同工同酬公約。計 171 國批准。 2. 第 111 號歧視(就業與職業)公約。計 172 國批准。	1. 第 138 號最低年齡公約。計 165 國批准。 2. 第 182 號最惡劣形式的童工勞動公約。計 177 國批准。

註：批准國家數計算至 2013 年



# 1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

## 樂說頭條

表 2

### 國際勞工組織核准的八項核心勞動基準公約：

1	C29 號	強迫勞動公約 (Forced Labour Convention, 1930)
2	C87 號	結社自由及組織保障公約 (Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention, 1948)
3	C98 號	組織權及團體協商權公約 (Right to Organize and Collective Bargaining, 1949)
4	C100 號	男女勞工同工同酬公約 (Equal Remuneration Convention, 1951)
5	C105 號	廢止強迫勞動公約 (Abolition of Forced Labour Convention, 1957)
6	C111 號	歧視 (就業與職業) 公約 (Discrimination 《Employment and Occupation》 Convention, 1958)
7	C138 號	最低年齡公約 (Minimum Age Convention, 1973)
8	C182 號	最惡劣形式的童工勞動公約 (Worst Forms of Child Labor Convention, 1999)

## 核心勞動主要內涵與我國 勞動立法關係

### 一、強迫勞動

#### (一) 第 29 號「強迫勞動」公約

##### (1) 立法精神

所稱「強迫勞動」係指一切工作或勞役，得自於某種刑罰之威脅，而非出於本人自願者而言。但不包括下列各項：

- (a) 任何工作或勞役，強制軍役法所徵取，而純屬軍事性質者。
- (b) 任何工作或勞役，為完全自治國普通公民義務之一部分者。
- (c) 任何工作或勞役，為法庭判決之結果者，但其工作或勞役，應受

主管機關之監督及管理，而該工作人，不得由私人、公司及社團隨意僱用或處理之。

- (d) 任何工作或勞役，因意外事變而徵取之者；所謂意外事變，係指戰爭或已發生或即發生之災害、如火災、水災、饑荒、地震、劇烈的傳染病，或寄生蟲病，禽獸侵害，昆蟲及植物之毒害，概言之，凡危害全體或一部份人民生命或幸福之一切事變。
- (e) 社會之某種輕微勞役，與該社會有直接之利益，得視為該社會人士之普通公民義務者，但此項勞役之需要與否，該社會人士或其直接代表應有權發表意見。

## (二) 第 105 號「廢除強迫勞動」公約

### (1) 立法精神

第 1 條：凡批准本公約之國際勞工組織會員國擔允制止且不利於任何方式之強迫或強制勞動。

- (a) 作為政治壓迫或政治教育之工具或作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。
- (b) 作為一種旨在經濟發展而動員並使用勞動之方法。
- (c) 作為勞動紀律之工具。
- (d) 作為對參加罷工之懲罰。
- (e) 作為對種族、社會、國籍、或宗教歧視之工具。

第 29 號強迫勞動公約，對於強迫勞動並未有明確的定義，而是採用例外條款之方式。第 105 號廢止強迫勞動公約，與第 29 號公約最大的相異點，在於對於強迫勞動的明確定義，也顯示 ILO 對於禁止強制勞動的重視態度。

### (三) 我國相關的勞動立法規定

- (1) 勞動基準法第 5 條：雇主不得以強暴、脅迫、拘禁或其他非法之方法，強制勞工從事勞動。違反者，依勞動基準法第 72 條：處 5

年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣 75 萬元以下罰金。

- (2) 勞動基準法第 42 條：勞工因健康或其他正當理由，不能接受正常工作時間以外之工作者，雇主不得強制其工作。違反者，勞動基準法第 77 條：「處 6 個月以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣 30 萬元以下罰金。」
- (3) 勞動基準法第 32 條、32 條第 1 項：…雇主經工會同意，無工會者，經勞資會議同意，得實施二周或四周變形工時。
- (4) 勞動基準法第 32 條：雇主有使勞工在正常工作時間以外工作之必要者，雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意後，得將工作時間延長之。
- (5) 勞動基準法第 49 條：女工深夜工作之禁止及其例外，但需經雇主經工會同意，如事業單位無工會者，經勞資會議同意。第 49 條第 3 項則明定「女工因健康或其他正當理由，不能於午後十時至翌晨六時之時間內工作者，雇主不得強制其工作。」
- (6) 勞動基準法第 44 條：童工不得從事繁重及危險性工作。



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

- (7) 勞動基準法第 51 條：妊娠期間得請求改調較輕易工作。
- (8) 職業安全衛生法 21 條：體格檢查發現應僱勞工不適於從事某種工作時，不得僱用其從事該項工作。健康檢查發現勞工因職業原因致不能適應原有工作時，除予醫療外，並應變更其作業場所，更換其工作，縮短其工作時間及為其他適當措施。

#### (四) 我國法制檢討

勞基法第 5 條：雇主不得以強暴、脅迫、拘禁或其他非法之方法，強制勞工從事勞動。依據台灣高等法院台中分院民國 86 年度勞上字第一號內容：勞基法第 5 條係指「雇主以暴力致勞工心生畏之行為或拘禁限制行為自由等非法方式制勞工從事勞動」。另外，內政部民國 74 年曾就雇主調動勞工工作而為函釋，強調若「事業單位強迫變動勞工原有工作職務，是否構成勞動基準法第 5 條之規定或係屬違約行為，應視其實際情形而定。當地主管機關如認為有雇主強迫勞動行為之嫌疑者，可檢具有關證據資料移請法院檢察署偵辦或由當事人向法院提出告」。顯見，強迫勞動採從「嚴」認定，對於一些言語性、精神性的霸凌，似乎未被列入。且法院對此判決並不多見，有賴後續再觀察。

勞動基準法於民國 91 年修正時，修訂第 30 條、第 30 條之 1、第 32 條、第 49 條等條文中，將雇主要求勞工延長工時或調整工時的權限，由「勞工」同意，改以經「工會」；無工會者，經「勞資會議」同意。這雖可讓個別勞工不必面對雇主壓力，但因我國工會發展仍屬「單一」為主，工會幹部或勞資會議勞方代表仍受雇主工作權的指揮監督，就現實面觀察，恐難有自我勞動意願的堅持，因此形式上或無構成強制勞動之情事，但實質上是否都不會有強制勞動之情事，容有思維之餘地。

另外，勞基法第 32 條第 3 項：因天災、事變或突發事件，雇主有使勞工在正常工作時間以外工作之必要者，得將工作時間延長之。勞基法第 40 條第 1 項：因天災、事變或突發事件，雇主認有繼續工作之必要時，得停止第 36 條至第 38 條所定勞工之假期。均無須事先取



得勞工同意，得由雇主單方決定延長或調整工作時間，只要事後取得當地主管機關備查即可，會否會替雇主開了「小門」，形成強制勞動的盲點。

## 二、團結、協商與保護

### (一) 第 87 號「結社自由及組織保障」公約

#### (1) 立法精神

第 2 條：凡工人及雇主，均應有權不經事前許可建立並僅依團體之規章參加經其自身選擇之團體。

第 3 條：工人及雇主團體應有權制訂其組織規章，自由選舉其代表、規劃其行政與活動，並釐定其計畫。政府機關不得對上述權利加以任何限制、或對其合法行使予以任何阻撓。

### (二) 第 98 號「組織權及團體協商權」公約

#### (1) 立法精神

第 1 條：工人應充分享有在就業方面免受反對工會的歧視行為保障。

這項保障應特別適用於下列行為：

- (a) 以工人不得參加或須退出工會作為僱傭之考慮。
- (b) 因工人為工會會員、或於工作時

間以外參加工會活動、或經雇主同意在工作時間以內參加工會活動，而作為解僱工人或損害其權益之理由。

第 2 條：工人及雇主組織應充分享有在其設立、活動、或管理上免受彼此或彼此職員或會員的任何干擾。尤應注意者，凡是在促進設立受雇主或雇主組織控制工人組織、或對工人組織予以財務或以其他方式的支持，藉以希望將該工人組織置於雇主或雇主組織控制之下者，應視為構成本條所稱之干擾行為。

第 4 條：凡有需要，應採取適合國情的措施，鼓勵並促進雇主或雇主組織與工人組織自動協商機構之充分發展與利用，俾經由團體協約釐訂勞動條件。

### (三) 我國相關的勞動立法規定

#### 團結權：

- (1) 工會法第 4 條第 1 項：勞工均有組織及加入工會之權利。
- (2) 工會法第 4 條第 2 項：「現役軍人與國防部所屬及依法監督之軍火工業員工，不得組織工會；軍火工業之範圍，由中央主管機關會同國防部定之」。



# 1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

## 樂說頭條



- (3) 工會法第 14 條：代表雇主行使管理權之主管人員，不得加入該企業之工會。但工會章程另有規定者，不在此限。
- (4) 工會法第 19 條：工會會員年滿 20 歲者，得被選舉為工會之理事、監事。本條文不再有國籍限制。
- (5) 工會法第 11 條：組織工會應有勞工 30 人以上之連署、發起。
- (6) 工會法第 17 條：工會應置理事及監事，且受法定名額設限。工會應置理事長一人。工會監事名額在 3 人以上者，應設監事會，置監事會召集人一人。
- (7) 工會法第 28 條：明訂工會經費來源，且會費，每人不得低於其入會時之一日工資所得。經常會費不得低於該會員當月工資 0.05%。

- (8) 工會法第 35 條：明訂雇主或代表雇主行使管理權之人，不得有下列行為，且這些行為造成的解僱、降調或減薪者，無效。
  - (a) 對於勞工組織工會、加入工會、參加工會活動或擔任工會職務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。
  - (b) 對於勞工或求職者以不加入工會或擔任工會職務為僱用條件。
  - (c) 對於勞工提出團體協商之要求或參與團體協商相關事務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。
  - (d) 對於勞工參與或支持爭議行為，而解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。
  - (e) 不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動。

### 協商權：

- (1) 團體協約法第 6 條：勞資雙方應本誠實信用原則，進行團體協約之協商；無正當理由者，不得拒絕。勞資之一方有下列情形之一，為無正當理由：
  - (a) 對於他方提出合理適當之協商內容、時間、地點及進行方式，拒絕進行協商。

(b) 未於 60 日內針對協商書面通知提出對應方案，並進行協商。

(c) 拒絕提供進行協商所必要之資料。

(2) 團體協約法第 23 條：團體協約當事人及其權利繼承人，不得以妨害團體協約之存在或其各個約定之存在為目的，而為爭議行為。團體協約得約定當事人之一方不履行團體協約所約定義務或違反規定時，對於他方應給付違約金。

(3) 團體協約法第 24 條：團體協約當事團體，對於違反團體協約之約定者，無論其為團體或個人為本團體之會員或他方團體之會員，均得以團體名義，請求損害賠償。

(4) 團體協約法第 32 條：勞資之一方，違反誠信協商時，經勞資爭議處理法裁決認定者，處新臺幣 10 萬元以上 50 萬元以下罰鍰。勞資之一方，未依前項裁決決定

書所定期限為一定行為或不行為者，再處新臺幣 10 萬元以上 50 萬元以下罰鍰，並得令其限期改正；屆期仍未改正者，得按次連續處罰。

值得注意的是，在勞資雙方協商時，如果雙方無法達成共識時，可透過法律、行政程序解決爭議，包括罷工權的行使。

### 罷工權：

(1) 勞資爭議處理法第 54 條：工會非經會員以直接、無記名投票且經全體過半數同意，不得宣告罷工及設置糾察線。下列勞工，不得罷工：

(a) 教師。

(b) 國防部及其所屬機關（構）、學校之勞工。

下列影響大眾生命安全、國家安全或重大公共利益之事業，勞資雙方應約定必要服務條款，工會始得宣告罷工：

(a) 自來水事業。

(b) 電力及燃氣供應業。

(c) 醫院。

(d) 經營銀行間資金移轉帳務清算之金融資訊服務業與證券期貨交易、結算、保管事業及其他辦理支付系統業務事業。





1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

重大災害發生或有發生之虞時，各級政府為執行災害防治法所定災害預防工作或有應變處置之必要，得於災害防救期間禁止、限制或停止罷工。

#### (四) 我國法制檢討

從勞動部的統計資料發現，台灣工會仍屬低度發展現象，尤其是企業與產業工會部分，更顯偏低，至民國 103 年 3 月止，企業與產業工會總計 993 家，會員人數 62 萬 3,654 人，占有受雇勞工 871 萬 9 千人的 7.15%，連一成都不到。也因團結權明顯偏低，協商權也難有作為，至民國 103 年 3 月止，簽訂團體協約的家數也僅有 101 家。因此，強調集體組織與協商議題，我國僅在起萌階段。

團體協商制度的精義在於「勞資自治」，在制度建構時，必須讓勞資間有均勢的談力，以及要有效督促勞資雙方遵循既定的協商程序進行協商，但因我國工會屬低度發展現象，且受限於企業工會以「廠」、「場」為主，如何發揮應有的「勞資自治」功能？如何展現勞資權力對等的協商情境？在在都是考驗。

另外，爭議行為中，明訂自來水事業、電力及燃氣供應業、醫院和金融資訊服務等行，勞資雙方應先約定「必要服務條款」，工會始得罷工，所謂「必要服務條款」，我國並無實務操作的經



驗，各行各業的必要服務程度與內容如何？如何避因約定「必要服務條款」引發另一起勞資爭議？

### 三、同工同酬與就業歧視

#### (一) 第 100 號「男女勞工同工同酬」公約

##### (1) 立法精神

第 1 條：

- (a) 「報酬」包括普通、基本或最低工資或薪給以及任何其他因雇主以現金或實物直接或間接付與勞工之代價。
- (b) 「男女勞工同工同酬」指報酬率之訂定，不因性別而有差別。

