

## 藉美國於 TPP 談判所提出勞工提案之實質內容

### 檢視我國勞工相關法規與其之合致性

黃以涵

美國於去 (2011) 年 10 月底提出其於泛太平洋夥伴關係 (Trans-Pacific Partnership, 以下簡稱 TPP) 談判下之勞工提案 (labor proposal)<sup>1</sup>, 此勞工提案並不公開, 但據消息指出<sup>2</sup>, 其係反映布希政府與民主黨人於 2007 年 5 月 10 日達成協議之新貿易政策標準 (New Trade Policy Template), 內容為提高保護勞工與環境之程度, 此標準亦應用於美國與秘魯、哥倫比亞、巴拿馬與南韓簽訂之自由貿易協定 (Free Trade Agreement, 以下簡稱 FTA)<sup>3</sup>。在 TPP 第九至第十一回合談判中, 會員持續針對美國提出之勞工提案進行討論, 美國官方於今 (2012) 年 3 月初 TPP 談判第十一回合時, 表示勞工議題方面的談判有實質進展<sup>4</sup>。我國雖然沒有加入 TPP 談判, 但 TPP 之成立將大幅整合亞太地區經貿活動, 其談判完成後所成立之協定, 可供同為泛太平洋經濟實體的我國在制定相關法規時作為參考, 另外我國亦應制定與國際同步的勞工保護規範, 方能不自外於國際多邊貿易體系; 雖然美國勞工提案不公開, 但基於美國勞工權利保護政策有一貫性, 本文認為透過介紹美國與其他國家簽訂之 FTA 勞工專章, 仍可了解美國於 TPP 談判下勞工提案的內容與方向, 而上述美國與秘魯、哥倫比亞、巴拿馬及南韓所簽之 FTA 中, 美國國會於 2011 年 10 月 12 日同時批准其與後三國簽訂之 FTA (美國國會於 2007 年批准美國與秘魯簽訂之 FTA)<sup>5</sup>, 其中又以美韓 FTA 簽訂時間最晚<sup>6</sup>, 故本文欲介紹美韓 FTA 之勞工專章, 以了解美國勞工提案的實質內容, 進而檢視我國勞工相關法規與其之合致性。

本文首先將依條文內容介紹美國與南韓簽訂之 FTA 勞工專章, 說明應受保護之勞工基本權利及保護的手段, 以作為後續分析比較之基礎; 接著檢視我國勞動基準法及其施行細則與其他勞工相關法規, 討論我國法規是否符合上述勞工專

<sup>1</sup> USTR Tables TPP Labor Proposal, Holds Initial Talks During Ninth Round, INSIDE U.S. TRADE, Oct. 28, 2011.

<sup>2</sup> USTR Tables TPP Labor Proposal That Goes Beyond May 10 Template, INSIDE U.S. TRADE, Jan. 6, 2012.

<sup>3</sup> Sungjoon Cho, *The Bush Administration and Democrats Reach a Bipartisan Deal on Trade Policy*, ASIL INSIGHTS, Volume 11, Issue 15, May 31, 2007, [http://www.asil.org/insights070529.cfm#\\_edn1](http://www.asil.org/insights070529.cfm#_edn1) (last visited Apr. 8, 2012).

<sup>4</sup> U.S. Official Sees Progress in Early Days of TPP Round, Including On Labor, INSIDE U.S. TRADE, Mar. 6, 2012.

<sup>5</sup> 「美國國會批准與韓國貿易協議」, BBC 中文網, 2011 年 10 月 13 日, 網址: <http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/> (最後瀏覽日: 2012 年 4 月 8 日)。

<sup>6</sup> *New Opportunities for U.S. Exporters under the U.S.-Korea Trade Agreement*, USTR, <http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/korus-fta> (last visited Apr. 8, 2012).

