

# 台灣有遵守國際勞工組織核心公約 之人權義務嗎？：整全人權法詮釋 取徑之芻議\*

楊雅雯

中央研究院法律學研究所助研究員

## 摘要

國際勞工組織（ILO）公約對台灣有何規範意義？學者有將全部 ILO 公約視為值得參考但沒有拘束力的國際潮流、有主張其全屬習慣國際法，亦有認為經批准者應屬條約法。本文主張至少就 ILO 核心公約，由人權法之整全詮釋方法視之，已透過聯合國人權公約條約機構的援引，構成人權公約體系的一環，並因台灣決定以施行法內國法化人權公約，而間接地成為台灣理解其在水權公約體系下之國家義務確切內容的必要指引。此一主張的實務重要性是，無論國家機關有無為 ILO 公約核心公約訂定施行法的政治意願，都無妨於其已負擔因人權公約而受 ILO 核心公約拘束而生之人權義務，並應以現有對政府的人權課責機制，檢視其實踐與不足。

## 關鍵字

國際勞工組織、核心公約、碎片化、內國法化、習慣國際法

---

\* 謹以本文紀念障礙者人權保障法制重要的推動者陳俊翰博士。本文撰寫的契機來自於 2023 年 12 月 5 日於中央研究院法律學研究所舉辦的個人學術研討會上，陳俊翰博士詢問筆者為何不認同 ILO 公約作為習慣國際法的主張，這也是筆者與俊翰博士最後的學術意見交換。筆者當時未能充分回應，迄至半年後，始能以一篇論文回答。願俊翰博士對臺灣人權環境的投入與信念，在天上繼續照亮我們的前路。

本文之完成係受國家科學委員會研究計畫〈國際勞動權之人權化如何影響社會經濟人權之可司法性並邁向內國法化？〉(112-2410-H-001-006-MY2) 之資助，並感謝研究助理清華大學科技法律研究所魏立茜、林靖蓉君協助資料收集，及同仁李孟哲君協助文獻格式之統整。

## 壹、問題：ILO 公約在台灣有何規範地位？

台灣遠洋漁業涉及強迫勞動，因此 2020 年 34 個國際與在地非營利組織，發表聯合聲明，要求勞動部實踐國際勞工組織（International Labour Organization，下稱 ILO）的八大核心公約，<sup>1</sup> 與《移工工作公約》（按應指第 97、143 號公約，以下以 C97、C143 表示，所有 ILO 公約亦同），並內國法化 ILO《漁業工作公約》（C188）。

勞動部則主張台灣已藉「《勞動基準法》、《職業安全衛生法》、《性別工作平等法》、《工會法》、《團體協約法及勞資爭議處理法》、《就業服務法》」之制訂，落實 ILO 核心公約所表彰之原則，至於主張內國法化 C188 與遵守移工工作公約一節，勞動部則稱將透過內國法化《聯合國保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約》（下稱《移工公約》）提供移工保護（勞動部 2021 年 6 月 22 日勞動發管字第 110509873 號函，轉引自陳菊等，2022：112）。換言之，政府表明無意內國法化任何 ILO 公約，但認為現行勞動法令，與將來內國法化移工公約，即是對民間訴求遵守核心公約、C97、C143 與 C188 之充分回應。

姑不論勞動部是否僅係畫餅推託，其回應隱含一連串重要的規範問題，例如：「ILO 公約與聯合國人權公約的關係是什麼？」、「《移工公約》與 ILO《移工工作公約》有無範圍上的差異，乃至內國法化《移工公約》即能回應有關政府應遵守 C97、C143、C188 等公約的訴求嗎？」，以及「台灣目前勞動法令確實落實了 ILO 全部勞動公約的要求嗎？」等。

上開問題都值得分別撰文。<sup>2</sup> 但本文聚焦討論一前提問題：「台灣現在受 ILO 公約拘束嗎？」、「哪些 ILO 公約對台灣有法律上規範意義，又是確切是何種意義？」因為如果台灣基於某些理由，本即應遵守某些 ILO 公約，則政府的履行，應現在受到檢證，無待其進一步內國法化 ILO 公約的政治意願，或寄於未來之託詞。

1 ILO 之核心公約在 2022 年由原 8 個擴增為 10 個，參註 3。

2 筆者在其他論文中，曾簡單比較 C97、143 與移工公約若干內容（楊雅雯，2021：233、235-239）；亦大致評估勞動基準法與就業服務法是否確如勞動部所主張已符合 ILO 核心公約中消除強迫勞動的要求（楊雅雯，2025）。由此尚且稱不上全面的檢視中可知，勞動部的回應推託居多。

以下將先回顧國內文獻就 ILO 公約對台灣有何法律意義的三個代表性立場，討論其延伸意涵。這些主張都有所本，但本文認為，在台灣將 UN 人權公約內國法化後，我們亦應從國際人權法如何整合詮釋的角度，來理解 ILO 公約在台灣內國法上的規範意義，這樣的解釋方法與從國際法角度主張 ILO 效力者並不互斥，而毋寧是補充。本文論述將聚焦在 ILO 的核心公約，<sup>3</sup> 這是因為核心公約是 ILO 人權化轉向的明顯訊號，與本文的取徑相關，所以在篇幅考量下僅討論核心公約，但同樣的解釋方法，亦可能運用到其他被視為人權文件之 ILO 公約上。

## 貳、ILO 公約對台灣規範意義的既有討論

台灣對於 ILO 公約的既有討論主要立場有三：一是 ILO 公約沒有法律上拘束力，而是值得台灣參考的立法例或國際潮流；二是將 ILO 公約視為習慣國際法，從而台灣受其拘束；三是側重 ILO 公約的條約法地位，經完成批准之公約在內國係具法律位階。

### 一、國際勞動基準作為國際潮流

對 ILO 公約有長期研究的焦興鎧教授，是「國際潮流派」的代表性學者。其認為在中華民國政府退出聯合國後，亦同時失去 ILO 成員國的會籍，因此所有 ILO 公約和實踐，包括 ILO 核心基準與核心公約，台灣「在理論上並不受這些基準之規範」（焦興鎧，2004：89；2017：33。類似見解吳慎宜，2008：79。也因退出聯合國，焦教授認為「甚至連歷年來批准認可之國際勞動公約亦因此失效」（焦興鎧，2019：8）。<sup>4</sup>

又焦教授認為台灣雖不受 ILO 公約拘束，但是在若干重要公約上，政府仍自主遵循。例如其評論我國《勞動基準法》與《就業服務法》呼應 ILO 之

3 ILO1998 年宣言、2022 年增補，提出 5 基本原則，每個原則各有 2 個 ILO 公約被列為核心公約，無論批准與否，成員國基於其成員地位即應尊重、促進及實現核心公約所體現的原則：結社自由及集體談判權原則的 C87、C98；消除強迫勞動的 C29、C105；有效廢除童工的 C138、C182；消除就業與職業歧視的 C100、C111；職業安全衛生的 C155、C187 (ILO, 2022)。

4 吳慎宜教授則認為喪失成員國身分前，雖曾有批准若干 ILO 公約，但「就已批准之公約卻未全然地完成國內法之立法程序」（吳慎宜，2008：79-80），似乎認為所有 ILO 公約均不拘束台灣的理由，除了退出聯合國而喪失會籍外，亦是欠缺國內法的轉介。

