



自由貿易協定 之勞動專章發展趨勢

中央研究院歐美研究所兼任研究員

焦興鎧 | 國立臺灣大學社會科學院歐盟中心兼任教授

財團法人中華勞資關係研究所所長

► 壹、前言

自上世紀 80 年代經濟全球化 (globalization) 及區域整合 (regional integration) 之趨勢沛不可禦後，這種發展固能發揮貨暢其流之效果，而帶來諸多之便捷，但不容諱言，也會對全球勞動市場以及勞動者——不論是來自己開發、開發中及低度開發國家而言，都會產生極大之負面衝擊，於是乃有在加速國際經貿投資活動之餘，仍應注重勞動權益保障這類社會性議題 (social agenda) 之倡議出現，其中尤以國際勞工組織 (International Labor Organization, ILO)

在這方面之努力最受矚目。它在 1998 年舉行第 86 屆國際勞工大會時，特別通過一極為重要之「工作基本原則與權利宣言」(Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)，將歷年來所通過之近 180 項國際勞動公約，精選出 8 項所謂核心公約揭禁之基本勞動人權，即：(1) 結社自由與團體協商權利之尊重；(2) 強迫或強制勞動之消除；(3) 童工問題之禁絕，以及(4) 男女同工同酬原則之確立與就業歧視之禁止等四項勞動基本人權，認為具有普世之價值，是全世界勞動者所應共同享有者。

嗣後，經過 20 多年醞釀與發展後，在國際上目前所熱烈推動之多邊或雙邊自由貿易協定 (Free Trade Agreements, FTAs) 中，都會列有勞動權利專章或相關條款，希冀在全力推動發展國際經貿事宜之際，仍應對勞工及環保等這類議題加以關注。我國既以人權立國為施政主軸，並積極參與國際活動藉以避免被孤立邊緣化，對於此一重要國際勞動事務之發展趨勢，自應更為重視並努力加以實踐。

► 貳、多邊自由貿易協定勞動專章之發展趨勢

依照創立與發展之時程而言，目前影響力最為深遠之多邊自由貿易協定，當屬歐洲聯盟 (European Union, EU) 及世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO)。前者是 1957 年透過羅馬條約由 6 個創始會員國所創設之歐洲共同市場逐步擴充壯大而成，目前除英國在 2019 年退出後仍有 27 個會員國，是全球最大之自由經濟體。它在早期雖以消除會員國間關稅壁壘及貿易障礙為重心，但自 1979 年起，在所謂「社會歐洲」(Social Europe) 理念之推動下，也開始逐漸重視勞動議題，而陸續制定多項相

關之規則 (regulations) 與指令 (directives)，對會員國人員移動自由、保護青少年勞工、促進性別平等與禁止就業歧視、改善勞動條件及職場安全衛生，以及建構完整之社會安全體系等，都建構完整之最低基準，唯一較為例外的是對集體勞資關係之規範，在尊重各會員國主權及特殊政經社會環境之原則下，並未由相關之歐洲機構來加以干預涉入，而是由歐洲法院 (European Court of Justice, ECJ) 透過判決來加以保障。由於歐盟大多數之會員國均屬已開發國家 (東擴新加盟之中、東歐國家除外)，因此，並沒有運用國際勞工組織前述之核心勞動基準，來保障會員國勞工基本勞動人權之問題，但因歐盟近年來正努力與多個開發中國家及多邊經濟體談判雙邊或多邊之自由貿易協定，而在所謂「永續發展專章」中，都會援用前述 4 項國際勞工組織之核心勞動基準做為談判時檢視之標準，鑑於歐洲聯盟在區域整合之影響力，以及它過去對勞動議題長期關注之經驗，它在這方面之努力仍是不應輕視者。

後者是由在第二次世界大戰後所希望創設之國際貿易組織 (International Trade Organization, ITO) 逐步演進而來，也有非常長遠之歷史淵源，嗣後，雖然透過該組織



在國際貿易體系建構公平勞動基準 (fair labor standards) 之構想並未成功，但仍決定由關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 之相關規定，來做為世界貿易規範之基石。一般而言，此一總協定顧名思義是以消除關稅壁壘及促進貿易為主軸，從而，勞動事務並非它的關注重點，而僅在第 20 條之規定中宣示禁止監獄勞工產品輸出之原則，至於勞工權利 (labor rights) 一詞也從未出現。嗣後，在經過多個重要回合之談判後，終以 1995 年馬拉卡斯協定 (Marrakesh Agreement) 創設 WTO，讓經濟全球化之理念得以獲得更進一步之實現，但較為可惜的是，雖然它的會員國多達 164 個，但卻一直未對勞動議題有所關注，甚至連成立研究工作小組之倡議都未能實現，並曾在 1996 年舉行星加坡部長會議時，特別宣示將前述核心勞動基準之推動，交由 ILO 來全權處理，而讓它在勞動議題之發言權，逐漸淪為次要之地位，再加上近期多哈回合 (Doha Round) 談判受阻失利後，希望透過此一組織以多邊方式來處理勞動問題之努力，似顯得更為困難重重。然而，鑑於它在國際經貿活動中仍能扮演舉足輕重之角色，因此還是有許多改革措施被提出，諸如：強化前述關稅暨貿易總協定之相關條款、在此一組織相關協定之前言 (preamble) 中加入社會或勞工權利條款、加強對違反此類規定之執行機制、增進公民社團 (civil society) 之積極參與，以及進一步深化與國際勞工組織在這方面之合作關係等，但這些呼籲目前都仍在倡導階段，短期內並無付諸實現之跡象。

一般而言，美國、加拿大與墨西哥在 1992 年所簽訂之北美自由貿易協定 (North American Free Trade Agreement, NAFTA)，堪稱是開現代意義多邊自由貿易協定之先河。雖然此一協定在簽訂之初，是以促進三個會員國之貨品、服務及資本之自由移動為主軸，並不如前述 EU 早期那樣，同時也側重人員或勞工之自由移動事項。事實上，在此一協定談判過程中，如何避免墨西哥之勞工大量湧入美國與加拿大，而造成此兩國勞工失業之疑慮，一直是認為該協定不應涉及勞動市場、勞工權益及工作條件等之主流見解，而應由各會員國專屬自行處理，並非其他會員國所得以干預者。嗣後，由於宗教、勞工及人道團體之壓力，三國政府乃後續又談判締結 1993 年北美勞動事務合作協定 (North American Agreement on Labor Cooperation, NAALC)，特別列舉 11 項基本勞動原則 (labor principles)，其中與前述核心國際勞動基準有直接關聯者，計有：(1) 結社自由及組織權之保障；(2) 團體協商交涉之權利；(3) 罷工之權利；(4) 強迫勞動之禁止；(5) 兒童及青少年勞動權利之保護；(6) 就業歧視之剷除；及 (7) 兩性同工同酬原則之確立等。雖然在此一勞動合作協定早期運作時，為尊重三個會員國社經發展情況不一，且為尊重墨西哥國內法之地位，這些較具敏感性之勞動原則，可說只具宣示意義而已，並不是企圖用來做為強迫墨西哥進行所謂「社會改造」(social engineering) 之工具，而僅是為該國之相關法令建立共同之最低標準。從而，在最初 10 年之實施後，曾引起甚多之質疑批



判，但它在經過近 26 年之運作後，確也發揮促使墨西哥政府進行相關之改革，尤其是在規範集體勞資關係之法制與措施方面。嗣後，川普總統在 2017 年正式上任後不久，即實現他在競選期間之承諾，將北美自由貿易協定正式加以廢止，而另以一美墨加協定 (United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA) 取代，並以第 23 勞工專章來規範前述 NAALC 所規定之相關事宜。由於此一新協定勞工專章之內容，大體是沿用後述跨太平洋夥伴協定 (Trans-Pacific Partnership, TPP) 之相關規定而來，而嗣後又被在 2018 年所簽訂之跨太平洋夥伴全面進步協定 (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)，以及美國與韓國雙邊自由貿易協定之勞工專章所幾乎全盤引用，為節省篇幅，將在本文第(參)部分再就相關規定做詳盡之說明。

除與美國及日本等重要貿易夥伴談判雙邊之自由貿易協定外，目前我國最希望加入之多邊自由貿易協定，應非前述 CPTPP 莫屬，而此一協定中有關勞工專章之規定，即將是日後我國參與這類多邊自

由貿易協定時，所必須嚴肅面對之勞動議題。事實上，在此一新協定之前身跨太平洋夥伴協定談判過程中，美國政府即曾挾其強大之軍事及政經實力為後盾，以所謂「高標準」(high standards) 來要求發起及新加盟之會員國，都必須遵守 ILO 前述所倡議之核心國際勞動基準，並加上它所新增列之可接受工作條件。根據在 2015 年 11 月由 12 個創始會員國所簽署完成之草約，全協定除序言、附錄及相關文件外，共有 30 個章節，舉凡所有與國際經貿活動相關之事項均臚列殆盡，內容多達千頁以上。此一協定之第 19 章勞動專章之內容，共有一則前言及 15 條條文，另還有三個換文，是目前所有區域多邊自由貿易協定中對勞動事務規定最為完備週全者。首先，它在前言中列舉多達 19 項各會員國應努力之目標，其中與勞動事務有直接關聯者是第 13 項所揭櫫之「保障及執行勞動權利、改善工作條件及生活水準、強化合作及會員國處理勞動爭議之能力。其次，本專章實體條款部分共有 6 個條文，分別定義、共同承諾聲明、勞動權利之範疇、不得部分廢除原則、勞動法之執行及剷除任何形式之強迫或強制勞動等。從這些條文之內容觀之，國際勞工組織前述所倡議之 4 項核心國際勞動基準是被列為最重要之勞動權利，至於可接受之工作條件，則是賦予各會員國較大之處理空間。另外值得注意者是，它特別強調禁絕強迫或強制勞動(包括童工)之重要性。再者，本專章還進一步訓令各會員國應建構相關之制度，藉以讓前述之實體條款得以進一步獲得落實，包括：企業社會責任之採納、公共覺醒及

程序保證、公共申訴制度之建構、國內合作事項之加強及公共參與之推動等。事實上，這些相關制度在前述之USMCA中也曾提及，足見此一勞工專章之影響力確屬可觀。次者，是相關機構之設置，包括勞動事務委員會及聯絡點等，嗣後也直接被USMCA所引用。最後，本專章還特別強調會員國間合作及諮詢之重要性，而對合作之勞動對話(第11條)及勞動諮詢(第15條)均詳加規定，藉與前述國內合作事項互相配合，至於在會員國間之爭端解決部分，則是先行透過前述之聯絡點及勞動事務委員會來處理，然後才會依本協定第28章之爭端解決機制來做終局處理。嗣後，此一協定第19章勞工專章，即由新的CPTPP幾乎「全盤接收」，除刪掉前言及三個換文外，甚至連條文之順序都維持一致。

最後，在討論透過多邊自由貿易協定來推動勞動人權之努力時，另有幾個多邊自由貿易協定或區域經濟體之貢獻，也值得在此一提，雖然它們對勞動或環保這類社會性議題之關注程度，並無法與前述之多邊自由貿易協定或區域經濟體相提並論。以我國參與之亞太經濟合作論壇(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)為例，它僅是一相當鬆散之亞太地區經貿合作對話機制，一直並未特別聚焦在基本勞動人權保障之議題上。至於目前另一相當受到重視之區域全面經濟夥伴協定(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)，則是以中國大陸及東協會員國為主體，已在2021年12月正式簽署完成，但也並未觸及任何勞動議題，更遑論前述ILO所倡議基本勞動

人權之推動，事實上，此一多邊自由貿易協定之15個會員國，大多數仍屬開發中國家，從而對勞動議題並不重視是可以想見。此外，目前各區域經濟共同體之組成正方興未艾，堪稱對經濟全球化趨勢之一種反挫，諸如海灣阿拉伯國家合作委員會(Gulf Cooperation Council, GCE)、中美洲統合體(Central American Integration System, CAIS)、加勒比海共同體(Caribbean Community, CABCOM)、安第斯共同體(Andean Pact)，以及南錐共同體(Southern Common Market, MERCOSUR)等均為適例。雖然它們尚未演化成熟至正式區域多邊自由貿易協定之程度，而且目前之經濟發展情況，仍有賴多國籍公司(multi-national corporation, MNCs)前往投資設廠或下單採購，在這種情形下，自並無法在保障勞動權益上有所著力，然而在近年來，它們也逐漸開始注重社會政策此類課題，而且與歐洲聯盟談判自由貿易協定之趨勢益形明顯，鑑於歐洲聯盟對勞動議題長期關注之立場，可以預見這些區域經濟體未來都可能被迫在這方面做相關法制之進一步改革，藉以符合歐洲聯盟之要求。

▶ 參、雙邊自由貿易協定勞工專章之發展趨勢—以2018年美韓協定為範本

雖然美國早在2011年，即曾與韓國簽訂雙邊之美韓自由貿易協定(Free Trade Agreement Between the United States of America and the Republic of Korea, KORUS)，而其中也訂有關於勞動議題之專

章，但在當時並未引起太多重視，在川普總統上任後，即開始與韓國展開新的FTAs之談判，並在2018年9月達成協議。此一協定之第19章勞工專章，共有8個條文及1個附錄，大體是將前述跨太平洋夥伴協定第19章勞工專章之15個條文加以精簡而成，其重要內容約有以下五個部分。

首先，是有關核心國際勞動人權內涵之實體條款方面，此一協定在第19章勞工專章第1條共同承諾(shared commitments)之聲明中，表達締約雙方應重新確認它們身為國際勞工組織會員國之義務。同時，它還在第2條中明確將基本勞動人權，界定為該組織前述在1998年工作基本原則與權利宣言中所揭櫫之(1)結社之自由；(2)有效承認之團體協商權利；(3)剷除所有形式之強迫或強制勞動；(4)有效廢除童工，以及為達到本協定之目的，禁止最惡劣形態勞工；及(5)禁絕有關就業及職業之歧視。同時，該協定第19章還在第8條之定義(definitions)，將勞動法一詞，界定為：「會員國所制定之勞動法規，而直接與下列國際上所承認之勞動權利有關者，包括：(1)結社自由及有效承認之團體協商權利；(2)剷除所有形式



