

《美墨加協定》勞工快速回應機制實施後凸顯之問題

戴維萱 編譯

摘要

《美墨加協定》中的勞工快速回應機制旨在保護勞工的集體協商權及結社自由。自《美墨加協定》實施以來，美國已多次啟動該機制並極力讚揚其施行效果。不過有學者提出質疑，認為勞工快速回應機制之程序透明度不足，且僅適用於部分優先部門，而無法保障全體勞工之權益等。彼等建議美國在《美墨加協定》2026 年正式檢討前修改此機制，也應該在複製此機制至其他貿易協定時謹慎評估，方能真正達到保障勞工之目的。

(取材資料：*Analysts: RRM Cases Raise ‘Serious Questions’ About Implementation, Impact*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 42, No. 4, Jan. 26, 2024.)

《美墨加協定 (USMCA)》之爭端解決章節中納入一項嶄新之執法機制，即處理勞工保障之快速回應機制 (Rapid Response Labor Mechanism, RRM)¹。此機制旨在對協定所涵蓋之特定設施中被剝奪集體協商權與結社自由之勞工進行快速補償²。其新穎之處在於，當控訴方基於善意地認為被控訴方境內有剝奪勞工權利之情事時，即可啟動該機制，而對特定設施採取制裁行動³。

USMCA 雖是在川普總統時期締結，RRM 卻是因拜登政府「以勞工為中心」的貿易政策，而經常被採用且受到讚揚⁴。該機制是否如美國貿易官員所言，能夠真正保障勞工權利呢？

¹ Protocol Replacing the North American Free Trade Agreement with the Agreement Between the United States of America, the United Mexican States, and Canada annex 31-A, Nov. 30, 2018 [hereinafter USMCA], <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between>. 有關「勞工快速回應機制」之介紹，可參見：張書芳，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，經貿法訊，287 期，頁 12-16，2021 年 10 月 12 日，<https://tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no287/3.pdf>。

² USMCA, art. 31-A.1.2 (“The purpose of the Facility-Specific Rapid Response Labor Mechanism (the ‘Mechanism’), including the ability to impose remedies, is to ensure remediation of a Denial of Rights, as defined in Article 31-A.2, for workers at a Covered Facility, not to restrict trade.”).

³ *Id.* art. 31-A.2 (“The Mechanism shall apply whenever a Party (the ‘complainant Party’) has a good faith basis belief that workers at a Covered Facility are being denied the right of free association and collective bargaining under laws necessary to fulfill the obligations of the other Party (the ‘respondent Party’) under this Agreement (a ‘Denial of Rights’).”).

⁴ *E.g.*, Ambassador Tai, Secretary Walsh Applaud Successful First Course of Remediation under USMCA’s Rapid Response Mechanism, USTR (Sept. 22, 2021), <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/september/ambassador-tai-secretary-walsh-applaud-successful-first-course-remediation-under-usmcas-rapid>.

本文簡介即將刊登於《布魯克林國際法學期刊》之一篇學術論文，該文探討上述 RRM 之設計、動機與現實⁵。以下即依該文架構，先回顧近期 RRM 之適用情形，接續說明該機制的潛在問題，最後分析其對美國其他貿易協定之影響。

壹、「勞工快速回應機制」之適用情形

自 2021 年 USMCA 正式實施以來，美國已啟動 RRM 機制 19 次，2024 年第一次啟動則是為了位在墨西哥帕丘卡一處電話服務中心的勞工權利問題，此件亦為涉案設施非屬汽車產業之為數不多案例之一⁶。聯合實施此機制的美國貿易代表署 (USTR) 以及美國勞工部讚揚早期案例的成果，指出因與墨西哥的共同努力，促成新的團體協約，為勞工爭取到更高的薪資及其他福利⁷。

上述學術論文卻指出這些成功案例有下列問題，包括該機制到底為勞工帶來多少正面成果？以及在多大程度內干擾了墨西哥政府正在推行的勞動制度改革？像是美國鋼鐵工人聯合會 (United Steelworkers)、美國勞工聯合會與產業工會聯合會 (AFL-CIO)、以及獨立的墨西哥工會三組織聯合於 2022 年 9 月針對聖戈班集團 (Saint-Gobain Group) 在墨西哥庫奧特拉的設施向美國勞工部所提出之申訴⁸，就似乎是想在該議題有機會被墨西哥政府完全處理前，搶先引起美國注意⁹。這不但意謂控訴方對墨西哥國內程序有著一定程度的不信任，同時也意謂墨西哥的某些團體了解如何利用 RRM 以獲取自身的利益¹⁰。

這些工會藉著在勞工投票的兩天前宣布上述的申訴，使得這次投票結果有利

⁵ 此篇期刊論文係由美國智庫外交關係委員會的貿易政策研究員 Inu Manak 及 Alfredo Carrillo Obregon 合著。二位作者透過回溯 RRM 機制的發展，分析拜登政府早期使用機制的情況，探究該工具運作方式，並提出可能問題。Inu Manak & Alfredo Carrillo Obregon, *Labor Enforcement in the U.S.-Mexico-Canada Agreement: Design, Motivation, and Reality*, (Jan. 16, 2024) BROOKLYN J. INT'L L., Vol. 49, Issue 2, Forthcoming, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4699625> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4699625>.

