

貿易自由化與勞動權利的保障

成之約

政治大學勞研所教授

摘要

所謂「貿易自由化」，係指在關稅調降和非關稅貿易障礙排除與市場開放和國民待遇等保障的情形下，國家與國家之間商品、貨物、資本和勞動力可以自由移動。然而當資本或產業外移成為常態，產業結構也持續朝商業、服務業方向擴張時，勞工的權益該如何確保？

不論是多邊協定、雙邊諮商或單方的作為，國際社會成員已經逐步建立勞動權利與國際勞動基準保障的觀念，且形成所謂的「核心勞動基準」共識。面對這樣的發展趨勢及方向，未來國內不僅要檢視哪些勞動法制未能達到「核心勞動基準」所揭禁者，也應該檢視哪些勞動法制未能反映國家發展與市場競爭而應有之「彈性」。同時，也應要求進行跨國投資的企業將「核心勞動基準」，列入企業管理規章與制度中，以彰顯對勞動權利或國際勞動基準的重視，亦可免除遭貿易制裁之杯葛行動。

壹、前言

所謂「貿易自由化」，簡言之，係指在關稅調降和非關稅貿易障礙排除與市場開放和國民待遇等保障的情形下，國家與國家之間商品、貨物、資本和勞動力可以自由移動。然而，不可諱言地，隨著貿易、投資的自由化，商品、資本與人力資源的自由移動勢必會影響到勞動市場的發展，進而也影響到政府勞動政策與法制的走向。

一般而言，在「貿易自由化」的影響下，吾人可以觀察到以下的發展趨勢：

- 一、國際分工的趨勢更加明顯；由於關稅調降和非關稅貿易障礙的排除，國外商品的進口勢必會對以內銷市場為主的產業造成競爭上的壓力。結果，產業或資本的外移變成因

應競爭壓力的策略之一。因此，很顯然地，以台灣為例，在「貿易自由化」的影響下，吾人可以觀察到台灣對外投資或對大陸投資金額與比重的增加趨勢（見表一）。

表一 我國僑外投資與對外投資情況：1986年～2001年

單位：億美元

年度	僑外投資額	對外投資額	核准對大陸投資
1986	7.70	0.57	---
1987	14.19	1.03	---
1988	11.83	2.19	---
1989	24.18	9.31	---
1990	23.02	15.52	---
1991	17.78	16.56	1.74
1992	14.61	8.87	2.47
1993	12.13	16.61	31.68
1994	16.31	16.17	9.62
1995	29.25	13.57	10.92
1996	24.61	21.65	12.29
1997	42.67	28.94	43.34
1998	37.39	32.96	20.34
1999	42.31	32.69	12.53
2000	76.08	50.77	26.07
2001	51.29	43.92	27.84

資料來源：下載自經濟部僑外、海外及大陸地區投資資料和行政院主計處經社指標資料，
網址 www.moea.gov.tw 及 www.dgbas.gov.tw

- 二、配合著海外投資的增加，以及基於服務業貿易總協定有關「自然人移動」的規定，前往海外工作的人數也會相對的成長。
- 三、由於「貿易自由化」的影響，產業結構及其就業人口的比率也會隨之受到影響。根據近來有關加入世界貿易組織的影響評估結果，不論這些研究所設定的經濟成長率條件為何，在在都顯示因為貿易自由化的衝擊，農業和工業等產業對人力的需求都或遲或

早呈現出減少的趨勢。唯獨商業、服務業是例外的，運銷服務業和其他服務業因為貿易自由化的影響而呈現人力需求持續成長的趨勢。若進一步分析貿易自由化對於男、女性勞工的就業衝擊，男、女性勞工皆因為商業與服務業對於人力需求的成長而受惠；其中，女性就業擴張的程度要高於男性就業擴張的程度。

總而言之，在「貿易自由化」的浪潮下，當資本或產業外移成為常態，當產業結構也持續朝商業、服務業方向擴張時，相對應的隱憂也因而產生。換言之，在「貿易自由化」的浪潮下，無論是資本輸出國或資本輸入國勞工的權益該如何確保？

