

《歐美研究》第四十八卷第一期（民國一〇七年三月），73-138

© 中央研究院歐美研究所

<http://euramerica.org>

# 美國在跨太平洋夥伴協定談判中 對勞工權利條款之立場及對我國之影響\*

焦興鎧

中央研究院歐美研究所

11529 臺北市研究院路二段 128 號

E-mail: [chiao@sinica.edu.tw](mailto:chiao@sinica.edu.tw)

## 摘要

本文以跨太平洋夥伴協定之談判及簽訂為背景，說明美國與各國談判雙邊及區域自由貿易協定時，如何倡議勞動人權之各類努力，並指出我國應採取之因應作為。除序言及結語外，全文共分四大部分：第一部分說明此協定之演進過程及實質影響，並探討美國參與之動機，以及此協定對我國之重要性。第二部分闡敘美國如何在國際經貿活動中附加勞工權利條款之相關作為。第三部分則根據此協定第 19 章勞工專章之相關規定，以五項重要之基本勞動人權為主軸，分析美國所採取之立場。最後則針對它歷年來對我國違反這些重要勞動人權之質疑批判等，提出因應之道。

**關鍵詞：**跨太平洋夥伴協定、自由貿易協定、勞動人權、國際勞工組織、國際勞動基準

---

投稿日期：105.10.4；接受刊登日期：106.12.29；最後修訂日期：107.1.4

責任校對：張文綺、游德怡、胡貴鳳

\* 本文原發表於中央研究院歐美研究所 2015 年 12 月 3 日之「美台中關係專題研究：2014-2015」學術研討會。感謝南臺科技大學曾雅真教授之指正，已做小幅度修正。

## 壹、序言

在經過近五年多之努力後，跨太平洋夥伴協定 (Trans-Pacific Partnership Agreement; TPP) 終於在 2015 年 11 月，由 12 個發起會員國完成草簽，並公布全文。<sup>1</sup> 除序言、附錄及相關文件外，全協定共有 30 個章節，舉凡所有與國際經貿活動相關之事項均詳盡臚列，全文多達千頁以上。<sup>2</sup> 目前此一協定草案已在 2016 年 2 月 4 日，經這些發起會員國之正式簽訂，<sup>3</sup> 其重要內容並無太多之更動，雖一般預料在他們個別國會中仍會遭受過關阻力，但無疑已為目前世界貿易組織 (World Trade Organization; WTO) 自多哈回合 (Doha Round) 多邊談判陷入僵局後，在其他區域貿易協定 (regional trade agreements) 之簽訂注入一劑強心針。<sup>4</sup> 事實上，除此一重要區域貿易協定外，在亞洲地區另一區域全面經濟夥伴協定 (Regional Comprehensive Economic Partnership; RCEP)<sup>5</sup> 已漸成形，而由亞太經合會 (Asian-Pacific Economic Cooperation; APEC) 21 個會員國所籌組之亞太自由貿易區 (Free Trade Area of the Asia-Pacific; FTAAP)<sup>6</sup>，也可能會產生更大之影響；至於由美國與歐洲聯盟 (European Union; EU) 結合之跨大西洋貿易與投資夥伴協定 (Trans-

---

<sup>1</sup> 關於此一草案全文，參見 United States Trade Representative (n.d.)。

<sup>2</sup> 同前註。

<sup>3</sup> 關於此一新聞報導，參見王麗娟 (2016)；譚悠文 (2016)；Nakamura (2016)。

<sup>4</sup> 關於世界貿易組織在多哈回合多邊談判陷入困境之說明，參見 Lewis (2014: 15-20)。

<sup>5</sup> 此一區域自由貿易協定是由東協十國 (汶萊、緬甸、柬埔寨、印尼、寮國、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國及越南)，再加上澳洲、中國、印度、日本、紐西蘭及南韓等六國，主要以中國及印度為主導，較傾向開發中國家之主場，因此勞工權利並不是主要談判課題，關於此點，參見 Gómez-Altamirano (2015: 369-370)。

<sup>6</sup> 關於此點，參見 Fergusson, McMinimy, & Williams (2015: 8)。

Atlantic Trade and Investment Partnership; TTIP)<sup>7</sup> 如能成真，則更是聲勢驚人，從而，在可預見之未來，這股區域經濟整合之熱潮，堪稱是方興未艾。

美國是在 2009 年 12 月 14 日，正式由歐巴馬總統行政當局通知國會參與此一協定之談判，<sup>8</sup> 由於它自始即宣稱將以高標準 (high standards) 之規格來加以進行，而美國過去在從事此類雙邊或多邊自由貿易協定談判時，通常都會附加所謂「勞工權利條款」 (labor rights provisions)，要求它的貿易夥伴或接受投資國等，必須遵守由國際勞工組織 (International Labour Organization; ILO) 歷年所通過重要勞工公約 (labor conventions) 之相關規定，藉以避免這些國家以不符合這些基準勞動條件所生產之貨品傾銷美國，反而造成本國勞工失業及資金外流之困境，<sup>9</sup> 此由它在 1993 年與加拿大及墨西哥兩國簽訂北美勞動事務合作協定 (North American Agreement on Labor Cooperation; NAALC)，<sup>10</sup> 以及自 2001 年起與 19 個友好國家簽訂雙邊自由貿易協定 (Free Trade Agreements; FTAs) 時，都會將這些勞工權利條款附加在內可以看出端倪，<sup>11</sup> 因此，它在此一重要協定中對國際經貿活動中所謂「社會議題」 (social agenda)，究竟有無可能採取更為嚴格之要求？即是我國亟欲參加 TPP 第二輪談判時所不能掉以輕心者。

事實上，美國早自卡特總統執政時，即開始透過該國國務院每年所公布之《各國人權概況報告》 (Country Reports on Human Rights

---

<sup>7</sup> 關於此一所謂「超級協定」 (mega-agreement) 之談判起源，參見 Yu (2014: 1166-1168)。

<sup>8</sup> 關於此點，參見 Gire (2012: 60-61)。

<sup>9</sup> 關於此點，參見焦興鎧 (2015a: 30-35)。

<sup>10</sup> 關於此點，參見焦興鎧 (2006: 520-523)。

<sup>11</sup> 關於此點，參見焦興鎧 (2015a: 32-35)。

*Practices*)，都會以勞工權利 (labor rights) 專章，來對我國勞動人權概況持續不斷提出各類質疑批判。由於我國當時是接受美國普遍優惠關稅 (Generalized System of Preferences; GSP) 之最大受益國，而且對它的貿易與投資依賴甚深，所承受這方面之壓力可想而知。<sup>12</sup> 所幸嗣後政治民主及尊重人權理念逐漸深化，並將各種國際重要人權公約所揭櫫之勞工權利進一步內國法化後，對勞工法制及運作之改革努力成果堪稱相當卓著，因而來自美國這方面之壓力顯然較以前減輕甚多。<sup>13</sup> 這次藉由參加此一協定第二輪談判之契機，是否應針對該協定勞工專章中所列舉之勞工基本人權清單，來做更進一步之盤點與改革？即有深入加以探討之必要。

本文目的是希望以跨太平洋夥伴協定之談判及簽訂為背景，說明美國挾其強大之經貿實力在與各國談判雙邊及區域自由貿易協定時，如何一直倡議勞動人權之各類努力情形，並指出我國在這種情形下所應採取之因應作為。除序言及結語外，全文共分四大部分：第一部分簡要說明此一協定之演進過程及產生之實質影響，並探討美國參與此一協定之背後動機，以及此一協定對我國之重要性，藉以導出我國加入此一協定之必要性。第二部分將以三個階段為期，闡敘美國過去如何在國際經貿活動中附加勞工權利條款之各種相關作為。第三部分則根據已公布之協定第 19 章勞工專章之相關規定，以五項重要之基本勞動人權為主軸，分析美國在此一協定中對他們所採取之立場，是全文重心所在。最後則是針對它歷年來對我國違反這些重要勞動人權之各類質疑批判等，提出根據參與此一協定之契機，今後所應採取之短、中、長程因應之道。

---

<sup>12</sup> 關於此點，參見焦興鎧 (2014: 166-168)。

<sup>13</sup> 關於此點，參見焦興鎧 (2014: 166-172)。

## 貳、背景說明

本文此一部份首先簡要說明跨太平洋夥伴協定之演進過程，然後再分析此一協定所會產生之實質影響，接著探討美國加入此一協定之目的，最後則是討論我國努力參與加入此一協定之必要性。

### 一、跨太平洋夥伴協定之演進簡史

2003年，新加坡、紐西蘭及智利等三國在當年所舉辦之亞太經合會，共同擬議成立一跨太平洋戰略經濟夥伴協定 (Trans-Pacific Strategic Economic Partnership; TPSEP)，俾便在亞太地區能達到貿易自由化效果。嗣後在2005年，汶萊加入談判，而此一俗稱 P-4 之協定終在2006年簽訂。<sup>14</sup> 雖然這4個原始會員國之經濟規模有限，在開始談判達成時，並未曾引起太多之注意，但自2008年9月小布希總統通知國會美國有意加入此一協定，接著澳洲、秘魯及越南又在同年12月宣布加入談判後，整個協定之原始會員國即整整多出一倍，<sup>15</sup> 而美國在歷經總統大選後，雖繼任之歐巴馬總統行政當局曾有意重新調整它的對外貿易政策，但後來仍決定繼續參與此一協定之談判事宜，乃有前述歐巴馬總統在2009年12月14日正式宣布之舉。<sup>16</sup> 在2010年10月，該協定之參與國家又以共識決之方式，通過馬來西亞成為第9個談判之夥伴。<sup>17</sup>

嗣後，當亞太經合會2011年11月在美國夏威夷州檀香山舉行部長級會議時，加拿大、日本及墨西哥又開始談判加入此一協定之事宜，其中加拿大與墨西哥是在2012年12月取得加入談判之門

---

<sup>14</sup> 關於此點，參見 Lewis (2009: 403-404)。

<sup>15</sup> 關於此點，參見 Fergusson, McMinimy, & Williams (2015: 1)。

<sup>16</sup> 關於此點，參見 Fergusson, McMinimy, & Williams (2015: 3)。

<sup>17</sup> 關於此點，參見 Fergusson, McMinimy, & Williams (2015: 3)。

票，<sup>18</sup> 但日本卻因面臨國內激烈之反對而不得不暫緩提出，一直到 2013 年 3 月，才由安倍晉三首相正式宣布加入此一協定之談判。<sup>19</sup> 雖然南韓在 2014 年初期，曾強烈表達參與此一協定之興趣，但一直到本協定在 2015 年 11 月 5 日完成草簽時，它始終未提出正式之談判申請，<sup>20</sup> 從而，此一協定仍維持原有 12 個創始會員國之規模。由於此一協定之會員國均屬亞太經合會之會員國，他們也明確表示希望能讓 APEC 會員國優先加入，因此，南韓在第二輪談判加入一事，應是指日可待者。<sup>21</sup> 在此值得注意者是，中國的加入與否，對此一協定之實質影響可以想見，但因它目前為止對加入前述區域全面經濟夥伴協定而取得主導地位之興趣更為濃厚，似乎對此一採高標準之本協定並不在意。<sup>22</sup>

## 二、跨太平洋夥伴協定之經濟層面影響

雖然此一協定剛剛正式簽定，尚未發生擴散效應，但由 12 個原始會員國之人口總數及經濟實力而言，就絕對數字來說，已躍居全球最大之自由貿易區。舉例而言，它的會員國總人口數將達 7 億 9 千 2 百萬人，遠超過現在之歐洲聯盟或北美自由貿易協定會員國美國、墨西哥及加拿大，如果未來納入中國大陸，則此一數字將更為可觀。<sup>23</sup> 至於它的整個生產總值可達 27.25 兆美元，初估占全球

---

<sup>18</sup> 關於此點，參見 Fergusson, McMinimy, & Williams (2015: 3)。

<sup>19</sup> 關於日本加入本協定之背景，參見 Elms (2013: 382-384)。

<sup>20</sup> 關於此點，參見 Fergusson, McMinimy, & Williams (2015: 3)。

<sup>21</sup> 關於此點，參見 Fergusson, McMinimy, & Williams (2015: 4)。

<sup>22</sup> 關於此點，參見 Elms (2013: 393-394); Yu (2014: 1132-1151)。

<sup>23</sup> 根據估計，一旦中國成為跨太平洋夥伴協定之會員國，整個貿易區之生產總額將會超過 34 兆美元，而貿易總額將會占去全球一半以上。關於這些數據，參見 Kiselbach, Bilbey, Perry, & Brady (2013: 414)。

此一數字近 38%，都要較歐洲聯盟之 23% 及北美自由貿易區之 26% 為高。<sup>24</sup> 在貿易總額方面，根據世界貿易組織在 2011 年之估算，這 12 個創始會員國在這方面之表現也極為驚人。舉例而言，它的貨品輸出總量約高達 4 兆 3 千萬美元，而貨品進口總量約為 5 兆美元；至於服務輸出總量為 1 兆美元，而服務輸入總量則達 9 千 4 百多億美元。<sup>25</sup> 值得注意的是，如果此一協定之會員數在未來能夠繼續增長，將亞太經合會另外 9 個會員國全都包含在內，而進一步演進成前述亞太自由經貿區的話，則更將會占去全球生產總額之 55% 以及全球 44% 之貿易總額。<sup>26</sup>

### 三、美國加入此一協定之目的

一般而言，美國亟於加入此一協定並取得主導地位，除經濟利益之考量外，政治及戰略因素也不容忽視。首先就貿易數額來說，以 2014 年為例，它與另外 11 個此一協定會員國之貿易總額為 1 兆 6 千億美元，約占其國民生產總額 10% 以上。<sup>27</sup> 雖然就 6 個已與美國簽訂雙邊自由貿易協定之會員國（加拿大、墨西哥、新加坡、智利、秘魯及澳洲）而言，它似乎無法得到此一貿易自由化之立即利得（immediate gains），但卻馬上能由日本、馬來西亞及越南等 3 個會員國獲致到此類利益，尤其是日本的加入，不但有助於平衡兩國在沒有簽訂自由貿易協定情況下，所造成美國遭致鉅額貿易逆差之困境，還可擴大它對日本服務業之順差，讓兩國經常發生之貿易摩

---

<sup>24</sup> 關於此一數據，參見中華民國勞資關係協進會（2015: 53）。

<sup>25</sup> 同前註。

<sup>26</sup> 關於此一數據，參見 Kiselbach, Bilbey, Perry, & Brady (2013: 414)。

<sup>27</sup> 關於此一數據，參見 Fergusson, McMinimy, & Williams (2015: 10)。

擦得以舒緩。<sup>28</sup>

其次，美國事實上並不會以加入此一僅有 12 個會員國之協定為足，而是希望以它為基礎，逐步產生擴張之效應，來達到前述將亞太經合會之 21 個會員國，整併成一個更大規模之亞太自由貿易區之目的，這樣做不但可以與前述中國及東協會員國所主導之區域全面經濟夥伴協定相抗衡，且將來如果前述美國與歐洲聯盟跨大西洋貿易及投資夥伴協定能一併簽署的話，則它順理成章將會成為能同時在太平洋及大西洋兩大貿易區塊中，取得領導地位之超級會員國，所能產生之經濟效應必更為可觀，而整個跨太平洋夥伴協定之談判模式，也正好可以當做此一跨大西洋夥伴協定之藍圖。<sup>29</sup>

再者，美國加入此一協定背後之政治及戰略動機亦不容忽視，由於亞太地區近年來經濟之蓬勃發展，尤其是中國及東協會員國之崛起，已讓它成為美國軍事布局最重要地區，如何結合日本、韓國及週邊國家，以防止中國與蘇俄在此結盟，成為美國在這裏「重新平衡」(rebalance) 之中心思維。舉例而言，美國國家安全顧問陶尼隆 (Thomas Donilon) 在 2013 年 3 月 11 日，即曾不諱言指出：「我國經濟重新平衡 (economic rebalancing) 之核心，就是跨太平洋夥伴協定」。<sup>30</sup> 而美國貿易總署之首席代表佛羅曼 (Michael Froman)，也曾在 2014 年 6 月 16 日明確表示：「就戰略意義而言，跨太平洋夥伴協定是我國可資運用之一個門徑 (avenue)，透過與近 12 個國家 (另有半打國家也急著要加入) 一起合作，將可在此一充滿變局之重要地區扮演一領導地位」(United States Trade Representative, 2014)。至於美國總統歐巴馬則更在 2015 年 1 月 20 日之國情咨文中露骨