第 2 條：各會員國應保證將男女勞工同工同酬原則實施於一切工人。這項原則得藉下列方式予以實施：

- (a) 國家的法律規章；
- (b) 經合法設立或公認的工資決定機構；
- (c) 勞資雙方團體協約；
- (d) 上述各種方式之綜方式。

## (二) 111 號「歧視（就業與職業）」公約

### (1) 立法精神

所稱「歧視」包括：

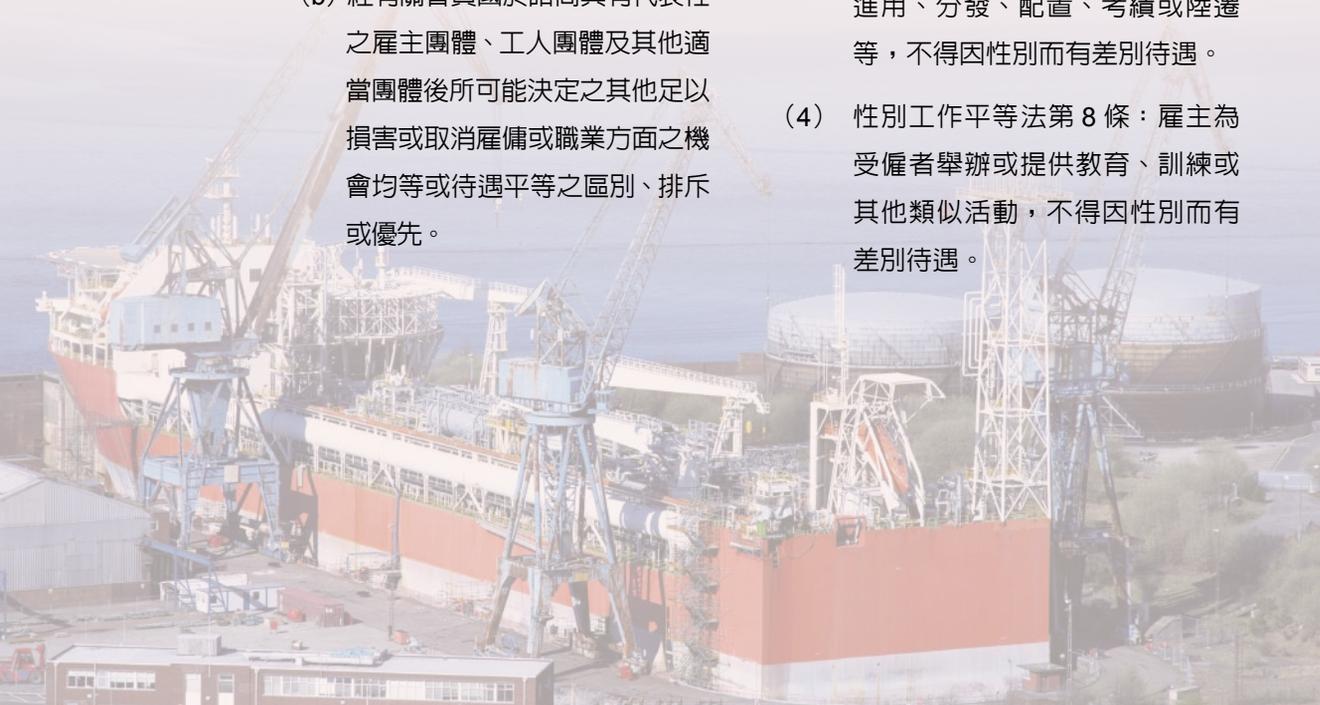
- (a) 基於種族、膚色、性別、宗教、政治主張、血統或社會門閥所作足以損害或取消僱傭與職業方面之機會均等或待遇平等之區別、排斥或優先；
- (b) 經有關會員國於諮商具有代表性之雇主團體、工人團體及其他適當團體後所可能決定之其他足以損害或取消僱傭或職業方面之機會均等或待遇平等之區別、排斥或優先。

凡基於工作之固有必要條件所作關於某一特定工作之區別、排斥或優先不得視為歧視。本公約所稱「僱傭」及「職業」包括參加職業訓練、就業及僱傭條件。

### (三) 我國相關的勞動立法規定

#### 歧視之禁止：

- (1) 勞動基準法第 25 條：雇主對勞工不得因性別而有差別之待遇。工作相同、效率相同者，給付同等之工資。
- (2) 勞動基準法第 51 條：女工在妊娠期間，如有較為輕易的工作，得申請改調，雇主不得拒絕，並不得減少其工資。
- (3) 性別工作平等法第 7 條：雇主對求職者或受僱者之招募、甄試、進用、分發、配置、考績或陞遷等，不得因性別而有差別待遇。
- (4) 性別工作平等法第 8 條：雇主為受僱者舉辦或提供教育、訓練或其他類似活動，不得因性別而有差別待遇。





# 1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

## 樂說頭條



- (5) 性別工作平等法第 9 條：雇主為受僱者舉辦或提供各項福利措施，不得因性別而有差別待遇。
- (6) 性別工作平等法第 10 條：雇主對受僱者薪資之給付，不得因性別而有差別待遇；其工作或價值相同者，應給付同等薪資。
- (7) 性別工作平等法第 11 條：雇主對受僱者之退休、資遣、離職及解僱，不得因性別而有差別待遇。工作規則、勞動契約或團體協約，不得規定或事先約定受僱者有結婚、懷孕、分娩或育兒之情事時，應行離職或留職停薪；亦不得以其為解僱之理由。違反規定者，其規定或約定無效；勞動契約終止不生效力。
- (8) 性別工作平等法第 26 條：受僱者或求職者受到性別歧視情事，受有損害者，雇主應負賠償責任。
- (9) 大量解僱勞工保護法第 13 條：條事業單位大量解僱勞工時，不得以種族、語言、階級、思想、宗教、黨派、籍貫、性別、容貌、身心障礙、年齡及擔任工會職務為由解僱勞工。
- (10) 就業服務法第 4 條：國民具有工作能力者，接受就業服務一律平等。
- (11) 就業服務法第 5 條：為保障國民就業機會平等，雇主對求職人或所僱用員工，不得以種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、出生地、性別、性傾向、年齡、婚姻、容貌、五官、身心障礙或以往工會會員身分為由，予以歧視。其他法律有明文規定者，從其規定。
- (12) 工會法第 35 條：雇主或代表雇主行使管理權之人，不得有下列行為：

- (a) 對於勞工組織工會、加入工會、參加工會活動或擔任工會職務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。
  - (b) 對於勞工或求職者以不加入工會或擔任工會職務為僱用條件。
  - (c) 對於勞工提出團體協商之要求或參與團體協商相關事務，而拒絕僱用、解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。
  - (d) 對於勞工參與或支持爭議行為，而解僱、降調、減薪或為其他不利之待遇。
  - (e) 不當影響、妨礙或限制工會之成立、組織或活動。雇主或代表雇主行使管理權之人，為前項規定所為之解僱、降調或減薪者，無效。
- (13) 勞工安全衛生法第 21 條：雇主不得使女工從事危險性或有害性工作。

### 性騷擾之禁止：

- (1) 性別工作平等法第 12 條：
    - (a) 受僱者於執行職務時，任何人以性要求、具有性意味或性別歧視之言詞或行為，對其造成敵意性、脅迫性或冒犯性之工作環境，致侵犯或干擾其人格尊嚴、人身自由或影響其工作表現。
  - (b) 雇主對受僱者或求職者為明示或暗示之性要求、具有性意味或性別歧視之言詞或行為，作為勞務契約成立、存續、變更或分發、配置、報酬、考績、陞遷、降調、獎懲等之交換條件。
- (2) 性別工作平等法第 13 條：雇主應訂定性騷擾防治措施、申訴及懲戒辦法，並在工作場所公開揭示。雇主於知悉前條性騷擾之情形時，應採取立即有效之糾正及補救措施。
- (3) 性別工作平等法第 27 條：雇主應盡而未善盡責任時，雇主及行為人連帶負損害賠償責任。但雇主證明其已依法規定，且對該事情之發生已盡力防止仍不免發生者，雇主不負賠償責任。
- (4) 性別工作平等法第 36 條：雇主不得因受僱者依性平法規提出申訴或協助他人申訴，而予以解僱、調職或其他不利之處分。
- (5) 性別工作平等法第 37 條：受僱者或求職者因雇主違性平法規，而向法院提出訴訟時，受僱者或求職者聲請保全處分時，法院得減少或免除擔保之金額。



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條



#### (四) 我國法制檢討

依據勞動部統計，近十年我國兩性平均薪資差距由 92 年 20.1% 下降至 102 年 16.1%，兩性平均薪資差距縮小 4.0%。歷年來我國兩性平均薪資差距相較美、日、韓等國為小，102 年我國為 16.1% 低於日本 33.9%、韓國 31.0% 及美國 17.9%，值得肯定。

我國性別工作平等法民國 91 年 3 月 8 日實施以來，依勞動部統計，至民國 102 年底為止。

#### 性騷擾防治部分：

- (1) 員工規模 30 人以上之事業單位有 82.1% 已訂定「性騷擾防治措施、申訴及懲戒辦法」。
- (2) 102 年內女性受僱者有遭受性騷擾的比率占 4.2%，男性 1.7%；性騷擾者主要為「同事」及「客戶」，且 15 至 34 歲的女性，曾遭受性騷擾的比率較高。

#### 促進工作平等措施

- (1) 受雇單位，96.8% 實施「產假」、59.8%「陪產假」、56.6%「流產假」、47.0%「生理假」、45.6%「安胎休養」。
- (2) 30 人以上事業單位有 47% 提供「為撫育未滿 3 歲子女，得減少或調整工作時間」的措施。

#### 性別歧視禁止

- (1) 事業單位辦理各項業務達 9 成以上沒有性別考量；有性別考量之項目，以「工作分配」占 27.9% 最高，其次為「薪資給付標準」占 9.3%，「育嬰留職停薪」及「僱用招募、甄試、進用」居第三，分別占 6.6% 及 6.1%。
- (2) 逾 9 成 5 受僱者在職場上沒有因性別遭受不平等待遇。僅有 5.2% 女性受僱者認為在「調薪幅度」方面遭到不平等待遇；而男性則認為在「工作分配」方面遭受不平等待遇僅占 1.9%。
- (3) 逾 9 成 5 受僱者未曾因結婚而在職場中遭受不平等待遇。女性受僱者曾因結婚而在職場中遭受不平等待遇者占 4.3%，男性則占 0.5%。女性受到不平等對待主要為「強迫調離原來工作部門 (1.3%)」。

- (3) 94.8% 女性受僱者未曾因懷孕或生小孩而在工作中遭受不平等待遇，有遭受不平等待遇者僅占 5.2%，主要為「請假刁難」及「升遷考績受影響」。

有關人類免疫缺陷病毒 (Human Immunodeficiency Virus, HIV) 或 AIDS 歧視部分，我國缺乏明文保障規定。

#### 四、童工與最低工作年齡

##### (一) 第 138 號「最低年齡」公約

###### (1) 立法精神

第 1 條：徹底取消童工及逐漸提高開始就業或工作之最低年齡，進而達到符合青年人身心發展之標準。

第 2 條：最低年齡不應低於完成強迫教育所需之年齡，更不應低於十五歲。

##### (二) 第 182 號「最惡劣形式的童工勞動」公約

###### (1) 立法精神

第 1 條：禁止並消滅各種最惡劣形式之童工。

第 2 條：「童工」一詞適用於所有年齡未滿 18 歲之人。

第 3 條：「最惡劣形式之童工」一詞包括：

- (a) 所有形式之奴隸或類似奴隸之習

慣，諸如販賣兒童、債務奴役、農奴、及包括強制招募兒童用於武裝衝突等之強迫或強制勞動；

- (b) 童妓及利用兒童從事春宮猥褻活動；

- (c) 利用、介紹或提供兒童從事毒品之生產與販賣等非法活動；

- (d) 驅使兒童從事有損其健康、安全及道德之工作。

##### (三) 我國相關的勞動立法規定

- (1) 勞動基準法第 44 條：15 歲以上未滿 16 歲之受雇從事工作者，為童工。童工不得從事繁重及危險性工作。

- (2) 勞動基準法第 45 條：雇主不得僱用未滿 15 歲之人從事工作。

- (3) 勞動基準法第 46 條：未滿 16 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。違反這項規定，可處新台幣六千元以上六萬元以下罰鍰（勞動基準法第 79 條第 1 款）。

- (4) 勞動基準法第 47 條：童工每日工作不得超過 8 小時，例假日不得工作。

- (5) 勞動基準法第 48 條：童工不得於午後 8 時至翌晨 6 時之時間內工作。



# 1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

## 樂說頭條

- (6) 勞動基準法第 64 條：雇主不得招收未滿 15 歲之人為技術生。但國民中學畢業者，不在此限。事業單位之養成工、見習生、建教合作班之學生及其他與技術生性質相類之人，準用之。
- (7) 勞動基準法第 77 七條：雇主違法僱用未滿 15 歲之人從事工作，或讓童工從事繁重及危險性之工作，或每日工作超過 8 小時，或讓童工在例假日工作，或讓童工於午後 8 時至翌晨 6 時之時間內工作，可處 6 月以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣六萬元以下罰金。
- (7) 兒童及少年福利法第 29 條：禁止兒見童及少年從事危險、不正當或其他足以危害或影響其身心發展之工作。
- (8) 勞工安全衛生法第 20 條：雇主不得使童工從事
- (a) 坑內工作。
  - (b) 處理爆炸性、引火性等物質之工作。
  - (c) 從事鉛、汞、鎘、神、黃磷、氯氣、氧化氫、主在胺等有害物散布場所之工作。
  - (d) 散布有害輻射線場所之工作。



- (e) 有害粉塵散布場所之工作。
- (f) 運轉中機器或動力傳導裝置危險部分之掃除、上油、檢查、修理或上卸皮帶、繩索等工作。
- (g) 超過二百二十伏特電力線之銜接。
- (h) 已熔礦物或礦渣之處理。
- (i) 鋼爐之燒火及操作。
- (j) 鑿岩機及其他有顯著振動之工作。
- (k) 一定重量以上之重物處理工作。
- (l) 起重機、人字臂起重桿之運轉工作。
- (m) 動力捲揚機、動力運搬機及索道之運轉工作。
- (n) 橡膠化合物及合成樹脂之滾輾工作。
- (o) 其他經中央主管機關規定之危險性或有害性之工作。

#### (四) 我國法制檢討

我國一般製造業或服務業裡罕見有童工問題，但在演藝界常見的童星，卻被為人所忽視。過去有民代提出，台灣的童星正面臨「工時過長過晚」、「工作環境危險」、「傷害兒少身心」、「影響就學權益」等 4 大危機，有些導演在拍戲過程刺激孩子掉淚，或是在攝氏 10 度低溫要求童星涉溪，甚至童星可能因為拍片而影響到就學權益。

