

臺灣簽署自由貿易協定勞工專章的制度途徑類型與執行機制分析

李健鴻*

目 次

- 壹、前言
- 貳、自由貿易協定「勞工條款」的制度途徑與執行機制
 - 一、「勞工條款」概念的形成與發展
 - 二、「勞工條款」的定義與構成要素
 - 三、勞工條款的制度途徑類型與執行機制分析
 - 四、國內政治、國際關係對於勞工條款制度途徑的影響
- 參、臺灣洽簽自由貿易協定納入勞工條款的背景脈絡
 - 一、臺灣洽簽自由貿易協定的背景脈絡
 - 二、臺灣與尼加拉瓜洽簽自由貿易協定勞工專章的背景脈絡
 - 三、臺灣與紐西蘭洽簽經濟合作協定勞工專章的背景脈絡
- 肆、「臺灣與尼加拉瓜自由貿易協定」勞工專章的執行機制分析
 - 一、臺尼自由貿易協定之「勞工專章」的共同承諾分析
 - 二、「條件性－促進性」途徑：臺尼自由貿易協定「勞工專章」的執行機制分析
 - 三、臺尼自由貿易協定之勞工專章與「條件性－促進性」途徑之勞工條款的比較
- 伍、「臺灣與紐西蘭經濟合作協定」勞工專章的執行機制分析
 - 一、臺灣紐西蘭經濟合作協定之「勞工專章」的共同承諾分析
 - 二、促進性途徑：臺灣紐西蘭經濟合作協定之「勞工專章」的執行機制分析
 - 三、臺紐經濟合作協定之勞工專章與其他「促進性途徑」之勞工條款的比較分析
- 陸、結語

*中國文化大學勞工關係學系副教授

摘要

本文分析臺灣簽署的二項自由貿易協定勞工專章的制度途徑類型以及執行機制。研究發現，由於臺灣長期受到外部國際政治環境的制約，促使政府採取「消極性納入勞工專章」的政策立場，導致臺灣已經簽署之二項自由貿易協定的勞工專章條款內容，主要是依照貿易夥伴國各自的政策需要而制定，分別採取「條件性—促進性的制度途徑」、「促進性的制度途徑」二種制度途徑類型，在不同的制度途徑下，各自建構形成二項協定的勞工專章具有不同的執行機制以及勞動保護制度內涵。研究建議，政府應該採取「積極納入勞工專章」的政策思維，在對外洽簽自由貿易協定時，主動提出「勞工專章」的提議；而且政府應該制訂「洽簽自由貿易協定的事前影響評估機制」，將「就業影響評估」納入事前的影響評估範圍內；對於已經簽署的二項協定的「勞工專章」內容，政府應該落實執行，以保護勞工的基本勞動權利；政府還應該檢視與修正我國現行勞動法律內未能符合 ILO 的核心勞動基準之處，以減少未來洽簽自由貿易協定的障礙，開拓臺灣對外洽簽自由貿易協定的國際空間。

關鍵詞：勞工專章、核心勞動基準、自由貿易協定、制度途徑、執行機制

壹、前言

自從 2013 年 5 月臺灣政府與中國政府簽訂「兩岸服務貿易協議」以來，臺灣社會就持續爭論立法院是否應該通過這項協議，至今紛擾不休。而回顧截至目前為止的爭論，社會輿論的討論焦點集中在三大議題：民間團體要求以立法方式打破政府對外經貿談判過程中的黑箱決策問題、弱勢產業團體不滿政府在經貿談判中犧牲產業利益可能導致的產業發展困境問題、勞工團體批評政府大量開放中國服務業來臺灣將會衝擊臺灣勞工的就業機會問題。

在上述三項爭論中，其中關於「就業衝擊」的議題，有勞工團體進一步指出「臺灣與紐西蘭簽訂的經濟合作協定設有貿易與勞工專章，中國與紐西蘭所簽訂的自由貿易協定附約中，也有相類似的規定，反觀兩岸所簽署的協議，都沒有納入勞工權益保障的規範，因此應該在兩岸服務貿易協議中訂立「勞工專章」，以保障臺灣勞工的權利」（蘇芳禾，2013）。面對勞工團體的主張，負責對外自由貿易協定談判的經濟部國際貿易局卻是持不同意見指出「貿易協定主要仍以處理貿易事項為主，並非每項貿易協定都有勞工專章，我國和新加坡的貿易協定沒有勞工專章，南韓、歐盟、印度、土耳其簽署的自由貿易協定也沒有勞工專章，因此不應以沒勞工專章為由反對服務貿易協議。」（國際貿易局，2013a）。

深入探究勞工團體與經濟部之間的爭論，不難發現：其實是否訂立「勞工專章」這項爭論議題的出現，反應了臺灣社會對於朝向「貿易自由化」途徑發展的憂慮，而憂慮的核心焦點在於：臺灣社會是否能夠承受「貿易自由化」對於眾多產業、眾多勞工與整體台灣社會所帶來的衝擊？事實上，在當前政府的政策論述中，臺灣朝向「貿易自由化」的途徑發展是維持經濟發展的必要途徑，因此與各國簽訂包

括兩岸服務貿易協議在內的自由貿易協定，都是臺灣必須推動的迫切要務。在政府這種「貿易自由化優先論」的論述下，其核心內涵強調「優先發展貿易自由化、受損產業與勞工權益事後消極處理」，即使因為政府與其它國家簽訂自由貿易協定而犧牲了部分產業與勞工的權益，也是不得不進行的政策選擇，更何況政府宣稱已經建立了協助受損產業與勞工的補償機制。在政府依照「貿易自由化優先論」而對外推動簽定自由貿易協定的政策下，受到政府簽定自由貿易協定之影響的產業與勞工卻是持續增加，在受影響的產業方面，自 2009 年 11 月起，經濟部公布實施「因應貿易自由化加強產業輔導方案」，當時經濟部公告的「加強輔導型產業」只有 12 項¹，至 2015 年時，經濟部公告認定「受到政府簽定自由貿易協定影響的產業」類型，已經增加為「加強輔導型產業」有 17 類 22 項²、「可能受貿易自由化影響產業」有 8 項³（經濟部，2011）；在受影響的勞工方面，根據勞動部「資遣通報統計資料」顯示，在 2012 年時，「加強輔導型產業」與「可能受貿易自由化影響產業」的資遣勞工人數共有 25,111 人，但是到 2014 年時，「加強輔導型產業」與「可能受貿易自由化影響產業」的資遣勞工人數快速增加至 41,524 人，2 年內的資遣勞工人數比率，增加了將近 65.3% 之多，呈現急遽增加的情形（李淑媛、林國榮，2015：49）。雖然「受到政府簽定自由貿易協定之影響」的產業類型以及資遣勞工人數持續增加，但是到目前為止，在政府不斷片面強調「貿易自由化優

¹ 原本的「艱困傳統產業輔導機制」已經納入了製鞋、織襪、內衣、毛衣、毛巾、寢具等 6 項產業，「因應貿易自由化加強產業輔導方案」擴大納入袋包箱、泳裝、成衣、陶瓷、石材及家電等 6 項產業，總計 12 項產業。

² 「加強輔導型產業」的 17 類 22 項產業包括：成衣、內衣、毛衣、泳裝、毛巾、寢具、織襪、鞋類、袋包箱、石材、陶瓷、家電、木竹製品、農藥、環境用藥、動物用藥、其它類（紡織帽子、圍巾、紡織手套、紡織護具、布窗簾、雨傘等 6 項產業）。

³ 「可能受貿易自由化影響產業」的 8 項產業包括：印刷工業、工具機、紙容器、模具、食品、運動用品、車輛零組件、金屬製品、衛浴五金等。

先論」的政策宣示中，有一項始終被忽略的重要議題是：臺灣究竟應該朝向何種內涵的「貿易自由化途徑」發展？是一種「優先發展貿易自由化、勞工權益事後消極處理」的自由貿易協定？或者是「優先保護勞工權利、再發展貿易自由化」的自由貿易協定？進一步應該追問的問題是：臺灣要如何建立一種具備「勞工權利保護機制」的貿易自由化發展途徑？

其實，上述所謂的「勞工專章」，聯合國所屬的正式機構——國際勞工組織 (International Labor Organization，以下簡稱為 ILO) 稱為「勞工條款」(labor provisions)，意指「在自由貿易協定內訂立可以保護勞工權利的勞動基準、勞動法律、以及監督執行之管制性架構的條款」(ILO, 2009: 64)。而將「自由貿易」與「勞工權利」聯結，並且在自由貿易協定內訂立「勞工條款」的作法，早就已經是美國、加拿大、歐洲聯盟、紐西蘭、澳洲等西方已開發國家對外洽簽自由貿易協定時遵行多年的既定政策。事實上，不僅美國、加拿大、歐洲聯盟等西方已開發國家在自由貿易協定內訂立「勞工條款」，臺灣從 2005-2013 年為止，共計對外簽署了 9 項自由貿易協定，包括臺灣於 2005 年至 2008 年間先後與巴拿馬、尼加拉瓜、宏都拉斯、瓜地馬拉、薩爾瓦多等五個中美洲邦交國簽署了 5 項自由貿易協定，並於 2008 年與中國簽署「兩岸經濟合作架構協議」(Cross-Straits Economic Cooperation Framework Agreement，以下簡稱為 ECFA)、2013 年與中國簽署「兩岸服務貿易協議」、與新加坡、紐西蘭分別簽定「經濟合作協議」，但是檢視這 9 項自由貿易協定的內容，可以清楚發現：只有「臺灣與尼加拉瓜自由貿易協定」、「臺灣與紐西蘭經濟合作協定」這二項協定內訂立了「勞工專章」，而其他 7 項協定則是未訂立「勞工專章」。值得注意的是，在上述 9 項自由貿易協定之中，由於與台灣簽自由貿易協定的五個中南美國家，占臺灣進出口總貿易額的份量幾乎微乎其微（黃子庭，2011: 90），而臺灣與新加坡、紐西蘭的貿易互補性比較高，簽署自由

貿易協定對於臺灣產業與勞工的影響比較小，因此至目前為止，前述經濟部公告的 22 項「加強輔導型產業」、8 項「可能受貿易自由化影響產業」以及這些產業所資遣的勞工，主要都是來自臺灣與中國簽署 ECFA 而受到損害影響的產業與勞工。

從上述「已訂立勞工專章」與「未訂立勞工專章」並存的現象，衍生出一項有必要探討的重要議題是：臺灣與尼加拉瓜、紐西蘭分別簽署的二項自由貿易協定內「勞工專章」的勞動保護條款內容是否符合國際認可的勞動基準？其實，雖然簽署自由貿易協定已成為當前政府一再宣示的既定政策方針，但是截至目前為止，臺灣社會對於自由貿易協定與勞動保護之間的爭論焦點卻仍然僅止於「是否訂立勞工專章」，不僅未能討論臺灣已簽署的 2 項自由貿易協定內「勞工專章」的勞動保護條款內容是否符合國際認可的勞動基準，更遑論進一步探討這 2 項自由貿易協定內「勞工專章」所採取的制度途徑以及執行機制方式有何不同，導致上述的爭論淪於表面文字之爭。值此臺灣社會正在爭論「自由貿易協定是否納入勞工專章」之際，實有必要回顧檢視臺灣已經簽署的 2 項自由貿易協定的「勞工專章」內容，進行系統性的整理與分析，深入瞭解 2 項自由貿易協定之「勞工專章」所採取的制度途徑有何差異、執行機制方式有何特徵、勞動保護條款的內容是否符合國際認可的勞動基準，在深入瞭解之後，才能有助於進一步思考臺灣未來在洽簽自由貿易協定時，「勞工專章」應該採取的制度途徑以及執行機制方式。

基於上述，本文的研究目的是：探討臺灣與尼加拉瓜、紐西蘭分別簽署的自由貿易協定的「勞工專章」所採取的制度途徑類型有何不同，進而分析在不同的制度途徑之下，2 項協定之「勞工專章」的執行機制特徵以及勞動保護條款的內容有何不同之處。有鑑於政府至今未能公布我國執行 2 項協定之「勞工專章」的實際成效資料，因此本文主要是從制度層面，針對二項協定之「勞工專章」規定的執行機制

方式與勞動保護條款內容進行分析。本文以下的論述順序，首先將說明自由貿易協定訂立「勞工條款」概念的形成、勞工條款的定義與構成要素，進而說明勞工條款採取的制度途徑類型以及不同制度途徑的執行機制；第二部分將說明臺灣對外洽簽自由貿易協定的背景脈絡，以及對外洽簽自由貿易協定時納入勞工條款的影響因素；第三部分將針對「臺灣與尼加拉瓜自由貿易協定」納入「勞工專章」的制度途徑與執行機制內容進行分析，包括分析「勞工專章」涵蓋的勞動保護條款內容、執行機制方式；第四部分將分析「臺灣與紐西蘭經濟合作協定」內「勞工專章」的制度途徑、執行機制方式、勞動保護條款內容；最後，本文將提出臺灣對外洽簽自由貿易協定時納入「勞工專章」的政策建議。

貳、自由貿易協定「勞工條款」 的制度途徑與執行機制

一、「勞工條款」概念的形成與發展

關於「國際貿易」與「勞動基準」之間的關聯，最早可以追溯到 1919 年，當時正值第一次世界大戰結束之際，各國在戰後組成「國際聯盟」，並且通過「國際聯盟公約」(The League of Nations Pact)，在這份公約中，各國宣示「將在本國境內致力於維護與提供貿易與工業關係領域內的公平與人性的工作條件」。同年，ILO 正式成立，並且發表成立宣言，宣言中維持「國際聯盟公約」所宣示的政策方針，強調「任何國家若是無法有效提供勞工獲得人性的勞動條件，將難以促進國家的進步」(Lazo Grandi, 2009: 2)。至 1933 年時，各國在倫敦召開「世界經濟會議」，雖然當時全世界正面臨了經濟衰退的危機，但是各國仍然在大會的宣言中強調「有必要將提高勞工生活條件、避免不公

平競爭的理念，導入到全世界的國際貿易領域內」。

雖然上述的各項國際公約或宣言都強調「將維護人性的勞動條件導入貿易領域」具有重要性，不過卻僅止於宣示性意義，實際的約束性作用有限。在國際上，正式將「保護勞工基本權利的承諾」納入「國際貿易協定」之內，始於 1948 年，當時全世界共有 54 個國家在哈瓦那舉行會議，共同推動成立「國際貿易組織」(International Trade Organization)，會中並簽署著名的《哈瓦那憲章》(Havana Charter) (Polaski, 2003: 12)。在《哈瓦那憲章》中，附加有一項「公平勞動基準」的特別條款，條款內強調「各國一致認同：促進與維護公平的勞動基準應該與生產力聯結，因此促進薪資與勞動條件有其必要性，而不公平的勞動條件將導致國際貿易的推動面臨困難，因此各國應該在本國境內採取適當方法以避免不公平勞動條件的情形發生」。《哈瓦那憲章》內的「公平勞動基準」特別條款規定各會員國應該採取適當措施，藉以剷除所有不公平的勞動條件，可謂是多邊貿易協定增列所謂「社會條款」(social clauses) 的先河 (焦興鎧, 2008: 4)。可惜當時由於美國認為要想促使全球的多數國家加入國際貿易組織，難以在短期內達成，因此主張先行成立「關稅暨貿易總協定」(General Agreement on Tariffs and Trade，以下簡稱為 GATT)，以確保能獲得關稅談判的成果，但是之後卻因為大多數國家對於哈瓦那憲章所規定的責任義務難以接受，再加上美國也採取否定態度而不批准該憲章，因而導致國際貿易組織的成立遙遙無期。

