

4

TAIWAN
LABOR
QUARTERLY

動態瞭望

勞動基金

錢進全球

基礎建設投資

勞動部勞動基金運用局科長 林祐廷



多元投資、穩健布局是勞動基金運用局一向秉持的基金運用策略，期以分散投資風險進而提高投資績效。目前勞動基金所投資的資產涵蓋有股票、債券及另類投資，而另類投資主要包含不動產及基礎建設投資。其中，基礎建設在本質上是屬於與傳統股、債相關係數較低且不同變動方向之資產運用項目，因而具有多元投資及優化投資組合的特色。根據相關的研究指出，基礎建設的資產具有高股息率、穩定現金流及存續期間較長之特性，同時可提供防禦效果，避免在金融市場劇烈震盪時，整體投資組合會因漲跌幅度過大而相當程度地影響績效，事實上，這樣的投資項目是蠻適合以長期穩健為訴求的退休基金或保險公司等機構法人所採用的。



壹、國外委任投資

勞工退休基金在 2014 年起就進行了全球基礎建設資產的國外委任投資，由於在前幾年的金融海嘯與全球股災之後，各國開始施行貨幣寬鬆政策，使得市場資金充裕，不論股市、債市或匯市，似乎都出現資產齊漲齊跌之同向變動情形，這對於追求長期穩定正報酬之退休基金而言，尋求不同變動方向之資產運用項目實有其必要性與迫切性。因此，經過綜合考量資產的流動性、透明度、評價、安全性及獲利性等因素後，選擇全球基礎建設資產之委任投資，並經由嚴謹的遴選作業後，選出具有投資經驗以及較佳績效的國際資產管理業者進行投資，以別於傳統股票及債券投資，進而達到分散投資組合風險的目標。

貳、全球基礎建設的投資指標

有關全球基礎建設之委任案，係採用 Dow Jones Brookfield Global Infrastructure Index(道瓊全球基礎建設指數)為投資指標，該指標係投資於具有基礎建設基本特質之資產，成分股以具有較高進入障礙且營業收入 7 成以上為基礎建設之公司為主，例如提供電力、水力、機場、通訊及油氣管線等設施之公司。目前指標持股以美國、加拿大及英國等國為主要投資國家，指標內之投資標的與現存

勞動基金的傳統股債資產相關係數小於 1，確實具有分散投資風險的功效。

貳、全球基礎建設的投資額

勞動基金自 2014 年 5 月至今(2015)年 4 月底止，在全球基礎建設投資的金額為 2 億美元，分由 2 家國際資產管理業者投資管理，累計報酬率為 4.72%，優於道瓊全球基礎建設指標報酬率之 4.47%。勞動基金運用局並於今(2015)年 3 月公告徵求全球基礎建設之資產管理機構，將再徵求 4 家業者，增加委任投資金額 18 億美元。

肆、結語

展望未來，隨著全球經濟狀況逐漸改善，各國政府也陸續採取刺激經濟成長的措施，對基礎建設的投資將日漸增加，諸如近期成立的亞洲基礎設施投資銀行(簡稱亞投行)，其成立目的為提供資金予亞洲國家以支持其基礎設施建設；而日本亦隨後宣布自今年起連續 5 年投資基礎建設，以提供各亞洲國家基礎建設投資與貸款，透過人力資源開發與技術轉讓，協助亞洲建設高質量之基礎設施。鑑於基礎建設投資在全球各國日益重要，勞動基金亦將持續掌握世界潮流趨勢，期以建構多元資產配置的方式，來獲取長期相對穩健的收益。🌐



德國團體協約的制度

前歐盟勞動法與勞動關係研究所所長 羅夫·畢爾克教授 (Professor Dr.h.c.Rolf Birk) 口述
銘傳大學財金法律學系教授 劉士豪 彙整

壹、序言

團體協約在德國法制中是構成集體勞動法最核心的制度之一。可以確定的是，今天各工業國家的勞動法規範都有這種類似的規範。團體協約在奧地利的用語很精確，稱為集體契約 (Kollektivvertrag)；在瑞士用語比較沒有那麼清楚，稱為整體契約 (Gesamtarbeitsvertrag)，團體協約在歐洲是先由實務上所創造出來的，而不是

由立法者制定才產生的。團體協約出現很長一段時間，各國才開始立法及並受法學界的重視。在德國一直到 1918 年才制定團體協約命令，不過學術的研究則較立法要更早一些。德國勞動法大師 Philipp Lotmar 教授在二十世紀初已經有嚴密論理的研究，而另一位大師 Hugo Sinzheimer 則在當時就奠定許多團體協約法的基本原則，而這些原則一直延用到今天。



今天德國所適用的團體協約法制定於 1948 年，當時就已經奠定決定性的基本法律架構，從以前到現在，其間只有少許的修正。團體協約法的憲法基礎是德國基本法第 9 條第 3 項所包含的團體協商自治保障。基於以德國團體協約為主軸，以下既不討論團體協約國際的發展，也不談各國法制之間重要的差別。不過還是要提到德國團體協約法是與國際勞工組織第 87 號公約及第 88 號公約有密切的關係。

從德國勞動生活的實況看來，團體協約這項制度已經讓人沒有辦法在腦中拋開，不僅已經不能拋棄，而且已經成為勞動關係的命脈。在德國大約有百分之五十二的勞工受團體協約效力的涵蓋，這些勞工在團體協約所制定的勞動條件下工作。

德國法律制度中在團體協約之外，還有另一項集體性契約的類型。也就是員工代表會 (Betriebsrat) 和雇主所簽訂的經營協定 (Betriebsvereinbarung 國內亦有翻譯為企業協定)，它和團體協約有許多結構上的特徵相當類似，這項制度在此我僅就此簡單帶過。

