

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 國際勞工運動與國際勞動基準

International Labor Movement and International Labor Standards

doi:10.30390/ISC.200410\_43(5).0004

問題與研究, 43(5), 2004

Issues & Studies, 43(5), 2004

作者/Author：吳育仁(Yu-Jen Wu)

頁數/Page：87-119

出版日期/Publication Date：2004/10

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200410\\_43\(5\).0004](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200410_43(5).0004)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 國際勞工運動與國際勞動基準\*

吳育仁

(中正大學勞工所副教授)

## 摘要

本文的主要目的有二：一是發掘國際勞工運動推動國際勞動基準策略，二是討論實施國際勞動基準的必要性。本文發現，傳統的勞工運動模式已經不足以因應快速變遷經濟市場，必須拋開冷戰時期意識型態分歧與政治鬥爭的立場，將勞工運動由國家層次提高到國際層次，範圍上由工會團體擴大到市民社會團體，才能有效的達成勞工運動既定的目標。本文總結認為，全世界的勞工都因跨國公司和資本的自由移動，而遭遇到不同程度與類型各殊的剝削和衝擊。國際勞工運動必須要設定國際上普遍獲得承認的勞動基準，並將之作為國際勞工運動的共同目標，以尋求世界各國勞工運動團體的支持。

**關鍵詞：**國際勞工運動、國際勞動基準、工會運動、社會團結模式

\* \* \*

## 壹、序言

隨著世界經濟體系的全球化和區域化，各國為了競逐跨國資金，紛紛採取勞動市場彈性化與解除管制的策略，企圖創造出有利的投資環境吸引跨國公司。資本的流動與科技的發展，使國家與國家的疆界和藩籬逐漸模糊，個別國家對跨國公司的管制能力，逐漸削弱，面對各國經濟競爭，國界對勞工而言已漸失去保護作用。因此，傳統勞工運動採取對抗個別國家和個別公司的做法，已經失去著力點。首先，就勞工運動對抗國家的能力而言，由於全球化和區域化經濟體的形成，面對日益激烈的貿易競爭，使主權國家對國界內勞動市場的管理，不能隨心所欲，必須考慮其他週邊國家的相關制度，因此，傳統勞工運動只針對單一國家進行施壓和遊說，顯然已經出現盲點。其次，就勞工運動對抗資本的能力而言，傳統勞工運動採取罷工、怠工、杯葛和糾察等工具，向公司表達強烈不滿，或企圖改變勞資雙方的權力關係，已經難以達成既定目

\* 本論文是行政院國科會專題計畫（編號 NSC90-2416-H-194-030）之研究概念的一部分。

標。因為，發生爭議行為的跨國公司，可將訂單轉到海外的其他子公司從事生產，以減少爭議行為所產生的衝擊。當然，當勞工運動過度激烈，工會活動過於猖獗，跨國公司也可能採取關廠和撤資等方法，將資金移到無工會的地區或國家。這樣的結果，導致資本外移，勞工失業，工會會員流失，進而削弱工會動員和抗爭的能量。

因此，當經濟體系經歷全球化和區域化的同時，傳統勞工運動的做法必須改變，必須將勞工運動放在國際層次或全球層次的架構下來思考，也必須將勞工運動與其他社會運動（如消費者運動、人權運動）團結在一起。目前，國際勞工運動共同追求的主要目標是，要求各跨國公司都能遵守國際勞動基準。至於如何實踐這個目標，則是本文的一個重點。所謂「國際勞動基準」，是指「國際上普遍獲得承認的勞動基準」。在不同的經濟體系下，所承認的勞動基準有範圍上的差異。目前，最基本的國際勞動基準，是國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）根據各國所簽定的國際勞動公約和建議書，彙整而成，並於1998年所公佈的「核心勞動基準」（core labor standards），包含有七大項目：①一、結社自由與組織權保障（第87號公約）；二、組織權與集體協商權（第98號公約）；三、同工同酬（第100號公約）；四、就業與職業上的歧視（第111號公約）；五、就業的最低年齡（童工）（第138號公約）；六、強制勞動（第29號公約）；七、廢止強制勞動（第87號公約）。因此，國際勞工運動所積極推動的國際勞動基準，②究竟扮演何種角色，有無存在的必要性，乃是本文分析的第二個重點。

本文的主要目的有二，一是發掘國際勞工運動推動國際勞動基準方法和路徑，二是討論實施國際勞動基準的必要性。本文發現，在全球經濟體制下，傳統的勞工運動模式已經不足以因應快速變遷經濟市場，必須拋開只捍衛本國勞工自身利益，以及冷戰時期意識型態歧與政治鬥爭的立場，建立一個能在全球層次上整合各國市民社會團體的新團結模式，才能有效的達成勞工運動既定的目標。本文同時也發現，在國際社會團結模式下，以勞工運動貫徹國際勞動基準的行動路徑上，基本上，可歸納出三個取向：超國家主義（super-nationalism）、跨國家主義（trans-nationalism）、自願主義。

檢視國內外文獻，通常是將「國際勞工運動」和「國際勞動基準」兩個議題分開作研究，甚少合併起來研究討論，這個研究上的區隔，也某種程度上的反映出此一研

註① R. O'Brien, A. Goetz, J. Scholte and M. Williams, *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000).

註② 另一個與「國際勞動基準」類似的字眼，乃「社會條款」（social clause）。基本上，在一些區域性或全球性經濟同盟（前者如 The North American Free Trade Agreement, NAFTA 和 European Union, EU，後者如 World Trade Organization, WTO）中，常被社會運動團體要求納入社會條款，作為平衡經濟自由化所可能產生的流弊。譬如，著名歐盟的社會憲章。至於國際勞動基準，乃專指國際勞工組織（ILO）透過公約或建議書方式所形成有關保障勞工權益的基本規定。有關國際勞動基準的起源和發展，參見 E. Osieke, *Constitutional Law and Practice in the International Labour Organisation* (Lancaster U. K.: Martinus, 1985); V. Ghehali, *The International Labour Organisation* (London, U. K.: Martinus Nijhoff Publishers, 1989), Chapter V.

究領域的特殊性。譬如，最近所出版的一本有關全球政治經濟體系下，國際勞工運動的理論和策略的相關論文，<sup>③</sup>僅檢視國際性工會在漸次全球化的政治經濟下所扮演的角色，並分析國際性工會積極影響世界貿易組織（WTO）、國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）、歐洲聯盟（EU）、以及美洲的貿易協定等。但是，對於國際工會如何推動國際勞動基準，未能將推動的方式加以類型化，只是將重點放在推動過程中的可能障礙。Basu 等人<sup>④</sup>所出版的以國際勞動基準為主題的論文，則完全側重國際勞動基準的歷史、理論和政治經濟分析，雖在最後分析國際勞動基準如何透過國際經濟性組織加以執行，但是完全忽略國際勞工運動團體所扮演的角色。Roosendaal 所做的研究，<sup>⑤</sup>雖以工會與全球治理基礎來論述國際勞動基準，但是側重於對國際勞動基準的辯論，並以美國和印度分別代表支持和反對立場，最後再用經濟合作發展組織（Organisation for Economic Co-operational Development, OECD）和 ILO 的經驗做為佐證。因此，該作者對於國際勞工運動團體推動國際勞動基準的歷史經驗、路徑和方式，明顯欠缺研究上的興趣，並未系統化的加以論述。Lorenz<sup>⑥</sup>則是完全以歷史角度觀察美國對於國際勞動基準和 ILO 的政策。相反地，Munck 和 Munck and Waterman<sup>⑦</sup>則是分別研究全球化過程中勞工的政治經濟處境，以及工會角色的扮演和未來方向，雖偶有涉及國際勞動基準，但也只是背景介紹，未能將兩議題合併作為研究主軸。至於國內相關研究文獻，幾乎完全欠缺，僅黃長玲<sup>⑧</sup>將全球化的論述與國際勞動基準執行結合起來。但是，僅就兩個執行方式（國際貿易和跨國勞動檢查）加以分析，最後提出全球治理的思考方向。

本論文試圖將國際勞工運動和國際勞動基準兩個議題合併起來，分析和討論國際勞工運動如何推動國際勞動基準，正可彌補這個國內外學術研究上的明顯的缺口，這也凸顯本研究論文的重要性。若進一步與上揭國內外文獻相較，本論文在論述和分析方法上，主要貢獻有二：其一，在於從歷史的角度，分析國際勞工運動的演繹和形成，並把目前的國際勞工運動的作法，歸納稱為「國際社會團結」模式（彙整為表一），並區別冷戰前後國際勞工運動的差異與比較推動國際勞動基準成效（彙整為表二）；其二，將國際勞工運動推動國際勞動基準的方式和路徑，加以類型化（categorisation）

註③ J. Harrod and R. O'Brien, *Global Unions? Theory and Strategies of Organized Labor in the Global Political Economy* (London, U. K.: Routledge, 2002).

註④ K. Basu, H. Horn, L. Roman and J. Shapiro, *International Labor Standards* (Oxford, U. K.: Blackwell, 2003).

註⑤ G. Roosendaal, *Trade Unions and Global Governance: The Debate on a Social Clause* (London, U. K.: Continuum, 2002).

註⑥ Edward C. Lorenz, *Defining Global Justice: The History of U.S. International Labor Standards Policy* (Norte Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2001).

註⑦ R. Munck, *Globalisation and Labour: the New 'Great Transformation'* (London, U. K.: Zed Books, 2002); R. Munck and P. Waterman, eds., *Labour Worldwide in the Era of Globalization: Alternative Union Models in the New World Order* (New York: Palgrave, 1999).

註⑧ 黃長玲，「全球化與國際勞動權」，*歐美季刊*，第 15 卷第 1 期（2001），頁 1~18。

並歸納分析出可能的效果（彙整為表三）。本論文在撰寫時，為顧及論文的完整性，難免有些地方需要重敘過去研究文獻，但是，本論文的研究成果，對於國際勞工運動與國際政治經濟的知識體系累積的貢獻，也是明顯的。

本論文從第二部分開始，先論述國際勞工運動推展國際勞動基準的理路和意圖，再以國際貿易潛在危機、道德規範與市場失靈的角度，分析國際勞動基準是全球化經濟體系，不可或缺且不可分割的一部份。第三部份，分析在勞工運動中，需要一個能在全球層次上，整合工會組織、消費者團體、民間或人權團體的「國際社會團結模式」（international social solidarity model）。第四部分，論述在國際社會團結模式下，國際勞工運動採取何種路徑，企圖將國際勞動基準付諸實踐，並歸納出可能成效。第五部分為結論。

## 貳、國際勞動基準的必要性

討論是否應將國際勞動基準作為跨國公司之貿易和生產規範的文章相當多，<sup>⑨</sup>惟限於篇幅，本文無意進行正反辯論的分析。但是，有三個論辯支持著國際勞動基準的正當性和必要性：一、向下競爭的危機；二、「勞工不是商品」的道德規範；三、矯正市場失靈的外部性。在討論這三個論點之前，有必要先瞭解存在何種理路和意圖，使得國際勞工運動在推動國際勞動基準變得具有可能性。

### 一、理論基礎

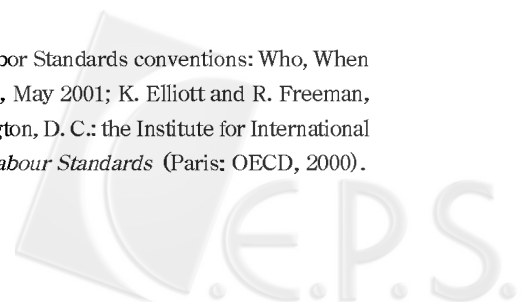
要瞭解國際勞工運動推展國際勞動基準之可能性的理論基礎，必須發掘其所處的理路情境和意圖？要回答這個問題，主要可從下列個角度出發：第一是新國際主義（new internationalism），第二是全球治理（global governance）。

#### （一）新國際主義

全球資本主義的風行，似乎需要全球勞工的回應。但是，全球化的時代，勞工必須發展出有別於過去的新的回應方式。過去，傳統勞工運動乃是依據「舊的」國際主義進行組織和動員，在國際勞工運動領域上，國際主義初期的里程碑乃是一八六四年「國際勞動人協會」（the International Working Men's Association）的成立，也是依據著馬克思共產主義理路所建構起來的。但是，隨著冷戰結束、跨國公司的興起、全球資本的盛行，國際勞工運動的舊傳統必須更新，並賦予新的活力。誠如美國總工會（American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations; AFL-CIO）

---

註⑨ N. Chau, and R. Kanbur, "The Adoption of International Labor Standards conventions: Who, When and Why?" paper prepared for the Brooking Trade Forum, May 2001; K. Elliott and R. Freeman, *Can Labor Standards Improve Under Globalization?* (Washington, D. C.: the Institute for International Economics, 2002); OECD, *International Trade and Core Labour Standards* (Paris: OECD, 2000).