---

<sup>28</sup> 關於此點，參見 Kiselbach, Bilbey, Perry, & Brady (2013: 416-418)。

<sup>29</sup> 關於此點，參見 Kiselbach, Bilbey, Perry, & Brady (2013: 416)。

<sup>30</sup> 關於此點，參見 Fergusson, McMinimy, & Williams (2015: 5)。

指出，該國所謂「以亞洲為中心」(pivot to Asia) 之戰略思維，就是將外交、軍事、經濟及戰略政策移轉到亞太地區來，藉以作為對抗中國崛起之籌碼，而此一協定即是該國向亞洲重新平衡之重要因素 (Office of the Press Secretary, The White House, 2015)。

最後，鑑於世界貿易組織之多邊貿易談判目前陷於僵局，該國有專家學者主張，利用此一跨太平洋夥伴協定，作為一新的「21世紀貿易議程」(21st century trade agenda)，不失為一可行之替代方案。舉例而言，此一協定中某些嶄新之貿易議題，諸如國營企業及管制性連貫 (regulatory coherence) 概念等，如能成功談判達成並加以實施，則可作為未來世界貿易組織做這類談判時之平臺。同時，此一協定談判如經成功後，勢必引起其他同地區之國家參與加入，俾便保持在此協定市場內之競爭能力，而這種擴散作用對世界貿易組織所倡議之全球貿易自由化理念，也會有一定程度之效益。此外，此一協定也會促使某些新興國家從事內部之經濟政策改革，尤其是像越南等。<sup>31</sup> 雖然在美國也有某些反對此一協定之見解出現，認為專注在區域或雙邊自由貿易協定之談判與簽訂，將會讓世界貿易組織這類多方努力失焦。至於這些協定所賦予之優惠關稅待遇，往往僅是從其他地區轉換過來，而不是新建構者，並沒有多大之實質利益可言。同時，過多之雙邊或區域自由貿易協定，將會使國際商務活動更形複雜，因各協定規定不一而造成業者遵循之困難。<sup>32</sup> 然而，由於前述之經濟、政治及戰略因素之考量，而且此一協定卻也無法完全取代前述世界貿易組織之多哈回合談判，因此，它只會讓某些新興國家諸如印度及巴西等，更堅定從事世界貿易組織此一

---

<sup>31</sup> 關於此點，參見 Fergusson, McMinimy, & Williams (2015: 7)。

<sup>32</sup> 關於此點，參見 Fergusson, McMinimy, & Williams (2015: 7)。

合之多邊談判，以免因美國越來越不熱衷此一組織活動，而造成他們孤立之情形。<sup>33</sup>

#### 四、我國參與此一協定之必要性

事實上，與美國加入跨太平洋夥伴協定之目的的一樣，我國參與此一協定除經濟性利益外，還有其他考量，堪稱是具體而微，但必要性則更為迫切，由於篇幅有限，此一部分將僅就經濟性利益加以討論。首先，我國是以出口為導向之海島型經濟體，對外貿易是經濟發展上之命脈，以 2013 年之出口貿易總值來看，我國前十二大貿易對手國依序為：中國、香港、美國、歐盟、新加坡、南韓、菲律賓、越南、馬來西亞、泰國、德國及印尼等，在這些國家或地區中除新加坡外，都未與我國簽訂任何形式之自由貿易協定，<sup>34</sup> 至於已簽訂雙邊自由貿易協定者，除中美洲 5 個國家外，另外僅有紐西蘭而已，占我國出口總額極為有限，至於占我國貿易總額近 90% 以上之美國、日本、歐洲聯盟及東協國家等則付之闕如，對我國產品在世界主要市場之競爭力，產生極為不利之影響。舉例而言，由於我國未能與主要貿易對象簽訂雙邊之自由貿易協定，因此，根據估計我國每年出口至中國需支付 42 億美元之關稅，而日本、美國、南韓及東協國家，則分別為 15 億至 21 億美元、5 億美元、3.7 億美元及 14 億美元不等，此一負擔對我國出口廠商堪稱甚為沈重。<sup>35</sup>

其次，根據國內相關研究發現，如果我國無法與這些國家進行

---

<sup>33</sup> 關於此點，參見 Kiselbach, Bilbey, Perry, & Brady (2013: 416)。

<sup>34</sup> 雖然我國與中國大陸簽訂有經濟合作架構協議 (Economic Cooperation Framework Agreement; ECFA)，但在服務及貨貿協議均尚未簽定之情形下，與一般通念之自由貿易協定之層級仍有一段距離。

<sup>35</sup> 關於這些數據，參見中華民國勞資關係協進會 (2015: 23)。

區域經濟整合，則對整體經濟亦會造成負面影響，其中又以紡織業、塑化業及食品加工業之出口為最。同時，由於關稅造成我國出口貿易負擔，我國廠商不得不前往中國或東協國家進行投資，除造成國內產業空洞化及結構性失業問題外，更困難的是因無法得到避免重複課稅或投資保護之優惠，而這些國家本身之經濟整合所帶來之產業分工情形，在我國未能與之簽訂雙邊自由貿易協定之情形下，勢必無法與中國或南韓這些新的投資國家競爭，以在越南之投資布局為例，即顯然對我國未來在該國之投資活動帶來極大負面影響。<sup>36</sup>

最後，根據經濟部一項研究顯示，如果我國能加入跨太平洋夥伴協定，則立即所能獲致之紅利頗為可觀。舉例而言，我國之實質國民所得將可增加 78 億美元 (1.95%)、總出口值會增加 158.44 億美元 (5.65%)，而總進口值也會增加 163.51 億美元 (7.61%)，整體貿易量增加超過 320 億美金，有形之經濟利益堪稱相當可觀。<sup>37</sup> 至於其他附隨利益也值得注意，以較敏感之勞工議題為例，由於此一協定是以高標準來檢視各會員國對勞工人權之保障法令，並建構各類諮詢之機制，因此，即能進一步促進他們對這些社會性議題之合作、協調及對話。同時，各會員國還能藉此共同面對二十一世紀勞動力所面臨之各類挑戰，設法提高就業能力與福祉，進而得以促進人力資本發展而提高生產力。<sup>38</sup>

## 參、美國在國際經貿活動中附加勞工權利條款早期作為之研究

一般而言，美國挾其雄厚之經貿實力及廣大之國內市場，在國

---

<sup>36</sup> 關於此點，參見徐遵慈 (2010)。

<sup>37</sup> 關於這些數據，參見中華民國勞資關係協進會 (2015: 53)。

<sup>38</sup> 關於這些數據，參見中華民國勞資關係協進會 (2015: 54)。

際經貿活動中一向是居於舉足輕重之地位，故其如何善用此一優勢來推動勞動人權，即屬動見觀瞻。事實上，該國早在上一世紀初葉，已有利用本國貿易法規來保護其他國家勞工權益之舉，而至第二次世界大戰結束後，歷任總統行政當局在這方面均有相關之作為。以下將以三個階段為期，分析它在這方面之努力情形。

### 一、萌芽階段 (1947-1977 年)

在第二次世界大戰後，美國政府由於國內外局勢演變，並無暇對所謂國際勞動人權之問題加以重視，因此，當聯合國貿易暨就業大會 (United Nations Conference on Trade and Employment) 在 1947 年至 1948 年召開時，雖有某些拉丁美洲國家曾提議，在草擬一項國際貿易組織憲章 (Charter for an International Trade Organization) 時，應附加一項條款，特別規定若某一國家之勞動基準在一般水準以下時，則其他國家即不應對其負任何之義務。<sup>39</sup> 嗣後雖該項提案並未被接納，但此一憲章仍制定一有關公平勞動基準之特別條款，規定會員國均應採取適當措施，藉以消滅所有不公平之勞動條件 (unfair labor conditions)，尤其是有關出口之商品。<sup>40</sup> 然而，由於美國國會拒絕批准此一國際貿易憲章，因此，該國際性貿易組織之構想，也終告胎死腹中。<sup>41</sup>

這種情形直到艾森豪總統在 1953 年就任後，才有相當程度之改變。他在首度的國情咨文中，即強調美國在與各國談判延長所謂相互性貿易協定 (reciprocal trade agreement) 時，將會特別將勞動

---

<sup>39</sup> 關於此一段歷史背景，參見 Charnovitz & Wickham (1995: 111-116)。

<sup>40</sup> 關於此點，參見 de Wet (1995: 445)。

<sup>41</sup> 關於此點，參見 Tsogas (2001: 129)。

基準事項列入討論議題中。<sup>42</sup> 同年，美國國務院即曾非正式提議，在關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade; GATT) 中，應特別列入禁止不公平勞動措施 (unfair labor practices) 之條款。雖然美國政府認為所謂「不公平」一詞，是指在工業生產力及整體經濟情況所允許標準以下之勞動條件，但由於其他國家並無法對此一用詞之定義達成共識，因此，美國政府這項建議並未獲採納。<sup>43</sup> 事實上，在關稅暨貿易總協定中，唯一與勞動基準有關之條款，僅是在所謂一般性免責條款 (General Exceptions) 中，允許會員國採取措施禁止監獄勞工所生產之貨品而已。<sup>44</sup> 在次年，美國對外經濟政策委員會 (Commission on Foreign Economic Policy) 更曾進一步建議，對某輸出國低於正常基準工資勞工所生產之出口貨品，應不給予任何關稅減讓。<sup>45</sup> 根據此項建議，美國政府在 1955 年與日本從事關稅談判，後者即曾被迫同意將勞工之薪資水準，維持在公平之層次 (fair levels)，嗣後，日本國會則更進一步制定該國有史以來第一部最低工資法 (minimum wage law)。<sup>46</sup>

甘迺迪總統在 1961 年執政後，對保障國際勞工權益之問題極為重視。舉例而言，在同年通過之援外法 (Foreign Assistance Act of 1961)<sup>47</sup> 中，即曾明定美國總統每年應就受援國之勞工權利事項，向國會提出年度報告，這項報告是由國務院及勞動部之人權部門所共同負責準備。然而，雖美國工會組織曾大力鼓吹，但美國國會在 1962

---

<sup>42</sup> 關於此點，參見焦興鎧 (1995: 453)。

<sup>43</sup> 關於此點，參見 Tsogas (2001: 130)。

<sup>44</sup> 關於此點，參見焦興鎧 (1995: 453)。

<sup>45</sup> 關於此一段歷史背景，參見 Charnovitz (1986: 64-65)。

<sup>46</sup> 關於此一段歷史背景，參見 Charnovitz (1986: 64-65)。

<sup>47</sup> Pub. L. No. 87-195, 75 Stat. 424 (1961), 22 U. S. C. §§ 2191-2200 (a), 2304 (1976).

年通過重要之擴張貿易法 (Trade Expansion Act of 1962)<sup>48</sup> 時，卻未包括有關公平勞動基準之條款。同時，在所謂「甘迺迪回合」(Kennedy Round) 之多邊貿易談判時，有關國際公平勞動基準之問題，也並未受到應有之重視。<sup>49</sup>

在尼克森總統執政期間 (1969-1974 年)，美國國際貿易及投資政策委員會 (U. S. Commission on International Trade and Investment Policy)，曾建議政府應積極透過多國談判之努力，藉以建立一套國際通用之公平勞動基準制度。<sup>50</sup> 此項建議後為著名之 1974 年貿易法 (Trade Act of 1974) 所採納，該法特別訓令美國總統應要求將關稅暨貿易總協定中若干規定加以修正，其中一項即是希望在全球之國際貿易體系中，建立一套完整之國際公平勞動基準制度。<sup>51</sup> 該法之這項立法訓示，迄今仍屬有效，然而，如前所述，在關稅暨貿易總協定中，與勞工權利有直接關聯者，僅有一項禁止輸入監獄勞工所生產貨品之條款而已。

在福特總統任期 (1974-1977 年) 內，並未在國際貿易多邊回合談判中對國際勞動基準之建構多所著墨，但卡特總統執政期間 (1977-1981 年)，卻因對國際人權之重視，而特別重新檢視在這類談判中加入勞工權利條款之議題。舉例而言，在 1973-1979 年舉行之「東京回合」(Tokyo Round) 談判時，美國政府曾非正式提出建立一套國際公平勞動基準制度之建議，但這種主張僅得到少數北歐先進國家支持，其他一般開發中國家都對此項國際公平勞動基準持敵

---

<sup>48</sup> Pub. L. No. 87-794, 76 Stat. 872 (1962), 19 U. S. C. § 1862 (1976).

<sup>49</sup> 關於此點，參見焦興鎧 (1995: 454)。

<sup>50</sup> 同前註。

<sup>51</sup> 關於此點，參見 § 121 (a) (4) of the Trade Act of 1974, Pub. L. No. 93-618, 88 Stat. 1978 (1974)。

視態度，認為這種主張只是變相之貿易保護主義，他們強調這類問題，應交由聯合國貿易暨發展會議 (United Nations Conference on Trade and Development; UNCTAD) 來處理，而在此一國際組織中，這些國家通常擁有較大發言權。<sup>52</sup> 嗣後，美國政府又在 1979 年 7 月正式提出一項建議，主張在 1991 年進行「烏拉圭回合」(Uruguay Round) 多邊貿易談判時，應考慮兩項最基本之國際勞動基準：一是禁止某國之出口工業，採取較其他經濟部門為低之勞動基準；另一則是對危及生命之有毒性物質，應建立一套全面性最嚴格之曝露水平 (exposure levels)，而這些標準應對所有生產事業均一體適用。然而美國政府此項建議，仍未為關稅暨貿易總協定之 18 個諮詢小組會員國所採納。<sup>53</sup>

## 二、開始全力推動階段 (1980-2000 年)

自上世紀八〇年代初期始，美國對外貿易赤字問題日益惡化，而資金外流在海外設廠生產之結果，也造成其國內失業問題嚴重，根據有識之士看法，開發中國家採行剝削勞動措施 (exploitive labor practices)，利用他們國內廉價勞工所生產之貨品大量輸美是主因之一，因此，在勞工及人權組織之支持下，國會自 1983 年起，即開始在制定及修正多項對外貿易及投資法律時，不但消極限制透過惡劣工作環境所生產貨品之進口外，更進一步提供各種誘因，積極促使這些國家改進其本國勞工之基本人權及一般福祉，而在短短不到 6 年期間，即有多達 6 項之相關立法出現，其中與區域貿易協定 (regional trade agreements; RTA) 較有關聯者，是美國國會在 1983 年制定加勒比海盆地經濟復興法 (Caribbean Basin Economic Recovery

---

<sup>52</sup> 關於此點，參見 Charnovitz (1986: 65)。

<sup>53</sup> 關於此點，參見焦興鎧 (1995: 455)。

Act of 1983),<sup>54</sup> 希望藉由加勒比海盆地創新方案 (Caribbean Basin Initiative; CBI) 之推行, 得以消除該地區開發中國家輸美貨品之進口關稅, 從而促進整個區域之經濟發展。根據該法之相關規定, 美國總統可根據 18 項強制或裁量標準, 來評估決定 27 個會員國中何者得以獲得此類關稅優惠待遇, 而其中標準之一, 即是受惠國之本國勞工是否享有合理之工作條件, 以及是否有權組織工會並能與雇主從事團體協商等。<sup>55</sup> 至於這些勞工權利之具體範圍, 該法雖未做任何立法界定, 但一般均認為應包括: (a) 結社自由; (b) 最低工作條件, 包括童工之禁止、強迫勞動之禁止、最低工資之保障及職業安全衛生等事項; (c) 組織工會及從事團體協商之權利; 及 (d) 加工出口特區 (Export Processing Zones; EPZs) 勞動基準之維護等。<sup>56</sup>

在 1992 年, 美國、加拿大及墨西哥簽訂北美自由貿易協定 (North American Free Trade Agreement; NAFTA), 但並未特別提及勞工相關事項。嗣後, 在美國工會組織之壓力下, 三方又進一步簽定前述北美勞動事務合作協定,<sup>57</sup> 希望透過三國之共同合作, 能達成下列七項目標: (a) 改善工作條件及生活水準; (b) 促進相關勞動準則; (c) 提高生產力; (d) 加強對各國勞動法令及制度之瞭解; (e) 加強與勞工有關之合作互動; (f) 促進各國對本國勞工法令之遵循及執行; 及 (g) 提高相關勞工法令管理之透明度等。<sup>58</sup> 其中在有關

---

<sup>54</sup> Pub.L. No. 98-67, 97 Stat. 369 (1983), 19 U. S. C. §§ 201-206 (Supp. III 1985).

