

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

焦興鎧*

壹、序言

與其他工業先進國家相較，美國與國際勞工組織（International Labor Organization: ILO）之關係，堪稱更形疏遠，除遲至一九三四年才正式成為這個聯合國專門組織之會員國，距離它在一九一九年誕生已達十五年之久外，在加入後近四十年間，雙方卻一直是處於適應不良之情況，甚至在一九七七年因意識形態及其他因素，還曾導致美國宣布退出，但在一九八〇年卻又重新加入，可說波折不斷¹。事實上，美國通常認為它本身之勞動法制及措施已相當健全完整，對本國勞動者權利及勞動條件之保護一向週到，並沒有向該組織在近一世紀來，藉由通過公約（conventions）或建議書

（recommendations）所建構之國際勞動基準（international labor standards），有任何師法取經之必要²，而且它又屬一聯邦體制國家，各州對批准認可國際公約之態度一向並不熱衷積極，從而，在該國際組織歷年所通過之一百八十九項公約及二百零二項建議書中，它總共才批准認可其中十四項公約而已，且大部分是與海員之勞動權益有關，此一記錄堪稱是所有會員國中紀錄最差者³。同時，由於美國之勞工運動在近年來持續衰微，它的公私部門工會向該國際組織所屬之結社自由委員會（Committee on Freedom of Association: CFA），提出正式申訴之案件為數激增，而這種向國際社會揭露自己國家在集體勞資關係中對本國勞動者不利之作為，更讓美國政府及雇主組織對此一組織益形不滿，因此，雖

*本文作者係中央研究院歐美研究所兼任研究員及國立臺灣大學法律學院兼任教授

註1：關於此點，參見WALTER GALENSON, THE INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION: AN AMERICAN VIEW 23-90, 111-139, 252-269 (1981)及焦興鎧，〈美國與國際勞工組織之關係〉，《美國研究》，第20卷第3期，頁54-60（民國79年9月）。

註2：舉例而言，國際勞工組織自1959年起，曾在它所出版之《國際勞工評論》（International Labour Review）中，刊載一系列專文，報導這些公約對各會員國勞動法制之影響，共曾檢視23個會員國，其中不乏工業先進國家，包括：英國、法國、德國、澳洲及義大利等，但就是沒有美國部分，事實上，該期刊除有兩篇專文曾介紹國際勞工公約與美國船員工作權益之關係外，在近60多年即未曾見有相關評述出現，而為撰寫本文作者曾透過各類資料庫搜尋，甚至由國際勞工組織本身及美國勞動部國際勞動事務處之網站中，亦甚難找到相關之資訊，足見兩者之關係確屬疏離。

註3：關於此一數據，參見ILO, CHART OF RATIFICATIONS OF INTERNATIONAL LABOUR CONVENTIONS (2013)。

然該國一直是此一組織之重量級會員，甚至負擔近四分之一常年會費及其他各項捐贈⁴，但卻一直沒有辦法在該組織內扮演較為積極之領導角色。即使在上世紀八〇年代初期，卡特總統曾希望重新檢討與此一國際組織之關係⁵，而到九〇年代初期，柯林頓總統也曾做出不少修補雙方關係之動作⁶，但兩者還是處於若即若離之疏遠狀態。

這種情形到九〇年代中期後，即開始有相當程度之改變，尤其是經濟全球化之步伐全面啟動後，在力主解除管制及市場彈性化之新自由主義（neo-liberalism）之推波助瀾下，全球、區域及各國之勞動市場，無不受到前所未有之衝擊，影響所及讓已開發、開發中及低度開發國家勞動者之權益都蒙受負面之影響⁷，甚至連美國也不能倖免，而在勞工團體之強大壓力下，美國國會早自一九八三年起，即在一系列之重要對外貿易及投資法律中，開始附加所謂勞工權利（worker rights）條款，強力要求貿易夥伴或接受投資之國

家，必須遵守國際上所承認之勞動基準，藉以保護其本國勞動者之基本人權及一般福祉，否則即不能享有關稅優惠，或甚至會受到貿易制裁，藉以避免這些國家以廉價勞工所生產之貨品大舉輸美，反而產生其勞動者失業之後果⁸。至於此類國際勞動基準之認定，在這些法律中即明確宣示是以國際勞工組織歷年所通過重要國際勞動公約為準⁹，在這種情形下，就形成美國雖然並不認同重視國際勞工組織所揭櫫之國際勞動人權理念，但卻用它們來權充審查其他國家之相關作為是否符合這些基準之奇特現象。嗣後自九〇年代中期起，美國更是透過各類單方、雙邊及多方之途徑，進一步來繼續闡揚該組織此一理念，尤其是自本世紀起，不論是在與重要貿易夥伴締結雙邊之自由貿易協定（Free Trade Agreements: FTAs）¹⁰，或在倡導多邊貿易協定時，諸如近期廣受矚目之跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership Agreement: TPP）¹¹等，都在勞工權利專章中附加應遵守國際上所承認勞動基準

註4：關於此點，參見Stephen I. Schlossberg, *United States' Participation in the ILO: Redefining the Role*, 11 COMP. LAB. L.J. 48, 71 (1989)。

註5：關於此點，參見Schlossberg, *id.* at 72-73。

註6：關於此一較新之發展，參見本文後揭參、（一）部分之說明。

註7：關於經濟全球化對勞動市場之衝擊，以及對全球勞動者權益之負面影響，參見焦興鎧，〈全球化與基本勞動人權之保障〉，載同作者，〈國際勞動基準之建構〉，頁5-13（2006年）。

註8：關於美國早期在這方面之努力，參見焦興鎧，〈美國利用國際經貿活動推展勞動人權之努力〉，載同作者，前註書，頁500-504。

註9：關於此點，參見焦興鎧，〈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〉，載同作者，〈勞工法與勞工權利之保障——美國勞工法論文集（一）〉，頁456-457（1995年）及Schlossberg, *supra* note 4, at 79, 但亦有持不同意見者，參見GEORGE TSOOGAS, LABOR REGULATION IN A GLOBAL ECONOMY 112（2001）。

註10：關於此點，參見Deirdre Salsich, *International Workers' Rights Enforced Through Free Trade Agreements, DR-CATTA and the DOL's Case Against Guatemala*, 25 N.Y. INT'L L. REV. 19, 30-32（2012）。

註11：關於美國在跨太平洋夥伴協定中對勞工權利條款之立場，參見黃耀滄，〈美國於TPP勞工章節提案之初步分析〉，《台灣勞工季刊》，第32期，頁107-109（2012年12月）。

之條款，再加上美國之多國籍公司（multi-national corporations: MNCs），近年來也一直是以國際勞工組織所建構之這類基準，來規範它們在第三世界之供應及協力廠商¹²，從而，讓美國與國際勞工組織之關係變得更形特殊。

本文之目的，首先是要對美國與國際勞工組織在過去近一百年之早期關係，作一簡要之說明。接著剖析它如何透過各種相關作為，藉由經貿活動，設法以該組織所建構之各項核心國際勞動基準，來作為在經濟全球化及區域整合趨勢下，保障勞動者基本人權及一般福祉之各項努力。然後再評析美國這方面努力所引發之正反辯證及最新發展趨勢。最後，由於我國對美國長期之政經依賴關係，因此，承受來自該國這方面之改革壓力一直未減，兼以國際地位特殊，與國際勞工組織過去之關係亦屬錯綜複雜，而重返該組織之努力亦未曾中斷，將來應如何藉由美國之這類壓力，促使國內勞動法制及措施之進一步全面提昇，讓我國在保障勞動人權這方面成為國際上之「模範生」，如此作為不但能呼應其他先進國家之倡議，在日益頻繁之國際經貿活動中重視這類社會議題，而且得以在美國之協助及本身之努力下，能夠積極發展與國際勞工組織之進一步實質關係，獲致像參加國際衛生組織或國際民航組織各種活動之先例，藉以更進一步保障國內勞動者之權益，也將一併加以討論。

貳、美國與國際勞工組織關係之早期發展

本文此一部分首先以幾個階段為期，簡要說明美國與國際勞工組織早期之發展沿革，接著分析它何以與該國際組織一直處於疏離關係之緣由，並對該國不熱衷批准認可國際勞動公約之原因加以敘述。事實上，美國雖然在這段期間與該組織之關係並不熱絡，但確實在創立及運作上曾做出某些實質之貢獻，而有在本部分加以提及之必要。

一、雙方早期關係之歷史沿革

一般而言，美國與國際勞工組織之早期關係，約可分成五個階段來加以說明。首先，在萌芽階段，也就是由一九一九年至一九三四年間，美國雖曾參與該國際組織之奠基工作，但卻由於參議院執意不肯批准結束第一次世界大戰之凡爾賽和約（Treaty of Versailles），以及加入國聯組織（League of Nations），因此，它在這段時間內，並未正式成為國際勞工組織之會員國¹³。其次，在初期接觸階段，也就是在一九三四年至一九七七年間，雙方可說一開始就出現適應不良之情況，舉例而言，美國雖正式加入該組織，且美國官員亦曾兩度擔任秘書長（Director-General）之要職，但由於當時美國勞工界本身正處於分裂狀態，美國勞工聯盟（American Federation of Labor: AFL）及產業勞工總會（Congress of Industrial Organizations: CIO）兩大國內勞工組織，正為何者有權代表

註12：關於此點，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〉，載同作者，前揭註7書，頁122-133。

註13：關於美國未批准此一和約及加入國聯組織之原因，參見Schlossberg, *supra* note 4, at 66-67.

