

第六章 結論

第一節 歷史、學理看論爭核心問題與現階段論爭衝突的處理

一、 歷史與學理來看論爭的核心問題

其實討論論爭的核心集中在兩個主體：「已開發先進國家」和「開發中國家」，兩個客體：「偽裝的貿易保護者或擁護全球勞動人權者」和「低工資的社會傾銷或秉持國際經濟學理上的比較競爭優勢」兩大論爭主軸。經由歷史研究分析和學理上的論爭可以瞭解此論爭之因緣和辯證。

* 歷史沿革：

以歷史來說可以分析兩個論爭的主體「已開發先進國家」「開發中國家」的時空背景，以下簡述關鍵的三個時期之歷史意義：

(一)、國際社會從十九世紀初即有人道主義者提出國際貿易與勞動基準連結的「社會條款」雛形，但歐洲社會並未採納與研討。經過半世紀後的十九世紀末至廿世紀初，歐洲社會因為瑞士政府熱心的推動與邀請各國共商國際勞動立法一事，歐洲各國的才開始積極的展開籌辦行動，最後終於在1900年成立「國際勞動立法協會」，並在第一次世界大戰後在省思世界和平的重要，此國際勞動立法協會的組織再由國際勞工組織 ILO 接手此任務與工作。第二次世界大戰後，1944 年 ILO 費城宣言再度喚起 ILO 會員國對「社會正義」的重視，也認為在貿易關係上會員國對母國勞動基準改善促使他國勞動條件獲得改善是當前重要之事。而同時期的國際貿易組織 (ITO) 哈瓦那憲章「公正勞動基準」的提出，也認為一旦組織中的國家違反此條約，會員國可進一步採取必要措施要求該國改善勞動基準的條件。這時期也是歐洲社會開始快速啟蒙的時期，ILO 和 ITO 都深刻省思到，須要求「別國改變」才能「保障母國」的勞動條件不致受到影響，倘若他國不改變(指低勞動基準條件國)遵守情況會導致其他貿易對手國(較高勞動條件國)失去國際貿易上的競爭優勢，如同 OECD 所提到的國際勞動基準趨劣化「Race to the Bottom」，這是一種破壞性的惡性競爭。

可惜，ITO 成立終告失敗，轉由關貿總協定 (GATT) 來領導

全球貿易體系長達 50 年左右。「公正勞動基準」的精神在第一時期無法實現其理想。

(二)、1960 至 1980 年代，是繼承前一時期的使命之年代，ILO 繼續發揮國際勞動立法與執行監督的影響力。但是先進國覺得 ILO 需要更強的勞動法約束力，當時的 ICFTU 和美國陸續提出「公正勞動基準」和「社會條款」的理念，兩者共同主張 ITO 哈瓦那憲章的「公平勞動基準」應該納入多邊貿易體系的 GATT 規範之中。但是這些訴求一直是「悲壯的」。因為美國政府從 1953 年艾森豪政府時代開始到 1978 年卡特政府時代的 GATT 東京回合其間，美方在 GATT 談判回合中雖不間斷的提案卻也遭受屢次的否決與失敗。這段時期，美國在內國貿易法的領域中尋找實現另一個實現「公正勞動基準」立法的空間，台灣即在 1980 年代(1983-1987)因為美國制定六項貿易法中所建立「國際公平勞動制度」規範，開始重視勞動政策與勞基法的訂定，尤其是 GSP 更新法(一般優惠關稅制度)，更使許多仰賴美國貿易的對手國也受到相當幅度的影響與勞動環境的改善。在 ICFTU 方面，他們是「社會條款」概念具體化的創始組織，也是一直影響國際社會重視「社會正義」與擬定「國際貿易體系規範社會條款」的推動機構。此時期，ICFTU 努力督促與建議 ILO 推動社會條款，並也希望進入 GATT 法案中。可以說，1960 年到 1980 年代 ICFTU 是國際勞動運動推動「社會條款」的先驅，而美國則以 ITO 哈瓦那憲章的「公正勞動基準」為提倡進入 GATT 的重要推動國。