《哈瓦那憲章》原本是各國為了維持國際貿易秩序以及提供貿易談判的依據而簽署，但是最後卻胎死腹中，因而在二次大戰之後，GATT 成為國際貿易的主流規範。1987 年時，美國提議在 GATT 架構下成立工作小組，主要任務是研究將「國際自由貿易」與「維護勞工基本權利」二者加以聯結的具體作法，但是卻被 GATT 委員會否決，之後美國在 1990 年、1993 年時，二度提出類似的建議案，卻連續被

否決。1994年4月，GATT部長會議在摩洛哥的馬拉喀什市舉行，各國決定成立更具有全球性參與的「世界貿易組織」（World Trade Organization，以下簡稱為WTO），同時各國在會議中經過辯論之後，通過了《馬拉喀什協定》（Marrakech Agreement），在《馬拉喀什協定》內強調「在貿易與經濟活動的領域內，各國應該加強提升勞工的生活水準，並且達到充分就業的目標」（Lazo Grandi, 2009: 3）。

WTO成立之後，美國持續主張應該在WTO架構下實現「自由貿易」與「勞工人權」的聯結，在美國的積極支持下，WTO在1994年開始建立一個關於「國際貿易自由化在社會層面治理機構」的工作小組，至1996年時，工作小組在新加坡召開的WTO經貿部長會議中，提議各會員國能夠同意將《哈瓦那憲章》內的「公平勞動基準」特別條款納入至WTO的多邊自由貿易協定架構之內，這項提議受到美國、歐洲聯盟的支持。美國與歐洲聯盟的主要目的是：促使世界各國在推動貿易自由化的同時，也應該兼顧「保護勞工人權」的基本原則，也就是各國在簽署自由貿易協定時，不應該讓過低的勞動法規或措施變成貿易保護的手段，也不應該為了提升貿易而損害勞工的權益，因此主張各國所有的僱用條款都應該在國際勞工組織認可的基本勞動原則及權利下訂定，並致力於創造勞工的就業機會，以獲得有尊嚴的合適工作。「公平勞動基準」特別條款與「自由貿易協定」相互聯結的作法有助於美國、歐洲等西方先進國家在與開發中國家進行貿易時，避免因為開發中國家運用低薪資成本的勞動力而陷入不利的國際貿易競爭劣勢，但是這項提議卻遭到許多開發中國家的反對，包括巴西、印度、墨西哥、埃及、巴基斯坦等國都表達強烈反對的態度，在爭議不休的情況下，使得WTO的會員國分裂為已開發國家以及開發中國家兩個對立集團（黃子庭，2012：57）。

1994年，ILO將7項勞動公約列為核心公約，7項勞工公約包括：《第二十九號強迫勞動公約》、《第八十七號結社自由及保障組織權利

公約》、《第九十八號組織權及集體協商權公約》、《第一〇〇號男女同工同酬公約》、《第一〇五號廢止強迫勞動公約》、《第一一—號歧視（就業與職業）公約》、《第一三八號最低年齡公約》。至 1998 年時，ILO 提出《國際勞工組織關於工作的基本原則與權利宣言》，在這項重要的宣言中，宣示前述 7 項核心公約內所列舉之四類基本勞動人權，包括：「禁止強迫勞動」、「結社自由與集體協商權利」、「禁止就業歧視及男女同工同酬」、「禁止童工」，共同組成「核心勞動基準」（Core Labor Standards），做為各國在推動「保護勞工人權」工作時應該遵循的基本原則，自此「核心勞動基準」就成為 ILO 推動保護勞工權利的重要基準。在這項重要的宣言中，ILO 明確指出：各會員國的義務是「尊重、推動以及瞭解有關基本權利的原則是核心勞動標準會議的主題，而國際勞工組織的義務則是要支持其會員國，藉由法治的、執行的以及預算的資源，使勞工能夠得到這些權利。」（ILO, 1998）。後來在 1999 年時，ILO 通過《最惡劣型態童工公約》，並於 2000 年納入「核心勞動基準」的範圍內，至此「核心勞動基準」共計涵蓋「禁止強迫勞動」、「結社自由與集體協商權利」、「禁止就業歧視及男女同工同酬」、「禁止童工」等 4 項基本權利，且共計有 8 項勞動公約。

ILO 所提出的「核心勞動基準」主張，受到歐洲聯盟、美國、加拿大等西方已開發國家的積極支持，特別是歐洲聯盟進一步主張應該聯結「自由貿易」與「勞工人權」，也就是透過貿易結盟的方式來促使各國落實核心勞動基準的實現，而且歐洲聯盟還積極建議國際勞工組織應該與世界貿易組織加強合作，共同促使核心勞動基準成為世界貿易組織在推動各國貿易自由化的過程中，必須同時聯結的基本原則。在美國、歐洲聯盟等西方先進國家的推動下，許多由美國、歐洲聯盟國家對外簽署的自由貿易協定內都簽訂了勞工條款，而其內容就是以 ILO 所提出的「核心勞動基準」為主。雖然美國與歐洲聯盟積極推動「核心勞動標準」能夠與「自由貿易」相互聯結，但是由於在 WTO

的全球多邊貿易體制下推行核心勞動基準的進展有限，特別是 WTO 的杜哈回合談判一直停滯不前，因此美國轉向透過區域性或雙邊性的「自由貿易協定」(Free Trade Agreement)，積極推動核心勞動基準的實現，而這種藉由「區域性或雙邊性自由貿易機制」推行核心勞動基準的作法，如今已經成為歐盟、美國、加拿大、澳洲、紐西蘭等西方已開發國家在推動核心勞動基準時所採取的主要模式，具體的作法就是在自由貿易協定內訂立「勞工條款」。

二、「勞工條款」的定義與構成要素

根據 ILO (2009: 64) 提出的定義，所謂「勞工條款」(labor provisions) 是指「締約國在自由貿易協定內，訂立包括下列 3 項規範在內的條款：建立保護勞工權利與就業之最低勞動條件的勞動基準、訂立具有強制性而且可以保護勞工權利的國家勞動法律、建構任何足以監督前述勞動基準與勞動法律的管制性架構。」在上述定義中，關鍵重點在於：締約國同意「必須建立足以監督雙方建立勞動基準與勞動法律的管制性架構」，因為所謂「建立管制性架構」，其實是一種「具有跨國性監督作用的契約要件」，其主要作用在於：監督與要求締約國必須遵守執行自由貿易協定內「建立勞動基準與勞動法律之承諾」，避免締約國在建立勞動基準與勞動法律之後，卻出現不執行勞動基準與勞動法律的後果。

從上述勞工條款的契約要件，可以進一步分析「勞工條款」的組成要素，包括三個部份，第一，勞工條款強調應該建立一系列的「義務性規定」(obligations regulation)，意指締約國在簽訂自由貿易協定的勞工條款時，承諾一定會遵守與執行的勞動基準規範，而其內容通常是將締約國各自的本國國內勞動法律規範或是國際認可的基本勞動權利事項，納入「義務」規定的範圍內 (Polaski, 2003: 16)，特別是 ILO 在 1998 年的《國際勞工組織關於工作的基本原則和權利宣言》中

所提出的「核心勞動基準」權利事項，包括：結社自由、組織權及集體協商權、禁止強迫勞動、兒童就業之最低年齡、禁止惡劣形式之童工等各項基本勞動權利，已經成為許多自由貿易協定中勞工條款所訂立的「義務性規定」(Bourgeois, Dawar and Evenett, 2007: 25)。第二項構成要素是勞工條款強調必須建立一種可以約束締約國的「強制性執行機制」(enforcement mechanism)，藉以要求締約國能夠落實執行勞工條款的規定，而通常採取的強制性執行機制方式包括：要求締約國必須訂立符合最低勞動條件的勞動標準，或是要求締約國必須強制執行本國所制定的勞動法律與政策；第三，除了「義務性規定」與「強制性執行機制」之外，還有一些自由貿易協定的勞工條款則是規定締約國可以建立一些具有「促進作用」的合作活動，藉以落實勞動條款的執行，例如：針對共同關心的勞動議題進行對話、技術合作活動、學術研討活動、參訪與交流活動、建立爭端解決的機制等 (Agusti-Panareda, Ebert and LeClercq, 2014: 7)。

整體而言，在大多數已經簽署的自由貿易協定之內，勞工條款的構成要素都是重申 ILO 在 1998 年《國際勞工組織關於工作的基本原則和權利宣言》所宣示的核心勞動基準，特別是在勞工條款內明確承諾會遵守「結社自由權與集體協商權」、「消除惡劣形式之童工」、「禁止強迫勞動」、「禁止就業歧視及男女同工同酬」等 4 項基本勞動權利，已經成為當前各國簽署在勞工條款時都會納入的共通性勞動基準規範 (Orbie, 2011: 161)。近年來，有一些自由貿易協定內訂立的勞工條款還增訂了「加強核心勞動基準之實務應用規範」的承諾，藉以要求締約國能夠落實執行核心勞動基準在實務層面的應用；除此之外，有部分的自由貿易協定還參考了 ILO 所提出的「尊嚴勞動」(Decent Work) 理念，在勞工條款中訂立了加強「充分就業」的承諾 (Lazo Grandi, 2009: 34)。

三、勞工條款的制度途徑類型與執行機制分析

自從美國、加拿大、墨西哥三國在 1994 年簽署的北美自由貿易協定之中，納入「北美勞動合作協定」(North American Agreement on Labor Cooperation) 之後，世界各國在自由貿易協定中納入勞工條款的國家，就開始出現持續增加的趨勢。根據 ILO (2013: 19) 的統計，在 1995 年時全世界只有 4 項自由貿易協定將勞工條款納入，到 2005 年時，則增加至 21 項自由貿易協定納入勞工條款，但是到 2013 年時，在全世界各國所簽署的 248 項自由貿易協定之中，已經有 58 項自由貿易協定納入勞工條款，顯示已經有越來越多的國家在簽署自由貿易協定時會將勞工條款納入。

在世界各國已經簽署的 58 項自由貿易協定的勞工條款之中，依照勞工條款的執行機制設計模式，整體而言，可以區分為二種制度途徑，第一種是「促進性的勞工條款途徑」(promotional labor provisions approach)，這種制度途徑的政策目標主要是聚焦於：促進締約國在執行勞工條款時所需要的「能力建構」(capacity building)，而主要的能力建構方式，則是藉由締約國之間彼此建構形成的「對話本位的機制」(dialogue-based mechanisms) 以及「合作本位的機制」(cooperative-based mechanisms)，以促使締約國能夠建構形成執行勞工條款所需要的能力，進而落實執行勞工條款的規定。前述所謂「對話本位」的機制，參見表 1 可以得知，包括二種具體的執行方式：第一種是「對話」(dialogue) 機制，意指：自由貿易協定的締約國之間在共同建立的特定委員會架構下，進行關於勞工權利事項的定期對話與意見交換，藉以形成對勞工權利議題的共識；第二種是「監督」(monitoring) 機制，意指：由專家團體針對締約國執行勞工條款的實際情形，進行定期的觀察及訪視，進而提供締約國在執行上的改進意見。至於所謂「合作本位」的機制，同樣包括二種執行方式，第一種是「知識分享」

(knowledge sharing) 的執行方式，意指「締約國之間進行關於勞工權利事項在觀念上的知識分享活動」；第二種是「發展協助」(development assistance) 的執行方式，意指「締約國之間共同發展形成以及推動有助於落實執行勞工條款的各種合作活動」(Ebertand Posthuma, 2011: 3)。

表 1 勞工條款在不同制度性途徑下的執行機制類型與執行方式

勞工條款的制度性途徑	制度性途徑的執行機制	執行機制的執行方式
促進性途徑	對話本位的機制	對話
		監督
	合作本位的機制	知識分享
		發展協助
條件性途徑	誘因本位的機制	增加貿易優惠
		增加合作活動的發展
	制裁本位的機制	取消貿易的優惠
		罰款或減少技術性協助

資料來源：Ebertand Posthuma, 2011: 4.

從上述可知，「促進性途徑」的勞工條款同時融合了「對話本位的機制」、「合作本位的機制」，不僅可以促使締約國致力於達成落實勞工條款的承諾，同時也可以協助締約國投入關於「能力建構」的各項合作活動，因此近年來採取「促進性途徑」的國家有日益增加的情形，根據 ILO (2013: 67) 的統計，至 2013 年時，在全世界已經納入勞工條款的 58 項自由貿易協定中，共有 24 項勞工條款的執行機制是採取「促進性途徑」的制度設計模式，占 58 項自由貿易協定的 41%，若是將一些並不是採取「促進性途徑」、但是卻採用了「合作機制」設計模式的勞工條款一起計算在內，則具有「促進性途徑的要素」(promotional approach elements) 之勞工條款，其實已經有 34 項之多，占 58 項自由貿易協定的 60%，代表「促進性途徑的要素」已經成為目前相對多數

國家在簽署勞工條款時採取的制度設計模式。而就目前世界各國簽署勞工條款的分布情形而言，在採取「促進性途徑」的 24 項自由貿易協定的勞工條款中，歐洲聯盟的國家所簽署的勞工條款，多數是採取「對話機制」、「合作機制」，因為歐洲聯盟企圖建構形成全面性的「對話機制」以及「合作機制」，不僅建立締約國之間在特定委員會架構下的定期對話，甚至還在締約國的民間團體之間建立了的對話管道，針對「永續性發展」的目標進行多層次的對話，進而推動共同的合作活動。除了歐洲聯盟的國家之外，紐西蘭、智利、以及部分南半球國家彼此之間所簽署的自由貿易協定之內，其勞工條款也是採用「促進性途徑」的執行機制設計模式。

