

看得見與看不見的勞工*

—— 青少年勞動的法律史考察

劉晏齊**

摘要

青少年勞動人口因少子女化以及高等教育普及逐年減少，勞動法令僅少數與之有關。但近年來幾件與青少年勞動有關之法律爭議可見國家對青少年勞動政策走向搖擺不定，且存在諸多矛盾。青少年勞動從日治時期到1980年代以前，從作為帝國資本主義發展的人力資源到成為國家總動員管制的一環，以迄充作經濟發展下的低廉勞動力來源，處處可見國家政策的影響。由於數十年間歷經巨大的社會變遷，成年與未成年的二分，以及勞動與學習二分的結果，導致國家對於該如何處理青少年勞動的問題，陷入定義的困境；進而造成法律體系對青少年勞動有不一致的評價與規範，使勞動青少年如同看得見又似看不見的勞工。本文透過史料的耙梳，分析青少年勞動的法律史，並檢視當代政策，主張應將學習等同於勞動，從事勞務工作者皆應享有相同的對待，青少年勞動者才能真正成為看得見的勞工。

* 投稿日：2019年3月4日；接受刊登日：2019年9月4日。〔責任校對：鄭雅文〕。

本文初稿先後發表於2017年「法律與歷史的交匯：台灣法律史二十年」國際學術研討會以及2018年「輔仁大學社會科學院社會思想研討會——當代兒少研究的多元對話」，感謝評論人王曉丹教授以及宋峻杰助理研究員的指正，另外亦感謝兩位匿名審稿委員的修正建議。本論文為科技部專題研究計畫(105-2410-H-030-006-)之部分研究成果。

** 輔仁大學法律學院學士後法律學系助理教授。

穩定網址：<http://publication.ias.sinica.edu.tw/20010191.pdf>。



關鍵詞：兒少、法律史、青少年、勞動、建教生、學徒、技術生、童工。

目次

- | | |
|---------------------------------------|-------------------------------|
| 壹、前言 | 二、規範、分類與區別管理：
戰後青少年的勞動 |
| 貳、政策的矛盾：同工同酬抑或
學習與勞動二分？ | 肆、三不管的「勞工」：被納入
又遭排除的青少年勞動者 |
| 一、童/同工同酬 | 一、教育延長：勞動與學習二
分的生成 |
| 二、建教生＝賤價生？ | 二、迷失在法律分類中的青少
年勞工 |
| 三、學生助理是學生還是勞
工？ | 三、學習即為勞動：一個批判
觀點的提出 |
| 參、青少年勞動政策的歷史變遷
與轉型 | 伍、結論 |
| 一、從勞動補充軍到總動員管
制下的勞動人口：戰前青
少年的勞動 | |

壹、前言

臺灣青少年（15-24歲）的勞動參與率以及勞動人口佔總勞動人口之比例，自1978年至2018年四十年的期間呈現逐年下降的趨勢，其中15-19歲的族群下降幅度尤其快速¹。勞動部指出，受少子女化以及高等教育普及之影響，青年勞動參與率降低且初次就業的平均年齡延後²。由於青少年勞動人口逐年減少，因此即便在2000

1 青少年勞動統計查詢，勞動部網站，<http://statdb.mol.gov.tw/statis/jspProxy.aspx?sys=210&funid=mq01> 以及 https://win.dgbas.gov.tw/dgbas04/bc4/timeser/more_f.asp（最後瀏覽日：2019年3月1日）。

2 15-29歲青年勞工就業狀況調查統計結果，勞動部網站，2017年3月29日，<https://>

年以後重要的個別勞動法以及集體勞動法，在立法或者修法上都有相當大程度的進展³，與青少年勞動相關的勞動法令與政策，僅有2013年公布施行的「高級中等學校建教合作實施及建教生權益保障法」，作為保障高中職建教生勞動權益之法源⁴。可以說，臺灣的青少年勞動在整體就業市場上除了數量逐漸減少；相應地，法律體系中與之相關特殊的勞動保障也逐漸看不見。

這樣的不可見，是否即表示青少年勞動較無爭議，而可以將之納入整體的勞動政策規劃，無須單獨檢視並分析現狀？若觀察幾件近年來發生之與青少年勞動相關的政策動向與重大事件：例如勞動部一方面肯定童工的勞動價值而刪除長久以來雇主僅需給付童工70%成年工薪資的規範；但另一方面，建教生之勞動力屢遭業者以學習之名濫用，而教育部始終無法提出徹底解決的對策。又例如臺大工會發起人與臺灣大學於訴訟中往來爭執助理之身分究屬勞工或者學生之爭議等（詳後述）。我們可以發現國家對青少年勞動的思考其實是衝突且矛盾的：一方面肯定各個年齡的勞動者其勞動有相同評價的可能性，另一方面卻主張學習與勞動二分，認為具有學生身分的青少年勞動者其勞動不應與成年工立於相同的法律地位。上述青少年勞動與法律之爭議，讓我們無可避免必須重新思索青少年勞動的本質與價值；而看似當代的勞動問題，是否已有其歷史根源，使得我們需進一步追問其歷史形構因素，才得以重新檢視現行

www.mol.gov.tw/announcement/2099/31602/（最後瀏覽日：2017年10月20日）。

- 3 黃程貫、王能君，台灣戰後勞動法學發展史，收於：台灣法學會台灣法學史編輯委員會編，戰後台灣法學史（下冊），頁176-181（2014年）。
- 4 至於大專生就讀建教合作班之相關規範，目前只有教育部依據大學法第38條以及專科學校法第34條所公布實施的「專科以上學校產學合作實施辦法」（原名稱為「大專校院產學合作實施辦法」）就大專生與學校以及實習單位之間權利義務規範訂有初步的架構，但是該辦法僅具有法規命令之法位階。「專科以上學校產學合作實施辦法」於2006年訂定，是為鼓勵大專校院辦理產學合作，發揮產學雙方最大效益，並配合國家教育及經濟建設發展需要。該辦法於2017年9月有最新修正。

法制並有提出分析與批判的可能性呢？

既有的臺灣青少年勞動研究，學者主要聚焦於「當前」青年/青少年勞工所面臨的困境，並且以微觀或巨觀的角度分析現狀⁵；在法學研究，則多著墨於比較法或者批判既有法規保障之不足⁶。然而，如同本文稍後將從史料檢視臺灣在各歷史階段的青少年勞動，我們將發現，當代的問題並非現在才發生，而政策的窒礙難行與失靈也曾出現。換言之，當前矛盾、讓政府進退兩難的青少年勞

-
- 5 例如劉梅君曾探討青年勞動的低薪、高失業率問題是否與當前過度教育有關，並指出產學接軌造成了「假實習（建教），真工作（苦勞）」之現象；又如李健鴻亦探究臺灣青年的失業問題，認為當前臺灣年輕的勞動者必須面對轉銜障礙與社會排除性轉銜的求職困境，導致其一直處於「Yo-Yo狀態」。而曾敏傑與林佩瑤則檢視臺灣青少年近十年間的失業狀況與變遷、失業人口特徵、及失業的決定因素，認為目前青少年失業狀況惡化，且學歷較低者失業率較高，並主張此種現象的決定因素乃具有個人與總體經濟的影響。見劉梅君，被綁架的世代——教育與職業的漩渦，社區發展季刊，146期，頁33-52（2014年）；李健鴻，初次尋職青年的長期失業原因、問題與對策，社區發展季刊，146期，頁126-137（2014年）；曾敏傑、林佩瑤，我國青少年勞工的失業風險與變遷，東吳社會工作學報，13期，頁1-43（2005年）。至於建教生或建教制度的研究，學者論述甚多，但主要是職業教育與技術教育領域為主，論點多置於現行建教制度的改進與評估，與本文之問題意識迥異，於此不另分析。
 - 6 相關研究如早期王惠玲從比較法的角度探討對於青少年勞動應有的法律保障，劉梅君則檢視目前相關法令的實施狀況。鄭津津詳細分析臺灣建教生的法律保障，並評論施行前的高級中等學校建教合作法草案，最後以美加等國的相關法令制度提出臺灣可借鏡之處。此外，楊通軒亦曾就青少年勞工佔多數之技術生以及實習生的法律地位及契約效力進行研究，並提出相關的修法建議。而曾大千與陳炫任主張學生於校內所從事的各種勞動行為，原則上應推定為學習活動，而非勞僱關係。至於藍科正等人則以比較法的觀點，建議針對校內兼職學生之「微量工作者」，修正大學法以及相關勞動法規。參考王惠玲，青少年勞動保護法制初探——日本、新加坡、德國、美國法制分析比較，政大勞動學報，5期，頁1-32（1996年）；劉梅君，青少年勞工保護法制及其實施狀況之研究，勞工行政，98期，頁44-54（1996年）；鄭津津，高中建教生勞動權益保障之探討，臺灣勞動法學會學報，9期，頁138-193（2012年）。另參考楊通軒，技術生法律地位及其權益保障之研究，東吳法律學報，22卷4期，頁65-98（2011年）；楊通軒，實習生勞工法律問題之研究，東海大學法學研究，38期，頁243-328（2012年）；曾大千、陳炫任，從在學關係論大學學生校內勞動行為之法律定位，市北教育學刊，58期，頁21-41（2017年）；藍科正等，各國學生校內兼職者加保規定之研究，勞動及職業安全衛生研究季刊，25卷2期，頁94-106（2017年）。

動政策，實有其歷史根源，以及與之共生的政治經濟社會因素。而唯有透過歷史的耙梳，理解過去，才能為今日的政策指出更好的修正方向。因此，不同於過去的研究，本文將歷史化（historicize）青少年勞動政策，透過史料文獻進行法律史與社會史的考察，重新詮釋歷來政策的變與不變，並闡明目前矛盾政策的核心問題。

在簡述本文架構之前，於此先討論「青少年」的概念。本文之「青少年」意義與英語的youth相同。英語之youth可譯為青少年或青年，意指年紀輕的人們。青少年不是一個固定的概念，雖與年齡有關，但其範圍會隨歷史與制度的變遷而改變。例如，國際勞工組織將青少年定義為15-24歲之人，而聯合國秘書處2018年提出的「Youth 2030: Working with and for Young People」，則將青少年定義為10-24歲者⁷。另外，非洲青年憲章（The African Youth Charter）的「青年」是指稱15-35歲的年輕人⁸。中文的青少年或青年，亦無一定的年齡範疇：行政院2010年公布之「青少年政策白皮書」，於分析青少年勞動時，有將青少年定義為15-24歲之群體，亦有將其定義為15-29歲者⁹。教育部在2015年另外發布了「青年發展政策綱領」，更將青年定義為15-35歲之人¹⁰。而本文探究之青少年勞動（youth labor），主要著眼於年齡較輕的勞動人口在勞動市場上與法

7 UNITED NATIONS YOUTH STRATEGY, YOUTH 2030: WORKING WITH AND FOR YOUNG PEOPLE 4 (2018), https://www.un.org/youthenvoy/wp-content/uploads/2018/09/18-00080_UN-Youth-Strategy_Web.pdf。聯合國秘書處指出，此處的「youth」是指10-24歲的群體，並強調youth並無國際上認可的普遍性定義。

8 AFRICAN UNION, AFRICAN YOUTH CHARTER 4 (2006), https://au.int/sites/default/files/treaties/7789-treaty-0033_-_african_youth_charter_e.pdf。

9 青少年政策白皮書，教育部青年發展署網站，頁261-262，https://www.yda.gov.tw/WebTools/FilesDownload.ashx?Siteid=563426067575657313&MmmID=564475525605120142&fd=Messagees_Flies&RD=1&Pname=99%E5%B9%B4%E9%9D%92%E5%B0%91%E5%B9%B4%E6%94%BF%E7%AD%96%E7%99%BD%E7%9A%AE%E6%9B%B8.pdf（最後瀏覽日：2017年11月10日）。

10 青年發展政策綱領，教育部綜合規劃司網站，頁1，<https://ws.moe.edu.tw/001/Upload/3/refile/6315/48633/a4088ed7-45ac-4b5d-8e05-a134f3fc2f0b.pdf>（最後瀏覽日：2017年11月1日）。

律的遭逢。因此在史料的運用以及論述時，並不預先限定青少年的年齡階層，而是將年齡視為歷史與制度的建構。也因此童工或者二十多歲的大學研究助理，都是本文的研究對象，都包括在「青少年」的範疇。然文中會依行文脈絡，將青少年改以兒少或者未成年人稱之。

此外，本文著重者為青少年勞動與法律之關係，討論上盡量納入其可能的勞動法律型態，包括：全職工作、兼職打工、實習、學徒（技術生），以及建教合作等。因此將一一檢視工廠法、勞動基準法與建教制度等主要之法令。另外需強調者為，戰後臺灣因義務教育延長以及近二十多年來高等教育的擴張，使得青少年時期與就學之階段幾乎重疊¹¹，故勞動與學習之關係也更是本文討論的核心。

本文於第貳部分將以晚近幾則爭議為例，探討當前青少年勞動政策的矛盾之處，並指出青少年勞動，特別是具有學生身分的勞動者，其遭不平等評價的問題。第參部分則分析從日治時期迄今，臺灣青少年勞動政策的變遷以及法律中青少年勞動呈現如何的樣貌？透過史料可發現過去的勞動爭議，特別是有關學生勞動者的學習與勞動二分之問題，實與今日相去不遠，並可作為今日政策修正的借鏡。第肆部分將進一步探究當代青少年的勞動既被納入又遭排除的歷史社會過程，並且以「學習即勞動」理論總結，批判並反思將學習勞動二分的青少年勞動政策。

¹¹ 劉晏齊，為什麼要保護未成年人？——兒少福利、法律與歷史的分析，政大法學評論，147期，頁95-102（2016年）。

貳、政策的矛盾：同工同酬抑或學習與勞動二分？

青少年的勞動應如何評價？2013年「高級中等學校建教合作實施及建教生權益保障法」施行，教育部在立法審議時主張建教生的勞動是學習，與一般成年工不同。然而2014年兒童權利公約正式成為國內法，面對長久以來童工與成年工薪資不平等的問題，勞動部認為應遵守同工同酬原則，進而修改相關規定。與此同時，臺大工會發起人與臺灣大學在訴訟中爭執學生助理是否為勞工，勞動部與教育部則回應可能是也可能不是，並且將勞動與學習二分明文化。然而，青少年的勞動與成年工相同，而可以主張同工同酬嗎？或者，勞動與學習可以二分，後者可免除勞動法之保障？以下將說明目前青少年勞動政策的衝突之處，以及以勞動與學習二分為基礎之捉襟見肘。

一、童/同工同酬

2015年勞動部刪除了童工工資得予酌減之規定，並於2016年1月正式施行。現行勞動基準法第44條第1項規定，15歲以上未滿16歲之受僱從事工作者，為童工。而過去勞動基準法施行細則第14條有關童工基本工資的規定，是以年齡作為雇主得減給工資的依據（童工之基本工資不得低於基本工資70%）¹²，此等長期貶抑童工勞動價值之法律，並未考量童工亦有與16歲以上之勞工提供相同效

