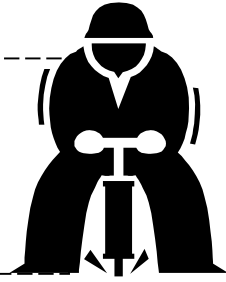


## 國際勞工組織相關外勞公約下的 臺灣外勞權益



莊國良

隨著資訊科技與交通運輸科技進步，勞動力的跨國界流動隨著全球化力量而更見普遍。臺灣作為全球社會的一份子，外勞進入我國社會以作為產業底層勞動力與照顧人力供給，雖然政府在引進決策與管制上扮演著外勞進出總量的重要角色，然而面對全球化的力量，在企業有相對更高的出走籌碼下，外勞的引進決策事實上亦受到全球化力量的影響。對於入境我國從事包括製造、營造、海洋漁撈、機構看護等產業類外勞，以及家庭看護、家庭幫傭等家庭類外勞，在國家政策與全球化考量下，其權益保障面向本即就無法僅從國內法制規定瞭解，勢必參酌國際公約對於一般勞動力移動的保障著手。本文嘗試整理國際勞工組織歷年有關勞動力移動公約著手，藉以探討國內外勞權益所採行之保障措施與可能加強之面向。

### 壹、歷年有關移民工人權益之公約規定

國際勞工組織所提出的國際公約是目

前保障勞動條件的重要指標，尤其在順應全球化潮流下所提出的七大項核心公約項目（包括強迫勞動之禁止、結社自由、團體協商權保障、薪資平等對待、消除強迫勞動、禁止就業歧視、與童工之禁止），更是在 1995 年哥本哈根社會發展世界高峰會中成為全球信守的基本勞動人權項目（ILO, 1997a）。除了這七項核心公約外，在外勞議題的討論上國際勞工組織相關研究早已持續多年。最早有關外勞的規定表現在 1919 年 ILO 的組織章程中：「當勞工被雇用於非其所隸屬之國時應保護其利益，……」，並且在 1944 年費城宣言中，亦提及對於包括就業移民者提供訓練與調任（transfer）之設施（ILO, 1919）。至 2007 年 6 月為止，在國際勞工組織歷年通過的公約中，涉及移民勞工相關的公約規範，主要包括 1926 年第 21 號移民者檢查公約（Inspection of Emigrants Convention）、1939 年第 66 號移民就業公約（Migration for Employment Convention）、1949 年第 97 號移民就業

公約 (International Labour Conference Convention Concerning Migration for Employment) 和 1975 年第 143 號「移民虐待限制及平等機會與待遇促進公約」(International Labour Conference Convention Concerning Migrations in Abusive Conditions and The Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers)。

### 一、第 21 號公約與第 66 號公約

1926 年第 21 號移民者檢查公約總計 15 條，主要規範移民者由輸出國至輸入國間因搭乘船舶工具，為保護移民者所設置的官方檢查人員隨船檢查之權限規定。其中，該檢查員應由船舶所懸國旗國家委派（第 3 條），並且明文規定檢查員不得與船主或船舶公司有直接或間接的關連存在（第 4 條）。至於移民者權益保障部分，僅規範檢查員應保障移民者得依船舶所懸國旗國家法律、國際協定或運送契約規定而享有之權利（第 5 條）。同時，明定檢查員職權以負責執行與保障船上移民福利有關之法令或契約規定，並不得侵犯船長之職權（第 6 條）。

從上述來看，第 21 號公約雖然對於外勞權益面向並無明文規定，僅規範設置公設檢查員得隨船檢查，並責由該檢查員依據法律、或雙方簽署之運送契約提供並確保移民者權益保障。然而，公約亦明定船長無須受該檢查員與該公約之限制（第 6 條）。換言之，該公約尚無積極拘束船長之權限，只能消極性由檢查員對於後續

登岸後向所屬國家政府提供報告之監督機制。雖然第 21 號公約並未明定權益保障項目，但該公約傳達國際間對於移民者之保障，首先著重於運送過程中之基本權益維護，對於保障外勞在移動過程搭乘船舶時之運輸，有了最基本的安全保障。

1939 年第 66 號公約共 15 條，主要針對外勞移動過程所涉及包括訊息的正確性、仲介規範與費用規定、契約合意內容及勞動條件的平等待遇原則。本次公約在外勞移動過程之規範，規定禁止對於外勞提供不實之信息，並強調政府公權力監督或由非營利單位擔任信息提供角色的原則（第 2 條）。又為避免外勞因為入國前因不知情而簽署不合理之契約內容，除規定在招募、僱用保證費（engagement）、引進、因提供勞務所須之安置措施應在政府規範下進行外（第 3 條），關於勞僱簽署契約之基本規範內容應以外勞母語為之，並應明定契約期限、抵達日期、往返旅費支出與扣抵費（deductions）、外勞家屬安排等（第 4 條）。同時，規定有不可歸責於外勞原因發生導致遣返時，應提供返國及外勞再就業等可能支出費用（第 5 條）。至於外勞的工會組織權利、工作條件與訴訟權利等則規範應採與本國國民有平等對待之要求（第 6 條）。從本次規範內容來看，第 66 號公約並未針對外勞在醫療、生育、健康等社會安全有明文規定，反而針對外勞的移動過程，有較第 21 號公約更鉅細靡遺且細緻的規定。此外，從第 66 號公約規範基本勞動條件可知，國際勞工組織逐步擴張外勞權益至勞