除了「促進性的勞工條款途徑」之外，還有一種途徑是「條件性的勞工條款途徑」(Conditional labor provisions approach)，這種制度途徑的主要政策目標是：藉由在勞工條款中提供額外的「誘因本位的機制」(incentives-based mechanisms) 或是提供具有排除性作用的「制裁本位的機制」(sanction-based mechanisms)，以形成對於締約國雙方的約束力，進而要求締約國雙方都能夠落實執行勞工條款之承諾 (Ebert and Posthuma, 2011: 3)。根據 ILO (2013: 1) 的統計，在全球已經納入勞工條款的 58 項自由貿易協定內，共計有 23 項勞工條款具有「條件性途徑的要素」(conditional approach elements)，占 58 項已經納入勞工條款之自由貿易協定的 40%。在此所謂「誘因本位的機制」，參見表 1 可以得知，包括二種執行方式：第一種執行方式是「增加貿易優惠」，意指「在自由貿易協定中提供正向激勵形式的貿易優惠待遇」，例如：增加提供關稅的優惠，以促使締約國能夠遵守勞工條款的規定；第二種執行方式是「增加合作活動的發展」(increase of development cooperation)，意指「締約國之間持續增加發展出有助於勞工條款的合作活動」；相對而言，所謂「制裁本位的機制」，同樣也包括二種執行方式，第一種執行方式是「取消貿易的優惠」(elimination of trade preference)，意指「締

約國的一方取消原本提供給締約國另一方的貿易優惠」，藉以制裁締約國另一方出現違反勞工條款規定之行為；第二種執行方式則是「罰款或技術性協助的減少」(fine/reduction of technical assistance)，意指：締約國一方訴諸於非貿易相關的制裁措施，例如：罰款之處分、暫停合作活動之處分，其目的是藉由罰款或是減少合作活動的制裁措施，促使違反勞工條款規定的另一方締約國，願意為了避免制裁而主動進行事前的協商。

「條件性的勞工條款制度途徑」具有二項明顯的制度特徵，第一項特徵是「批准前的條件性」(pre-ratification conditionality)制度設計模式，意指「在自由貿易協定批准生效之前，締約國之中的一方會要求另一方締約國必須先行檢視其本國的勞動法令或勞動標準有所不足之處，並且進行修正與改進，使其本國勞動法律可以符合核心勞動基準的規範」。觀察採取「批准前的條件性」制度設計模式的國家，通常是美國、加拿大等西方已開發國家，基於所謂「公平貿易」的立場，而主動要求貿易夥伴國在正式簽署自由貿易協定之前，就先行檢視與改進其國內勞動法律可以符合國際認可的勞動基準，而發展中國家為了能夠進入美國等經濟先進國家的廣大市場，藉以發展其本國貿易，往往會同意先行檢視與改進本國的勞動法律，以換取美國等先進國家願意簽署自由貿易協定。在採取「條件性途徑」的各個國家之中，美國是長期以來一直採取「批准前條件性機制」的主要國家，美國在與其它國家正式簽訂自由貿易協定之前，往往會先行要求其它國家必須先改進其國內的勞動法令或勞動標準 (Gravel and Delpech, 2013: 3)。根據 ILO (2013: 37) 的統計，至 2009 年為止，美國共計對外簽署了 15 項以「批准前條件」機制做為制度性途徑的雙邊性或區域性自由貿易協定。「條件性的勞工條款途徑」的第二項特徵則是「批准後的投訴與爭議解決機制」(complaints and dispute settlement after ratification)，意指「在自由貿易協定批准生效之後，當締約國之間發生關於勞工條

款的爭議事項時，可以提供締約國進行申訴以及爭議解決的制度性管道」，這是一種「批准後的條件性」(post-ratification conditionality) 制度設計模式，強調「在自由貿易協定批准生效之後，當締約國之中有一方發生不符合勞工條款規定的情事時，則此時締約國的另一方可以撤回原本在自由貿易協定中承諾的貿易優惠利益，或是可以對於違反規定的締約國採取經濟性的制裁」，藉由這些批准生效之後的制裁機制，促使締約國落實執行勞工條款。

當勞工條款採取「條件性途徑」時，多數國家的典型作法是將「核心勞動基準的執行承諾」與「制裁機制」二者加以有效聯結，企圖藉由「制裁機制」來促使締約國能夠落實執行已經承諾的核心勞動基準規定。在採取「條件性途徑」的國家中，其中有部分國家在採取「條件性途徑」做為主要執行機制的同時，也會在勞工條款內訂立具有「促進性途徑之要素」的執行機制，特別是訂立「促進合作活動」的機制，藉以促使締約國雙方共同執行有利於落實勞工條款的合作活動，例如：美國、加拿大等國家，都是採取以「條件性途徑為主、促進性途徑為輔」的作法，形成一種「條件性－促進性」的制度性途徑(*conditional-promotional labor provisions approach*)，但是仍然有少數國家，例如：菲律賓與日本簽訂的自由貿易協定，二國所簽署的勞工條款完全是以「條件性途徑」的執行機制為內容，並未訂立任何與「促進性途徑」有關的執行機制 (ILO, 2013: 31)。

四、國內政治、國際關係對於勞工條款制度途徑的影響

Putnam 在 1988 年時，曾經提出「雙層博奕」(Two-Level Game Theory) 理論，針對國內政治與國際關係之間的交互影響作用進行分析。雙層博奕理論認為在分析國內政治與國際關係之間的複雜關聯時，在分析概念上可以區分為兩個層級：國家層級 (national level)、國際層級 (international level)，前者的範疇包括：國內的民間團體會

藉由施壓政府來要求政府採取其偏好的政策，或是從政者會藉由與民間團體之間建立聯盟以尋求權力的擴大；後者則是透過政府會極大化自身的能力以滿足國內民間團體的壓力，並且試圖極小化國外發展所帶來的不利結果（Putnam, 1988: 434）。基於上述的分析概念，Putnam 強調，國內的政治活動會對於國際關係產生影響，若是政府受到來自國內的壓力愈大，則政府在國際上的相對位置就愈是微弱。以美國為例，由於美國的憲法規定任何對外簽訂之協議或條約的「正式批准生效」（ratification），都必須經過參議院的正式投票程序通過，因此，美國國會要求採取「多數決制度」的高門檻針對對外簽訂的協定進行表決，往往成為美國政府在進行國際談判時的重要影響因素（Putnam, 1988: 436）。

延續 Putnam 的觀點，Kim (2012) 採用「雙層博弈理論」分析美國採取「批准前條件性」的制度途徑，為何有助於美國要求另一方締約國達到美國所要求的核心勞動基準。Kim 針對 1982-2005 年之間美國與多個貿易夥伴國進行貿易協定談判的案例資料分析指出，「批准前條件性」的制度途徑確實能夠促使美國的貿易夥伴國更容易在簽署貿易協定之前就提高其國內的勞動保護措施，因為美國憲法規定所有對外的貿易協定必須經由美國國會批准方可生效，因此美國的遊說團體與選民在國會批准自由貿易協定的過程中，可以合法地對國會進行遊說，並且對國會造成明顯的遊說壓力，而且由於美國的選民多數基於保護主義的政策立場，多數都主張美國應該建立一種「公平貿易導向的國際貿易規範」，也就是「不應讓過低的勞動法規變成貿易保護手段」，在國內遊說團體的遊說壓力下，美國政府為了防止國內的遊說團體與選民產生不滿意見，影響對外貿易談判的進度，降低最終談判失敗的風險，因此美國政府在對外洽簽自由貿易協定之前，往往會先針對貿易夥伴國進行事前的調查，並且要求貿易夥伴國在簽署貿易協定之前，先行加強勞動權益保護，之後才會與貿易夥伴國進行貿易協定

的正式談判以及簽署。

相對於美國採取「批准前條件」的制度途徑，歐洲聯盟則是採取「促進性途徑」的「批准後對話合作機制」設計方式。在歐洲聯盟的憲章內，並沒有如同美國憲法規定對外貿易協定必須經過美國國會批准方可生效的規定，而是交由歐盟執委會的對外事務部門先與貿易夥伴國進行洽簽談判，簽署協定之後再交由歐盟理事會與周盟議會批准即可。依照「促進性途徑」的「批准後對話合作」機制設計方式，歐洲聯盟強調在與貿易夥伴國簽署自由貿易協定生效之後，應該積極與貿易夥伴國的政府以及民間社會的利害關係人，針對勞工條款的執行方式與勞動議題進行持續的諮商與對話，而不是採取制裁性的措施來懲罰貿易夥伴國不執行勞工條款。因此，對於歐洲聯盟的貿易夥伴國而言，其政府官員以及民間社會的利害關係人可以在簽署自由貿易協定之後，經由制度性的諮商管道與合作活動，與歐洲聯盟的官員進行持續的對話與互動，深入瞭解歐洲聯盟對於勞工條款的核心勞動基準理念與執行方式，進而認同核心勞動基準的規範內容，因而這是一種在締約國雙方持續互動過程下的「政策學習」(policy learning) 歷程，而不是在制裁情況下締約國一方被迫遵守另一方規範的過程；相對的，對於歐洲聯盟而言，在制度性的對話與諮商過程中，對外簽署的自由貿易協定則是一種「政策擴散」(policy diffusion) 的過程，也就是可以持續地將勞工條款的核心勞動基準理念與執行方式傳送至貿易夥伴國內的政府官員以及民間團體，持續擴大歐洲聯盟對於貿易夥伴國的政策影響力 (Simmons, Dobbin and Garrett, 2006: 786)。

綜合而言，美國與歐洲聯盟分別採取「批准前的條件性」與「批准後對話合作」的制度途徑與貿易夥伴國簽訂貿易協定的勞工條款，而二種不同的制度途徑，不僅突顯出國內政治體制對於美國與歐洲聯盟在對外簽署貿易協定制度的影響程度有所落差，而且也顯示出不同的制度途徑對於貿易夥伴國所造成的不同政策影響，雖然美國與歐洲

聯盟採取的制度途徑有所不同，但是相同的目標是二者都企圖藉由貿易協定來促進貿易夥伴國落實執行核心勞動基準。基於上述，本文以下將從「國內政治與國際關係間交互作用對於勞工條款制度途徑之影響」的研究途徑切入，分別從「國內政治競爭」、「鞏固外交關係」二個面向，分析說明臺灣對外洽簽自由貿易協定的背景脈絡，並且分析在此背景脈絡之下，臺灣如何形成對於「是否在自由貿易協定內納入勞工條款」議題的政策立場，進而從制度層面，分析臺灣與尼加拉瓜、紐西蘭分別簽署的自由貿易協定的「勞工專章」所採取的制度途徑類型、執行機制特徵以及勞動保護條款的內容有何不同之處。

參、臺灣洽簽自由貿易協定納入 勞工條款的背景脈絡

一、臺灣洽簽自由貿易協定的背景脈絡

臺灣自從在 2002 年加入 WTO 之後，原本期待可以藉由 WTO 架構下的多邊貿易談判管道，順利融入世界貿易體系，不料 WTO 的杜哈回合談判卻一直停滯不前，連帶導致臺灣的對外貿易談判進度停頓。在杜哈回合談判停滯的情況下，促使世界各國紛紛轉而推動洽簽區域性以及雙邊性的自由貿易協定，形成一波洽簽自由貿易協定的熱潮。根據 WTO 的統計，自 2000-2010 年間，全世界在 11 年之內簽署生效的自由貿易協定共計有 201 個，已經超過自 GATT 時代以來自由貿易協定總數的二分之一（徐純芳，2010）。在各國紛紛洽簽自由貿易協定的世界趨勢中，東亞地區的多數國家也是積極推動簽署自由貿易協定，根據經濟部的統計，至 2012 年為止，東亞地區的 13 個主要貿易國已經簽訂多達 86 項區域性以及雙邊性的自由貿易協定，其中又以新加坡簽訂 15 項自由貿易協定最多，其次是日本簽訂 13 項自由貿易

協定，而臺灣的主要競爭對手韓國也已經簽訂了 8 項自由貿易協定，而且韓國正與中國洽簽雙邊的自由貿易協定，對臺灣的對外經貿發展造成一定程度的排擠壓力（楊珍妮，2012：4）。

面對世界各國積極洽簽區域性與雙邊自由貿易協定的世界趨勢，臺灣卻受限於長期以來國際政治參與空間有限的現實，致使不僅可以洽簽雙邊自由貿易協定的國家十分有限，而且也難以參與東亞地區的區域性自由貿易協定，例如：東南亞國協自由貿易協定、跨太平洋經濟夥伴協定，迫使臺灣陷入難以洽簽自由貿易協定的困境，進而衍生為經濟貿易發展的生存困境。由於臺灣洽簽自由貿易協定所面臨的困境，主要是受到「外部的國際政治環境」的制約，因此當時臺灣的政府為了突破國際環境制約的困境，在推動對外洽簽自由貿易協定的事務上，採取「積極洽簽自由貿易協定」的策略，只要經過初步的接觸之後，表達有意願與臺灣商談洽簽自由貿易協定的貿易夥伴國，臺灣的經貿主管機關就會積極接觸以及進行洽簽。雖然臺灣採取「積極洽簽自由貿易協定」的策略，但是實際上卻仍然難以突破國際政治環境的困境，促使臺灣自 2001 年 10 月起，開始採取「邦交國優先洽簽」的策略，先後陸續以巴拿馬、尼加拉瓜、瓜地馬拉、宏都拉斯、薩爾瓦多等中南美洲的五個邦交國為對象洽簽雙邊自由貿易協定（國際貿易局，2002）。臺灣採取「邦交國優先洽簽」作法的策略性考量因素，可以分別從「國內政治競爭」、「鞏固外交關係」二個面向加以分析。

首先，在「國內政治競爭」方面，自從 2000 年之後，臺灣政黨輪替，改由民進黨執政，歷經多年持續的努力，臺灣雖然在 2001 年確定加入 WTO，但是卻由於杜哈回合談判停滯，致使臺灣難以藉由 WTO 的架構開拓與更多國家洽簽自由貿易協定的空間，引發在野政黨智庫的質疑意見，認為政府雖然已經於 2001 年 8 月召開「經濟發展諮詢委員會議」，達成「配合加入 WTO 進程，開放兩岸直接貿易及兩岸直接通郵通訊業務，並降低貿易障礙，適度擴大開放大陸物品進口」的朝

野共識結論，但是對於何時公佈兩岸經貿鬆綁的時間表問題，政府各部門的看法卻莫衷一是，由於中國也將於 2002 年加入 WTO，在兩岸經貿鬆綁時間表不確定的情況下，令人憂心將會影響臺灣對外拓展洽簽自由貿易協定的空間（徐明宜，2001）。這種來自於「國內政治競爭」的監督，對於首度執政的民進黨政府造成明顯的社會輿論壓力，促使政府在 2001 年 10 月由經濟部召開跨部會會議，會中決議將美國、新加坡、紐西蘭、日本以及中美洲五個邦交國列為優先洽簽自由貿易協定的國家，並於同年 11 月由行政院成立「推動洽簽自由貿易協定策略小組及專案小組」，確定積極推動與前述國家洽簽自由貿易協定的政策方針（林淑娟，2007：52）。雖然政府制定了積極推動自由貿易協定的政策，但是卻一直難以與美國、日本等主要貿易夥伴國洽簽自由貿易協定，其主要原因有二項，首先是中國的反對，進而阻礙了臺灣與其他貿易夥伴國家發展雙邊關係的空間，因而導致臺灣難以突破洽簽自由貿易協定的難題；其次則是臺灣對於締結對象的選擇與順序上，未能與現實的國際政經關係相互契合，導致事倍功半（李淳，2010：2）。在難以突破國際現實政治環境制約的情況下，促使政府推動與中美洲五個邦交國洽簽自由貿易協定，從 2002 年 10 月開始展開與巴拿馬的第一回合諮商會議，企圖突破無法洽簽自由貿易協定的困境。