貳、「勞動權利」保障的趨勢

事實上，相對於「貿易自由化」的發展，也有其他令人欣慰的發展趨勢，即對於「勞動權利」(Labor Rights) 保障工作的推動。

對於勞動權利的保障，可以說是國際社會整體人權保障中重要的一部份。在近代國際社會中，幾項著名的國際人權文件都透露出對於勞動權利保障的企圖。這些文件包括人權宣言 (The Universal Declaration of Human Rights)、國際民權及政治權利公約 (International Covenant on Civil and Political Rights) 和國際經濟、社會及文化權利公約 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) 等。事實上，國際社會對於勞動權利保障工作的推動起步甚早。早在十九世紀中葉以後，俾斯麥 (Bismarck) 政府就分別於瑞士和柏林召開國際會議，希望透過國際協商和跨國性勞動者和工會組織來建立及推動勞動基準，以平衡日益高漲的雇主力量。但是，由於雇主的反對及當時的國際局勢，這些努力並未獲得實質的成果。

儘管在一九〇五年於瑞士召開的國際會議中，與會成員成功地以訂定公約的具體形式來達到保障勞動者權益的目的，但是，國際社會一直到一九一九年的巴黎和會，在雇主、政府與工會共同的支持下，對於勞動權利的保障才獲得具體的成果。基於凡爾賽和約 (Treaty of Versailles) 中所強調的「確保及維護勞動者公平與合乎人道的工作條件」的理念，國際社會於是乎設立了國際勞工組織 (International Labour Organization, ILO)。自一九一九年以來，國際勞工組織陸續針對勞資關係的勞動基準通過了多達一百七十二項的公約和建議書。儘管對於這些國際勞動基準的適用性仍有相當的爭議，但是，無疑地，國際勞動基準的存在已經使得勞動權利的推動獲得一參考的依據。

除了國際勞工組織的努力外，國際社會成員對於保障勞動權利工作的推動也不遺餘

力。大致上，國際社會成員的努力可包括以下幾種做法：

一、多邊協定

著名的例子有許多，包括一九五四年國際錫協議（International Tin Agreement）、一九六六年國際蔗糖協議（International Sugar Agreement）、一九七五年國際可可協議（International Cocoa Agreement）和一九七九年國際天然橡膠協議（International Natural Rubber Agreement）等。雖然，這些協議都將「確保公平勞動條件」的規定加以納入，卻都未能明確指出實際要遵守的勞動基準，以及都未在協議中針對違反者做出任何處罰的規定。在各項多邊協議中，唯一對違反勞動權利規定有具體抵制行動的是「關稅暨貿易總協定」（GATT）。根據「關稅暨貿易總協定」第二十條的規定，締約方可以對監獄勞工產品的輸入採取單方禁止的作為，但是此項作為「不得構成武斷的或不合理的差別待遇，或構成對國際貿易的變相限制」。因此，儘管關貿總協對於締約方採取單方禁止的作為仍具有相當的限制，但是關貿總協對於「強迫勞動的禁止」這項國際勞動基準的履行確實提供了具體的保障措施。

二、雙邊協議

雖然，透過雙邊協議可以避免多邊協議共識不容易達成的缺點，但是，國際社會透過雙邊協議來達到勞動權利保障的努力，可謂是鳳毛麟角。除非是雙方真正存在著經濟或政治的相互依存關係，否則要將勞動權利條款納入雙邊協議中，實屬不易。比較特殊的範例，是瑞士蜜果（Migros）公司於一九八三年與菲律賓鳳梨供應商得夢多公司（Del Monte）所簽訂的協議。協議中不僅明確規定得夢多公司對於生產勞工必須提供超乎社會經濟平均水準以上的工作條件，更對協議內容是否履行的確認及檢查加以明文規定。

三、單方作為

國際社會成員透過單方作為推動勞動人權的例子，比比皆是。以美國為例，一九二二及一九三〇年的關稅法（Tariff Acts）、一九三三年的國家工業復興法（National Industrial Recovery Act）、一九八三年的加勒比海盆地復興方案（Caribbean Basin Initiative）、一九八四年的一般優惠關稅制度更新法（Generalized System of Preferences Renewal Act）、一九八五年的海外私人投資保險公司法（Overseas Private Investment Corporation Act）和一九八八年的綜合貿易及競爭法（Omnibus Trade and Competitiveness Act）等都規定有勞動權利條款。儘管這些法案在執行上招致許多爭議，但是卻代表著國際社會成員對於推動勞動權利的一種企圖。

