

《歐美研究》第四十卷第一期（民國九十九年三月），201-258
http://euramerica.ea.sinica.edu.tw/
© 中央研究院歐美研究所

歐洲聯盟東擴勞工議題之研究： 以人員自由移動及勞工法制改革為重心*

焦興鎧

中央研究院歐美研究所
11529 台北市研究院路二段 128 號
E-mail: chiao@sinica.edu.tw

摘要

本文之目的，是要對近期歐洲聯盟東擴所涉及之各類勞工議題，作一整體之檢視。全文內容共分四大部分：第一部分分析歐洲聯盟與這些候選會員國談判加盟時所涉及各類相關勞工議題及達成之協議。第二部分探討它與這些國家如何處理最敏感之勞工自由移動問題。第三部分說明這五類政經發展情況不同會員國自加盟以來所從事之勞工法制改革。第四部分檢視這些新興會員國從事勞工法制改革所產生之正面效果，並對歐洲聯盟東擴過程中對新會員國勞工自由移動之限制措施提出質疑批判，且論及未來之發展趨勢及其他新興之議題。

關鍵詞：歐洲聯盟東擴、候選會員國、勞工移動自由、過渡措施、勞工法制之改革

投稿日期：97.12.1；接受刊登日期：98.7.3；最後修訂日期：98.4.17

責任校對：林碧美、蔡旻芳、張滌之

* 本文原發表於中央研究院歐美研究所主辦「歐盟東擴研究」學術研討會，民國九十七年十月二十四日至二十五日召開。作者感謝國立臺北大學法律學院郭玲惠院長在會中之評論及指正，也對兩名匿名審查人在投稿期間所提供之修正意見敬致謝忱，並已作相當幅度之修改。

壹、序言

雖然剛開始勞工權利之保障問題在歐洲聯盟整合過程中，並未如同其他政經議題那麼受到重視，但在經過一九九三年馬斯垂克條約 (Maastricht Treaty)，一九九七年阿姆斯特丹條約 (Treaty of Amsterdam) 及二〇〇一年尼斯條約 (Nice Treaty) 簽署後，隨著此一整合程度之日益深化後，一套相當完整而適用於全體會員國之勞動法制已逐漸成形，¹ 不但能對所有會員國勞動者之基本權利及一般福祉提供最低程度之保障，而且藉由這種調和 (harmonization) 之作用，也確實帶動後來陸續加盟新會員國勞動法制之改革，² 而成為區域整合中同時得以兼顧勞工權益等此類社會性議題 (social agenda) 之楷模。³ 值此全球化 (globalization) 過程中勞動者基本人權受剝奪之際，⁴ 歐洲聯盟在這方面之表現實屬一異數，雖然亦有識者認為，這種為會員國建構一套最低勞動基準之做法，往往也會造成勞動市場過度僵化而無法有效因應環境快速變遷之後果，同時，也會讓各會員國失業率提高而增加社會安全及福利之支出 (焦興鎧，2006a: 286-288)，但就整體而言，這類建構社會歐洲 (social Europe) 之努力，仍屬瑕不掩瑜 (焦興鎧，2006a: 285-286)。

事實上，在歐洲聯盟會員國過去歷次會員國擴大 (enlargement)

¹ 關於歐洲聯盟 (及其前身) 早期建構適用於所有會員國勞工法制之努力，參見焦興鎧 (2006a: 254-262)，至於較晚近之努力，尤其是在性別平等及防治就業歧視方面之各項作為，參見焦興鎧 (2006a: 339-351; 2007b: 388-393)，均有詳盡之說明。

² 關於這種調和作用對這一波東擴後新加盟會員國勞動法制改革之實質影響，參見本文後揭肆及伍、一部分之說明。

³ 一般而言，歐洲聯盟在這方面努力所發揮之成效，顯然較其他區域整合 (regional integration)，諸如北美自由貿易協定 (North American Free Trade Agreement; 簡稱 NAFTA)，以及亞太經濟論壇 (Asia-Pacific Economic Cooperation Forum; 簡稱 APEC) 之表現，要突出得多，關於此點，參見焦興鎧 (2008: 17-18)。

⁴ 關於經濟全球化對勞動者基本人權所造成之負面影響，參見焦興鎧 (2006a: 8-13)。

之過程中，新會員國加盟所涉及之勞工議題，經常引起廣泛之注意，而且也多少會對該聯盟建構一套勞動法制之努力產生影響。舉例而言，在一九七三年英國入會時，即曾力主其本身原已運作之勞動法制不應受到必須與其他會員國同步規範之立場，而在八〇年代柴契爾夫人執政期間，更是採取多項強制抵制杯葛之立場，造成在歐洲聯盟內有兩套機制同時並存之奇特現象（焦興鎧，2006a: 285-260）。此外，在一九八一年及一九八六年希臘、西班牙及葡萄牙等南歐經濟發展較落後國家加盟時，為防範這些國家之勞工大量流入原有會員國內，也曾有一些防範措施被提出（Shimmel, 2006: 786）。⁵ 在這種情形下，當歐洲聯盟自一九九九年，與多達十二個候選會員國（candidate member states）⁶ 展開入會談判時，由於這些國家絕大部分均屬前蘇聯中、東歐之附庸，不但政治經濟體制迥異，而且大量廉價勞工流入原有十五個會員國（EU-15）所產生之負面影響更為顯著，至於它們相當落後而不符市場經濟需求之勞工法制，是否能符合歐洲聯盟在過去四十多年來所建構之基準，也是一值得關注之課題，從而，這波歐洲聯盟東擴所涉及之勞工議題，堪稱是它在過去四次擴充時所前所未見者，而值得做較深入之觀察。

本文之目的，是要對歐洲聯盟自一九九八年三月開始進行東擴談判所涉及之相關勞工議題，作一整體之檢視，並評析其所達成之效果及引起爭議之處。除序言及結語外，全文之內容共分為四大部分：第一部分首先將以幾個階段為期，說明歐洲聯盟（及其前身）建構勞工法制之大體情形，然後再分析它與這些候選會員國談判加盟

⁵ 事實上，嗣後證明此一疑慮並未實際發生。

⁶ 雖然早在一九九三年，歐洲聯盟在丹麥首都哥本哈根舉行高峰會時，即已議決設定東歐國家加盟之所謂「哥本哈根標準」（Copenhagen Criteria），但正式談判則是自一九九九年始開始，關於此點，參見余雲霞（2006: 261-262）及洪德欽（2006: 219-220）。

時所涉及之相關勞工議題及達成之協議。第二部分探討歐洲聯盟與這些中東歐國家如何處理最敏感之勞工移動問題，藉已達成某種妥協性之安排。第三部分將這些政經發展情況略有不同之會員國分成五類，探討它們分別自二〇〇四年五月一日及二〇〇七年一月一日加盟以來，所從事之各項勞工法制改革措施，藉以符合歐洲聯盟所要求勞動基準之情形。在此值得一提者是，由於這些改革措施是在相當晚近期間方才開始進行，因此，只能就其現況略作說明，至於實際所能發揮之具體功效，則仍有待日後加以分析。第四部分檢視這些新興會員國在近期從事各項勞工法制改革所產生之正面效果，並對歐洲聯盟此波東擴過程中對新會員國勞工自由移動所加諸之限制措施提出質疑批判，至於未來之發展趨勢及其他新興之議題，也將一併提及。

貳、背景說明

本文此一部分首先將以數個階段為期，對歐洲聯盟（及其前身）在過去四十多年來建構一套勞工法制之努力，作一簡要之說明，然後再分析這一波東擴中所牽涉之勞工議題及談判之情形與結果。

一、歐洲聯盟建構勞工法制之早期發展 (1957-1997)

歐洲共同市場六個會員國在一九五七年所簽訂之羅馬條約 (Treaty of Rome) 中，雖然訂有剷除各種勞工移動自由障礙之條款，而且還在第 119 條與第 120 條揭櫫男女同工同酬及帶薪休假之規定，但都是政治妥協下之產物，而對其他涉及勞動者權利之事項，除對人員自由移動部分制定某些具有直接法律效力之條例 (regulations) 外，幾乎都是採所謂「新自由主義」(neoliberalism) 之放任立場，再加上當時各會員國經濟情況大好，勞工通常能透過內

國立法在勞動人權及一般福祉上獲得保障，而不必仰賴在整個共同市場之層面上，透過通過公布適用於各會員國之條例及指令 (directives)，來尋求調和之道。然而，自七〇年代初期石油危機爆發後，這種僅注重自由市場之立場，也開始逐漸朝社會市場演進，而會員國在一九七三年由六國擴充為九國後，歐體部長會議即曾在一九七四年通過一項社會行動方案 (Social Action Programs)，明確宣示三項涉及勞動者權利之目標，而自一九七五年起，歐體即通過多項具有法律拘束力之指令，來執行這些行動方案中所保障之勞工權利，其中大多與產業調整時勞動者權利保障、性別平等及勞工安全事項有關，堪稱是建構相關勞動基準—蓬勃發展之階段 (焦興鎧，2006a: 254-257)。

自一九八〇年後，整個歐洲政治氣候轉趨保守，其中尤以柴契爾夫人執政後之英國更屬顯然，而各會員國所採行之各類解除管制 (deregulation) 措施，往往造成失業率升高之後果。此外，為解決來自海外之競爭壓力，所謂彈性勞動措施 (labor flexibility) 之議也高唱入雲，在這種政經環境大為轉變之情況下，歐體前一階段大量制定具有法律拘束力指令來保障勞工各項權益之做法，自亦必須加以調整而改弦更張。從而，在一九八一年至一九八六年此一期間內，除某些涉及勞工安全衛生之指令，諸如暴露在鉛、石棉、噪音、致癌物質及苯等場所工作之規定，以及某些促進兩性平等待遇之指令外，其他與保護勞工有關之提議，大多因英國政府之反對，而無法順利獲得通過。舉例而言，有關提供受僱者資訊及諮商權指令之草案 (俗稱「范德林提案」[Vredeling Proposal])，即曾兩度受挫而遲遲無法定案。至於某些與職業訓練及僱用政策有關之措施，則都只能以較低層級決議案 (resolutions) 或建議書 (recommendations) 之方式通過，而不是具有法律拘束力之條例或指令，甚至連有關親

職假 (parental leave) 之指令草案，也被無限期擱置。綜而言之，歐體此一階段勞動立法措施，表現得堪稱相當乏善可陳 (焦興鎧，2006a: 257-258)。

單一歐洲法 (Single European Act) 在一九八七年正式生效時，曾經重燃在歐體建立一套統一性勞工法制之希望，但根據該法第 100a 條之規定，雖允許部長理事會得以有條件多數 (qualified majority) 之方式，來通過全歐體共同適用之正式立法 (包括條例及指令)，而無需再採納過去通用全體無異議之做法，然而，由於此一規定並不能適用在受僱者權益之事項，因此，除有關勞工安全衛生之措施，可以採用同法第 118a 條之規定外，其他與勞工相關之事項，則仍必須受制於同法第 100 條會員國全體無異議之規定，在這種情形下，該法對保障勞動者權益而言，並未能發揮應有之功效。嗣後，在一九八九年十二月，由歐體十一國 (英國除外) 元首暨政府首長在史特拉斯堡 (Strasbourg) 舉行高峰會所通過之社會盟約 (Community Charter of Fundamental Social Rights for Workers)，以及歐體執委會在同年十一月所正式採納之社會行動方案 (Action Programs Relating to the Implementation of the Community Charter of Basic Rights for Workers) 兩項行動，卻又為歐體之勞工政策再度注入活血。前者共列舉十二項社會 (勞工) 政策之基本原則，而後者則公布共多達四十七項之措施，責令由執委會向部長理事會提出，而在一九九二年以前正式完成立法手續。事實上，在歐體各相關機構之努力下，確有相當數量之相關立法提案，在一九八七年至一九九二年此一階段曾被提出討論，但這些改革措施除某些與母性保護有關者外，幾乎都未能具體實現 (焦興鎧，2006a: 258-260)。

在一九九三年馬斯垂克條約談判時，英國與歐體主要國家 (法國、德國及義大利) 對勞工問題之立場，可說均屬尖銳對立，但當

談判接近尾聲時，雙方卻能達成史無前例之妥協，由部長會議允許英國全面退出整個歐體之社會議題，從而，不論是該條約本身之社會條款，甚至連該條約所附之社會政策議定書 (Protocol on Social Policy) 及社會政策協定 (Agreement on Social Policy) 兩者，都對英國不生效力，在這種情形下，歐洲聯盟內兩套勞工及勞資關係法制並存之現象，已屬無法避免。一般而言，雖然馬斯垂克條約對羅馬條約 (及單一歐洲法) 之勞動者權利條款，並未做任何重大實質變革，但在該條約所附之協定中，卻對歐洲聯盟制定統一性勞工立法之權能大為擴充。舉例而言，前述對有條件多數通過涉及勞動者權益正式立法之限制，已大幅度放寬；而所謂「社會夥伴」(social partners) 參與這些相關立法制定之機會也大為增加；此外，在兩性工作平等理念之實現上，該協定還特別增列主動措施 (positive action) 之概念，俾便更進一步保障婦女就業之權利 (焦興鎧，2006a: 261)。

在一九九七年談判阿姆斯特丹條約期間，歐洲聯盟主要會員國之政治氣氛產生相當重大之變化，其中尤以該年五月英國工黨在大選獲勝執政後，新任首相布萊爾 (Tony Blair) 一改該國過去阻擾歐洲聯盟制定社會立法努力之立場，而轉而更為積極參與之發展情形最引人注目。至於在該條約中，對某些涉及勞工基本權益之課題，尤其是與兩性工作平等制度有關者，則又是採取較前更為主動之態度。舉例而言，該條約第 141 條第 3 項即明定歐洲聯盟應主動採取相關措施，透過由歐洲聯盟理事會與歐洲議會共同決定 (co-decision) 之方式，以前述有條件多數之方式，來保證男女兩性在就業上平等就業機會及待遇之原則，包括實現同工同酬與同值同酬之理念在內。同時，該條約同條第 4 項還正式承認，應對禁止就業上性別歧視採取更為主動之作爲，而能對代表性不足之性別成員

提供特別之方便 (specific advantages)，等於為前述主動措施之推動，提供更堅實之法源基礎。事實上，在一九九三年至一九九八年期間，歐洲聯盟曾頒布多項涉及兩性工作平等制度之相關指令 (焦興鎧, 2006a: 314-315; 339-352)，而歐洲法院 (European Court of Justice; 簡稱ECJ) 也做出為數甚多之相關判決，⁷ 堪稱是該聯盟在為其會員國勞動者建構相關勞動基準之一再出發階段。

二、歐洲聯盟建構勞工法制之近期發展 (1998-2004)

在此一階段內，歐洲聯盟在為其會員國建構勞工法制之努力上，更顯得成果豐碩，而對會員國國內勞工法制改革之影響也益為深化。首先，為因應經濟全球化所帶來產業轉型衍生之關廠或大量解僱效果，它曾在一九九八年制定一集體解僱指令，⁸ 藉以取代先前在一九七五年及一九九二年所頒布之兩項相關指令。一般而言，雖然此一新指令之實質內容，與前兩項指令相較並無太多之差異，但它卻對被集體解僱之受僱者提供更為周全之保護，包括擴大集體解僱之範圍，而將雇主動解除僱用契約之舉包括在內，而且還增加被解僱者接受再就業及再訓練之機會。同時，它還把因司法判決而造成停業之集體解僱事件也包括在內，並鼓勵會員國採用更為優厚條件之法律、行政規則及團體協約等。嗣後，歐洲聯盟又在二〇〇一年更進一步以一項新指令，來取代在一九七七年所制定事業單位移轉所有權 (transfer of undertakings) 時保護受僱者指令。⁹ 在這

⁷ 關於歐洲法院近期在這些議題上所扮演之角色，參見焦興鎧 (2006a: 414-423) 有甚詳盡之說明。

⁸ Council Directive 98/59/EC of 20 July 1988 on the Approximation of the Laws of the Member States Relating to Collective Redundancies.

