

台灣勞工

NO. 58

季刊

中華民國108年6月
JUNE / 2019

TAIWAN LABOR QUARTERLY www.mol.gov.tw

說
頭

樂
因
應
未
來
工
作
倡
議

活
法

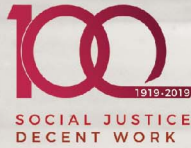
規
則
修
正
規
定
職
業
安
全
衛
生
設
施

工
聲

表
揚
典
禮
1
0
8
年
全
國
模
範
勞
工

態
瞭

市
場
零
工
經
濟
發
展
的
檢
驗
I
L
O
倡
議
下
美
國
勞
動



百年倡議



在愛之前 ♡ 人人平等

囍

我們要結婚了!

LOVE IS LOVE

台灣成為亞洲第一個
同性婚姻合法化的國家!

108年5月17日

立法院進行同婚專法的三讀

當日從早一直大雨不歇

然而，下午4點左右

雨突然停了、太陽也出來了

一個更包容 更祥和 更進步的社會

與彩虹一起出現了!

《司法院釋字第七四八號解釋施行法》
於108年5月24日施行

編者手記

Editor`s Introduction

本期《臺灣勞工季刊》以「ILO 百年倡議」為題，係今(2019)年為國際勞工組織 (International Labour Organization · ILO) 成立的第 100 年。100 年來，ILO 藉由通過許多重要的宣言和國際勞工公約與建議書，彰顯對於勞動人權和勞動者權益的重視程度，更對工作世界的轉變給予關注，並提供各會員國勞資政三方許多建議及技術協助，為推動全球勞動人權保障之最重要聯合國專門機構。ILO 為慶祝 100 周年，並因應當代勞動環境的快速變遷，影響未來人類的勞動，爰提出未來工作倡議 (The Future of Work Initiative)，呼籲各國透過社會對話形塑共識因應未來挑戰，並在本 (108) 屆國際勞工大會通過「ILO 未來工作百年宣言」(ILO Centenary Declaration for the Future of Work) 之歷史性宣言。

有鑑於此，在「樂說頭條」單元，許銘春部長在《因應未來工作倡議，強化保障勞動權益》一文介紹我國因應新經濟及新科技發展，推動 ILO 未來工作倡議之努力情形，並提出未來勞動政策策進方向。焦興鎰教授《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》，探討 ILO 核心國際基準對我國之影響及未來展望。另外，成之約教授《國際勞工組織「致力於更美好的未來」報告及其對我國的政策意涵》及藍科正教授《未來工作趨勢下的工會角色與功能》，探討當前勞動力多元化的人口結構變遷，以及經濟結構轉型過程中的未來工作趨勢與因應策略。

「活用法規」則就近期最重要的法規進一步說明，包括：《職業安全衛生設施規則修正規定》，強化事業單位工作場所安全衛生設施及防災作為。以及《開放返臺投資臺商、乳牛飼育業及外展農務工作引進外籍勞工，活絡就業市場》，帶動國內就業市場及臺灣本土產業發展，營造聘僱本國勞工優質就業環境。

「勞工心聲」特別報導「108 年全國模範勞工」中許多值得國人肯定及感動的故事，專訪致力於奇美醫院各項災防措施的孫千芬，勇奪「107 年第 53 屆金鐘獎最佳導演獎」的姜瑞智導演，服務於第一銀行的宋介馨理事長及熱情投入工會事務長達 10 年的管紹君，努力推動勞動權益，督促資方改善勞動環境。另外，我們專訪全國產業總工會理事長莊爵安、中華郵政工會理事長吳文豐、中華民國全國總工會前理事長陳瑞等工會領袖分享參與國際性組織，讓世界看見臺灣之寶貴經驗。

本期「動態瞭望」呼應 ILO 百年倡議，探討「ILO 倡議下美國管制零工經濟勞動市場的經驗與啟示」，以先進國家管制零工經濟勞動市場的經驗，提供我國勞動政策及立法規範之啟示。同時為配合 ILO「世界職業安全衛生日」，啟動「2019 年全國職場安全健康週」，勞動部邀請企業一起共創職場健康「心」時代。

樂說頭條

- 04 因應未來工作倡議，強化保障勞動權益
許銘春
- 08 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
焦興鎰
- 26 國際勞工組織「致力於更美好的未來」
報告及其對我國的政策意涵
成之約
- 36 未來工作趨勢下的工會角色與功能
藍科正

活用法規

- 44 職業安全衛生設施規則修正規定，
擴大保障勞工作業安全
陳志祺、陳永楠
- 50 開放返臺投資臺商、乳牛飼育業及外展農務工作
引進外籍勞工，活絡就業市場
楊智堯
- 54 勞動部獎勵工會成立要點介紹
陳志嘉

勞工心聲

- 58 你我相挺、作陣打拼
108年全國模範勞工表揚典禮
黃敏惠

- 62 以熱忱面對醫院防災安全工作，持續精進不停留
孫千芬主任
林怡慧
- 66 不輕易認輸，爬過這座山會看到更美好的風景
姜瑞智導演
蘇郁涵
- 70 打開銀行員權益的保護傘，推動工會的幕後推手
管紹君總幹事
陳秀麗
- 74 活力第一的工會英雌，三十年如一日
宋介馨理事長
陳秀麗
- 76 積極參與國際性工會組織分享見聞
莊爵安理事長
林怡慧
- 80 從國際交流中吸取郵政經驗，活躍世界舞臺的工會領袖
吳文豐理事長
陳秀麗
- 84 臺灣工會參與國際工會組織經驗分享與展望
陳瑞理事長
蔡嘉瑋

動態瞭望

- 88 ILO倡議下美國管制零工經濟勞動市場的經驗與啟示
許雲翔
- 94 2019年全國職場安全健康週啟動
阿春部長邀請企業一起共創職場健康「心」時代
蘇郁涵
- 96 勞動知識小學堂-勞動節的由來
蔡雅如

著作權利管理資訊

勞動部保留對此本書依法所享有之所有著作權利，欲重製、改作、編輯或公開口述本書全部或部分內容者，須先徵得財產權管理機關之同意授權（請洽勞動部綜合規劃司，電話02-85902858）

封面故事

今(2019)年為國際勞工組織 (International Labour Organization · ILO) 成立的第100年。100年來，ILO藉由通過許多重要的宣言和國際勞工公約與建議書，彰顯對於勞動人權和勞動者權益的重視程度，更對工作世界的轉變給予關注，並提供各會員國勞資政三方許多建議及技術協助，為推動全球勞動人權保障之最重要聯合國專門機構。



台灣勞工季刊 第58期

- 發行人 許銘春
總編輯 王厚誠
副總編輯 賀麗娟
編輯 羅文娟 王金蓉 邱倩莉 吳品霏
林永裕 吳敏華 張國明 陳旺儀
江麗君 廖秀梅 陳戎夫 陳文宗
執行編輯 易永嘉 邱欣怡
發行所 勞動部
地址 臺北市中正區館前路77號9樓
電話 02-85902858
網址 www.mol.gov.tw
美術設計 新世紀公共事務有限公司
地址 臺北市松山區南京東路五段171號2樓
電話 02-87871111
著作人 勞動部
著作財產權人 勞動部
展售處 國家書店
臺北市松山區松江路209號1樓
02-25180207
五南文化廣場
臺中市中區中山路6號
04-22260330
三民書店
臺北市中正區重慶南路一段61號
02-23617511

GPN : 2009501239

因應未來工作倡議，強化保障勞動權益

勞動部部長 許銘春



勞動部許銘春部長期盼社會各界齊心合作。

讓每一位勞工朋友能安穩、安心及安全的在職場打拼，是勞動部的重要施政目標，為了朝向這個目標邁進，我們已經完成「最

低工資法」草案及「中高齡者及高齡者就業法」草案的研擬及預告，期維護勞工朋友的勞動權益；同時，為更貼近勞雇雙方的需要，



勞動部及國際工會聯盟亞太區會、中華民國全國總工會於 5 月 21 日合辦「未來工作全國對話 - 為臺灣創造光明未來論壇」。

我們持續辦理傾聽之旅，透過面對面溝通討論，尋求各項問題的有效解決之道，並期許成為勞工朋友的靠山及護身符。

近年來，數位經濟的發展蔚為世界潮流，我國勞動市場及勞動者正面臨新科技發展及新經濟模式的影響，各產業衍生新的技能需求，帶來工作型態多元化，勞動者也面臨工作技能如何調整，以及原有勞動權益及勞資關係保障不明確等情形。為因應此新興趨勢，需要具前瞻性的勞動政策研析及規劃，我們在 107 年完成「我國推動新經濟模式與新科技發展對勞動市場的影響與因應」委託研究，蒐集主要國家的因應作法，並探討我國新經濟模式與新科技發展，對我國企業人力資源運用、勞動市場及勞動權益之影響，以做為後續評估及制定相關勞動政策的參考。

今年適逢國際勞工組織 (ILO) 成立百年，勞動者及勞動市場面臨百年來新變局，包括

新科技發展、人口變遷及氣候變遷帶來的挑戰及機遇。值此歷史重要時刻，ILO 提出以人為本 (human-centred) 的「未來工作 (The Future of Work Initiative) 倡議」，期待各國政府規劃經濟社會政策及企業僱用員工時，以人為核心，規劃相關措施因應未來發展，並提出「增加對勞動機制的投資」、「增加對人能力的投資」、「增加對尊嚴勞動及永續勞動的投資」等三大面向未來工作的倡議，實現尊嚴勞動 (Decent Work) 目標。

我國雖非 ILO 會員國，但回顧 ILO 過去百年，我國退出 ILO 前曾批准 37 項公約，涵蓋多項核心基準公約，勞動政策及立法均參考 ILO 政策及公約方向，納入「尊嚴勞動」政策，俾與國際勞動政策立法方向接軌。

