

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

戴文祈

摘要

以美國為首的已開發國家，在多邊貿易場域推行勞動規範失敗後，轉向在雙邊或複邊貿易協定中納入相關規定，而去年甫談判完成之「跨太平洋夥伴協定 (Trans-Pacific Partnership, TPP)」即為一例。TPP 協定自談判以降即被詡為「跨世代 (next generation)」的貿易協定，外界對其規範的進步性自然期待甚高。儘管如此，TPP 協定的勞動規範似多承襲晚近美系「自由貿易協定 (Free Trade Agreements, FTAs)」，唯一可能的進步係美國與其他 3 個締約國針對勞動議題特別簽訂之雙邊協議；同時，參照既存 FTAs 中勞動規範的執行效果，TPP 協定是否能真正改善勞動環境仍有可議之空間。

貿易與勞工之規範連結一直是已開發國家與開發中國家爭論不休的議題，蓋以美國為首之已開發國家長期以來欲將兩者掛勾，以平衡貿易夥伴與其之競爭力¹。儘管美國從未在多邊貿易體系中成功地納入相關規範，但其在雙邊或複邊場域上仍不遺餘力地推動此議題，甚至在洽簽「自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA)」成為國際上的主流前，即已單邊地透過其國內法提升他國之勞動水準²。

自談判以降，TPP 協定即被詡為「跨世代 (next generation)」之貿易協定³，各方對於其所涵蓋之內容自然期待甚高。尤其是與勞動相關之規範，各方皆引頸期盼 TPP 協定能較既存之 FTAs 設定更高的水準，以符合其高標準之美名。有鑑於此，本文欲比較 TPP 協定與既存美系 FTAs 之勞動規範，檢視前者是否更臻完善。然而，縱使有更進步之規定，實際執行層面又是另外一項課題，故本文亦參考美國政府機構之報告，檢視既存美系 FTAs 之勞動規範的執行成效，以推敲 TPP

¹ Raju K. D., *Social Clause in WTO and Core ILO Labour Standards: Concerns of India and Other Developing Countries*, at 2, Aug. 3, 2008, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1195305 (last visited May, 18, 2016).

² 例如我國勞動基準法之催生，也是因為 1970-80 年代我國對美國有巨額貿易順差，導致美國工會的不滿，遂要求國會以 1974 年貿易法案之 301 條款迫使我國提升勞動條件。參考陳業鑫，「當年自由貿易 催生勞基法」，苦勞網，2014 年 5 月 10 日，網址：<http://www.cooloud.org.tw/node/78569> (最後瀏覽日：2016 年 5 月 31 日)。

³ *Overview of the Trans-Pacific Partnership*, OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, <https://ustr.gov/tpp/overview-of-the-TPP> (last visited May, 31, 2016).

協定可能的執行結果。

為了解勞動與貿易之關係，本文首先於第壹部分介紹國際上勞動規範的來源，以及相關議題在 WTO 下之爭議；第貳部分則聚焦在美系 FTAs 之勞動規範，比較既存之美系 FTAs 中相關規範的態樣與發展；第參部分則跳脫規範的文字，參考美國政府機構的報告以確知勞動規範的實際執行成效，以便於本文後段推測 TPP 協定的執行成果；第肆部分則介紹 TPP 協定的勞動規範，比較其與既存 FTAs 之差異；最後，於結論的部分分析 TPP 協定之勞動規範的進步性為何。

壹、國際勞動組織與勞動規範在 WTO 下之發展

事實上，勞動議題早在國際貿易蓬勃發展前即已存在，而此議題也隨著第一次世界大戰的結束逐漸受到重視，因而促成國際勞動組織 (International Labour Organization, ILO) 的成立⁴。自成立以來，ILO 即以促成「社會正義 (social justice)」為宗旨，其認為唯有達成此目的才能創造普遍與永久的和平，故 ILO 致力於制定各項勞動規範⁵。另一方面，隨著全球經濟成長之步調加速，貿易自由化所衍生之保障基本勞動人權的問題益發成為各國關注之焦點，特別是當已開發國家對開發中國家的貿易逆差逐漸擴大時，前者欲以提高勞動標準以降低開發中國家之競爭力。

國際上之勞動標準主要由 ILO 所制定，包含具強制力的「公約 (convention)」以及不具強制力的「建議 (recommendation)」，僅前者之採納需經過各會員國的批准，而後者扮演的角色多為補充性質，旨在幫助會員國執行公約⁶。在眾多公約中，ILO 又將 8 個涵蓋 4 大勞動權益之公約定為核心公約⁷，4 大勞動權益包含：結社自由與集體談判之權益、消除強迫勞動、廢止童工、以及消除就業與職業歧視⁸。儘管如此，許多 ILO 的成員國並未批准悉數核心公約，甚至在多邊與雙邊貿易場域皆致力推動勞動規範的美國，至今亦僅批准兩個核心公約⁹。值得慶幸

⁴ 國際勞動組織的成立係凡爾賽條約 (Treaty of Versailles) 的一部分。參考 *Origins and history*, INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--en/index.htm> (last visited May, 17, 2016).

⁵ *Id.*

⁶ *Conventions and Recommendations*, INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, <http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm> (last visited May, 7, 2016).