⁹ Council Directive 2001/23/EC of 12 March 2001 on the Approximation of the Laws of the Member States Relating to the Safeguarding of Employees' Rights in the Event

種情形下，歐洲聯盟一套相當完整，而又較美國制度更能保障因關廠歇業致失頓勞動者之大量解僱勞工保護法制，可說已具完整之規模（焦興鎧，2006a: 458-459, 472-474；鄭得君，2008: 34-35）。

其次，雖然歐洲聯盟對規範集體勞資關係法制之建構，因涉及較敏感之主權爭議而一向不積極，但隨著區域經濟整合之步調加速進行，各會員國工會組織之活動益趨國際化，跨國界團結權之行使逐漸風行，從而它除曾早在一九九四年，即曾制定一項有關歐洲工廠會議指令（Works Council Directive）¹⁰外，還更進一步在二〇〇一年通過一項歐洲公司條例（European Company Regulation），¹¹確立在歐洲聯盟境內多國籍公司（multi-national corporations；簡稱MNCs）勞動者參與及勞資合作對話之基本架構（焦興鎧，2008: 43）。事實上，透過各會員國工會組織所從事之跨國合作活動，更為後續多項所謂「架構指令」（framework directives）之制定，發揮甚大之催生功效（焦興鎧，2008: 43）。嗣後在二〇〇三年，歐洲聯盟又進一步制定一關於事業單位資方應為其受僱者提供與營運相關資訊及諮詢之指令（Information and Consultation Directive）。¹²此外，在二〇〇三年，它又制定另一有關讓受僱者參與之相關指令，藉以對「歐洲合作社會」（European Cooperative Society；簡稱

of Transfers of Undertakings, Businesses or Parts of Undertakings or Businesses.

¹⁰ Council Directive 94/45/EC of 22 September 1994 on the Establishment of a European Works Council or a Procedure in Community-Scale Undertakings and Community-Scale Groups of Undertakings for the Purposes of Informing and Consulting Employees.

¹¹ Council Regulation (EC) No. 2157/2001 of 8 October 2001 on the Statute for a European Company (SE).

¹² Council Directive 2003/14/EC of 11 March 2003 Establishing a General Framework for Informing and Consulting Employees in the European Community.

ECS) 之制定法加以補充。¹³ 一般而言，此一新指令之頒布，可說更為在會員國內推動產業民主 (industrial democracy) 機制奠定堅實之基礎。

最後，在二〇〇〇年，為配合簽署前述尼斯條約而將基本人權盟約 (Charter of Fundamental Rights) 納入歐洲聯盟憲法條約之努力，¹⁴ 歐洲聯盟理事會又陸續通過兩項極為重要之相關指令，其一是禁止基於種族及人種血統歧視之指令，¹⁵ 另一則是禁止在僱用及就業上基於宗教或信仰、身心障礙、年齡或性傾向歧視之指令。¹⁶ 在二〇〇二年，歐洲聯盟理事會又大幅度將先前所制定之一九七六年男女平等待遇指令加以修正，而另以一嶄新之指令取代之。¹⁷ 在二〇〇四年，它又特別制定一禁止在提供貨品及服務時性別歧視之指令。¹⁸ 至於在歐洲聯盟有關禁止就業歧視及保障工作平等之法制即告燦然大備，堪稱是所有類似經濟整合之楷模，而所有原始會員國均已透過修正或制定相關內國法之方式，來達成這些指令所規定之

¹³ Council Directive 2003/72/EC of 22 July 2003 Supplementing the Statute for a European Cooperative Society with Regard to the Involvement of Employees.

¹⁴ 關於此點，參見焦興鎧 (2006a: 387)。在此應注意者是，此一盟約已因歐洲聯盟憲法條約嗣後未獲通過而未生效，但自二〇〇九年十二月一日里斯本條約 (Lisbon Treaty) 正式生效後，又有起死回生之機會。

¹⁵ Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 Implementing the Principle of Equal Treatment Between Persons Irrespective of Racial or Ethnic Origin.

¹⁶ Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 Establishing a General Framework for Equal Treatment in Employment and Occupation.

¹⁷ Directive 2002/73/EC of the European Parliament and of the Council of 23 September 2002 Amending Council Directive 76/207/EEC on the Implementation of the Principle of Equal Treatment for Men and Women as Regards Access to Employment, Vocational Training and Promotion, and Working Conditions.

¹⁸ Council Directive 2004/113/EC of 11 December 2004 Implementing the Principle of Equal Treatment Between Men and Women in the Access to and Supply of Goods and Services.

基準。更值得注意的是，對於後述東擴新增之十二個新會員國而言，它們也必須在符合這些指令之相關規定後，才能取得會員國之資格，而這些國家大多是前共產集權國家，從而，對它們所產生之社會改造 (social engineering) 作用，堪稱是極為深遠 (焦興鎧, 2009: 323)。

三、歐洲聯盟東擴所牽涉勞工議題之談判及結果

雖然歐洲聯盟此波東擴之談判與它先前所進行之四次擴充相較，在實體及程序上並無太大差異之處，但因候選會員國中有多達十個原屬中東歐之共產國家 (Central and Eastern European Countries; 簡稱 CEECs)，從而益增整個談判過程之複雜化 (Shimmel, 2006: 744; 洪德欽, 2006: 243)。一般而言，這些國家必須全面接受所有歐洲聯盟先前所制定之法律或所制定之法律制度 (*acquis communautvairs*)，而此一原則早在前述阿姆斯特丹條約中即已將之歸類為一項「共同體之既定目標」(stated community objective)，質言之，加盟是一種所謂「照單全收」(take-it-or-leave-it) 之立場，也就是申請加盟國家不得過問或實質修改歐洲聯盟之組織架構、範疇、政策及規章 (Flaherty & Lally-Green, 1996: 951)。至於這些 *acquis* 之具體內容，則包括：歐洲聯盟先前簽署之基礎條約、根據這些條約所設置之組織架構、歐洲聯盟之制定法及相關行政規則、歐洲聯盟與第三國之國際協定、入會談判所通過之制定法及相關行政規則、相關條約之「政治目標」(political objective)、歐洲聯盟法之某些基本原則，諸如歐洲聯盟條約或制定法之直接效力 (direct effect) 及歐洲聯盟法優越性 (superiority)、歐洲聯盟法之齊一詮釋 (uniform interpretation)，以及由歐洲聯盟機構在嗣後歷年來所增添其他雜項原則等 (Goebel, 1995: 1143-1144)，其頁數多達八萬頁之

多，而共分為三十一章 (Katz, 2003: 225-236)，其中第十三章之「就業與社會政策」(Employment and Social Policy)，即是專門涉及勞工權利之相關議題，包括勞工法、同工同酬、禁止就業歧視、安全與衛生、社會保障、社會對話 (social dialogue)、就業及公共衛生等內容 (余雲霞，2006: 161)。

根據執委會所提供之相關談判資訊顯示，此一第十三章之具體內容又可做以下之區分：首先，在勞工法制之要求方面，包括：集體解僱、提供資訊及諮詢、事業單位所有權移轉時就業權之保護等事項。其次，在性別平等方面，除各重要條約中所揭櫫之平權理念外，還包括歐洲聯盟及其先身所制定之有關同工同酬、親職休假及禁止懷孕歧視等相關指令之規定。再者，在禁止就業歧視之要求上，除馬斯垂克條約及阿姆斯特丹條約之相關規定外，歐洲聯盟前述在近期內所通過有關禁止就業上性別、種族、宗教信仰、身心障礙、年齡及性傾向之相關指令，都是新會員國在入會前應改革其內國法而加以調和者。又次，是有關勞工安全衛生方面之加盟要求，主要是以前述單一歐洲法之相關規定為準，而要求新會員國必須制定符合這些規定之最低勞動基準，藉以減少此類事故、職業災害及職業病之發生，並強化相關之監督機制。至於在社會保障部分，則是要求各候選會員國能實施全面性之社會安全及社會福利體制，但也會同時注重它們本身之社會經濟發展情況 (European Commission, 2006a)。在社會對話機制之建構方面，由於歐洲聯盟原始會員國及陸續加盟會員國在這方面著力甚深，而在前述阿姆斯特丹條約之相關條款中，也特別賦予社會夥伴 (social partners) 在草擬社會政策時之重大權能，因此，歐洲聯盟特別要求這些準會員國必須鼓勵設置這類三方架構、有代表性且自願性之對話機制。至於在就業政策方面，歐洲聯盟也希望這些候選會員國之相關政策能早日融入

單一市場，而且能確保建構一套能符合市場經濟相接之勞動政策。最後則是有關公共衛生 (public health) 方面之要求，主要是希望各候選會員國之設置一套全面而高水準之衛生保健制度，由於此一要求與勞工權益較無直接之關聯，因此本論文將不會多加討論 (余雲霞，2006: 164)。

此外，除了應接受、遵循及實施前述 *acquis* 之要求外，這些新會員國還必須符合前述哥本哈根標準之三項基本要求，即：(a) 必須有穩定之機制來保證民主化、法治、人權及保障少數族裔；(b) 必須有一有機能之市場經濟，而能在歐洲聯盟內嗣應競爭壓力及市場運作；及 (c) 有能力得以承擔會員國之相關義務，包括支持聯盟之目標在內，同時，它們還必須具備一能實際適用及處理歐洲聯盟法律之公共行政組織 (public administration) 始可 (Katz, 2003: 230)。雖然這幾項標準與勞工權利並沒有直接之關聯，但它們之實際推行，仍會對提昇勞動者基本人權與一般福祉產生一定之功效，故仍應認為是屬勞工議題不可或缺之一環 (Hartnell, 1997: 127)。

雖然此次東擴談判要較前四次更顯複雜，但因歐洲聯盟早在蘇聯及其附庸國解體之前，即開始與這些國家進行相關之合作及援助事宜，一九八九年以後，更曾每年投入高達三十億歐元之鉅款來協助這些候選會員國從事各項改革措施，藉以讓它們得以早日達成會員國之要求 (Shimmel, 2006: 776)，從而在整個談判過程涉及勞工議題方面，除後述敏感之人員移動問題較屬棘手外，其他困難度可說不高，事實上，在一九九八年三月所進行第一批候選會員國之談判，包括：賽浦路斯、捷克、愛沙尼亞、匈牙利、波蘭及斯洛文尼亞等六國均屬相當順利。至於自二〇〇〇年二月起進行第二批談判時，雖因保加利亞及羅馬尼亞在過去赤化程度過深，且國內正式加盟之配合措施未臻完善，而不得不暫時延後外，其他如拉脫維亞、

立陶宛、馬爾他及斯洛伐克等四國，也都能順利完成，而與第一批談判之六國得以在二〇〇三年四月簽署加盟條約，並在二〇〇四年五月正式成為新會員國（洪德欽，2006: 220）。至於保加利亞及羅馬尼亞兩國，則是推遲在二〇〇七年陸續加入（European Commission, 2008）。目前，仍有土耳其、克羅埃西亞及馬其頓三國自二〇〇五年起，正在進行加盟談判。¹⁹

參、歐洲聯盟東擴所涉及之勞工自由移動議題

本文此一部份首先將說明自歐洲共同市場在一九五七年正式組成以來，會員國內人員移動自由（free movement of persons）原則之樹立及實際運作情形，接著分析此次東擴時原有十五會員國對此一議題所產生之諸項疑慮，最後則探討在加盟談判期間所達成之妥協及其他相關因應措施。

一、會員國內勞工自由移動原則之確定及運作情形

一般而言，勞工之移動自由一向是歐洲聯盟自創立以來所享有四大基本自由，即：資本移動自由、提供服務自由、貨物移動自由及人員移動自由之首，而且也是它更進一步進行經濟及政治整合所不可或缺之一環（Giubboni, 2007: 361-363; Shimmel, 2006: 764-765）。根據歐體條約第 39 條之規定，歐洲聯盟會員國之公民得以在合理期間內，入境其他會員國及自由移動，藉以接受或找尋工作，而會員國不得基於國籍（nationality）之理由，對其他國會員國國民予以歧視，同時，必須對適格之歐洲聯盟公民賦予居留之權

¹⁹ 關於此點，參見洪德欽（2006: 263），至於其加盟處理之近況，參見本文後揭伍、三部分之說明。

利。²⁰ 同時，同條約第 40 條還進一步賦予理事會有權制定相關之條例或指令，藉以有效推動此項移動自由，而此類立法無論是就縱向面 (vertical) 或橫向面 (horizontal) 而言，都具有直接之效力，換言之，縱向直接效力允許受影響之勞工在工作地之會員國法院提出訴訟，控訴該國之法律限制此類自由或違反禁止歧視之原則，至於橫向直接效力，則是允許該勞工對工作地國之私人公司提出此類訴訟 (Weiss & Wooldridge, 2002)。此外，同條約還允許自僱者 (self-employed) 在其他會員國境內設立事業單位，藉以提供專業或商業服務等，²¹ 可說更進一步補強此一勞工自由移動之原則。

嗣後，理事會即曾頒布一系列具有直接法律效力之條例，來貫徹實施歐體條約所揭櫫之這些基本權利，而其中最重要者是在一九六四年所制定之第 1612 號勞工自由移動條例 (Regulation 1612/68)。²² 根據此一條例第 1 條之規定，會員國之國民得以在其他會員國之國境內，以受僱者之身分從事或找尋此類活動。²³ 雖然此一規定並未針對勞工一詞做出明確界定，但嗣後根據歐洲法院在相關判決之詮釋，逐漸得以進一步得到澄清。舉例而言，在著名之 *Lawrie-Blum v. Land Baden-Württemberg*²⁴ 一案中，該院即曾明確宣示勞工一詞應具有歐洲共同體之意涵，而會員國之法院不得任意以判決來決定何人才具有勞工之身分。²⁵ 同時，該院在此案中還進一步判決，勞工一詞是指任何因工作而獲取報酬者，此外，此類工作

²⁰ 關於此點，參見 art. 39 (3) of the EC Treaty。

²¹ 關於此點，參見 arts. 43, 49-50 of the EC Treaty。

²² Council Regulation 1612/68 of 15 October 1968 on Freedom of Movement for Workers Within the Community.