⁶ *United States Seeks Mexico's Review of Alleged Denial of Workers' Rights at Atento Servicios, S.A. de C.V.*, USTR (Jan. 19, 2024), <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2024/january/united-states-seeks-mexicos-review-alleged-denial-workers-rights-atento-servicios-sa-de-cv>. 2024 年 2 月美國於另一涉及食品製造業設施的案件啟動此機制，以及 4 月初美國再度要求對墨西哥鋼鐵零件製造商及採礦設施進行審查，使啟動次數達 22 次。*United States Seeks Mexico's Review of Alleged Denial of Workers' Rights at RV Fresh Foods Facility*, USTR (Feb. 16, 2024), <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2024/february/united-states-seeks-mexicos-review-alleged-denial-workers-rights-rv-fresh-foods-facility>; *USTR Files RRM Requests for Reviews of Steel, Mining Facilities in Mexico*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 42, No. 13, Apr. 5, 2024.

⁷ Jayme White & Greta Peisch, *United States Utilizes Innovative Labor and Trade Tool to Bring Concrete Wins for Workers Across North America*, USTR, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/blogs-and-op-eds/2022/november/united-states-utilizes-innovative-labor-and-trade-tool-bring-concrete-wins-workers-across-north> (last visited Apr. 10, 2024).

⁸ *Steelworkers, AFL-CIO File Petition on Worker Abuse at Mexico Glass Plant*, UNITED STEELWORKERS (Sept. 27, 2022), <https://www.usw.org/news/media-center/releases/2022/steelworkers-afl-cio-file-petition-on-worker-abuse-at-mexico-glass-plant>.

⁹ Manak & Obregon, *supra* note 5, at 14.

¹⁰ *Id.* at 14-15.

於控訴方之一的墨西哥獨立工會¹¹。雖然美國在此案件中並未正式啟用 RRM 機制，但 USTR 在讚揚投票結果時，表示已與墨西哥政府及涉案設施合作，以確保該設施會採取額外的行動¹²。這種行為不禁令人思考 RRM 是否需要另外的防護設計，以確保墨西哥政府在其勞動制度改革過程中仍保有主權¹³。

貳、評析「勞工快速回應機制」

一、程序問題

上述學術論文坦言美國政府並未公開申訴的提交情況，從而無從推斷 RRM 機制啟動的基準¹⁴。在不清楚提出之對象、案件之範圍、或篩選過程的情況下，很難判斷所見之爭端處理到底是經過仔細研究及評估，抑或僅係受到特定工會與具政治訴求的美國智庫大力遊說的結果¹⁵。事實上，拜登政府已經展開調查的申請案件中有 5 件不是由美國工會就是由名為 Rethink Trade 之反全球化的左翼智庫所提出¹⁶。

另外的程序面問題是有關 RRM 小組程序，USMCA 的條文在某些部分付之闕如。雖然條文規定在小組成立後，可要求被控訴方「證明 (verify)」其被指控之罔顧勞工權益情事，但 USMCA 並未明文如何進行這部分證明程序¹⁷。另一方面，在證明程序後，又要求 RRM 小組於 30 天內做出決定，這可是在其他貿易協定從未曾出現過之時程規定¹⁸。

其他程序面問題尚包括：墨西哥回應美國 RRM 請求的過程被上述學術論文形容為「超神祕 (highly enigmatic)」¹⁹；此外，在此機制下可施加之懲罰種類亦欠缺具體規定²⁰；同時被懲罰之設施在執行過程的各階段是否皆獲得正當程序的保護也不清楚等²¹。

二、成效問題

¹¹ *Steelworkers, AFL-CIO File Petition on Worker Abuse at Mexico Glass Plant*, *supra* note 8.

¹² *United States Announces Successful Resolution of a Rapid Response Mechanism Petition Regarding a Saint Gobain Facility in Mexico*, USTR (Oct. 22, 2022), <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/october/united-states-announces-successful-resolution-rapid-response-mechanism-petition-regarding-saint>.

¹³ Manak & Obregon, *supra* note 5, at 15. 其實在最近一件已進入 RRM 小組審理程序的案件中，小組成員也有類似看法。Margaret Spiegelman, *Mexican Mine Must Halt Work to Resolve Dispute*, *U.S. Tells RRM Panel*, *INSIDE U.S. TRADE*, Vol. 42, No. 9, Mar. 8, 2024.