⁷ *Id.* 8 個核心公約為：第 87 號「結社自由及組織權之保障公約 (Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention)」、第 98 號「組織權及團體協商權公約 (Right to Organise and Collective Bargaining Convention)」、第 29 號「強迫勞動公約 (Forced Labour Convention)」、第 105 號「廢止強迫勞動公約 (Abolition of Forced Labour Convention)」、第 138 號「最低年齡公約 (Minimum Age Convention)」、第 182 號「最惡劣形式兒童勞動公約 (Worst Forms of Child Labour Convention)」、第 100 號「公平報酬公約 (Equal Remuneration Convention)」、第 111 號「歧視 (就業與職業) 公約 (Discrimination (Employment and Occupation) Convention)」。

⁸ *Id.*

⁹ *Ratifications of fundamental Conventions and Protocols by country*, INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION,

的是，在 1998 年 6 月舉行之第 86 屆國際勞動大會上，ILO 通過之「工作基本原則與權利宣言及其附則 (Declaration on Fundamental and Rights at Work and its follow-up, 簡稱 ILO 宣言及其附則)」，再次將上述的 4 大權益納入，並規定所有會員 (包含未批准所有核心公約的會員) 皆有義務促進與實現該些權益¹⁰。

勞動與貿易之連結早在 1948 年成立「國際貿易組織 (International Trade Organization, ITO)」之「哈瓦那憲章 (Havana Charter)」中即已存在，該憲章第 7 條即規範「公平之勞動標準 (Fair Labor Standard)」¹¹，大致包含以下規定。首先，該條第 1 項表示各會員國咸認與勞動相關的措施必須將政府間的宣言、公約、以及協定納入考量，且各國對於達成公平的勞動標準有共同利益，尤其是提高薪資水平與勞動條件；同時，該規定也提及各會員國肯認不公平的勞動條件對國際貿易之影響，故各會員國應採取行動消除境內之不公平勞動條件¹²。再者，該條建立會員國與 ILO 之間的合作機制，要求會員在執行第 1 項之規定時必須與 ILO 合作，同時若有與勞動有關之爭端交付 ITO 時，也必須與 ILO 諮商與合作¹³。

儘管哈瓦那憲章有此美意，但 ITO 最後卻因美國國會拒絕批准哈瓦那憲章而付諸流水¹⁴，僅留下「關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariff and Trade, GATT)」作為規範貿易之唯一國際協定。不過相較於哈瓦那憲章的野心，GATT 中與勞動相關之規範微乎其微，唯一可能有關係的僅 GATT XX (e) 款之規定，亦即「關於監犯勞力之產品」¹⁵。直至烏拉圭回合雙方又再次針對是否在 WTO 下納入勞動規範僵持不下。諸如美國、歐盟的已開發國家認為，正是因為開發中國家採取較低的勞動標準而獲得不公平的競爭優勢，導致貿易的扭曲，故 WTO 應納入與勞動相關之規範。另外，相較於 ILO 監督會員國執行勞動規範的能力，WTO 可利用其完備的司法體系要求開發中國家提升其勞動標準，甚至在無法符

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:10011:0::NO:10011:P10011_DISPLAY_BY,P10011_CONVENTION_TYPE_CODE:1,F (last visited May, 7, 2016).

¹⁰ ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up, ¶ 2 [hereinafter ILO Declaration].

¹¹ Havana Charter for an International Trade Organization, United Nations Conference on Trade & Development, Final Act and Related Documents, art. 7, U.N. Doc. E/CONF. 2/78 (1948) [hereinafter Havana Charter].

¹² *Id.*, art. 7.1 (providing that “The Members recognize that measures relating to employment must take fully into account the rights of workers under inter-governmental declarations, conventions and agreements. They recognize that all countries have a common interest in the achievement and maintenance of fair labour standards related to productivity, and thus in the improvement of wages and working conditions as productivity may permit. The Members recognize that unfair labour conditions, particularly in production for export, create difficulties in international trade, and, accordingly, each Member shall take whatever action may be appropriate and feasible to eliminate such conditions within its territory.”).

¹³ *Id.*, arts. 7.2-3.

¹⁴ Raju K. D., *supra* note 1, at 4.

¹⁵ General Agreement on Tariff and Trade, art. XX(e) [hereinafter GATT] (providing that: “relating to the products of prison labour”).

合時進行報復¹⁶。然而，開發中國家卻一致反對，認為此舉真正的目的僅是為了打壓其擁有之競爭優勢，並表示如此高標準的勞動規範與其發展程度並不契合，因此將勞動規範納入 WTO 充其量只是「保護主義的幌子 (smokescreen for protectionism)」¹⁷。

此爭議至 1996 年的新加坡部長會議才告一段落，並從該次的部長宣言中可得知，最終係由反對方勝出。各會員在宣言中強調 ILO 才是合適的機構以制定與處理勞動標準，以及會員們反對使用勞動標準為保護目的，並同意各會員之比較利益（尤其是薪資水平較低的開發中國家）應不被質疑¹⁸。直至今日，WTO 並未涵蓋勞動規範，且正在進行之杜哈回合談判也未包含相關議題¹⁹。

貳、美系自由貿易協定中的勞動規範

早自上個世紀的 70 年代初期，美國即單邊地透過貿易優惠法案以提升開發中國家的勞動標準²⁰。在該些法案中，美國要求優惠接收國必須維持「世界咸認之勞動權益」才有資格獲得優惠²¹，而「世界咸認之勞動權益」係指美國在 1974 年貿易法案 (Trade Act of 1974) 中所定義之權益，包含 ILO 宣言中前 3 大權益、以及「與最低薪資、工時、職業安全與健康有關之可接受的工作條件」²²。

儘管美國未能在 WTO 中成功納入勞動規範，但其在雙邊與複邊的場域同樣致力於推動相關規範。綜觀所有美系 FTAs，除了 1985 年與以色列簽署之 FTA、以及 1988 年與加拿大簽署之 FTA，自 1994 年生效之「北美自由貿易協定 (North American Free Trade Agreements, NAFTA)」以降的 14 個 FTAs (含 TPP 協定) 皆涵蓋相關規範²³。儘管 FTAs 之數量看似龐大，但仔細觀察後可發現其規範之態樣有軌跡可循，主要的因為除了「美國—約旦 FTA (United States-Jordan FTA,

¹⁶ Eli J. Kirschner, *Fast Track Authority and Its Implication for Labor Protection in Free Trade Agreement*, 44(2) CORNELL INT'L L.J. 385, 406 (2011).

¹⁷ *Labour standards: consensus, coherence and controversy*, WORLD TRADE ORGANIZATION, https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/bey5_e.htm (last visited May, 7, 2016).