動條件上，象徵對於外勞權益有正面的進展。儘管第 66 號公約對外勞權益保障的有突破性進展，然而卻因該公約未經會員國有效批准，終至無法具備拘束力（withdrawn）。也因此，國際勞工組織再次修正規定而促成第 97 號公約的出現（Cholewinski, 1997：93）。

## 二、第 97 號公約與第 143 號公約

第 97 號公約與第 143 號公約由於是有系統且詳盡地規範外國人至他國就業，並且是主要的外勞權益依據，因此成為討論外勞權益的重要參考（Cholewinski, 1997：99）。1949 年的第 97 號公約共 23 條，以規範外勞移動過程和就業過程中相關權利保障和平等對待為主，其內容包括醫療服務提供、工資平等要求、工會權參與、公共服務提供及對雇主招募過程之監督（內政部，1987）。關於勞動條件之規定，第 97 號公約要求會員國於報酬、工時、有給休假、雇用最低年齡、職業訓練和學徒時期等之待遇不得低於會員國本國國民，同時也保障了外勞的工會會員資格（工會參與）及團體協商利益的享有權（第 97 號第 6 條第 1 項規定）。在外勞的健康方面，第 97 號公約要求會員國應在其管轄範圍內維持適當的醫療服務機構，以確保外勞及其眷屬在移入、移出、及旅途過程中皆獲得適當之醫療。至於社會安全權利，該公約要求會員國對已享有既有權利之外勞提供適當措施來繼續維持，同時規定關於職業傷害、生育、疾病、殘廢、老年、死亡、失業及其他本國

規定項目皆平等享有。對於外勞有繳交稅金或由公共稅收支出，但卻無法享有給付的社會安全項目（如社會救濟），公約也要求會員國制訂特別法來給予外勞特定的補償。

從以上這些規定來看第 97 號公約，在保障外勞上，尤其是社會安全面向已呈現初步的架構，儘管其條文內容上仍只是籠統的規定。事實上第 97 號公約的公布時間，正逢二次大戰結束之際，當時歐洲許多國家正面臨重建的壓力，在人力的強烈需求下因此渴望從其他地區引入勞工（ILO, 1997b）。在如此時代背景下，第 97 號公約的通過確實有劃時代的意義——開啓了對外勞權益的重視，而該公約也對外勞的需求提供了更具彈性的回應方式（Hasenau, 1991）。然而第 97 號公約對外勞保障仍不夠完備，因此在 1975 年 ILO 又公布了第 143 號公約，用以彌補第 97 號公約之不足。

第 143 號公約共 16 條，其內容包括了針對非法外勞進入工作的禁止，和合法外勞的平等機會待遇兩大部分（內政部，1987）。和第 97 號公約不同之處，第 143 號公約除了更進一步擴大原有合法外勞權利外，在公約第一部分更以處理自 1970 年代以來日益嚴重的非法外勞就業問題為主，而這一部分也是國際社會第一次試圖要處理非法外勞移徙及就業問題的嘗試（ILO, 1997b）。在有關勞動條件之規定方面，除了就業上平等待遇的規定和第 97 號公約相同外，第 143 號公約更提供外勞在就業安全、轉業規定、失業救濟

上與本國勞工相同待遇（第 8 條）。另外公約更要求會員國在限定外勞工作一段期間（不得多於兩年）以後，外勞得以享有工作選擇自由，並允許固定契約之外勞得完成本身第一份契約工作。

在社會安全規定上，第 143 號公約要求給予外勞社會安全權利的平等享有。相較於第 97 號公約，第 143 號公約更大的進步在於提供非法外勞社安權的保障（Cholewinski, 1997：113），包括承認過去非法外勞所應享有之相關就業權利及社會安全給付。另一方面，第 143 號公約又進一步要求會員國制訂實際之國家政策，透過法令的規範和推動或是尋求和雇主等其他團體合作，來提供外勞相關權利上更具體的保護。同時也提供教育及成立相關外勞機構以提供服務，甚至更進一步修正各國國內法令中與此政策相矛盾的法規，積極地確保外勞權利之享有。然而也因為第 143 號公約對國家主權領域的干預過大，一直到 1997 年為止僅有 17 個國家批准該公約，而其中批准該公約的勞工輸入國更是寥寥可數。儘管如此，第 143 號公約在內容上承續著第 97 號公約，更進一步將範圍擴大至非法外勞上，並且對會員國要求實質法令制訂的規定措施，更是進一步落實外勞保障的重要訴求。