第二，在「鞏固外交關係」方面，從國際經貿發展的觀點來看，原本「簽署自由貿易協定」應該只具有經貿層面的效益，但是自從 2002 年之後，臺灣的政府基於「突破國際政治環境制約」的策略性考量，因此將「簽訂自由貿易協定」視為一種「經濟戰略」，意指政府藉由「簽署自由貿易協定」此一經濟手段來達到經濟性或是非經濟的目標（黃子庭，2011：86）。在「經濟戰略」的思維下，臺灣的政府不僅將「洽簽自由貿易協定」視為開拓對外經貿發展的途徑，採取「邦交國優先洽簽」的策略，藉以突破臺灣始終難以洽簽自由貿易協定的國際政治困境，而且更重要的是，臺灣的政府還將「洽簽自由貿易協定」

視為一種「外交政策的替代性途徑」，企圖藉由「簽署自由貿易協定」的途徑來鞏固臺灣與中南美洲五國的正式邦交關係，導致「簽署自由貿易協定」承載了非經濟層面的外交任務與功能，明顯超越經貿層面的結盟，根據統計，由於臺灣與中南美洲五國的貿易總額只占臺灣對外貿易總額的 0.2%，因此「邦交國優先洽簽」策略能夠達成的實質經貿利益十分有限（林祖嘉，2010）。

綜合上述，臺灣的政府在外部國際政治環境制約的情況下，基於「國內政治競爭」、「鞏固外交關係」二項因素的策略性考量，採取「邦交國優先洽簽自由貿易協定」的經貿發展策略，可是從實際的經貿發展來看，其實這不僅是一種「短期性」的經貿發展策略，只能達到「突破洽簽雙邊自由貿易協定始終為零」的短期成效，而且也是一種「消極性」的經貿發展策略，只能消極地鞏固臺灣與少數邦交國之間的經貿關係，難以積極地開拓臺灣與更多非邦交的貿易夥伴國家發展經貿關係以及洽簽自由貿易協定，因此整體而言，對於臺灣對外發展經貿關係，成效十分有限。

二、臺灣與尼加拉瓜洽簽自由貿易協定勞工專章的背景脈絡

基於上述，由於臺灣所採取的「邦交國優先洽簽」策略，只是一種「消極鞏固邦交國經貿關係」的策略，因此臺灣對於「是否納入勞工條款」的議題，採取的也是一種「消極性納入勞工條款」的政策立場，意指：臺灣在洽簽自由貿易協定的談判過程中，只有當邦交國提出將勞工條款納入自由貿易協定的要求之時，臺灣才會回應邦交國之要求，與邦交國共同組成「勞工議題小組」，針對勞工條款的議題內容與制度設計方式進行討論。深入探究的話，可以明顯發現：「消極性納入勞工條款」其實是一種「外部貿易夥伴國需求導向」的模式，因為這是臺灣外部的貿易夥伴國基於「保護本國勞工權利的需求」而主動提出洽簽勞工條款的模式，並不是基於「保護臺灣勞工權利」的需求

而洽簽。

在臺灣採取「消極性納入勞工條款」政策立場的情況下，雖然臺灣從 2004 年起，就陸續與五個中美洲的邦交國簽署了 5 項雙邊自由貿易協定，但是在五項自由貿易協定中，實際上卻只有尼加拉瓜一國主動提出「納入勞工條款」的要求。

根據臺灣與尼加拉瓜在 2004 年時為了簽署自由貿易協定所舉行的第一次諮商會議記錄，除了傳統的關稅減讓、服務業開放等議題外，臺灣與尼加拉瓜雙方並決定將電子商務、環境保護、勞工保護等新議題也列入臺灣尼加拉瓜自由貿易協定的內容（中華經濟研究院，2004），二國後來又經過二個回合的諮商會議，在 2006 年 6 月正式簽署臺灣與尼加拉瓜自由貿易協定，並在協定中正式納入「勞工專章」，這是臺灣對外簽署自由貿易協定的第 1 項「勞工專章」。進一步分析第一次諮商會議的記錄內容，可以發現：基本上，臺灣與尼加拉瓜簽署的自由貿易協定是以「臺灣與巴拿馬自由貿易協定」以及「美國與中美洲國家自由貿易協定」做為諮商時的參考架構，而在這 2 項協定中，其實「臺灣與巴拿馬自由貿易協定」內並沒有納入「勞工專章」，而「美國與中美洲國家自由貿易協定」內則已經納入「勞工專章」，因此臺灣與尼加拉瓜自由貿易協定中的「勞工專章」內容，真正的參考諮商架構是「美國與中美洲國家自由貿易協定」，而根據 ILO (2013: 33) 的分析，「美國與中美洲國家自由貿易協定」的勞工專章乃是採取「條件性－促進性」的制度性途徑，因而這種制度性途徑也成為臺灣與尼加拉瓜自由貿易協定勞工專章在執行機制設計上所採取的制度性途徑。

深入探究尼加拉瓜主動提出「納入勞工條款」的原因，其主要因素是：由於在簽訂自由貿易協定之前，臺灣的企業已經在尼國境內投資生產，並且曾經引發勞資爭議，特別是引起國際矚目的「年興紡織爭議事件」，對於尼國政府造成極大的國際壓力，尼國政府為了避免與臺灣簽署自由貿易協定後，可能因為擴大吸引投資而引發更多的勞資

爭議，招致美國的制裁，因此主張應該在臺灣與尼加拉瓜的自由貿易協定中納入勞工條款，藉以保護尼國勞工的勞動權利，並且避免遭到美國制裁。分析「年興紡織爭議事件」對於尼國政府要求納入勞工條款的影響，關鍵重點在於「加勒比海優惠方案」（CBI）與「核心勞動基準」的聯結。所謂「加勒比海優惠方案」是指美國依照 2000 年 5 月國會通過的「美國與加勒比海盆地國家貿易夥伴法」，提供包括尼國在內的 24 個加勒比海國家可以享有產品的關稅優惠，至於可適用這項擴大優惠措施的國家，係由美國總統在考量 24 個候選國家是否承諾遵守 WTO 規範、參與美洲自由貿易區談判、智慧財產權的保護情形、勞工權益的維護狀況、是否承諾消弭童工、政府採購透明化程度等相關因素之後，才會指定為受惠國家（國際貿易局，2001：11）。從臺灣至尼國投資設廠的年興紡織公司，正是利用加勒比海優惠方案所提供的優惠，才能夠無需受到配額的限制，將成衣產品輸往美國，並且因此而雇用高達 15,000 名的尼國勞工，成為尼國最大的民營企業雇主，但是年興公司卻壓低尼國勞工的勞動條件、開除工會幹部，違反了「加勒比海優惠方案」要求的「核心勞動基準」規定。

2000 年 4 月，年興公司尼加拉瓜廠的勞工們成立自主性工會，要求與雇主簽訂團體協約，但是年興公司卻解僱工會幹部，此舉促使工會幹部採取二項國際化的抗爭策略，第一是號召跨國的勞工團體進行聲援，當時不僅有臺灣的勞工團體成立支援團體，而且美國的勞工團體、人權團體、環保團體、學生團體，也發起了一連串的連署、陳情與大規模的拒買行動，並向法院針對年興公司提起告訴（劉瓊雅，2001）。第二，年興工會在「國際紡織成衣與皮革工會聯盟」的協助下，於 2000 年 9 月正式向 ILO 提出申訴，雖然後來 ILO 駁回申訴，但是卻對尼國政府形成極大的國際壓力，特別是美國聯邦政府代表白倩美在 2000 年 10 月初寫信向尼國總統阿雷曼表示，若是尼國無法改善惡劣的勞工處境，將可能失去加勒比海優惠方案提供的優惠（陳信行，

2005: 95)，在美國的制裁壓力下，勞資雙方在 2001 年 5 月達成協議，部分工會幹部復職。可是在經過六年的組織經營之後，部分勞工在 2006 年 12 月再次成立自主工會，但是年興公司卻再度解僱工會發起人，當時適逢左派的桑定陣線候選人奧蒂嘉當選總統，因此被解僱的工會幹部就在 2007 年 1 月底向新政府的勞工部提出仲裁，而尼國勞工部隨即在 2 月初時裁決工會幹部的解雇案無效，但是資方隨即上訴，工會成員開始接觸各國人權團體，在國際聲援行動即將展開之際，年興公司的態度逆轉，並於 2 月下旬與工會達成協議，讓被解僱的工會幹部復職。與六年前相較，年興公司這次的表現大不相同，主要原因應該與年興公司在與工會的抗爭中學習到如果不能符合國際認可的核心勞動標準，將會遭到美國的貿易制裁，而尼國轉由左派政黨執政的政治變局，應該也是影響因素（陳信行，2007）。

三、臺灣與紐西蘭洽簽經濟合作協定勞工專章的背景脈絡

2008 年 5 月，臺灣二次政黨輪替，國民黨重返執政之後，就積極改善兩岸關係，國民黨政府強調為了因應全球經貿加速整合、競爭對手積極布局以及兩岸競合態勢的轉變，特別是為了避免臺灣在東南亞國協加上日本、中國、韓國將形成自由貿易區的衝擊下，面臨被邊緣化的困境，因此臺灣與中國簽署綜合性經濟協定乃是政府的既定政策，此舉將有助於降低中國反對臺灣與其它國家洽簽自由貿易協定的正當性（林淑媛，2009）。在經過與中國政府進行兩次完整的對談之後，臺灣與中國針對於簽署「經濟合作架構協定」（ECFA）逐漸形成共識，雙方同意運用漸進式分階段的模式來促成兩岸簽署經濟協定，進而在 2010 年 6 月正式簽署 ECFA。隨著 ECFA 的生效，中國反對臺灣與其它貿易夥伴國洽簽自由貿易協定的難題，已經獲得部分的解除，特別是對於已經與中國簽署自由貿易協定的國家，包括東協十國、紐西蘭、智利等，中國反對臺灣洽簽的正當性降低，臺灣可能會有較大的洽簽

空間（李淳，2010：3）。因此，臺灣在 2008 年與中國簽署 ECFA 之後，不但持續與中國商談洽簽 ECFA 後續的兩岸服務貿易協議，而且也積極與新加坡、紐西蘭展開洽簽的諮詢。

雖然臺灣同時與新加坡、紐西蘭、中國洽簽自由貿易協定，並且陸續在 2013 年與三個國家簽署相關協定，但是在 3 項貿易協定中，實際上的簽署結果是只有「臺灣與紐西蘭經濟合作協定」中納入「勞工專章」，其它 2 項協定並未納入，因為只有紐西蘭在與臺灣商談洽簽的過程中，提出「納入勞工專章」的要求，新加坡與中國並未提出相同要求，而由於臺灣向來採取「消極性納入勞工條款」的政策立場，只會被動回應貿易夥伴國提出納入勞工專章的要求，因此才會出現「同時間與三國洽簽 3 項協定、結果卻只有 1 項協定納入勞工專章」的現象。

根據中華經濟研究院提出的《台灣與紐西蘭洽簽經濟合作協定對台灣經濟影響評估》指出，紐西蘭提出在經濟合作協定中納入「勞工專章」的主要原因是：紐西蘭基於一貫的貿易政策，在雙邊與多邊談判中，紐西蘭尋求取消所有商品的關稅、服務貿易的自由化，並且訂立鼓勵投資之規定，同時也要求移除其他的貿易障礙，例如：政府採購的限制、競爭政策的規定、智慧財產權、電子商務、勞動、環境等各層面的貿易障礙（中華經濟研究院，2009：6），其中關於「勞動」議題，紐西蘭不僅主張應該移除貿易夥伴國之間關於「自然人移動」的管制規定，而且更重要的是，紐西蘭與美國、加拿大、歐洲聯盟相同，長期以來一直主張應該聯結「自由貿易」與「勞工人權」，並且應該透過簽署自由貿易協定的方式來促使貿易夥伴國落實執行核心勞動基準。基本上，這份由經濟部委託的研究報告，主要是基於「貿易自由化」的立場，強調「臺灣與紐西蘭簽定經濟合作協定對於雙方都有利，雖然消除關稅的經濟效益很有限」，至於臺灣與紐西蘭簽定經濟合作協定後對於臺灣勞動市場的影響，則是只有簡要提及「多數農業部

門的就業人數都呈現減少的趨勢，而有別於農業所受的衝擊，工業和服務業則是可望獲益的產業，就業人數將增加 8,000 多人次」（中華經濟研究院，2009：8），顯然未能深入分析臺灣與紐西蘭簽定經濟合作協定對於臺灣各種產業之勞工權益的衝擊影響。而根據 ILO (2013: 70) 的分析，紐西蘭與智利等南半球國家所簽署的各項自由貿易協定，由於採取「批准後對話合作」的機制設計方式，強調貿易夥伴國之間應該共同推動勞動合作活動，因此可以歸類為「促進性途徑」，而這種制度性途徑也成為臺灣與紐西蘭經濟合作協定的勞工專章在執行機制設計上所採取的制度性途徑。

對於臺灣而言，臺灣與紐西蘭洽簽經濟合作協定，乃是臺灣首次與「非邦交關係」的西方已開發國家簽署自由貿易協定，具有重要的政策意義，這項協定不僅有助於確保臺灣與紐西蘭二國勞工的基本勞動權利不會因為簽署經濟合作協定而減損，而且更重要的政策意義在於：臺灣可以藉由勞工專章所建立的勞動合作交流機制，與非邦交國紐西蘭共同推動跨國性的勞動事務合作與交流活動。事實上，臺灣自從在 1971 年被迫退出聯合國之後，連帶也喪失了原本在 ILO 的會籍，致使臺灣的政府無法以會員身分再參與 ILO 所推動的國際勞動交流事務，因此設法在 ILO 的場域之外，積極與各國推動國際勞動事務的合作交流，多年以來一直是臺灣政府的重要政策目標。而臺灣與紐西蘭經濟合作協定「勞工專章」的最大的特點就是強調臺灣與紐西蘭應該透過兩國勞動事務的合作、公眾參與、對話與諮商機制，將勞工、工會、相關利益關係人以及專家學者等，都納入雙邊合作範圍之內，因此臺灣可以藉由簽署臺灣紐西蘭經濟合作協定的「貿易與勞工」專章，強化與紐西蘭的勞動事務交流，建立 ILO 場域之外的國際合作交流途徑（曾宣岑，2013：92）。正是因為勞工專章所建立的勞動合作交流機制符合臺灣的政策目標，因此在紐西蘭主動提出訂立勞工專章的提議之後，臺灣的勞動部同意紐西蘭的提議，並與紐西蘭商談洽簽關於勞