德國團體協約制度的架構，也就是它主要的特徵及其在適用法上的規範。特別是：團體協商自治作為憲法上的基

礎、團體協約的締結與內容、團體協約與個別勞動契約的關係、它在法源體系中的地位、它與勞動鬥爭。或許用簡短地或用一節的方式來討論一些法律上沒有制定的問題。最後再提出集體勞動關係中團體協約規定的新發展。

貳、團體協約自治為團體協約的法律基礎

簡單地形容團體協約自治在集體法的層面，就像是個別法的契約自由一般，當事人可以自由地締結債權契約並決定其內容。不過所謂的自由並非毫無限制，無論是團體協約自治也好，契約自由也好，它們都能在憲法找到法律基礎，但也同樣有憲法保障的界線。不過團體協約在勞動法上的意義要比個別的契約來得更重要，因為它有更多的功能，其中最重要的就是調和個別勞動契約的當事人不平等關係，使之達到實質上的契約自由。

團體協約自治的內容，就是國家賦予同盟 (Koalition 即工會或雇主團體) 一種像立法者的權限，簽訂團體協約後像法律般去規範勞動條件。德國團體協約自治透過團體協約法具體地實現。團體協約法第 1 條第 1 項就規定有關勞動關係的締結、內容及消滅委由團體協約當事人來形成。這當是不是立法的獨占，

只不過是國家賦予了團體協約當事人制定規範的特權。也就是說原本應由國家所制定的勞動條件規範基準，當有具體理由時，就委由團體協約來制定必要的、合適的、並符合比例的勞動條件規範。

參、團體協約的法律架構

全面地描述團體協約是很重要的。團體協約的形象絕對不只是團體協商最後產物的浮光略影，團體協約本身就是一項非重要的機制，團體協約在許多方面本身就具有相當的重要性，由於團體協約具有和平的功能（國內或譯為和諧功能），所以團體協約的協商，在以往就曾被稱為和平協商。雖然德國團體協約法在文字上沒有特別強調這點。但是在其他許多國家的立法者都明確地規定團體



協商機制具有使勞資雙方和平的功能，或是作為團體協約的要件或前提。

一、團體協約的類型

依據德國團體協約法的規定可以區分兩種團體協約：協會團體協約（Verbandstarifvertrag）及企業團體協約（Firmentarifvertrag）。前者是工會與雇主團體所締結的團體協約；後者是工會與單一雇主所締結的團體協約。現今德國約有 60000 個協會團體協約及 10000 個企業團體協約。協會團體協約或是區域性團體協（Flächentarifvertrag）約佔德國主要地位，大約有 2200 萬的勞工一直是適用協會團體協約或是區域性團體協約，不過只占全數勞工的一部分，因為適用團體協約法的前提必須是：該勞工具有工會會員的身分，而且其所屬的工會必須締結團體協約。而我所提到的協會團體協約大多數是適用於一定區域，比如適用全德國或是部分的各邦等等。

然而在實務上協約團體協約的種類也相當繁多，如果以團體協約的標的來區分的話：我舉框架團體協約（Rahmentarifverträge）或者是稱外套團體協約（Manteltarifverträge）。通常這種團體協約約定的時間都比較長，其內容大多為個別勞動契約的締結或消滅，有些團體協約專門規定某些個別具體的勞



動條件為內容，這些以工資為內容的工資團體協約 (Lohntarifverträge) 的有效時間通常為一年，一年後再重新簽訂，它所規範的具體勞動條件內容，如工資、工時及休假。團體協約或者是稱外套團體協約通常通常是用終止 (Kündigung) 的機制使它消滅。如果是以個別具體內容的工資團體協約則在該團體協約內就會規定一定的有效期間。在德國有些協會團體協約規定只適用某些產業，產業別團體協 (Beranchenübergreifende Tarifverträge) 並非歐洲各國都有，像比利時及法國並沒有產業別團體協約。

另外協會團體協約的另一種類型稱為接續型團體協約 (Anschlußtarifverträge)，通常是雇主團體與小一點的工會所簽訂，這些團體協約的內容與大型工會所簽訂者一樣，只是雇主團體已經與其他工會已簽訂團體協約，而接續型的團體協約只不過複製既存的團體協約。

德國集體法上有所謂工會與雇主團體間的調解協定 (Schlichtungsabkommen)，從團體協約法的規定來看，該等協定並非團體協約，但是它有時會在實際的團體協商過程會短暫運用，運用的時機往往是因為有勞資之間利益衝突，但為了避免勞資雙方進行勞資爭議行為所做的協定。

德國有時也會有政府、工會及雇主團體的三方協議 (Vereinbarung)，特別是



在勞動市場政策上三方常作成這種合意，不過它的性質比較偏重於政治面的實現，它不是一個團體協約，但這種三方協議有沒有法律的重要性，或者說有那些法律的重要性呢？我在此不多作討論。

二、團體協約的締結

團體協約的締結是團體協約當事人成功協商的結果。那麼誰能夠進行團體協商呢？在團體協約法中有明確的規定何者得為團體協約當事人：，在勞工方面只有工會可以為團體協約當事人，在雇主方面，可以是雇主團體、特別為締結團體協約的雇主聯合組織及個別雇主，還有就是手工業行業公會 (Handwerksinnungen)，除此之外就沒有其他的團體協約當事人。有這種資格或能力作為團體協約當事人，稱為團體協約能力 (Tariffähigkeit)，只有具有這種能力他們才能有實質意義地去締結團體協約。

（一）團體協商作為一種特別的程序

何時才能進行團體協商或進行團體協商，在團體協約法並未訂定，這是由勞資雙方自由在團體協商中決定，當然團體協商可以在現存的團體協約已經快要結束前或是根本在團體協約有效期間以後進行。團體協商通常伴隨一個具恫嚇性的勞資爭議行為，或是真正發動的勞動爭議行為，其中最常見的就是罷工。跟勞資爭議行為有關的名詞叫「和平義務」，我會在後面會說明。