之強迫或強制勞動；(3)有效廢除童工，禁止最惡劣形態童工及其他對兒童與少年之勞動保護；(4)消弭有關就業及職業之歧視；及(5)有關最低工資、工時與職業安全衛生之可接受工作條件。此外，它還在此一專章第2條(2)中樹立所謂「不得部分廢除」(non-derogation)之原則，也就是要求締約雙方不得為影響雙方貿易或投資而放棄或弱化勞動法中所揭櫫之前述各項基本權利。由它的兩個實體條文可以看出，美國政府日後與其他國家簽訂類似之FTAs時，這些基本勞動人權清單將是絕對不會偏廢者。

其次，為有效執行這些實體條款，本專章第3條還特別提及有關勞動法之執行(enforcement)事項，該條特別訓令締約雙方在本協定正式生效後，即應採取持續或重複之作為或不作為，來有效執行它們本身的勞動法規，如果這些作為或不作為會影響到簽約國間之貿易與投資的話。該條雖也賦予締約雙方合理之裁量空間，而以真實態度(bona fide)來分配它執行前述基本勞動權利及可接受工作條件之相關資源，但即使行使這類裁量權，仍不能抵觸它根據本專章所應承擔之責任。基於勞動法之執行與一國主權有密切聯結之精神，該條還特別重申簽約會員國不得在另一會員國疆域內進行勞動法執行活動之原則。

再者，該專章還在第4條中特別強調程序保證及公共覺醒之重要性。在前者之情形，它要求締約雙方應讓所有利害關係人均有適當之管道，得以使用公正而獨立之裁決所，來執行該國之勞動法，而這些裁決所包括各國依法建構之行政裁決所、

準司法裁決所、司法裁決所及勞動法庭 (labor tribunals) 在內。這些裁決所之程序應嚴守公平、衡平及透明之原則，並遵循法律之公平程序，所收取費用應合理，至於處理案件時限及遲延情況也應儘量避免。此外，除非在特別之情況及法律之規範下，否則相關之聽證程序均應對大眾公開進行。同時，還要求締約雙方應擔保對參與這些程序之當事人都能提供資訊及證據，來維護本身之立場，而這些裁決所做成之最終決定，也應根據相關證據，在當事人有充分機會得到聽證，並以書面做成，且還要給他(她)們及時求取賠償之機會，而對這些終局決定也要有效加以執行。至於在後者之情形，它則要求締約雙方應推動對勞動法之公共覺醒，俾讓有關勞動法執行及遵循程序之資訊，使得一般大眾得以知曉，並應加強他(她)們對勞動法之教育。

又者，為讓勞動人權之推動能更深化，而且締約雙方就勞動事務之合作更有效率，本專章還在第 6 條中要求締約雙方設置三個相關制度，第一是勞動事務委員會 (labor council)，由雙方勞動部或其他單位適當之資深官員組成，該委員會在本協定正式生效後，應每年開會一次，嗣後並視需要舉行，藉以監督本專章之執行，包括後述第 6 條所建構之勞動合作機制在內。為讓此一委員會得以更能發揮功效，該條還規定在舉行相關會議時，應有一場次讓該委員會之委員得以與另一國之一般大眾會面，藉以討論有關執行本專章之相關事項。第二是締約雙方應在各自之勞動部內設置聯絡點 (contact points)，俾便處理執行本專章之相關事宜，聯絡點之任務除

應接受及考慮有關本專章事務之通訊外，還應將相關通訊轉達給締約另一方及一般大眾，而締約雙方均應依本國之程序來審查這些通訊。第三是締約雙方應召開國家勞動諮詢委員會 (labor advisory committee)，由勞、資及一般大眾組成，俾便對本專章之執行提供諮詢，此類委員會可公開(或私下)舉行，並應將執行本專章之事項做成報告，以對外加以公開。

最後，為強化簽約雙方對推動核心國際勞動人權之共同合作事宜，本勞工專章還分別在第 6 條及第 7 條分別建構勞動合作及勞動諮詢 (labor consultation) 之機制。在前者之情形，主要是針對前述國際勞工組織 1998 年宣言中所揭櫫之核心勞動基準及在 1999 年所通過之最惡劣形態童工公約而來，而由締約雙方所建構之勞動合作機制來負責運作。至於在後者之情形，則主要是涉及締約雙方就本專章之事項產生爭端時，在進行本協定第 22 章爭端解決 (dispute settlement) 正式程序前之前置程序。根據本條之規定，提出此類諮詢之締約一方應以書面為之，而且要明確列出法律依據交予另一方之聯絡點。嗣後締約雙方即應盡力達成雙方都能滿意之解決方式，而且也能尋求適當個人或組織提供意見或協助。如果雙方仍然無法藉此解決爭端，則可透過聯絡點以書面請求前述之勞動事務委員會介入，而以各種必要之手段，包括：諮詢政府或專家、運用調解及和解之程序等，藉以儘速解決相關之爭議，如仍無法獲得處理，則申訴之一方即得依據本協定第 22 章所規定之各項正式爭議處理機制，來尋求救濟之道。

◎ 肆、我國因應之道

我國既以參加前述CPTPP第二輪談判，以及與美國及日本等重要貿易夥伴簽訂雙邊之自由貿易協定，做為發展對外經貿關係之最重要施政目標，而且又希望能以已開發國家身分參與WTO之活動自許，對國際上所承認核心勞動人權之遵循及倡議，自應更為積極投入。目前，這些基本勞動人權之清單，在經過國際社會多年之磨合後，它們的實體規範可說已經大體成形，我國除應遵循這些多邊及FTAs勞工專章中明文規定之其他程序性規定，諸如：提升公眾勞工權利意識、設置聯絡點、鼓勵公共參與、舉辦合作之勞動議題對話、設置勞動事務委員會及舉辦勞工議題諮詢等外，目前最重要之當務之急，還是要根據前述國際勞工組織之8項核心勞動公約，來對我國現有勞動法規再做全面之檢視清點，以求能完全符合這些國際勞動基準之要求。事實上，我國自1987年解嚴以來所從事之幾項重大之勞動法制改革措施，有許多都是朝著遵循前述類以國際勞動法來保障勞動人權之方向進行。舉例而言，現行勞動基準法中之男女同工同酬條款可說已符合前述國際勞工組織第100號公約之規定，而就業服務法第5條一般就業歧視之規定，也與第111號公約所揭櫫之精神相呼應，至於在民國91年3月8日正式施行之兩性工作平等法（現已修正為性別工作平等法）中有關同工同酬、同值同酬、剷除就業上性別歧視，以及防治工作場所性騷擾之條款等，更證明我國即使已非ILO之成員，但在遵循該組織所提倡這類類以國際勞動法核心勞動基準之努力上，甚至要較



一般會員國還更為盡心。從而，我國更應藉由積極參與國際勞動事務之契機，在國際社會中覓得適當之定位，一則避免被邊緣化之危險，另一則是順勢對我國現有勞動法制做一全面之革新，而讓本國勞工大眾之基本權利及一般福祉得以提升。

至於較為具體可行之做法，應可分從初期、中期及長期三個階段著手：首先在初期階段，我國實應針對ILO前述所通過之8項核心公約，來進一步改革我國之現行勞工法規。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，但在就業歧視之禁止及集體勞資關係之健全發展方面，則仍有相當努力之空間。同時，由於我國係海洋國家，航運及漁獲業在世界均有一席之地，從而，該組織前述在2006年及2007年所通過之相關公約之規定，實亦有甚多值得參考援引之處。事實上，我國目前就業服務法及性別工作平等法之進一步修正，即是具體實施禁止就業歧視法制之明證，將來如能將此一雙軌制合而為一工作平等法，一面提升工作平等委員會之位

階及賦予充分之資源，而且還將現行勞動基準法及性別工作平等法所規定之產假規定加以延長，以符合ILO在2000年所制定之第183號母性保護公約之要求，將有助於此一新興法域之進一步發展。至於勞動三法在2010年5月之進一步修正完成，則更能一洗我國過去集體勞資法制一直無法健全發展之弊病，而能讓產業民主之理念得以更進一步落實。同時，目前交通部及漁業署所進行對船員及漁業勞動者之諸項改革及保護措施，也一再顯示遵循相關類以國際勞動法之國際勞動基準一事，不但可以與國際最新發展趨勢接軌，而且也有助於保障國內勞動者之基本人權及一般福祉，實是一兼得兩利之舉。

其次在中期階段，我國既已決定以已開發國家之身分，參與WTO及亞太經合會之活動，則應轉而積極呼應美國、歐洲聯盟及其他工業先進國家之倡導，建議在WTO及亞太經合會等多邊關係中，附加類似國際勞動法之保障國際勞動人權之條款，如此不但能善盡身為國際社會一份子之責任，同時也能間接促使對岸中共從事勞動法制之改革及尊重其勞工之基本人權。事實上，我國在整個世界勞務分工體系中，一直是扮演承先啟後之角色，如能與其他開發中國家分享過去因發展經濟而忽視國際勞動人權，轉變到現在因經濟發展而尊重國際勞動人權之經驗，將有助於緩和國際上南北對立之情勢。目前我國經濟部已著手要求從事代工或擔任歐美多國籍公司協力廠商之本土多國籍公司，開始倣效這些國際性公司之做法，制定保障勞工權益之自願性公司行為準則(corporate codes of conduct)，即屬一相當良性



之發展。至於各類非政府組織近期對重要勞動法改革之積極參與，也是一值得欣慰之趨勢。而對某些特殊群體勞工，諸如外籍勞工或最近逐漸興起非典型僱用派遣勞工所提供之各項保障措施等，也一再顯示我國對在勞動人權議題上與國際接軌之重視。

最後在長程階段，基於國際勞工組織在經濟全球化及區域整合過程中所扮演之角色益趨重要，而國際勞動人權之保障，也越來越與敏感之國家主權議題脫鉤，我國實應慎重考慮與它更積極發展各類正式及非正式之關係，一方面藉由國內之勞動法制改革，向全球展現在國際勞動合作事務上排除我國參與之不合理性，一方面也得以經由該國際組織所提供之各類專業協助，來因應經濟全球化及區域整合對我國勞資關係及就業市場所產生之各類負面衝擊。雖然以目前國際局勢觀之，要全面重返該組織之可能性甚微，但如能透過某種替代性安排，諸如非政府組織等來參與其相關推展國際勞動人權之活動，對我國仍屬有利之舉，尤其是在該組織已在2019年邁入百年歷史之際，如果能在這方面有所突破，則更屬一重大創舉。此外，如能

利用為遵循美國川普總統目前透過單邊或雙邊主義，對我國更進一步保障勞動人權施加壓力之機會，將本土之勞工法制及措施做更進一步之提升，而能達到「國際模範生」之標準，自有助於藉美國政府之協助，有意義來參與該組織之相關活動，則更屬全國勞動者之福。

◎ 伍、結語

透過ILO所建構之國際勞動法，對保障國際勞動人權理念之達成，在經濟全球化及區域整合全面開展，而對全世界勞動者權益產生既深且廣之負面影響情形下，已開始逐漸受到應有之重視，尤其是該組織所揭櫫四項核心國際勞動基準倡議之基本勞動人權，幾已成為全球治理(global governance)中不可或缺之一環。雖然此一新興法域發展之具體成效，仍無法與環境保護那樣相提並論，但至少已喚起全世界對此一社會性議題之重視，尤其近年來國際財經金融問題持續惡化，更讓人體會到解決此一問題之重要性及迫切性。美國雖素來與ILO關係不睦，且本身之勞動問

題亦日趨嚴重，但卻能挾其雄厚之國力，藉由國際經貿投資活動之手段，採用各種多邊、雙邊，甚至單邊之作為，來迫使其其他國家遵循國際勞工組織所倡議之核心勞動人權，雖頗有「師出無名」及「雙重標準」之譏，但卻也反映出政治之現實，尤其它近年來已有逐漸揚棄WTO或其他多邊主義來推動基本勞動人權，而改採以談判雙邊之自由貿易協定，或甚至採取單邊行動來推動貿易夥伴或接受投資國家在此一議題上讓步之趨勢。我國既身為地球村之一份子，與世界各國經貿來往關係密切，又是重要經濟夥伴之政經及貿易合作對象，來自它們進一步改善本國勞動法制及措施之壓力及要求自是無法避免。目前我國既以已開發國家自許，也深刻體驗到經濟全球化及區域整合對本土勞動者所帶來之各類負面衝擊，而且亦主動希望與這些國家簽訂雙邊之自由貿易協定，藉以擺脫無法參與國際勞動事務之困境，自應體認本身在全球供應鏈所扮演之特殊角色，更進一步落實國內相關勞動法制及措施之改革，以讓我國勞資雙方均能共蒙其利，而國家經濟亦得以永續發展。

參考文獻

1. 焦興鎧，〈國際勞工組織之國際規範與台灣法制〉，論文發表於台灣法學會主辦「國際規範與台灣法制—五十年之回顧與展望」，2020年12月26日召開，經修改後收錄於社團法人台灣法學會主編，《台灣法學新課題(十六)》，台北市：元照出版公司，2021年12月，頁47-89。
2. 焦興鎧，〈跨太平洋夥伴全面進步協定勞工專章對台灣之影響—兼論美國立場所扮演之角色〉，《勞動及職業安全衛生研究季刊》，第28卷第4期，民國109年12月，頁70-92。
3. 焦興鎧等，《歐盟與各國洽簽自由貿易協定永續發展專章文獻蒐集、座談與訪談》，台北市：勞動部勞動及職業安全衛生研究所，民國109年11月。
4. 焦興鎧，〈美國在跨太平洋夥伴協定談判中對勞工權利條款之立場及對我國之影響〉，《歐美研究》，第48卷第1期，民國107年3月，頁73-138。
5. 黃長玲，〈全球化與國際勞動人權〉，《美歐季刊》，第15卷第1期，民國90年12月，頁1-18。
6. Tsogas, George. *Labor Regulation in a Global Economy*. Amnck, N.Y.: M.E. Shape, 2001.

