

國際核心勞動基準及其在我國實踐狀況之評析 —以童工雇用禁止為例*

成之約

國立政治大學

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，本文只針對國際勞工組織所揭櫫的「國際核心勞動基準」之一，即「童工雇用禁止」做為評析的標的。藉由瞭解「國際核心勞動基準」在我國實踐的情形，做為有關政策或法制調整與修正的參考。

關鍵詞：勞動權利、核心勞動基準、童工、強迫勞動

成之約 國立政治大學勞工研究所教授，專長領域包括勞資關係、勞動政策與人力資源政策等研究。

* 本文係根據行政院國科會補助專題研究計畫：國際核心勞動基準在我國實踐狀況之評析（計畫編號：NSC91-2414-H-004-035）改寫而成，特於此表達感謝。

（收件：2004/7/12，修正：2004/7/30，接受：2004/8/3）

國際性專業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1988年的貿易法等都已顯現對於勞動人權的重視。其中，也不乏以勞動人權做為貿易談判與懲戒手段的例子。可以預見地，在國際化與區域化發展的趨勢下，國家間的貿易關係將擴及「人」的範疇，而這樣的趨勢對於國家和經濟的發展會產生哪些影響，值得重視。

有鑒於此，本文蒐集國際性專業組織，尤其是國際勞工組織有關國際勞動基準的規定，予以整理分析，並試圖說明國際勞動基準推動對於國家發展的可能影響。此外，究竟國際核心勞動基準在我國實踐狀況如何，我國在政策與法制上有哪些需要檢討或改進之處，將一併在本文中予以討論。然而，限於篇幅，本文將僅針對「童工雇用禁止」此項核心勞動基準在我國的實踐狀況加以評析，並進一步做為研擬相關政策或法制的參考。

壹、國際勞動基準的內涵

由於「人權」和「勞動人權」與「國際勞動基準」之間具有密切的關係，在闡述勞動人權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，才陸續就勞動人權與國際勞動基準等予以一一討論。

一、人權的意義與範圍

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（Weston, 1992:17-18）。

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（Macpherson, 1987:22）。

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（Macpherson, 1987:23-25）。

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（Weston, 1992:18-20）。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）（Weston, 1992:19-20）。

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1919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：1945年的《聯合國憲章》（*Charter of the United Nations*）、1948年聯合國所通過的《人權宣言》（*Universal Declaration of Human Rights*）、1966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1953年的《歐洲人權暨基本自由保障公約》、1961年的《歐洲社會憲章》、1969年的《美洲人權公約》和1986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（Weston, 1992:25-29）。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（Ramcharan, 1992:27）。

二、勞動人權與國際勞動基準

放眼人權議題的發展，個人權利與集體權利的兼顧必然是一個重要的趨勢。然而，限於文章主題，本節僅能針對人權指涉範圍的一部份來加以探討。

換言之，本節僅將針對勞動人權的發展、推動與影響來加以探討。

事實上，勞動人權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1919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，勞動人權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，勞動人權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》所揭櫫的勞動人權保障應該是高於國際勞工組織公約的規定（Joyce, 1980:21-25）。

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、自由權及政治權是個人對抗國家權力的權利，勞動人權（或所謂經濟與社會權）則是國家或政府提供及保障的權利。正因為勞動人權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，對於勞動人權多抱持著反對的態度。前者認為，勞動人權與財產權是不相容的，國家或政府對於勞動人權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，勞動人權的提供無異是經濟發展的一項障礙（Macpherson, 1987:26-27）。無疑地，在這兩種反彈勢力的影響下，勞動人權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「勞動人權是否真正有損於經濟成長」的質疑，反對國家應該提供勞動人權保障的主張顯然值得懷疑。換言之，當勞動人權只是成為統治者

拒絕與社會大眾分享經濟發展成果的藉口時，反對勞動人權的立論基礎似乎也產生了動搖，而所謂勞動人權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 (Macpherson, 1987:28-30)。

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人權的關係可進一步予以瞭解。《聯合國人權宣言》第二十二條、第二十三條及第二十四條強調的勞動人權，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 (Macpherson, 1987:24)。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人權息息相關。而相對於《聯合國人權宣言》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，勞動人權與經濟暨社會權的密切關係可見一般。除此之外，為進一步落實勞動人權和經濟暨社會權利，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1967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。1978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人權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人權與經濟暨社會權的企圖心 (Joyce, 1980:38-40)。當然，這樣的發展也顯示勞動人權與人權推動工作的整合。

貳、國際勞工組織與國際勞動基準的推動

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。

國際社會對於勞動人權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（Rosen, 1992:372）。

