

## 第二章 勞動基準與國際貿易結合的歷史淵源

提及勞動基準與國際貿易結合的根源，可追溯自十九世紀末。十九世紀末勞動基準的國際化運動中，最重要的思想基礎之一，便是國際貿易的公平性。歐洲諸國當時的有識之士為了保護母國勞動條件不因國際貿易使勞動保護逐漸變差與維持國際貿易公平性，歷經多次國際性會議，最後匯聚成國際勞工組織 ILO 的成立，並成為國際勞動基準的設定與監督機構。

其後，隨著國際貿易規模之擴張，許多國際勞動公約卻無法具體落實，於是先進國家為強化勞動基準與國際貿易的結合，在國際間興起在國際經貿活動中附加勞工權利條約，以解決國際貿易競爭導致國際勞動基準落空的問題。在國際組織方面，ILO 與 ICFTU 為了強化國際勞動基準的執行與監督，推動公正勞動基準與社會條款的概念。最後不容忽略的是美國在 1970-80 年代在結合國際貿易與勞動人權的努力。

以上推動措施，最為明顯的例子就是美國廿世紀七十年代中期開始各種方式的貿易措施 --- 1974 年貿易法 (Trade Act of 1974) 有關一般優惠關稅制度 (GSP)；其後的 --- 1983 年加勒比海盆地經濟復興法 (Caribbean Basin Economic Recovery Act of 1983)、一九八四年一般優惠關稅制度更新法 (GSP Renewal Act of 1984)、海外私人投資保險公司法修正案 (OPIC Amendments Act of 1985)、一九八六年綜合反對種族隔離法 (Comprehensive Anti-Apartheid Act of 1986)、一九八八年綜合貿易及競爭能力法 (Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988)、貿易 30 一報復行動；還有推動多國籍公司行為準則、多項多邊產品協議；多邊貿易措施 -- 美國政府積極推動 GATT 社會條款的過程。也有國際勞工組織 ILO、國際自由勞聯 ICFTU 推動相關公正勞動基準與社會條款的歷程

最後，此加入社會條款的議題一直從 GATT 推動到 WTO 設立的協定中 (GATT 烏拉圭回合的馬拉喀什會議)，並於該會議的備忘錄中提及「WTO 設立後各國將繼續研究社會條款的課題」。

整個國際貿易與勞動基準結合的歷史淵源<sup>1</sup>，分三個重

<sup>1</sup> 請參見附錄三：作者自製的「國際貿易與勞動基準連結之歷史沿革時間表」。

要時期來陳述勞動基準與國際貿易結合的歷史。一為 ILO 的設立背景、推動理念、費城宣言與設立國際貿易組織 (ITO) 提議案中哈瓦那憲章「公正勞動基準」的重要意涵；二為 1960 年代至 1980 年代對公正勞動基準、社會條款在國際間產品協議及國際組織 ILO、ICFTU、等國際勞動組織運動的過程以及美國政府在 1953 年至 1980 年代推動國際貿易與勞工權益有關的公正勞動條件的過程。；三為探討 1990 年代中葉以前幾個重要的國際組織以及美國政府從 GATT 到 WTO 時期對社會條款的推動。本章介紹早中期的結合歷史，而第三個時期的歷史，於下一章與 WTO 新加坡部長會議有關勞動議題論爭之關聯性做完整的探討。

## 第一節 勞動基準與國際貿易早期結合

第一個重要時期，探索為勞動基準與國際貿易連結的根源與重要思想，如何匯聚成 ILO 的設立，並瞭解 ILO 勞動基準推動的特性與二次世界大戰後「費城宣言」與 1947 年國際貿易組織 ITO 哈瓦那憲章的「公正勞動基準」條文的重要意涵。

### 一. 國際勞動基準設立前的歷史

#### (一) 19 世紀的國際勞動立法運動

19 世紀初的歐洲諸國即有為設定國際勞動基準法來保護母國勞工的主張，認為雖國內所生產的產品出口可為母國帶來貿易收益，但亦應保護出口國(母國)勞工的勞動條件。雇主們因歐洲產業革命，生產機械化使得一片追求額外利潤的熱情下，歐洲許多國家的議員代表們及政府仍要求他們要遵守母國勞工法規及維持一定的勞動條件以保護母國勞工的基本權益。當時，純粹站在各國自己的立場，去考量如何能維持母國勞工基本權益與基本勞動條件的法規與作法。

世界最初提案設定國際勞動基準法是英國威爾斯的歐文(Robert Owen 1771-1853)以及法國的略格朗(Daniel Legrand, 1783-1859)等人道主義者，認為任何一國的產業

工人狀況，只有藉所有各國政府的國際合作，才能永久的加以改善<sup>2</sup>，這些人道主義者希望以政府的行動為補救，藉議會之力謀逐漸改善，不同於以階級鬥爭或僅靠工人組織的力量為手段的作法。

1818年歐文在英國所開的國際會議時寄給神聖同盟國備忘錄，說明「產業革命帶給勞工的不良影響和危險並述說勞動保護的最低基準應在國際上具體協議的必要性」<sup>3</sup>。這時也是英國包括勞動監督制度在1810年改正工廠法的成立之時。其中心的勞動基準是兒童勞動的規制及勞動時間的縮短。也有一說，英國國會議員是最初提案國際勞動基準法的人，因為1883年議會正依工廠的情形和調查製造業意見而設置委員會，因為調查過程發現，勞動時間的縮短使得棉製品價格高漲使得與外國競爭失去優勢，英國貿易陷入危急的狀況，於是提案制訂國際勞動基準，以保護英國勞工，可以說如同號召根絕奴隸買賣一般，足稱為一項經典的國際貿易協定事項。<sup>4</sup>

法國經濟學者略格朗(Daniel Legrand)在1838年於大學中的演講：「勞工保護之法是正當且必要的，但此同時又不得和國外各工業國互相競爭，若我們期待合理成功，為何不尋求國際勞動立法而反被外國的競爭所壓倒，不做則會使我們國內更加貧乏。」<sup>5</sup>此種要求國際勞動立法的主張不但同時考慮到保護母國的勞工，也同時主張國際貿易上應有平等的競爭條件。

另外，略格朗(Daniel Legrand)在1840年代亦先後向法國、德國、英國、瑞士等國政府上書，再三強調如無訂立國際條約不能保護勞工，要求召集國際會議討論勞動立法的問題。1855年直接向各國政治家提出一個國際勞動立法的方案，包括有每日12小時工作制、週日休息、禁止18歲以下的青年工與女工夜間工作、不准雇用12歲以下的童工工作，並實行義務教育。但他的建議並未獲得各國政府接受。<sup>6</sup>

以上的各主張當時都是孤立的意見，得不到多數人的

---

<sup>2</sup> 黃越欽，「勞動法新論」(2002)(修訂二版)，頁89-91

<sup>3</sup> 飼手真吾、戶田義男，「ILO 國際勞動機關(改訂版)」1頁(1962年)日本勞動協會；上杉捨彥「國際勞動法史」(法律學體系第2部106)13頁(1952年)日本評論新社

<sup>4</sup> John W. Follows, AMENDMENTS OF THE INTERNATIONAL LA BOUR ORGANIATION, 1951

<sup>5</sup> 飼手真吾、戶田義男，同註2書，頁1

<sup>6</sup> 劉文華主編，「WTO 與中國勞動法律制度的衝突與規避」，中國城市出版社 北京：2002年2月出版，頁109-111

贊成與任何效果。當時各國政府因為很多雇主的反對，且在國內設立應遵守勞工基準的議會與行政機關所行使的勞動監督之工廠法的制度亦是剛剛起步而已，勞動組織運動也因尚未國際化，沒有國際間發言的機會，可說此階段是國際勞動立法時機尚未成熟的時期。

真實推動國際勞動立法運動<sup>7</sup>，在經過半個多世紀的努力直到 19 世紀末才首次產生了實際結果。由於大勢所趨，各國開始認真思考這個問題，最先同意制定國際勞動立法之國是瑞士。1880 年瑞士政府由官方提出且於聯邦會議通過，決定正式通知各工業國家共同會商簽訂與討論國際勞動公約的問題，但是多數國家不願出席，使這項行動失敗。1889 年瑞士政府再度通知各國邀請歐洲各國於 1890 年在瑞士伯爾尼開會，此時只有俄國不贊同，其他各國皆贊同參與。在 1890 年會議舉行前的 2 月初，因新即位的德皇威廉二世指示首相俾斯麥邀請包括瑞士在內的歐洲各國政府舉行一次國際會議，並要討論是否其工人在罷工和其他場合提出的要求給予滿足，並尋求在這方面達成一項國際協定。再者，德國也建議將瑞士伯爾尼改至德國柏林舉行國際會議。正式召開後，有 15 個國家參加，會議討論並通過以下幾個問題：(1)週日休息，(2)童工的最低年齡，(3)青年工的每日最多工時，(4)禁止女工從事危險工作，(5)限制女工童工做夜工，(6)保護礦工與(7)實施公約的辦法。但是這些內容相當空泛，且無國際公約的效力，之後也沒有一個國家將之付諸實施。但是此會議卻是歷史上第一次由各國政府正式派遣官方代表，討論國際勞動立法的會議。