勞動部為呼應 ILO 百年倡議，爰規劃辦理一系列活動，以喚起國內各界瞭解及重視 ILO 未來工作倡議，包括今年 3 月間與政治



呼應 ILO 百年倡議，勞動部與中正大學勞工系所於 3 月 26 日共同辦理「國際勞工組織 ILO 百年倡議工作坊」。

大學、中正大學及中國文化大學等三校勞工系所共同辦理 6 場次工作坊及百年倡議全國社會對話會議；並於 5 月與國際工會聯盟亞太區會 (ITUC-AP) 及中華民國全國總工會合辦「臺灣邁向永續及包容性發展之未來工作國際論壇」，針對 ILO 未來工作全球委員會提出的「未來工作」報告三大面向，進行社會對話以凝聚共識，提供勞資政三方未來努力及合作的方向。這一系列活動的意義，在於首次讓勞資政就 ILO 重大政策進行社會對話，並讓國際社會瞭解我國勞動政策的推動情形，及對未來政策提出具體策進方向，俾與 ILO 及國際趨勢接軌。

針對 ILO 未來工作倡議方向之社會對話，主要結論可歸結如下：

一、在「增加對勞動機制的投資」面向，建立勞資社會對話機制

- (一) 促進勞資關係發展，確保勞動條件權益，規劃賦予工會新的組織運作模

式，及採取包容性組織戰略，如工會可運用網路科技 (line、E-mail、facebook) 團結會員，擴大會員對象，未來並考量納入非典型勞動者。

- (二) 政府降低管制的角色，建立同行業別的勞資對話機制或平臺，並經由對話的方式來建立未來工作與勞動條件的彈性，引導勞資間主動就其產職業的勞動議題進行社會對話，方便可能引發的爭議事項得以解決，促進勞資和諧。

二、在「增加對人能力的投資」面向，促進性別平等與加強社會保障

- (一) 為因應全球數據科技衍生之人工智慧帶進產業與生活各個層面的發展趨勢，強化我國勞動者在數位科技終身學習的多元培訓管道。
- (二) 政府提供多方協同與合作機制，並增加學校、企業及工會等學習誘因，以協作的方式，規劃更創新的想法或更彈性的數位學習機會，提升勞工終身學習的意願，強化勞工就業職能。
- (三) 倡導與促進家庭內部共同承擔無償照護責任，提高女性的話語權和領導力、消除工作中的暴力和騷擾，以及實施薪資透明政策，為實踐性別平等之基本前提。

(四) 加強社會安全保障，降低從出生到老年各階段的風險，縮短貧富差距、促進社會融合。

三、在「增加對尊嚴勞動及永續勞動的投資」面向，健全合宜的勞動法規

新的生產方式與技術應用將大幅改變職場生態及環境，勞工在此轉型趨勢下恐難尋得適合工作，因應非典型工作的增加，我國刻正重新思考勞動基準法與勞動契約的架構，並評估與檢視現行勞動法規的適用，確保尊嚴勞動的實現，推動經濟成長。

未來策進方向

為因應科技發展與生產模式變遷對勞工朋友帶來的影響，勞動部呼應 ILO 提出「未來工作倡議」，將致力協助勞工朋友因應科技與產業變遷過程中對就業權益、技能及團結權之挑戰。我們將在當前勞動政策基礎及社會對話共識上，提出三大策略方向，主動協助勞工朋友因應未來。

一、擴大新就業型態勞動權益保障機制

因應各種新就業型態（例如零工經濟、平臺經濟），參與的勞動者不能被制度保障所遺漏。勞動部將參考 ILO 社會團結經濟（social and solidarity economy）的倡議，研議規劃新就業型態勞動者的保障、福利、

及訓練措施。將新就業型態勞動者納為職災保險、勞工退休金提撥等保障對象，以確保職場安全及老年經濟生活安全，並鼓勵社會企業運用新科技，促進職場工作與生活的平衡。

二、打造政府與產、職業工會的職業訓練新夥伴關係

因應科技與產業的變遷，職業訓練的體制需要與時俱進。勞動部將建立政府與工會間新的職訓夥伴關係。政府除了持續辦理通用技能的基礎職業訓練，解決基層失業問題外，未來將集中推動前瞻性、新世代的職業技能，以因應國家經濟發展的人才需要。至於各行業的專業技能發展，將擴大投入資源提升產、職業工會的職業訓練量能，讓既有產業的勞動力素質持續提升。

三、強化新時代的團結權及對話機制

鼓勵新工作型態勞工參加或組織工會，並與新經濟模式業者進行對話，促進勞資就新科技之影響建立共識及企業發展願景，進而落實於團體協約中。

因應新時代新變局的來臨，我們希望提出因應未來發展的新時代勞動政策方向，期盼社會各界的指教及齊心合作，協助讓勞動部打造未來能讓勞工安穩、安心及安全工作環境，實現尊嚴勞動目標。

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



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。
-

國際勞工組織「致力於更美好的未來」報告及其對我國的政策意涵

政治大學勞工研究所教授 成之約



2019 年是國際勞工組織 (International Labour Organization) 成立的第 100 年。100 年來，國際勞工組織不僅藉由許多重要的宣言和國際勞工公約 (Convention) 的公布與實施來彰顯對於勞動人權和勞動者權益的重視程度，更對工作世界的轉變給予關注，並進一步提出許多建議供各國勞、資、政三方參酌；2019 年國際勞工組織的未來工作全球委員會 (Global Commission on the Future of Work) 提出的「致力於更好的未來」 (Work for A Brighter Future) 報告，正是前述的寫照。

壹、人類社會面臨的挑戰

誠如報告中所指出者，人類社會正面臨著這個時代最重要的挑戰之一，因為工作生活中根本和破壞性的變化正逐漸影響我們整個社會。新的力量正在改變工作世界 (見表 1)，而這些變革帶來了迫在眉睫的挑戰。

人工智慧 (Artificial intelligence)、自動化和機器人的科技的進步會創造新的工作機會，但是因科技進步而失去工作機會的勞工可能會從此而向下沈淪。今日的技能不盡會滿足明日的需要，新獲得的技能可能也很

快過時。倘若坐視不管，數位經濟 (Digital economy) 可能會擴大區域和性別的差距。眾包網站 (Crowd-working websites) 和應用軟體媒介工作 (App-mediated work) 所建構的平臺經濟 (Platform economy) 可能會重現 19 世紀的工作情景和「按日計酬數位勞動者」 (Digital day laborers) 的未來世代。朝向尊重地球並尋求遏制氣候變化的未來工作，將進一步影響勞動市場。某些地區不斷增長的年輕人口將加劇青年失業問題和移民壓力。而其他地區人口的老齡化將會對社會保障和照護系統帶來更多的壓力。以上種種都使得在創造尊嚴勞動過程中，任務變得更加困難。



表 1、對未來勞動市場轉變的評估

影響因素	評估
科技發展	<ul style="list-style-type: none"> ● 47% 的美國勞工正面臨工作被自動化 (Automation) 取代的風險。 ● 儘管可以被現有科技完全自動化的工作不足 5%，但 60% 的工作中至少有 30% 的工作內容可以被自動化。 ● 在未來 20 年，東協五國近 56% 的工作面臨會被自動化取代的風險，OECD 國家至少 9% 的工作面臨會被自動化取代的風險。雖然有 50~70% 的工作不會被自動化完全取代，卻仍然面臨被部分取代的風險，必須儘快協助這些工作轉型。 ● 開發中國家有將近 3 分之 2 的工作面臨會被自動化取代的風險。將近有 50% 的企業評估在 2022 年以前自動化會導致全職 (full-time) 工作機會的減少。
環境變遷	巴黎氣候協定的實施預期會導致全球 6 百萬個工作機會流失，卻也會相對增加 2,400 萬個工作機會。
人口結構轉變	到 2050 年之前，歐洲的撫養人口比預期增加 24.8 個百分點、北美會增加 14 個百分點、亞洲會增加 8.5 個百分點、大洋洲 6.8 個百分點、拉丁美洲和加勒比海地區則會增加 7.6 個百分點。非洲則會減少 18.7 個百分點，而且近半數是 0~24 歲的人口。世界其他地區則是面臨人口老化。

資料來源：ILO, 2019。

這些新的挑戰雖然源自於現有的挑戰，但是影響程度更大（請見表 2）。譬如說，失業率仍然高得令人無法接受，數以億計的勞工從事非正式就業（Informal employment）。令人驚訝的是，3 億的勞工仍然生活在極度貧窮（Extreme poverty）中。數以百萬的男女老少是現代奴隸制度下的受害者；因為太多人仍然工作時間過長，且每年仍有數百萬人死於與工作有關的事故。工作場所的壓力加劇了心理健康的風險。工資增長並沒有跟上生產力增長的速度，而勞動者所得占國民所得的比率也

在下降。貧富差距持續擴大。女性的收入仍比男性低了 20% 左右。即使經濟成長縮減了國家之間的差距，許多國家內部社會卻變得更加不平等。數以百萬計勞工的公民權利和基本權利仍然被剝奪，無法充分表達意見。

這些挑戰對社會正義與和平產生了更大的影響，還有可能破壞社會團結的共同繁榮準則，進而削弱對民主制度的信任。漸增的不安全感和不確定性助長了孤立主義和民粹主義。

表 2、全球面臨的挑戰

項 目	說 明
就業 (Employment)	除了需要創造 1.9 億個工作機會來解決今天的失業問題外，至 2030 年，還需創造 3.44 億個工作機會。
失業 (Unemployment)	失業人數達 1.9 億，其中 6,480 萬為青年。
非正式就業 (Informal employment)	20 億人以非正式經濟維持生活。
工作貧窮 (Working poverty)	3 億人生活在極度工作貧窮中（每天收入不足 1.9 美元）。
重大職業傷病 (Fatal work-related injuries and illness)	每年有 278 萬人死於職業災害或職業病。
工作時間 (Working time)	全球 36.1% 的勞動力工作時間過長（每週超過 48 小時）
工資 (Wages)	工資成長從 2016 年的 2.4% 下降至 2017 年的 1.8%。
性別薪資差距 (Gender pay gap)	女性所得比男性低約 20%。
不均 (Inequality)	1980 年至 2016 年，世界最富有的 1% 人口獲得 27% 的全球所得成長，而最貧窮的 50% 僅獲得 12%。
數位落差 (Digital divide)	僅有 53.6% 的家庭擁有網路連線，在新興國家，這一比率僅為 15%。