儘管在 1905 年於瑞士伯恩召開的國際會議中，與會成員成功地以訂定公約的具體形式來達到保障勞動者權益的目的（Charnovtiz, 1992:339），^① 但是，國際社會一直到 1919 年巴黎和會，在雇主、政府與工會共同的支持下，對於勞動人權的保障才獲得具體的成果（Rosen, 1992:372; Charnovtiz, 1992:339）。基於《凡爾賽和約》（*Treaty of Versailles*）中所強調的「確保及維護勞動者公平與合乎人道的工作條件」的理念，國際社會於是乎設立了國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）（Charnovtiz, 1992:340）。自 1919 年以來，國際勞工組織陸續針對勞資關係的勞動基準通過了多達一百八十多項的公約和建議書。儘管對於這些國際勞動基準的適用性仍有相當的爭議，但是，無疑地，國際勞動基準的存在已經使得勞動人權的推動獲得一參考的依據。

根據公約及建議書產生的程序可知，一項國際勞動基準的產生是經過相當審慎和嚴謹的程序及過程，而且絕大部分是經過勞、資、政三方共同認可者。同時，國際勞動基準的設定必須是符合彈性及廣泛適用的原則，以配合世界各國不同的社會結構和不同發展階段的需要。此外，國際勞工組織並不排除各國使用其認為最適當的方法，以達到公約和建議書所揭示的目標的可能性。雖然，公約和建議書的產生多起源於勞工或勞工組織的建議或提案，但是來自於勞資雙方、勞資政三方、或專家學者構想或建議而產生的公約和建議書也不佔

^① 1905 年所通過的公約，稱之為《伯恩公約》（*Berne Convention*）。

少數 (ILO, 1990:19-25)。

勞動人權條款的內容大多以國際勞工組織所通過的公約或建議書為參考依據。然而，由於國際勞工組織的公約及建議書多達一百八十餘項，究竟這些公約及建議書涵蓋的範圍為何？而究竟哪些公約或勞動基準為勞動條款所涵括呢？

大體上，以下幾項勞動基準及其所屬的公約經常被勞動人權條款所涵括：（一）結社自由和組織權（《第八十七號公約》）；（二）組織及團體協商權（《第九十八號公約》）；（三）雇用最低年齡（《第一三八號公約》，或稱《童工雇用的禁止》；《第一八二號公約》，或稱《最惡劣形式童工公約》）；（四）歧視的禁止（《第一〇〇號公約》及《第一一一號公約》）；（五）強迫勞動的禁止（《第二十九號公約》及《第一〇五號公約》）；^②（六）職業安全及衛生（有多項公約）(Liemt, 1989)。

其中，前五項國際勞動基準一般稱之為「核心勞動基準」(Core Labor Standards)，國際勞工組織並採取積極的措施加以推動。為積極推動「核心勞動基準」，國際勞工組織於1998年通過《工作基本原則與權利宣言》(*Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*)，要求凡是認可通過或未認可通過前述公約的會員國，能夠本著誠信與善意原則尊重、推動與實現前述公約所揭櫫的原則與權利，以達到「核心勞動基準」推動與落實的目的。

同時，為配合《工作基本原則與權利宣言》的通過與實施，國際勞工組織於1999年起要求會員國就法制面與事實面進行自我評估，並將報告送交國際勞工組織彙整與公布 (ILO, 2000)。

^② 截至公元2004年7月底，認可通過《第八十七號公約》的會員國數目為142個國家，《第九十八號公約》者有154個會員國，《第二十九號公約》者有163個會員國，《第一〇五號公約》者有161個會員國，《第一〇〇號公約》及《第一一一號公約》者分別為161及160個會員國，《第一三八號公約》者則有134個會員國，《第一八二號公約》者則有150個會員國 (ILO, 2004)。

國際勞工組織最重視的國際勞動基準，莫過於1948年《結社自由及組織權保障公約（第八十七號）》和1949年《組織及團體協商公約（第九十八號）》兩項。^③ 為確保公約的實踐，國際勞工組織規定有所謂報告的程序。換言之，會員國必須每年定期提出報告，說明是否批准國際勞工公約、未批准的理由或具體落實公約的行動為何等事項。這些報告將經過常設的專家委員會的分析，而且如果必要，專家委員會將會提出具體改進的意見。倘若專家委員會所提出的意見未獲採納，則將提交國際勞工大會處理，嚴重者將列入不合作國家的名單之列。然而，對於1948年《結社自由及組織權保障公約》和1949年《組織及團體協商公約》，前述的程序不僅適用，國際勞工組織更訂有所謂的申訴程序（complaint procedure），即任何國際或國內的勞工或雇主非政府組織都可藉由申訴程序指控違反前述兩項公約的國家（Haas, 1970:24-27）。由此可見，國際勞工組織對推動與落實前述兩項公約的重視。

^③ 根據《結社自由及組織權的保障公約》的內容可知，該公約的目的是「明確規定勞工與雇主都有權成立及參加由其選定之組織」（第二條）。而為達到前述的目的，該公約規定：