¹² 童工基本工資之規定最早見於1936年在中國頒布的「最低工資法」，其中第3條規定童工工資不得低於成年工最低工資之半數，但該法從未實施。1968年行政院公布施行「基本工資暫行辦法」，規定童工工資不得低於成年工人基本工資70%。1984年內政部曾草擬「基本工資實施辦法」草案，也同樣規範童工工資不得低於基本工資70%。基本工資實施辦法草案擬妥明訂基本工資計算方式，經濟日報，1984年8月29日02版。此草案並未通過，而是於同年勞基法制訂後，行政院才在施行細則另訂童工工資不得低於基本工資七成，勞動部台灣勞工簡訊網站，<http://twlabor.tier.org.tw/ParagraphCont.aspx?PeriodicalID=24&ParagraphID=2>（最後瀏覽日：2017年11月15日）。

率、相同價值勞務的可能，違反了同工同酬原則，且亦違反就業服務法第5條第1項禁止年齡歧視之規定¹³。再者，兒童權利公約已於2014年經兒童權利公約施行法成為國內法，為了提升童工的勞動條件，勞動部於2015年12月將上開施行細則之規定刪除，使童工併受基本工資一般性規定的保障。於此同時，勞動基準法第44條第2項也從「童工不得從事繁重及危險性之工作」，修正為「童工及十六歲以上未滿十八歲之人，不得從事危險性或有害性之工作」，以擴大保護未成年人勞工¹⁴。

上述勞動基準法對於童工以及未成年勞工的規範，指出了現行法律體系關於青少年勞動的兩個重要的思考：第一，未成年工與成年工相同，在同工同酬的勞動法原則之下，即便是年紀較輕的童工，也應享有與成年工相同的薪資待遇；第二、未成年工與成年工有所不同，由於未成年人體力、智力與經驗不如成年人，因此勞動法規應對之加以保護，避免其從事危險或有害之工作。在童工與成年工二分之下，同工報酬保障與工作環境保護藉由法規之修正即可獲得保證，惟當這些年輕的勞動者若兼具學生身分，問題就趨向複雜。

二、建教生＝賤價生？

2010年初洋華光電公司違法讓童工以及建教合作生超時工作，並使其於夜間與假日工作，且給付低於基本時薪之薪資。據當時報載，「洋華光電有來自多所高中職、三百多名建教合作生，建教生

13 就業服務法第5條第1項：「為保障國民就業機會平等，雇主對求職人或所僱用員工，不得以種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、出生地、性別、性傾向、年齡、婚姻、容貌、五官、身心障礙或以往工會會員身分為由，予以歧視；其他法律有明文規定者，從其規定。」因此，雇主不得以年齡作為差別待遇之理由。

14 危險性或有害性之工作，是依據勞動部「妊娠與分娩後女性及未滿十八歲勞工禁止從事危險性或有害性工作認定標準」規範之。

平均每月可領兩萬多元工資，但這些建教生的工作條件惡劣，要加班、夜間工作、假日工作，已違反《勞基法》，『根本是血汗工廠！』洋華建教生和離職員工受訪時也都表示，公司內確有讓未成年建教生超時工作情形。」教育部並發現，「桃園縣治平高中和雲林縣大成商工各有二十二和二十四名建教生，都有超時工作情況，除有人加班五十八小時，還有人工作到晚上十一時。資方也短發加班時薪，時薪僅六十六元，遠低於基本工資九十五元。¹⁵」

建教生具有學生與勞工的雙重身分卻經常淪為雙重弱勢，因此在洋華光電事件之後，許多NGO團體正式組成「建教生權益促進聯盟」，向立法委員遊說提案，因而促成了2013年「高級中等學校建教合作實施及建教生權益保障法」之制訂¹⁶。然而以學習為名的勞動剝削仍時有所聞¹⁷。再者，屬於高等教育的技職院校，其實習生仍未有相對應的保障。2014年高等教育工會曾針對技職院校實習制度，提出實習工作應給薪及享勞保健保等訴求。然教育部高等教育司則回應：「由於大學實習課程是學校課程教學的延伸，主要目的是使學生提早體驗職場，建立正確工作態度，並激發學生學習及進行未來生涯發展規劃，故學校安排學生至實習單位實習，其身分仍為「學生」，非屬一般勞動工作者，學生實習之保障，應由學校自主與實習單位簽訂合作契約，以確保學生權益。¹⁸」但教育部未進一步解釋，實習生與一般勞工之身分是否能清楚劃分？何以當學生

15 連線報導，洋華僱建教生 違法超時工作，蘋果日報，2010年4月13日，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20100413/32432495/>（最後瀏覽日：2017年11月15日）。

16 建教生權益，台灣少年權益與福利促進聯盟網站，<http://www.youthrights.org.tw/project/105>（最後瀏覽日：2017年11月15日）。另參考鄭津津（註6），頁138-193。

17 黃邦平，建教生勞檢 近3成違反勞基法，自由時報，2015年10月31日，<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/928224>（最後瀏覽日：2017年11月15日）。

18 教育部對於大專校院學生實習權益案之說明，教育部高等教育司，https://depart.moe.edu.tw/ED2200/News_Content.aspx?n=90774906111B0527&sms=F0EA FEB716DE7FFA&s=E9D8308FFA05A720（最後瀏覽日：2017年11月5日）。

兼具勞工身分時，其勞動價值即應受貶抑或打折扣¹⁹？這樣的政策態度，到了2015年進一步延伸至高等教育校園內：學生助理是否為勞工？其是否應受一般勞動法之保障？

三、學生助理是學生還是勞工？

2015年，大學教學助理、兼任助理、臨時工是否為「勞工」，以及其是否應納入勞工保險、全民健康保險之重大爭議，在高等教育掀起一陣波瀾。該事件緣起於2012年臺灣大學研究助理欲籌組工會，臺北市政府認為發起人之身分有數位兼任助理，與學校間不具僱傭關係，因此符合籌組工會資格者不符法定人數，而不予同意核定工會設立登記²⁰。之後臺大工會發起人向當時的行政院勞工委員會提起訴願，勝訴後獲撤銷原處分²¹。惟臺北市政府函請臺大提供相關佐證資料及說明，並審酌工會法及相關法令後，仍認為本案件因兼任研究助理、研究計畫臨時工及教學助理與臺灣大學之間不具僱傭關係，再度核定本件設立登記不予同意²²。工會發起人不服，又向勞委會提起訴願。勞委會認為，從人格從屬性、經濟從屬性、雇主的指揮監督權限判斷，兼任研究助理、研究計畫臨時工以及教學助理，應屬於勞工。因此除撤銷臺北市政府之處分，也命其應為適法之處分²³。臺灣大學遂以利害關係人身分向臺北高等行政法院提起行政訴訟。2013年底，臺北高等行政法院以判決駁回原告（臺灣大學）之訴訟²⁴，肯定勞委會的見解：兼任研究助理、研究計畫臨時工以及教學助理均屬勞工。

19 邱紹雯，〈台北都會〉青少年勞工 委屈受污名，自由時報，2011年1月24日，<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/462553>（最後瀏覽日：2017年11月5日）。

20 臺北市政府（100）府勞資字第10133896900號函。

21 行政院勞工委員會（101）勞訴字第1010016500號訴願決定書。

22 臺北市政府（101）府勞資字第10102949700號函。

23 行政院勞工委員會（102）勞訴字第1010036365號訴願決定書。

24 臺北高等行政法院102年度訴字第742號判決。

隨後高等教育工會進一步要求所有大專院校皆應保障學生在校內工作的勞動權益。部分私立大學自2014年起已開始為學生助理納保，某部分學校助理則主動向勞動部檢舉校方未依法為其納保。然此舉引起許多國立大學校方的強烈反彈，教育部因此於2015年6月17日公布「專科以上學校強化學生兼任助理學習與勞動權益保障處理原則」²⁵，勞動部亦於同日公布「專科以上學校兼任助理勞動權益保障指導原則」²⁶，將兼任助理分流為「學習型」以及「僱傭型」，並僅保障「僱傭型」兼任助理相關勞動權益，以平息來自校方的不滿。依此，大專校院學生如擔任課程學習或服務學習等以「學習」為主要目的之助理²⁷，即非勞工而屬於「學習型助理」。但是，工會則爭執依照教育部的原則，學習型助理所為之工作就是提供勞務，如何能與「僱傭型」清楚劃分？此外，處理原則公布之後，許多學校仍持續抵抗，並採取各種策略迴避：例如，臺灣師範大學提出「師徒制」²⁸，政治大學則刪減工讀經費²⁹，以規避龐大

25 行政院教育部（104）臺教高（五）字第1040063697號函。

26 行政院勞動部（104）勞動部勞動關2字第1040126620號函。

27 「學習型」助理的工作其範疇如下：（一）課程學習：1、指為課程、論文研究之一部分，或為畢業之條件。2、前課程或論文研究或畢業條件，係學校依大學法、專科學校法授權自主規範，包括實習課程、田野調查課程、實驗研究或其他學習活動。3、該課程、論文研究或畢業條件應一體適用於本國學生、外國學生、僑生、港澳生或大陸地區學生。4、符合前三目條件，未有學習活動以外之勞務提供或工作事實者。（二）服務學習：學生參與學校為增進社會公益，不以獲取報酬為目的之各項輔助性服務，包括依志願服務法之適用範圍經主管機關或目的事業主管機關主辦或經其備查符合公眾利益之服務計畫，參與服務性社團或其他服務學習課程或活動。

28 師大推出師徒制 深化教學能力，國立臺灣師範大學網站，2015年8月19日，<http://pr.ntnu.edu.tw/news/index.php?mode=data&id=15321>（最後瀏覽日：2017年11月16日）。依據該網頁的說明，師徒制的發想乃來自於：「教務處教學發展中心認為，教育是師大的核心特質，校園是傳承知識的地方，學習是一切的出發點。這項「師徒制」學習獎勵方案，仿照「德國師徒傳承」作法，如此一來，不只提高教師的教學品質，也充分保障學生受教權。依照初步規劃，教師先輔導學生撰寫學期目標，在教師的積極指導下，提供學生教學實作機會，如班級經營、討論帶領、單元試教、雲端討論、教學媒體應用等，學生如遇困難可請求教師協助，在期中、期末繳交學習紀錄，最後由教師評量其學習表現，並避

的勞健保費用雇主之部分負擔。

2015年11月監察院監察委員陳小紅與仇桂美對此提出行政機關的糾正案，其在提案調查報告認為：「勞動部及教育部僅因102年間，臺灣大學少數學生及臺灣高等教育工會陳訴的幾起疑似教師不當使喚兼任助理處理私人事務之個案，未確實通盤檢討相關法制暨籌妥周全配套措施，恣意擴大為通案處理，率以不具法律效力之指導及處理原則，作為學生兼任助理適用勞動法令之依據，復未給予學校合理緩衝期，迅即全面入校勞檢裁罰，引發大學動盪不安，師生對立」；並稱勞動部若「全面入校勞檢，未予學校合理緩衝期，導致學校動盪不安，嚴重衝擊師生關係，影響學術研究」、至於校園內的「師生關係恐變質為勞雇關係，造成師生對立，不利學術研究創新，並影響學生受教權。」該報告進一步強調：「大學主要在提供學習場域，與以營利為目的之勞動場所明顯有別，學生於校園內兼任助理，其本質上仍為學生，以學習課業為主，且兼任教學助理或研究助理，涉及教學課程設計或提升學生研究能力，攸關受憲法制度性保障之大學自治原則，現行勞動法令宜否適用於學生兼任助理，容有斟酌餘地」³⁰。

報告的論述呈現了對學生亦為勞工，並且在校園內主張勞動權益的不安，而背後則隱含了勞動與學習無法並立的意識形態，且師生關係不得有任何法律權益的主張³¹；校園也應不同於一般勞動市

免與教學實務無關的行政庶務。這項方案限大三以上或研究所且有志於教學的學生參加，每學期分兩階段提供獎勵金，每年4月或11月核發8千元，每年6月或1月再依教師評量表及學生學期紀錄，評定優等或甲等兩種等級，學生各可獲1萬元及8千元。」

29 林秀姿、許俊偉，兼任助理納保效應擴大 大學恐掀停聘潮 政大要砍4千工讀生，聯合報，2015年7月29日A2版。

30 監察院(104財正0016)，調查報告1040800138字號。

31 監察院的提案調查報告，指出為了維持師生和諧關係，將學生的學習轉換為勞動，有三思之必要，並且提出以下七點說明，認為勞雇關係會造成師生對立：「1、校園倫理及師生關係為校園核心價值不容任何政策破壞。2、我國一向任

場，學校、教師與學生之關係，不應與一般勞動關係劃上等號。

前述三則法律爭議，描繪了當代臺灣青少年勞工所面臨的困境：一方面國家肯定了同工同酬的原則，認為即使是童工，只要勞動能力與其他成年工相同，也應該享有相等的報酬；一方面卻又認

調尊師重道，重視師生倫常，其內涵包括尊重知識及感謝為傳道、授業、解惑之教師所為的奉獻。此為我國重要文化價值，如將來校園中的教學（特別是涉及教學助理的部分）及研究（特別是涉及研究助理的部分）引入勞資關係，則代表「資方」（大學）的教師與擔任教學助理與研究助理之學生間，將演變成對等關係；學生將可在勞資協商中，大聲質疑教師指派給助理的研究與教學工作，剝削或利用勞工，尊師重道將大為變質。3、臺灣的高等教育經費有限，教授待遇低廉，卻能在學術研究領域上尚有所成就，與良好之師生倫理不無關係。4、絕大多數大學教師基本上並不計較對學生付出之時間及精神是否成比例，而願對學生傾囊相授，並對學生提供諸多超出義務的照顧（如生涯諮商、介紹工作、撰寫推薦信等等）。將來擔任教學或研究助理的學生如以勞資關係對待作為「資方代表」的教師，勢必影響教師感受。正如同子女對父母若斤斤計較，勢必傷父母的心；教師對學生作為自己「子弟」加以指導與照顧的心，亦將受負面的影響。教師對自己的教學與研究助理將不知所措，不知如何適當帶領及教導此等助理。渠等將不知應以教師身分諄諄教誨、誨人不倦；抑或帶不帶教師感情，純以勞資關係論斷彼此間之權利和義務。教師日後恐亦因此減少研究計畫數量，進而削減學生參與學習的機會。5、大學教師係以教導方式帶領擔任教學與研究助理的學生，而非以資方代表方式監督學生工作。其目的自然是希望學生能獲得良好學習，倘學生花費較多時間在協助教學與研究上，多數情形亦係由於學生經驗不足，需要較長時間精進。如師生關係轉變為勞資關係，則學生做不好時，教師甚難要求學生花更多時間改進，學生也難獲完整學習空間。6、教師指導學生從事教學及研究相關學習活動，學生協助教師參與教學及研究之執行，其出發點與本質均為教育與學習，此亦為大學設立之宗旨，此與雇主指派勞工從事勞務，勞工提供勞務之對價僱傭關係，有本質上之差別。如將學生與老師共同所從事之教學與學習活動，僅因教師提供學生獎助金或津貼，即認定為僱傭關係，顯非妥適，且教師與學生在校園內同時分別扮演僱主與勞工角色，雙方除學習關係外，同時又以僱傭關係互動，將造成雙方角色與關係之混淆與衝突，對於高等教育的本質及目的將產生極負面影響。如於師生之間強行扣上僱傭關係，將對原本學習關係及師生倫理產生衝擊，抹煞學校照顧與教育學生的初衷及美意。7、學校為教育機構，以全人教育為目標，除專業課程學習外，也藉由許多活動與方式，培育學生健全人格、養成做事之態度與方法。美國教育學者杜威強調「教育即生活」與「做中學」，所謂學習絕非限於狹隘的課程學習。學校應保障學生的「學習權」，而非少數人的「工作權」。在校工讀原為協助經濟困難學生之美意，一旦轉化為「工作者」，而改以勞雇關係對待，教師改採「雇主」身分提出要求，勢必影響學生的學習權。」