事實上，運用國內法做為手段推動勞動權利保障的國家並不僅限於美國，尚有其它國家透過輸入禁止、徵收抵銷關稅（Countervailing Duties）、徵收反傾銷稅、取消最惠國待遇、企業懲處（Company Penalties）談判協商、輸出限制或抵制（Boycotts）等種種手段來推動勞動權利的保障。例如，奧地利、阿根廷、西班牙和古巴等國都曾立法，針對從事社會傾銷（即以監獄勞工、強迫勞動或提供勞工不當工作條件從事輸出商品的生產製造）國家的商品課徵反傾銷稅；一九五一年的歐洲煤鋼聯盟條約就訂有企業懲處條款，針對以低廉工資做為競爭手段的企業訂有處罰規定；一九七六年丹麥、挪威、瑞典和芬蘭對未依國際運輸工人聯盟標準支付薪資的權宜船籍船舶予以抵制；以及美國於一九五五年與日本進行關稅協商時，要求日本建立最低工資制度。這些例子在在顯示國際社會成員推動勞動權利的企圖。

毫無疑問地，無論是透過多邊的努力或是單方的作為，在勞動權利保障的推動上都遭遇到甚多的阻力。儘管多邊的努力有著共識不易達成的缺點，儘管單方作為被批評為「民族主義的勞動保護主義」（Nationalistic Labour Protectionism），但是，在國際社會成員的推動下，應列入優先推動範疇內的國際公平勞動基準（International Fair Labour Standards）已逐漸浮現。這些所謂的國際公平勞動基準大致上包括：結社自由的保障、組織與團體協商權利的保障、同工同酬、雇用最低年齡的規定、歧視的禁止、強迫勞動的禁止、童工的禁止、職業安全及衛生的保障等。

雖然，對優先推動的國際勞動基準已獲致初步的共識，但是，因為國家主權的堅持和執行方法上的缺失，以致於推動的成效尚有待加強。儘管如此，隨著國際化、自由化和區域化的發展，國際社會對於勞動權利的推動也邁入了另一階段，即「如何透過國際組織之間的合作來達到推動勞動權利的目的」。因為，根據聯合國憲章，「所有的國際專業組織都應該執行聯合國的目標，透過國際合作來解決國際經濟、社會和人道主義問題，以及鼓勵尊重人權」。因此，國際組織之間應該共同合作來達到推動人權的目的。例如，為建立國際漁業的新秩序，聯合國糧食暨農業組織催促國際社會應儘速推動「責任漁業」（Responsible Fishing）。其中，有關漁業勞動者勞動與服務條件也都應該參考國際勞動基準，具體納入推動的範疇。

除了國際組織之間合作共同推動勞動權利的趨勢外，著名的經濟區域組織也無不將勞動權利條款納入協議或憲章之中。例如，北美自由貿易協定簽訂的同時，美國、墨西哥和加拿大三國同意簽署一項勞動附約（North American Agreement on Labor Cooperation），以解決因經濟整合而發生的勞動問題。此外，歐洲整合過程中所倡導的社會憲章與相關