²³ 關於此點，參見 art. 1 of Regulation 1612/68，關於此一條文之詳細說明，參見 Weiss & Wooldridge (2002: 46)。

²⁴ Case 66/85, *Lawrie-Blum v. Land Baden-Württemberg*, (1969) ECR 363.

²⁵ *Id.* ¶ 16.

之本質並非由其決定，而是由他方所控制者，從而，前述自僱者即被排除在歐體條約第 39 條及本條例之適用範圍以外。²⁶ 嗣後，該院在另一 *Levin v. Staatssecretaris van Justitie* 案²⁷ 中，還進一步將此一移動自由擴充適用至部分時間工作者，只要他（她）們所從事者是「有效而真正之活動」即可，至於小規模或僅具「邊緣及輔助性質」者，則應被排除在外。²⁸

除樹立前述勞工自由移動之基本原則外，此一條例還進一步對歐體條約中前述禁止歧視之宣示，做出更詳盡之規定。舉例而言，該條例第 7 (1) 條即明確規定會員國不得在就業條件上，對其他會員國在其境內工作之勞工，採取任何與本國勞工不同之待遇 (Shimmel, 2006: 766)。嗣後，歐洲法院在一系列之相關案例中，也曾對該條例此一禁止歧視之權利加以進一步之詮釋。舉例而言，在 *Württembergische Milchverwertung-Sudmilch AG v. Salvatore Ugliola*²⁹ 一案中，該院即曾判決一會員國國民在其母國之服役期間，在計算其年資時，應與工作所在地國民一樣同等計算 (Shimmel, 2006: 766)。此外，該院還曾判決會員國不得採取間接或隱藏式歧視之作爲或手段，藉以達成直接歧視所禁止之目的。舉例而言，在較晚近之 *Clean Car Auto Service v. Landeshauptmann Von Wien*³⁰ 一案中，該院即曾判決任何以居留權來分辨歐洲聯盟國民之舉，都應被認爲是「本質上即具嫌疑」(inherently suspect) 之分類。³¹ 同時，

²⁶ *Id.* ¶12, 此外，亦可參見 Weiss & Wooldridge (2002: 47)。

²⁷ Case 53/81, *Levin v. Staatssecretaris van Justitie*, (1982) ECR 1035.

²⁸ *Id.* ¶ 17. 此外，亦可參見 Giubboni (2007: 363)。

²⁹ Case 15/69, *Württembergische Milchverwertung—Sudmilch AG v. Salvatore Ugliola*, (1969] ECR 363.

³⁰ Case C-350/96, *Clean Car Auto Service v. Landeshauptmann Von Wien*, (1998) ECR I-2521.

³¹ *Id.* ¶ 27. 關於此點，參見 Weiss & Wooldridge (2002: 59)。

根據該法院之其他相關判決，此一禁止歧視之原則，也應適用於社會及稅務利益、接受職業學校訓練課程、成為工會組織會員國及住屋等事項 (Shimmel, 2006: 767)。

再者，此一條例還對這類勞工之家屬成員在移入及定居之權利上，提供某些保障措施。³² 舉例而言，勞工之配偶或二十一歲以下之子女，即使不具歐洲聯盟國民身分，亦得在會員國中工作，而且其子女也可在同等條件下，享有接受一般教育、學徒及職災訓練課程之權利 (Giubboni, 2007: 363; Shimmel, 2006: 767)。一般而言，歐洲法院在相關之判決中，也通常會對這些家屬成員之權利，做出較為寬鬆有利之詮釋。舉例而言，在 *Centre Public d'Aide Sociale de Courcelles v. Lebon*³³ 一案中，它即曾明確宣示勞工之家屬成員對社會救助之依賴一事，不應成為他(她)們取留在其他會員國境內權利之阻礙 (Shimmel, 2006: 767)。事實上，有識之士即認為，如果這些家屬無法享有這類自由移動權利的話，則確實也會成為勞工自由移動自由之一項明顯障礙，而讓此一理念更無法達成 (van der Mei, 2002: 836)。嗣後，理事會更在一九六八年制定第 360 號指令 (Directive 68/360)，更進一步解除對勞工及其家屬成員自由移動之限制，並對發給居留許可證之程序提供標準規則。³⁴

在此值得一提者是，雖然歐體條約第 39 條揭櫫勞工移動自由之原則，但同一條文中也列舉兩項重要之例外條款：首先，該條 (c) 項允許各會員國基於公共政策、公共安全或公共衛生之理由，得以

³² 關於此點，參見 arts. 10 (1), 11-12 of the EC Treaty。

³³ Case 316/85, *Centre Public d'Aide Sociale de Courcelles v. Lebon*, (1987) ECR 2811.

³⁴ Council Directive 68/360/EC of 15 October 1968 on the Abolition of Restrictions on Movement and Residence Within the Community for Workers of Member States and Their Families.

對此一自由加諸限制。嗣後，理事會即曾在一九六四年制定一第 221 號指令 (Directive 64/221)，³⁵ 來實施該條約中之此一宣言。一般而言，此一指令對該條約這類例外規定，是採取相當嚴格之限制。舉例而言，根據此一指令第 3 條之規定，在對此一自由加諸有公共政策或公共安全之限制時，其理由必須完全針對特定對象之個人行為始可 (Shimmel, 2006: 768)。而歐洲法院通常也對會員國這類限制做出狹義之詮釋，並且認為必須由歐洲共同體之立場來加以判斷，雖然各會員國仍可保留某些自由裁量之餘地。³⁶ 至於在公共衛生之限制方面，則僅有列於該指令附錄中，且經世界衛生組織 (World Health Organization；簡稱 WHO) 認為應強制隔離者始能被允許 (Heaton, 1992: 651; Weiss & Wooldridge, 2002: 145)。同時，該指令還列舉某些程序保障措施，藉以擔保會員國國民不致因這些例外情形之適用，而被剝奪所應享有之移動自由 (Heaton, 1992: 651; Weiss & Wooldridge, 2002: 145)。³⁷ 其次，此一條約第 39 條第 (4) 項還規定人員移動自由之原則，並不適用於公務部分 (public service)，至於歐洲法院之相關判決，則通常也會對這類職務之類別做出從嚴之認定。³⁸ 事實上，執委會即曾指出，某些商業服務、公共衛生服務、公共教育及民間研究等職位，通常並不適用此一例外規定，但法官、高階文官、高階警官、軍官及稅務人員等，則有可能

³⁵ Council Directive 64/221/EEC of 25 February 1964 on the Co-ordination of Special Measures Concerning the Movement and Residence of Foreign Nationals Which are Justified on Grounds of Public Policy, Public Security or Public Health, 關於對此一指令之一般說明，參見 Heaton (1992: 649-650)。

³⁶ 關於此類判決，參見 Case 41/74, Van Duyn v. Home Office, (1974) ECR 1337，此外，亦可參見 Heaton (1992: 652)。

³⁷ *Id.* at 150-151.

³⁸ 關於此類判決之見解，參見 Case 149/79, Commission v. Belgium, (1980) ECR 3881, ¶ 10。

得以適用 (Heaton, 1992: 652; Weiss & Wooldridge, 2002: 47-48)。

二、原有十五會員國對此一議題之疑慮

雖然在二〇〇四年五月一日，當歐洲聯盟熱烈慶祝十個新加盟會員國入會時，各類充滿樂觀之賀詞到處充斥，但仍然難掩某些所謂「歐洲懷疑主義者」(Eurosceptics)，對東擴後喪失主權及國家認同所感受之憂心 (Shimmel, 2006: 785)，尤其是對就業權是否會因大量廉價勞工 (及其家庭成員) 湧入後而受到進一步之腐蝕，更是難以釋懷。事實上，就在一九八九年蘇聯解體中東歐各國紛紛獨立，而歐洲聯盟東擴議題剛剛引發討論之際，有識之士即曾提出主張，認為應正視此一可能發生之問題，也就是以西歐國家為主幹之歐洲聯盟現有會員國，在東擴後所要迎接的可能不是一小撮學者、學生、專業人員或遊客，而是數以百萬計之勞工，必然會對共同體之經濟及社會安定，產生史無前例之衝擊 (Sadurska, 1991: 2503)。至於一般會員國民眾之看法，則也普遍抱持悲觀之態度。舉例而言，在二〇〇三年三月，執委會一項名為「歐洲溫度計」(Eurobarometer) 之意見調查結果即曾顯示，有近百分之六十二之受訪者認為，新會員國之公民將會在東擴後大量移居到舊會員國來 (“Gallup Europe,” 2003)。此外，根據執委會新聞及通訊局秘書長辦公室所發布之一項新聞，也曾提及原有歐洲聯盟會員國公民擔心來自東歐廉價勞工，將會造成他 (她) 們失業之後果 (European Commission, 2003: 10)。

由於某些新會員國確實屬於國民所得偏低之國家，例如拉脫維亞之國民所得，僅及歐洲聯盟原有會員國平均之百分之三十五而已，因此，可以想見只要對這些國家之移動自由加以放寬，勢必會讓那些原已恐懼外來移民之歐洲聯盟大眾更覺受到威脅，而某些煽

情小報之鼓吹，更加深這方面之疑慮。舉例而言，英國每日快報 (*Daily Express*) 即曾刊登一篇專文，宣稱在東歐之吉普賽人正朝著英國而來，並且要吸我們的血 (Shimmel, 2006: 784-785)。這種激情報導不但迫使歐洲懷疑主義者與極右派及反對移民團體相結盟，也讓某些自由派組織倒向歐洲懷疑主義之陣營，藉以防阻大量廉價勞工移入對原有會員國社會福利制度之侵蝕 (Giubboni, 2007: 363-368; Shimmel, 2006: 785)。這種大眾負面觀點難免會影響東擴之公共辯論本質及原有會員國對移民政策之看法，從而，在它們與這些候選會員國進行加盟談判時，自然即易對勞工議題——尤其是人員自由移動所產生之後果，採取較為強硬之立場，藉以平息國內這些持反對意見組織之疑慮 (Giubboni, 2007: 363-368; Shimmel, 2006: 785)。

一般而言，歐洲聯盟原有會員國對中東歐國家大量廉價勞工會湧入前景之關切，除前述經濟性問題之考量外，也多少反映在社會、文化、種族及語言因素上。舉例而言，犯罪率提高之疑慮是相當普遍之看法，而這些新移入者無法同化所產生之負面影響，可能也會導致原有會員國本身社會價值及規範喪失之後果 (Giubboni, 2007: 363-368; Shimmel, 2006: 785)。雖然絕大部分之此波新會員國國民均屬信奉基督教之白人，但在歷經四十多年之共黨統治後，不容否認在傳統、歷史及文化上確有極大之差異存在，從而，歐洲聯盟原有會員國之國民會有這種疑慮，也是可想而知者。事實上，即使歐洲聯盟自一九八九年，即已體認東擴是一不可避免之發展趨勢，而且十五年以來，也曾投入為數可觀之各類援助，來加速這些候選會員國各方面之發展，³⁹ 但在涉及勞工之議題上，確實是採取一種相當審慎以對之立場。舉例而言，雖然早在一九九一年至一九九六年期

³⁹ 關於這些援助計畫之重點說明，參見洪德欽 (2006: 216-217, 243)。

間，歐洲聯盟即曾與八個中東歐候選會員國達成一系列所謂「歐洲協定」(European Agreements)，希望與這些國家(嗣後，包括保加利亞與羅馬尼亞在內)建立雙邊關係(Shimmel, 2006: 776-777)。然而，在這些協定中，即未曾訂有任何關於人員移動自由之條款，而其理由即是擔心大量失業勞工湧入後，勢必會對原有會員國已經相當惡化之失業問題更形雪上加霜(Goebel, 1995: 1178)。這種做法其實已經很明顯看出，歐洲聯盟原有會員國起初並不希望這些國家成為正式之會員國，只是認為它們具有二流身分之國家而已，事實上，這種做法曾引起評論者之質疑批判(Goebel, 1995: 1178; Sadurska, 1991: 2507)，雖然嗣後終能完成加盟談判而讓這些國家取得完全之會員國資格，但對雙方而言，勞工移動自由之限制，的確是一較為棘手而難解之爭議。

三、過渡措施之提出及其他相關因應之道

雖然在歐洲聯盟東擴談判過程中，候選會員國之中東歐國家大量勞工可能會湧入西歐原有會員國之疑慮一直揮之不去，但就另一方面而言，人員自由移動卻一直又被認為是歐洲團結及統合之最終象徵，就在這兩股力量交織影響下，最後雙方終於達成一項極為重要之妥協，即：除賽浦路斯及馬爾他兩國以外，另外八個候選會員國會在經過一段有彈性之過渡措施(transitional measures)後，逐步由原有會員國賦予人員移動之自由。⁴⁰從而這些原有會員國在正式加盟日起頭兩年，可以持續根據過去所謂「國家措施」(national measures)來限制這八個國家之勞工入境工作，而在這頭兩年即將結束之前，歐洲聯盟理事會即應根據執委會之一項報告，就每個會

⁴⁰ 關於加盟條約及相關實施立法之詳細規定，參見European Commission (2004a)。

員國實施此類過渡措施之情形做出一項評鑑。⁴¹ 在此項評鑑工作完成後，原有會員國得繼續申請延長另三年之此類過渡措施，但它們必須通知執委會此一意圖，否則全面勞工人員之移動自由會立即啓動。⁴² 至於新會員國在原有會員決定仍然採取此類限制措施時，亦得要求理事會做另一項新的評鑑。⁴³ 嗣後，在這五年期間結束後，只有在嚴重干擾其勞動市場及通知執委會之情況下，原有會員國才能繼續再延長兩年，⁴⁴ 從而，此一過渡安排之最長期期間為七年，最短則為兩年，由於它們被區分為幾個不同時段，因此，通常也俗稱為「二加三加二安排」(2+3+2 arrangements) (Shimmel, 2006: 779)。

除上述之安排外，原有會員國在加盟談判過程中，另外還自這八個候選會員國得到兩項讓步：一是在放寬人員移動自由之限制後，如果正在面臨或預估其勞動市場會遭到干擾，致嚴重危及某一特定地區或行業之生活水準或就業情況時，則該會員國得通知執委會及其他會員國……而要求執委會全面或部分暫停實施勞工移動自由，俾便能讓該特定地區或行業得以回復正常之情況。⁴⁵ 從而，原有會員國仍然保留隨時採取限制人員移動自由措施之權利。另一則是奧地利及德國兩國因地理位置最容易被中東歐新會員國勞工湧入之緣故，所以特別有權申請所謂「側翼國家措施」(flanking national measure)，也就是為因應嚴重干擾其勞動市場中某些特別敏感之服務業，而這些活動又是針對某些特定地區之跨國提供服務(transnational provision of services) 而引起時，則這兩個原有會員國

⁴¹ 關於此點，參見art. 3 of the Act of Accession。

⁴² *Id.*

⁴³ *Id.* art. 4.