勞動基準法第 44 條第 1 項定義童工是：「十五歲以上未滿十六歲之受僱從事工作者」。第 2 項規定：「童工不得從事繁重及危險性之工作」。第 45 條規定：「雇主不得僱用未滿十五歲之人從事工作」。不過該條文的但書卻給雇主開了一個方便之門，即：「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，不在此限。」且「前項受僱之人，準用童工保護之規定」。這個方便之門，成了童星工作保障的最大漏洞。



#### 結論

民國 8 年 10 月，國際勞工組織在美國華盛頓舉行第一屆國際勞工大會，我國就派代表參加，直至民國 60 年 10 月 25 日聯合國大會通過排我納中共案，同年 10 月 ILO 理事會議通過排我納中共，我國也退出了 ILO。我國目前雖非 ILO 會員國，但我國許多法案的草案說明或修正說明中，均可見到援引國際組織公約的身影。民國 73 年 7 月 19 日通過的勞動基準法，立法說明中強調「有關勞動基準之立法，……參考國際公約……」。2001 年 10 月 15 日通過的兩性工作平等法，立法說明也指出「國際勞工公約將兩性平等權列入勞工之基本人權，國際經貿組織亦強調尊重勞工人權及歧視障礙之排除」。2003 年 2 月 7 日通過之大量解僱勞工保護法，也提到「……，國際勞工組織亦於 1982 年第 158 號公約和第 166 號建議書提出，…」在在顯示 ILO 公約對我國勞動立法的深遠影響。

然而，徒法難以自行，對於勞動者的保障，除了要有周全的法制保護外，更賴執法者的公權力落實與雇主的守法，唯有勞資政共同努力，才能讓台灣勞動者真正享有不受歧視，不被剝削，做個有尊嚴動勞動者。☺



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條



## 參與「亞洲移工圓桌會議」

勞動部綜合規劃司科長 陳湘芬  
勞動力發展署科長 蘇裕國



亞洲移工圓桌會議（ADBI-OECD-ILO Roundtable on Labor Migration in Asia）係由亞洲開發銀行（ADB）、經濟合作暨發展組織（OECD）、國際勞工組織（ILO）共同合辦，截至目前為止共舉辦 4 屆，我國自第 3 屆起開始與會，發表國家報告，分享我國外勞及人力資源發展相關政策。因政治因素，我國目前未加入 OECD、ILO 等國際組織，但係 ADB 之會員之一，故藉參與 ADB 與其他國際組織合辦會議之機會，可直接與相關國際組織聯繫交流政策作法，增進彼此之瞭解。

本次（第四屆）會議主題為「建構跨境人力資源」，會議分為 5 大主題：勞工移動之趨勢與展望、高等教育與畢業生的國際移動、連結勞工移動與人力資源發展、移民及匯款對移民輸出國之兒童健康與教育及其他家庭成員之影響、管理勞工移動：在農漁部門之案例等。

我國代表在本次會議，分享外籍工作者相關政策措施，將外籍工作者粗分為白領與藍領勞工，以藍領勞工而言，自 2009 年起，產業外籍勞工數量每年增加，截至去（2013）年底約 27 萬人，產業外勞多來自越南、菲律賓與泰國；社福外勞亦每年漸增，截至去年底約 21 萬人，社福外勞則多來自印尼與菲律賓；白領專業人士部分，去年底約 2 萬餘人在台從事專業技術工作。

我國引進外籍勞工政策原則仍以補充性為原則，因應少子化、高齡化及教育程度提高，基層勞動力短缺，配合經濟及社會發展調整部分措施，例如：去年放寬製造業附加就業安定費可提高外勞核配比率、將外籍家庭看護工納入長期照顧體系人力之一，並試辦為期 3 年之外展居家照顧服務；且為提升產業技術及管理能力的、拓展海外市場、促進國際交流，對外籍專業人員政策採寬鬆開



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條



放原則；針對頂尖學術商務人士，短期入境工作免許可期間放寬至 90 日；另因應雙邊或多邊自由貿易協定簽署，放寬獨立自然人可依自由貿易協定來臺履約或承攬工作。此外，專門技術人員之資格條件放寬自由經濟示範區（Free Economic Pilot Zones）及僑外生部分條件，例如大學畢業者無需 2 工作經驗作為申請條件。

以下茲介紹參與本會議之政策交流情形及參與心得。

## 亞洲勞工移動整體趨勢概況

ILO 亞太區資深移民專家 Nilim Baruah 報告亞洲勞工移動概述，依據聯合國的預測，在 2013 年非定居在出生地的移民是 2 億 3,200 萬人，其中 48% 為女性、30% 移民（7,100 萬人）是在亞洲區域，自 2000 年後，亞洲每年約增加

1,600 至 2,000 萬移民，人數與比率皆高於其他區域。其中，海灣合作理事會（Gulf Cooperation Council）的國家，如巴林、科威特、阿曼、卡達、沙烏地阿拉伯與阿拉伯聯合大公國等，成為許多南亞與東南亞國家移出的目的國，其私部門約有 90% 仰賴國外勞工。在馬來西亞，約有三分之一的移工是從事製造業、營造業與農業相關工作。

亞洲之勞工跨境移動多在亞洲內部，尤其是東南亞國協區域內。其中主要是南亞與東南亞國家移工遷移至海灣合作理事會的國家，至東亞國家的移民則大多來自東南亞國家。移工所從事之工作多為短期、低技術工作；其中婦女佔 42%，且多從事家事勞動；亞洲也是主要的匯款流入區域，在 2013 年有 6 個亞洲國家排名於前 10 名匯款輸入國；依據世界銀行預測，2013 年移民匯款接受者前 10 名分別為印度、大陸、菲律賓、墨西哥、奈及利亞、埃及、孟加拉、巴基斯坦、越南與烏克蘭，其中印度約 US\$710 億元、大陸約 US\$600 億元。

驅動移民的力量來自於某些國家持續對移民勞工的需求，以及各國經濟發展差異。經濟發展、人口要素、勞工短缺及國家間巨幅的工資差異，造成勞工移動。許多工作需要由移工來補充，包括營造業、製造業、農業、漁業、漁產

品加工業及家事工作等，地理上接近性、網路與補充人力等因素也影響勞工移動。

從工資差異來看，依據 ILO 之統計，2012 年之月平均工資為 US\$4,081 元、新加坡為 US\$3,547 元、韓國為 US\$2,624 元、卡達為 US\$2,033 元、阿拉伯聯合大公國為 US\$2,030 元，香港為 US\$1,709 元，這些高月薪的國家/地區也通常是移民選擇移出的地點。另一驅動移民的力量則是每人平均國內生產毛額（GDP Per Capita，以下簡稱人均 GDP），依據國際貨幣基金（IMF）統計，新加坡目前人均 GDP 為 US\$47,048 元，2014 年預估為 US\$53,671 元；阿拉伯聯合大公國目前人均 GDP 為 US\$41,421 元，2014 年預估為 US\$43,424 元；日本目前人均 GDP 為 US\$40,830 元，2014 年預估為 US\$41,150 元，這些人均 GDP 高或人均 GDP 成長率高的國家，也多是移民選項。

為因應勞工短缺問題，亞洲國家採取的政策措施包括：外勞目的國推動低技能勞工之短期移動制度，且通常會與勞工輸出國間簽訂雙邊協議或瞭解備忘錄；東南亞國協內各國之專業人員可自由移動；勞工輸出國無法吸納本國勞動力，故推動國民向外發展，至國外尋職。亞洲國家也面臨人力資源發展之挑戰，其中包括：東南亞國協雖有 7 國完成簽署

專門技術人員之相互承認協定（Mutual Recognition Arrangements, MRAS），但至他國工作仍須符合工作地所定義之職能基礎基準要件；備忘錄也需能更有效率地促進合法移民及保障移工；也應重視移工返回母國後，重新融入當地生活，例如斯里蘭卡與菲律賓推動相關措施，協助長久在國外工作之移工返回國內時能重新適應。

## 主辦國日本的跨國人力資源政策

時為日本厚生勞動省次長 Atsuko Muraki 於開幕致詞，特別強調日本所面臨高齡少子化的問題，也努力地促進跨境人才流動、爭取國際人才至該國服務；今年恰為日本加入 OECD 50 週年，日本與其他 OECD 會員國都面臨應如何吸引人才、資本的政策議題。

日本早稻田大學 Mitsuhide Shiraki 教授表示，日本對高等技術外國人入境，





1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

不需要經濟需求測試，亦無數量上之限制；另外，該國政府在 2012 年 5 月 7 日開始對高等技術外國移民採點數制，目的即是希望能吸引更多高技術人員移民；在國際學生方面，日本曾於 1983 年訂下接受 10 萬國際學生之目標，但直到 2003 年才實現此目標；日本政府於 2010 年推動新成長策略，設定於 2020 年達到吸引 30 萬國際學生的目標，但無法確知是否能順利達成。

從需求面而言，日本也是國際人才競逐的場域之一，吸引外國人才可以在組織內部產生差異化與創新的效果，也是推動全球化所必備的條件；且日本企業近來不管對外留學海外的日本學生或



是到該國留學的外國學生，均需才殷切；從供給面而言，日本面臨高齡化與人口減少之趨勢，要補充日本人才之不足，勢必向外尋求人才。

Mitsuhide Shiraki 教授認為應有制度性方法吸引人才留在日本，以及促進日本學生出國留學再回國服務，例如日本政府推動之準畢業生在大公司之雇用計畫、準備高額之獎學金基金，促進學生出國留學、大學中有更多英語教學之課程，以及日本大公司將其年輕雇員送往海外受訓等。

日籍之英國在日協會教育組長 Ms. Azusa Tanaka 則認為隨著人口變遷與經濟動能發展，移民與跨國學習將成為趨勢，且伴隨各國政府對移民政策、更新法規與措施等政治情況改變，也影響學生選擇接受國際教育之國家；此外，電子、網路科技，也促使學習無國界，例如部分大學或研究所、研究機構推廣網路學習課程，也有學校或出版機構推出電子書等多元方式。畢業生於接受教育研習後進入就業市場，但面對全球勞動力需求、技能短缺與學用落差等問題，是亞洲各國都需因應的議題。

## 東南亞國家之移工政策

亞洲開發銀行研究所所長顧問 Giovanni Capannelli 分享東協 (ASEAN)

移工政策 -- 東協下所建構之社會文化共同體設有東協勞工分組會議，每 2 年召開 1 次。勞工部長會議下，並設有資深勞工官員會議，並分為：勞動力政策、職場預防及控制愛滋病、保護移工權益、職業安全衛生等 4 個工作小組。東協另自 2009 年起舉行移工論壇關注 3 大議題：強化移工權益保障及提升、導入有效之移工招募法規及措施、提升移工回國與整合運用。

東協下所建構的東協經濟共同體，將專業人才自由移動議題，列為核心任務之一。但目前東協經濟共同體整體推動進度遲緩，探究原因在於：眾多協定已簽署但批准的速度緩慢、各國未能完成特定承諾、各國法規修正需時長、缺乏落實具體措施的執行能力。

目前已簽署的互惠協定中，在專業人士自由流動部分，適用對象為工程師、護士、研究調查、建築師、會計服務、醫生、牙醫等專業資格，並涵括東協服務貿易協定所簽署之觀光旅遊及部分商業相關服務業（含資訊科技業）。而依 2012 年東協簽署之自然人移動協定內容，已允許專業人員在東協國家內跨企業短期移動，對象包括 GATS mode4 中的商業訪客、履約人員、企業內部調動，並預定 2015 年將互惠協定所列的專業類別全數納入，且將改善簽證及工作許可

核發制度，及加速訂出專業資格及職能要求，並開始蒐集相關統計。

因東協與澳洲簽訂自由貿易協定中，已承諾推動各國技能架構，故東協刻規劃建立技能認證架構，以解決東協各國專業技能認證規定及標準各不相同的問題，並在 2012 年成立工作小組著手設計東協技能認證架構。但東協各國之國家技能架構內容迥異，且涉及不同政府部門相當複雜，實為一大挑戰。

此外，東協在政策上亦將強化偏遠區域基礎教育、推動教育制度改革及鼓勵非青年者進修高等教育，並將促進各國強化職訓、技能認證、協助移工進入社會服務工作、保障童工及最低勞動條件、健康檢查等勞動法令。另將積極推動大學生國外交換計畫，包括東協區域內大學生交換及推動區域獎學金計畫，讓在校的大學生能赴國外大學修習數個月。

在保護移工部分，則將強化東協移工管理制度、統計及資訊工作，促進移工利益團體對話、加強工作場所職業安全及健康、提升移工權益及福祉、避免勞動剝削及虐待、促進區域合作打擊人口販運。

另東協在 2007 發表宿霧宣言（CEBU Declaration）— 保護及提升移工權利，同時通過工作計畫及建立推動



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

委員會，並對移工輸出國及目的國，分別提出應盡責任如下：

1. 目的國：應善盡保移工人權、福祉及尊嚴，提供醫療協助、適當聘僱權益保障，促進尊嚴勞動及生活品質，提供司法協助，及對於移工遭逮捕或拘留時，可聯繫母國諮詢管道。
2. 輸出國：應善盡協助移工獲得就業及生存機會、改善移工輸出程序，包含招募、出國前準備、海外工作間保障及回國重返社會協助。建立適當措施規範招募過程、勞動契約及針對仲介及雇主適當規範加以審查及消除弊端，建立非法或劣質仲介名單。

## 越南對勞工赴海外工作依循市場機制

越南勞動部 Huong Viet Pham 組長分享越南移工經驗，在 1980 至 1990 年間，越南政府為訓練勞動力以因應國家發展需要，與東歐國家（蘇維埃聯盟、斯洛伐克、保加利亞等）簽訂雙邊協定輸出勞工，並對部分非洲及中東國家輸出農業及醫療專家，以協助他國，在該期間赴他國工作人數約有 30 萬人。

1991 年迄今，勞工赴海外工作已依循市場機制，即國家管理及商業活動（即開放私立人力仲介機構）並重。在 1999

年以前，人力仲介機構執照只核給國營機構；2000 年後開放民營人力仲介機構。另 2007 年 7 月 1 日起，勞工赴海外工作法令及指導文件生效，越南政府始對於勞工赴海外工作之相關活動進行管理，並提升勞工權益。

