



聯合國人權保護之經濟、社會與文化權—台灣的實踐：以工作權團結權為例

●林佳和／國立政治大學法學院助理教授

《聯合國經濟社會文化權利國際公約》（以下簡稱《經社文公約》），作為經濟、社會與文化領域中，國際人權法上最重要的規範基礎，在二次大戰後各國社會生活的發展與前進中，無疑扮演相當重要的角色，即便它不像《公民與政治權利國際公約》一般，不能作為個人到法院主張的主觀權利，而是著眼在國家之實踐義務與責任的強調之上，至少一開始的公約效力是如此，但仍然不能輕忽《經社文公約》對於國際與各國社會生活進展的指導與影響。

當然，在經濟、社會與文化領域，各國的差異實在很大，如以一般所提到的社會正義、社會人權的角度觀察，在三大層次與內涵：基本的自由、最低生活需求的滿足、參與分配的正義，各國都有截然不同的實踐成果，換言之，也同樣有著不同層次與內涵、不同程度與面向的「不社會正義、不符社會人權」，也就是「尚未實現《經社文公約》的期待」。所以要談《經社文公約》，必須要聚焦於不同的個別人權事項，進入各國具體的脈絡與發展軌跡之中，才有可能對於公約規範做較為精準的操作。

基於作者個人的關懷與專業，在此僅以《經社文公約》對於勞動生活的著墨，也就是工作權與團結權為例，簡單分析在台灣中的實踐。該公約第6~8條所標榜之工作權與團結權，簡單來說，內容可分為工作權、勞動條件保障（最低工資、公允工資、同工同酬、安全衛生環境、晉升、例假休假）、工會組織自由與工會權（工會自主與工會組織自由暨必要限制、工會聯合組織、工會權利與必要限制）、母性保護、童工禁止等，從不同面向上描述與涵蓋勞動生活中，勞動者所應享有之權利內涵，體系尚堪完整。當然，拉至台灣現實面來加以檢視，從不同之國家公權力機關（立法、行政、司法）之職掌與義務出發，可以發現諸多問題。由於牽涉之問題實在過廣，限於本章篇幅，也不可能再一一詳加臚列討論，僅提出以下之觀察，留待法律適用者與社會行動者的進一步研究與檢視。

首先在有關特別是人身自由方面的勞動權保障，尤其是強制勞動相關的事項，國內法

令堪稱完整，從立法內容觀之，並無違反國際公約之虞，然在實踐的層面上，特別是產業與家事外籍勞工，尤其是後者，則仍時有受雇主強迫勞工的情事發生，換言之，政府機關宜建構更有效的防堵與處理機制，從事實面上防止強制勞動的繼續存在。

在一般勞動者所應享有之社會保障權利方面，透過幾項相關的社會保險法制之建立與施行，基本上我國法亦無明顯牴觸國際公約之處，特別在國際公約基本上容許各國考量自己之特殊情況、尤其是財務負擔之前提下，給予各內國極大的形成空間，因此例如某些社會保障在實踐上仍有所欠缺、不論是制度或單純執行面向上，而有檢討之必要，但至少就法律內容來看，基本上尚無甚問題。當然，隨著勞動市場的結構變化，內國人口結構、特別是老年化與少子化之雙重影響下，包括社會保險與社會救助在內的所有社會保障體系，即便僅針對勞動者，都必須與時俱進，定期的加以檢討改進，同時必須密切注意具體實施之成效，防堵規範與現實上的落差產生—例如常為人所詬病之「失業者取得失業給付的比例一直偏低」，就此而言，以勞工保險、就業保險、勞工退休金條例／勞動基準法等為核心的勞工社會保障，尚有許多的努力空間。

在狹義的勞動保護問題上，特別是勞動條件與勞工身體健康衛生等之保護事項，我國在勞動基準法、勞工安全衛生法等相關工資、工時、工安規範的基礎上，就規範內容而言應稱完備。當然，不可諱言的，在勞動保護之實踐與監督上，一般社會行動者仍認為有非常多的問題與欠缺，有待更進一步的檢討改進，特別是國內以中小企業型態為主流、勞工團結組織之力量薄弱等之結構性現象，連帶使得勞動權貫徹之困難與障礙。由此相關連的是職業災害勞工的保護體系，不論是職業災害的預防、發生後的處理、職業重建與保障、職業災害勞工保險的重構，目前在台灣都仍有相當的缺失，使得職業災害發生率仍居高不下，不幸之受害者亦未能得到符合其尊嚴與生存需求的扶助，這是台灣勞動人權未來必須加以重視的一塊。

就勞動市場的處境而言，結構性失業問題惡化與因應對策難尋、職業介紹與職業訓練之效能有待加強、中高齡勞動者與身心障礙者嚴峻的就業問題、非典型勞動漸次成為重要的勞動市場形式等，國內都有相當的問題存在，必須加以面對與克服。不論在積極或消極勞動市場措施的建構上，前者是以減少失業人口、降低失業率、社會弱勢族群保障均衡、改善勞動市場上之勞動力供需為目的，常見手段包括就業媒合、職業教育位置媒合與職業介紹、接受推介就業與創業促進、企業在職訓練、職業技術訓練、性質為第二勞動市場的補貼性就業、性質為第三勞動市場的公共就業、身心障礙勞工職業重建、其他個別促進措施（勞動市場彈性化、經濟成長政策以創造就業、強化接受就業媒合義務）等，後者則是以彌補失業引致之所得減少而為補償性給付為目的，常見措施包括短期與中期失業之工資替代給付（失業給付）、長期失業者與無失業給付請求權者之生活補助（社會救助）等，不論何者，在國內都有相當的改進與努力空間，以更有效的改善勞動市場問題與弱勢族群之處境。