1897 年 8 月，在瑞士工人聯合會的努力倡導，在瑞士蘇黎世舉行的「勞動保護首屆國際代表會議」有近 4000 名來自 13 個歐洲國家和美國的工人組織代表出席會場。這次會議在上述幾項問題中，提出具體的要求，例如：週日休息、童工最低年齡、每日 8 小時工作、禁止夜間勞動與同工同酬等問題。以上可知，瑞士政府在國際勞動立法上不厭其煩的邀請各國政府共同建立一個關於勞動事務的國際辦事機構的積極與努力。也因為此些大背景，1900 年在布魯塞爾正式成立「國際勞動立法協會」。此協會的

---

<sup>7</sup> 劉文華主編、「WTO 與中國勞動法律制度的衝突與規避」，中國城市出版社 北京：2002 年 2 月出版，頁 111-114

國際勞工立法因第一次世界大戰而中斷，直到戰後於 1919 年重新誕生的國際勞工組織 ILO 才接下另一階段國際勞工立法的歷史使命

評論：以當時狀況比照今日狀況，設定這些國際勞動基準應先求各國僱主和政府有一定的理解與認同，因為國際貿易的促進，也會帶給社會不良的影響，尤其需防止刻意犧牲勞工權益而一味追求貿易利得，所以大家必須遵守國際勞動基準法。為要求國際勞動基準被大家遵守，貿易制裁將是要求遵守的最終手段，一旦貿易制裁手段被制度化後，全球勞工運動就會成熟，就可在適當的國際組織中（例如現今的 ILO、UN、WTO）進行更深入的社會對話與意見交換。

## （二） 20 世紀初歐洲的國際勞動協定規範

如上世紀末情況相同，20 世紀初仍是瑞士政府行動最為積極，其國際勞動協定係強調各國條約是否與勞動有關連並以此作為是否與該國採取貿易的關連。另外，1906 年義大利和法國之間也有締結勞動條約之例。當時法國為何締結此勞動條約，係因當時義大利的工業狀態讓法國認為義大利是惡劣且是貿易上競爭的對手。因而要求義大利政府設置類似法國勞動監督制度，尤其在女性及兒童、勞動時間、夜間工作、最低年齡、週休等是否有遵守之監督事項規定。

縱而貫之，當時歐洲先進工業國係以國際條約限制他國勞動條約為核心目的，平衡相對高的勞動條件國家與低的勞動國家之競爭條件，藉以維持兩國間平衡的競爭條件，也能維持兩國貿易間公正的競爭。

若要區分 ILO 設立前後，國際間勞動基準與國際貿易結合秉持的意涵有何不同。可以說 ILO 設立前歐洲諸國以「國際貿易公正競爭」為基點，而 ILO 設立的時代背景，是因第一次世界大戰後，各國追求「世界和平」與「社會正義」精神而興起設立國際勞動基準的專責機構 ILO 為本源，在歷史淵源上，ILO 的設立後除了成就國際勞動立法的目標，

且在達成世界和平與社會正義上具有雙元的歷史使命。

因此，我們發現當初 ILO 的設立係為了達成上述之雙元的歷史使命為主要的理念，而國際貿易間公正競爭的理論反而成為 ILO 追求的次要目標。這些反思和轉變即是第一次世界大戰結束後各國共商所得到的歷史智慧與心得。

## 二． 國際勞工組織設立之推動

第一次世界大戰後，接續 1900 年布魯塞爾成立「國際勞動立法協會」的立法任務，西元 1919 年國際勞工組織 ILO 正式成立。鑑於 19 世紀末的歐洲，雖積極致力於國際勞動立法，但為了促進貿易，各國不得不壓低勞動條件使母國貿易獲得成長，此即是「追逐勞動條件劣化」的不良後果，於是第一次大戰後歐洲社會再度陷入深刻省思，並客觀衡量歐洲諸國的政治狀況，趁著 ILO 將被設立的重要時刻，重新檢討如何運作方是真正有利於貿易及勞動基準之處。

如前所述，ILO 不同於以往只追求國際勞動立法，亦肩負世界和平的追求與社會正義的歷史使命。欲瞭解初創時期的國際勞工組織(ILO)，除了時空歷史性，亦應該先瞭解 ILO 追求的思想精神(例如三方主義、自願性精神、條約適用彈性化)，然後再進一步瞭解早期勞動基準與國際貿易連結的歷史脈絡中，ILO 所扮演的歷史角色與 ILO 歷史評價。

### (一) ILO 成立與特徵

#### 1、 ILO 的成立與三方主義

ILO 的成立因緣是在第一次世界大戰爆發的 1914 年，美國勞工聯合會於費城年會上決議通過，一旦戰爭結束後，將舉行和平會議使各國勞工之間恢復友好關係及針對勞工的利益保障而提出建議與採取行動，以助於世界奠定更持久的和平基礎。於兩年後，法英比義四國的工會代表參加出席並討論美國勞聯的建議，此會議中提出未來和平條約包括下列勞工利益之保障條款：勞工工作時間、社會保障、

工廠安全與衛生條件等訂出最低限度的保證，並要求建立一個負責監督和平條約之國際委員會來保障勞工利益條款的實施。其後的里茲會議進一步要求建立常設的國際勞動事務辦事機構。這些會議皆是爾後起草的凡爾賽宮和平公約中「國際勞動憲章」的先前想法。

1919年1月，參戰國在巴黎召開和平會議，此會議決議組織一個委員會——「國際勞動法治委員會」，調查工人狀況並建議成立永久性國際機構。此預備和平會議即是使國際勞工組織機構被原案通過的設置基礎。亦因此項決議，由各國推選15人組成委員會以制訂「國際勞工組織章程草案」，其委員會於同年2月再度開會，會中英國、法國、比利時、義大利、美國的各代表提案勞動條項及勞動憲章——呼籲將下列之內容加入和平條約裡。即是：

- 1、 結社之自由
- 2、 八小時勞動制
- 3、 兒童勞動之廢止
- 4、 勞動保障上重要事項
- 5、 勞動並非商品
- 6、 最低工資制
- 7、 週休制
- 8、 同工同酬
- 9、 經濟的平等待遇
- 10、 勞動監督制度的諸項目定案

之後，在1919年4月所開之預備和平會議中，根據英國的提案，設立一個有別於其他組織的三方主義[勞資政三者構成]，亦即各國政府代表人數等於雇用者團體代表與勞動組織代表人數所形成2:1:1比率構成ILO三方性的組織原則為ILO基本的制度，為促進勞動條件的國際規則ILO亦採納設立常設機關。以上的[勞動條項]及[國際機關之設置原案]在同年6月簽署於凡爾賽宮和平會議第13編(第387至427條)裡——[這些章程與宣言被後人稱為「國際勞動憲章」]<sup>8</sup>，同時在此年6月正式成立國際勞工組織ILO。

---

<sup>8</sup> Albert Thomsa, The International Labour Organisation. Its origins, development and future, International Labour review, Vol. 135 No.3-4, 1996, 261-276

## 2、 ILO 三大特徵原則：三方主義、自願性精神、公約適用彈性化

ILO 目的是設定一些國際性的勞動基準讓加盟國批准與遵守基本原則，但對不遵守及不批准的加盟國並無給予制裁的制度。這些國際性的勞動基準是經各國政府、雇主代表與勞工組織代表多年來三方的摸索、同意而被選定的。ILO 尊重加盟國的自主判斷，因而在被採納公約的適用彈性上有適用除外或緩於適用等柔和性規定存在。其實施制度程序如下：「若公約一旦被決定，加盟國可決定是否給予批准，經其採納後一年以內需向 ILO 事務局報告，在適當年間由公約適用勸告委員會告知各國的批准狀況及適用情形，以報告書統合整理而公開發表於年會，此種措施與程序可說是採取國際輿論的間接強制手段。在此不得不注意的是，到 1990 年代中期被提及的貿易制裁包含強力的制裁制度，此重點並非當時未考慮到，而是未遭採納。

1919 年當時英國政府提案(由英國人：Edward J. Phelan 起草)的 ILO 憲章包括是貿易制裁的構想在內：「制訂國際勞動公約的主要目的之一是解決被壓抑的勞動條件，但至今的勞動條件一直沒能改變。而因排除刻意壓低的勞動條件而構成不公正的貿易競爭是重要的...，若如以下情形，對於此國給予適切的制裁可依以下事項根據而實行：當大會超過三分之二多數獲得該國違反條約內容的結論時，ILO 大會應規定一年或是年會決定一年以上的期限內需糾正錯誤，採納此公約且已簽署的加盟國，對於因不公正的條約所輸入的製品，應該以國際貿易平等待遇的負面表列名單(給予貿易上的差別待遇)來處理」<sup>9</sup>，但此提案並無獲得當時 ILO 大會採用，而今天 ILO 通過了如此多的基本公約，各國也批准了，但尚存有許多不遵守的國家。所以，這英國當時創設的提案，仍是值得大家省思與改進討論之處

這組織的另外一個特徵是三方構成之議事模式，以勞工組織代表為主與雇主代表給予對等之資格共為人

---

<sup>9</sup> Steve Charnovitz, "The Influence of International Labour Standards on the World Trading Regime - A Historical Overview", *International Labour Review*, Sep-Oct 1987, pp575-576



數總數的二分之一，與另一半比率的政府代表共成三方代表，同時出席與反映意見，這制度所實現的意涵是其他國際組織沒有的特徵，此三方主義的形成背景，實因1916年俄國革命的成功及受歐洲各國勞動運動的高漲影響所致。