<sup>55</sup> 關於此點, 參見焦興鎧 (1995: 447)。

<sup>56</sup> 關於這些勞工權利之具體範圍, 參見焦興鎧 (1995: 456-57)。

<sup>57</sup> 關於此一勞動事務合作協定之簽署經過, 參見 Bazar (1995: 425-427); Griffin (1997: 114-118); Rozwood & Walker (1993: 336-338)。

<sup>58</sup> 關於此七項目標之具體內容, 參見 Perez-Lopez (1995: 451-452); Taylor (2000: 415-417)。

勞動準則 (labor principles) 部分，該協定還特別列舉 11 項基本勞動權利，包括：(a) 結社自由及組織權利之保障；(b) 團體協商交涉之權利；(c) 罷工之權利；(d) 強迫勞動之禁止；(e) 兒童及青少年勞動權利之保障；(f) 最低僱用之標準；(g) 就業歧視之剷除；(h) 兩性同工同酬；(i) 職業災害及職業病之預防；(j) 職業災害及職業病之補償；及 (k) 外籍勞工之保障等。<sup>59</sup>

在早期，由於簽約國三國之經社發展情況不一，且為尊重墨西哥國內法之地位，前述 11 項勞動準則可說僅具宣示性意義，並不是企圖利用這些準則來為會員國相關勞動法令建立共同之最低標準，也就是仍由各會員國來自行決定這些勞動準則之具體內容、規範標準及執行方法等。<sup>60</sup> 至於對所發生相關爭議之處理機制，也是尊重墨國之主權，因此前述 11 項勞動準則是否能發揮保障會員國勞工基本權利及一般福祉之功能，曾引起評論者之質疑，<sup>61</sup> 但在經過二十幾年實際運作後，已逐漸有某些成效出現，因此有評論者認為，如能對該協定之執行及監督機制加以強化改進，<sup>62</sup> 仍不失為美國日後擴大北美自由貿易協定適用範圍後，督促其他會員國改進其本國勞動人權情況之一項利器。<sup>63</sup>

自世界貿易組織在 1994 年正式成立後，美國即聯合北歐國家持續推動將保護勞工基本權利納入國際經貿活動規範之活動，但其

---

<sup>59</sup> 關於此 11 項勞動準則之具體內容，參見 Perez-Lopez (1995: 452-453); Tsogas (2001: 150-151)。

<sup>60</sup> 關於此一勞動事務合作協定之運作模式及所處理之各類申訴情形，參見 Tsogas (2001: 149-164)，有甚詳盡之說明。

<sup>61</sup> 關於對此一協定持負面看法者，參見 Bazar (1995: 446-454); Griffin (1997: 136-141)。

<sup>62</sup> 關於此點，參見 Lasala (2001: 341-346)。

<sup>63</sup> 關於此點，參見 Perez-Lopez (1995: 473-474)。

成效並不彰顯。<sup>64</sup> 舉例而言，在 1996 年新加坡部長級會議時，即因中國大陸及馬來西亞等開發中國家之強力反對，未能將核心國際勞動基準納入此一全球性貿易活動組織之規範中，而僅僅達成下列 5 項內容相當空泛之決議，對建立國際勞動基準之機制而言，可說並未發生積極之效應：(a) 各會員國重新確認將會遵循國際上承認之核心勞動基準；(b) 由於國際勞工組織為設置及處理核心勞動基準之適當主管機構，因此各會員國應確認並支持該組織在促進核心勞動基準之努力；(c) 各會員國深信透過貿易之增加及自由化所產生之經濟成長與發展，將會對促進核心勞動基準有所助益；(d) 各會員國應拒絕利用勞動基準之名實施保護主義，並同意各國（尤其是採低工資之開發中國家）之比較利益不應受到任何質疑；及 (e) 在促進核心勞動基準上，世界貿易組織將與國際勞工組織之秘書處延續既存之合作關係。<sup>65</sup> 綜合言之，這些決議是已開發國家與開發中國家折衷協調下之產物，未來仍有相當彈性之談判交涉空間，但不容諱言世界貿易組織已一再重申由國際勞工組織所通過之 8 項相關公約中所揭櫫之 4 項核心國際勞動基準，即：結社自由、團體協商自由、消除童工剝削、禁止強迫勞動及禁止就業歧視等，將來勢

---

<sup>64</sup> 關於美國政府在世界貿易組織架構下這方面之努力情形，參見 Arthus (2001: 286-291); Erickson & Mitchell (1999: 47-56); Howse (1999: 135-148); Moorman (2001: 561-569); Shaffer (2000: 625-644); Vause (2000: 92-93)。

<sup>65</sup> 關於此一決議之內容，參見焦興鎧 (2001: 95)。事實上，在此重要部長會議決議做成之前，某些開發中國家即在 1995 年通過孟加拉宣言 (Bangladesh Declaration)，而同年非結盟國家勞動部長在印度孟買開會後之聯合公報，以及聯合國貿易暨發展會議在 1996 年 5 月於南非約翰尼斯堡開會時，來自南半球開發中國家，也都對在國際經貿活動中加入勞工議題的社會條款，表達堅決反對之立場，這種情形與已開發國家極力主張在經濟全球化及區域整合過程中應納入勞工及環保議題之看法，可說大相逕庭，此即本文在後揭伍部分所要提及之所謂「南北對抗」之情形。

必成為不容忽視之議題。<sup>66</sup>

在此一階段中，美國政府除進一步加強與國際勞工組織之合作關係，以推展核心國際勞動基準外，還結合其他國際金融機構，諸如世界銀行 (World Bank) 及國際貨幣基金會 (International Monetary Fund; IMF) 等，透過國際貸款或金融重整之手段，來推動受援國家之勞動法制改革，此外，他還利用身為某些國際經貿或區域組織重要成員之地位，鼓吹在經貿交往或區域整合過程中正視勞動人權之做法，其態樣堪稱極具多元性。首先，美國與國際勞工組織之關係在經過八〇年代之磨合及調適後，已經有明顯改善之跡象，<sup>67</sup> 尤其是該組織自 1994 年起開始推動核心國際勞動基準後，由於此一理念與美國希冀在國際多邊經貿談判中附加勞工權利條款之構想不謀而合，因此，兩者之合作關係自此即得以順利開展。舉例而言，在 1994 年 6 月，美國勞動部長賴許 (Robert Reich) 即曾在第 81 屆國際勞工大會 (International Labour Conference) 時倡言建構國際勞動基準之重要性，而他當時所提出之所謂「絕對基準」(absolute standards)，諸如監獄勞工或奴工、童工之禁止或對結社自由及團體協商權利之不當限制等，也都頗能符合國際勞工組織之需求。<sup>68</sup> 嗣後，在 2000 年，美國國會更以史無前例之速度，批准認可該組織在 1999 年所通過之第 182 號最惡劣形態童工公約 (Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 [No. 182])，<sup>69</sup> 雖然這僅是美國政府所批准之第二個核心勞工公約，<sup>70</sup> 對其他國家所產生之示

---

<sup>66</sup> 關於這 8 項重要公約之內容，參見焦興鎧 (2002a: 964-967)，此外，亦可參見本文後揭肆部分頁 96-101 之說明。

<sup>67</sup> 關於此一階段美國與國際勞工組織關係之改善情形，參見焦興鎧 (1995: 534-538)。

<sup>68</sup> 關於此點，參見 Perez-Lopez (1995: 446-448)。

<sup>69</sup> 關於此點，參見焦興鎧 (2002a: 950)。

<sup>70</sup> 美國政府在 1991 年所批准認可之第一個核心公約，是第 105 號廢止強迫勞工

範作用及說服力並不充分，但至少已踏出正確之一步，而可預見它在未來，將會更倚重國際勞工組織在這方面所發揮之作用。

其次，美國藉由最重要出資國之身分，曾多次利用世界銀行及國際貨幣基金會之貸款及融資活動，來對開發中國家施加壓力，以迫使他們在接受此類金融援助時，允諾必須採取改革國內勞動法制及尊重勞動人權之措施。舉例而言，世界銀行之董事會在 1985 年即曾通過一項公約，特別設置「多邊投資保證機構」(Multilateral Investment Guarantee Agency; MIGA)，以便對開發中國家提供貸款服務，而美國國會自 1988 年起，即在授權撥款參與該機構之活動時，特別訓令該國之董事，應督促該組織不得貸款予不遵守國際勞動基準之受援國，而該法所指稱之國際勞動基準，即是前述 1984 年一般優惠關稅更新法之相關條款所界定者。<sup>71</sup> 嗣後，在 1995 年所制定之外國撥款、出口融資及相關計畫撥款法 (Foreign Appropriations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act)<sup>72</sup> 中，美國財政部長更進一步被授權，應訓令各國際金融機構之美國執行董事在這些機構中，利用國際勞工組織之相關公約建構一套國際勞動基準。目前，雖然此類結合措施曾遭評論者批評質疑，<sup>73</sup> 但以世界銀行及國際貨幣基金會目前對推動核心國際勞動基準轉趨熱衷之情形觀之，<sup>74</sup> 美國政府在幕後之施壓應屬主要原因之一。

---

公約 (Abolition of Forced Labour Convention, 1957 [No. 105]) (International Labour Organization, 1957)。

<sup>71</sup> 關於此點，參見 Perez-Lopez (1995: 437)。

<sup>72</sup> Pub. L. No. 103-306, 108 Stat. 1608 (1994)。

<sup>73</sup> 關於此點，參見 Compa (1998: 695-696)。

<sup>74</sup> 關於世界銀行及國際貨幣基金會在建構國際勞動基準上所扮演之角色，參見 Tsogas (2001: 132)。

最後，在其他之國際經貿組織方面，經濟合作暨開發組織 (Organization for Economic Co-operation and Development; OECD) 近年來在美國之策動下，對國際勞動基準之建構，也是一向抱持樂觀其成之態度。它雖然本身並未公布此類基準，但卻曾兩度利用國際勞工組織前述之核心國際勞動基準，來作為衡量會員國或非會員國是否遵循此類基準之標準。<sup>75</sup> 由於此組織俗稱「已開發國家俱樂部」，因此，它所做成之報告一向為國際媒體所重視。<sup>76</sup> 此外，此組織在 2000 年，亦曾為它早在 1976 年為多國籍公司 (multinational enterprises) 所建構之公司行為準則，制定一新的指導原則，<sup>77</sup> 也是一項值得正視之發展。至於亞太經合會則因會員多屬亞太地區開發中國家，有關國際勞動基準之議題尚未普受重視，但美國在此一區域組織中一向動見觀瞻，因此，對於它在此一組織內之動向如何，自亦應密切加以注意。<sup>78</sup> 在此順便值得一提者是，美國利用它在美洲國家之優勢地位，曾在南半球之經濟整合過程中，諸如中美洲共同市場 (Central American Common Market; CACM)、加勒比海共同體 (Caribbean Community; CARICOM)、安第斯聯盟 (Andean Pact)，以及南方共同市場 (Southern American Common Market; MERCOSUR) 等，大力推動相關國際勞動基準之建構，<sup>79</sup> 受限於本文之篇幅，留待日後另以專文詳述。

---

<sup>75</sup> 此兩份報告分別是在 Organisation for Economic Co-operation and Development (1996, 2000) 出版。

<sup>76</sup> 關於此組織在前述 1996 年報告中對我國勞工團結權之質疑批判，參見焦興鎰 (2006: 226)。

<sup>77</sup> 關於此一新的指導原則內容之說明，參見焦興鎰 (2006: 132)。

<sup>78</sup> 關於此點，參見 Tsogas (2001: 174-175)。

<sup>79</sup> 關於較早期之發展情況，參見 Perez-Lopez (1995: 462-468)。

### 三、千禧年後之努力階段 (2001-2011 年)

在 2001 年，美國與重要盟邦約旦談判簽訂自由貿易協定時，曾特別將勞動權利列為協定之一部分，而且是以國際勞工組織前述所一再倡議之 4 項核心勞動人權為主要內容。<sup>80</sup> 嗣後，美國國會又在 2002 年特別制定兩黨貿易促進授權法 (Bipartisan Trade Promotion Authority Act; TPA)，<sup>81</sup> 明確將國際勞工組織歷年所通過涉及基本勞動人權之 8 項公約，列為締約國所必須遵循者。<sup>82</sup> 自 2004 年起，美國先後與澳洲、智利及新加坡等三國，簽訂納入勞動權利之此類自由貿易協定。<sup>83</sup> 在次年，它又與中美洲之多明尼加、哥斯達黎加、薩爾瓦多、瓜地馬拉、宏都拉斯及尼加拉瓜等六國，締結一名為多明尼加共和國－中美洲自由貿易協定 (DR-CAFTA)，也特別將勞工權利以專章加以規定，藉以提昇這些開發中國家之勞動人權，尤其是在增進結社自由及團體協商權方面。<sup>84</sup> 在 2005 年，美國又完成與巴林、摩洛哥及阿曼等三個北非及中東國家之自由貿易協定之談判，由於這些均為屬信奉伊斯蘭教國家，勞資關係相當特殊，因此，能將尊重勞動人權條款列入，尤其是保障女性勞工之部分，堪稱頗具意義。<sup>85</sup> 在 2006 年，它又與秘魯締結此類自由貿易協定，其中也包括勞工權利條款。<sup>86</sup> 值得一提的是，眾議院在 2007 年特別通

---

<sup>80</sup> 關於此點，參見 Nawafleh (2010: 293-294)。

<sup>81</sup> 19 U.S.C. §§ 3801-3810 (2012).

<sup>82</sup> 關於此點，參見 Salsich (2012: 31-32)。

<sup>83</sup> 關於此點，參見 Pagnattaro (2004: 880-888)。

<sup>84</sup> 關於此點，參見 Pagnattaro (2006: 432-439); Salsich (2012: 34-35, 40-42)。

<sup>85</sup> 關於美國與摩洛哥所簽訂之自由貿易協定內容，參見 44 I.L.M. 544 (2005)；與巴林所簽訂之自由貿易協定內容，參見 United States Trade Representative (2004)；與阿曼所簽訂之自由貿易協定內容，參見 United States Trade Representative (2006a)。

<sup>86</sup> 關於美國與秘魯所簽訂之自由貿易協定內容，參見 United States Trade Representative (2006b)。

過「兩黨貿易協議」(Bipartisan Trade Deal)，延續前述 2002 年兩黨貿易促進授權法之精神，責成勞動部及貿易代表署共同努力，在與其他國家談判雙邊之自由貿易協定時，應將勞工、環境、智慧財產、投資、政府採購及港口安全等議題列入，其中勞工更列為最優先部分，足見受重視之程度，這當然也會影響兩年後歐巴馬總統行政當局正式宣布加入 TPP 之談判，而要求以前述高標準來制定勞工專章之立場。<sup>87</sup> 在 2011 年，美國又與巴拿馬、哥倫比亞及韓國三個友邦，簽署自由貿易協定。<sup>88</sup> 事實上，除這些已締約國家外，美國目前也正在與泰國、紐西蘭、迦納、印尼、肯亞、科威特、馬來西亞、茅尼塔斯、莫三比克、阿拉伯大公國、厄瓜多及卡達等，談判簽訂此類協定，<sup>89</sup> 甚至連西半球美洲國家、中東各阿拉伯國家及歐洲聯盟等重要經濟體等，也都是談判之對象。<sup>90</sup> 由此可見它藉由自由貿易協定之簽訂，來推展國際勞動人權之此一努力，的確正是方興未艾，而它對此類勞動權利範圍之界定，除增列所謂「可接受之工作條件」(acceptable conditions of work) 外，幾與國際勞工組織所倡議者無異，從而，雙方在這方面之理念，堪稱已益形契合。<sup>91</sup>

---

<sup>87</sup> 關於「兩黨貿易協定」全文，參見 Office of the United States Trade Representative (2007)。

<sup>88</sup> 關於美國與巴拿馬所簽訂之自由貿易協定內容，參見 United States Trade Representative (2007)；哥倫比亞所簽訂之自由貿易協定內容，參見 United States Trade Representative (2006c)；與韓國所簽訂之自由貿易協定內容，參見 United States Trade Representative (2010)。

<sup>89</sup> 關於此點，參見 Office of the United States Trade Representative (n.d.)。

<sup>90</sup> *Id.*

<sup>91</sup> 關於此點，參見 Gantz (2011: 353-354); Salsich (2012: 31-32); Pagnattaro (2006: 389-407)。