美國勞工出席國際勞工大會（International Labor Conference）一事爭論不休¹⁴，而美國雇主代表又對該國際組織向有相當之敵意¹⁵，且主管勞工事務之勞動部，又因其參與國際勞工組織活動之業務，與國務院及財政部相重疊，而有事權不統之現象¹⁶，因此，美國政府實無法積極參與該國際組織之各項活動，事實上，在此四十多年期間，美國國會總共才批准七項國際勞工公約，其紀錄可說是所有工業化國家中最差者¹⁷。同時，國際勞工組織本身又因第三世界國家大量加入，而逐漸淪為西方國家及共產國家冷戰之場所，益增美國政府之不滿，它在一九七五年即依憲章第一條第五款規定，函告將退出該國際組織，而在一九七七年更正式宣布退出¹⁸。

再次，在雙方關係開始逐漸和緩階段，也就是於一九七七年至一九八〇年間，美國政府雖未再參與該國際組織之各項活動，但在幕後卻一直對之施加各種經濟及政治壓力，迫使該組織不得不改弦更張，逐漸採取迎合美國政府立場之做法，終於促成美國政府在一九八〇年再度重返¹⁹。又次，在一九八〇年至一九八八年

間，則是美國政府重新調整其策略之期間，此時由於它已逐漸體會在世界國際經貿體系中，建立一套國際公平勞動基準之重要性，而在國際勞工組織恰是從事這種努力之最佳場所，因此，美國在這段期間內，除集合政府及勞資雙方之力量，共同研究如何加強與該國際組織之關係外，並希望透過各項重要對外貿易及投資法律之制定，來影響其他相關國際勞工法制之發展²⁰。最後，自一九八八年至二〇〇二年，美國政府更進一步批准另五項國際勞工公約，其中有兩項更屬規範基本勞動人權者，且也正在研究批准更多其他公約之可能性，俾便能運用國際勞工組織之正式監督管道，來促成其他國際改革其本身之勞工法制，故美國與國際勞工組織之關係，可能將會轉趨較為密切²¹。

二、美國與國際勞工組織關係疏離之緣由

一般而言，美國在早期與國際勞工組織關係疏離之緣故，並非它不尊重該組織之基本宗旨、組織架構或實際運作模式，而主要是根據

註14：其中尤以代表技工工會（craft unions）之美國勞工聯盟P3有認為，國際勞工組織之主張過於激烈為主因。關於此點，參見GALENSON, *supra* note 1, at 4.

註15：當時美國雇主團體自始即認為，國際勞工組織是由國際社會主義（international socialism）所控制，關於此點，參見Schlossberg, *supra* note 4, at 68-69及焦興鎧，前揭註1文，頁53。

註16：關於此三部會步調不一之情形，參見GALENSON, *supra* note 1, at 23-24.

註17：關於此一數據，參見Schlossberg, *supra* note 4, at 68.

註18：關於美國退出之原因，參見焦興鎧，前揭註1文，頁56-59，至於國際及國內對此一決定所從事之挽回動作，參見GALENSON, *supra* note 1, at 134-136.

註19：關於美國重返該組織之原因及經過，參見焦興鎧，前揭註1文，頁59-60。

註20：關於美國在此一階段之努力情形，參見焦興鎧，前揭註9文，頁450-455。

註21：雖然該組織前任駐美主任對此持正面之看法，關於此點，參見Schlossberg, *supra* note 4, at 79-80，但如後所述，美國嗣後並未運用該組織此類監督機制，來督促其他會員國遵守相關之勞動人權，而主要仍是透過本身所擁有之政經實力，來片面對其他國家施壓，要求它們重視其本國勞動者之基本權益。

意識形態及政治鬥爭之因素，導致它憤而在一九七七年正式退出，其中較重要者計有以下數端：首先，美國各界對國際勞工組織是否仍為國際社會主義所控制一事，一直耿耿於懷，其中尤以資方代表之態度更是強硬，它們認為該國際組織在一九四八年所通過之第八十七號結社自由及保護組織權公約，不但將削弱美國國會在一九四七年所制定之塔虎脫—哈特利修正案（Taft-Hartley Amendments），而且也會阻礙自由企業之健全發展，至於資方代表堅決反對該一重要國際勞動公約之立場，可說迄今仍未有任何改變²²。

其次，由於美國政府認為，根據國際勞工組織憲章第三條第五款之規定，參加年度會員大會之勞方及資方代表或顧問等，雖是由各會員國之政府提名，但他們必須是具有真正代表性，而且須獨立在政府之外行事，如此才可以與該憲章所要求之三方代表制（tripartite representation）精神相符，它特別指出蘇俄及其東歐附庸國，並無私營企業存在，根本不可能有資方代表，而這些國家之工會組織均屬有名無實，更無代表性可言，因此，它對這些國家得以入會一事，一直持質疑之立場，然而，為數眾多之第三世界國家，卻對美國政府這種堅持未表支持，它們認為三方代表制之精神固然重要，但也須顧及現實環境，在這種情形下，美國政府確有孤掌難鳴之感²³。

再次，國際勞工組織經一九四四年重組後，即以尊重基本人權為其第一職志，在它嗣後陸續通過之幾項重要國際勞動公約中，如前述之

結社自由及保護組織權公約，第九十八號組織權及集體談判交涉公約以及第一〇五號廢除強迫性勞工公約等，無不一再明確揭發保障基本人權之重要性，由於正式批准這三項國際勞動公約之會員國為數極多，甚至包括所有共產國家在內，因此，國際勞工組織自得依憲章第二十二條之規定，透過該國際組織之正式監督機制，來對某些未能遵守之國家，提起正式之申訴程序。美國政府經常指控蘇俄及東歐附庸國違反人權，同時，並譴責國際勞工組織在處理這些國家之人權問題時，均是採用一種雙重標準之做法，等於變相允許蘇俄及其附庸國在正式批准這三項重要國際勞動公約後，仍可我行我素踐踏基本國勞動者之基本人權。然而，由於美國政府本身也並未正式批准這三項重要國際勞動公約，因此，其這類指控亦令人有理不直氣不壯之感，而其他大多數國家對此問題，也多採壁上觀之態度，益令美國政府感到心灰意冷²⁴。

又次，美國政府對許多第三世界國家，未能依照國際勞工組織本身所訂之正當程序（procedural due process），而逕然譴責南非、葡萄牙、智利及以色列等國家人權狀況之做法亦深表不滿，它認為在這段期間，國際勞工組織經常在年度會員大會中以決議案之方式，斥責某些特定國家違反人權，而這些國家往往恰好正是當時政治性攻擊之特定對象，這種悍然不顧既定程序及管道之做法，實有損該國際組織追求保護基本人權目標之能力，而美國政府對國際勞工組織經常特別譴責以色列政府一事

註22：關於此點，參見GALENSON, *supra* note 1, at 27.

註23：Id.

註24：Id. at 61.

更表不滿²⁵。最後，美國政府對國際勞工組織漸趨政治化一事，也一直深表憂慮，它認為該國際組織應以專業導向為主，而非一政治性團體，它特別指出國際勞工組織在當時允許巴游組織（Palestine Liberation Organization: PLO）以觀察員身分入會、選舉蘇俄出任理事會理事國、默許蘇俄共產集團與阿拉伯國家聯手譴責以色列及南非政府，以及抨擊美國政府介入越戰等，都是它逐漸偏離該國際組織既定任務之明顯事例²⁶。

三、美國不熱衷批准認可國際勞動公約之因素

如前所述，自美國在一九三四年正式加入國際勞工組織後四十多年間，總共才批准認可九項國際勞動公約，其紀錄是所有工業先進國家中最遜色者，而大多數又均與海員勞工有關者。根據該國學者分析，它所以不熱衷參與此一作為，其原因約有以下數端，首先，由於美國官方立場一向認為，根據美國憲法制度之運作，幾乎所有國際勞工組織之公約及建議書所規定之事項，均應由聯邦政府及各州政府另行立法來推動，而美國聯邦憲法又特別規定，任何未特別賦予聯邦政府之權力，均應保留給各州²⁷，因此，美國政府自不應擅自批准某項國際勞動公約，而令同享部分管轄權之各州，也

負擔國際條約上之義務²⁸，至於涉及海事之問題，由於聯邦政府依憲法有專屬管轄權，因此，它自得優先加以正式批准²⁹。同時，美國是一採三權分立而制衡之國家，行政當局尚須獲得聯邦參議院三分之二多數通過，始得正式批准某項國際勞動公約，並不得獨斷行事，而美國參議院對批准國際公約一事，素採極端審慎之立場，自然就產生無法多加正式批准認可之結果³⁰。

其次，美國雇主代表一向堅決反對正式批准任何國際勞動公約，以避免這些公約侵及美國傳統之勞資關係，或授予勞方要求改革美國國內勞工法制之任何藉口³¹。舉例而言，在一九五七年，國際勞工組織年度會員大會以三百四十票對零票，壓倒性多數通過著名之第一〇五號廢除強迫性勞工公約，而唯一棄權者，即是美國之雇方代表³²，嗣後甘迺迪總統行政當局雖支持此一重要公約，但美國參議院卻在雇主代表之強大壓力下，終未能正式批准此一公約³³。事實上，美國資方堅決反對國際勞動公約之立場，可說迄今仍未稍改，而聯邦參議院又因結構特殊，較易為財力較雄厚之利益集團所把持控制，因此，資方之態度如何，對日後美國政府是否能正式批准較多之國際勞動公約一事，實居一關鍵地位³⁴。

註25：Id. at 67.