第 100 號及第 111 號（核心）公約所揭櫫之精神（即就業平等），提到「我國雖已非國際勞工組織之成員，但在遵循該組織所提倡這類勞動基準之努力上，甚至要較會員國還更為盡心」（焦興鎧，2007：412，類似見解徐國淦，2014：23）；澳洲學者 Sean Cooney 指出過去國民黨政府仍有聯合國席次時，ILO 公約在台灣因戒嚴而幾無履行；退出聯合國後，ILO 公約在台灣的功效陷入不明，但民主化後的政府反而有動力主動參酌，在立法理由中援引（Cooney 1996: 54-55）。又如針對消除強迫勞動與童工，焦教授評論「一般而言，自勞動基準法實施後，我國在童工及強制性勞動之禁止兩方面，應已無太多問題」（焦興鎧，2009：20；2017：33）。<sup>5</sup>

在此論述中，ILO 公約被視之值得參採繼受的國際立法例，如同過去我國法制常繼受外國立法例一般，外國立法例與法院判例不拘束我國，但係他山之石，或許可說服政府或法院採取類似見解。焦教授認為所有 ILO 公約原則上對台灣均無法律上拘束力的立場，不因公約是不是屬於核心公約，或是否曾受簽署有所不同，也不受台灣以施行法內國法化聯合國人權公約之影響，都維持一貫。但此說以會籍缺乏，而認為 ILO 公約全部無拘束力的結論，可能太過保留。在文獻上，乃有論者藉由國際法論述來賦予 ILO 公約若干拘束力，路徑大別有二，以下二、三分述之。

## 二、國際勞動基準作為習慣國際法

主張 ILO 公約有拘束力的路徑之一，是主張 ILO 公約構成習慣國際法，因而台灣無論批准與否或有無 ILO 會籍，都受到習慣國際法的拘束。劉士豪與羅國應二位教授即是採取習慣國際法路徑的例子，其於 2010 年《公民與政

5 另一類似例子是黃越欽大法官在司法院釋字第 547 號解釋所提出之一部協同及不同意見書，其中指出 ILO 公約的適用，「因外交形勢之惡化形同隔絕」，接著在該意見書援用 ILO 公約來解釋憲法上營業自由與工作權的分野。至司法院釋字第 549 號，其解釋文最後促請主管機關「參酌有關國際勞工公約及社會安全如年金制度等通盤檢討設計」。亦即，ILO 在台灣停滯，但是釋憲者可視情況作為釋憲資源，請行政部門在修法時參考。也因為釋憲實務這方面的發展，所以關於 ILO 公約對台灣的規範意義，除了本文所討論藉由 ILO 公約的國際法法源性質的路徑之外，亦有許多學者討論 ILO 公約因大法官的援引，指示立法者參酌立法，構成未來可能的司法審查基準之一，因而間接拘束立法，如王韻茹（2019：8）；李建良（2014：189）；郭明政（2007：203）。此說會涉及司法者角色和國際法對憲法解釋方法的補充與挑戰，非本文問題意識，故以下沒有討論。又除了司法者角色的差異外，本文的路徑會比一次一案的司法者援用路徑，更為體系性地引入 ILO 核心公約。

治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》（簡稱《兩公約施行法》）生效後，首先評估《兩公約》的內國法化對勞動法制的推進無甚意義。蓋其固然是人權法上的重要文件與變遷，但《兩公約》中勞動相關規範稀薄，反而 ILO 規範才應更受重視：<sup>6</sup>

由於國際勞工組織公約及建議書的重要性和豐富的規範早已超越『兩公約』，因此『兩公約』對我國勞動法令的影響有限，它在形式的政治意義大於實質的人權保障（劉士豪、羅國應，2010：14）。

他們也不同意焦教授有關中華民國政府退出 ILO 後，ILO 公約已對台灣沒有拘束力的立場，而主張：

國際勞工組織公約與建議書某程度已成為國際習慣法，即使未批准的國家某程度亦受其拘束，因此我國實不能以非 ILO 會員國簽署、批准為由，而無視國際勞工組織的公約與建議書的規定。ILO 國際勞動公約作為攸關勞動人權之普世價值，應可成為我國勞動法令之國際法法源（劉士豪、羅國應，2010：14-15）。

換言之，二位教授認為 ILO 全部公約與議定書，對台灣基於其習慣國際法之地位而有拘束力。不過，此一主張可能有範圍過廣之嫌。習慣國際法指有證據顯示國家接受為法的普遍實踐、通例（國際法院規約第 38 條）。條約法與習慣法可能內容重疊、平行存在（UN International Law Commission [ILC], 2018: 143-144），例如條約法可能是習慣法的明文化，或者條約法因符合要件而形成習慣法，而條約受到廣泛批准與遵守，可以是轉變為習慣法的證據，使未批准該條約法的國家，仍然受到相同內容的習慣法拘束。但是為免少數國家所批准的條約法，過分擴張拘束批准國以外之國家，條約形成習慣法的要件認定不會太寬鬆，亦非整份條約的每一條文都會被認為具有習慣法性質，通常須具備相當的一般性，屬一般法律原則的基礎（International Court of Justice,

6 比較：林良榮教授就《兩公約》內國法化對勞動法制與權利的助益的評估，他由集體勞動權的角度，認為《兩公約》呼應 ILO C87 與 C98 對集體勞動的保護，「同時也進一步證實與明確化該等人權規範的重要性地位與內國法律化的必要性」（林良榮，2010：51）。換言之，林教授與劉、羅二位老師的看法相左，不因 ILO 公約較為詳盡，而認為《兩公約》的內國法化對勞動權無意義，而是《兩公約》的內國法化承繼了 ILO 相關公約的精神與規範。本文見解與林教授相近。

1969: 42-43)。

因此劉、羅 2 位老師若是主張現存之全部 ILO 公約與建議書，均構成習慣國際法，恐怕言過其實，特別是批准國數量少的公約，如果沒有證據顯示其為既有習慣法的成文化，似無基礎認定為習慣法。例如 ILO C143 (1975) 關注移工工作條件，僅有 30 個國家批准，最新之 ILO C191 (2023) 關注安全健康之工作環境，尚未有國家批准。廣泛批准雖未必等於國家出於法確信而予以廣泛遵行的充分證據，從而使條約法具備習慣法性質，但若連廣泛批准都未見發生時，就更不易說明特定 ILO 公約已形成習慣法。

但退一步言，有無可能主張 ILO 的核心公約，及 5 大工作基本原則，構成習慣國際法？徐揮彥教授採取這樣的路徑，他主張核心公約已是國際法上之強行法 (*jus cogens*) (徐揮彥，2006：84；相同見解，請見陳彥良 2011：365)。強行法是不得偏離的習慣國際法 (Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969: Art. 53; Tladi, 2024)，亦即徐教授認為核心勞動基準是不得偏離的習慣國際法，基此對台灣有拘束力，其一方面限縮了習慣法說的範圍，但卻也加強了其效力。姑不論核心公約均為強行法的說法是否過強而引來歧見，筆者認為主張 ILO 核心公約與基本原則屬習慣國際法，是有基礎的立場。

我們若先以批准國的數量切入，作為觀察有無國家廣泛實踐與法律的初步證據之一，在 2022 年之前所決議的前 8 個核心公約、4 個基本原則中，<sup>7</sup>ILO C182 (1999)《最惡劣形式兒童工勞動公約》在短時間內獲得 ILO 全體 187 個成員國的批准，凸顯了高度的共識，ILO C29 (1930)《強迫勞動公約》則有近一世紀的存續演進，有 181 個成員國之批准，這此二案例上有相對強的初步證據，支持該公約或原則構成習慣國際法。