## 肆、美國在跨太平洋夥伴協定談判中對保障勞工權利立場之分析

本文此一部分首先將對此一重要協定之第 19 章勞工專章 15 條條文之重要規定，做一簡要之說明，然後根據美國前述過去在國際經貿活動中附加勞工權利條款之各類相關作為，分析它對促進集體勞資關係發展、禁絕強制及強迫勞動、禁止使用童工、防制就業歧視及其他勞動保護議題之倡議，藉以說明它在此重要協定談判過程中對保障勞工權利之立場。由於這些勞動基本人權之清單，主要是根據國際勞工組織前述歷年所頒之核心 (core) 勞動基準而來，但美國與該國際組織之關係在早期一向並不融洽，因此，它嗣後為何不顧國內勞工團體之反對，而在此一協定中改採一般認為較其國內法要求為低之國際勞動基準，即有進一步討論之空間。最後，由於新上任之川普總統行政當局正式宣布退出此一協定，因此，它後續發展之情形，也將一併提及。

### 一、此一協定勞工專章之重要條款

在此一協定勞工專章中，除有實體條文之規定外，還包括相關制度及機構之設置與建構，同時也對會員國間之合作及諮詢事項等詳加臚列，是目前多邊經貿協定中規範最為完備者，但因篇幅有限，以下僅能就其中最為重要者加以說明。

#### (一) 前言

此專章之前言共列舉 19 項各會員國應努力之目標，但與勞工事務有直接關聯者，僅有第 13 項所揭櫫之「保障及執行勞動權利；改善工作條件及生活水準；強化合作及會員處理勞動議題之能力」而已，其他都是些與促進會員國間貿易及投資關係之宣示性條款，

足見涉及勞動人權此類社會性議題目前還不是經濟全球化或區域整合之重點。<sup>92</sup> 但在此值得注意者是，此一前言在第 19 項中特別明確宣示：「為擴大夥伴關係，鼓勵其他國家或個別關稅領域 (customs territories) 之加入，藉以進一步強化區域之經濟整合，以及為亞太自由貿易區建構奠基之工作。」如前所述，此一自由貿易區是由亞太經合會之 21 個會員所籌組者，鑑於我國恰是它的正式會員國之一，因此，此一宣示堪稱成為我國參與此一重要夥伴協定後續談判之一大利器。<sup>93</sup>

## (二) 實體條款之規定

一般而言，本專章之實體條款約有以下數項：首先，是它在第 1 條定義 (definitions) 中，明確宣言本章所提及之國際勞工組織宣言，係指該組織在 1998 年所公布之「工作基本原則及權利宣言及其附則」(Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and Its Follow-up)。同時，它還將勞動法一詞界定為「會員國所制定之勞動法規，而直接與下列國際上所承認之勞動權利有關者，包括：(a) 結社自由及有效承認之團體協商權利；(b) 剷除所有形式之強迫或強制勞動；(c) 有效廢除童工，禁止最惡劣形態童工及其他對兒童與少年之勞動保護；(d) 消弭有關就業及職業之歧視；及 (e) 有關最低工資、工時與職業安全衛生之可接受工作條件。<sup>94</sup>

其次，它在第 2 條共同承諾之聲明 (statement of shared commitment) 中，還特別規定締約會員國應確認他們身為國際勞工組織會員國之義務，包括，在該宣言中有關其國境內之勞動權利在內。

---

<sup>92</sup> 關於此點，參見此一專章前言第 13 項之規定。

<sup>93</sup> 同一前言第 19 項之規定。

<sup>94</sup> 關於此點，參見本專章第 1 條之規定。

同時，締約會員國還承認，根據該宣言第 5 條之規定，勞動基準是不能用來遂行貿易保護主義之目的。<sup>95</sup>

再者，它在第 3 條中還特別對勞動權利之範疇加以確定，堪稱是本專章中最重要之實體條款。它特別訓令締約會員國均應在他們之勞動法規及措施中，採納及維持國際勞工組織宣言中所揭櫫之下列權利：(a) 結社自由及有效承認之團體協商權利；(b) 剷除所有形式之強迫或強制勞動；(c) 有效廢除童工、禁止最惡劣形態童工及其他對兒童與少年之勞動保護；及 (d) 消弭有關就業及職業之歧視。<sup>96</sup> 在此值得注意者是，此條雖將前述可接受工作條件也列為主要勞動權利之一項，但卻另作一獨立之款項，而讓各簽約會員國自行在他們之勞動法規及措施中，採納及維持有關最低工資、工時及職業安全衛生等可接受之工作條件，由此可見本專章是允許各簽約會員國自主決定此一項勞動權利之範疇，與本條前述四項具普世價值勞動人權之規範，仍有某種程度之區隔存在。<sup>97</sup>

又者，本專章第 4 條還樹立所謂「不得部分廢除原則」(non-derogation)，也就是要求各簽約會員國必須承認，為鼓勵貿易或投資而弱化或降低勞動法所賦予之各項保護是不當之舉措。從而，他們不得豁免或減損執行本專章第 3 條第 1 項所揭櫫之基本勞動權利，而且也不能在他們本國境內所設置之加工出口區，或外國貿易區 (foreign trade zone) 中，弱化或減損執行本專章第 3 條第 1 項及第 2 項所臚列之基本勞動權利及可接受工作條件。<sup>98</sup>

次者，本專章第 5 條特別提及有關勞動法之執行 (enforcement)

---

<sup>95</sup> 同章第 2 條之規定。

<sup>96</sup> 關於此點，參見本專章第 3 條之規定。

<sup>97</sup> 同前註。

<sup>98</sup> 關於此點，參見本專章第 4 條之規定。

事項，該條第 1 項特別訓令各簽約會員國在本夥伴協定正式生效後，應採取持續或重複之作為或不作為，以有效執行他們的勞動法規，如果這些作為或不作為影響到簽約國間之貿易與投資的話。該條第 2 項雖賦予各簽約會員國合理之裁量 (*discretion*) 空間，而以真實態度 (*bona fide*) 來分配它執行前述基本勞動權利及可接受工作條件之相關資源，但即使行使這類裁量權，仍不能抵觸它根據本專章所應承擔之責任。由於本專章仍將基本勞動權利及可接受工作條件分別加以規範，因此，可見兩者間仍有一定程度之差別存在。基於勞動法之執行與一國主權有密切聯結之精神，該條第 3 項特別重申簽約會員國不得在另一會員國之疆域內進行勞動法執行活動之原則。<sup>99</sup>

最後，鑑於對強迫勞動議題之重視，本專章第 6 條再度重申各簽約會員國應承認剷除所有形式強迫或強制勞動 (*forced or compulsory labour*) 之目標，包括強迫或強制童工勞動在內，特別要求各簽約會員國應採取各類積極措施 (*initiatives*)，藉以防堵由這類勞動者 (包括童工) 所全部或部分生產貨品之輸入。由於國際勞工組織近年來特別注重強迫勞動及童工議題，因此本協定在此專章中再次加以強調，足見其受重視程度。<sup>100</sup>

### (三) 相關制度之建構

除前述幾項重要理念之倡議外，本勞工專章還特別訓令各簽約會員國應建構下列之相關制度，藉以讓這些實體條款得以進一步落實。首先，它在第 7 條第 1 項中鼓勵各簽約會員國應努力鼓勵他們

---

<sup>99</sup> 關於此點，參見本專章第 5 條之規定。

<sup>100</sup> 關於此點，參見本專章第 6 條之規定。

之國內企業，自願採納各類企業社會責任 (corporate social responsibility; CSR) 之積極作為，俾便讓他們所鼓勵或支持之勞工議題 (labor issues) 得以實現。<sup>101</sup> 其次，它在第 8 條中還強調公共覺醒 (public awareness) 及程序保證 (procedural guarantees) 之重要性。在前者之情形，它要求簽約會員國應推動對勞動法之公共覺醒，俾讓有關勞動法執行及遵循程序之資訊，能讓一般大眾得以知悉。在後者之情形，它更進一步要求各簽約會員國應讓所有利害關係人均有適當管道，得以使用公正而獨立之裁決所 (tribunals)，來執行該國之勞動法，而這些裁決所包括各國依法建構之行政裁決、準司法裁決所、司法裁決所及勞動法庭 (labor tribunals) 在內。該條第 3 項則規定這些裁決所之程序應嚴守公平、衡平及透明之原則，並應遵循法律之公平程序，所收取費用應合理，至於處理案件時限及遲延情況也應儘量避免，此外，除非在特別之情況及相關法律規範下，否則相關聽證 (hearings) 程序均應對大眾公開進行。同時，該條第 4 項還要求簽約會員國應擔保參與這些程序之當事人都得以提供資訊及證據，以維護本身之立場，而這些裁決所做成之最終決定，也應根據相關證據，在當事人有充分機會得到聽證並以書面做成，且還要給他 (她) 們及時求取賠償之機會，而對這些終局決定也要有效加以執行。<sup>102</sup>

再者，本章第 9 條還特別針對各簽約會員國設置一項公共申訴 (public submissions) 制度，藉以透過後述該章第 13 條所建構之聯絡點 (contact points)，來處理本國個人 (包括團體) 針對此章直接相關事項所提出之相關申訴。同時，它還訓令各會員國對此類申訴應做出及時之書面回應，並將處理此類申訴之結果讓其他會員國及一

---

<sup>101</sup> 關於此點，參見本專章第 7 條第 1 項之規定。

<sup>102</sup> 關於此點，參見本專章第 8 條第 1 項至第 4 項之規定。

般公眾及時週知，此外，該條還規定會員國得要求申訴人（或組織）提供其他之相關資訊，以利它做進一步之回應。<sup>103</sup>

又者，鑑於合作（cooperation）是有效執行本勞工專章之重要機能，因此，它特別建構會員國間及會員國內之合作活動機制，其中有關會員國間之合作機制將嗣後另外說明，本部分主要是針對會員國內此類機制來加以探討。由於篇幅有限，僅能對此條所臚列多達三頁之 7 項原則、21 項合作活動之範圍及 6 項進行方式等相關規定，做最簡要之說明。第一，在原則部分，本條特別強調透明度及公共參與之重要性，而且還希望透過技術協助之方式，來增進會員國處理此類事項能力之提昇。第二，在活動範圍部分，幾乎所有與勞動事務有關之項目均包羅殆盡，其中還包含對弱勢群體之勞動保護在內，諸如移工、婦女及非典型僱用勞工在內，而對社會對話（social dialogue）、企業社會責任及多國籍公司之勞動事務等，也都鉅細靡遺加以提及。第三，在這類活動之舉辦方式方面，則包括工作坊、研討會、實地訪查、研究合作計畫及專業技術之交換等。<sup>104</sup>

最後，本專章第 14 條第 1 項還特別要求各簽約會員國，應訓令它後述的勞動事務委員會（labour council）在舉辦任何相關活動時，均要設法聽取及考慮各利害關係人所提出與本專章相關事項之觀點。同時，為擴大此類公共參與，本條第 2 項還要求各簽約會員國應設置一全國性之勞動諮詢或顧問機構，藉以讓一般公眾，包括勞雇雙方代表在內，得以針對本專章之事項提出相關建言。<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup> 關於此點，參見本專章第 9 條之規定。

<sup>104</sup> 關於此類會員國內合作之機制，參見本專章第 10 條之相關規定。

<sup>105</sup> 關於此點，參見本專章第 14 條第 1 項及第 2 項之規定。

#### (四) 相關機構之設置

根據本專章之相關規定，各簽約會員國均應設置兩個機構，藉以協助推動它所要求國內或國際勞動事務之處理及合作。首先，第 12 條第 1 項規定他們應設置一官方之勞動事務委員會，由資深部長級之政府代表組成，該委員會在本夥伴協定正式生效後，應每年開會一次，並在嗣後每兩年召開一次。至於該委員會之任務，根據本條第 3 項之規定，共有 8 項，其中較重要者是處理本專章之勞動合作事項；審查後述之聯絡點所提出之相關報告及促進前述之公共參與及覺醒工作等。在此值得注意者是，根據本專章之規定，該委員會在國際勞動事務之活動上將會扮演甚為重要之角色。舉例而言，它在本協定正式生效後第 5 年，必須從事對本章執行之成果加以審查，並向本夥伴協定所設立之執委會 (Commission) 提交報告，而在各會員國之此類勞動事務委員會舉行國際會議時，都是以共識決 (consensus) 之方式做成決定或報告，並應讓大眾週知，而且這些委員會還應與國際勞工組織及亞太經合會相聯繫，藉以執行本章所規定之相關事項。<sup>106</sup>

此外，是本專章第 13 條所要求各簽約會員國設置之聯絡點，它特別規定在本協定正式生效 90 天內，他們應在勞動部 (或其他同層級單位) 設置一此類聯絡點，俾便處理有關本專章之相關事宜，而在這類聯絡點有任何更動時，各會員國應儘速通知其他會員國。至於此一聯絡點之任務，根據同條第 2 項之規定共有 5 項，包括：與其他會員國進行定期之溝通及協調；協助勞動事務委員會；向該委員會提出報告；擔任與本國公眾之溝通管道；以及與其他政府部門合作，以遂行本專章所規定之相關合作活動。最後，本條還訓令

---

<sup>106</sup> 關於此點，參見本專章第 12 條第 1 項至第 3 項之相關規定。

此一聯絡點得執行雙邊或多邊之合作活動，而且應以親自或電子聯絡等方式，來參與這類溝通及協調活動。<sup>107</sup>

### (五) 會員國間之合作及諮詢事項

為強化簽約會員國間對國際勞動事務之共同合作事宜，本勞工專章分別在第 11 條規定合作之勞動對話 (cooperative labour dialogue)，以及第 15 條訂定勞動諮詢 (labour consultation) 之相關規定，與前述第 10 條合作事項僅及於國內勞動事務合作之情形不同。首先，根據第 11 條第 1 項規定，任一簽約會員國得在任何時間，以書面向另一會員國之聯絡點，提出針對有關本章任何事項對話之要求，而當它在做出此類要求時，所提供之資訊應讓接受國得以充分明確加以回應，尤其是在影響到貿易及投資之情形。接受國 (或對話國) 依據本條第 3 項之規定，應在接到對方要求後 30 天內，以誠信之態度開始對話。一般而言，此類對話可以親自為之，或以其他可資運用之技術進行，而對於對方所提出之所有議題均應加以處理，並將對話之結果讓公眾週知。同時，為讓這種對話之效果更為彰顯，本條第 6 項特別規定對話國應採納可行之行動方案來加以實踐；透過獨立第三者，包括國際勞工組織來證明確已遵循；以及提供合宜之誘因，諸如合作計畫等，以協助對話國得以確認及處理相關之勞動事項。<sup>108</sup>

至於本章第 15 條所規定之會員國勞動諮詢條款，則較前述合作之勞動對話嚴謹周密得多，多達 15 項，因篇幅有限，以下僅就最重要之規定加以說明。第一，提出此類諮詢之會員國除要提出相關之書面要求外，並應明確列出該項請求依據本章之法律依據，而

---

<sup>107</sup> 關於此點，參見本專章第 13 條第 1 項至第 2 項之相關規定。

<sup>108</sup> 關於此點，參見本專章第 11 條第 1 項之相關規定。

且應透過其他會員國之聯絡點來傳閱 (circulate) 此項請求。至於回應國在接到此類要求後，應在 7 天內以書面加以回應，並以誠信態度進入諮詢程序。如果其他會員國認為，他們對系爭事項也有實質利益存在時，則他們亦可在前述傳閱期間之 7 天內，具明理由並以書面通知其他會員國它將參加此項諮詢。第二，根據本條第 5 項至第 9 項之規定，簽約會員國雙方在回應國收到此類要求後 30 天內，即應展開勞務諮詢之程序，除提供充分之資訊以供充分之討論外，且應對諮詢過程中所交換之保密性資訊嚴守秘密；至於這類勞務諮詢之方式，通常是以個人親自參與為主，但亦可以任何技術性方式取代，而在親自參與之情形，則通常都應在回應國之首都進行。在諮詢過程中，雙方均應竭盡所能以合作方式尋求滿意之解決之道，而亦可尋求獨立之專家協助，或透過調停或和解之方式處理。同時，任何一方當事國亦可請求對方有專業背景政府或管制機關之官員就相關之諮詢事項提供意見。<sup>109</sup>