(三)、1993-1996 年是第三個時期，全球重要相關的國際組織：ICFTU、ILO、OECD、UN、G7 和美國皆是「社會條款」「國際貿易的社會側面」大力推動的組織。不可否認的，他們推動的背後亦存在許多極力反對的「開發中國家」，尤其在 1996 年 WTO 新加坡部長會議將論爭浮上 WTO 官方宣言的文件上，這是史上首次發表「全球勞動人權」與「世界貿易組織」相關的課題：「WTO 新加坡部長宣言第四段文」，它解讀出論爭中幾個基本核心問題與 WTO 和 ILO 的未來工作方向。並表明：「ILO 才是真正設定與處理國際承認的核心勞動基準之權責機關」，亦清楚表態出：WTO 雖然尊崇核心勞動基準，但不輕易處理有關開發中國家反彈的「低工資的競爭優勢」問題，無論如何，WTO 最不贊成以勞動基準作為保護主義的工具。這時期的核心勞動基準的世界舞台 ILO 仍是扮演主角，而 OECD、

ICFTU、G7 都是推動「社會條款」的積極提倡者，美國是一支「頗有戰力的先鋒部隊」，反而論文的主角：世界貿易組織 WTO 的主要立場，只在觀望，論斷而不主動且積極，但終究是給了國際社會「一點點答案」。另外值得一提的，開發中國家屢屢批評，廿世紀末的 ILO 國際勞動公約太陳舊，並不符開發中國家發展模式，因為這些皆是廿世紀初以歐美國家為主軸所擬出的「歐美式」公約，現在卻將不符「亞洲價值」的「核心勞動人權」的勞動公約，規範占全球已達 60% 以上的亞洲人社會要在多邊貿易體系間去遵守，實不合理。故此時期與前兩個時期最大不同處是：「已經加入開發中國家的反對聲音與想法」，讓「社會條款」推動上的核心問題複雜許多，衝突更是難分難解。

* 1990 年代以後贊成與反對的「兩造」：

我們在論文的論爭當事者中可整理出兩造立場觀點的「兩造」，贊成方：「貿易保護主義者、歐美先進工業國、發展有關供應商及下游承包的道德行動準則之國際雇主團體、工會組織（例如國家層次的美國 AFL-CIO 與國際層次的 ICFTU）、國際勞工組織 ILO、先進工業諸國的政府和政治家、民間勞動人權組織」。反對方：「自由貿易主義者、東亞國協及反對連結的開發中國家、主要的國際雇主組織及跨國籍企業、第三世界政府與其政治經濟菁英者、一些偏激主義者（例如視社會條款與國際貿易連結為新殖民主義者之官僚作風、視其為干涉開發中國家內政的反對者）」這些宛如一場正在上演「楚河漢界」的世界棋局，各個角色立場鮮明，將來能否一統天下的「意識型態」，仍待未來情勢的嚴格考驗。

* 總結學理上的論爭：

學理上的論爭在「偽裝的貿易保護者或擁護全球勞動人權者」、「低工資的社會傾銷或秉持國際經濟學理上的比較競爭優勢」兩客體之間做論爭的分析。贊成國際貿易和勞動基準連結的有：「新凱因斯及新機構經濟學派、人權道德說」，反對連結有：「新古典經濟學派、文化差異說、發展程度說、國家主權說、國際機構觀點」。

文獻部分，經濟學理上除了 OECD 最後主張「贊成」連結之外，在經濟學派分類上則是「贊成」及「反對」的主張皆有，其見解如下：「(1) 反對的學派主張自由市場機能有“自動調整機制”，不需透過立法干涉勞動市場，因為此會使整個國際國內的勞動市場僵化，反而是貿易成長後自然會使勞工的勞動權益獲得