團體協商請求權（相對地或譯為團體協商義務）在德國法並沒有規定，這在美國法中稱為誠信協商義務（duty to bargain）。德國聯邦勞工法院至今仍不承認勞資商方有這種請求權。但德國經營組織法（Betriebsverfassungsgesetz）中規定員工代表會有協商請求權。

（二）團體協約能力與團體協約權限制

德國團體協約法規定只有具有團體協約能力的當事人才能以自己的名義進團體協商。有關團體協約能力對於雇主方面通常沒什麼太大的問題，但是對於勞工方面所謂的「工會」（Gewerkschaft）的定義則非常有問題，因為它的定義和「勞工同盟」（Arbeitnehmerkoalition）並非完全完全一致。德國聯邦勞工法院認為

於這兩個名詞的概念並不相同，作為工會的要件要比勞工同盟的要件還多。這些要求對於雇主或雇主團體並沒有那麼嚴格的要求。德國聯邦勞工法院要求勞工同盟或是工會若要取得團體協約能力必須要有社會實力（Sozial Mächtigkeit）。所謂社會實力是指同盟和工會有為締結團體協約進行罷工的準備。在其他國家則不要求社會實力，取而代之的是團體協當事人的代表權（Repräsentativität），如法國。

另外若要團體協約有效訂定，團體協約當事人還要團體協約的締結權限（Tarifzuständigkeit）。也就是說團體協約當事具體締結團體協約的內容必須是在其締結權限範圍內。比如說郵政工會就不能為鐵路的勞工有效締結團體協約。在德國許多工會不具法人資格，相對地雇主團體則都具有法人資格。不具法人資格的工會則不能締結一般的契約，但締結團體協約時則必須有團體協約能力及必要的行為能力（部分行為能力）即可。

（三）團體協約作為一種契約

團體協約是一私法上的契約，但是它具有一系列的特殊性，從法律上的意義來看它不是以給付交換（Leistungsaustausch）作為標的的契約，



而是契約雙方當事人就勞動條件的訂定，也就是雇主與締結團體協約工會的會員間的勞動條件。當然它也會規範一些雇主與工會間的關係。

私法的契約可以以定期或不定期為之。私法上有關契約的消滅可以以定期契約期間的屆滿 (Zeitablauf)、終止 (Kündigung) 或雙方合意解銷 (einvernehmliche Aufhebung)。有關工資的團體協約通常是以一年為期的定期團體協約。相對地框架團體協約則是以不定期的型態或是以較長的定期契約訂定。

三、團體協約的標的、拘束力及效力

(一) 團體協約的標的

團體協約的標的主要有兩方面，一是團體協約當事人之間的法律關係，當然有當事人間的權利與義務。另外一方面則是規範個別勞動契約相關的勞動條件。所以團體協約是一債權契約 (Schuldvertrag) 也是規範契約 (Normenvertrag)。

團體協約的內容通常規定的事項如勞動關係的締結、內容及消滅，還有事業單位及經營組織法的事項 (團體協約法第 1 項第 1 款)。此外還可規定許多共同

設施，比如休假基金 (Urlaubskasse)、年金基金 (Pensionskasse)。不過最重要的標的還是工時、工資和休假。

團體協約法規範標的時，對於團體協約訂定的部分內容禁止用企業的共同決定的方式去規範。其中它很明確地規定何者是員工代表會和雇主之間可以訂定的，何者則禁止。

法院的判決在過去規定一系列不准團體協約訂定的條款，其中特別是工會會員優先雇用條款，也又是所謂的組織條款或差別條款 (Organisations-bzw. Differenzierungsklauseln)。

(二) 團體協約的拘束和效力

團體協約的拘束與效力這兩個概念在德國團體協約制度是非常核心的結構。有關團體協約拘束的規定，是規定誰應該受到拘束，以及到什麼時候後要繼續受到拘束。一般債權契約拘束契約雙方當事人，而團體協約也不例外拘束團體協約雙方當事人，即工會及雇主團體或者是個別雇主本身受到拘束。然而團體協約更重要的是形成對勞動關係一系列的一致性規範。因此就會產生一個問題？究竟個別的勞動契約雙方當事人要不要受到團體協約的拘束？或者究竟要如何拘束？

對於團體協約如何拘束個別勞動契約的雙方當事人，德國團體協約法第3條第1項規定拘束力及於團體協約關係人，也就是團體協約當事人的會員。就雇主團體方面，個別雇主就是雇主團體的會員；而工會方面的會員就是加入工會的勞工。個別雇主與個別勞工因此也受到拘束。也就是說，他們可以直接根據適用的團體協約主張權利負擔義務（德國團體協約法第3條第1項）。一個未加入工會的勞工原則上不得主張團體協約所規定的權利，在許多國家（例如：比利時，法國，盧森堡）的立法者卻規定未加入工會或加入其工會的勞工得主張團體協約的權利。在德國這種所謂關係人以外的第三人受團體協約拘束的情形只有一種，就是透過主管機關所作的團體協約「拘束力一般化宣告」（Allgemeinverbindlichkeitserklärung），當然進行這種團體協約拘束力一般化宣告是例外的情形。在個別勞動法的層面，團體協約當事人在一定的要件下得向主管機關申請將團體協約拘束到關係人以外的第三人。

只要有團體協約拘束，那麼團體協約中的規定就可以直接適用在個別的勞動契約。所謂團體協約對於團體協約關係人的法規效力（normative Wirkung），是指團體協約對於個別勞動契約的作用