章所訂之勞工權利保護標準；最後針對我國勞工權利保護之法規仍須加強的部分提出建議。

### 美韓 FTA 勞工專章

美韓 FTA 勞工專章由八個條文組成，分別為雙方共享義務之聲明、勞工基本權利之保護、勞工法施行、程序上之保證與公眾意識之提升、勞工法之定義、雙方共同設立勞工事務委員會、雙方有關勞工事務之合作、建立雙方有關勞工事務之商議平台<sup>7</sup>。由於末三節條文為美韓解決雙方勞工問題之機制，又勞工法之定義一節僅為美韓雙方勞工權利保護所涉法令與規範之範圍定義，超出我國制定內國法規以保護勞工權利的範疇，不為本文用以檢視我國勞工法規合致性之基準，故以下僅介紹前四節條文內容，說明勞工應受保障之基本權利及其保障方法。

有關勞工應受保障之基本權利，此勞工專章第 19.1、19.2 條即言明，美韓雙方重申其為國際勞工組織 (International Labor Organization, 以下簡稱 ILO) 會員之義務<sup>8</sup>，並應制定法律保護 ILO 宣言 (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-Up (1998)) 中明定之五大勞工基本權利<sup>9</sup>。根據勞工專章 19.2.1 條，應受保護之勞工基本權利分別為組成工會的自由、勞資雙方談判權、強迫性勞工的消除、童工的廢止 (在此 FTA 中特別指最惡劣形式童工的禁止) 及工作歧視之消除，在以下我國法規合致性探討中，將逐一檢視此些基本權利是否受到保護。有關「最惡劣形式童工之禁止」，由於其係此 FTA 對廢止童工這項基本權利的保護所特別強調之定義，故本文須對此進一步詳細說明。根據 1999 年最惡劣形式之童工勞動公約 (C182 Worst Forms of Child Labour Convention, 1999)<sup>10</sup>，童工的定義為十八歲以下之勞工<sup>11</sup>，另外所謂「最惡劣形式」包含四種情況<sup>12</sup>，分別為：(1) 所有形式的奴隸制 (如販賣兒童、強迫或強制勞動，包含強制招募兒童從事武裝衝突)，(2) 使用、招收或提供兒童從事性交易、生產色情產業商品或進行色情表演，(3) 使用、招收或提供兒童從事非法活動，尤其是生產和販賣相關國際條約中界定之毒品，(4) 工作性質和環境可能損害兒童健康、安全或道德之工作。

保障上述基本權利之方法，即為第 19.3、19.4 條所定之勞工法的施行<sup>13</sup>，及程序上之保證與公眾意識之提升<sup>14</sup>。勞工專章 19.3 條提及，美韓雙方應於此 FTA 生效後，以制定內國法律的方式，保障 19.2.1 條中所言之勞工基本權利，然雙方

<sup>7</sup> KORUS FTA, Chapter 19.

<sup>8</sup> KORUS FTA, art. 19.1.

<sup>9</sup> KORUS FTA, art. 19.2.1.

<sup>10</sup> 為 ILO 宣言五大基本權利中，有關童工廢止一項下之公約。

<sup>11</sup> Worst Forms of Child Labour Convention, art. 2, 1999.

<sup>12</sup> Worst Forms of Child Labour Convention, art. 3, 1999.

<sup>13</sup> KORUS FTA, art. 19.3.

<sup>14</sup> KORUS FTA, art. 19.4.

保有合理運作之裁量權，以決定施行勞工法的資源分配。而 19.4 條規定所謂程序上之保證，為兩國應使法律上認可有利益之人，針對各自國內勞工法施行所產生的糾紛，有訴諸法庭裁量之管道，其包含行政法庭 (administrative tribunal)、準司法法庭 (quasi-judicial tribunal)、司法法庭 (judicial tribunal) 與勞工法庭 (labor tribunal)<sup>15</sup>。此外，有關公眾意識之提升，在 19.4.4 條則規定美韓雙方須確保大眾能取得勞工法施行相關資訊，及加強大眾對於勞工法施行的教育，以提升社會大眾對勞工法的公共意識，增加勞工法施行之成效。