批准國數相對最低的則是有關結社自由與集體談判權原則的 C87 (1948)《結社自由及組織權之保障公約》與 C98 (1949)《組織權及團體協商權原則之應用公約》，前者批准國數 158 個、後者批准國數 168 個，但這數字仍顯示可

7 前 8 個核心公約的批准國數量：C29 (1930) 批准國 181 個；C87 (1950) 批准國 158 個；C98 (1958) 批准國 168 個；C100 (1951) 批准國 174 個；C105 (1959) 批准國 178 個；C111 (1960) 批准國 175 個；C138 (1973) 批准國 176 個；C182 (1999) 批准國 187 (全面批准)。(ILO, 2024a; 2024b)。

觀的共識，並且早在 ILO 將其列為核心公約與基本原則之前，即不乏有論者主張該公約與原則已形成習慣國際法，其理據在於有相當證據顯示，組織工會與團體協商已經構成公民與政治人權原則之一、受到聯合國人權公約與區域人權公約的承認、經過長久的演進、受到多數 ILO 成員國批准、多數主要國家在內國有提供保護之實踐，並批准某個保護集體勞動權的公約，從而滿足了廣泛實踐與法律確信（*opinio juris*）的要件（Deak, 1994: 13-26）。

如果我們接受上述為作為習慣法形成的證據，則批准國數量、內國實踐的廣泛程度，與聯合國和區域人權公約重疊均不在 C87 與 C98 之下的其他 6 個核心公約、3 個基本原則，亦有理據認為其構成習慣法。較有困難的可能是 2022 年增列工作安全與健康為基本原則，其下的 2 個核心公約 C155（1981）《職業安全與衛生公約》只有 80 個批准國；C187（2006）《關於促進職業安全與衛生架構公約》只有 62 個批准國。這個規範仍在演進中，但是我們也可以注意到，保護勞工工作安全與健康，是主要國家廣泛實踐的立法，在有些國家具有憲法位階，享有公正良好（*just and favourable*）的工作條件，亦是受《世界人權宣言》、聯合國和區域人權公約所承認的權利，<sup>8</sup> 這些證據使得有些論者至少從人權法角度主張，公正良好工作條件之權利是習慣國際法（Schabas, 2021: 301-303）。

### 三、國際勞動基準作為條約法

第二種主張 ILO 公約對台灣有法律上拘束力的取徑，是認真對待 ILO 公約在台灣的條約法地位。一如黃舒芃教授主張，中華民國政府在退出聯合國前所批准的人權公約，依司法院大法官釋字第 329 號解釋，已具法律位階，不需另外訂定施行法，即是我國法一部分（黃舒芃，2016：103；類似意見黃越

---

8 享有公正合適工作條件之權利或類似的工作權文字，可見《諸世界人權宣言》第 23 條第 1 項；《經濟社會文化權利國際公約》第 7 條；《消除對婦女一切形式歧視公約》第 11 條第 1 項第 (f) 款（the right to protection of health and to safety in working conditions）；《非洲人權和民族權憲章》第 15 條（the right to work under equitable and satisfactory conditions）；《阿拉伯人權憲章》第 30 條（the right to work which guarantees a standard of living that provides the basic life necessities）；《歐洲社會憲章》第 2 條（the right to just conditions of work）；《美洲人權公約經濟社會文化權利議定書》第 7 條（*just, equitable, and satisfactory conditions of work*）等。

欽 2003：36）。<sup>9</sup> 台灣對《消除一切形式種族歧視公約》（簡稱《消除種族歧視公約》）即是如此處理，2024 年辦理第一次的消除種族歧視公約國家報告與審查，但這是基於政府曾批准公約，而非因制訂施行法。同理，筆者亦曾主張，中華民國政府退出 ILO 前所批准之 ILO 公約，在條約完成批准之法定程序後，其效力不因為嗣後退出該國際組織而受影響（楊雅雯，2021：226）。<sup>10</sup> 失去會籍所影響到的是對公約的履行方式，例如不再是 ILO 成員國，即不再對 ILO 負擔一般報告義務。

筆者認為嚴肅對待 ILO 公約的條約法性質，從國際法與國內法接軌的角度觀有其必要，但此主張受到二個挑戰。第一是來自台灣所處的特殊國際處境，黃昭元教授早期即批評，參與聯合國與 ILO 的中華民國政府係代表中國為之，故批准公約的中華民國政府，與民主化後的台灣政府，是否仍為同一？不無疑問。固然強調公約經批准之拘束效力，是為完善人權法與勞動權的實踐，要求政府正視其人權義務，卻無必要地陷入爭奪中國代表權的爭議（黃昭元，1998：45）。

第二是威權時代所批准 ILO 公約，不諱言充滿歷史偶然與停滯，無法呈現有意識、有意義的民主選擇，因此若站在民主化後的社會現實回望，曾批准過的公約整體內容無法帶出關於勞動權利的啟發時，事實上會損傷為何需正視其條約法地位的正當性與說服力，無法產生政治意志去履行。

中華民國政府在 1970 年代前，所批准過的 ILO 公約包括 C7、C22、C26、C53、C58、C59、C73、C81、C92、C95、C98、C100、C105、C107、C111、C112、C113、C114、C116、C117、C118、C127。<sup>11</sup> 其中屬於核心公約的是結社權與團體協商的 C98（1949）《組織權及團體協商權原則之應用

9 比較：類似黃舒苒、黃越欽教授，陳彥良教授亦認為已批准之核心公約「依契約信守原則及公約本身之拘束力」，拘束台灣，但不同之處則是他仍認為需要轉化為內國法：「台灣有義務採取適當措施及轉化該原則為內國法」（陳彥良，2011：365）。

10 本文不進一步討論公約在完成批准後，是否如 2015 年之條約締結法所訂，經過總統公布而發生內國法效力。主要是因為這裡僅是在回顧對 ILO 公約拘束力的文獻立場，而本文重點亦在另關係約法以外之路徑。

11 關於批准清單，係由外交部「我國參加國際人權暨人道公約或宣言一覽表」（外交部，2024）和法務部法制司編輯「作為簽約國報告組成部分的核心文件《兩公約第三次國家報告》」一書（法務部法制司編輯，2020a：48）。



公約》；消除就業歧視之 C100（1951）《男女勞工同工同酬公約》和 C111（1958）《僱傭與職業歧視公約》，及消除強迫勞動之 C105（1957）《廢除強迫勞工公約》。縱從形式法治觀點主張上述公約是我國法，但從完善人權實踐與勞動法體系的角度觀之，ILO 公約作為條約法的圖像卻是破碎的，例如完全不包含童工禁止與職業安全衛生這些發展較為晚近的原則與公約，不包含非常重要而基礎的 C29（1930）《強迫勞動公約》，僅批准 C105。但 C105 亦非用於檢視威權政權自身的強迫勞動違犯，而坦露其冷戰意識形態下，妝點門面的政治表態。<sup>12</sup>

#### 四、小結

前文討論三種文獻上如何看待 ILO 公約拘束力的立場，第一種基於無會籍而將全部公約視為單純參考，可能忽略 ILO 公約仍是國際法上法源的可能性。有論者乃藉條約法和習慣法的論述，來支持 ILO 公約拘束力，此二種法源論述可平行並存，但有不同的特質與範圍。條約法的主張會包含 4 個核心公約，但整體的圖像仍是破碎的。相對地，習慣法的主張，若擴張到 ILO 全部公約即言過其實，但至少的核心公約所體現的一般原則限度內，即有所本。