2013 年間，越南勞工赴外工作人數計 8 萬 8,155 人，其中人數最多之目的國為臺灣，計 4 萬 6,368 人，其次為日本 9,686 人、馬來西亞 7,564 人、南韓 5,446 人。而移工平均月收入約美金 300 元，若以兩年工作合約為例，移工約可存下 5,000 到 1 萬美元（該金額係已扣除出國前及在海外工作期間相關費用）。2013 年越南僑民匯款已達 110 億美，占其 GDP 之 7.8%。另依 2006 年越南學者研究顯示，移工匯款有 73% 用於消費，其次為改善家境 14.4%、其他用途 6.6% 及投資 6%。

越南政府認為移工匯款有助人力資源發展、提供足夠收入保障家庭遠離貧窮、改善家庭生活品質、更好的子女教育、透過消費嘉惠其他人，除提升經濟外，亦有助就業、提升經濟與勞工結構。

## 泰國為鄰近國家之勞工移入國

泰國國家經濟及社會發展委員會 Chirapun Gullaprawit 顧問分享泰國經

驗。在東協會員國中，泰國為低技術及技術勞工的引進國。另外泰國進入高齡化社會，包括高齡人口增加、少子女情形及勞動人口皆下降，同時也因國民所得較鄰國高、鄰國有龐大勞動人口，因而吸引他國勞工往泰國移動。而這些移工可分為：合法取得短期簽證的技術勞工與非法入境的低技術勞工及體力工。若觀察外籍勞工部分，2010年統計，以緬甸81萬人最多，其次為寮國約6萬2,000人、柬埔寨約5萬6,000人。從事農業工作最多、其次為營造工作、漁產加工、家庭幫傭等。

泰國國家經濟社會發展第11次計畫（2012年至2016年）指出，泰國進入高齡化社會，外籍勞工已成為重要因素，並應特別朝以下方向努力：

1. 提升移工管理相關資訊系統。
2. 建立國家勞動力資料庫涵蓋供需面資料，並能依不同行業、教育水準及職能條件分類。
3. 整合鄰國推動合作計畫，涵蓋人力資源發展、教育及勞工技能等面向，協助鄰國人力符合泰國高齡化社會所需。

另為落實保護移工，泰國近期積極與鄰國簽署勞工合作備忘錄，以約定合作方式及權益保障措施。此外，泰國為

解決龐大非法入境勞工的問題，於2013年採行一連串措施，包括：2013年1月起允許非法入境勞工在等待母國核給臨時護照期間仍可合法停留泰國，2013年8月透過臨時護照確認國籍及身分，並核給合法工作許可，同時要求雇主申報非法入境勞工名冊，並同意被申報者可在泰國工作但最長不超過1年，期滿並應回國。

另對於非法漁工部分，則同意每年2次受理雇主申報名冊，最長停留工作亦不得超過1年，並在2013年6月對於14個地區頒布漁船工作勞動基準，規範漁工年齡下限、工作與休息時間。另泰國勞動部、海洋部、船主協會、海事公會共同草擬「海事勞工法」，該法參照2006年海事勞工公約，將公約對於所有受僱於商業船、漁船或傳統船隻的勞工權益納入，且已經過泰國國務院通過，並已送泰國總理，將再交由眾議院審議。泰國在ILO的協助之下，將在2014年實施多項漁工保障措施，包括對漁船及工作地點實施勞動檢查、建立保護漁工指導原則、建立漁業「良好勞動管理作法」等。

在農業勞工部分，泰國在2008年實施外國人工作法，未來將允許移工可至邊境沿線區域從事農業季節性工作，同意移工短期停留90日、多次入境。另亦對於邊境沿線區域推行農業契作、投資



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

與貿易政策，即透過與農業契約與劃設特別經濟區域等方式，鼓勵鄰國、本國及外國投資，以創造邊境就業機會、縮小所得差距及提升鄰國經濟成長，且可降低鄰國勞工遠離他鄉工作情形。

泰國在 2005 年 7 月起，亦放寬移工子女就學規定，允許任何國籍的移工子女就讀泰國所有級別的學校，並提供財務協助，移工子女縱無合法文件亦能就學。至 2010 年僅有 6 萬移工子女就學，遠低於估計的 20 萬目標，而探究原因則發現，主要係因偏遠地區學校數量不足、泰國父母不願子女與移工子女共學、多數移工子女被父母拋棄、及公立學校有拒收移工子女等情形。另移工亦會因費用負擔或個人需要，將子女送至非政府組織或私人基金會成立的 130 個非正式學習中心就讀，而此類學習中心多無合格教師或無學歷證明。

目前移工技能發展計畫，泰國並未投入政府預算支應，而是在泰國勞動部與亞洲開發銀行合作推動的湄公河次區域（GMS）計畫下運作。至於在合法移工社會保障部分，已規定包括：雇主應為移工提撥及加入意外及疾病保險，社會安全保險提供傷、病、殘、死亡、老年、失業及子女補助等，且可參加全國健保享有醫療照顧。而依照法令規定，移工需參加社會保險滿 30 日才能核發工

作許可，但移工多因雇主因素，無法享有相關福利。另外，由於移工多數從事危險工作，且移工初投保的 3 個月無法申領社會安全保險之疾病補助，但允許移工在該期間可額外投保短期健康保險，不過由於保費過高，移工多難以負擔而未額外投保，增加了移工的風險。

## 孟加拉勞工多外移波灣國家

孟加拉海外就業福利部特別秘書 Md. Gazrat Ali 分享該國移工概況，孟加拉 1976 年開始輸出勞工，截至 2013 年底，勞工赴海外工作人數達 880 萬人，分佈在 157 個國家工作，有 77% 至海灣合作委員會（Gulf Cooperation Council, GCC）之會員國家工作，其次為南亞、亞太、其他中東國家及歐洲。依技術程度區分，有 53.26% 是低技術勞工、30.97% 為技術勞工、13.67% 為半技術勞工、2.11% 為專業人士。

孟加拉勞工匯回金額在過去 5 年間，每年增加 10%，2013 年達美金 144 億 6,100 萬元。觀察匯款來源國，主要為海灣合作委員會之會員國家，其次為歐洲及美國。孟國移工家庭每個月所得約美金 250 元；非海外移工家庭每月所得約美金 200 元。移工匯款對於孟加拉經濟提升、改善教育、健康、貧窮、存款及社會安全扮演重要角色。



孟加拉推動勞工海外工作之國家計畫，重點包括：提升海外僱用技術勞工的比例、導入科技系統有效處理勞工匯款、降低匯款成本、拓展婦女既有及新的海外勞工市場、擴增落後區域的特定職業訓練機構且回應市場需求、對於落後區域之勞工提供特別財務協助（在落後地區對於有潛力的勞工協助赴外交通協助及技能培訓建議），以及和民間機構合作建立海外聘僱機制等。

## 緬甸將海外就業納為國家人力資源發展之一環

緬甸勞動部 Oo, Khin Nway 組長分享緬甸移工經驗。緬甸海外就業服務於

1990 年啟動，並於 1999 年制訂海外就業法，將海外就業納為國家人力資源發展的一環，要求仲介公司及訓練機構落實其承諾及責任，協助移工在海外找到尊嚴的工作。

緬甸職業訓練中心計有 50 個，遍佈於各政府機關之下，尤以科技部最多，計 36 個。而在技能發展方面，由於勞動市場對於半技術、技術、半專業及專業勞工需求各有不同，緬甸目前已成立國家技能標準局，將建立國家技能標準，並將涵蓋各個職業領域。而為提高勞動市場的彈性及勞工移動能力，緬甸將積極發展國家技能識別及認證制度。

緬甸為協調、管理及監督現行勞工海外就業業務，已設有海外就業監督委員會，該委員會並下設管理委員會、安全與保護委員會及福祉委員會。緬甸海外就業基本政策立場為：簡化勞工海外就業管道、確保移工基本權益、降低移工移動成本、提升移工及其家庭社會經濟地位、藉由移工回國帶入經驗、技能及知識分享他人，以及蒐集研析國際資料及政策分析等。

另外，緬甸目前已分別與南韓及泰國簽署勞工合作備忘錄以輸出緬勞，並在南韓、泰國及馬來西亞外派勞工官員處理緬勞業務；緬甸並已與日本取得共



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

識，近期將採行研修生方式，輸出緬勞至日本。自 1990 年起，緬甸已核發 182 家海外就業仲介公司許可，其中包括 1 家國營仲介公司。

緬勞在各國面臨不同問題，分述如下：

1. 在南韓緬勞係從事農業工作，且勞動條件不如其他行業，對於勞工保障亦不足夠，勞工常因氣候惡劣、無農業工作經驗、超時工作而行蹤不明。
2. 緬勞在泰國工作的保障逐漸改善，緬甸漁工在 1 年中需向泰國政府申請兩次許可，若勞工若無許可文件，最長 1 次可在泰國工作 6 個月，而為解決緬勞無證在泰國工作的問題，緬甸自 2009 年起核發臨時護照給緬勞，統計已核發 160 萬本護照，加上新增緬勞人數，估計在泰國工作的有證緬勞約有 170 萬人。

## 澳洲對跨境移工與提升技能之措施

本次會議中，澳洲移民邊境保護部經濟分析長 Janice Wykes 說明推動澳洲太平洋科技大學 APTC 計畫 (Australia Pacific Technical College Programme) 之經驗，該計畫於 2006 年 10 月的太平洋島國論壇宣布啓動，係由澳洲政府出資，並由澳洲外交貿易合作部執行。計



畫目的在於協助太平洋島國之國民取得符合澳洲規範之技能與專業資格、增加太平洋區域技術勞工的供給，及增加在地化、區域化與國際化的就業機會，並提升個人與組織的生產力。

該計畫提供包括汽車、營造、電子商務、觀光旅遊業及社區服務業等訓練課程，並在 5 處太平洋島設有訓練據點，供 14 個太平洋島國國民參加，除提供獎學金外，大學以上畢業生亦可透過該計畫尋找當地或他國的工作機會。

由於太平洋區域對於礦業、營造業、製造工程及觀光旅遊業之專業人才需求殷切，加上家事服務業人才因偏遠地區較難獲得訓練資源、工作機會在職訓據點以外、職訓標準尚未完善 (諸如缺乏資源、實務訓練不足、訓練內容與雇主需求有落差) 等因素，專業人才十分缺乏，因此課程項目係依區域內雇主的需而規劃。

APTC 計畫辦理以來，已有 5,000 名結訓生取得澳洲認可專業資格，雇主對於 APTC 計畫滿意度達 80%，尤其認為有助提升工作動力與態度、專業能力及生產力。另訓後專業人才十分穩定，並未因技能提升後往其他國家移動之情形，結訓生移往他國比率皆在 5% 以下。而決定移往他國者，則有 75% 係移往澳洲及紐西蘭工作。

探究訓後專業人才未移往他國之原因，包括：仍願忠於雇主、年齡與生涯因素、在母國受訓時並未視 APTC 計畫為移民管道、對於申請移民及至海外工作的程序不瞭解。至於外在因素，則包括：澳洲逐漸限縮移工的開放工作項目、雇主對於英文與專業程度標準提高、澳洲專業技能認證費用對於收入低的太平洋島國顯得昂貴及缺乏向外移動的機會。



該計畫未來可能檢討方向包括：協助專業人士長期移居澳洲、由澳洲雇主資助參訓者參加 APTC 計畫、入境澳洲前實施訓練以利進入勞動市場、在澳洲期間提供額外的協助、加強個人與母國的聯繫，另對於已在澳洲求學且有意留下工作的學生提供額外的職訓場所。

## 歐盟推動青年移工跨國訓練

德國勞動社會部參事 Farid El Kholly 分享推動「MobiPro-EU 計畫」經驗，德國青年失業率為歐盟最低，在實施雙軌職訓制下，許多職務空缺待補，且各產業、行業及區域均有缺工情形，因此 2012 年歐盟著手研究由德國訓練其他歐盟國家青年勞工之可行性，研究結果認為可先行試辦，故推動「MobiPro-EU 計畫」。

MobiPro-EU 計畫於 2013 年 1 月 2 日開辦，由歐盟各國提供 1 億 3,900 萬歐元預算，執行期間自 2013 年至 2016 年止，並由德國聯邦就業署負責規劃及執行。該計畫目標在於協助歐盟國家青年勞工跨越人才移動障礙、增加自由移動能力，對象鎖定有意在德國參加雙軌職訓之歐盟青年勞工（限 18 至 35 歲的歐盟成員國民）及符合德國缺工行業工作需求的失業青年專業人士，除可免費參訓外，還提供包括語言課程（德語）、



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條



旅行費用、生活財務協助、職業訓練，並對於從事缺工行業的勞工提供膳食費用補助。

MobiPro-EU 計畫開辦 1 年（2013 年 12 月止），超過 1 萬 7,000 人申請，僅接受 4,143 人。其中 2,410 人參加雙軌職訓、1,733 人進入缺工行業工作。若以國籍區分，則以西班牙約佔 2,600 人居首，其次為匈牙利、羅馬尼亞、義大利、葡萄牙、希臘，人數均在 300 人以下。該計畫未來最大挑戰在於財源。計畫至 2016 年屆滿後，是否仍由歐盟（各國）出資，繼續提供歐盟青年免費參訓，還有待歐盟執委會再行討論。

## 結語

參與本次會議可發現移工之來源國與目的國各有不同之關注點，移工目的國之政策多為補充國內人力、吸引高級人才；移工來源國則關注於其勞工赴海外工作受訓時，提升其職場技能或回國所需之創業者技能，藉以提升國內技術水準，但來源國與目的國咸認各國可透過雙邊會議或研討會等場域，交流移工政策、達到雙贏目的。

參與會議期間之場邊交流也是與會重點，例如本次會議中 ILO 與會代表即對我國外勞配額制度極感興趣，我國代表即予以說明；另 OECD 代表則詢問我國對外籍勞工之保護措施，我國代表除說明提供 1955 外籍勞工 24 小時諮詢保護專線、國際機場外勞服務站之外，並與地方政府及非政府組織共同合作，陪同外籍勞工接受詢問，並將外勞納入國內勞工、健康保險體系，並可組織工會，充份利用場邊交流，有助國際組織深入瞭解我國之政策。

受全球化、人口變遷、高齡少子化、薪資差距等因素影響，促使跨境服務、移民與移工趨勢方興未艾；尤其亞洲各國人員流動的現象較其他區域更為活絡。我國境內目前約 48 萬 4 千名藍領外籍勞工、2 萬 8 千名外籍白領專業人士，還有留台學生等；我國也有數以萬計者赴海外工作、留學，因此更須重視人員跨國移動及如何吸引人才來華之議題，在政策設計上增進留才、攬才之措施。🌐