¹⁸ WTO, Ministerial Conference, *Singapore Ministerial Declaration*, ¶ 4, WT/MIN(96)/DEC (Dec. 18, 1996).

¹⁹ 杜哈部長會議宣言僅再次重申新加坡部長會議宣言中相關內容。WTO, Ministerial Conference, *Doha Ministerial Declaration*, ¶ 8, WT/MIN(01)/DEC/1 (Nov. 20, 2001).

²⁰ 如 1975 年之「普遍性優惠制度 (Generalized System of Preference Act, GSP)」、1983 年之「加勒比海盆地倡議 (Caribbean Basin Initiative, CBI)」、1991 年之「安地斯貿易優惠法 (Andean Trade Preference Act, ATPA)」、2000 年之「非洲成長與機會法案 (African Growth and Opportunity Act, AGOA)」、以及 2006 年之「海地機會夥伴促進法案 (Haiti Opportunity through Partnership Act, HOPE)」等。See Mary Jane Bolle, *Overview of Labor Enforcement Issues in Free Trade Agreements*, CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICES, RS 22823, at 1, Feb. 22, 2016, <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RS22823.pdf> (last visited May, 8, 2016).

²¹ *Id.*

²² 19 U.S.C § 2467 (4).

²³ Eli J. Kirschner, *supra* note 16, at 395-396.

JOFTA) 之外²⁴，行政部門對外談判 FTAs 時皆使用「快軌權限 (Fast Track Authority)」或「貿易促進權限 (Trade Promotion Authority, TPA)」之快速立法程序²⁵，而國會允許行政部門使用此類立法程序的條件是 FTAs 之談判內容必須符合其預先設定的目標，故使用相同版本之快速立法程序所完成談判的 FTAs，其規範的態樣應相去不遠。

細繹 NAFTA 以降的 14 個美系 FTAs，可將其所涵蓋之勞動規範依不同態樣分為 4 種模式：(1) NAFTA 模式。儘管 NAFTA 的談判係使用快軌權限，但 NAFTA 之勞動規範與快軌權限無關²⁶，故 NAFTA 勞動規範的態樣可自成一種模式。(2) JOFTA 模式。如前所述，JOFTA 的談判並未使用快軌權限，故 JOFTA 的勞動規範也自成一格。(3)「2002 年兩黨貿易促進授權法案 (Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002, 以下簡稱 TPA-2002)」模式。使用 TPA-2002 完成談判之 FTAs 其勞動規範應反映國會訂定之目標，故各別 FTAs 之勞動規範應相去不遠²⁷。(4)「兩黨貿易協議 (Bipartisan Trade Deal, 以下簡稱 5 月 10 日協議)」模式。由於 TPA-2002 即將於 2007 年 6 月底到期，為完成正在談判之 4 個 FTAs²⁸，當時的行政部門與國會達成協議，若行政部門在 4 個 FTAs 中納入 5 月 10 日協議中的談判目標，國會將延長 TPA 的期限²⁹。在諸多新的談判目標中，其中一項為更嚴格的勞動規範，故此 4 個 FTAs 也可歸類於同一模式。

由於 FTAs 的勞動規範甚多，在受限於篇幅的情況下，本文比較各種模式之 FTAs 與 TPP 協定時，將聚焦在 4 個面向，以切合本文主旨。首先，FTA 包含哪些勞動權益。蓋 FTAs 中若明文列舉某項勞動權益，則相較於其它未被列舉之權益，締約國將有義務維持之。第二，FTA 涵蓋哪些強制性的規範。因僅強制性之條文有違反的可能，故此將影響爭端解決的適用範圍。第三，除了內國的救濟管道，FTA 中是否提供公眾其它申訴的管道，以維護自身的權益。最後，針對勞動規範的違反，所適用的爭端解決機制與是否存在特別的規定將影響爭端解決之有

²⁴ JOFTA 自 1994 年開始談判，於 2000 年 10 月簽署。在 1993 年之後至 2002 年之前國會並未授權行政部門使用快速立法程序，故 JOFTA 為所有美系 FTAs 中唯一未使用快速立法程序之 FTA。See Robert A. Rogowsky & Eric Chyn, *U.S. Trade Law and FTAs: A Survey of Labor Requirements*, July, U.S. INT'L. TRADE COMM'N J. INT'L. COM. & ECON., at 8 (2007).

²⁵ 有關快速立法程序之歷史沿革與介紹，可參考王芊茵，「從美國超黨派貿易促進授權法看我國經貿談判之事前授權機制」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，161 期，頁 24-29，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no161/5.pdf> (最後瀏覽日：2016 年 5 月 9 日)。

²⁶ 詳見本文後段之論述。

²⁷ 使用「2002 年兩黨貿易促進授權法案 (Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002, TPA-2002)」完成談判之 FTAs 有 7 個，包含：與智利、新加坡、澳洲、摩洛哥、巴林、阿曼、以及多明尼加—中美洲完成談判之 FTAs。

²⁸ 須套用「兩黨貿易協議 (Bipartisan Trade Deal)」的 4 個 FTAs 包含：與秘魯、哥倫比亞、巴拿馬、以及韓國談判之 FTAs。

²⁹ *White House, Democrats Reach Deal on Bilateral FTAs, Sparking Hopes for TPA, Bridge Weekly Trade News Digest*, ICTSD, Vol. 11, No. 17, May, 16, 2007, available at <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/white-house-democrats-reach-deal-on-bilateral-ftas-sparking-hopes-for-tpa> (last visited May, 31, 2016).