為青少年的勞動不是勞動，僅是學習。換言之，處於青少年階段的勞動者，其勞動多半會隨著學生身分取得（建教生或研究助理），或者在勞動時同時兼具學生身分（打工族）。不論是建教生、在校園內擔任臨時工讀、教學或研究助理，或者在外兼差半工半讀的學生，其勞動價值長期遭就業市場邊緣化、薪資往往遭折扣以及勞力濫用的普遍，呈現的結果就是市場剝削青少年的普遍現象。而勞動法令似乎也呼應著現狀，認為學生勞工之勞動僅具有「學習」意涵，工資與保障本來就不應如一般成年勞工般的給予。如前述「學生至實習單位實習，其身分仍為「學生」，非屬一般勞動工作者」抑或「學生於校園內兼任助理，其本質上仍為學生，以學習課業為主」等說詞，都是此種思考方式的呈現，也讓我們看見年齡（青少年）與身分（學生）交織下的勞動困境。

值得進一步追問的是，上述爭議是近年來才發生的嗎？若否，此種僅針對青少年勞工有「學習」與「勞動」的二分，究竟是在如何的政治經濟社會脈絡之下產生？為何政府無法在青少年勞動政策採取一致的立場？以下將進一步闡述臺灣青少年勞動政策的變遷，並分析其歷史成因。

參、青少年勞動政策的歷史變遷與轉型

臺灣的青少年勞動政策，往往隨著國家政策需求而有所調整。從日治時期青少年作為勞動市場的補充軍，到戰爭管制下的勞動人口；戰後配合經濟發展，以犧牲教育而成就工業勞動人力的來源。教育普及和延長後，為解決勞力短缺，又再度將弱勢的青少年勞動者從校園遷移至實習單位。

一、從勞動補充軍到總動員管制下的勞動人口：戰前青少年的勞動

1990年代以前，臺灣青少年從事勞務工作還是相當普遍³²，年紀輕的勞工取得較低的工資也非這近幾十年來才有的社會慣習。早期臺灣沿海地帶有所謂「做十六歲」的習俗³³，在當代每年農曆7月7日也常見各地方政府為自己的居民舉行「做十六歲」的儀式，象徵已邁向成年³⁴。但是此習俗在早期是有其經濟社會上的重要意義。根據劉還月的研究，清朝時期台南五條港地區由於商業鼎盛，工人薪資頗高，因此有許多碼頭工人是從少年時代就加入碼頭貨物搬運的行業。但是在「做十六歲」之前的工人只能算是童工，僅領半薪，16歲之後才能成為正式的碼頭工人，領取全薪³⁵。當時的臺灣並無現代的學校教育制度提供青少年在校園中習得社會化的功能，孩童多半是藉由工作（不論在家庭內或者家庭外的勞動活動）學習社會的各種規範與價值。一直以來，成年工被認為有經驗、技術純熟，但是未成年工還屬於不成熟、還需要學習的，並需要透過向大人學習如何工作以完成社會化，因此未成年工在勞動市場上是屬於補充性的勞動力。這些是合理化其勞動價值之各項因素³⁶。

青少年普遍從事勞動工作的情形到了日本統治臺灣時期亦然，惟隨著殖民者引進現代的教育制度，產生了些許變化。已有一部分臺灣孩童開始遞延勞動參與年齡，並且在學校完成部分的社會化，

32 劉晏齊（註11），頁95-102。

33 藍草明，做十六歲，民俗臺灣，3卷5號，頁45-46（1943年）。

34 黃文鐘，〈南部〉傳承「府城做16歲」習俗 邀客看展，自由時報，2015年8月2日，<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/903214>（最後瀏覽日：2017年11月15日）。

35 劉還月，臺灣的歲節祭祀，頁95（1991年）。

36 即工作社會化（work socialization），透過工作以及遵從某些行業的意識形態結構，以內化工作場所中的價值、規範以及文化並採取大家可接受的行為模式，*Work Socialization*, OXFORD REFERENCE, <http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803124756932>（最後瀏覽日：2017年11月6日）。

以為將來的勞動生活預作準備。1925年，日本統治下的臺灣學齡兒童中男孩有44.26%，女孩有13.25%就讀公學校或小學校；1935年則增加至男孩56.83%，女孩25.13%。1944年男孩80.86%，女孩則達60.94%³⁷。未就學的孩童、或僅完成初等教育者會在年紀仍很小的時候就開始勞動或者就業。例如當時16、17歲的女孩即可應徵擔任公車車掌或者電話接線員³⁸。即便是已接受中等教育者，亦有許多人在未滿20歲時就擔任起公司（會社）的正式職員，例如有臺北工業學校畢業生在18歲畢業後，即進入日本會社擔任監工³⁹。

由於當時日本的工廠法（工場法）並未施行於殖民地臺灣⁴⁰，因此有關限制少年勞動、禁止深夜工作以及工時的管制並不適用於臺灣勞工⁴¹。可以說在殖民地的法律下，是看不見青少年勞動的，也不存在童工保護或者少年勞動者保護的概念⁴²。青少年勞動在日治臺灣社會處處可見，即便未有相關法令規範此勞動群體的勞動條

37 許佩賢，太陽旗下的魔法學校：日治台灣新式教育的誕生，頁59（2012年）。

38 蔡蕙頻，好美麗株式會社：趣談日治時代粉領族，頁38、41、85-88（2013年）。

39 鄭麗玲、楊麗祝，臺北工業生的回憶，頁9（2009年）。

40 1911年日本工場法施行，其中規定工廠不得僱用12歲以下之人，但若屬於簡單業務的工作，則調降為不得僱用10歲以下的孩童。此外，並規範未滿15歲之勞工（即「保護職工」），每一日之勞動時間不得超過12小時，且禁止其深夜工作。田中勝文，兒童労働と教育 とくに一九一一年工場法の施行をめぐって，教育社会学研究，22卷，頁148（1967年）。1923年工場法改正，國會將最低僱用年齡提高到14歲，且受保護的年輕勞工從15歲提升至16歲。此外，「保護職工」的工時也從每一日最高12小時調降至11小時，且晚上10點至隔日凌晨5點的深夜時間禁止工作，渡辺章，IX 労働法の制定 工場法史が今に問うもの・工場法史の現代的意義，日本労働研究雑誌，562号，頁106（2007年）。

41 有關日本戰前的工場法與童工之相關研究，另可參考高瀨雅弘，1920年代における少年労働保護政策の転換：工場法から少年職業紹介へ，東京大学大学院教育学研究科紀要，42号，頁149-157（2003年）；以及元森絵里子，語られない「子ども」の近代：年少者保護制度の歴史社会学，頁87-124（2014年）。

42 但是從社會福利制度的角度來看，臺灣在日本統治時期已有兒童保護以及少年保護的相關社會事業政策，只是這樣的政策並未延伸至青少年勞動的領域。劉晏齊，兒不孤，必有鄰：日治時期臺灣孤兒保護的法律史，收於：陳延媛編，日本殖民統治下的底層社會：臺灣與朝鮮，頁429-433（2018年）。

件，但是我們必須認識到：當時青少年的勞動力，或者說所有臺灣人的勞動力，不論是從事傳統農作或者其他更新型態的勞動，已經逐漸被納入促進日本帝國資本主義發展得以繁榮的法律體制之下⁴³。

到了日本統治末期，臺灣的勞動力無可避免地成為戰爭體制首要重新安排的對象，而逐步成為國家總動員法管制的一環。總督府在此時期除了徵用臺灣人軍夫（即所謂勞務奉公團、以及特設勤勞團）、動員臺灣人自願者從軍（特別志願兵制度）、或者組織原住民的高砂義勇隊⁴⁴，以赴前線提供勞務外，也重新整併、控管一般的勞動市場人力，特別是青少年勞動者。

依據國家總動員法第6條之規定所頒布的「青少年雇入制限令」（1940年3月起於日本內地施行；同年9月1日起於臺灣實施），其目的是為了實現勞務動員計畫，避免因勞動者不足而造成軍需產業、輸出產業等與戰爭相關的產業發展之障礙。該命令規定工廠、事業場、事務所、店鋪及其他場所，其所雇用的青少年不得超過七成；若超過七成則應減為七成。所謂「青少年」，在此命令是指12至30歲之男性、以及12至20歲之女性。在臺灣，只有男性青少年才適用此命令之規定⁴⁵。稍後，由於日本政府逐漸意識到對中國的戰爭將

43 如同矢內原忠雄所觀察，「從在開墾地拾石子的老幼先住民以至蔗園及工場上的臺灣農民及工人、精糖工場內的日本職工、森永喫茶店內的楚楚女侍，無不聯結在臺灣製糖，亦即三井的支配之下。」矢內原忠雄著，周憲文譯，日本帝國主義下之臺灣，頁50（1987年）。

44 近藤正己著，林詩庭譯，總力戰與臺灣——日本殖民地的崩潰（上），頁349-353、381-400（2014年）。1941年向臺灣軍司令部提出申請特別志願兵的志願者人數有5041人，其中17歲到22歲的志願者共佔86.9%，近藤正己著，林詩庭譯同本註，頁372-373。戰爭時期青年團的角色，可參考宮崎聖子，殖民地期台灣における青年團と地域の変容，頁255-353（2008年）。

45 另外大學、高等學校、師範學校畢業生，擁有特定技能的檢定、合格證書，而不能勝任工廠工作者，可排除於該法適用之外。至於其他排除適用對象與說明，見殖產局商工課長，九月一日から實施された青少年雇入制限令とはどんなものか臺灣總督府，部報，105期，頁29-31（1940年）。

擴大且有演變為長期戰爭的趨勢，因此對於勞動力的不足以及預備也制訂了相關的政策。例如1940年11月，在「青少年雇入制限令」公布之後又實施了「從業者移動防止令」。1941年閣議通過「勞務緊急對策要綱」，包括勞務調整令、國民徵用令、職業能力申告令、國民勤勞報國協力令等等。此一連串的法令政策是日本有意識地脫離歐美式的自由勞動體制，而嘗試創造所謂日本新的勞動體制，亦即為了戰爭之目的而強調「勞動的國家性以及神聖性」⁴⁶。

其中「勞務調整令」乃於1941年12月以勅令第1063號公布，後於1942年1月10日在臺灣實施（1942年1月7日府令第1號「勞務調整令施行規則」）。此勞務調整令主要是整合前述的「青少年雇入制限令」以及「從業者移動防止令」，管制了如下事項：1、總督府所指定的工廠之勞動者的解雇與退職；2、若要雇用有職業技能者（或者若有技能者需就職時）則需要官廳之許可；3、對青壯年男子雇用的限制；4、利用男性青壯年之勞務供給的行業，其得使用的員額亦受限制。上述之2，若年齡未滿14歲或者年滿60歲以上之男子，以及年齡未滿14歲或者年滿40歲以上之女子，如因擁有技能而受僱或者就職者，則不受勞務調整令的限制。上述3之限制是將之前「青少年雇入制限令」的70%，調整為不得超過一定的員額⁴⁷。

在戰爭情勢日趨緊張之際，因為軍需勞動人力不足，大多數青少年因此被納入總力戰體系中，無法自由選擇職業就業，而必須將其勞動力奉獻於國家。例如1940年代工業學校的學生，因學徒勤勞動員的政策，除就學年限縮短，也需要進入軍需產業實習。至於公立機構以及民間公司也必須向總督府申請並獲許可，才得以僱用有工、鑛專業之應屆畢業生⁴⁸。戰爭末期1943年臺灣少年工的募集，

46 扇正一，勞務調整令に就て，臺灣遞信協會雜誌，63期，頁1-2（1942年）。

47 扇正一（註46），頁3-8。

48 鄭麗玲，臺灣第一所工業學校：從臺北工業學校到臺北工專（1912-1968），頁238-257（2012年）。

亦是為了補充軍用工業勞動力之不足，轉而向殖民地人民徵調人力至日本內地工廠製造飛機。臺灣少年工總共招募約8,400人，大部分孩童年齡僅有12、13歲左右，於1943年至1944年被派遣至日本各地工廠從事密集的勞動⁴⁹。

總結來說，臺灣在日本統治結束之前，青少年勞動相當普遍且日常。早期學習與勞動合一：年紀輕的勞動者是自年長者處習得工作技能，從做中學並完成社會化，以「做十六歲」之儀式（rites of passage）成為正式勞工/成年，進而獲得更多的薪資。到了日治時期，少部分青少年雖因就學延後進入勞動市場，但是大多數仍與一般成年工並無不同，她/他們在社會上是到處可見的。因此，對於殖民政府來說，青少年勞動者並非特別應保護的對象，從而法律上便無區分成成年工與未成年工的必要；亦不存在童工的保護、以及最低就業年齡之僱用限制的相關政策。可以說在法律上是看不見青少年勞動的。再者，這些年輕的勞工不論年齡皆屬勞動力而被納為一般勞動之管理。而於戰爭日趨激烈之際，在總動員勞務動員的政策底下，青少年勞動力才成為殖民者所關注的對象，並致力於制訂各項政策保持青少年勞動調整的彈性，以避免戰爭動員下勞動力匱乏，並作為補充人力的後備軍。

二、規範、分類與區別管理：戰後青少年的勞動

戰後臺灣因國家長期主導勞動市場，透過不同法律的規範，使得青少年勞動的樣貌已有巨大的轉變，並具備了多樣性。本段落將以勞動法令中的青少年勞工為觀察對象，從制度史以及社會史探討戰後青少年如何被法律體系所納入、分類，如何成為政府應加以保護的對象，以及這些分類如何逐漸產生爭議的過程。