# 工會組織國際參與及做法之探討 以中華海員總工會為例

中華海員總工會秘書長 蘇國愛



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

## 序言

經濟全球化的運行下，來自貿易、金融自由化及通訊、資訊科技的進步，導致各國的市場快速整合。資本容易在國際流動影響到企業組織的遷移，企業間的競賽迫使企業選擇最適合的地區或國家作為生產基地或勞務提供處，同樣的，勞動人力的競爭已不再是國境之內亦包含國外人力的競爭。即使國家所採行之策略偏向保護勞工亦不代表能完全保障勞工的生計，更何況政府在面對資本自由流動，經濟優先的前題下，通常是讓步再讓步，最常見的是鬆綁勞動法令或開放外籍勞工等政策以因應，勞工在企業或政府面臨嚴峻挑戰的環境下是最容易受到影響而被犧牲的一群。

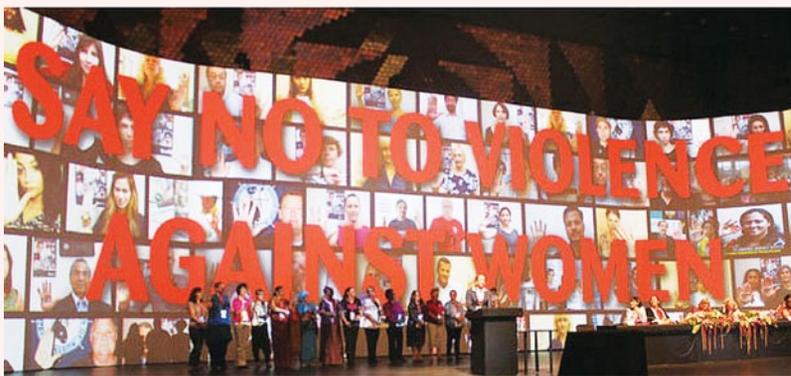
工會組織的重要功能，如工會法第一條所言，以保障勞工權益，增進勞工知能，發展生產事業，改善勞工生活為宗旨。工會在面對經濟全球化，多數企業已

全球佈局或將組織分割等多樣化經營，勞動力無國界的潮流已成趨勢，工會亦需加強新的思維，以積極合作及具生產性正能量與企業雇主溝通，繼之輔導勞工廣泛的學習新技能以符合工作職務趨勢，發揮工會組織功能的重要工作。

有鑑於我國工會組織類型分為企業工會、產業工會及職業工會，並可依需要籌組聯合組織，針對不同工會的類型，勞工面臨的問題及需求亦不相同。可以預見未來工會間的競合將加深，如何滿足會員的需求及提供會員的保障，對各工會來說亦是重要課題。

另一方面，國內工會長期從事之街頭運動，以抗爭為唯一手段的做法，有時並不如預期使國人產生同情及輿論的支持，逐漸失去抗爭的效果。如何與時俱進的何發揮工會的功能，繼續為勞工發聲維持合法、合理權益，為會員探求新技能貼緊企業發展目標，為產業提供

兼具技術與敬業態度的新工作伙伴，及時制定和採取相應措施，為工會注入新血源。



屏除工會現行之作法外，工會領導者更應以積極的思維及行動力，向國外借鏡，看看國際上的發展，國外工會領導人是如何看待事件，如何回應及瞭解國際間正在醞釀的新現象，思考新出路，處理現今僱主多樣化的型態，國外工會經驗是值得學習的一環。

作者服務於中華海員總工會 30 餘年，超過 20 年的時間負責處理國際業務及參與國際活動，在實務中所遭遇的情況及心得，藉此篇文章與各位朋友分享。

## 我國目前工會發展情況

我國工會法自民國 99 年修法 100 年 5 月 1 日正式上路後，工會成長的家數如雨後春筍，百花齊放。依據勞動部 103 年第一季統計資料顯示，全國登記之工會總數為 5,292 家，分別為職業工會 4,063 家、企業工會 888 家、產業工會 105 家、工會聯合組織 236 家（包括企業及產業、職業、綜合性聯合會）。

台灣向以中、小企業為主，而企業工會的成立與否與資方的態度密切相關。有些企業工會業務重心放在辦理會員福利，如子女獎學金、員工旅遊等。公營或民營化企業員工所組之工會，經營之事業範圍廣，涉及社會大眾，工會內部會員組織率亦高，與其他國家相關工會

互動多，最具參與國際事的能力。例如中華航空企業工會、中華電信公司企業工會等。

工會聯合組織類型更具前瞻意識及整合能力，如由台灣石油工會籌組，成立的中華民國能源產業工會全國聯合會及金融業工會聯合總會等等屬之，定期參加國際會議及與國外工會或相關組織交流。

職業工會所占整體工會數量比率最高，以同屬職業職類型工會者，多數為基層之地方工會組織，重點業務在提供會員參加勞、健保，或在政府補助下辦理職業訓練，亦或協助政府給予會員在職訓練，以報考相關證照，並不熱衷於國際間勞工相關議題，只有極少數工會具有參與國際事務之能力及企圖；中華海員總工會即為積極參與國際事務的職業工會之一。

## 中華海員總工會與國際運輸工人聯盟

中華海員總工會為一承載歷史使命之工會，可溯及國父革命的地下組織，因局勢板蕩、民生維艱，及至第二次世界大戰結束，才正式在上海成立並召開第一屆全國會員代表大會，為國民政府遷台前即存在的職業工會之一。



# 1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

## 樂說頭條

會員為來自於領有交通部核發船員服務手冊之船員，隨著航運的發展，會員人數曾經多達 60,000 人，尚不足供應航商需求；如今雖仍保有會員 20,000 餘人，但就業人數還不及四分之一。反應了台灣經濟發展，國人收入增加、少子化情況，船員寧願選擇能與家人、朋友常聯絡的陸上工作，而不願投入薪資優渥但離家的船員工作。

在面對環境的改變，會員人數急劇下降，收入銳減困境中，海員工會得以生存，繼之蓬勃發展與參加國際性組織息息相關。海員工會所加入的國際性組織，國際運輸工人聯盟（International Transport Workers Federation-ITF）給予本會實質的協助。在取得聯盟授權下與我國籍之利益船東簽訂特別協約，以保障會員。

與其他工會相同，海員工會的會務包括：辦理會員各項福利與濟助，處理勞資糾紛、辦理會員勞、健保，發行月刊、輔導就業一般行政上作業外，代表 ITF 與各航運公司簽訂特別協約為重點工作。時常聽人說，人不是贏在起跑點而



union bus for campaign 工會運動無所不在—澳洲工會為保障勞動權，以車箱廣告作宣傳。

贏在轉折點，應用在工會組織上亦同。海員工會的例子可為殷鑑。

國際運輸工人聯盟 (ITF) 為全球性運輸工人的組織，會員為來自 150 個國家及地區，700 個運輸勞工工會，總計會員人數達 4.5 百萬人。成立宗旨以提升全球工會職能及工人人權、以和平方式促進社會公益及經濟發展、協助加盟工會保護會員權益、提供加盟工會研究及資訊服務及提供運輸工人面對艱困之協助。整體分成八大業別：鐵路運輸、公路運輸、內水航運、海員、碼頭工人、航空、內河航運及旅遊服務業。尤其在海員與碼頭工人組織上，該聯盟亦自組檢查系統，訓練檢查人員並派駐世界主要港口，檢查到港船舶之海員勞動條件，對海員的權益保障不遺餘力。

## 中華海員總工會參與之國際活動：

### (一) 參與 ITF 各項會議

本會參與 ITF 的海員部門會議，議題多圍繞在討論公約內容，各國對公約的因應方式及整體航運發展趨勢，尤其對船員的影響；能充份瞭解各國對同一事件的不同觀點及作法，並共同擬訂政策以因應。長期以來與各工會建立友好關係。

值得一提，本會於 2006 年亦以 ITF 加盟工會身份出席國際勞工組織 (ILO) 的海事勞工大會，深入瞭解國際組織推動公約之程序。在政府、企業主 (船東)、工會三方面，對不同見解的處理及協調

方式。在異中求同下，達到共識的民主過程。

### (二) 亞洲海員高峰會議

亞洲各國所重視的海員相關議題與歐、美等國不全然相同，由日本海員勞動組合發啓召集新加坡、韓國、印度、印尼、巴基斯坦、孟加拉、菲律賓、越南及台灣、香港所組成之亞洲海員高峰會，本會亦為成員之一。高峰會秘書處常設於日本海員勞動組合，每年輪流由各參與之工會主辦會議，討論議題亦圍繞與各國海事勞工政策、船員福利等相關，亦針對 ITF 海員大會的議案先行溝通與協調。



ITFCSW 東南亞區域海員福利委員會會議團體照。



### (三) 在台辦理國際會議

爭取在台舉辦國際會議，如 ITF 海員大會、ITF 公平處理委員會、亞洲海員高峰會議等，邀請國外工會領袖來台開會，對工會形象提昇、增進全體理、監事及會務同仁對整體之國際視野助益良多。

### (四) 工會間交流

早期本會與新加坡、韓國簽訂雙邊互訪協定，以隔年互訪方式進行。在民國 80 年間，因工會財務困境而終止，非常可惜。近年來，本會與中國工會交流日增，但亦與日本、新加坡、香港、菲律賓、印尼等工會保持密切的聯係。



國際勞工組織 (ILO) 大會。

## 參與國際工會的活動

勞動部在行政院勞工委員會時代，針對國際事務舉辦的培力營、研討會不計其數，對提升工會幹部知識及推動工會參與國際活動不遺餘力。早些年作者亦在上述活動中學習，連同實際參與國際活動經驗，綜合以下幾點：

### (一) 國際會議：

1. 會議議程：會議的流程及議題的掌握。  
有些會議需事先準備各項報告如國家的經濟、人口、勞工、就業（失業）等的統計資料、與議題相關的因應措施、國內工會經驗分享等。
2. 中場休息（茶敘）：通常是與與會人員互相認識，交換資訊及建立友誼的重要時間。有時比正式會議更能深入探討事件始末及加深彼此關連。

### (二) 訓練（研習營）：

針對學習為目的之訓練（研習營），在出發前即需準備足夠的資料以因應會中各國提出的相關題。現今網路發達，可先行下載相關數據及資訊較佳，以免在國外臨時無法聯網徒增煩惱。分組討論中踴躍提問及

分享自己的經驗，能讓各出席學員認識自己及所代表的國家、工會最佳的途徑。

### (三) 交流拜訪及觀摩：

為工會間進行最多的活動，目的在維繫彼此工會間的情誼。加強彼此工會現況分享及對方工會成功案例的學習等應為重點，減少以交流為名旅遊為主的活動。

赴國外參與國際活動，回國後雙方的互動，才是維繫雙方長久情誼的重要工作，如勤寫感謝函、郵件往返問候外，對國際間彼此支時的信函是必要的。

據作者瞭解，各工會較缺乏英語人才是無法深入國際活動的遺憾之一。英文是溝通的必要工具，主要是溝通，而不是考標準發英及文法。英文的口語表達主要在於 Key Word，因屬非英語國家的我們，發言首重簡單扼要。除了口語

的表達外，與人接觸時的態度、笑容、手勢等肢體語言才是和善的人際關係建立的開始。可以在新結交國外友人時以自身居住城市的見聞展開與日常生活聯結的話題，平時即要多多留意。

國際禮儀亦是工會在與外國友會正式交流時的重要項目，如會議中的發言程序、握手的禮貌、餐桌上餐具使用等均悠關參與國際活動的成效。

## 建議

### (一) 政府

因政治上特殊環境，限縮我國在國際組織的參與及被國際間承認的既定的事實，推動工會參與國際組織即為提升我國在國際上能見度的有效作為。檢視其目的性，應將參與國際組織範圍擴大，先推動工會參與國外工會或國際上非營利組織（NGO）相關活動。繼之再結合



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

具國際事務經驗且有成效之工會組成團隊，共同向聯合國下的國際組織進展。

常年來，政府推動工會參與國際事務，辦理國際培育及研討會，各工會參加踴躍，惟若工會僅為因應政策而參加培訓及研討會，甚至參與國際會議，並非從勞工本身意識出發，無法產生效能及動力，繼續進行國際間的活動及交流。

建議政府從輔導工會對國際議題的瞭解及對應自身所在環境的而產出不同的觀點及作為著手，加強組織各工會人力，培育長期人才，設立研究部門從事勞工議題的研究與因應對策的擬訂，始為根本。尤其是訓練英語口譯人才，協助工會出席國際會議，必將提升工會代表在國際上的表現。

如本文開始所言，國際參與需人力及經費的長期投入。工會因組織類型不同，處理會務的人力及經費來源、穩定度等差異大。大型企業中所組織的工會具參與國際活動一定的能力。產、職業工會國際參與度低，尤其在職業工會上更加明顯。

有鑑於此，政府方面需視各別工會的需求加以分析，引發工會內在動機，主動學習。建議採行各別輔導及獎勵制度，並將經驗與其他工會分享，或與深

具國際經驗之工會交流，及定期舉辦觀摩研習會等活動，整合各別工會至工會聯合組織共同議題，提供研究單位作更進一步的研討。

以政府政策為導向的台灣工會發展過程，至今並無改變。政策上促使工會積極參與國際的目標是正確及重要的，僅於做法上調整，政策上的引導，應從各別工會出發、實質獎勵工會內部培育國際人才、建立勞工、學者及政府共同的專業團隊，協助蒐集國際間與工會事務相關訊息。

## (二) 工會組織

現今企業講求效率注重成果的展現，站在工會領導人角度應與企業管理者平起平坐。工會應廣泛蒐集世界各國相關勞動議題、發展趨勢等，再加以整合，作為比較及研究基礎。讓國際間的訊息為工會提供事證及依循的參考方向，使國內各工會運動長期目標更明確及具體。

工會領導人對內部國際觀念的程度加強，鼓勵會務人員找出相對應的議題及工作，把國際上學到的知識經驗透過對勞工教育、文宣等方式傳達到基層組織及會員，非僅停留在有機會參與個人的成長學習。若礙於經費，可先研讀網路上的資料，或整合相關之工會共同進