的行動方案，也都顯示出多數歐洲國家企圖將勞動基準與貿易相互結合的企圖。

除了國際性官方組織和政府透過多邊協議、雙邊協議或單方作為來推動勞動權利及國際勞動基準的努力外，另一項值得注意的發展趨勢就是非政府或非營利組織在這方面的企圖與努力。例如，自一九八〇年代後期，針對耐吉（Nike）及其代工廠在許多開發中國家的作為所衍生出的反血汗工廠運動（Anti-sweatshop Movement），以及中國大陸奴工產品的輸出美國受到工會組織及消費者團體的聲討與抵制，在在展現非政府或非營利組織推動勞動權利與國際勞動基準的努力。而在這些努力過程中，一項值得注意的就是社會責任 8000 的發展。因為，社會責任 8000 不僅凸顯非政府或非營利組織在推動勞動權利與國際勞動基準所扮演的角色，也同時凸顯美國政府在推動勞動權利與國際勞動基準多管齊下的企圖。根據經濟優先事項協會認證機構（Council on Economic Priorities Accreditation Agency, CEPAA；亦稱之為 Social Accountability International, SAI）網站訊息的披露，經濟優先事項協會認證機構，即社會責任 8000 的認證機構於公元二〇〇一年一月獲得到美國國務院三百九十萬美金從事教育訓練的捐助，以提昇拉丁美洲、非洲與亞洲十二個國家勞工參與工作職廠基準與監督能力，進而達到對抗血汗工廠和童工濫用的目標。因此，在透過多邊協議、單方作為等管道之外，借重非政府與非營利組織顯然成為美國政府政策方向之一。

在說明社會責任 8000 的內涵之前，首先就推動社會責任 8000 的組織做一些說明。雖然，實際在從事社會責任 8000 認證的是經濟優先事項協會認證機構，但是，由於經濟優先事項協會認證機構係經濟優先事項協會（the Council on Economic Priorities, CEP）的分支機構（affiliate），故必須對經濟優先事項協會加以說明。

經濟優先事項協會創立於 1969 年，是一個公共服務研究組織，對企業的社會及環境表現進行正確及公正的分析工作。該協會設立於紐約，同時在日本、英國、法國、澳洲、義大利、瑞典、加拿大、德國、比利時、印度及瑞士都有合作夥伴；致力於向消費者、投資人、決策者及其他企業公開企業社會責任的相關訊息。因為，一旦投資人及消費者更易於接觸資訊，他們就能在購買商品或投資時作出更正確的決定；而企業也可因此而運用各種資源來從事各項符合社會與環境要求的改善工作。

經濟優先事項協會研究的重心是在企業活動的社會層面。包括人權、平等就業機會、關懷環境及參與社區活動。而經濟優先事項協會認為，它有責任彰顯這些在社會責任及環保有良好表現的企業，以做為其他企業的模範。近三十年來，經濟優先事項協會挑選出具有良好道德決策表現的企業，而這些企業在市場上的表現也多優於一些宣示公民責任的企

業。結果，愈來愈多的企業不僅致力於發展更好的商品與服務，更將社會責任置於商業活動的中心。

1990 年代初期以來，由於愈來愈多的美國和西歐的企業提出自己的工作職場行為規約 (codes of conduct)，並要求在自己及供應商的工廠中加以執行。結果，不僅造成各種行為規約的出現，更使的消費者和企業無所適從。為滿足消費者與企業的需要，經濟優先事項協會認證機構因而於 1997 年制訂社會責任標準，凸顯消費者對勞動條件的重視。

經濟優先事項協會對工作職場行為規約做了一系列的研究，發現因為定義不明確和缺乏受過專業訓練的稽核人員 (auditor)，企業的內部行為規約彼此間十分分歧，以致於無法有效的加以監督、稽核。為了解決行為規約不一致的問題，經濟優先事項協會認證機構發展出一套工作職場條件標準和一個獨立查核企業執行狀況的系統。而這套標準即稱之為社會責任 8000 (Social Accountability 8000)，而它的查核系統係參考現行為確保品質的認證方式 (如 ISO 9000) 及其他數項國際人權專家認為具重要性的標準而形成的。

為了確保此一系統的有效性，經濟優先事項協會認證機構不斷地精益求精，提昇查核廠商是否遵守此一標準的技術。這些技術也能協助企業發展更有效率的管理系統，以減低意外及增加生產力。為達成目標，經濟優先事項協會認證機構廣泛的諮詢相關人員及組織，例如勞工、僱主及具有興趣的非政府組織和工會，使社會責任 8000 能適用於不同的地區及文化。

許多大型企業瞭解社會責任的名聲也是一項具競爭力的資產，並將其視為風險管理的一部份。許多非政府組織及工會也認知到藉由提供技術上的諮詢及建設性的批評能夠鼓勵資方改善。經濟優先事項協會認證機構希望透過社會責任 8000 及其查核系統來提昇工作職場條件，並使的企業決策能符合商業與社會的需要。

