

認識國際勞工組織與核心公約之施行

撰稿人：劉黃麗娟（國立中正大學勞工關係學系副教授）



勞動觀測站

臺灣自 1971 年失去聯合國政府代表席次，國際外交越來越艱難。自 2000 年第一次政黨輪替，每到 5 月期間，一群具有醫界背景的立委與民間團體，總是組織遊說團至日內瓦，呼籲世界衛生組織應該接受臺灣成為會員或觀察員，強調健康人權亦為普世價值，不應將臺灣排除於聯合國及世界衛生組織之外。但國際人權面向廣泛，對於勞動者的工作中權利，是否也有國際組織進行規範與保護？聯合國的專門機構中，國際勞工組織(International Labour Organisation, ILO)的使命就表明要捍衛社會正義，其憲章就申明：「沒有社會正義，就沒有可持續的和平。」

我們偶爾也會看到關於國際勞工組織的新聞報導(如下)，但是該組織是如何形成的？如何運作的？有什麼功能呢？

國際勞工組織呼籲改善移民狀況

…全球化促進了公司和資本的跨境流動，但是並沒有讓工人跨境流動，迫使他們採取偷渡方式。國際勞工組織說，改變政策和實踐取決於政府、雇主、招聘機構和工會。該組織的建議包括來源國和目的國之間進行協調、把移民的成本從工人轉移到雇主、降低合法移民的成本和複雜性，這樣移民們就不必再走偷渡之路。(節錄自美國之音, 2019 年 11 月 1 日¹)

這篇專文就國際勞工組織及相關核心公約的介紹，期望讓學生能對其組織有基本的概念。

¹ 資料來源：<https://www.voacantonese.com/a/vietnam-migrants-20191101/5148613.html>



勞動放大鏡

我們想像一下 19 世紀歐洲工業革命發展過程，對於經濟與社會秩序造成的影響。當時勞資之間對於工時、工資、工廠環境缺乏共識，因此勞資之間有許多爭議，勞工動輒發動罷工，雇主任意解僱勞工，對於當時的經濟秩序造成很大的負面影響。大戰結束後，當時的知識界與政治領袖都體認應該有一個國際組織來制定勞動條件相關的規範，促進產業和平，認同社會財富應由全體社會成員共同分享的普世價值，因此而有國際勞工組織的倡議。

國際勞工組織的成立是源自第一次世界大戰結束後簽訂凡爾賽和平條約的主張，於 1919 年由 10 個國家的代表組成委員會，研擬並提出章程而成立。基於社會繁榮的成果應由社會成員共享，因此參與這個組織的成員不應只由政府代表，而應包含勞方與資方等公民社會團體。這種政府、勞方與資方以平等及遵守民主程序的共同參與模式，成為聯合國專門機構中絕無僅有的獨特設計。這也是國際勞工組織成立迄今已有 100 年，不僅曾獲得諾貝爾和平獎，也被稱讚為聯合國的社會良心。

國際勞工組織的組成分為 3 大體系：包括一年一度的國際勞工大會 (International Labour Conference, ILC)、理事會 (Governing Body, GB)、以及國際勞工局 (International Labour Office)。國際勞工大會為國際勞工組織的最高治理會議，每年於 6 月上旬舉行，每個會員國推派 4 名代表；包括 2 名政府官員，以及政府推薦最具代表性的全國層級勞雇團體各 1 名。各國代表也可以邀請顧問專家同行，並於開會期間根據憲章所賦予之權利發言並投票。會議目的為討論並議決與勞動及社會相關的國際性議題、通過國際勞工大會的年度計畫與預算、議決國際勞工公約與建議書，以及選舉每 3 年輪替一次的理事會代表。既然國際勞工組織具有捍衛社會正義的神聖使命，必須提出策略性目標來具體實踐。這 4 項策略性目標分別為：捍衛勞動基本權、創造就業、社會保障與社會對話。我們可以想想，遠大的目標必

須要有可以執行的工具，必須要制定普世可以遵守的最低勞動基準，也就是透過國際勞工公約的制定，讓政勞資各方可以遵守。

國際勞工公約由國際勞工局草擬，依據程序徵詢所有會員國的政府、勞方與資方的意見，最後透過國際勞工大會進行表決，通過具有拘束力的公約、議定書以及具重要參考性質的建議書。前述的公約、議定書與建議書也成為國際勞動法的主要法源依據。各會員國必須針對所批准的公約善盡遵守義務，並接受國際勞工組織的監督。雖說建議書對會員國不具有拘束力，但各國仍可參考建議書之相關指引，藉以積極落實公約載明的義務。多數的公約均規定各批准國政府對於公約落實須由權責相符的政府機關負責，一旦政府批准某項公約，該國政府就必須依照程序提出落實進度的國家報告，送交國際勞工組織的專家委員會進行檢視，其檢視結果提交至每年6月召開的國際勞工大會，供所有參與的會員代表討論及決議。