### 三、國際勞工組織關於工作與基本原則權利宣言

為因應全球化的衝擊，國際勞工組織於 1998 年 6 月 18 日通過「國際勞工組織關於工作與基本原則權利宣言」（ILO

Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work，以下簡稱 1998 年權利宣言）作為各會員國在經濟發展下兼顧社會進步、提供最低限度、發展共同價值的指導方針（ILO，1998）。就如同前國際勞工局長 Michel Hansenne 對於 1998 年權利宣言引言所述，本次宣言用以對經濟全球化所面臨的問題作出回應，其目的在於促進所有國家在經濟發展之餘得致力使社會發展同時進步，並且也尊重各國發展間所存在的差異。從宣言的內容來看，1998 年權利宣言概分為兩部分，第一部分敘述國際勞工組織發布本宣言之用意，強調國際勞工組織應在就業、職業訓練、工作條件等面向，透過標準的制定、技術合作或研究等方式協助各國發展相關政策。其中，宣言揭示相關政策應針對具有特殊社會需求之人員，尤其是失業者與移民勞工所面臨的問題加以因應。而本次宣言的核心在於重申四項勞工基本權利原則的重要性。這四項基本原則包括保障集體協商與結社自由權、消除任何形式的強迫勞動、有效消除童工、消除就業與工作歧視，並強調 ILO 會員國即便尚未簽署批准相關公約之遵守，針對本次宣言所提的四項基本原則，仍應予以促進與實現。

宣言第二部分則重視國際勞工組織為協助各國遵守上述四項核心原則所採取的作為，主要依據國際勞工組織章程所賦予的權力，透過技術合作、諮詢服務等相關支援手段協助尚未批准的成員國。為落實宣言的目標，國際勞工組織特別於宣言附錄敦促措施。針對未批准公約之成員國，

透過每年審查該等成員國報告之方式達到敦促的目的。另外，附錄中亦增列全球報告（global report），針對所有會員國不管是否批准，每年以上開四項核心原則之一作為當年度之主軸進行報告，用以提供各國參考、國際勞工組織大會討論以及後續國際勞工組織支援的依據。

從上述來看，1998 年權利宣言係國際勞工組織在面對全球化力量造成勞動基本條件的全面退卻下，再次重申並敦促各國正視核心原則重要性的規範，其中該宣言更強調針對外勞等社會特殊弱勢群體之重要性。由此可知，國際勞工組織亦體認到全球化力量對於移民勞工的權益侵害影響，不得不再次重申勞動核心原則之基本價值與精神。另外，1998 年權利宣言的作用在於針對未批准的成員國，由國際勞工組織每年檢視其所提出之進程報告以敦促其遵守相關基本勞工權利標準。同時，依據宣言附錄增訂全球報告，以檢視評估會員國對於基本勞工權利標準採取的成效，作為確保國際間各成員國對於四項核心原則之遵守與推動。事實上，本次宣言雖是國際勞工組織對於全球化議題近年討論所提出的基本原則，但仍是延續該組織所彙集的七大核心勞動項目作為基礎，而消除就業與工作歧視之原則，在追求移民勞工與本國勞工的待遇平等，更可說是平等對待原則的積極面向作為。

#### 四、國際勞工公約之啓示

以上從國際勞工組織的 4 號公約與 1998 年的權利宣言的內容著手，檢視國

際勞工組織在外勞權益保障上之規範。可以發現以下訊息：

（一）基本權益價值確保：從最早的第 21 號公約對於移民者移動過程的權益保障，以及第 66 號、第 97 號公約再次對於移民者移動過程權益保障的規範，顯示運輸過程的基本權益，例如正確訊息知悉、移動旅費之支應等，一直為國際勞工組織所重視。換言之，該等基本權益應可視為外勞人權中最基本且核心的項目，並且作為外勞權益普世一致的權益項目。

（二）權益保障的擴張途徑：對外勞權益之保障，從第 21 號僅規範移民者在船舶上應設置監督人之措施，一直到第 143 號公約提供社會安全保障，乃至於非法外勞之權益維護，凸顯國際間對於外勞權益保護路徑，從確保外勞移動過程，到第 66 條完備的勞動條件規範，再到第 97 條重視社會安全項目保障與第 143 條有關非法外勞之保障，其保護對象之範疇從移動過程日漸擴張至進入輸入國後的權益保障，顯示保障範圍日趨完備。而這也提供我們思索國內外勞權益保障的可能發展途徑，強調外勞移動過程的權利確保與知悉，逐步擴張至基本工作條件保障，再至社會安全權利乃至於非法外勞的保障發展模式。

（三）平等概念的重視：不管是第 97 號公約或是第 143 號公約，在公約中所規範提供外勞社會安全、就業安全與工作保障，皆圍繞在「平等」原則的概念上。換言之，國際勞工組織仍致力追求對於外勞與本國勞工在勞動環境與社會環境上的平等待遇，避免因歧視問題造成待遇上的落