行研究。遇到適當之活動時即可向政府提請支援，參與國外舉辦研討會或相關活動。

人才培育尤其是國際人才培育更需有長期的計劃。國際工會間熱烈討論的議題中，常見青年議題的探討，鼓勵青年人參與工會活動已成為一種趨勢。若能讓青年加入工會時即導入國際觀，對工會未來發展及國際參與必然有正面助益。

### (三) 個人

對於有志成為工會國際事務人才的工會幹部或會務人員，更應以服務會員及自我成長的理念，從日常事務中關心國際議題並與會務結合，平日即應加強語言的練習，多多利用勞動部勞動力發展署所提供的課程，主動積極的在各種互動環境中找到可以學習的好朋友，進行雙邊交流。相信在機會來臨時必能如魚得水般運用自如。

## 結語

工會組織國際參與雖不是提升工會的萬靈丹，但透過國際上相關工會運動，抓住國際勞工運動的主軸，順應世界潮流與國際接軌，以更宏觀、更有效的方式對抗全球化，是做為工會幹部的責任。

參與國際活動平時即當作準備，身為台灣工會領導人對國際事務的加強應採取必要作為，長期培育人才，將國外學習之知識，融入自身工會組織，以具前瞻性、防微杜漸方式，參考國際標準慣例，提出具體方案，以保障勞工權益，才是參與國際活動的有效作為。

期許台灣工會的未來能加大格局，放棄個人本位主義，以融入國際觀點及視野，瞭解經濟整體局勢的變化，以議題為導向作勞工的前鋒。工會間發揮團結力量共同努向上提升。🌟





1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條



# 我國參與國際人權公約 及勞動人權推動現況

勞動部綜合規劃司視察 梁香芬

## 一、兩公約、國際勞工公約與勞動人權保障

公民與政治權利國際公約 (International Covenant on Civil and Political Rights)(下稱公政公約)及經濟、社會與文化權利國際公約 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)(下稱經社文公約) 係聯合國為落實一九四八年之「世界人權宣言」 (Universal Declaration of Human Rights)，在一九六六年十二月十六日經由大會第二二〇〇號決議通過。一般將公政公約、社文公約合稱兩公約。此兩公約與「世界人權宣言」共同被稱為「國際人權憲章」 (International Bill of Human Rights)，乃國際社會最重要之人權法典，亦為國際人權保障體系最根本之法源。兩公約涉及勞動權主要為經

社文公約第 6、7、8、9 條，其中涵蓋的權利包括工作權利的保障、組織及參與工會、工作條件、同工同酬、兒童及母性保護等；公政公約第 8 條及第 22 條，要求締約國落實人人在法律上一律平等，禁止就業歧視、禁止強迫勞動、保障集體勞動權利。

國際勞工組織 (ILO) 在 1998 年通過「工作基本原則與權利宣言」，連同 1999 年通過之 182 號公約，總共八項核心公約，其中我國於退出聯合國前曾批准 4 項核心公約，經檢視有關「第 111 號禁止就業與職業歧視公約」及「第 100 號男女勞工同工同酬公約」於勞動基準法、就業服務法及性別工作平等法中皆訂有禁止歧視規定及救濟程序；並透過勞資爭議處理法之調解、仲裁機制，實現公約中所揭示的勞資合作、共同促成的自主概念；「第 105 號廢除強迫勞動公約」禁止任何形式之強迫或強制勞動，除勞動基準法、就業服務法及工會法中明確訂有禁止規定及罰責外，為預防跨國勞動力遭受非法販運，設置 24 小時暢通的申訴管道、提供諮詢服務、法律扶助、協助辦理轉換雇主，並運用就業服務及職業訓練，協助人口販運被害人在國內接受職業訓練。





1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條



## 二、兩公約施行法之意涵

我國早於 1967 年簽署兩公約，惟因 1971 年我國在聯合國失去代表權而遲未批准，2009 年行政院為提升我國之人權標準，重新融入國際人權體系及拓展國際人權互助合作開始推動批准案，同年由總統批准，同時立法院通過兩公約施行法，12 月 10 日正式施行，自此兩公約在我國「具有國內法律之效力」，適用公約規定之法規及行政措施，應參照公約意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。

依據兩公約施行法，各級政府機關行使職權，應符合兩公約有關人權之保障，避免侵害人權，積極促進各項人權之實現；政府應與各國政府、國際間非政府組織及人權機構共同合作，以保護及促進兩公約所保障各項人權；應建立

人權報告制度；並應檢討主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於二年內完成法令之制定、修正或廢止及行政措施之改進。

## 三、我國勞動人權保障之落實與檢討

2012 年 4 月，我國初次發表國家人權報告，隔年 2 月，我國邀請 10 位國際人權專家針對國內保障狀況進行全面性的審查，在國際審查會議中，專家除與政府機關代表對話外，亦聽取了非政府組織對於國內人權保障的意見，針對我國工作權、移工與其勞動狀況、性別平等、最低工資、工會系統及企業責任等人權保障現況提出建議，其中專家建議基本的勞動保護法規。基此，例如勞動基準法和勞工安全衛生法應該涵蓋移工、家務勞工和派遣工，勞動部持續修訂各

項法令，以落實兩公約對於勞動權益的保障，包含勞工安全衛生法於 102 年 7 月 3 日修正公布，更名為《職業安全衛生法》，並擴大適用於各業及所有工作者；勞動基準法自 103 年起陸續擴大適用範圍，包含法律服務業之律師、農民團體、大廈管理委員會所僱用之員工及私立各級學校編制外之工作者。



### （一）移工之勞動權益保障

經統計截至 103 年 7 月底止，我國引進移工人數總計為 52 萬 1,932 人，其中產業類移工 30 萬 7,570 人，社福類移工 21 萬 4,362 人，包含家庭看護工 19 萬 9,706 人，機構看護工 1 萬 2,501 人，外展看護工 22 人及家庭幫傭 2,133 人，佔移工總數之 41.07%；以性別比例觀之，男性移工 21 萬 8,086 人（佔 41.78%）、女性移工則有 30 萬 3,846 人（佔 58.22%），而目前我國引進之外籍家事勞動者幾乎全數為女性。

家事勞動者因係受僱於個人，在家庭從事看護、照料家庭成員起居、處理家務等工作，因工作時間與休息時間不易釐清等因素，適用勞動基準法確有窒

礙難行之處，勞動部為保障家庭看護工及家庭幫傭之勞動條件權益，多次邀集勞、雇團體、學者專家及相關單位研商，已擬具「家事勞工保障法」草案於 102 年 9 月 13 日陳報行政院續行審議。該草案內容包括每日應有連續 8 小時之休息時間、每 7 日中至少應有一日之休息作為例假、特別休假、請（婚、喪、事、病）假、基本工資、工資給付原則、勞動契約之終止、保險及申訴等相關事項。

此外，國家報告國際審查會議中多位國際人權委員皆共同關注，移工在轉換雇主時遭受限制的問題，勞動部為回應各界要求檢討轉換雇主制度之意見，蒐集彙整勞資團體、移工關懷團體、學者專家、仲介公會及地方政府意見，已於 102 年 12 月 25 日修正公布就業服務法第 58 條，提升外籍勞工轉換雇主知自



# 1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

## 樂說頭條

由程度，在兼顧雇主人需求與勞工工作需要之雙方權益，及不增加移工總數原則下，於不可歸責移工或雇主可歸責但未達廢止許可程度者，經地方政府認定適用單方解約態樣，得轉換雇主，且雇主得保留移工名額承接其他移工，以兼顧移工權益及雇主人需求。

另勞動部為蒐集更完善的資訊，於 101 年完成「移工人權之保障」委託研究計畫，針對「移工應否自由轉換雇主？」、「哪些情形下可要求轉換雇主？」進行問卷調查，結果顯示：在「雇主對移工做出違法行為時」有 72.5% 的受訪者認為，移工可自由轉換雇主、「雇主不遵守工作契約的重要規定」有 60.4%、「移工能夠提出本人心理或生理上無法適應目前工作之具體理由」有

36%、「移工希望轉換並且已自己找到願意僱用之雇主」有 28.8%。

依據該研究之短期建議，各地方政府應落實現階段雙方合意與三方合意轉換之外勞轉換雇主模式、於現行規定下研議放寬因雇主違反勞動契約或勞工自認身心無法勝任工作需求之轉換模式，對於雇主輕度違反勞動契約，但有重複發生且長時間違反等事實，或由勞工提出身心無法勝任其工作者，應由主管機關協助轉換。

該研究報告在長遠的政策建議上認為，應研議移工於原雇主處工作滿適當期限後（如 1 或 2 年）准許自由轉換雇主；研議藍領優質移工在臺工作適當期限後（如 7 年），符合移民相關資格之前提下，

提供申請永久居留或規劃過渡途徑。勞動部將就相關意見與建議，於兼顧勞雇雙方權益及作法可行性，研議規劃相關作法，並提送跨國勞動力政策協商諮詢小組會議討論。

### （二）身心障礙者特別保護

身心障礙者因身心限制、教育及社會參與機會不足等因素致其就業困難；原住民因其



獨特的社會文化背景，長期以來處於就業競爭劣勢，依據經社文公約第六條保障工作權之意涵，為落實「人人有自由選擇或接受工作的權利」此一締約國任務，政府有責任採取適當步驟，確認完全實現此種權利。為協助特定族群就業，我國目前已訂有定額僱用及特別公課性質之差額補助費等強制性規定：

### 1、身心障礙者：

依據身心障礙者權益保障法第 38 條第 1、2 項規定：「各級政府機關、公立學校及公營事業機構員工總人數在 34 人以上者，進用具有就業能力之身心障礙者人數，不得低於員工總人數百分之三。私立學校、團體及民營事業機構員工總人數在 67 人以上者，進用具有就業能力之身心障礙者人數，不得低於員工總人數百分之一，且不得少於 1 人。」

定額進用制度的施行，即是由雇主釋出一份機會，讓身障者得以發揮所長、融入社會，並喚起一般社會大眾及企業雇主對其工作能力的認可，為了保障及促進身心障礙者就業，對一定規模以上的機關（構）課予進用身心障礙者的義務，如果因故無法足額僱用，則改以繳納差額補助費的方式負擔同等義務，其性質屬未履行特定法定義務而課徵之特別公課。因此，身心障礙者權益保障法



第 43 條第 2 項規定，進用身心障礙者人數未達第 38 條第 1 項、第 2 項標準之機關（構），應定期向地方勞工主管機關身心障礙者就業基金繳納差額補助費；其金額，依差額人數乘以每月基本工資計算。

上開身心障礙者就業基金之用途依同法第 44 條第 1 項第 3 款及第 2 項規定，得核發超額進用身心障礙者之私立機構獎勵金，其金額最高按超額進用人數乘以每月基本工資二分之一計算。另同法第 45 條亦規定，各級勞工主管機關對於進用身心障礙者工作績優之機關（構），應予獎勵。



## 2、原住民定額進用

為促進原住民就業，並保障原住民工作權及經濟生活，原住民族工作權保障法從 90 年 10 月 31 日公佈施行，該法第 5 條規定，原住民地區之各機關(構)、學校，其僱用五類人員之總額，應有三分之一以上為原住民。同法第 24 條規定，各機關(構)學校僱用原住民人數，未達規定比例者，依差額人數乘以每月基本工資繳納代金。各級政府機關、公立學校、公營事業機構及依政府採購法僱用原住民人數，超出規定比例者，應予獎勵。

另「自由貿易港區設置管理條例」第 11 條亦規定，自由港區事業僱用勞工總人數中，應僱用百分之三具有原住民身分者，未足額僱用者，應依差額人數乘以每月基本工資，定期向中央原住民族主管機關設立之就業基金專戶繳納就業代金。

## (三) 勞動派遣權益保障

有關「派遣勞動」之勞動情勢，根據行政院主計總處所做「受僱員工薪資調查」，101 年人力派遣業的僱用員工人數為 96,651 人，平均薪資為 34,989 元。勞動派遣係屬人力供應業，自 87 年 4 月 1 日起即適用勞動基準法；有關工資、工時、休息休假、資遣費、退休金等權益，應符合勞動相關法令規範，與一般勞工並無區別，惟目前勞動派遣仍存在僱用不安定、勞動條件不均等、雇主責任不明確等問題。

勞動部對於派遣勞動者權益保障目前訂有「勞動派遣權益指導原則」要求派遣單位及要派單位遵行，並研訂「要派契約書範本」及「派遣勞動契約應約定及不得約定事項」，協助及提醒要派單位及派遣事業單位依法辦理派遣勞工相關權益事項。



由於勞動派遣關係有別於傳統勞動關係，為保障派遣勞動者權益，勞動部已研定「派遣勞工保護法草案」，立法禁止企業濫用派遣勞工，以改善勞動市場低薪化之現象，並透過負面表列及總額上限等規定，規範企業在適當比例下使用派遣勞工，其立法意旨在於「均等對待原則」及「明確雇主相對責任」機制以保障派遣勞工：

#### 1、確保僱用安定：

規範派遣事業單位不得與勞工訂定期契約，以避免事業單位規避特別休假、資遣費及退休金等雇主責任。

#### 2、均等對待原則：

為避免派遣事業單位壓低派遣勞工工資獲取利潤，並避免派遣勞工於要派單位工作場遭受歧視對待，訂有同工同酬、禁止差別對待等規定。

#### 3、明確雇主相對責任：

派遣事業單位倘發生積欠工資等情事，要派單位應負給付責任，其後再向派遣事業單位求償、明訂要派單位應與派遣事業單位連帶負勞基法第五十九條職業災害補償責任、要派單位違法勞動基準法、性別工作平等法及就業服務法等規定，主管機關得依法處罰要派單位。

#### (四) 禁止性別歧視與提升女性就業率

為促進職場性別平權，勞動部持續檢討修正性別工作平等法，該法所稱「性別」，除生理性別，亦包括性傾向及性別認同等部分，為加強落實各項性別歧視禁止規定，於 103 年 6 月 18 日修正罰則章，加重雇主違反性別認同及性傾向歧視禁止規定之罰則，除可處以新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰外，並增訂地方主管機關應公布違法雇主名稱並限期令其改善；屆期未改善者，應按次處罰之規定。





