

## 簡介美國與墨西哥首次適用「勞工快速回應機制」解決 爭端案例

張書芳 編譯

### 摘要

2019 年修訂之《美國－墨西哥－加拿大協定》納入全新的「勞工快速回應機制」以保護勞工之結社自由與集體協商權利。該機制首度適用於今（2021）年發生的「通用汽車案」以及「Tridonex 案」，因兩案皆涉及結社自由與集體協商權的勞工權利剝奪，美國政府援引此機制請求墨西哥政府進行調查並為諮商。惟兩案皆在機制前階段的政府間諮商即解決紛爭，而未進入後續的準司法程序，且若未來爭端涉及勞工權利保護範圍以外之環境保護等其他領域，則此等機制在解決爭端的有效性與重要性，仍待後續觀察。

（取材資料：Joshua Goodman, *Moving Toward a New Era of Labor Rights in Trade Policy?*, THE REGULATORY REVIEW (Aug. 31, 2021), <https://www.theregreview.org/2021/08/31/goodman-moving-toward-new-era-labor-rights-trade-policy/>。）

勞工權利向來不是美國貿易政策談判的重心，但近幾年，美國兩黨批評過去簽署的自由貿易協定侵害美國勞工之權利，導致工作機會流失進而損及中產階級人民的利益<sup>1</sup>。其中一項特別值得關切的困難問題在於如何執行貿易協定中用以確保境外勞工權利的條款，若無適當的保護機制，則侵害勞工權利的企業將獲得不正當的貿易優勢。

當美國進行《美國－墨西哥－加拿大協定（United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA）》談判的期間<sup>2</sup>，民主黨議員及美國主要勞工團體大力促成兩黨協議，將「勞工快速回應機制（Rapid Response Labor Mechanism, RRLM）」

<sup>1</sup> Ana Swanson, *In Washington 'Free Trade' Is No Longer Gospel*, N. Y. TIMES (Mar. 17, 2021), <https://www.nytimes.com/2021/03/17/business/economy/free-trade-biden-tai.html>; Sheelah Kolhatkar, *Trump's Rebrand of NAFTA*, THE NEW YORKER (Oct. 3, 2018), <https://www.newyorker.com/news/news-desk/trumps-rebrand-of-nafta>.

<sup>2</sup> Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada, July 1, 2020, <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between> (last visited Oct. 3, 2021) [hereinafter USMCA].

納入 USMCA，此等以特定設施為適用對象之 RRLM 乃一用以對抗違反勞工權利行為之嶄新貿易執行工具<sup>3</sup>。

此機制首度適用於今 (2021) 年的「通用汽車 (General Motor) 案」以及「Tridonex 案」，美墨政府此等創舉在實際運作上是否能確實達到保護勞工之目的，引起各界廣泛關注。因此，本文將先介紹 RRLM 機制的具體規範與程序，並探討實際應用該機制的兩個案例，最後扼要評析 RRLM 對未來可能引發貿易爭議之影響。

## 壹、簡介 RRLM

此全新機制旨在提供勞權侵害事件的即時救濟管道，針對發生勞權侵害情事的「特定設施」為制裁 (remedies)，並對結社自由 (free association) 與集體協商權 (collective bargaining) 被侵害的勞工進行補償 (remediation)<sup>4</sup>。此機制之目的為糾正侵害勞權之不法行為，而非限制貿易，若已為補償，該制裁措施會立即移除<sup>5</sup>。

首先，就適用範圍而言，RRLM 僅適用於勞工結社自由與集體協商權受侵害之情形。此外，僅於控訴方基於善意 (good faith) 相信被控訴方境內的「受規範設施 (covered facility)」有剝奪被控訴方勞工法律下所規定的結社自由與集體協商權之情事，方可適用 RRLM<sup>6</sup>。而所稱「受規範設施」是指特定優先產業部門 (priority sector) 下的工廠或公司，於某一締約方領域內所生產之產品或提供之服務與他締約方間進行貿易，或與他締約方領域內所生產產品或提供之服務在該締約方領域內彼此競爭之情形<sup>7</sup>。詳言之，若墨西哥境內的受規範設施屬於優先部門，並在墨西哥有違反勞工權利之情事，而系爭產品或服務於美墨間貿易，則美國可對該措施提起控訴以適用 RRLM；然若為美國境內的受規範設施，則僅限於該設施業經美國國家勞動關係委員會 (National Labor Relations Board, NLRB)<sup>8</sup> 介入調查，並受巡迴法院 (circuit court) 之強制執行命令 (enforced order) 拘束