差。而這樣的思考邏輯又回歸到該組織所揭示四大基本勞動人權的核心項目吻合。並且，更在 1998 年的 1998 年權利宣言中再次強調確認其重要性。

## 貳、臺灣現行外勞權益措施

依據行政院勞委會所發布的「外籍勞工權益維護報告書」以及「我國 2007 年人口販運防制成效報告」（行政院勞工委員會，2008），整理相關外勞權益措施包括：

### 一、基本人權

(一)基本權益保障：基於平等待遇原則，外勞在臺之基本自由受一般法令保障。

(二)取消不得結婚規定：於 2001 年 11 月 7 日修正「外籍勞工聘僱許可及管理辦法」相關規定，取消外勞於受聘僱期間不得結婚之規定。

(三)取消妊娠檢查：自 2002 年 11 月 9 日起取消入國後每滿 6 個月健康檢查之「妊娠檢查」項目。復於 2007 年 10 月 2 日發布「受聘僱外籍勞工健康檢查管理辦法」規定，取消外勞入國後健康檢查之妊娠檢查項目。

(四)人身侵害保障：為加強維護外勞人身安全，防止外勞遭性侵害案件，強化相關單位業務聯繫與分工，於 2006 年 9 月 13 日函頒「加強外籍勞工人身侵害案件業務聯繫與處理原則之標準流程」，落實保護女性外勞之人身安全。

### 二、民權

(一)平等待遇原則：基於國民待遇原則，外勞在臺法律地位與本國勞工相等。

(二)訴訟費用補助：編列預算補助各縣市政府協助涉訟外勞法律顧問諮詢費、律師出庭費、律師撰狀費、民事訴訟費等相關法律諮詢費用。

(三)陪同接受詢問機制：於 2007 年 12 月 10 日函頒「直轄市及（縣）市政府辦理非營利組織陪同外勞接受詢問（談話）試辦作業要點」，以協助被害人取得法律上權利義務之相關資訊。

(四)臨時安置服務：於 2001 年 10 月起補助各直轄市及縣（市）政府委託公益、宗教團體或人力仲介公司提供緊急臨時收容外勞，以保障外勞工作及生活權利。復於 2008 年 3 月 14 日「受聘僱從事就業服務法第 46 條第 1 項第 8 款至第 11 款規定工作之外國人臨時安置作業要點」，強化合法聘僱外勞之安置機制。

### 三、團結權與協商權

(一)工會參與：依現行工會法第 16 條規定：「工會會員具有中華民國國籍而年滿 20 歲者，得被選為工會之理事、監事。」由於工會法對會員資格並沒有國籍上的限制，在本國的外勞同樣享有加入工會之權利與義務。

(二)提前解約驗證機制：於 2006 年 11 月 1 日起發布「雇主辦理與所聘僱第二類外國人終止聘僱關係之驗證程序」。針對雇主與外勞提前終止聘僱關係，需經所在地縣（市）政府進行驗證，經探求外勞真

意後，如有涉及勞資爭議情事，縣（市）政府得立即介入處理。

#### 四、權利告知

(一)編印工作須知：編印各國語言版「外籍勞工在華工作須知」宣導手冊以加強外勞對我國相關法令及自身權利瞭解。

(二)成立外勞諮詢服務中心：補助成立臺灣地區 24 所外勞諮詢服務中心，提供外勞法令諮詢等各項服務。

(三)設置免付費申訴專線：於 2000 年 11 月 13 日起設置印、越、英、泰四國語言免費申訴專線，提供外勞申訴管道。

(四)成立機場諮詢服務中心：自 2007 年 1 月 16 日起於桃園機場設立諮詢服務中心，提供外勞入出境導引及申訴諮詢服務。

(五)結合 NGO 建置通譯人員資源網路：建立各地方政府外勞雙語人才庫，並清查非政府組織之通譯人才，充實通譯人才資料納入。

#### 五、勞動條件

(一)勞動基準法適用：基於平等對待原則，在我國從事製造、營造、漁船工作、機構看護等工作之產業外勞，其勞動條件同樣適用勞動基準法，與本國勞工無異。

(二)家庭類外勞：針對不適用勞動基準法之家庭類外勞，因家事勞動工作性質特殊，故目前本、外國籍家事勞動者均不適用勞動基準法，而係由勞僱雙方依據勞動契約由雙方自由議定。

(三)職業災害保護：目前產業類外勞基於平等原則，與本勞同樣享有職業災害之

保障。另針對外勞因工作期間受傷或患病，在職業災害醫療期間如有終止勞動契約並退保之情形者，可以依「職業災害勞工保護法」第 30 條規定，繼續參加勞工保險普通事故保險，至經醫師證明並經勞委會核准醫療期間屆滿之日止。