工專章的議題，經過多次的諮商，最後訂立形成勞工專章。

肆、「臺灣與尼加拉瓜自由貿易協定」 勞工專章的執行機制分析

一、臺尼自由貿易協定之「勞工專章」的共同承諾分析

在「臺灣與尼加拉瓜自由貿易協定」的「勞工專章」中，開宗明義就提出「共同承諾」之聲明：「臺灣與尼加拉瓜雙方確認對各自憲法的絕對尊重，而且雙方有權制定本身的國內勞動標準，並據以採取或修改其勞動法律」（國際貿易局，2006）。在這項聲明中，所謂「雙方確認對各自憲法的絕對尊重」，具有二方面的意義，一方面，所謂「對各自憲法的絕對尊重」代表雙方承諾將會尊重另一方締約國所擁有的本國主權與領域管轄權，而展現本國之主權與領域管轄權的重要途徑就是「雙方有權制定本身的國內勞動標準」，並且根據自行制定的國內勞動標準來修改其國內勞動法律；另一方面，在尊重另一方締約國的主權與領域管轄權的情況下，臺灣與尼加拉瓜雙方不僅有權制定國內的勞動法律，而且也擁有執行本國勞動法律的權力，這是一種「排他性」的權力，也就是不允許另一方締約國在本國境內執行勞動法律。基於維護「排他性」的執法權力，因此二國在提出「共同承諾之聲明」之後，就在下一項的特別條款指出：「勞工專章並不賦予締約國一方之主管機關在締約國他方領域內執行勞工法律的權力」。這項具有「排他性」的共同承諾聲明，其實並不是「臺灣－尼加拉瓜自由貿易協定」的獨特規定，而是世界各國在制定自由貿易協定之勞工條款時的共通性作法，事實上，各國在簽署雙邊性自由貿易協定內的勞工條款時，都具有一項明顯的特徵：締約國在本國境內強制執行保護勞工權利的法律時，都不會允許另一方締約國在本國境內執行勞動法律，目的是

為了確保在本國境內執行勞動法律的絕對管轄權，避免締約國侵犯本國的領域管轄權（Bourgeois et al., 2007: 34）。

在強調「雙方確認對各自憲法的絕對尊重」之後，臺灣與尼加拉瓜雙方進一步在勞工專章中提出了「強制執行本國勞動法律」的條款，在條款中明確指出：「雙方都應該致力於確保其國內勞動法律所規定的勞動標準，必須符合勞工專章在附件內的勞工原則規定，同時也應該致力於促使本國所制定的勞動標準更加完善。」很明顯的，這是一項具有「強制性作用」的條款，雙方承諾應該透過持續或重複性的行動，以有效執行本國勞動法律，而且所執行的本國勞動法律標準必須符合國際認可的「勞工原則」規範，以促使二國朝向「公平貿易」的共同目標發展。基於促進「公平貿易」的目標，因此在「強制執行本國勞動法律」的共同承諾聲明之中，具體指出：「締約國雙方共同體認，不宜為了鼓勵貿易或投資，而減弱或降低國內勞動法律所提供的保護，因此，締約國應該致力於確保不會為了促進與締約國他方的貿易，或為了促進於其領域內成形、取得、擴充或保留投資，而放棄或削弱、或提議放棄或削弱相關法律，以致無法完全符合勞工原則內中所提及之國際認可之勞工權益。」這一段共同承諾的聲明，明確陳述了臺灣與尼加拉瓜二國都必須落實執行本國勞動法律，不使標準過低的勞動法規或措施變成貿易保護的手段，也不會為了提升貿易利益而損害勞工的權益，以保護二國勞工的勞動權利不會因為投資貿易而減損或降低（國際貿易局，2011）。

上述所謂「勞工專章」附件內的「勞工原則」，其主要內容是根據 ILO 在 1998 年《國際勞工組織關於工作的基本原則和權利宣言》所規定的「核心勞動基準」規範，這不僅是國際認可的勞動基準規範，同時也是世界各國在簽署自由貿易協定時，多數國家都會納入勞工條款內的基本原則。具體而言，在「勞工原則」內明訂的規範內容共有 8 項：(1) 結社自由以及保護勞工成立組織的權利，勞工有權自由且不受

妨礙地成立與加入自己選擇的組織，藉以促進以及保衛自身利益；(2)團體協商權，保護勞工成立工會組織的權利，使其能夠自由針對與僱用條件有關的問題進行團體協商；(3)保護勞工藉由罷工以保衛其集體利益的權利；(4)禁止與抑制各種形式的強制勞動，但是若有臺灣與尼加拉瓜雙方一般認為可以接受的勞動方式則不在此限，例如：強制服役、強制性的公民義務、不具私人目的之監獄勞動、緊急狀況時的工作動員等；(5)對於兒童與青年的勞動保護，應該制定兒童與青年的就業限制，而限制的內容必須考慮可能危害兒童與青年的生理、心智以及道德發展等相關因素，包括：兒童與青年的就學需要以及生活安全規定等；(6)制定最低工資、加班酬勞的最低勞動標準，適用所有受薪勞工，包括未受團體協約保護的勞工在內；(7)消除基於種族、宗教、年齡、性別或其他原因的就業歧視，但是仍然有一些合理與適用範圍內的例外情況，例如：誠信的職業規定或資格認定、建立管理退休年齡的慣例或規則，以及考量受歧視影響而針對某些特定團體所提供的特殊保護或輔導措施；(8)採用同一職場內「同工同酬」的公平原則，以確保從事相同工作的男性勞工與女性勞工可以獲得相同的報酬。

二、「條件性－促進性」途徑：臺尼自由貿易協定「勞工專章」的執行機制分析

依照 ILO (2013: 31) 的分析，「臺灣與尼加拉瓜自由貿易協定」訂立的「勞工專章」，由於其執行機制所採取的制度途徑同時結合了「條件性途徑」、「促進性途徑」的要素，因此應該歸類為「條件性－促進性」的制度途徑。分析「臺灣與尼加拉瓜自由貿易協定」勞工專章的執行機制內涵，可以發現：雖然其中具有「條件性途徑」的要素，例如：「批准生效後的爭端解決機制」、「強制執行本國勞動法律」等，特別是其中「爭端解決機制」還包括有「經仲裁可暫停貿易優惠」的制裁措施，但是同時也在勞工專章的條款內訂立了「促進性途徑」的執

行機制，特別是訂立「促進合作活動與能力建構」的機制，藉以促使臺灣與尼加拉瓜雙方共同執行有利於落實勞工條款的合作活動，改進雙方對於處理勞動議題的能力，進而達到促進雙邊貿易與投資的願景。根據「條件性－促進性」的制度途徑，「臺灣與尼加拉瓜自由貿易協定」訂立的「勞工專章」規定，其執行機制包括下列 4 項（國際貿易局，2006）：

第一項執行機制是「勞工事務委員會」，臺灣與尼加拉瓜雙方同意由內閣層級或是同等層級的代表、或是受其指派者組成「勞工事務委員會」，而且委員會應該在自由貿易協定生效日起的一年內召開第一次會議，其後則視實際需要隨時召開。成立「勞工事務委員會」的主要目的是：根據勞工專章內的各項條款，監督執行勞工專章的落實程度以及執行進度的審查，特別是監督「勞工合作與能力建構」機制內的各項事務執行，以達成勞工專章內所明訂追求的有關勞工權益的各項目標。而為了有效執行「勞工事務委員會」負責的各項任務，臺灣與尼加拉瓜雙方同意應該在本國的勞動部之內，指派專責單位做為與另一方締約國以及社會大眾的聯絡窗口，藉以執行「勞工事務委員會」所交付的工作，特別是執行關於「勞工合作與能力建構機制」的事務。具體而言，聯絡窗口的職責包括：將締約國的專責單位提出關於勞工專章條款事項的意見傳送至本國的專責單位，並且將本國專責單位的反應意見提供給締約國，以及在情況合適時提供給社會大眾瞭解。

第二項執行機制是「勞工合作與能力建構機制」，臺灣與尼加拉瓜雙方同意對於勞工議題進行持續性的合作，將有助於帶動雙方國內勞動領域的發展以及提供改善勞動標準的機會，而且可以有效促進雙方對於「勞工原則」內有關勞工事務的共同承諾。而為了達到上述目標，因此臺灣與尼加拉瓜雙方在「勞工專章」內建立了「勞工合作與能力建構機制」，強調雙方應該以尊重臺灣與尼加拉瓜各自的法律制度為前提，強化各自的制度性能力以實現「勞工專章」所提出的共同承諾，

雙方還同意應該致力於確保「勞工合作與能力建構機制」的目標，以及透過該機制所從事的各項工作必須符合臺灣與尼加拉瓜各自的國家計畫、發展策略以及優先重點，考量締約國各自的經濟、文化與法律制度，同時還必須提供公眾參與發展此類目標與執行此類活動的機會。而關於「勞工合作與能力建構機制」的內涵項目，在「勞工專章」內特地以附件的方式進行詳細的說明，在這項附件中明確指出：「臺灣與尼加拉瓜雙方可以先從雙邊或區域性的勞工合作事項開始，逐步建立與加強雙方的勞工合作與能力建構事項」，具體而言，所謂「勞工合作事項」可以區分為「合作事項」、「合作活動方式」二個面向分別加以說明。

首先，在「合作事項」的面向，「勞工專章」明文指出雙方可以針對下列事項進行合作：(1) 國際認可的勞工權益事項及其有效的適用範圍：藉由立法方式以實施自由組織工會的政策、討論工資的訂立、對於勞資協商權的有效確認、消除所有形式的強迫勞動、有效禁止童工，並且消除對於職業或僱用上的歧視；(2) 就業機會：增加就業機會，並且提供勞工進修的機會，以及提升勞動力的現代化；(3) 技術議題：增進勞工生產力的計畫、方法及經驗，實施可以有效鼓勵優良勞工的方案，有效運用電腦資訊與網路資訊；(4) 童工：訂立童工的相關法律，並且實施；(5) 勞工行政：提升勞工行政及仲裁法庭的能力，特別是訓練包括公務人員在內的勞工行政人員專業能力；(6) 勞工檢查系統：增進勞動法律的層級及效率的方法與訓練，加強勞工檢查系統，以及協助締約國確認勞工法律的承諾；(7) 可替代的爭端解決機制：目標在於為勞動議題的爭端建立一種可替代的爭端解決機制；(8) 勞動關係：在勞方、資方、政府三方間，以合作及爭端解決的方式，確保具有生產力的勞動關係；(9) 工作條件：在勞動法令內訂立工作條件的實施機制，包括工時、最低工資、加班、職業安全及健康等各項工作條件；(10) 外勞：對於在締約國境內之外籍勞工權益資訊廣為宣傳；(11) 社

會協助計畫：促進人力資源的升級，以及其他訓練計畫中提供的在職訓練方案；(12)勞工統計：適時發展關於締約國雙方之勞動市場的可比較統計資料；(13)性別：基於男女平等的原則，應該消除對於僱用以及職業的歧視。

上述第 7 項所謂「可替代的爭端解決機制」，乃是「條件性途徑」的重要特徵。根據「臺灣與尼加拉瓜自由貿易協定自由貿易委員會」的第三號決議指出：「臺灣與尼加拉瓜簽署的自由貿易協定，關於爭端解決之行為規範，除非雙方另有合意，否則將依照自由貿易協定第 22 章「爭端解決」專章規定的程序處理」（國際貿易局，2011）。而在「臺灣與尼加拉瓜自由貿易協定」第 22 章中，對於「爭端解決的程序」，則是提供了依照時間順序處理的三種爭端解決機制，第一種爭端解決處理機制是「諮商」，若是締約國中的任何一方認為締約國他方所實施的現行措施、準備實施的措施可能影響協定運作的事項之時，則締約國中的任何一方都可以先以書面的方式提出諮商的要求，在書面中敘明提出請求之原因以及提出控訴的法律依據，此時締約國雙方就必須盡一切努力，促使所進行之諮商，獲得雙方都接受的解決方式。第二種爭端解決處理機制是「執委會進行斡旋、調解及調停」，如果締約國雙方無法依照「諮商機制」在期限內解決爭端時，締約國中的任何一方都可以採取書面的方式請求執委會召開會議，執委會應該在請求提出後的 10 日內召開會議，並且在必要時，可以傳喚技術專家說明或組成工作小組或專家小組，或是直接進行斡旋、調停及調解爭端，並提出建議，以協助雙方獲得彼此接受的解決方式。第三種爭端解決處理機制是「仲裁」，如果雙方仍然無法依照「執委會進行斡旋、調解及調停」機制在期限內解決爭端時，則締約國任一方都可以書面向執委會請求仲裁，執委會應該在收到請求後的 3 日內，成立仲裁小組審理爭端事項，至於仲裁小組的成員是由締約國雙方在自由貿易協定生效之日起 6 個月內推派，並維持最多 20 人的適格仲裁人名冊，其中包括

括具有締約國國籍之仲裁人最多 6 人，不屬於任一方國籍之仲裁人最多 4 人。仲裁小組經過審理後，若是認定被控訴國所採取之措施經認定違反本協定所規範的義務，或是被控訴國所採取之措施造成利益剝奪或減損，且締約國雙方未能於仲裁小組所定期限內就爭端達成相互滿意之協議之時，可以在最終報告中做出「暫停給予被控訴國依本協定所應得之優惠」之決定，而且這項決定對於締約國雙方具有強制性作用。

第二，在「合作活動執行」的面向，依照「勞工合作與能力建構機制」的規定，臺灣與尼加拉瓜雙方可以使用任何其認為適當的方法共同執行勞動合作的活動，包括：(1)技術協助方案，包括適當地提供人力資源、技術及物力資源；(2)締約國之官方訪問團、專家及學者（包括學術訪問及其他技術交換）之邀訪；(3)有關標準、規定、程序、成功案例之資訊交換，包括相關刊物及專題討論；(4)參加研討會、研究會議、研習會、訓練課程及教育計畫；(5)合作計畫或示範；(6)合作研究計畫、研究與報告，在此可以邀請獨立專業人士參與。

第三項執行機制是「合作性的勞工諮商」，臺灣與尼加拉瓜任何一方可以向另一方所指定的聯絡窗口提出書面的要求，針對勞工專章內的任何問題進行諮商。諮商應該在遞送書面要求之後立即展開。書面要求中應包含具體而足夠之資訊，以利收到要求之另一方締約國可以提出回應。進行諮商之締約國雙方應該盡一切努力以求取雙方都可以接受的解決方式，除了考量相關的合作機會之外，還可以向其認為合適的任何人員或機構尋求建議或協助，藉以充分瞭解問題的關鍵重點。如果雙方無法依上述方式解決問題的話，參與諮商之任一方還可以向締約國他方的聯絡窗口提出書面要求，召開雙方共同組成的「勞工事務委員會」，討論雙方可以接受的解決方法。