註26：Id. at 77.

註27：關於此點，參見美國聯邦憲法第1條第8款之規定。

註28：關於此點，參見GALENSON, *supra* note 1, at 198.

註29：關於此點，參見美國聯邦憲法第1條第10款之規定。

註30：關於此點，參見GALENSON, *supra* note 1, at 199.

註31：Id.

註32：Id. at 200.

註33：Id.

註34：關於此點，參見焦興鎧，前揭註1文，頁67。

再次，美國國內工會組織雖一向支持國際勞動公約，但由於它們缺少政治力量，因此所能發揮之作用相當有限。舉例而言，它們雖然極力支持美國政府正式批准前述廢除強迫性勞工公約，在參議院內卻無法獲得足夠之支持³⁵。此外，由於國際勞動公約所設定之國際勞動基準，通常都要較美國相關勞工法所規定者為低，工會幾乎不可能要求美國國會另制新法，因此，支持正式批准國際勞動公約一事，可說一直並不是美國工會組織之首要立法目標。然而如後所述，這種情況在近期內已有相當程度之改變，由於美國工會認為，督促開發中國家遵守國際勞動公約所設立之勞動基準，將可增加這些國家本身之勞動成本，而防止其廉價勞工所生產之貨品輸入美國，將間接有利於美國勞工之就業機會，因此在近年來，美國勞工組織對國際勞動公約之支持程度，又告較前提高不少³⁶。最後，美國勞工學者及一般大眾對國際勞工組織之活動，可說所知相當有限，而對該國際組織歷年所通過各項公約之情形，更是相當陌生，在這種情形下，自無法就此問題建立共識而加以推動³⁷。

四、美國在早期對國際勞工組織之實質貢獻

雖然美國與國際勞工組織之關係，在早期並不見得熱絡，但不容諱言它對此一國際組織之創立及實際運作，仍然做出甚多之實質貢獻，其中尤以幾位特定人物之表現更屬突出。事實

上，在一九一九年元月設立之國際勞動立法委員會（Commission on International Labour Legislation），是由九個重要國家所組成，包括：美國、英國、法國、義大利、日本（五強）及比利時、古巴、捷克及波蘭，而美國代表之一山米爾·甘培爾斯（Samuel Gompers），在當時即被選為此一委員會之主席，而根據此一委員會嗣後所提出之報告，不但建議在國聯組織下設置一永久性之國際勞工組織，而且還宣示幾項重要之原則。此一報告為巴黎和會所正式採納，而在凡爾賽條約中規定所有國聯組織之會員國，均應成為國際勞工組織之會員國，而它的預算也將成為國聯組織總預算之一部分³⁸。雖然美國並未加入國聯組織而成為國際勞工組織之會員國，但甘培爾斯對該組織之創設，實有不可磨滅之貢獻³⁹。

美國自一九三四年正式加入國際勞工組織後，即以重要工業國家之身分被選任為該組織理事會（Governing Board）十個政府會員之一，而該理事會主要負責政策及執行事項，包括年度國際大會議程之準備、理事長之選舉、財務事項之監督及預算之編製等，任務至為重要。此外，此一組織又設有國際勞工局（International Labour Office），負責它日常一般事務之處理，而此局之理事長（Director-General）還要擔任理事會之聯絡人，堪稱是國際勞工組織之最重要人物，而在第二次世界大戰初期及戰後，有兩位美國籍之理事長，對國際勞工組織曾做出相當程度之貢獻：第一位是

註35：同前註。

註36：關於此點，參見本文後揭肆、（一）部分之說明。

註37：關於此點，參見Schlossberg, *supra* note 4, at 49.

註38：*Id.* at 50.

註39：*Id.* at 66.

前新罕布夏州州長約翰·威耐特（John Winant），他在一九三九年至一九四一年出任理事長期間，適值第二次世界大戰爆發，曾建議將國際勞工組織由瑞士日內瓦暫時遷至美國，但卻因國務院之反對而作罷⁴⁰。第二位則是前勞動部次長大衛·摩斯（David Morse），他自一九四八年起出任理事長，一直到一九七〇年才卸任，在長達二十二年之服務生涯中，對該組織之貢獻更是居功厥偉⁴¹。

參、美國近期藉由經貿活動推倡國際勞動人權之努力

本文此一部分首先探討卡特總統及柯林頓總統在任職期間加強與國際勞工組織之各項努力作為，接著說明經濟全球化對美國勞動市場及勞動者權益所產生之各類衝擊與負面影響，藉以導出國際勞工組織建構核心國際勞動基準來加以因應之背景，然後指出美國政府如何希望透過它雄厚之政治、軍事及經濟優勢，運用對外經貿活動之契機，以各類單方、雙邊及多邊之相關作為，利用國際勞工組織歷年所通過之國際勞動公約，尤其是八項最具普世價值之核心基準，來迫使其他國家尊重其本國勞動者基本人權及一般福祉之努力情形。在此值得注意者，雖然美國並不是運用國際勞工組織本身所設置之監督機制，來要求同為會員國之貿易對手國或投資對象加以遵循，但它所使用的認

定標準，卻就是該組織在過去近百年來所建構之核心價值與理念。從而，雖然它與國際勞工組織在近期內，雙方關係並未獲得任何突破性之發展，但卻因此一推動勞動人權之努力，反而讓兩者產生一種前所未見之互動關係，而對全球勞動者基本權利之保障，間接發揮一定之功效。

一、卡特總統及柯林頓總統行政當局之積極作為

一般而言，由於民主黨籍之美國總統通常採取較親勞方之立場，因此，他們對發展與國際勞工組織之關係都會較為積極，尤其是美國決定在一九八〇年重新加入該組織後，決定在體制內改革加以著力，即陸續有些積極作為出現，讓兩者關係頗有進一步改善之氣氛。首先，在一九八〇年六月，卡特總統頒布第一二一六號總統行政命令（Executive Order 12216）⁴²，特別設立一國際勞工組織總統委員會，以便監督並評估國際勞工組織之工作，並協調美國政府對該國際組織之政策⁴³，該委員會是由勞動部部長、國務卿、商業部部長、總統國家安全顧問、美國全國總工會（AFL-CIO）主席（或其特別指定之代表），以及美國國際商務理事會主席（或其特別指定之代表）所共同組織，而由勞動部部長擔任主席，直接向總統負責，其決策層次可說相當高⁴⁴。同年，該總統委員會又依據同一總統行政命令，特別另設立兩個特別小組，一是諮詢小組，由

註40：Id. at 68.

註41：Id. at 66.

註42：45 Fed. Reg. 41619（1980）.

註43：§ 1-101, Executive Order 12216.

註44：Id. § § 1-201, 1-202, 1-203.

勞動部及國務院之代表各一人，以及勞方資方代表各一人合組而成，專門負責形成及協調美國政府對國際勞工組織之政策，該小組每位成員之地位均等，期能發揮實際之效用⁴⁵。另一則是國際勞動基準三邊顧問小組，是一技術單位，由勞動部、國務院及商務部三個部會之官員，美國勞工聯合總會代表，以及美國國際商務理事會之代表所共同組成，專門負責審查美國現行之勞工法制，藉以決定正式批准認可某項國際勞動公約之可能性及相關之法律問題⁴⁶。這一連串之行政改革措施，不但可減輕美國政府過去處理國際勞工組織事務權責不分之缺失外，而且也因透過政府、勞方及資方三者之共同參與，使美國政府在這方面之努力，與國際勞工組織之基本宗旨更相吻合⁴⁷。

至於雷根總統在繼任後，美國曾在一九八八年連續批准認可兩項國際勞工組織之公約，分別是第一四四號三方諮商（國際勞動基準）公約及第一四七號商船運輸最低基準公約，但因他被號稱為美國史上最敵視工會運動之總統，雖然還曾擔任過好萊塢演員工會之理事長⁴⁸，且這些公約均屬較技術性質之勞動基準，故並

未引起過多之注意⁴⁹，而在繼任之老布希總統任內，曾在一九九〇年正式批准認可第一六〇號勞動統計公約⁵⁰，並在次年又批准認可一且有核心價值之第一〇五號禁止強迫勞動公約⁵¹，這種表現實讓人頗有耳目一新之感。在一九九三年柯林頓總統就職後，由於他一直是美國勞工界之堅強盟友，因此，除在國內從事多項勞動法制之相關改革措施外⁵²，也進一步對外發展與國際勞工組織之關係。舉例而言，他除指派勞動部長賴許（Robert Reich）在一九九四年六月，於國際勞工組織第八十一屆國際勞工大會演講，並第一次明確宣示將以該組織所通過之某些基本勞動人權公約，諸如禁止奴工、童工及集體勞資關係權利之推動，列為絕對基準（absolute standards）外⁵³，還曾在一九九九年六月，親自參加國際勞工組織第八十七屆國際勞工大會，並成為八十年來第一位在該組織大會發表演講之美國總統，意義自屬不凡⁵⁴，而透過他的努力，美國國會又在同年十二月，正式批准認可第一八二號最惡劣形態童工公約⁵⁵。此一公約在次年由國際勞工組織納入四項核心國際勞動基準之一，成為全球

註45：關於此點，參見Schlossberg, *supra* note 4, at 72.