#### 六、就業服務

(一)職前講習訓練：依據國內「照顧服務員」之訓練課程標準，由各來源國政府於外勞來臺前須接受 90 小時之訓練。

(二)轉換雇主協助：因雇主死亡或移民、雇主關廠歇業等其他不可歸責於外勞之事由者，由各地就業服務中心協助轉換雇主或工作。復於 2007 年 12 月 10 日建置勞僱轉換資料庫以強化外勞與雇主就業媒合；並於 2008 年 2 月 27 日放寬外籍看護工三方合意得逕予轉換。

(三)直接聘僱機制：於 2007 年 12 月 31 日成立「直接聘僱聯合服務中心」，結合公立就業服務機構同時成立 5 處直接聘僱受理窗口，完成引進外勞程序，無需再完全依賴仲介提供服務。

(四)改善國內外勞服務費：推動「降低外勞仲介費方案」，修正我國仲介收費標準，明訂臺灣仲介公司不得向外勞收取仲介費，僅得每月向外勞收取「服務費」，且第 1 年每月不得超過新臺幣 1,800 元、第 2 年每月不得超過新臺幣 1,700 元、第 3 年每月不得超過新臺幣 1,500 元。

(五)仲介評鑑制度：推動建立外勞人力仲介公司評鑑機制，依據評鑑成績結果實施相關獎優汰劣措施。

## 七、社會安全

(一)勞工保險：依勞工保險條例規定將年滿 15 歲以上、60 歲以下之受僱於 5 人以上公司行號，應參加勞保，且亦含括在職外國籍員工。基於國民待遇原則，產業類外勞依法納入勞工保險範圍，享有傷病給付、殘廢給付、死亡給付。

(二)健康保險：依健保法之規定，在臺灣地區領有居留證明文件並符合該法規定之被保險人資格或是眷屬資格者，亦應參加健康保險。

## 八、就業年齡限制

(一)最低年齡規定：依勞基法第 45 條規定，雇主不得僱用未滿 15 歲人從事工作。

(二)雇主僱用限制：依就業服務相關法令規定，禁止未滿 16 歲的外國人受聘僱從事就業服務法第 46 條第 1 項第 8 款至第 10 款的工作。

## 參、外勞權益圖像

綜合現行外勞權益作法與國際勞工組織有關勞動力移動公約之規範，嘗試將公約規定與我國權益措施並列比較，顯現如附表。透過兩者的比較，可以傳達我國外勞權益的圖像呈現以下訊息：

### 一、國民待遇原則作為外勞權益基礎

從目前政府採行諸多的外勞權益措施，在基本人權之保障上由於採國民待遇原則，因此外勞在臺之基本權益獲得初步保障，而取消在臺期間不得結婚規定以及妊娠檢查項目，突顯出對於外勞在臺婚姻

自由與母性保障有更進一步的發展。此外，儘管外勞與國人享有同等保障，然而為降低因外勞待遇偏低，當訴訟發生時求助無門造成實質之不平等，勞委會亦編列訴訟費用補助以協助外勞，實有正面消除不平等的效果。

### 二、權益資訊告知完備

從國際勞工組織公約第 21 號、第 66 號及第 97 號公約強調移民者移動過程權益保障之重視可知，權益告知為提升勞工權益意識的重要措施。從勞委會的資料來看，由於勞委會在台勞引進原則上，自開放以來一向堅持補充性原則，外勞身分在與「工作」高度相關下，確認外勞對自身權益的瞭解措施為最直接與核心的保護措施，也因此運作上較為完備。另 96 年推動機場諮詢服務之措施，讓外勞在入境前或出境前申訴服務，更是提供外勞在免除雇主或仲介監視壓力下獲悉自身權益之重要保護措施。

### 三、團結權仍待加強

依現行工會法規定，在臺外勞可參與工會運作固不待言。而就實務運作，由於外勞在臺工作有 3 年工作年限限制，在賺取薪資為前提下，其參與、組織工會意願易受影響。至目前工會法限制外勞不得擔任工會理、監事，對於外勞在組織工會等團結權亦存在限制性。換言之，外勞的團結權促進，除目前法令上限制鬆綁外，整體外勞政策的調整亦有直接的影響。

### 四、非政府組織與政府在外勞協商權的



## 重要角色

在外勞協商權上，由於語言的限制使外勞透過工會反映情形較不普遍，然而透過非政府組織代為發聲，反而是外勞權益保障的重要來源。目前包括新事社會服務中心、希望職工中心、外勞關懷中心等宗教團體或非政府組織，近年因數度在勞僱爭議事件中為外勞爭取權益，成為與雇主協調、確保協商權的重要依據。此外，勞委會於 2006 年 11 月 1 日推動的雇主與外勞解約驗證制度，針對提前解除勞動契約的勞僱關係，強制規定應由地方政府進行驗證，進一步提高外勞與雇主協商的平等基礎。這方面顯示，外勞協商權因語言環境因素而遭受限制，然而非政府組織與政府單位協助反而扮演重要的角色。