效性，例如是否能立即要求被告國改善，抑或阻卻其再次違反等。另為方便閱讀與理解，本文將 4 種模式之 FTAs 與本文後段欲討論之 TPP 協定作成比較表，置於文末之附件一。

一、NAFTA 模式

NAFTA 中有關勞動之規範並未涵蓋於本文，而係附加於「北美勞動事務合作附加協定 (The North American Agreement on Labor Cooperation, NAALC)」。³⁰該協定的背景為時任美國總統的喬治·布希 (George Bush，以下稱老布希) 為了獲得快軌權限的展延以完成 NAFTA 之談判，向國會允諾將會透過簽署備忘錄的方式與墨西哥在勞動議題上進行合作。儘管在 1992 年底 NAFTA 完成談判時，美、墨雙方的確針對勞動議題簽署一備忘錄，但由於老布希的任期即將結束，因此將 NAFTA 與勞動備忘錄交付國會審查的責任則落到下一任總統——比爾·柯林頓 (Bill Clinton) 的身上。不過柯林頓總統認為勞動的議題不能僅透過備忘錄來處理，而必須利用附加協定 (supplemental agreement) 的方式確保墨西哥勞工的權益，此即為 NAALC 的由來³⁰，故可知 NAALC 的談判與 NAFTA 使用的快軌權限無涉。

該附加協定第 1 條訂定此協定之目標，其中包含促進附件 1 列舉之 11 項勞動權益 (涵蓋 ILO 宣言所揭櫫的 4 大權益)³¹，不過附件 1 強調其列舉之權益並非締約國相關勞動法令之最低標準，亦即實質保障內容還是取決於締約國的國內法³²。至於如何執行其國內法，NAALC 僅要求締約方應透過其列舉之方式有效地執行其勞動法規，包含指派或訓練檢查員、監督或調查是否有違反的情況等³³。另一方面，NAALC 除了提供有法定利益 (legally recognized interest) 之人透過其內國管道救濟³⁴，也要求締約國成立「國家行政辦公室 (National Administrative Office, NAO)」以受理公眾的申訴，且不限於本國國民³⁵。

至於爭端解決的方式，NAALC 要求締約國必須先行諮商³⁶，若諮商後仍無法解決爭議，則交由各締約國勞動部長組成之委員會解決³⁷，倘若還是存有爭議，則可由當事國任一方要求成立仲裁小組以解決該爭議³⁸。值得注意的是，僅針對與「職業安全與健康」、「童工」、以及「最低薪資」3 項勞動權益有關之事

³⁰ Robert E. Herzstein, *The Labor Cooperation Agreement Among Mexico, Canada and the United States: It's Negotiation and Prospects*, 3 U.S.-MEX. L. J. 121, 121-125 (1995).

³¹ North American Agreement on Labor Cooperation, art. 1 (b) [hereinafter NAALC].

³² NAALC, Annex 1; 焦興鎧，「美國利用國際經貿活動推展勞動人權之研究」，收錄於：第三屆國際經貿法學發展學術研討會—WTO 新議題與新挑戰論文集，頁 179，(2003 年)。

³³ NAALC, art. 3.

³⁴ NAALC, arts. 4-5.

³⁵ NAALC, art. 16 (3).

³⁶ NAALC, art. 27 (1).

³⁷ NAALC, art. 28 (1).

³⁸ NAALC, art. 29 (1).

宜才可提起諮商³⁹，亦即另外一項 ILO 宣言涵蓋之權益——結社自由與集體談判之權益並不能成為控訴之客體。

根據 NAALC 的規定，若仲裁小組認為被告國「有持續性的跡象 (persistent pattern)」顯示其無法有效的執行與貿易相關之勞動法規，且被告國未依照仲裁小組之裁決修正，則仲裁小組得對被告國加諸最多不超過雙方貨品貿易總額之 0.007% 的罰鍰⁴⁰。若被告國在仲裁小組加諸罰鍰後的 180 天內未付款，則原告國可以暫停減讓 (suspension of benefit)⁴¹。

由上述規定可知，雖然 NAALC 列舉之勞動權益高達 11 種，但其並未設定最低的勞動標準，僅要求各締約國必須有效地執行其勞動規範。不過 NAALC 除了提供內國救濟機制外，也設有「國家行政辦公室」受理公眾之申訴。至於爭端解決方面，NAALC 與 NAFTA 之爭端解決機制不同⁴²；且相較於 NAFTA 本文所有影響商業與貿易的規範皆可被控訴，在 NAALC 中與「職業安全與健康」、「童工」、以及「最低薪資」3 項勞動權利無涉者則不得成為控訴之客體，甚至懲罰金額的上限於違反 NAFTA 本文時也不存在⁴³。

二、美國—約旦 FTA 模式

相較於 NAALC 係附加於 NAFTA 之外，JOFTA 中有關勞動權利之規範直接規定於本文中第 6 條。該條規定各締約國不得透過持續性的作為或不作為、以及影響彼此間貿易的方式，使其勞動規範無法有效執行，但也同時肯認締約國得根據自行決定之優先順序分配資源，且若該決定係出於善意則應視為已符合上述之規定⁴⁴。至於何謂勞動規範，JOFTA 之定義為與 1974 年貿易法案揭槩之 4 項勞動權益直接相關之法律、規章、或規定等⁴⁵。不過 JOFTA 中並未要求締約國提供利害關係人內國申訴的管道，更遑論其它救濟的機制。

由於 JOFTA 中之勞動規範係直接規定於本文，故當雙方針對勞動規範的執行有歧異時，得直接訴諸 FTA 的爭端解決機制，並不如上述之 NAALC 適用不同的機制⁴⁶。可惜的是，即使有如此完善的設計，JOFTA 在執行勞動規範方面並未較 NAALC 有效。原因為當時雙方談判人員的換文 (exchange letter) 中即表明

³⁹ NAALC, art. 27 (1) (providing that: "...an ECE final report that addresses the enforcement of a Party's occupational safety and health, child labor or minimum wage technical labor standards, any Party may request in writing consultations with any other Party regarding whether there has been a persistent pattern of failure by that other Party to effectively enforce such standards in respect of the general subject matter addressed in the report.").

⁴⁰ NAALC, art. 39.4 (b); Annex 39, ¶1.

⁴¹ NAALC, art. 41.

⁴² *Id.*

⁴³ Mary Jane Bolle, *supra* note 20, at 3.

⁴⁴ US-Jordan Free Trade Agreement, arts. 4(a)-(b) [hereinafter JOFTA].