第四項執行機制是「企業管理原則」，由於國際貿易與投資所帶來的可觀利益，為了促使企業有機會透過永續發展政策來兼顧社會發

展、經濟發展與環境保護的目標，臺灣與尼加拉瓜雙方都應該鼓勵其管轄權境內的企業，主動在企業組織的內部政策中結合企業管理原則，以實施臺灣與尼加拉瓜雙方在自由貿易協定內勞工專章所規範的勞工原則。這項執行機制的主要內容是一種強調「企業層次」的投入參與模式，其基本理念是：執行「勞工專章」的規定，不僅是二國政府應該善盡的責任，同時也是在二國之間進行貿易往來的企業應該負起的責任，因此有必要鼓勵二國的企業採取「企業社會責任」的作法，促使二國的企業在進入另一方國家進行投資設廠以及貿易往來之時，可以認同以及採納勞工專章內訂立的「勞工原則」，進而促使「勞工原則」可以融入企業的管理機制之中，藉以維護二國勞工的勞動權利不會因為投資與貿易而有所減損。

三、臺尼自由貿易協定之勞工專章與「條件性－促進性」途徑之勞工條款的比較

檢視「臺灣與尼加拉瓜自由貿易協定」訂立的「勞工專章」，在執行機制的設計方式上，基本上是採取「條件性－促進性」的制度途徑，其執行機制中不僅具有「批准生效後的爭端解決機制」、「強制執行本國勞動法律」等「條件性途徑」的要素，同時也具有「促進合作活動與能力建構」的「促進性途徑」要素，以下分別從「最低勞動標準之共同承諾」、「強制執行本國勞動法律」、「批准生效後的爭端解決機制」、「合作機制」等四個面向，比較分析「臺灣與尼加拉瓜自由貿易協定」的勞工專章與其他同樣屬於「條件性－促進性」制度途徑之雙邊自由貿易協定的勞工條款內容。

首先，在「最低勞動標準之共同承諾」方面，從表 2 可以得知，在採取「條件性－促進性」制度途徑的 9 項雙邊自由貿易協定勞工條款的共同承諾中，臺灣與尼國所簽署的勞工專章與其他 8 項協定的勞工條款相同，共同承諾都是會「致力於確保 ILO 在 1998 年通過的「工

作基本原則與權利宣言」以及「最低勞動基準」，可見臺灣與尼國在勞工專章內的共同承諾已符合國際認可的基本勞動基準，不過「加拿大與智利勞動合作協定」、「加拿大與哥斯大黎加勞動合作協定」2 項協定，另外還增訂了「確保遷移勞工的勞動權利」做為共同承諾。

第二，在「強制執行本國勞動法律」方面，臺灣與尼國所簽署的勞工專章與其他 8 項勞工條款相同，都承諾將會「強制執行本國勞動法律」，而且除了「加拿大與智利勞動合作協定」、「加拿大與哥斯大黎加勞動合作協定」2 項協定之外，臺灣與尼國所簽署的勞工專章與其他 6 項協定的勞工條款相同，都進一步承諾「不會採取減弱勞動法律的方式來加強雙邊的貿易或投資」，由此顯示臺灣與尼國在勞工專章內對於「強制執行本國勞動法律」的共同承諾，已經與多數採取「條件性－促進性」途徑的雙邊自由貿易協定的規範內容相同。

第三，在「爭端解決機制」方面，建立「爭端解決機制」的主要目的是藉由建立正式協商的平台，促使締約國可以對違反協定規範的另一方提出有約束力的申訴或是指控，至於制裁的方式包括「罰款」、「暫停原有的貿易優惠」等。從表 2 可以得知，臺灣與尼國所簽署的勞工專章，與其他 8 項協定的勞工條款相同，都已經建立「常設性的爭端解決機制」，但是差異在於「爭端解決機制內的貿易制裁措施」有所不同，在 9 項協定的勞工條款之中，可以區分為三種模式，第一種模式是「未訂立貿易制裁的措施」，包括「加拿大與哥斯大黎加勞動合作協定」、「智利與土耳其貿易協定」2 項協定；第二種模式為臺灣與尼國所簽署的勞工專章，訂有「經由仲裁機制決定的暫停貿易優惠制裁」；至於第三種模式則是「美國與約旦自由貿易協定」、「美國與智利自由貿易協定」等 6 項協定，所採取的制裁措施都是「罰款」，罰款金額介於 1,000 萬美金到 1,500 萬美金之間。

第四，在「合作機制」方面，「合作機制」通常是藉由建立特定機構的方式，例如：勞動事務委員會、國家聯絡點，以促進締約國雙方

表 2 臺灣與尼國簽署之勞工專章與其他「條件性－促進性」途徑之勞工條款比較

		勞工條款的內容		執行機制的方式		
雙邊自由貿易協定名稱	最低勞動標準之共同承諾	是否強制執行國家的勞動法律	是否不採取減弱勞動法律的方式加強貿易或投資	是否建立合作機制	是否建立第三方申訴的機制	是否建立爭端解決機制
美國與紐旦自由貿易協定（2001年）	致力於確保 ILO 1998 年的工作基本原則與權利宣言	是	是	設立聯合委員會以督促管理勞工條款之執行	否	建立允許貿易制裁的常設性爭端解決機制
美國與智利自由貿易協定（2004年）	致力於確保 ILO 1998 年的工作基本原則與權利宣言	是	是	設立雙邊勞動組織以及國家級的聯絡點	是	建立爭端解決機制，允許在不符合勞動法律時罰款
美國與澳洲自由貿易協定（2005年）	致力於確保 ILO 1998 年的工作基本原則與權利宣言	是	是	設立雙邊勞動組織以及國家級的聯絡點	是	建立爭端解決機制，允許在不符合勞動法律時罰款 1,500 萬美金
美國與摩洛哥自由貿易協定（2006年）	致力於確保 ILO 1998 年的工作基本原則與權利宣言	是	是	設立雙邊勞動組織以及國家級的聯絡點	是	建立爭端解決機制，允許在不符合勞動法律時罰款 1,500 萬美金
美國與多明尼加自由貿易協定（2006年）	致力於確保 ILO 1998 年的工作基本原則與權利宣言	是	是	設立雙邊勞動組織以及國家級的聯絡點	是	建立爭端解決機制，允許在不符合勞動法律時罰款 1,500 萬美金
加拿大與智利勞動合作協定（1997年）	致力於促進 ILO 1998 年的工作基本原則與權利宣言、遷移勞工的勞動權利	是，但是並非排除性質	-	設立雙邊勞動組織以及國家級的聯絡點	是	建立爭端解決機制，允許在不符合勞動法律時罰款 1,000 萬美金
加拿大與哥斯大黎加勞動合作協定（2002年）	致力於確保 ILO 1998 年的工作基本原則與權利宣言、遷移勞工的勞動權利	是，但是並非排除性質	-	設立雙邊勞動組織以及國家級的聯絡點	是	建立爭端解決機制，在不符合勞動法律時可透過勞動合作活動進行修正
智利與土耳其自由貿易協定（2002年）	致力於確保 ILO 1998 年的工作基本原則與權利宣言	是，但是並非排除性質	是	設立聯合委員會以督促管理勞工條款之執行	-	建立常設性的爭端解決機制
臺灣與尼加拉瓜自由貿易協定（2008年）	致力於確保 ILO 在 1998 年的工作基本原則與權利宣言	是	是	設立雙邊勞動組織、國家級的聯絡點	-	建立常設性的爭端解決機制，並允許經仲裁決定的暫停貿易優惠制裁

資料來源：ILO, 2013: 33-35; Eberhard Posthuma, 2011: 9.

針對勞動事務進行持續性的對話與交流。就合作機制的設立模式來看，從表 2 可以得知，在 9 項協定的勞工條款之中，可以區分為二種模式，第一種模式是「設立聯合委員會以督促管理勞工條款之執行」，包括「美國與約旦自由貿易協定」、「智利與土耳其自由貿易協定」二項協定，都是屬於這種類型；第二種模式則是「設立雙邊的勞動組織以及國家級的聯絡點」，臺灣與尼國所簽署的勞工專章，與「美國與澳洲自由貿易協定」、「美國與智利自由貿易協定」等 6 項協定的勞工條款相同，都是採取「設立雙邊性的勞動委員會以及聯絡點」的方式。

綜合上述，臺灣與尼國在勞工專章所訂立關於「最低勞動標準」以及「強制執行本國勞動法律」的共同承諾，與採取「條件性－促進性」制度途徑的所有勞工條款相同，都已符合國際認可的基本勞動基準規範；在「爭端解決機制」方面，臺灣與尼國在勞工專章雖然如同其他協定的勞工條款，已經建立了常設性的爭端解決機制，但是在爭端解決機制內所採取的貿易制裁措施乃是「經仲裁可暫停原有的貿易優惠」，與「美國－約旦自由貿易協定」、「美國－智利自由貿易協定」等 6 項協定所採取的「罰款」制裁措施有所不同；至於在「合作機制」方面，則是與多數「條件性－促進性」途徑的勞工條款相同，都是採用「設立雙邊的勞動組織以及國家級的聯絡點」的模式，相對比起「美國與約旦自由貿易協定」、「智利與土耳其自由貿易協定」二項協定所採取的「設立聯合委員會以督促管理勞工條款之執行」合作機制模式更為完整。

伍、「臺灣與紐西蘭經濟合作協定」 勞工專章的執行機制分析

一、臺灣紐西蘭經濟合作協定之「勞工專章」的共同承諾分析

在「臺灣與紐西蘭經濟合作協定」的「貿易與勞工專章」中，開

宗明義就指出專章的第 1 項宗旨是：「促進雙邊自由貿易與投資的共同願景下，創造勞工的就業機會、尊嚴勞動以及有意義的工作，並且堅持國際所認可的基本勞動原則與權利之僱用條款」（國際貿易局，2013b）。在這項宗旨的陳述中，十分明確地將「自由貿易」與「基本勞動原則與權利」有效聯結，彰顯出臺灣與紐西蘭二國都同意推動雙邊自由貿易的共同願景是「堅持國際所認可的基本勞動原則與權利」，而所謂「國際所認可的基本勞動原則與權利」，乃是指 ILO 在 1998 年通過的《國際勞工組織關於工作的基本原則與權利宣言》所規範的核心勞動基準。

在強調「自由貿易」與「基本勞動原則與權利」的聯結之後，臺灣與紐西蘭雙方進一步在勞工專章中提出了第 2 項宗旨：「透過合作與對話的方式促進雙方對於各自勞動體制的瞭解、健全勞動政策與措施，並提升雙方處理勞動議提的能力」。這項宗旨充分顯現出「臺灣與紐西蘭經濟合作協定」勞工專章在執行機制的設計方式上，乃是採取「促進性途徑」所強調的「合作與能力建構」機制，因此一方面強調雙方彼此瞭解對方勞動體制的途徑是「透過合作與對話的方式」，同時另一方面也強調必須「提升雙方處理勞動議提的能力」。基於「促進性途徑」的相同理念，勞工專章進一步提出後續的第 3 項宗旨是「促進締約國各自對於本國境內工作條件與生活標準的改善」，這項宗旨內所謂「本國境內工作條件與生活標準的改善」，其實是源自於《哈瓦那憲章》的「公平勞動基準」條款，強調「為避免不公平的勞動條件將導致國際貿易的推動面臨困難，因此促進薪資與勞動條件有其必要性，因此各國應該在本國境內採取適當方法以避免不公平勞動條件的情形發生」。最後，在「勞工專章」中的第四項宗旨是「促進締約國雙方應該對於共同關注的勞動議題進行討論與意見交換以達成共識」，很明顯的，提出這項宗旨的目的是再次強調「對話」的重要性，期待臺灣與紐西蘭雙方能夠秉持「對話」的方式，針對勞動的相關議題進行持續

性的交流與討論，藉以獲得雙方可以接受的解決之道。

基於上述 4 項基本宗旨，臺灣與紐西蘭雙方同意在「互相尊重雙方擁有執行本國勞動法律權利」的前提下，進一步提出 4 項「共同承諾」聲明，以落實各項宗旨所宣示的政策目標。第 1 項共同承諾是雙方應該在本國的法律與政策的制定與實施過程中，尊重、促進與承認國際認可的 4 項「基本勞動原則與權利」，具體項目包括：結社自由以及有效認可集體協商權利、消除一切形式的強迫或強制勞動、有效的廢除童工、消除就業以及職業歧視；第 2 項共同承諾是雙方不會採取減弱、減損或不以持續或重覆的方式執行本國的勞工法律、規章及政策，而導致影響締約雙方的貿易或投資；第 3 項共同承諾是雙方承諾不會透過實施勞動法規、規章、政策及措施的方式，達到貿易保護目的；第 4 項共同承諾是雙方將會在廣泛商議的情況下，清楚確認、完全瞭解對方的勞動法律、規章、政策與慣例之需要，並且會強化國內公眾對這些勞動法律、規章、政策以及慣例的認知。

二、促進性途徑：臺灣紐西蘭經濟合作協定之「勞工專章」的執行機制分析

由於「臺灣與紐西蘭經濟合作協定」訂立的勞工專章採取「批准後合作對話」的執行機制，強調貿易夥伴國之間應該透過「合作機制」與「對話機制」來瞭解雙方的勞動制度與政策，並且共同推動勞動合作活動，提升雙方處理勞動議題的能力，以達到雙方貿易與投資的願景，因此可以歸類為「促進性途徑」的制度途徑。依照「促進性途徑」的制度途徑，「臺灣與紐西蘭經濟合作協定」勞工專章所建立的執行機制，包括以下 5 項：

第 1 項執行機制是「雙方設置聯絡點」，也就是臺灣與紐西蘭雙方應該指派專責機構與專責人員負責關於勞動議題的聯絡事項，並且應通知他方該聯絡點的詳細資訊，以促進締約雙方對於勞動事務的有效

交流，同時雙方也可以藉由聯絡窗口的設置，協助執行雙方共同關注的各項勞動議題，進行交流與討論，包括協調如何執行勞動合作的活動。

第 2 項執行機制是「召開雙邊勞動會議」，臺灣與紐西蘭雙方可以針對共同關注的勞動議題進行持續性的對話與合作，並且廣徵各界意見，以及提升公眾的參與。雙邊勞動會議是由雙方的資深勞動官員或是雙方認為合適的人員組成，同時雙方具體約定必須在「經濟合作協定」生效日起的一年之內，由臺灣與紐西蘭雙方共同決定時間召開會議。舉辦雙邊勞動會議的功能，包括下列四個面向：第一，雙邊勞動會議具有建立、監督雙方同意辦理之合作活動的功能，並且可以進一步評價勞動合作活動的成效；第二，雙邊勞動會議是一個雙方對話的論壇，可以提供雙方針對共同關心或關注的勞動事件進行對話，促進雙方彼此之間對於勞動事件的瞭解；第三，雙邊勞動會議可以審視勞動專章內各項執行機制的運作情形以及達成的成果；第四，雙邊勞動會議可以考慮與締約方做為成員的其他管轄區域以及機構，進行共同合作活動之機會；除了上述四個面向之外，其它雙方同意討論的事項，也可以納入雙邊勞動會議的討論範圍之內。