跨太平洋夥伴全面進步協定 (CPTPP) 之高標準勞動規範

李健鴻 | 中國文化大學勞動暨人力資源學系教授



壹、前言

自從美國在 2016 年宣布退出「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP) 之後，在日本的主導下，原本 TPP 的會員國—日本、澳洲、紐西蘭、加拿大、智利、馬來西亞、墨西哥、秘魯、新加坡、汶萊、越南等 11 個國家的貿易部長，在 2017 年 11 月於越南舉行的亞太經濟合作組織高峰會上討論 TPP 的轉型方案，最終達成共識，宣布將 TPP 改名為「跨太平洋夥伴全面進步協定」(the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Part-

nership, CPTPP)。2018 年 3 月 8 日，CPTPP 的簽署儀式在智利聖地牙哥舉行，新的 CPTPP 正式成立，形成 5 億人口的市場，涵蓋 12.4 兆美元的 GDP，占全球 GDP 的 13.5%，是相當巨大的經濟體，雖然規模比美國參與 TPP 時的 38.2% 少了許多，但仍比歐洲聯盟單一市場更有競爭力，對於全球的經濟發展具有重要的影響。有鑒於 CPTPP 的影響力，因此亞太地區國家高度重視，韓國、英國、菲律賓、泰國以及我國，紛紛表達參與第二輪 CPTPP 談判的意願，我國政府更是已於 2021 年 9 月正式向紐西蘭提出加入 CPTPP 的申請，



向CPTPP表達台灣加入CPTPP的意願，以及遵守CPTPP的決心。

雖然我國政府已經正式申請加入CPTTP，但是CPTTP乃是一項「高標準、廣泛性」的區域性自由貿易協定，涵蓋了多達30項專章的眾多條款，不僅包含了自由貿易協定必定涉及的「關稅減免」、「投資保障」等傳統議題，而且還包括了「勞工保護」、「環境保護」、「智慧財產權」等新興議題的專章，值得注意的是，這些新興議題的專章均採取「高標準」的制度途徑，對於想要加入CPTPP的國家而言，勢將產生一定的影響以及制度上的挑戰。對於我國而言，值此申請加入CPTTP的關鍵時刻，實有必要深入瞭解CPTTP各項新興議題專章的內涵，方有助於我國評估加入CPTTP對於台灣社會可能產生的影響，進而預做準備。基於上述，本文將聚焦於

CPTPP的勞工專章進行說明與分析，期使社會各界可以更加瞭解CPTPP勞工專章的內涵與執行機制。本文以下的論述順序，首先將說明CPTPP的起源、發展與轉型過程，第二部份將說明CPTPP的「勞工專章」內容，第三部份將分析CPTPP勞工專章的制度途徑與執行機制，最後，本文將提出我國未來因應CPTPP勞工專章的政策建議。

◎ 貳、CPTPP的起源、發展與轉型

CPTPP的起源，最早源自於2005年5月時，由紐西蘭、汶萊、智利、新加坡等「亞太經濟合作組織」(Asia Pacific Economic Cooperation)的4個成員國，共同發表的「跨太平洋戰略經濟夥伴協定」(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPSEP, P4)。P4在2006年1月正式生效，這是第一個結合跨太平洋兩岸的國家所簽署的區域性自由貿易協定，對於日後擴大發展為CPTPP，具有奠基性的作用。

P4成立之初，其主要的宗旨是：促進各成員國彼此分享在大洋洲、東南亞國協以及南美洲的市場商機，創造一個跨區域經貿結盟的示範協定，並且成為擴大亞太地區經貿合作的平台。在P4的協定內容之中，除了正文、關稅減讓表、服務業承諾表之外，還包括：環境合作協議、勞

動合作備忘錄 (Memorandum of Understanding on Labor Cooperation, MOU)、改善成員國經商環境、服務貿易與投資的自由化與便捷化、貿易障礙的消弭、政府採購承諾、智慧財產權保護、爭端解決、技術合作等多項新興議題，顯示出P4乃是一個兼具廣泛性與前瞻性的RTA¹。

一、P4「勞動合作備忘錄」的制度途徑

檢視P4協定內MOU的內容，可謂是典型的「促進性途徑」的勞工條款，也就是以「合作、諮商、對話」為基礎的協定。首先，在「共同承諾」方面，P4的MOU要求各成員國努力達成的共同目標是：提升國內的工作條件與生活水準，並且執行有助於保護勞工權利的勞動法律。為了達成前述的共同目標，「勞動合作備忘錄」的第二條明確指出，P4的共同承諾包括六項：國際勞工組織 (International Labor Organization, ILO) 於1998年宣示的「工作基本原則與工作權利宣言」、確保本國的勞動法律規章與政策符合國際的勞動承諾、尊重各成員國的主權以及各國基於國內優先而制定執行勞動法律政策、各會員國均認知不應制定妨礙國際自由貿易的勞動法律政策、各會員國均認知不應鼓勵會減損或削弱勞動法律的貿易與投資、各會員國應鼓勵與促進公眾瞭解本國的勞動法律。

在上述MOU的六項「共同承諾」之中，最為重要的是ILO的「1998年工作基本原則與工作權利宣言」，在這項重要的宣言中，宣示將8項國際勞工公約列為核心公約，做為各國在推動「保護勞工人

權」工作時應該遵循的基本原則，8項國際勞動公約依序為：「第29號強迫勞動公約」、「第87號結社自由及保障組織權利公約」、「第98號組織權及集體協商權公約」、「第100號男女同工同酬公約」、「第105號廢止強迫勞動公約」、「第111號歧視(就業與職業)公約」、「第138號最低年齡公約」、「第182號最惡劣型態童工公約」，8項勞動公約共同組成「核心勞動基準」(Core Labor Standards)，而這8項國際勞工公約共涵蓋了4項基本的勞動權利，包括：結社自由及集體談判權、消除強迫勞動、廢除童工及禁止最惡劣形式的童工，以及消除就業歧視等。

第二，在「執行機制」方面，P4的MOU前言內，開宗明義就指出：期待各成員國能夠採取以「合作、諮商、對話」為基礎的途徑，在考慮各成員國處於各自特殊環境的情況下，處理勞動的相關議題，以符合各成員國的需要與未來發展。上述所謂「合作、諮商、對話」為基礎的途徑，



其實正是「促進性的勞工條款途徑」所強調的「對話本位的機制」以及「合作本位的機制」，由此可見P4的MOU所採取的制度途徑是「促進性」的制度途徑。

根據上述以「合作、諮商、對話」為基礎的途徑，P4的MOU明確指出，具體的執行機制包括二部分，第一是「合作機制」，P4的MOU第3條規定，締約國應以適當的方式邀集工會、雇主團體，共同參與「合作性質的活動」，包括：訂立可促進勞工權利及尊嚴勞動的勞動立法與措施、建立執行機制、勞動爭議處理、勞動事務與管理的諮詢、社會安全與職業安全衛生、人力資本發展與訓練等多項活動。第二是「諮商機制」，P4的MOU第5條規定，締約國應採取相互尊重、對話、合作的原則，形成關於MOU的共識，同時締約國應該積極透過「聯繫管道」，要求與其它締約國進行諮商，並詮釋與應用MOU的各項條款。

二、從P4到TPP的轉型

P4在草創初期之時，雖然積極與澳洲、馬來西亞、秘魯、美國、越南等五國進行協商，但是由於P4的創始四國的貿易經濟總量並不大，因此並未引起亞太地區各國的重視。可是自從美國於2008年9月宣布將於2009年正式加入P4的協商之後，P4的重要性迅速提高，在美國的要求下，原本「跨太平洋戰略經濟夥伴協定」的名稱也於2009年改為「跨太平洋夥伴協定」。

P4轉型為TPP之後，在美國的積極主導下，TPP的定位與涵蓋範圍也出現明顯的轉變，美國將TPP定位為：比P4更為「高

標準、廣泛性」的區域性自由貿易協定，在此定位下，TPP不僅要求成員國必須以「完全自由化」為經貿目標，而且TPP的涵蓋範圍遍及所有產業部門及多項新興領域。雖然TPP是高標準的區域性自由貿易協定，但是在美國加入之後，促使TPP會員國之間的談判動能明顯增強，不僅上述澳洲、馬來西亞、秘魯、美國、越南等五國也加入TPP的首輪談判，而且加拿大、墨西哥、日本等三國也陸續加入，使得TPP占全球經濟總值的比重高達38.2%，成為當時全球經濟規模最大的區域性貿易協定²。

自從美國加入P4的協商之後，就開始積極主導TPP的發展，特別是美國推動在TPP增訂「勞工專章」的政策，使得原本P4的「勞動合作備忘錄」，轉變為TPP的「勞工專章」。TPP在第19章「勞工專章」中，開宗明義指出，各會員國的共同承諾是：TPP的所有締約國都是ILO的成員，並體認促進國際公認勞工權利的重要性；同時TPP的所有締約國都同意採取與維護各國執行ILO「1998年工作基本原則與權利宣言」的國內法規及慣例，以保障前述4項基本勞動權利，但是所有締約國不得基於貿易保護主義之目的而實施核心勞動基準。

► 參、CPTPP的「勞工專章」內容

自從美國宣布退出TPP之後，在日本的主導下，TPP的11個成員國經過會商，決定將TPP改名為CPTTP。新簽署的CPTTP繼續維持了原本TPP的高標準、全面平衡及完整性，保障各成員國的商業

利益、維護既有的管理權利，並展現各成員對開放市場、對抗保護主義，及推進區域經濟融合的堅決支持。CPTTP同意維持TPP的絕大多數核心條文，但是暫時凍結原本TPP的20項條文，其中11項條文與智慧財產權有關，其他包括外國人直接投資的爭端解決條款，至於「勞工專章」與「環境保護專章」的相關條款，則是繼續維持不變。

在維持TPP「勞工專章」相關條款的原則下，CPTTP的「勞工專章」繼續保留原本TPP勞工專章的共同承諾，也就是11個成員國都同意執行ILO於1998年宣示「工作基本原則與權利宣言」的國內法規及慣例，以保障前述4項基本勞動權利與8項國際勞工公約，但是除此之外，CPTTP各締約國更進一步同意執行下列7項義務：(1)「不得減損原則」(non-derogation)，即要求各締約國不得基於鼓勵貿易或投資之目的，而弱化或降低勞動法律所賦予之各項保護。(2)各締約國應



於本國之勞動法規及措施中，採納及維持有關最低工資、工時及職業安全衛生等可接受之工作條件。(3)鼓勵勞動事務的合作，同時鼓勵企業自願性針對勞動議題相關事務，採取符合企業社會責任的作法。(4)確保各締約國不會因為個別締約國執行國內勞動法律而減損或降低貿易與投資。(5)建立與督促各締約國執行勞工專章的相關機制，包括：各締約國應諮詢其他會員國關於勞工專章的意見，並且共同決定執行的作法；建立公眾關心勞工專章相關議題的機制；建立可執行的爭端解決程序，以確保勞動義務的落實。(6)除承諾消除境內的強迫勞動之外，還包括禁止進口由強迫勞動或童工所生產的貨品，以及禁止使用以強迫勞動或童工生產原料之貨品，無論出口國是否為CPTTP締約國。(7)各締約國承諾確保公平、公正和透明的行政和司法程序，並對違反勞動法提供有效的救濟措施。

在上述7項義務中，最為值得關注的條款是第6項，要求各成員國必須消除境內的強迫勞動，不僅禁止成員國進口由強迫勞動或童工所生產的貨品，而且更進一步禁止使用以強迫勞動或童工生產原料之貨品，無論出口國是否為CPTTP締約國。這項將「禁止強迫勞動與童工」與「自由貿易」聯結的條款，其實乃是過去十年以來的新興國際趨勢，CPTTP的「勞工專章」認可這項新興的國際趨勢，正可以突顯出CPTTP的「勞工專章」乃是一項「高標準」的專章。

關於「禁止強迫勞動」與「自由貿易」聯結的國際趨勢，最早是美國的加州在 2010 年立法通過、2012 年正式施行的「供應鏈透明法」(California Transparency in Supply Chains Act)，這項法案的適用對象為在加州營運、全球年營收 1 億美元以上之零售商與製造商，另外，零售商與製造商在加州的營業額超過 50 萬美元，或於加州的營業額占總營業額 25%，即使未於加州設立實體機構，亦為適用對象，法案要求這些大型零售商與製造商，必須明確揭示企業在防止強迫勞動與人口販運的努力，企業必須將查核供應鏈的結果公布於官方網站，若無官方網站，企業必須在消費者提出書面要求 30 日內，提供書面資訊回覆，企業之供應鏈廠商若非由第三方稽核，必須於查核結果中特別說明。至 2015 年時，英國通過了「現代奴隸法」(UK Modern Slave Act)，這項法案同樣要求年營業額在 3600 萬歐元以上的企業，必須每年揭露供應鏈的名單與結構、企業與供應鏈是否使用強迫勞動與人口販運的查核報告，以及企業努力防範強迫勞動與人口販運的計畫與執行情形，如果企業有不遵守規定的行為，政府將採取執法措施，例如，採取民事處罰，2021 年 3 月 11 日，英國內政部宣佈啟動「網路申報的現代奴隸制聲明登記處」，作為加強現有「2015 年現代奴隸制法」建議措施的一部分，導入「網路登記制度」是為了讓公眾更容易找到現代奴隸制聲明，並使英國政府監督企業遵守的情況。二年之後，法國在 2017 年立法施

行「企業警戒責任法」(French Corporate Duty of Vigilance Act)，同樣在 2017 年，歐洲聯盟正式通過「供應鏈透明指令」，都要求企業必須定期揭露企業與供應鏈是否使用強迫勞動與人口販運的資訊。另外，還有澳洲在 2018 年實施的「現代奴隸法」(Australia Modern Slave Act)，則是要求一億美元營業額以上的企業，必須每年揭露企業與供應鏈是否使用強迫勞動與人口販運的查核報告。新近通過的法案，則是美國的國會在 2021 年 12 月通過「防止維吾爾族強迫勞動法」，並從 2022 年起生效實施。這些將「禁止強迫勞動」與「自由貿易」聯結的國際趨勢，顯示已經有越來越多的國家採取實際的立法行動，企圖打擊「強迫勞動」日益惡化的問題。