註46：*Id.* at 73.

註47：關於此點，參見焦興鎧，前揭註1文，頁60-61。

註48：關於雷根總統對美國勞工運動發展之負面影響，參見焦興鎧，〈美國集體勞資關係法制之困境及相關改革倡議之研究〉，載黃昭元主編，〈法治的傳承與永續：第一屆翁岳生教授公法學研討會論文集〉，頁191（2013年）。

註49：關於此點，參見焦興鎧，前揭註1文，頁66。

註50：關於此點，參見ILO, *supra* note 3.

註51：*Id.*

註52：關於柯林頓總統在這方面之努力情形，參見焦興鎧，〈柯林頓總統與美國一九九三年至二〇〇〇年勞工法制之改革〉，《就業與勞動關係季刊》，第2期，頁12-27（2010年8月）。

註53：關於此點，參見焦興鎧，前揭註8文，頁524。

註54：關於此點，參見焦興鎧，〈論國際上禁絕童工問題之努力〉，《全國律師》，2007年3月號，頁48。

註55：同前註。

勞動者所應共享之基本人權之一⁵⁶，也是美國在此一階段所正式批准之兩項最基本勞動公約之一。

二、經濟全球化對勞動市場之衝擊及美國勞動者權益之影響

一般而言，經濟全球化過程對勞動市場所產生之影響約可分成三個層面來加以觀察，最鉅觀者是對全球整體勞動市場所造成之衝擊，其次是對區域經濟體系，諸如歐洲聯盟、北美自由貿易區域，或甚至亞太經合會組織⁵⁷等所產生之影響，而最微觀者則是對各國之國內勞動市場所引發之變遷。首先，對整個世界之勞動市場來說，此波全球化延續自七〇年代末期以來之新自由主義之看法，特別強調在市場自由化理念中，各類解除管制措施之重要性，當然也包括各類放寬對勞動市場之規制在內。在這種情形下，過去傳統福特主義大量生產之模式逐漸式微，而所謂及時生產方式開始盛行，伴隨著此一階段產業自動化及知識經濟之興起，更讓所謂緊縮生產（lean production）之方式風行一時，影響所及勢必也會造成傳統勞資關係及勞動法制亦不得不做進一步之調整，而會對勞動者之權益造成一定程度之衝擊⁵⁸。此外，

勞動市場之解除管制，也使得勞動市場彈性化之觀念更易倡行，除勞動條件及工資等，都以獲取最大利潤及發揮最大生產力為依歸而加以彈性化外，甚至連僱工人數及生產方式等，也都因為這種所謂彈性專門化之推動，而造成勞動者就業安全無法獲得保障及勞動條件低落之後果，至於工會組織之機能，則更進一步被邊緣化⁵⁹。另一更值得注意的是，市場自由化勢必會讓國際化之步調更形加速，在國際競爭壓力下促使更多多國籍公司應運而生，讓生產、消費及銷售之過程進一步國際化，造成更多勞動者成為世界市場工廠（world-market factories）勞工之結果，在這種全球化所帶來世界勞動市場變遷及轉型過程中，全球近二十五億勞動者所面臨之衝擊是可想而見者⁶⁰。

其次，經濟區域整合（regional intergration）之興起，雖然堪稱是全球化之一種反挫，但在特定區塊內資金、貨品及勞工之自由流動，也與前述全球化之各類現象有異曲同工之妙，況且較具規模之歐洲聯盟及北美自由貿易協定之會員國等，幾均屬所謂北方三合會（Northern Triad）之成員⁶¹，其區域內各會員國間之商業交往總數額往往要占全球之大部分，所產生之

註56：關於此點，參見焦興鎧，前揭註7文，頁19。

註57：由於亞太經合會僅屬一組織非常鬆散之區域經濟體系，且勞工問題一向並非其所重視之主題，因此，本文將不特別加以討論。

註58：關於此點，參見RONALDO MUNCK AND PETER WATERMAN ET AL., LABOUR WORLDWIDE IN THE ERA OF GLOBALIZATION: ALTERNATIVE UNION MODELS IN THE NEW WORLD ORDER 5 (1999) 及PETER LEISINK ET AL., GLOBALIZATION AND LABOUR RELATIONS 15 (1999)。

註59：MUNCK & WATERMAN, *id.* at 6.

註60：*Id.* at 7.

註61：所謂「北方三合會」，是指美國、歐盟及日本而言，它們彼此間之貿易及投資往來要占去全球經貿活動之絕大部分，從而，全球化一語實屬過甚其辭，關於此點，參見WERNER SENGEBERRGER AND DUNCAN CAMPBELL, INTERNATIONAL LABOUR STANDARDS AND ECONOMIC INTERDEPENDENCE 6 (1994)。

影響自屬深遠。一般而言，這些經濟區域體或是如歐洲聯盟，希冀透過採用所謂調和（harmonization）之手段，來設法將各會員國之勞動法制及措施趨向一統⁶²，或也有採用透過提昇會員國內國勞動基準之方式，來達到保障勞動者權益之目的，諸如北美勞動事務合作協定之做法⁶³。雖然這些措施之成效不一，但至少也突顯出在全球及區域經貿合作及發展過程中，無法忽略勞動者基本權利及一般福祉之重要性。在此特別值得注意者是，由於此類區域經濟整合特別重視會員國間勞務交流互動之事實，因此，除前述有關勞動市場之一般變遷情形外，有關外籍勞工之保護及管制等事項，也一直是相當受到重視之議題⁶⁴。

最後，在全球化對某一特定國家國內勞動市場所能產生之衝擊方面，最明顯者莫過於是因經濟轉型所帶來之嚴重結構性失業問題。由於自動化、彈性化及解除管制等因素之影響，勞動者之就業安全直接受到威脅，而資金外流及移地生產之結果，更造成低度技術傳統產業勞工幾乎無法立足，即使對能勉強能保住工作機

會者而言，真實工資之壓縮，也造成所得分配不均之情形更為惡化⁶⁵。至於工會力量之衰微，雖肇始自七〇年代服務業之興起，但在全球化過程加速後，由於勞動契約及工作表現益趨彈性化，勢必讓傳統工會之功能角色更受擠壓而邊緣化，再加上工會未能體驗險峻形勢而對資方採取無謂之激烈抗爭手段，造成社會動盪不安及一般民眾之反感⁶⁶，而非典型僱用形態及非正式經濟之興起，益以勞動市場進一步女性化之趨勢，更讓工會淪為無關宏旨之第三者⁶⁷。在集體及個別勞資關係之相關法制規範都相繼逐漸失靈之情況下，如何設法為勞動者提供最低程度之保障，即成為一相當嚴肅之課題。

至於經濟全球化對已開發中國家之勞動者，尤其是中高齡及低技術之勞工而言，雖然他（她）們早在這一波全球化過程前，即已自七〇年代起飽嚙經濟結構變遷下所造成勞資關係失調之苦，但內外情勢卻從未如目前來得險峻。以美國為例，在該國沿用成習僱用自由意志（employment-at-will）原則下，勞動者之就業安全本就無法獲得充分之保障⁶⁸，雖然工會

註62：關於歐洲聯盟採用調和之手段來統合各會員國之勞動法制及措施之情形，參見焦興鐘，〈論歐洲聯盟勞工及勞資關係法制之建構〉，《政大法學評論》，第65期，頁239-245，246-251（民國90年）。

註63：關於北美勞動事務合作協定之大體內容，參見LANCE A. COMPA AND STEPHEN F. DIAMOND, HUMAN RIGHTS, LABOR RIGHTS, AND INTERNATIONAL TRADE 215-218（1996）。

註64：關於歐洲聯盟保障外籍勞工人權之演進過程及實質內容，參見焦興鐘，〈歐洲聯盟外籍勞工人權之保障〉，「歐洲聯盟人權保障學術研討會」論文，民國91年12月10日召開，頁3-8，11-15。

註65：關於此點，參見LEISINK, *supra* note 58, at 17-18.

註66：關於此點，參見MUNCK & WATERMAN, *supra* note 58, at 6.