⁴⁴ *Id.* art. 5.

⁴⁵ 關於此點，參見Annex V (1), art. 7 of the Act of Accession。

得以限制某些在新會員國營運之公司，派遣人員到它們境內來從事受僱或提供服務之活動。⁴⁶ 至於這些受限制之服務業，在德國是營造業及工業清洗業，而在奧地利則是園藝業、切石業、金屬製造業、營造業、保全業、工業清洗業、家庭照護業及社會工作服務業等 (Shimmel, 2006: 780)。

至於這八個候選會員國在談判過程中，也從原有會員國得到以下有關過渡措施之幾項額外讓步：首先，這些過渡措施中包含一項所謂「停頓條款」(standstill clause)，也就是所有會員國均不得採取比加盟條約簽署時所通用者更為嚴格之限制措施 (European Commission, 2004a)。其次，所有會員國均應優先讓其他會員國之國民，優先較其他第三國國民得以進入其勞動市場。⁴⁷ 再者，如果新會員國勞工之家庭成員在加盟時，已在原有會員國與合法勞工居住之事實，則得立刻獲得受僱工作之機會，即使該會員國已經採取任何之過渡措施。⁴⁸ 又者，在加盟法之附錄中加有一項聲明，籲請原有會員國應善盡努力，讓新會員國之勞工得以早日進入其勞動市場工作，並儘速縮短前述之過渡措施期間 (European Commission, 2004a)。最後，所有之過渡措施，包括前述之側翼國家措施在內，都是互惠性質者，從而，如果義大利限制匈牙利之勞工入境工作，則匈國亦得對義國勞工採取同樣作為。此外，如果任何一原有會員國限制匈國之勞工入境工作，則它亦可限制其他七個新會員國之勞工進入其國境內工作。⁴⁹

在此值得一提者是，這類過渡措施之適用，通常僅是屬任意選

⁴⁶ *Id.* Annex V (1), art. 13.

⁴⁷ 關於此點，參見Annex V (1), art. 14。

⁴⁸ *Id.* art. 8.

⁴⁹ 關於此點，參見arts. 10-11 of the Act of Accession。

擇 (optional)，而非強制 (mandatory) 性質者，從而任何會員國當然可以立即實施人員自由移動之原則，但在實際運作時，反倒造成各會員國各行其事，徒然增加移工確認之困難度 (European Commission, 2004a)。此外，這類過渡措施雖僅適用於勞工，而不及於其他類型之人員，諸如學生及觀光客等 (European Commission, 2004a: 8-9)。然而，由於絕大部分之歐洲聯盟公民，幾乎不可能在不就業之情況下滯留於其他會員國內，因此除了學生及財力雄厚者外，幾乎沒有人可以享有這種全面性之移動自由 (Shimmel, 2006: 781-782)。

雖然原有會員國在加盟談判時，都曾一再強調它們並沒有使用這類過渡措施之意圖，但嗣後卻一一屈服於國內之壓力而陸續公布這類限制規定，並且還競相加碼「向上提昇」(race to the top)，俾便來對這些新會員國入境工作之規定加諸更多之限制 (Boeri, 2004)。事實上，在十五個原有會員國中，僅有英國、瑞典及愛爾蘭等三國，並未採取任何之過渡措施，而奧地利、比利時、丹麥、芬蘭、法國、德國、希臘、盧森堡、荷蘭、葡萄牙及西班牙等十一國，則決定採取限制至少兩年之過渡措施，義大利則決定繼續沿用其目前所實施之工作許可證制度，而未採取更進一步之限制措施 (Shimmel, 2006: 782)。至於在新加盟之會員國方面，則僅有波蘭及匈牙利是採取前述之互惠限制措施 (Shimmel, 2006: 782)。在這種情形下，東擴後之歐洲聯盟在勞工移動方面，即產生一套雙軌制 (two tier system)，而造成原有會員國國民得以立刻自由到全歐洲聯盟就業，而新加盟會員國國民卻必須等到原有會員國允許後，才能行使同樣權利之不公平現象 (Shimmel, 2006: 782)。事實上，即使原有會員國允許新會員國之國民入境工作，但卻隨後立即宣布限制他(她)們獲得當地國社會福利之機會 (Boeri, 2004)。最後，由於

目前歐洲聯盟還沒有一套處理公平適用這類過渡措施之中央級司法系統，因此，在實際適用時，勢必會造成相當多之困擾及紛爭 (Shimmel, 2006: 782-783)。

肆、歐洲聯盟東擴所涉及之新加盟會員國勞工法制改革議題

本文此一部分設法根據這十二個候選會員國之歷史淵源及政經背景，而以前述 *acquis* 中第十三章所臚列之相關項目，就其融入成爲歐洲聯盟新會員國程度之難易，區分爲五個類型加以探討，藉以剖析它們在正式入會前，爲達成正式成爲新會員國之要求所從事各種相關勞工法制之改革措施。

一、賽浦路斯及馬爾他

雖然賽浦路斯早在一九七二年即曾簽署所謂「結盟協定」(Association Agreement)，以爲加盟歐洲聯盟預作準備，但因該國會爲土耳其所占領，而其北部仍受該國全面控制，故增加其成爲正式會員國之難度，一直到一九九〇年方正式提出申請加盟 (European Commission, 2007)。根據執委會在一九九三年所提出之報告，認爲就社會情況方面而言，該國與其他現有會員國並不分軒輊，但在一九九八年執委會所提出之報告中，則指出它在勞工法制及勞工安全衛生方面，仍有努力之空間。在二〇〇〇年十一月，執委會又提出報告，指出該國在平等待遇及勞工法制改革上有長足之進步，已非常接近歐洲聯盟前述 *Acquis* 之要求 (Europa-Cyprus, 2004)。嗣後，該國是在二〇〇三年四月十六日簽署加盟條約，而在二〇〇四年五月一日成爲正式之會員。一般而言，該國之就業情況表現相當不錯，失業率僅有百分之三，遠較歐洲聯盟原有會員國之平均數爲

低。至於在勞工法制改革之部分，該國之表現亦頗為符合歐洲聯盟之標準。舉例而言，在二〇〇〇年六月，兩項有關在事業轉讓時保障勞工權益及提供資訊法律之規定，都能與前述歐洲聯盟之指令相容。在同年九月，該國也正式批准前述之歐洲社會憲章，而男女平等待遇及禁止歧視之規定也相繼被採納。至於有關親職假及禁止間接歧視之制定法，也都在草案之階段。此外，該國還在一九九七年制定一勞工安全衛生法，並在二〇〇〇年四月修正現有法律，而保護勞工免於暴露於石棉下之工作環境。同年七月，另一相關立法亦曾制定，藉以符合歐洲聯盟相關條例與指令規定之要求 (Europa-Cyprus, 2004)。綜而言之，賽浦路斯是此次東擴談判中，在勞工議題上最為順利者，即使原有會員國前述對人員移動自由之過渡措施，也不適用於該國 (Shimmel, 2006: 778)。

與賽浦路斯相較，馬爾他更早二年簽署前述之結盟協定，而且因勞動人口不多，並曾為英國屬地而以英語為官方語言，故理應較前者更易融入歐洲聯盟，但卻因該國勞動法制之改革措施遲緩，致使執委會曾多次在相關報告中提出質疑。舉例而言，雖然該國會對規範部分時間工作者勞動條件之立法加以修正，藉以符合歐洲聯盟相關指令之規定，但根據執委會在二〇〇三年所提出之報告顯示，它在定期契約勞動者之保護部分，即顯得與歐洲聯盟之相關指令之規定不符。至於在彈性工時及派遣勞動者之保護方面，也仍有相當之努力空間，而前述歐洲公司之勞動者參與及事業移轉或破產時保護勞工權益之規定，該國甚至決定延期至正式加盟後始加以進一步修正。雖然該國早自一九九三年起，即已著手透過立法來剷除所有就業上性別歧視之情形，並在二〇〇〇年一月實施男女平權之立法，但根據執委會前述二〇〇三年之報告，該國在種族歧視、職災補償及執行上仍有相當之努力空間。至於在勞工衛生安全事項方面，雖然該國

也在二〇〇〇年對母性保護及青少年勞工保護方面加以著墨，但執委會在一九九三年報告中指出，它在礦業、採石業、漁船及暴露於爆炸環境工作條件之改善上，僅能部分符合歐洲聯盟相關條例及指令之要求，而特別准許該國提出改善計畫，延期至二〇〇五年十二月底前完成 (Europa-Malta, 2004)。最後，在公共衛生及社會福利部分，根據執委會前述二〇〇三年之報告，已大體能符合歐洲聯盟之要求，而該國與執委會更曾在二〇〇四年達成一項有關社會融入 (social inclusion) 之共同備忘錄，希望能設計出一套全面之策略及行動方案，藉以積極推動相關之業務 (Europa-Malta, 2004)。在此值得注意者是，由於該國總人口僅達四十萬人，人員自由移動對原有會員國所會造成之威脅極其有限，但由於該國勞動市場規模太小，無法容納太多會員國勞工流入，因此，在談判加盟過程中，它反而獲得採取前述過渡措施之權利，而在加盟後七年內得以暫緩其他會員國之勞工入境工作 (Shimmel, 2006: 778)。

二、捷克、波蘭及匈牙利

一般而言，這三個中歐前共產國家是此波歐洲聯盟東擴活動中最引人注目之候選會員國，由於它們原已具備相當有潛力之發展背景，而且在前蘇聯解體後邁向市場經濟也極為著力，因此要與原有會員國並駕齊驅應指日可待，但它們之地緣關係及勞動力豐沛 (總人口近六千萬人) 等因素，也成為原有會員國疑慮廉價勞工會大量湧入之主要對象，從而歐洲聯盟一方面積極對這三個國家給予大量之援助，以協助其加速現代化而得以融入成為主流會員國，但另一方面也採取前述之各類過渡措施，藉以防堵產生大規模勞動力外移之現象。首先，以捷克共和國為例，它的失業率一直居高不下，雖然在二〇〇二年略有降低，但在二〇〇三年第一季又有升高之跡象，

即使該國自一九九九年五月起，即已採取一系列之作爲，來改善其勞動市場情況，但根據執委會在二〇〇三年之報告，該國在這方面仍有相當努力之空間。至於在社會對話方面，由於該國之工會組成率偏低（不及百分之三十），因此，如何在沒有工會組織之事業單位內增加員工之代表性，即成爲一重要之議題，而根據執委會分別在二〇〇〇年及二〇〇三年所提出之報告，即曾建議該國應增強社會夥伴之談判權力，藉以提昇集體自治（collective autonomy）之能量，而讓團體協商制度得以早日落實，並能在公部門推廣獨立之社會對話機制。至於在達成男女同等待遇之努力方面，執委會在二〇〇三年之報告中指出，雖然該國已在同年制定相關之立法，而其內容也能符合前述 *acquis* 之要求，但在招募、母性保護及保護勞工不致因請親職假而遭解僱等方面，則仍有待進一步之努力。在此值得一提者是，由於該國有相當數量之羅曼族少數族裔（即指吉甫賽人），因此，在就業上之種族歧視現象，尤其是高失業率及歧視僱用措施方面，根據執委會二〇〇三年之報告，仍屬相當普遍嚴重。同時，根據執委會之相關報告顯示，該國在勞工安全衛生方面之改革並不成功，仍需採納更多補充性之法律調整，藉以符合歐洲聯盟歷年所制定相關架構指令之要求。最後，在社會安全計畫之協調方面，該國仍需在結構、程序及組織方面加以改進及強化，才能符合歐洲聯盟在這方面之相關要求（Europa-The Czech Republic, 2004）。

其次，匈牙利在加盟前所從事勞工法制及措施之各項改革上，顯然要較捷克共和國具有成效。以失業率爲例，在一九九八年曾達到百分之七點八，但自二〇〇一年起，即呈逐年下降之趨勢，至二〇〇二年更已降低至百分之五點六，是此三國中表現最理想者。然而，根據執委會在二〇〇三年所提出之報告，認爲該國仍應調整其