### 我國勞工相關法規與美韓 FTA 勞工專章之合致性

在定義應受保障的勞工基本權利及保障之手段後，本文將依此分類比較分析我國勞工相關法規是否達到上述標準；在五大勞工基本權利保護上，我國法規皆有制定保障該些權利之法律，以下就五大基本權利逐一說明，並討論法律保護之有效性。(1) 組成工會的自由，我國立有工會法及其施行細則，保障勞工組織與加入工會的權利，惟現役軍人與國防部所屬及依法監督之軍火工業員工不得組織工會<sup>16</sup>。然我國雖有法律保障勞工組織工會的權利，但與 ILO 公約與其他先進國家所訂之法規相比<sup>17</sup>，因在權利主體的限制及權利行使的規範上有較多、較嚴格之限制，故有工業組織自由化之呼聲<sup>18</sup>，以利工會組織功能的落實。(2) 勞資雙方談判權，我國勞動基準法第 83 條明定勞資會議之舉辦及其辦法<sup>19</sup>；依勞基法第 83 條所制定之勞資會議實施辦法，規定事業單位應舉辦勞資會議；另有團體協約法，規定雇主得與工會就約定勞動關係及相關事項簽訂書面契約。然從勞基法設計可見，第 83 條係列於第十二章之附則中，已在第十一章的罰則之外，此說明勞資會議召開與否並無實質上的法律效果，縱使勞資會議實施辦法第 2 條及第 13 條，有規定事業單位應依辦法舉行勞資會議與規範勞資會議的議事範圍，但兩者同樣無任何法律效果及拘束力；另外團體協約的效果也不彰，截至民國 98 年，締結團體協約的事業單位數僅有 49 家 (團體協約法於民國 97 年 1 月 9 日修正)<sup>20</sup>，顯示勞資雙方談判權之落實仍有待加強。(3) 強迫性勞工的消除，我國勞基法第 5 條規定，雇主不得以強暴、脅迫、拘禁或其他非法之方法，強制勞工從事勞動，勞基法第 75 條亦有規定違反上述第 5 條之罰則。(4) 童工的廢止，我國勞基法第 44 條規定，十五歲以上、未滿十六歲之受僱從事工作者謂之童工，童工不得從事繁重及危險性之工作，而所謂「繁重及危險性之工作」的定

<sup>15</sup> KORUS FTA, art. 19.4.1.

<sup>16</sup> 工會法，第一章第 4 條。

<sup>17</sup> 在 ILO 宣言欲保障之勞工基本權利中，各有明定如何保護此些權利之公約。

<sup>18</sup> 林仲善，「工業組織自由化應有之法制配合」，中國文化大學勞工研究所碩士論文 (1995 年)。

<sup>19</sup> 勞動基準法，第十二章第 83 條：「為協調勞資關係，促進勞資合作，提高工作效率，事業單位應舉辦勞資會議。其辦法由中央主管機關會同經濟部訂定，並報行政院核定。」