⁴⁵ JOFTA, art. 6.

⁴⁶ Mary Jane Bolle, *supra* note 20, at 3.

未來不會使用協定中的爭端解決機制處理任何紛爭，直接排除所有規範（包含勞動規範）適用爭端解決機制的可能性⁴⁷。

三、2002 年兩黨貿易促進授權法案模式

如前所述，使用快速通關程序完成談判之 FTA 勢必要符合法案中所訂定之目標，故使用 TPA-2002 完成談判之 7 個 FTAs 其規範內容應相去不遠。TPA-2002 中有關勞動之談判目標與 JOFTA 的勞動規範極為類似，同樣規定各締約國不得透過持續性的作為或不作為、以及影響彼此間貿易的方式，使其勞動規範無法有效執行，但也同時肯認締約國分配資源的權力⁴⁸。以美國—新加坡 FTA（United States-Singapore Free Trade Agreement，以下簡稱 SGFTA）為例，其所涵蓋之勞動權益與 JOFTA 相同，亦即 1974 年貿易法案下所定義之勞動權益⁴⁹。至於救濟的管道，SGFTA 則明顯較 JOFTA 更進步，FTA 中除了要求締約國應提供法定利益人內國的救濟管道，也要求締約國成立「聯絡點（Contact Point）」以受理公眾的申訴，且不限於本國國民⁵⁰。

由於 SGFTA 之勞動規範係規定於本文，故與其它規範適用相同的爭端解決機制。當雙方針對勞動規範的執行存有歧見時，得根據爭端解決專章直接提起諮商，進而適用爭端解決機制⁵¹。不過當爭端解決小組判定被告國違反勞動專章的義務，爭端解決小組必須先施加最多不超過 1,500 萬美金罰鍰處罰被告國，僅有在被告國拒絕付款時才得以暫停減讓的方式報復⁵²。

由上述的分析可知，使用 TPA-2002 完成談判之美系 FTAs 除了增加救濟的管道，也確定採用本應於 JOFTA 就可適用之爭端解決機制，惟懲罰金額之限制似乎美中不足。

四、5 月 10 日協議模式

此協議中有關 FTA 勞動規範的部分有 4 個重點，包含：(1) 在 FTAs 中要求締約國應透過國內法來維持 ILO 宣言中的 4 大權益；(2) 在 FTAs 中強制禁止締約國調降其勞動標準；(3) 限縮締約國資源分配的權力，不得以資源不足豁免其未能執行與 ILO 宣言 4 大權益相關之法規；(4) 違反勞動規範與違反 FTA 中其他義務適用相同的爭端解決機制⁵³。

⁴⁷ *Jordan Free Trade Agreement Approved by Finance and Ways & Means*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 19, No. 30 (July, 27, 2001).

⁴⁸ 19 U.S.C §§ 3802(b)(11)(A), 3802(b)(11)(B).

⁴⁹ US-Singapore Free Trade Agreement, arts. 17.7.1 [hereinafter SGFTA].

⁵⁰ SGFTA, arts. 17.4.5.

⁵¹ SGFTA, art. 17.6.4.

⁵² SGFTA, arts. 20.7.1, 20.7.6.

⁵³ Mary Jane Bolle, *supra* note 20, at 4.

以「美國—韓國自由貿易協定 (Free Trade Agreement Between the United States of America and the Republic of Korea, KORUS)」為例，在勞動專章中即要求締約國應透過法律或規章維持 ILO 宣言及其附則中所涵蓋之 4 大權益⁵⁴，不過該項規定的註腳又將 ILO 的附則排除於本章的適用⁵⁵。至於執行層面之規範，該專章同樣禁止締約國透過持續性的作為或不作為、以及影響彼此間貿易的方式，而未能有效地執行勞動規範⁵⁶。值得注意的是，雖然該專章也同時肯認締約國分配資源的權力，不過該項規定的註腳要求締約國必定要分配資源以維持 ILO 宣言的 4 大權益⁵⁷。至於救濟的機制，則持續模式 3 之 FTAs，要求締約國提供多重救濟管道⁵⁸。

有關爭端解決的部分，與模式 3 不同的是 KORUS 的勞動專章規定必須先透過本專章的規定提起諮商後，才能使用 KORUS 的爭端解決機制處理本專章的爭議⁵⁹，而懲罰的方式也包含加諸罰鍰（未設有上限）或暫停減讓，但僅有在締約國拒絕償付罰鍰時才能暫停減讓⁶⁰。

相較於模式 3 之 FTAs，模式 4 的 FTAs 改採 ILO 宣言的 4 大權益，並要求締約國一定要分配資源以維持此 4 大權益。另一方面，相較於過往 FTAs 僅要求締約國應「盡力 (strive to)」避免放寬或減損相關勞動法規以擴張貿易或吸引投資⁶¹，使用模式 4 的 FTAs 則直接禁止締約國從事上述行為⁶²，並不再對罰鍰設定上限⁶³。

五、小結

綜觀上述之分析，可發現美系 FTAs 所涵蓋之勞動權益不外乎就是 1974 年貿易法案揭槩之 4 項權益，或是 ILO 宣言所包含之 4 項權益，數量上並沒有差別。至於強制性的規範，其規範的態樣與內容則有越來越嚴格的趨勢。從 NAALC 僅要求締約國必須「有效地」執行其國內法，到較晚近之 FTAs 皆禁止締約國透過持續性的作為或不作為而未能有效執行勞動規範。雖然模式 2 與模式 3 的 FTA 允許締約國因為優先順序與資源配置而不維持 FTA 中揭槩之勞動權益，但到了模式 4 就將此權利限縮，要求締約國務必維持 ILO 宣言的 4 大權益。於此同時，模式 4 的 FTAs 也強制禁止締約國調降其勞動標準，較以往之 FTA 涵蓋更多

⁵⁴ Free Trade Agreement Between the United States of America and the Republic of Korea, art. 19.2.1 [hereinafter KORUS].

⁵⁵ KORUS, art. 19.2.1 ft. 1.