資料來源：ILO, 2019。



儘管如此，科技進步不僅擴大了工作地點與工作時間的選擇，而且還創造更新、更好的工作。降低碳足跡為滿足成長、發展和就業需求以及改善農村生計提供了更好的機會。確保女性在勞動力中茁壯成長將釋放新的潛力並促進經濟增長。經由教育、訓練和科技，農村社區可以自我改造。如果老年人能夠保持活躍和參與，他們將透過他們的技能和經驗豐富整體的社會和經濟。賦予年輕人充分發揮潛力和獲得新機遇的能力將使他們成為今天的變革推動者。

人類社會需要抓住時機 (seize the moment)，不僅要對人們所關切的議題給予具體的回應，更要充分利用這些變革所可能帶來的無數機遇。變革的種子、制定行動議程的活力和可能性將改善全球人民的生活。但是，如果不採取果斷行動，我們將進

入一個不平等擴大、不確定性增加和相互排斥的世界，並進一步對政治、社會和經濟產生負面的衝擊與影響。

貳、國際勞工組織的主張

為了要抓住時機，國際勞工組織在報告中提出以下的因應策略與行動方案：

一、重振社會契約

(Reinvigorating the social contract)

在因應有關的挑戰，政府、雇主團體和工會組織必須重振社會契約關係，透過社會對話，確保社會契約能夠確實監督正在發生的轉變，進而能讓所有的勞動者都能公平分享到經濟進步的成果。

二、以人為核心的期程

(A human-centered Agenda)



國際勞工組織提出了一個以人為核心的未來工作期程，將人及其從事的工作視為經濟社會政策和企業實務的核心，藉以強化社會契約。該期程包含三大行動支柱：

（一）增加對人能力

（people's capabilities）的投資

為了使人們能夠因應數位時代與工作世界的轉變，國際勞工組織著重於：

1. 普遍享有終身學習的權利，使人們能夠獲得技能、重新獲得技能和提升技能。
2. 加強對制度、政策和策略的投資，以協助人們因應未來的工作轉型。積極勞動市場

政策需要變得主動，公共就業服務需要更擴大。

3. 實施性別平等變革性和可衡量性的期程。工作世界始於家庭。從育兒假到公共照護服務的投資，政策需要促進在家中分擔無償照護工作，以利工作場所真正機會平等的創造。還需要採取具體措施，解決明日技術工作中的性別平等問題。
4. 提供從出生到老年的普遍社會保障。

（二）增加對工作制度

（Institutions of work）的投資

1. 建立普遍性勞動保障制度；所有勞工，無

論其契約形式或就業身分如何，都應享有基本的權利，例如「足夠的生活工資」、最高工時和職場安全與衛生保障。

2. 擴大工作時間自主權，在滿足企業需求的同時，勞工需要更大的工作時間自主權。
3. 透過社會對話確保勞工和雇主的集體代表。
4. 為尊嚴勞動來運用與管理科技；例如，以人為核心來運用人工智慧，確保人類握有最終決定權。

（三）增加對尊嚴和可持續發展工作

（Decent and sustainable work）的投資

1. 提供誘因，鼓勵在尊嚴和可持續發展工作的關鍵領域進行投資。
2. 重塑商業誘因結構，促進長期投資；具體行動可以包含制定公平的財政政策、修訂企業會計準則、強化利害關係人代表性等等。

參、對我國的政策意涵

誠如國際勞工組織所指出者，每個國家不僅要因應許多現存的問題，隨著新科技與新經濟模式的發展，更有許多新的挑戰需要面對與因應。當然，我國也不例外；舉凡青年失業、薪資成長有限、性別薪資差距、數位落差和所得分配不均等，都是我國必須要面對和因應的問題與挑戰。

無論在其宣言或許多公約之中，國際勞工組織不斷強調三方主義（Tripartitism）與社會對話的重要性，也因而在報告中榻檯「重

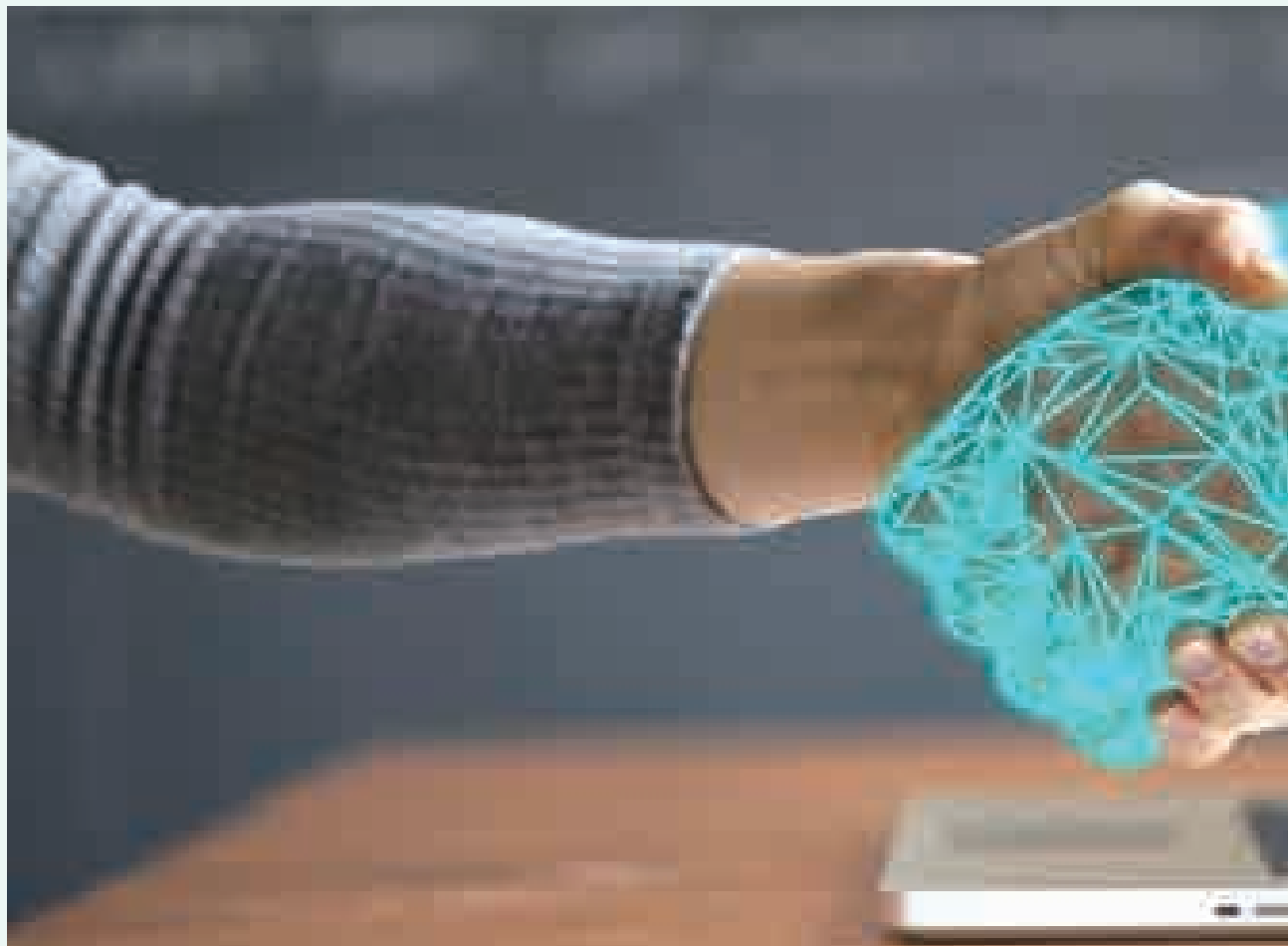
振契約關係」的主張。顧名思義，國際勞工組織認為在因應現存與未來的問題與挑戰，勞資雙方與勞資政三方的互動與對話才是能達到經濟與社會發展平衡與利益兼顧的不二法門。

反觀我國發展現況，在工會法等集體勞動關係法制修正之後，固然工會的家數有著顯著的成長，簽訂團體協約的工會家數卻相對不成比例，更遑論勞資政三方的社會對話始終缺乏經常性的機制來運作。儘管導致前述現象發生的原因有許多，關鍵因素應該還是在於勞資政三方是否在心理態度或觀念上認同與接受「權力分享」（Power-sharing）的概念，進而願意將勞資雙方與勞資政三方的對話機制加以落實？否則，當現存的問題一時半刻無法解決，而新的挑戰又不斷的湧現，勞資雙方與勞資政三方的利益和需求要如何兼顧，著實令人擔心。據此，在現階段和可預見的未來，要如何「重振契約關係」，值得我們深思。

工會與產業發展的關係相當密切，面對「工業 4.0」或所謂「自動化」時代，工會的目的受到質疑？當工作被移交給機器的時候，工會是否能有效的組織勞工？當機器效率高出人類時，勞工有什麼權利？工會面對這些挑戰並沒有「一個最好的方式」，但是應該要有一個共識：工會只有透過調整組織和集體談判戰略來適應不斷變化的經濟、勞動力市場、人口、工作組織和人力資源管理。跨國公司的工會的成功故事來自於他們

參與國際網絡和集體行動的能力，跨國公司和工會之間簽署了國際框架協議；同樣重要的，工會也致力於促進工會與社區團體和民間社會組織建立聯盟。工會可以組織和代表自由職業者和獨立承包商，例如德國工會 IG Metal 提供了一個名為「公平眾包工作」（Fair crowd work）的虛擬場域，允許自由職業者（特別是數位平臺工作人員）分享觀點並參與組織。