⁴⁹ 石川公弘著，李金松譯，擁有兩個祖國的臺灣少年工，頁25-26（2015年）。其中亦有不足12歲的少年工，林景淵編著，望鄉三千里：台灣少年工血淚史，頁65（2017年）。

(一) 工廠法：童工與學徒制度的建立

日本殖民統治結束之後，由中國國民黨帶來的中華民國憲法第153條第2項規範著：「婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，予以特別之保護」，肯定了兒童作為需立法保障的勞動弱勢群體。但是在行憲以前的1920年代末期，在中國制訂的工廠法已經有保護童工的相關規定⁵⁰。工廠法於戰後在臺灣實施，「童工」的定義、規範與保護首次出現在臺灣。

1929年的工廠法第5條第1項限制工廠不得僱用一定年齡以下之工人：「凡未滿十四歲之男女，工廠不得僱用為工廠工人。」第6條則定義了「童工」：「男女工人在十四歲以上，未滿十六歲者為童工。童工祇准從事輕便工作。」此外也規範童工每日工時於第11條：「童工每日之工作時間不得超過八小時」，以及第12條：「童工不得在午後七時至翌晨六時之時間內工作。⁵¹」因此，在一般童工之外，則是成年工人（或稱成年工），其權利義務是依據工廠法之一般規定。

雖有上述保護童工的法規，並禁止14歲以下之兒少從事勞動，但是在1980年代以前，非法童工問題事實上層出不窮⁵²。例如有原住民男孩遭家人「質押」或者「典當」給都市裡的工廠當小童工。由於這些工廠通常是小型工廠⁵³，並非工廠法所規範的對象（凡用發動機器之工廠平時僱用工人在30人以上者），以致於對非法

50 工廠法分別於1929以及1932年公布，兩者規範有些微不同，1975年修正時所依循之版本，有1929年者，亦有1932年者。

51 1932年公布之工廠法，第12條之規定改定為：「童工不得在午後八時至翌晨六時之時間內工作。」

52 劉晏齊（註11），頁97-98。沈征郎，童工·學徒·技術生 一個拖延十餘年尚未解決的老問題，聯合報，1973年6月19日02版。羅業勤，正視童工問題，夏潮，3卷6期，頁19（1977年）。

53 謝國雄，黑手變頭家——台灣製造業中的階級流動，台灣社會研究季刊，2卷2期，頁17（1990年）。

童工的保障也非常有限。如同原住民作家莫那能回憶其1970年代初期：「那時有些國小老師，部分是延續日本以番制番的政策，日本時期是先去讀農校，後來再選一些人去做警察，國民黨時則是農校轉成師範學校，所以很多國小早期的原住民老師，到後來都成為部落裡的小組長……像仲介婚姻、仲介雛妓，也都有他的影子在裡面。那個集團裡有地方警察跟民代，都在輸出人力跟仲介做遠洋漁業或勞工，其實就是人口販子。（我弟弟後來被『當』去做童工，三年七千塊，也是他做的，那時候我弟弟還不滿十三歲。當然那時我們都還不曉得這些，以為是去做學徒，後來是我輾轉到了弟弟的工廠，才知道他是被『當』在那裡，他們連出工廠都不行，要出去都會有個組長跟著，買東西都要登記，一星期會帶他們出去兩次……）。⁵⁴」又例如1978年光華衛生毛巾洗染廠違法僱用未達法定年齡的原住民童工（其中最小僅10歲），並令其超時工作的新聞亦轟動臺灣社會，這些原住民小朋友們的行動也被嚴密監控著⁵⁵。

除了規範「童工」，工廠法另設有「學徒制度」，其立法本意是嘗試將傳統中國的習藝制度成文化，藉以提升年輕勞動者的權益。學徒制度明訂「未滿十三歲之男女不得為學徒」（第57條）⁵⁶。在義務教育尚未普及的年代，有些工廠為了規避不得僱用14歲以下之人，而改以招收學徒之名大量僱用國小畢業生⁵⁷，以補充不足的勞動力。

54 莫那能、呂正惠，一個台灣原住民的經歷，修訂版，頁52-53（2014年）。

55 羅業勤，從光華衛生毛巾洗染廠童工事件再談童工問題，夏潮，4卷2期，頁16-18（1978年）。

56 然1932年公布之工廠法，第57條則規定為：「未滿十四歲之男女不得為學徒；但於本法施行前已入工廠為學徒者不在此限。」1975年第57條為與1929年之版本相同，即13歲，並未被列入修正之條文中。

57 李子繼，監察委員為勞工們爭待遇 陳翰珍、郭學禮深入廠家 提出長達廿九頁的調查報告 內政委會成立五人小組 將提具體意見促主管機關改進，經濟日報，1969年12月14日2版。

學徒的身分有別於一般勞工，工資並不準用工廠法第五章的一般工資規定，而是依據工廠與學徒之間「學徒契約」的約定。如第56條第1項第4款之規範：工廠與學徒契約中應載明：「相互之義務如約定學徒應納學費時其學費額及其給付期如約定學徒應受報酬時其報酬額及其給付期」。工廠法也要求工廠就「學徒於習藝期間之膳、宿、醫藥費均由工廠負擔之，並每月酌給相當之零用。」（第61條）以及規範學徒應有的工人福利：「工廠對於童工及學徒應使受補習教育，並負擔其費用之全部；其補習教育之時間每星期至少須有十小時。對於其他失學工人亦當酌量補助其教育。」（第36條第1項）。不過此類立意甚佳的補習教育制度極少有工廠願意依法辦理，主管機關也未加以督促⁵⁸。且學徒制度事實上難以大規模推行，有年輕技術工需求的企業會有自己的訓練計畫，未必加入學徒制度⁵⁹。

1980年代曾有研究報告指出「一般青少年未揚棄文憑主義，也不願意接受長期契約約束，對學徒制度裹足不前。……1976年工廠法施行細則……企業認為要求嚴格，心目中的學徒訓練，是參加生產重於職技訓練，反應並不熱烈，因此不易推廣。⁶⁰」說明了學徒制現實上推行的困難。況且學徒制度也容易與正在發展中的建教合作制度重疊，在建教合作制度已逐漸成熟且普遍擴展之情況下，學徒制並無特別發展的必要。即便如此，1984年欲取代之工廠法之勞動基準法，其「技術生」之制度，基本上卻仍是延續著工廠法學徒制的規範框架。

這部制訂於中國1920年代的工廠法直至1975年才因臺灣產業正

58 丁幼泉，社會問題專欄 為國中畢業生打開另一出路，聯合報，1973年6月11日2版。

59 戰後初期造船業曾因為缺乏技術工人，為了補充不易在外招聘的裝配和冷作工人，即招收小學畢業的員工子弟或優良學生作為見習工，同時給予其知識與實作的訓練。洪紹洋，近代臺灣造船業的技術轉移與學習，頁117（2011年）。

60 余煥模，建立新制學徒訓練制度專題研究，頁2（1987年）。

經歷快速轉型期、工業急速發展，進行第一次的修正。此次修正重點是擴大工廠適用範圍，放寬女工深夜工作之限制⁶¹，以及提高罰則。至於童工的定義與保護則不變，學徒制度也未修正⁶²。但有意思的是，修法時即有立法委員質疑學徒的法律地位，究屬一般勞工或者有著特殊之法律地位：「我國學徒常是飽受虐待、被視同奴隸，事實上，學徒也是在工作，能否算是勞工？……學徒是否參加勞保？其醫藥費是由工廠負擔或由勞工保險局負擔？」⁶³當時行政部門的回答是學徒是以習藝為主並非勞工，且學徒制度可以產生「工作以外之上下感情」，究與一般教育有所不同⁶⁴。然而，學徒的法律地位不明，究竟屬於勞工或者是學習者，勞動與學習是否得以二分之爭議已經隱然產生。且這項爭議也發生在構築中的建教合作制度。

(二)「以廠為校，以廠為家」的建教合作制度⁶⁵

在有著工廠法學徒制度的同時，政府開始推行學校與事業組織合作之建教合作制度⁶⁶。1954年教育部頒發了建教合作實施方案，

61 立法院公報，64卷97期，頁30（1975年）。有關放寬女工深夜工作之限制，參見陳昭如，從義務到權利：論母性保護制度的轉向與重構，收於：許宗力編，追尋社會國：社會正義之理論與制度實踐，頁219-291（2017年）。

62 1970年代末期，內政部曾嘗試整頓工廠法的學徒制度，而補助各企業舉辦「現代化學徒」之訓練。政府補助企業單位 辦現代化學徒訓練，經濟日報，1977年6月21日2版。

63 立法院公報，64卷93期，頁7，楊寶琳委員發言（1975年）。

64 同前註。

65 「以廠為校，以廠為家」為1983年時任行政院長的孫運璿在「全國工廠青年代表自強愛國座談會」中提出之口號，用以期勉建教合作能夠擁有這樣的精神，以「達成改進效率、提高生產技術，增進國際競爭力，為國家經濟發展、社會安和樂利共同努力。」響應「以廠為校」運動，經濟日報，1983年11月10日12版。

66 建教合作制度與臺灣職業教育的發展有關，特別是美援時期美國與臺灣合作推行可用於工業發展的職業教育，參見安後暉，美援與臺灣的職業教育（1950-1965）（2010年），以及方俊育，技術或政治——台灣戰後工業職業教育發展史（1945-1986），國立清華大學歷史學研究所碩士論文（2000年）。

是臺灣高中職建教合作教育的起點⁶⁷。但其推行仍屬零星，直到1967年中國國民黨中央委員會第五組主任詹純鑑於國民黨九屆五中全會提出「建教合作問題」的專題報告，並獲該會通過後，才確認此政策方向。

詹純鑑認為：「建教合作問題，即社會建設與家庭學校教育的聯繫配合，務使社會工商企業與專科及職業學校充份合作。」而建教合作之內涵包括兩方面：「第一、我們當前的教育應如何配合社會建設來加強改進，也就是家庭、學校教育與社會建設的聯繫配合問題。第二、我們當前的教育應如何配合經濟建設來加強改進，尤其是工商企業與專科及職業學校的充份合作問題。」詹純鑑且在報告指出：「社會建設的範圍非常廣泛，但就教育的觀點來說，應以青少年及兒童為主要對象，其目的在培養少年與兒童具有正確的思想觀念與正當的生活行為，使其將來進入社會能成為現代國家的公民，奠定新社會建設的基礎。⁶⁸」是以建教合作制度對國民黨政府而言，背負了社會建設、經濟發展與培育兒少的責任。

建教合作真正普及且制度化是從1969年9月臺灣省教育廳於沙鹿高工試辦「建教合作實驗班」，實施輪調式建教合作才開啟了新頁⁶⁹。1971年臺灣省教育廳另於三重商工舉辦階梯式建教合作班。教育部同時也考量將建教合作制度擴展至國中三年級學生⁷⁰，並於1974年公布「國民中學技藝教育實施辦法」，此種國民技藝教育班

67 戰後初期即有建教合作制度之實施，主要是解決當時畢業生失業潮的問題，而將某部分畢業生分發至企業服務。安後暉（註66），頁234-241。此外，1951年臺灣省教育廳為了獎勵省級事業機關從業人員繼續深造，與省立工學院以及台北工專兩校進行建教合作關係，選送了台電以及紙業公司在職人員赴該校就讀。建教合作政策 今後日臻積極，聯合報，1951年9月25日3版。在沙鹿高工試辦建教合作之前，中央建教合作委員會（1955年成立）即從示範學校開始漸次推行職業學校的建教合作。安後暉（註66），頁245-251。

68 詹純鑑向五中全會 報告建教合作問題，經濟日報，1967年11月18日2版。

69 建教合作實驗班 由沙鹿工職試辦，經濟日報，1969年9月6日8版。

70 國中建教合作 自本學期辦理，聯合報，1973年4月3日2版。

制度延續至今。同年，教育部也另外公布了「建教合作實施辦法」，重申建教合作之課程應與國家建設直接有關之理念⁷¹。建教合作之政策直到30年後的2004年才又修正相關辦法，以「高級職業學校建教合作實施辦法」作為高中職建教合作班新的法源依據。這些法規命令要等到2013年的「高級中等學校建教合作實施及建教生權益保障法」取代之後，建教合作始有法律層級的規範與保障（詳後述）。

如前所述，建教合作創設是與臺灣職業教育、經濟發展有關。國民黨政府於戰後來到臺灣，隨著動員戡亂與戒嚴體制之確立，日治末期戰爭總動員的統治型態仍舊持續延續著。因此臺灣的產業、勞動力的流動與運用仍受國家的嚴密管制⁷²。在勞動法令、保護勞工政策闕如，且教育尚未普及的年代，青少年勞動被視為一般的勞動力，並未獨立成一個受保護的對象，也深受國家經濟政策的影響。

1950年代末期，國民黨政府開始將經濟政策從進口替代轉變為出口導向，並以低廉的勞動力作為條件，於1959年通過「外國人投資條例」以及1960年「獎勵投資條例」吸引外商。1965年「加工出口區設置管理條例」施行，1966年成立楠梓加工出口區，外資——特別是美國與日本——開始在臺灣建構其全世界生產線之一環⁷³。早在1950年後因政府的農業政策與農業生產技術創新，造成農村人力資源過剩，進而轉移到非農業部門⁷⁴。外資進入臺灣設廠後，製

71 建教合作實施要點公布，經濟日報，1974年9月12日2版。

72 戰後初期，國民黨政府在臺灣採取經濟管制政策，包括接收日產、土地改革、米糧配給等，並且扶植特定產業。高淑媛，臺灣工業史，頁196-199（2016年）。此外，與勞動市場有關的經貿體系之構築，也是以總動員體制的形式逐步建立各種貿易、金融、投資。陳維曾，法律與經濟奇蹟的締造：戰後臺灣經濟發展與經貿法律體系互動之考察，頁15-65（2000年）。

73 高淑媛（註72），頁210-212。

74 黃俊傑，引論：光復後臺灣的農業農村與農民：回顧與展望，收於：廖正宏、黃俊傑、蕭新煌編，光復後臺灣農業政策的演變：歷史與社會的分析，頁6

造訂單逐年暴增，由於市場對製造業勞動力需求大幅提高，直接促使更多農村人口移動至工廠工作，或投入服務業⁷⁵。

在經濟起飛、屢創奇蹟的年代，大量臺灣青少年勞動者被國家政策動員至製造業從事勞力工作。例如RCA（Radio Corporation of America，美國無線電公司）工殤受害者黃碧綺回憶，1970年代是工人挑工廠的年代，她從15歲起就成為工廠作業員，那時生產線上很多都是不足16歲的童工⁷⁶。除了自國中畢業以後進入工廠工作的青少年，還有另一批在工廠工作的未成年人，正是以建教合作班的學生身分進入工廠學習。臺灣省教育廳曾經於1974年頒布「高職補校辦理進修式建教合作實驗班實施方案」，其中規範了各高職補校得與工廠合作，由工廠保送在職員工進修，期滿後可取得高職補校畢業之資格⁷⁷。如同樣是RCA工殤受害者的羅雅滢，因為經濟因素無法進入普通高中就讀，而選擇學費優惠又可以分期的高職建教合作班商科。15歲的她開始過著工讀生活，當時同班同學有三分之二都在RCA的工廠工作⁷⁸。又例如秦祖慧也因為RCA提供建教合作的工讀方案（公司補助學雜費的一半，另一半自薪水中扣除）、並提供免費住宿，在16歲時就進入RCA工廠勞動⁷⁹。

