

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

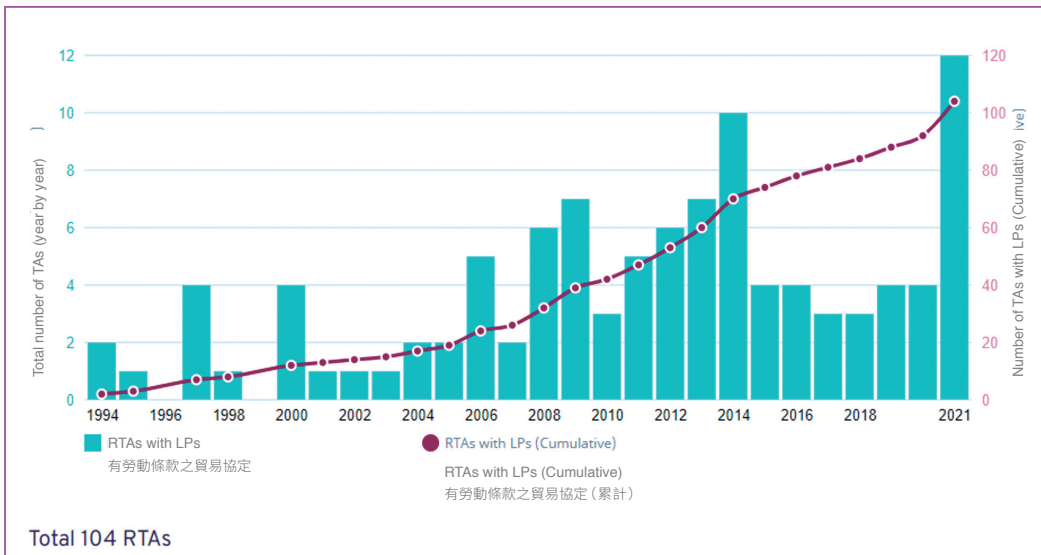
乏強制力，美國、歐盟 (European Union, EU) 等已開發國家，均愈加關注自由貿易對締約相對國可能帶來勞工、環境等各層面之衝擊，因而倡議在貿易手段納入勞動保障條款。另杜哈回合談判停滯後，各國紛轉向推動雙邊或區域貿易協定，美國、加拿大及歐盟調整策略，推動貿易協定納入勞動條款，期強化各協定締約國對勞動權利之保障。隨著愈多開發中國家間以不同方式將勞動條款納入貿易協定，使勞動條款內容及執行機制愈加多樣化，執行

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。