註67：*Id.* at 7, 至於歐洲聯盟整體勞動市場之女性化情形，參見焦興鐘，〈歐洲聯盟兩性工作平等法制之研究〉，《歐美研究》，第31卷第4期，頁758-761（民國90年12月），有關此一趨勢對全球女性所造成之不利影響，參見Barbara Stark, *Women and Globalization: The Failure and Postmodern Possibilities of International Law*, 33 VAND. J. TRANSNAT'L L. 503, 522-526（2000）。

註68：關於僱用自由意志原則在美國之發展沿革，參見焦興鐘，〈美國法上不當解雇之概念及其救濟之道〉，載同作者，前揭註9書，頁4-12。

透過集體協商之機制，能對雇主任意辭退員工之經營特權加以某種程度之限制，但對資方採取轉包、縮小規模、部分關廠或遷廠等決定，卻因國家勞工關係委員會（National Labor Relations Board: NLRB），以及聯邦各級法院之相關裁決及判決，都是採尊重雇主立場之見解，而無法加以解決⁶⁹。美國國會雖曾在一九八八年制定勞工調適及再訓練預告法（Worker Adjustment and Retraining Notification Act: WARN of 1988）⁷⁰，來設法對基於經濟因素而關廠及大量解僱之事項加以規範，但實施成效並不彰顯，更遑論在這波全球化過程中能發揮任何作用⁷¹。而私部門非農業工會力量之逐年式微，組成率甚至連兩位數都不可得，讓絕大多數勞工僅能依賴所謂公益勞動法（public-interest labor law）提供最低限度之保障⁷²。至於非典型僱用之形態，雖然在該國尚未形成風潮，但絕對數量之增加已屬不爭之事實⁷³。即使連受惠於知識經濟時代之新興產業，諸如電腦及生物醫學等事業之員工，在面臨循環性失業時，也難免會受到不利之影響。而所有勞動者真實所得及購買力之降低，都是

必須面對之難題，因此，對美國所有勞動者而言，此一波全球化所帶來之負面衝擊確屬鉅大而深遠⁷⁴。

三、國際勞工組織近期建構核心國際勞動基準之努力

自一九八九年蘇聯解體後，冷戰時期東西軍事抗衡之局面不再，取而代之者是南北經貿關係之摩擦，而如何在貿易投資活動中推展人權，即成為近期之重要議題，而國際勞工組織也趁勢扮演更積極之角色，藉以擺脫它在過去全面推動國際勞動基準所面臨之各項困境，而將有限之資源集中使用在核心勞動基準之建構上⁷⁵。在一九九四年，該組織前任理事長韓森（Michel Henseme）曾特別提出一項報告，列出七項所謂核心公約，包括：(a)第二十九號強迫勞動公約；(b)第八十七號結社自由及組織保障公約；(c)第九十八號組織權及團體協商權原則之應用公約；(d)第一〇〇號男女勞工同工同酬公約；(e)第一〇五號禁止強迫勞動公約；(f)第一一一號歧視（就業與職業）公約；及(g)第一三八號最低年齡公約⁷⁶。在一九九六年，世

註69：關於此點，參見焦興鎧，〈美國之大量解僱勞工保護法制〉，「大量解僱勞工保護法制學術研討會」，民國92年4月26日召開，頁4-11。

註70：29 U.S.C. §§ 2101-2109（2012）。

註71：關於此點，參見焦興鎧，前揭註69會議論文，頁19-21。

註72：關於公益勞動法在美國所發揮保護勞工之功能，諸如安全衛生、退休保障、職災保險、不當解僱之禁止、就業歧視、性騷擾之防治及工作場所各類新興爭議等，參見WILLIAM B. GOULD IV, A PRIMER ON AMERICAN LABOR LAW 353-435（2013）。

註73：關於非典型僱用關係，尤其是部分時間之工作者在美國近年來之興起情形，參見焦興鎧，〈對部分時間工作者之法律保障——歐美國家之經驗〉，載同作者，《勞工法論叢（一）》，頁12-19（2000年）。

註74：關於此點，參見焦興鎧，前揭註7文，頁8-10。

註75：關於國際勞工組織對要全面推動國際勞動基準困境之省思及改革，參見焦興鎧，〈國際勞工組織重要公約及核心勞動基準之研究〉，載同作者，前揭註7書，頁79-83。

註76：同前註，頁84。

界貿易組織在新加坡舉行部長會議時，雖未就能將這些核心公約納入全球貿易活動之規範中，但卻也重申會全力支持國際勞工組織推展這些公約之努力⁷⁷。

在一九九八年六月，國際勞工組織召開第八十六屆國際勞工大會時，又特別通過工作基本原則與權利宣言（Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work）及附則⁷⁸，這是繼它在一九四四年通過費城宣言（Declaration of Philadelphia）⁷⁹，以及在一九六四年通過種族隔離宣言（Declaration on Apartheid）⁸⁰後第三度正式採納者，其意義自屬非凡⁸¹。根據此一宣言，前述七項核心公約內所列舉之四類基本權利，包括：(a)結社之自由及有效承認集體協商之權利；(b)剷除所有形式之強迫性或強制性勞動；(c)有效廢除童工；及(d)剷除就業與職業上之歧視等，都應受到各會員國之尊重、推展及實現，不論它們是否已正式批准這些公約與否。同時，此宣言還特別強調該組織將透過技術合作及諮詢服務之方式，來推廣批准及執行這些基本公約，藉以協助會員國營造一經濟及社會發展之氣候。再者，該宣言還強調這些勞動基準不得用來作為貿易保護主義之措施。最後，根據此一宣言之附則，未正式批准這些公約之會員國，應在每年提出報告予國際勞工局，並由理事會所聘請之專家加以審查，

此外，將由理事長負責提出一全球性報告（global reports），在每年針對前述四類基本原則及權利，依序提出一項報告，藉以對所有會員國之情況，做一全面性之審查⁸²。

在一九九九年，國際勞工組織召開第八十七屆國際勞工大會時，又曾通過第一八二號最惡劣形態童工公約，而將此種最惡劣形態之童工區分為四大類：(a)一般童奴、買賣童奴及強迫勞動之童工，包括在戰爭期間徵用兒童從軍之情形；(b)童妓及利用兒童從事春宮猥褻活動；(c)利用兒童從事非法活動，尤其是毒品之製造及走私；及(d)驅使兒童從事有損其健康、安全及道德之工作等。自二〇〇〇年起，此一重要公約也被該組織指定為核心國際勞動基準之一，而成為所有會員國所必須恪遵者，並自該年十一月十九日該公約生效日起正式列入。同時，除前述一九九八年通過之工作基本原則與權利宣言外，國際勞工組織前任理事長索瑪維亞（Juan Somavia），又在前述第八十七屆勞工大會正式提出尊嚴工作創新方案（Decent Work Initiative），希望在自由、平等、安全及人性尊嚴之條件下，促進男女獲致合宜而具生產力之工作機會。它總共有四項策略目標，分別是：(a)強調人權與工作之關聯；(b)重視就業問題；(c)強化社會保障與社會安全制度；及(d)加強社會對話與三方機制，而在第一項策略目

註77：關於此點，參見WORLD TRADE ORGANIZATION, SINGAPORE MINISTERIAL DECLARATION 1 (1996)。

註78：關於此一宣言及附則之英文全文，參見Appendix IV, 137 INT'L LAB. REV. 253, 253-257 (1998)。

註79：關於對費城宣言背景及內容之說明，參見Eddy Lee, *The Declaration of Philadelphia: Retrospect and Prospect*, 133 INT'L LAB. REV. 467, 467-470 (1994)。

註80：此一宣言之正式全稱為DECLARATION CONCERNING THE POLICY OF APARTHEAD OF THE REPUBLIC OF SOUTH AFRICA，嗣後在1995年廢止。

註81：關於此點，參見Hilary Kellerson, *The ILO Declaration of 1998 on Fundamental Principles and Rights: A Challenge to the Future*, 137 INT'L LAB. REV. 239, 245-254 (1998)。

註82：關於此點，參見該宣言附則第III部分之規定。

標中，特別強調推動前述四項核心勞動基準之重要性⁸³。嗣後，該組織即全力推展此一理念，並要求各會員國均應儘速批准認可這八項核心公約，而截至二〇一三年十二月止，在一百八十五個會員國中，批准第二十九號廢除強迫勞動公約、第八十七號結社自由及組織保障公約、第九十八號組織權及團體協商權原則之適用公約、第一〇〇號男女同工同酬公約、第一〇五號禁止強迫勞動公約、第一一一號歧視（就業與職業）公約、第一三八號最低年齡公約及第一八二號最惡劣形態歧視公約之會員國總數，分別是：一百七十七國、一百五十二國、一百六十三國、一百七十一國、一百七十二國、一百七十四國、一百六十八國及一百七十七國⁸⁴，其中以禁絕強迫勞動及就業歧視部分表現最佳，至於較具爭議之集體勞資關係法制及童工方面則仍有努力之空間。另外還值得一提的是，由二〇〇〇年至二〇一三年止，國際勞工組織也曾出版十二份有關這四項基本勞動人權之全球報告⁸⁵，由此可見它在推動核心勞動基準之努力上，仍是持續進行。

肆、綜合評析

本文此一部份首先將討論贊成及反對在經貿活動中附加勞工權利條款之各種相關論點，然

後再評估美國相關作為之具體成效，尤其是否能對國際勞工組織過去之努力產生一定之助力，最後則是對美國所採取這類行動對我國勞動人權之保障所可能產生之實質影響，做一簡要之探討。

一、在經貿活動中推展國際勞動人權正反意見之省思

一般而言，主張及反對在經貿活動中推展國際勞動人權之見解，堪稱壁壘分明，而所提出之相關見解亦各有其理解及實務根據，由於篇幅有限，本部分以下將就最主要之論點略作說明⁸⁶。

根據贊成在國際貿易及對外投資活動中特別附加保障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。對它們而言，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

註83：關於此點，參見焦興鎧，〈尊嚴勞動的內涵與實踐〉，《中鋼勞工》，第156期，頁13-14（2012年3月）。

註84：關於此一統計數據，參見ILO, RATIFICATIONS OF FUNDAMENTAL CONVENTIONS BY COUNTRY (2013)。

註85：此12份全球報告是每1年檢視8個核心公約所揭櫫之一項基本勞動人權，可由國際勞工組織之網站（<http://www.ilo.org/global/lang-en/index.htm>）中檢索，通常是在每年6月出版，但自2012年起脫期，根據作者本人親自向在2013年10月訪台之該組織前任就業策略處長桑根勃格（Werner Sengenberger）請教，他指出是因為各國呈交情況不佳之緣故。

註86：關於對此類贊成及反對意見之綜合討論，參見TSOGAS, *supra* note 9, at 21-48.