第 3 項執行機制是「公眾參與」，臺灣與紐西蘭雙方同意可以在適當的時機，針對與勞工專章實施措施相關的利害關係人或是專家諮詢，以徵求其意見。而為了達到「公眾參與」的政策目標，締約國雙方可以提供本國境內的利害關係人定期提交關於實施勞工專章各項機制的意見或建議的機會，並且應該各自設法通知本國的社會大眾關於依據勞工專章所舉辦的各項活動，包括應該在締約雙邊勞動會議結束時，將工作報告的完整資訊公諸於大眾瞭解。

第 4 項執行機制是「勞動合作」，臺灣與紐西蘭都同意應該針對雙方共同關注的勞動議題，進行區域性以及多邊性的合作活動，而在「勞工專章」內明確列出雙方可以進行的合作事項包括：(1) 勞工法律與措

施，特別是關於促進瞭解關於 ILO 提出的「工作基本原則與權利之促進」宣言以及「尊嚴勞動」的概念；(1)勞動法規的遵循以及執行的制度；(2)勞資爭議事務的因應與管理；(3)勞資協商制度的推動；(4)勞資合作的鼓勵與辦理；(5)職業安全與健康的促進；(6)人力資本的發展、訓練以及提升職業能力。

至於參與勞動合作活動的機構，其參與方式除了可以透過雙方的政府共同討論與舉辦勞動合作活動之外，同時也可以藉由產業、教育與研發機構、工會等進行勞動議題的合作。至於勞動合作活動的辦理方式，由於參與機構多樣化，因此雙方同意可以採取「多元化的活動模式」進行，包括：雙方代表團、專家學者、教師及教練之交流，包括：學術訪問及技術交流，關於標準、規定、程序、最佳實踐方法的資訊交換，以提升對於雙方在勞動法律以及制度方面的相互瞭解，舉辦聯合研討會、召開研究會議、研習會、辦理訓練教育課程，或是辦理合作計畫或示範之發展、共同研究計畫、研究與報告等各種方式，都是可以視雙方需要而辦理的合作活動型態。

第 5 項執行機制是「諮商」，臺灣與紐西蘭雙方同意應該隨時盡力對於勞工專章的解釋與應用達成共識，並且強調雙方應該透過對話、諮商以及合作等方式，盡力解決可能出現之勞動議題。如果出現了任何關於執行勞工專章的問題，締約一方可以透過其聯絡點要求與締約他方進行諮商，此時聯絡點除了應該提供負責該議題的官方機構或官員的相關資料，並且應該協助促成雙方進行必要的溝通，雙方進行諮商的時限是 180 天。如果仍然無法藉由「諮商機制」的管道解決問題，則可以在 90 天內召開雙方的聯合會議，透過聯合會議進行討論，並且應提出結論與建議，交由雙方確實執行，如果在執行上出現疑慮，則相關議題可以向經濟合作協定聯合委員會提出，做出最後的考量與解決方案。在此必須特別說明的重點是：雖然「臺灣與紐西蘭經濟合作協定」訂有第 21 章「爭端解決專章」，但是「勞工專章」在說明「諮

商機制」的程序性規定之後，特別指出：「勞工專章所產生的事務，締約方不得適用爭端解決專章的規定」，代表臺灣與紐西蘭雙方同意對於勞動議題的爭端解決方式，應該僅限於採取「促進性制度途徑」下的「諮詢機制」，而不可運用「條件性制度途徑」下的「爭端解決機制」。

三、臺紐經濟合作協定之勞工專章與其他「促進性途徑」之勞工條款的比較分析

臺灣與紐西蘭經濟合作協定的「勞工專章」，在執行機制的設計方式上，基本上是採取「促進性」的制度途徑，其執行機制中具備有「促進合作活動與能力建構」、「諮詢機制」等「促進性途徑」的要素，以下分別從「最低勞動標準之共同承諾」、「建立制度性架構的方式」、「促進合作活動與能力建構」三方面，比較分析「臺灣與紐西蘭經濟合作協定」勞工專章與其他同樣屬於「促進性途徑」之雙邊自由貿易協定的勞工條款內容。

首先，在「最低勞動標準之共同承諾」方面，「促進性途徑」的勞工條款對於最低勞動標準的承諾內容，通常是重申必須確保現有國際認可的義務，但是有部分協定的勞工條款並未承諾必須達到具有約束力的國際認可之最低勞動標準。從表 3 可以得知，在採取「促進性途徑」的 12 項雙邊自由貿易協定勞工條款的共同承諾中，其共同承諾可以區分為二種類型，第一種類型為「致力於確保 ILO 在 1998 年通過的工作基本原則與權利宣言或是 ILO 的核心勞動基準」，包括「臺灣與紐西蘭經濟合作協定」勞工專章以及其他 9 項協定的勞工條款，都是採取這種作法，可是其中「秘魯與智利自由貿易協定」還另外增訂了「聯合國遷移勞工公約」列為共同承諾；第二種類型是「未訂立國際認可的勞動標準」，「歐盟與摩洛哥自由貿易協定」、「歐盟與以色列自由貿易協定」等 2 項自由貿易協定的勞工條款，都未訂立國際認可的勞動標準，相較而言，這種類型的勞工條款比起第一種類型，明顯

**表 3 臺灣與紐西蘭勞工專章與其他「促進性途徑」
雙邊自由貿易協定之比較**

	勞工條款的內容		執行機制的方式			
	雙邊自由貿易協定名稱	最低勞動標準之共同承諾	是否採取不減弱勞動法律的方式來促進貿易或投資	是否有勞動議題之合作	建立制度性架構的方式	是否建立諮商機制
智利－中國自由貿易協定（2006年）	ILO的尊嚴勞動項目		否	是	國家級的協調會議	否
智利－巴拿馬自由貿易協定（2008年）	ILO1998年的工作原則與權利宣言		是	是	國家級的聯絡點：勞動合作聯合委員會	是
智利－哥倫比亞自由貿易協定（2009年）	ILO1998年的工作原則與權利宣言		是	是	國家級的聯絡點：勞動合作聯合委員會	是
秘魯－智利自由貿易協定（2009年）	ILO1998年的工作原則與權利宣言：聯合國遷移勞工公約		是	是	勞動合作聯合委員會	否
歐盟-摩洛哥自由貿易協定（2000年）	無		—	是	針對與勞動基準的選擇性議題建立合作架構、對話架構	是
歐盟－以色列自由貿易協定（2000年）	無		—	是	針對與勞動基準的選擇性議題建立合作架構、對話架構	是
歐盟－南非自由貿易協定（2000年）	ILO核心勞動基準		—	是	納入利害關係人參與的合作架構、對話架構	是
歐盟－智利聯合協定（2003年）	ILO核心勞動基準		—	是	建立利害關係人參與的合作架構、對話架構	是
歐盟－韓國自由貿易協定（20011年）	ILO1998年的工作原則與權利宣言		是	是	建立利害關係人參與的合作架構、對話架構	是
歐盟－秘魯自由貿易協定（20013年）	ILO的基本公約		是	是	建立利害關係人參與的合作架構、對話架構	是
紐西蘭－泰國自由貿易協定（2013年）	ILO1998年的工作原則與權利宣言		是	是	建立利害關係人參與的合作架構、對話架構；國家級的聯絡點	是
臺灣－紐西蘭經濟合作協定（2013年）	ILO1998年的工作原則與權利宣言		是	是	建立利害關係人參與的合作架構、對話架構；國家級的聯絡點	是

資料來源：ILO, 2013: 71-72；Ebert and Posthuma, 2011: 14；臺灣與紐西蘭經濟合作協定之內容係由作者自行整理。

的不足之處是缺乏勞動標準的訂立。

第二，在「建立制度性架構的方式」方面，「促進性途徑」的勞工條款通常會建立關於「促進合作活動的制度性架構」，其中多數的勞工條款所建立的制度性架構可以提供締約國政府之間互動與合作，但是有部分的勞工條款可以提供民間社會的利害關係人參與。從表 3 可以得知，在採取「促進性途徑」的 12 項雙邊自由貿易協定的勞工條款之中，「建立制度性架構的方式」可以區分為四種模式，第一種模式為「針對與勞動基準相關的選擇性議題建立合作架構、對話架構」，包括「歐盟與以色列自由貿易協定」、「歐盟與摩洛哥自由貿易協定」2 項協定；第二種模式則是「建立利害關係人參與的合作架構以及對話架構」，這種類型的特點是可以提供締約國的民間社會公民參與合作活動以及對話，「臺灣與紐西蘭經濟合作協定」以及「歐盟與韓國自由貿易協定」、「歐盟與南非自由貿易協定」、「歐盟與智利聯合協定」、「歐盟與秘魯自由貿易協定」等 5 項協定，其中「臺灣與紐西蘭經濟合作協定」還建立了國家級的聯絡點；第三種模式為「設立勞動合作聯合委員會以及國家級的聯絡點」，這種類型的特點是設立國家級的聯絡點，指派專責人員負責締約國之間的議題聯絡、資料傳送以及意見蒐集，「智利與巴拿馬自由貿易協定」、「智利與哥倫比亞自由貿易協定」等 2 項協定的勞工條款，都是採取這種模式；第四種模式為「設立國家級的協調會議或聯合會議」，採取這種模式的協定包括「智利與中國自由貿易協定」、「秘魯與智利自由貿易協定」等 2 項協定。

第三，在「促進合作活動與能力建構」方面，「促進性途徑」的勞工條款通常會藉由建立制度性架構的方式，提供締約國雙方的政府可以進行對話與諮詢的管道，有部分自由貿易協定的勞工條款還可以提供締約國民間社會的利害關係人有參與各種勞動議題之合作活動機會。從表 3 可以得知，包括「臺灣與紐西蘭經濟合作協定」在內的大多數勞工條款，不僅建立了締約國雙方政府之間針對勞動事務的諮詢

機制，而且也有推動舉辦針對勞動議題的合作活動。相對而言，在十二項雙邊自由貿易協定的勞工條款之中，只有「智利與中國自由貿易協定」、「秘魯與智利自由貿易協定」等二項協定採取「推動勞動議題之合作、但是未建立諮商機制」的合作模式。

綜合上述，臺灣與紐西蘭在勞工專章內的共同承諾，與多數採取「促進性途徑」的勞工條款相同，已經訂立符合國際認可的基本勞動基準，並且比起二項並未訂立勞動標準承諾的勞工條款，相對較佳；在「制度性架構」方面，臺灣與紐西蘭在勞工專章所建立的制度性架構，不僅建立了提供利害關係人參與的合作架構以及對話架構，而且還建立了國家級的聯絡點，可謂兼具二種模式的特點，比起多數「促進性途徑」的勞工條款，相對更為完整；在「促進合作活動與能力建構」方面，「臺灣與紐西蘭經濟合作協定」的勞工專章建立的機制，與大多數協定的勞工條款相同，同時建立了「諮商機制」以及「推動勞動議題的合作活動」，相對比起「智利與中國自由貿易協定」、「秘魯與智利自由貿易協定」二項協定所採取的「推動勞動議題之合作」模式，可謂更為完整。

陸、結語

長期以來，臺灣受到外部國際政治環境的制約，難以與主要貿易夥伴國洽簽區域性或雙邊性的自由貿易協定，因此為了突破國際環境制約的困境，從 2002 年起，臺灣的政府採取「邦交國優先洽簽」策略，與中南美洲五國簽署雙邊自由貿易協定，但是其中卻只有「臺灣與尼加拉瓜自由貿易協定」訂立了「勞工專章」。2008 年之後，臺灣雖然同時與新加坡、紐西蘭、中國洽簽雙邊自由貿易協定，並且陸續在 2013 年與三個國家簽署協定，但是實際上的簽署結果卻仍然只有「臺灣與紐西蘭經濟合作協定」內納入「勞工專章」。導致臺灣至今只有 2 項協

定納入勞工專章的主要原因是：臺灣對於「是否納入勞工條款」的議題，採取「外部貿易夥伴國需求導向」的模式，只有在貿易夥伴國要求納入勞工專章之時，臺灣才會消極回應商談勞工專章，形成一種「消極性納入勞工條款」的政策立場，而不是基於「保護臺灣勞工權利」而洽簽。

基於「消極性納入勞工條款」的政策立場，導致「臺灣與尼加拉瓜自由貿易協定」、「臺灣與紐西蘭經濟合作協定」2 項協定的「勞工專章」，對於執行機制所採取的制度性途徑，也是依照尼加拉瓜、紐西蘭二個貿易夥伴國的不同政策需要而制定，分別採取「條件性－促進性的制度途徑」、「促進性的制度途徑」二種制度途徑類型，各自建構形成 2 項協定的「勞工專章」具有不同的執行機制與制度內容。「臺灣與尼加拉瓜自由貿易協定」依照「條件性－促進性的制度途徑」的模式，不僅具有「批准生效後的爭端解決機制」、「經仲裁可暫停貿易優惠的制裁措施」、「強制執行本國勞動法律」等「條件性途徑」的制度性要素，而且也具有「促進合作活動與能力建構機制」此種「促進性途徑」的制度性要素，建立了雙方的「合作機制」；至於「臺灣與紐西蘭經濟合作協定」，則是依照「促進性途徑」的模式，不僅建立了「提供利害關係人參與的合作架構與對話架構」、「國家級的聯絡點」，而且還建立了「諮商機制」以及「勞動議題的合作機制」，但是對於勞動議題的爭端解決方式，「臺灣與紐西蘭經濟合作協定」則是強調僅限於採取「促進性途徑」下的「諮商機制」，並未採用「條件性途徑」下的「爭端解決機制」，當然也不會採用「貿易制裁」的機制，這些是「臺灣與紐西蘭經濟合作協定」與「臺灣與尼加拉瓜自由貿易協定」在執行機制上的不同之處。

從「臺灣與尼加拉瓜自由貿易協定」勞工專章採取的「條件性－促進性的制度途徑」，到「臺灣與紐西蘭經濟合作協定」勞工專章採取「促進性的制度途徑」，雖然二項協定的勞工專章所採用的制度途徑與