就像法律一般直接適用，它不需要個別勞動契約雙方當事人根據團體協約的內容另訂個別勞動契約內容。德國的團體協約對於受拘束的勞動關係是一種特殊的法源，在整個勞動法體系上團體協約可以直接形成個別勞動契約的內容。

如果德國立法者沒有基於社會保護的理由把團體協約拘束力的延伸（die weitere tarifverbindung）規定在團體協約法第3條第3項的話，那麼團體協約的拘束力的要件一喪失，對於該等人就沒有團體協約的拘束力和法規效力的是用。為了防止這種情形，雇主即使因特殊原因不具團體協約拘束的要件，比如失去雇主團體會員身分，他仍然必須繼續適





用該團體協約一直到該團體協約消滅。這樣可以防止雇主進行所謂團體協約的逃亡 (Flucht aus dem Tarifvertrag)。團體協約法第 3 條第 3 項的規定對勞工而言比較沒有實質的意義。

(三) 團體協約的餘後效力

如果所適用的團體協約因為期滿或透過終止而消滅的話，在新的團體協約締結前就有一段空窗期。也就是原來團體協約所制定的勞動條件將不在具有法律上的重要性。為了防止這個後果，德國團體協約法第 4 條第 5 項規定就團體協約法規效力的部分繼續適用，直到至訂定新的團體協約。不過其間如果有其他的合意 (Abmachung) 的話就可不再適用原團體協約的法規效力，比如勞雇雙方重新訂定勞動契約。所以團體協約的餘後效力是一任意法的性質。

四、團體協約的原則

團體協約法的規範並非一些無關聯的法律規定所組合，它其實是由一系列的原則和規定有機地串連起來，當然這些原則有時候並未在團體協約法的條文中明文規定。這些原則的形塑及具體化是靠實務的判決所建立起來。

德國團體協約法的原則如：有利原則 (Günstigkeitsprinzip)、團體協約規定的不可低貶原則 (Unabdingbarkeit)、團體協約統一原則 (Tarifeinheit，特別是後者，是從法律競合發展出來的規範以解決團體協約競合 (Tarifkonkurrenz)，還有和平義務 (Friedenspflicht)。在這裡我只談有利原則及團體協約統一原則，至於和平義務我將在下一節說明。

(一) 有利原則

德國團體協約法第 4 條第 3 項規定，勞資兼任和約定不得異於團體協約規定，除非團體協約本身允許或有利於勞工者，不在此限。其中第二種情形在德國稱為團體協約有利原則，以規範團體協約與個別勞動契約之間的關係。不過德國團體協約法第 4 條第 3 項並未規定有利原則的判斷基準。

個別勞動契約的約定與團體協約的規定，究竟何者對勞工有利？從以前到

現在一直都有很大的爭議。要用什麼樣的判斷標準？是以客觀的標準還是當事勞工的個人主觀標準？比如一個以較長的勞動時間配合有比較高的工資的約定，是否優於一個工時教少但配合工資較少的規定？

當然有些以量計算的勞動條件幾乎不會有什麼爭議，一個有三十天特別休假的約定一定優於一個有二十五天特別休假的規定。

（二）團體協約的統一適用原則

從法院判決所發展出來的團體協約統一原則是一直有爭議的。它是用解決事業單位中團體協約競合 (Tarifkokurrenz) 和團體協約併立 (Tarifpluralität) 的情形。根據這項原則，一個勞動關係原則上只適用一個團體協約的規定；一個事業單位只能一項團體協約。聯邦勞動法願在最近已經對於團體協約併立 (Tarifpluralität) 的情形，放棄團體協約統一原則。

五、團體協約與勞資爭議行為

如果雇主團體拒絕工會的要求，此時工會就可以發動罷工以迫使故主團體進行團體協商。一個合法罷工的要件是工會遵手和平義務，而且其提出來的要求與團體協約有關。

（一）和平義務

雖然德國團體協約法沒有明確規定團體協約的和平義務，但法院判決及學術上通說均一致認為，團體協約的本質就具備這種和平的義務。團體協約不需要特別規定。根據這項義務，團體協約當事人得要求對方在團體協約有效期間就已規定的事項不得進行勞資爭議行為。因此一個有締結團體協約的工會不得在團體協約有效期間就規定的事項進行罷工。

和平義務是一從客觀上權利導出來的原則，所以它的性質是相對的，只要團體協約期間屆滿，就沒有和平義務的存在。不過就工會的罷工而言，若已經具備其他合法要件，違反和平義務並不會導致該罷工違反法律，它只涉及勞資雙方的債法上的效力而已。

德國法律容許團體協約當事人自由決定，可在在調解失敗後才要求和平義務。類似這樣的協定可以在團體協約的債法性部分自由約定或是雙方訂定一般性的調解協定 (Schlichtungsabkommen)。

（二）團體協約作為罷工的目的

根據德國一般的見解，只有基於締結團體協約為目的的罷工才合法。團體



協約所不得規定的事項，罷工以之作訴求者也是非法。特別是罷工的標的是法律途徑得以解決的，得以訴訟解決的，則該罷工違法。比如罷工目的是使勞工解僱無效。

不僅在實務上團體協約與罷工有關連性，在法律上也有關連性。德國的法律對於罷工合法性的要求明顯地高過其他國家。



肆、團體協約法的漏洞

德國團體協約法並沒有完整地規範團體協約所有的事項，即使是一部好的好律也沒有辦法規定所有事項。團體協約法有很多問題，大家如果都希望在團體協約法中有一特別規定的話，是無濟於事的。這些問題還是得回到一般性規範或原則來解決。

德國團體協約最明顯的漏洞就是缺乏團體協商的程序。團體協約只有在少許部分解決問題。該法傾向不由法律規定，而是由團體協約自行規定。如果觀察德國特有的勞資關係，這種法律的規定就不足為奇。因為德國的工會相對於其他國家非常強大，它們只需要國家一點法律上的支持，甚至於完全不需要法律上的支持，它的要求動見觀瞻，沒有