1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條



另國際審查結論性意見中，專家考量我國高水準的經濟發展，以及女性高水準的教育程度，特別關切女性的就業率僅有 48% 之低。專家注意到女性對於孩童照護的責任是她們就業率偏低的主要原因之一。為配合達成國家發展計畫婦女勞參率達 50.3% 之目標，勞動部持續檢討修正相關勞動法令禁止性別歧視，辦理協助婦女就業相關措施，近期更積極推動工作與生活平衡之概念、輔導事業單位建立「工作生活平衡」機制及協助企業托兒服務、員工協助方案紓壓課程等相關措施，目的在於使受僱者能兼顧工作及家庭責任。

#### (五) 建構與聯合國及國際勞工組織標準相符之勞動法規

國際人權專家建議我國相關的法律，例如工會法、勞資爭議處理法和團體協約法，應與經社文公約第 8 條及公政公約第 22 條相符，並關注這些法律就工會之分類、組織與目的及罷工權設下諸多限制。我國 100 年 5 月 1 日施行之工會法第 6 條，明定教師得組織及加入產業工會及職業工會；國際審查會議中人權專家及國內 NGO 團體所關注之教師罷工問題，目前社會對於學生受教權及社會安定等問題仍有不同看法，現行勞資爭議處理法設有「一方申請交付仲裁」之機制，以保障教師權益，相關之法令修正，仍將廣邀學者專家、學校、教師團體及家長團體等，以尋求社會之最大共識。☺

# 淺談 加工出口區 (EPZs) 內的勞動法規與勞資關係

勞動部綜合規劃司視察 謝嘉文





# 1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

## 樂說頭條

隨著工作和外商投資加劇的全球競爭，加工出口區的數量在全球持續劇增，雖然不得不承認加工出口區所帶來經濟成長和就業前景，國際勞工組織 (International Labour Organization, ILO) 卻也警告：加工出口區為全球帶來日益嚴重的問題。ILO 指出，雖然加工出口區無疑帶來就業機會，成為經濟成長的驅動力；惟對發展中國家而言，在經濟成長的同時，多數勞工 (尤其是婦女) 繼續領低薪、勞動條件惡劣，連帶勞資關係亦受到影響。

上述情況原因在於為提高全球競爭力，開發中國家爭相降低稅率、削減社會福利，國內失業率居高不下，勞工平均工資亦下降；發展中國家以廉價勞動力為優勢參與這波國際競爭；然而，一些發展中國家政府為吸引外資而競相壓低勞工工資，同時為向外商承諾安全的

投資環境而壓制工會與勞工運動；加工出口區的血汗工廠 (sweatshop) 中踐踏勞動基本權的情形時有發生。

## 一、經濟特區概述

經濟特區 (special economic zones, SEZs) 主要係由國家政府為了吸引外資或國際跨國企業入駐而設立法律比本國更為寬鬆或具有優惠條件經濟發展的區域。之所以特殊係因區內實行特殊的經濟政策、靈活的經濟措施和特殊的經濟管理體制，如減免關稅等經濟上的優惠待遇，提供理想的投資環境和組織完善的領導管理體制，以及增加外資投入和外匯收益，藉此促進該國家的經濟發展。

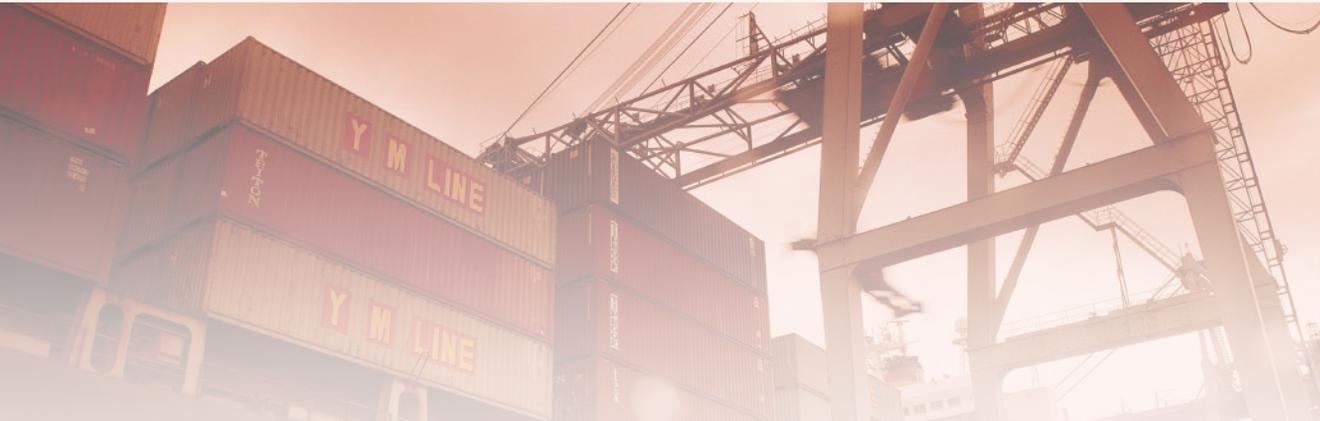
根據世界銀行 (World Bank) 2011 年出版之「特別經濟區：發展、新挑戰與未來方向 (Special economic zones : progress, emerging challenges, and

附表

### 經濟特區變遷

	1975	1986	1997	2002	2006
有經濟特區的國家	25	47	93	116	130
有經濟特區形式的數量	79	176	845	3,000	3,500

資料來源：Thomas Farole & Gokhan Akinci (2011) Special economic zones : progress, emerging challenges, and future directions, World Bank ; Jean-Pierre Singa Boyenge (2007) ILO database on export processing zones (Revised), International Labour Office.



future directions)」研究報告<sup>1</sup>顯示，截至 2007 年底之相關統計，經濟特區已分布在超過 130 個國家，且全球已躍升超過 3,500 個經濟特區正式運作。初步估計已創造全球之出口值超過 2,000 億美元，且至少直接僱用超過 4,000 萬個勞工之就業機會，可見 SEZs 在出口貿易增長及創造就業機會方面，對經濟發展中國家之貢獻良多。

## 二、經濟特區態樣之一： 加工出口區

經濟特區的概念本身涵蓋範圍較為廣泛，加工出口區則為經濟特區各種態樣之一。加工出口區在不同的國家採用了不同的名稱和形式，包括自由貿易區、經濟特區 (SEZs)、工業開發區 (Industrial Development Zone, IDZ)，然而在 1998 年，ILO 為了籌備加工出口區勞動標準的多邊會議，蒐集了各國的資料，整

理出數種名稱不同但性質接近的加工出口區，包括：自由區 (Free zones)、馬奎拉多拉 (Maquiladoras)、經濟特區 (Special economic zones)、工業自由區 (Industrial free zones)、自由貿易區 (Free trade zones)、出口自由區 (Export free zones)、自由貿易及工業區 (Free trade and industrial zones)、特別出口加工區 (Special export processing zones)、出口加工自由區 (Export processing free zones)、免稅工廠 (Tax free factories)、契約區 (Bonded zone)、自由區和特別加工區 (Free zones and special processing zones)、自由經濟區 (Free economic zones)、工業區 (Industrial estates)、特別工業自由區 (Points francs (special industrial free zones))。

許多國家設立加工出口區 (Export Processing Zones, EPZs)，透過吸引外資 (FDI) 來刺激經濟成長。ILO 把加工出

---

1. 參見 Thomas Farole & Gokhan Akinci (2011) Special economic zones : progress, emerging challenges, and future directions, World Bank.



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

口區定義為「享有特殊優惠措施，為吸引外國投資者而建立的工業區，在工業區中進口的材料在被出口之前經過某種程度的加工」。加工出口區係以經濟特區模式來帶動平衡區域與國家整體經濟發展，當局爰規劃了一套只適用於區內的特殊獎勵與管理制度，藉此規範特區的經濟活動模式，希望藉此達成政策目標。其主要制度包括獎勵國內外廠商投資設廠的稅制，以及為了避免區內廠商以稅制優惠所獲得的價格優勢進而打擊區外廠商而採行的進出口管制。

然而，在促進經濟成長的同時，加工出口區的勞動條件與勞資關係，亦飽受爭議——因為在加工出口區中，結社自由、協商談判、簽訂約束雙方的協約十分罕見。原因很複雜，但事實則是許多加工出口區並未完全適用適當的勞動條



件或發展健全的勞資關係制度。因此，勞工流動率高、曠工、壓力與過勞、生產力低、過度浪費原料、不穩定就業 (precarious employment) 等問題，在加工出口區內屢見不鮮，這也使得加工出口區減少效率，限制其吸引投資、創造工作、增加出口及擴大經濟成長的潛力。

### 三、加工出口區內的勞資關係

隨著工作和外商投資加劇的全球競爭，加工出口區的數量在全球持續劇增，雖然不得不承認加工出口區所帶來經濟成長和就業前景，ILO 卻也警告：加工出口區為全球帶來日益嚴重的問題。<sup>2</sup>ILO 指出，雖然出口加工區無疑帶來就業機會，成為經濟成長的驅動力。惟對發展中國家而言，在經濟成長的同時，多數勞工（尤其是婦女）繼續領著低工資，在工作條件甚差的環境中勞動，連帶勞資制度亦受到影響。

加工出口區之前倍受批評之處在於給予區內廠商在重要的勞工及環境保護政策上豁免權。一般而言，在加工出口區內有兩項與勞動條件與勞動關係有關的重要議題，亦即：

2. [http://www.ilo.org/public/english/dialogue/govlab/legrel/tc/epz/reports/epzrepor\\_w61/](http://www.ilo.org/public/english/dialogue/govlab/legrel/tc/epz/reports/epzrepor_w61/)

- 一國之勞動法規是否及於特區且在特區內實施？
- 一國之勞動關係是否及於特區且在特區內實施？

大多數實施 EPZ 的國家，其勞動及勞資法規適用於特區內。例如新加坡 (Singapore)，該國勞動法規同樣適用於國內及國外企業。新加坡有很牢固的三方對話傳統，而且投資議題未排除在外。星國沒有投資政策侵犯勞動人權的疑慮，且該國自 1960 年代爭取投資開始即依循此政策。政府及社會夥伴組成的三方共識提供投資者一定程度的社會與經濟穩定性，也確實重視任何工會所關心事項，因此星國在 1978 年至今只經歷過 1 次罷工。少見的罷工也部分解釋了仲裁制度的功效。

在模里西斯 (Mauritius) 加工出口區內的企業，也受勞動法規及勞資關係制度之規範，雖然 1993 年實施的勞資擴大法 (Industrial Expansion Act, IEA)，給予其更多彈性—儘管受到勞工運動持續批評。此外也有一些人士關注在工時上，以加班為目的之工時計算提供相當多的彈性，IEA 規定一週工作 45 小時，但加班算是以週為基礎，亦即任何一日的加班不會以加班費來計算，除非一週工作時數超過 45 小時才有加班費。假定勞工



同意，可被要求 1 日工作達 10 小時。在 1984 年之前，補充性勞工並不需要事先通知，但此舉引發許多事端，尤其是對年輕婦女勞工，產生相當多的衝突，但在 1984 年之後，對補充性勞工須有 24 小時前的通知，詳細說明工作持續時間。

另特區法規僅確認婦女有 3 次的娩假，但該國勞動法並未有此次數限制；另特區內婦女可輪班工作，但在該國其他地區不被允許。給勞工的解僱費，在特區內企業也有權因緊縮呈現相當大的差異，但其國內法對解僱費有規定。截至 1993 年之前，特區勞工須在區內工作連續 3 年以上才可獲得領取上開補償金的資格，但在區外只要工作 12 個月就有資格領取；且特區員工相較區外相同產業員工而言，所領取解僱金額較少。在 1993 年之後，特區法令修改為：如特區



勞工連續在區內工作 1 年以上、3 年以下，每年至少可領取 1 星期薪資之解僱費；如特區勞工連續在區內工作 3 年以上，每年至少可領取 2 星期薪資之解僱費。另特區法規對退休金無規定，但在特區外，該國法令規定每工作 1 年，至少給予 1/4 月薪資的退休金。

模里西斯在某些產業 / 部門有很強的工會活動，雖然無法規阻礙，但並沒有擴大至加工出口區內。例如在主要的製糖產業，89% 勞工加入工會 (1996 年)，較 1992 年的 71% 增加；公部門有 63% 加入工會；但在加工出口區內，工會組織率僅有 9%。模國工會極少簽訂團體協約，主要是各種政府組織規定勞動事務，包括工資與爭議。在加工出口區內之企業非法工作停工的數量已有增加，顯示大量法令制度並未完全有效。

巴貝多 (Barbados)、牙買加 (Jamaica)、千里達與托貝哥 (Trinidad and Tobago) 均確定勞動法規也同樣適用於加工出口區。在牙買加、千里達與托貝哥，勞工運動代表著三方監督加工出口區的運作，加工出口區也受到一般勞動法規的約束。但在千里達與托貝哥特區內並無工會組織成立，一方面係因特區內勞工運動較弱，另一方面則是許多在特區工作的勞工是技術密集性，有良好報酬故較不傾向加入工會。

在聖克里斯多福 (Saint Kitts and Nevis)，加工出口區之國家三方委員會，納入勞動部、貿易部、工商會、工會及教師工會。這也致使三方倡議加入最低工資委員會 (Minimum Wage Committee)--建議政府採用之最低工資，其一委員會調查資格與證明程序，另一委員會則審視區內適用國際勞動基準之可能性。

在菲律賓 (Philippines) 特區內，原無適當的勞動法規及勞資關係制度，但經過多年之勞資衝突，改革並建立穩定的勞資關係制度為必要目標。在 1986 年，菲律賓經歷有史以來最高的紀錄—該年國內有 580 起罷工，使得特區投資開始減少、外資移出。例如 Bataan 特區之就業量從 1984 年的 21,729 人銳減至 1993 年的 14,101 人，這促使貿易與產業部設立「勞動關係協處中心 (Centre for Labour Relations Assistance)」，宣傳勞資會議的概念。經過數年後，勞動關係協處中心與該國勞動與就業部合作增加，也共同推動宣傳與訓練活動。

菲國在 1995 年通過特殊經濟區法案 (Special Economic Zone Act)，即明確說明：除本法案規定之外，經濟特區之勞資關係受菲律賓現有的勞動法規所管轄，特區內企業的受僱者及人事可以獲得不低於菲國勞動法與相關法令所規範的新資、津貼與工作條件。

與菲律賓相似，多明尼加共和國 (Dominican Republic) 在改革特區的勞動基準與增進勞動關係之前，也經歷了長時期的勞動不安。目前特區內有大約有 14 個工會組織運作，但其也面對相當多協商團體協約的困難，截至目前，特區內已簽署 7 份團體協約，但涉及之範圍與內容有限，例如工資就未被涵括在內。