國際勞工組織 ILO 獨有的三方主義、自願性精神與公約適用彈性化等柔性的規定，使不同社會與經濟環境的各國可自行採選合適的公約批准以遵守 ILO 規制。與近代提議將勞動議題放入 WTO 體系中，希望以貿易制裁的方式使各國遵守 ILO 的核心勞動基準所採用的方式，實與 ILO 獨有的三個基本原則互相違背。

## (二) ILO 設立的背景

ILO 的設立要因並非單一形成的，有其要因是受國際共產主義運動影響所致，混亂國內原本單純的勞動運動體制的力量，設立 ILO 有將尖銳化思潮減緩的動機。從勞工角度來看，在資本主義經濟與政治體制的惡劣條件下，重新思考先進工業諸國的勞工生存的條件，亦有於後進工業國勞工的角度以人道觀點思考改善勞工狀況的途徑。另外，從國際貿易的角度來觀察與企圖實現一種「國際性公正貿易競爭」，此因第一次世界大戰開戰原因之一為後進工業國 --- 德國想擠進先進工業國 --- 英、法等國的國際市場之嫌，因此設定 ILO 是先進工業國針對後進工業國以便宜商品之輸出價格進入其市場，故對後進國國內低工資生產的重要部分、長時間的勞工時間等等對國際競爭條件會有影響的勞動條件，要求遵守國際勞動基準，使當時國際市場的商品輸出的勞動價格與先進國相同，以達成後進工業國物價安定化的目的。<sup>10</sup>

## (三) 勞動基準與國際貿易結合的歷史評價：戰後的 ILO

單就第二次世界大戰終了後和 ILO 的狀況比較，當時

---

<sup>10</sup> 嶺學「國際勞動基準？基本的性格：組織論的、勞使關係論的考察」，社會勞動研究 31 卷 3.4 號

唯一社會主義 -- 俄國只在短時間加盟之外，東歐諸國及中國社會主義是不存在的，因而那時 ILO 對從社會主義之勞動運動組織所得意見的反應是微乎其微，尤其在亞洲、非洲諸國之開發中國家因大部分未獨立而未能成為其加盟國，所制訂的國際勞動條約係由當時先進工業國所批准的國際勞動基準遵守事項，顯然與今日國際貿易形勢產生的勞動議題影響力不能相比的。但就算有上述之說，1919 年當時 ILO 所制訂的一些原則至今仍有若干與貿易互相關連的說法：

1. 勞動非商品的原則。
2. 國際勞動基準之設定僅是基於經濟觀點的檢討。
3. 這些基準的決定是經勞工組織代表和雇主代表對等發言的國際組織。
4. 加上政府代表，利用時間討論以達統一意見形成其程序是必要的。
5. 雖然各國未必遵守其設定的勞動基準，但仍備有監視機能。
6. 但第五點所設立的監督機構就算努力監督尚是不夠完備的。

ILO 在此階段扮演世界和平社會正義的角色，以當時歐美工業國家勞資政三方代表的意見和條約適用彈性和自願性精神促進加盟國遵守 ILO 所制訂的國際勞動基準公約與建議書。但與現今國際情勢的比較，確實因當時無法加入東歐諸國、諸多亞洲開發中國家、與中國社會主義等國家的意見，此時的 ILO 制訂的原則與貿易互相關連的公約對現今國際情勢仍有代表性不足的問題。

#### (四) 1940 年代歷史 --- ILO 費城宣言、ITO 的哈瓦那憲章

##### 1、 ILO 費城宣言的省思

自從第二次世界大戰後，國際勞工組織變成了聯合國的專職機構，總部設立在瑞士的日內瓦，1944 年 5 月費城所召開的 ILO 第 26 回總會中根據戰前戰時事態

的反省，重新加上「有關國際勞動基準目的之宣言」---費城宣言重新確認 ILO 的宗旨與目標，成為 ILO 勞動憲章的內容並列在 ILO 章程的附錄中，內容如下<sup>11</sup>「勞動者非商品；表現與結社之自由是持續不斷進步的基礎；任何區域之貧窮均對當地繁榮構成威脅。因此，全人類不論種族、信仰、性別，均有權利在自由與尊嚴、經濟、安全、機會平等的條件下追求豐富物質生活與精神心靈發展。」，以上內容，對抗貧窮是世界走向繁榮必須走的路，任何地方的貧窮都會危害世界繁榮；因此除各國致力除去貧窮之外，國際間應合作努力，進行克服貧窮的戰爭。如此道出，費城宣言主張世界和平，必須重視全世界人類皆有自由與尊嚴的權利、使世界維持經濟、安全、機會平等的條件下共同追求全體進步的社會。

另外，由費城憲章中強調出與原憲章不同有五個修正重點分述於下<sup>12</sup>：

- (1) 在貿易關係上，改正憲章認為當前要務之事是加盟國改善母國勞動基準，使他國勞動條件也獲得改善，亦言之，「任何國家在人道上，希望母國能改善勞動條件以避免他國受到障害」。在費城宣言中，述述如下：「第 4 項中，宣言述及目的達成之要務，係根據下列措施以確保下列目的之達成：(1)世界生產資源更全面廣泛地利用使增大世界的生產與消費，(2)迴避激烈的經濟變動因素，使世界未開發地區獲得經濟及社會發展，(3)安定全球生產品的世界價格，與(4)增大全球國際貿易量，為達成以上目而確實地採取必要之措置。」
- (2) 改正憲章要改善「勞動條件」中涵蓋多種內容的列舉方式，與 1990 年代中期以核心勞動基準四大領域來比較，雖當時有童工保護和結社自由的列舉，卻未明示團體協商交涉權(1953 年採行)；雖有列舉同工同酬，卻無發表雇用上歧視的禁止(1958 年採行)，因而也沒列舉強制勞動的禁止(1957 年採行)。以上情形，只能說他們僅是參考截至 1946 年當時的狀況。而真正為 1946 年改正憲章所定的其他「勞動條件」如下：勞動時間規制、最低工資支付、勞動災害的補償、勞動力供給調整、失業防止、兒童與女子勞動的

<sup>11</sup> 黃越欽在「勞動法新論」(二版)2002,翰蘆圖書出版,頁 89-90

<sup>12</sup> 桑原昌宏 編著,「國際貿易? 勞動基準、環境保護」信山社 1997 年 8 月,頁 52-54

保護、年齡、障害給付、移民勞動保護、職業、技術教育改善等等。

- (3) 改正憲章是和世界和平有關的。宣言強調各國的勞動條件之改善和各國間的協調相關連，就是強調大家不再因發動世界大戰所做的保障措施，亦即「為世界和平而協調有關因發生危及而引發社會不安、不正義、困苦及貧窮而影響多數人民存在不良勞動條件之改善措施...」。對於此點，從上述的ILO費城宣言之勞動憲章部分內容「一部分的貧困是對全體的繁榮有害的」，即能瞭解改正憲章強調的用意。
- (4) 改正憲章的宣言基礎有所謂「社會正義」的概念，也可說改正憲章係以「追求永續的世界和平唯有確立社會正義的基礎方可行」，因此，文中強調「和平」，雖仍在戰時當時所撰寫的，上與今日有關貿易中所提的「社會正義」用語有同工之妙，因此費城宣言至今仍為人所注意。若要追溯其想法根源，實與當時二次大戰的德國、義大利、日本為達成戰爭徹底勝利，對他國國民歧視、對本國人民壓制，並為聖戰而鼓勵人民自我奴役、犧牲，因而當時從思考全體的經濟性利益和追求安定社會，從中深刻反省而抉擇的修正改良不好的政策。總而言之，宣言中強調的「全人類不論種族、信仰、性別，均有權利在自由與尊嚴、經濟、安全、機會平等的條件下」之精神來提倡民主主義，這種思想沿用至今，直可做為要求開發中國在批准與遵守「核心基本性勞動基準」的社會正義倫理來使用之。

有關國際勞動基準的普遍性和柔軟性（條約彈性適用化原則）在宣言最後的第五章可看到，至今「宣言」所定各種原則的「普遍性理論」在今1990年代中期以後也被使用，即是「宣言在年會中所述及的原則是全世界一切人們皆能充分確認而可適用的」。另一方面，關於柔軟性，「將這能暫時性適用在文明世界全體所關心事」，如上述而將採選出來的國際勞動基準作為核心要求強化與遵守的事。在1990中期的ILO勞工事務局、國際工會組織、先進國等雖促成核心的國際勞動基準之條約，也應注意其含有柔軟性的規定。例如，在有關兒童勞動撤廢條約的最低工作年

齡 138 號公約 (1973 年) 對於宣言對批准國國內不得往 15 歲以下作為最低工作年齡，就此有義務而應向 ILO 事務局通報，但也包括 14 歲亦可的規定的場合 (例外情形)。這種情形是因未開發國家所專有的經濟和教育困難問題，而成為勞資團體之協議和該國政府將其主旨向國際勞工事務局通報的情形。相同的情形亦存在於雇用上差別待遇的禁止有關之第 111 公約 (1958 年) 對批准國應使雇用均等待遇的促進、政府方針的明示需依照公約規定課予義務，但對此領域亦為該國的自由裁量所委託，而為此宣言的公約的認定，這些不劃一的適用公約給予批准國有柔軟性的裁量之許可。