► 肆、CPTPP 勞工專章的制度途徑與執行機制

不同於 P4 的 MOU 採取的促進性途徑，CPTPP 勞工專章的執行機制，乃是延續 TPP 的勞工專章，採取「條件性促進性」的制度途徑而訂立，參見表 1 可以得知，其執行機制是由「促進性制度途徑」與「條件性制度途徑」二部分的要素共同構成，在「促進性制度途徑」要素方面，CPTPP 勞工專章延續 P4 的 MOU 以「合作、諮商、對話」為主軸的基礎，進而建構形成更加明確的四項執行機制，至於在「條件性制度途徑」要素方面，CPTPP 勞工專章的基本原則是：勞工專章衍生的爭議事項，同樣適用於 CPTPP「爭端解決規則」專章的

規定。以下先說明CPTPP勞工專章具有「促進性制度途徑」要素的執行機制，再說明CPTPP勞工專章具有「條件性制度途徑」要素的執行機制。

一、「促進性制度途徑」要素的執行機制

在CPTPP勞工專章之中，具有「促進性制度途徑」要素的執行機制，包括「公共參與」、「合作本位」、「對話本位」、「諮商本位」等四種執行機制，以下分別說明各種執行機制的執行方式內涵(表1)。

首先，在「公共參與」的執行機制方面，CPTPP勞工專章訂立有「公眾察覺與程序保證」(public awareness and procedure guarantees)、「公共申訴」(public submission)等二種執行方式。第一種執行方式是「公眾察覺與程序保證」，依照CPTPP勞工專章第8條的規定，各會員國應該促進公眾對於勞動法律的察覺與瞭解，

特別是必須確保民眾可獲得關於勞動法律、執法方式、申訴程序等相關資訊。具體而言，會員國可以採取有助於公眾察覺的「程序性作法」是：提供所有的利害關係人都可以經由適當的管道，接近並使用基於公正而獨立的原則來執行該國之勞動法律的「裁決所」。同時，各會員國應確保裁決機構係以公平、平等、透明的原則來執行勞動法律，並應依照法律規定的公平程序，收取合理的費用，避免延遲處理案件的時限，除非出現了特別的情況，而且確實依法有據，否則聽證的程序都應該公開進行。第二種執行方式為「公共申訴」，根據CPTPP「勞工專章」第9條的規定，各會員國應該藉由政府設立的「聯絡點」(contact points)，妥善處理本國國民或團體針對「勞工專章」各條款未能落實執行之問題所提出的申訴。同時，各會員國應以書面的方式，

表1 CPTPP「勞工專章」內不同「制度途徑」要素的執行機制與執行方式

制度途徑的要素	制度途徑的執行機制類型	執行機制的執行方式
促進性途徑的要素	公共參與的機制	公眾察覺與程序保證
		公共申訴
	合作本位的機制	訂立合作活動的原則
		舉辦各種合作活動
	對話本位的機制	合作性的勞動對話
		勞動事務委員會
	諮商本位的機制	勞動諮商
	條件性途徑的要素	制裁本位的機制
暫停貿易優惠		
金錢賠償		

資料來源：作者整理自CPTPP勞工專章。



儘速回應民眾提出的申訴，並公告政府的處理情形，使民眾瞭解政府的回應。

第二，在「合作本位」的執行機制方面，依照CPTPP勞工專章第10條的規定，各會員國應該認知：「合作機制」乃是落實執行勞工專章的有效機制，因為「合作機制」有助於促進各會員國執行「提升勞工福祉」、「ILO1998年工作基本原則與工作權利宣言」等共同承諾。具體而言，各會員國可以遵循下列「合作活動」的原則：(1)「本國考量」優先，即優先考慮本國的發展程度以及可運用的資源；(2)各會員國之間廣泛交往時的互利情形；(3)考量各會員國辦理「能力建構」相關活動的能力，包括：各會員國之間的「技術支援」(technical assistance)活動、勞工保護活動、提升職場創新的活動；(4)促使正面、有意義的勞動結果得以產生；(5)促進資源使用的效率，包括藉由適當的方式，將技術運用於辦理合作活動的過程中；(6)

以互補的方式，啟動辦理既有的區域性或多邊性的勞工議題活動；(7)依照透明與公共參與的方式，辦理勞工議題的活動。

依照前述原則辦理之合作活動，其舉辦方式包括：工作坊、研討會、實地訪查、研究合作計畫及專業技術之交換等。而合作之議題包括：工作機會創造、有品質的就業與永續就業、人力資本發展、工作與生活之平衡、生產力提升、薪酬系統改善、ILO提倡之核心勞動基準與尊嚴勞動理念、勞動法律之執行、職業安全衛生、勞動行政管理效率、勞動統計資料蒐集、勞動檢查、多樣性與跨世代之職場(特別是減少來自外國之移工所面臨的各種就業歧視議題)、社會保護議題(諸如職業災害、疾病、年金、就業協助等政策)、經濟危機之就業挑戰、促進勞動關係、促進企業內資訊分享與勞資對話、勞資政三方社會對話、企業社會責任、多國籍企業事務等20項議題。

第三，在「對話本位」的執行機制方面，其執行方式有「合作性的勞動對話」(cooperative labor dialogue) 以及「勞動事務委員會」(labor council)，以下先說明「合作性的勞動對話」的執行方式。根據 CPTPP 勞工專章第 11 條的規定，各會員國都應運用「聯絡點」的管道，彼此進行對話，同時提出要求的會員國必須提供具體充足的資訊，使回應國可以有效地辨識議題，而且除非受到特殊情況的影響，否則回應國應在 30 天內以對話方式回應。在進行對話的過程中，回應國應該針對會員國提出的所有議題，提出解決方式，若是對話的雙方獲得解決共識，則應該記錄解決成果，包括：具體的解決步驟、時間表，並向大眾公布。具體而言，對話雙方可以參考三種途徑尋求共識：(1) 雙方共同發展行動計畫，並據以實施，可經驗證的實施步驟如：勞動檢查、調查、申訴行動、實施的時間表；(2) 雙方共同引進獨立的公正機構，針對申訴行動進行驗證，例如，ILO 的仲裁機構；(3) 提供合作方案、能力建構計畫等適當誘因，以鼓勵進行對話中的雙方，確認與解決勞動議題。

再就「勞動事務委員會」的執行方式說明，依照 CPTPP 勞工專章的第 12 條的規定，各會員國應該建構由政府各部會的資深代表共同組成的「勞動事務委員會」，而且委員會應該在 CPTPP 生效日起的 1 年內召開第一次會議，其後則視實際需要召開。而「勞動事務委員會」的主要任務有：(1) 整體考量關於「勞工專章」的事



務；(2) 檢視與建立關於「勞工合作與能力建構」機制內各項事務的優先順序與指引原則，並考量前述「合作活動」的原則，辦理合作活動；(3) 依照前述優先順序與指引原則，確定工作計畫；(4) 審查與評估工作計畫的執行；(5) 檢視「聯絡點」回傳的報告資訊；(6) 討論會員國之間彼此交往的利益相關事務；(7) 促進公共參與以及公眾察覺。

第四，在「諮商本位」的執行機制方面，主要是透過「勞動諮商」(labor consultations) 機制來執行。而依照 CPTPP 勞工專章第 15 條的規定，勞動諮商的主要執行方式包括：(1) 提出諮商的會員國在提出書面要求時，應列出該項要求援引勞工專章的法律依據，並應透過其他會員國的聯絡點來傳閱這項要求；而回應國在接到諮商要求後，應在 7 天內以書面回應，並以誠信態度進入諮商程序。(2) 回應國應於收到要求的 30 天內，展開勞動諮商程序，除提供充分資訊之外，並應保密；在諮商過程中，雙方都應該以合作方式尋求彼此接受

的解決方案，也可以尋求獨立專家的協助，或是藉由調解、和解的方式處理。(3) 若是雙方無法透過勞動諮商方式解決爭端，則任何一方都可以透過「聯絡點」管道，請求雙方的勞動事務委員會代表在 30 天內開會處理，若是在接到勞動諮商請求的 60 天內仍然無法解決爭議，則提出諮詢的會員國可以要求依據 CPTPP 協定「爭端解決規則」專章的規定，設立小組，並依照該章規定的程序來設法解決雙方之爭端。

二、「條件性制度途徑」要素的執行機制

在 CPTPP 勞工專章之中，具有「條件性制度途徑」要素的執行機制，乃是以「制裁本位的機制」為主，其執行方式包括「補償協議」、「暫停利益」、「金錢賠償」等三種，以下說明「制裁本位機制」的各項執行方式內涵。

根據 CPTPP「爭端解決規則」專章的規定，除少數特定的例外，「爭端解決機制」適用全部 TPP 協定之內容，意即「勞工專章」衍生的爭議，同樣適用於「爭端解決規則」專章。不過「勞工專章」特別指出，為促進 CPTPP 會員國之間的勞工問題獲得迅速解決，因此各會員國可以選擇勞工對話的方式，使會員國之間快速協商並合意採取行動，以解決任何與相關之勞工問題。

在此所謂「快速協商並合意採取行動」，依照 CPTPP「爭端解決規則」專章第五條的規定，會員國可以請求與任何會員國進行諮商，而勞動事務的諮商程序即上

述之「勞動諮商」程序。再依照 CPTPP「爭端解決規則」專章第六條的規定，會員國隨時可以自願進行解決爭端之替代方法，包括：斡旋、調解或調停等方式。當會員國已用盡所有方式仍無法解決爭端時，則可以透過公正之「爭端解決小組」裁決。而依照「爭端解決規則」專章第九條的規定，小組由獨立於爭端當事國之外、熟悉貿易及爭端所涉議題之三位專家組成，而且任何因勞工專章衍生的爭端中，非主席之小組成員應具備勞工法律或實務之專業或經驗。「爭端解決小組」成立後，應於最後一位專家獲指定後的 150 日內，提出機密版的初步報告供當事國檢視，藉以在 30 日做成最終報告，並於完成後 15 日內公開。

根據「爭端解決小組」期終報告的裁決，指控國可以對被指控國提出的要求包括：(1) 補償協議：若是期終報告的裁決認定，被指控國的作為與 CPTPP 協定要求的義務不一致，或是有其他未履行 CPTPP 協定要求義務之情形，則被指控國應在期終報告完成後的 45 天內，與指控國達成合理的補償協議；(2) 暫停利益：如果被指控國被認定確實未遵守前述之義務，則根據「爭端解決規則」專章第 20 條的規定，指控國可以採取的貿易報復方式為：補償談判未能於 30 日內獲致協議時，指控國得通知擬採取報復措施，相對撤回利益，即「暫停給予被控訴國依 CPTPP 協定應得的貿易優惠」，暫停利益之程度應符合期終報告認定之「被指控國造成的剝奪或減損效果」，但是敗訴的被指控國可於貿易報復展

開前，透過談判或仲裁程序，爭取合理的執行期間；(3) 金錢賠償：被指控國若不願被報復，仍可與指控國協商提供金錢賠償，包括設立基金以促進雙邊貿易之方式。爭端雙方應在不晚於被指控國提出通知其將支付金錢估算的 10 日內開始諮商，以針對估算金額達成協議，若是爭端雙方無法在諮商開始後的 30 日內達成協議，則估算金額應為相當於「爭端解決小組」認定具相當效果之利益程度的 50%。

◎ 伍、結語

綜合上述說明可以得知，CPTTP 的勞工專章確實是一項「高標準」的勞動規範，CPTTP 的勞工專章不僅要求各成員國必須執行 ILO「1998 年工作基本原則與權利宣言」相關的國內法規及慣例，以保障 4 項基本勞動權利與 8 項國際勞工公約，而且還要求各會員國應該採取與維持本國勞動法規及措施內關於最低工資、工時及職業安全衛生等可接受之工作條件，甚至要求禁止成員國必須進口由強迫勞動或童工所生產的貨品，更進一步禁止使用以強迫勞動或童工生產原料之貨品。有鑒於 CPTTP

的勞工專章對於成員國的高標準要求，對於已經申請加入 CPTTP 的我國而言，有必要預做準備，因此提出以下四項政策建議，首先，我國應該落實執行現行基本工資制度的基本工資調整機制，未來則應積極研議訂立「最低工資法」，以保障勞工的最低生活水準；第二，我國應落實執行「勞工職業災害保險及保護法」，建構預防、補償、重建的完整體系，擴大被保險人的範圍，讓更多從事危險工作的勞工加入保險體系。第三，政府應該積極向企業團體與勞工團體宣導關於 CPTTP 勞工專章要求成員國禁止進口由強迫勞動或童工所生產的貨品，而且也禁止使用以強迫勞動或童工生產原料之貨品，使我國的企業可以瞭解及預做準備。第四，在 CPTTP 的勞工專章內關於「促進性途徑」要素的執行機制方面，我國除了應該建立「公眾察覺與程序保證」、「公共申訴」等公共參與機制之外，還應該設置聯絡點、舉辦合作之勞動議題對話、設置勞工事務委員會及舉辦勞工議題諮商，以符合 CPTTP 勞工專章的規範。

參考文獻

1. 國家發展委員會 (2008 年 12 月 12 日)。「跨太平洋策略性經濟夥伴協定」發展進程。國家發展委員會綜合計畫處。http://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=C90548F2DB23E8B9&sms=AB593F5AE64A02BE&s=51F68C03AEA9C979。
2. 葉長城 (2012)。跨太平洋夥伴協定 (TPP) 的回顧、進展與展望：兼論其對亞太區域經濟整合之可能影響與我國之因應。WTO 電子報。<http://scholar.cier.edu.tw/Publication/Detail/7673>