就業之優先順序 (employment priorities)，尤其應提昇中高齡、婦女、欠缺技能者及弱勢團體成員之就業率，同時也應降低各地區發展不均衡之現象，此外，還應對非傳統產業之勞工提供協助。至於在勞工法制之改革方面，該國之表現尚能符合歐洲聯盟前述 *acquis* 之要求。舉例而言，它在二〇〇一年下半年，即曾完成有關雇主破產時保障受影響勞工權利之立法。且根據執委會前述二〇〇三年之報告，該國在二〇〇三年三月，又曾制定一新的勞工法，而幾乎已能全面符合歐洲聯盟之相關要求。然而，此一報告也同時指出，該國在事業轉移所有權時應如何保障勞工、工時制度、對受僱者提供資訊及諮詢，以及讓員工參與歐洲公司活動等較新興之議題上，在正式加盟後仍應持續努力推動。至於在促進社會對話機制方面，該國自一九九八年起，也開始從事相當多之改革措施，雖然工會組織因經濟轉型而逐漸衰微，但該國之工會代表及雇主代表仍屬數量過多，以致社會對話運作並無法有效推行。然而，自二〇〇三年起，全國性之三方組織已逐漸成形，而三方社會對話也有長足之進展。最後，根據執委會前述二〇〇三年之報告，該國在推動性別平等之議題上著力甚深，而且均已採納相關之法律機制，但仍應對執行架構加以強化。至於在規範勞工安全衛生事項之基本立法方面，也都在正式加盟後生效實施，但雇主在這方面之諮詢、提供資訊及員工參與方面，則仍應加強推行 (Europa-Hungary, 2004)。

最後，波蘭是這三個國家中失業問題最為嚴重者，而且還在持續惡化中。根據執委會在二〇〇三年所提出之報告，該國之失業率在一九九九年超過百分之十五，而在二〇〇〇年惡化至百分之十六點四，至二〇〇一年更高達百分之十九點九，其中尤以青少年及欠缺技術者之情形最為嚴重，同時，這方面區域不均衡 (regional disparities) 之現象也非常顯著。為因應此一嚴峻情勢，該國曾在二

○○○年十月設置一項新的就業政策機制，除強化就業機構系統外，還要推展一項全國性之就業發展行動方案。然而，根據執委會前述之報告，該國仍需有效實施某些優先順序之就業政策，諸如：提昇就業率，尤其是增加婦女及中高齡者之就業機會、提供創造就業機會之誘因，以及持續改革教育及訓練制度。至於在推展社會對話之機制方面，雖然該國自一九九五年起即已加以規範，而且也以三方對話為主軸，但在各工業部門層級，則尚未見有自主性之社會對話機制存在。事實上，根據執委會在前述二○○三年報告中指出，該國這類機制之機構及行政架構雖然已經到位，但仍應定期舉辦，而且對話之主題亦應適時擴充，並應產生較具體之成果始可。一般而言，該國在勞工法制之改革上著力甚深，從而，不論是在推動男女平等待遇及禁止就業上種族及人種歧視方面，都尚能符合歐洲聯盟之基本要求，但在執行面部分則仍有待加強。最後，執委會在同一報告中還進一步指出，該國在規範勞工安全衛生事項之立法上，仍與歐洲聯盟先前所制定相關架構指令之要求有所不符，尤其是在致癌物質、生物及化學原料、石棉、燥音及船（包括漁船）上作業之醫療照護等事項上，僅能部分符合歐洲聯盟之最低要求而已。至於在實際執行部分，雖然該國早已成立全國性之勞動檢查部門，但在人員培訓及技術設施方面，則仍有待進一步之改善與強化 (Europa-Poland, 2004)。

三、愛沙尼亞、拉脫維亞及立陶宛

這三個俗稱「波羅的海三小國」因歷史背景特殊，雖然經濟發展較其他中、東歐候選會員國為落後，但自一九九五年簽訂前述歐洲協定並正式申請加盟後，即由三國中較為先進之愛沙尼亞自一九九八年三月起開始進行談判，至於拉脫維亞及立陶宛兩國則是從二

〇〇〇年二月起跟進。首先在愛沙尼亞方面，根據執委會歷年所發布之評鑑報告顯示，該國之失業率自二〇〇一年起開始逐漸下降，而在二〇〇二年已由前一年之百分之十二點四，下滑至該年年底之百分之九點一，顯見該國對勞動市場之改革措施已逐漸生效。在就業政策方面，執委會在二〇〇三年之報告中指出，該國必須在創造就業機會上加以改善，而且應提供各類之就業誘因。此外，教育及職業訓練之現代化工作，也應持續進行 (Europa-Estonia, 2004)。至於在勞工法制之改革部分，執委會之報告也指出，它在勞動契約、社會對話及推動男女平等待遇等部分，都尚未能符合歐洲聯盟前述 *acquis* 之要求，雖然該國已著手修正相關立法。舉例而言，歐洲聯盟前述有關廠場會議、集體解僱、定期勞動契約及部分工時指令中之相關規定，即使在該國正式加盟前夕，也尚未正式付諸實現。然而，執委會之報告也同時指出，該國在改革勞工安全衛生之法制方面有長足進展，絕大部分之相關立法均已完成，而在正式加盟後即可付諸實施，但也鼓勵它在工具設備、鑽探及採礦（包括地表及地下）等方面，持續採取配合歐洲聯盟標準之改革措施。至於在公共衛生領域部分，執委會在二〇〇三年之報告中指出，該國之平均健康情況仍低於歐洲聯盟新訂之水準，而有待投入更多之資源來加以提昇，尤其是在對抗傳染病部分。最後，由於該國仍存在有俄羅斯人少數族裔之問題，因此，執委會在二〇〇三年之報告中特別提及對抗歧視問題之重要性，尤其是希望該國在適用有關語言之立法時，能夠尊重這些少數族裔之公共利益及比例原則 (proportionality) (Europa-Estonia, 2004)。

其次，在拉脫維亞方面，執委會之歷年報告特別指出，由於該國經濟在近年持續成長，因此，長期以來一直困擾之失業率過高問題已有明顯之改善。舉例而言，在二〇〇〇年，該國之失業率高達

百分之十四點二，但在二〇〇一年及二〇〇二年，已分別降低至百分之十二點八及百分之十一點六。事實上，該國在就業政策之改革上著力甚深，除在二〇〇〇年採用國家就業計畫外，並加強與執委會之合作，在教育、職業訓練及終生學習 (lifelong learning) 等方面從事多項改善措施。至於在勞工法制之改革部分，根據執委會之歷年相關報告顯示，雖然該國在這方面甚為努力，而且也儘量能符合歐洲聯盟前述 *acquis* 之要求，但不容諱言仍有某些進一步改善之空間。舉例而言，雖然該國自二〇〇一年起，在男女平等待遇上即已持續開始推動，但對婦女夜間工作之過度保護 (over-protection) 規定，仍有必要加以修正。至於在集體解僱、工作時間、青少年勞工保護、船員之工作時間、勞動者參與及雇主應提供資訊及諮詢等方面，則仍有待在正式加盟後繼續努力付諸實施。此外，根據執委會在二〇〇二年及二〇〇三年之報告指出，雖然該國在推動社會對話機制方面甚為努力，但大多集中在三方對話，而在雙方對話上仍應加強，尤其是在完成團體協約之部分。同時，該國在增進勞工安全衛生方面也相當努力。舉例而言，它自一九九三年起，即已進行進一步之改革，而與歐洲聯盟前述所制定架構指令之相關規定相配合，至於該國之勞動檢查制度，也能符合國際勞工組織所要求之獨立性。最後，與前述愛沙尼亞一樣，拉脫維亞也有俄羅斯少數族裔之問題，而根據執委會二〇〇三年之報告，雖然該國已在新就業法中明文禁止就業歧視，但仍有甚多明顯之缺失存在。此外，執委會也認為該國在適用語言之立法時，應遵循前述之公共利益及比例原則 (Europa-Latvia, 2004)。

最後，立陶宛所面臨之失業問題與前述兩國相較，情況則屬更為險峻，而且似乎並沒有太多可以改善之跡象。舉例而言，在二〇〇〇年五月，該國之失業率高達百分之十四點七，是獨立以來最

高者，根據執委會之報告指出，雖然在二〇〇二年，已改善至百分之十三點一，但在二〇〇三年第一季，卻又升高至百分之十三點八。從而，如何參與歐洲聯盟之歐洲就業策略 (European Employment Strategy)，藉以改善其就業政策，對該國而言實是一大考驗。至於在勞工法制之改革部分，根據執委會在同一年之報告中指出，雖然該國已大致完成符合歐洲聯盟前述 *acquis* 所要求之立法工作，但在廠場會議、派遣勞動、部分時間及暫時性 (temporary work) 工作等部分，仍有許多繼續改善之空間。此外，在勞工安全衛生問題方面，該國自二〇〇〇年起，即已通過多達四項之新的立法，而且都能符合歐洲聯盟在這方面之標準。一般而言，該國對平等就業機會之推動亦著力甚深，並能將歐洲聯盟在這方面之基本要求納入相關立法中，但在實際執行上卻常力有未逮，從而，它在嗣後又特別另外引進調解及勞動檢查制度，設法來加以強化。至於在社會對話機制之推動方面，執委會在二〇〇〇年及二〇〇三年所提出報告中指出，該國在這方面之表現明顯不足，尤其三方對話之架構仍是主流，而國家持續扮演重要之角色。目前雖已有鼓勵雙方對談之新法出現，但在組織及行政架構上仍有改善之空間。最後，在社會保障方面，該國在保護身心障礙者之就業權方面頗為努力，而且也持續正在推動有關社會安全及退休金制度之改革工作 (Europa-Lithuania, 2004)。

四、斯洛文尼亞及斯洛伐克

一般而言，斯洛文尼亞在這些候選會員國中，是經濟情況發展體質最健全者，其國民平均所得甚至還超過原有會員國之某些南歐國家 (Shimmel, 2006: 784)。從而，它在這波東擴中是第一批在一九九八年三月即進行加盟談判者。根據執委會之歷年報告顯示，該

國之失業率自一九九九年之百分之七點二起，即開始逐年下降，而在二〇〇〇年及二〇〇二年，分別降至百分之六點六及百分之六。至於在就業政策之推動上，該國也是一向都能配合歐洲聯盟所採取之相關措施，除持續對教育（尤其是終生學習）及職業訓練系統加以改革外，而且還對非正式產業及中高齡勞工問題特別關注，此外，該國甚至還在一九九八年十月制定一就業與失業保險法，除希望能鼓勵重入勞動市場外，還希望能遏阻所謂「黑市勞動」(black market labour)。同時，根據執委會在二〇〇三年之報告指出，在勞工法制之改革方面，除在集體解僱及對海員及民航人員工作時間之規定，尚無法符合前述歐洲聯盟 *acquis* 之要求外，其他大體都能順利完成改革，而在正式加盟後，前述有關歐洲公司條例中之勞動者參與之制度，也會以立法來加以推動。此外，該國在改善勞工安全衛生制度上也著力甚深，除早在一九九九年六月即已制定新法外，而且在相關作為上，也曾獲得執委會二〇〇三年報告之肯定。至於在對抗就業歧視及推動男女平等待遇方面，根據執委會之相關報告指出，其實施成果並不可觀：前者尚未設定主管機關，而後者則仍未制定有關親職及家庭給付之新法，藉以保障兩性得以在職業社會安全計畫中得到平等之待遇。同時，雖然該國在推動三方社會對話機制方面頗有進展，但在自主性之雙方社會對話，以及社會夥伴所要進行之團體協商方面，則仍有進一步努力之空間。最後，在社會保障及社會融入之部分，該國也能充分配合歐洲聯盟前述相關 *acquis* 之要求，無論是採取全國性之行動方案，或對給付等級與效率之改革等方面，都在從事持續性之努力 (Europa-Slovenia, 2004)。

斯洛伐克雖較前一國家提前三年簽署前述之歐洲協定，但因整體經濟體質不佳，故在此次東擴中被列為第二波之加盟談判對象。該國與前述波羅的海三小國一樣，都飽受高失業率之苦，此一數據

自一九九七年之百分之十一點八，竄升至二〇〇〇年之百分之十八點七，而到二〇〇一年更高達百分之十九點四，雖然在正式加盟之際已略有改善，但在二〇〇三年第一季，仍然高達百分之十七點七之多。根據執委會在二〇〇三年所提之報告指出，該國之就業政策亟待調整，而應以改善就業率為最優先，尤其是婦女及中高齡者，至於區域發展不均衡之現象也應予以正視。一般而言，該國在勞動法制之改革上頗為用心，尤其是在二〇〇三年五月大幅修正現行勞工法後，已大體能符合歐洲聯盟 *acquis* 在這方面之要求，雖然在船員及民航工業流動勞工 (mobile workers) 之工作時間部分，仍有進一步改革之空間。此外，該國在男女平等待遇部分表現甚為先進，除女性夜間工作之禁止規定早已被廢除外，還在一九九八年訂有，兩性同工同酬之立法。至於在勞工安全衛生事項方面，該國早在一九九七年即已制定新的立法，而且根據執委會嗣後歷年之相關報告，也曾肯定該國在這方面之努力。然而也同時指出某些應進一步改革之處。最後，在推動社會對話、社會融入與社會保障機制，以及制定禁止歧視之立法部分，根據執委會相關報告之看法，該國仍有繼續努力之必要，尤其是對羅曼族少數族裔之問題方面，因為這些人無論在教育、求職及尋求司法與公共服務等方面，都遭逢相當多之困難 (Europa-Slovakia, 2004)。

五、保加利亞及羅馬尼亞

事實上，這兩個國家早在一九九三年，即與歐洲聯盟簽訂前述之歐洲協定，並在兩年後正式申請加盟，雖然它們是在二〇〇〇年二月參與東擴之第二梯次加盟談判，但卻因過去赤化程度過深，再加上加盟之準備程度不及，而被原有會員國基於所謂「差別」(differentiation) 之原則，將其簽訂加盟條約之日延至二〇〇五年四