理事長約翰史維尼（John Sweeney）所論述的，一九九九年西雅圖事件及其後續行動，不是對抗全球化的「反撲」（backlash），而是「新國際主義誕生的陣痛」，並認為新國際主義下的勞工運動乃是由下而上，不是由上而下所建立起來的。<sup>⑩</sup>因此，由勞資政之利益代表所組成的三邊諮商機構 ILO 於一九九八年公布的「核心勞動基準」，便是在如此一個新的國際主義氛圍下，獲致的初步成果。新國際主義的時代，提供國際勞工運動者推動國際勞動基準的契機，它是國際上普遍被國際工運動所接受和承認的共同目標。

新國際主義的概念下，國際勞工運動的目標不是為了某特定民族國家的政治動員，而是超越國家的疆界，結合其他領域社會運動（如環保、婦女、宗教、和反戰）的跨國或全球的直接行動。譬如，「國際自由工聯」（International Confederation of Free Trade Unions, ICFTU）進行的反童工運動，便結合了許多相關的非政府組織一起進行。對於採取這種國際社會團結模式的工會，許多學者<sup>⑪</sup>便將之稱為「全球社會運動工會主義」（global social movement unionism）。工會運動團體的目標，以及對其他社會團體的態度，將決定勞工運動方向的演化。若是工會拒絕成為廣大之社會運動的一部份或是與之分離，工會將無法避免地自貶為保守主義、新統合主義（neo-corporatist）勢力。<sup>⑫</sup>因此，新國際主義時代下，工會運動不能只以工會的會員為保護對象，而必須不分彼此，超越國家界線，除了勞工本身利益之外，更必須關切更廣大的社會和經濟利益。

欲瞭解國際勞動基準的推展，必須將之放在新國際主義情境下思考。換言之，國際勞動基準的建立和貫徹，乃是新國際主義理路架構下，國際勞工運動尋找出來可作為共同努力之目標和方向。當前國際勞工運動，企圖超越工會本位主義、國家疆界，全球的層次上進行勞工相關議題的串連與整合。國際勞工運動的行動主體，不再限於工會，更包括了勞工人權團體、勞工議題社團以及支持勞工之民間團體等非政府組織。因此，在各個層次上，扮演國際勞動基準推手角色者，涉及諸多非政府組織多元參與

註⑩ AFL-CIO, "Remarks by AFL-CIO President John J. Sweeney," (World Economic Forum, Davos, Switzerland, 28 January, 2001), <<http://www.aflcio.org/pub/speech2001/sp0218.htm>>.

註⑪ 「社會運動工會主義」一詞，乃 Waterman 所提出來的，但是六年後，Waterman 認為這個詞可能被第三世界國家的許多工會誤解為，涉及到工會和「社區」（communities）之間的一個聯盟，並具有民粹主義取性。因此，Waterman 再度論述其含意，並以「新社會工會主義」（new social unionism）一取代之。但是，意料之外的，社會運動工會主義一詞卻早已被學者廣泛運用；P. Waterman, "Social Movement Unionism: A New Model for a New World Order," *Review*, Vol. 16, No. 3 (1993), pp. 245~278; P. Waterman, "The New Social Unionism: A New Union Model for a New World Order," in Munck and Waterman, eds., *Labor Worldwide in the Era of Globalization*, pp. 247~262; K. Moody, *Workers in a Lean World: Unions in the International Economy* (London, U. K.: Verso, 1997); Munck, *Globalisation and Labor*; R. Lambert, "Labour Movement Renewal in the Era of Globalization," in J. Harrod and R. O'Brien, eds., *Global Unions* (London, U. K.: Routledge, 2002), pp. 185~203.

註⑫ A. Gorz, "A New Task for the Unions: The Liberation of Time from Work," in Munck and Waterman, eds., *Labor Worldwide in the Era of Globalization*, p. 54.



且交叉重疊，這幾乎使得國際性工會組織，只是國際勞工運動中的重要的一部份，而不是全部。<sup>⑬</sup>

## (二) 全球治理

全球化經濟架構下，治理的領域不能僅放在個別國家的層次上，必須進一步提升到全球的層次。全球資本流動所造成的後果，不只給一些國家的勞工帶來就業機會、所得增加等正面貢獻，而且也可能造成工作機會消失、解除管制、正式部門非正式化、勞動條件惡化、以及國家統治權力的削弱等負面的影響。各國為競逐有限的海外直接投資（foreign direct investment, FDI），向下調整勞動基準保護之水準，以及削弱集體勞工關係保護時有所聞。因此，勞工運動團體呼籲在貿易和勞工之間建立起「遊戲的規則」，以避免自由貿易競爭太過，而傷害基本勞工權益。

建立起「遊戲的規則」的呼籲，要求國際勞動基準在全球層次上的推動，隱含著國際勞工運動團體追求全球勞工治理的企圖。但是，實現全球勞工治理概念的可能性有多大呢？這可從兩個角度加以論述。首先，全球「經濟」治理已在全球制度性機制中進行，全球「勞工」治理則是努力的目標。在布萊頓森林（Bretton Woods）計畫下，兩個學生機構—IMF 與 World Bank—在某種程度上，扮演著全球經濟治理的角色，但仍不完全。直到一九九五年WTO的建立，全球經濟治理的基本體系終告完成。因此，布萊頓森林計畫隱含著全球化經濟下，管理跨國資金、投資和貿易的全球制度性架構存在的必要性。這個邏輯提供國際勞工運動團體建立起類似之全球治理體系的意圖，也主導著目前國際勞工運動團體希望將勞動基準（或保護）納入世界貿易組織之貿易規範所做的努力。當然，這個意圖和努力直接地影響歷年WTO部長會議會場外，勞工運動及其相關民間團體訴諸激烈直接行動的動力來源。目前可以預見的趨勢似乎是，當WTO之國際貿易議題未能納入具有社會面向的國際勞動基準時，這些重要國際會議（如G8高峰會、WTO部長會議以及世界經濟論壇等）會場外的街頭示威和抗爭，將可能繼續延續下去。

其次，ILO一直企圖建立一套新的全球治理。早從成立之始，ILO就透過強化勞工權益，使勞工享有一定程度的制度性代表權來消彌社會動盪的根源，以避免進一步布爾什維克式（Bolshevik-style）革命發生，撼動歐洲統治菁英的威權。<sup>⑭</sup>但這絕不是一件容易達成的任務。聯合國成立之後，將ILO納入聯合國的組織架構中，成爲一個專門機構，它的任務被界定爲以重建世界貿易爲目標，管理全球經濟，作爲推動和平的主要催化劑。這樣的定位，ILO被視爲是跨制度連結網路之重要一部份，並與世

註⑬ 本文所稱的國際勞工運動，比國際工會運動（international trade union movements）的範圍還要廣。因此，本文第肆部分有關國際勞工運動推動國際勞動基準之路徑，並不限定國際性工會組織所發動，更包括支持勞工權益的非政府組織（non-governmental organizations, NGOs）。

註⑭ R. Wilkinson, "Peripheralizing Labour: The ILO, WTO and the Completion of the Bretton Woods Projects," in J. Harrod and R. O'Brien, eds., *Global Unions?* (London, U. K.: Routledge, 2002), p. 204

界銀行、IMF一起共同運作。但是，全球經濟治理計畫的完成，卻未將ILO納進去。這個排除的作法，將把全球經濟治理的體系中勞工專有代表的席次邊陲化，更深化當代全球經濟治理的新自由主義特質。<sup>⑤</sup>全球勞工治理的另一個挑戰來自於ILO官員本身的認知。有研究指出，在追求遵守勞動基準的過程中，ILO強調自願主義和道德勸服（moral suasion）的傳統，使得ILO內部官員難以將具有強制性質之規範導入核心勞動基準。<sup>⑥</sup>

因此，國際勞工運動團體推動國際勞動基準的意圖，在某種程度上希望透過全球治理體系來實現。電傳科技發展、網路視訊的進步、交通成本的將低，大大地壓縮了時間和空間的距離，使得全球治理在技術層次上更為方便。

最後，國際性和跨國性經濟體、國際勞工團體（工會、勞動人權會與工運社團等）以及其他非政府組織之間的合作和溝通關係越來越密切，強化全球治理的型態。<sup>⑦</sup>全球化的來臨，使市場經濟的風險從民族國家提升到全球層次，勞工的命運也不可能單獨由國家層次所決定。無論是區域經濟體系的形成，或是國際非政府組織的設立，無非期望將治理的層次提升，試圖去降低全球市場失靈發生的可能衝擊。國際勞工運團體結合其他非政府組織所規劃的諸多方案和路徑，促使國際勞動基準能具體落實，就是全球治理的基本型態。特別地，當上述組織合作和溝通關係越密切時，全球治理的深度和強度也將大幅提昇。譬如，因為OECD的年度調查報告的立場，可以影響WTO議程的設定，且OECD容許轄下的工會諮詢委員會（Trade Union Advisory Committee to the OECD, TUAC）與國際自由工聯（ICFTU）對其年度報告做出調查建議，這樣的緊密溝通關係，使國際勞工運動團體能多一條管道間接地對WTO表示意見，監視國際勞動基準在OECD會員國和非會員國（含台灣）的實施情況。

## 二、向下競爭的危機

經濟上，勞工是弱勢族群，在勞動市場上，常受到政治力量或經濟力量之干預，而受到不公平的剝削。Marshall<sup>⑧</sup>認為，高度自由競爭市場的基本原則是劣幣驅逐良幣。各國為了吸引海外直接投資，可能會縱容或漠視雇主對勞工不當的剝削或不公平的待遇。若是這些國家受到勞動基準的規範，勞工將因此受惠。對於失業率相當高，急切吸引外資的第三世界國家而言，解決國內失業率的利益將遠大於欠缺勞動基準保護的利益。因此，就這個觀點的理論而言，若是各國之間沒有國際勞動基準的規範，各國將可能會陷入將勞動價格和條件降價求售，進而引起向下競爭的危機。

註⑤ *Ibid.*, p. 206.