在勞動條件方面，基本工資與勞工收入保障之嚴峻（所謂薪資逾十五年未實質成長）、工作時間過長與過勞暨休息狀況不佳、非典型勞動日益氾濫與保障程度極差，乃至於雇主解僱之仍然浮濫，這是在個別勞動關係上，國內勞動人權尚待保障與處理之重要問題，國內有接近40%的從屬性勞動者，月薪在三萬元以下，「低薪而長工時」成為台灣勞動者最艱困的問題。而就業歧視與性別平等仍必須努力改善，外籍勞工勞動條件與勞動人權之艱難，未能做到《經社文公約》所標榜之目標，也同樣受到關注。特別是外籍勞工：詳細觀察相關之國際法文件的規定及其精神，例如《聯合國保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約》，可以看到兩項基本的要點及特徵：對於直接相關於勞動權益的事項，不論是個別法或集體法上的事項（工作條件，包括工時、休息、有給年假、職業安全衛生措施，及社會安全措施及福利設施及與就業有關給付；工會會員，行使工會權利及享有工會職業及勞資關係團體的被選舉數，包括在事業上代表勞工的團體），必須堅持國民待遇原則，也就是不得低於本國勞工。再者，如基於國家安全、社會秩序或保護一般第三人之權利與自由故，是可以對外籍勞工的其他權利，例如社會權、政治權、公民權、入出國境權，作有一定程度的限制。但必須實質上與其目的相關，而且必要。國內目前對於外籍藍領勞工的諸多限制，例如禁止自由轉換雇主、嚴格的生活管理與限制等，是否完全經得起國際人權公約的檢驗？恐怕未定之天。

一般而言觀察我國勞動法令，最有問題的應屬集體勞動權的部分，也就是勞工團結權與爭議權之行使上。這一「指控」無疑令人尷尬：勞動三法根本甫修改完成，請別忘記，是在兩公約施行法已通過之同樣時刻；政府部門一再的講法，都是同時修正的新法內容「符合國際人權公約」，是以只有在個別條文在遭批評有違背抵觸之虞時，辯稱「係在國際公約所容許之『各內國法律特別容許偏離』範圍內…」作者的意思說，如果真的都在此容許偏離之範圍內，則社會行動者或學界所出現的批評，就無甚意義，至少沒有「違反國際人權公約」這個層次上的意義。不論如何，就2011年5月1日開始施行的所謂新勞動三法（工會法、勞資爭議處理法、團體協約法）規範內容而言，常見有關如下事項的批評：

- 限制工會必須有三十人以上方得組織的門檻（工會法第 11 條）；
- 工會組織型態的限制：不容許有企業工會、產業工會與職業工會以外之第三種類型基層工會組織的出現（工會法第 6 條）；
- 企業工會限單一、職業工會限單一的限制（工會法第 9 條）；
- 全國性聯合組織繼續維持原來極高之組織門檻（工會法第 8 條）；
- 公務人員團結權繼續維持原有的限制，即不容許成立與組織工會（工會法第 4 條）；
- 不容許私立與公立學校教師組織企業工會（工會法第 6 條）；
- 不容許教師與學校其他非教師之勞工共同組織工會（工會法第 6 條）；
- 工會內部自主性一定程度之限制，例如理監事名額與任期連任等限制（工會法第 17 條）；

- 維持過多之行政監督與管制工會措施，包括對於工會違法或違背章程時之工會法人機關撤免權（工會法第 43 條）；
- 教師不准罷工，爭議權遭完全剝奪（勞資爭議處理法第 54 條）；
- 與國計民生相關的五種事業須先約定必要服務條款方得宣告罷工之限制（勞資爭議處理法第 54 條）；
- 維持行政機關於滿足一定要件下（重大影響公眾安全與利益），得以行政處分強制將勞資爭議交付仲裁（勞資爭議處理法第 25 條）；
- 國防部所屬機關構與學校所屬勞工所組織之工會與教師工會，勞資雙方簽定團體協約前應經上級主管機關核可之程序（團體協約法第 10 條）。

以上諸多規定與作法，都不免有牴觸《經社文公約》第8條保障團結權之嫌，從經社文委員會一般性意見的許多闡述中，亦可明確看出其侵害人權的軌跡。誠然，國際人權公約並非不容許任何內容在具體形成時的「偏離」，但必須符合人權公約意旨，有強大而符合公益與特殊性的實體事由，同時參酌國際勞工組織、其他相關國際組織之公約與建議書，乃至於其他國家的實踐經驗，不妄以「國際人權公約容許保留與各國特殊形成」為名，根本性的違反國際人權標準與意旨，由此而言，國內法律上的這些限制與禁止規定，真的有加以嚴厲檢視與檢討的必要，如果還想通過國際人權公約檢驗的話。

我國雖然不是聯合國的會員國，但透過兩公約施行法的「銜接」，標榜台灣希望成為國際家庭中，遵守國際人權規範、尊重人權的一員，就一內國人權的實踐角度來看，國際人權公約當然重要，毫無疑問。誠然，條文是死的，現實是活的，如何真心依照公約所指引之人權內涵與精神，作為國家公權力行為的圭臬，作為社會私行為的努力方向，真正實現人權公約的目的與任務，這條路非常漫長，施行法的制定只是開始，必須一步一腳印。通往人權國度，台灣還有相當長的路要走。◆