## 2、首次認為勞動議題進入國際貿易協定的關鍵歷史

--- ITO 哈瓦那憲章和同時期的 1948 年 GATT 設立成功

在成就關稅暨貿易總協定 GATT 的歷史中，必定提到國際貿易組織 ITO，此為第二次世界大戰後，1946 年美國在舉行哈瓦那會議預備會議時，提議國際貿易組織憲章中各國進行國際貿易時應納入「公正勞動基準」之措施，而於 1947-1948 年 ITO 哈瓦那憲章的第二章「雇用與經濟活動」第七條明文規範有關公平勞動基準之條文如下：「1. 會員所認可關於工人就業的措施應被放進政府間的宣言、協約和協定。他們認為各國在達成和維繫與公平勞動標準相關的生產力一事上，大家有共同的利益。因此，與改善生產力一樣，工資和勞動條件的改善也應該被允許。會員國都承認，不公平的勞動條件——尤其在出口產業上——會造成國際貿易上的難題，並且逐漸地會員會在其領土內採取降低勞動標準的行為，所以，各會員國應採取任何可能的適當行動，所以，各會員國應採取任何可能的適當行動，消除本國內所有不公平的情況；2. 會員國如果同是國際勞工組織的一員，便應該與國際勞工組織合作，共同執行這項工作；3. ITO 所指涉的國際勞動標準是遵從第 94、95 節而來，亦即有關勞動標準之事項若有根據第 94、95 條條款必須向本組織報告者，會員國應就事項先諮詢國際勞工組織

並與其合作。」<sup>13</sup>(Wilcox, 1949:235)

但由於在國際勞動基準上無法達成共識，反而決議由各國自行制定國內之勞動法。雖然國際貿易組織憲章未能生效，且國際貿易組織也未能成立，但此哈瓦那會議的重要性實是首次在國際貿易協定中承認勞動承認勞動基準對於貿易的重要性，而鼓勵會員國們維持勞動基準的公平性，避免各國追逐低勞動標準而損害國際貿易的公平性。另外值得一提的，國際貿易組織雖成立失敗，但卻成就了關稅暨貿易總協定 GATT 的創立<sup>14</sup>。此後，美國在關貿總協定成立後更積極推動社會條款納入 GATT 中，直至美國近代推動的「WTO 納入核心勞動基準的議題」，其真正的歷史本源皆是出自國際貿易組織 ITO 哈瓦那憲章的「公正勞動基準條文」。

## 第二節 勞動基準與國際貿易中期結合

第二個重要時期提及 1960 年代至 1980 年代對公正勞動基準、勞動條款在國際間產品協定規定及國際組織：ILO、ICFTU 等國際勞工運動的過程。此時期的歷史還包括美國在 1953 年 GATT 修正提案與 1978 年東京回合建言。1974 年與 1976 年經濟合作暨發展協會 OECD 對多國籍企業主張之行動方針與宣言，另外此時社會條款概念的開展與 1970 年代末期社會條款也是勞動基準與國際貿易中期結合時期的重心。

### 一. 美國中期所採用的貿易措施與推動國際產品協議

#### (一) 美國 1970 年代至 1980 年代在美國貿易措施的採行<sup>15</sup>

此時期美國對外貿易赤字嚴重且逐漸惡化，美國國內眾多有識之士認為開發中國家採行剝削性勞動措施，利用其國內廉價勞工生產大量貨品銷售美國。於是積極設想杜

<sup>13</sup> 本文：Wilcox, Clair (1949) A Charter for World Trade, Press: The Macmillan Company ,p235

<sup>14</sup> 桑原昌宏 編著，「國際貿易？勞動基準、環境保護」信山社 1997 年 8 月，頁 55-57

<sup>15</sup> 焦興鎧，「勞工法與勞工權利之保障---美國勞工法論文集(一)」月旦出版社 台北：1995 年 11 月，頁 447-470；焦興鎧，「美國利用國際經貿活動推展勞動人權之研究」，第三屆國際經貿法學發展學術研討會---WTO 新議題與新挑戰，2003 年 3 月 15 日，政治大學商學院國際經貿組織暨法律研究中心主辦，頁 4-14

絕此風，且進一步採取貿易誘因以鼓勵開發中國家促使改進其國內勞工的基本權益及福祉，這種看法不但可避免貿易保護主義 (protectionism) 過度擴張，且獲得美國工會組織及重要人權組織的支持，對於日後連結勞動基準與國際貿易之關係影響甚大。此時期 (六年間) 美國國會通過六項重要的法案與措施詳述於後：

### 1. 1983 年制定的加勒比海盆地經濟復興法

本法期望藉由加勒比海盆地創新法案 (Carribean 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，從而促進整個地區之經濟發展。依據本法規定，美國總統可以十八項強制或裁量標準，給予廿七個國家評估是否得以獲得此關稅優惠待遇。評定標準重點以該受惠國勞工是否享有合理的工作條件，以及是否有權組織工會並能與雇主從事集體協商交涉等。具體勞動權利範圍，雖未做任何立法界定，但一般均認為下列包括事項：(1) 結社自由 (2) 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 (3) 組織工會及從事團體協商交涉之權利 (4) 加工出口

### 2. 1984 年一般優惠關稅制度更新法

美國國會對「一九七四年貿易法」(Trade Act of 1974) 加以修正為一九八四年的「一般優惠關稅制度 (GSP) 更新法 (GSP Renewal Act of 1984)，修正要點係特別規定，有接受 (GSP) 之開發中受惠國，必須主動採取各項措施，以讓其本國勞工享有國際上承認的勞工權利：。具體條約內容比上述之加勒比海盆地復興法嚴密且周延，在下所舉列的五項權利外，並指定負責執行機關為美國貿易代表署 (U.S. Trade Representative)，而在年度檢討後決定是否排除或暫停這些受惠國之資格。

### 3. 1985 年海外私人投資保險公司修正案

美國國會於一九八五年通過此法，其中特別規定除非接受投資之地主國能大力促使其本國勞工享有國際上所承認的勞工權利，否則美國海外投資保險公司 (Overseas Private Investment Corporation: OPIC)，即不得對該項保險計畫提供任何保險、再保險、擔保或融資之各項保證。其涵蓋權利範圍與界定，包括一九八四年 GSP 更新法之相關規定，另外加上投資地主國之特定地區，特別是前述之加工出口特區。

### 4. 1986 年綜合反對種族隔離法

一九八六年美國國會通過綜合反對種族隔離法 (Comprehensive Anti-Apartheid Act of 1986) 主要對種族隔離政策 (apartheid) 之南非政府進一步實施經濟制裁行動。其法明定「在該國營運或投資之美國公司，必須採取各項措施，以保障所屬員工 (包括當地有色人種勞工) 之基本權益。尤其是要遵守所謂蘇利文原則—(Sullivan Principles)，不但不得在工作場所採取任何種族隔離措施，而且還要進一步採取合宜辦法，增加當地員工之就業及代表性等。」<sup>16</sup>。

但是此法本想促成南非政府內部勞動條件的改革，但是反而更惡化南非當地有色人種失業的問題，主要原因是當地美國公司或以許可合約 (Licensing Agreements) 方式，將營運執照讓渡給當地人士，而規避此法之適用，或乾脆撤資離去，於是更惡化南非有色人種失業的問題。而更引人爭議的是本法試圖將所謂「三〇一條款」當後盾，用以解決此類純屬政治性的問題，勢必與前述關稅暨貿易總協定之相當規定不符合。然而，因此法所開先例，也引導出美國國會在次年更加廣泛性的經貿立法，直接以三〇一條款對有不遵守國際上所承認的勞工權益之貿易伙伴施加壓力。

---

<sup>16</sup>關於此原則之一般說明，參見焦興鎧，「透過多國籍公司行為準則推展核心國際勞動基準之努力——兼論非政府組織所扮演之角色」，萬國法律 2002 年 10 月 No.125，頁 40-41



## 5. 1988 年綜合貿易及競爭能力法

如前述的原因，美國國會制定綜合貿易及競爭能力法(Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988)時，強化執行能力，針對美國貿易對手國經常拒絕保護其本國勞工之基本權利及一般福祉時，即構成「不合理貿易行為(unreasonable trade practice)」，而是一九七四年貿易法三〇一條款之報復對象，其中界定「經常性行為」(persistent pattern of conduct)如下：(1)拒絕給予勞工結社之權利，(2)拒絕給予勞工組織工會及從事集體協商交涉之權利，(3)允許使用任何形式之強迫性或強制性勞工，(4)未能提供雇用兒童之最低年齡限制及(5)未能對最低工資、工時及職業安全與衛生事項，提供可接受之勞動基準等。一般而言，本法與前述的一般優惠關稅(GSP)及海外私人投資保險公司兩項經貿法律中規定的勞工權益具體範圍大致相同。

## 6. 延續 1974 年貿易法三〇一條款報復行動

1988 年起，由美國貿易代表署負責執行，當該署認定美國貿易伙伴確有違反其本國勞工權利時即可由「自由裁量」決定是否依三〇一條款採取報復行動，這個條款包括停止對其國各項關稅優惠讓步、並對其國課徵進口附加關稅、給予配額或其他限制；並要求該國停止該類行為或給予美國適當的補償等等。之後，若該署認定受調查國已有顯著的改善其國內勞工之權利，或根據該國之實際經濟發展情形，實在無法達成上述目標時，亦得自由裁量暫不對該國採取任何報復措施。此法適用對象及於美國所有貿易伙伴，影響範圍比前述經貿法律甚廣。美國以此法可對享有順差之開發中國家施壓，以促進他們改善其國內勞工權利之可能。