<sup>3</sup> Statement of UAW President Rory Gamble on the Need to Monitor and Enforce the USMCA as Proposed before Congress, The International Union, United Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers of America [UAW] (Dec. 18, 2019), <https://uaw.org/statement-uaw-president-roxy-gamble-need-monitor-enforce-usmca-proposed-congress/>.

<sup>4</sup> USMCA art. 31-A.1(2).

<sup>5</sup> *Id.*

<sup>6</sup> *Id.* art. 31-A.2.

<sup>7</sup> 主要部門 (priority sector) 係指商品製造、服務提供或涉及採礦 (mining) 之部門。其中商品製造的範圍包括但不限於航空產品和零件、汽車和汽車零件、化妝品、工業烘焙食品、銅、鋁、玻璃、陶器、塑料、鍛件 (forgings) 和水泥之產品製造。*Id.* art. 31-A.15.

<sup>8</sup> NLRB 為美國聯邦獨立機構，旨在防止與糾正雇主或工會不法剝奪勞工權利。*About NLRB: What We Do*, NATIONAL LABOR RELATIONS BOARD, <https://www.nlr.gov/about-nlr/what-we-do> (last

時，始可適用 RRLM，而此情況實屬罕見<sup>9</sup>。因此，RRLM 主要適用於墨西哥之受規範設施。

其次，在程序上，控訴方基於善意相信被控訴方境內的受規範設施有剝奪勞工特定權利的情事，即可訴諸 RRLM 並請求被控訴方進行「自我審查(Review)」程序<sup>10</sup>。亦即，經控訴方請求被控訴方先為調查，而調查後若雙方皆同意確有違反勞工權利之事實，則被控訴方應與控訴方就如何補償侵害的勞工進行諮商<sup>11</sup>。反之，若被控訴方拒絕進行調查或未在期限內回覆調查請求，又或是雙方對於勞工權利剝奪的認定或補償計畫有所歧見，則可成立「快速回應勞工小組(Rapid Response Labor Panel)」，並將該案交由獨立的小組裁決以解決爭端<sup>12</sup>。若小組認定系爭設施有勞權侵害之情事或未確實補償，控訴方得對該設施所生產之產品實施貿易制裁<sup>13</sup>。

綜上，RRLM 提供美國及墨西哥間一快速的爭端解決機制，其可分為前階段「協定締約方間自我審查與諮商程序」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權利侵犯的問題。RRLM 強調透過有效、快速的執行機制以補償勞工權利與解決爭端，還有其他規定如控訴方提出諮商請求後即可先暫扣被控訴設施於海關處的待清關產品<sup>14</sup>、爭端小組應在其成立或進行實地查核的 30 天內做出決定等<sup>15</sup>，皆顯示 RRLM 即時救濟及快速回應之特色。

## 貳、案例介紹

為了解現階段 RRLM 的實務運作狀況，以下將分別介紹的「通用汽車案」和「Tridonex 案」。

### 一、通用汽車案

---

visited Oct. 12, 2021).

<sup>9</sup> USMCA art. 31-A.2, n.2; 勞工對於侵害勞權行為提出的指控 (file a charge) 經 NLRB 調查確認屬實，得交由聽證程序，由 NLRB 行政法官 (NLRB Administrative Law Judge) 就該行為做出裁定 (issue decisions)。而雙方得針對該裁定上訴至巡迴法院 (Circuit Court)，法官認必要得發布強制執行命令以強制雇主履行特定義務。About NLRB: Decide Cases, NATIONAL LABOR RELATIONS BOARD, <https://www.nlr.gov/about-nlr/what-we-do/decide-cases> (last visited Oct. 12, 2021); About NLRB: Enforce Orders, NATIONAL LABOR RELATIONS BOARD, <https://www.nlr.gov/about-nlr/what-we-do/enforce-orders> (last visited Oct. 12, 2021).