這些「選擇」就讀建教合作班的年輕女工們，並不是在有許多選項存在時自由選擇至工廠半工半讀。1970年代，當時政府為了為

（1986年）。

75 廖正宏，農業人力資源之變遷：兼論其農業政策的涵義，收於：廖正宏、黃俊傑、蕭新煌編，光復後臺灣農業政策的演變：歷史與社會的分析，頁342-344（1986年）。

76 社團法人中華民國工作傷害受害人協會、社團法人桃園縣原台灣美國無線公司員工關懷協會，拒絕被遺忘的聲音：RCA工殤口述史，頁68（2013年）。

77 擴大推展建教合作，聯合報，1974年10月14日2版。

78 社團法人中華民國工作傷害受害人協會、社團法人桃園縣原台灣美國無線公司員工關懷協會（註76），頁158。

79 社團法人中華民國工作傷害受害人協會、社團法人桃園縣原台灣美國無線公司員工關懷協會（註76），頁237-238。

讓資方有源源不絕的廉價勞動力可供使用，刻意限縮高中職的就學名額，使眾多青少年能夠在國中畢業之後旋即就業，而不是繼續升學⁸⁰。

而所謂建教生與建教合作班，當初設置目的是為了讓學生從學校到企業可以無縫接軌，促進產業轉型與技術提升。不過工廠對於建教生的濫用，在當時就已經時有所聞，也常見於報端。例如1977年教育部曾就建教合作進行績效評鑑，依據當時報載：「國中在校的建教生，以全部教育時間的三分之二，進入工廠實習，但實習內容貧乏，都做一些單調的加工裝配，或簡易的機械操作，使建教合作成為工廠賺取廉價勞工的工具；同時也使學生視建教合作為畏途，從而改弦易幟。⁸¹」也有學者就建教合作進行調查，指出建教

80 依據聯合報於1970年之報導，當時行政院通過了「輔導國民中學畢業生升學就業實施計劃綱要」，期望在1971年首屆國民中學畢業生，能夠照66%升學率輔導升學，其餘未能升學的就輔導其就業。綱要主要內容如下：「甲、輔導升學部份：（一）明年第一屆國中畢業生可暫照教育部所擬百分之六十六之升學率予以輔導升學，但省市仍得視財力負荷情形及實際需要酌予變動；至六十一、六十二學年度之升學率，仍應由教育部繼續加以研究。（二）為配合經濟建設需要，應注重職業教育之發展，對於高中高職之增班設校，應於五年內逐漸達成四與六之比。（三）為減輕政府財政負擔，應由教育部研訂具體有效辦法，鼓勵私人興辦商職及技藝訓練班，推廣建教合作。」國中畢業生升學就業 行政院通過輔導辦法 由教育部試辦一年，聯合報，1970年6月19日2版。另外參見劉晏齊（註11），頁100。此外，依據教育部的教育統計，1970年代國民小學畢業生的升學率女生低於男生，由此可推知通常女性較男性更早進入勞動市場。但是同時期統計資料亦顯示，國民中學畢業生之升學率，反而是女生高於男生。見教育統計（民國101年版），行政院教育部網站，頁35，http://stats.moe.gov.tw/files/ebook/Education_Statistics/101/101edu.pdf（最後瀏覽日：2018年2月27日）。伊慶春的研究認為，之所以高中註冊率的比例是女高於男，乃因此時期有許多提供給工作中女孩就學機會的夜校與進修教育，學成後的學歷相當於高中（職）學歷。Chin-Chun Yi, *Taiwan's Modernization—Women's Changing Role, in TAIWAN'S MODERNIZATION IN GLOBAL PERSPECTIVE* 331, 340 (Peter C. Y. Chow ed., 2002).

81 鍾鼎鼎，如何減低員工離職率，經濟日報，1977年10月10日10版。聯合報也曾報導：「花樣翻新，趁著國家要發展職業教育，造就專業人才，有些學校便喊出了響亮的「建教合作」口號，驅使學生以實習為名，大事剝削他們的勞力。社會百態，無奇不有，但至此亦可以嘆觀止矣！」，《黑白集》「建教合一」，聯合報，1977年2月26日3版。

合作已然變質，許多廠商為向學校爭取廉價勞工，賄賂之事時有所聞。且許多國中即將畢業之學生，也經常在畢業前提早入廠或者停授某些學科，使得國民教育無法完整⁸²。

上述建教制度所衍生的問題並未獲得公部門的正面處理，而1984年政府制訂勞動基準法，雖將建教生的相關規範帶入另一個新階段，但是建教合作單位以學習之名濫用制度的問題仍然持續著。

(三) 勞動基準法下的童工與技術生

早在1974年立法院即有制訂勞動基準法以取代過時的工廠法以及礦場法的呼籲⁸³。在經過兩年多的討論後，1984年7月立法院終於通過勞動基準法，該法規範了勞動條件之最低標準。而礦場法已在1986年廢止，工廠法迄今仍為有效的法律。

相較於工廠法，勞動基準法將最低工作年齡提高至15歲，也重新定義童工之年齡範圍⁸⁴。在法案審議過程中，有立委主張不需要提高最低僱用年齡，以免許多未滿15歲的國中畢業之孩童無法盡快就業，但是當時的行政院強調這是為了配合九年國民義務教育之政策，且已有但書排除之情形，不至於有立委所提出的問題發生，因此最終仍將最低就業年齡提高至一般國中畢業生的15歲⁸⁵。

82 建教合作變質，聯合報，1980年6月2日2版。

83 吳銘哲，淺談勞動基準法草案 一部社會經濟新倫理的制訂，經濟日報，1983年1月2日11版。

84 1984年勞動基準法第44條第1項：「十五歲以上未滿十六歲之受僱從事工作者，為童工。」第45條第1項：「雇主不得僱用未滿十五歲之人從事工作。但國民中學畢業或經主管機關認定其工作性質及環境無礙其身心健康而許可者，不在此限。」

85 立委王寒生認為日本規範18歲以下為童工，為了民族健康，15-16歲男女是否能勝任工作應予研究考慮；立委楊寶琳則認為國人營養豐富、身體健康，14歲即有能力工作，許多國中畢業生未就學，卻因為法律提高最低僱用年齡而無法工作，可能會因此竊盜、淪為幫派而危害社會。立法院公報，73卷45期，頁44-45，王寒生委員與楊寶琳委員發言（1984年）。

確保青少年至少能夠完成九年國民教育已經成為行政機關草擬勞動法案的準則⁸⁶，因此用以取代工廠法學徒制度的「技術生制度」，也有「雇主不得招收未滿十五歲之人為技術生」之限制（第64條第1項）。所謂「技術生」即為工廠法規範之學徒制度，此次立法將得為技術生者，從學徒制的13歲提高至15歲，以配合國民教育（第64條）。但同樣的，審理法案時亦有立委主張技術生與童工不同，不應齊一規定為15歲以上才得僱用，其理由是有些僅國小畢業的貧困失學者，如未能繼續升學將有三年的時間無法就業⁸⁷。但無論如何，在平衡國民義務教育以及當時青少年工作之需求，勞動基準法有關技術生的資格亦依照行政院之提案通過。此外，為避免濫收技術生並保持技訓練之水準，第68條也限制雇主得以招收技術生之人數，將原本工廠法之「工廠所招學徒人數，不得超過普通工人三分之一」（工廠法第63條）修改為「技術生人數，不得超過勞工人數四分之一。勞工人數不滿四人者，以四人計」（第69條），以防雇主招聘技術生用以充當一般勞工之用。

此外，為了進一步保障建教生，制訂勞基法時也將其納入技術生之相關規範中。然而，廠商剝削建教生的新聞不曾停止。例如有建教生投書至報紙指控工廠違反勞動基準法強迫童工加班⁸⁸。又如1990年中壢家商建教生聯名投書聯合報，批判建教合作制度以及勞動基準法根本無法保障建教生之權益⁸⁹：「我們是省立中壢家商建

86 1983年通過的職業訓練法，其中養成訓練以及技術生訓練，都是要滿15歲以上，或者國中必業者才能參加。第7條：「養成訓練，係對十五歲以上或國民中學畢業之國民，所實施有系統之職業訓練。」第11條：「技術生訓練，係事業機構為培養其基層技術人力，招收十五歲以上或國民中學畢業之國民，所實施之訓練。」依據行政院勞動基準法草案總說明，技術生或者是童工的最低年齡限制都是15歲，係為配合九年國民義務教育以及國際條約。立法院公報，73卷51期，頁69-70（1984年）。

87 立法院公報，73卷61期，頁19-20，陳錫淇委員發言（1984年）。

88 話題新聞 建教生被強迫加班，聯合晚報，1988年7月31日2版。

89 可憐人/學生（桃園），建教合作變相的剝削勞工，聯合報，1990年6月17日32版。

教合作班綜商科的學生，學校和綿興紡織工廠建教合作，每三個月輪調一次，我非常珍惜學生的生活，可是三個月一到，我們就必須回到工廠工作。在工廠我們必須輪三班，即使連星期日也不例外。因為星期日是早、中、晚班交接的日子。尤其是夜換中班，往往是星期日早上六點下班，下午三點又趕著上中班，真是疲憊不堪，幾乎沒有日子休假，勞基法中不是規定，每七個工作天就必須有一個假日嗎？勞基法對我們而言，根本毫無意義。

雖然如此辛苦的工作，薪水卻只有一萬出頭，這還不打緊，最重要的是，我們這群剛滿十六、七歲的青少年的身心權益，受到剝削。更使我們疑惑：所謂冠冕堂皇的『建教合作』真的使我們學到東西嗎？（商科竟然跑到紡織廠去工作），事實上，所謂的『建教合作』，如今卻已經淪為可憐的『廉價勞工』了。這種情況並非只有我們學校獨有，不知教育當局知道嗎？」

從工廠法之修訂到勞基法之制訂，不論是童工、學徒、技術生或者建教生，對行政部門或者立法者來說，都是由尚未成年的青少年所組成，因此法律需要納入她/他們，並且特設保護機制⁹⁰。但政府同時也認為這群勞動者不應與一般成年工等同對待，所以有關成年工的勞動規範，也僅部分適用。然總結來說，工廠法或者勞基法，對於建教生的濫用問題皆無法妥善解決。從媒體所刊載的報導觀之，廠方其實就是將建教生當作一般勞動力使用，只是利用學生身分以及學習、訓練的需求，以遠低於成年工的成本進用建教生。這些問題要一直到將近三十年後的2010年代，政府才開始嘗試制訂專法以修正已運作數十年的建教合作制度，並且賦予建教生更多的法律保障。

90 陳櫻琴、溫淑媛紀錄整理，勞動基準法巡迴講習記錄全文 內政部勞工司長 湯蘭瑞 主講，經濟日報，1984年8月2日6版。

(四) 建教生≠賤價生：建教合作專法的誕生

2010年前後，由於接連發生許多建教生遭合作廠商嚴重剝削的社會事件，如本文第貳部分提及之洋華光電公司的違法僱傭行為，於是相關社會團體開始集結並組成「建教生權益促進聯盟」，要求政府應針對建教生之權益另立專法。

1970年代即出現對於青少年勞工是否應與其他成年工一併適用相同勞動法律之質疑。當時有論者認為除了有工廠法保障童工之外，若其餘從工者都比照成年人辦理，這些措施是否對14歲至16歲的青少年適當是有疑問的⁹¹。而青少年的勞動性質究竟應與成年人相同或者不同，從工廠法修法到勞動基準法的立法，雖隱含著各種不同之意見，不過當時未見另外立法保護青少年的呼籲。到了1990年代，正當青少年勞動參與率持續下滑時，保護青少年勞工的專法應予制訂的呼聲反而開始出現⁹²。

首先是勞委會在1992年預備研擬與社會現實相左的「青少年勞工特別保護法」。此特別法的內容是用以保障15歲以下之勞工，並計畫透過立法之方式，規定允許僱傭青少年勞動者的行業、工作時數、工作環境、雇主及法定代理人之責任。勞委會並且表示，此法可以促進15歲以下青少年勞工之就業機會，同時業主也可以爭取15歲以下勞工發揮所長，「對社會現況將可更加契合」⁹³。勞委會提出反於行政院制訂勞基法時最低受雇年齡之堅持，而認為可以放寬15歲以下青少年勞工之就業條件，目的為何並不明確。但是翌年勞委會又針對保護青少年勞工是否應另立新法而召開公聽會，此次的

91 羅業勤（註52），頁20。

92 此時由於家庭結構改變，少子化的趨勢已然形成，兒少成為家庭內重要的情感負擔，而立法保護兒少的呼籲在1990年代以後更為強烈。劉晏齊（註11），頁109-110。

93 張志清，保障十五歲以下勞工權益 勞委會擬定「青少年勞工特別保護法」，中國時報，1992年6月4日6版。

理由是打工族以及建教合作班之學生常常遭業主剝削，由於這些工作流動率高，青少年對於自己權益被剝奪也不重視，因此嘗試以舉辦公聽會之方式廣收意見⁹⁴。惟這些提案後來都無疾而終。

直到1998年又有多個社會團體，包括兒童人權協會、台灣勞工陣線、婦女救援基金會、勵馨基金會等要求推動「青少年勞工保護法」，蓋依當時官方統計有四分之一青少年投入就業市場，但是保障青少年勞工之立法，僅有勞基法少數幾個對童工加以保護之規定，現在早已不合時宜，且該法也未能減輕青少年勞工的身心負擔。由於有大量青少年投入服務業之工作的趨勢（相較於1970年代以製造業為多），青少年作為補充性的勞動力之性質更為強烈，因此其在市場上的定位理應與一般成年勞工有所區別。這些團體也指出，依據國際條約，青少年勞工的保護應該以18歲為基準，但勞基法僅保障至16歲，明顯不足⁹⁵。稍後，這些團體也舉行了反童工遊行，並提出另一個完全「禁止15歲以下兒童受僱工作」之訴求⁹⁶。這個時期的立法呼籲仍未被重視。不過此時期的社會團體是將所有青少年勞工當作一個群體，並未進一步區分不同身分的青少年勞工應制訂如何的規範，其與2010年後所呼籲應就多半是經濟弱勢的建教生之勞動權益立法之運動有所不同。