經濟優先事項協會認證機構設立的目的，係為發展企業社會責任標準及查核系統，而第一個發展出的就所謂的社會責任 8000。經濟優先事項協會認證機構對已通過認證的企業持續加以監督，以確保這些企業執行的能力。

經濟優先事項協會認證機構的使命，在使企業組織能藉由以下方式履行社會責任：

- (一) 召集重要關係人發展具有共識的自願性標準。
- (二) 對遵守準則的組織加以認證

(三)增進全世界對此一標準的瞭解及執行。

為了發展社會責任 8000，經濟優先事項協會認證機構召集一個國際性諮詢委員會，由來自工會、非政府組織、企業的專家組成。而諮詢委員會成員的專長包括人權、童工、勞動權利、稽核技巧、供應鏈（supply chains）管理。雖然，由於專業的多樣使的諮詢委員會成員彼此間不易達成共識，但是，其成果就是一套要件嚴格、定義明確和實際可行的社會責任 8000 的產生。

社會責任 8000 係依據國際人權的規範、國際勞工組織公約、聯合國兒童權利公約及人權宣言的內容而制訂，涵蓋以下幾個領域：童工、強迫勞動、安全與衛生、報償、工作時間、歧視、紀律、結社自由與團體協商與管理體系等。

不論是國際勞工組織與其它國際組織相互合作的趨勢、經濟區域組織將勞動基準與貿易結合的企圖、任何國家單方面的作為或是要求企業規範與勞動基準相結合，可以預見地，這樣的趨勢或發展對任何一個國家的產業、經濟與勞資關係都勢必造成相當的影響。

參、結論與建議

自以上討論可知，在「貿易自由化」的影響下，由於資本外移或企業對外投資的增加，如何建構公平競爭條件與避免「血汗工廠」不幸事件的發生，應該是值得重視的議題。

不論是多邊協定、雙邊磋商或單方的作為，國際社會成員已經逐步建立勞動權利與國際勞動基準保障的觀念。固然，國際社會成員對於是否要建構一套廣泛適用的國際勞動基準規範尚缺乏共識，努力的企圖與方向已不容忽視。至少，在國際社會成員的推動下，應列入優先推動範疇內的國際公平勞動基準（International Fair Labour Standards）已逐漸浮現。這些所謂的國際公平勞動基準大致上包括：結社自由的保障、組織與團體協商權利的保障、歧視的禁止、強迫勞動的禁止、童工的禁止（雇用最低年齡的規定）、職業安全及衛生及移動勞工的保障等。

由以上的敘述可知，國際社會成員對於國際勞動基準的推動方向還是著重於所謂的「核心勞動基準」，也就是一些符合「廣泛適用」原則的國際勞動基準。而屬於「彈性」原則的國際勞動基準顯然不是推動的重點。究其因，尊重個別國家的自主與經濟發展的不同程度，以及避免開發中國家的反彈，應該是重要的原因。更何況，一旦「廣泛適用」的國際勞動基準能夠落實，個別國家經濟發展的成果自然能為勞資雙方所共同分享。

面對這樣的發展趨勢及方向，很顯然地，我們不僅要檢視哪些勞動法制未能達到「廣泛適用」國際勞動基準所揭櫫者，也應該檢視哪些勞動法制未能反映國家發展與市場競爭現實而應該有其「彈性」者。同時，對於符合「廣泛適用」原則的國際勞動基準，我們或許也應該要求進行跨國投資的企業將之列入企業管理規章與制度中，以彰顯對於勞動權利或國際勞動基準的重視。◎

（本文曾於「兩岸勞動及社會保障學術研討會」發表）

註釋

註一：跨國企業內部人員調動、商業據點呈現和國內企業僱用外籍人士等規定都有助於自然人的移動。

註二：請參見成之約等，民 89，我國加入世界貿易組織對勞動市場之影響與因應策略，行政院勞工委員會委託研究；林國榮等，民 90，「加入 WTO 對台灣男女就業衝擊之動態一般均衡分析」，論文發表於台北大學經濟系主辦第五屆經濟發展學術研討會；李秉正等，民 90，我國加入 WTO 對批發零售業及廣告服務業商機影響評估，經濟部商業司委託研究。

所謂運銷服務業係指商品買賣級運輸倉儲通信等行業，而其他服務業則包括餐旅服務、金融保險不動產、工商服務及社會與個人服務等服務業。

註三：林國榮等，前揭文。

註四：Beutler, Laurel A. 1988. "The ILO and IMF: Permissibility and Desirability of A Proposal to Meet the Contemporary Realities of the International Protection of Labor Rights." *Syracuse Journal International Law & Commerce* 14: 456.