人敢忽視。而德國採產業單一工會制，一個產業只有一個工會；與其他國家採工會多元制 (Gewerkschaftspluralismus) 也不同。

這也就能解釋，為何德國法律對於團體協商程序並沒有特別規定。所以德國聯邦勞工法院也拒絕承認工會有團體協商的請求權。

不過這種情形將有些改變，歐洲聯盟的法律對德國團體協約法有一些特別的影響，根據歐洲共同體公約規定，不僅要求各國要將歐盟的指令 (Richt) 融合進內國法，更要求團體協約也要遵守歐盟指令。這對德國團體協約制度有所衝擊，歐盟的指令規定，團體協約不得只保障一個部門或產業，它必須涵概勞動

生活的全部領域。這個條件並未規定在現行的德國法中，德國並沒有像比利時或法國有適用產業內全部事業單位的團體協約。

伍、團體協約法的新發展

最近實務上一直有一種呼聲，就是要求控制產業的協會團體協約和平面團體協約給予企業更大的彈性。因為德國團體協約的政策越來越注意基層和個別事業單位的層次。它們要求團體協約機制要有所改變。首先要求的就是平面團體協約的彈性化。德國政府試圖引入彈性化機制至平面團體協約的想法被勞雇雙方所拒絕，因此德國引進彈性化機制的努力就此失敗。

雖然如此，德國團體協約的彈性化並未全然失敗，它不在平面團體協約本身

設置彈性化機制，而是團體協約保留一個空間，但這個空間保留給雇主和員工代表會去協商。團體協約只規定一個框架規範，至於細節的部分就讓基層的雇主與員工代表會去規範。比如團體協約規定正常工時在 35 小時至 40 小時之間，而在這個範圍要如何決定則由雇主與員工代表會基於事業單位內的需求去訂定。

另外一個實務上趨勢就是保障德國的經濟地位，也就是要保障德國國內的工作職位。所以有許多個別雇主與員工代表會或事業單位內所有的勞工簽定「團結勞動」(Bündnis für Arbeit)，就是用勞工們以減薪的方式來換取保住所有員工的職位。☺



美國貿易授權法 (TPA) 推動進展

勞動部綜合規劃司視察 謝嘉文

自從美國宣佈加入推動亞太地區經濟整合，跨太平洋夥伴協定 (Trans-Pacific Partnership, TPP) 擴大動能增強，已明顯產生了刺激 TPP 成員數目增加的經濟效應，促使 TPP 經濟整合擴大，惟美國在推動 TPP 的進程上不如預期，除了與成員國間在智財權、國營企業、原產地規則，汽車與農產品市場准入等議題無法達成共識外，美國國會遲遲不提出 TPA 草案，也讓 TPP 成員國對於談判結果能否落實心存疑問；兩個因素互為影響，導致 TPP 談判一拖再拖。TPA 之所以影響 TPP 的談判進度，主要原因在於 TPA 法案讓國會准許行政部門在對外進行貿易談判時，只要達到事前溝通、期間參與等種種條件，國會就同意在一定時間內審議完成、只准全案表決的快速審查程序。

經過長期論戰與激辯，美國參議院在本 (104 年) 5 月 22 日晚間以 62 票對 37 票通過 TPA 法案的最終投票，眾議院最快將在 6 月初進行審議，外界預期通過的機會極大，這也意味 TPP 在眾院也闖關成功後，美立法部門將授予行政部門為期 6 年、有利對外洽簽貿易協定的權利，而此被視為對 TPP 最後階段諮商，具臨門一角關鍵角色¹

壹、貿易授權法 (TPA) 簡介

美國國會透過立法，授權總統就特定之貿易、關稅減讓等事項與他國進行判並簽署協議，此協議若符合該立法之授權者，得以特殊之快速程序進行審查，而非循國會一般條約案或法案之處理程序。此種制度無疑有助於美國在國際互動往來快速且密切之環境下，及時且有效處理國際經貿談判與協議事務，並有利於美國主導制訂國際經貿之相關規範。

換言之，透過貿易授權法 (Trade promotion authority, TPA) 的「快速通關」(fast track) 程序，只要行政部門滿足 TPA 所列讓其國會參與等條件，美國政府與貿易談判國達成協商後，協定送交國會時，國會只能對整份協定表決同意或反對，不能修改條文或逐條審議，而歐巴馬力推 TPA 的原因，也是為使 TPP 等協定談判能順利進行。

目前需要 TPA 授權來實施的貿易協商包括：世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 之杜哈多邊發展回合談判 (Doha Development Agenda, DDA)、跨太平洋夥伴協議 (Trans-Pacific Partnership, TPP)、跨大西洋貿易和投資夥伴協議 (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)、服務貿易

協定 (Trade in Service Agreement, TiSA)。以下謹整理貿易授權法之背景沿革、立法意旨，以及過去運用情形說明：

貳、貿易授權法 (TPA) 背景沿革

(一) 前身為協商授權快速程序

1. 美國國會在 1975 年通過的 1974 年貿易法案中，創造了協商授權快速程序 (fast track negotiating authority)，即快速通關程序 (Fast-track)。
2. 這個法案授與的權力原先為期 8 年，原將在 1980 年失效，但在 1979 年法案中，為了關稅暨貿易總協定 (GATT) 架構下的烏拉圭回合談判，重新展延 8 年期限，直到 1993 年失效。
3. 1994 年至 2002 年，國會並無延長快速通關授權。其原因有二：其一，當時美國國會多數為共和黨，黨派歧見影響了民主黨克林頓政府獲得快速審批授權；其二，GATT 西雅圖會議失敗後，美國國內保護主義不斷高漲所致。