由於建教合作廠商對建教生之勞動剝削十分常見，立法院教育文化委員會曾於2010年1月召開「建教合作制度下建教生之困境」公聽會，之後行政院曾研擬「高級中等學校建教合作法」草案，當時還有立法委員黃淑英等擬具「建教合作實施及建教生權益保障法」草案⁹⁷。可以說是為建教生權益保障另立專法的序曲，但因該

94 黃秀義，訂立新法 還是在勞基法另訂專章 保護青少年勞工 今開公聽會，經濟日報，1993年2月19日9版。

95 鄭蕙卿，保護小勞工 民間社團促立法，自立早報，1998年3月21日7版。

96 反童工遊行 為青少年請命 盼落實保護青少年 禁止十五歲以下兒童受僱工作，台灣日報，1998年4月1日。

97 立法院公報，101卷37期，頁344-345（2012年）。

屆立法委員（第七屆）任期屆滿，而未獲進一步討論。

2012年行政院終於在建教生權益促進聯盟要求之下，於4月再次向立法院提出「高級中等學校建教合作實施及建教生權益保障法」（以下稱：建教專法）草案。依據該草案總說明，雖然建教生之勞動條件可以準用現行勞基法關於技術生之規定，但是無論如何勞基法都是以勞工為規範對象，對於「以學習為目的而非以勞務給付為目的」的建教生仍有保障不完備之處，因此才有這次草案之提出⁹⁸。對行政機關來說，建教生並非勞工，因此草案特別規範了建教生的保障及其與學校、建教合作機構之法律關係，也明訂主管機關、學校與建教合作機構的義務與責任。其後，民進黨提出兩個版本的草案⁹⁹，國民黨亦提出一草案¹⁰⁰。

98 立法院公報，101卷22期，關係文書，頁364（2012年）。此外，總說明中描述了建教合作制度之意義：「『建教合作』乃係透過學校與建教合作機構合作，使建教生得於在學期間進入建教合作機構學習職業技能。完備之建教合作機制可締造建教生、學校與建教合作機構三贏之局面，對建教生而言，除可透過在建教合作機構受訓，獲得專業實用技術外，受訓期間所得生活津貼可用以支付學費或生活費；對學校而言，透過與建教合作機構合作，由建教合作機構負責技術訓練，得節約設備成本與訓練人力，大幅減輕學校之經營成本；對建教合作機構而言，雖然建教生係學習技術，而非提供勞務，但建教生在受訓過程中所產生之勞動力仍有相當之經濟價值，且建教合作機構亦可透過建教合作機制發掘人才，節約招募與訓練之成本。」相較於1970年「以廠為校，以廠為家」的建教合作教育訴求，此時政府對於建教合作著重之處，已經從強調青少年應為國家經濟與社會發展而努力，轉向著重學生、學校與建教合作機構三者之間合理的法律關係，以及政府（主管機關）在其中所應扮演的監督角色。

99 民進黨許智傑版本，立法院公報，101卷25期，關係文書，頁123-136（2012年），以及民進黨林淑芬版本，立法院公報，101卷25期，關係文書，頁266-281（2012年）。國民黨版本，立法院公報，101卷25期，關係文書，頁137-148（2012年）。林淑芬版本草案總說明中，回應了近來對建教合作制度的批判，例如學生在建教機構學習的內容與學校所學無關，有時部分學校也會配合廠商讓學生在輪調結束後尚不返回學校而繼續工作，甚至當建教合作機構遇到減少訂單等情形，會要求學校將學生帶回，造成學生學習權益的損害。立法院公報，101卷25期，關係文書，頁267（2012年）。

100 立法院公報，101卷25期，關係文書，頁137-148（2012年）。

立法過程中，有諸多討論的提出其實是因為立法委員與行政機關就建教生身分的性質與定位的意見迥異而來。例如，建教合作機構應該給付建教生多少「生活津貼」（非薪資）？應該低於一般勞工，或者應與之相同？在行政院以及國民黨的版本並未規範生活津貼標準（第22條）¹⁰¹。而民進黨的兩個草案皆言明生活津貼應與勞工薪資相同（第3條修正說明）。林淑芬版本進一步要求應由中央主管機關訂定生活津貼給付標準，以免雇主任意苛扣建教生薪水，但是當時行政院的回應是由於建教生生活津貼應依據職業類別、學習內容及市場行情決定，如果事業機構參照最低生活津貼基準給付，原本可發給較高生活津貼之事業機構若改參照最低生活津貼給付，將會影響建教生之權益，而認為林淑芬等的提案實際上不可行¹⁰²。

在研議草案時，國民黨立委蔣乃辛的數次發言直指行政院將建教生的勞動行為與一般勞工做出區別根本是相互矛盾的。他認為學生到工廠工作只是受訓而非生產的合作關係實際上根本作不到，廠商絕對是把學生當作受僱員工，既然已經被當作實質勞工，為何不給予其勞工平等的保障¹⁰³？他並於委員會審查程序時提出修正動議，希望將建教生的生活津貼不得低於勞委會公布之最低工資明文化¹⁰⁴。當時有其他委員認為建教生在技術尚未完全成就之前，給予最低工資會讓合作廠商卻步，但是他仍堅持許多建教生與正式員工的工作幾乎一樣，未曾學到知識卻付出了勞力與時間。且他又強調，若沒有建教生的名額，需要工作的學生本來即可工讀（打工），工讀反而有勞基法的保障，而非如現行法令限制，建教生是遭勞基法排除的勞動類別。審議時，行政院一度同意林淑芬的版

101 立委吳育仁在委員會審查時表示建教生的生活津貼應該比照工資的概念。立法院公報，101卷37期，頁348，吳育仁委員發言（2012年）。

102 立法院公報，101卷37期，頁346（2012年）。

103 立法院公報，101卷22期，頁355-356，蔣乃辛委員發言（2012年）。

104 立法院公報，101卷44期，頁279-280，蔣乃辛委員發言（2012年）。

本，讓教育部針對生活津貼的給付設立基準¹⁰⁵。但是到了黨團協商，由於各方皆同意建教合作機構招收建教生不得超過其所僱用勞工總數四分之一，但教育部堅持建教生之輪調生不得低於2人（8+2人，合作機構至少要有8人成員），而非民進黨不得低於3人之版本（12+3人，合作機構至少要有12人成員），以照顧規模較小的建教合作廠商，於是國民兩黨要求以之換取教育部同意建教生的生活津貼不得低於法定基本工資（現行法第22條第2項）¹⁰⁶。

在薪津部分，教育部否定建教生身分屬於勞工（生活津貼不等於工資），但是在建教班教師的安排，又不認為其為一般班級的學生。例如在審議建教合作班應有多少專任教師時，教育部承認正規班的教師人數在工業職業學校是每班教師三人，商業家事學校則是每兩班五人，但是目前實務是建教班只要一位教師即可核定，而私立學校則不受限制。此作法因此遭立委之批評，質疑教育部究竟如何定位建教生？蓋教育部顯然不將建教生當作一般學生，才會讓一個班只有一個教師，且低於一般標準卻仍放行核定建教合作計畫。如此之教師人數如何訪查可能分布於全台各地的建教生實習現場¹⁰⁷？最後在立委要求下，行政院才改為比照商業家事學校每兩班5人的規定（現行法第7條第3款）。

有關建教生的定位，究屬學生抑或勞工？當時司法部門的態度與行政部門一致，認為建教生依據勞基法的規範就是與一般勞工不同。2009年新竹的京都日式餐飲公司因積欠數十名建教生生活津貼近250萬元，建教生們轉而向勞工保險局申請積欠工資墊償，但是勞保局認為建教生不屬於勞基法第2條第1款規定之勞工，因此核定不予墊償。此項爭議於2012年經過最高行政法院判決確定¹⁰⁸。最高

105 立法院公報，101卷44期，頁304（2012年）。

106 立法院公報，101卷83期，頁329（2012年）。

107 立法院公報，101卷44期，頁289-293，蔣乃辛委員發言（2012年）。

108 最高行政法院101年度判字第267號判決。

行政法院認為，因建教生「係依中央主管機關規定之技術生訓練職類中以學習技能為目的，而接受雇主訓練之人，其與雇主間所簽訂者為『訓練契約』，而非簽訂『勞動契約』，其所領取者係『生活津貼』，而非『工資』，雇主自無積欠其工資之情形；故勞動基準法第69條規定，技術生得予準用者，僅限於該法第4章工作時間、休息、休假，第5章童工、女工，第7章災害補償及其他勞工保險等有關規定，而不及於該法第2章關於『工資』之規定，顯不符該法第28條第4項規定，得請求由積欠工資墊償基金墊償之範圍。雇主固應為技術生投保勞工保險，惟其按月繳納一定數額之積欠工資墊償基金，作為給付勞工積欠工資之用時，因技術生僅領取生活津貼，而未領取工資，於計算墊償基金費率時，自無需將技術生領取之生活津貼一併計算在內。¹⁰⁹」因此，本件不符合勞基法第28條第4項之規定，不得請求由積欠工資墊償基金墊償欠薪。

建教合作制度迄今仍屬高級職業學校重要的教育項目，並隨著高等教育擴張而向上延伸至技職院校體系。如今參與建教合作之學生數雖然已逐年下降，但是促成建教專法制訂的原因，並非建教生人數又逐漸增加，而是因為建教生成為「賤價生」的情狀未曾改善，媒體新聞所呈現的建教生在工作現場遭剝削的生活與前述1990年中壢家商學生的投書並無不同。早期政府提倡建教合作制度乃為產學無縫接軌、促進經濟發展，而動員許多國中畢業的青少年勞動者就業。但是當今的建教生已非普遍，甚至連工作中的青少年亦不多見，尚存之建教生幾乎是來自家庭經濟弱勢的孩子，因為無法負擔學費，只好選擇建教合作以減輕家庭經濟負擔，卻因廠商剝削而淪為雙重弱勢者，才因此促成建教專法立法運動¹¹⁰。可以說，過去

109 本案建教合作機構京都日式餐飲公司事實上有為建教生繳交勞工保險條例所規定的工資墊償基金，但是由於法院認為給付給建教生的生活津貼並非工資，因此京都公司雖已繳交工資墊償基金，仍應該由勞保局退還給該公司溢繳部分。

110 陳素玲，我是賤價生？建教生聯盟爭權益，聯合晚報，2010年8月4日A4版。

的建教合作制度乃著重教育與制度的建立，但今日在建教專法已是強調、甚至是專屬弱勢學生的學習與勞動的法律保障了。

然而，建教專法未回答的問題是：同樣付出勞力與時間的成年工，即便在學習期間的「試用期」仍有勞動法令的保障¹¹¹，但是青少年勞工，為何反而會因為學習的身分而被排除於一般法律保障之外？為何青少年的勞動經常被認為是學習、訓練的一環，而非勞動本身？此種年齡與身分交織的問題從工廠法在1975年修訂時即已經提出，不曾間斷。相較於1970、1980年代，國中畢業未升學即就業者占大多數青少年人口，直接適用工廠法或勞基法較無疑問，蓋其地位屬於一般勞工。但是現在具有學生身分的青少年勞動者比例相當高，因此有關其勞動性質之疑問更容易被提出檢討。從工廠法到建教生專法，由於法律分類的問題，而產生青少年的勞動價值評價不一的現象應如何詮釋與應對？本文將於下段分析造成青少年勞動性質模糊且難以定位的歷史形構因素，並提出可能的思考方向。

肆、三不管的「勞工」：被納入又遭排除的青少年勞動者

一、教育延長：勞動與學習二分的生成

從少年的身分來看，他們既是學生又是勞工，而建教合作的功能卻在於利用勞工的工作，使少年在工作中結合教育功能。然而，既然是勞工又豈能獨立於勞工之外呢？因而不少工廠將學生功能降至最低，而視勞工的生產功能為最高原則，其結果即是：教育功能

111 例如，內政部74年9月9日（74）台內勞字第344222號函：「勞動基準法施行細則第五條規定：勞工工作年資自受僱當日起算。故勞工於試用期間屆滿，經雇主予以留用，其試用期間年資應併入工作年資內計算。」

日漸消失，而使少年建教生成為便宜勞動力的來源¹¹²。

日治晚期到戰後，由於現代教育的普及與延長，使得絕大部分的青少年在學校接受教育的時間，自戰後初期的小學義務教育6年、九年國民教育實施後1970年代的9年、到1980年代中期以後高中職教育開放的12年，直到2000年以後高等教育普及，如今臺灣人就學年份普遍長達16年，甚至更長¹¹³。接受教育，代表孩童的日常生活從早期農業時代在家庭內或勞動市場付出勞力，轉變為至校園內學習。當人們接受教育的時間越長，進入職場的年紀就越為推遲，如同前言勞動部之分析，國人就業的年齡逐漸遞延。亦即，戰後初期的就業年齡可能為12歲、九年國教實施後為15歲、高中職開放後為18歲、高等教育普及後為22歲，到今日可能研究所畢業25歲以後才初入職場者所在多有。現在有越來越多臺灣人年輕人在校園中以學生的身分度過童年時期、青少年時期（adolescence），一直到成年前期（early adulthood）。

教育普及且延長的社會意義在於促成了「小孩在校園學習，大人在職場工作」此種時間與空間的二分¹¹⁴。所謂小孩，即指校園內的學生，由於不再從事有給職的工作，學校內學習活動也不被視為勞動，因此小孩們經濟上需仰賴大人的支持¹¹⁵，直到完成學業後就業。當學生應該在「校園學習」，而大人則應投入「職場勞動」的社會認知逐漸形成，「學習」與「勞動」的概念也就漸漸二分：在

112 楊渡，三不管的「童工」，中時晚報，1988年11月25日。

113 有關臺灣義務教育的普及與延長如何影響臺灣兒少及其家庭，見劉晏齊（註11），頁95-105。

114 這也就是哲學家David Archard所強調的當代獨有的現象：未成年人與成年人生活世界的分隔（separation），使得此種分隔也逐漸被認為是因為未成年人與成年人有著本質上的不同，因此扮演的角色與義務也迥異。See DAVID ARCHARD, CHILDREN: RIGHTS AND CHILDHOOD 37 (2d ed. 2004).

115 劉晏齊（註11），頁119。Pia H. Christensen, *Childhood and the Cultural Constitution of Vulnerable Bodies*, in THE BODY, CHILDHOOD AND SOCIETY 38, 38-59 (Alan Prout & Jo Campling eds., 2000).