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，在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。其次，根據美國某些主要人權組織之看法，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會造成政治、社會及經濟動盪不安，而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」，更表示高度關切之態度。這些主張主要是基於道德觀點而出發，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，因此也多少具有某些官方色彩⁸⁷。

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部門企業之健全發展，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生團體協商，工會不但能增加會員勞工之收入，而且也可為一般勞工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怨訴之管道，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發生之可能性，而有助於這些國家勞資關係之和諧及整體社會之安定⁸⁸。最後，採贊成說之學者更進一步指出，在過去十幾年內，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。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⁸⁹。

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，也並無常規可尋，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

註87：關於此點，參見焦興鎰，前揭註9文，頁473-474。

註88：關於此點，參見TSOGAS, *supra* note 9, at 30-31.

註89：*Id.* at 30-31.

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，而不是根據這些內國法，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⁹⁰。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⁹¹。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，其所會產生之反效果作用，幾乎可想

而知的事實⁹²。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⁹³。

二、美國近期推動國際勞工組織所揭櫫基本勞動人權理念之具體成效

一般而言，根據美國專家學者之意見，該國政府透過這類單方、雙邊或多邊措施，來推動國際勞工組織歷年所揭櫫勞動人權之努力，其具體成效堪稱是優劣互見，以多邊行動之努力而言，因受制於目前在世界貿易組織架構下無法採取有效之貿易制裁手段而無法全面發揮作用⁹⁴，且國際現實環境亦不允許美國在這方面有任何積極作為。至於在雙邊措施方面，除後述之一九八四年之一般優惠關稅制度更新法，曾發揮當相之作用外，其他相關立法之實施效果亦不彰顯。舉例而言，一九八三年之加勒比海盆地經濟復興法實施迄今，並未有任何會員國曾因違反該法所明定之國際勞動基準而受到

註90：關於此點，參見焦興鐘，前揭註9文，頁475-476。

註91：關於此點，參見同前註，頁475-476，但如前所述，自柯林頓總統上任後，此一立場即有明顯之改變。

註92：同前註，頁476。

註93：關於此點，參見TSOGAS, *supra* note 9, at 35-37.

註94：關於美國在關稅貿易總協定及世界貿易組織架構下，以違反勞動人權為由實施貿易報復之障礙，參見Comment, *The 1998 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work: Promoting Labor Law Reform Through the ILO as Alternative to Imposing Coercive Trade Sanction*, 17 DICK. J. INT'L L. 469, 477-478 (1999); Note, *Linking Labor Standards and Trade Sanctions: An Analysis of Their Current Relationship*, 36 COLUM. J. TRANSNAT'L L. 659, 673-678 (1998); 及Patricia Stirling, *The Use of Trade Sanctions as an Enforcement Mechanism for Basic Human Rights: A Proposal for Addition to the World Trade Organization*, 11 AM. U.J. INT'L L. & POL'Y 1, 25-33 (1996)，均有詳盡之說明。

制裁⁹⁵。一九八五年之海外私人投資保險公司修正案所發揮之作用亦屬有限，僅有三個家曾因違反勞動人權而被暫時排除適用⁹⁶。一九八六年之綜合反對種族隔離法則因對單一國家加以貿易制裁而頗引起爭議⁹⁷，且已在一九九四年完成階段性任務而功成身退。至於一九八八年綜合貿易及競爭能力法中之勞工權利條款，雖有三〇一條款為強力後盾，但卻因美國政府從未加以動用而造成方向未明之情形。至於在其他單方措施方面，所能產生之實質成效亦屬相當有限。舉例而言，對監獄勞工產品輸美之限制，已因美國在二〇〇〇年給予中共無條件之最惠國待遇而「破功」，而在對童工產品之禁絕方面，也因前述童工防阻法草案遲遲未能完成立法而無法有效執行。至於國務院及勞動部在每年所發布之相關人權報告中，雖仍然對各國之勞動人權有所著墨，但已淪為例行公事，以對我國這方面之評論而言，在近十年來之報告內容幾屬完全相同，而勞動部所發布之《外國勞動趨勢》在近年來甚至有嚴重脫期之情形，且其內容也不及國際人權團體之相關報告詳盡，足見在這方面所能產生之監督效能實並不彰顯。

然而，美國透過一九八四年一般優惠關稅制度更新法中所附之勞工權利條款，來對受益國施加壓力，以督促其改革國內勞動法制或尊重

勞動人權之成效確是可觀⁹⁸。事實上，該法之審查程序與前述其他幾項相關立法相較，顯然較為符合常規、容易使用及為期甚短，從而，也是唯一能發揮實效者⁹⁹。然而，在本法早期實施時，行政當局常因外交政策及國家安全因素之考量，致使整個審查程序之客觀性遭到相當之質疑。舉例而言，在雷根總統執政時期，這類制裁經常被適用在行政當局所為不友善之政權，諸如尼加拉瓜及敘利亞等，但卻對所謂友好國家，諸如薩爾瓦多、哥倫比亞及墨西哥等國，雖然其國內壓迫勞動人權之情況極其明顯嚴重，但美國貿易代表署卻常在工會組織或人權團體提出申訴後拒絕加以審查，而這種「選擇性」處理之情形在布希總統執政後更屬顯然，造成申訴案件遲遲未能處理之結果，甚至引發國際勞工權利基金會（International Labor Rights Fund: ILRF）在聯邦法院控訴布希總統及美國貿易代表希爾斯女士（Carla Hills）之事件¹⁰⁰，一直到柯林頓總統執政後才有明顯之改善¹⁰¹。

至於此一制度所發揮之實質影響，大體可區分為對受益國及對美國本身兩方面來加以觀察。在前者之情形，如果受益國對美國貿易依存度高，而且接受此類關稅優惠之數額龐大，則自然感受改革本國勞動法制及尊重勞動人權之壓力就大，以我國為例，在民國七十三年所

註95：然而，該法確曾對某些會員國之勞工法制改革產生具體之影響，關於此點，參見焦興鎧，前揭註9文，頁482-484。

註96：除前述中共及南韓外，伊索比亞也曾在1987年被暫時排除在適格範圍外，關於此點，參見Travis, *supra* note 97, at 185.

註97：關於此點，參見焦興鎧，前揭註9文，頁465-466。

註98：關於此法在早期所發揮之功效，參見焦興鎧，同前註，頁484-485。

註99：關於此點，參見TSOGAS, *supra* note 9, at 106.

註100：關於此一訴訟事件之說明，參見Karen F. Travis, *Women in Global Production and Worker Rights Provisions in U.S. Trade Laws*, 17 YALE J. INT'L L. 173, 184 (1992).

註101：關於此點，參見TSOGAS, *supra* note 9, at 108-109.

制定之勞動基準法即主要是來自美國政府施壓之結果¹⁰²，而一九八七年解嚴後初期之勞動法制大幅改革也是如此¹⁰³。此外，在一九九二年美國對印尼政府所施加以壓力，情形也是如出一轍¹⁰⁴。在後者之情形，透過這類對勞動基準之審查機制，對美國工會組織產生相當程度之衝擊，尤其是美國全國總工會（AFL-CIO）得以參與國際勞動事務，而與國外之工會組織產生良性之互動。事實上，在蘇聯解體後，該組織一改過去堅決「反共」之立場，轉而向右翼政府施加壓力，而在九〇年代初期對薩爾瓦多之施壓即屬適例，也促成該國在一九九四年完成重大之勞動法制改革¹⁰⁵。此外，一般優惠關稅制度之審查制度，不但促成為數極多非政府組織參與國際勞動事務，而且也讓國際上相關組織得以互通聲息，使得國際勞動者團結之理念更趨確實，也有助於嗣後多國籍公司行為準則之制定及監督¹⁰⁶。再者，此一審查機制所產生之資訊及經驗等，也將有助於藉由其他途徑來進一步推廣核心國際勞動基準¹⁰⁷。最後，此

一機制也為歐洲聯盟國家所倣效採用，而所發揮之作用也同屬相當可觀¹⁰⁸。

三、美國在自由貿易協定中附加勞工權利條款努力之最新發展

美國早在一九八五年，即已與重要盟友以色列簽訂自由貿易協定¹⁰⁹，但純是以發展雙方經貿關係為主軸，並未觸及任何涉及勞工權利之社會議題，而在三年後與另一重要經貿夥伴加拿大簽訂類似協定時亦是如此¹¹⁰。這種情形到一九九二年，它與加拿大及墨西哥簽訂著名之北美自由貿易協定（North American Free Trade Agreement: NAFTA）¹¹¹後，才開始有顯著之改變。由於美國及加拿大工會深恐墨西哥勞工會大量湧入，再加上美墨邊境加工出口區所生產之廉價貨品傾銷，勢必會造成原已惡化之失業率更為攀升，因此，三個締約國及在次年，又另簽訂一北美勞動事務合作協定（North American Agreement for Labor Cooperation: NAALC）之副約（side agreement）¹¹²，明列

註102：關於此點，參見Cing-Kae Chiao, *The Protection of Labor Welfare in the Republic of China—With Special Reference to the Labor Standards Law of 1984 (with Text of the Labor Standards Law)*, 6 CHINESE Y.B. INT'L L. & AFF. 20, 31-34 (1987).