註⑥ N. Haworth, and S. Hughes, "Trade and International Labour Standards: Issues and Debates over a Social Clause," *Journal of Industrial Relations*, Vol. 39, No. 2 (1997), pp. 189~193.

註⑦ 黃長玲，「全球化與國際勞動權」，頁1~18。Roosendaal, *Trade Unions and Global Governance*.

註⑧ R. Marshall, "The Importance of International Labour Standards in a More Competitive Global Economy," in W. Sengenberger and D. Campbell, eds., *International Labour Standards and Economic Interdependence* (Geneva, Switzerland: International Institute for Labour Studies, 1994), p. 67.



在沒有共同的勞動基準的情況下，跨國公司或多國籍企業的雇主在選擇投資地點時，可能會選擇勞動市場保護較弱、較具經營彈性的工廠所在地進行之。這種向下競賽的效應，可能會導致「社會傾銷」(social-dumping)的結果。<sup>⑩</sup>所謂社會傾銷，有兩個內涵：一是從國家的角度，國家運用解除勞動市場管制，或降低勞動基準的方法，以強化國內出口產業的競爭力，而能夠以低價的方式擊敗它國的產品；二從資本的角度，公司會選擇在工資和勞動條件較低的地區或國家進行投資，迫使高水準國家採取向下修正勞動條件保護的做法，以爭取海外直接投資。<sup>⑪</sup>譬如，中國加入 WTO 的過程中，引起各國最大憂慮的是，中國入關將引起「向下競爭」更進一步的全球化，迫使貧窮的中國與貧窮的孟加拉、海地、莫三比克等國競爭。藉由驅使第三世界人口彼此對抗，企業將能夠把它們的營運作業（或是外包）遷移到可以提供最低工資，以及最弱的環境、安全衛生立法的地區。<sup>⑫</sup>這種事情不僅發生在第三世界國家，已開發國家中也會發生這樣的現象。在歐洲市場統合成功後，著名的吸塵器 Hoover 公司因貪圖英國蘇格蘭地區相對較低的勞動條件和鬆散的勞動保護，將設於法國僱用七百名勞工的工廠關閉，遷往蘇格蘭投資，便是一個明顯的個案。Nielsen 和 Szyszczak<sup>⑬</sup>的研究證明，在歐洲聯盟和世界其他國家的外部關係上，爲了要保護歐洲聯盟免於社會傾銷，把集體勞工法納入世界貿易規範，有顯著利益的增加。

### 三、「勞工不是商品」的道德規範

國際自由工聯，揭露中美洲和亞洲工廠內慘無人道的惡劣管理措施：處罰女工們高舉椅子罰站數小時，處罰勞工 24 小時不付工資的輪班。因此，它強調全球化產生的社會後果，是「在巴基斯坦，兒童以手縫製一九九六年歐洲世界盃足球賽的足球（後來在工會的壓力下停止）；在印尼，參與工會活動面臨死刑威脅；在緬甸，軍隊脅迫下動員全村的力與興建新的道路，以吸引活絡觀光事業。<sup>⑭</sup>據此觀點，若是不能把國際勞動基準和跨國公司之貿易行爲加以合併思考，跨國公司之貿易和生產活動可能會使第三世界的勞動剝削行爲更爲惡化。

人道主義者認爲，應該要以國際勞動基準來規範各國的貿易政策，主要理由是基於國際勞工組織一九四四年於費城宣言 (Declaration of Philadelphia) 所揭櫫的「勞工非商品」(Labor is not a commodity) 的至上概念。這有兩個積極意義：第一、勞

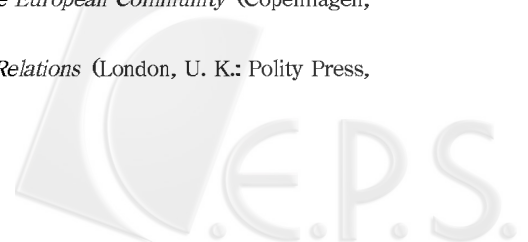
註<sup>⑩</sup> B. Hepple, "European Rules on Dismissal Law?" *Comparative Labor Law Journal*, No. 18 (1997), pp. 204~228.

註<sup>⑪</sup> B. Bercusson, *European Labour Law* (London, U. K.: Butterworths, 1996), pp. 74~75.

註<sup>⑫</sup> J. Brecher, and B. Smith, "WTO not help to Chinese workers," *Baltimore Sun*, 10 March, 2000.

註<sup>⑬</sup> R. Nielsen, and E. Szyszczak, *The Social Dimension of the European Community* (Copenhagen, Denmark: Handelshojskolens Forlag, 1996).

註<sup>⑭</sup> 有關這個論述，請參見 J. Eaton, *Comparative Employment Relations* (London, U. K.: Polity Press, 2000), p. 166.



工不應該像「商品」一樣地被對待；第二、勞工不是一種商品，而是一種特殊的「資源」。勞工的特殊性，來自於勞動的不確定性，因為勞動服務是由人類所提供的，雇主向勞工所購買的，不是已經做好的產品，而是一種「潛在的才能」（potential accomplishment）。<sup>②</sup>因此，對待勞工，如同對待人類一般，要講求基本人權，在國際貿易上，注重普世的人道主義，將符合勞動基本權。

但是，國際勞動基準的實施，是否會影響經濟的成長？OECD 的研究報告指出，提昇核心勞動基準可以促進經濟成長，<sup>③</sup>並可強化國家適應經濟衝擊的能力，相反地，不遵守核心勞動基準的國家，不會具有出口的比較利益，因此，強調跨國企業不會前往核心勞動基準較低的國家進行投資。

#### 四、矯正市場失靈的外部性

自由經濟的本質，強調市場機制、自由競爭、利益最大化，不考慮經濟政策的倫理和道德面向，認為過度的法律或政府政策干預勞動市場，將引起市場機制的失靈、資源分配的扭曲、競爭力和效率的降低。基於這個觀點，許多國家發展國家經濟，為了吸引海外資金的直接投資，便努力排除投資障礙，主張制定國際勞動基準作為貿易規範，便成為撻伐的對象，甚至被視為阻礙經濟發展的罪魁禍首。但是，全球化經濟體系中，毫無限制的自由競爭會產生某些社會後果，因為市場的自由機制不是萬能的，市場可能因為公共財、資訊不完全以及預期心理等因素，導致市場失靈的現象。不均等的市場力量也會導致市場失靈。勞資雙方協商力量的不均等，提供雇主在勞動價格和勞動條件下操弄的空間；譬如當失業率增加時，勞動供給上升，雇主可以用更低價格購買勞動力。勞動基準的實施有助於將工資水準維持在一定層次。<sup>④</sup>在此情況下，國際勞動基準有助在追求經濟效率和社會公平之間，尋求一個平衡。

國際貿易的外部性（externality），是市場失靈的一個主要肇因。這個外部性可從許多國家的勞工（或兒童）被剝削及殘忍對待之事實顯示出來。英國國家廣播公司在二〇〇一年六月份的「報導」（Reporters）節目中，揭發中國沿海地區的玩具製造

註② W. Sengenberger, "Labour Standards: An Institutional Framework for Restructuring and Development," in W. Sengenberger and D. Campbell, eds., *Creating Economic Opportunities: The Role of Labour Standards in Industrial Restructuring* (Geneva, Switzerland: International Institute for Labour Studies, 1994), p. 24.

註③ OECD, *International Trade and Core Labour Standards* (Paris: OECD, 2000).另根據 OECD, *Trade, Employment and Labour Standards: A Study of Core Worker's Rights and International Trade* (Paris: OECD, 1996)，遵守核心勞動基準中「組織自由」(freedom of association) 的國家，平均而言，國民生產毛額 (GDP) 從 3.8 % 增加至 4.3 %；至於製造產出的增加，則從 2.4 % 上升至 3.6 %。但是，Palley 指出 OECD 只是提供表面證據，在它的調查方法中，未能控制影響成長的其他因素，可能是研究結果的最大限制。T. Palley, "The Case for Core Labor Standards in the International Economy: Theory, Evidence, and a Blueprint for Implementation," (Paper for the International Financial Institution Advisory Commission established by the U.S. Congress, 1999).

註④ 但是，基本工資的設定若是過高，反而會降低就業和效率。

工廠，僱用童工趕工生產來自西方國家的訂單，而這些玩具將是西方國家父母親買給小孩的耶誕節禮物。在中國的工廠中，兒童在工資低、工時長達十四小時、安全衛生條件極差的條件下工作，該節目的認為，先進國家兒童的玩具，可能是第三世界國家兒童在不人道的勞動條件下所生產的，而導致「先進國家的兒童玩第三世界的兒童」的生產和消費關係。這個因全球化經濟興起後，所帶來國際貿易的外部性應該獲得矯治。國際資本流動也會產生交易的外部成本，在關廠大量裁員策略的選擇上，跨國資本可能選擇關閉勞動條件和勞動基準較高的子公司，而將資本移到勞動條件較低的國家或地區，但是，大量裁員時所引起某一國家或地區之大規模勞工的失業、家庭生計問題以及社會（社區）不安等代價，乃是國際資本流動引起的外部效果，也是市場機制無法解決的盲點。<sup>②</sup>若是透過勞動基準設定有關大量裁員解僱的程序標準和工作損失的補償，可以將這些因大量裁員所引起的外部成本，由雇主加以內部化。

### 叁、國際社會團結模式的演繹和形成

爲了要發掘國際勞工運動的新模式，一開始必須要從歷史觀點對傳統國際勞工運動加以考察；其次，再分析國際勞工運動面臨的全球化挑戰，然後提出目前國際勞工運動中普遍被運用的「國際社會團結模式」，不僅含括國際工會、全國性工會之外，更納入消費者團體、社會團體、人權團體等各類型的民間社會組織。國際勞工運動在「國際社會團結模式」底下，已經不全然以國際性工會作爲運動的主體，而是採取議題認同的方式作結合，並在全球和在地的層次同時採取行動。

#### 一、傳統國際勞工運動

國際勞工運動的興起不是歷史的偶然，而是與勞工運動本身的需求，以及企圖追求彼此共同目標結合而成。一八六四年所成立的「國際勞動人協會」，或稱第一國際（First International），主要的組織動力，來自於英國工會爲了避免雇主從鄰近歐陸國家引進罷工破壞者（strike-breakers），削弱工會罷工活動的強度，因而進行國際團結，企圖對雇主進行全面（國際性）的封鎖，以強化罷工的成效。<sup>③</sup>但由於該組織內社會主義和無政府主義兩派人士的鬥爭，種下「第一國際」分裂瓦解的命運。一九二〇年在「第三國際」（Third International）（或稱共產國際）支援下所成立的「紅色國際工會」（Red International of Labour Unions, RILU），主要的組織動機，是來自於企圖強化國際的協調行動與協助各工會遴選領導人，指導全世界的勞工一個團結的方向。但是，由於該會對蘇聯無條件的忠誠，使得「第三國際」與各國工會奉行路線不一致，終致分裂。一八九〇年代，爲了維持相同產業的利益，促進產業資訊交

註② Bercusson, *European Labour Law*; Hepple, "European Rules on Dismissal Law?" pp. 204~228.

註③ J. Louge, *Towards a Theory of Trade Union Internationalism* (Copenhagen, Denmark: University of Copenhagen, 1980), p. 33.