第三，如果雙方無法透過此類諮詢解決相關之爭端，則任何一方均可透過前述之聯絡點，請求由雙方之勞動事務委員會代表在 30 天內來進一步開會處理，而在進行此類程序時，亦可請求由前述獨立之專家協助，同時，也得透過調停或和解之方式處理。如果在接到勞務諮詢之請求 60 天內仍無法解決相關之爭議，則請求之一方得要求根據本夥伴協定第 28 章之相關規定，設置一個小組依該章所規定之程序來設法解決雙方之爭端。在此值得注意者是，本條所訂之解決此類紛爭程序是法定先行者，因此，任何簽約會員國均不能跳離本條之規定，而逕行要求根據本協定第 28 章之爭端解決機制來處理。第四，如果雙方當事國能透過此類諮詢程序解決爭端，

---

<sup>109</sup> 關於此點，參見本專章第 15 條第 1 項至第 9 項之相關規定。

則應詳細記載任何諮詢結果，包括特定之步驟及解決時程，而這些結果均應讓其他簽約會員國及一般公眾週知。第五，除此一勞資諮詢之程序外，雙方當事國仍可運用本專章前述第 11 條所訂合作勞動對話之方式，來化解他們的歧異。最後，勞務諮詢應在保密之情況下進行，同時並不會損及雙方當事國在其他程序之任何權利。<sup>110</sup>

## 二、美國對促進集體勞資關係發展立場之分析

如前所述，美國本身之集體勞資關係法制運作並不健全，並無法用來作為權衡其他國家是否遵守這類勞動人權之指標，所以即使它並未批准認可此二重要公約，但還是一貫以他們之相關規定，來要求其他貿易夥伴國家加以遵循。在 1948 年所通過之第 87 號結社自由及組織權保障公約中，主要是要保護兩項基本權利，即：(a) 勞工及雇主均應有權組織及參與其選擇之團體；<sup>111</sup> 及 (b) 工會組織及雇主團體一經設置後，即應享有組織自治 (organizational autonomy) 權利。<sup>112</sup> 根據此一重要公約，勞工雖有參與工會組織之權利，但並沒有不參與此類組織之相關權利，從而，本公約既不支持亦不禁止所謂「工會安全條款」(union security) 之安排。<sup>113</sup> 至於公約第 3 條所保障之結社權範圍甚廣，不但包括雇主及勞工得以自由制定組織規章及規則，而不受任何外界阻撓干涉外，尚被詮釋為包括勞工罷工及採取任何工業行為，藉以保護及促進其合法社會與經濟利益之權利。<sup>114</sup> 然而，本公約也訂有某些例外條款，除警察及軍隊不

---

<sup>110</sup> 同前條之相關規定。

<sup>111</sup> 關於此點，參見 Article 2 of the Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention, 1948.

<sup>112</sup> Article 3 of the same Convention.

<sup>113</sup> 關於此點，參見 Creighton (1998: 247-248)。

<sup>114</sup> 關於此點，參見 Creighton (1998: 248)。

得享有本公約所保障之權利外，<sup>115</sup> 公務員及會影響生命及公共安全勞工之罷工權，也受有一定程度之限制。<sup>116</sup>

至於在 1949 年所通過之第 98 號組織權及團體協商權公約，則是對第 87 號公約之相關規定加以補充。根據本公約第 1 條之規定，勞工應充分享有在進用、僱用期間及解僱時免受反對工會歧視之保障。此外，本公約第 2 條也禁止雇主對勞工進行組織時之控制及干涉，並在第 4 條中明確宣示應鼓勵透過團體協約來釐訂僱傭條件。至於警察及軍隊也與前述第 87 號公約一樣，並不一定享有本公約所列舉之基本權利。<sup>117</sup> 根據最新統計，此二核心公約分別經由 153 個及 164 個會員所批准認可。<sup>118</sup> 我國則是在民國 51 年批准認可第 98 號公約。<sup>119</sup>

### 三、美國對禁絕強制及強迫勞動立場之分析

一般而言，美國對禁止強制及強迫勞動之議題上極為用心，它除曾以國內立法禁止此類勞動者所生產之貨品輸入外，諸如中國監獄勞工產品在上世紀九〇年代輸美之爭議，即曾引起極大風波，也一直是國際勞工組織所通過兩項相關公約之相關規定，來要求其他國家加以遵循。在 1930 年所通過之 29 號強迫勞動公約中，雖曾對強迫或強制勞動加以界定，但也列舉多項例外條款，諸如：(a) 根據強制軍事法所做徵取之任何工作或勞役，而純屬軍事性質者；(b) 屬完全獨立自治國家一般公民義務一部分之任何工作或勞役；(c)

---

<sup>115</sup> *Id.*

<sup>116</sup> 關於此點，參見 Creighton (1998: 249)。

<sup>117</sup> 關於此點，參見 Article 6 of the Right to Organize and Collective Bargaining Convention, 1949.

<sup>118</sup> 關於這些數據，參見 International Labour Organization (1930, 1949)。

<sup>119</sup> 關於此點，參見 Chiao (1988)。

法庭判決結果之任何工作或勞役，但應受主管機關之監督及管理，而不得由私人、公司及社團隨意僱用或處理；(d) 因意外事變而徵取之任何工作或勞役；及 (e) 與社會有關之某些輕微勞役，得視為該社會人士之一般公民義務等，<sup>120</sup> 此外，該公約批准認可會員國應規定在最短期間內廢止各種強迫勞動，可見仍具某些彈性存在。<sup>121</sup>

至於在 1957 年所通過之第 105 號廢止強迫勞動公約中，則是出自於對二次世界大戰後所普遍使用強迫勞動來做政治上壓迫手段之關懷，而規定批准認可會員國應「立即而完全」(immediate and complete) 廢止下列形式之強迫勞動：(a) 作為政治壓迫或政治教育工具，或作為對懷有或發表與現存政治、社會或經濟制度相反之政見或思想者之懲罰；(b) 作為一種旨在經濟發展而動員並使用勞工之方法；(c) 作為勞工紀律之工具；(d) 作為對參加罷工之懲罰；及 (e) 作為對種族、社會、國籍或宗教歧視之工具。<sup>122</sup> 根據最新統計，此二核心公約分別經由 178 個及 175 個會員國所批准認可，是國際勞工組織中目前最被會員國認同之國際勞動基準，<sup>123</sup> 其中 105 號公約更是美國所批准認可之兩個核心公約之一，<sup>124</sup> 我國則是在民國 48 年批准認可第 105 號公約。<sup>125</sup>

#### 四、美國對禁止使用童工立場分析

美國雖本身童工問題嚴重，但一向對其他國家使用此類弱勢勞

---

<sup>120</sup> 關於此點，參見 Creighton (1998: 246)。

<sup>121</sup> *Id.*

<sup>122</sup> 關於此點，參見 Article 1 of the Abolition of Forced Labour Convention, 1957.

<sup>123</sup> 關於這些數據，參見 International Labour Organization (1930, 1957)。

<sup>124</sup> *Id.* 另一項則為前述 International Labour Organization (1999) 第 182 號最惡劣形態童工公約。

<sup>125</sup> 關於此點，參見 Chiao (1988: 248)。

動者深惡痛絕，很早即利用國際勞工組織所通過之兩項核心公約，來對童工之最低年齡及最惡劣形態之剝削加以限制及規範。在 1973 年所通過之第 138 號最低年齡公約，是將國際勞工組織在早期之相關公約加以結合，而成為規範各類行業童工最低年齡之核心勞動基準，在舉世關懷濫用童工情形之際，有其時代意義。<sup>126</sup> 根據本公約第 1 條規定，批准認可此公約之會員國均應承請採取全國性之政策，藉以保證有效徹底剷除童工問題，並漸次提高開始就業或工作之最低年齡，進而達到符合青少年全面身心發展之標準。雖然此公約屬保障基本人權之勞動基準，但因它是以規範基準 (prescriptive standards) 方式呈現，兼以涉及極端敏感之社經議題，故實際上迄今會員國批准認可此一公約為數較少，與其他核心公約之紀錄相比較為遜色。所幸在 1999 年通過之第 182 號最惡劣形態童工公約，無論是在制定形式及規範事項之處理順序上，都要較此一公約進步甚多，而且能獲得美國之強力回應，已成為該組織核心勞動基準之一。根據最新統計，此二核心公約分別經由 168 個及 180 個會員國所批准認可，<sup>127</sup> 其中美國政府也批准認可第 182 號公約。<sup>128</sup> 至於我國則並未批准認可此二核心公約。

## 五、美國對防制就業歧視立場之分析

一般而言，美國禁止就業歧視法制堪稱是全世界最進步者，甚至連歐洲聯盟都無法望其項背，但它的一貫立場也不會以本國內國法之高標準，來作為評斷其他國家是否遵守此類基本勞動人權之準繩，而一直是運用兩項由國際勞工組織所通過之相關核心公約來做

---

<sup>126</sup> 關於此點，參見 Creighton (1998: 253-254)。

<sup>127</sup> 關於這些數據，參見 International Labour Organization (1973, 1999)。

<sup>128</sup> 關於美國批准第 182 號公約之說明，參見焦興鎧 (2007: 48)。

要求。雖然國際勞工組織憲章在第 41 條中早已揭櫫同工同酬之原則，卻一直遲至 1951 年，才由第 100 號男女同工同酬公約正式加以規範。根據此公約第 2 條第 1 項之規定，各會員國應以符合現行決定報酬率辦法之適當手段，保證將男女勞工同工（同值）同酬之原則，實施於所有勞工。至於報酬（remuneration）一詞，則是被界定為：「一般、基本或最低工資或薪資及任何由雇主以現金或實物所直接或間接給付勞工之報酬（emoluments）。」<sup>129</sup> 此外，為有效達成此項重要原則，本公約還允許以：(a) 國家之法律規章；(b) 合法設立或承認之工資決定機制；(c) 勞資雙方達成之團體協約；及 (d) 上述各種方式之綜合方式加以實施。<sup>130</sup> 然而，本公約也允許此一重要原則有例外情形，即如果勞工之工資率差異是根據實際工作予以客觀評定而不涉及性別因素者，則不應視為與此一原則相牴觸。<sup>131</sup> 值得一提的是，本公約所指導之「同值」概念，較一般「同工」之界定為廣，但也易引發詮釋上之爭議。<sup>132</sup>

嗣後，根據前述費城宣言第 2 條 (a) 項之規定，此原則又被國際勞工組織進一步擴充至應剷除一切形式之就業歧視，藉以實現推廣社會正義及尊重基本人權之理念，而在 1958 年通過第 111 號歧視（就業與職業）公約。本公約第 1 條第 (1) (a) 項明確宣示「歧視」一詞包括：(a) 基於種族、膚色、性別、宗教、政治主張、血統或社會門閥等因素，所做足以損害或取消就業與職業方面機會與待遇平等之任何區分、排斥或優惠；及 (b) 經會員國與具代表性之雇主、勞工及其他團體所能決定其他足以損害或取消就業與職業方面機

---

<sup>129</sup> 關於此點，參見 Article 1 of the Equal Remuneration Convention, 1951.

<sup>130</sup> Article 2 of the same Convention.

<sup>131</sup> Article 3 (3) of the same Convention.

<sup>132</sup> 關於此點，參見 Creighton (1998: 250-251)。

會與待遇平等之任何區分、排斥或優惠等。然而，本公約也列有多項例外條款，而認為下列情形不得視為歧視：(a) 某一特定工作之區分、排斥或優惠是基於「固有必要條件」(inherent requirements) 而來者；<sup>133</sup> (b) 對證明涉嫌從事或已從事危及國家安全活動個人有影響之任何措施，但以該個人有權向主管機關申訴者為限；<sup>134</sup> (c) 國際勞工大會通過之公約及建議書所規定之特別保護或協助辦法等；<sup>135</sup> 及 (d) 其他基於所謂「積極行動方案」(affirmative action programs) 所推動之特別保護或協助措施等。<sup>136</sup> 根據最新統計，此二核心公約分別經由 171 個及 172 個會員國所批准認可，<sup>137</sup> 但美國及日本等重要國家並未認同第 111 號公約。<sup>138</sup> 我國則是分別在民國 47 年及 50 年批准認可此兩項重要勞動公約。<sup>139</sup>

## 六、美國對可接受工作條件立場之分析

與前述四項勞工基本人權之具體範圍相較，美國對何謂可接受工作條件所抱持態度，確曾引起此一協定其他發起會員國之疑慮，咸認並無法由國際勞工組織過去所通過之相關公約來加以確定，可能會造成遵循上之困難。事實上，美國自八〇年代開始透過國會所制定之各種對外關稅優惠、經貿或投資相關法律，來要求接受優惠、投資或貿易國家應遵守國際上所承認之勞動基準時，確曾列有此一

---

<sup>133</sup> 關於此點，參見 Article 1 (2) of the Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958.

<sup>134</sup> Article 4 of the same Convention.

<sup>135</sup> Article 5 (1) of the same Convention, 關於對此一部分之說明，參見 Nielsen (1994: 845-846)。

<sup>136</sup> Article 5 (2) of the same Convention.

<sup>137</sup> 關於這些數據，參見 International Labour Organization (1951, 1958)。

<sup>138</sup> *Id.*

<sup>139</sup> 關於此點，參見 Chiao (1998: 248)。

要件，雖所使用之詞彙略有不同，但都不像前述四項之勞動基本人權，明確規定是以國際勞工組織所制定之 8 項核心公約為準。<sup>140</sup> 嗣後，在前述北美勞動事務合作協定，以及與其他國家所簽訂之自由貿易協定中，雖都列出此一條件，但刻意保持模糊與彈性之立場。<sup>141</sup> 在這種情形下，究竟它會以國會所制定規範工作條件，諸如工資、工時及勞工安全衛生等事項之美國國內法，或是以國際勞工組織歷年所通過相關公約之規定，來要求其他發起會員國及未來要加入之申請會員國加以遵循，即有相當之討論空間。

舉例而言，美國本身規範工作條件之重要國會立法，是早在 1938 年即已制定之公平勞動基準法 (Fair Labor Standards Act; FLSA)，<sup>142</sup> 對最低工資及最高工時等事項有明確規定；而在 1970 年所制定之職業安全與衛生法 (Occupational Safety and Health Act; OSHA)，<sup>143</sup> 迄今仍是該國管制此類事項之最重要法源；至於在 1974 年之受僱者退休金收入保障法 (Employee Retirement Income Security Act; ERISA)<sup>144</sup>，則是對勞工退休金之投資運用提供保障，都是美國所謂「公益勞動法」(public-interest labor law) 之一環。<sup>145</sup> 事實上，這些聯邦勞動立法之重要特色是，他們並無所謂「跨境適用」(extra-territorial application) 之效力，也就是不能適用於在該國境外工作之美國籍員工，<sup>146</sup> 從而，這些法律不可能適用在其他國家之非美國籍勞工，應更屬毫無疑義。至於是否能由國際勞工組織歷年所

---

<sup>140</sup> 關於此點，參見焦興鎧 (1995: 457, 460-461, 465, 470, 481-482)。

<sup>141</sup> 關於此點，參見本文前揭參之二及隨文註之說明。

<sup>142</sup> 29 U.S.C. §§ 201-219 (2012).

<sup>143</sup> 29 U.S.C. §§ 651-678 (2012).

<sup>144</sup> 29 U.S.C. §§ 1001-1191c, §§ 1201-1242, §§ 1301-1461 (2012).