以上得知，美國積極將社會條款進入國際貿易體系規範的作法，自此深深影響全球，尤其 1988 年「侵犯勞工權利」被美國貿易法(1974 年)第 301 條定義為不公平的貿易措施之後，美國在 1990 年代的投入仍是顯著的。1992 年，北美自由貿易區協定 NAFTA 中，美、加、墨通過協議附件的形式就勞工標準達成一致。甚至近期的 1996 年 1 月 29

日，社會條款還同樣被包括進歐盟與韓國簽訂的 框架協議中<sup>17</sup>。

## (二) 國際間已簽署的國際產品協議

在一系列多邊國際產品協議中，也見「社會條款」的規定。例如，1981年國際錫協議中的第45條規定：「成員國宣布，為了避免生活水準及不公正的國際貿易競爭手段，我們將努力保證在錫工業上公平的勞動基準。」。1986年可可協議中第64條規定：「成員國宣示，為了提高人們的生活水準和提供充分就業，他們在可可工業及相關可可產品上，我們應該致力於維持與他們發展階段相一致的公平勞動條件，，這其中皆包含被此雇用的農人和本產業的工人在內。」，1987年糖協議第28條規定，1987年國際天然橡膠協議中第53條和1993年國際可可協議第49條亦有類似的規定<sup>18</sup>。可惜，這些協議雖將「確保公平勞動條件」的規定納入，卻都未能指出實際要遵守的勞動條件，也未在協議中針對違反者做出任何處罰的規定。

---

<sup>17</sup> Paul. Waer. "Social Clause in International Trade---The Debate in the European Union", *Journal of World Trade*, Vol.30 No.4 p25-28, Aug 1996 ;

<sup>18</sup> 同前註，Paul Waer 及 J.-M. SERVAIS, "The social clause in trade agreements: Wishful thinking or an instrument of social progress?", *International Labour Review*, Vo.128, No.4,1989 p.426

## 二. 國際公正勞動基準與社會條款 60-80 年代推動

### (一) ICFTU 公正勞動基準與多國籍企業行動方針 推動

#### 1. 1960 年代「公正勞動基準」概念--社會條款的先驅

1960 年代，以國際自由工聯(ICFTU)為中心的國際勞工運動，成功的引發當代國際間熱烈討論貿易和國際勞動基準的問題。

1959 年國際自由工聯在日內瓦召開第 1 屆世界經濟會議，由 29 個加盟工會（組織）代表及國際的產業別工會代表參加會議、而 GATT 及其他國際組織代表、日內瓦駐在各國的代表也參加，可想其聲明之意義不可忽視。此會的有關[世界經濟問題]的決議，沿著(ITO)憲章之關於「公正勞動基準」的規定，”有關關稅及貿易一般合意”（包括 GATT 的規定的事）插入第 19 項裡<sup>19</sup>，1960 年 6 月（ICFTU）在組織內部「關於國際貿易問題委員會」為催生「公正勞動基準」等的概念予以強化與深入的討論下去，隨之而召開的第 27 屆執行委員會其所了解的「公正勞動基準的定義往下交付考慮有關諸要素之建議書」對於其要素表示於下<sup>20</sup>：

- ？．對於輸出口國有勞動侵害問題者，需算出特定產業平均工資水準、和對其各自出口事業機構所的工資水準。
- ？．在於輸出口國之全產業平均工資水準。
- ？．由輸出國生產力及其他諸要素所發生問題，考慮特定產業工資支付能力的平均工資水準。

在 1966 年同工會的執行委員會附屬機關---有關貿易開發的詢問委員會，重新表明公正勞動基準定義來界分特定產業問題<sup>21</sup>：「行使公正團體去交涉工資，工資水準獲得降

<sup>19</sup> 國際自由勞聯東京事務所，「國際自由勞聯經濟會議」（昭和 34 年，1959 年）

<sup>20</sup> 桑原昌宏 編著，「國際貿易？勞動基準、環境保護」信山社 1997 年 8 月，頁 59-60；Joseph Mintzes, “Union Views on Fair labor Standards in foreign Trade”, Monthly Labor Review, Oct 1960, p.1028

<sup>21</sup> Schwenger, Robert B., “Fair Labour Standards for world Trade”, Monthly Labor Review, Nov 1967, p.28; Joseph Mintzes, “Union Views on Fair labor Standards in foreign Trade”, Monthly Labor Review, Oct 1960, pp1025-1030

低才得認定之」這種定義是相關於工會方面，各國團體協商之交涉以「基軸通貨」為根據而努力改善工會成員的勞動條件。

## 2. 國際金屬工人工會 IMF 推動(1961-1974 年)

國際金屬工人工會是 ICFTU 的重要構成團體，亦是各國金屬產業工人工會所組織成的世界級規模的大型工會組織，此組織活動範圍很廣，存在於 ICFTU 中心而涉及多方面的機構，他們不斷主張連結國際貿易與國際勞動基準之關係，且這個國際組織欲將國際性勞動基準及社會條款推進 GATT 各項條款之決議。茲於下列介紹：

自 1960 年起，熱心推動國際性的公正勞動基準的概念，翌年 1961 年在羅馬所開之同工會的世界大會上支持其決議，亦在 1964 年 11 月的第 29 屆世界大會支持該決定，全加盟組織為了使政府實現其主旨，決議要求所選定的 GATT 協定必須修正，因此在 1974 年 7 月的第 33 回世界大會決議有關[世界貿易的社會影響]，其中陳述：「為了要確保遵守設置有關貿易及開發三方構成的國際委員會，對 GATT 及其他國際貿易協定插入『社會的條款』，這些社會性條款之內容為雇用、所得的保障、遵守 ILO 之基準，公共行政 (public control)、經濟、對於社會開發的民主性的計畫、預測可能的社會適應措施」<sup>22</sup>。直到近代，IMF 提出必須重視多國籍企業對國際勞工的影響力，使 ILO 三方建構的勞工權益不被全球化的趨勢而犧牲，並於 1994 年倡導的「核心 ILO 價值」<sup>23</sup>以推動「社會條款」仍是不遺餘力的。

## 3. 1971 年代初期的「公正勞動基準」概念及問題指責

進入 1970 年代更展現有關[公正勞動基準]之概念，即「國際勞動基準中，被 ILO 所選定採納而被國內遵守的一定勞動公約，即所謂公正勞動基準」。然而，並非國際自由工聯(ICFTU)認為需以工會之存在為前提，若無工會組織之

<sup>22</sup> ILO, "A world Economic Conference of Free Trade Unions", INDUSTRY AND LABOUR, May 1959, p.215

<sup>23</sup> George Togas, "Labor Regulation in a Global Economy" M. E. Sharpe Inc. 2001, p.58-59

領域則定義由政府所行使監督權限考慮 其應遵守的勞動基準。

1971 年 11 月 ILO 召開的第 184 屆理事會同意上述「公正勞動基準」之定義及確保被遵守的方法，也就是說一國之公正勞動基準係藉由該國的監督組織確認其特定之 ILO 公約是否被充分程度的遵守。這提案是經國際勞動運動長年要求的，尤其要求 ILO 之基準設定及其活動之間能吻合環環相接的密切關係，1971 年所出版的 ILO 的組織雜誌刊出該組織面臨混亂之重要問題，是有關貿易、保護主義、社會正義、多國籍企業等問題<sup>24</sup>。

首先，對於有關除去保護主義威脅而導入公正勞動基準之說法，分述於後，所謂「保護主義」係由該主張國之特定國內產業對外國以不公正之貿易競爭手段來保護該國，但其對象大部分為開發中國家，而先進國認為開發中國家之特定產業之勞動基準有「不公正」情形，故先進國對其產業之輸入品提高關稅予以限制輸入。但在開發中國家這方面卻認為以便宜且豐富的勞動力是開發中國家貿易競爭的優勢條件而駁回先進國的想法。主張先進國實施貿易保護，讓國內產業再起積極性的勞動力轉換政策來取代開發中國家對該產業的影響，此舉對開發中國家是相當不利的。因此若能導入開發中國家遵守「公正勞動基準」的話，不但有益於除去貿易障礙—取消進口限制與關稅降低，亦能讓開發中國家積極改善勞工權益，對世界貿易來說是全體互蒙其利，而且亦給予開發中國家最實質的貿易利益。

不過，由勞工的立場來說，開發中國家遵守公正勞動基準，是實現基準性的社會主義，以國際的勞動基準來說，絕不是先進國、開發中國家雙方協議下的勞動基準。而且現今各國經濟及生活水準明顯差別，這亦是需考量之處。

#### 4. 1970 年代多國籍企業的主張

從國際自由工聯 (ICFTU) 多國籍企業之開發中國家的行動由工會之立場互相給予限制是進入 1970 年代的事。在

---

<sup>24</sup> Free Labor World, 1971 December, 萬濃正士「貿易? 勞動基準問題? 歷史的經緯(下)」, 1994 年 9 月號, 頁 27 以下

1970 年 12 月第 51 屆執行委員會關於「結社的自由及多國籍的決議」之採納，其中：

- (1). 各國政府對國內所有的多國籍企業，要求尊重勞工結社權的處置與遵守相關 ILO 公約的規定。
- (2). 提案做成多國籍企業行動規範而應召開國際會議並於 1971 年第 2 屆世界會議裡，將此內容擴大主張敘述於後：
  - (1). 增加勞工結社權，應確定遵守國際勞動基準。
  - (2). 有必要採納國際協定之多國籍企業行動規範之規定。該理由為聯合國、GATT、ILO 等要求強化諸活動「自由的工會及多國籍企業」的聲明能被採納<sup>25</sup>。