除外部變化外，企業工會必須投入資源，建立與管理層相互信任的文化；意味著理解共同目標、良好的溝通和共同努力來解決相互的問題。團體協商可以使工會在公司的組織結構中發揮作用，實現雙贏協議。工會可以發現與大學、研究中心和任何技術專家建立關係或夥伴關係是有用的，可以為勞工代表提供必要的知識，以便與雇主進行談判。據此，政府應該主動提供資源，協助工會與外部資源進行連結，以強化工會談判協商與順應變遷的調適能力。



隨著新科技與新經濟模式的發展，就業關係 (Employment relations) 與型態即將面臨相當程度的衝擊。儘管隨著自動化與智能化的發展，對簡單和 / 或重複工作的員工幾乎沒有任何需求，儘管淨工作機會增加，要如何協助勞工掌握增加的工作機會，避免成為自動化與智能化發展的受損害者，國際勞工組織因而提出「以人為核心期程」的訴求；其中，「終身學習」是國際勞工組織所重視

者。不過，就個人淺見，為協助勞工順應時代的變遷與發展，「終身學習」應該著重於「技能」的學習。

無論為因應現階段或未來的挑戰，除了專業知識與技能的學習應該持續外，「人際溝通」、「有效的領導和協調他人」、「建立網絡」、「組織團隊」、「解決問題的創意」和「創造力」的能力的培養，也是不可或缺的訓練內涵。

除了在學校教育階段強化程式語言和前述各項能力的培養與提升外，政府主管機關應該及早規劃與推動有關訓練方案，協助目前在勞動市場中的勞工培養有關能力，以因應現階段與未來的挑戰。





在人力資源開發和運用上，國際勞工組織非常關注青年失業與女性人力資源運用等議題。協助青年與女性勞工的一項關鍵策略，仍然與前述的終身技能學習有密切的關連性。除此之外，「友善家庭」(Family-friendly) 方案與措施更是與女性在職場上順利發展具有密切關係。坦言之，在協助女性發展上，我國仍然著重於「友善職場」的思維與作法，能夠產生的成效相當有限。或許我們可以參酌南韓「工作生活平衡」政策的 4Rs (Recruitment, Retaining, Restarting, Representation) 的概念，分別從招募、留任、重新開始和增加女性領導人等面向構思如何提升女性人力資源的開發和運用。

當然，青年所要面對的挑戰更多、也更困難和複雜。舉凡低薪、人口高齡所產生的社會負擔、尼特 (NEET; No Employment, Education and Training)、技能落差 (Skill mismatch)、長期失業等，都是青年現階段所面臨的問題與挑戰。儘管政府提出許多的對策與方案來加以因應，關鍵因素應該還是在於學校教育和職業訓練是否能提供青年職場所需的就業能力，以及是否能協助青年瞭解職涯發展方向和路徑？

肆、結語

為因應現階段與未來的挑戰，國際勞工組織所提出因應對策和主張涉及的面向相當廣



泛，限於篇幅，因而只能擇重要者來加以探討其對我國的政策意涵。

誠如國際勞工組織所言，在許多內外因素的影響下，現存的問題尚未解決，新的挑戰已然成形和降臨。許多國家已經或即將面對的挑戰，我國在程度上只會有過之而無不及；例如少子女化、對於全球供應鏈的依賴程度和環境永續等。在面對這些挑戰之際，國際勞工組織已經擘劃出一些足以為我國參考的策略方向。如何重振社會契約關係與有關制度、如何建構更有效的終身學習和如何提供生產力與合理薪資兼具的工作機會等等，都應該是我國當前勞動政策立即且馬上要處理的議題。

參考文獻

International Labour Organization, 2019, Work for A Brighter Future.



未來工作趨勢下的工會角色與功能

國立中正大學勞工關係學系副教授 藍科正



壹、未來工作趨勢

當前有高齡化、少子化、跨國移動頻繁、勞動力多元化等的人口結構變遷的趨勢；人工智慧、物聯網、擴增實境、機器人、區塊鏈、虛擬實境等先進科技的應用融入人類生活各個層面等的發展趨勢；以及從單一產品或單一服務轉向智慧化方案產出、企業間之連結與競合更動態等的新經濟模式運用。新經濟模式的轉變必然衍生工作取代的問題，因此，傳統工作被科技取代而消失、純粹由人掌握的工作轉為人機協作，更多勞動者面臨失業、轉職的壓力，跨國就業，以及女性和高齡者參與職場將更為常見，這些是每一個經濟結構轉型過程需要面對的未來工作趨勢。

這些發展會對勞動市場產生多方面的影響，如工作機會消長、就業型態改變、勞動條件改變、工作調動、工作適應、勞動關係不穩定、性別平等受威脅，非受僱工作者的社會保障不足、工作者自己可控制的工時變少、工作者個人隱私有遭受控制之虞、工作時的職業安全衛生風險提高、職災認定不容易、工作與生活平衡有挑戰、分散各地的數位經濟工作者很難團結、平臺擁有絕對的協商力量、平臺持續的顧客評價對工作者產生紀律約束和潛在的歧視效果；工會發展也可能受到影響，包括會員人數變動、會員重新定義、虛擬工會出現、工會採用通訊科技工具服務會員、集體協商的運作等。



貳、各級工會必須關注的議題

面對未來工作趨勢的這些發展，工會必須關注的議題包括以下各項：

一、促進終身學習

由於未來有可能因為職業消長而必須轉換工作，工作職能要求可能提高（例如，必須人機協作），工作壓力可能提高（例如，拜科技之賜，工作監測力道提高、個人隱私被掌控），單一工作收入可能不足而需要兼職以增加工作收入，可能被平臺管理者隱性歧視（例如，依據顧客評價分配工作機會）而收入大減，要有效因應這些威脅，提高移動就業力（指稱跨行業、跨職業、跨地點的就業能力）日益重要，而要提高移動就業力，必須終身學習。

國發會 2017 年的「個人 / 家戶數位機會

調查」顯示，勞工曾經使用網路者 92.9%，女性（95.6%）高於男性（90.8%）；最近一年曾經透過網路學習新技能者 49.2%，女性（56.8%）高於男性（47.0%）；最近一年參與網路線上課程者 21.3%，女性（24.2%）高於男性（18.9%）¹。這樣看來，我國女性透過網路的終身學習狀況優於男性。

二、強化社會保障

社會保障的定義可參考國際勞工組織（International Labour Organization，以下簡稱 ILO）1952 年的第 102 號社會安全（最低標準）公約和其他 ILO 社會安全基準（如 2006 年 ILO 第 198 號就業關係建議書、2012 年 ILO 第 202 號社會保障低限建議書），其內容涵蓋醫療服務、傷病、失能、老年、職災、失業、子女扶養、從懷孕到生產的過程（醫療服務和工資補償）、遺屬福

1. 林俊甫、楊書菲：我國推動新經濟模式與新科技發展對勞動市場的影響及因應。勞動部委託研究報告 2019/1；臺北市：勞動部。

利等。面對未來工作趨勢，ILO 亦希望各國儘量涵蓋所有人，並對所有人提供基本的保障（醫療服務和基本收入）；也就是要降低從出生到老年各階段的風險，縮短貧富差距、確保不被社會排除。

社會保障的原則包括：全面保障和可及性、給付足夠和永續性、可攜性、透明、性別平等、良善管理等；應關注的工作者包括：部分工時工作者、臨時工作者、自營作業者、不確定就業關係者、數位平臺工作者等²。

社會保障的手段有兩大類：1. 要繳交費用的保險類；例如，醫療保險、傷病保險、失能保險、老年保險、職災保險、死亡給付、失業保險、育嬰留職停薪津貼等。2. 不必繳交費用的非保險類；例如，工作收入保障、工時上限、職災補償保障、社會福利、從懷孕到生產過程的協助等。

三、社會對話日益重要

社會對話是因應變遷的必要手段，例如，英國 Trade Union Congress 希望爭取將導入 AI 所獲得的利益可以用來逆轉延後請領老年年金的年齡（2037-2039 年時將變成 68 歲），不要只讓雇主和高階經理人取走導

入 AI 所獲得的利益³。UNI 全球工會主張，個人資料被蒐集和運用過程中，要確保個人隱私權的保護⁴。ILO 倡議的全面性基本收入，以及社會安全改革等⁵。

ILO 創立於 1919 年，今（2019）年適逢其創立 100 年，ILO 本身的角色與功能就是積極進行社會對話，成立 50 週年時的 1969 年，ILO 就贏得諾貝爾和平獎；2015 年時，突尼西亞的「全國對話機制」（包括工會大會「UGIT」在內）又贏得諾貝爾和平獎；顯見社會對話機制的重要性。

四、集體協商日益重要

集體協商也是因應變遷的一個選擇，例如，接送科技公司（如 Apple、eBay、Google）員工上下班的司機陸續團結起來加入工會，以便透過集體協商來提高勞動份額、降低工時、爭取健康保險、爭取其他福利等⁶。在矽谷，負責 Facebook 公司接駁司機工作的承包商 Loop Transportation，旗下司機在 2014 年 11 月 19 日投票通過加入貨櫃司機工會後，要求 Facebook 改善勞動條件，最後 Facebook 同意將司機的工資提高一半，並提供全額的醫療保險，且同意支付 Loop 所增加的成本⁷。又如，荷蘭的

2 Behrendt, C. & Nguyen, Q.A. Innovative approaches for ensuring universal social protection for the future of work. 2018, Geneva。

3 Walker, D. TUC: AI workers should help reverse pension age increase. 2017/9/4。

4 UNI Global Union. Top 10 principles for workers' data privacy and protection. 2017 http://www.thefutureworldofwork.org/media/35421/uni_workers_data_protection.pdf。