校園內的活動皆屬於無給的學習，在校園外的活動才屬於有給的勞動；前者專屬於小孩（＝學生），後者則專屬於大人¹¹⁶，如下方圖表之上方所示。前述監察委員就大專助理是否應為勞工的調查報告中，表明了其擔憂在校園中若強調勞動權益，會使得師生之間知識傳授與學習的關係「變質」為勞僱關係，即為此種「勞動」、「學習」概念二分，且此二概念無法相容的具體表現。

然而，「青少年」的概念範疇，是作為童年過渡（transition）到成年的一個特殊生命歷程（life course），橫跨了未成年到成年兩個階段¹¹⁷，正是處於有勞動能力但仍在校園學習的階段。1990年代以後臺灣的青少年勞工絕大多數同時兼具學生的身分¹¹⁸，因此當這些學生在校園裡為了學習而有勞動行為，其勞動成果應如何評價呢？不論是學徒、建教生，乃至於大專院校的助理等，皆兼具學習者與勞動者的身分，因此政策定位，即容易有爭議（如下圖之下方所示）：國家究竟應該將青少年的勞動當成無給學習的一部分，抑或將之視為一般勞動而給予成年工相同的報酬以及勞動法相關的福利？或者兼有之？正因為青少年時期處於跨越了童年與成年兩個階段的模糊狀態，才使得我們能清楚看見政府將勞動與學習二分的問題所在，也就是目前為何青少年勞動政策經常產生爭議的緣由：到底要將她/他們當作小孩還是大人？

116 除了學習與勞動的概念分離，在某些國家，玩樂（play）與工作（work）的概念也隨著兒童與成人的區分而分離，玩樂專屬於童年（在此童年指廣義的未成年人），工作屬於成人。HEATHER MONTGOMERY, AN INTRODUCTION TO CHILDHOOD: ANTHROPOLOGICAL PERSPECTIVES ON CHILDREN'S LIVES 149 (2009).

117 ANDY FURLONG, YOUTH STUDIES: AN INTRODUCTION 1-3 (2013).

118 劉晏齊（註11），頁100-101。

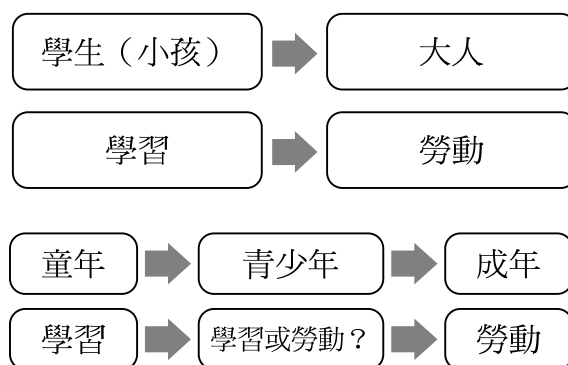


圖1 青少年勞動者身分爭議問題示意圖

資料來源：作者製圖。

針對建教生或者實習制度，如前文的立法記錄所示，政府歷來的政策都是將學生當作上圖的「小孩」，將其在校園內的勞動（包括參與建教合作或者實習）視為學習的一部分。但是在制訂前述建教專法時，其早已意識到但不可明說的命題是：青少年所提供的勞務就是勞動。然囿於無法擺脫長久以來「學習」與「勞動」二分之思考模式，以及無法輕易解構現行建教合作制度，只得在修法時提出自相矛盾的草案內容。

不論是早期工廠法的學徒制、建教合作制度、或者是勞基法的技術生制度，其訓練與勞僱不分的政策長久施行下來都難以避免青少年勞工被以學習之名而當作一般勞工所用之問題。勞動部未曾詳細檢視過去政策的成敗，並重新思考青少年勞動之性質，縱然區分建教生、實習生、技術生，抑或創設學習型與勞僱型助理等特殊勞動型態，又或是再創造其他分類（例如師徒制），徒然引發更多的爭議與質疑¹¹⁹，最終將導致各項青少年勞動政策走向失敗之路。

¹¹⁹ 林良榮在探討大學生兼任助理之勞工身分爭議時強調，政府不應執著於「去勞動＝學習＝非僱用」之政策思維，而應更細緻地將問題從大學自治，以及

二、迷失在法律分類中的青少年勞工

勞工之定義，依據勞動基準法第2條第1款之規定，「指受雇主僱用從事工作獲致工資者。」另依據一般勞動法的教科書所言：「勞工是依據私法契約在他人的指示下提供無自主勞務之人」¹²⁰。勞動法學說則以「從屬性」認定勞動者是否為勞工，或者勞雇雙方之合意是否構成勞動契約¹²¹。目前司法實務亦以「人格上從屬性」（是否賦予獨立執行業務執行權限、雇主有無考核及懲戒權、有無勞務拒絕權等）、「經濟上從屬性」（勞工是否依賴工資維持生活、是否加入勞工保險等）以及其他輔助標準認定勞動者之身分¹²²。而勞工除法律另有規定，可享有現行勞動法令之保障，包括勞基法、勞退條例、勞保、就業保險法以及工會法等。然而，即便勞動形式符合此等定義，在現行的法律體系之下，仍有許多勞動者被排除在勞基法適用之外，例如勞動部即指定不適用勞基法者包括以青少年為主之「技術生、養成工、見習生、建教合作班之學生」¹²³。其理由是因為學生與工廠或者企業之間的關係是「學習與協助訓練關係」，是為求學生能習得實務經驗，因此並非屬於一般僱傭關係，

勞動三權、勞動基準，與社會保障等角度，進一步探討校園勞動爭議。林良榮，論大學生兼任校內助理工作之「勞工」身分爭議與相關社會保障權利：以日本大學生兼任助理之教育勞動政策及其轉換為中心，政大勞動學報，29期，頁93-95（2016年）。而針對學習非勞動思維的抵抗行為已經向下延伸至高中校園，例如臺北市建國中學的學生於2016年就向學校挑戰「科學班甄選考生服務人員」的工作性質，究竟是「工讀」還是「學習服務」？經學生向勞動局檢舉，校方因未幫學生加保勞保而遭裁罰。建中挨罰4倍保費 北市：「工讀」需投勞保，自由時報，2016年6月19日，<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1735013>（最後瀏覽日：2017年11月14日）。

120 楊通軒，個別勞工法：理論與實務，4版，頁163（2015年）。

121 林更盛，第一章 勞動契約，收於：臺北大學法律學院勞動法研究中心編，勞動法文獻研究：理解、分析與重構，頁1-3（2017年）。

122 林佳和，勞工定義：古典還是新興問題？——從保險業務員談起，月旦法學雜誌，245期，頁22（2015年）。

123 勞動部指定適用勞基法現況，勞動部勞工保險局網站，<https://www.bli.gov.tw/0007341.html>（最後瀏覽日：2019年8月7日）。

而且無勞工退休金條例之適用¹²⁴。雇主亦不必為其投保就業保險¹²⁵，因此這些青少年勞工們若面對非自願離職之後的經濟不安全，亦無失業補助之保障。然而對於該等人員，勞動部又要求雇主應該依法為其加保勞工保險。依據勞工保險條例第1條規定：「為保障勞工生活，促進社會安全，制定本條例；本條例未規定者，適用其他有關法律。」若勞保所要保障者為「勞工」之生活，何以在勞保的範疇中，建教生屬於勞工，卻又不屬於勞基法之勞工？更為矛盾的是，許多大專學生經學校要求至實習單位「實習」以取得學分，勞動部又表示由於學生與實習單位並未成立僱傭契約，自不屬於勞基法所規範之技術生，也不屬於建教生的範疇，同時也不符合勞工保險條例之規定，當然亦無勞保的保障¹²⁶。

Reskin以及Hartmann在合著的WOMEN'S WORK, MEN'S WORK: SEX SEGREGATION ON THE JOB一書雖是探討職場中的女性所遭逢的限制，但提醒我們法律或者行政命令容易造成制度性的僱用歧視¹²⁷。同樣的，在「勞工定義」、「僱傭關係」、「訓練關係」的法律迷宮中，青少年勞動者在此迷失方向，因為其既被法律納入、又遭法律

124 行政院勞工委員會94年9月12日勞動4字第0940051015號函：「查勞工退休金條例之適用對象為適用勞動基準法之本國籍勞工。所稱勞工，依勞動基準法第2條規定，謂受雇主僱用從事工作獲致工資者。另依該法第64條第2項規定，所稱技術生，係指依中央主管機關規定之技術生訓練職類中以學習技能為目的者，其與事業單位並無僱傭關係。是以，勞動基準法第8章所稱技術生，並無勞工退休金條例之適用。」

125 與學校建教合作之事業單位 應依規定為建教生辦理參加勞工保險，勞動部勞工保險局網站，<https://www.bli.gov.tw/0018851.html>（最後瀏覽日：2019年8月7日）。

126 在審議建教專法時，立委蔣乃辛認為所有的建教生都應該納入保障，包括大專院校到企業或工廠實習的實習生，而不應該高中職學生有法律保障，大學生只有大專生產學合作辦法。教育部當時的回應是可以就大專生的建教合作另立一新法，因為兩者的性質不同。立法院公報，101卷44期，頁273-274（2012年）。

127 See BARBARA F. RESKIN & HEIDI I. HARTMANN, WOMEN'S WORK, MEN'S WORK: SEX SEGREGATION ON THE JOB (1986).

排除，成為制度上看得見又看不見的勞工¹²⁸。在不同的法律類別裡，既屬又非屬勞動者；非屬又屬於學習者。政府彼此自我矛盾的法令政策排除著勞動青少年，造成其勞動貶值、勞動地位不穩定的現實。而目前青少年勞動所在之處——建教廠商、實習單位——往往是國家法律如勞基法或者勞保條例所未及之處；更令人感到不安的是，這些勞動者大部分是經濟、社會地位弱勢者，如今又遭受不同的勞動法令制度性的歧視。

在學習與勞動二分的思考下所產生的各式各樣之勞動與非勞動類別，除對青少年的勞動生活有著相當重大的影響，卻同時也製造無數失靈的政策。然而，我們應該如何重新思考青少年的勞動政策，以解決目前的政策難題呢？

三、學習即為勞動：一個批判觀點的提出

社會人類學者Virginia Morrow認為，兒少的勞動從「看得見的」(visible)變成「看不見的」，其原因在於童年(childhood)被建構成為依賴、不需負擔責任的一個生命階段，因此即便存在兒少勞動者，她/他們的勞動能力以及價值總是被視為是邊緣的(marginal)、不具生產力的，因而逐漸變得看不見¹²⁹。換言之，兒少自過去普遍勞動的情形到移轉至校園內學習，逐漸變成不具生產力的負擔、無用的(not useful)，特別是成為家庭以及家長生活成

128 2018年12月公布之勞動事件法第3條第1項第2款，將「技術生、養成工、見習生、建教生、學徒及其他與技術生性質相類之人」納入該法「勞工」之範圍。

129 Virginia Morrow, *Invisible Children? Toward a Re-Conceptualisation of Childhood Dependency and Responsibility*, in 7 *SOCIOLOGICAL STUDIES OF CHILDREN* 207, 226-227 (Nancy Mandell & Anne-Marie Ambert eds., 1995). 有關臺灣法律建構下的未成年人，可參考劉晏齊(註11)，以及劉晏齊，日治時期台灣法律中的兒童/未成年人：概念的形成及其意義，收於：劉恆奴、曾文亮、劉晏齊編，*台灣法律史的探究及其運用*，頁159-174(2016年)。

本的一部分¹³⁰，因此其勞動能力與價值長期遭受忽視。這樣的忽視，使得青少年各種有意義的勞動活動也連帶被認為不具有價值，例如校內外實習或者工讀。而此無用的階段，就臺灣的教育發展脈絡來說，正逐漸延長。

面對兒少勞動價值遭忽視的情形，有論者即主張，社會不應過度強調成年前的社會化過程（**socialization**，亦即讓青少年為未來做準備的各種活動），否則只會低估她/他們作為勞動者的價值與地位¹³¹。然而，相較於此種呼籲式論點——強調政府不應忽視青少年的勞動價值，社會學家Jens Qvortrup提出一個更為基進的論點：他認為兒少在學校中的各種學習活動都應該視為社會分工（**division of labor**）的一部分，雖然這些學習活動的價值/價格無法立即反映在市場上，但是一定會於往後職涯生活中獲得相對應的報酬¹³²。因此兒少在學校的學習是讓自己為未來作準備，如果說教學是工作，那麼學習應該也是。兒少在校園中的學習以及社會化，都是在經濟上具有生產性、且有用的（**useful**）¹³³。

Qvortrup的主張被認為顛覆了社會對兒少勞動的傳統想像：勞動與學習二分。他將制度上被排除於一般勞動市場之學校的各式學習活動，都當成勞動的一種，學習本身就是勞動¹³⁴。他強調：「兒

130 See VIVIANA A. ZELIZER, *PRICING THE PRICELESS CHILD: THE CHANGING SOCIAL VALUE OF CHILDREN* (1985).

131 MONTGOMERY, *supra* note 116, at 151.

132 Jens Qvortrup, *From Useful to Useful: The Historical Continuity of Children's Constructive Participation*, in 7 *SOCIOLOGICAL STUDIES OF CHILDREN* 49, 49-76 (Nancy Mandell & Anne-Marie Ambert eds., 1995).

133 Jens Qvortrup, *School Work, Paid-Work and the Changing Obligations of Childhood*, in *HIDDEN HANDS: INTERNATIONAL PERSPECTIVES ON CHILDREN'S WORK AND LABOUR* 91, 91-107 (Angela Bolton, Phillip Mizen & Christopher Pole eds., 2002).

134 See ALLISON JAMES ET AL, *THEORIZING CHILDHOOD* 118 (1998). Hilary Levey, *Pageant Princesses and Math Whizzes: Understanding Children's Activities as a Form of Children's Work*, 16 *CHILDHOOD* 195, 198 (2009). 在臺灣，林柏儀也曾從

少參與了社會上所不可或缺的活動，並貢獻累積的知識與勞動力於社會。她/他們永遠是社會革新的一部分，並且從很小的時候就是社會組織整體的一部分。¹³⁵」亦即，生命的歷程是延續性、成為（becoming）的過程，兒少/青少年與成年人在社會的位置無法斷然二分，我們無法分析出兒少/青少年＝學習，成年人＝勞動的命題（如前述圖表所示），也無法認為只有後者才對社會有所貢獻。

他的理論有助於我們重新檢視與青少年勞動政策攸關的學習與勞動二分之思考所產生的諸多問題。如前所述，目前政府對於青少年勞動的評價不一致，例如贊成童工需受同工同酬之保障，但是又認為建教生的勞動是以學習為目的，不是勞務給付。又或者將同樣付出勞動的大專院校助理區分為「學習型」與「勞僱型」，只肯定一部分學生的勞動價值，卻又否定其他部分學生為勞工，不受勞動法令保障。再者，讓高職建教生依法可納入勞保但非屬勞基法所稱之勞工；大專實習生則是完全被排除於任何勞動保障之外。正是在學習與勞動二分的迷思下，導致此種勞動評價的矛盾與不一，而且迄今仍延續著。因此，即便政府日後再另行創造各種新穎的勞動類別，只要不改變學習與勞動二分之思維，都可預期未來的青少年勞動政策會產生的爭議。

學習就不可能是勞動嗎？本文認為學習就是勞動。當青少年提供勞力貢獻於社會，就應該視其行為為勞動，而非毫無價值的學習行為。本文也主張，在當代臺灣，由於青少年時期與就學時期高度重疊，青少年的勞動問題其實就是學習與勞動二分的問題，也是年齡與社會身分交織下的問題。因此，若能將青少年的勞動本質回歸

馬克思主義的理論觀點探討求學亦屬勞動，不過其論文的主要關懷是對目前教育制度的批判。林柏儀，求學作為勞動：一個學校教育的馬克思主義分析，國立政治大學社會學研究所碩士論文（2007年）。

135 Jens Qvortrup, *Placing Children in the Division of Labour, in* FAMILY AND ECONOMY IN MODERN SOCIETY 129, 142 (Paul Close & Rosemary Collins eds. 2001).