習慣法取徑較能體系性地引進 ILO 基本原則，但此路徑值得注意二點：第一是在 ILO 公約已是習慣法的論述中，往往仰賴其廣泛被人權文件納入，成為人權法一部分的發展，作為證據。換言之，**勞動權的人權化充實了其成為習慣法的理據。強調 ILO 核心公約的習慣法性質，其實亦是在強調其人權法的性質。**第二是習慣國際法理論上固然拘束國家，但對台灣可能欠缺有效的課責機制——國際法院或爭端解決機制無法近用；而國內法院亦可能較乏援引習慣國際法（例如核心之人權法）裁判的經驗。

從以上觀察，本文以為，與其主張 ILO 核心公約為習慣國際法，不如視其為人權法，藉以思考其在台灣的拘束意義與有何課責機制，來得直接。申言之，在台灣內國法化一系列聯合國人權公約後，我們應從人權公約在內國如何

---

12 勞動基準法第 5 條立法理由：「參照我國於民國四十八年一月二十三日（自由日）批准之國際勞工組織『廢止強迫勞工公約』規定訂定，以防止雇主利用非法方法強迫勞工工作。」（立法院，1982：8；1983：14；1984：27）。

受到更好的詮釋與實踐角度，來思考 ILO 核心公約的人權法角色，亦即 ILO 核心公約如何透過聯合國人權公約，而對台灣產生規範意義。下節探索此一取徑。

## 參、ILO 公約作為國內法：人權整合詮釋方法

台灣既選擇以立法方式明文確認內國在聯合國人權公約下的義務，為了適切詮釋與界定人權公約所要求的國家義務，在聯合國人權公約條約機構有意識地認知、尊重與援引 ILO 的實踐時，本文主張即應採取人權法整合詮釋的方法，以受援用的 ILO 公約內容，理解台灣在聯合國人權公約下之義務範疇。

### 一、人權體系整合詮釋

所謂人權法整合詮釋是指將人權法視為根植於《世界人權宣言》的整體法體系，避免單純因文件、條約機構的不同，而認定為有數套實質內容不同的人權存在，對相同的權利採取相悖的解釋。

整合詮釋的強調，所應對的是國際法破碎化的背景。破碎化是在去中心化、無階層、存在多元平行的法源、紛爭解決機制與條約機構的國際法秩序下，長久以來的狀態（Pauwelyn, 2006: ¶11），未必是問題。較常受到討論的是不同功能次領域之間的破碎，例如國際貿易法與國際人權法或國際環境法之間，因為條約紛爭機構本身任務的不同，自然對同一議題有不同側重（ILC, 2006: ¶11）。機構間則可能透過相互的認知、對彼此任務的尊重與節制，來避免規範過於嚴重的衝突。

即便是不同的人權公約，同屬於聯合國系統之下，條約機構彼此間也有可能出現歧見。但嚴重的分歧會削弱人權法體系的正當性，因為國際人權法體系雖由多重的公約、條約機構或國際法院所組成，但其均奠基在對人類脆弱性（vulnerability）的理解，共同尋求所有人類尊嚴度日的可能（Payandeh, 2015: 306），故人權法體系內對同一權利的詮解，不應斷裂、破碎與各行其是。身心障礙者、兒童、移工、婦女等，固然有專門主題的人權文件，但並不是個別享有另一套人權，而是相同權利在不同脈絡下的體現。誠然實務上因監理機構不同而見解歧異的情況，難免發生，但整全、體系一致的詮釋，仍是人權法之

規範理想。

讀者可能懷疑，ILO 公約是否是國際人權法文件，應納入聯合國人權體系中解釋。的確，ILO 從 1919 年設立後大部分時期，曾將自身任務界定為設定勞動標準技術文件的專業機關，即便是現在被認為有強烈人權取向的公約文件，其表述重心多在欲追求的結果，或國家、雇主有何義務，而非從受保護對象享有之權利著眼（Sweepston, 2019: 299, 304）。但是 1990 年代 ILO 開始向聯合國的人權主流化取徑靠近，1998 年 ILO 的基本原則和權利宣言是走向人權路徑的確定轉向，較晚期的 ILO 文件頻繁使用人權或權利的語言（Sweepston, 2019: 309-310），例如最近的 C190（2019）《暴力與騷擾公約》在前言對聯合國人權公約的廣泛引用，與條文中對基本勞動權的重申。較早期的公約文字雖不使用權利的表述，但在 1998 年宣言後，核心公約已廣泛被視為是人權文件，如聯合國人權事務高級專員辦事處（Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights，簡稱 OHCHR）將之列為普世人權文件（OHCHR, 2024），且聯合國人權公約條約機構亦常援用來詮釋聯合國的人權公約（詳下二）。

相對地，ILO 自身監督公約實踐的專家委員會，在審視各國實踐時，亦充分認知聯合國人權條約機構的實踐，並有意識援用各該機構對各國人權議題的報告。這些引用表明 ILO 專家委員會認知到，其任務係具人權實踐的性質，而不再只是設定勞動之技術性標準，從而可說 ILO 核心公約已發展成人權文件。

## 二、聯合國人權公約條約機構對 ILO 核心公約的援引

以下藉由檢視人權公約條約機構的一般性意見或建議，如何引用 ILO 核心公約，來指出 ILO 核心公約對人權公約體系的功能。下文主要觀察 5 個人權公約，分別是《經濟社會文化權利國際公約》（簡稱《經社文公約》）、《身心障礙者權利公約》（簡稱《身心障礙者公約》）、《兒童權利公約》（簡稱《兒童公約》）、《消除對婦女一切形式歧視公約》（簡稱《消除婦女歧視公約》）和《移工公約》。

前 4 個公約是台灣透過施行法施行，且其條約機構曾在一般性意見或建議

中援用 ILO 核心公約的人權公約。至於台灣亦透過施行法施行的《公民權利與政治權利國際公約》（簡稱《公政公約》）、或基於批准而辦理國家報告之《消除種族歧視公約》，以及尚未有施行法的《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》、《保護所有人免遭強迫失蹤國際公約》，因其條約機構尚未在其一般性意見中援用 ILO 核心公約，因此未予討論。至於第 5 個觀察對象：《移工公約》，雖尚未內國法化，但勞動部宣稱有在推動——儘管有所保留，<sup>13</sup> 因此將其納入分析有助於預見人權公約在台灣將形成的整體規範秩序。

一言蔽之，綜合 5 個人權公約條約機構的一般性意見或觀察，ILO 10 個核心公約陸續在不同人權公約中受到引用（參附表一）。<sup>14</sup> 因此人權公約條約機構見解的逐步累積，所表達出的圖像是：聯合國人權公約的實踐，意謂亦須實踐 ILO 的 5 個基本原則和 10 個核心公約。

再者，從條約機構對 ILO 核心公約的援引，可歸納出 ILO 核心公約對於人權公約體系，具有數個解釋上的功能，從抽象到具體分別是：ILO 公約可能構成整體國際人權規範網絡的一環；可能用來詮釋、充實公約條文的文義；可能更具體明確地界定國家義務的內容；可能用來反映聯合國人權公約和 ILO 公約彼此間具相互履行的關係。最後，ILO 公約的援用，亦可能表達出人權公約條文文字上乍看不涵蓋的內容。以下逐一舉例說明。