5 Kvam, B. ILO: The future labour market in dire straits, time for action. 2016/9/15。

6 參 Nolan, H. Tech workers should unionize. 2016/3/7。

海尼根公司透過新科技，建立彈性工時制度平臺「聰明工作平臺」，包含彈性的排班，也保障較年長的員工及時間與金錢交換的薪酬機制；該制度被認為在科技的突破及社會對話上是雙贏的，其得以持續成功之原因在於其勞動條件是由工會和管理階層集體協商⁸。UPS 公司對於以新型的科技取代司機運送包裹非常有興趣，因此貨櫃司機工會中的司機們向 UPS 提交新協議，其中包括禁止 UPS 使用無人機或是自駕車交付包裹，更不可取

代任何一位司機⁹。紐約市議會 2018 年 8 月 8 日通過一項對 Uber 和 Lyft 這類汽車共乘公司的規定，對上路車輛有 1 年為期的數量上限管控，並對駕駛有最低工資的要求¹⁰。2017 年瑞士出現數位經濟工作者首度抗議，結果勞動條件改善，也不再被認為自營作業者¹¹。當涉及工業 4.0 的計畫，AirBus 在德國的 4 家工廠之工會利用自身的影響力與公司一起制定政策，來降低工會對未知未來的恐懼，確保工作機會不減少、督促雇主對



7. 參 Eidelson, J. Union Power is putting pressure on Silicon Vally Tech giants. 2017/9/14。

8. 參 Fagan, C., Hegewisch, A. and Pillinger, J. Out of time Why Britain needs a new approach to working-time flexibility. Trades Union Congres 2006。

9. 參 Ziobro, P. WSJ: Teamsters Tell UPS No Drones or Driverless Trucks. 2018/1/24。

10. 參許家華 (2018)。共享經濟再遭攔阻：紐約市通過新規 限制 Uber、Lyft 車牌數。鉅亨網。8 月 9 日。

11. Vandaele, K. Will trade unions survive in the platform economy? Emerging patterns of platform workers collective voice and representation in Europe, ETUI working paper 2018.05。



勞工技術進行再訓練，以及爭取分享提高生產力後的報酬增加等¹²。

五、相關法規需及時修正

數位經濟下工作者的團結有諸多困難，包括身分不明、沒有同事、工作不明確、太容易被監控¹³，工作者間的互動、溝通不易，集體意識的凝聚不易，工作者對工會的依賴也不高。如能接觸工作者、工作者有權利意識、工作者參與推動、有外來具經驗者協助，則較易成功¹⁴。因此，自營作業等的非典型工作者通常難以進行集體協商，也不會被團體協約涵蓋；分享經濟平臺使得雇主的操控更加難以察覺，工作者的集體協商行動改變工作環境的可能性大為下降¹⁵。且若工作者在數位經濟是兼職，則歸屬感較低，其團結意識亦會較低。

在德國，因集體協商的涵蓋率下降、非典型工作增加，故各界期待政府提高介入保障工作者權益，例如，如何促進自營作業者的公平收入和社會安全¹⁶。德國人認為需要修正的法律內容包括：放寬法律，讓某些勞工對工時的選擇更有彈性；放寬德國的「工時長期帳戶」，來因應「終身規劃」（需照顧小孩、長期照護），以便讓勞工更能自主決定過渡到退休的選擇¹⁷。德國於2001年修正企業組織法，將事業單位的界定從「空間」改為「功能性」的概念，「員工」遂包括在家庭或移動辦公室的工作者¹⁸。德國的雇主認為，在工業4.0下，將有助於加強專業化及分工，但不能受限於過度的監管，故要求不能強化工會的共同決定權，且工作時間必須要更靈活一點。

¹² TUC. Shaping our digital future. A TUC discussion paper 2017; London: Trades Union Congress。

¹³ Meil, P. and Kirov, V. Introduction: Policy implications of virtual work. In Pamela Meil & Vassil Kirov (editors). Policy implications of virtual work 2017。

¹⁴ Huws, U. Introduction, in U. Huws (editor), Action programmes for the protection of homeworkers: Ten case-studies from around the world (Geneva: International Labour Office) 1995:1-13。

¹⁵ Cockayne, D. G. Sharing and Neoliberal Discourse: The Economic Function of Sharing in the Digital on-Demand Economy. Geoforum 2016; 77:73-82。

¹⁶ Federal Ministry of Labour and Social Affairs. Re-imagining work: Green paper work 4.0. March 2015, Berlin。

¹⁷ Federal Ministry of Labour and Social Affairs. Re-imagining work: White paper work 4.0. March 2017, Berlin。

¹⁸ 參劉士豪：數位科技化對勞動關係和勞動市場的影響與因應。臺灣勞工季刊 2017；52：34-49。

也有提起訴訟，以解決集體訴求的爭議。例如，Uber 與司機間的勞雇關係究竟為何，在加州進入集體訴訟；美國加州勞動委員會 2015 年判定 Uber 司機是 Uber 的受僱員工，不是承攬關係¹⁹。美國服務業受僱者國際聯合工會 (Service Employees International Union) 發現，麥當勞總部使用大數據系統管理直營店和加盟店的員工，如此等於有指揮監督關係，遂上告美國政府的全國勞動關係委員會 (NLRB)；從 2015 年開始，麥當勞已經輸了數場訴訟，包括 2016 年 1 月初紐約的判決²⁰。歐盟法院 (ECJ) 宣判，無固定辦公室的員工離家前往第一個會面點和離開最後一個會面點回家的路途時間，都要算在工時內計算²¹。亞馬遜所屬的頑皮機器人平臺 (Amazon Mechanical Turk) 的工作者於 2012 年到法院控告 Crowd Flower (媒介頑皮機器人工作和工作者的公司)，主張說工作者做的超過最低要求；此集體訴訟贏得 58 萬 5 千美元的賠償²²。在我國，南山人壽為因應數位化時代，要求收費員接受轉型訓練或是離職，工會指控收費員轉任新職後，薪資折半，違反勞基法第 10 條之 1 第 2 項，因此產生多件訴訟²³。

參、工會應展現的角色與功能

各類工會 (如企業工會、產業工會、職業工會) 和各級工會 (如基層工會、縣市級工會、全國級工會) 都可依據認知、態度和行動的層次，確認自己因應未來工作趨勢可以發揮的角色與功能，以便協力促進尊嚴勞動和永續勞動。

一、有關終身學習

要如何促進終身學習呢？工會可以檢討以下措施：大企業自行辦理的教育訓練普遍嗎？政府補助各單位辦理的教育訓練有明顯效益嗎？目前的回流教育內容足夠嗎？現行措施可以如何改良？勞工參加教育訓練的態度積極嗎？

工會本身則可運用實體和網路 / 社群媒體，在特定時段進行教育訓練；可激發會員自主學習的意願，對會員提供數位學習的資訊；亦可透過勞資政合作，運用雇主和政府補助的資源，來進行因應未來工作趨勢的教育訓練。

19. 楊晨欣：在加州踢鐵板，Uber 司機恐不再是契約工。2015/6/18 <https://www.bnext.com.tw/article/36553/BN-2015-06-18-034600-81>。

20. 卞中佩：大數據內爆麥當勞？。2016/1/25；<https://www.twreporter.org/a/opinion-mcdonalds-franchise>。

21. 陳韻涵：歐盟將通勤時間納入工時 數百萬勞工受惠。聯合新聞網；2015/9/12。

22. Lehdonvirta, V. Algorithms that divide and unite: delocalization, identity, and collective action in "Microwork". Space, place and global digital work. London: Palgrave-Macmillan 2016; 53-80。

23. 廖千瑩：工會說明裁員 4 個真相，南山人壽發聲明駁斥。自由時報；2017/12/15。



二、有關保險類的社會保障

此保障涉及項目的臺灣法律包括勞工保險條例、職災勞工保護法、農民健康保險條例、老年農民福利津貼暫行條例、國民年金法、就業保險法、勞工退休金條例、全民健康保險法等。

勞保「自願加保者」有可能沒有加保，勞工退休金「自願提繳者」有可能沒有提繳，遂不利其老年生活保障。其次，我國尚未簽訂（有關雙重社會安全投保豁免、跨國可攜性的社會安全年資等的）任何跨國社會安全協議，遂不利跨國就業者的老年給付保障。再者，適用承攬關係的自營作業者／數位經濟下的工作者不能參加就保，故沒有失業保險（和職訓生活津貼、失業者的健保費補助等）。此外，勞保、農保、國保、公保、軍保，都有嚴重的潛在虧損，必須妥善因應，才足以維持社會安定。

為強化未來工作趨勢下的保險類社會保

障，工會可以考慮以下作為：1. 由於工作者的社會保障優於無工作者，故可協助降低各年齡層的怯志工作者（特別是 15-24 歲者、50 歲以上者），以提高其勞參率。2. 應協助促進 4 人以下事業單位勞工、自營作業者、無一定雇主勞工、家庭外勞、漁船外籍船員等，參加勞保的機率。3. 應協助促進勞保財務的改善，以落實其永續性。

三、有關非保險類的社會保障

此保障涉及項目的臺灣法律包括勞動基準法（訂有最低工資和工時上限）、就業服務法、境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法（訂有 450 美元的最低月工資）、老人福利法、社會救助法等。

首先，自營作業者不適用勞基法，故其收入有可能較為波動，也有可能為多賺取收入而面臨工時過長的過勞風險。再者，就服法指名要協助的特定對象包括獨力負擔家計者、中高齡者、身心障礙者、原住民、低收

入戶或中低收入戶中有工作能力者、長期失業者、二度就業婦女、家庭暴力被害人、更生受保護人、15歲以上未滿18歲之未就學未就業者等。新移民、性侵受害者、遭裁減資遣勞工等，尚未符合特定對象卻需要協助者，實務上勞動部也會給與特別協助。老人福利法規定，促進高齡就業之政策與措施，由中央勞工主管機關定之（第29條）。政府也已將「中高齡者及高齡者就業促進法」（草案）送立法院審查中。特定對象的協助相對困難，往往需要多種就業促進工具的協助，以及跨部會資源的挹注，才足以達成穩定就業。