自由貿易下全球供應鏈之禁止強迫勞動作法探討

黃鼎佑 | 開南大學法律系助理教授



◎ 壹、前言

根據國際勞工組織針對「強迫勞動」(forced labour) 議題所做的全球性調查資料顯示¹，以 2016 年的平均數值而論，推估有近 4 千 3 百萬人口落入所謂「現代奴隸」(modern slavery) 困境，其中約有 2 千 5 百萬人為強迫勞動，另外 1 千 5 百萬人則為強迫婚姻 (forced marriage)。若是進一步從普及率角度來加以分析，上揭數據其等同於全球人口每 1 千人之中，就有 5.4 個人 (其中 3.4 人為強迫勞動，2.1 人則為強迫婚姻)² 淪為現代奴隸制度下的犧

牲品或是受害人，其嚴重程度實不容小覷。而上述強迫勞動的 2 千 5 百萬人中，有 1 千 6 百萬人分布在私經濟領域之不同產業別中，特別是諸如家事服務業 (24%)、營造工程業 (18%)、製造業 (15%) 以及農漁業 (11%)³ 等。餘 4 百 8 拾多萬人中為強迫性剝削者，其他被政府當局施以強制性勞動者則為 4 百多萬人。統計數據若是再加上性別考量其差異，不難發現強迫勞動對於女性之戕害尤深，蓋除了色情產業之對象幾乎全為女性以外，其他常見有強迫勞動之行業別中女性所佔之比例也高達 5 成 8，明顯比男性多。

► 貳、強迫勞動之定義與類型

在國際勞工組織於 1930 年通過的第 29 號所謂強迫勞動公約⁴中，對於強迫勞動的定義規定在其第 2 條第 1 項⁵，其內容可以理解為，以任何形式之懲罰作為威脅，強迫勞工去進行任何被強迫的、非自願性質的勞務或是服務者稱之。當然在此必須強調，公約本身亦有條列一些得不被認定為強迫勞動之例外情形，例如：(1) 依法行使義務役徵兵政策下，其純軍事性質的勞動或服務；(2) 完全獨立國家其隸屬於一般性公民義務一部之勞動或服務。(3) 符合一定的條件之下，根據法院之判決強制任何人所從事之勞動或服務。(4) 為了因應一定之緊急事變，所為強徵之勞動或服務以及(5) 符合一定的條件之下，社區的小型公益事業，由社區之成員所為，為了社區的直接性利益所從事的勞動或服務稱之。

具體而言，以此定義要去判斷是否構成強迫勞動須至少滿足兩個要件⁶，其分別為首先須有現實的或是可信的懲罰性威脅，其次則是欠缺自由的與所謂知情的同意 (informed consent)⁷。由於上述強迫勞動之內容過於簡略，尚不足以將複雜的強迫勞動現象清楚說明，常見文獻中進一步將強迫勞動加以三種類型化⁸，進一步加以說明如下：其一為政府當局強制勞動 (State-imposed forced labour)。其範圍包括由公部門、軍隊或準軍隊施以強制工作、強制性公眾服務或是強制性受刑人勞動等。其二為成人或兒童的性剝削強制工作

(Forced sexual exploitation of adults and all forms of commercial sexual exploitation of children)。最後則是具剝削意涵的強制勞動 (Forced labour exploitation)。其範圍對象為私經濟部門利用諸如抵債勞動 (bonded labour) 等強制手段 (Means of coercion) 達成剝削其勞動價值者稱之。實務上常見的強制手段⁹ 包括扣發或威脅不給工資 (Withholding of wages, or the threat that this would be done) 約佔 24%，暴力威脅 (threats of violence) 佔 17%，施以身體暴行 (acts of physical violence) 為 16%，以及恐嚇威脅其家人 (threats against family) 佔 12% 等。

► 參、全球供應鏈結構下的強迫勞動

不同於過去研究強迫勞動或甚至現代奴隸現象的方向常常將問題歸咎於企業的貪心或是財團欠缺道德意識等比較浮面的表象，有學者¹⁰ 企圖從所謂根源論 (root of causes) 的角度將供應鏈中錯綜複雜的供需關係與強迫勞動之間的結構性因素連結起來。在供應鏈下強迫勞動的根源分類 (Typology of Root Causes of Forced Labor in Supply Chain) 分析架構下，強迫勞動其結構性因素分別源自「供給」端與「需求」端兩個面向¹¹。在供給端有 4 個主要的根源性因素，其分別為貧窮出身、身分特徵引發的就業歧視、就業市場有限的勞工保護機制以及常見的勞工移動限制。這 4 個因素之間的關係常常是循環性 (circu-



lar)、重疊性 (overlapping) 以及相互增強性的 (mutually reinforcing)。例如實證研究發現，在一些經濟發展比較落後的國家或是地區，一些弱勢族群如婦女等原本出身貧困，再加上就業歧視等因素，常常就只能找到較為卑微性 (indecent) 工作，但是這些危險且低薪的工作其實往往就深具剝削本質，辛苦勞動的結果，一旦發生疾病等意外甚至可能導致負債，以債養債之下惡性循環之下更陷入供應鏈網絡下層層轉包與剝削之困境，勞工欠缺起碼的經濟獨立前提下，連轉換工作與雇主都十分困難，更遑論加以組織或是有籌碼進行團體協商。

另外若是從需求端來看，同樣也可以區分為以下 4 個重要因素別來加以分析。其分別為極權制的企業所有與經營、廣泛的使用外包 (outsourcing)、鞭長莫及的鬆散性外包商管制以及政府管制的破口等。在此一愈趨於普及和廣泛運用的生產與經營模式下，特別是產品生產的價值極度不均的集中在價值鏈的頂端，其他次級或是二、三級的供應商 (2-3tier suppliers) 只能分食剩餘的利

潤，常常會利用外包與非典型勞動關係來降低成本，間接將強迫勞動等剝削關係引進。特別是拜所謂全球化之賜，國與國之間勞動力的移動成為當代勞動市場的發展因素之一時，原本常見的人力仲介費用與預支薪水 (wages advances) 陋習的問題更成為揮之不去十分頭痛的議題。

◎ 肆、禁止強迫勞動之國際規範與作為措施

一、國際勞工組織

除了上述國際勞工組織於 1930 年通過的第 29 號所謂強迫勞動公約外，國際社會特別是國際勞工組織針對禁止強迫勞動尚有幾號相關的公約與建議書值得一提¹²。例如 1957 年的第 105 號「廢除強迫勞動公約」，要求會員國政府如果已經批准了第 105 號公約，應承諾禁止任何形式之強迫或強制勞動，特別是不得利用此勞動：(1) 作為政治壓迫或教育之手段，或以此懲罰持有、或發表不同於主流政治、社會或經濟體制之政治觀點或其他意識形態者。(2) 以謀求經濟發展為理由作為動員和使用勞動力之手段。(3) 作為勞動紀律之手段。(4) 作為對參與罷工者之一種懲罰。(5) 作為種族、社會、國家或宗教歧視之手段等¹³。2016 年生效的「1930 年強迫勞動公約的議定書」(Protocol of 2014 to the Forced Labour Convention, 1930) 作為公約原本的補充。該議定書分別從預防 (prevent)、保護 (protect) 和提供救濟 (remedy) 的角度著手，規定了要採取的防治強迫或強制勞

動的措施，包括制訂計劃、擴大勞工法適用範圍、和加強相關檢查等。另外國際勞工組織在其所謂「打擊強迫勞動特別行動計劃」（ILO Special Action Programme to Combat Forced Labour, SAP-FL）的架構下，基於其政策理論與實施經驗，以公約中的強迫勞動之定義為基礎，訂定一套包含 11 項內容的強迫勞動指標體系供作指引之方針。指標如下：濫用弱勢處境、欺騙、行動限制、孤立、人身暴力及性暴力、恐嚇及威脅、扣留身分文件、扣發薪資、抵債勞務、苛刻的工作及生活條件、超時加班等。蓋透過指標系統之協助，可以幫助第一線司法執法人員、勞動檢查員、工會幹部、NGO 工作人員及其他人員等，有效辨認個案是否處於強迫勞動狀態或是否是需要緊急協助。指標反映者為實務上最常見跡象或線索，意味著強迫勞動案件可能存在。另外在操作上，雖然僅單一指標之出現，在某些案例中已經意味存在強迫勞動。然而亦不能排除在特殊情形下，亦可能同時出現多項指標，需要加以綜合評估進而釐清強迫勞動之情形。

二、歐盟組織

一份於 2021 年 7 月間歐盟公布的所謂「歐盟事業單位於經營時運作與供應鏈管理應注意之強迫勞動風險評估法遵指引」

（Guidance on due diligence for EU business to address the risk of forced labour in their operations and supply chains）中於「導論」即清楚指出，消弭強迫勞動亦是歐盟的重要政策優先項目之一，特別是基於歐盟其基本權憲章（EU Charter of Fundamental Rights）之意旨，歐盟國家皆應致力於消除所有工作相關的基本原則與基本權利之違反情形，其中自然也包括強迫勞動、應致力於加強因事業濫用其經營權相關的人權之保障、積極推動國際勞工組織各項公約之簽署與執行以及持續承諾會致力推動實現尊嚴勞動之目標。

歐盟進一步重申經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）其所謂負責企業法遵（Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct）下的 6 個步驟實踐架構（six-step framework）：亦即（1）將負責任的商業行為納入政策和管理体系系統、（2）識別和評估在企業的運作、供應鏈與經營關係下，是否存在實際的或是潛在的相關之不利影響、（3）進一步在找出問題後加以阻止、預防和減輕該等不利之影響、（4）持續管考其實施情形及結果、（5）相互溝通釐清如何應對該負面影響、（6）最後選擇在適當的時候提供或合



作進行救濟。其中在第(2)點中再一次強調在消弭強迫勞動的行動方案中必須擴及供應鏈的重要性。

歐盟指引中另一重要的內容，即在於指出在供應鏈生產與經營關係之中，有哪些是容易形成強迫勞動之風險因素或指標（或稱之為紅旗 red flags）。與強迫勞動相關者有：(1) 例如是否存有專為勞工所設之借貸方案或機制？(2) 是否針對勞工薪資設有任何取用上之限制（常見者為不成比例的強迫勞工將其工資金額的一部分設定為住宿等相關之費用）？(3) 勞工是否對於其自身的身分證明文件或居留證件保有自由取用之權利？(4) 是否將勞工置於威脅或處罰之下，進而要求其在超過國家法令或團體協約標準的前提下超時工作？(5) 是否發生勞工受到身體或精神上的虐待、騷擾或甚至暴力相向？

另一方面在風險評估面，歐盟指引也特別強調女性勞工其弱勢性地位。例如相較於男性，女性勞工更容易蒙受諸如低薪、不穩定工作、非正式工作以及不規律類型等工作型態之威脅。而若是就損害之程度大小而言，亦需要就某些特殊的產業別例如服飾、電子、觀光、衛生與社會照顧、家事工作與農業等，其女性勞工之比例特別高，也增加其容易落入強迫勞動陷阱之風險。

三、國際公益團體

有鑑於國際間最常見的強迫勞動態樣就是所謂的抵債勞動，對於移工又特別常見，公平勞動協會（Fair Labor Association, FLA）就和美國的服裝暨鞋類協會（Amer-

ican Apparel and Footwear Association, AAFA）展開合作，倡議所謂「良心進用宣言」（Joint commitment to responsible recruitment）¹⁴，該宣言的主要訴求為以下幾點：包含工作機會不用買（no workers pay for their job）、旅行證件自己管（workers retain control of their travel documents）、行動自由不受限（workers have full freedom of movement）以及工作條件全知曉（all workers are informed of the basic terms of their employment before leaving home）。該宣言目前已獲得 131 家大大小小的廠商簽署¹⁵，效果不可不謂不大。

事實上在過去的幾年間，類似的自發性國際團體的倡議一直沒有中斷過，不過其主要訴求還是針對強調透明化產品來源以及加強各項資訊的公開揭露較為常見。組織企圖建立一套評量基準的努力也愈見其成熟，例如供應鏈研究公司「認識你的供應鏈」（Know the Chain）企業責任資源中心就致力於此，並以此作為表現評估與經驗分享之平台，希望可以結合投資者與公民社會的共識¹⁶。Know the Chain 近期的主要倡議值得參考，內容如下，首先其主張仍要進一步強化良心進用，消弭特別是跨國間人力流動的仲介剝削，其次是加大勞工保障其權利的參與管道（worker voice），最後延伸供應鏈法遵的適用範圍，除第一級供應商以外，擴及其他次級供應商。

四、其他國家立法例

相對於針對供應鏈或是現代奴隸制的立法例，特別針對強迫勞動的法令條款相對比較少見，比較著名的例如美國加州

於 2010 年通過的所謂「加州供應鏈透明度法」(California Transparency in Supply Chains Act)，就要求所有在加州地區經營商業的製造商以及零售業者，其全球每年營業額超過 1 億美元者適用之，其必須針對其供應鏈關係中可能的強迫勞動或是人口販賣問題提出解決或改善之努力措施，具體而言包含公正第三方提出之(勞權侵害)風險評估、獨立的供應商審計報告、第一階供應商的生產驗證證明、企業內部的究責內控機制以及規律的實施相關的員工訓練等，違反時甚至可能會得到來自州檢察長所發布之禁制令¹⁷。

◎ 伍、新疆棉花事件與強迫勞動議題

根據聯合國糧食及農業組織公布的資料顯示，中國(特別是新疆)的棉花產量佔全球棉花供應量的 5 分之 1(23%)¹⁸緊接在後的分別為世界產量佔第 2 位的印度(21%)以及第 3 位的美國(16%)，在全球時尚產業用途甚廣。近年來，不斷有國際媒體報導指出，新疆出現強迫維吾爾人等少數民族進行勞動的行為，而他們服務的主體正是所謂新疆生產建設兵團。新疆建設兵團是中國在新疆經營大型農場和其他業務的準軍事組織。官方宣稱其致力於開墾荒地，為改善新疆經濟而立。美國在 2021 年初，大幅度加大對於中國的貿易制裁，要求其海關與邊境保護局(Customs and Border Protection, CBP)在調查之後，得依所謂的暫扣令(Withhold Release Orders, WRO)禁止進口來自新疆生產建