<sup>145</sup> 關於此點，參見 Gould IV (2014: 353-361)。

<sup>146</sup> 關於此點，參見焦興鎧 (1995: 481)。

通過有關工作條件之各項公約中，來找到可以適用之基準？其答案亦應屬否定，因為美國一向認為，該組織所通過之這些公約基準過低，所以它的國會除有關海員之勞動事項外，幾乎未曾批准認可任何此類公約，自亦無權要求其他會員國加以遵循。<sup>147</sup> 事實上，國際勞工組織歷年所通過有關工作條件之公約為數極夥，而絕大部分都是第三世界會員國在上世紀七〇年所倡議者，一般咸認均屬陳義過高而僅具理想性而已，要求確切遵循實是力有未逮之事。<sup>148</sup> 在這種情形下，可以預見美國政府將會選擇性適用此一基準，來要求此一協定之發起會員國或申請國加以遵循，以保持一定之彈性，而由該國國務院自新千禧年以後所發布《各國人權概況報告》勞工專章之內容觀之，確實也是維持此一立場。<sup>149</sup>

## 七、美國退出此一協定之後續發展

雖然美國歐巴馬總統行政當局在此一跨太平洋夥伴協定談判中著力甚深，卻因 2016 年總統大選共和黨籍川普 (Donald J. Trump) 獲勝而出現政策大轉彎。事實上，他在競選期間即已提出要退出此一協定，並要重新談判前述北美自由貿易協定，希望以雙邊自由貿易協定來取代此類多邊安排之立場，進而在 2017 年 1 月正式宣誓就職後宣布退出此一協定。<sup>150</sup> 嗣後，同年 11 月在越南舉行亞太經

---

<sup>147</sup> 一般而言，在就業歧視之相關爭議中，美國之公平就業法律在有明文規定之情形，是可以跨境適用於在海外美國公司工作之美國籍員工，關於此點，參見焦興鎧 (1997: 201-203)。

<sup>148</sup> 關於此點，參見焦興鎧 (1995: 538-548)。

<sup>149</sup> 關於此點，尤其是對海峽兩岸勞動人權在這方面之批判，參見焦興鎧 (2014: 171-172, 175)。

<sup>150</sup> 關於川普總統行政當局退出此一重要協定之正式聲明，參見 The White House (2017)。

合會高峰會議期間，在日本、澳洲及越南之積極倡議下，其他 11 個會員國決定仍持續推動此一協定，並把它正式更名為跨太平洋夥伴全面進展協定 (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership; CPTPP)。<sup>151</sup> 雖然期間加拿大曾提出不同意見，但最後還是做出妥協讓步，而讓此一重要多邊自由貿易協定能繼續發展下去，雖然它原先占有全球經濟 40% 以上之影響力，已因美國之正式退出而僅剩約 13.5%，但至少已不致於全面潰敗。我國則是透過經濟部長及亞太經合會發言人，表達參與此一新協定第二輪談判之正式立場，藉以避免被邊緣化，<sup>152</sup> 在這種情形下，此一新協定所建構之國際勞動法，對我國日後勞動法制之進一步發展，仍會有一定程度之影響。

## 伍、綜合評析及我國因應之道

本文此一部分首先分析在國際經貿活動中附加勞工權利條款所引發之正反論證，這也是一般所謂「南北對抗」之核心議題，<sup>153</sup> 然後根據本文在前述肆部分所臚列之 5 項勞動人權清單，指出它歷年對我國勞動人權概況之批判，最後則以三個階段為期，提出我國在這方面所應採取之短、中、長程對策。

---

<sup>151</sup> 關於此一協定更名之新聞報導，參見王麗娟 (2017)。

<sup>152</sup> 關於我國政府此一立場之新聞報導，參見「美國退出後」(2017)。

<sup>153</sup> 所謂「南北對抗」，是指在經濟全球化及區域整合之過程中，已開發國家（以美國、日本、歐盟及北歐國家為主）主張應在日益蓬勃之國際經貿活動中，附加勞工及環境等社會議題，而開發中國家（以中國、印度及馬來西亞為主）則認為，人力資源是他們發展之基石，已開發國家這種主張對他們是一種變相之保護主義 (protectionism in disguise)。由於這種觀念意識之歧異，有別於上世紀五〇年代至七〇年代冷戰時期共產國家與民主國家之「東西對抗」，因此，是屬兩大陣營一種新興之摩擦抗衡情形，關於此點，參見焦興鎧 (2006: 16-17)。

## 一、在國際經貿活動中推展勞動人權之正面看法

根據贊成在國際貿易及對外投資活動中特別附加勞工權利條款者之見解，要求優惠關稅受惠國，接受投資地主國，以及貿易夥伴等遵循國際所承認之勞工權利一事，不但能符合美國本身目前之利益，而且就長遠觀點而言，也與國際公平自由貿易之理念相一致。首先，根據美國各主要工會組織之見解，國際貿易投資與勞工問題兩者，可說是關係極為密切，任何外國所採行之不公平勞動措施，都將會在國際貿易上產生不公平競爭之後果。對他們而言，開發中國家所採用之各種剝削性勞動措施，諸如刻意壓低工資、強迫延長工時，任意僱用童工、禁止籌組工會或打壓罷工活動，以及忽視對工作場所職業安全及衛生之保障等，都會使其貨品之出口成本大為降低，而造成美國出口貨品在國際市場上之競爭能力大減，開發中國家在這種情形下所享有之優勢，等於是一種對出口貨品之變相補貼，自屬有違國際貿易自由化之精神。而開發中國家之廉價勞工產品大量輸入，美國國內傳統製造業者根本無法競爭，自造成美國國內失業問題之嚴重惡化。尤有甚者，美國製造業者為降低生產成本，近年紛紛遷廠至開發中國家，以利用其廉價之勞工，這種資金外流及海外生產之情形，只有使美國國內失業問題更形惡化。上述這種贊成意見，主要是專注在進口競爭對美國經濟所產生之負面影響，所反映者可說是美國主要工會組織之一般見解。<sup>154</sup>

其次，根據美國某些主要人權組織之見解，絕大多數開發中國家違反其勞工人權之情形均屬相當嚴重，他們指出若勞工大眾無法

---

<sup>154</sup> 關於此點，參見焦興鎰 (1995: 472-475)。事實上，自由工會國際聯盟 (International Confederation of Free Trade Unions; ICFTU) 及工會世界聯盟 (World Federation of Trade Unions; WFTU) 等，也是採相同之看法，關於此點，參見 Tsogas (2001: 28-30)。

獲享應有之權益，則一國經濟發展之成果將會由少數特權階級所把持享有，這種情形長此以往將造成政治、社會及經濟動盪不安，勢必嚴重危及美國本身之長期外交利益。某些工會組織及人權組織對所謂「新興開發國家」(newly industrializing countries; NICs)，更表示高度關切之態度。這些主張主要是基於道德觀點做出發，所反映者是美國一般人權組織之觀點，但由於這些主張也顧及美國之長期外交目標及利益，因此多少具有某些官方色彩。<sup>155</sup>

再者，某些美國學者認為在這些貿易及投資活動中附加勞工權利條款，尤其是有關提高工會組織之地位及推廣團體協商之機能等規定，如能切實貫徹施行，將可促進開發中國家私營企業之健全發展，並有助於民主化之奠基工作。他們認為就政治發展層面而言，工會這種形態之組織，一向深具中介社團之色彩，不但有助於推廣參與式技巧，而且也可對新興政黨提供組織機能及領導人才。就經濟性效用而言，透過集體性力量來與雇主談判協商，工會組織不但能增加會員勞工之收入，而且也可為一般勞工（尤其是教育水準不高者）蒐集及分析各種與其切身有關資訊。而就社會性利益而言，工會組織之存在一事，不但可提高勞工之士氣，而且更可提供各項解決訴怨之管道，而有助於避免勞資糾紛之擴大，而危及社會之安寧。至於團體協商制度之合法性獲得確認，而且透過這種制度之具體實施，將會大大減少政治性或未經工會核准罷工 (wildcat strikes) 發生之可能性，有助於該國勞資關係之和諧及整體社會之安定。<sup>156</sup>

最後，採贊成說之學者更進一步指出，在過去 10 幾年內，透過某些貿易及投資法律之具體實施，而某些開發中國家在美國壓力下，確已認真著手改進其本國勞工之基本權利及一般福祉，產生相

---

<sup>155</sup> 關於此點，參見焦興鎰 (1995: 473-474)。

<sup>156</sup> 關於此點，參見 Tsogas (2001: 30-31)。

當之成效。同時，美國政府確也曾多次引用這些勞工權利條款之規定，對某些勞工紀錄特別惡劣之國家採取適當之制裁措施（其詳後述）。因此，這些法律中之勞工權利條款，確已對某些開發中國家之勞工發揮積極深遠之影響。<sup>157</sup>

## 二、在國際經貿活動中推展勞動人權之反對意見

至於反對在國際貿易及對外投資活動中附加勞工權利條款者，亦提出某些見解來支持其論點。首先，他們認為對何種情況構成外國所採行不公平勞動措施，在國際上可說尚無共識存在，而且在國際貿易及對外投資上，究應如何處理這類事項，也並無常規可循。因此，美國直接負責執行前述這些規範國際經貿活動法律之行政機構，將面臨無法評估被調查國是否確有剝奪其勞工基本權益情事之困難，他們認為解決這類問題之合理方式，應是透過謹慎之外交途徑，而不是根據前述這些法律，公開舉行某些調查程序，而使某一受調查國在國際上受窘而無法立足。這種反對意見，主要是來自雷根政府之行政當局本身，尤其以國務院之態度最為堅決，而美國貿易代表署，也曾因將會增加其行政負擔而加入反對之列。<sup>158</sup>

其次，某些反對者認為，在這些貿易及投資活動中特別附加勞工權利條款，是一種變相之貿易保護主義行為，等於是在正常之國際貿易交流活動中，設定一項非關稅性障礙，與世界貿易組織目前所倡行之國際貿易自由化之原則及精神均相違背，而且也有礙美國消費大眾享有價廉物美進口商品之權利。<sup>159</sup>

---

<sup>157</sup> *Id.*

<sup>158</sup> 關於此點，參見焦興鎰（1995：475-476）。

<sup>159</sup> 關於此點，參見焦興鎰（1995：475-476），但如前所述，自柯林頓總統上任後，此一立場有明顯改變。

再者，反對者認為有關一國之國內勞工問題，通常都是一主權國家極端敏感之內部問題，往往與一國之政治、經濟、社會及文化背景息息相關，任何略具民族意識之國家，都不會允許外國公然介入，以促進貿易或投資為名，來觀察、監督，甚至指導其勞工政策。前述這些法律中有關勞工權利條款，等於是強迫開發中國家接受美國所片面指定之社會改造 (social engineering)，其所會產生之反效果，幾乎是可想而知的事實。<sup>160</sup>

最後，這些反對者還特別指出，有關因國內勞動措施所引發之國際貿易或投資之糾紛，最好是透過世界貿易組織中所規定之解決糾紛程序來處理，也就是經由多邊性之安排，而非由美國政府以單方面行動來加以解決，以免受影響國家會採取報復行動，而使這類問題更難獲得合理之解決。<sup>161</sup>

### 三、美國對我國勞工集體勞動權之批判

自新千禧年開始，美國國務院依例，每年對臺灣之勞工人權概況做一評估，而其所列舉之項目，與前述跨太平洋夥伴協定勞工專章中之權利條款清單，幾乎是一致的。因此，我國如果要針對美國政府所規定之項目提出改革之道，自應對他近期所提出之各項批判加以臚列。首先，對於我國勞工所應享有之此一基本人權部分，這些在國務院的新報告中仍然指出，臺灣公部門受僱者僅具有受限制之結社權，雖然教師及公務員可以組織協會與主管機關舉行協調，但仍然不允許從事罷工活動。<sup>162</sup> 而外籍勞工也不准組織及參加工

---

<sup>160</sup> 參見焦興鎧 (1995: 476)。

<sup>161</sup> 關於此點，參見 Tsogas (2001: 35-37)。

<sup>162</sup> 關於此點，參見 Bureau of Democracy, Human Rights and Labor [DRL] (2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017)。

會。<sup>163</sup> 根據最新之年度報告，截至 2011 年 6 月，在全國 1139 萬勞工中，約有 30% 是為數 5,108 個工會之會員，同時，他（她）們也大部分是 10 個全國總工會之會員。<sup>164</sup> 這些報告也指出，雖然勞工之罷工權受到法律保障，而且也確實可以行使，但仍受到相當程度之限制。舉例而言，勞工僅能就所謂「調整事項」罷工，而不能對「權利事項」採取這種作為，而且在調解或仲裁期間，亦不得影響「工作秩序」(working order)，由於此一定義並不明確，常易對勞工之罷工權產生寒蟬效應。<sup>165</sup> 在此值得一提者是，由於臺灣目前已完成所謂「勞動三法」，即：工會法、團體協約法及勞資爭議處理法之重大修正工作，並自 2011 年 5 月 1 日正式全面施行，因此，美國政府在這方面之質疑批判，起碼就法制面之建構而言，大部分勢將不會像過去那樣嚴厲。

至於在組織權與團體協商權方面，美國之近 12 年報告都指出，臺灣在這方面並無太多可議之處，雖然有些管理階層之受僱者在組織權、協商權及行使集體爭議之權利上受到某些限制。<sup>166</sup> 然而，這些報告也特別指出在近年來，臺灣勞資雙方所簽訂之團體協約是呈逐年遞減之趨勢，以 2001 年之報告為例，當時還能維持 301 個，<sup>167</sup> 但到 2010 年 9 月，則僅有 39 個而已，且主要集中在大型企業，至於 95% 之產業工會，則並未與雇主簽訂團體協約。<sup>168</sup> 一般而言，在高雄及臺中加工出口區工作之勞工，所能享有之這類基本勞動人

---

<sup>163</sup> 同前註。

<sup>164</sup> 關於這些數據，參見 DRL (2017)。

<sup>165</sup> 關於此點，參見 DRL (2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017)。

<sup>166</sup> 同前註。

<sup>167</sup> 關於此一數據，參見 DRL (2002)。

<sup>168</sup> 關於此點，參見 DRL (2017)。

權與其他勞工相較，並無任何之差異。<sup>169</sup> 這些報告還指出，雖然工會法對工會幹部或領袖都會加以保護，而不允許雇主因他（她）們參與工會相關之活動而加以解僱，或從事其他所謂「不當勞動行為」（unfair labor practices），但根據臺灣勞工陣線或臺灣產業總工會之聲明，確有雇主在近期經濟不景氣而必須解僱或資遣員工時，往往會將工會幹部優先辭退，或甚至不具合理理由而逕行解僱。<sup>170</sup> 如前所述，臺灣目前已將集體勞資關係法制全面更新，且還特別引進禁止雇主從事不當勞動行為之條款，從而，美國政府此項指控亦將不復存在。<sup>171</sup>

#### 四、美國對我國強制及強迫勞動問題之批判

在禁止強迫性或強制性勞動部分，美國國務院近 12 年之報告已較少著墨，以最近一期之報告為例，特別指出臺灣已有相當完備之法律來處理此一問題，但仍偶有相關案件發生，其中以原住民少女被迫賣淫及人口販運（trafficking in persons）問題最為嚴重，<sup>172</sup> 其次則為看護工、農漁業、製造業及建築業等。<sup>173</sup> 由於臺灣近年來極為重視國際形象，因此，對此類事件一向取締不遺餘力，除科以刑罰外，並舉辦宣導活動以增進大眾認知、為外籍勞工設置熱線服務，甚至連教育部亦全面實施有關禁止人口販運之教育課程，以作

---

<sup>169</sup> 關於此點，參見 DRL (2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017)。

<sup>170</sup> 關於此點，參見 DRL (2017)。

<sup>171</sup> 目前臺灣主要倣效日本之做法，僅禁止雇主所從事之不當勞動行為，而暫未適用至工會所觸犯之此類行為，主要是慮及本地工會力量尚不夠強大之故。

<sup>172</sup> 關於此點，參見 DRL (2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017)。事實上，早期美國國務院在各國人權概況報告中，也曾一直做出同樣之指摘，關於此點，參見焦興鎧 (2000:420)。

<sup>173</sup> 同前註之 17 份相關國家報告。

為推展人權教育之一部分。<sup>174</sup> 事實上，透過政府之各項努力，已讓臺灣在防制打擊人口販賣國家之地位提昇至第一級。<sup>175</sup> 從而，除對外籍勞工及新移民勞動者加以保護之工作仍待加強外，美國在這方面之質疑批判，亦將逐漸減退。

## 五、美國對我國童工問題之批判

至於童工之禁止及最低僱用年齡之限制問題，美國政府在近年來這方面一向很少對臺灣加以抨擊，主要是因為臺灣勞動基準法訂有 15 歲始得合法工作之嚴格限制，而且在取締及執行上一向不遺餘力。<sup>176</sup> 事實上，根據國際勞工組織在 2002 年出版有關剷除童工問題之年度報告 (global report)，任何國家只要實施 9 年國民義務教育，便可使得童工問題得到相當程度之解決。<sup>177</sup> 臺灣早在 40 年前即已實施 9 年制之國民義務教育，目前又正籌備 12 年國教之計畫。鑑於國際勞工組織在 1999 年頒布之最惡劣形態童工公約，已將童工年齡提高至 18 歲，<sup>178</sup> 臺灣將國民義務教育延長為 12 年之舉，當可更為遵循此一核心國際勞動基準奠定穩固之基礎。