註103：關於此點，參見焦興鑑，前揭註9文，頁493-496。

註104：關於此點，參見TSOGAS, *supra* note 9, at 110.

註105：*Id.* at 111.

註106：*Id.*

註107：*Id.* at 111-112.

註108：關於歐洲聯盟一般優惠關稅制度之運作情形，尤其是有關勞工權利條款部分及與美國制度之比較，參見George Tsogas, *Labour Standards in the Generalized System of Preferences of the European Union and the United States*, 6 EUR. J. INDU. REL. 349, 360-365 (2000).

註109：24 I.L.M. 653 (1985)，此一自由貿易協定包括巴勒斯坦自治區（Palestinian Authority）在內。

註110：27 I.L.M. 291 (1988)，此一自由貿易協定後為1992年北美自由貿易協定所取代。

註111：32 I.L.M. 289 (1992)，關於對此一重要自由貿易協定與勞工議題之較新發展討論，參見David A. Gantz, *Labor Rights and Environmental Protection under NAFTA and Other U.S. Free Trade Agreements*, 42 U. MIAMI INT'L L. REV. 297, 318-321 (2011).

註112：關於此一副約之全文，參見<http://www.naalc.org/english/agreement.shtml>（最近閱覽日期：2014

十一項勞動基本人權，要求三個締約國應透過改革內國勞動法制之做法，來保障其本國勞工之基本權利及一般福祉，而且還建構一套頗具彈性之爭端解決機制，藉以處理締約國觸及敏感主權議題之相關爭議¹¹³。在經過近二十年之運作後，各方雖對此一自由貿易協定所揭櫫保障勞動人權之實際成效褒貶不一¹¹⁴，但它確也為簽訂此類協定時應一併考量勞工權利之做法，開一可遵循之先例。

在二〇〇一年，美國與另一盟邦約旦談判簽訂自由貿易協定時，即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倡議之四項核心勞動人權為主要內容¹¹⁵。嗣後，美國國會又在二〇〇二年特別制定兩黨貿易促進授權法（Bipartisan Trade Promotion Authority Act: TPA）¹¹⁶，明確將國際勞工組織歷年所通過涉及基本勞動人權之八項公

約，列為締約國所必須遵循者¹¹⁷。自二〇〇四年起，美國先後與澳洲、智利及星加坡等三國，簽訂納入勞動權利之此類自由貿易協定¹¹⁸。在次年，它又與中美洲六國之多明尼加、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¹¹⁹。在二〇〇五年，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回教國家，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¹²⁰。在次年，它又與秘魯締結此類自由貿易協定，其中也包括勞工

年11月13日），至於此一協定之重要規定及運作機制，參見焦興鎧，前揭註8文，頁520-522。

註113：同前註，頁520-521。

註114：關於此點，參見David A. Gantz, *Labor Rights and Environmental Protection under NAFTA and Other U.S. Free Trade Agreements*, 42 U. MIAAMI INT'L L. REV. 297, 320-321 (2011)。

註115：關於此點，參見Abdullah Nawafleh, *Bilateral Investment Treaty and Free Trade Agreement: The Hashemite Kingdom of Jordan and the United States*, 21 INT'L COM. & COMM. L. REV. 289, 293-294 (2010)。

註116：19 U.S.C. §§ 3801-3810 (2012)。

註117：關於此點，參見Deirdre Salisich, *International Workers' Rights Enforced Through Free Trade Agreements: DR-CAFTA and the Dol's Case Against Guatemala*, 25 N.Y. INT'L L. REV. 19, 31-32 (2012)。

註118：關於此點，參見Marisa Anne Pagnattaro, *The "Helping Hand" in Trade Agreements: An Analysis of and Proposal for Labor Provisions in U.S. Trade Agreements*, 16 FLA. J. INT'L L. 845, 880-888 (2004)。

註119：關於此點，參見Marisa Anne Pagnattaro, *Leveling the Playing Field: Labor Provisions in CAFTA*, 29 FORDHAM INT'L L. J. 386, 432-439 (2006) 及 Salisich, *supra* note 166, at 34-35, 40-42。

註120：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http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/Bilateral/Bahrain_FTA/Final_Texts/Section_Index.html；（最近閱覽日期：2013年11月14日）；及與阿曼所簽訂之自由貿易協定內容，參見http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/Bilateral/Oman_FTA/Final_Text/Section_Index.html（最近閱覽日期：2014年11月14日）。

權利條款¹²¹。在二〇一一年，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¹²²。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¹²³，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¹²⁴。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，可說正是方興未艾，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¹²⁵。

事實上，美國自二〇〇八年起，即宣布參與在二〇〇六年正式生效之跨太平洋戰略經濟夥伴協定(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPSEP)¹²⁶，而且在它

主導下，將原有締約國之紐西蘭、星加坡、智利及汶萊等四國，擴充至包括美國、秘魯、澳洲、越南、馬來西亞、加拿大及墨西哥等國在內，且更名為跨太平洋夥伴協定¹²⁷。嗣後，日本也在二〇一一年宣布加入此一談判，讓此一協定之成員達到十二國，而由於這些國家之貿易量占全球三分之一以上，而且又包含美、日及加拿大等大國在內，因此，已成為一逐漸受矚目之區域整合發展，更重要的是，它迄今尚未與中國進行任何之談判，與另一由東協國家所主導之區域全面經濟夥伴協定(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)目前已成為由中國扮演領導角色，而與美國所倡議跨太平洋夥伴協定打對台之情形不同，對亟欲加強與亞太鄰國建立更緊密區域整合關係之我國而言，實應屬最重要之選項，從而，對跨太平洋夥伴協定中有關勞工專章之相關規定，自有進一步深入瞭解之必要¹²⁸。

註121：關於美國與秘魯所簽訂之自由貿易協定內容，參見http://www.ustr.gov/Traded_Agreements/Bilateral/Peru_TPA/Final_Texts/Section_Index.html (最近閱覽日期：2014年11月14日)。

註122：關於美國與巴拿馬所簽訂之自由貿易協定內容，參見http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/Bilateral/Panama_FTA/Section_Index.html (最近閱覽日期：2014年11月15日)；與哥倫比亞所簽訂之自由貿易協定內容，參見http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/Bilateral/Colombia_FTA/Final_Text/Section_Index.html (最近閱覽日期：2014年11月15日)；及與韓國所簽訂之自由貿易協定內容，參見http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/Bilateral/Republic_of_Korea_FTA/Final_Text/Section_Index.html (最近閱覽日期：2014年11月15日)。

註123：關於此點，參見Wikipedia, *United States Free Trade Agreements*, <http://en.wikipedia.org/w/index.php?> (最近閱覽日期：2014年11月15日)。

註124：Id.

註125：關於此點，參見Gantz, *supra* note 114, at 353-354; Salisich, *supra* note 117, at 31-32; 及 Pagnattaro, *supra* note 119, at 389-407.

註126：關於此一發展，參見Meredith Kolsky Lewis, *The Trans-Pacific Partnership: New Paradigm or Wolf in Sheep's Clothing*, 34 B.C. INT'L & COMP. L. REV. 27, 29-34 (2011)。

註127：Id. At 34-37.

註128：關於此點，參見黃耀滄，〈美國於TPP勞工專章提案之初步分析〉，前揭註11文，頁110及謝嘉文，〈跨太平洋夥伴協定簡介〉，《台灣勞工》，No.36，頁124-127 (民國102年12月)。

如前所述，美國自二〇〇二年起，在與重要盟邦或經濟體簽訂前述自由貿易協定時，即對附加勞工權利條款一事維持堅定之立場，至於它在推動跨太平洋夥伴協定時，究竟會不會維持一貫之作為？即是一值得觀察之重點。事實上，在談判此一協定之前段期間，尤其是二〇〇六年正式生效之跨太平洋戰略經濟夥伴協定，締約四國即曾達成一所謂「勞動合作備忘錄」(Labor Cooperation Memorandum of Understanding)，而做為該協定之補充協定¹²⁹，嗣後，在二〇一一年，美國將跨太平洋夥伴協定之議題更加深化，而於當年在檀香山舉行之亞太經濟合作會議(APEC)領袖高峰會中，正式推出此一協定之大綱(Outlines)，其中特別將前述之勞動合作備忘錄，提昇位階為此一協定之正式條款¹³⁰。在同年十一月，美國政府又特別針對該協定提出所謂「勞工議題提案」(labor proposals)，雖然此一提案之內容並未公開，但鑑於前述勞動合作備忘錄曾明確宣示，是以國際勞工組織在一九九八年所通過工作基本原則與權利宣言及附則所揭櫫之四項核心國際勞動基準為推動重心，而美國政府在前述二〇〇二年兩黨貿易促進授權法，以及嗣後與重要盟邦及經濟體簽訂或正在談判之各項自由貿易協定中，也都是採取同樣之立場及標準，因此，雖然美方對這些基本勞動人權之實