設兵團及其附屬單位、關係企業之棉花與棉製品。類似的貿易制裁措施嗣後也得到同盟如英國與加拿大的支持。

另外根據外媒「華爾街日報」報導¹⁹，2021 年 1 月美國宣佈禁止進口新疆棉花，對日本休閒服飾龍頭優衣褲(UNIQLO)產生立即性影響，出口至美國的一批襯衫遭海關官員扣押，理由是其製造原料疑似來自新疆生產建設兵團。報導中指出，進口商必須在貨物扣留日起 3 個月內，證明產品無涉及強迫勞動，若超過時限，則須退運出口或放棄貨物。美國海關暨邊境保護局要求優衣褲提供證明，包括棉花工人打卡紀錄和薪資單等文件，由於舉證困難，可望對於全球供應鏈造成一定的衝擊。

一、英國的制裁措施

新疆維吾爾族穆斯林據稱被迫種植棉花，令英國政府憂心英國消費者可能在不知情的狀況下購買這些所謂「有污點的」製品²⁰。主管機關的提案包括將提供企業指南，指導他們如何檢視產品是否與新疆侵犯人權、強迫勞動有關。若企業不遵守「反

現代奴役法案」(Modern Slavery Act)將處以罰款。英國也將檢視出口至新疆的產品，避免為新疆勞動營提供補給。

具體而言共分成下列 4 點²¹：

1. 針對從新疆地區的出口品項展開調查，列出未來需要管制的對象
2. 針對與新疆有貿易往來的英商就其可能的具體風險提出詳細的指導方針。提醒其針對中國供應商應進行盡職調查，以確保無「強迫勞動」等侵犯人權之行為。
3. 要求英國政府部門在進行採購時，應排除有證據顯示可能在生產供應鏈中存在有人權侵犯可能的供應商。
4. 落實其「反現代奴役法」之精神，對於未切實履行年度聲明義務之單位予以究責或課與罰則。

二、加拿大的制裁措施

繼英國之後，加拿大亦宣布將禁止其認定由中國強迫勞動者在新疆生產的商品進口。具體而言有以下之內容²²：

1. 依照最新修訂中之「加拿大關稅法案」(Bill S204, Canada's Customs Tariff Act)之內容，禁止進口全部或部分來自強迫勞動之產品。²³
2. 推出所謂「新疆誠信聲明」(Xinjiang Integrity Declaration) 強制性簽署要求。簽署者必須已確認事業單位的確了解加拿大法令嚴禁強迫勞動。企業之經營必須依循 OECD

的「多國企業指導方針」(Guidelines for Multinational Enterprises) 以及聯合國「工商企業與人權指導原則」(UN Guiding Principles on Business and Human Rights, UNGPs)。違反者將可能會無法獲得任何來自加拿大貿易專員服務署 (Trade Commissioner Service) 的支援。

3. 事業單位在向中國企業購買產品時，須確保產品不會直接或是間接涉及強迫勞動等其他人權侵犯之情形，並承諾會對中國供應商進行盡職調查。
4. 依照「加拿大進出口許可法案」(Canada's Export and Import Permit Act) 之規定，若是有發現出口商品源於疑似人權侵犯之廠商時，政府有權拒發許可。

值得注意的是在「聯合國工商企業和 人權指導原則」，其中第 15 以及第 22 條指導原則特別規範當企業違反人權相關之保護時應建置的救濟措施，以及國際勞工組織「工作基本原則與權利宣言」(Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work) 所揭示的各個項目積極保護範疇，並落實於公司治理、金融監管及勞動政策法規之中。而 OECD 所通過的所謂「多國企業指導方針」，該方針其附件內容包含僱傭上之商業倫理、人權與環境保護之資訊揭露、打擊賄賂措施以及保障消費者利益等。國際勞工組織的「關於多國企業與社會政策原則三方宣言」(Tripartite

Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy) 其內容僅及於勞工的權利問題，其他重要議題諸如就業機會的平等、工作環境的安全、以及結社權等相關勞動權即略顯不足。

面對以美國為首的許多國家，指控中國大陸在新疆維吾爾自治區施以強迫勞動，甚至其他嚴重侵害人權的行為，中國則是透過其 2020 年發布之所謂「新疆的勞動就業白皮書」²⁴ 加以駁斥。除了重申其已經批准許多重要的聯合國或是國際勞工組織相關的公約外，也強調已經將公約之內容吸收與轉化成國內法，保障勞工各項權利並反對強迫勞動。進一步將新疆的議題解釋成以教育培訓和能力建設方式促成脫貧的手段，具體的數據呈現為貧困發生率從 2013 年的 19.4 降至 1.24%，以及將新疆的所謂城鎮登記失業率維持在 3.5% 以下。對應於國際社會近年來所致力之全球供應鏈下的消弭強迫勞動之各項呼籲與倡議，似乎沒有任何的呼應與影響。

陸、結論

據報載，自 2016 年起中斷近 5 年的台美貿易暨投資架構協定 (Trade and Investment Framework Agreement, TIFA) 於 2021 年起復談，會中達成多項共識²⁵，奠定持續推進洽談雙邊貿易協定 (Bilateral Trade Agreement, BTA) 的基礎，是台美關係的一大進展。其中有兩點共識相當重要，其一是台美未來計畫透過例行性的 TIFA 會議進行溝通，將就不同項目成立工作小組，

全年度就個別議題展開討論；其二為雙方同意在 TIFA 下成立新勞工小組，特別關注勞工保障議題。另外值得一提的是，雙方約定要支持與致力於強化供應鏈的安全及彈性，有鑑於區域性自由貿易協定多見勞工權益條款之引進，我國未來勢必也應該再次檢視國內相關勞動法令與國際規範，特別是所謂 8 個核心公約之間的一致性。

蓋國際勞工組織 8 項核心公約包括：我國已批准之第 111 號禁止就業與職業歧視公約 (Discrimination Employment and Occupation Convention)、100 號男女勞工同工同酬公約 (Equal Remuneration Convention)、98 號組織權與集體協商權利原則實施公約 (Right to Organise and Collective Bargaining Convention) 及 105 號廢除強迫勞動公約 (Abolition of Forced Labour Convention) 等 4 項核心公約，但是與強迫勞動相關之第 29 號禁止強迫勞動公約 (Forced Labour Convention)、及第 182 號禁止及消除最惡劣型態童工公約 (Worst Forms of Child Labour Convention) 因尚未批准，其相關內容如何更深化，將成為未來努力之方向。



參考文獻

1. www.ilo.org/global/topics/forced-labour/lang--en/index.htm
2. ILO, Global Estimates of Modern Slavery : forced labour and forced marriage, P.26 (2017). www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_575479/lang--en/index.htm
3. ILO, Measurement, awareness-raising and policy engagement project: MAP16 (2020). www.ilo.org/ipecc/Informationresources/WCMS_743408/lang--en/index.htm
4. www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C029
5. all work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily
6. Fair Labor Association, Forced Labor in Supply Chains: Addressing Risks and Safeguarding Workers' Freedoms (2019). www.fairlabor.org/sites/default/files/documents/reports/forced_labor_guidance_update_july-2019.pdf
7. 一般定義為主體知悉所有事實的基礎上所作出的同意或決定。有效的知情同意的三個成立要件分別為 1. 充分告知。告知者以可理解的文字或其他表達方式提供充分且正確地的資訊。2. 出於自願。接受告知者自主的作成其意思決定。3. 能力健全。接受告知者須具有充足的理解與判斷的能力。
8. ILO, Global Estimates of Modern Slavery : forced labour and forced marriage, P.17 (2017). www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_575479/lang--en/index.htm
9. ILO, Global Estimates of Modern Slavery : forced labour and forced marriage, P.36 (2017). www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_575479/lang--en/index.htm
10. G. Lebaron, The Role of Supply Chains in the Global Business of Forced Labour, Journal of Supply Chain Management, Vol.57, Issue 2 (2021).
11. G. Lebaron, The Role of Supply Chains in the Global Business of Forced Labour, Journal of Supply Chain Management, Vol.57, Issue 2, P.4 (2021).
12. ILO, ILO Standards on Forced Labour - The new Protocol and Recommendation at a Glance, P.4 (2016).
13. 第 105 號公約第 1 條參照。
14. https://www.aafaglobal.org/AAFA/Solutions_Pages/Commitment_to_Responsible_Recruitment
15. 以 2022 年 1 月的資料為準。
16. Fair Labor Association, Forced Labor in Supply Chains: Addressing Risks and Safeguarding Workers' Freedoms, P.4 (2019).
17. Fair Labor Association, Forced Labor in Supply Chains: Addressing Risks and Safeguarding Workers' Freedoms, P.12 (2019)
18. Food and Agriculture Organization of the United Nations, RECENT TRENDS AND PROSPECTS IN THE WORLD COTTON MARKET AND POLICY DEVELOPMENTS in TRADE POLICY BRIEFS, 圖表 World cotton production (2018) 參照。No.41 (2021)
19. finance.technews.tw/2021/06/29/uniqlo-cant-go-in-usa/
20. 中央社報導。 <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202101120348.aspx>
21. 曾崇耘編譯，英國加拿大響應美國針對新疆強迫勞動議題所採取之行動，經貿法訊第 281 期，頁 4-5，2021 年 4 月。
22. 曾崇耘編譯，英國加拿大響應美國針對新疆強迫勞動議題所採取之行動，經貿法訊第 281 期，頁 3-4，2021 年 4 月。Gibson Dunn, The Uyghur Forced Labor Prevention Act goes into Effect in the United, P.7 (2022).
23. 曾崇耘編譯，英國加拿大響應美國針對新疆強迫勞動議題所採取之行動，經貿法訊第 281 期，頁 3，2021 年 4 月。Gibson Dunn, The Uyghur Forced Labor Prevention Act goes into Effect in the United, P.7 (2022).
24. 中國國務院新聞辦公室，新疆的勞動就業保障白皮書，2020 年 9 月。
25. 財經新報電子報，台美 TIFA 復談成果五大關鍵成果一次看，2021 年 7 月。 finance.technews.tw/2021/07/01/tifa-five-topics/

美國及歐盟自由貿易協定 勞動條款執行機制之初探

林永裕 | 勞動部綜合規劃司專門委員



◎ 壹、前言

國際貿易規範納入勞動議題一直以來是國際社會實務界與學術界爭論的議題，此議題不僅是國際貿易法與勞動法交錯之領域，亦是已開發國家與開發中國家難以取得共識之領域。由於世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 無意將勞動條款納入WTO涵蓋之協定，而國際勞工組織 (International Labour Organization, ILO) 執行機制長期遭批評缺

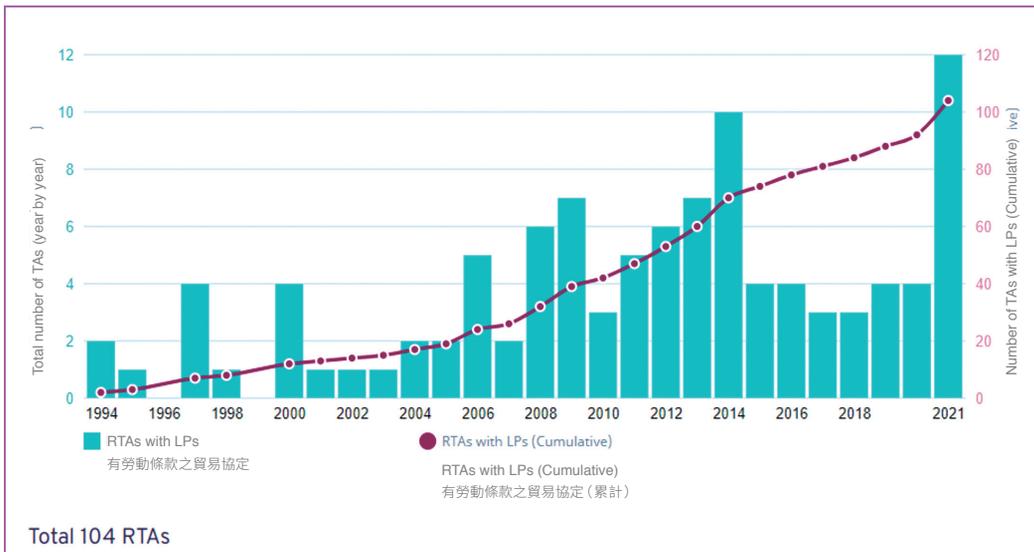
乏強制力，美國、歐盟 (European Union, EU) 等已開發國家，均愈加關注自由貿易對締約相對國可能帶來勞工、環境等各層面之衝擊，因而倡議在貿易手段納入勞動保障條款。另杜哈回合談判停滯後，各國紛轉向推動雙邊或區域貿易協定，美國、加拿大及歐盟調整策略，推動貿易協定納入勞動條款，期強化各協定締約國對勞動權利之保障。隨著愈多開發中國家間以不同方式將勞動條款納入貿易協定，使勞動條款內容及執行機制愈加多樣化，執行

成效亦因機制設計而異。依據ILO貿易協定勞動條款資料庫(Labor Provisions in Trade Agreements Hub)統計，自1958年迄2021年，累計有351個區域貿易協定(Regional Trade Agreements, RTAs)，其中自1994年迄2021年累計有104個協定納入勞動條款(圖1)。

另依據世界銀行(World Bank, WB)2020年「深度貿易協定手冊(Handbook of Deep Trade Agreements)」，分析1960到2021年期間簽署之貿易協定，其中以歐盟及歐洲自由貿易協會國家(European Free Trade Association, EFTA)有勞動條款之貿易協定數量最高，其次為拉美國家及美、加、韓、紐。從內容分析，歐盟會

員國貿易協定有最高數量之綜合性勞動條款(指納入實質性承諾文字分析)，其次是美國、智利及加拿大等。

美國、歐盟、日本等向為我國主要貿易夥伴以及積極推動洽簽經貿協定之國家，台灣更於110年9月22日正式申請加入「跨太平洋夥伴全面進步協定(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)」，內容即納入勞動專章，實有必要瞭解主要貿易夥伴如何執行貿易協定勞動條款規範，囿於篇幅，僅就最積極推動勞動條款之美國、歐盟貿易協定勞動條款執行機制整理，並提出我國可以準備之方向供參。



▲ 圖1 1994年迄2021年納入勞動條款區域貿易協定數量成長趨勢
(資料來源：ILO Labor Provisions in Trade Agreements Hub)