提昇；(2)贊成者學派主張政府要做一個規劃「衝突管理」的環境，且不能只重視少數人利益之權益，社會應有一套促進社會發展的工具，使得國家經濟發展結構上健全，則管制就不會是一雙破壞市場機能的手，而是一雙調整市場失靈有智慧的手。」其他理論說，贊成者有「人權道德說」反對者有「文化差異說、發展程度說、國家主權說」，我們可以瞭解到「核心勞動基準」是「聯合國世界普遍人權宣言的一環，這是人權道德說對其他反對說最有說服力的說法，但各開發中國家仍要小心，一旦核心勞動基準在取走「人權道德說」的論點之後，西方殖民主義重現的企圖和偽裝保護主義者的陰謀之可能性就易增加」。另外，國際組織的觀點說主要以 WTO 新加坡部長宣言的影響效應來分析，ILO 希望自己走自己的路線，強化與活化自己的角色扮演，而 WTO 則如其工作部會的期望之主張：「反對將核心勞動權益放入 WTO 規範之中，而贊成 WTO 應該要將議題瘦身(slimmed down)」，1996 年當時的 WTO 理事長亦認為 WTO 沒有立場處理相關 ILO 已經可以處理的「核心勞動基準」的問題，也等同於部長宣言的內容，WTO 的立場是不輕易處理，只認同「核心勞動基準」與「ILO 是設定與處理此類基準的專責機構」。然而最後一句話說「將繼續與 ILO 事務局繼續業已進行的合作」使大家引發相當的聯想力與幻想，但當時新加坡部長會議的主席則立即強調說，「並無承諾 WTO 將承擔未來在連結上有新的任務」。

* 總結爭論與研究結論：

(1)核心勞動基準仍是「人權道德說」，因為它可辯證並回應其他文化差異說、發展程度說、國家主義說不贊成的說法。(2)在經濟學理方面，本論文認為 OECD 文獻報告書的經濟論點可以駁斥開發中國家認為 WTO 規範核心勞動基準為減損比較競爭優勢，所以「核心勞動基準」應該為各國所遵守，而不限於不同的經濟發展程度。(3)只是「社會調適成本」的調適問題，是規範「國際貿易與勞動基準」連結後，應該給予未實施核心勞動基準的「開發中國家」適當的調適時期，但不是永遠允許他們「不遵守」，反而需在合理的時間後，確實執行全球規範與治理此「核心勞動基準」課題，使「全球勞動人權」：核心勞動基準在全球國際貿易體系受到應有的保障。(4)國際機構觀點的看法，仍應以 ILO 為主要且力圖改善的權責機關，WTO 的規範，應該等 ILO 的主體運作成熟與兩大國際組織機關合作模式成熟後，WTO 才能規範「連結」的問題，尤其 WTO 應該避免「邊緣化」ILO 在國際勞動立法、執行監督的組織功能。

以上的學理分析的各種結論，我們看到論爭有多重複雜性，

但仍有「途徑」可以解決「偽裝的貿易保護者或擁護全球勞動人權者」與「低工資的社會傾銷或秉持國際經濟學理上的比較競爭優勢」兩客體論爭與相持不下的問題，以下寫出論爭解決途徑。

二、 論爭衝突處理途徑

首先要先注意到 OECD 報告書有關國際社會提到國際勞動基準趨劣化「Race to the Bottom」的任何可能性，縱使後來 OECD 2000 認為此說有被「誇大化」的現象，才有「核心勞動基準」是否應該放入 WTO 體制內規範的問題。然而，不管從歷史淵源來看或是學理觀點來分析，「核心勞動基準」必須被遵守與推崇是不容置疑的。只是論爭是「談判力的鬥爭」，何者談判能力強及握有多少程度的籌碼，直可影響未來的「走勢」與「結果」。但是 WTO 現在重視開發中國家是「貿易自由化與全球化」的重要指標之一，開發中國家的籌碼不見得比先進國少。這也是 WTO 為何在世貿組織的新加坡部長會議與西雅圖部長會議讓「反方」獲勝的道理所在。最重要且需堤防的，若是開發中國家不能滿意先進國強力推動「連結」而成功的話，一旦他們以「退出」來投反對票，直可讓先進國拿他們「沒輒」。因此，反是在 WTO 之內，容易監督他們並推動逐漸的「共識」使未來仍保有一線希望。所以我認為主要思考仍在上一章已經分析的新加坡部長會議¹後「WTO 立場」「ILO 立場與發展」，以下列出解決途徑有下：