流，建立共同的勞動基準，一個以各國相同產業之工會為基礎所團結而成的國際性工會正式成立，「國際貿易秘書處」(International Trade Secretariats, ITS)。<sup>②</sup> 截至目前，這個組織仍在國際層次上的產業工會團結行動上，扮演積極的協調和聯繫角色。

二次世界大戰後，在英國總工會(Trade Union Congress, TUC)、蘇維埃之「全工會中央委員會聯盟」(All Union Central Council of Trade Unions, AUCCTU)、以及美國的「產業組職聯盟」(CIO)的倡議下，1945年在巴黎成立具有社會主義目標之「世界工會聯盟」(the World Federation of Trade Unions, WFTU)，它結合來自英國、德國、法國、蘇聯、和美國等四十多個國家的全國性工會。該工會的成立，使國際勞工大團結的美夢似乎近在咫尺，但卻仍是曇花一現。由於組織內部對於美國馬歇爾計劃(the Marshall Plan)，政治和工會合作議題產生根本歧見，在1949年西歐國家的工會便與WFTU決裂，另成立「國際自由工聯」(the International Confederation of Free Trade Unions, ICFTU)，許多當時未加入WFTU的工會便轉而加入ICFTU，包括美國的AFL。<sup>③</sup>

因此，冷戰時期，國際勞工運動被劃分為兩大主要陣營，一個是由WFTU領導，另一個是代表自由民主陣營勞工運動的ICFTU。<sup>④</sup>在這個階段，國際勞工運動是受到政治力驅使，ICFTU也以對付冷戰的政治工作的成效，作為顯示本身實力和目標的達成。<sup>⑤</sup>因此，國際勞工運動也可被視為是各國政府為了達成本身的政治企圖，而與本身外交政策結合，發展出來的國際勞工政治運動，而不是純粹為提高勞動條件或勞動基準的「無政治性的工會主義」(apolitical trade unionism)。對於第三世界國家，強權國家工會(如英國和法國)所扮演的角色，是放在使殖民地的工會遠離民族主義運動，以避免殖民主義統治下的勞工運動失去控制，或至少是將急欲掌控工運的共產主義工運份子驅離<sup>⑥</sup>。至於美國，最大的全國總工會AFL-CIO，也扮演著美國政府外交政策「行政手臂」的角色，以避免共產主義或左派勢力滲透第三世界或開發中國家的勞工運動。因此，在一九八〇年代，AFL-CIO有一半的預算經費來自美國國務院的

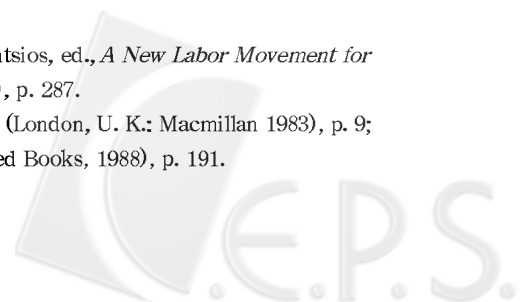
註② 此一工會目前仍活躍於國際勞工運動領域中，加盟的會員工會不是全國性的總工會，而是各國同產業別所組織的工會。一八八九年成立時，主要的工會是製鞋勞工，一八九〇年加入礦工與金屬勞工工會，一八九三年加入成衣工人與排字印刷工人，一八九四年加入紡織勞工，一八九六年加入運輸勞工，之後仍然陸續有其他產業工會的加入。

註③ AFL拒絕加入的主因，是它反對工會受到政府或政黨控制，也不願意與來自共產主義國家，或受共產主義支配的工會進行結盟。

註④ J. Windmuller, "The International Trade Union Movement," in R. Blanpain, ed., *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialised Market Economies* (Deventer, the Netherlands: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1990), pp. 83~103.

註⑤ A. Banks, "New Voices, New Internationalism," in G. Mantsios, ed., *A New Labor Movement for the New Century* (New York: Monthly Review Press, 1998), p. 287.

註⑥ G. Busch, *The Political Role of International Trade Unions* (London, U. K.: Macmillan 1983), p. 9; R. Munck, *International Labour Studies* (London, U. K.: Zed Books, 1988), p. 191.



補助，並用以資助 AFL-CIO 在各國分支機構的運作。<sup>④</sup>若說 ICFTU 主張民主和發展乃是資本主義特質，站在對立立場的 WFTU，則認為蘇維埃的建立乃是第三世界國家所有病態的一切解答。WFTU 的運動模式，是挑起第三世界國家人民反抗帝國主義與殖民主義，抗拒跨國公司對勞工大眾的剝削，以及反抗資本主義經濟體制對勞工的壓迫和商品化。<sup>⑤</sup>主要的活動範圍，是在蘇聯和它的共產主義屬國，但隨著一些共產主義國家與蘇聯之間的關係決裂，工會組織也退出或被驅逐出 WFTU，譬如一九五〇年南斯拉夫拒絕接受蘇維埃的霸權，該國的工會也被開除會籍；一九六〇年代中期，中國和阿爾巴尼亞也因與蘇維埃交惡，工會因而被迫離開；同樣地，一九七八年義大利的全國性總工會（CGIL）也脫離了加入會籍已經三十年的 WFTU。

## 二、國際勞工運動的新挑戰

十九世紀末和二十世紀的國際勞工運動，充斥著意識型態的對立、政治控制與支配、冷戰思考謀略以及民族國家自身利益考量，導致國際勞工運動兩極化，缺乏更中心化組織和更協調的行動。國際勞工運動去中心化結果，只淪為各國間的勞工運動，而變成只具有雙邊或多邊的「工會與工會之關係」。<sup>⑥</sup>這樣的國際勞工運動架構，難以因應全球化時代經濟快速變遷的來臨。

當冷戰結束後，全球化經濟擴張快速，跨國公司力量逐漸增強，享受著幾乎毫無限制地將資本在全球的領域上移動的能力。這意味著各國政府透過國家疆界內的主權行使（勞工立法或政策），已經難再充分地保護本國勞工利益。<sup>⑦</sup>在全球化經濟體制下，跨國公司扮演主導角色，將全世界變成一個巨大的勞動市場，為了最大化公司利益與擴大市場經濟，各國的勞工被用來彼此對抗。為了競逐廉價勞工或「絕對成本優勢」（absolute cost advantages），跨國公司可採取撤資和外包的方式，將工作機會從一個國家轉移到另一個國家。因此，當資本主義下跨國公司的經濟版圖急速擴張時，工會組織必須要將它的運動層次，從地方或地區，開展到國家、區域或全球層次中運作。但是，不容否認的，工會傳統和原始之目的，從過去到現在，乃是保護所屬會員的利益。從過去經驗可知，當一個強大的工會與其他國家建立起國際關係，其目的必

註④ 在 AFL-CIO 的國際架構下，在拉丁美洲有「美國自由勞工發展協會」（the American Institute for Free Labor Development），在亞洲有「亞美勞工協會」（the Asia-American Free Labor Institute），在非洲有「非洲美國勞工中心」（the African American Labor Center），以及共產主義化解後在東歐和中歐所設立的「自由工會協會」（the Free Trade Union Institute）。可參見 Banks, "New Voices, New Internationalism," p. 288.

註⑤ M. Castells, *The City and the Grassroots: A Cross-cultural Theory of Urban Social Movements* (London, U. K.: Edward Arnold, 1983), pp. 322~323.

註⑥ E. Lee, *The Labour Movement and the Internet: the New Internationalism* (London, U. K.: Pluto, 1997), pp. 9~10.

註⑦ B. Shailor, and G. Kourpias, "Developing and Enforcing International Labor Standards," in G. Mantsios, ed., *A New Labor Movement for the New Century* (New York: Monthly Review Press, 1998), p. 278.



然是保護本身會員的利益，避免外國勞工破壞他們的罷工行動，或避免將本地之工作機會移到低工資的區域。<sup>③</sup>

傳統的國際勞工運動上，當資本從一地遷移到另一地時，是採取所謂「跟蹤工作」（follow the work）的做法，由工運幹部跟隨著資本的腳步，到新投資設廠的地區，籌組工會，進行勞工教育，以防止資本再度對勞工進行剝削和壓榨。<sup>④</sup>但是，隨著全球化經濟體系的擴大，這種傳統做法已經難以應付，特別是資本移動到一些根本限制結社自由的國家，如中國和埃及。全球化經濟加速所得和財富集中於少數幾個跨國公司，深化各國間與國內之所得不均衡，同時，驅使勞動條件、工資與生活水準向下探底。<sup>⑤</sup>

綜合而言，全球化政治經濟架構下，國際勞工運動至少面臨兩股時代趨勢下的新挑戰：

第一、國際勞動分工（international division of labour）的過程，使工業化國家（富國）與第三世界國家間（窮國）勞工和工會的差距擴大。雖然全球資本的投資，有可能使擁有廉價勞動力的窮國，就業機會增加與薪資所得增加（如中國和墨西哥），但卻可能使工業化國家工作機會的消失，勞動保護水準下降。全球化對勞動力和勞動體制的衝擊，使得富裕國家的勞工對資本外移到窮國充滿了某些敵意和不滿。國際勞工運動如何化解這個分歧和敵意，將影響國際勞工運動的方向和演化。許多學者對著個難題，企圖提出解決之道：<sup>⑥</sup>工業先進化國家的工會和國際性工會，需與窮國工會發展合作關係，但不是在於政治性或意識型態目標，而是一起對抗資本，發展共同可接受的務實目標。

第二、全球化下，後福特主義的生產型態，使過去十年工會會員人數急速下降，92 個國家中有 48 個國家的工會密度降到低於 20 %<sup>⑦</sup>。以工業化國家的角度觀察，資本主義生產方式，從福特主義轉變為後福特主義，代表著資本累積邏輯的改變。過去的大量生產的累積轉變為彈性生產的累積；過去強調規模經濟下的量產產品，現在則強調個性化和消費性的質性產品；過去勞工藍領階級勞動力的同質性高，現在則因勞動市場分化和分隔，勞動力異質性高，白領勞工、非正式部門（informal sector）勞工與非典型勞工增加，而且婦女勞工成為產業重要勞動力；產業結構的轉變，從過去工業生產為主軸轉變為服務業生產為主軸。這些後福特主義時代的生產特質，讓勞工運動面臨新的挑戰。如何突破這個不利組織和動員的情境，思考的方向乃是針對勞工

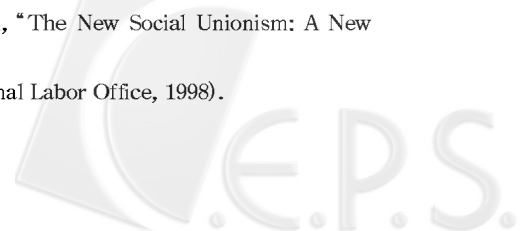
註<sup>③</sup> Munck, *International Labor Studies*, p. 190.

註<sup>④</sup> J. Mazur, "Labor's New Internationalism," *Journal of Foreign Affairs* (January/February, 2000), pp. 1~10.

註<sup>⑤</sup> H. Figueroa, "International Labor Solidarity in an Era of Global Competition," in G. Mantsios, ed., *A New Labor Movement for the New Century* (New York: Monthly Review Press, 1998), p. 308.

註<sup>⑥</sup> Banks, "New Voices, New Internationalism,"; Waterman, "The New Social Unionism: A New Union Model for a New World Order."

註<sup>⑦</sup> ILO, *World Labor Report* (Geneva, Switzerland: International Labor Office, 1998).