所以，為強化未來工作趨勢下的非保險類社會保障，工會可以考慮以下作為：1. 由於高齡化和少子化的趨勢，故可協助降低「年齡歧視」和「老人貧窮」的現象。2. 由於地下經濟工作者的社會保障劣於地上經濟工作者，故可協助促進地下經濟地上化。3. 在產業和就業環境變遷快速下，併購頻仍，故應協處合理的調動（包括調動的補償、安置計畫、優退等），以避免可能帶來的社會保障之風險。

四、有關社會對話

為促進勞雇政三方社會對話模式的維持，數位經濟發展下的工作樣態之勞方和雇方如何認定，各界宜儘早研討因應。再者，工會可推動增訂強制社會對話的法律；因為過往迄今只有基本工資的審議具有勞資政學社會對話的性質，若要積極促進建立社會對話的

機制，可考慮以法律強制社會對話的執行。

五、有關集體協商

勞工團結應和集體協商併進，因為會員人數多寡是集體協商的後盾。具體來說，應促進自營作業工作者的勞工意識和團結意識、鼓勵其加入或籌組職業工會，此一方面有利其社會保障，另一方面有利勞工團結和集體協商。工會更可運用實體和網路/社群媒體，去招募會員、組織動員、國際交流、發展虛擬工會、協處勞資爭議等，來擴大會員，以及協助進行集體協商。再者，勞工應運用工作場所的工會（2018年底的工會組織率是32.9%，其中80%是職業工會會員）、勞資會議（2018年底辦理勞資會議的家數有98,512家）、職工福利委員會（2018年底已成立職工福利委員會的家數有14,919家）等，來進行集體協商、提高團體協約的簽訂數（2018年底只有713家）。

六、有關勞工認定的法規修正

若彼此不是清楚的僱傭關係時，則絕大多數相關勞動法規較難適用。例如，僅職業安全衛生法適用於各類工作者（「工作者」指勞工、自營作業者及其他受工作場所負責人指揮或監督從事勞動之人員，參第2條），但勞基法、性別工作平等法等法律，都還只適用於受僱者而不適用於自營作業的工作者，顯有不足。其修正方向可考慮將該些法律「準用」工作者，或擴大界定「勞工」和「雇主」以涵蓋自營作業工作者的管理者和工作者之關係。

職業安全衛生設施規則修正規定， 擴大保障勞工作業安全

勞動部職業安全衛生署科長 陳志祺
技正 陳永楠



強化市業單位工作場所局限空間作業、易踏穿材料構築之屋頂作業、車輛機械維修作業、電氣作業等安全衛生設施及防災作為，俾有效防止缺氧、中毒、墜落、被夾、物體倒崩塌、感電等災害。

「職業安全衛生設施規則」部分條文修正案經勞動部 108 年 4 月 30 日公布，對於占用道路從事起重吊掛、管溝疏濬、樹木修剪、交通號誌安裝等使用道路作業，要求雇主應增設交通安全防護設施及訂定安全防護計畫；另拆掛廣告、招牌或其他工作物等作業，應事先確認作業環境無感電之虞；且對於勞工在易踏穿材料所構築的屋頂或雨遮從著作業時，應指派屋頂作業主管從事指揮或監督。

此外，對於廣泛應用於石化業設備清洗的高壓水柱（水刀）作業、高度 2 公尺以上處所無法設置工作臺的作業及電氣作業，增訂雇主應分別提供防止高壓水柱危害的個人防護具、採取符合 ISO 22846 系列標準的繩索作業、電氣設備非帶電金屬部分應施行接地、建築或工程使用的臨時用電設備應設置漏電斷路器等安全措施，以保護作業勞工安全。相關修正重點分別說明如下：

壹、強化火災爆炸災害預防措施

實務上金屬之熔接、切斷及加熱作業，多以乙炔及氧氣容器構成之氧乙炔熔接裝置從事該等作業，其中乙炔為可燃性氣體，具有火災爆炸危害風險，為預防火災爆炸災害，因此於本次修正規定，增訂氧乙炔熔接裝置之定義，並明定乙炔使用壓力不得超過表壓力每平方公分 1.3 公斤以上，裝置之導管及管線，應於凸緣、旋塞、閥等接合部分，使用墊圈使接合面密接，並於主管及分歧管設置安全器，使每一吹管有兩個以上之安全器，以防止氧氣背壓過高、氧氣逆流及回火造成危險等規定。

貳、加強使用道路作業安全

近年發生多起使用道路作業之工作場所，因車輛突入造成作業勞工被撞之災害，為強化作業勞工之安全，因此於本次修正規定，增訂使用道路作業應設置交通安全防護設施，雇主應依實際作業情形，辨識工作現場危害，擬定安全防護計畫，採取適當預防設



施，並指派專人指揮勞工作業及確認依交通維持圖說布設管制設施，以防止因車輛突入造成勞工被撞之災害。

參、提升局限空間作業安全

局限空間作業肇災主因為缺氧、中毒，如有缺氧空氣或危害物質致有危害勞工之虞時，不論是否具空間廣大或連續性流動之特性，均應確認氧氣及危害物質濃度，以防止局限空間造成之災害，因此於本次修正規定，增訂設備檢點及維護方法列入危害防止計畫，並於非作業期間，應採取上鎖或阻隔人員進入等管制措施，及強化作業前與作業期間實施測定及通風換氣之防災設施，對於從事缺氧危險作業應指定缺氧作業主管監督管理等災害預防措施，以防止局限空間造成之災害。

肆、增訂水切割災害預防措施

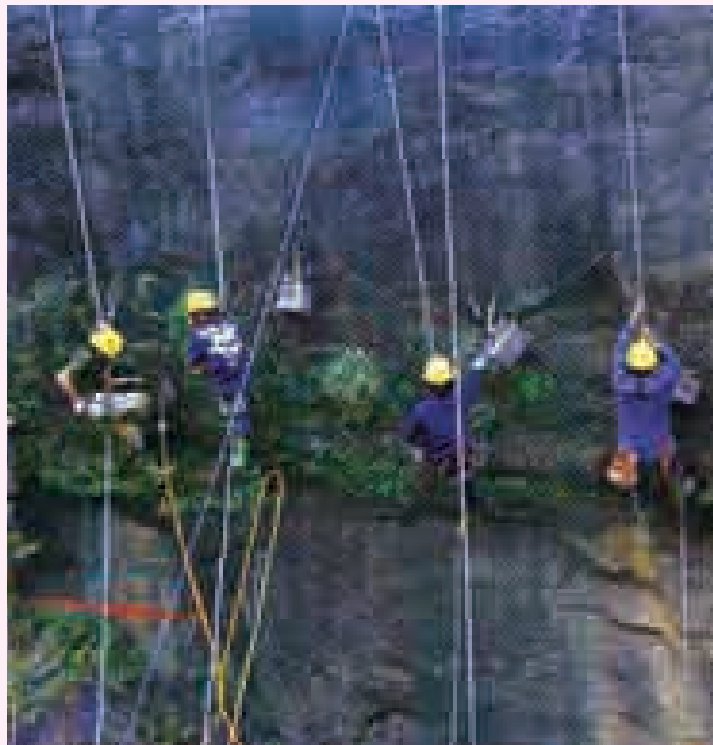
鑑於高壓水柱（即俗稱之水刀）作業已被廣泛應用於石化廠各類設備，及營建工程基礎之沖蝕、剝離、切除、疏通土層等，如操作不慎，極易因高壓水柱之沖擊，對作業人員之肌體造成壓縮、剪切及撕裂等傷害，甚至造成失血性休克，且近年因高壓水柱造成勞工之傷害亦有逐漸增加趨勢，為保護作業勞工安全，因此於本次修正規定，增訂對使用水柱壓力達每平方公分 350 公斤以上之高壓水柱作業，雇主應於事前依作業場所狀況、高壓水切割裝置種類及容量等訂定安全衛生

作業標準，並指定專人指揮監督勞工依作業標準從事作業，於停止操作時應具有立刻停止高壓水柱施放之功能，適當位置設置壓力表及能於緊急時立即遮斷動力之動力遮斷裝置，並提供防止高壓水柱危害之個人防護具等災害預防措施，以防止水切割災害。

伍、強化被夾災害預防措施

近年發生多起勞工從事車輛及堆高機修理或附屬裝置安裝、拆卸等作業時，未使使用安全支柱等安全裝置，致勞工被夾死亡災害，亦發生多起座式之配衡型及側舉型堆高機翻





覆意外，因操作人員未繫安全帶或未具有其他防護設施而遭壓傷，為保護勞工作業安全，因此於本次修正規定，增訂車輛及堆高機之修理或附屬裝置之安裝、拆卸等作業時，於機臂、突樑、升降臺及車臺，應使用安全支柱、絞車等防止物體飛落之設施，使用座式操作之配衡型堆高機及側舉型堆高機，應使擔任駕駛之勞工確實使用駕駛座安全帶，另車輛機械之作業或移動，有撞擊工作者之虞時，應置管制引導人員等措施，以強化車輛機械災害預防。

陸、強化墜落災害預防措施

- 一、實務上對於在高度 2 公尺以上之處所進行作業，如無法設置工作臺，且張掛安全網或使用安全帶亦有困難者，僅能採取繩索作業保障工作者安全，因此於本次修正規定，參採國際標準 ISO 22846 系列及歐盟、美國、英國、新加坡等先進國家規定，增訂得由受過訓練之人員以符合 ISO 22846 系列或與其同等標準之作業規定及設備從事工作，防止墜落災害之發生。
- 二、勞工於雨遮從事維修作業發生墜落事件時有所聞，為使法規內容更臻完備，因此於本次修正規定，增訂於雨遮上設置適當強度之踏板及下方可能墜落之範圍，裝設堅固格柵或安全網等防墜設施，雇主使勞工於易踏穿材料構築之屋頂從事作業時，應指派屋頂作業主管指揮或監督該作業，以防止勞工於屋頂從事作業因踏穿而發生墜落災害。