月，至於正式加盟日期則推遲至二〇〇七年一月 (European Commission, 2007)。一般而言，保加利亞之勞動市場情況在近年內惡化情形相當嚴重，二〇〇〇年該國失業率高達百分之十六點三，而到次年更升高為百分之十九點九，其中有很高比例是屬長期失業。雖然在二〇〇三年已有趨緩之情形，但仍然高達百分之十八點一之多，自二〇〇三年開始實施全國性之就業策略後，該國之失業率才逐漸下滑至百分之十三點六 (Europa-Bulgaria, 2004)。由於該國人力資源開發面臨極大瓶頸，因此，執委會在二〇〇五年所提出之相關報告中，特別強調它應在這方面注入更多之投資。此外，雖然該國自二〇〇一年起，即開始對勞工法制從事一系列改革，諸如對工時、保障勞工及勞動契約制度等都有所著墨，而且也希望能夠賦予雙方社會對話更多之自主性，並鼓勵簽訂團體協約等。同時，在二〇〇三年，更進一步加入有關派遣勞動及保護青少年勞工之規定。然而，根據執委會在二〇〇三年至二〇〇五年所提出之三份相關報告，認為在事業單位移轉所有權、集體解僱及雇主應對受僱者提供資訊與諮詢等方面，仍有無法達到歐洲聯盟前述 *acquis* 基本要求之情形 (Europa-Bulgaria, 2004)。

至於在處理歧視問題部分，該國在二〇〇一年以前，並未採納任何作為，但自二〇〇三年起，即開始有明顯之改善，除推動同工同酬、就業上平等待遇及禁止等重要理念外，而且還特別設置一獨立之委員會來負責執行。根據執委會在二〇〇五年之報告，曾對該國在這方面之表現給予正面之評價，但也同時指出對羅曼族少數族裔權益之保障，仍有待極大努力之改善。自二〇〇二年起，該國也開始著手大幅改革其勞工安全衛生之相關法規，並設置獨立之勞工檢查制度來加以執行，並在二〇〇四年起強化總勞工檢查處之行政職能。一般而言，雖然執委會對該國這方面之表現給予肯定，但在

二〇〇〇年及二〇〇五年之報告中也同時指出，因惡劣工作環境所引發之職業災害問題，仍有待努力來加以剷除。最後，在社會安全及救助體制之改革方面，雖然該國早自一九九八年一九九九年起，即已開始制定新法令來加以推動，但根據執委會在二〇〇四年及次年所提出之評鑑報告，仍然認為它應將各類不同之給付方案加以整合，而且還應進一步改革退休金制度，並投入更多之資源。至於在社會融入部分，雖然該國曾自二〇〇二年起開始推動消除社會排除 (social exclusion) 及貧窮之行動方案，但執委會二〇〇五年報仍然認為，該國應在改善兒童及身心障礙者情況方面多作努力 (Europa-Bulgaria, 2004)。

雖然羅馬尼亞之勞工市場情況要遠較保加利亞為佳，但其就業政策改革仍屬進步緩慢。舉例而言，即使官方之失業率在二〇〇〇年僅有百分之八，但隱藏性失業問題卻普遍存在，而且還有長期失業及區域發展不均衡之情形。在二〇〇二年，該國與執委會合作處理有關就業政策優先順序問題後，失業率逐漸回穩至二〇〇三年之百分之六點六。嗣後，該國又開始推動一系列之行動計畫，但根據執委會二〇〇五年之報告，認為在保護羅曼族少數族裔之工作權及改善公共就業服務等事項上，該國仍有甚大之努力空間。至於在勞工法制之改革方面，雖然該國在二〇〇〇年曾制定一有關勞資爭議之法律，而在二〇〇三年也曾另行制定一新的勞工法，並在二〇〇五年加以修正，將歐洲聯盟前述 *acquis* 所要求之重要事項均列入規範。然而，根據執委會前述二〇〇五年之評鑑報告，該國在雇主破產、派遣勞動及工時部分，仍未能與歐洲聯盟相關立法趨向一致。此外，雖然該國自一九九七年至一九九九年三年間，在勞工安全衛生之改革上著力甚深，而且自二〇〇二年起也開始設置新的勞動檢查制度，但執委會在近期幾年之報告中均指出，該國對流動之建築

業尚欠缺最低安全與衛生標準，而且也未能符合歐洲聯盟有關振動、噪音、電磁場及石棉等方面之要求 (Europa-Romania, 2004)。

至於在公平就業法制之建構方面，雖然該國已有新法制定，但在當事人舉證責任分配及禁止懷孕歧視方面，仍不能符合歐洲聯盟相關指令之規定。嗣後，該國在二〇〇四年制定保護懷孕職業婦女之法律，而且也推動相關之全國性行動方案及宣導活動，根據執委會前述二〇〇五年之報告指出，雖然該國在此一部分已大體與歐洲聯盟相關法制趨向一致，但它在建構職業退休金之努力方面，仍應持續加以調整，而且對全國平等機會處這類執行單位之運作及獨立性等，仍應努力加以維持。此外，雖然該國自一九九七年起，即已開始展開全國性之社會對話活動，但仍是三方之社會對話為主流，而雇主團體之獨立性顯然偏低。自二〇〇三年二月起，新的工會法開始運作，而全國雇主總會與工會總會也曾談判達成一團體協約。根據執委會前述二〇〇五年之報告，該國除應推展三方及獨立之雙方社會對話外，還需改善社會夥伴執行前述 *acquis* 之能力，尤其更要提昇雇主團體在這方面之能量。一般而言，該國在禁止歧視方面著力甚深，不但制定有相關法律來禁止間接歧視、多重歧視、遭受報復 (victimisation) 及提供相關協助等，而且也設置一全國性之執行機構來處理相關爭議。然而，根據執委會前述二〇〇五年之報告，該國在當事人舉證責任之轉換及保護羅曼族少數族裔等方面，仍有相當大之努力空間。最後，在社會融入部分，該國之首要目標是要消除貧窮，而且還要協助兒童離開機構、輔導青少年、退休者、遊民及羅曼族少數族裔就業等。至於在社會保障之改革方面，自二〇〇四年起，大量有關社會福利制度之法律開始制定，而教育及住屋之公共社會開銷也逐年開始遞增。根據執委會前述二〇〇五年之評鑑報告，雖然該國在這方面之努力值得稱許，但在投

注充分之資金、改善接受社會救助之途徑，尤其是針對羅曼族少數族裔之需求，以及建構一套永續經營之退休制度等，都是該國未來所應努力之方向 (Europa-Romania, 2004)。

伍、綜合評析

本文此一部份首先將利用歐洲聯盟執委會自二〇〇四年以後所發布之《歐洲就業報告》(*Reports on Employment in Europe*)之調查資訊，以及《歐洲勞資關係評論》(*European Industrial Relations Review*) (現已更名為《歐洲就業評論》 [*European Employment Review*])之相關報導，對東擴後新會員國在勞工基本權利及一般福祉上所呈現之具體表現，做一簡要之說明，由於此一調查時段僅不到三年，而且最新之報告亦尚未發表，再加上這幾年歐洲聯盟整體經濟嚴重不景氣，不論是新舊會員國多少都會受到波及，因此，尚難對其成敗做一較深入之判斷。其次，前述限制人員移動自由過渡措施所引起之爭議，因與歐洲聯盟一向所揭櫫之核心價值有違，曾引發有識者相當多之質疑批判，本文此一部份亦將加以剖析。最後，對此波東擴後所衍生之其他與勞工相關之新興議題，也將一併列入討論。

一、新興會員國加盟後在勞動事務上之表現

根據執委會於二〇〇四年所提出之歐洲聯盟就業情況報告顯示，在過去一年，擴大後之歐洲聯盟整體經濟成長率僅有百分之一點一，而就業成長率幾乎是零，表現並不如預期。雖然根據所謂「里斯本策略」(Lisbon Strategy)，希望會員國在二〇一〇年能達到全體人口就業率百分之七十四，婦女就業率百分之六十，至於中高齡者則百分之五十，但實際上在該年，除女性及中高齡者之就業率略有

進步外，整體就業率僅能達到百分之六十三而已 (European Commission, 2004b)。至於二〇〇五年之就業情況報告就略呈樂觀，整體經濟成長率進步到百分之二點四，而就業成長率也有些微之提昇。其中在新興會員國部分，賽浦路斯在這方面之表現有相當之成長，但匈牙利、拉脫維亞及斯洛伐克則呈現負數 (European Commission, 2005)。根據執委會在二〇〇六年所公布之就業情況報告顯示，歐洲聯盟整體經濟成長率在前一年因油價高漲之緣故而趨向遲緩，但就業成長率卻較前一年略有提昇。至於次年之預估，則是總體經濟成長率持續下降，但失業率也會略為趨緩 (European Commission, 2006b)。

雖然受限於本論文之篇幅，並無法對十二個新會員國正式入會後，在勞工法制及措施之所有各項改革情形，做一鉅細靡遺完整之報告，但根據前述《歐洲勞資關係評論》及《歐洲就業評論》之相關報導，這十二個新會員國依正式加盟後在勞動事務上之實際表現，大約可區分為三個等級，而在這三年內也呈現「強者恆強弱者恆弱」之現象。⁵⁰ 其中賽浦路斯、馬爾他及斯洛文尼亞等三國可以列為前段班，它們不但在調整就業政策及策略上，都能配合執委會所提出之相關方案。從而，它們在正式加盟後，不但都能維持較為可受控制之低失業率，而且在勞工法制之改革上，無論是男女平等待遇、勞工安全衛生及就業歧視之禁止等方面，都能進一步符合歐洲聯盟前述相關條例及指令之要求。至於在社會對話機制之建構部分，透過歐體經濟社會委員會及區域委員會所提供之相關技術協助，無論是三方或雙邊對話，在主題及實際執行方面都有長足之成長，尤其是馬爾他雖屬迷你型之會員國，但在航空及港口所發生之

⁵⁰ 此一現象是作者根據 *European Industrial Relations Review* (簡稱EIRR) 及 *European Employment Review* (簡稱EER)，自二〇〇四年六月以來之相關報導整理而成。

集體勞資爭議事件，經常成為《歐洲勞資關係評論》報導探討之對象。至於它與賽浦路斯在社會安全、社會福利及社會融入等方面之表現，也是在這些新會員國中名列前茅者。事實上，由於斯洛文尼亞在這方面表現優異，因此，甚至還被稱譽為是「瑞士第二」(European Industrial, 2004, 2005, 2006)。綜而言之，對這些國家之勞工而言，加盟之舉確能對他(她)們之基本人權及一般福祉帶來更多正面之實質影響。

整體表現屬於中段班之新興會員國計有：羅馬尼亞、匈牙利、捷克及波羅的海三小國等六個新興會員國，在這些國家中，加盟後進步最為神速者是羅馬尼亞，雖然它正式加盟較晚，但無論在勞工法制之建構及社會安全體系之改革方面，都是著力甚深，而且其社會對話機制也逐漸成形，至於在勞工安全衛生之法規制定上，更是各新會員國在這方面之楷模，由於它在這波東擴中，無論是在人口及土地面積上都僅次於波蘭，故有急起直追逼近原有會員國葡萄牙及希臘之勢，因此，也可視為是這波東擴之異數 (European Industrial, 2006: 22-26)。匈牙利雖然在勞工法制及措施上採取多項改革措施，而且在失業率之改善上也成果卓著，但由於財政情況惡劣，在這波全球性之金融危機爆發後，幾乎已成為所謂「冰島第二」(陳澄和，2008: A6；國際中心，2008: AA1)，在這種情形下，多少也會影響其在這方面之表現。至於捷克共和國雖因失業率偏高而影響其整體表現，但因其本來在蘇俄中東歐附庸國中即屬體質良好者，故在正式加盟後不但經濟成長表現優異，尤其在建構性別平等上著力極深，稱得上是所有新興會員國中在這方面表現最佳者。⁵¹ 愛沙尼亞、拉脫維亞及立陶宛三國雖仍為高失業率所苦，但其中愛沙尼

⁵¹ 關於捷克共和國在建構性別工作平等法制之近期努力情形，參見Koldinská (2007: 248-251)。

亞在歐洲聯盟之協助下，已成功將此一數據降為單位數，而且還在持續進步中，幾近羅馬尼亞之水準 (European Employment, 2007; European Industrial, 2005, 2006)。而且這三個國家由於歷史背景特殊，因此，得自歐洲聯盟之援助在正式加盟前後均屬可觀，除立陶宛仍有待進一步之改革外，其他兩國在勞動事務之表現應屬持平。在此值得一提者是，由於這六個國家都有少數族裔之問題，而波羅的海三小國之少數族裔更是其先前將其併吞之俄羅斯族，因強鄰壓境之關係，在處理此一族群之就業歧視、社會安全及社會融入等問題上，即顯得特別用心，而實際所達成之改革效果，亦能進一步符合前述歐洲聯盟*acquis*之相關要求 (European Commission, 2006c, 2006d, 2006e)。

最後，雖然後段班之三個國家：波蘭、斯洛伐克及保加利亞在正式加盟後，表現並不如預期，但主要都是因為過去長期體質不良之故。事實上，它們在正式加盟前後，都曾努力從事各項勞工法制及措施之改革，但因失業問題過於嚴重，致使實際成效無法明顯呈現而已，尤其是波蘭因地緣及人口眾多之關係，更是此波東擴時原有會員國全力圍堵防範其勞工大量湧入之主要對象 (Shimmel, 2006: 778)。一般而言，即使前述過渡措施尚未正式實施前，該國就已飽嚙白領專業人員流失 (brain drain) 之苦 (European Employment, 2007: 11-12)。從而，如何協助該國採取有效之就業政策，藉以降低高失業率所帶來之各類負面影響，一直是歐洲聯盟各類援助及技術協助之重點。事實上，該國與前述匈牙利與捷克一樣，無論在就業歧視之禁止、社會對話機制之推動及勞工安全衛生之強化等方面，都是以達成歐洲聯盟前述 *acquis* 之要求為目標，而且也已逐漸付諸實施，將來如能持續努力，與前述匈牙利、捷克及羅馬尼亞等表現優異之新興會員國相較，應更有可能成為歐洲聯盟

一中等實力之會員國。至於斯洛伐克及保加利亞兩國，前者因政治局勢不穩定，而後者則是先天條件不足，在就業及勞動法制之改革方面，都仍有相當努力之空間，但既已正式成為歐洲聯盟之新興會員國，再加上地處邊陲及總人口不多（兩國合計不到一千兩百萬人，不及波蘭三分之一），應不致對原有會員國造成移工湧入之威脅，而且在勞動事務上也有在外力持續援助下自我改善之潛能 (European Employment, 2007; European Industrial, 2004, 2005, 2006)。