註五：Rosen, Sumner M. 1992. "Protecting Labor Rights in Market Economies." *Human Rights Quarterly*. 14: 372.

註六：一九〇五年所通過的公約，稱之為博內公約（Berne Convention）。為防止製造火柴所使用的磷（Phosphorus）造成可怕的職業病，該公約主張會員國可以透過禁止進口的手段，以保障工作場所的安全。請見 Charnovtiz, Steve. 1992.

"Environmental and Labour Standards in Trade." *World Economy*. 15: 339

註七：Rosen, *ibid.*, p. 372。Charnovtiz, *ibid.*, p. 339。

註八：Charnovtiz, *ibid.*, p. 340。

註九：Beutler, *ibid.*, p. 464。Liemt, Gijsbert van. 1989. "Minimum Labour Standards and International Trade: Would A Social Clause Work?" *International Labour Review*. 128(4): 438-439.

註十：Charnovtiz, *ibid.*, p. 340。

註十一：Liemt, *ibid.*, p. 439。

註十二：Liemt, *ibid.*, pp. 440-441。Beutler, *ibid.*, p. 466。Charnovtiz, *ibid.*, p. 341。焦興鎧, 民 84, 「中共監獄勞工產品輸美所引起之爭議(1990~1994)」, 論文發表於中央研究院歐美研究所主辦九〇年代中美關係學術研討會, 三月三日, 臺北, 頁 21-22。Charnovtiz, Steve. 1987. "The Influence of International Labour Standards on the World Trading Regime." *International Labour Review*. 126(5): 568.

註十三：Charnovtiz, *ibid.*, pp. 576-579。

註十四：Rosen, *ibid.*, p. 373。Beutler, *ibid.*, p. 463。Charnovtiz, *ibid.*, pp. 569-574。Liemt, *ibid.*, p. 437。關於各項勞動基準的具體內容, 可參考相關的國際勞工公約及建議書。

註十五：Beutler, *ibid.*, p. 477。

註十六：Food and Agriculture Organization(FAO), U.N. 1993. "International Code of Conduct for Responsible Fishing." paper prepared for the UN Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, New York, 12-30 July.

註十七：焦興鎧, *ibid.*, 頁 24。

註十八：參考林良榮, 民 89, 「非官方跨國性勞動檢查的興起：國際勞動監察的可能」, 行政院勞工委員會國際勞動事物研習營會議實錄。

註十九：可參考焦興鎧，民 84，*勞工法與勞工權利之保障*，(臺北：月旦出版社)。

註二十：“Social Accountability International Receives \$ 1.6 Million from US State Department and Ford Foundation to Strengthen Anti-sweatshop Work. Available at www.ceppa.org/publications

註二十一：以上資料可參考經濟優先事項協會網站：www.cepnyc.org

註二十二：以上資料可同樣參考經濟優先事項協會網站：www.cepnyc.org

註二十三：有關社會責任 8000 的資訊節錄自 “On-line version of SA8000” available at www.cepnyc.org

註二十四：請見 Langhammer, Rolf J. 1994. "The Impact of European Economic Integration on the Taiwan Economy." in Chung-Hua Institution for Economic Research ed. *Proceedings of the Conference on the Evolution of Taiwan within A New World Economic Order*. pp. 521-552.

註二十五：Rosen, *ibid.*, p. 373; Beutler, *ibid.*, p. 463; Charnovtiz, *ibid.*, pp. 569-574; Liemt, *ibid.*, p. 437; 關於各項勞動基準的具體內容，可參考相關的國際勞工公約及建議書，以及 Rosen (*op. cit.*) 和 Charnovtiz (*op. cit.*) 等人的著述。