<sup>20</sup> 范光濠，「美國與台灣勞資會議制度之比較」，中國文化大學勞工關係學系碩士班碩士論文，頁 99 (2009 年)。

義，則在勞基法施行細則第 25 條中有規定<sup>21</sup>。另勞基法第 45 條規定，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者不在此限，故有以下勞基法第 46、47 條明定，未滿十六歲之人受僱從事工作者，雇主應置備其法定代理人同意書及其年齡證明文件，並符合童工工作時間限制之規定<sup>22</sup>。我國勞基法定義之童工年齡為十五歲以上、未滿十六歲之人<sup>23</sup>，但勞基法第 45 條又原則禁止雇主僱用未滿十五歲之人從事工作，故其童工年齡定義實為未滿十五歲之人，此與 1999 年最惡劣形式之童工勞動公約中定義童工最低年齡為十八歲有所出入，經本文查詢勞基法立法紀錄，其並未闡明此法條之立法理由<sup>24</sup>，但依 1973 年童工最低年齡公約 (C138 Minimum Age Convention, 1973) 可知<sup>25</sup>，其對童工最低年齡定義為十五歲<sup>26</sup>，故本文認為我國勞基法有關童工最低年齡之定義可能係參考 1973 年童工最低年齡公約所制定，本文認為我國立法機關應考慮修訂此條文，與國際相關公約最新之定義同步；另外何謂「無礙身心健康之工作性質及環境」係由主管機關認定，本文認為我國應參考 1999 年最惡劣形式之童工勞動公約，訂定較為具體之條文，以防因定義模糊造成雇主規避之行為。(5) 工作上歧視之消除，有關此條文，在我國法規中，只見有關性別上歧視之消除，如性別工作平等法及其施行細則、性別工作平等申訴審議處理辦法、性別工作平等訴訟法律扶助辦法，及勞基法第 25 條有關工資給付之性別歧視禁止，但有關其他方面在工作上所受之歧視，如種族、階級、宗教、政治立場及身體健康狀況（身體或心理障礙之有無）等則並無法律規定，本文認為我國立法機關亦應考慮增修相關法律，以落實真正之勞工權利保護。

討論我國勞工相關法規對五大基本權利之保護後，本文將繼續檢視我國法規有無針對美韓 FTA 勞工專章中保護勞工基本權利之手段進行規範，然三大手段中，有關「勞工法的施行」，可從本文上段之分析得知我國立有勞工相關法規並施行之，故此部分不再進行討論，以下將分別說明從程序上保證（勞資糾紛發生時有無訴諸法庭之管道）及提升公眾意識兩部分。(1) 程序上保證，我國勞基法第 74 條規定，勞工發現事業單位違反本法及其他勞工法令規定時，得向雇主、主管機關或檢查機構申訴，雇主不得因勞工為前項申訴而予解僱、調職或其他不利之處分。另外我國立有勞資爭議處理法、勞資爭議仲裁辦法及勞資爭議調解辦法，供勞資雙方發生爭議時可訴諸法院、仲裁與調解等方式解決，其中依勞資爭議處理法第 6 條規定，權利事項之勞資爭議<sup>27</sup>，得依本法所訂之調解、仲裁或裁

<sup>21</sup> 勞動基準法施行細則，第五章第 25 條：「本法第 44 條第 2 項所稱之繁重工作，係指非童工智力或體力所能從事之工作。所稱危險性之工作依勞工安全衛生有關法令之規定。」

<sup>22</sup> 勞動基準法，第五章第 47 條：「童工每日之工作時間不得超過八小時，例假日不得工作。」

<sup>23</sup> 勞動基準法，第五章第 44 條。

<sup>24</sup> 立法院公報，第五十三卷，第七十八期，院會紀錄；立法院公報，第一百卷，第四十九期，院會紀錄。

<sup>25</sup> 此公約係為 ILO 宣言中，五大勞工基本權利保護之「童工廢止」項下的兩公約之一。

<sup>26</sup> Minimum Age Convention, art. 2.3, 1973.

<sup>27</sup> 勞資爭議就性質而言可分為權利事項之爭議與調整事項之爭議，詳見孫友聯，「從勞資爭議看台灣勞工法院設置之必要性」，財團法人民間司法改革基金會，1999 年 6 月 15 日，網址：

決程序處理之，法院為審理權利事項之勞資爭議，必要時應設勞工法庭。但由於勞動者收入及其訴訟牽涉金額往往有限，致使勞動者無法負擔訴諸普通法院之龐大訴訟費用，況且普通法院訴訟程序複雜、手續麻煩，無法有效且即時解決勞資爭議，失去勞工提出訴訟之意義，此外，由於普通法院缺乏專門研究勞工議題之專家參與審判，無法公正解決具有專門性之勞工問題<sup>28</sup>，故我國立法機關應考慮立法設置常態性勞工法庭，以有效處理勞工有關權利受損之申訴，真正保障勞工的權利。(2) 提升公眾意識，有關此部分，我國勞工相關法規則無立法規範，然本文認為提升大眾對勞工權利保護之意識，透過主管機關推動之實質意義大於立法規範，故在此部分缺乏法律規範尚不致構成對勞工權利保護之缺陷，惟主管機關應透過宣導及教育等方式，提升大眾對此議題之重視程度，加強勞工權利保護之成效。