(1) ILO 來持續推動「核心勞動基準」，強化執行與監督機制，當時機成熟後，也就是說，ILO 角色扮演上可以主導「國際勞動基準的設定」、「國際貿易在社會側面的進步」、「ILO 會員國皆能適用核心勞動基準公約的普遍性約束效力」、「趨近於成熟的 ILO 與 WTO 的合作機制模式²」，則仍然「少數」頑固不願遵守的違反者，則與 WTO 合作立新法來解決此問題³。

(2) 全球治理的重要，如對付童工剝削的問題，不但應由 ILO 去設定合適的核心勞動基準⁴，其他如 1989 年聯合國世界人權宣言的

¹ 為何不談「西雅圖會議後」，因為西雅圖部長會議並沒有官方正式文件的發表，且因為各種力量在抗爭，包括美國柯林頓總統的發言立場堅定都改變不了會議進入「勞動基準工作小組」談判的議程，最具代表意義的仍是「WTO 新加坡部長宣言」的影響來分析 WTO、ILO。

² 下文所述的三個重點模式。

³ 對 ILO 的自願性原則，是執行與監督力不彰的困難所在。若該加強的都已做，對付頑固不遵守者，則 WTO 就是規定該國執行遵守的「重要角色」。所以選擇 ILO 都做了 WTO 才開始。

⁴ 即 1998 年全體無異議已通過的「第 182 號最惡劣型態勞工公約[Worst Forms of Child Labour

「兒童權利盟約」的適用與聯合國兒童基金會 (UNICEF) 的情報交換，都是強化童工剝削解決強化措施。如同 WTO 新任的理事長 Supachai Panitchpakdi 在 2002 年 9 月 2 日所發表的「在我的任期內，WTO 的全面新方向主要是使 WTO 和其他國際組織間有更好的“一致性政策”，包括有 ILO。這條道路是為我們與不同其他組織工作更密切而開放，使我們在利用全球化的過程中能全面利益所有關心的事情」，而此同時他也承諾促成同意通過其他國際機構在 WTO 擁有觀察員地位⁵。

(3)WTO 新加坡部長會議是各國「官方代表」贊成反對與表達論爭的經典歷史。但是獨缺其他相關重要的「社會伙伴」參與，應該在一個高層次的國際會議中讓各國政府的「經貿部長」與「勞工部長」以及足以代表立場的各國「勞工組織代表」、「雇主組織代表」在 ILO/WTO 跨組織間舉行貿易、全球化和勞動議題高層次的會議，唯一要具備的是「民主、正義、透明與平衡」四項平等對待原則公開探討貿易、全球化和勞動議題。但是先決條件是符合「共談時機⁶」，最後再發表類似「新加坡部長宣言」，使代表跨時代的歷史意義再往前跨一大步。(4)強調民間團體及非政府機構的力量⁷，WTO 西雅圖部長會議讓全球人士重視「勞動權益」的議題，這些人才是最深刻體悟勞工生存空間的人，只有當勞動者基本權的全球化保障，勞動者才可能分享貿易自由化與全球化所帶來的利益，這也是達成社會進步的前提要件。所以從「體制外」的推動與訴求走到「體制內」ILO/WTO 真正的改變，路雖崎嶇，卻是全球勞動人權不得不走的路。

Convention, 1999(No.182)]」參見 Breen Creighton, “The ILO and the Protection of Fundamental Human Rights in Australia”, 22 MELB. L. REV. 239, at 254(1998)

⁵ WTO Director-General, Supachai Panitchpakdi's first press conference, Sep 2, 2002, Geneva .