執行機制有所不同，但是二項協定的勞工專章對於勞動標準的共同承諾卻是相同，都是採用 ILO 在 1998 年在《工作基本原則與權利宣言》所宣示的核心勞動基準，符合國際認可的共通規範。對於臺灣而言，遵循 ILO 的核心勞動基準，不僅是臺灣在簽署自由貿易協定時的重要承諾，而且也是臺灣在未來繼續開拓國際經貿空間的必要條件，因為當前的國際經貿體系，在美國、加拿大、歐洲聯盟、紐西蘭等西方已開發國家的主導下，透過簽署區域性或雙邊性自由貿易協定的方式來促使各國落實 ILO 宣示的「核心勞動基準」，已經成為國際經貿發展的共同趨勢。以美國主導成立的「跨太平洋貿易夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership，以下簡稱為 TPP) 為例，雖然我國政府已經多次宣示期待臺灣能夠儘早加入 TPP，但是至今未能加入，關鍵因素在於 TPP 是一項「高標準的區域性自由貿易協定」，其中在「勞工人權」部分，TPP 乃是以美國提出的「勞工提案」(labor proposal) 為基準，雖然至今美國尚未公布，但是基於美國的勞工權利保護政策具有一貫性，因此可以從「美國與韓國自由貿易協定」的勞工專章內容來瞭解，在這項協定中，美國與韓國雙方重申應制定與執行本國的勞動法律，以維護 ILO 在 1998 年在《工作基本原則與權利宣言》所宣示的「核心勞動基準」(黃以涵，2012：4)。若是檢視我國勞動法律與 ILO 的「核心勞動基準」內容，將可以發現：我國有部分的勞動法律並未完全符合 ILO 的「核心勞動基準」，明顯不符合的勞動法律條款就是我國的《勞動基準法》規定「十五歲以上、未滿十六歲之受雇從事工作者，謂之童工」，可是 ILO 已經列入核心勞動基準項目內的《最惡劣型態童工公約》，卻定義「童工的最低年齡是十八歲」，顯示我國現行的《勞動基準法》並未完全符合 ILO 的「核心勞動基準」規範。除了《勞動基準法》未能完全符合 ILO 的「核心勞動基準」之外，我國的《工會法》也有部分條文未能符合 ILO 的「核心勞動基準」，依照 ILO 的《結社自由及保障組織權利公約》規定，「工人和僱主應毫無區別地

有權不經事先批准建立和參加他們自己選擇的組織」，同時「本公約規定的各項保障適用於軍隊和警察的程度，應由國家法律或條例予以確定」，換言之，除了軍隊與警察可以由國家在法律內明定其組織工會權利的程度，其他的受僱勞工應該都適用於自由組織工會權利的保障範圍，然而我國的《工會法》卻禁止公務員組織工會，而且只允許教師組織產業工會與職業工會，禁止教師組織企業工會，並未完全符合《結社自由及保障組織權利公約》的規定。

綜合上述，以下提出對於「勞工專章」議題的五項政策建議方向，以做為臺灣未來在對外洽簽自由貿易協定時的政策參考。第一，政府若是想要繼續實施「積極開拓洽簽自由貿易協定」的政策方針，就應該改變過去所採取的「消極性納入勞工條款」政策立場，改而採取「積極納入勞工專章」的政策思維，在對外洽簽自由貿易協定時，應該主動向貿易夥伴提出「納入勞工專章」的提議，以符合「自由貿易協定」聯結「核心勞動基準」的國際經貿發展趨勢。第二，在「積極納入勞工專章」的政策思維原則之下，由於「勞工專章」將提供與我國簽訂自由貿易協定之國家的勞工，在進入我國的工作期間獲得基本勞動權利的保障，勢將對於我國勞工的就業產生一定程度的影響，因此在對外洽簽自由貿易協定之前，有必要先針對簽訂自由貿易協定對於我國勞工的勞動權利與就業進行衝擊影響評估。檢視我國政府在過去推動對外洽簽自由貿易協定時，事前的衝擊影響評估往往僅限於經濟層面的影響評估，未能針對勞工的勞動權利與就業影響進行評估，導致引發重大的社會爭議，建議政府應該以立法的方式，訂立「洽簽自由貿易協定的事前影響評估機制」，將「勞動權利與就業衝擊影響評估」納入事前影響評估範圍之內，與「經濟影響評估」共同形成完整的事前影響評估機制。第三，政府應該檢視已經簽署之「臺灣與尼加拉瓜自由貿易協定」、「臺灣與紐西蘭經濟合作協定」二項協定的「勞工專章」內容，並落實執行，以保護勞工的基本勞動權利，特別是應該積極運

用藉由二項協定之「勞工專章」所建立的勞動合作交流機制，分別與二個貿易夥伴國共同推動跨國性的勞動事務合作以及交流活動，藉以建立 ILO 場域之外的國際合作交流途徑。第四，有鑑於在臺灣已經簽署的九項自由貿易協定之中，至目前為止，經濟部公告的 22 項「加強輔導型產業」、8 項「可能受貿易自由化影響產業」以及這些產業所資遣的 41,524 名勞工，主要都是來自臺灣與中國簽定 ECFA 而受到利益損害影響的產業與勞工，但是 ECFA、已簽署但尚未生效的「兩岸服務貿易協議」、洽簽中的「兩岸貨品貿易協議」卻都未能納入勞工專章，因此建議政府未來若與中國政府重新洽談「兩岸服務貿易協議」時、繼續與中國政府進行「兩岸貨品貿易協議」之談判時，主動向中國政府提出「納入勞工專章」的提議，並且將「勞動權利與就業衝擊影響評估」納入「兩岸服務貿易協議」、「兩岸貨品貿易協議」的事前影響評估範圍之內，同時公布評估報告。第五，政府應該持續檢視我國現行之勞動法律是否有未能符合 ILO 的核心勞動基準之處，並且應該針對未能符合之處，修正我國現行之勞動法律，建議應該修改我國現行《勞動基準法》對於「童工」的定義，將「童工」重新定義為「未滿十八歲之受雇從事工作者，謂之童工」，並且應該修改我國現行《工會法》內對於公務員與教師組織工會的各項限制規定，以符合 ILO 的核心勞動基準規範，減少我國未來洽簽自由貿易協定的障礙，進而開拓我國未來對外洽簽自由貿易協定的國際空間。

參考文獻

一、中文部分

- 中華經濟研究院，2004，〈我國與尼加拉瓜完成第一回合自由貿易協定諮商會議〉，中華經濟研究院 WTO 研究中心新聞稿，2004 年 9 月 24 日，網址：http://www.wtocenter.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=33596。
- 中華經濟研究院，2009，《台灣與紐西蘭洽簽經濟合作協定對台灣經濟影響評估》，經濟部國際貿易局委託研究報告。網址：http://www.moea.gov.tw/TNE/main/content/SubMenu.aspx?menu_id=3597。
- 李淳，2010，〈推動 FTA 之整體策略考量〉，《經濟前瞻》第 131 期，頁 5-10。
- 李淑媛、林國榮（2015）。《因應貿易自由化之勞動政策諮詢計畫》，勞動部勞動力發展署委託研究報告。
- 林淑娟，2007，《WTO 架構下兩岸簽署自由貿易協定問題之法制探討》，國立高雄大學法律研究所碩士論文。
- 林祖嘉，2010，〈民進黨鎖國下的經濟「成就」〉，國家政策研究基金會網站，國政分析。網址：<http://www.npf.org.tw/post/3/7292>。
- 林淑媛，2009，〈尹啓銘：ECFA 談判 三階段進行〉，《經濟日報》3 版，2009 年 7 月 29 日。網址：<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/5038778.shtml>。
- 徐明宜，2001，〈儘速落實經發會中有關 WTO 與兩岸經貿之共識〉，國家政策研究基金會。網址：<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/TE/090/TE-C-090-112.htm>。
- 徐純芳，2010，〈後 ECFA 時代的台灣貿易展望〉，經濟部。網址：<http://www.ib.nccu.edu.tw/download/speechclass/interbusiness/99-2/1000329>。
- 黃子庭，2011，〈臺灣洽簽 FTA 的亞太經濟戰略：區域架構角色的觀點〉，《國際關係學報》，第 31 期，頁 81-112。
- 黃子庭，2012，〈全球化下的勞工權與貿易聯結：以美國雙邊 FTA 中的勞工標準作為檢視〉，《臺灣經濟論衡》，第 10 卷第 2 期，頁 46-76。

- 黃以涵，2012，〈藉美國於 TPP 談判所提出勞工提案之實質內容檢視我國勞工法令與其之合致性〉，《經貿法訊》第 130 期，頁 1-6。
- 陳信行，2005，〈全球化時代的國家、市民社會與跨國階級政治－從台灣支援中美洲工人運動的兩個案例談起〉，《臺灣社會研究季刊》，第 60 期，頁 35-110。
- 陳信行，2007，〈年興尼加拉瓜廠工人重建左翼工會，與廠方迅速達成協議〉，《苦勞網》公共論壇，2007 年 2 月 28 日。網址：<http://www.coolloud.org.tw/node/14985>。
- 曾宣岑，2013，〈臺紐經濟合作協定簡介〉，《臺灣勞工季刊》第 35 期，頁 88-92。
- 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》，第 4 卷第 1 期，頁 1-49。
- 經濟部，2011，經濟部召開第 5 次跨部會專案會議，擴大因應貿易自由化輔導對象(新聞稿)，2011 年 11 月 16 日。網址：<http://www.moeaidb.gov.tw/external/ctlr?PRO=news.NewsView&id=11169>。點閱日期：2015 年 7 月 13 日。
- 國際貿易局，2001，〈美洲市場商機研討會會議參考資料〉。網址：<http://www.trade.gov.tw/Pages>List.aspx?nodeID=256>。
- 國際貿易局，2002，〈我國與巴拿馬自由貿易協定首次諮詢會議圓滿成功〉，國際貿易局新聞稿，2002 年 10 月 5 日。網址：http://www.trade.gov.tw/ Pages/Detail.aspx?nodeID=936&pid=317343&dl_DateRange=all&txtSD=&txt_ED=&txt_Keyword=&Pageid=1。
- 國際貿易局，2006，〈臺灣與尼加拉瓜自由貿易協定之勞工專章〉。網址：http://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=938&pid=328213&dl DateRange=all&txt_SD=&txt_ED=&txt_Keyword=&Pageid=0。
- 國際貿易局，2011，〈臺灣與尼加拉瓜自由貿易協定自由貿易委員會第三號決議採認行為規範〉，網址：http://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=938&pid=317406&dl_DateRange=all&txtSD=&txtED=&txtKeyword=&Pageid=1。
- 國際貿易局，2013a，〈關於媒體報導「比照臺紐協定，勞團：應訂勞工專

- 章」及讀者投書「服貿談判，馬政府一路輸到底」的回應》，國際貿易局新聞稿，2013 年 11 月 22 日。網址：http://www.moea.gov.tw/Mns/populace/news/News.aspx?kind=1&menu_id=40&news_id=34460。
- 國際貿易局，2013b，〈臺灣與紐西蘭經濟合作協定〉中文譯本。網址：http://www.moea.gov.tw/TNE/main/content/ContentLink.aspx?menu_id=3630。
- 楊珍妮，2012，〈我國參與經濟整合之策略與因應〉，經濟部經貿談判代表辦公室。網址：https://www.moea.gov.tw/Mns/otn/content/wHandMenuFile.ashx?menu_id=5708。劉瓊雅，2001，〈年興打壓工權遭受國際抵制〉，《苦勞網》專題報導，2001 年 2 月 28 日。網址：<http://www.coolloud.org.tw/node/61509>。
- 蘇芳禾，2013，〈比照台紐協定勞團：應訂勞工專章〉。《自由時報》，2013 年 11 月 22 日，3 版。網址：<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/732507>。

二、英文部分

- Agusti-Panareda, Jordi, Franz Christian Ebert and Desiree LeClercq, (2013). *Labour Provisions in Free Trade Agreements: Fostering their Consistency with the ILO Standards System*, Geneva, International Labor Organization.
- Bourgeois, Jacques, Kamala Dawar and Simon J. Evenett, (2007). *A Comparative Analysis of Selected Provisions in Free Agreements*, Brussels, Commissioned by the EC DG Trade.
- Ebert, Franz C., Anne Posthuma, (2011). *Labour provisions in trade arrangements: current trends and perspectives*. International Institute for Labor Studies, Discussion Paper Series, Geneva, International Labor Organization.
- Gravel, Eric, Quentin Delpech, (2013). *The comments of the ILO's supervisory bodies: Usefulness in the context of the sanction-based dimension of labour provisions in US free trade agreements*, Geneva, International Labor Office.
- International Labor Organization, (1998). *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, Geneva, International Labor Organization.
- International Labor Organization, (2009). *World of Work 2009: The global*

- jobs crisis and beyond*, Geneva, International Labor Organization.
- International Labor Organization, (2013). *Social Dimensions of Free Trade Agreements*, International Institute for Labor Studies, Discussion Paper Series, Geneva, International Labor Organization.
- Kim, Moonhawk, (2012). "Ex Ante Due Diligence: Formation of PTAs and Protection of Labor Rights," *International Studies Quarterly*, 56(4), 704-719.
- Lazo Grandi, Pablo, (2009). *Trade Agreements and their Relation to Labor Standards: The Current Situation*, Issue Paper, No.3, Geneva. International Centre for Trade and Sustainable Development.
- Orbie, Jan, (2011). Promoting Labor Standards through Trade: Normative Power or Regulative State Europe? in R. Whitman (ed.) *Normative power Europe empirical and theoretical perspectives*. Basingstoke: Palgrave: 161-186.
- Polaski, Sandra, (2003). *Protecting Labor Rights Through Trade Agreements: An Analytical Guide*. University of California, Davis. *International Law and Policy*. Vol. 10(13): 13-27.
- Putnam, D. Robert, (1988). "Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games," *International Organization*, 42(3): 427-452.
- Simmons, Beth, A., Frank Dobbin, and Geoffrey Garret, (2006). Introduction: The International Diffusion of Liberalism. *International Organization*. 60(4): 781-810.

An Analysis of Institutional Approach Types and Enforcement Mechanisms in Labor Provisions of Free Trade Agreements Signed by Taiwan with Trade Partnership

*Chien-Hung Lee**

Abstract

This article analyzes the institutional approach types and enforcement mechanisms in labor provisions of free trade agreements signed by Taiwan with trade partnerships. The main findings is that due to the government take “passive included labor provisions” policy stance in the context of constrained external international political environment, leading to the two labor provisions of free trade agreements in accordance with policies needs of external trade partnerships countries, formulate the institutional approach types were adopted “conditional-promotional approach” and “promotional approach”, each institutional approach type constructing different enforcement mechanisms and labor protection institutional contents. There are four suggestions as follow, firstly, government should be changed to take the “actively included labor provisions” of

* Associate Professor at the Department of Labor Relations, Chinese Culture University.
Research topics include employment security policy, flexicurity policy, labor policy, labor market risks analysis.

policy thinking, offered actively incorporate labor provisions in the process of negotiating free trade agreements. Secondly, government must construct the pre-evaluation mechanism to evaluate the influences of free trade on the employment impact of workers. Thirdly, government should actively perform the “labor provisions” contents in two agreements have been signed by Taiwan with trade partnerships, in order to protect the fundamental labor rights of workers. Fourthly, government must review and revise the failure within the prevailing labor laws to comply with ILO core labor standards, in order to open up the international space of negotiating free trade agreements, and reducing the obstacles in the process of negotiating free trade agreementin the future.

Keywords: Labor Provisions, Core Labor Standards, Free Trade Agreement, Institutional Approach, Enforcement Mechanisms