柒、加強感電災害預防措施

使用電氣設備，應於非帶電金屬部分施行接地，為用電安全之基本措施，鑑於近年發生多起因電氣設備未按規定施行接地，而致勞工感電之職業災害，於建築或工程作業之臨時用電設備，未按規定施行接地及設置高敏感度、高速型漏電斷路器，致發生勞工感

電之災害頻傳外，亦發生多起廣告、招牌或其他工作物拆掛作業時，未事先確認作業環境有無感電之虞，致勞工因附近設施漏電而發生感電職業災害，為保護作業勞工安全，因此於本次修正規定，增訂電氣設備非帶電金屬部分應施行接地；對於建築或工程作業使用之臨時用電設備，應設置漏電斷路器；對於電氣設備及線路之敷設、建造、掃除、檢查、修理或調整等有導致感電之虞者，應採取停止送電及上鎖或設置標示等措施，另廣告招牌拆掛作業應事先確認作業環境無感電之虞，以強化感電災害預防。



捌、強化勞工呼吸防護措施

呼吸防護具是保護勞工的最後一道防線，使用錯誤可能比不使用的結果更為嚴重，故在提供勞工使用前，雇主應系統性地將相關因素予以檢視與評估，美國職業安全衛生署 (OSHA) 之聯邦法規 29 CFR 1910.134，即要求雇主應制訂呼吸防護計畫，內容包含呼吸防護具的選擇、生理評估、密合度測試、呼吸防護具的使用、清潔維護與保養、供氣式呼吸防護具之空氣品質檢查、教育訓練以及計畫評估等，為使事業單位於執行呼吸防護工作能有所規範，因此於本次修正規定，參考美國 OSHA 之規定，並結合我國國家標準 CNS 14258 Z3035 有關呼吸防護具之選擇、使用及維護方法等，增訂雇主使勞工使用呼吸防護具時，應指派專人，採取危害辨識及暴露評估、防護具之選擇、使用、維護與管理、呼吸防護教育訓練、成效評估及改善等



呼吸防護措施，並規範事業單位勞工人數達 200 人以上者，應訂定呼吸防護計畫，據以執行，以確保勞工使用呼吸防護具能達到防護效能，且考量事業單位配合新增採取呼吸防護相關措施，須有相關配套，預留緩衝至 109 年 1 月 1 日施行，俾利事業單位預先準備，以資因應。

由於呼吸防護工作屬職業衛生專業領域，事業單位宜有適當組織及人力，方能訂定適

當之計畫，以利推動，且呼吸防護計畫有關生理評估部分，亦須有醫護人員參與實施，考量事業單位勞工人數達 200 人以上者，依現行勞工健康保護規則規定，應僱用或特約醫護人員辦理臨場健康服務，具實施生理評估之專業人力，爰明定事業單位勞工人數達 200 人以上者，雇主應依中央主管機關公告之相關指引，訂定呼吸防護計畫據以執行；於勞工人數未滿 200 人之事業單位得以執行紀錄或文件代替，以符合實務。



開放返臺投資臺商、乳牛飼育業及外展農務工作引進外籍勞工，活絡就業市場

勞動部勞動力發展署聘用副研究員 楊智堯



壹、前言

有鑑於最近全球兩大貿易體美中間的貿易衝突越演越烈，已經對於現有全球經貿秩序產生重大衝擊。最近更有急劇升溫的趨勢，促使部分赴陸投資臺商有意將生產基地移轉回臺。為積極協助赴陸投資臺商回臺投資，並把生產基地移回臺灣，行政院核定「歡迎臺商回臺投資行動方案」，從用地需求、產

業人力、財政融資、供應水電、稅務專屬服務等 5 大方向著手吸引優質臺商回臺投資。其中「產業人力」策略中，將規劃以優先促進本國勞工就業及引進外籍勞工措施，帶動國內就業市場及臺灣本土產業發展，有別於以往的作法，除提供更多本國勞工就業人數，更營造聘僱本國勞工優質就業環境。

此外，近年來行政院農業委員會雖積極推動產業自動化、機械化，以解決國內就業市場少子化、基礎勞動力人口不足、農村就業人口老齡化等問題，惟部分農務工作仍須仰賴人力作業，無法全面機械自動化，故現有農業人力短缺導致產業面臨恐無法生存之困境，甚至部分產業已被迫外移或縮小規模，並對民眾最關心的食安及物價產生影響，故現今國內農業缺工問題，亟需透過穩定本國勞工就業及適度補充外籍勞工，藉以穩定我國農業產業發展。

勞動部為協助受美中貿易戰衝擊之業者回臺投資所生缺工問題，進而創造優質本國勞工就業機會；另考量農業基礎勞動力人需求，配合行政院農業委員會之農業勞動力評估，推行「回臺投資臺商外籍勞工引進措施」及「乳牛飼育業及外展農務工作引進外籍勞工試辦方案」等措施。

貳、「歡迎臺商回臺投資行動方案」優惠引進外籍勞工更營造聘僱本國勞工優質就業環境

一、提供就業獎勵工具補實所需本國勞動力

由經濟部之投資臺灣事務所擔任單一服務窗口，提供客製化服務，而勞動部將透過投資臺灣事務所之單一申辦窗口，確認回臺廠商名單，調查其徵才需求，提供就業媒合及職業訓練資源，推介及培訓適合的人才，並運用就業獎勵(每月提供勞工新臺幣5,000元至7,000元，最長18個月，鼓勵失業勞工投入缺工產業)等工具，協助回臺投資廠商儘速補實所需人力。

二、「歡迎臺商回臺投資行動方案」優惠引進外籍勞工措施

(一) 廠商資格

須符合下列3要件，始得適用外勞核配機制：

1. 全新設廠或擴廠須達一定規模以上。
2. 投資金額須達一定金額以上：新設立廠場、高科技產業投資金額達新臺幣2億5千萬元，或其他產業投資金額達新臺幣5千萬元。
3. 高科技產業創造本勞新就業人數100人或增加本勞比率20%；其他產業創造本勞新就業人數50人或增加本勞比率20%，且聘僱本國人納保勞工保險投保薪資及勞工退休準備金提繳工資須達新臺幣3萬元以上。

(二) 外籍勞工人數計算

1. 符合回臺投資案資格廠商得申請外國人之上限人數，除原3K5級核配比率及額外繳納就業安定費提高外國人核配比率規定申請外，符合回臺投資案資格廠商得額外繳



納就業安定費新臺幣 7,000 元，再提高核配比率 10%，但總計核配比率最高仍不得超過 40%。

案例說明：經認定符合回臺投資案資格之甲廠商預估僱用員工人數 1,000 人、原 3K5 級核配比率屬 D 級，核配比率為 10%；原額外繳納就業安定費提高外國人核配比率 15%；符合回臺投資案資格廠商可再額外繳納就業安定費新臺幣 7,000 元再提高核配比率 10%，總計核配比率上限為 35%。

2. 依據回臺投資案，基於廠商用人需求，雇主得先引進二分之一外國人名額，聘僱之國內勞工人數若已達其新增投資案預估僱用國內勞工人數二分之一時，雇主始得再申請後續二分之一外國人名額。

案例說明：經認定符合回臺投資案資格之甲廠商預估僱用員工人數 1,000 人、總計核配比率上限為 35%，經勞動部核發外國人招募許可共 350 人，甲廠商得先引進 175 名外國人，於規定期限內聘僱國內勞工人數達 325 人 $\{(1,000 \text{ 人} - 350 \text{ 人}) / 2\}$ 以上者，始得向勞動部申請引進另外 175 名外國人，引進外國人數將依據所超過國內勞工人數二分之一之實際人數並依核配比率計算。

(三) 保障國人就業措施

1. 申請外籍勞工引進措施，仍應依我國就業服務法第 47 條規定，雇主聘僱外籍勞工，先以合理勞動條件在國內辦理招募，經招



募無法滿足其需要時，始得就該不足人數提出申請；又雇主在國內辦理招募時，對於公立就業服務機構所推介之求職人，非有正當理由，不得拒絕。

2. 回臺廠商依回臺方案引進首名外籍勞工入國滿 1 年後，勞動部即辦理第 1 次查核，如經查核外籍勞工超過規定上限人數部分，將廢止招募及聘僱許可（無改善期間）；另後續勞動部每年將定期查核，若定期查核外籍勞工超出所規定之比率上限，勞動部將通知雇主應於規定改善期間增聘本國勞工或減聘外籍勞工人數，屆期未改善者，亦就超過規定上限部分之人數廢止外籍勞工招募及聘僱許可。

參、乳牛飼育業及外展農務工作引進外籍勞工補充所需人力

行政院農業委員會為解決農業缺工問題，已推動改善乳牛飼育業全年性缺工試辦計畫、農業人力團等措施，已改善農業季節性缺工 47%，惟基礎勞動力欠缺情形仍舊存在，故於 108 年 1 月 30 日提出「乳牛飼



育業及外展農務工作引進外籍勞工試辦方案」，經由勞資學政 4 方代表組成之跨國勞動力政策協商諮詢小組召開會議討論後決議試辦，並採取滾動檢討方式隨時討實施成效，以期滿足農業用人需求與及保障外籍勞工權益。

(一) 乳牛飼育業

1. 申請資格：以飼養頭數 80 頭(含)以上持有合法畜牧場登記證書或畜禽飼養登記證之自然人登記經營者具有雇主資格，可提出申請。
2. 申請人數：聘僱外勞以 1 名為限，且聘僱國內勞工(指參加勞工保險人數加依法核算之參加農民健康保險人數)須達 4 人以上。

(二) 外展農務工作

1. 申請資格：由農會、漁會、與農林漁牧有

關之合作社或非營利組織擔任雇主，並應向行政院農業委員會提報及經核定外展農務服務計畫書，負責外籍勞工之引進與聘僱，並外展至具有農林漁牧業經營事實之場域從事與農林漁牧業有關之工作。