第一、勞工的組織和雇主的組織有權訂定其法規，選擇其代表，組成其管理及活動範圍，並釐訂其工作計畫（第三條第一款）；

第二、主管官署應迴避可能限制此權利或妨礙其合法行為之干涉（第三條第二款）；

第三、國際勞工組織中本公約已生效之任一會員國，應採取所有必要及適當之方法，保證勞工及雇主得自由行使組織權（第十一條）。

為確實保障工人及雇主組織與團體協商的權利，《組織及團體協商公約》明文規定「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之任何干擾」（第二條第一款）。而所謂的干擾行為，係指「凡旨在促進設立受雇主或雇主組織控制的工人組織、或對工人組織予以財務或其他方式的支持以使該工人組織置於雇主或雇主組織控制下者」（第二條第二款）。據此，該公約規定：

第一、工人應享有在其就業方面免受反對工會的歧視行為的保障（第一條第一款）。此項保障應特別適用於下列行為（第一條第二款）：

（甲）以工人不得參加或須退出工會做為僱傭之考慮；

（乙）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，而做為解僱工人或損害其權益的理由。

第二、凡有需要，應採取適合國情的措施，鼓勵並促進雇主組織與工人組織自動協商機構的充分發展與利用，俾經由團體協約釐訂僱傭條件（第四條）。

國際勞工組織也成立特別的機構監督結社自由權利推動的情形。自1951年成立以來，執委會中的結社自由委員會已經檢視超過一千七百項的相關案件。這個由九個會員國所組成的三方結社自由委員會，每年平均要檢視八十件有關的案件。雖然，這麼多的案件代表著對於國際勞工組織的認同，卻也意味著人權惡化的程度。因此，國際勞工組織主張要對此議題進行更多的研究和資訊蒐集的工作，並同時要加強監督和案件檢視的工作（ILO, 1990:105-6）。

參、國際勞動基準與國家發展

根據國際勞工組織的闡釋，國際勞動基準存在的目的有以下幾項：

- 第一、堅持社會正義以維護世界和平；
- 第二、導正非正義、惡劣及剝奪勞工權益的勞動條件；
- 第三、排除不當的國際競爭，避免產生不當示範效果，及促使世界各國都能遵守一致的勞動基準；
- 第四、對如國際勞工移動等涉及國際因素的情況加以規範；
- 第五、提供國家政策立法制定的參考依據；
- 第六、提供遵循的基準，使各國政策立法不至低於此基準（ILO, 1990:41-42）。

由上述可知，國際勞動基準主要的精義是在於它的社會性內涵，強調對於勞動者勞動條件及權益的尊重和保障。雖然，國際勞動基準的存在，最直接的受害者莫過於勞工本人，但是雇主所能享受的利益亦不小。無論是自生產或消費面來加以衡量，對於勞動者勞動條件及權益的保障，就是對於雇主生產利得的保障。同時，最重要者，當世界各國皆能遵循一致的勞動基準時，不當的競爭便能加以避免。因此，國際勞動基準也具有政治與經濟性意涵。不論國際勞動基準具有何種意涵，其存在的目的就是要保障人類社會進步的偉大資產之一——人所具備的勞動力的生存及永續發展。

儘管如此，對於國際勞動基準的存在，國際社會成員依舊有著疑慮與反對的聲浪；對於國際勞動基準的疑慮或反對意見多少是出於對少數已開發國家作為的不滿。尤其是當美國等國家將勞動條款與貿易政策立法相結合時，更引起開發中國家對於「保護主義」等的疑慮。

除了出於對已開發國家做法不滿而心生疑慮之外，開發中國家普遍對於國際勞動基準的不瞭解，也是導致疑慮及反對產生的原因。誠如前述，國際勞動基準的設定必須符合彈性與廣泛適用的原則。例如，勞動條件的規定就必須配合各個國家不同的經濟發展階段，而對於結社自由、組織與團體協商權和強迫勞動禁止等權利的保障，則必須是國際社會成員一致遵行的。換言之，「提供低工資以促進經濟發展是合法的，但是為獲得競爭優勢而刻意壓低工資或違反基準，則是不合法的。因此，結社自由和團體協商是必須要實施的基準，勞工可以藉此以爭取符合經濟發展的勞動條件」(Marshall, 1990:71)。因此，開發中國家並不會因為國際勞動基準的實施，就一定喪失競爭優勢。但是，可資確定的是，國際勞動基準的實施，可以使得開發中國家經濟成長的果實能確實為勞工所分享。

再次強調的是，支持推動國際勞動基準人士所反對的，並非是一個國家是否因勞動成本較低而具有的比較利益，而是低廉的勞動成本是否是對於工資和工作條件不合法壓抑的結果。因此，國際勞工公約一貫的主張便是，提供勞動者的勞動條件應符合一個國家的經濟發展程度，但是，對於一些勞動基準則必須廣泛適用於國際社會成員，例如結社自由的保障、組織與團體協商權利的保障、職業安全衛生的維護、最低聘雇年齡的限制、每週最高正常工時和強迫勞動及歧視的禁止等。毫無疑問地，這些必須廣泛適用的勞動基準正是確保經濟成長果實能為勞工分享的保證。因此，國際勞動基準之間存在著所謂「互補」(complementary)的特性，必須以一種「包裹」(package)的形式來加以推動。換言之，國際勞動基準唯有在共同推動和具體展現的情況下，勞動權益的保障才能因此而落實。否則，一項勞動基準未能實施的結果可能會影響到其它