### （一）體現人權文件網絡的體系觀

第一種對 ILO 公約引用的作用是體現人權國際文件所形成的網絡，以及個別權利在網絡中的位置，確認個別權利所受的廣泛承認，同時也是認可 ILO

13 「為研議推動保護所有移工及其家庭成員權利國際公約（以下簡稱保護移工公約）國內法化之可能性，勞動部於 2014 年完成保護移工公約國內法化委託研究，因保護移工公約涉及整體跨國勞動力政策與法規調整，需配合國家人口政策、移民政策及勞動力政策審慎評估並尋求社會共識。為落實保護移工公約，勞動部陸續召開跨部會會議及專家學者會議、辦理工作坊，共同探討國際公約國內法化相關議題。」（法務部法制司編輯，2020b：4）。

14 經社文公約觸及消除強迫勞動原則的 C29、C105；消除童工原則的 C138、C182；消除就業與職業歧視原則的 C100、C111 和職業安全衛生原則的 C155、C187。《兒童公約》與《婦女歧視公約》的目標貼合 ILO 消除童工與消除歧視之原則，不意外其條約機構各自引用到 C138、C182（消除童工）與 C100、C111（消除歧視）；此二公約同時亦援用消除強迫勞動的 C29、C105。身心障礙者公約援引到 C111（消除職業歧視），最後移工公約在前開原則以外，並觸及結社自由及集體談判權原則的 C87 和 C98。

核心公約作為人權文件的性質與地位。

例如反歧視與平等權利，經常鑲嵌在各個國際反歧視條文中。《消除婦女歧視公約》第 28 號一般性建議討論公約第 2 條「譴責對婦女一切形式的歧視，立即用一切適當辦法，推行消除對婦女歧視的政策」之締約國核心義務，指出消除婦女歧視公約是「國際人權法律框架」之一部，在此框架下，有一系列以明確條款，要求消除各種形式基於性或性別所為之歧視的國際文件，包括《聯合國憲章》、《世界人權宣言》、《公政公約》、《經社文公約》、《身心障礙者公約》和《移工公約》，而 ILO C100《男女勞工同工同酬公約》及 C111《僱傭與職業歧視公約》也是要求男女平等和消除歧視的國際法（UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women [CEDAW], 2010: ¶ 3）<sup>15</sup>。

又如在勞動相關權利，《經社文公約》第 7 條規定「人人有權享受公平與良好之工作條件」，第 23 號一般性意見針對第 7 條則開宗明義提及許多國際文件確認公平良好工作條件的人權，包括 ILO 核心公約中之 C100《男女勞工同工同酬公約》及 C111《僱傭與職業歧視公約》；C138《最低年齡公約》；C155《職業安全與衛生公約》及 C187《關於促進職業安全與衛生架構公約》，均被列為相關公約（UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights [CESCR], 2016: ¶ 1）<sup>16</sup>。這些都是透過援引 ILO 核心公約編織出國際人權文件的網絡，亦顯示核心公約的人權文件地位。

ILO 核心公約的援引亦反映人權不可分割與相互依賴。例如《兒童公約》第 5 號一般性意見指出，公約第 4 條「締約國應採取一切適當的立法、行政及其他措施，以實現本公約所確認的權利」的落實，基於人權的不可分割與相互依賴，兒童公約委員會促請締約國批准與《兒童公約》落實相關之國際文件，

15 類似地，《經社文公約》第 20 號一般性意見就公約第 2 條第 2 項經社文權利不受歧視之保障，在前言和基本前提中，列出不歧視原則在國際文件中所受的廣泛承認，包括《聯合國憲章》之前言、第 1 條、第 55 條和《世界人權宣言》第 2 條，以及 ILO C111《僱傭與職業歧視公約》要求消除職業領域的歧視（UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights [CESCR], 2009: ¶ 5）。

16 類似的援用：《經社文公約》第 18 號一般性意見就第 6 條工作權之內涵，在前言即援引 ILO C29 第 2 條有關強迫勞動之定義與 C105，與《世界人權宣言》第 4 條、《公政公約》第 8 條等並列，將工作權利放在締約國應消除強迫勞動的國際義務脈絡下（CESCR, 2006: ¶ 9）。

包括禁止強迫勞動的 C29《強迫勞動公約》、C105《廢除強迫勞動公約》；和廢除童工的 C138《最低年齡公約》、C182《最惡劣形式兒童勞動公約》（UN Committee on the Rights of the Child [CRC], 2003a: 20）。

又如《移工公約》第 2 號一般性意見就無證移工的權利，指出《移工公約》須對於無證移工及其家人的保護，必須與締約國加入的人權文件，及其他相關的國際文件一併解讀，因為這些文件與《移工公約》**係相互補充**，例如《公政公約》與《經社文公約》中包含了廣泛但移工公約中未直接提到的權利，又如 ILO 的全部核心公約，原則上適用於無證移工及其家人（UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families [CMW], 2013: ¶¶ 7, 12）。

## （二）公約條文意義的解釋與充實

援引 ILO 核心公約的第二個功能是闡釋、充實具開放性的人權條文意涵，立體化權利內容。例如《經社文公約》18 號一般性意見就第 6 條工作權「人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利」，指出權利之落實取決於工作應具有可近性（accessibility），即「勞動市場必須向締約國管轄下的所有人開放」（中譯本為法務部，2018：284），包括消除就業歧視，故進而援引 ILO C111《僱傭與職業歧視公約》第 2 條，要求成員國應「以適合於該國條件和實務之方法，宣布並追求旨在促進關於就業和職業方面機會和待遇平等的國家政策，以便消除其中的任何歧視」（CESCR, 2006: 12; 法務部，2018：284）。

又如《經社文公約》第 7 條第 1 款規定締約國應「確保所有工作者之報酬，使其最低限度均能：（1）獲得公允之工資，工作價值相等者享受同等報酬」，尤須確保男女同工同酬。委員會乃參考 ILO C100 第 1 條 a 項對「報酬」（remuneration）的廣義解釋，除工資（wage、salary）外，亦包括直接、間接之現金或實物津貼（allowances），如醫療保險的雇主給付額、住屋和食物津貼和工作場之平價托兒設施（CESCR, 2016: ¶ 7）。其並參考 C100 及 C111 以詮釋應以何種客觀因素評價「工作價值」是否相等，及是否獲得相同

之報酬（CESCR, 2016: ¶ 12）<sup>17</sup>。這些例子都顯示，在與勞動條件相關的人權上，因 ILO 公約更為細節的規範走向，會為聯合國人權公約系統的條文帶出更為具體的樣貌。