⁵⁶ KORUS, art. 19.3.1(a).

⁵⁷ KORUS, art. 19.3.1(b), art. 19.3.1(b) ft. 3.

⁵⁸ KORUS, arts. 19.4, 19.5.3.

⁵⁹ KORUS, art. 19.7.5.

⁶⁰ KORUS, art. 20.13.7.

⁶¹ E.g. JOFTA, art. 6.2; SGFTA, art. 17.2.2.

⁶² E.g. KORUS, art. 19.2.2.

⁶³ Mary Jane Bolle, *supra* note 20, at 4.

的強制性規範。

關於救濟的管道，則是除了模式 2 的 FTA 未有任何著墨外，其他 3 種模式之 FTAs 皆規定締約國除了提供內國救濟管道，也必須設有聯絡點受理公眾之申訴。最後有關爭端解決機制的適用，由於 NAALC 係附加協定，故其使用與 NAFTA 不同的爭端解決機制並不難想像；同時，NAALC 也限縮控訴的客體，將「結社自由與集體談判」排除於爭端解決機制之適用外。另一方面，儘管另外 3 種模式之 FTAs 的勞動規範皆直接規定於本文，但由於模式 2 之 FTA（亦即 JOFTA）於簽署時即排除爭端解決的適用，故僅剩模式 3 與模式 4 的勞動規範適用與 FTA 中其它規範相同的爭端解決機制，且較晚近之 FTAs 也不再對罰鍰設定上限，不過美中不足的是模式 4 之 FTA 要求締約國必須先透過勞動專章的諮商機制才能啟動爭端解決。

參、美系自由貿易協定勞動規範之實際執行情況

儘管根據本文前一部份之分析，美系 FTAs 勞動規範之態樣似有逐漸進步的趨勢，但實際執行效果是否如此則不無疑問。根據 2014 年底美國政府責任屬（Government Accountability Office, GAO）之報告⁶⁴，在美國的行政部門中，有 3 個部門負責監督與執行 FTAs 的勞動規範，包含：「美國貿易代表署（United States Trade Representative, USTR）」，負責與締約國諮商、以及必要時提起爭端解決；「美國勞動部（United States Department of Labor, DOL）」，負責監督締約國執行 FTAs 勞動規範的情況、擔任 FTAs 合作機制的聯絡點、以及受理申訴案件。最後，由於 USTR 與 DOL 在海外未設有據點，因此必須仰賴「美國國務院（United States Department of States）」通報、監督、以及改善締約國之勞動情況⁶⁵。雖然有責成的部門落實 FTAs 的勞動規範，但該報告指出 FTAs 下勞動義務的執行成效普遍不彰，使得雙方對於勞工權益保障之落差持續存在⁶⁶。

以 DOL 實際受理的案例觀之，自 2008 年 DOL 共受理 5 起申訴案件，包括在與巴林、多明尼加、瓜地馬拉、宏都拉斯、以及祕魯簽署之 FTAs 下的申訴案件。然而，5 起案件中僅祕魯的案件獲得解決，而僅有瓜地馬拉的案件使用 FTA 中的爭端解決程序⁶⁷，且小組報告之產出同樣亦已有所延遲⁶⁸。同時，GAO 的報告也指出 DOL 實際的審查時間遠超過其預定的 6 個月期限，平均竟高達 15 個月

⁶⁴ United States Government Accountability Office, *Free Trade Agreements: U.S. Partners Are Addressing Labor Commitments, but More Monitoring and Enforcement Are Needed*, GAO-15-160, Nov. 6, 2014, available at <http://www.gao.gov/assets/670/666787.pdf> (last visited May, 17, 2016) [hereinafter US GAO].

⁶⁵ *Id.*, at 8-10.

⁶⁶ *Id.* at 10.

⁶⁷ *Id.* at 26, figure 3.

⁶⁸ *Guatemala Labor Ruling Delayed Again After Panelist Resigns; No Date Set*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 33, No. 48 (Dec. 11, 2015).

⁶⁹。另一方面，報告中受訪的利害關係人均表示不知曉或不了解 DOL 的申訴機制，甚至認為申請程序過於困難，導致目前僅有少數申訴案件⁷⁰。

此外，監督貿易夥伴是否確實履行個別 FTA 下之義務則是另外一項為人詬病之處。該報告指出，儘管 FTA 的數量持續上升，但 USTR、DOL、或其他相關行政部門卻仍受限於拮据之經費與有限的人力資源，是以美國難以主動地檢視貿易夥伴是否履行 FTA 下之勞動條款⁷¹。同時，USTR 與 DOL 之間也缺乏有效的合作策略以系統性的方式評估所有貿易對手國，致使美國僅能優先對少數勞工問題較為嚴重之國家執行監督⁷²。

除了執行層面的問題，訴諸爭端解決前之考量也使得他國的勞動權益無法獲得伸張。如前所述，目前僅瓜地馬拉的申訴案件真正交付 FTA 下之爭端解決機制，可能的原因係 USTR 在有限的經費與人力資源下，在決定是否將一諮商未果之爭端訴諸爭端解決機制時通常有若干考量，包括：系爭事實背景是否有明顯的協定違反；該爭端是否有助於澄清特定受關注之議題；或基於事實與證據，USTR 是否有勝訴的把握⁷³。有鑑於此，相較於其他爭端（如市場進入之違反、反傾銷）涉及的產業利益較大，且勝訴的可能性較高，勞工爭端實難以成為 USTR 優先選擇訴諸爭端解決機制之案件。

肆、TPP 協定之勞動規範

由於 TPA-2002 已於 2007 年 6 月 30 日到期，故國會於 2015 年又重新授權行政部門使用快速通關程序談判 TPP 協定，亦即 2015 年兩黨國會貿易優先及責任法案 (Bipartisan Congressional Trade Priorities Act of 2015, 簡稱 TPA-2015)⁷⁴。TPA-2015 中有關勞動規範之談判目標基本上無異於 5 月 10 協議所涵蓋之內容⁷⁵，故可推之 TPP 協定的勞動規範與模式 4 的 FTAs 應大抵相同。

儘管如此，被詬為跨世代的 TPP 協定在勞動規範上還是有些許部分超出既存美系 FTAs 之規定，例如擴大適用範圍，同時包含 ILO 宣言所揭櫫的 4 大權益與 1974 年貿易法案的「與最低薪資、工時、職業安全與健康有關之可接受的工作條件」⁷⁶；要求締約國應盡量禁止進口強迫勞動（包含強迫童工）所生產之產

⁶⁹ US GAO, *supra* note 64, at 23.