ICFTU 對多國籍企業前所述及的情形表示需給予嚴格要求，因為在 1971 年 11 月的機關團體雜誌，指出一些多國籍企業將工廠轉移到勞動基準低的開發中國家的傾向。因為如果任何國家有將勞動基準提昇有些許的動向，則該企業有被威脅將工廠移轉的可能<sup>26</sup>。

1972 年 4 月至同年 5 月期間，聯合國貿易暨發展會議 (UNCAD) 召開第三屆會議提出「貿易協定有關公正勞動基準所規定的建議」應併入其聲明中。

全部貿易協定交涉中若有公正勞動基準的問題者，其交涉的結果應包含公正勞動基準的規定，此規定亦包括先進國政府或產業界公正勞動基準的規定、及先進國政府或產業界所提供的開發援助計畫之中的規定。

。

1972 年 ICFTU 的世界大會亦有關多國籍企業的採納案，並有加入新點：

- (1). 對在開發中國家活動的多國籍企業，應尊重其政治主權的統合。
- (2). 檢討多國籍企業的活動規制，並協力設置國際產業別勞動工會為合同作業委員。指示這作業委員會應做成「有關多國籍企業之勞動工會憲章」。

在 1975 年 10 月 11 日世界大會被採用，由此憲章對 (ILO) 或聯合國等國際組織建議應採取 7 種類的國際條約，其中之一是有關企業的社會責任：

---

<sup>25</sup> Id.

<sup>26</sup> “The World Economic conference of the Free Trade Unions”, ECONOMIC AND SOCIAL BULLETIN, July 1971, ICFTU

- (1). 允許多國籍企業的國家，對 ILO 條款或聯合國憲章所設定的勞動條件不能被減少。
- (2). 該國法律與政策以不減少 ILO 基準為原則來遵守之<sup>27</sup>。

決定對應多國籍企業為由，各種國際組織因應 1970 年中期以來同時期所提出的各種報告書如下：1970 年 4 月聯合國的「多國籍企業之間的開發與國際關係不足之影響」報告書，1976 年 6 月 OECD 的「多國籍企業之行動方針」，1977 年 11 月 ILO 的「多國籍企業及有關社會政策之原則的三者宣言」。其中，最引起注意的是聯合國報告書，其理由為：

- (1). 在 1948 年 3 月訂定之由聯合國貿易僱用會議被採納的 [HABANA 宣言憲章] 要求分配任務、並考慮加進公正勞動憲章條項
- (2). 對多國籍企業，不只要求遵守國際勞動基準，更對不常勞動進出之國要求達到多國籍企業積極的分擔職務的效果<sup>28</sup>

## (二) ICFTU 「社會條款」概念的開展

### 1. 1970 年代中期的「社會條款」概念

現今對國際勞工運動所提出在 WTO 憲章加入社會條款的改訂提案，早期運動在 1970 年代中期已開始進行，行動的主角是國際自由工聯 (ICFTU)。但在當時，對違反「社會條款」之國並並無貿易無制裁之構想，而採行方式是對違反之加盟國在特別委員審查會中給予若干程度的報告披露，類似 ILO 的公約建議通用委員會之手續之構想。另外，在 1973 年 3 月開始關貿總協定 (GATT) 的東京回合 (round) 交渉會議中，由 (ICFTU) 提出簡潔聲明文發表，因而產生「社會條款」之用語。這項條項積極主張將社會條款加入 GATT 規約裡，也就是「締結國是為了維持包括各種類差別的廢除，以使公正勞動基準的達成而連接各國共通關心之認定，因此這

---

<sup>27</sup> ILO, "ICFTU Charter of Demands for the Legislative Control of Multinational Companies", Social and Labour Bulletin, March 1976, p.92-96

<sup>28</sup> United Nations, "The impact of multinational corporations and on development and on international relations, 1974"

些國際宣言、國際條約及國際協定之基準與認定遵守係為保持此勞動基準之特定基準，是聯合國憲章、世界人權憲章及由 ILO 的公文所定之人權」<sup>29</sup>，該內容於 2 年後第 11 屆大會才明確。

在 1975 年在莫斯科所召開的 ICFTU 第 11 屆大會中同勞聯之社會條款之概念被議決，其要點如下所述：

- (1). 全體的目標及義務 [社會條款] 的協定的 (當事者國) 以擴大貿易為目標，提高生活水準及完全雇用，經濟性、社會性的進步及發展，社會保障水準及消費水準的改善，有利於實現的用途，尤其在開發中國家強調雇用機會的創造，這是屬於聯合國憲章的目標。
- (2). 「雇用保障」：是協定當事國，在擴大其貿易自由化的過程，對雇用政策國際性的調整應有社會計畫。
- (3). 所得保障：透過協定各當事國政府的政策及國際間協力調整、保障各國的失業人員之給付的要求。
- (4). 公正勞動基準：要決定這概念之基準係經由聯合國憲章所定之人權、世界人權宣言內容、ILO 的公約及其建議。此等各個協定締結國國為避開全部差別，包括「公正勞動基準」維持達成共通利益之理解，並應遵守政府間之同意宣言、條約包含協定之基準。
- (5). 各國行使社會性、經濟性公共規則之再調整。
- (6). 有關領先構造調整政策。
- (7). 關於貿易及雇用之國際委員會之創設：相關於關貿總協定 (GATT) 之範圍內以勞動、雇用者、政府三方代表構成委員會，此委員會是協定當事者政府、雇用者團體、勞工工會之提訴隨由上述 1 項、2 項之適用狀況，由締結國報告應受審查之權限，再者對於違反 GATT 第 16 條雇用及社會問題需檢討並報告。此 16 條是對進出口有關政府補助金之規制所訂之規定<sup>30</sup>

## 2. 關於 1970 年代後半期「社會條款」要求成果

<sup>29</sup> ICFTU, REPORT OF THE ELEVENTH WORLD CONGRESS, p.176

<sup>30</sup> 山田陽一，「社會條項？國際勞動運動」，日本勞動組合總聯合會/總合國際局「國際？？？？-？？？」NO.12、66頁



在 1977 年 1 月社會條款目的建議為，向 GATT 提出建議，但正在循環交涉中，無法向上採用提議。在 1978 年 5 月第 70 屆執行委員會所採納的有關 GATT 之多邊貿易交涉決議，以 GATT 規定之中加入社會條款為目的。並進一步以被採納之「新經濟社會秩序」為目標：ICFTU 開發憲章是具體的將國際勞動組織 ILO 的公正勞動基準，載明必須加入各種的貿易協定，其他如在威脅勞動者（勞工）之健康及生命的條件下所生產產品，由 GATT 訂定、改正而禁止輸入之規約<sup>31</sup>。

對於國際勞工組織 (ILO) 策略來說，工聯 (ICFTU) 促成有關 ILO 與國際組織聯手協力活動提案通過如下：在 1979 年 11 月第 ICFTU 第 12 屆大會中，有關 (ILO) 決議通過，其針對 (ILO) 手續的遵循基礎，對 ILO 之公正勞動基準之調整、審議應遵守之手續等等，由政府、僱用者團體、勞工代表 (合作能代表勞工或工會) 三方與 GATT、聯合國工業發展組織 (UNIDO)、聯合國貿易暨發展會議 (UNCTAD) 協議，並要求國際組織協力組織化。

### (三) 美國政府 GATT 時代的推動

美國國會在此 1980 年代階段通過了前述之國內法：1983 年加勒比海盆地創新 (CBI) 方案、一般優惠關稅 (GSP) 更新法、1985 年海外私人投資保險公司法 (OPIC) 修正案、1986 年綜合反對種族隔離法、1987 年綜合貿易及競爭能立法、301 貿易報復條款<sup>32</sup>。另外值得一提的即是美國政府在第二次世界大戰以後，利用國際多邊貿易談判之途徑建立國際公平勞動基準的投入過程<sup>33</sup>。

#### 1. 從 1953 年 GATT 修正提案到 1978 年東京回合提言

1953 年艾森豪總統首度提出國情咨文中，強調美國

<sup>31</sup> ICFTU，自由勞連通信 1978 年 9 月 15 日號

<sup>32</sup> 詳細內容見本章第二節及焦興鎧，「美國幾項重要貿易及投資法律中有關勞工權利條款之研究」，勞工法與勞工權利之保障--美國勞工法論文集(一)，台北：1995 年 11 月，月旦法學出版，頁 549-562

<sup>33</sup> 焦興鎧，「美國利用國際經貿活動推展勞動人權之研究」，國際經貿法學發展學術研討會--WTO 新議題與新挑戰，國立政治大學商學院國際經貿組織暨法律研究中心，民國 92 年 3 月 15 日，頁 11-14；焦興鎧，「美國幾項重要貿易及投資法律中有關勞工權利條款之研究」，勞工法與勞工權利之保障--美國勞工法論文集(一)，台北：1995 年 11 月，月旦法學出版，頁 563-566