◎ 貳、世界各國自由貿易協定勞動條款/專章之主要內容及執行機制

依據世界銀行深度貿易手冊分類，勞動條款內容可分為五大類，概述如下：

第一類：為「願景性勞動條款 (Aspirational labor provisions)」，包括「願景性勞動目標/保障或促進勞動基準」或「願景性勞動目標/創造就業機會」之文字。

第二類：為「實質相關勞動條款 (Substance-related labor provisions)」，主要為ILO核心勞動基準、勞動條件及就業條款（包括工時、工資或職業安全及衛生）、其他國際公約及宣言（如ILO 2008年公平全球化之社會正義宣言）、尊嚴勞動議程 (Decent Work Agenda) 或聯合國經濟暨社會理事會2006年為全民創造充分及具生產力就業及尊嚴勞動部長宣言）、國際認可之勞動標準或企業社會責任。其他尚有「減損禁止 (Non-derogation)」，包括承諾不應為鼓勵貿易或投資之目的，而削弱或降低各締約方勞動法律提供之保障、「有效執行國內法律」，包括承諾有效執行法律，避免因此影響締約國間之貿易等貿易規範。

第三類：為「投資相關勞動條款 (Investment-related labor provisions)」，包括要求投資者行為應符合保障或促進勞動基準。

第四類：為「合作相關勞動條款 (Co-operation-related labor provisions)」，包

括敘及勞動條款合作，例如透過資訊、人員之交流、共同研究、研討會等技術協助、能力建構方式，亦包括就勞動法、勞資關係及社會對話、勞動行政及檢查、性別平等項目之合作。

第五類：為「制度相關勞動條款 (Institution-related labor provisions)」，指影響勞動條款之有效監督及執行之三種制度性特徵，包括(1)分別設立專門委員會或聯絡點負責勞動承諾之執行及/或監督 (monitoring)；(2)第三方諮詢/參與勞動條款之監督及執行，指社會夥伴、ILO、非政府組織或其他第三方組織之參與；(3)要求實施勞動相關之影響評估，例如在協定生效後對勞動條款進行(一次性或定期性)事後影響評估 (ex-post assessment of the impact of labor provisions)。

就貿易協定勞動條款多樣化的執行機制而言，學者將其區分為「促進性制度」及「條件性制度」兩大類型，前者指以對話或合作為基礎，透過雙邊或多邊對話、條約機構之監督、資訊交流及發展協助等制度設計，加強締約方之勞動條款執行能力之制度。較常採取促進性制度之國家包括歐盟、紐西蘭、智利及南方國家。至於條件性制度，則指透過正面誘因(例如賦予額外貿易優惠、增加發展性合作)鼓勵締約國落實勞動條款，或透過經濟上之負面效果(例如拒絕賦予貿易優惠、訴諸金錢罰款、減少技術協助等)促使締約國履行勞動條款，相對而言較具強制執行效果者乃

條件性制度下爭端解決程序及後續之制裁方式。採取條件性制度之國家主要為美國、加拿大。惟實際上美國及加拿大勞動條款執行機制仍會同時搭配促進性制度，因此呈現綜合樣貌。

◎ 參、美國自由貿易協定勞動條款/專章執行機制之發展

美國係於 1994 年在北美自由貿易協定 (NAFTA) 之附屬協定「北美勞工合作協定 (NAALC)」首次將勞動條款納入貿易協定，之後勞動條款內容歷經多次演變。依據美國貿易代表署官網，迄 2021 年為止，美國共與 20 個國家簽署 14 項自由貿易協定。依據戴文祈、陳侶孜等分析及筆者補充，除美國與以色列之協定外，其餘貿易協定均納入勞動條款，依其勞動條款規範形式、所引用之 ILO 文件、實體承諾內容以極其與爭端解決機制間之關係等特色，可分為六大類型。



第一類：NAALC

目的在於改善締約國國內勞動條件及生活水準、促進重要勞動原則、鼓勵締約國就勞動事務進行合作與資訊交流、促進締約國國內勞動法之執行與行政透明度。締約國並承諾達成下列事項：

- 一、確保並提升保障水準，即締約國承諾應確保國內勞動法提供高度勞動基準並應盡力改善此等基準。
- 二、政府採取執法行動，即締約國應透過適當的政府行為促進國內勞動法之遵法情形，並有效執行國內勞動法。
- 三、確保個人採取行動之權利，即締約國應確保享有法定權益之人得訴諸法定程序，並透過行政及司法程序使國內勞動法獲得執行。
- 四、程序保證 (Procedural guarantees)，即締約國應確保與執行勞動法相關之行政及司法程序公平、公正及透明。
- 五、公告 (Publication) 相關法令，即締約國應確保即時公告相關法規，或使利害關係人可得知相關法規。
- 六、促進公開資訊與公眾意識 (Public Information and awareness)，即締約國應透過公開資訊或公共教育等方式促進勞動法之公眾意識。

NAALC 在執行機制上，並未允許所有違反實體條文之情形均可適用爭端解決程序，僅有在締約國未能有效執行涉及職業安全與衛生、童工以及最低工資三個事項之勞動法規時，其他締約國可以據以開啟 NALLC 下之爭端解決程序。

第二類：美國-約旦自由貿易協定：1998年ILO宣言之引進

美國-約旦FTA於2001年12月17日生效，係首次將勞動條款納入主協定中，並要求締約國承諾：(1) 盡力確保1998年ILO宣言揭櫫之勞動基本原則，透過國內勞動法保障經國際認可之勞動原則與權利以及關於最低工資、工時與職業安全衛生之可接受勞動條件，並盡力改善此等勞動基準；(2) 不減損勞動保障；(3) 有效執行國內勞動法及(4) 雙邊合作。此一規範模式在之後美國所簽訂之自由貿易協定獲得採用。在執行機制上，美國-約旦FTA首次允許締約國就所有勞動條款爭議，適用與其他貿易條款爭議相同之一般爭端解決程序。

第三類：美國-智利自由貿易協定：ILO最惡劣形式童工公約之引進

本類型勞動條款包括美國與智利、新加坡、澳洲、摩洛哥、巴林、阿曼及多明尼加等六個中美洲國家所簽訂之貿易協定。此類型FTA談判發生於2002年美國貿易授權法(Trade Promotion Authority, TPA)通過後，美國依據TPA授權及設定促進各國尊重ILO核心勞動基準等目標所簽訂。以美國-智利FTA為例，除與美國-約旦FTA相同保障水準、不減損勞動保障及國內勞動法執行義務外，並承諾：(1) 執行國內勞動法，申明締約國不因該協定勞動條款而獲得於另一締約國執行其國內勞動法之權限；(2) 雙邊合作：建立勞動事務合作機制；(3) 程序保證：締約國應確保享有法定權益之人得透過行政及司法程

序，使國內勞動法獲得執行，並確保相關程序公平、公正及透明；(4) 提升公眾意識：同NAALC，締約國承諾應促進人民對於勞動法之公眾意識。執行機制如前述勞動條款之實體承諾，僅締約國違反國內勞動法之執行義務，持續或重複一系列之作為或不作為，而無法有效執行其勞動法，並以影響雙方貿易之方式為之時，他方始可就勞動條款爭議提起爭端解決程序。可發現美國-智利FTA乃立基於前述第一類及第二類勞動條款，制定更詳細之規範。惟就爭端解決機制而言，美國-智利FTA與前述兩類有所區隔，係允許締約國就違反特定勞動條款情形(即另一締約國以影響雙方貿易之方式，採取一系列持續或不斷之作為或不作為，而無法有效執行其勞動法之情形)，開啟該貿易協定之一般爭端解決程序，若另一締約國違反其他勞動條款之情形，則不得提起任何爭端解決程序。

第四類：美國韓國自由貿易協定(U.S.-Korea Free Trade Agreement, KORUS)：消除就業歧視原則之引進

本類型勞動條款包括美國分別與秘魯、巴拿馬、哥倫比亞及南韓所簽訂之自由貿易協定，其簽署背景係美國於2007年5月10日通過之兩黨貿易協議，勞動條款要求應具備：(1) 締約國應透過國內法維持並執行1998年ILO宣言之核心勞動基準；(2) 締約國不應以影響貿易或投資的方式，減損其執行勞動法之義務；(3) 執行勞動法時，保有一定程度之裁量權，但不得據以主張有權違反勞動法執

行義務；(4) 勞動條款應與其他條款一樣，適用相同之爭端解決程序以及救濟 (remedies) 機制。以美韓 FTA 為例，除與美國-智利 FTA 相同之不減損勞動保障、程序保證及提升公眾意識外，尚承諾下列事項：(1) 提升保障水準：締約國國內法應納入並維持 1998 年 ILO 宣言所列核心勞動基準 (含消除就業歧視)；(2) 執行國內勞動法：除與美國-智利 FTA 相同內容外，要求締約國不得以執行國內勞動法之裁量權作為違反勞動條款之理由。與前三類型相較，美韓 FTA 不僅明確將消除就業歧視原則列為締約國達成之勞動保障水準，亦要求締約國國內勞動法「應納入」核心勞動基準，加強締約國透過國內勞動法保障勞動權之義務。執行機制並允許各項勞動條款之爭議與其他貿易爭端相同的一般爭端解決程序，但不同於美國-約旦 FTA 類型，要求勞動條款爭議進入一般爭端解決程序前，應先進行勞動諮商，並進一步發展勞動條款專屬之爭端解決程序。

第五類：CPTPP：連結強迫勞動問題及企業社會責任

CPTPP 前身為跨太平洋夥伴協定 (Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP)，原於 2016 年完成簽署，被譽為美國史上最強而有力的勞動條款。美國雖於 2017 年退出 TPP，但 CPTPP 勞動專章仍維持 TPP 原簽署內容，並於 2018 年底正式生效。內容除納入前述維持保障 1998 ILO 宣言核心勞動基準及可接受勞動條件、執行國內勞動法、不減損勞動保障、程序保



證及提升公眾意識等規範外，並增列打擊強迫勞動承諾，締約國應透過適當方式打擊以強迫勞動 (及強迫童工) 方式所生產之進口產品，以及鼓勵企業負起社會責任。

執行機制上，CPTPP 允許締約國針對另一締約國違反前述各項實體承諾之情形，在無法依勞動諮商解決爭議時，提起一般爭端解決程序，並有因此受貿易制裁之可能，此設計較以往勞動條款具備相對較高之執行力。就 CPTPP 勞動條款爭端解決機制，與之前第三、四類勞動條款類似。制裁措施設計上，相較於第三、四類型勞動條款僅規定被控訴國得以罰金替代中止利益之措施，CPTPP 進一步針對罰金金額之訂定時程與方式，提供更詳細的規定，並明確限制被控訴國得以罰金替代中止利益措施之期間，原則上不得超過 12 個月，對被控訴國實施更嚴格之制裁措施。

第六類：美墨加協定 (United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA) 勞動專章

川普總統任內批評北美自由貿易協定 (NAFTA) 造成製造業就業流失，要求重新談判，經美墨加三國談判新協定，於

2020年7月1日生效。確保貿易協定能嘉惠美國勞工是川普推動NAFTA重新談判主要目標之一，美墨加協定在勞動專章制訂多項具有可執行力的勞動規範義務。相較於NAFTA，USMCA同樣保障ILO認可之核心勞動權利以及最低工資、工時及職業安全衛生之可接受的勞動條件事項。USMCA亦同CPTPP，訂有不減損勞動保障、有效執行國內勞動法及禁止強迫或強制勞動條款，以及公眾意識及程序保障、公眾意見書及建立合作機制、合作性勞動對話及勞動諮商等條款。但不同之處在於未有企業社會責任條款，並在勞動權利部分，新增或強化以下事項：(1) 強制勞動禁止條款，同CPTPP，訂定締約國不得進口強制勞動生產的貨物並增訂所有締約方應建立合作，以識別和移除以強迫勞動生產的商品；(2) 職場暴力、加強保護移民勞工及職場性別歧視禁止之保障承諾。

執行機制方面，USMCA訂有較為詳盡之規定，強化勞動專章內監督締約國履行勞工保護義務之規定，設有聯繫點負責相關法規資訊的透明化工作，以及成立USMCA勞

動事務理事會(Labor Council)之制度性安排，由該理事會負責就勞動專章義務之執行情形進行檢討。USMCA最大的突破及亮點之一，在於首次打破勞動條款不再侷限於勞動專章處理，認可其與其他貿易議題之相關性，特別在汽車原產地規則納入「勞工價值含量(Labor Value Content, LVC)」規定，要獲得關稅優惠待遇之汽車，其製造過程所使用的勞工必須有40%至45%為時薪16美元以上之高薪資勞工。其目的在於支持美國汽車製造商與勞工均能獲得更好的製造工作機會，並能與其他締約國內汽車業者進行公平競爭。

第二個亮點為第31章爭端解決附件，美墨之間新增「特定設施快速回應勞動機制(Facility-Specific Rapid Response Labor Mechanism, RRLM)」，允許美國針對墨西哥特定產業部門下之工廠或公司(設施)，且墨西哥所生產之產品或服務係美墨間貿易並有競爭者，發生勞工結社自由及集體協商權遭受侵害時，進行制裁(remedies)措施，並非限制貿易，若受侵害之勞工受補償(remediation)，該制裁措



施會立即移除。其程序上分為前階段之「締約方之自我審查及諮商程序」及後階段「爭端解決小組的準司法程序」，以解決特定設施勞工核心權利受侵害之情形，除強調快速有效執行機制外，還有其他規定如控訴方提出諮商請求，即可暫扣被控訴設施於海關處之待清關產品、爭端小組應在成立或進行實地查核之 30 日內作出決定等。

► 肆、歐盟自由貿易協定勞動條款/專章執行機制之發展

歐盟自 1990 年代起開始將勞動條款納入貿易協定中，將勞動條款放在永續發展脈絡下處理，且多強調締約國間應就勞動議題進行對話與合作，近年來始逐漸加強締約國執行國內勞動法之義務。迄 2021 年為止，歐盟共簽訂 13 項貿易協定納入貿易與永續發展章（包括勞動條款及環境條款）。根據其引用之 ILO 文件、實體承諾內容及爭端解決機制等執行機制特色，勞動條款可分為四大類型（或稱世代）。