二、限制人員移動自由所引發之質疑批判

如前所述，歐洲聯盟原有會員國對中東歐候選會員國勞工大量湧入之疑慮，是此次東擴談判較為敏感課題之一，而嗣後所達成之過渡措施，也一直是這些新會員國及人民所深覺倍受歧視者。事實上，此一問題在早期歐洲共同市場在一九七二年討論愛爾蘭加盟、一九七九年與希臘結盟，以及在一九八五年與西班牙及葡萄牙談判時，也都曾被提起過 (Shimmel, 2006: 796-797)，而土耳其雖早已在一九六三年，即已與歐體共同簽署前述之結盟協定，並在一九八七年就正式提出加盟之申請 (European Commission, 2004a: 3)，但卻遲遲無法定案，雖牽涉其他因素甚多 (其詳後述)，但不容諱言早期該國客工大量湧入西德所產生之移民及同化等諸多後遺症 (焦興鎧, 2006b: 345-346)，一直是西歐國家揮之不去之夢魘，而以該國極其豐沛之勞動力及地理位置而言，確也會讓原有會員國倍受壓力而遲遲無法決定。然而，根據某些有識之士之看法，歐洲聯盟原有會員國採取這種過渡措施來限制新會員國勞工入境工作之舉，至少有以下幾個難以令人信服之處。首先，這些提出質疑批判者指出，根據歐洲過去之歷史經驗顯示，雖然各國間之薪資水平及生活水準

確有甚大之差距，但歐洲內部之移民 (internal migration) 現象，卻一直並不顯著，即使在一九八九年蘇聯解體後，也並沒有發生大量移民西遷之現象，而且根據媒體報導，甚至就長期觀點而言，中東歐人口長期外移之現象，已有逐年下降之趨勢 (Shimmel, 2006: 786)。事實上，在一九八五年葡萄牙及西班牙加盟時，原有會員國也曾採取為期七年之過渡措施，但後來也因並未發生新興會員國勞工大量湧入，而在嗣後大幅減少此一限制期間 (European Commission, 2004a: 4)。相反地，在先前這些新興會員國加盟後，原有會員國之勞工往往反而還有遷徙到這些國家工作之情形 (Shimmel, 2006: 786)。

其次，這些為新興會員國感到委屈不平者還特別指出，根據歐洲聯盟過去歷次擴充之經驗顯示，這些國家在加盟後往往國內經濟會急速成長，因為它們得以不受限制進入歐洲聯盟單一市場，而在本國內創造更多之就業機會。事實上，根據執委會在二〇〇三年所做之一項預估，新興會員國在加盟後十年內，其國內經濟至少每年會成長百分之一以上 (European Commission, 2003: 7)，在這種情形下，這些中東歐國家之勞工西遷之誘因即更形減少。此外，根據歐洲改善生活及工作條件基金會 (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions) 之研究顯示，僅有百分之一中東歐新興會員國之成年勞工，也就是約二十二萬人有相當強烈之意圖想到西歐工作，但其中有三分之二只想暫時移居國外，而會在東擴十年後返回母國。同時，執委會本身還曾預估，如果東擴後全然不加諸任何人員移動之限制，估計約有三十三萬五千人會立刻到西歐工作。在此值得一提者是，雖然前項研究之結果可能過於樂觀，但根據執委會所做之另一項調查顯示，在東擴後十年內，估計約有一百五十萬人至四百萬人會到原有會員國中工作，此一數

字僅占這些新會員國人口總數百分之二至四點五，而以整個歐洲聯盟之總人口數來算，也只有百分之零點四至一點二而已，影響堪稱甚為有限。由於目前歐洲聯盟每年會接受近一百五十萬之非歐洲聯盟國家新移民，再加上後述原有會員國本身又有人口老化及勞動力不足之情形，足見它們在此次東擴談判時所採取排斥中東歐候選會員國勞工入境工作之作爲，與經濟之現實有一大段之差距。一般而言，即使這些希望到原有會員國工作者有強烈到境外工作之動機，他（她）們在實際付諸行動時，還是會有許多現實之障礙存在，除原有會員國本身所設置之各種正式法律限制外，這些中東歐國家可能移居國外之工作者，還面臨另一項抉擇之困難，也就是這些國家在傳統文化上，對土地有一種特別之歸屬感（attachment to land），通常不會輕易放棄幾代所經營之祖產，而去面對一可能充滿種族主義並仇視外國人之新環境（Shimmel, 2006: 787-791）。

再者，對這些西歐之原有會員國而言，新興會員國之勞工可算是它們未來相當有價值之人力資源。一般而言，歐洲聯盟原有會員國之出生率在近年來急速下降，而根據執委會在二〇〇二年一項有關移民之報告指出，自一九六〇年起，整體出生率已降至幾乎不到一半以上（Shimmel, 2006: 789），至於在二〇〇四年執委會另一對歐洲聯盟人口統計之報告也發現，原有會員國之出生率，不但無法支撐未來之成長，而且甚至還低於死亡率（Shimmel, 2006: 789）。事實上，如果沒有國際移民的話，則在某些會員國，諸如德國、希臘、義大利及瑞典等，甚至還會呈負數成長之情形（Shimmel, 2006: 789）。此外，歐洲聯盟人口老化之情形也在加速中，而根據估計到二〇二〇年時，在原有會員國中年齡超過六十四歲者，將高達百分之二十七之多。在這種情形下，勞動力供給不足之嚴重情形勢不可避免。根據專家估計，在二〇〇五年至二〇一〇年期間，原有會員

國至少需要有五十萬新移民，才足以肆應這種勞動力短缺之情形，更何況退休人員增加後，要如何應付龐大之退休金及社會安全給付，也只有靠新移民勞工之工資及稅收來加以補足支撐。此外，原有會員國也的確需要廉價勞工，來擔任那些本國人不願接受之低薪工作，以西班牙為例，雖然旅遊業及營造業在近年來，對該國經濟發展貢獻良多，但該國人卻不願受僱於這些低收入之行業。在這種情形下，移工及本勞既然並不是在爭取同樣之工作，則輸入國即沒有感受威脅之合理性。事實上，歐洲聯盟之一些相關研究也證實，在某些會員國中，移民確實對提昇整體就業程度有一定之貢獻。從而，根據這些持不同意見者之看法，前述過渡措施之實施，堪稱並沒有任何實證研究可資證明，而且也沒有什麼經濟實益可言 (Shimmel, 2006: 789-791)。

最後，反對前述這類過渡措施者還特別指出，由於歐洲聯盟條約已明確宣示人員移動自由，是歐洲聯盟公民所應享有之基本人權，此一原則不但是建構一統合之內部市場所不可或缺者，而且也是推動未來政治整合之利器，因此，歐洲聯盟才會以法律效力更高於指令之條例，來規範及執行此一事項 (Giubboni, 2007: 368-370; 焦興鎧, 2006b: 346-347)。在這種情形下，原有會員國在東擴談判時對這類過渡措施之堅持，堪稱是它們對此一在歐洲聯盟歷史及概念上極具重大意義基本權利之背離，而且也與它們某些政治領袖在東擴談判過程中，還一再強調自由移動將會進一步增進歐洲統合，或「歐洲聯盟將不會再被虛偽之意識形態壁壘所分隔」等高調格格不入。更嚴重之後果是，這類過渡措施將會對新會員國之公民造成一種負面之心理效應，也就是防止他(她)們形成一種「共同之歐洲認同」(Common European Identity)，這種效應對中東歐之十個原共產國家之影響更為深遠，因為在與西歐隔絕近四十年後，它們即

使在正式加盟後，仍有無法取得完全之會員國權利，而僅被當作是「二等國家」或「資淺會員」而已。同時，對這些新會員國之國民也極不公平，因為他（她）們已淪為「二等歐洲聯盟公民」：原有西歐之會員國國民可以自由遷徙及工作，但他（她）們卻必須面對不信任、歧視及仇外所造成之各種限制。綜而言之，這類過渡措施所要宣示者是一種互不信任及封閉之文化，而不是一種相互依存而公開之氛圍，它們僅是要保存西歐原有會員國在歷史上政治掌控及經濟優越而已 (Giubboni, 2007: 376; Shimmel, 2006: 795-797)！

三、未來之發展趨勢及新興議題

如前所述，歐洲聯盟目前正在與土耳其、克羅埃西亞及馬其頓共和國從事正式加盟之談判，但進行都並不順利，其中土耳其除宗教、人權及與希臘在賽浦路斯有領土糾紛而較難處理外，該國多達七千多萬之人口，再加上失業問題嚴重，是一極有可能勞力大量外移之國家，兼以本身勞工法制及運動均相形落後，故雖然執委會早在二〇〇四年即宣布，它已符合前述哥本哈根標準中政治自由之部分，而自二〇〇五年十月即可開始進行正式之加盟談判，但目前尚未能完成。有鑑於該國在六〇年代末期大量移工湧入西德所產生之種族、移民及文化認同等後遺症 (焦興鎧, 2006b: 346)，即使在將來得以正式加盟，勢必也會遭遇到前述人員自由移動過渡措施之待遇。克羅埃西亞則是在二〇〇三年申請加盟，而執委會是在次年即推薦可以進行談判，雖然該國是在二〇〇〇年三月起正式與歐洲聯盟進行加盟談判，然而，歐洲聯盟理事會要求該國應與前南斯拉夫國際刑事法庭 (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia；簡稱 ICTY) 合作，將國際戰犯哥托維那將軍 (General Gotovina) 逮捕並移送至荷蘭海牙，但由於該國並不充分合作，故

部長理事會在同月決定，無限期暫停與該國進行加盟談判 (European Commission, 2007: 2)。至於馬其頓共和國則只在二〇〇四年三月向歐洲聯盟提出加盟之申請，但由於迄今尙未能獲得候選會員國之正式身分，因此，雙方尙未正式展開加盟談判。一般而言，雖然這兩個國家之人口總數有限 (合計約六百五十萬人)，在勞動事務上之影響不大，但因位處巴爾幹島西方，一向為內戰及國際衝突之發源地，為求該地區長期之政經穩定成長，歐洲聯盟已明確宣示，仍將會持續推動讓它們成為正式會員國之努力 (European Commission, 2004a: 5-6)。

除更新一波新會員國加盟後所可能會引發有關勞工事務之議題外，在本次東擴過程中，也曾附帶產生幾項攸關全體會員國勞工基本人權及一般福祉之後果，值得在此略作說明：首先，由於新加盟之新會員國多屬中東歐之原共產國家，在東擴活動告一段落後，歐洲聯盟之疆界隨即東移，而與烏克蘭及白俄羅斯等前蘇維埃共和國之附庸國接壤。一般而言，這些邊境國家之經濟情況，通常要較這十個候選會員國為落後，而且失業問題幾乎同樣嚴重，將來極有可能會有大量移工湧入，甚至是以它們為跳板，而間接迂迴轉至西歐原有會員國找尋工作機會。不論是以合法或非法之外籍勞工身分進入，勢必都會對這些新興會員國之邊防治安及勞動市場產生一定程度之影響，由於它們過去並沒有處理這類勞動事務之經驗，而且也欠缺相關之資源，因此，在正式加盟後，不但因前述之過渡措施，而無法充分享有人員移動之自由，卻反而面臨其他更落後國家來自這方面之直接威脅，堪稱被迫處於「雙輸」之境，此一難題實有待及早處理解決，而原有會員國亦不應坐視不管 (Shimmel, 2006: 792-793)。

其次，這些新興會員國之正式加盟而建構符合歐洲聯盟前述

acquis 之勞動法制及措施後，固有助於勞工權益之保障，但歐洲聯盟某些相關指令所揭櫫之事項，即使是原有會員國亦常有無法肆應之情形，更遑論這些新興會員國。舉例而言，歐洲聯盟在前述二〇〇〇年禁止就業歧視指令所列舉之年齡、身心障礙及性傾向等法定禁止項目，即使連先進之德國，也無法在該指令所規定之三年期限內，以制定新法或修正舊法之方式來加以遵循，而不得不推遲至二〇〇六年始能實現（焦興鎧，2009：323），其原因即是這類所謂「第二代」(second-generation) 就業歧視爭議，在處理上更為困難，即使法制在這方面最為先進之美國，也曾面臨極多之難處（焦興鎧，2007a：340-344），這些新興會員國在不得不照單全收之情況下，雖必須在一定期限內以修法或制定新法之方式來加以遵循，但在實際運作上是否足以肆應，而不致對這些弱勢族群成員之就業權無法發揮保障之作用，也是一值得注意之事項。

再者，相關歐洲機構在東擴後組織勢必有所調整增長，在與勞動事項有關之執委會、理事會、歐洲議會及歐洲法院之各機構中，⁵² 與勞工基本人權及一般福祉之保障最有直接關聯者，應屬歐洲法院。由於該院必須另有增多十二位法官，將會使該院之意見更為複雜多元化，尤其這些新法官絕大部分來自原社會主義法系國家，勢必會引發對同一問題因意識形態不一而陷入僵局之爭議，而相關案件之增多，也是一必然之趨勢，如果該院現行不提出協同意見及反對意見之判決方式不作改變的話，則將會對該院之審理程序造成不利之影響。事實上，早在一九九三年，歐洲議會即曾就此提出改革之建議，而前述二〇〇〇年尼斯條約對該院所做之某些組織結構之變革，是否足以肆應因東擴而帶來有關勞工議題負荷增加之結果，

⁵² 關於歐洲機構在制定有關勞動事務之條例、指令等具法律效力次級立法所扮演之角色，參見焦興鎧（2006a：264-266）。

也是一值得觀察之處。在此值得一提者是，由於歐洲聯盟前述*acquis*中，對新興會員國必須遵循男女平等待遇之要求甚多，尙未見這十二個國家推派女性法官出任此職，雖然此一「男性俱樂部」過去在促成歐洲聯盟性別工作平等理念之實現上表現尙屬可圈可點（焦興鎧，2006a: 407-425, 427），但隨著近年來女性及性別上少數族裔（sexual minorities）大量投入勞動市場之趨勢來看，如何針對此院法官人選上推動性別主流化（gender mainstreaming）之觀點，也是一應密切注意之課題。