與各國擬定相互性貿易協定 (Reciprocal Trade Agreement) 時，將勞動基準事項列入重點議題，並認為列入勞動基準規定是當時美國首要的貿易政策，他希望將類似 1948 年國際貿易組織 (ITO) 哈瓦那憲章第二章第七條所列的勞工基準條款列入 GATT 條文之修正案中，其內容如下：「1. 他們認為各國在達成和維繫與公平勞動標準相關的生產力一事上，大家有共同的利益。因此，與改善生產力一樣，工資和勞動條件的改善也應該被允許。2. 加盟國都承認，不公平的勞動條件：維持比一般多數工業生產力和整體經濟環境下還低的勞動條件—尤其在出口產業上一會造成國際貿易上的難題與造成協定下負面及不公平的利益，對此各加盟國應採取國際勞工組織第十三條文中結論的相關勞動基準。」<sup>34</sup>。於是同年，美國國際貿易暨投資政策委員會 (U.S. Commission of International Trade and Investment Policy) 決議通過，由美國國務院方面以非正式提議，在關貿總協定 (GATT) 中，特別列入禁止不公正勞動措施 (unfair labor practices) 條款並提議要求對於經證實確有不公平勞動基準的會員國實施貿易制裁<sup>35</sup>，包括停止其在 GATT 某些權利。但由於 GATT 其他成員對「不公平勞動條件」所界定為「低於生產力水準允許的水準」概念，所指在工業生產力及整體經濟情況所允許標準以下的勞動條件，成員國認為此一用語太過模糊化而不能在定義下具體化，成員們無法達成共識，使得當年美國附加公平勞動基準之條款於關稅貿易總協定 (GATT) 中<sup>36</sup>的提議胎死腹中。值得注意的是，1953 年時期 ILO 並對其通過採選的國際勞動基準給予違反之會員國或該國企業或產業並無主張任何的貿易制裁條款，反而美方卻極力主張給予貿易制裁，對於 ILO 此中涵意，可供我們往後繼續研究一番。

其後，自 1954 年開始，美國努力推動並通過了幾項重要的國際產品協定：國際錫礦協定、國際糖業協定、

---

<sup>34</sup> Worker Rights News, 1994, "GATT Inaction on Worker Right,." (Spring):7

<sup>35</sup> 桑原昌宏，「WTO 對國際勞動基準的影響-日本觀點-」，世界貿易組織 WTO 衝擊下的勞資關係與勞動政策研討會，民國 85 年 10 月，勞委會主辦、政大勞工所承辦。頁 6

<sup>36</sup> George Tsogas, "Labor Regulation in a Global Economy", M.E. Sharpe Inc, 2001, p130: Steve Charnovitz, "Environmental and Labour Standards in trade", The World Economy, Vol.12 No.3,p341,May 1992

國際可可協定及國際天然橡膠協定等等都附加上「各會員國均應遵守國際公平勞動基準及保護勞工權利」條文，但因適用範圍有限，又無法律拘束力，會員國通常未加以重視<sup>37</sup>，也因如此，美國又把重心放在 GATT 的多邊貿易體系上。

1961 年美國甘乃迪總統執政後，仍重視國際勞工權益保障的問題。例如，1961 年通過的援外法 (Foreign Assistance Act of 1961) 之中，明定美國總統每年應就受援國的勞工權益事項，向國會提出年度報告，而此報告是由國務院及勞動部之人權部門所共同負責準備。可惜就算美國工會組織大力鼓吹，其美國國會在 1962 年通過的重要之擴張貿易法 (Trade Expansion Act of 1962) 時，卻未包括有關公平勞動基準條款。同時，在 GATT「甘乃迪回合」(Kennedy Round) 多邊貿易談判時，對有關國際公平勞動基準 (International Fair Labor Standards --- IFLS) 也未受大會應有的重視<sup>38</sup>。

1969 至 1974 年，尼克森總統任期內，由美國國際貿易暨投資政策委員會 (U. S. Commission on International Trade and Investment Policy)，向美國政府建言並透過多國談判的努力，創建一套國際通用的公平勞動基準制度。此制度被著名的 1974 年貿易法<sup>39</sup>所採納，其相關內容如下：「本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中，建立一套完整之國際公平勞動基準制度。<sup>40</sup>」由於此立法至今有效，然而，至今在關稅暨貿易總協定中唯一與勞工權利有關的，僅有禁止輸入監獄勞工所生產的貨品條款<sup>41</sup>而已。

1974 至 1977 年，福特總統任期內，完全沒有進展。在 1977 年至 1981 年卡特總統執政任期，因當時重視國際人權，特別將這類談判中加入勞工權利條款議題

---

<sup>37</sup> Kullman, Fair labor Standards in International Commodity Agreements, 14 J. World Trade L. 528,531,532, 1980 ; Id George Tsogas, p130-131

<sup>38</sup> 焦興鎔，「美國幾項重要貿易及投資法律中有關勞工權利條款之研究」，勞工法與勞工權利之保障---美國勞工法論文集(一)，台北：1995 年 11 月，月旦法學出版，頁 454

<sup>39</sup> 詳見論文中美國 1970 年代至 1980 年代在美國貿易措施的採行(六項重要法案)與 1974 年貿易法的關連。

<sup>40</sup> 參見 §21(a)(4)of the Trade Act of 1974, Pub. L. No. 93-618, 88 stat. 1978(1974)

<sup>41</sup> 一般性免責條款(General Exceptions)中，允許會員國對禁止監獄勞工所生產的貨品採取措施。參見 Steve Charnovitz, "The influence of international labour standards on the world trading regime---A historical overview", International Labour Review, Vol.126, No.5, Sep-Oct 1987,p570-575

重新檢視一番，並在 1978 年 GATT「東京回合」(Tokyo Round)談判中，美方非正式提出建立一套國際公平勞動基準制度的提議，但卻只獲得非正式提出建立一套國際公平勞動基準制度的提議，主張內容如下：「1. 禁止奴隸或強迫性勞動；2. 禁止童工；3. 勞動衛生與安全措施；4. 對出口貨品採用差別性標準。<sup>42</sup>」但卻只獲得少數北歐先進國家的支持，其他國家持以敵視的態度堅決反對，認為這是一種變相性的貿易保護主義，且許多會員國認為已經有 ILO 在管轄國際勞動基準的事務，而且強調這類問題應該交由聯合國之貿易暨發展會議 (United Nations Conference on Trade and Development: UNCTAD) 處理，因為這類國際組織中，反對的國家有較大的發言權<sup>43</sup>，提議再度失敗。

1979 年 7 月正式提出一項建議，主張在 1981 年的烏拉圭回合 (Uruguay Round) 多邊貿易談判時，考慮 GATT 加入兩項最基本的國際勞動基準，並使這些基準對所有的生產部門一體適用，其兩項國際勞動基準之內容如下：「1. 禁止某國之出口工業採取較其他經濟部門為低的勞動基準；2. 對危急生命的有毒物質，應建立一套全面性最嚴格的暴露水平 (exposure levels)。」但是美方此項建議仍不獲關稅貿易總協定之 18 個諮詢小組會員國所採納<sup>44</sup>。

## 2. 從 1981 年到 1994 年 GATT 馬拉喀什部長會議

自 1981 年起，改走國內國會立法的路線，透過自身努力方式尋求在國際貿易秩序中建立一套國際公平勞動制度。此及上述之 1983 年加勒比海盆地創新 (CBI) 方案、一般優惠關稅 (GSP) 更新法、1985 年海外私人投資保險公司法 (OPIC) 修正案、1986 年綜合反對種族隔離法、1987 年綜合貿易及競爭能立法、301 貿易報復條款

---

<sup>42</sup> 劉文華主編、「WTO 與中國勞動法律制度的衝突與規避」，中國城市出版社 北京：2002 年 2 月出版，頁 68

<sup>43</sup> Steve Charnovitz, "Fair Labor Standards and International Trade", *Journal of World Trade Law*. Vol.20, No. 1. Jan-Feb 1986, P.65

<sup>44</sup> 焦興鎰，「美國幾項重要貿易及投資法律中有關勞工權利條款之研究」，勞工法與勞工權利之保障---美國勞工法論文集(一)，台北：1995 年 11 月，月旦法學出版，頁 455

<sup>45</sup>。1986年、1987及1990年，美國代表分別提議將勞動權議題再度列入GATT談判議程，此一提案，GATT秘書長鄧肯(Dunkel)先生建議GATT與ILO成立一聯合工作委員會，不過鄧肯的建議並未獲得會議程序所需之全數同意。至於多邊貿易協定中談判方式將社會條款加入國際經貿體系的努力，直到1994年初籌組世界貿易組織時才繼續跟進先前的腳步，終於，一九九四年四月GATT摩洛哥馬拉喀什(Marrakesh)召開的部長會議進入最後階段時，主席在聲明中提到「在新成立的WTO中建立貿易制度與國際勞動基準關聯性的可能」，WTO勞動議題便是在這個會議中經激烈討論之後成立的<sup>46</sup>。

### 第三節 早中期結合的歷史意義

#### 一. ILO 成立前後的早期歷史意義

##### 1. ILO 成立前的歷史

世界最早提案設定國際勞動基準法的是英國威爾斯的歐文(Robert Owen 1771-1853)，法國的略格朗(Daniel Legrand 1783-1859)兩位人道主義者，認為只有經由所有各國政府的國際合作，方能共同改善各國的產業工人的生活和有人道的工作環境。1840年代間法國經濟學家尼埃爾·略格朗主動向法、德、英、瑞士等歐洲先進國上書，要求召開國際會議討論勞動立法的問題，但他的建議未獲得歐洲各先進國政府的接受。這些提倡者的主張當時都是孤立的意見，當時勞動組織運動未國際化因而沒國際上發言的機會，此階段是啟蒙階段，一切國際立法時機尚未成熟。