第一類（或稱第一代 1995-2002）：初期勞動條款

包括歐盟與巴勒斯坦、摩洛哥、以色列、阿爾及利亞、喀麥隆、波士尼亞與赫塞哥維納以及塞爾維亞所簽訂之勞動條款。此類型條款未引用 ILO 文件，且僅承諾就特定勞動事項進行對話及（或）合作，並未承諾應維持一定之勞工保障水準。勞動條款發生爭端，可適用該協定一般爭端解決程序，但因對勞工權益保障無具體承諾，執行機制相當薄弱。

第二類（或稱第二代 1999-2002）：納入 ILO 勞動基準但缺乏具體承諾之勞動條款

包括歐盟與智利、南非以及非洲、加勒比海和太平洋國家集團所簽訂之貿易協定勞動條款，又稱為「科多努協定 (Cotonou Agreement)」。其均在實體規範引用涉及核心勞動基準之 ILO 國際公約或基準，並承諾將就特定勞動事項進行對話與合作，惟使用「願意 (will)」或「同意 (agree)」之文字，其執行機制亦無強制性。

第三類（或稱第三代 2008）：納入具體承諾之勞動條款，如：歐盟-加勒比海論壇國家經濟夥伴協定 (EU-CARIFORUM EPA)

本協定係為補充前述第二類勞動條款之科多努協定，締約國就勞動事項作成兩項具體承諾，一是應依 1998 年 ILO 宣言內容，確保國內勞動法與相關政策賦予勞動基準高度保障，並應持續盡力改善國內相關法律與實踐；二是不減損勞動保障，以鼓勵貿易或投資。爭端解決機制方面，勞動條款爭端亦適用該協定一般爭端解決機制；不同之處在於，在開啟一般爭端解決之諮商程序前，須另經專家委員會審議。

第四類（或稱第四代）：歐盟-南韓貿易協定，近似美國之勞動條款，以新類型之勞動條款（指歐盟與南韓簽訂之 FTA 勞動條款）為代表。

一、歐韓 FTA 勞動條款

係歐盟執委會依據 2006 年新貿易政策，將強化永續發展列為目標之一，於 2009 年簽訂之新一代貿易協定勞動條款，



特色為引進貿易與永續發展專章 (Trade and Sustainable Development, TSD)，實體內容與美國勞動條款更為相似，除納入不減損勞動保障義務外、更承諾以下事項：(1) 確保勞工保障水準並推動ILO公約：除依照 1998 年ILO宣言內容確保國內勞動法保障高度勞動標準外，締約國重申其已批准之ILO公約及締約國在該公約下之義務，並承諾持續努力推動ILO核心公約及最新公約；(2) 執行國內勞動法；(3) 透明化：承諾確保相關程序透明化並即時通知、溝通與公開諮商程序；(4) 合作。在制度相關勞動條款，特別重視政府、公民社會團體與國內諮詢團體三方或多方間之交流對話（例如歐盟-新加坡FTA）。在執行與監督機制上，由雙方行政部門官員建立貿易與永續發展委員會負責監督與檢視條款執行情形。

第四類勞動條款與美國勞動條款內容最相近，不同之處在於勞動條款如發生爭議時，其並非適用協定之一般爭端解決機制，而係另對勞動條款爭議制訂專屬之爭端解決程序，首先為政府間諮商，並得請求貿易與永續發展委員會召開會議討論解決方案，若無法依上述程序與請求諮商後 90 天內解

決，得進一步成立專家小組，於成立 90 天內做成報告，後續由貿易與永續發展委員會監督，惟並未對締約國不遵循專家小組報告時訂定制裁手段。其他第四代勞動FTA勞動條款特色，尚有針對移工及少數民族等之特別保護（如與哥倫比亞、秘魯協定）及強調兒童權利公約內容（如摩達維亞）。

二、歐盟-加拿大全面性及經濟貿易協定 (The Comprehensive and Economic Trade Agreement, CETA)，並於 2017 年 9 月 21 日生效。

勞動條款係首度以貿易與勞動專章形式規範，其實體承諾立基於歐韓FTA勞動條款內容。不同之處在於締約國除承諾遵守 1998 年ILO宣言外，還將 2008 年ILO宣言及尊嚴勞動 (decent work) 概念納入勞動條款、提供與執行國內勞動法相關之程序保證及提供公眾意識。爭端解決機制如同歐韓FTA。值得注意的是CETA透過公民社會論壇之設立，將公民團體納入爭端解決結果之監督。

三、歐日經濟夥伴協定：在 2018 年簽訂經濟夥伴協定，並於 2019 年 2 月生效。

該協定勞動條款以TSD專章形式規範，納入：(1) 遵守 1998 年ILO宣言及 2008 年ILO宣言內容，並確保保障核心勞動基準及提供勞工保障水準，並持續推動ILO核心公約及其他適當之ILO公約之批准過程；(2) 不減損勞動保障並執行國內勞動法；(3) 新增企業社會責任（類似CPTPP條款）；(4) 透明化：承諾確保以透明化方式實施與適用相關措施。爭端解決機制上，係適用另為勞動條款制訂之特殊爭端解決機制。

四、歐盟-英國貿易與經濟合作協定 (EU-UK Trade and Cooperation Agreement, TCA)

因應英國在 2021 年 1 月 1 日脫離歐盟，歐盟與英國在 2020 年 12 月 24 日簽訂此協定。保障內容單獨以第 6 章規範勞動及社會標準、禁止減損勞動保障水準、有效執行國內勞動法及檢查與其他第四類協定相同，TCA 制度性條款建立專門委員會，並建立公民社會論壇及國內諮詢團體之公民社會參與設計。實體內容承諾支持 ILO 尊嚴勞動議程、2008 年宣言，包括最低生活工資、職業安全衛生及其他勞動條件相關面向，並認同檢討、監督及評估可能行動可能的經濟、社會及環境影響，以處理永續發展特定議題之重要性。爭端解決部分，應盡力透過對話、諮商、資訊交流及合作處理爭議，並同樣建立先在前述委員會進行諮商，後提到專家小組審議提出報告之條款。值得注意的是，TCA 特別納入貿易與負責任全球供應鏈管理條款。

◎ 伍、美國及歐盟勞動條款/專章執行機制之評析比較

一、美國

美國貿易協定勞動條款規範之態樣及方式因應國內外環境，呈現保障範圍除原有 ILO 核心勞動基準以及美國界定之可接受的勞動條件外，亦因應 ILO 公約趨勢、對手國情形或國內國會及工會關切事項等情勢，逐步擴大單獨增列強迫勞動、移民勞工、職場暴力及職場性別歧視禁止等項目。在執行機制上，除禁止減損勞動保障、

有效執行國內勞動法、程序保證、公眾意識外，亦逐步強化公眾參與勞動專章監督及執行之功能以及爭端解決機制。

惟學者研究指出，即使在勞動條款/專章內容有所強化，但其爭端解決機制設計、公眾參與程度及執行成效一直遭受質疑。例如美國勞工暨產業工會聯盟 (AFL-CIO) 2008 年和瓜地馬拉工會聯合指控瓜地馬拉政府違反 CAFTA-DR 有關有效執行國內勞動法之爭端，至解決程序結束歷時 9 年，程序過於冗長，且美方因管轄權、條約解釋認定無法證明瓜國疏於執行勞動法已影響貿易及美方為保護勞工證人使用匿名證據之證據能力不足等問題致敗訴，也促進國會及工會呼籲加強貿易協定之執行機制，衍生美墨加協定之新執行機制。研究指出，勞動條款爭端解決程序之進行極大程度取決於締約國政治意願。例如在 NAALC 下，美勞工部收到超過 20 件控訴案，僅 13 件被接受並進行審查，僅有瓜地馬拉案係首次美國政府提出爭端解決程序，其他控訴案大多循部長級會議或非正式諮商處理。且隨著 FTA 數量增加，美國貿易代表署、勞工部或其他相關行政部門受限於拮据之經費與有限人力資源，難以確實監督所有貿易夥伴履行個別 FTA 之勞動條款義務，僅能優先對少數勞工問題較嚴重之國家執行監督。

目前美國依據 USMCA 之快速反應勞動機制，已正式向墨西哥提出兩控訴個案 (通用汽車案及 Tridonex 案)，均在前階段之政府間諮商獲得解決。未來 USMCA 之勞動條款執行機制，尤其是快速反應勞動

機制，是否會成為其他新貿易協定勞動專章模式，值得繼續觀察。

二、歐盟

歐盟因應外界質疑FTA永續發展專章缺乏落實機制，已於2017年7月啟動公眾徵詢程序，並於2018年發表第二份非文件，表示不傾向增列制裁方式，而應改善現行方式，例如提高透明度及更積極執行現有機制；之後於2018年12月17日首次依據TSD專章爭端解決程序，向韓國提出正式政府諮商要求，要求韓國積極推動批准國際核心公約，雙方於2019年1月諮商未獲致雙方滿意解決方案，歐盟續於2019年7月依據爭端解決程序，成立專家小組審查，專家小組於2021年1月20日發表裁定報告，判定韓國違反TSD專章義務，值得注意之處為對違反勞動條款之解釋，不認為須對雙方貿易造成影響為要件。歐盟執委會在2021年10月27日公布報告，認為透過此爭端解決程序，已成功促使韓國國會修正工會及勞資關係調整法及完成批准第29號、87號及98號3項核心ILO公約。

雖歐盟執委會已將強化TSD條款執行列入貿易政策主要目標，歐洲議會在2020年10月仍決議要求執委會建立精準及特別方法監督及評估TSD執行情形並提出強化執行之提案。歐洲議會報告指出，公民社會確實可對條款之監督執行發揮正向功能，惟爭端解決機制缺乏補償(remedies)設計影響專家小組報告之執行。鑑於執委會對違反TSD條款之情形，不願納入負面效果之經濟或貿易制裁立場，法國及荷蘭



提議導入依締約國執行TSD情形，分階段實施關稅減免，當締約國違反條款時，可取消特定稅號(tariff lines)，有智庫認為此可作為現行對話及諮商機制之後盾。

三、美國及歐盟FTA勞動條款/專章執行機制比較

美國偏向以人權與貿易之連結為出發點，並強化勞動條款之涵蓋內容及執行機制，包括合作機制，而爭端解決機制多納入金錢補償或中止貿易利益等制裁或報復措施。歐盟主要以永續發展為出發點，似乎有意與美國路線區隔，執行機制更強調對話、諮商及合作，爭端解決機制缺乏具體制裁措施，各界多認為美國勞動條款較屬硬性，歐盟偏向軟性，惟兩者之執行機制均有公民社會參與不足及爭端解決機制設計問題。儘管勞動條款爭議多屬勞工個人或集體權益受到雇主或政府侵害，但執行機制仍以政府為程序主體，受害之勞工個人或團體僅得設法說服締約國政府開啟爭端解決程序，於爭端解決程序中扮演證詞或意見之角色或在公民社會論壇、國內諮詢團體針對執行情形監督。從美國及歐盟正式提出

爭端解決案例僅有瓜地馬拉案及韓國案，即可看出美國及歐盟都對勞動條款開啟爭端解決程序相當謹慎，可能避免遭批評成為貿易保護手段或甚至引發貿易衝突。惟從USMCA快速反應勞動機制出現，到當前拜登政府提出勞工為中心之貿易政策，似可嗅出貿易協定勞動條款未來會在貿易政策扮演更積極角色，值得持續觀察。

▶ 陸、結語

因應貿易協定納入勞動條款趨勢，我國簽訂之貿易協定，僅有與尼加拉瓜及紐西蘭之協定有勞動專章，目前台紐經濟合作協定(Agreement between New Zealand and the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen, and Matsu on Economic Cooperation, ANZTEC) 貿易與勞動章之執行，係透過貿易與勞動委員會每年定期輪流召開進行資訊交流及具體

勞動議題合作，運作相當良好，提供我國實際運作之經驗，惟相較其他貿易夥伴國，相對經驗不足。我國已正式申請加入CPTPP，亦盼與美、歐洽簽經貿合作協定，須持續瞭解美、歐及CPTPP成員國執行勞動條款情形，預為準備。觀諸美、歐執行機制強調公民社會之參與，未來我國貿易協定談判及執行如何強化勞雇團體及公民社會之參與並建構渠等參與能力，已是當前課題。勞動部除已與美、歐建立諮商或交流平台強化合作外，亦推動民間團體培力工作。另因應國際社會(尤其美、歐)近來關切我國貿易與人權相關議題(例如漁工及移工)，行政院已於109年12月10日提出企業與人權國家行動計畫，並正研議國家人權行動計畫草案及漁業與人權行動計畫草案，有助與國際人權體系接軌及我國未來與貿易夥伴進行勞動條款諮商或談判準備工作及後續的執行工作。

參考文獻

1. James Harrison, (2019) Labour Rights Agenda in Free Trade Agreements, *Journal of World Investment & Trade*, 20,705-725.
2. Maria Anna Corvaglia(2021), Labour Rights Protection and Its Enforcement under the USMCA: Insights from a Comparative Legal Analysis, *World Trade Review*,20, 648-667.
3. S. Raes and D.Sari (2020), *Handbook of Deep Trade Agreements*, World Bank Group,.
4. Labor Enforcement Issues in U.S. FTAs, Congressional Research Service, December 18, 2020.
5. Zamfirlonel (2022), Labour Rights in EU Trade Agreements-Towards stronger enforcement, *European Parliamentary Research Service*..
6. 陳侶孜 (2020)，論自由貿易協定下勞工條款之爭端解決機制，台灣大學法律學系碩士論文。
7. 戴文祈 (2016)，試析美系自由貿易協定中勞動規範對勞動權益提升之有效性-以跨太平洋夥伴協定為例，*經貿法訊*，第198期，政大商學院國際經貿組織暨法律研究中心。
8. 黎博文、焦興鎧 (2021)，歐盟與各國洽簽自由貿易協定永續發展專章執行期行之研究，勞動部勞動及職業安全衛生研究所。