運動的策略或路線、動員的範圍和方式、目標的設定以及溝通工具等加以反省和檢討。

上述分析的國際勞工運動新挑戰，以及所面臨的兩股時代潮流的衝擊，再加上先前傳統國際勞工運動的本體特質，直接和間接地引發了國際勞工運動中國際社會團結模式的形成。

### 三、國際社會團結模式的崛起和意涵

冷戰結束後，國際勞工運動意識型態對立性和兩極化逐漸消除，全球化經濟的形成使第三世界國家與已開發國家的勞工，皆屬受跨國資本剝削和威脅的受害者，難道在這樣的歷史結構條件下，國際勞工運動沒有新的契機和方向嗎？誠如 Figueroa<sup>④</sup>所言，當國際競爭的邏輯迫使資本的形成轉為全球化，這樣的潛在條件也同樣存在於全世界的勞工中，因為全球化迫使勞工和國際勞工機構發展出更具一致性的利益，這建構在共同彼此連結之跨國公司的雇主上。換言之，國際勞工運動的共同目標，不是打擊帝國主義或建立民族國家，也不是爭取自由民主制度或社會主義政府。相反地，在全球化經濟體制下，它的共同目標，乃是對抗跨國公司的剝削和壓迫，<sup>④</sup>以及建立國際勞動基準。

為了解決傳統國際勞工運動的困境，「思維全球，行動在地」（think global, act local）的策略，提供了國際勞工運動新的方向。<sup>⑤</sup>所謂「思維全球，行動在地」，意指在思想層次上，以全球的政經架構來規劃國際勞工運動的策略，而在具體行動上，必需將國內的勞工運動放在全球的情境中，發掘國內與國際勞工們利益關係具有不可分割性，了解全世界勞工共同的目標（或敵人），團結在地或當地的勞工和社會力量，與各國勞工和社會力量彼此整合在一起，建構出國際上勞工與社會運動的聯絡網，本文將之稱為「國際社會團結模式」。<sup>⑥</sup>

誠如 Cohen 和 Rai<sup>⑦</sup>認為有幾個情境因數，強迫或允許了國際社會團結的產生：一、全球的時代需要全球的因應（global responses）；二、廉價「即時」（real time）溝通網路的發展（電話、傳真、因特網與衛星傳輸），以及便宜的旅行成本與各國間更綿密的連結，提供了勞工運動在全球規模上組織的重要因素；三、當全球化

註④ Figueroa, "International Labor Solidarity in an Era of Global Competition," p. 309.

註④ 此一論點，可參見 ICFTU, *Grey Skies over Textile Industry. Trade Union World* (December 98/January 99, 1999), pp. 36~38; Figueroa, *op. cit.*, pp. 308~310.

註⑤ Shailor and Kourpias, "Developing and Enforcing International Labor Standards," p. 280.

註⑥ 此一模式可作為分析國際勞工運動貫徹國際勞動基準的概念架構（conceptual framework），它是根據目前國際勞工運動的實際操作經驗中，透過歸納法發展出來的。在分析歸納的過程，主要參訪三大類重要運動型網站。一、國際勞運團體：國際勞工組織（<<http://www.ilo.org>>），國際自由工聯（<<http://www.icftu.org>>），歐洲工會聯盟（<<http://www.etuc.org>>）；二、消費者團體：全球交易中心（<<http://www.globalexchange.org>>），地毯標誌運動（<<http://www.freethechildren.org>>），血汗工廠觀察（<<http://www.sweatshopwatch.org>>）；三、民間（人權）團體：國際勞動人權基金會（<<http://www.laborrights.org>>），企業觀察（<<http://www.corpwatch.org>>）。

註⑦ R. Cohen, and S. Rai, *Global Social Movements* (London, U. K.: the Athlone Press, 2000), pp. 8~9.

更進步時，跨國行動者的強大能力（如跨國公司）遠遠超越地區或全國勞工運動足以反對它的能力。因此，政治活動，特別是國際勞工運動，必須適應於更大的領域；四、全球的邏輯（a global logic）也被迫運用到勞工運動上。沒有國際的協調合作，勞工運動簡直是無能的；五、就勞工運動而言，所隱含的普遍邏輯是，國家或區域的抗爭只能被視為戰術，而不是戰略的行動。

表一 國際勞工運動中的國際社會團結模式

項 目	內 容
抗爭對象	跨國企業、跨國資本
共同目標	國際勞動基準、勞動基本權
互動協調	全球性和區域性工會聯盟為核心，與各國勞工團體、消費者團體、民間社會團體結合成協調網絡。
溝通工具	傳統：會議、書信等實體工具 新科技：全球資訊網路、電子傳媒等虛擬工具
推動策略	超國家主義機制 跨國家主義機制 自願主義機制：企業行為準則、集體協商
制裁手段	道德上：資訊散佈、調查報告 經濟上：消費抵制、國際貿易制裁

資料來源：作者整理。

因此，在全球經濟體制下，賦予跨國公司幾乎毫無限制的投資和撤資的能力，同時，也提供了全世界勞工在國際勞工運動上新的活動契機和工具。當然，全球化資本累積的必然結果，不會自動形成國際勞工運動。但是，它提供了國際勞工團結的一個必要的結構性條件。如（表一）所顯示，目前國際勞工運動中的國際社會團結模式，抗爭對象是對勞工進行剝削和迫害的跨國資本或公司；運動的目標則是針對勞動基本權益的保護，主要是貫徹國際勞動基準；互動協調的網絡是多邊進行的，主要是由全球性勞工組織（如ILO和ICFTU）或區域性勞工組織（如ETUC）來主導，結合各國的勞工團體、消費者團體、民間社會團體，共同行動達成既定目標；溝通工具，除了傳統的會議與書信方式，由於電傳科技的發達，網際網路與電子郵件也普遍運用在溝通和協調上。<sup>④</sup>譬如，一九九〇年代之後，形成許多國際社會團結模式的例子，充分與電傳科技緊密結合。一個非營利性的民間機構，「全球交易中心」（Global Exchange），透過網際網路的媒介，結合國際工運團體、人權團體與消費團體等，推動國際勞動基準。該運動主要是針對第三世界農業勞工人權的保障，其中更細分出「巧克力運動」（Chocolate Campaign）、「香蕉運動」（Banana Campaign）、「咖啡

註④ 國際社會團結模式中「溝通工具」的分析，非本文之旨趣，不再贅述。關於此類研究，可Lee, *The Labor Movement and the Internet: the New Internationalism*.

運動」(Coffee Campaign)，目的是希望喚醒消費者注意所購買的農產品，可能是在不法童工、強制勞動、偷渡移民勞工、超低薪資和長工時的情況下，進行生長採收和加工。這個例子說明了，國際社會團結模式對促進國際勞動基準，具有實質的影響。<sup>④</sup>

#### 四、差異和成效的比較：在傳統與新式運動之間

依據前述之分析，可將國際勞工運動分成三個時期（如表二所示），一為戰前時期（一八六四～一九四五），二為冷戰期間（一九四五～一九九〇年），三為後冷戰時期（一九九〇年代以後）。前兩個時期，乃傳統之國際勞工運動時期；後冷戰時期，則發展出新型態之國際勞工運動策略。

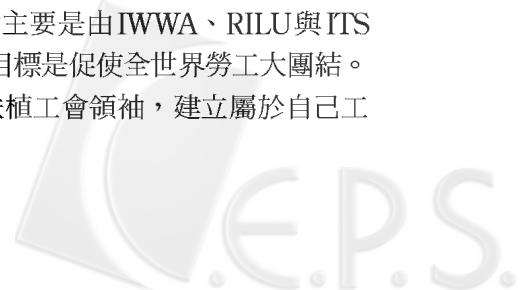
表二 冷戰前後國際勞工運動之差異

時期／特徵	二次戰結束前時期 (1864~1945)	冷戰期間 (1945~1990)	後冷戰時期 (1990年代以後)
類 型	傳統國際勞工運動		新式國際勞工運動
意識型態	◎趨同： 傾向共產和社會主義	◎趨異： 共產主義 資本主義	◎趨同： 回歸勞工基本權益
目 標	全世界勞工之大團結	偏向政治性目標： 蘇維埃 v. 民主	調和經濟和社會發展
主要工會	IWMA RILU ITS	WFTU ICFTU	ICFTU 虛擬工會：Global Unions
結盟型態	◎點的串聯： 扶植工會領袖 產業層次的協調聯繫	◎線的結合： 各國全國性工會串聯 分成共產和民主兩陣營	◎面的封鎖： 全球各類運動團體的串聯
推動國際勞動基準之成效	1919年國際勞動基準開始萌芽，成效不明顯	◎各民族國家之工會僅維護本國勞工利益，較不關注他國勞工利益 ◎各國可決定是否簽署公約或建議書 ◎對於不遵守國際勞動基準的國家，欠缺制裁力	◎在全球化經濟下，工會體認全球勞工命運一體 ◎科技發展使全球勞工與社運團體密切結合 ◎多管道要求國家和企業遵守國際勞動基準

資料來源：作者整理。

綜歸上述，在二次世界大戰結束前，國際勞工運動主要是由IWWA、RILU與ITS主導，在意識型態上偏向共產主義或社會主義，其理想目標是促使全世界勞工大團結。在結盟的型態上，乃是採取「點的串聯」方式，透過扶植工會領袖，建立屬於自己工

註④ 進一步資訊，可參見：<http://www.globalexchange.org>。



會的橋頭堡，在範圍上，仍著重各個家國中同類型產業工會（industrial unions）之串聯。國際勞工組織於一九一九年成立後，根據其章程由勞資政三邊機制議定國際勞動公約和建議書。當時它仍在國際聯盟（The League of Nations）的架構下運作，由於第一次世界戰後與大二次世界大戰結束前，國際局勢詭譎多變，推動成效不明顯。<sup>④</sup>

在冷戰時期，國際勞工運動基本上是由兩大組織所領導，一為代表共產陣營的WFTU，另一為代表民主陣營的ICFTU，因此，在意識型態上呈現蘇維埃價值與民主價值的對抗。在結盟的型態上，則是採取「線的結合」，結合意識型態接近的全國性工會（national unions）。但是，由於各民族國家內的全國性工會，僅關切本國內之勞工的利益，而忽視其他國家勞工的利益。誠如<sup>⑤</sup>所分析的，英國總工會（Trade Unions Congress, TUC）在二次大戰後，公開的扮演英國政府監督殖民地政府勞工運動的手臂，英國工運份子被派到印度去，主要的目的是嚴密監視印度工會運動的發展，督導印度的勞工政策和立法，以求符合英國利益。因此，此一階段的國際勞工運動，實際上只是英美和蘇聯等強權的附庸，用來貫徹各自的政治目標，或鞏固其在殖民地的利益。<sup>⑥</sup> Munck <sup>⑦</sup>甚至把這種英美霸權國家中的工會，披著「勞工團結」的外衣，介入第三世界國家之工會運動，實際上是行「分化」和「弱化」當地工會之實的行徑，稱為「工會的帝國主義」（trade-union imperialism）。在冷戰時期的國際勞工運動，充滿意識型態與政治對立的氣氛，對於聯合國下之國際勞工組織（ILO）所公佈的國際勞動公約和建議書，各國也可以根據本身的利益，選擇不去遵守，同時，即便是簽署同意國際勞動基準的國家，不願確實遵守並落實在國內的勞工法中，更欠缺制裁機制。<sup>⑧</sup>因此，國際勞工運動除了參與政治活動之外，並未能真正關心有效推動國際勞動基準的方法。<sup>⑨</sup>

冷戰結束後，全球化經濟風起雲湧，各民族國家莫不以良好投資環境和條件，競逐海外直接投資，爭取跨國公司的認同。從事國際勞工運動主要的團體體認到，不應分化北方的富裕國家和南方貧窮國家，「國際勞工的團結」（international labour solidarity）乃是因應全球化的自然反應（natural reflex）。<sup>⑩</sup>譬如，全球工會（Global Unions）的形成，乃是企圖將全世界工會團結在一起的「虛擬工會」，ICFTU也是全球工會的成員。<sup>⑪</sup>在新式國際勞工運動的目標上，希望透過國際勞動基準的實施，來調和經濟和社會發展。在結盟型態上，聯合所有非政府組織，如消費者團體、人權團

註④ Gheballi, *The International Labour Organisation*, pp. 10~17.