¹⁴ Manak & Obregon, *supra* note 5, at 27.

¹⁵ *Id.*

¹⁶ *Id.*

¹⁷ *Id.*

¹⁸ *Id.*

¹⁹ *Id.*

²⁰ *Id.* at 28.

²¹ *Id.*

文中也提到，另一面向之研究指出的問題則是：究竟誰自 RRM 受惠？誰又反而被忽略？以及作為透過貿易協定以實現勞工保護的機制，RRM 之功效從其早期成果看來又如何？至今為止，大多數的 RRM 案件皆由美國的大型工會所提起，或由美國工會所支持²²。這可能是因為政治機會主義作祟，也可能單純只是此過程本身就是如此繁瑣，以致於僅有最具能力與知識的工會才能掌握 RRM 程序²³。

另一個缺點是 RRM 的設計，使其實際上僅涵蓋墨西哥某些優先部門的勞工，如製造業、服務業或礦業²⁴，而讓其他弱勢勞工團體（包括美國農工在內）無法利用該工具²⁵。

在引述 USTR 與美國勞工部的跨部會勞工監督與執行委員會所報告的有關「勞工部所協調之勞工權利重點專案」之成效後²⁶，上述學術論文建議多專注於墨西哥的能力建構，因為與透過 RRM 之執行機制相較，前者可能對墨西哥之勞動制度改革更有助益²⁷。

文中亦不客氣直言：固然執法是個引人注目的政治話題，但若目標是支持墨西哥的勞動制度改革，則美國政府就不該過度慶祝每一次 RRM 的啟動，因為根本是改革失敗的訊號²⁸。

參、此機制對於美國其他貿易協定之影響

該文作者敦促美國在 USMCA 之 2026 年正式檢討²⁹，以及在與其他貿易夥伴複製該工具之前，宜考慮修改該機制³⁰。事實上，「印太經濟繁榮架構 (IPEF)」的供應鏈支柱下已有一個修改版的 RRM，卻有更多程序上之不確定性³¹。例如，在 IPEF 協定下的任一締約方可以啟動諮商程序以解決「勞工權利不符規定」的問題，但涉案設施究竟不符的是通知國 (notifying party) 或是地主國 (host party)

²² *Id.*

²³ *Id.*

²⁴ *Id.* at 29.

²⁵ *Id.*

²⁶ *Id.* at 32.

²⁷ *Id.*

²⁸ *Id.*

²⁹ USMCA, art. 34.7.2 (“On the sixth anniversary of the entry into force of this Agreement, the Commission shall meet to conduct a [“]joint review[“] of the operation of this Agreement, review any recommendations for action submitted by a Party, and decide on any appropriate actions.”).

³⁰ Manak & Obregon, *supra* note 5, at 36.

³¹ *Id.* at 34; Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity Agreement Relating to Supply Chain Resilience, Nov. 14, 2023, [hereinafter IPEF Supply Chain Agreement], <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2023/09/us-department-commerce-publishes-text-landmark-indo-pacific-economic>.

境內的勞工相關規定及義務³²？在這方面完全沒有具體明文³³。

值得注意的是 IPEF 協定中的條文也超越了 RRM，因為其不僅限於被協議涵蓋的設施，只要是屬任何 IPEF 締約方供應鏈的一環，理論上任何設施都有所適用³⁴。對於這種潛在的擴張，該文作者呼籲宜認真思考美國當前貿易政策優先項目之轉變，究竟是為了實現何種目標？

肆、結論

拜登政府「以勞工為中心」的貿易政策強調保障國內外勞工權益及改善工作條件，RRM 作為一種新型的勞工保護機制固然有其潛力及重要性。然而，該機制在程序及最終成效方面也面臨著許多問題及質疑，故逕行宣稱其為「成功」的執法工具，或許言之過早。美國除需在 USMCA 實施後之定期檢討中及早改善該機制，更需在將其複製於其他貿易協定時進一步評估，以達真正保護勞工之效。

³² IPEF Supply Chain Agreement, arts. 9.3, 9.10 (“art. 9.3 Each Party intends to establish or maintain . . . a reporting mechanism to receive. . . allegations of labor rights inconsistencies at subject facilities located in the territory of another Party. . . ; art. 9.10 The host Party and the notifying Party are committed to engaging in dialogue in good faith to reach a resolution of the said allegation . . .”).

³³ Manak & Obregon, *supra* note 5, at 34.

³⁴ *Id.*; IPEF Supply Chain Agreement, art. 9.1 (“For the purposes of this Article, subject facility means a facility that is located in the territory of a Party and operated by an enterprise that is not a microenterprise.”). 根據 IPEF 供應鏈協定第 9.1 條，受規範設施 (subject facility) 即意指位於締約方領土內且由企業營運之設施。