## 六、美國對我國就業歧視問題之批判

由於我國近年來先後制定性別工作平等法，對就業上性別及性傾向之各類歧視嚴予禁止，而消除對婦女一切形式歧視公約施行法

---

<sup>174</sup> 同前註。

<sup>175</sup> 關於此點，參見董介白 (2010)。

<sup>176</sup> 關於此點，參見 DRL (2001-2017)。

<sup>177</sup> 關於此點，參見 International Labour Office (2002: 75)。

<sup>178</sup> 關於此點，參見焦興鎧 (2007: 48)。

之實施，讓女性之就業權更獲得充分之保障，至於就業歧視法第 5 條所建構之其他法定禁止項目，也讓此一法域更趨健全。因此，美國國務院在近 12 年來之人權概況報告中，對我國在這方面之質疑批判已大幅減緩，但仍有下列幾項微詞：首先是對身心障礙者及對罹愛滋病者之就業歧視仍然存在；<sup>179</sup> 其次是女性在升遷及晉升經理級地位仍會遭到所謂「玻璃天花板效應」(glass ceiling effect)，而她們之平均薪資報酬是男性 83.9% (其實比美國之表現為佳！)；<sup>180</sup> 最後則是對外籍勞工之就業歧視，尤其是家庭看護工及幫傭，這些勞工一旦被檢驗出罹染傳染病或愛滋病，即有被遞解出境之虞。<sup>181</sup> 事實上，如前述法律制度之建構而言，我國近十幾年來在禁止就業歧視之表現上，確屬令人稱道，但在執行面上卻仍有一些改善之空間，將來如能將就業服務法之相關規定與性別工作平等法合併為一工作平等法，並設法提昇處理此類爭議專家委員會之位階及權能，相信來自美國政府這方面之質疑批判勢必會更為減少。<sup>182</sup>

## 七、美國對我國可接受勞動條件問題之批判

在有關勞工應享有可接受工作條件之權利部分，美國在 12 年之相關報告，大體上都給予正面評價，主要歸功於勞動基準法、就業服務法 (針對外籍勞工部分) 及就業保險法等，都能發揮一定之功效。<sup>183</sup> 然而在 2012 年公布之報告特別指出某些有待改進之處：第一，職業安全衛生之保障不足，由於當時行政院勞工委員會 (現

---

<sup>179</sup> 關於此點，參見 DRL (2001-2017)。

<sup>180</sup> 同前註。

<sup>181</sup> 同前註。

<sup>182</sup> 關於此點，參見焦興鎧 (2015b: 53-55)。

<sup>183</sup> 關於此點，參見 DRL (2001) 至 DRL (2017)。

已升格為勞動部) 僅有 307 位勞動檢查員，而根據勞工安全衛生法所要檢查之事業單位，即高達 31 萬家之多，雖然政府自 2010 年起，即已進行 8 萬 9 千餘件之檢查，但較 2009 年同期少了 1.1%，而根據非政府組織及學者專家之看法，這種勞動檢查率根本不足以產生任何有效之嚇阻作用。<sup>184</sup> 第二，對外籍勞工之剝削情形仍極為嚴重，尤其是仲介公司及雇主收取不當扣款及仲介費，形成違反意願奴役 (involuntary servitude) 之情形，雖然就業服務法對這種情形科以重罰，但當時勞委會並未能有效遏止。<sup>185</sup> 第三，外籍看護工所能得到之保障更是不夠，由於無法得到勞動基準法之適用，因此在工資、工時、休息及休假等勞動條件上都面臨困境。<sup>186</sup> 但這份報告也指出，臺灣近年來在這方面之努力，包括 2008 年設置外籍勞工直接僱用服務中心，以免除仲介公司之中間剝削，<sup>187</sup> 2009 年 4 月通過聯合國在 1966 年所制訂之兩項保障人權公約，<sup>188</sup> 以及對外籍家庭看護工與幫傭提供更為充分之保障等。<sup>189</sup>

## 八、我國因應之道

綜合上述之說明，可以得知美國政府在過去十幾年來，藉由國際勞工組織歷年所通過國際勞動公約所揭櫫之核心國際勞動基準，利用國際經貿活動來推展勞動人權之努力，不論是透過單方、雙邊

---

<sup>184</sup> 關於此點，參見 DRL (2017)。

<sup>185</sup> 同前註。

<sup>186</sup> 同前註。

<sup>187</sup> 同前註。事實上，根據媒體報導，目前僅對菲律賓外籍勞工持此類措施，而臺灣在 2011 年以前，準備完成與其他所有外籍勞工輸出國達成這類直接聘僱之協議，關於此點，參見陳素玲 (2010)。

<sup>188</sup> 同前註之相關國家報告。

<sup>189</sup> 同前註。

或多方之手段，雖然所達成之效果並不一致，但這種作為在可預見之未來仍會更為持續推動，而讓它與國際勞工組織之關係，固在形式上仍屬若即若離，但在實質上卻將益形密切。目前，我國所承受來自美國政府要求改革勞工法制及尊重勞動人權之壓力，雖已不若過去來得沉重，但在這波全球經濟自由化之過程中，尤其是在積極加入各類區域自由協定時，更應藉由參與國際勞動事務之契機，在國際社會中覓得適當之定位，一則避免被邊緣化之危險，另一則是順勢對我國現有勞動法制做一全面之革新，而讓勞工大眾之基本權利及一般福祉得以提昇。以下分就短期、中期及長期三個階段，提出所應進行之改革建言。

首先在短期階段，鑑於我國集體勞資關係法制尚在萌芽階段，雖早已在民國 51 年即已批准認可國際勞工組織前述之第 98 號公約，<sup>190</sup> 但卻因各類因素而無法確實施行，如今勞動三法之大幅修正已完成立法，讓我國勞工逐漸開始得以充分享有這些重要之勞動人權。目前在國際勞工組織前述所揭櫫之 4 項核心國際勞動基準中，我國僅僅餘此一項目未能全面達成，而曾為美國或其他國際組織之質疑批評對象，如今妨礙此一基本勞動人權行使之內外在因素均已不復存在，實無任何不讓勞動者得以享有此重要三權之理由，故在近期內應列為改進我國勞動人權之首要目標。

其次在中期階段，我國應呼應美國及其他歐美先進國家之倡導，建議在世界貿易組織及雙邊與多邊自由貿易協定中，附加保障勞動者基本人權之國際勞動基準條款，如此不但能善盡身為國際社會一分子之責任，同時也能促使對岸中共從事勞動法制之改革及尊重其勞動者之基本人權，實是一兼得數利之舉。事實上，我在整個世界

---

<sup>190</sup> 關於此點，參見 Chiao (1988: 216-217)。

勞務分工體系中，一直是扮演承先啟後之角色，如能與其他開發中國家分享因經濟發展而忽視勞動人權，轉變到因經濟發展而加以尊重之經驗，將有助於緩和國際上南北對立之情勢。此外，我國從事代工或擔任歐美多國籍公司協力廠商之本土多國籍公司，已開始倣效這些公司之做法，制定保障勞工權益之公司行為準則，即屬一相當良性之發展，至於各類非政府組織近期對重要勞動法改革之積極參與，也是值得欣慰之趨勢。<sup>191</sup> 而對某些特殊群體勞動者，諸如外籍勞工或最近逐漸興起之派遣勞工所提供之各項保障措施等，都一再顯示我國對在勞動事務上與國際接軌之重視。<sup>192</sup>

最後在長程階段，鑑於國際勞工組織在經濟全球化過程中所扮演之角色益趨重要，而勞動人權之保障也越來越與敏感之國家主權議題脫鉤，我國實應慎重考慮與該國際組織發展各類正式及非正式關係，一方面藉由對國內之勞動法制之改革，向全球展現在國際勞動合作事務上排除我國參與之不合理性，一方面也得以經由該組織所提供之專業技術協助，來因應經濟全球化及區域整合對我國勞資關係及就業市場所產生之各類衝擊。雖然以目前國際局勢觀之，要全面重返該國際組織之可能性微乎其微，但如能透過美國之協助及本身之努力，以某種替代性安排（如觀察員身分）來參與其相關活動，則對我國仍屬有利之舉。<sup>193</sup>

---

<sup>191</sup> 關於此點，參見焦興鎧（2006：143-144）。

<sup>192</sup> 關於我國對外籍勞工所提供各類符合國際勞動基準之保障措施，參見焦興鎧（2002b：215-220）。至於對派遣勞動國際勞動基準之探討，參見焦興鎧（2001：46-59）。

<sup>193</sup> 事實上，國際勞工組織之退休（甚至現任）資深官員，近年來即經常以專家學者之身分，透過我國相關非政府組織之邀請，以專業技術合作之名義，到臺灣參加工會組織之訓練課程，而我國之工會及雇主代表，亦常有機會參與歷年國際勞工大會之活動，這是我國自1971年喪失聯合國席位以來甚少見者，足見雙方關係仍有進一步發展之空間。

## 陸、結語

從目前所公布跨太平洋夥伴協定勞工專章，以及其中所包含美國與汶萊、馬來西亞及越南三國所謂「勞工議題一致性計畫」(labor consistency plans) 之內容觀之，美國在與其他國家談判雙邊或區域貿易協定時，仍採取一貫之立場，也就是要求簽約國家必須遵守國際勞工組織在前述 1998 年所通過工作基本原則與權利宣言中，所揭櫫之四項核心國際勞動基準，以保障他們本國勞工之基本人權。雖然如前所述在此一協定中，還增列一可接受工作條件之項目，包括最低工資、工時及安全衛生等勞動保護事項，而曾引起各會員國相當之疑慮，但最終還是做出某些妥協讓步，也保留一定之彈性，並不會對所有會員國一律要求具體實踐。從而，縱使開始時是宣示將以高標準來加以檢視，但終究還是得做出某種程度之讓步。在這種情況下，任何新會員國申請加入該協定之後續談判時，在勞工這類社會性議題上，即有相當明確之規範可循，也就是必須先從事相關之勞動法制及運作之改革措施，除要健全集體勞資關係制度之發展外，並應禁絕強制及強迫勞動、有效禁止童工問題及禁止就業歧視，至於可接受之工作條件部分，則可視申請國之實際情況加以調整。

然而，雖歐巴馬總統當局推動此一協定不遺餘力，但在該國 2016 年年底總統及國會大選將屆時，整個政治氛圍開始有所變化，而讓此一協定能否被參、眾兩院批准認可之前景蒙上陰影，其中尤以一向支持勞工立場的民主黨之轉向最受矚目。事實上，在本協定談判及草案公布期間，美國總工會 (AFL-CIO) 即曾以整個談判程序「黑箱作業」、部分條款過分優惠多國籍公司，以及勞工專章規定不夠嚴格，反而讓美國勞工喪失工作機會等理由提出異議，使得該黨總統候選人希拉蕊女士不得不屈從，而一改她擔任國務卿時全

力支持此一協定之立場，甚至連在該黨總統競選黨綱中，亦不得不改弦更張。由於共和黨提名人川普自始即堅決不贊成批准認可此一協定，因此，當時即可預見此一協定之前景並不樂觀。如果希拉蕊女士得以入主白宮，則美國政府在勞工團體之壓力下，勢必對此類多邊協定中之勞工專章，提出更為嚴苛之要求，藉以保障其本國勞工之工作機會。至於如果川普在大選獲勝，則根據他在選戰中所極力鼓吹之保護主義立場，以及對中國與前述北美自由貿易協定所顯現之敵意，此一協定將會「胎死腹中」，而它在勞工專章中所呈現保障會員國勞工基本人權及一般福祉之精神，也將不易實現。如前所述，自川普當選總統並正式宣布退出此一重要協定後，雖然另外 11 個會員國仍然承諾會持續加以遵循推動，但整個力道可謂大為削減，尤其所留下 3 個重要會員國中，日本一向不熱衷國際勞動事務，澳洲及加拿大雖然過去重視在國際經貿活動中倡議勞動人權之重要性，但整體經濟實力究竟沒有辦法與美國相提並論，從而，希冀透過此一重要協定來推動勞工基本人權之理想，可能還要經過另一段漫長之奮鬥歷程，才有具體實現之可能。

對我國而言，既然加入此一主要之區域貿易協定已形成朝野共識，而且也是新政府重要之施政目標，為避免造成談判加入之困擾，除應遵循該協定勞工專章中明定之其他程序性規定，諸如：提昇公眾勞工權利意識、設置聯絡點、鼓勵公共參與、舉辦合作之勞動議題對話、設置勞工事務委員會及舉辦勞工議題諮商等外，目前最重要之當務之急，還是要根據前述國際勞工組織之 8 項核心勞動公約，來對我國現有勞動法規再做全面之檢視清點，以求能完全符合這些核心國際勞動基準之要求。事實上，我國自政治民主化及以人權立國自許後，即持續不斷將兩公約、消除對婦女一切形式歧視公約、兒童權利公約，以及身心障礙者此權利公約等所揭櫫之基本勞動人

權以施行法加以內國法化，不但已逐漸擺脫集體勞資關係法制不夠現代化之污點，而且在禁止就業歧視、廢止童工及禁絕強迫勞動方面，也有一定之成果呈現，但不容諱言對遠洋外籍船員及漁工、人口販運、家事勞工及非典型受僱者勞動權益之保障等，仍有一定之努力改善空間。至於針對可接受工作條件中所要求之最低工資、工時及安全衛生事項等，我國更應以「已開發國家」之標準，來做進一步之改革，讓臺灣在這方面成為新興工業化國家之「模範生」，一則彰顯在國際經貿自由化過程中刻意排除我國之不公不義現象，另一方面可同時改善國內勞工大眾之基本權益與一般福祉，甚至在這波區域整合之過程中，能影響及促成中國大陸從事同樣之改革，而成為亞洲甚至全球之穩定力量，堪稱是一兼得數利之舉。

## 參考文獻

- 中華民國勞資關係協進會 (2015)。《區域貿易協定之勞動議題與我國勞動人權保障之研究》。臺北：勞動部勞動及職業安全衛生研究所。(Association of Industrial Relations, R.O.C. [2015]. *A study on labor issues in regional trade agreements and the protection of workers' rights in Taiwan*. Taipei: Institute of Labor, Occupational Safety and Health, Ministry of Labor.)
- 王麗娟 (2016年2月5日)。〈TPP 簽了 歐巴馬：美國主宰 21 世紀規範〉，《聯合報》，A6 版。(Wang, L. C. [2016, February 5]. Signing of TPP, Obama: The US dominates the standards of the 21st century. *United Daily News*, p. A6.)
- 王麗娟 (2017年11月12日)。〈TPP 更名起死回生 11 國達成協議改名 CPTPP〉，《聯合報》，A1 版。(Wang, L. C. [2017, November 12]. TPP resurrected as 11 countries reached an agreement to rename it to CPTPP. *United Daily News*, p. A1.)
- 〈美國退出後 TPP 更名死灰復燃 我方不加入恐遭邊緣化〉(2017年11月12日)。《今日新聞》。取自 <http://www.nownews.com/news/20171112/2642659> (“TPP renamed following the withdrawal of the US, Taiwan will join in fear of being marginalized.” [2017, November 12]. *Nownews*.)
- 徐遵慈 (2010)。〈亞洲區域貿易協定對臺灣產業的影響〉，《貿易政策論叢》，13: 1-51。(Hsu, T. T. [2010]. The influence of Asian regional trade agreements on Taiwan's industries. *Trade Policy Review*, 13: 1-51.)
- 焦興鎧 (1995)。《勞工法與勞工權利之保障——美國勞工法論文集》(一)。臺北：月旦。(Chiao, C. K. [1995]. *Labor law and the protection of workers' rights: Essays on American labor law* [Vol. 1]. Taipei: Angle.)
- 焦興鎧 (1997)。〈美國兩性工作平等制度之研究〉，焦興鎧 (編)，《勞工法制之最新發展趨勢：美國勞工法論文集》(二)，頁 171-231。臺北：元照。(Chiao, C. K. [1997]. A study on the gender equality in employment system of the United States. In C. K. Chiao [Ed.]，

*Recent developments in labor law regime: Essays on American Labor Law* [Vol. 2, pp. 171-231]. Taipei: Angle.)