⁷⁰ US GAO, *supra* note 64, at 29.

⁷¹ *Id.*, at 51.

⁷² *Id.*

⁷³ Mary Jane Bolle, *supra* note 20, at 6-7.

⁷⁴ H.R.1890 and S. 995, the Bipartisan Congressional Trade Priorities Act 2015 [hereinafter TPA-2015].

⁷⁵ 例如締約國不得放寬或減損勞動標準以擴張貿易或吸引外資、締約國應施行措施以維持勞動權益、不得以資源分配之理由作為未能維持勞動權益之豁免、勞動規範之爭議與協定中其他規範適用相同的爭端解決機制等。See TPA-2015, sec. 2(b)(10).

⁷⁶ Trans-Pacific Partnership Agreement, art. 19.3 [hereinafter TPP Agreement].

品，盡力消除強迫勞動⁷⁷；要求締約國應鼓勵其企業自願性地針對勞動議題採取「企業社會責任 (Corporate Social Responsibility, CSR)」⁷⁸。值得注意的是，TPP 協定不再如模式 4 之 FTAs 僅在註腳規定締約國不得以資源分配之理由作為未實現相關勞動權益之豁免，而係直接規範於條文中⁷⁹。

不過除了勞動專章之規範，美國與汶萊、馬來西亞、以及越南互相交換有「符合計畫 (Consistency Plan)」以提升上述 3 個國家的勞動標準，而類似的雙邊協議可以回溯至 2011 年美國與哥倫比亞簽訂之「勞動行動計畫 (Labor Action Plan)」⁸⁰。儘管美國與哥倫比亞的 FTA 早在 2007 即談判完成，但有鑑於哥倫比亞境內時常傳出有勞團的成員遭殺害，且司法體系不完善導致加害者被放縱，以及過低的勞動水平，2011 年美國總統歐巴馬堅持在將 FTA 文本送到國會批准前，雙方必須針對勞動議題進行特別談判⁸¹，此即為「勞動行動計畫」之由來，也是美國在 FTA 中除了勞動專章本文的規範外，另外訂有雙邊協議之濫觴⁸²。有了哥倫比亞的前例，美國也再次於 TPP 協定的框架下與其他 3 個締約國針對勞動議題簽訂雙邊協議。在該些協議中，美國要求對手國必須採取某些作為或提供技術援助予對方以提升勞動標準。由於 3 個「符合計畫」均使用類似的模式制定，本文將以美國與越南間之「符合計畫」為例簡介之⁸³。

「符合計畫」大致可分為幾個重點。首先，在法制改革的部分，美國詳細列出越南必須修改之國內法以維持 TPP 協定所涵蓋之勞動權益，尤其是關於組織工會的權益⁸⁴。除了法制改革外，美國也要求越南必須進行必要之機構改革，包括建立新的行政單位與程序、或增加勞動檢查的次數與人力以有效執行修改的法規⁸⁵。另一方面，越南也必須將資訊透明化，包含公布勞動主管機關的年預算、救濟管道的資訊、工會的申請狀態等，同時對僱用人與受雇者提供相關知識的訓

⁷⁷ TPP Agreement, art. 19.6.

⁷⁸ TPP Agreement, art. 19.7.

⁷⁹ TPP Agreement, art. 19.5.2.

⁸⁰ *Colombian Action Plan Related to Labor Rights*, USTR, Apr. 7, 2011, available at <https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/morocco/pdfs/Colombian%20Action%20Plan%20Related%20to%20Labor%20Rights.pdf> (last visited May, 30, 2016).

⁸¹ *Labor in the U.S.-Colombia Trade Promotion Agreement*, USTR, <https://ustr.gov/uscolombiatpa/labor> (last visited May, 30, 2016).

⁸² 有關「勞動行動計畫」的執行情況，可參考 *The Colombian Labor Action Plan: A Five Year Update*, USTR, Apr. 11, 2016, available at <https://ustr.gov/sites/default/files/2016-Colombia-Action-Plan-Report.pdf> (last visited May, 30, 2016)；除了美國與哥倫比亞曾在 FTA 的框架下簽訂另外之勞動協議，美國與摩洛哥、韓國也曾在各別的 FTA 下簽訂勞動協議，然而該些協議僅再次澄清本文之規範，並未加諸另外的義務，故與上述之「勞動行動計畫」、以及 TPP 協定的「行動計畫」不同，因此不於本文討論。See US-Morocco Free Trade Agreement, Letter on Certain Labor and Environment Provisions; KORUS, Confirmation Letter (Public Communication)。

⁸³ TPP Agreement, United States – Viet Nam Plan for the Enhancement of Trade and Labour Relations.

⁸⁴ *Id.*, sec. II.

⁸⁵ *Id.*, sec. III.