註⑤ Busch, *The Political Role of International Trade Unions*, p. 87.

註⑥ Banks, "New Voices, New Internationalism"; Castells, *The City and the Grassroots: A Cross-cultural Theory of Urban Social Movements*.

註⑦ Munck, *Globalization and Labor*, p. 140.

註⑧ OECD, *International Trade and Core Labour Standards*.

註⑨ 傳統的勞工運動中，對付政府的傳統武器，乃是全國性罷工。但是，組織一次成功的全國性罷工是具有相當高難度的。

註⑩ ICFTU, *The Global Market: Trade Unionism's Greatest Challenge* (Brussels, Belgium: ICFTU, 1997).

註⑪ 參見：<<http://www.global-unions.org>>.



體、環保團體、婦女團體和社福團體等，採取「面的封鎖」。由於運用電傳科技的便利性，資訊取得的方便性，使工會的「虛擬組織」(virtual organization)動員能量加大，影響層面深化。<sup>⑤</sup>因此，這個新的國際勞工運動，可藉由多管道的方式(如消費者杯葛、國際貿易制裁、企業形象破壞等)，來推動國際勞動基準，這遠比傳統的方式，有較大的成效。著名的例子之一，乃是「反血汗工廠運動」，國際勞工運動團體以此一議題為名，結合國際勞動人權基金會(ILRF)、針織貿易產業暨紡織雇員工會(Union of Needletrades, Industrial and Textile Employees, UNITE)以及由美國大學校園學生組成的「反血汗工廠聯合學生會」(United Students Against Sweatshops)，採取實際行動，呼籲消費者拒絕購買來自違反國際勞動基準之工廠的產品，進而迫使跨國企業改善勞動條件與勞動人權，並接受獨立自主的社會稽核，取得相當不錯成效。<sup>⑥</sup>

## 肆、國際勞工運動推動國際勞動基準的路徑和作為

國際勞工運動在推動國際勞動基準上，可透過三個制度性路徑：一是超國家主義機制；二、是跨國家主義機制；三、是自願主義機制。<sup>⑦</sup>制裁手段主要可分為兩類：一、是道德制裁，採取侵略性公開揭露的方式，對跨國公司的違反勞動基準的做法，進行資訊散佈和公佈調查報告，以使該公司之品牌形象受損；二、是經濟制裁，採取消費抵制購買的方式，或訴諸國際或各國經濟機構，請求貿易制裁。限於篇幅，本文無意對國際勞工運動中社會團結模式之制裁手段的成效，加以分析。<sup>⑧</sup>

為了推動國際勞動基準上，國際勞工運動直接和間接所尋找出來三個主要的制度性路徑：超國家主義機制、跨國家主義機制以及自願主義機制，皆包含國際社會團結

註⑤ Lee, *The Labour Movement and the Internet*, p. 11.

註⑥ 具體成效，請參見：<http://www.sweatshopwatch.org>以及<http://www.usanet.org>。

註⑦ Roozendaal指出，工會有許多方法可以推動國際勞動基準，無論是透過直接行動或影響行政當局，這些逐漸地涉及在國際層次上(主權國家之間)或跨國層次上(跨國界的非國家組織之間)規劃許多方案來推動國際勞動基準。並進一步指出，這些包括ILO行動、行為準則、貸款信用條件、捐助支援、消費者標籤、企業社會責任、國際勞工法庭、區域勞工立法以及單方貿易立法。但是，Roozendaal未將工會推動的方案或路徑，進一步類型化，並加以討論，而且只狹隘地限定於工會所推動的方案上，未能將勞工運動團體納入。Roozendaal, *Trade Unions and Global Governance: The Debate on a Social Clause*, p. 11

註⑧ 相關分析，可參見Chau and Kanbur, "The Adoption of International Labor Standards conventions: Who, When and Why?"; Elliott and Freeman, *Can Labor Standards Improve Under Globalization?*; L. Compa and H. D. Tashia, "Enforcing International Labor Rights through Corporate Codes of Conduct," *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 33, No. 3 (1995), pp. 663~89; K. Bagwell, and R. Staiger, "Domestic Policies, National Sovereignty and International Economic Institutes," *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 116, No. 2 (2001), pp. 519-562; H. Chau and R. Kanbur, "A Race to the Bottom, From the Bottom," *CERP Working Paper*, No. 2687 (2000).

模式下所採取的各式各樣的制裁措施，以確保國際勞動基準的具體落實。為了更進一步了解國際勞工運動如何貫徹國際勞動基準，本節先分析討論這三個制度性路徑及其運作方式，而後再分析這三個制度性路徑的可能效果。

### 一、超國家主義機制

國際勞工運動所推動的超國家主義機制，是將國際勞動基準納入由超國家的制度性規範之中。歐洲聯盟的社會憲章以及各項勞動政策的制定，即是以歐洲工會聯盟（European Trade Unions Congress, ETUC）為首，團結各會員國工會和民間社團，共同完成的一個成就。目前，具備超國家主義機制的國際勞動基準，只存在於歐洲聯盟。在此，只針對國際勞工運動中推動歐洲聯盟建立國際勞動基準的成就經驗，加以分析。

ETUC 為避免歐洲市場經濟統合後，各會員之間因為貿易自由化導致經濟自由競爭的流弊，便要求歐洲統治當局制定基本社會權的規範，直接影響各會員國的勞動市場政策。這個由歐洲聯盟所建構的超國家主義途徑，給予歐洲部分國家之工會運動面臨瓶頸者一個替代的選擇，即越過「民族國家」的層次，直接向更高的「超國家」進行施壓，進而使勞工享受到反射利益。最明顯的例子，乃是英國的勞工運動。英國在保守黨政府主政時期（一九七九～一九九六），由於首相余威爾夫人希望勞動市場更有彈性和競爭力，對勞動市場採取解除管制政策，消弭工會的運動實力，對罷工行為進行管制，導致英國勞工運動瀕臨垂死邊緣。但是，歐洲聯盟所通過的一些規範（Regulation）和指令（Directive），卻仍使英國勞工享受到社會面向之勞工基本權益的保護。<sup>②</sup>因此，歐盟的超國家架構對許多企圖採取彈性和解除管制的國家，扮演著「緩衝器」的功能，使各會員國在追求經濟效率的同時，不致忽略勞工權益的底限與勞動基準的最後防線。

在歐洲的勞動基準上，應屬一九八九年的「勞工基本社會權之共同體憲章」（Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers），簡稱「社會憲章」最為著名。它對歐洲勞工之基本權利作了宣誓性的架構，包含了十二項基本的社會權，乃歐盟架構下的國際勞動基準：移動的自由、公平就業與報酬、生活及勞動條件的改善、社會保護、結社與集體協商的自由、職業訓練之權、兩性平等對待、勞工的資訊權、諮商權與參與權、工作場所的健康、保護和安全、孩童及青少年保護、老人退休後的生活水準、改善殘障者的社會生活和職業。這個歐盟架構下的國際勞動基準，在範圍上，要比 ILO 所公佈的「核心勞動基準」還要廣。

它雖沒有法定的效力，但希望能指導歐洲在社會面向的一致性，而且最初的社會憲章中，有一個含四十七項具體做法的「社會行動計劃」（social action plan），用

註② 英國保守黨政府選擇退出簽署一九八九年的社會憲章，因此，依據該憲章之程序所制定有關勞工基本權的指定，均不適用於英國，直到英國工黨執政後，於一九九七年選擇加入簽署，方對英國發生拘束力。Bercusson, *European Labour Law*, p. 29.



來執行社會憲章中所揭示的原則，但具體執行手段是歐洲理事會的「指令」。為了實現這些勞動基本權，於一九九二年簽訂「歐洲聯盟條約」(Treaty on European Union)，或稱馬斯垂克條約(Maastricht Treaty)，所附錄「社會政策協議」之規定，<sup>⑥</sup>提供 ETUC 一個法律上強力支持，使其可以扮演積極角色，協助推動歐洲層次之超國家機制下的勞動基準。

ETUC 所扮演的角色，是在歐洲立法過程中，參與「協商式立法」(negotiated-legislation)的過程，主要有三個程序：<sup>⑦</sup>

第一、諮商程序(consultation process)：當「歐洲執委會」<sup>⑧</sup>(Commission of European Union)提出立法案時，必須向社會夥伴<sup>⑨</sup>進行諮商。

第二、社會對話(social dialogue)：這是第二階段的諮商程序，由社會夥伴共同決定，是否將該勞工立法案經由「歐洲執委會」送交立法部門，或是將該案駁回。

第三、架構性協約(framework agreement)的換置(transposition)程序：<sup>⑩</sup>只要歐洲的社會夥伴透過社會對話，彼此同意締結的架構性協約，就可以送到歐洲理事會進行認可程序，形成對歐洲各會員國有拘束力的勞工立法。這歐洲超國家機制下的立法程序，由於有 ETUC 的參與，使立法程序更具民主和正當性。

ETUC 代表各會員國之總工會，也必須要注意到各國工會的基本立場差異，譬如，南歐的工會傾向支持由歐盟執委會提案，直接將法律案送交「歐洲部長理事會」(Council of Ministers)的立法程序，但是，北歐的工會(如丹麥、瑞典)則偏好透過社會夥伴對話的方式來完成立法程序，以限制歐洲勞工立法對本國工業關係體制的衝擊。<sup>⑪</sup>為了解決來自歐洲各國工業關係體制差異，所導致的歐盟內部緊張關係，ETUC 早在一九九一年即建立「歐洲工會論壇」(European Trade Union Forum)，提供 ETUC 與中歐和東歐新成立工會間，資訊交流與對話的平台。<sup>⑫</sup>在歐洲勞工立法制定的過程中，顯示出逐漸成熟、制度化的社會夥伴角色之扮演。歐洲工會聯盟的主要目標是，透過最低基準的制定，避免社會傾銷的空間和鞏固各國的立場，以促進全

註⑥ 該規定後來併入一九九九年的阿姆斯特丹條約。

註⑦ B. Keller, and M. Bansbach, "Social Dialogues: an Interim Report on Recent Results and Prospects," in B. Towers and M. Terry, eds., *European Industrial Relations: IRJ Annual Review 1999/2000* (Oxford, U. K.: Blackwell, 2001), pp. 65~86.