有關我國勞工相關法規與美韓 FTA 勞工專章之合致性，經本文檢視後，發現在勞工基本權利的保護及其手段上，我國除了「提升公眾意識」沒有立法規範以外，其他均有法律明定之保護，惟其法律條文內容之適當性與法律保護之效果仍須加強。在勞工基本權利中，有關勞工組成工會及勞資雙方談判，雖有法律明定保護此些權利，但仍應從法律設計的本質上改革，更加放寬勞工組成工會之權利，及對不舉行勞資談判的業主制定罰則，方能真正有效達到欲保護勞工之目的。在禁止童工之部分，也應符合國際規範標準，清楚定義童工最低年齡、以及禁止童工從事之工作項目。而工作及就業上歧視之限制，除了針對性別上歧視之禁止外，也應將其他方面歧視之禁止納入考慮，例如種族等議題，我國境內亦有許多他國勞工從事就業活動，此些勞工之基本權利也應受妥善保護，故我國立法機構應修訂相關法規，擴大禁止就業歧視之內涵，始能全面保障勞工權利。在保護勞工權利之手段上，我國立法機關應考慮立法設置常態性勞工法庭，提供勞工在其權利受到侵害或發生工作上之糾紛時，得以負擔較小且較有效率之方式解決。最後有關提升公眾意識以加強對勞工權利的保護，則應由行政機關以增加宣傳及教育之方式，使大眾正視此議題，並促使更多人投入保護勞工權利之行列。

## 結論

近來國際雙邊或多邊組織及協定中，有關勞工與環境等議題之保護占有漸趨重要之地位，顯見國際間在強調貿易自由化之大原則外，亦愈發重視此些議題；以自 2010 年春天開始進行談判的 TPP 為例，其中也包含勞工與環境議題之討論。我國雖然未加入談判，但身為泛太平洋地區之貿易實體，若有機會參與此亞太地區的經貿整合，將為我國帶來貿易開放的實質利益，因此，若能制定與 TPP 調

---

[http://www.jrf.org.tw/newjrf/RTE/myform\\_detail.asp?id=1871](http://www.jrf.org.tw/newjrf/RTE/myform_detail.asp?id=1871) (最後瀏覽日：2012 年 4 月 21 日)。

<sup>28</sup> 孫友聯，「從勞資爭議看台灣勞工法院設置之必要性」，財團法人民間司法改革基金會，1999 年 6 月 15 日，網址：[http://www.jrf.org.tw/newjrf/RTE/myform\\_detail.asp?id=1871](http://www.jrf.org.tw/newjrf/RTE/myform_detail.asp?id=1871) (最後瀏覽日：2012 年 4 月 21 日)。

和之勞工保障規範，將有助我國爭取加入 TPP 談判，縱使我國無爭取加入 TPP 談判之實質作為，在制定勞工保護相關規範上，也應以國際標準為鑑，故本文藉說明美國勞工提案之實質內容，即美韓 FTA 勞工專章，檢視我國勞工相關法規與其之合致性。經比較分析後，本文發現我國訂有保護勞工基本權利之法律，也提供勞工在發生權利上之糾紛時，有訴諸法律解決之管道；惟此些保障勞工權利之法律仍有放寬限制、增加保護範圍以及定義明確化之空間，我國立法機關應思考如何改善此些有待加強的部分，制定符合國際標準之勞工保護規範，落實對我國境內勞工之保障，即使我國並未參與某些國際多邊協定之談判、或相關國際公約之簽訂，也能與國際規範水平同步，否則恐將影響他國與我國進行貿易之意願。