練⁸⁶。為達成本計畫之目標，美國也會提供技術協助予越南，同時建立專家委員會以提供專家意見⁸⁷。最後，本計畫適用於勞動專章之諮商規範，也同時適用於 TPP 協定爭端解決專章之規定⁸⁸。

伍、結論—TPP 協定勞動規範與既存 FTAs 之比較

隨著世界經濟的成長，以及貿易壁壘的降低，貿易與勞動議題逐漸受到各國的重視，然而如何妥善處理兩者間的關係尚屬高度爭議之議題。遭受巨大貿易逆差之已開發國家認為開發中國家必須提升其勞動標準以符合普世人權，開發中國家則認為此舉實際上僅是為了削弱其競爭力，行貿易保護之實罷了。

在多邊與雙邊場域皆積極推動勞動規範的美國，不難想像其在去年甫完成談判之 TPP 協定中也是如此，而被詬為跨世代之 FTA 的 TPP 協定，其涵蓋之勞動規範是否真的較進步？觀察上述之分析，可發現 TPP 協定揚棄過往僅在 1974 年貿易法案或 ILO 宣言選擇其一的方式，而係將兩者所涵蓋的 5 大勞動權益皆納入，此舉可算 TPP 協定進步之處。不過可惜的是，在強制規範、救濟管道、以及爭端解決機制的適用上，皆與晚近之 FTAs 無異，唯一明顯的改變可能係 TPP 協定將限縮締約國資源分配的權利之規範移至本文，而不再如模式 4 之 FTAs 置於註腳。至於其他新增的規範，如鼓勵締約國禁止應禁止進口強迫勞工製造之產品，或鼓勵企業採取 CSR，則多屬軟性 (soft) 之規定。

若僅根據前段之分析，TPP 協定似乎有負其「跨世代」之美名，然吾人不可忘記的是，除了本文之規範外，TPP 協定尚包含美國與汶萊、馬來西亞、以及越南三國針對勞動議題簽訂之「符合計畫」。該些計畫中詳細規定上述三國應改善之處，如法治、政府組織的改革；加強透明化與教育訓練；以及技術援助與能力建置等，詳實程度較美國與哥倫比亞簽訂之「勞動行動計畫」有過之而無不及。在此脈絡下，TPP 協定不僅擴大勞動規範的適用國家⁸⁹，甚至特別加強汶萊、馬來西亞、以及越南三國之勞動標準，不可謂毫無進展。

儘管如此，參考既存 FTAs 之勞動規範的執行成果，即使是較為進步的 TPP 協定，真正的施行狀況可能還是會不如預期。因此，若欲完全發揮 TPP 協定高標準的規範，美國的行政部門是否能夠獲得更多的資源，以及彼此間是否能建立良好的合作機制將至關重要。

⁸⁶ *Id.*, sec. IV.

⁸⁷ *Id.*, sec. V.B.3.

⁸⁸ *Id.*, sec. VII.3-4.

⁸⁹ TPP 協定的 12 個締約國中，美國僅與半數之締約國，亦即加拿大、墨西哥、智利、秘魯、新加坡、澳洲簽有包含勞動規範之雙邊 FTA。

附件一 4 種模式的 FTAs 與 TPP 協定之比較表

	涵蓋之勞動權益	涵蓋之強制規範	多重救濟管道	爭端解決機制與懲罰	其它
模式 1— NAFTA (NAALC)	<ul style="list-style-type: none"> 11 種，但非最低標準，實際情況取決於締約國之國內法 	<ul style="list-style-type: none"> 要求締約國有效地執行其勞動規範 	<ul style="list-style-type: none"> 除了要求締約國須提供內國救濟機制外，設有聯絡點受理公眾（不限本國國民）之申訴 	<ul style="list-style-type: none"> 適用不同的爭端解決機制 設有懲罰上限 僅與「職業安全與健康」、「童工」、「最低薪資」3 項勞動權利有關者才能提交爭端解決 	N/A
模式 2— JOFTA	<ul style="list-style-type: none"> 1974 年貿易法案揭櫫之 4 種勞動權益 	<ul style="list-style-type: none"> 禁止締約國透過持續性的作為或不作為，及影響貿易的方式，未能有效執行勞動規範 肯認締約國分配資源的權力 	<ul style="list-style-type: none"> 無 	<ul style="list-style-type: none"> 不適用爭端解決機制 	N/A
模式 3— TPA-2002	<ul style="list-style-type: none"> 1974 年貿易法案揭櫫之 4 種勞動權益 	<ul style="list-style-type: none"> 禁止締約國透過持續性的作為或不作為，及影響貿易的方式，未能有效執行勞動規範 肯認締約國分配資源的權力 	<ul style="list-style-type: none"> 除了要求締約國須提供內國救濟機制外，設有聯絡點受理公眾（不限本國國民）之申訴 	<ul style="list-style-type: none"> 適用相同的爭端解決機制 設有懲罰上限 不需先透過勞動專章之規範諮商才能提交爭端 	N/A

<p>模式 4—5 月 10 日協議</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ILO 宣言揭櫫之 4 種勞動權益 	<ul style="list-style-type: none"> • 禁止締約國透過持續性的作為或不作為，及影響貿易的方式，未能有效執行勞動規範 • 在註腳限縮締約國分配資源的權力，至少須分配資源以維持 ILO 宣言之 4 大權益 • 強制禁止締約國調降其勞動標準 	<ul style="list-style-type: none"> • 除了內國救濟機制外，設有聯絡點受理公眾（不限本國國民）之申訴 	<ul style="list-style-type: none"> • 適用相同的爭端解決機制 • 未設有懲罰上限 • 需先透過勞動專章之規範諮商才能提交爭端 	<ul style="list-style-type: none"> • 與哥倫比亞訂有「勞動行動計畫」以提升其勞動水準
<p>TPP 勞動專章</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ILO 宣言與 1974 年貿易法案結合，共 5 項勞動權益 	<ul style="list-style-type: none"> • 禁止締約國透過持續性的作為或不作為，及影響貿易的方式，未能有效執行勞動規範 • 在本文直接限縮締約國分配資源的權力，至少須分配資源以維持條文所提及之 5 大權益 • 強制禁止締約國調降其勞動標準 	<ul style="list-style-type: none"> • 除了內國救濟機制外，設有聯絡點受理公眾（不限本國國民）之申訴 	<ul style="list-style-type: none"> • 適用相同的爭端解決機制 • 未設有懲罰上限 • 需先透過勞動專章之規範諮商才能提交爭端 	<ul style="list-style-type: none"> • 與汶萊、馬來西亞、越南訂有「符合計畫」以提升上述三國之勞動水準