際內容如何，尚未形成一相當明確之立場，但一般咸認下列幾項應會必然納入，而我國未來幾年既以談判加入跨太平洋夥伴協定為施政重點，自應對這些基本勞動人權更為重視；(a)結社自由；(b)有效承認團體協商權利；(c)廢止各種形式之強迫勞動；(d)剷除及禁止童工；(e)禁止就業歧視；及(f)可接受之勞動條件，包括：最低工資、工時制度及職業安全衛生事項等¹³¹。

四 對我國之實質影響

根據上述之說明，可以得知美國政府在國際經貿活動中推展勞動人權之努力，已形成一持續進行之趨勢，我國自不可能全然不受影響，而在這些基本勞動人權中，尤以國際勞工組織八項相關公約中所明定之四項核心基準，更屬不容忽視者¹³²。在過去近十幾年間，美國確曾利用前述由國際勞工組織所通過之四項核心基準，多次來做為判斷我國本國勞動人權是否受到充分保障之準繩，造成之壓力實屬不少，雖然在目前已有稍減緩之勢，但仍不可掉以輕心¹³³。

首先，如前所述，美國利用一九八四年一般優惠關稅更新法相關條款對開發中國家所實施之壓力，是雙邊措施中較為有效之作為，而由於當時我國是此項優惠制度之最大受益國，因此所受美國改革國內勞工法制之壓力極大，而美國工會

註129：關於此點，參見謝嘉文，同前註，頁118及頁124-125。

註130：同前註，頁125-126及黃耀滄，前揭註11文，頁107-109。

註131：關於此點，參見謝嘉文，同前註，頁128-129及黃耀滄，同前註，頁110。

註132：關於此點，參見Nicolas Valticos, *International Labour Standards and Human Rights: Approaching the Year 2000*, 137 INT'L LAB. REV. 135, 136-144 (1998)，有極精闢之說明。

註133：關於美國在早期對我國改善勞動人權所施加之壓力，參見Cing-Kae Chiao, *Labor Law Reform in the Republic of China under the Pressure of the United States*, in R.O.C.-U.S.A. RELATIONS, 1979-1989 463-470 (Jaw-Ling Joanne Chang ed., 1991)。

註134：關於此點，參見焦興鎧，前揭註9文，頁485。

組織也曾多次向美國貿易代表署提出正式訴願，以違反國際上所承認勞工權利為由，要求將我國剔除在該項優惠制度之外，這種情形直到一九八八年我國自該項制度中「畢業」後，此一壓力始告解除¹³⁴。其次，是美國國會在一九八八年制定綜合貿易及競爭能力法中，賦予美國貿易代表署對從事不合理貿易措施之國家，按照所謂三〇一條款採取報復行動，而未能遵守前述四項核心國際勞動基準之行為，即符合其中要件之一¹³⁵。由於當時我國對美貿易享有鉅額順差，而美國勞工及人權組織又曾多次在國會作證我國違反國際上所承認之勞動基準，故所承受之壓力亦屬不輕，所幸目前美國並未正式引用此一條款來對我國採取任何行動，而我國在一九八七年解嚴最後所推動一連串之勞工法制改革，也減輕來自美國這方面之壓力¹³⁶。

最後，是美國國務院及勞動部自一九八八年起，即每年利用發布前述《各國人權概況年度報告》、《各國經濟政策及貿易措施年度報告》及《外國勞動趨勢》之各項報告時，特別引用前述八項核心國際勞動基準，來對我國勞工法制及措施做一整體評估¹³⁷。在這為期十幾年之各項相關報告中，美國政府對我國在剷除

童工及強迫勞動問題、提昇一般工作條件及改革重要勞工法規方面之努力，都曾給予肯定評價¹³⁸，但對我國勞工所享有結社權之限制、組織及從事集體談判交涉權利之欠缺，職業安全衛生防範及檢查之不週，以及非法外籍勞工及大陸勞工所受虐待等情形，也都曾一再提出批判¹³⁹。雖然自我國實施全面民主化後，來自美國改革勞工法制之壓力稍緩，但這種對我國勞工人權概況之評估，仍會對我國國際形象造成負面之影響¹⁴⁰。

事實上，我國近年來幾項重大勞工法制之改革，有許多都是朝著遵循國際勞動基準之方向進行，以國際勞工組織之四項核心國際勞動基準而言，現行勞動基準法之幾項相關條款，可說均已符合第二十九號、第一〇〇號、第一〇五號及第一三八號公約之規定¹⁴¹，而就業服務法第五條一般就業歧視禁止之規定，也與第一一四號公約所揭櫫之精神相呼應¹⁴²，至於在民國九十一年三月八日正式施行之兩性工作平等法（現已更名為性別工作平等法）中有關同工同酬、同值同酬、剷除就業上性別歧視，以及防治工作場所性騷擾之條款等，更證明我國即使已非國際勞工組織之成員，但在遵循該組

註135：關於此點，參見Lance Compa, *Labor Rights and Labor Standards in International Trade*, 25 L. & POL'Y INT'L BUS. 165, 181-182 (1993)。

註136：關於此點，參見焦興鎧，前揭註9文，頁445。

註137：同前註，頁413-422。

註138：同前註，頁413-415。

註139：同前註，頁415-422。

註140：關於此點，參見Cing-Kae Chiao, *Democratization and the Development of Labor Law in Taiwan: 1987-1999*, 8 JAPAN INT'L LAB. L. FORUM SPEC. SERIES NO. 25-26 (March 1999)。

註141：關於此點，參見勞動基準法第5條有關強制勞動之禁止；第24條有關工資性別歧視之禁止；以及第44條有關童工及其工作性質之限制等規定。

註142：關於此點，參見焦興鎧，〈對我國就業歧視問題之探討〉，載同作者，前揭註73書，頁263-264, 569-571。

註143：關於此點，參見焦興鎧，〈對我國建構兩性工作平等法制之省思〉，載同作者，〈勞工法論叢

織所提倡核心勞動基準之努力上，甚至要較一般會員國還更為盡心¹⁴³。至於在規範集體勞資關係法制方面，由於當時工會法、團體協約法及勞資爭議處理法之修正草案曾因未能順利完成立法，致使我國在這部分之努力顯有不足，而經常成為美國或其他國際組織批判質疑之對象¹⁴⁴。為維護國際形象，並促成集體勞資制度之健全發展，我國實應順應勞動三法已建構完成之契機，遵照國際勞工組織在前述第八十七號及第九十八號公約所揭櫫之精神及規定，對現有制度進行一更深層徹底之改革，讓本土勞工運動得以更能順利開展及茁壯¹⁴⁵。

伍、結語

綜合上述之說明，可以得知美國政府在過去幾十年來，藉由國際勞工組織歷年所通過國際勞動公約揭櫫之核心國際勞動基準，利用經貿活動來推展勞動人權之努力，不論是透過單方、雙邊或多方之手段，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，仍不可能得以置身事外，反而更應藉由積極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，雖早已在民國五十一年即已批准認可國際勞工組織之第九十八號公約¹⁴⁶，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四項核心國際勞動基準中，我僅僅餘此一項目未能達成，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

(二)》，頁21-24（2001年），至於對該法之制定背景及重要條款之說明，參見Cing-Kae Chiao, *The Enactment of the Gender Equality in Employment Law in Taiwan: Retrospect and Prospect*, 16 JAPAN INT'L LAB. L. FORUM SPEC. SERIES 20-28 (March 2002)，而有關於國際勞動基準對本法制定之影響，參見焦興鎧，〈兩性工作平等法制之國際趨勢——兼論對我國建構相同制度所能提供之啟示〉，載同作者，前揭註73書，頁127-129。

註144：關於此點，參見Chiao, *supra* note 140, at 29.

註145：關於此點，參見焦興鎧，〈美國政府對海峽兩岸勞動人權概況之近期評估：2000-2011〉，載裘兆琳主編，〈中美關係專題研究：2009-2011〉，頁180（民國103年）。

註146：關於此點，參見Cing-Kae Chiao, *The Influence of the International Labor Conventions on Workers' Rights and Welfare in the Republic of China on Taiwan*, 37 NAT'L CHENGCHI L. REV. 182, 216-217 (1988).

註147：關於此點，參見焦興鎧，前揭註12文，頁143-144。

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份子之責任，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，也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，也是一值得欣慰之趨勢¹⁴⁷。而對某些特殊群體勞動者，諸如外籍勞工或最近逐漸興起派

遣勞工所提供之各項保障措施等，也一再顯示我國對在勞動事務上與國際接軌之重視¹⁴⁸。

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，來因應全球化對我國勞資關係及就業市場所產生之衝擊。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¹⁴⁹。

註148：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，〈規範外籍勞工國際勞動基準之研究——兼論對我國之影響〉，《月旦法學雜誌》，第90期，頁215-220（民國91年11月）。至於對派遣勞動國際勞動基準之探討，參見同作者，〈論派遣勞動之國際勞動基準〉，載同作者，前揭註73書，頁46-59。

註149：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。