⁶ 至少前面兩項已進行改革許久了。

⁷ 為了進一步促進全球勞動人權法制化，美國 1996 年以來提倡以非政府組織、非營利組織與多國籍企業聯手推動全球勞動人權，例如：非成衣工業合夥(AIP)工作小組、工作場所行為準則及監督原則、公平勞動協會(FLA)等非正式公司行為準則之法制化過程」「未來發展則以多國籍公司行為準則之多元化、非政府組織以訴訟手段來達成保障、社會責任八千制度之建構來推動勞動人權」。

第二節 國際勞工組織和世貿組織連結強化模式的分析

探討 ILO-WTO 連結的強化模式之前，我們必先瞭解前述的法制面的弱點，再討論如何在 WTO 現有體制下推動核心勞動基準的法例。

- (1). 主張「社會傾銷」引用 GATT 第 6 條文缺點：不易舉證，且無法客觀認定。
- (2). 主張「行使社會補助」引用 GATT 第 14 條文缺點：在定義上不符，不能認定。
- (3). 主張「違反一般例外規定」引用 GATT 第 20 條文缺點：國際公序要求不易。
- (4). 主張「受害條款」引用 GATT 第 26 條 1 項(b)(c)，缺點：只能建議不能另改。
- (5). 主張「停止往來」條例，缺點：雖曾引用但未實施，且實際執行有困難。
- (6). 主張「爭端處理」因用 GATT 第 23 條缺點：程序複雜但執行強，可建議此。

無論在現階段 WTO 都已表態不處理「核心勞動基準」的議題，也不再設置「勞動基準工作小組」，我們相信未來一旦將 WTO 中阻礙社會進步的因素拿掉，仍有可能重新考慮「ILO-WTO」連結的問題。但我們亦知 WTO 來做是有可能將 ILO 的機制與權責功能邊緣化，當我們提起強化 ILO-WTO 的合作關係，勢必考量以上可能的隱憂並設法降至最低甚至使他不發生任何有關這種的反作用。以下是歐盟提供 WTO 西雅圖千禧會議建議強化 WTO-ILO 機制的三個參考重點⁸：

- (1). 在 WTO 和 ILO 及它們的秘書處之間產生合作機制。此機制要重視其個別特有的規則與每一個機制的功能。可從新加坡部長宣言的效力上再提昇，可藉著更多的經常性契約和報告致給 WTO 會員國們有關此合作機制的結果。
- (2). 當 ILO 對 WTO 請求獲准觀察員地位(observer status)時歐盟將盡一切的支援。此事是希望兩個國際組織能互相瞭解且提供很透明的實務貢獻。
- (3). 提議召集 WTO/ILO 在貿易、全球化和勞動議題舉行高層次的

⁸ Commission of the European Communities. 1999, "The EU Approach to the Millennium Round", communication from the Commission to the Council and to the European Parliament.

會議。以 ILO 結構的觀點，也將直接有僱主和勞工組織的參與，即符合三方主義原則之基礎。

第一個是產生合作機制的建議，以新加坡部長宣言內容為最初出發起點並做成更高合作機制的提昇。第二個是提請獲准 ILO 成為 WTO 的觀察員身分之地位，使雙方組織提供透明度且有實務貢獻的資訊。第三個則是考量 ILO「三方主義」基礎，舉行高層次的 WTO/ILO 國際會議，此亦顯示 ILO 結構的社會伙伴基礎及 WTO 高層次的會議討論有助於貿易、全球化和勞動議題的場合進行高層次的溝通，並可避免 ILO 被邊緣化的問題。以上三點是對 WTO-ILO 結構考量的強化模式意見。

接下來，提議以 WTO 新立法的附加協定模式來強化 ILO 核心勞動基準的機制。我們參考「與貿易有關智慧財產權協定 (TRIPs)」、「與貿易有關投資措施協定 (TRIMs)」擬定一套「與貿易有關勞動基準協定 (TRILs)」，因為這些都是貿易進行時不可避免的配套管制措施，雖然不見得能擴充貿易量但皆能協助自由貿易在公正公平的基礎上進行貿易。以下是附加協定規定的三種建議⁹主張：