哥斯大黎加 (Costa Rica) 加工出口區並無排除國家勞動法之適用。不過，倘以勞資關係的角度來看，國內工會運動並不活躍，加工出口區亦然。

如同其他中美洲國家般，哥國亦有團結協會 (solidarity associations) 來促進勞資和諧。這些組織通常為雇主所支持，也被因為可促進勞資和諧的，同時亦被認為可滿足勞工組織工會的需求。團結協會所提供如免利貸款、房屋借貸等服務，均為勞工所認同。

然而，政府為了弱化這種反工會協會的勢力，爰通過 7360 號法案 (Law No.7360)，來禁止任何反工會的措施，以擴大保障籌組工會之權利，同時，亦避免團結協會運作工會獨有的功能 (如集

體協商)。儘管有這些改革，目前加工出口區內僅有寥寥 10 個工會組織，卻無任何工會有簽署團體協約。

中國 (China) 近來加速開放市場經濟，致力發展勞動法以及勞資關係。1995 年勞動法正式生效，該法針對促進就業、個別與集體勞動契約、工資、工時、婦女及青年保障、職業訓練、社會福利與保險、勞資爭議、勞動檢查、勞工安全與衛生等議題，均有規定。此外，針對勞動條件，該法則賦予外國投資者相當彈性的空間。不過，集體協商、罷工等卻無法適用，許多具體的措施效果亦不彰。

中國的工會運動通常與共產黨所連結，如中華全國總工會 (The All China Federation of Trade Unions, ACFTU) 即為一例。ACFTU 並非與國家及加工出口區採取敵對態度。ACFTU 促進加工出口區內外工會的形成。這也隱含兩個目標：促進投資者間協力合作以及保障勞工。從這角度來看，無非是為了穩定勞資環境的和諧以及促進加工出口區的經濟發展。



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條

雖然，爭議處理程序可在加工出口區層級 (Zone-level) 的工會內解決，不過勞工通常選擇在企業層級內成立爭議處理委員會 (dispute resolution committees) 來處理。例如在深圳蛇口 (Shekou) 就有提供全天候的工會爭議處理服務。此外，外資企業在正式營運時，也需允許工會的設立。根據 ACFTU 統計，在加工出口區如大連、天津、蛇口的工會組織率為 80% 至 98% 間，但區內的外資企業允許組織工會的比率卻僅 30%。

斯里蘭卡 (Sri Lanka) 則明確告訴即將進駐的投資者，所有的勞動法令將適用於國內任何區域以及任何接受投資局 (Board of Investment, BOI) 鼓勵設置的企業皆適用。這些法令有工會法 (the Trade Unions Ordinance)、勞資爭議法 (the Industrial Act)、工資委員會法 (Wages Boards Ordinance)、工廠法 (the

Factories Ordinance)、母性權益法 (the Maternity Benefits Act) 以及勞工雇用終止法 (the Termination of Employment of Workmen Act) 等。此外，國內勞工也被賦予組織、協商的權利。工會法對於工會籌組、選舉、財務運作均有所規定。不過，籌組工會者常為安全人員所阻擋，致使很難在加工出口區內活動。

此外，投資局在加工出口區內推行員工代表會 (Workers' Councils) 機制。該會目標為確保勞資雙方通力合作，追求勞資和諧，增進職場效率以及生產力。不過，加工出口區的企業並不是很熱衷成立員工代表會，但投資局也尊重其決定而不干預。

一些國家則將加工出口區排除適用勞動法，不過，在某種程度上則會調整一些作法。例如，納米比亞 (Namibia) 1995 年制定加工出口區法 (Export Processing Zones Act) 明確規定 1992 年的勞動法並不適用在加工出口區，但在其勞動暨人力資源發展部部長以及貿易與工業部長協調下，對於最低工資、契約終止、安全衛生以及福利上則可適用。然而，結社權及協商權則尚無適用餘地。

馬來西亞 (Malaysia) 則以 1955 年的就業法 (Employment Act) 作為規範就業條件的準則，其中也包含外國公司。



不過，在馬來西亞，製造業並無最低工資的限制。1959年的工會法以及1959年的工會規範則為工會提供了一套勞資關係的規定以及爭議事項的處理方法與預防。

馬來西亞在包括製造業、農業、旅館業、觀光業或其他商業等所謂先驅產業（pioneer industries）實施為期五年集體協商權暫時中止措施，另一個額外的限制就是電子業可以成立工會，但無法組織全國性的工會。

非常少數的國家會公開且正式將加工出口區排除適用國家勞動法規及勞資關係制度，孟加拉（Bangladesh）即為一例，孟加拉加工出口區禁止組織工會，ILO 國勞基準適用委員會（Committee on the Application of Standards, CAS）認為此舉違反第 87 號「結社自由及組織權之保障」公約。

雖然孟加拉加工出口區排除勞動法令適用，但不表示特區內沒有勞動法令，特區內對最低工資、請假及國定假日期間、終止聘僱、診所及餐廳等福利設施、公積金、申訴制度，都有相關規範。

巴基斯坦（Pakistan）加工出口區排除勞資關係法（Industrial Relations Ordinance）適用，並且禁止所有形式的爭議行為。

巴拿馬（Panama）是中美洲唯一針對經貿特區執行勞動專法以取代一般勞動法令的國家。巴國提供特區內企業簽訂契約之彈性及因應經濟因素允許採取緊縮措施。1997年1月第3號法令為特區內勞工建立工資、一週休假規定及加班費最低標準。

辛巴威（Zimbabwe）加工出口區法載明特區內不適用勞資關係法（Labor Relations Act），禁止特區勞工自由結社、集體協商、同時載明不受禁止歧視及不當勞動行為的保障。同時，特區內亦不受勞動、人力資源及社會福利部、勞工關係委員會及勞資關係法庭之管轄。

## 四、加工出口區的女性勞動議題

1960年代以降，全球生產鏈的面貌係以投資發展中國家的出口勞力密集產業為主。在這些勞力密集產業中，勞動力多數為女性，特別是年輕婦女，女性往往被視為勞動力市場的次級勞動，其薪資被視為是家庭經濟的補充性來源，雇主可支付較低的薪資毋需考慮僱用的穩定性。在傳統性別意識形態下，這群耐操且溫和的產業後備軍（industrial reserve army）均被動員到出口導向產業（包括台灣）。



1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

樂說頭條



世界發展指標報告 (World Development Indicators) 指出：加工出口區有七成到九成為女性勞動。加工區內大規模生產出口產業，如紡織、服裝製造、電子配裝等，處處可見她們身影。

不諱言，女性勞動者因傳統觀念及社會關注有別於男性，因此女性工資水準普遍比男性低。婦女還面臨著工作不穩定以及缺乏訓練、衛生和社會保障缺乏等挑戰，其中兒童照顧問題尤為明顯。因此，如何透過完善的勞動基準和社會標準來解決加工出口區的女性勞工面臨的問題，成為各國所關注的重點。各國普遍採取的行動包括：

(一) 加工出口區應推動提升婦女就業的發展的就業，而不僅僅侷限於低技術、低報酬的工作。

(二) 應該給婦女提供教育及訓練機會，使她們能晉升到管理和高技術工作職位。

(三) 加工出口區應該加強社會保障，包括薪資平等、生育保障和兒童保健設施。

## 五、歸納因素

加工出口區在全世界的數量不斷增長，一些加工出口區在保障勞工權益、實施勞動法、創造就業、工作條件以及它們如何有益於國內經濟和社會凝聚力等方面，一直存在的問題且飽受質疑與關注。一般而言，有以下因素<sup>3</sup>：

(一) 大多數設有加工出口區的國家，勞動力尚屬充裕，這往往使得工資水準不高。

(二) 加工出口區內多為勞力密集型產業，如服裝紡織、製鞋和電子元件組裝業，部分產業使用相對簡單的技術，故對於低技能勞動力尤具吸引力。然而，也因為勞工替代性高，較高的勞工流動率自也不成問題。

(三) 伴隨著不錯的鼓勵優惠條件及低成本考量，促使產業進駐加工出口區，然而這樣的企業在人力資源管理

3. [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_007997/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_007997/lang--en/index.htm)

方面往往缺乏專業管理，也較不願投資勞工提升技術或生產力。

(四) 勞動密集性產業，勞動力成本亦是企業一大考量。

(五) 鮮少政府能想方設法執行政策，以確保區內投資者轉讓技術和技能給當地產業和勞工，所以區內人力資本基礎仍低。

## 六、相關政策建議

EPZs 成為開發中國家主要的勞動市場之一，也因為全球化，加工出口的形成速度越來越快，這對開發中國家也帶來挑戰與機會。機會在於使更多勞工得以正式就業。然而，加工出口區與企業都必須透過更好的技術、組織氣氛、技能、勞資關係來提供產品品質來改善效率以及競爭力。雖然加工出口區已成為創造就業機會的窗口（特別是婦女），惟工作條件，勞資關係和人力資源發展是需要進一步改進的部分。從上述例子可看出，部分國家仍限制工會權利，空有勞動法制卻缺乏執行力。此外，工會代表無法行使應有權利，勞資關係難以和諧，而人力資源發展方案的匱乏，亦無法有效提升技能，改善勞動條件和生產力。ILO 針對此節，分別對政策、勞動基準、勞資關係、人力資源發展、再訓

練與再就業、工資與勞動條件、女性勞工等面向提出建議，說明如下：

### (一) 政策

1. 為使加工出口區充分展現其社經潛力，各國政府應該有一個清楚和全面產業投資策略，符合促進經濟發展並兼顧符合 ILO 所捍衛的相關勞動基本權；而國家策略亦須考量社會效益，定期進行評估以便及時調整。
2. 社會與政治穩定的基礎在於良好治理、透明、有效決策、勞資政三方合作、完整的社會對話機制、遵守國內勞動法規以及國際勞動基準相關規範，是吸引投資、高品質成長的必要條件。
3. 除了遵守國際勞工基準規範，各國應注重技術移轉以及技能發展以提高國家競爭力。
4. 良好的勞資關係對於加工出口區的成功是個重要因素。自由、強大的工會組織及勞工代表在促進勞資關係、改善勞動條件、增加生產力及競爭力扮演舉足輕重腳色。

### (二) 勞動基準

1. 各國勞資政三方應尊重促進及實現 1998 年 ILO 工作基本原則與權



# 1

TAIWAN  
LABOR  
QUARTERLY

## 樂說頭條

利宣言 (Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)，同時也應遵守 ILO 的「跨國企業與社會政策原則之三方宣言」(Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy) 以及經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 的「跨國企業指導綱領」(Guidelines for Multinational Enterprises)。

2. 加工出口區內應適用國內勞動法令
3. 政府應挹注資源及培訓，以強化區內勞動檢查。有效的勞動檢查，應有權責單位及區內監督機制以及工會協力參與，以符合國內勞動法令。
4. 透過資訊傳播、教育，使投資者、管理者、勞工、雇主以及勞雇團體，更為瞭解國際勞動基準及國內勞動法規，相關議題包括結社自由協商權、勞資關係、禁止歧視、性別平等、跨國企業文化。

### (三) 勞資關係

1. 針對加工出口區，各國政府應發展促進三方協商以發展健全勞資關係的政策和做法。發展良好的勞資關係可從勞工代表與雇主代表共同參與區內管理做起。而教育和訓練方案也可用來改善勞資關係。

2. 為了勞資和諧，企業可依各國國情建立協商機制，如勞資會議 (labour-management councils)、員工代表會 (workers' councils)。
3. 為讓勞工捍衛勞動條件，應建立集體協商的架構與程序，明確規定工會得與雇主就勞動條件協商的權利。
4. 應建立有效的爭議處理機制以避免及解決勞資爭議。

### (四) 人力資源發展

1. 人力資源發展係提高加工出口區的社會與勞動條件的關鍵因素之一。透過技術移轉和技能發展除可提高勞工人力素質外，亦使勞工改善生活。此外，投資教育與訓練將可延長勞工的職涯、增進工作滿意度，同時也提高了生產效率。
2. 應善用公私資源取得職訓與再訓練的機會。政府也可以透過徵收基金，提出促進勞雇團體的技能發展的倡議，以使勞雇雙方獲得職訓與再訓練的機會。

### (五) 再訓練與再就業

透過勞資政三方合作，協助勞工再訓練與再就業。在培養勞工進入職場所需技能部分，政府應與私人企業密切合作，避免勞工進入職場後發生技能錯置情形。



### (六) 工資與勞動條件

1. 政府應鼓勵建立最低工資調整三方機制，並且確保國內的最低工資適用於加工出口區內。
2. 薪資待遇（包括非工資給付）應透過集體協商確定。薪資應以效率及企業獲利能力來調整。成功的企業應不吝於投資人力（如工資、激勵措施、獎金、其他非工資給付等福利）及設備，以使勞工提高生產率。
3. 政府應獎勵提供激勵措施的企業，包括提供自助餐廳、診所、托兒所等。
4. 加工出口區內應遵守國內關於工時的勞工法令，避免過多的工時影響勞工健康及安全，也可避免效率低的情況產生。針對夜間工作時間過長部分，尤其是女性勞工，應採取必要措施以確保其安全。

### (七) 女性勞工

1. 女性勞工應免於歧視，以及享有同工同酬的權利。
2. 女性勞工應享有生育保障及福利，包括有新產假，懷孕與產假期間的就業保障。
3. 採取必要措施，讓女性勞工兼顧工作與家庭責任，例如限制超時工作、限制夜間工作、提供托育設施、照顧假等。

## 七、小結

ILO 雖然認為只要擁有高素質的人力資源和穩定的勞動關係，加工出口區即能在全球經濟中繼續扮演火車頭的角色。然而，全球化帶來投資及市場的激烈競爭導致加工出口區內勞資關係益形緊張，區內企業必須持續不斷改善經營績效，此一彰顯他們對勞工的高度依賴。大部分企業以增加工作量來回應，此舉導致勞工壓力增加，若無適當管道宣洩，將導致未來區內騷亂及勞工動盪增加。若區內企業以諮詢或參與策略來與勞工達成共識，則可維持穩定的狀態及提升效能。同時，各國政府是否能夠適時創造有效貫徹勞動條件和適用於加工出口區的勞動法令，則是未來應持續關注的重點。☉