最後，歐洲聯盟與美國一樣，在過去二十幾年來，都會透過其雄厚之政經實力，在對第三世界國家提供外援、關稅優惠及從事貿易活動時，附加所謂「勞工權利條款」（labor rights clauses），要求這些開發中國家必須尊重某些國際勞動基準，尤其是國際勞工組織歷年所通過具有普世價值者。⁵³ 此外，歐洲聯盟之多國籍公司也會自動頒布一些公司行為準則（corporate codes of conduct），來推動這些基本勞動人權，藉以善盡其企業社會責任（corporate social responsibilities；簡稱CSRs）（焦興鎧，2007b: 403-406）。這些作為都是希望帶動開發中國家勞動法制及措施之改革，而其中尤以普遍優惠關稅制度（Generalized Systems of Preference；簡稱GSP）所發揮之作用尤宏。⁵⁴ 在歐洲聯盟東擴後，這些新興國家中，除少數已具有基礎者外，大部分都是以前接受此類關稅優惠之受惠國，如今搖身一變成爲施惠國，自當更應加速改善本國之勞動情況及尊重基本勞動人權，方不致有被攻擊採取雙重標準之情形。⁵⁵

⁵³ 關於這些核心國際勞動基準之具體內容，參見焦興鎧（2008: 8-11）。

⁵⁴ 關於美國利用此一關稅優惠制度迫使受惠國從事勞動法制及措施改革之情形，參見焦興鎧（2006a: 501, 517-518）。

⁵⁵ 關於美國早期在推行此制時引起第三世界受惠國批判質疑之情形，參見焦興鎧（2006a: 533-534）。

陸、結語

在歷經超過半個世紀之嘗試後，歐洲聯盟已逐漸為其會員國建構一套相當完整之勞工法制，而透過各歐洲聯盟機構之共同努力及會員國之配合遵循，逐漸成為歐洲區域整合中不可或缺之一環，值此經濟全球化方興未艾而勞動者基本權利及一般福祉益受剝奪之際，堪稱是少數能兼顧經濟發展而又同時保障人權之楷模。此次歐洲聯盟東擴活動雖面臨更多之難題，但在原有會員國及候選會員國同心協力下，終能順利達成目標，尤其是所牽涉之勞工議題，由於新會員國之政經背景與歷史淵源迥異，因此，益增整合之困難度及複雜度。固然所獲致之結果並無法令人全然滿意，但不容諱言這套勞動基準在新會員國全盤接受並加以實施後，不但有助於這些新興國家本身之發展與社會改造之推行，而讓歐洲聯盟之政經社會實力更趨雄厚，同時也為未來新一波更進一步之擴大談判，提供更為可行之道。

事實上，如何在目前國際經貿活動益趨密切之際建構一套可行之國際勞動基準一事，不但是世界貿易組織與國際勞工組織等所從事多邊性努力之目標，而且也是各區域整合過程中所希冀能達成者，甚至連美國也嘗試透過雙邊及單方之作為，來迫使其貿易對手國、接受投資國及關稅優惠受惠國等遵循此類基準，但似乎都無法奏效，反而衍生更多之爭議。至於歐洲聯盟所採用之手段，除利用各基礎條約來揭櫫某些重要之勞動人權基本原則外，更在避免涉及主題爭議之集體勞資關係法制議題之情況下，針對某些較易達成整合之特定項目，諸如：人員移動自由、勞工安全衛生之加強、勞動條件之改善、就業歧視之禁止、關廠與大量解僱之保護及產業民主之促進等，透過制定具有法律效力之條例及指令等次級立法，來促使會員國加以遵循，再經過各歐洲機構通力合作，經由各種調和作

用之運作，不但有助於原有會員國之遵循實踐，而且也能督促經濟實力較為薄弱之新會員國從事必要改革，藉以達成向上提昇之效果，而該更多之勞動者得以共享政治民主化、經濟自由化、人權法治化及社會安定化之成果。

參考文獻

- 佘雲霞 (2006)。《國際勞工標準：演變與爭議》。北京：社會科學文獻出版社。(Tu, Y. H. [2006]. *International labor standards: Evolution and controversies*. Peijing: Publishing Company for Social Science Documents.)
- 洪德欽 (2006)。〈歐盟東擴與人權歐盟化〉，洪德欽主編，《歐洲聯盟人權保障》，頁 215-269。台北：中央研究院歐美研究所。(Horng, D. C. [2006] The easternward enlargement of the European Union and the Europeanization of human rights. In D. C. Horng (Ed.), *The European Union human rights* [pp. 215-269]. Taipei: Institute of European and American Studies, Academia Sinica.)
- 陳澄和 (2008 年 10 月 23 日)。〈匈牙利，下一個冰島〉。《聯合晚報》，A6 版。(Chen, C.-H. [2008, October 23]. Hungary: The next Iceland. *United Evening News*, p. A6.)
- 焦興鎧 (2006a)。《國際勞動基準之建構》。台北：新學林出版社。(Chiao, C. K. [2006a]. *The establishment of international labor standards*. Taipei: Sharing Culture Enterprises Co. Ltd.)
- 焦興鎧 (2006b)。〈從國際勞動基準論歐洲聯盟對外籍勞工人權之保障〉，洪德欽主編，《歐洲聯盟人權保障》，頁 327-374。台北：中央研究院歐美研究所。(Chiao, C. K. [2006b]. The protection of human rights of foreign workers in the European Union from the perspective of international labor standards. In D. C. Horng (Ed.), *The European Union human rights* [pp. 327-374]. Taipei: Institute of European and American Studies, Academia Sinica.)
- 焦興鎧 (2007a)。〈美國最高法院與身心障礙者就業歧視爭議之解決——二〇〇二年庭期三則判決之評析〉，焦興鎧主編，《美國最高法院重要判決之研究：二〇〇〇~二〇〇三》，頁 289-361。台北：中央研究院歐美研究所。(Chiao, C. K. [2007a]. The United States Supreme Court and the resolution of disputes arising from employment discrimination of disable persons—An assessment of three decisions in the 2002 term. In C. K. Chiao (Ed.), *Essay on important decisions of the U.S. Supreme Court: 2000-2003* [pp. 289-361]. Taipei: Institute of European and American Studies, Academia Sinica.)

- 焦興鎧 (2007b)。〈工作平等法制國際勞基準之建構〉，《中華國際法與超國界法評論》，3, 2: 367-417。(Chiao, C. K. [2007b]. The establishment of international labor standards for legal regime concerning equality in employment. *Chinese (Taiwan) Review of International and Transnational Law*, 3, 2: 364-417.)
- 焦興鎧 (2008)。〈國際勞動基準之最新發展趨勢——以國際勞工組織之近期努力為例〉，《中華國際法與超國界法評論》，4, 1: 1-49。(Chiao, C. K. [2008]. Current developments of international labor standards—With special reference to the endeavors made by the International Labour Organisation. *Chinese (Taiwan) Review of International and Transnational Law*, 4, 1: 1-49.)
- 焦興鎧 (2009)。〈歐洲聯盟禁止就業上性傾向歧視法制之研究〉，洪德欽主編，《歐盟人權政策》，頁 303-344。台北：中央研究院歐美研究所。(Chiao, C. K. [2009]. A study on legal regime governing the prohibition of sexual orientation discrimination in employment in the European Union. In D. C. Horng (Ed.), *The EU human rights policies* [pp. 303-344]. Taipei: Institute of European and American Studies, Academia Sinica.)
- 國際中心 (2008 年 10 月 24 日)。〈各國降息，我獨升 匈牙利，下一個冰島？〉。《聯合報》，AA1 版。(International Center, United Daily New. [2008, October 24]. All countries lowered their interest rates, but only Hungary raised it: Hungary: The next Iceland. *United Daily News*, p. AA1.)
- 鄭得君 (2008)。《事業轉讓下勞工權益的保障——歐洲聯盟及英國法制對我國之啓示》。新竹，台灣：玄奘大學法律學系碩士論文。(Cheng, D. J. [2008]. The protection of worker rights during transfer of business entities—Lesson from legal regimes in the European Union and the United Kingdom. Unpublished master's thesis, Department of Law, Hsuan Chuang University, Hsin Chu County, Taiwan.)
- Boeri, T. (2004, November 11). State of the union: Migration matters. *Wall Street Journal European*, p. A9.
- Gallup Europe on behalf of the European Commission. (2003). 'Eurobarometer' opinion poll on enlargement. Retrieved May 8, 2006, from http://europa.eu.int/comm/public-opinion/flash/fl140_

en.pdf

- Europa-Bulgaria. (2004). *Activities of the European Union—Summary of legislation—Bulgaria*. Retrieved June 1, 2008, from <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/e02101.htm>
- Europa-Cyprus. (2004). *Activities of the European Union—Summary of legislation—Cyprus*. Retrieved June 1, 2008, from <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/e02111.htm>
- Europa-Estonia. (2004). *Activities of the European Union—Summary of legislation—Estonia*. Retrieved June 1, 2008, from <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/e02102.htm>
- Europa-Hungary. (2004). *Activities of the European Union—Summary of legislation—Hungary*. Retrieved June 1, 2008, from <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/e02103.htm>
- Europa-Latvia. (2004). *Activities of the European Union—Summary of legislation—Latvia*. Retrieved June 1, 2008, from <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/e02104.htm>
- Europa-Lithuania. (2004). *Activities of the European Union—Summary of legislation—Lithuania*. Retrieved June 1, from <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/e02105.htm>
- Europa-Malta. (2004). *Activities of the European Union—Summary of legislation—Malta*. Retrieved June 1, 2008, from <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/e02112.htm>
- Europa-Poland. (2004). *Activities of the European Union—Summary of legislation—Poland*. Retrieved June 1, 2008, from <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/e02106.htm>
- Europa-Romania. (2004). *Activities of the European Union—Summary of legislation—Romania*. Retrieved June 1, 2008, from <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/e40108.htm>
- Europa-Slovakia. (2004). *Activities of the European Union—Summary of legislation—Slovakia*. Retrieved June 1, 2008, from <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/e02109.htm>
- Europa-Slovenia. (2004). *Activities of the European Union—Summary of legislation—Slovenia*. Retrieved June 1, 2008, from <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/e02110.htm>
- Europa-The Czech Republic. (2004). *Activities of the European Union*

- Summary of legislation—The Czech Republic*. Retrieved June 1, 2008, from <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/e02107.htm>
- European Commission. (2003). *More unity and more diversity: The European Union's biggest enlargement*. Luxemburg: European Commission.
- European Commission. (2004a). *Freedom of movement for persons*. Retrieved December 1, 2004, from http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/press_corner/publications/55260_practica_guide_including_comments_en.pdf
- European Commission. (2004b). *Report on employment in Europe 2004*. Retrieved June 1, 2008, from <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c10437.htm>
- European Commission. (2005). *Report on employment in Europe 2005*. Retrieved June 1, 2008, from <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c10151.htm>
- European Commission. (2006a). Retrieved May 8, 2006, from <http://europa.eu/int/comm/enlargement/negotiations/chapters/chapter13/index.htm>
- European Commission. (2006b). *Report on employment in Europe 2006*. Retrieved June 1, 2008, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11336.htm>
- European Commission. (2006c). Retrieved June 1, 2008, http://europa.eu/abc/european_countries/eu_members/estonia/index_en.htm
- European Commission. (2006d). Retrieved June 1, 2008, from http://europa.eu/abc/european_countries/eu_members/lithuania/index_en.htm
- European Commission. (2006e). Retrieved June 1, 2008, http://europa.eu/abc/european_countries/eu_members/latvia/index_en.htm
- European Commission. (2007). *The 2004 Enlargement: The Challenge of a 25-member EU*. January 25, 2007, from <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lu6/e50017.htm>
- European Commission. (2008). Retrieved September 16, 2008, from <http://europa.eu/scadplus/leg/en/s02314.htm>

- European Employment Review*. (2007-2008). Nos. 396-398.
- European Industrial Relations Review*. (2004-2007). Nos. 364-368, 370, 372-373, 375, 378-392, 394-385.
- Flaherty, H. J. P., & Lally-Green, M. E. (1996). The European Union: Where is it now? *Duquesne Law Review*, 34, 4: 923-1008.
- Giubboni, S. (2007). Free movement of persons and European solidarity. *European Law Journal*, 13, 3: 360-379.
- Goebel, R. J. (1995). The European Union grows: The constitutional impact of the accession of Austria, Finland and Sweden. *Fordham International Law Journal*, 18, 4: 1092-1190.
- Hartnell, H. E. (1997). Subregional coalescence in European regional integration. *Wisconsin International Law Journal*, 16, 1: 115-226.
- Heaton, R. (1992). The European Community after 1992: The freedom of movement of people and its limitations. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 25, 4: 643-679.
- Katz, P. (2003). The Treaty of Nice and European Union enlargement: The political, economic, and social consequences of ratifying the Treaty of Nice. *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, 24, 1: 225-262.
- Koldinská, K. (2007). Gender equality: Before and after the enlargement of EU: The case of the Czech Republic. *European Law Journal*, 13, 2: 238-252.
- Sadurska, R. (1991). Reshaping Europe—Or ‘how to keep poor cousins in (their) home’: A comment on *the Transformation of Europe*. *Yale Law Journal*, 100, 8: 2501-2510.
- Shimmel, N. (2006). Welcome to Europe, but please stay out: Freedom of movement and the May 2004 expansion of the European Union. *Berkeley Journal of International Law*, 24, 3: 760-800.
- van der Mei, A. P. (2002). Freedom of movement for indigents: A comparative analysis of American Constitutional Law and European Community Law. *Arizona Journal of International and Comparative Law*, 19, 3: 803-861.
- Weiss, F., & Wooldridge, F. (2002). *Free movement of persons within the European Community*. Oxford, UK: Hart.

Labor Issues Arising from the Recent Eastward Enlargement of the European Union

Cing-Kae Chiao

Institute of European and American Studies, Academia Sinica
No. 128, Sec. 2, Academia Rd., Taipei 11529, Taiwan
E-mail: chiao@sinica.edu.tw

Abstract

The purpose of this paper is to offer a general overview of labor issues arising from the recent eastward enlargement of the European Union (EU). The contents of the paper are divided into four main sections. Section One discusses how the EU has negotiated labor-related issues with those candidate member states and what kinds of agreements were attained. Section Two explores how the EU has reached various compromises with these candidate member states over the sensitive issue on the freedom of movement of persons. Section Three categorizes these new member states into five groups and describes various recent labor reform measures they have adopted. Section Four evaluates numerous positive aspects of reforms for workers of these new member states. It critiques the limitations imposed by the old member states on the freedom of movement of persons and also discusses several developments the Union will face in the future.

Key Words: eastward enlargement of the European Union, candidate member states, free movement for workers, transitional measures, reform of labor law and practice