## 五、家庭類外勞權益保障的困境

按照目前外勞與國人平等待遇的原則，目前產業類外勞與本勞同樣享有勞基法、勞保、職災保護等權益。然而目前本國籍家事服務工作者因排除適用勞基法，

在“平等”原則下家庭類外勞亦無適用。實務上，家庭類外勞因排除適用勞基法，工作條件在勞僱雙方自由議定下，產生外勞低廉的勞動情境。一方面由於家庭類外勞過渡低廉的競爭，產生「社會傾銷」現象，直接衝擊臺灣長期照顧體制的發展，形成照顧人力市場飲鴆止渴式的惡性循環；另一方面，更因為低廉的勞動情境影響外勞權益，且因為家庭的私密性，在勞委會查察人力難以介入發覺下，對家庭類外勞形成近似剝削的模糊環境。面對家庭類外勞權益保障的困境，過去勞委會採取「外國人入國工作費用及工資切結書」查驗的機制，試圖透過本國與外國政府查驗機制，營造家庭類外勞等同適用勞基法之情境。是否能就該等切結書作為制式勞動契約的模式發展，甚或規劃家事服務法一致保障家庭類外勞與本國家事服務者，將是後續政策發展的焦點。

附表 國際公約規範與我國現行外勞權益措施比較表

類別	ILO 規範	我國作法
基本人權	C21：第 5 條設置檢查員 C97：第 9 條收入轉移權益 C143：第 9 條偏見措施禁止 1998 年權利宣言：消除任何形式的強迫勞動	1.基本自由受一般法令保障。 2.取消於受聘期間不得結婚之規定。 3.取消妊娠檢查。 4.建構人身侵害保障機制。
民權	C66：第 6 條訴訟權利 C143：第 9 條爭議申訴 1998 年權利宣言：消除任何形式的強迫勞動	1.平等待遇原則。 2.訴訟費用補助。 3.建立陪同接受詢問機制。 4.臨時安置服務。

類別	ILO 規範	我國作法
團結權與協商權	C66：第 6 條工會組織 C97：第 6 條工會參與 C143：第 10 條工會參與 1998 年權利宣言：集體協商與結社自由權	1.工會參與。 2.提前解約驗證機制。
權利告知	C66：第 2 條、第 4 條禁止不實信提供與母語製作契約。 C97：第 3 條、第 4 條、第 7 條就業訊息提供、入出境移動確保、免費公共就業服務。 C143：第 12 條資訊瞭解	1.編印工作須知。 2.成立外勞諮詢服務中心。 3.設置免付費申訴專線。 4.成立機場諮詢服務中心。 5.結合 NGO 建置通譯人員資源網路。 6.解約驗證機制。
勞動條件	C66：第 6 條工作條件平等對待 C97：第 6 條勞動條件 C143：第 10 條就業職業平等 1998 年權利宣言：消除就業與工作歧視	1.產業類外勞適用勞動基準法。 2.家庭類外勞依據勞動契約雙方合意。 3.職業災害保護：產業類外勞享有職業災害保險保障。
就業服務	C143：第 8 條轉業規定、再就業平等	1.職前講習訓練。 2.轉換雇主協助。 3.直接聘僱機制。 4.改善國內外勞服務費。 5.仲介評鑑制度。 6.直接聘僱計畫。
社會安全	C97：第 5 條、第 6 條社會安全項目 C143：社會安全平等 1998 年權利宣言：消除就業與工作歧視	1.產業外勞享有勞工保險傷病給付、殘廢給付、死亡給付。 2.在臺外勞應參加全民健保。
就業年齡限制	C97：第 6 條僱傭最低年齡 C143：第 12 條兒童母語教育提供 1998 年權利宣言：消除童工	1.勞基法最低僱用年齡規定。 2.雇主僱用外勞年齡限制。

資料來源：作者自行整理

## 肆、結論

本文從國際勞工組織歷年有關勞動力移動的公約規定整理著手，試圖描繪國際公約有關外勞權益保障的規範。同時，從現行政府有關外勞權益保障之作爲，拼湊在臺工作之外勞所享有權利面向。整體而言，對於外勞的權益保障建築在國民待遇

所揭示的平等原則上，因此在基本人權與民權等基本權益上，除法律所規範的平等保障外，政府也積極試圖透過取消結婚、妊娠檢查等法令鬆綁與臨時安置、人身保護機制等行政作爲協助外勞有更高權益地位。同時，在外勞權利告知上，透過宣導手冊的發送、申訴專線、機場諮詢服務設

置等措施，提供外勞在入出境、在國內工作期間對於自身權利的瞭解提供適度的維護。然而，在外勞的團結權中，雖工會法提供外勞參與工會的機會，但實務運作上卻因整體政策的規劃影響參與意願；同時，現行工會法限制外勞擔任理、監事得可能，又進一步限制外勞團結權的發展。另外針對現行權益保障措施中，家庭類外