至「勞動」，例如刪除勞基法第八章技術生、建教生僅適用部分勞基法之規範，僅需依勞基法第2條與從屬性原則認定是否為勞工，以及與雇主之關係是否構成勞動契約，直接適用與成年工相同的勞動法令即可。而成年工所能得到的法律保障，被排除在勞基法的青少年勞動者也應該享有。而非將青少年的勞動認定為引起更多爭議的「學習」，或者強調其與雇主之間為「協助訓練關係」等等，使得青少年勞動者無法獲得足夠之法律保障，當今矛盾的政策與青少年勞動者的權益才有可能邁向解決與改進的道路。

伍、結論

臺灣青少年勞動人口隨著少子女化以及高等教育普及的影響逐年減少，因此近年來僅有2013年的建教專法與青少年勞動直接相關。然而，這並不意味著青少年勞工在現行體制下已獲得充分保障，從童工應享同工同酬、建教生遭剝削，以及臺大工會等事件，可以觀察到國家對青少年勞動政策走向搖擺不定，且存在著諸多內在矛盾。這樣的現實，讓我們不得不重新思考青少年勞動的本質，以及相關社會現象之歷史形構因素。

臺灣青少年勞動從日治時期到1980年代以前，從作為帝國資本主義發展的人力資源，到成為國家總動員管制的一環，以迄充作經濟發展下的低廉勞動力來源，處處可見國家政策影響的痕跡。日治時期臺灣，並無與青少年相關的勞動法令，僅於戰事激烈之際，才藉由各項勞動命令管制其流動。到了戰後，才有了針對童工及青少年的勞動法令與政策，包括工廠法、建教合作制度、勞動基準法、以及目前的建教專法。臺灣在這數十年間歷經巨大的社會變遷，從早期青少年普遍勞動的景象，到現在幾乎所有人都在校園度過未成年以及成年初期的時光。這樣的改變意味著青少年勞動，從過去一

般性地適用與成年人相同的法令，到特別適用以學習與勞動二分為基礎的法令。

然而，勞動與學習二分所製造的問題遠比解決的問題更多：不論是勞動分類問題、社會保險、薪資報酬，以及就學保障等，都因為無法破除學習與勞動二分之迷思，導致在現行法律體系中，勞動青少年如同看得見又似看不見的勞工。對國家來說，從早期想當然耳地盡量讓青少年投入勞動市場，到現在陷入抉擇學習、實習或勞動的困境，在當今充滿矛盾的勞動政策中，我們必須回頭檢視青少年勞動的本質：究竟是完成社會化所需的「學習」，還是百分之百的「勞動」？本文主張「學習即勞動」。當學習就是勞動，才能跳脫目前政府創造各種新名詞、新分類治絲益棼的困境，直視勞動型態與生命歷程劃分之間的歷史動態關係。當學習即是勞動，從事勞務工作者就應享有相同的對待，青少年勞動者才能真正成為看得見的勞工。

參考文獻

1. 中文部分

- 方俊育 (2000), 技術或政治——台灣戰後工業職業教育發展史 (1945-1986), 國立清華大學歷史學研究所碩士論文。
- 王惠玲 (1996), 青少年勞動保護法制初探——日本、新加坡、德國、美國法制分析比較, 政大勞動學報, 5期, 頁1-32。
- 石川公弘著, 李金松譯 (2015), 擁有兩個祖國的臺灣少年工, 臺北: 致良。[石川公弘 (2013), 二つの祖国を生きた: 台湾少年工, 東京: 並木書房。]
- 矢內原忠雄著, 周憲文譯 (1987), 日本帝國主義下之臺灣, 臺北: 帕米爾書店。[矢內原忠雄 (1929), 帝國主義下の臺灣, 東京: 岩波書店。]
- 安後暉 (2010), 美援與臺灣的職業教育 (1950-1965), 臺北: 國史館。
- 余煥模 (1987), 建立新制學徒訓練制度專題研究, 臺北: 行政院青年輔導委員會。
- 李健鴻 (2014), 初次尋職青年的長期失業原因、問題與對策, 社區發展季刊, 146期, 頁126-137。
- 林更盛 (2017), 第一章 勞動契約, 收於: 臺北大學法律學院勞動法研究中心編, 勞動法文獻研究: 理解、分析與重構, 頁1-29, 臺北: 元照。
- 林良榮 (2016), 論大學生兼任校內助理工作之「勞工」身分爭議與相關社會保障權利: 以日本大學生兼任助理之教育勞動政策及其轉換為中心, 政大勞動學報, 29期, 頁59-99。
- 林佳和 (2015), 勞工定義: 古典還是新興問題? ——從保險業務員談起, 月旦法學雜誌, 245期, 頁17-37。

- 林柏儀（2007），求學作為勞動：一個學校教育的馬克思主義分析，國立政治大學社會學研究所碩士論文。
- 林景淵編著（2017），望鄉三千里：台灣少年工血淚史，新北：遠景。
- 近藤正己著，林詩庭譯（2014），總力戰與臺灣——日本殖民地的崩潰（上），臺北：臺大出版中心。[近藤正己（1996），總力戰と台湾：日本植民地崩壊の研究，東京都：刀水書房。]
- 社團法人中華民國工作傷害受害人協會、社團法人桃園縣原台灣美國無線公司員工關懷協會（2013），拒絕被遺忘的聲音：RCA工殤口述史，臺北：行人。
- 洪紹洋（2011），近代臺灣造船業的技術轉移與學習，臺北：遠流。
- 高淑媛（2016），臺灣工業史，臺北：五南。
- 莫那能、呂正惠（2014），一個台灣原住民的經歷，修訂版，臺北：人間。
- 許佩賢（2012），太陽旗下的魔法學校：日治台灣新式教育的誕生，新北：東村。
- 陳昭如（2017），從義務到權利：論母性保護制度的轉向與重構，收於：許宗力編，追尋社會國：社會正義之理論與制度實踐，頁219-291，臺北：臺大出版中心。
- 陳維曾（2000），法律與經濟奇蹟的締造：戰後臺灣經濟發展與經貿法律體系互動之考察，臺北：元照。
- 曾大千、陳炫任（2017），從在學關係論大學學生校內勞動行為之法律定位，市北教育學刊，58期，頁21-41。
- 曾敏傑、林佩瑤（2005），我國青少年勞工的失業風險與變遷，東吳社會工作學報，13期，頁1-43。
- 黃俊傑（1986），引論：光復後臺灣的農業農村與農民：回顧與展望，收於：廖正宏、黃俊傑、蕭新煌編，光復後臺灣農業政策的演變：歷史與社會的分析，頁1-44，臺北：中央研究院民族

學研究所。

黃程貫、王能君 (2014)，台灣戰後勞動法學發展史，收於：台灣法學會台灣法學史編輯委員會編，戰後台灣法學史 (下冊)，頁161-205，臺北：元照。

楊通軒 (2011)，技術生法律地位及其權益保障之研究，東吳法律學報，22卷4期，頁65-98。

—— (2012)，實習生勞工法律問題之研究，東海大學法學研究，38期，頁243-328。

—— (2015)，個別勞工法：理論與實務，4版，臺北：五南。

廖正宏 (1986)，農業人力資源之變遷：兼論其農業政策的涵義，收於：廖正宏、黃俊傑、蕭新煌編，光復後臺灣農業政策的演變：歷史與社會的分析，頁339-367，臺北：中央研究院民族學研究所。

劉晏齊 (2016)，日治時期台灣法律中的兒童/未成年人：概念的形及其意義，收於：劉恆姝、曾文亮、劉晏齊編，台灣法律史的探究及其運用，頁159-174，臺北：元照。

—— (2016)，為什麼要保護未成年人？——兒少福利、法律與歷史的分析，政大法學評論，147期，頁83-157。

—— (2018)，兒不孤，必有鄰：日治時期臺灣孤兒保護的法律史，收於：陳延媛編，日本殖民統治下的底層社會：臺灣與朝鮮，頁413-451，臺北：中央研究院臺灣史研究所。

劉梅君 (1996)，青少年勞工保護法制及其實施狀況之研究，勞工行政，98期，頁44-54。

—— (2014)，被綁架的世代——教育與職業的漩渦，社區發展季刊，146期，頁33-52。

劉還月 (1991)，臺灣的歲節祭祀，臺北：自立晚報。

蔡蕙頻 (2013)，好美麗株式會社：趣談日治時代粉領族，臺北：貓頭鷹。

鄭津津 (2012)，高中建教生勞動權益保障之探討，臺灣勞動法學

會學報，9期，頁137-220。

鄭麗玲（2012），臺灣第一所工業學校：從臺北工業學校到臺北工專（1912-1968），新北：稻鄉。

鄭麗玲、楊麗祝（2009），臺北工業生的回憶，臺北：臺北科技大學。

謝國雄（1990）黑手變頭家——台灣製造業中的階級流動，台灣社會研究季刊，2卷2期，頁11-54。

藍科正、林洺秀、楊通軒、吳啟新、林良榮、徐嘉珮（2017），各國學生校內兼職者加保規定之研究，勞動及職業安全衛生研究季刊，25卷2期，頁94-106。

藍草明（1943），做十六歲，民俗臺灣，3卷5號，頁45-46。

羅業勤（1977），正視童工問題，夏潮，3卷6期，頁19-21。

——（1978），從光華衛生毛巾洗染廠童工事件再談童工問題，夏潮，4卷2期，頁16-18。

2. 外文部分

(1) 日文

扇正一（1942），勞務調整令に就て，臺灣遞信協會雜誌，63期，頁1-10。

殖産局商工課長（1940），九月一日から實施された 青少年雇入制限令とはどんなものか臺灣總督府，部報，105期，頁29-31。

高瀨雅弘（2003），1920年代における少年労働保護政策の轉換：工場法から少年職業紹介へ，東京大学大学院教育学研究科紀要，42号，頁149-157。

田中勝文（1967），児童労働と教育 とくに一九一一年工場法の施行をめぐって，教育社会学研究，22卷，頁148-161。

宮崎聖子（2008），植民地期台湾における青年団と地域の変容，東京：御茶の水書房。

元森絵里子 (2014), 語られない「子ども」の近代: 年少者保護制度の歴史社会学, 東京: 勁草書房。

渡辺章 (2007)・IX 労働法の制定 工場法史が今に問うもの・工場法史の現代的意義, 日本労働研究雑誌, 562号, 頁101-110。

(2) 西文

Archard, David. 2004. *Children: Rights and Childhood*. 2d ed. New York, NY: Routledge.

Christensen, Pia H. 2000. Childhood and the Cultural Constitution of Vulnerable Bodies. Pp. 38-59 in *The Body, Childhood and Society*, edited by Alan Prout and Jo Campling. New York, NY: St. Martin's Press.

Furlong, Andy. 2013. *Youth Studies: An Introduction*. Abingdon: Routledge.

James, Allison, Chris Jenks, and Alan Prout. 1998. *Theorizing Childhood*. Cambridge: Polity Press.

Levey, Hilary. 2009. Pageant Princesses and Math Whizzes: Understanding Children's Activities as a Form of Children's Work. *Childhood* 16:195-212.

Montgomery, Heather. 2009. *An Introduction to Childhood: Anthropological Perspectives on Children's Lives*. Malden, MA: Wiley-Blackwell.

Morrow, Virginia. 1995. Invisible Children? Toward a Re-Conceptualisation of Childhood Dependency and Responsibility. Pp. 207-230 in *Sociological Studies of Children Volume 7*, edited by Nancy Mandell and Anne-Marie Ambert. Bingley: Emerald.

Qvortrup, Jens. 1995. From Useful to Useful: The Historical Continuity of Children's Constructive Participation. Pp. 49-76 in *Sociological*

- Studies of Children Volume 7*, edited by Nancy Mandell and Anne-Marie Ambert. Bingley: Emerald.
- . 2001. Placing Children in the Division of Labour. Pp. 129-145 in *Family and Economy in Modern Society*, edited by Paul Close and Rosemary Collins. London: Macmillan.
- . 2002. School Work, Paid-Work and the Changing Obligations of Childhood. Pp. 91-107 in *Hidden Hands: International Perspectives on Children's Work and Labour*, edited by Angela Bolton, Phillip Mizen, and Christopher Pole. New York, NY: Routledge.
- Reskin, Barbara F., and Heidi I. Hartmann. 1986. *Women's Work, Men's Work: Sex Segregation on the Job*. Washington, D.C.: National Academy Press.
- Yi, Chin-Chun. 2002. Taiwan's Modernization—Women's Changing Role. Pp. 331-359 in *Taiwan's Modernization in Global Perspective*, edited by Peter C. Y. Chow. Westport, CT: Praeger.
- Zelizer, Viviana A. 1985. *Pricing the Priceless Child: The Changing Social Value of Children*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Hidden Hands:

A Legal-historical Study of Youth Labor in Taiwan

*Yen-Chi Liu**

Abstract

The number of youth workers in Taiwan has declined sharply over the past decades owing to the expansion of higher education as well as sub-replacement fertility, leading to the scarcity of laws dealing with youth labor. The current legal protection of youth workers is therefore not satisfying. Recent legal controversies over youth labor have demonstrated the contradiction and failure in governmental policies.

Youth labor in Taiwan has transformed from human capital under Imperial Japan, to a part of the total labor mobilization, and to a vital source of cheap labor in the postwar era. The influence of the state policy on youth labor is ubiquitous. Great social changes in Taiwan have contributed to the dichotomy of “adults and children” as well as that of “schoolwork and labor,” presenting the state with a conundrum for enacting policies for youth labor. Additionally, conflicting regulations contribute to both the visibility and invisibility of young workers in the legal system. Drawing on historical archives, this article analyzes the legal history of youth labor in Taiwan and argues that schoolwork is also part of the division of labor; therefore, youth labor is as productive as adult labor. Only recognizing youth labor as a form of true labor can we make young workers visible in our society.

KEYWORDS: children, legal history, youth, labor, students of cooperative education, apprenticeship, child labor.

* Assistant Professor, Graduate Department of Law, School of Law, Fu Jen Catholic University.