以下為公約、建議書通過及批准的相關統計：截至2019年10月31日止，國際勞工組織共有187個會員國，共計通過190項公約、6項議定書以及206項建議書，公約批准次數超過8100次，共計402項法律文件。我們不要忽略這些公約一旦經過批准之後，對於會員國的影響力。透過會員國依其義務提出國家實施公約的報告，並經由國際勞工組織專家委員會的檢視，每年國際勞工大會還會提出一份公約實施不力的會員名單，這是一種讓會員國政府覺得丟臉的懲罰手段。但除了讓會員國政府覺得蒙羞之外，國際勞工組織也的確無法提出更嚴厲的制裁。因此也有人認為這種缺乏實質制裁的使人蒙羞的柔性監督方式，究竟能否產生實質警戒效果，因此譏稱國際勞工組織為「沒有牙齒的老虎」。但也有學者認為人權推動本來就是耗時耗人力的社會改造工程，每個國家經濟發展與公民社會的能量也不同，因此監督機制必須搭配公民社會的培力、國際勞工組織提供會員國的諮商合作與教育訓練等方式，讓勞資團體可以建立共識，並藉由社會對話，逐步推動勞動人權的保護。

前文提及國際勞工組織的核心理念就是建立在平等與民主參與的政勞資三方社會對話的運作框架之下，因此國際勞工組織成立服務各會員國工會與雇主的對應部門，協助會員國的勞方與資方團體了解國際勞工組織各項重要勞動議題，讓勞資團體可以公平的參與國際勞工組織各項重要會議。如果各國政府有刻意打壓其工會或資方團體，也可以透過國際勞工組織的申訴機制，向國際勞工組織提出申訴。如果國際勞工組織接受的申訴案件，涉及結社自由（也就是勞工或雇主的組織權遭受打壓），則可向結社自由委員會申訴。

國際勞工組織將政勞資三方運作的原則普遍落實於所有組織的功能性機構，因此申訴制度的運作也是三方參與。例如前述的結社自由委員會也是一種政勞資三方架構，由理事會政勞資三方所推薦的9位委員與9位候補委員共同擔任。委員會主要受理會員國政府有無違反結社自由等基本權利事實，而不論該會員國政府是否已批准相關公約。申訴案一旦獲得受理，就由政勞資三方委員代表，以共識決的方式做出結論。

容本文再次強調，三方架構的社會對話機制除了透過憲章、組織程序規範、相關決議與公約規定，賦與勞雇團體為履行社會夥伴之協商義務以保障其參與者的權益之外，這種結構化的價值觀也已經內化成為國際勞工組織的日常互動文化的一部分。也就是說，國際勞工組織的政勞資代表於思考相關政策、措施或者醞釀提案時，都很自然地以透過社會對話的運作為前提，似乎這種溝通與協商的文化已經成為社會夥伴參與國際勞工組織事務的基本認知。



勞動小提醒

國際勞工公約既然是世界各會員國乃至於非會員國（如臺灣）重要的制定勞動法規依據，以下將優先介紹8項國際勞工核心公約，這8項公約是考量國際勞工組織眾多公約中，應先建立基本原則與權利，經過數次討論，決定納入有關結社自由與組織權、強迫勞動、平等就業與機會平等、童工等4個基本面向。這8項公約與其他公約的法律

位階都一樣，不同的是國家報告提出的其間不同；會員國對於已批准的 8 項公約，必須每 2 年提交一次國家報告，而其他公約，則為每 5 年提交一次。

結社自由：以 1948 年結社自由及保障組織權利公約（第 87 號）為基本公約。

結社自由以及集體協商權利，目的是讓勞資雙方於勞動條件與薪資報酬等建立規則，並藉由協商手段，推動其他共同達成的要求，因此對於勞資社會夥伴非常重要。第 87 號「結社自由及保障組織權利公約」適用於勞工、雇主及其組織的團體，重要的權利與保障包括：

- 無論勞工或雇主，都有權利成立、加入及參與依自己意願所選擇的組織，不應有任何差別待遇，且無需事先取得許可。
- 無論勞工與雇主的組織，都有權利制定組織章程與規則，自由選舉代表、規劃其行政與活動，並擬定計畫。政府不得對勞方與資方組織的權利行使有任何限制，或妨礙其合法之行使。同樣地，政府不得解散勞工與雇主組織，或暫停其活動。
- 對於軍隊或警察的組織權利，並非禁止，而是由國內法令規章訂定。