<sup>10</sup> USMCA art. 31-A.4(2).

<sup>11</sup> *Id.* art. 31-A.4(6).

<sup>12</sup> *Id.* arts. 31-A.4(2), (5), (9).

<sup>13</sup> *Id.* arts. 31-A.10(1), (2), arts.31-A.4(2), (5), (9), (10).

<sup>14</sup> *Id.* art. 31-A.4(3).

<sup>15</sup> *Id.* art. 31-A.8(1).

今年 4 月，通用汽車於其位於墨西哥錫勞 (Silao) 的工廠舉行工會選舉，據稱該選舉因被墨西哥當局懷疑有銷毀選票等嚴重舞弊之行為而提早結束<sup>16</sup>。美國貿易代表總署 (United States Trade Representative, USTR) 隨即請求墨西哥當局先調查該工廠是否有剝奪當地勞工結社自由與集體協商權利之情形，並開啟諮商程序<sup>17</sup>。經墨西哥當局調查確認有剝奪勞工權利的事實後，即與美國就補償計畫展開討論<sup>18</sup>。雙方於 7 月 8 日宣布補償協議之內容，通用汽車必須在 8 月 20 日前於其設施內重新舉行工會選舉之投票，且應允許墨西哥政府指派之聯邦調查員 (Federal Inspectors) 及國際勞工組織 (International Labor Organization) 之國際觀察員於投票進行前到場，並在設施現場進行監督<sup>19</sup>。本案如雙方協議重新舉行工會選舉投票後，勞工選擇拒絕接受既有的集體協商協議 (collective bargaining agreement)。

## 二、Tridonex 案

Tridonex 在墨西哥生產汽車零件並銷往美國<sup>20</sup>。據稱，Tridonex 的勞工因拒絕加入既有的工會 (The Matamoros Assembly and Maquiladora Workers Industrial Union, SITPME) 而被騷擾，且有多達 600 名員工因試圖加入另一工會 (Sindicato Nacional Independiente de Trabajadores de Industrias y de Servicios Movimiento 20/32, SNITIS) 而遭到資遣<sup>21</sup>。今年 5 月，美國勞工聯合會和產業工會聯合會 (The American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations) 與墨西哥當地勞工組織向 USTR 與美國勞動部 (Department of Labor) 共同主持的跨部門勞動監督與執行委員會 (Interagency Labor Committee for Monitoring and Enforcement, ILC) 聯合提出控訴 (complaint)，指控 Tridonex 公司剝奪勞工的結社自由及集體

---

<sup>16</sup> Daina Beth Solomon, *Mexico Extends Deadline for Do-Over of Disputed GM Contract Vote*, REUTERS (June 22, 2021), <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/mexico-sets-new-deadline-re-do-disputed-gm-contract-vote-2021-06-21/>.

<sup>17</sup> USMCA art. 31-A.4(2); Press Release, United States Trade Representative [USTR], United States Seeks Mexico's Review of Alleged Worker's Rights Denial at Auto Manufacturing Facility (May 12, 2021) (on file with USTR website).

<sup>18</sup> USMCA arts. 31-A.4(4), (6); Press Release, USTR, United States and Mexico Announce Course of Remediation for Workers' Rights Denial at Auto Manufacturing Facility in Silao (July 8, 2021) (on file with USTR website).

<sup>19</sup> Press Release, USTR, *supra* note 18.

<sup>20</sup> Daina Beth Solomon, *U.S. Unions Lodge First Mexico Labor Grievance under New NAFTA*, REUTERS (May 11, 2021), <https://www.reuters.com/world/us/us-unions-lodge-first-mexico-labor-grievance-under-new-nafta-2021-05-10/>.