勞動基準實行的效果，甚至會導致勞資互動關係的偏差（Sengenberger, 1994:51-53）。譬如，當勞工組織和團體協商的權利受到限制時，勞工權益的保障就可能要仰賴政府積極的介入，勞資互動關係則可能會因此而產生偏差。

為化解開發中國家對於國際勞動基準的疑慮，學者普遍認為，推動國際勞動基準必須有賴於多邊合作與共識的達成（Beutler, 1988:455-66）。當然，為彌補多邊條約耗力費時的缺失，國際專業組織－國際勞工組織與國際組織之間的整合因而有其必要。因此，可預期地，國際勞工組織的功能與角色將愈形重要。

毫無疑問地，誠如許多國際協議的訂立或執行一般，國際勞動基準推動所遭遇的最大阻礙依舊是來自於國家主權的挑戰或抗衡。正因為如此，國際組織之間在功能上的整合逐漸為人所重視。換言之，隨著國際化、自由化和區域化的發展，國際社會對於勞動人權的推動也邁入了另一階段，即「如何透過國際組織之間的合作來達到推動勞動人權的目的」。因為，根據《聯合國憲章》，「所有的國際專業組織都應該執行聯合國的目標，透過國際合作來解決國際經濟、社會和人道主義問題，以及鼓勵尊重人權」（Beutler, 1988:477）。因此，國際組織之間將會共同合作來達到推動勞動人權的目的。

雖然，國際勞動基準揭櫫「何者應為」（What ought to be）的原則與理想（Sengenberger, 1994:3），但是，對於「權利」的推動與保障，國際勞動規範並非是僵硬的。相反的，國際勞動基準的彈性及廣泛適用原則，已經提供國際社會成員一個達成勞動基準要求的自主及獨立判斷的空間存在。任何違背國際勞動基準的情事發生，遲早必為國際社會所不允許和所不諒解。尤其對於已邁入已開發國家之林的我國，遵守國際勞動基準更是責無旁貸。

國際勞動基準的推動固然已經成為許多國際性組織、區域經貿組織和國家努力的方向，但是，難免有人關切國際勞動基準與國家競爭力的關係為何？姑且不論國際勞動基準對於創造一個公平競爭的環境的重要性為何，許多研究對於國際勞動基準存在的功能也抱持著正面的態度。譬如，有學者指出，在人力

資源管理受到重視的今日，國際勞動基準可以發揮以下的功能與角色：

- 一、（促進性）基準的存在，可以避免由企業獨自承擔訓練的工作，而訓練出工作職務、廠場或生產過程專門性或特殊性技能的員工，進而阻礙人力資源的流動。
- 二、促進工作和就業待遇和機會均等的基準，可以促進人力資源的充份發揮，出於種族、膚色、性別、國籍的排斥或歧視會影響勞動力的充份運用。
- 三、為兼顧生產力提昇和真實所得，勞資之間的協議關係重大。
- 四、彈性化時代並非放任自由，而是必須具有某些基準的存在，如限制調降薪資的範圍（如最低工資、就業保障）。任意允許薪資的自由調降，將使同工或同職者不同酬，人力資源無法充份利用，生產力無法提昇，以至於影響國家整體的競爭力。
- 五、防止「社會汙染」(social pollution)。社會汙染的產生是由於缺乏必要的保障以防止剝削或不當使用而獲利的事例的發生。例如，企業忽視職業安全衛生基準，卻沒注意到短暫成本的節省，會使得職災率增加，工作士氣喪失，離職率增加，社會成本增加。環境污染的概念也是如此。勞動基準成爲一個不可或缺的考量，創造一個防杜性經濟學 (preventive economics) 的概念，勞動基準產生一種預防性和制衡的功能，避免損失的產生。
- 六、促進貿易達到社會認可的目標，爲了創造貿易收益及避免弊端的出現，必須要有遊戲的規則及要件，遵行勞動基準係其中之一 (Sengenberger, 1994:25-29)。

肆、國際勞工組織對童工雇用禁止的規定

自以上的討論可知，國際社會成員已經逐步建立勞動人權與國際勞動基準保障的觀念。固然，國際社會成員對於是否要建構一套廣泛適用的國際勞動基準規範尚缺乏共識，努力的企圖與方向已不容忽視。至少，在國際社會成員的

推動下，應列入優先推動範疇內的國際公平勞動基準（international fair labour standards）已逐漸浮現。這些所謂的國際公平勞動基準大致上包括：結社自由的保障、組織與團體協商權利的保障、歧視的禁止、強迫勞動的禁止及童工的禁止（雇用最低年齡的規定）等（Beutler, 1988:463; Rosen, 1992:373）。因此，以下就針對「童工雇用禁止」這項核心勞動基準在我國實踐狀況情形進行評析，以期瞭解我國對於核心勞動基準實踐的程度。而之所以選定「童工雇用禁止」這項核心勞動基準做為評析對象，主要是因為對一般已開發國家而言，童工雇用的問題常遭忽略。因此，透過「童工雇用禁止」這項核心勞動基準的評析，或許可呈現我國實踐核心勞動基準的不同面向。