(二) 小布希政府重啓授權，並更名為 TPA

1. 小布希總統上臺後便積極爭取「快速通關授權」，但也在其要求之下，

¹ 參見經濟部投資業務處網頁 http://www.dois.moea.gov.tw/doesbin/qd_fdr.exe?STARTPRO=../bin/news.pro&template=display&flag=main&num_DATA_SINGLE=1040523080700 (最後瀏覽日期：104 年 5 月 25 日)



歐巴馬總統 TPA 草案遭美國國會卡關，推動 TPP 進度恐受影響

更名為「貿易促進授權」(Trade Promotion Authority, TPA)。

2. 2002年，為了美國多邊與雙邊貿易談判需要，尤其是杜哈回合談判，美國會通過了「經貿促進法」，參眾兩院對於總統是否開啓談判享有「諮詢權」，參眾兩院仍保有以共同決議，擱置「快速通關」程序之權力。該法案規定了5年的快速通關授權。惟美國國會認為此法造成國會逐漸喪失對總統的監督權力，因此不願再給予延長，期限至2007年7月1日午夜到期。此後，美國行政部門就未能再取得國會授權。

參、貿易授權法 (TPA) 之立法意旨

美國憲法雖明定國會「立法執行 FTA 內容」之權，另一方面則規定總統有權代表對外洽簽協定。故近年來國會常透過 TPA，提出貿易協定之談判目標，並授權美行政部門在一定期間內對外談判洽簽貿易協定，目的係為讓行政機關

更有效率地與他國洽簽 FTA，而無須於事前逐條、逐項的徵詢國會意見以致耽擱談判時程。另在行政部門簽署 FTA 後之國會審查方面，實務上美國考量倘國會進行逐條審議，並修改協定內容，即可能破壞協定洽簽雙(各)方原先達成協議之平衡，而引起洽簽協定之對手國不滿，甚至造成協定無法生效實施，因而採取包裹表決之作法，藉以符合美國最大利益。

- (一) 美國國會簡化各委員會的審議流程，加速審議程序。亦即，由國會在一定時間內，就貿易協定及其施行法包裹直接表決是否同意通過，意即，國會對協議只能行使通過或否決，而無權修改之權限)，不再就協定內容逐條審議與修正。
- (二) 授予行政部門之權限有一定期間，期限屆滿時，必須由國會另外同意延長授權年限。
- (三) 快速立法程序僅針對滿足一定條件之貿易協定，並確保國會在協定談判「事前」及「事中」之參與及監督。

肆、TPA 過去運用情形

2002 年貿易法 (Trade Act of 2002) 所包含的超黨派貿易促進授權法 (Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002, 簡稱 2002 年 TPA 法) 設定行政部門對外談判貿易協定之主要目標與議題。愛國會根據 2002 年 TPA 法通過與各國簽訂 FTA, 簽署國家包括智利、新加坡、澳洲、摩洛哥、多明尼加、中美洲各國、巴林、阿曼、秘魯、哥倫比亞、巴拿馬、南韓等。

一開始, TPA 並未明文要求須將最低勞動標準寫入 FTA, 故勞工團體與許多國會議員多反對 TPA。² 直到 2007 年 5 月 10 日, 國會領導階層與小布希政府達成跨黨共識 (May 10 Agreement, 俗稱 5 月 10 日協定), 針對已經與秘魯、哥倫比亞、巴拿馬、南韓等國所簽訂的 FTA 內容作出重大修改, 承諾修改範圍涵蓋勞工、環境、智慧財產權等議題, 其中勞工議題重點如下:

1. FTA 簽署國需維持與執行其勞工法令, 實施國際勞工組織 1998 年宣示的勞工

基本工作權, 包括: 自由組織工會權、團體協商、禁止強迫勞動、禁止童工及禁止就業與職業歧視等標準原則。

2. 因 FTA 條文對簽約國具法律上拘束力, 簽約國不得降低其國內之勞動標準。
3. 簽約國不能以資源有限為理由, 作為無法執行基本勞動標準藉口。
4. 簽約國間核心勞動標準之爭議, 適用 FTA 貿易爭端解決機制。
5. 國會與行政單位將共同制定與執行「策略性勞工協助與訓練 (Strategic Worker Assistance and Training, SWAT)」措施, 以推動勞工教育、訓練及分離式健康與退休給付, 內容包括: 公私部門合作教育青年勞工、提昇勞工工作技能、加速科技教育與研究、提供合理健康與退休給付及所得支持、提供高於現有受貿易及科技影響勞工社區更好的訓練方案。

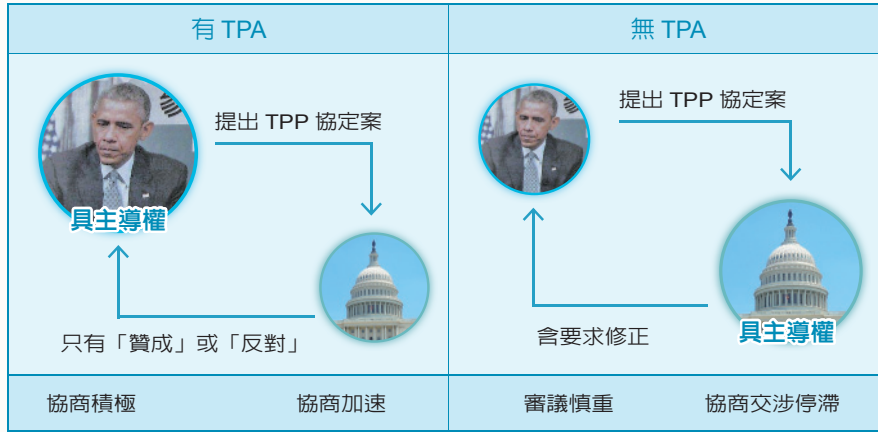
此外, 運用 TPA 通過的 FTA 包括:

(一) 美國 - 哥倫比亞貿易促進協定

² 至今日, 勞工團體反對 TPA 的聲浪仍不絕於耳, 例如美國勞工聯盟 (American Federation of Labor- Congress of Industrial Organizations, AFL-CIO) 理事長 Richard Trumka 於本 (104) 年 4 月 28 日針對美國 2016 年 11 月總統大選首次公開發表演講, 提出對各政黨總統候選人之訴求與標準, 並將聯合所有會員工會檢視總統候選人政見是否足以獲得勞工團體支持。T 理事長表示 TPP 將造成工作減少, 工資下降, 要求美國總統候選人承諾以提升勞工薪資, 降低收入不平等為主軸, 並要求候選人反對貿易協定的快速通關機制 (Fast Track)。詳經濟部 104 年 TPP / RCEP 動態分析週報 (4 月 26 日至 5 月 2 日), http://www.trade.gov.tw/App_Ashx/File.ashx?FilePath=../Files/Doc/e54d8449-292e-484b-a2ce-4c462d13b5fb.pdf (最後瀏覽日期: 104 年 5 月 5 日); 此外, 在 2015 年 4 月 27 日, 為確保國會及大眾在決定貿易協定內容時有一定角色, 更有超過 500 個以上公民社會團體聯合致信國會議員, 咸認貿易協定在簽署或進入任何快速程序前, 必須確保國會已滿意該貿易協定內容, 爰要求國會議員反對國會提出之 TPA。



美國貿易授權法 (TPA) 的角色



1. USTR 於 2006 年 11 月 22 日與哥倫比亞完成談判並簽署協定，總統於 2002 年 TPA 法給予之授權期限前 (2007 年 6 月 30 日) 送交國會審議，但卻遲遲無法獲得批准。國會於 2007 年 5 月 10 日達成跨黨共識 (May 10 Agreement)，要求該協定應依照該協議內容修正。美國與哥倫比亞就該貿易協定須修正部分，再次進行磋商並於 2007 年 6 月 28 日達成共識，美國總統再次於 2008 年 4 月送交國會同意，最終參眾兩院適用 TPA 法之簡化審議程序，於 2011 年 10 月 12 日同意通過該協定之施行法。

2. 國會要求修正該協定修正之議題涉及：勞工、環境、智慧財產權、投資、政府採購及港口安全等。

(二) 美國 - 南韓自由貿易協定

1. 美國趕在 2007 年 6 月 30 日前完成談判之貿易協定，另包括與南韓、巴拿

馬、秘魯等國之自由貿易協定，且送交國會審議時，均被要求按照「May 10 Agreement」內容修正。

2. 美國除依據 2007 年兩岸貿易協議與南韓再次談判修正協定內容外，並與南韓針對開放美國汽車製造業及勞工進入南韓市場等議題，藉由 2010 年 12 月交換之附屬文件達成協議。美國總統再次送請國會審議後，於 2011 年 10 月 12 日同意通過，該協定施行法自 2012 年 3 月 15 日正式生效。

伍、TPA 立法進展

(一) 影響因素

推動 TPA 立法的過程並非順利，影響 TPA 立法之主要因素³包括：

1. 政治因素：共和黨雖支持貿易議題，惟倘以多數黨之地位強行通過 TPA，恐將不利部分州別共和黨參議員未來選情；此外，參院財委會首席民主黨

議員 Ron Wyden 面臨選區壓力，亦係渠遲未能就 TPA 草案內容與該委員會 Hatch 主席達成共識之可能原因。

2. 政治角力：超過 80% 之國會議員並無就 TPA 進行審議或投票之經驗，行政部門正傾全力向議員爭取支持。
3. 反對人士聯結 TPA 與 TPP，持續升高力道：包括匯率操縱、投資人 - 地主國爭端解決機制 (ISDS)、談判過程欠缺透明、勞工等 TPP 相關問題，皆間接影響國會對 TPA 之支持。另，倘未來 TPA 法案審議時點與 TPP 完成談判過於接近，國會亦可能質疑 TPA 實際上未發揮監督談判之功能。
4. 貿易調整協助方案 (Trade Adjustment Assistance, TAA)⁴：民主黨未來倘堅持 TAA 之更新與 TPA 連帶通過，可能進一步拖延 TPA 進程。

(二) 國會關切及外界質疑聲浪

TPA 一直是 TPP 各成員國談判者不便公開提及的一大隱憂，因為缺乏國會提供貿易談判授權之確定性，TPP 成員國若先提出談判立場底線後，未來將面臨被國會要求再次讓步的風險。也因一

般咸認 TPP 協議內容對勞工和環保規則要求最高，惟近來 TPP 普受外界質疑之處在於美國要如何將影響力延伸至別的主權國家境內，如何驅使他國遵守美國式的勞工和環保規則？TPP 另一困難之處亦在於，倘有國家違反協議內容，又要怎樣給予處罰，若無適當處罰或制裁，恐將證明沒加入 TPP 好像也不會怎樣。質疑上開情形的聲浪不絕而耳，也一直沒有任何有力的解決方案，故推動 TPP 的過程迭有波折。

此外，美國國會研究單位 (Congressional Research Service, CRS) 於 104 年 3 月 20 日就 TPP 觀察發表研究報告⁵，綜整美國國會關切內容如次：

1. 美國可否達成「創造包含全面性貿易相關議題、高標準之貿易協定」之目標：各成員國對「高標準」FTA 定義亦不盡相同，預期美國國會將對高標準之貿易協定目標進行激辯，各議員也將持續權衡其立場
2. 雖行政單位依循前 TPA 規定持續徵詢國會意見，美國國會仍未正式討論如何將談判目標納入 TPA 授權。美國國會對外洽簽 FTA 目標 (包括保障勞動