推動國際立法運動在經過半世紀的努力，在十九世紀末首次產生實際結果。最先同意制訂國際勞動立法的國家是瑞士。自1880年瑞士官方正式邀請歐洲各工業國共商簽訂與討論國際勞動公約的問題，可惜很多國家不願出席。1889年再度通知邀請歐洲各工業國於1890年瑞士伯爾尼開會，只有俄國不贊同出席。但終於能於1890年2月在德國柏林

<sup>45</sup> 詳細內容見本章第二節及焦興鎧，「美國幾項重要貿易及投資法律中有關勞工權利條款之研究」，勞工法與勞工權利之保障---美國勞工法論文集(一)，台北：1995年11月，月旦法學出版，頁549-562

<sup>46</sup> 桑原昌宏，「WTO對國際勞動基準的影響-日本觀點-」，世界貿易組織WTO衝擊下的勞資關係與勞動政策研討會，民國85年10月，勞委會主辦、政大勞工所承辦。頁6

舉行世界第一次有關官方出席的國際勞動立法的國際會議並討論通過週日休假、童工最低年齡、青年工最低工時、女工工作問題(禁止危險工作及夜間工作)、保護礦工及實施公約的辦法。另一方面,經瑞士工人聯合會的努力,1887年8月其間在瑞士蘇黎世,由近4000名來自13個歐洲國家和美國工人組織代表出席,舉行正式的國際工人會議探討週日休假、童工最低年齡、每日工作8小時、禁止夜間勞動與同工同酬等問題。隨後瑞士伴起主動積極的角色使國際勞動立法漸漸成熟,終於在1900年在布魯塞爾正式成立「國際立法協會」,開始往後的國際立法之歷史使命。

## 2. ILO 成立與成立後的歷史

廿世紀初「國際立法協會」因為世界第一次大戰而中斷,戰後由「國際勞工組織ILO」接下所有的任務。我們需瞭解ILO的設立成因是為了戰後謀求世界和平與社會正義而為本源,因此戰前「國際立法協會」追求的國際貿易和國際公正競爭的理論則成為次要性。為了重新省思ILO創立的「改革」機制,歐洲各國客觀的衡量當時各國政治狀況,重新檢討如何運作方為真正有利貿易及勞動基準的措施,故ILO不同於先前只追求國際勞動立法,而開創另一個保有「三方主義」(勞資政共商共決體制)、自願性採納原則(由各國衡量自國社會及經濟狀況,自願性採納批准與承諾遵守ILO所制訂的基本勞動公約)、條約適用彈性化原則。

在1919年成立初期曾由英國政府提案ILO憲章包括貿易制裁構想一案,雖然未獲當時ILO大會採用,但此可說是首次在國際社會提出在國際貿易與勞動基準連結使用「貿易制裁」的先例。當時環境與今提議在WTO體制內對不遵守核心勞動基準國家予以「貿易制裁」實有異曲同工之妙。但是因為ILO若採行「貿易制裁」將與ILO獨有的三方構成、自願性採納及條約適用彈性化原則互相違背之意,不能被ILO大會通過採用。

世界第二次大戰之剛結束的1940年代,世界有兩件有關國際勞動立法的重大歷史,一則是ILO1944年5月費城召開所發表的「費城宣言」,另一則即是在國際貿易組織(ITO)設立案中「哈瓦那憲章」公平勞動基準規範條文。

上述之費城宣言強調ILO改革的決心,故在ILO改正憲章中特別強調「致力對抗貧窮」、「確立社會正義基礎」、「普遍性理論」、「公約適用彈性化」等重心,是ILO首次大改

革的時代。而後者的「ITO 哈瓦那憲章」之公平勞動基準規範雖然因為 ITO 設立案不通過，但卻是往後美國政府一直設法放入 GATT 規範中的重要條文，其內容強調「若在國際貿易上有不公平的勞動條件存在，將造成對手國出口產業貿易上的困難，期望各締約國成員採取任何可能的適當行動，共同消彌此種不公平的貿易競爭情形」，可惜未曾達成當時 ITO 或 GATT 全體成員的共識。儘管如此，ITO 哈瓦那憲章的「公平勞動基準」條文卻是後來 1995 年成立 WTO 考慮探討貿易有關「勞動議題」的本源歷史。

其後的 ILO 即擔負世界上國際勞動基準與基本勞動公約規制、監督與執行的最重要機構，並且也成為聯合國之特別機構之一。

## 二. ICFTU 與美國中時期推動「連結」的歷史意義

### (一)、美國在中時期「公平勞動基準」的推動

前面曾述及美國積極將 ITO「公平勞動基準」條文的理念與精神在 GATT 體制內實現，自 1953 年至 1994 年其間持續不斷的推展連結國際貿易與國際勞動基準的提議案，雖然屢戰屢敗，但直至今日美國在「國際勞動基準規範放入國際貿易體制」上的投入是未曾改變的堅持立場。另一方面，為推展「公平勞動基準」的精神，美國在 1970 至 80 年代通過了許多的國內法更新（包含以「1974 的貿易法」為基礎所逐步更新的「1983 年加勒比海盆地經濟復興法」、「1984 年一般優惠關稅制訂更新法」、「1985 年海外私人投資保險公司修正法」、「1986 年綜合反對種族隔離法」、「1988 年的綜合貿易及競爭能力法」、「貿易三 0 一報復行動」），促使美國貿易的開發中國家改進其自國勞工的基本權益及福祉。我中華民國即是因為美國幾項重大貿易措施，設立了「勞動基準法」而開始積極於勞動立法與相關勞動上的改革<sup>47</sup>。

此時期美國展現世界第一大貿易國的實力，各國與美國貿易往來頻繁，為了使「國際貿易」公平競爭的考量，此時期美國在相關的開發中國家（例如當時的亞洲四小龍、中南美國家）因感受美國對勞工基本權益的重視，不少國家開始重視勞動問題，但因此時期多國籍企業違反的情事不斷

<sup>47</sup> 焦興鎧，「美國幾項重要貿易及投資法律中有關勞工權利條款之研究」，勞工法與勞工權利之保障——美國勞工法論文集(一)，台北：1995 年 11 月，月旦法學出版，頁 486-500

發生，故在另一方面在國際上主張制訂有關「多國籍企業行動準則」使多國籍企業在公司內規範勞動基本權益的保障。因此在廿世界末 1990 年代，美國推行「國際勞動人權」的途徑愈來愈多元化<sup>48</sup>。

但仍值得一提的是，美方在早期與該國際勞動組織處於冷淡且敵對狀態（如 1977 年美國一度退出 ILO 而直到 1980 年才重新申請入會）。1980 年後，雖然美方因與 ILO 推動國際勞動基準的目標一致，但 ILO 真正受美方簽署批准的勞動公約卻是很少的，此問題也常常受到國際社會強烈的質疑。

## （二）、ICFTU「公平勞動基準」、「社會條款」的推動

ICFTU 是成功將國際公正勞動基準 (International Fair Labor Standards) 與社會條款 (Social Clause) 概念讓國際社會熟悉的最大「功臣」，1959 年 ICFTU 在日內瓦召開第一屆世界經濟大會，會中催生「公正勞動基準」，隨後進入 1970 年代 ICFTU 並使此概念與相關定義具體化。另外 ICFTU 在 1970 年代也對多國籍企業規範「勞動權益保障」有所主張，這是 ICFTU 促成 1976 年 6 月 OECD 的「多國籍企業之行動方針」與 1977 年 11 月的「多國籍企業及有關社會政策之原則的三者宣言」。

現今對國際勞動運動所提出在 WTO 憲章加入「社會條款」的改訂提案，早期 ICFTU 已在 1970 年中期開始進行，當時在 1973 年 3 月開始的 GATT 東京回合談判會議由 ICFTU 提出的簡潔聲明文中首次用了「社會條款」用語。其主張「締結國是為了維持包括各種類差別的廢除，以使公正勞動基準的達成而連接各國共通關心之認定，因此這些國際宣言、國際條約及國際協定之基準與認定遵守係為保持此勞動基準之特定基準，是聯合國憲章、世界人權憲章及由 ILO 的公文所定之人權」<sup>49</sup>。是故當時的 ICFTU 的策略是對 ILO 所制訂基本性的國際勞動基準具體化成為「公正勞動基準」給予放入 GATT 規定中去規範，並針對 ILO 的「勞資政三方構成」原則與 GATT、聯合國工業發展組織 (UNIDO) 以及

---

<sup>48</sup> 1990 年代以後，美國推展「北美勞動合作協定」、積極與國際組織協力合作 (OECD、WB、IMF) 並美方贊助「非政府組織」的另類途徑，推行廿一世紀初的許多「民間協範」，舉例說，社會責任八千有關勞動權益保障的制度。而論文有關的 WTO 核心勞動基準即是美國「經典」推動的重心。以上於本文下一章介紹。

<sup>49</sup> ICFTU, REPORT OF THE ELEVENTH WORLD CONGRESS, p.176



聯合國貿易暨發展會議 (UNCTAD) 協議，要求國際組織協力組織化，實現國際貿易中規範「社會條款」的目標。

最後，必須一提的是，ICFTU 在 1990 年代以後對社會條款的理念、架構、推行主張與有關「貿易制裁」的贊成意見與相關建言都是促成 1990 年代中期 ILO、OECD、美國官方、G7 領袖會議、ILO 與聯合國 UN 社會開發協同會議以及本文探討重點的 WTO 新加坡部長會議等談及全球遵守「核心勞動基準」規範的「意見先鋒」。