針對童工雇用禁止，國際勞工組織早在1919年便提出所謂《最低年齡（工業）公約》。自1919年始，國際勞工組織就不斷地通過有關「最低年齡」規定的公約；例如，1920年的《最低年齡（海洋）公約》，1921年《最低年齡（農業）公約》，1921年《最低年齡（機器整修與司爐）公約》，1959年《最低年齡（漁民）公約》，以及1965年《最低年齡（地下工作）公約》等等。事實上，由名稱來看，前述公約所規範者多以特定行業或經濟活動的最低雇用年齡為對象。因此，於1973年，國際勞工組織通過一《最低年齡公約》（*Minimum Age Convention, No. 138, 1973*），將最低雇用年齡規定適用於各種行業或經濟活動。

根據1973年通過的公約及其建議書的規定而言，各種經濟活動的最低年齡標準應該是一致的，即應該以「十六歲」為開始就業或工作的最低年齡。然而，對於有可能危害健康、安全或道德的各類職業或工作的最低年齡，則應該以「十八歲」為標準。雖然，1973年通過的公約將最低年齡標準適用於各種的經濟活動，「製造本地消費品及經常雇用勞工的家庭與小型企業」則不在適用的範圍。^④此外，在特定條件下，1973年通過的公約允許十三歲至十五歲的青少年可以從事工作；這些條件包括：不能危害青少年的健康或發育，以及不能妨礙青少年接受教育或行政當局核准的訓練計畫等。

很顯然地，由於童工雇用的問題一直無法有效解決，國際勞工組織於是在1999年通過所謂《最惡劣童工形式公約》（*Worst Forms of Child Labour Convention, No. 182, 1999*），不僅藉以補充1973年《一三八號公約》，並希望採取立即且內容廣泛的行動來有效消滅各種最惡劣的童工形式。根據《一八二號公約》的內容，凡是年齡未滿「十八歲」者都稱之為「童工」。很顯然地，《一八二號公約》的規定要較《一三八號公約》更嚴格，後者將最低年齡定在「十六歲」，並且允許十三歲至十五歲的青少年在特定條件下可以從事工作；而前者則將最低年齡定在「十八歲」，只允許十六歲以上的青少年在特定條件下可以從事工作。^④《在一八二號公約》於1999年通過之後，三年內已獲得一百三十二個國家的認可（參見表一），足見世界各國對於這項公約的重視程度。

針對《一八二號公約》的內容，尚有一點值得注意之處，即「童工雇用禁止」與「強迫勞動禁止」的關連性。因此，在《一八二號公約》的序言中，國際勞工組織明確指出，1930年《強迫勞動公約》和1956年《關於廢止奴隸、奴隸販賣及類似奴隸體制之聯合國補充公約》與最惡劣之童工形式公約的關係。換言之，根據《一八二號公約》的內容，凡是「販賣孩童、債務奴役、農奴和包括強制招募兒童用於武裝衝突等之強迫或強制勞動」、「利用、介紹或提供孩童賣淫、做色情表演或製作色情產品」和「利用、介紹或提供孩童從事有關國際條約所界定毒品之生產與販買等非法活動」都屬於「最惡劣之童工形式」的範疇。

^④ 所謂各種經濟活動，根據一三八號公約第五條與建議書第十三點的規定，至少應包含礦業與採石場、製造業、營造業、電力、瓦斯與自來水、衛生服務、運輸、倉儲與交通業、農場與製造商品為主之其他農企業，以及海上工作等。

^⑤ 請參考1999年《最惡劣童工形式建議書》（No. 190）有關危險工作的規定。

表一 通過國際勞工組織第一八二號公約的國家數

洲 別	國 家 數
非 洲	47
亞洲、大洋洲	31
歐 洲	42
美 洲	30
總 計	132

資料來源：International Labour Organization (2003)。
說 明：截至2004年7月底的統計結果。

伍、童工雇用禁止在我國實踐狀況評析

一、法制面評估

我國認可童工雇用禁止原則，大體上可以反映於下列的法律規定：

(一) 最低雇用年齡的規定

《憲法》第一百六十條規定，六歲至十二歲的學齡兒童，一律受基本教育。

《國民教育法》第二條規定，凡六歲至十五歲之國民應受國民教育，並應強制入學。

《兒童及少年福利法》第二十五條規定，少年年滿十五歲有……就業意願者，主管機關應視其性向及志願，輔導其……接受職業訓練或就業。

《勞動基準法》第四十五條規定，雇主不得雇用未滿十五歲之人從事工作。

《勞動基準法》第六十四條規定，雇主不得招收未滿十五歲之人為技術生。

《漁業法修正案》規定，漁船船員最低雇用年齡為十五歲。

(二) 繁重及危險性工作的禁止

《勞動基準法》第四十四條規定，十五歲以上未滿十六歲之受雇從事工作者為童工。童工不得從事繁重及危險性之工作。

《勞動基準法》第四十五條規定，對於年齡未滿十五歲，但國民中學畢業或經主管機關認定其工作性質及環境無礙身心健康者，雇主可以雇用。同時，這樣的受雇人準用童工保護規定，即也不能從事繁重及危險性之工作。