勞在「國民待遇」原則下，成為外勞群體中最為弱勢的一環，並且更因為無法適用勞動基準法與家庭工作的私密性，更創造家庭類外勞勞動剝削的模糊空間。而這一方面，卻也正是外勞權益後續發展上所必須加強關注的領域。

（本文作者莊國良現為內政部戶政司秘書）

## 📖 參考文獻

- 內政部（1987）國際勞工公約及建議書。
- 行政院勞工委員會（2008）外籍勞工權益維護報告書。
- 行政院勞工委員會（2008）我國 2007 年人口販運防制成效報告。
- 莊國良、官有垣（2002）外籍勞工在我國的福利與就業權益之初探：相關法令與執行面的問題，發表於民主政治與社會福利學術研討會，嘉義：國立中正大學。
- Cholewinski, R (1997) *Migrant Workers In International Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Hasenau, M. (1991) "ILO Standards on Migrant Workers: The Fundamentals of the UN Convention and Their Genesis." *International Migration Review* 25(4): 687-697.
- International Labour Organization (1919) *ILO Constitution*. 〈<http://www.ilo.org/i-olox/english/constq.htm>〉, 07/30/2008。
- International Labour Organization (1997a) *ILO Human Rights (Core) Conventions* 〈<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actrav/enviro/backgrnd/ilohrcon.htm>〉, 07/30/2008。
- International Labour Organization (1997b) "Protecting the Most Vulnerable of Today's Workers." *Tripartite Meeting of Experts on Future ILO Activities In The Field of Migration*. Geneva.
- International Labour Organization (1998) *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*. 86th Session, Geneva. 〈[http://www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.static\\_jump?var\\_language=EN&var\\_pagename=DECLARATIONTEXT](http://www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.static_jump?var_language=EN&var_pagename=DECLARATIONTEXT)〉 07/30/2008。

## 附錄：1998 年國際勞工組織關於工作與基本原則權利宣言

網址：[http://www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.static\\_jump? var \\_language=EN&var\\_pagename=DECLARATIONTEXT](http://www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.static_jump?var_language=EN&var_pagename=DECLARATIONTEXT)

### **ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work** **86th Session, Geneva, June 1998**

Whereas the ILO was founded in the conviction that social justice is essential to universal and lasting peace;

Whereas economic growth is essential but not sufficient to ensure equity, social progress and the eradication of poverty, confirming the need for the ILO to promote strong social policies, justice and democratic institutions;

Whereas the ILO should, now more than ever, draw upon all its standard-setting, technical co-operation and research resources in all its areas of competence, in particular employment, vocational training and working conditions, to ensure that, in the context of a global strategy for economic and social development, economic and social policies are mutually reinforcing components in order to create broad-based sustainable development;

Whereas the ILO should give special attention to the problems of persons with special social needs, particularly the unemployed and migrant workers, and mobilize and encourage international, regional and national efforts aimed at resolving their problems, and promote effective policies aimed at job creation;

Whereas, in seeking to maintain the link between social progress and economic growth, the guarantee of fundamental principles and rights at work is of particular significance in that it enables the persons concerned, to claim freely and on the basis of equality of opportunity, their fair share of the wealth which they have helped to generate, and to achieve fully their human potential;

Whereas the ILO is the constitutionally mandated international organization and the competent body to set and deal with international labour standards, and enjoys universal support and acknowledgement in promoting Fundamental Rights at Work as the expression of its constitutional principles;

Whereas it is urgent, in a situation of growing economic interdependence, to reaffirm the im-

mutable nature of the fundamental principles and rights embodied in the Constitution of the Organization and to promote their universal application;

### **The International Labour Conference**

#### **1. Recalls:**

(a) that in freely joining the ILO, all Members have endorsed the principles and rights set out in its Constitution and in the Declaration of Philadelphia, and have undertaken to work towards attaining the overall objectives of the Organization to the best of their resources and fully in line with their specific circumstances;

(b) that these principles and rights have been expressed and developed in the form of specific rights and obligations in Conventions recognized as fundamental both inside and outside the Organization.

2. Declares that all Members, even if they have not ratified the Conventions in question, have an obligation arising from the very fact of membership in the Organization to respect, to promote and to realize, in good faith and in accordance with the Constitution, the principles concerning the fundamental rights which are the subject of those Conventions, namely:

(a) freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining;

(b) the elimination of all forms of forced or compulsory labour;

(c) the effective abolition of child labour; and

(d) the elimination of discrimination in respect of employment and occupation.