<sup>21</sup> *Id.*; SITPME 遭指控向資方靠攏，逼迫勞工忍受不穩定的工資與工作待遇，故勞工選擇加入獨立工會 (independent union) SNITIS 以爭取權益。Press Release, The American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations [AFL-CIO], AFL-CIO, SEIU, SNITIS and Public Citizen Announce Filing of First USMCA 'Rapid Response Mechanism' Labor Case to Fight for Mexican Workers Denied Independent Union Representation (May 10, 2021) (on file with AFL-CIO website).

協商權<sup>22</sup>。ILC 調查後認為該控訴是可信的，故 USTR 請求墨西哥政府為調查，並啟動諮商程序<sup>23</sup>。經墨西哥政府調查後<sup>24</sup>，亦認定確有勞權侵害情事，故雙方就補償計畫進行諮商<sup>25</sup>。而今年 8 月 10 日，USTR 宣布該計畫，內容包括 Tridonex 承諾保護勞工免於騷擾脅迫，可自由加入工會、提供勞工相關培訓以增加勞權意識並向受影響的工人支付資遣費和所欠薪資等。而墨西哥政府亦表明將協助進行相關勞權培訓、監督工會代表選舉及針對該工廠內任何涉及勞權之指控為調查<sup>26</sup>。

### 參、評析與未來可能影響

未來案件及其發展皆為評估 RRLM 的重要因素。上述兩案皆藉由 RRLM 迅速地解決爭端，惟值得特別注意的是，兩案皆僅涉及程序前期的自我審查與諮商階段，並未進入後續爭端小組裁決之程序，故 RRLM 爭端解決整體機制的適用仍有待後續案例檢視。現階段談論該機制長期的有效性仍言之過早，但就其目前發展和初步運用狀況觀察，有效的勞工權利保護機制可能將逐漸成為貿易政策的重心。

隨著 RRLM 持續發展與適用，意謂美國國會在未來新的貿易協定中，可能納入 RRLM 此一爭端解決工具。當國會於討論 RRLM 納入 USMCA 時，Sherrod Brown 和 Ron Wyden 等參議員就曾呼籲今後所有的貿易協定都應納入該機制<sup>27</sup>。此外，若 RRLM 可以成為解決勞工問題的有效貿易爭端解決工具，此等機制可能超出勞工權利的保護範圍而擴大適用至其他領域，例如貿易協定中的環境保護相關條款。正如同工廠違反勞工法的情形，企業若違反環境相關法規時，理論上亦可針對該特定企業設施未修正違法行為之情形，採取貿易制裁之措施。

綜上所述，RRLM 僅為 USMCA 中勞工相關條款的一小部分，其是否可為勞工團體帶來整體利益仍有待觀察，但就早期的適用而言，其未來發展充滿希望。

---

<sup>22</sup> Press Release, AFL-CIO, *supra* note 21.

<sup>23</sup> USMCA art. 31-A.4(2); Press Release, USTR, United States Seeks Mexico's Review of Alleged Freedom of Association Violations at Mexican Automotive Parts Factory (June 9, 2021) (on file with USTR website).

<sup>24</sup> USMCA art. 31-A.4(4); Daina Beth Solomon, *Mexico Accepts U.S. Request to Probe Tridonex Autoparts Plant for Labor Abuses*, REUTERS (June 19, 2021), <https://www.reuters.com/world/americas/mexico-accepts-us-request-probe-tridonex-autoparts-plant-labor-abuses-2021-06-19/>.

<sup>25</sup> USMCA art. 31-A.4(6).

<sup>26</sup> Press Release, USTR, United States Reaches Agreement with Mexican Auto Parts Company to Protect Workers' Rights (Aug. 10, 2021) (on file with USTR website).

<sup>27</sup> Press Release, Sherrod Brown, Wyden, Brown Announce Support for Renegotiated NAFTA Update—New Agreement Includes Key Labor Enforcement Provisions (Dec. 13, 2019) (on file with Sherrod Brown website).