《勞動基準法施行細則》第二十五條規定，所謂繁重之工作，係指非童工智力及體力所能從事之工作。而所謂危險性工作則依勞工安全衛生有關法令規定。而依據《勞工安全衛生法》第二十條的規定，童工不得從事坑內、有害及危險、高溫的工作。

(三) 排除適用

無，即便是雇用家屬從事工作之公司或企業並未排除適用。

(四) 例外規定

《勞動基準法》第四十五條規定，對於年齡未滿十五歲，但國民中學畢業或經主管機關認定其工作性質及環境無礙身心健康者，雇主可以雇用。

《勞動基準法》第六十四條規定，雇主不得招收未滿十五歲之人為技術生。但國民中學畢業者，不在此限。

為有效執行「童工禁止」原則及有關規定，中華民國主要係透過勞動檢查機構進行檢查。

二、事實面評估

就政府統計數字來看，似乎沒有企業或個人因為雇用童工或違反雇用最低年齡規定而受到懲處。然而，我國在落實「童工禁止」原則方面卻有以下幾點值得深思的地方：

- (一) 由於勞動檢查人力不足及檢查制度的缺失，統計數字是否真正能反映實際的情形，值得商榷。
- (二) 《勞基法》第四十五條規定，雇主不得雇用未滿十五歲之人從事工作，這條規定已經符合「童工禁止」原則。但是，由於《勞基法》第四十四條又將童工定義為十五歲以上未滿十六歲之受雇從事工作者，是否會使國際社會誤以為我國有鼓勵雇用童工之嫌，值得斟酌。
- (三) 由於《勞基法》對於雇用最低年齡已經有所規定，但是，兒童及少年福利法第二十九條卻又規定，禁止兒童及少年……從事危險、不正當或……之工作。這樣的規定似乎意味著，可以任兒童從事正當或不危險的工作。如此，是否會使得國際社會誤以為我國對於「童工禁止」原則並沒有認真執行，值得推敲。

事實上，我們經常可以看到年齡在十五歲以下的少年及兒童從事娛樂、表演、運動及其他銷售販賣等工作。如果基於必要的原因，則必須在相關法律中訂立排除或例外規定條款，以正視聽。此外，配合義務教育的延長，將雇用最低年齡向上提昇至十八歲（如日本），似乎亦有其必要。

此外，近年來由於國際與國內的經濟不景氣，失業率呈現逐漸攀升的現象。在此情況下，由於我國社會安全保障制度的不健全，不僅失業勞工本人受到影響，失業勞工家庭的子女也或許會因而「輟學」。若「輟學」者係屬於青少年，這些青少年人很可能就必須被迫投入勞動市場從事工作。結果，「童工」從事工作的現象勢必會較以往更加普遍、或問題更形惡化。

事實上，根據中國人權協會於2002年勞動人權的調查結果，雖然「國家對童工保護規定的落實」情形還差強人意（指標平均值為3.39，參見表二）。然而，參考2002年兒童人權的調查結果，「當父母或照顧兒童之人因能力或財力有限」時，或「對未婚及單親家庭兒童的照顧」，國家所提供的資源或實質幫助的表現卻顯然不夠理想（指標平均值分別為2.56、2.40，參見表三）。據此，誠如前述，當經濟表現不理想、失業問題惡化之際，「失業勞工家庭」

和「未婚及單親家庭」的青少年的保障未受到應有的重視時，「童工禁止」規定是否能落實，著實令人好奇。然而，鑒於社會經濟的環境變遷極大，失業人口的不斷增加，迫使一些青少年爲了分攤家庭的費用，而從事勞務提供之行爲。如其已成爲家庭生活收入的主要來源時，爲了兼顧社會的現實，實不宜再以童工的保護規定對相關當事人加以處罰。換言之，執法上實應對於此種狀況加以例外處理；惟該童工仍受到應有合理的勞動條件的保障。

表二 弱勢勞工保障之指標平均值

指標	評估人	學者專家	民意代表	社會服務	勞動團體	社政主管	其他	平均指數
國家應落實童工保護的規定，您認爲目前這方面實施的狀況？		3.5	2.93	3.25	3.50	3.67	3.00	3.39

資料來源：中國人權協會（2002a）。

表三 兒童社會人權各指標問項分數

問項	年度	2002年	2001年	2000年	1999年	1998年	1997年
若父母或照顧兒童之人，因能力或財力有限，無法對兒童提供適當的照顧時，政府所提供實質幫助的程度。		2.56	2.39	2.48	2.44	2.36	2.46
對於未婚及單親家庭之兒童照顧，社會資源提供協助的情形。		2.40	2.32	2.26	2.20	2.09	2.13