3. Recognizes the obligation on the Organization to assist its Members, in response to their established and expressed needs, in order to attain these objectives by making full use of its constitutional, operational and budgetary resources, including, by the mobilization of external resources and support, as well as by encouraging other international organizations with which the ILO has established relations, pursuant to article 12 of its Constitution, to support these efforts:

(a) by offering technical cooperation and advisory services to promote the ratification and implementation of the fundamental Conventions;

(b) by assisting those Members not yet in a position to ratify some or all of these Conventions

in their efforts to respect, to promote and to realize the principles concerning fundamental rights which are the subject of these Conventions; and

- (c) by helping the Members in their efforts to create a climate for economic and social development.
- 4. Decides that, to give full effect to this Declaration, a promotional follow-up, which is meaningful and effective, shall be implemented in accordance with the measures specified in the annex hereto, which shall be considered as an integral part of this Declaration.
- 5. Stresses that labour standards should not be used for protectionist trade purposes, and that nothing in this Declaration and its follow-up shall be invoked or otherwise used for such purposes; in addition, the comparative advantage of any country should in no way be called into question by this Declaration and its follow-up.

### **Follow-up to the Declaration**

#### **I. OVERALL PURPOSE**

- 1. The aim of the follow-up described below is to encourage the efforts made by the Members of the Organization to promote the fundamental principles and rights enshrined in the Constitution of the ILO and the Declaration of Philadelphia and reaffirmed in this Declaration.
- 2. In line with this objective, which is of a strictly promotional nature, this follow-up will allow the identification of areas in which the assistance of the Organization through its technical cooperation activities may prove useful to its Members to help them implement these fundamental principles and rights. It is not a substitute for the established supervisory mechanisms, nor shall it impede their functioning; consequently, specific situations within the purview of those mechanisms shall not be examined or re-examined within the framework of this follow-up.
- 3. The two aspects of this follow-up, described below, are based on existing procedures: the annual follow-up concerning non-ratified fundamental Conventions will entail merely some adaptation of the present modalities of application of article 19, paragraph 5(e), of the Constitution; and the Global Report will serve to obtain the best results from the procedures carried out pursuant to the Constitution.

#### **II. ANNUAL FOLLOW-UP CONCERNING NON-RATIFIED FUNDAMENTAL CONVENTIONS**

#### A. Purpose and scope

1. The purpose is to provide an opportunity to review each year, by means of simplified procedures to replace the four-year review introduced by the Governing Body in 1995, the efforts made in accordance with the Declaration by Members which have not yet ratified all the fundamental Conventions.
2. The follow-up will cover each year the four areas of fundamental principles and rights specified in the Declaration.

#### B. Modalities

1. The follow-up will be based on reports requested from Members under article 19, paragraph 5(e), of the Constitution. The report forms will be drawn up so as to obtain information from governments which have not ratified one or more of the fundamental Conventions, on any changes which may have taken place in their law and practice, taking due account of article 23 of the Constitution and established practice.
2. These reports, as compiled by the Office, will be reviewed by the Governing Body.
3. With a view to presenting an introduction to the reports thus compiled, drawing attention to any aspects which might call for a more in-depth discussion, the Office may call upon a group of experts appointed for this purpose by the Governing Body.
4. Adjustments to the Governing Body's existing procedures should be examined to allow Members which are not represented on the Governing Body to provide, in the most appropriate way, clarifications which might prove necessary or useful during Governing Body discussions to supplement the information contained in their reports.

### III. GLOBAL REPORT

#### A. Purpose and scope

1. The purpose of this report is to provide a dynamic global picture relating to each category of fundamental principles and rights noted during the preceding four-year period, and to serve as a basis for assessing the effectiveness of the assistance provided by the Organization, and for determining priorities for the following period, in the form of action plans for technical cooperation designed in particular to mobilize the internal and external resources necessary to carry them out.

2. The report will cover, each year, one of the four categories of fundamental principles and rights in turn.

#### B. Modalities

1. The report will be drawn up under the responsibility of the Director-General on the basis of official information, or information gathered and assessed in accordance with established procedures. In the case of States which have not ratified the fundamental Conventions, it will be based in particular on the findings of the aforementioned annual follow-up. In the case of Members which have ratified the Conventions concerned, the report will be based in particular on reports as dealt with pursuant to article 22 of the Constitution.
2. This report will be submitted to the Conference for tripartite discussion as a report of the Director-General. The Conference may deal with this report separately from reports under article 12 of its Standing Orders, and may discuss it during a sitting devoted entirely to this report, or in any other appropriate way. It will then be for the Governing Body, at an early session, to draw conclusions from this discussion concerning the priorities and plans of action for technical cooperation to be implemented for the following four-year period.

#### IV. IT IS UNDERSTOOD THAT

1. Proposals shall be made for amendments to the Standing Orders of the Governing Body and the Conference which are required to implement the preceding provisions.
2. The Conference shall, in due course, review the operation of this follow-up in the light of the experience acquired to assess whether it has adequately fulfilled the overall purpose articulated in Part I.

The foregoing is the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up duly adopted by the General Conference of the International Labour Organization during its Eighty-sixth Session which was held at Geneva and declared closed the 18 June 1998. In faith whereof we have appended our signatures this nineteenth day of June 1998.