³ http://www.trade.gov.tw/App_Ashx/File.ashx?FilePath=../Files/Doc/f42a1907-4669-4dce-877c-cf7deebd36a7.pdf 及 http://www.trade.gov.tw/App_Ashx/File.ashx?FilePath=../Files/Doc/75803987-9539-4366-894c-0ba943c3d10c.pdf

⁴ 美國為了協助受到國際貿易衝擊而失業的國內勞工，推出《貿易調整協助方案》，係美國勞工部現階段提供失業勞工職業訓練、就業服務暨失業保險的重要施政依據。詳見李仲辰 (2008)，就業安全半年刊 (97 年第 1 期)，美國提升勞工國際競爭力重要措施－貿易調整協助方案 (TAA) http://www2.evta.gov.tw/safe/docs/safe95/userplane/half_year_display.asp?menu_id=3&submenu_id=464&ap_id=637



權益)亦須保留與時俱進之彈性。

3. TPP 具有與美國現行 FTA 協調之潛力，且可吸引新成員國加入，就新貿易議題建立規範，並可能為 WTO 框架下多邊自由化提供新動力。
4. TPP 協定成敗將影響美國未來貿易及 WTO 未來發展，倘完成全面性高標準 TPP 協定，各國可能放棄 WTO 多邊體系轉向區域經濟整合，倘 TPP 不斷延宕，則美國可能須調整與多數國家完成全面性貿易協議之野心，FTAAP 等區域整合目標亦可能受挫。

(三) 目前推動進展

美國參議院於 4 月 16 日提出「2015 年兩黨國會貿易優先及責任法 (Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015, TPA 2015)」草案⁶，謹摘如下：

1. 談判目標之設定分為概括性目標 (overall trade negotiation objectives)、原則性目標 (principal trade negotiation objectives)、能力建構及其他優先項目 (capacity building and other priorities)。

(1) 概括性目標：係廣泛的目的概念，是貿易談判應努力之「概括性」

方向，如強化美國和全球經濟。

- (2) 原則性目標：為國會設定貿易協定內容應包含的特定目標，如貨品貿易 (trade in goods)、服務貿易 (trade in services)、農業貿易 (trade in agricultures)、外資 (foreign investment)、智慧財產權 (intellectual property)、數位貨貿及服貿繼跨境資訊流動 (digital trade in goods and services and cross-border data flows)、法規作業 (regulatory practices)、國有及國營企業 (state-owned and state-controlled enterprises)、在地化貿易壁壘 (localization barriers to trade)、勞工與環境 (labor and the environment)、貨幣 (currency)、WTO 與多邊貿易協定 (WTO and multilateral trade agreements)、貿易體制透明化 (trade institution transparency)、反貪腐 (anti-corruption)、爭端解決 (dispute settlement and enforcement)、貿易救濟法規 (trade remedy laws)、邊境稅 (border taxes)、紡織配額談判 (textile negotiations)。

(3) 能力建構及其他優先項目：確保美國能維持其在全球經濟下的競爭力。

⁵ The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress CRS (Report for Congress) <http://photos.state.gov/libraries/vietnam/8621/pdf-forms/tpa-crsreport032015.pdf>

⁶ <https://www.eff.org/document/bipartisan-congressional-trade-priorities-and-accountability-act-2015-aka-fast-track-bill>

2. 本草案將環境與勞工列入原則性目標，在保障勞工權益部分內容包括：

- (1) 簽署國應採納及維持國際間認可的核心勞動基準（結社自由和組織權、組織及團體協商、禁止最惡劣形式的僱用童工、禁止就業與職業歧視、禁止強迫勞動等項）。
- (2) 簽署國在執行國際間認可的核心勞動基準不因進行投資或貿易而受影響。
- (3) 簽署國應有效執行國內勞動法令（尤指與核心勞動基準相關之法規、保障童工及弱勢族群的勞動條件等）。
- (4) 強化並促進貿易夥伴遵循核心勞動基準。
- (5) 確保因執行勞動法令之爭議能與協定中其他事項適用爭端解決及救濟機制。

上開草案提出後，美國參議院後於 5 月 14 日以「一致同意」（Unanimous Consent）方式同意展開 TPA/TAA 法案之審議後，續排定於 5 月 18 日起開始審議本案，當日並將先審議兩項修正案，包括是否增加 TAA 之預算，及是否將宗教自由列入 TPA 揭槩之貿易談判目標中。⁷ 經過長期論戰與激辯，參議院在 5 月 22 日晚間以 62 票對 37 票通過 TPA

法案的最終投票，眾議院最快將在 6 月初進行審議，外界預期通過的機會極大，這也意味 TPP 在眾院也闖關成功後，美立法部門將授予行政部門為期 6 年、有利對外洽簽貿易協定的權利，而此被視為對 TPP 最後階段諮商，具臨門一角關鍵角色。

陸、小結

美國的快速立法僅限於對外經貿與關稅等領域之談判及協議之簽署，主要是因憲法上此等權力為國會專屬，故總統需國會之授權方得行使。另一方面則因為經貿談判係推動國際貿易自由化，有時效上的急迫性，循一般國會處理模式恐曠日廢時，且國會未必有能量與能力處理到相當細膩之關稅制定與相關規範，故授權行政機關較大之權限，同時輔以國會特別之速審機制，以求能因應國際環境快速變遷之所需。

目前美國國會通過 TPA 為 TPP 完成談判之重要關鍵，惟美方尚未就 TPA 草案文字達成共識，倘 TPA 推案工作再度受阻，美國國會通過 TPP 執行法案之時間點可能延至 2016 年大選後，或甚至造成 TPP 無法順利完成談判。☹