資料來源：中國人權協會（2002b）。

除此之外，根據國際勞工組織《一八二號公約》的內容，「利用、介紹或提供孩童賣淫、做色情表演或製作色情產品」和「利用、介紹或提供孩童從事有關國際條約所界定毒品之生產與販買等非法活動」都是屬於「最惡劣之童工

形式」的範疇，自然也應該列入「童工雇用禁止」的範圍內。據此，則有必要進一步檢視我國兒童與少年從事毒品的生產與販買和從事性交易等活動的情形，以進一步瞭解我國的童工雇用的情形。

自表四可知，在從事毒品交易的嫌疑犯中，無論是兒童或少年的人數都呈現減少的態勢。不過，近兩年來，從事毒品交易的少年嫌疑犯卻有增加的趨勢；這樣的情形是值得重視的。另外，根據有限的資料顯示，我國雛妓的狀況依舊相當嚴重（參見表五）。同時，根據警政署的統計資料顯示，雖然原住民僅佔雛妓的20%，但是，由於原住民人口相對較少，原住民少女從事性交易的情形相對也較嚴重（財團法人婦女權益促進發展基金會，2001）。^⑥ 很顯然地，不論是兒童或少年從事毒品交易或性交易的情形依舊十分普遍，而這樣的現象顯然是國際勞工組織《一八二號公約》所不允許的。

表四 台閩地區查緝毒品案概況

項 目	查 獲 嫌 疑 犯 人 數 (人)				
	合 計	兒 童	少 年	青 年	成 年
1998 年	41,927	9	2,805	10,402	28,711
1999 年	50,504	4	2,726	13,897	33,877
2000 年	49,797	6	1,899	13,125	34,767
2001 年	34,434	-	922	7,774	25,738
2001 年 1-11 月	32,192	-	857	7,268	24,067
2002 年 1-11 月	28,457	-	998	6,982	20,477

資料來源：內政部警政署（2002）。

^⑥ 事實上，美國國務院2002年人權報告中，對於台灣的雛妓問題，尤其是原住民雛妓問題，也有著許多負面批評（U.S. Department of State, 2002）。

表五 台閩地區雛妓概況

項 目	1992	1993	1994	1995	1996
查獲雛妓數(人)	222	245	447	356	422
雛妓年齡(%) (86年3月底)	12歲(含)以下		13~14歲	15~16歲	17~18歲
	5.8		17.7	39.2	37.4
雛妓教育程度(%) (86年3月底)	未入學	國小畢(肄)業	國中肄業	國中畢業	高中(職)專科肄業
	0.7	8.9	49.6	19.2	21.7

資料來源：內政部警政署（2002）。

陸、結論

自前敘述可知，國際社會成員已經逐步建立勞動權利與國際勞動基準保障的觀念。固然，國際社會成員對於是否要建構一套廣泛適用的國際勞動基準規範尚缺乏共識，努力的企圖與方向已不容忽視。至少，在國際社會成員的推動下，應列入優先推動範疇內的國際公平勞動基準已逐漸浮現。這些所謂的國際公平勞動基準大致上包括：結社自由的保障、組織與團體協商權利的保障、歧視的禁止、強迫勞動的禁止、童工的禁止（雇用最低年齡的規定）、職業安全及衛生及移動勞工的保障等。

顯然地，國際社會成員對於國際勞動基準的推動方向還是著重於所謂的「核心勞動基準」，也就是一些符合「廣泛適用」原則的國際勞動基準。而屬於「彈性」原則的國際勞動基準顯然不是推動的重點。究其因，尊重個別國家的自主與經濟發展的不同程度，以及避免開發中國家的反彈，應該是重要的原因。更何況，一旦「廣泛適用」的國際勞動基準能夠落實，個別國家經濟發展的成果自然能為勞資雙方所共同分享。

面對這樣的發展趨勢及方向，很顯然地，當我們要就我國的勞動法制進行

檢視時，檢視的方向與重點於是便十分清楚。換言之，哪些勞動法制未能達到「廣泛適用」國際勞動基準所揭櫫者，而哪些勞動法制未能反映國家發展與市場競爭現實而應該有其「彈性」者，都應該列入檢討與改進的範疇。

針對「童工雇用禁止」核心勞動基準實踐狀況分析的結果，無疑地，無論是在法制面或事實面，我國在「童工雇用禁止」核心勞動基準的實踐方面確實有檢討與改進的空間。據此，本文針對「童工雇用禁止」核心勞動基準提出政策與法制調整與修正的建議，以期我國在勞動人權的保障與維護能更加落實。