### （三）國家義務的明確化

再者，援引 ILO 公約的功能也在於明確化國家在聯合國人權公約體系下的義務，這通常涉及建議締約國批准特定 ILO 核心公約並予以履行，也就是說人權公約的實踐，預見 ILO 核心公約下義務亦受到履行。例如關於《經社文公約》第 7 條第 2 款要求締約國確保「安全衛生之工作環境」。第 23 號一般性意見援引 ILO C155（1981）《職業安全與衛生公約》來說明國家對工作安全衛生的義務、適用範圍和應包含的面向：成員國諮詢勞資代表，以制訂並執行國家整體的職業安全衛生和工作環境政策（C155 第 4 條第 1 項）；政策應涵蓋所有經濟部門與所有類型的勞動者，包括家戶、臨時工、兼差工、學徒、移工、自營工作者等（C155 第 1 條第 1 項），政策應涵蓋的領域包括工作流程、工具、機械、設備與場所設計、工作與勞工身心的關係等等（C155 第 5 條）。經社文委員會並進一步援引 C155 之議定書（2002 年），指出勞動衛生安全政策應包含雇主的預防和應對紀錄和通知，以及國家在個資保護下，應盡可能蒐集有關職業疾病與意外之資訊，以協助職業衛生安全政策執行狀況的定期審查（CESCR, 2016: ¶¶ 25-28）。復就公約第 7 條普遍適用時的特定議題，一般性意見提及針對年輕勞工，法令應有保護健康與安全的具體措施，援引 ILO C138《最低年齡公約》的第 3 條（有害工作環境的年齡）及第 7 條（應適用的行業），指出措施包括提高從事某些工作的最低法定年齡（CESCR, 2016: ¶ 47）。<sup>18</sup>

又如《消除婦女歧視公約》第 13 號一般性建議鼓勵締約國批准 ILO C100，並指出許多工作的性別隔離仍很明顯，為落實同工同酬，締約國對性

17 實則，工作價值衡量與確保男女間的同工同酬，都必須參考 ILO 在該領域的見解，包括 ILO C175《部分時間工作公約》，ILO 第 90 號建議書（同工同酬）的相關內容（CESCR, 2016: ¶¶ 11-17）。

18 類似的援用功能：《經社文公約》第 18 號一般性意見就保護工作權之具體法律義務，委員會再次援引 C29，強調對於避免最不利與邊緣的個人和群體遭到強迫勞動，包括受刑人或收容人（CESCR, 2006: ¶ 23）；援引 C182 第 7 條第 2 項所列之消除童工各項措施（CESCR, 2006: ¶ 24），包含提供教育與復歸社會之支援，以確保充分尊重童工禁止之規定。

別隔離明顯的行業，宜研發並採取不同的工作評價系統，以比較女性集中之工作與男性集中之工作的價值，落實同工同酬（CEDAW, 1989: ¶¶ 1-2）。同公約第 38 號一般性建議就女性的人口販運議題的具體建議則包括批准 C29《強迫勞動公約》與 C105《廢除強迫勞動公約》（CEDAW, 2020: ¶ 121）。

最後，兒童公約針對 ILO C138《最低年齡公約》和 C182《最惡劣形式兒童勞動公約》有一系列援引，以具體化締約國義務，特別是對第 32 條保護所有兒童不受經濟剝削，和不從事有害其教育、身心、精神、道德、社會發展之工作的補充。如第 4 號一般性意見涉及青少年健康與發展權，締約國應該履行的義務包括根據 ILO C138 及 C182 管制青少年的工作環境和工作條件，並提供法律救濟（CRC, 2003b: ¶ 18）。第 11 號一般性意見針對原住民族兒童權利，指出 C138 和 C182 對於應消除的童工，跟可以接受由兒童行使的工作，設下標準，蓋有些工作可以讓原住民兒童獲得技能、身分和文化的活動（CRC, 2009a: ¶ 69）。第 16 號一般性意見就兒童的商業與人權，提及公約第 32 條的有效執行，除應批准 C138 與 C182，法令上須有最低就業年齡規定，規範兒童工作的時數和條件，並訂有罰則，國家須有勞動檢查、執行制度與執法能力（CRC, 2013a: ¶ 56）。又第 21 號一般性意見就街頭兒童權利，敦促締約國執行 C138 和 C182，保護街頭流浪兒童免於經濟剝削及從事最有害形式童工，其措施應當全面，包括提供融入教育體系的支援，保障家庭的生活水準，政策應反映兒童最佳利益，避免負面影響，例如若將行乞入罪，可能導致剝削，教導兒童預算規劃與儲蓄計畫則頗有幫助（CRC, 2017: ¶ 59）等。<sup>19</sup> ILO 核心公約的援引，有助於指向國家具體應達成的步驟，以利人權的實現。

#### （四）相互履行

值得注意的是，ILO 核心公約並非單向地補充聯合國公約體系，人權公約

19 其他尚有：第 7 號一般性意見涉及幼兒人權，其列出一系列需要特別保護的兒童，包括從事有害工作的兒童，嬰兒亦可能受到經濟剝削，締約國特別負有責任消除 ILO C182 所確認的極端有害童工（CRC, 2006: 17）。第 17 號一般性意見指出締約國必須防止他人干涉或限制 31 條兒童享受休息、休閒、遊戲、文化生活的權利，因此有義務立法並分配能達成有效監測與執行的預算，使企業遵守第 31 條規定，包括提供兒童就業保護，規範工作性質和時間，規定兒童的休息時間和設施，鼓勵締約國批准並執行 C138 和 C182（CRC, 2013b: ¶ 57）。在第 20 號一般性意見就青少年的特殊保護措施，其指出所有青少年均應免遭經濟剝削或從事最惡劣形式童工，各國應執行公約第 32 條第 2 項規定及 C138 和 C182（CRC, 2016: ¶ 84）。



也可能充實對 ILO 核心公約的認知。例如《兒童公約》第 12 號一般性意見，就第 12 條兒童表達意見的權利，指出對於 C138 與 C182 公約所允許的童工，應瞭解兒童對於環境及其最大利益之看法，在試圖制訂消除童工的政策時，亦應當聽取兒童的意見。換言之，C138 與 C182 究竟應如何落實，實則亦有賴於兒童公約第 12 條的實踐（CRC, 2009b: ¶ 116）。<sup>20</sup>

又如《身心障礙者公約》第 6 號一般性意見就公約第 5 條不歧視與第 27 條關於工作及就業規定的關係，援引 ILO C111 指出，締約國為了實現事實上平等，須確保在工作及就業方面沒有基於身心障礙的不當差別待遇（UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities [CRPD], 2018: ¶ 67），措施上包括協助障礙者脫離隔離式工作環境、提升其就業支持與選擇、確保最低工資之遵守、確認合理調整的拒絕和騷擾均是歧視、確保失業的銜接、確保無障礙環境、確保平等的晉升機會、確保培訓機會、適合身心障礙者的職業安全衛生、保障加入工會的權利等。此處，C111 充實身心障礙者之工作權，但身心障礙者公約實則以更細緻的關懷，充實了 ILO C111 對就業與職業平等的理解。

### （五）延伸條文文字

最後，ILO 核心公約的援引，可能延伸出人權公約條文表面上未表現出的內容。例如《移工公約》第 2 號一般性意見，有關無證移工及其家庭成員權利，針對公約第 11 條免於強迫勞動之規定，其援引消除童工的 ILO C138 來詮釋。二者結合閱讀乃強化了締約國應保護移徙童工（即便其為無證移徙童工），免於遭到奴役、性交易、或會危及其教育、健康的工作條件，如過長之工時的責任（CMW, 2013: ¶ 61）。<sup>21</sup>

更重要的是，該一般性意見就第 26 條有關結社權之規定，援用 ILO C87（1948）《結社自由及組織權之保障公約》以特別指出，第 26 條文字看似只有保護「參與」工會，沒有提及「建立」工會，但若將第 26 條與其他人權文件

20 類似的互文引用還有：兒童公約第 9 號一般性意見針對身心障礙兒童的權利提供全面的解釋，在特別保護措施上尤須注意身心障礙兒童易於遭到經濟剝削，委員會敦促締約國批准 C138 和 C182，並指出在執行 C138 和 C182 時，須注意身心障礙兒童的脆弱與需求（CRC, 2007: ¶ 75）。