- 焦興鎧 (2000)。〈美國政府對臺海兩岸勞動權利概況之評估：1990-1991〉，焦興鎧 (編)，《勞工法論叢 (一)》，頁 399-449。臺北：元照。(Chiao, C. K. [2001]. Evaluation of workers' rights situations in China and Taiwan made by the United States, 1990-1991. In C. K. Chiao [Ed.], *Essays on labor law* [Vol. 1] [pp. 399-449]. Taipei: Angle.)
- 焦興鎧 (2001)。《勞工法論叢 (二)》。臺北：元照。(Chiao, C. K. [2001]. *Essays on labor law* [Vol. 2]. Taipei: Angle.)
- 焦興鎧 (2002a)。〈國際勞工組織重要公約與核心勞動基準之研究〉，翁岳生教授祝壽論文集編輯委員會 (編)，《當代公法新論 (下)——翁岳生教授七秩華誕祝壽論文集》，頁 927-976。臺北：元照。(Chiao, C. K. [2002]. A study on important conventions and core international labour standards promulgated by the International Labour Organization. In Editorial board of festschrift in honor of Prof. Dr. Yueh-sheng Weng's 70th birthday [Ed.], *Modern theories of public law revisited: Festschrift in honor of Prof. Dr. Yueh-sheng Weng's 70th birthday* [pp. 927-976]. Taipei: Angle.)
- 焦興鎧 (2002b)。〈規範外籍勞工國際勞動基準之發展趨勢——兼論對我國之影響〉，《月旦法學雜誌》，90: 205-221。(Chiao, C. K. [2002]. The development and trend of international labour standards governing foreign workers and its influence on Taiwan. *The Taiwan Law Review*, 90: 205-221.)
- 焦興鎧 (2006)。《國際勞動基準之建構》。臺北：新學林。(Chiao, C. K. [2006]. *The establishment of international labor standards*. Taipei: Sharing Culture.)
- 焦興鎧 (2007)。〈論國際上禁絕童工問題之努力〉，《全國律師》，11, 3: 36-62。(Chiao, C. K. [2007]. A study on efforts made by international community in elimination of child labor problems. *Taiwan Bar Journal*, 11, 3: 36-62.)
- 焦興鎧 (2014)。〈美國政府對臺海兩岸勞動人權概況之近期評估：2000-2011〉，裘兆琳 (編)，《中美關係專題研究：2009-2011》，頁 155-183。臺北：中央研究院歐美研究所。(Chiao, C. K. [2014].

- Recent evaluation of workers' rights situations in China and Taiwan made by the United States, 2000-2011. In J. L. Chang [Ed.], *Sino-American relations, 2009-2011* [pp. 155-183]. Taipei: Institute of European and American Studies, Academia Sinica.)
- 焦興鎧 (2015a)。〈美國與國際勞工組織關係之發展及對國際勞動人權倡議之影響〉，《全國律師》，2015，4：15-38。(Chiao, C. K. [2015b]. The development of relations between the United States and the International Labour Organization and its impact on the promotion of international labor rights. *Taiwan Bar Journal*, 2015, 4: 15-38.)
- 焦興鎧 (2015b)。〈臺灣建構防制就業歧視法制之努力——二十年之回顧與前瞻〉，《臺灣勞動法學會學報》，11：1-65。(Chiao, C. K. [2015]. The efforts of establishing legal system in combating employment discrimination in Taiwan: Retrospect and prospect in twenty years. *Labor Law Journal*, 11: 1-65.)
- 董介白 (2010年9月1日)。〈我國防制人口販運 成效進步〉，《聯合晚報》，A10版。(Tung, C. P. [2010, September 1]. Taiwan makes effective progress in fighting human trafficking. *United Evening News*, p. A10.)
- 陳素玲 (2010年9月16日)。〈菲勞直聘 明年擴大其他國〉，《聯合晚報》，A2版。(Chen, S. L. [2010, September 16]. Direct hiring of Filipino workers to be expanded to workers from other countries next year. *United Evening News*, p. A2.)
- 譚悠文 (2016年2月5日)。〈TPP 簽了 歐巴馬叫好 民眾嗆聲〉，《中國時報》，A1版、A4版。(Chen, Y. W. [2016, February 5]. Obama applauds the signing of TPP as the public slams the trade deal. *China Times*, p. A1, A4.)
- Arthus, H. (2001). Reinventing labor law for global economy: The Benjamin Aaron lecture. *Berkeley Journal of Employment and Labor Law*, 22, 1: 271-294.
- Bazar, J. S. (1995). Is the North American Agreement on labor cooperation working for workers' rights? *California Western International Law Journal*, 25, 2: 425-458.

- Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. (2001). *China (Taiwan only)—Country reports on human rights practices*. Retrieved from <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2001/eap/8294.htm>
- Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. (2003). *China (Taiwan only) country report on Human rights practices*. Retrieved from <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2002/18240.htm>
- Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. (2004). *China (Taiwan only) country report on Human rights practices*. Retrieved from <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2003/27767.htm>
- Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. (2005). *China (Taiwan only) country report on Human rights practices*. Retrieved from <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2004/42641.htm>
- Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. (2006). *China (Taiwan only) country report on Human rights practices*. Retrieved from <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2005/61606.htm>
- Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. (2007). *China (Taiwan only) country report on Human rights practices*. Retrieved from <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2006/78770.htm>
- Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. (2008). *Taiwan country report on Human rights practices*. Retrieved from <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2007/100517.htm>
- Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. (2009). *2008 Human rights reports: Taiwan*. Retrieved from <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2008/eap/119038.htm>
- Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. (2010). *2009 Human rights reports: Taiwan*. Retrieved from <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2009/eap/135990.htm>
- Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. (2011). *2010 Human rights reports: Taiwan*. Retrieved from <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2010/eap/154383.htm>
- Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. (2011). *Country reports on human rights practices for 2011 (Taiwan)*. Retrieved from <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2011humanrightsreport/index.htm#wrapper>

- Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. (2012). *Country reports on human rights practices for 2012 (Taiwan)*. Retrieved from <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2012humanrightsreport/index.htm#wrapper>
- Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. (2013). *Country reports on human rights practices for 2013 (Taiwan)*. Retrieved from <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2013humanrightsreport/index.htm#wrapper>
- Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. (2014). *Country reports on human rights practices for 2014 (Taiwan)*. Retrieved from <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2014humanrightsreport/index.htm#wrapper>
- Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. (2015). *Country reports on human rights practices for 2015 (Taiwan)*. Retrieved from <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2015humanrightsreport/index.htm#wrapper>
- Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. (2016). *Country reports on human rights practices for 2016 (Taiwan)*. Retrieved from <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2016&dclid=265374#wrapper>
- Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. (2017). *Taiwan 2016 human rights report*. Retrieved from <https://www.state.gov/documents/organization/265586.pdf>
- Charnovitz, S. (1986). Fair labor standards and international trade. *Journal of World Trade Law*, 20, 1: 61-78.
- Charnovitz, S., & Wickham, J. (1995). Non-governmental organizations and the original international trade regime. *Journal of World Trade Law*, 29: 111-122.
- Chiao, C. K. (1988). The influence of the international labor conventions on workers' rights and welfare in the Republic of China on Taiwan. *National Chengchi University Law Review*, 37: 183-248.
- Compa, L. (1998). The multilateral agreement on investment and international labour rights: A failed connection. *Cornell International Law Journal*, 31, 3: 683-712.

- Creighton, B. (1998). The ILO and the protection of fundamental human rights in Australia. *Melbourne University Law Review*, 22, 2: 239-280.
- de Wet, E. (1995). Labor standards in the globalized economy: The inclusion of a social clause in the General Agreement on Tariff and Trade/World Trade Organization. *Human Rights Quarterly*, 17, 3: 443-462.
- Elms, D. K. (2013). The Trans-Pacific Partnership Trade negotiations: Some outstanding issues for the final stretch. *Asian Journal of WTO and International Health Law and Policy*, 8: 379-399.
- Erickson, C. L., & Mitchell, D. J. B. (1999). The American experience with labor standards and trade agreements. *Journal of Small and Emerging Business Law*, 3, 1: 41-92.
- Fergusson, I. F., McMinimy, M. A., & Williams, B. R. (2015). *The Trans-Pacific Partnership (TPP) negotiations and issues for congress*. Washington, DC: Congressional Research Service.
- Gantz, D. A. (2011). Labor rights and environmental protection under NAFTA and other U.S. Free Trade Agreements. *University of Miami Inter-American Law Review*, 41, 1: 297-366.
- Gire, N. (2012). The Trans-Pacific Partnership Agreement: A revival in United States trade policy reform. *Currents: International Trade Law Journal*, 20, 2: 60-74.
- Gómez-Altamirano, E. B. (2015). The TPP: How to facilitate business through legislative and regulatory reform? *ILSA Journal of International and Comparative Law*, 21, 2: 369-383.
- Gould IV, W. B. (2014). *A primer on American Labor Law*. New York: Cambridge University Press.
- Griffin, M. J. (1997). The North American Agreement on Labor Cooperation: A flawed attempt at promoting continental labor standards. *Suffolk Transnational Law Review*, 21, 1: 113-142.
- Howse, R. (1999). The World Trade Organization and the protection of workers' rights. *Journal of Small and Emerging Business Law*, 3, 1: 131-172.

- International Labour Office. (2002). *A future without child labour*. Geneva, Switzerland: Author.
- International Labour Organization. (1930). *Ratifications of C087—Freedom of association and protection of the right to organise convention, 1948* (No. 87). Retrieved from [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312232:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312232:NO)
- International Labour Organization. (1949). *Ratifications of C098—Right to organise and collective bargaining convention, 1949* (No. 98). Retrieved from [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312243:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312243:NO)
- International Labour Organization. (1951). *Ratifications of C100—Equal remuneration convention, 1951* (No. 100). Retrieved from [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312245:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312245:NO)
- International Labour Organization. (1957). *Ratifications of C105—Abolition of forced labour convention, 1957* (No. 105). Retrieved from [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312250:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312250:NO)
- International Labour Organization. (1958). *Ratifications of C111—Discrimination (employment and occupation) convention, 1958* (No. 111). Retrieved from [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312256:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312256:NO)
- International Labour Organization. (1973). *Ratifications of C138—Minimum age convention, 1973* (No. 138). Retrieved from [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312283:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312283:NO)
- International Labour Organization. (1999). *Ratifications of C182—Worst forms of child labour convention, 1999* (No. 182). Retrieved from [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312327:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312327:NO)

- Kiselbach, D., Bilbey, A., Perry, W. E., & Brady, R. (2013). Demystifying the Trans-Pacific Partnership: An American and Canadian perspective. *Global Trade and Customs Journal*, 8, 11/12: 413-429.
- Lasala, B. (2001). NAFTA and worker rights: An analysis of the labor side accord after five years of operation and suggested improvements. *Labor Lawyer*, 16, 3: 319-348.
- Lewis, M. K. (2009). Expanding the P-4 Trade Agreement into a broader Trans-Pacific Partnership: Implications, risks and opportunities. *Asian Journal of WTO and International Health Law and Policy*, 4, 2: 401-422.
- Lewis, M. K. (2014). Human rights provisions in Free Trade Agreements: Do the end justify the means? *Loyola University Chicago International Law Review*, 12, 1: 1-22.
- Moorman, Y. (2001). Integration of ILO core rights labor standards into the WTO. *Columbia Journal of Transnational Law*, 39, 2: 555-583.
- Nakamura, D. (2016, February 4). 12 nations formally sign Trans-Pacific Partnership. *Washington Post*, p. A11.
- Nawafleh, A. (2010). Bilateral Investment Treaty and Free Trade Agreement: The Hashemite Kingdom of Jordan and the United States. *International Company and Commercial Law Review*, 21, 8: 289-295.
- Nielsen, H. K. (1994). The concept of discrimination in ILO Convention No. 111. *International and Comparative Law Quarterly*, 43, 4: 827-856.
- Office of the Press Secretary, The White House. (2015). *Remarks by the President in State of the Union Address*. Retrieved from <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/01/20/remarks-president-state-union-address-january-20-2015>
- Office of the United States Trade Representative. (n.d.). *United States free trade agreements*. Retrieved from: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements>
- Office of the United States Trade Representative (2007). *Bipartisan agreement on trade policy*. Retrieved from: <https://ustr.gov/sites/>

- default/files/uploads/factsheets/2007/asset\_upload\_file127\_11319.pdf
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (1996). *Trade, employment and labour standards: A study of core workers' rights and international trade*. Paris: Author.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2000). *International trade and core labour standards*. Paris: Author.
- Pagnattaro, M. A. (2004). The “helping hand” in Trade Agreements: An analysis of and proposal for labor provisions in U.S. Trade Agreements. *Florida Journal International Law*, 16, 4: 845-896.
- Pagnattaro, M. A. (2006). Leveling the playing field: Labor provisions in CAFTA. *Fordham International Law Journal*, 29, 2: 386-446.
- Perez-Lopez, J. F. (1995). The promotion of international labor standards and NAFTA: Retrospect and prospect. *Connecticut Journal of International Law*, 10, 2: 427-474.
- Rozwood, B., & Walker, A. R. (1993). Side agreement, sidesteps, and sideshows: Protecting labor from Free Trade in North America. *Harvard International Law Journal*, 34, 2: 333-355.
- Salsich, D. (2012). International workers' rights enforced through Free Trade Agreements: DR-CAFTA and the DOL's case against Guatemala. *New York International Law Review*, 25, 2: 19-48.
- Shaffer, G. (2000). WTO blue-green blues: The impact of U.S. domestic politics on trade-labor, trade-environment linkages for the WTO future. *Fordham International Law Journal*, 24, 2: 608-651.
- Taylor, C. (2000). NAFTA, GATT, and the current free trade system: A dangerous double standard for workers' rights. *Denver Journal of International Law and Policy*, 28, 4: 401-435.
- The White House. (2017). *Presidential Memorandum regarding withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement*. Retrieved from <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-regarding-withdrawal-united-states-trans-pacific-partnership-negotiations-agreement/>
- Tsogas, G. (2001). *Labor regulation in a global economy*. Armonk, NY:

M.E. Sharpe.

- United States Trade Representative. (2004). *U.S. and Bahrain Free Trade Agreement*. Retrieved from <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/bahrain-fta/final-text>
- United States Trade Representative. (2006a). *U. S. and Oman Free Trade Agreement*. Retrieved from <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/oman-fta/final-text>
- United States Trade Representative. (2006b). *The United States—Peru trade Promotion Agreement*. Retrieved from <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/peru-tpa/final-text>
- United States Trade Representative. (2006c). *United States—Colombia trade Promotion Agreement*. Retrieved from <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/colombia-fta/final-text>
- United States Trade Representative. (2007). *U.S.-Panama Trade Promotion Agreement*. Retrieved from <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/panama-tpa/final-text>
- United States Trade Representative (2010). *U.S.-Korea Free Trade Agreement*. Retrieved from <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/korus-fta/final-text>
- United States Trade Representative. (2014). *Remarks by Ambassador Michael Forman at the Council on Foreign Relations: The strategic logic of trade*. Retrieved from <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/speeches/transcripts/2014/June/Remarks-USTR-Forman-at-Council-Foreign-Relations-Strategic-Logic-of-Trade>
- United States Trade Representative. (n.d.). *TPP full text*. Retrieved from <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/trans-pacific-partnership/tpp-full-text>
- Vause, G. W. (2000). Labor issues in international trade. *Labor Law Journal*, 51, 3: 86-94.
- Yu, P. K. (2014). TPP and Trans-Pacific perplexities. *Fordham International Law Journal*, 37, 1129-1181.

## U.S. Positions Promoting Worker Rights in the Trans-Pacific Partnership Agreement and Their Impact on Taiwan

*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 use the negotiation and signing of the Trans-Pacific Partnership Agreement (TPP) to analyze United States government action in promoting worker rights through bilateral and regional free trade agreements. It also offers several proposals for Taiwan to reform its labor laws and practices seen as hurdles it must overcome to join the TPP. Aside from introductory and concluding remarks, the paper is divided into four sections. First, it briefly describes the historical background and motivations behind the TPP, and the importance of Taiwanese participation. Second, it discusses why and how the U.S. government has raised worker rights issues in international trade, investment and other related activities to safeguard domestic labor. Third, it analyzes the positions taken by the U.S. in promoting five fundamental worker rights contained in Chapter 19 of the TPP. Finally, the paper utilizes various critiques contained in the annual State Department issued Country Reports on Human Right Practices as a basis to propose several reform measures for Taiwan to initiate as required by the TPP. It concludes that these reforms not only improve labor rights domestically, but can Taiwan's labor laws and practices conform to international standards.

**Key Words:** Trans-Pacific Partnership Agreements (TPP), Free Trade Agreements (FTAs), worker rights, International Labor Organization (ILO), international labor standards