最重要者，配合1999年《最惡劣童工形式公約》的規定，我國有必要將雇用最低年齡提高至「十八歲」，而非現行的「十六歲」；同時，唯有在特定條件能夠滿足的前提下，才能允許十六歲以上的青少年可以從事工作。換言之，現行勞動基準法有關童工的規定必須加以修正，以符合國際發展的趨勢和落實「童工雇用禁止」的核心勞動基準。同時，基於1999年《最惡劣童工形式公約》的規定，對於兒童或少年從事毒品交易或性交易的問題，也必須採取積極的行動方案予以解決，以真正落實「童工雇用禁止」原則的真諦。

參考書目

- 內政部警政署 (2002)。內政部警政署統計資料網站。http://www.npa.gov.tw/count/main.htm。2004/7/12。
- 中國人權協會 (2002a)。《2002 年台灣兒童人權指標調查報告》。中國人權協會網站。http://www.cahr.org.tw/HRindicator/child.htm。2004/7/12。
- _____ (2002b)。《2002 年台灣勞動人權指標調查報告》。中國人權協會網站。http://www.cahr.org.tw/HRindicator/9.htm。2004/7/12。
- 財團法人婦女權益促進發展基金會 (2001)。《跨世紀婦女政策藍圖》。台北：財團法人婦女權益促進會。
- Beutler, Laurel A. (1988). "The ILO and IMF: Permissibility and Desirability of a Proposal to Meet the Contemporary Realities of the International Protections of Labor Rights." *Syracuse Journal of International Labor & Commerce*, Vol. 14:455-80.
- Charnovitz, Steve (1992). "Environmental and Labor Standards in Trade." *World Economy*. Vol. 15, No. 3:339-347.
- Haas, Ernst B. (1970). *Human Rights and International Actions: The Case of Freedom of Association*. Stanford: Stanford University Press.
- International Labour Organization (1990). *International Labor Standards: A Workers' Educational Manual*. Geneva: ILO.
- _____ (2000). "Note to Correspondents: First Annual Reports on Core Labor Standards Released." http://www.ilo.org (accessed July 12, 2004).
- _____ (2003). "International Programme on the Elimination of Child Labour." http://www.ilo.org (accessed July 12, 2004).
- _____ (2004). Database of Ratifications, Article 22 Reports and Comments by the Committee of Experts. http://www.ilo.org/public/english/standards/index.htm (accessed July 12, 2004).
- Joyce, James Avery (1980). *World Labor Rights and Their Protection*. New York: St. Martin's Press.
- Lient, Gijsbert van (1989). "Minimum Labor Standards and International Trade: Would a Social Clause Work?" *International Labour Review*, Vol. 128, No. 4:433-48.
- Macpherson, C. B. (1987). *The Rise and Fall of Economic Justice and Other Essays*. Oxford: Oxford University Press.
- Marshall, Ray (1990). "Trade-linked Labor Standards." *Proceedings of the Academy of Political Science*, Vol. 37, No. 4:67-78.
- Ramcharan, B. G. (1992). "Strategies for the International Protection of Human Rights in the 1990s." In Richard Pierre Claude and Burns H. Weston (eds.), *Human Rights in the World Community: Issues and Action* (pp. 14-31). 2nd ed. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

- Rosen, Sumner M. (1992). "Protecting Labor Rights in Market Economies." *Human Rights Quarterly*, Vol. 14, No. 3:371-82.
- Sengenberger, Werner (1994). "Protection- Participation-Promotion: The Systemic Nature and Effects of Labour Standards." In Werner Sengenberger and Duncan Campbell (eds.), *Creating Economic Opportunities: The Role of Labour Standards in Industrial Restructuring* (pp. 41-62). Geneva: International Institute for Labour Studies.
- Sengenberger, Werner and Duncan Campbell (eds.), (1994). *Creating Economic Opportunities: The Role of Labour Standards in Industrial Restructuring*. Geneva: International Institute for Labour Studies.
- U.S. Department of State (2002). *Country Reports on Human Rights Practices-2002*. <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2002/> (accessed July 12, 2004).
- Weston, Burns H. (1992). "Human Rights." In Richard Pierre Claude and Burns H. Weston (eds.), *Human Rights in the World Community: Issues and Action* (pp. 271-80). 2nd ed. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

International Core Labor Standards and An Evaluation on their Implementation in Taiwan: Using “Child Labor Prohibition” as the Case*

Chih-Yu Cheng

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 criteria for a trade relationship, whether labor rights protection has been fully implemented in Taiwan has become a concern of great importance. Under this circumstance, this essay would aim at analyzing whether such “international core labor standard” as “prohibition on child labor” has been fully implemented in Taiwan. Furthermore, the result of analysis will be referred to the government for labor policies making and revision.

Keywords: Labor Rights, Core Labor Standards, Child Labor, Forced Labor.

Chih-Yu Cheng is professor at the Institute for Labor Research, National Chengchi University. His specialties include Employment Relations, Labor Policies and Human Resource Policies.

* This essay is completed on the basis of a research project entitled “An Evaluation on the Implementation of International Core Labor Standards in Taiwan” (NSC91-2414-H-004-035) funded by the National Science Council, the author would like to thank for its financial support.