註⑧ 歐洲執委會是歐洲聯盟的行政中樞，是歐盟機制中，唯一具有法律提案權的機構。

註⑨ 目前，經過歐洲執委會承認，具有歐洲社會夥伴地位者，代表雇主組織的為「歐洲工業暨雇主聯盟工會」(UNICE)，「歐洲公共參與企業中心」(CEEP)；代表勞工組織的為「歐洲工會聯盟」(ETUC)。

註⑩ 這個程序是歐洲統合主義政策下的一個產物。它有點類似南歐一些國家的勞工法中存在團體協約效力擴張的機制，但在這些國家的效力擴張，是交由勞工行政主管機關認可後，進行團體協約效力擴張，它的本質是協約。但是，在歐盟的制度下，是交由立法機關(歐盟力理事會)認可，因此，它的本質是立法。

註⑪ J. Waddington, "Towards A Reform Agenda? European Trade Unions in Transition," in Towers and Terry, eds., *European Industrial Relations: IRJ Annual Review 1999/2000*, p. 113.

註⑫ A. Baum, "The European Trade Union Confederation," in G. Szell, ed., *European Labour Relations Volume I: Common Features* (Aldershot, England: Gower, 2001), p. 336.

體勞工的普遍利益。<sup>⑦</sup>歷年來，歐洲聯盟為減緩歐洲統合後，對社會面向可能產生衝擊，制定了許多政策，<sup>⑧</sup>直接由架構性協約換置為歐洲勞工法律的有三項：一、一九九六年的親職假指令（Parental Leave Directive）；二、一九九七年的部分工時（Part-time Work Directive）；三、一九九九年的固定契約工指令（Fix-term Contracts Directive）。

對於歐盟所制定的這些「指令」，各會員國必須在一定期間內依其國內制度轉成國內勞工法的型態，若未能限期立法，則以歐盟的指令直接成為該國的法律。當然在推動這些指令時，各國政府若有違反時，可向歐洲法院（European Court of Justice）提出控訴。因此，在歐洲聯盟超國家機制的架構下，由於「歐洲社會憲章」賦予ETUC在在勞動基準和勞工基本社會權上政策形成的主動積極角色，使得不僅各會員國，而且跨國公司也必須要遵守歐洲的勞工政策。

## 二、跨國家主義機制

國際勞工運動所推動的跨國家主義機制，是將國際勞動基準納入雙邊或多邊的貿易協定當中，使各國在進行國際貿易時，必須遵守有關國際勞動基準的規定。超國家機制與跨國家機制的主要差別，超國家制定國際勞動基準是一種勞工立法的過程，可以直接約束各國國內的勞動市場政策，而跨國家制定國際勞動基準是一種雙邊或多邊貿易協定的締約過程，透過對國際貿易的制約，間接對簽約國的勞動市場政策產生影響。目前，國際勞工運動一直希望將國際勞動基準納入WTO的貿易架構中，但尚未有具體成就。但是，如經濟合作發展組織和北美自由貿易協定，已經將國際勞動基準作為貿易的基本規範，惟因各國國際政治經濟的考量，實施成效受限。

### （一）世界貿易組織

國際勞工運動團體結合消費者團體、民間社會團體不斷的進行遊說和施壓，擔心資本主義過於高度膨脹，一味追求經濟效率、彈性和競爭力，忽略人類生活的社會面向與基本人權。因此，冀期各國在推動經貿自由化的過程，也能同時兼顧社會議題（譬如，勞動基準和權益、勞動生活品質），進而向WTO施壓。在國際勞工運動的推波助瀾下，一九九六年WTO於新加坡舉辦的會議中，國際勞動基準與貿易間正面關係浮上檯面。會後的宣言中，明確告知四項基本原則：

第一、我們更新了國際間被承認之核心勞動基準，國際勞工組織乃是設定和處理這些基準的適當機構，我們確信肯定它在推動上所付出努力；

第二、我們相信，貿易的漸增和進一步的貿易自由化，帶動的經濟成長和進步，有助於這些基準的提倡；

註⑦ ETUC, *Activity Report: 1995-1998* (Brussels, Belgium: ETUC, 1999).

註⑧ 根據歐洲各項條約（主要是一九五七年的羅馬條約、一九八六年的單一歐洲法、以及一九九二年的馬斯垂克條約）的授權，所制定出來的歐洲勞動政策，依其效力強弱，可分為條例、指令、決定（Decision）、建議（Recommendation）與意見（Opinion）。

第三、各會員國拒絕運用勞動基準來實施保護主義，各會員國同意各國之比較利益（特別是低工資的開發中國家），絕不可受到質疑；

第四、因此我們認為，世界貿易組織與國際勞工組織的秘書處將持續它們既有的合作。

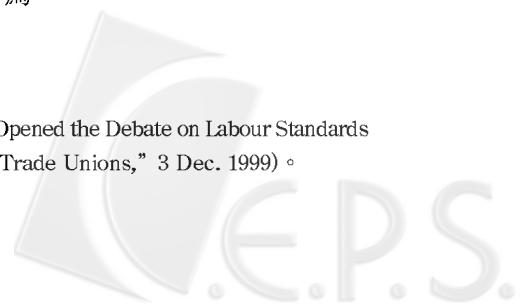
儘管有這樣的共識，在一九九九年於美國西雅圖所舉辦的WTO第三次部級長會議中，國際勞動基準與貿易掛勾的議題，仍舊未能獲得通過。同樣的結果，在二〇〇〇年於卡達所舉辦的WTO部長級會議中，也同樣因為開發中國家的反對，而未能將勞動基準納入國際性的貿易規範當中。這幾次會議的召開，吸引來自全球各地勞工運動份子，消費者團體，以及非政府組織團體的示威遊行，甚至引起街頭暴動，以及流血衝突事件的發生。誠如國際自由工聯在西雅圖的部長級會議失敗後發布的新聞稿指出：「在西雅圖的激烈討論已經證明，世界貿易組織必須處理有關貿易和投資如何可以促進社會發展的議題，同時，這樣的討論不可以再漠視勞工人民的權益」。<sup>②</sup>由上述的歷史經驗可知，國際勞工運動過程中，要將國際勞動基準納入國際貿易規範政策中，遭遇到相當大的阻力。

## （二）經濟合作發展組織

經濟合作發展組織是國際勞工運動推動國際勞動基準的一個跨國性平台。在國際勞工運動的壓力下，認知到多國籍企業或跨國企業有必要善盡一定程度的社會倫理。因此，OECD自從一九七六年起訂有「多國籍企業指導」（OECD Guidelines for Multinational Enterprises）。最近之二〇〇〇年修正版本中，要求各會員國政府努力創造一個投資環境，使跨國籍企業能夠在發展經濟的同時，也能兼顧社會和環境的進步。在該「指導」中，明文要求各多國籍國企業尊重勞工被工會代表的權利，在團體協約簽訂的過程中協助勞工代表，賦與勞工的資訊權、諮商權以及合作的權利、提供與母國相近的就業和勞資關係的標準、確保廠場中的職業安全衛生、大量裁員和關廠時的社會責任。雖然這些指導對跨國企業沒有法律上的拘束力，但是，OECD以同儕監督方式，督促各會員國信守有關國際投資和多國籍企業的宣言。因此，也是採取揭露各國實施情況報告的方式，試圖由道德上的壓力迫使各國遵守，但成效似不如預期。

從國際勞工運動的角度，自願性的「多國籍企業指導」提供工會一個施壓的平台，大部分是透過公共關係（如遊說或媒體）或工會間的團結，而不是透過直接向OECD施壓。譬如，一九八〇年代瑞典一在公司在美國子公司的當地經理採取反工會行為，工會便利用OECD的聯絡體系使瑞典的工會向瑞典政府施壓，以便要求瑞典母公司的經理說服美國當地的管理人員，停止這個令人反感的行為。

註② 請參見於一九九九年十二月三日新聞稿（ICFTU, “Seattle Has Opened the Debate on Labour Standards in Trade, But Ministers Have Failed to Deliver Say World Trade Unions,” 3 Dec. 1999）。



### (三) 北美自由貿易區

「北美自由貿易協定」(NAFTA)也是國際勞工運動推動國際勞動基準的一個運用跨國家主義機制策略的例子。一九九二年「北美自由貿易協定」的簽訂，是北美地區(美國、加拿大、墨西哥)經濟整合的一個里程碑。但是，由於未將國際勞動基準事項放入協定的內容中，引起AFL-CIO的嚴重關切，以及結合其他間團體四處遊說，因而迫使三國政府簽訂「北美勞工合作協定」(North American Agreement on Labor Co-operation, NAALC)，以作為「北美自由貿易協定」的副約(a side agreement)。

「北美勞工合作協定」支持三國在進行貿易時，必須遵守勞工權益的保護規定。它所包含的有十一項國際勞動基準：結社自由、集體協商權、罷工權、強迫勞動之禁止、就業歧視之消除、兩性同工同酬、締約國移民勞工之保護、最低僱用之基準(含最低工資與加班費之最低標準)、兒童與青少年勞動權利之保障、職業災害和職業病之預防、職業災害和職業病之補償。在保護最低就業基準的領域上，最高可處罰二千萬美元，但是，對於結社自由和集體協商權上，卻沒有有效的執行機制。通用電力公司(General Electric)和新力公司(Sony)都曾因為將參與工會活動之勞工解僱(不公平勞動行為)，而未能使其復職，而被處以罰款。

儘管北美自由貿易區的實施，使美加墨三國的國民生產毛額均有增加，但「北美勞工合作協定」卻未能達到工會運動團體所預期的目標。該協定雖然包括十一項勞動權益的保障，但是，在執行層面卻缺乏強制力，僅有醫療、安全、童工、最低工資等爭議，可以訴請仲裁，仲裁結果具有拘束力和強行力。仲裁程序的潛在缺陷，是冗長的法律爭辯，耗日費時，常需數年才能結案。

## 三、自願主義機制

在國際勞工運動中，團結全球層次、國家層次與地方層次的各種運動團體(包括工會、消費者團體、以及民間社會團體)，所採取自願主義機制的途徑，主要可分為兩類，第一、是要求跨國公司必須要自願性的實施「企業行為準則」(codes of conduct)，並接受公開的社會監督；第二、是要求跨國公司與國際工會進行「國際集體協商」(internationally collective bargaining)，簽訂團體協約。

### (一) 企業行為準則

據國際商業會(International Chamber of Commerce)的統計，在二〇〇〇年共有超過四十個企業行為準則存在，用來治理全球性企業(global corporations)的行為。<sup>⑦</sup>但是，香港基督教工業委員會(HKCIC)卻對這樣的企業準則，提出強力批判指出，很多跨國公司自行規定「企業行為準則」的主要目的，是要來取悅消費者，它

註⑦ S. Aaronson, "Oh Behave! Voluntary Codes can Make Corporations Model Citizens," *The International Economy*, March/April, 2001. Available at <<http://www.multinationalguidelines.org/occd/ohbehave.htm>>.