21 類似的，就公約第 25 條不受職業歧視之保護，委員會援引消除職業歧視之 ILO C111，並特別提及有關產婦之工作及僱用條件應受平等保護的面向（CMW, 2013: ¶ 62）。

一併參照，例如 C87 第 2 條，及公政公約第 22 條第 1 項，則國家之義務範圍即包括保護移工（包括無證移工）建立工會之權利（CMW, 2013: ¶ 65）。可以說，人權所編織起的網絡，大於個別條文表面所呈現的樣貌，因而需要體系性地援引與解讀。

## 肆、結論

本文討論 ILO 核心公約對台灣有何可能的規範地位，並主張這個提問，應從其身為人權法的地位去理解。條約機構的一般性意見雖然並非國際法院的判決，被認為沒有拘束力，不過其解釋具有權威地位，且施行法中通常令各級政府機關應依公約規定行使職權，並要求公約之適用須參考條約機構解釋。<sup>22</sup>故為整合性地詮釋各級政府機關在人權公約下應有之人權義務，當聯合國人權條約機構援引 ILO 核心公約，即應將 ILO 核心公約所體現的原則，及實務上所形成的穩定實踐與見解，亦認為是相關人權與國家義務內涵的權威見解，在此範圍內，ILO 核心公約會構成台灣政府基於聯合國人權公約所負之人權義務的一環。

以上芻議與過去文獻將 ILO 核心公約視為習慣國際法、或可能屬條約法的解釋，未必互相取代，而更是相互補充。但是強調 ILO 核心公約的人權法性質，相對於習慣國際法說，有助於將 ILO 核心公約帶入較體制化的課責機制，透過既有的公約審查機制，或法院在個案對於人權法的適用義務，來審視國家人權義務是否受到遵循。相對於條約法說，則更能體系性地帶入核心公約所呈現的人權法規範圍圖像。且無待勞動部是否有內國法化及履行核心公約的意願，政府在人權公約下即應履行 ILO 核心公約。最後，本文尚未觸及的議題是，法院在個案應如何援用 ILO 核心公約裁判，此涉及人權公約如何在內國法院司法化之議題，值得作為未來討論的方向。

<sup>22</sup> 如兩公約施行法第 3 條及第 4 條。第 3 條規定未提及經社文委員會，迭經指出為立法疏漏，參如（廖福特，2011：9；張文貞，2012：41）。

附表一、7個聯合國人權公約條約機構於一般性意見中對ILO 10個核心的援用分布

ILO 原則與核心公約		聯合國人權公約	公民與政治權利國際公約	經濟社會文化權利國際公約	身心障礙者權利公約	兒童權利公約	消除對婦女一切形式歧視公約	消除一切種族歧視國際公約	保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約
結社自由與團體協商	1948年第87號公約 結社自由及組織權之保障公約	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	2
	1949年第98號 組織權及團體協商原則之應用公約	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	2
消除一切形式強迫勞動	1930年第29號 強迫勞動公約	NA	18	NA	NA	5	38	NA	2
	1957年第105號 廢除強迫勞動公約	NA	18	NA	NA	5	38	NA	2
廢除童工	1973年第138號 最低年齡公約	NA	23	NA	NA	4、5、9、11、12、16、17、20、21	NA	NA	2
	1999年第182號 最惡劣形式兒童勞動公約	NA	13	NA	NA	4、5、7、9、11、12、16、17、20、21	NA	NA	2
消除就業與職業歧視	1951年第100號 男女勞工同工同酬公約	NA	23	NA	NA	NA	13、28	NA	2
	1958年第111號 僱傭與職業歧視公約	NA	18、20、23	6	NA	NA	28	NA	2
職業安全衛生	1981年第155號 職業安全與衛生公約	NA	14、23	NA	NA	NA	NA	NA	2
	2006年第187號 關於促進職業安全與衛生架構公約	NA	23	NA	NA	NA	NA	NA	NA

資料來源：本研究整理

## 參考文獻

- 王韻茹。2019。〈從憲法觀點論移工權益的平等保障——以限制轉換雇主規定為例〉。《法律扶助與社會》3：1-16。
- 外交部。2024。〈我國參加國際人權暨人道公約或宣言一覽表〉。<https://www.mofa.gov.tw/News.aspx?n=1159&sms=146>。2024/05/28。
- 立法院。1982。〈立法院議案關係文書，院總第一一二一號，政府提案第二一二六號，案由：行政院函請審議「勞動基準法草案」案〉。《立法院第一屆第六十九會期第七次會議議案關係文書》1-29。
- 一。1983。〈立法院議案關係文書，院總第一一二一號，政府提案第二一二六號之一，案由：行政院函請審議「勞動基準法草案增加及修正部分條文草案」案〉。《立法院第一屆第七十一會期第二十三次會議議案關係文書》1-34。
- 一。1984。〈院會紀錄〉。《立法院公報》73，51：19-92。
- 吳慎宜。2008。〈國際勞工組織核心勞動基準與臺灣之勞動立法〉。《台灣國際法季刊》5，2：77-110。
- 李建良。2014。〈論國際條約的國內法效力與法位階定序—國際條約與憲法解釋之關係的基礎課題〉。李建良編《憲法解釋之理論與實務第八輯（上冊）》175-275。台北：中央研究院法律學研究所。
- 林良榮。2010。〈論「兩公約」之勞動基本權規範與實踐：從國際勞動法的觀點反思「兩公約」之批准以及對我國集體勞動關係之影響〉。《台灣國際法季刊》7，4：47-85。
- 法務部。2018。《公民與政治權利國際公約經濟社會文化權利國際公約一般性意見》修訂2版。台北：法務部。
- 法務部法制司編輯。2020a。《作為簽約國報告組成部分的核心文件《兩公約第三次國家報告》》。台北：行政院。
- 一。2020b。《回應兩公約第二次國家報告結論性意見與建議》。台北：行政院。
- 徐國滄。2014。〈從國際核心勞動基準探討我國勞動人權保障〉。《臺灣勞工季刊》39：6-23。
- 徐揮彥。2006。〈從高捷泰勞事件淺論禁止強迫勞動相關國際人權規範之內涵及落實〉。《台灣本土法學雜誌》83：81-87。
- 張文貞。2012。〈演進中的法：一般性意見作為國際人權公約的權威解釋〉。《台灣人權學刊》1，2：25-43。
- 郭明政。2007。〈社會法治國的司法建構—第六屆大法官會議有關社會安全法制解釋之分析〉。《憲政時代》33，2：187-220。
- 陳彥良。2011。〈國際核心勞動基準與台灣之法制實踐〉。黃越欽教授紀念論文集編輯委員會編《社會公義—黃越欽教授紀念論文集》：337-72。台北：元照。
- 陳菊等。2022。《海上人權路》。台北：監察院。