免受歧視與干涉：以 1949 年第 98 號「組織權及集體協商權公約」為基本公約。

強調組織、加入或參與工會的勞工，其就業權應得到完整的保護，例如：

- 不可以要求勞工退出工會或不可以加入工會作為僱用條件。
- 對於勞工因其會員身分，於工作時間外，或者在雇主同意的工作時間內，參與工會活動，因此而解僱勞工或者損害其工作上的權益。

集體協商：指的是勞資團體透過誠信協商達成團體協約的活動或過程。而團體協約指的是「由一名雇主、一群雇主、或一個或二個以上

的雇主組織，與一個或二個以上的勞工組織，雙方針對勞動條件與雇用條件所締結的所有書面契約。」(第 91 號團體協約建議書，1951 年)

強迫勞動：以 1930 年第 29 號強迫勞動公約以及 1957 年第 105 號廢止強迫勞動公約為基本公約。

強迫或強制勞動的定義

所謂強迫或強制勞動，指的是「以任何懲罰威脅，要求任何人從事勞動或服務，且此項勞動或服務之提供，非出於自願。」

- 被要求從事勞動或服務，必須和所謂被要求接受教育或訓練的義務有所區別，例如我國有規定 12 年的義務教育，這是屬於受到保障的教育權，不屬於強制服務。
- 遭到強迫或強制勞動，必須是受到「任何懲罰威脅」的暴力下，無論是處以刑罰，或者剝奪權利或特權，也都算是懲罰。
- 強迫或強制勞動必須是非出於自願，但所謂自願提供勞務或服務，必須考量外部或者間接限制。例如外籍移工於出國前因為負債，又想要盡快工作脫貧，很可能在不了解實際工作環境與條件下就答應來台，結果所從事的並非原先仲介說好的工作，且工時又長，工資又被苛扣，極可能形成強迫勞動。

涉及公權力的強迫勞動

主要針對會員國政府如果批准第 105 號公約，則應承諾禁止任何形式之強迫或強制勞動，且不利利用此勞動：

- 作為政治壓迫或教育之手段，或以此懲罰持有、或發表不同於主流政治、社會或經濟體制之政治觀點或其他意識形態者。
- 作為動員和使用勞動力之手段，以謀求經濟發展。
- 作為勞動紀律之手段。
- 作為對參與罷工者之懲罰。

- 作為種族、社會、國家或宗教歧視之手段。(第 105 號公約第 1 條)

平等與無歧視：以 1951 年第 100 號等值等酬公約為基本公約。

此公約主要規定無論男性或女性，如果從事具有等同價值的工作，應享有同等的薪資報酬。所謂同等價值，不僅從經濟上的價值，也從工作的社會價值評估。

性別以外的其他歧視：以 1958 年第 111 號歧視（就業與職業）公約為基本公約。

這項公約規範就業與職業中所有的歧視類別，也涵蓋所有的勞工，並確立 7 種禁止歧視的事由（種族、膚色、性別、宗教、政治見解、民族血統、社會門第）。

消除童工勞動：以第 138 號最低年齡限制公約和第 182 號消除最惡劣形式童工公約為基本公約。

針對兒童與青少年工作者的工作年齡，散見於不同的公約規定；例如一般職業或工作的最低年齡從 14 歲提高到 15 歲，但坑礦工作的最低就年齡為 16 歲，更危險如可能暴露於放射性或傷害性化學物質的最低工作年齡為 18 歲。第 138 號公約則是重新統整年齡限制，並提供彈性的年齡調整機制。

由於前述的第 138 號公約並未規定會員國政府應在多少時間內完成公約所設定的目標，因此第 182 號公約強調應消除「最惡劣形式」的童工勞動。同時批准的會員國應該致力於消除童工問題與逐漸提高最低工作年齡之限制，確保促進青少年健全的身心發展。



勞動大挑戰

- Q1 國際勞工組織 8 項國際勞工核心公約，係納入結社自由與組織權、強迫勞動、平等就業與機會平等、童工等 4 個基本面向。請同學從報章或網路上蒐集關於結社自由、強迫勞動、平等就業及童工相關的

報導，一起討論這些報導所敘述的狀況是違反上開哪些國際勞工組織關切的基本原則與權利？

說明：建議教師可讓學生分組蒐集國內外報導，在課堂中分組討論，提出各組的綜整意見。

資料來源

高文琦、黃鼎佑譯（2009），工作中基本權利與國際勞動基準，ILO, *Fundamental Rights at Work and International Labour Standards*, 2003.

焦興鎧、劉黃麗娟，臺灣參與歐洲地區勞動相關國際組織之策略研究，2007，行政院勞工委員會委託研究。

ILO standards: <https://www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm>

延伸閱讀：

報導者，2017/5/26，WHA 之後，國際勞工組織大會也將封殺台灣？
<https://www.twreporter.org/a/opinion-international-labour-conference>