- (1) 採取有關環境保護和智慧財產權的 TRIPs 規範貿易的保護條款。TRIPs 追求國際智慧財產權的保障，而環境保護措施追求地球生態不應經濟發展而被破壞的保護。因此，必須設想在 WTO 架構法律中有關智慧財產權和某種程度上環境保護的條款。參考以上以設定一套明確的法律來提供相接近的勞工權益保護之法律架構。勞工雖然不是貿易標的(如商品類貿易、服務類貿易)但都與智慧財產權和環境一樣是與貿易相關的課題，可以給予貿易有關的協定之保障。
- (2) 應該審慎的考量有關協定之架構，給予這些權利下對生產者引發的一些責任問題(例如承包商勞工權益保護的問題等等)。與環境和智慧財產權相對的，條約應該在貿易增加的活動上給予生產者確保勞動者權益所應負擔的相關責任問題。
- (3) 確定在做成合併勞動基準需具備有利且實際的作法進入 WTO 協定之內。主要的參考依據是在 GATT 條款中烏拉圭回合多邊貿易談判所發展的綜合性「爭端處理機制」，因為他容許談判

⁹ Steven Hughes; Rorden Wilkinson, "Internation labour standards and world trade: No role for the World trade Organization" New Political Economy; Abingdon; Nov 1998; pp.375-389

時擁有更大的角色空間，可以在會員國間處理調停、判決的程序處理。這些一旦在違反勞動基準發生時，能確保擁有爭端處理解決方式的流程，比讓不知覺的違反者一開始就遭致貿易制裁方式還要理想。只是當所有的手段途徑都用完了，仍不見其改善違反核心勞動基準一事，才開始規範會員國停止授與 WTO 特權或給予受害所要求的國家補償來解決。這些與貿易相關的勞動立法經驗，可參佐 ILO 自 1926 年以來許多此方面的經歷和有關專家領域對此流程上附加有價值的規範意見，依此起草相關意見制定一套比現存的 WTO 爭端處理機制更有效的處理模式來運作。另外，有關這協定的調停方式和解決手段亦可參考 ILO 所熟悉且能考量到 WTO 會員國可能支持的方式。無論如何，重點在於那些刻意長時間不遵守核心勞動基準之約束的個案上，才在特定程度上給予這些 WTO 會員國行使「WTO 貿易制裁」的機制，而不是一開始違反即為之。至於使每一個組織在強度如何協調之方面，則應依照相關論爭之勞動基準在未來合作的真正基礎形式與多邊談判的結果所決定，然後在最後才提供一套基礎模式來提昇貿易規範的流程。

總而言之，以上的立法原則即是：

- 一、提供一個勞動可比擬土地和資本的保護工具邏輯；
- 二、這些自然附加的權利必須遵守會員國 WTO 規制的規範來對那些責任賦予立法上的必要性；
- 三、和 WTO 爭端處理機制執行勞動權利立法有利的原則。

所有都是建議 WTO 管理的協定能涵蓋的核心勞動基準的機制而對「與貿易有關勞動基準協定 (TRILs)」方向去立一個 WTO 新的法律協定。唯一要切記 ILO 的組織功能不能被 WTO 的規範「邊緣化」。

最後，我們總結論爭的結論，雖然 WTO 新加坡部長宣言曾由主席總結並強調 WTO 不再承擔未來在連結國際貿易和核心勞動基準未來的工作，但是宣言中最後一句話確實有意謂著未來 WTO 工作中某點工作承擔的可能，並且我們合理認為有足夠立法基礎可使勞動基準合併到 WTO 的法律架構中規定。只要循著三個強化機制模式和上述在 WTO 內立新法：依照「與貿易相關的勞動措施協定 (TRILs)」的邏輯和參考架構，則 WTO 核心勞動基準的立法仍有發展的希望。