- 焦興鎧。2004。〈全球化與基本勞動人權之保障〉。《理論與政策》17，3：77-102。
- 。2007。〈工作平等國際勞動基準之建構〉。《中華國際法與超國界法評論》3，2：367-417。
- 。2009。〈國際勞動法之演進及最新發展趨勢〉。《全國律師》13，2：4-25。
- 。2017。〈國際勞動法之建構及發展〉。《勞資關係論叢》19，2：1-38。
- 。2019。〈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〉。《臺灣勞工季刊》58：8-25。
- 黃昭元。1998。〈台灣與國際人權條約〉。《新世紀智庫論壇》4：42-50。
- 黃舒苒。2016。〈國際及區域人權公約在憲法解釋中扮演的角色〉。《臺灣民主季刊》13，1：85-129。
- 黃越欽。2003。〈國際勞工公約與憲法法院——兼論司法院釋字第三七三號解釋〉。《憲政時代》28，3：3-49。
- 楊雅雯。2021。〈跨越國境的勞動平權？——論勞動權利之平等保護面對「暫時性跨國移工制度」之侷限〉。《中研院法學期刊》28：211-258。
- 。2025。〈台灣暫時性移工制度是否違反國家消除強迫勞動之人權義務？：以不自由勞動概念檢視國際及本土實踐〉。《中研院法學期刊》36（即將刊登）。
- 廖福特。2011。〈法院應否及如何適用《經濟社會文化權利國際公約》〉。《台灣人權學刊》1，1：3-25。
- 劉士豪、羅國應。2010。〈批准「兩公約」對我國勞動法制之影響——論其與 ILO 公約及建議書之關係〉。《台灣國際法季刊》7，4：5-46。
- Deak, Leslie. 1994. "Customary International Labor Laws and Their Application in Hungary, Poland, and the Czech Republic." *Tulsa Journal of Comparative and International Law* 2, 1:1-44.
- ILO. 2022. ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up: Adopted at the 86th Session of the International Labour Conference (1998) and Amended at the 110th Session (2022). Geneva: International Labour Organization.
- 。2024a. "Ratifications of ILO Conventions: Ratifications by Convention." in [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312243:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312243:NO). Retrieved 21 March 2024.
- 。2024b. "NORMLEX, Ratifications of Fundamental Instruments by Country." in [https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:10011:0::NO::P10011\\_DISPLAY\\_BY,P10011\\_CONVENTION\\_TYPE\\_CODE:1,F](https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:10011:0::NO::P10011_DISPLAY_BY,P10011_CONVENTION_TYPE_CODE:1,F). Last accessed 14 May 2024.
- International Court of Justice. 1969. North Sea Continental Shelf Cases (Federal Republic of Germany/Netherlands), Judgment of 20 February 1969.
- OHCHR. 2024. "Human Rights Instruments." in <https://www.ohchr.org/en/instruments-listings>. Retrieved 25 May 2024.

- Pauwelyn, Joost. 2006. "Fragmentation of International Law." Max Planck Encyclopedia of Public International Law. in <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1406>. Latest update September 2006.
- Payandeh, Mehrdad. 2015. "Fragmentation within International Human Rights Law." Mads Andenas and Eirik Bjorge (eds.) in *A Farewell to Fragmentation: Reassertion and Convergence in International Law, Studies on International Courts and Tribunals*. 297-319. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schabas, William A. 2021. *The Customary International Law of Human Rights*. New York: Oxford University Press.
- Cooney, Sean. 1996. "The New Taiwan and Its Old Labour Law: Authoritarian Legislation in Democratised Society." *Comparative Labor Law Journal* 18, 1: 1-61.
- Swepton, Lee. 2019. "How the ILO Embraced Human Rights." Janice R. Bellace and Beryl ter Haar (eds.) in *Research Handbook on Labour, Business and Human Rights Law*. 295-313. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Tladi, Dire. 2024. "Ius Cogens." Max Planck Encyclopedia of Public International Law. in <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1437>. Latest update February 2024.
- UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights. 2006. General Comment No. 18: The Right to Work (Art. 6 of the Covenant), E/C.12/GC/18.
- . 2009. General Comment No. 20: Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights (Art. 2, Para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), E/C.12/GC/20.
- . 2016. General Comment No. 23 (2016) on the Right to Just and Favourable Conditions of Work (Article 7 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), E/C.12/GC/23.
- UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women. 1989. General Recommendation No. 13: Equal Remuneration for Work of Equal Value.
- . 2010. General Recommendation No. 28 on the Core Obligations of States Parties under Article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW/C/GC/28.
- . 2020. General Recommendation No. 38 (2020) on the Trafficking in Women and Girls in the Context of Global Migration, CEDAW/C/GC/38.
- UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. 2013. General Comment No. 2 on the Rights of Migrant Workers in an Irregular Situation and Members of Their Families, CMW/C/GC/2.
- UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities. 2018. General Comment No. 6 on Equality and Non-Discrimination, CRPD/C/GC/6.

- UN Committee on the Rights of the Child. 2003a. General Comment No. 5 (2003): General Measures of Implementation of the Convention on the Rights of the Child, CRC/GC/2003/5.
- . 2003b. General Comment No. 4 (2003): Adolescent Health and Development in the Context of the Convention on the Rights of the Child, CRC/GC/2003/4.
- . 2006. General Comment No. 7 (2005): Implementing Child Rights in Early Childhood, CRC/C/GC/7/Rev.1.
- . 2007. General Comment No. 9 (2006): The Rights of Children with Disabilities, CRC/C/GC/9.
- . 2009a. General Comment No. 11 (2009): Indigenous Children and Their Rights under the Convention [on the Rights of the Child], CRC/C/GC/11.
- . 2009b. General Comment No. 12 (2009): The Right of the Child to Be Heard, CRC/C/GC/12.
- . 2013a. General Comment No. 16 (2013) on State Obligations Regarding the Impact of the Business Sector on Children’s Rights, CRC/C/GC/16.
- . 2013b. General Comment No. 17 (2013) on the Right of the Child to Rest, Leisure, Play, Recreational Activities, Cultural Life and the Arts (Art. 31), CRC/C/GC/17.
- . 2016. General comment No. 20 (2016) on the Implementation of the Rights of the Child during Adolescence, CRC/C/GC/20.
- . 2017. General Comment No. 21 (2017) on Children in Street Situations, CRC/C/GC/21.
- UN International Law Commission. 2006. Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law, A/CN.4/L.702.
- . 2018. “Draft Conclusions on Identification of Customary International Law, with Commentaries.” in [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1\\_13\\_2018.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1_13_2018.pdf). Last visited 30 May 2024.
- Vienna Convention on the Law of Treaties. 1969. Done at Vienna on 23 May 1969. Entered into force on 27 January 1980. U.N.T.S. (United Nations, Treaty Series) 1155: 331.

# Does Taiwan Have Human Rights Obligations to Comply with the Core Conventions of the International Labour Organization? A Holistic Interpretive Approach

Ya-wen Yang

Assistant Research Professor, Institutum Iurisprudentiae, Academia Sinica

## Abstract

Is Taiwan legally bound by the core conventions of the International Labour Organization (ILO), despite being officially excluded from joining membership in the ILO and the United Nations (UN)? The literature presents three perspectives on this question: some view all ILO conventions as valuable references without binding force; others argue that these conventions constitute customary international law and are therefore binding on Taiwan; while still others believe that those ratified by the ROC government before it lost membership in the UN remain valid treaty law for Taiwan. This paper challenges these views. It advocates for a holistic interpretive approach to human rights law, under which the ILO core conventions bind Taiwan to the extent that they have been cited and referred to by UN human rights treaty bodies, thereby constituting part of the universal human rights regime. The practical implication of this argument is that Taiwan has already been bound to the ILO core conventions due to its commitments to the UN human rights treaties, even if the government lacks political will to enact ILO core conventions in the domestic legal system.

## Keywords

International Labour Organization (ILO), ILO fundamental conventions, fragmentation, domestication, customary international law

---