2. 申請人數：雇主聘僱外勞人數不得超過所聘僱之本國勞工人數。

肆、結論

勞動部配合「歡迎臺商回臺投資行動方案」及「乳牛飼育業及外展農務工作引進外籍勞工試辦方案」，已於 108 年 4 月 3 日修正發布「外國人從事就業服務法第 46 條第 1 項第 8 款至第 11 款工作資格及審查標準」，該標準並於 108 年 4 月 5 日生效。希望透過外籍勞工之引進，藉以提升產業品質，解決基層勞力短缺問題，並兼顧提供更多本國勞工就業機會，進而創造優質本國勞工就業環境。

勞動部獎勵工會成立要點介紹

勞動部勞動關係司科員 陳志嘉



壹、前言

工會成立之目的在促進勞工團結，提升勞工地位及改善勞工生活。而蔡總統勞動政策六大主張之一為公平的集體勞資關係，因此勞動部針對有籌組意願之勞工及新成立之新工會，訂定輔導勞工籌組工會及協助工會發展相關措施，包括「勞動部輔導勞工籌組企業工會或產業工會補助要點」及「勞動部補助新成立工會辦理教育訓練實施要點」二要點，目的就是希望讓更多勞工能藉由組織工會以保障其權益，並讓工會會務能夠穩健發展、以發揮工會監督及參與、保障勞工的作用。

其中「勞動部輔導勞工籌組企業工會或產業工會補助要點」，補助的對象為工會、工

會聯合組織及成立宗旨與推動勞動事務相關之人民團體，補助的目的是針對過往曾有發生勞工雖有籌組工會之熱情及意願，但因不熟悉籌組相關規定而有所怯步或延誤成立工會之情形，因此，希望透過上開團體的協助，藉由「母雞帶小雞」的方式協助勞工籌組工會，以減少勞工籌組工會的摸索時間，讓工會成立更加迅速。

至於「勞動部補助新成立工會辦理教育訓練實施要點」則是透過補助成立未滿1年之新興工會辦理教育訓練，藉此熟悉各項勞動法規及事務，加速新工會步上軌道，發揮工會監督及參與之功能。該項補助，勞動部自106年開辦以來，申請補助之工會類型及業

別相當多元，包含交通運輸業、教育產業、金融服務業、百貨服務業及醫療保健業等領域之工會，而受補助工會所安排的課程，除了工會組織發展、勞動基準法修法解析等法令及實務課程外，也邀請了各該業別的專家，針對產業趨勢進行分析，讓新進工會成員更清楚瞭解自身業別狀況，實施效果相當良好。

貳、提供新成立工會及協助成立之團體獎勵金

由於前開措施實施以來，獲補助對象好評，因此，勞動部今(108)年仍然持續辦理前開補助，期望工會透過辦理教育訓練來協助勞工籌組工會、培養工會會員知能、熟悉工會相關法令及強化工會之運作能力。

而近年來在輔導勞工籌組企(產)工會的過程中，工會及受輔導者反映，輔導工會籌組的前期過程，最常遇到的問題就是勞工籌組工會意識不足，對於工會籌組流程及運作方式陌生等，因此除了要先跟他們說明籌組工會的重要性外，還要協助他們處理籌組工會的各項程序。而工會成立後，則常發生相關會務運作資源不足，導致難以招收會員或是無法維持會務正常運作等情事。故為解決前開困境並營造更有利工會組織運作環境，勞動部於今年3月12日訂定發布「勞動部獎勵工會成立要點」，提供今年(含以後)新成立的工會最高新臺幣10萬元獎勵金，挹注工會於初成立階段必要資源以維持正常運作。此外，為避免此獎勵工會成立措施造成

既有工會會員轉而另行組織工會致造成工會力量分散，所以於要點中規定，對於新成立工會之連署發起人，除要求應為「受僱勞工」外，另應符合「未具有其他工會會員身分」及「所屬事業單位未成立企業工會」等必要條件。而在工會成立之後，勞動部也期許工會應努力爭取勞工加入工會，才能強化工會實力，為會員爭取權益。因此，本次公告的獎勵要點，除於工會成立之初給予10萬元獎勵金外，另工會成立起2年內，如有組織範圍內可加入工會人數之半數以上加入時，可再向勞動部申請10萬元獎勵金，以鼓勵更多員工加入工會，強化工會協商實力。

另一方面，過去勞工籌組工會到初成立工會階段，如有工會或相關勞工團體協助，以「母雞帶小雞」的方式協助勞工，可明顯縮短勞工籌組工會的摸索期，使籌組的過程更加順利。但因協助勞工籌組工會需耗費較多人力及資源，致既有工會或人民團體無法負擔，以致協助意願不高。因此，本次獎勵措施並有提供工會及勞工團體最高5萬元獎勵金，希望促使工會或勞工團體，多致力於協助勞工成立工會，以輔導更多工會成立，確實發揮勞工集體力量。以下就本獎勵要點內容略作說明：

一、獎勵對象：

(一)108年1月1日起成立之企業工會、產業工會或職業工會；成立日期之認定方式，以主管機關核發登記證書所之成立日期為據。

- (二) 協助或輔導前款工會成立之工會或以推動勞動事務為成立宗旨之人民團體。

前項第 1 款工會之連署發起人，應符合下列條件，且人數達 30 人以上：

- (一) 具有受僱勞工身分。
- (二) 未具有其他工會之會員身分。
- (三) 所屬事業單位未成立工會法第 6 條第 1 項第 1 款所定之企業工會。

二、本要點之獎勵認定基準及金額如下：

- (一) 第 1 類：符合前點第 1 項第 1 款及第 2 項之資格者，得分 2 階段申請本要點獎勵：

- 1、第 1 階段：新成立之工會得向本部申請獎勵；最高金額為新臺幣 10 萬元。
- 2、第 2 階段：領取前款獎勵後，自成立日期起 2 年內，會員人數達組織範圍可加入工會人數之半數以上者，得再向本部申請獎勵；最高金額為新臺幣 10 萬元。

- (二) 第 2 類：符合前點第 1 項第 2 款之資格，且經所輔導或協助之工會於申請前款第 1 階段獎勵時，於申請書中載明在案者，得向本部申請獎勵，最高金額為新臺幣 5 萬元。

工會或人民團體申請第 2 類獎勵，每年度以 3 次為限。

三、工會申請第 1 類獎勵時，應以專函檢具下列文件，向本部提出申請：

- (一) 獎勵申請書。
- (二) 工會登記證書影本。
- (三) 主管機關就最近一次會員大會或會員代表大會備查函之影本。
- (四) 申請獎勵金切結書。
- (五) 發起人切結書。
- (六) 申請第 1 階段獎勵之產業工會及職業工會，應檢附其會員為受僱勞工之相關證明；申請第 2 階段獎勵之工會，應檢附會員人數達組織範圍人數半數以上之相關證明。

四、工會或人民團體申請第 2 類獎勵時，應以專函檢具下列文件，併同申請第 1 類第 1 階段獎勵工會之申請文件，向本部提出申請：

- (一) 獎勵申請書。
- (二) 工會或人民團體登記證書影本；人民團體並應檢附章程。
- (三) 主管機關就最近一次會員大會或會員代表大會備查函之影本。
- (四) 申請獎勵金切結書。

五、本要點之申請期限：

- (一) 申請第 1 類獎勵者：
 - 1、第 1 階段：應於成立日期之次年度結束前申請。
 - 2、第 2 階段：應於成立日期滿 2 年之次年度結束前申請。
- (二) 申請第 2 類獎勵者：應於受協助或輔導工會成立日期之次年度結束前申請。



依據前項規定期限提出申請時，申請文件應以掛號郵件、快捷郵件、包裹郵件、自行送件或其他可供查詢交寄日期之方式提出申請；逾期申請或無法判明交寄日期者，不予受理。

申請文件有欠缺，經通知限期補正者，應於補正期限內完成補正程序。逾期未補正者，不予受理。

六、工會或人民團體申請獎勵，有下列情形之一者，不予核定獎勵；已核定獎勵者，得撤銷或廢止原核定之獎勵：

- (一) 申請文件或證明有偽造、變造、虛偽不實或失效等情事。
- (二) 未於本部限定期限內檢具領據到部。
- (三) 意圖領取獎勵，而成立工會或輔導、協助工會成立。
- (四) 不符工會法及其相關規定之情事。
- (五) 其他與本要點之規定或目的不符。

經依前項規定撤銷或廢止原核定之獎勵者，應返還因核定所受領之獎勵金；未返還者，由本部依行政程序法第 127 條等規定追繳。

參、結語

勞工團結權為勞動三權之首，結社自由及組織權利亦為強化集體勞資關係力量的基礎，對於勞工團結權之保障至為重要。因此，工會法於 100 年 5 月 1 日修正施行時，

為使勞工得藉由結社權之行使，保障其勞動權益，除將工會之成立由「核備制」改為更為自由的「登記制」外，亦開放企業工會之類型，並提供勞工得橫向加入產業工會之多元選擇，相關修法措施對於工會之籌組規範已有開放，並發揮保障勞工結社權之修法意旨。惟該法修正後，工會新增之家數及籌組率均未有顯著增加，故勞動部訂定多樣協助工會籌組及運作之措施並辦理相關訓練課程，積極推動我國工會之發展。

而本措施係考量工會成立初期資源較為匱乏之困境，以提供獎勵金之方式，使新成立之工會能有足夠資源以維持會務之正常運作，同時也鼓勵尚未成立工會之勞工籌組工會。另外也規劃提供輔導勞工籌組工會之工會或人民團體獎勵金，提升其協助勞工籌組工會之意願，以輔導更多勞工籌組工會，減少無相關經驗勞工於籌組上之困難，進而提升我國工會組織率，確實發揮勞工集體力量。

「勞動部獎勵工會成立要點」已於今年 3 月 12 日訂定發布並受理申請，如有符合申請資格之工會或人民團體可依相關規定向勞動部提出申請，相關規定及表格可逕至勞動部首頁 / 便民服務 / 捐補助專區 / 本部捐補助規定中之「勞動部獎勵工會成立要點」下載運用 (網址：www.mol.gov.tw)。