的本質是空洞的。雖然這些公司也會自掏腰包聘請社會稽查員 (social auditors)、人權團體、教會團體，進行所謂的「獨立監督」 (independent monitoring)，但是，缺乏勞工參與的獨立監督，是無法被接受的，公信力是受到質疑的。<sup>④</sup>一項對義大利知名品牌服飾班尼頓 (Benetton) 所做的調查指出，<sup>⑤</sup>即便是存在著企業行為準則，由於大部分的製造商沒有成立工會，使監督的工作相當困難，但由於報紙披露班尼頓在土耳其和埃及的承包製造廠違法僱用童工後，公司爲了要洗刷企業形象，便將自己的名字與聯合國難民委員會 (United Nations High Commission for Refugees) 以及人道救援工作結合 (如班尼頓救科索夫運動 (Benetton for Kosovo)) 在一起。這種做法，乃是跨國公司的兩面手法：對外，運用企業行為準則和人道關懷來形塑自己的媒體意向，增加獲利能力；對內，禁止勞工組織工會，違法剝削勞工。

由於各個企業所自訂的行為準則，內容與範圍深淺不一，實施標準也不同，因此，社會責任國際公司 (Social Accountability International) 發展出 SA8000 的認證，以推動國際勞動基準。SA8000 中要求公司必須遵守國際勞動基準與勞動人權的規定，可分爲三大類：

第一類、核心勞動基準：包括強制勞動 (forced labor) 和廢止強制勞動 (ILO 公約第 29 號和 105 號)、結社自由 (ILO 公約第 87 號)、組織權與集體協商權 (ILO 公約第 87 號)、男女同工同酬與就業歧視 (ILO 公約第 100 號和 111 號)、就業的最低年齡 (ILO 公約第 138 號)；

第二類、SA8000 本身擴張的勞動基準：勞工代表 (ILO 公約第 135 號)、職業安全衛生 (ILO 公約第 155 號)、殘障人士之就業 (ILO 公約第 159 號)、家內勞動 (ILO 公約第 177 號)、最惡劣型態的童工 (ILO 公約第 182 號)；

第三類、聯合國公約或宣言：世界人權宣言、聯合國兒童人權公約、聯合國消除所有型態之歧視女性公約。

因此，它所包括的範圍，要比 ILO 所推動的國際核心勞動基準的範圍更廣，甚至於包括到產業民主、勞工安全衛生、殘障人士的就業積極行動 (affirmative action)，甚至於擴張到聯合國的基本人權概念。必須注意的是，SA8000 的國際認證，仍然引起許多國際勞工運動團體的嚴厲批評，認爲它是企業用來正當化內部管理特權的工具，因爲在認證過程中由營利的認證機構和申請認證公司扮演重要角色，而工會的參與是被忽略的。

一九九九年美國幾個重要的勞工 (民間社會) 運動團體，包括國際勞動人權基金會、全球交易中心 (Global Exchange)、公平貿易基金會 (Fair Trade Founda-

註④ A. Kwan, *Report from China: Producing for Adidas and Nike* (2000), Available at <<http://www.cleanclothes.org/companies/nike00-04.htm>>。

註⑤ 該公司全世界有超過 7000 家分公司，難以統計的外包商，創造出每年兩億美元的利潤，素以良好社會形象著稱；ICFTU, "Grey Skies over Textile Industry," *Trade Union World* (December 98/January 99, 1999).



tion)、血汗工廠監督(Sweatshop Watch)等,擬定「美國企業對中國勞工人權的原則」(US Business Principles for Human Rights of Workers in China),<sup>⑥</sup>要求到中國投資的美國企業必須簽署,以示願意將國際勞動基準落實在中國的代工廠。這種推動模式由勞工(民間社會)團體聯合發起,而要求到海外投資的企業集團簽署支持,因此,企業違反當初簽署的承諾書時,並無法律強制力,只有道德制裁的效果。

## (二) 國際集體協商

國際工會採取集體協商的方法推動國際勞動基準的做法,是國際勞工運動重要的發展,目前實施中的個案,有兩案頗為成功。首先,擁有二千萬會員之「國際化學能源礦業暨一般工人工會聯盟」(International Federation of Chemical, Energy, Mine and General Workers' Unions, ICEM)分別與相關產業的公司簽訂跨國性團體協約,以推動國際勞動基準確實在企業內執行,並確保 ICEM 與其會員工會有權利監督這些協約的執行。<sup>⑦</sup>以它們所簽訂的跨國性團體協約的內容而言,含括工會權與其他人權、健康安全與環境、資訊權以及職業訓練等。在該協約的執行上,要求公司管理高層必須與工會代表每年會面,以檢討協約的執行情況,且公司必須提供相關資訊給工會代表,譬如公司有關就業與職業安全衛生的政策,公司的經濟和財務概況與業務發展,訓練事項,影響工會權利運作之議題等。從工會與這些公司的集體協商不斷的在進行,且有更新或延長協約的情況,可見透過跨國性集體協商的做法,是將國際勞動基準落實到企業中的一個重要方法。

其次,國際營建與木材工人聯合會(International Federation of Building and Wood Workers, IFBWW)與全球最大家具零售連鎖商「宜家」(IKEA),也在一九九八年簽訂有關保護國際勞動基準的團體協約。在這個協約之下, IKEA 將要求供應商至少遵守國家立法和團體協約,同時,供應商必須在從事生產活動時,遵守 ILO 之公約和建議書。在這個團體協約中,由資方指派的兩名代表與工會指派的兩名代表,成立監督小組,可到供應商的廠場視查並了解相關事實,每年視察兩次。監督小組訪視過的供應商,包括一九九八年到瑞士和斯洛伐尼亞,一九九九年到匈牙利和羅馬尼亞,二〇〇〇年到波蘭和泰國。根據其訪查報告,各國供應商大體上皆能按照團體協約中之規定具體國際勞動基準。<sup>⑧</sup>

註⑥ 該原則的主要內容,包括不將貨物交由強制性勞工和監獄犯生產、提供符合勞工基本需求的工資、信守中國勞工法所規定的最高工時和最低工資、確保勞工職業安全衛生、沒有差別歧視待遇等。詳細內容參見:<<http://www.laborrights.org/projects/china/business.htm>>。

註⑦ 這些簽約公司,包括多國籍 Statoil 集團遍布全球 23 國,僱用一萬七千名員工;在一九九八簽約且在一二〇〇一更新協約;多國籍 Freudenberg 集團於全世界 40 幾個國家僱用三萬名員工,在二〇〇〇年簽約,並在 2002 延長協約;多國籍 Endesa 集團在全球僱用約二萬八千名員工,於二〇〇二年首度簽約。詳細資料,參見:<<http://www.icem.org/agreements/agrindexen.html>>。

註⑧ IFBWW 與 IKEA 所簽訂之有關勞工權和勞動基準的集體協商內容,以及四人監督小組歷年來視察的各國供應商之報告,皆可在該國際性工會的網站取得。參見:<<http://www.ifbww.org>>。



#### 四、歸納分析：

##### 推動國際勞動基準的三個制度性途徑之可能效果

本小節將根據前揭之討論，進一步將國際勞工運動推動國際勞動基準的三個制度性途徑，加以歸納分析，試圖發現其潛在缺陷，以及執行方法與可能成效。如（表三）所示：

首先，若以超國家主義機制來推動國際勞動基準，其性質是國際勞工法，乃各個會員國的共同規範，必須切實遵守。但會員國仍可選擇退出（opt-out），使其不受該國際勞工法的拘束。<sup>⑨</sup>最有名的例子之一，乃是英國首相余契爾夫人領導的保守黨政府拒絕簽署歐洲社會憲章，因此，就不受歐盟相關立法之約束，如確保歐洲產業民主之重要制度的歐盟勞動資議會指令（Works Councils Directive）。但是，若會員國違反了有關國際勞動基準的法律，將由國際法院來執行。英國的政府曾經因違反歐盟的大量裁員指令（Collective Redundancies Directive），遭歐洲法院判決敗訴，而限期修改英國之國內法，<sup>⑩</sup>乃是一個最佳適例。因此，這個途徑的可能效果，是最強的。

表三 推動國際勞動基準之制度性途徑分析

途徑／特徵	性 質	缺 陷	執行與可能效果
超國家主義機制	共同之法律	會員國仍有權選擇退出	國際法院執行； 效果最強
跨國家主義機制	國際間的貿易指導或協定	非獨立存在，依附在貿易協定下	罰鍰 仲裁，但耗日費時； 揭露報告，道德譴責； 效果有無，取決於國家的配合度
自願主義機制	企業內的勞動協約或規則	消費市場資訊不充分； 內部規則缺乏外界監督	消費者制裁，惟受限於消費者本身意願與所獲資訊； 工業行動，但跨國操作困難； 效果有無，取決於雇主本身

資料來源：作者整理。

第二，若以跨國家主義機制來推動國際勞動基準，其性質僅是國際間的貿易指導，指引著各會員國在經濟自由化，進行國際貿易時，不要只專注出口獲利最大化，忽略勞工的基本權益。此一途徑的主要缺陷，是貿易指導中的國際勞動基準的保護規定，不是獨立存在，而是必須附屬在貿易指導或協定底下。這意味著，促進貿易優先，保

註⑨ Eaton, *Comparative Employment Relations*, pp. 175~176.

註⑩ Bercusson, *European Labour Law*, p. 225.



護勞工次之。在這個邏輯下，當貿易過程中，有違反勞動基準之規定，或構成社會傾銷行為時，有些議題是不能訴請仲裁的；有些議題可以訴請仲裁，但卻耗日費時，失去時效性；有些可以直接與以罰緩處分。另外，也可以定期公佈各會員國及相關國家切實遵守的情況，以收道德譴責之功效。

第三，若以自願主義機制來推動國際勞動基準，在性質上屬於企業內的自律規則或協約，端賴雇主是否有誠意確實遵守。當然，雇主遵守此一自願性機制的主要動力市場的反應，換言之，遵守此一機制，能增加（或至少不傷害）企業產品的競爭歷時，雇主較願意遵守。<sup>⑧</sup>相對地，若消費者對公司是否遵守國際勞動基準的市場資訊不充足時，或缺乏獨立的第三者監督公司遵守的情況，並將事實披露出來時，雇主遵守企業內自律規則的意願，可能受到影響。這個主要缺陷，也直接左右了執行成效：一、採取消費者制裁的手段，則受至於消費者配合的意願和所獲市場的資訊；二、採取工業行動（industrial actions）手段，如罷工、怠工、杯葛或糾察線等，則因跨國集體動員行動，操作上難度較高。因此，整體而言，效果能否發揮，取決於雇主本身。

## 伍、結 論

本文的主要目的，是發掘國際勞工運動推動國際勞動基準策略，以及分析實施國際勞動基準的必要性。在本文的第二部分中，論述國際勞工運動之共同目標，即建立國際勞動基準的必要性，其中發現，有三個主要論點，可以支持國際勞動基準在全球經濟體系中的必要性：一、向下競爭的危機；二、「勞工不是商品」的道德規範；三、矯正市場失靈的外部性。在第三部份中，發現國際勞工運動已從過去冷戰時期之意識型態對立、政治目的掛帥的運動模式，轉向以追求國際勞動基準為主要共同目標的勞工運動。在結盟的型態上，也從「個別工會」單打獨鬥之單邊主義，或「工會與工會」彼此結盟之雙邊主義，轉向「工會與市民社會」（union-to-civil society）之多邊主義架構下之「國際社會團結模式」。第四部分發掘國際勞工運動中推動國際勞動基準的方法和路徑，其中發現，在國際社會團結模式下，以勞工運動貫徹國際勞動基準的行動上，可歸納出三個取向：超國家主義、跨國家主義、自願主義。

在上述研究發現之外，本文以下列三點來總結國際勞工運動與國際勞動基準間之關係。

第一、全球經濟體下，科技進步且資本流動快速，透過個別國家以行使主權的方式（如勞工立法或政策）來保護勞工的能力，已經逐漸弱化。國際勞工運動為了要保護勞動基本權，不能只針對個別國家，而改以「思維全球、行動在地」的路徑，將國際勞工運動放在全球或國際的層次上作行動策略規劃，以建立起國際上共同遵守的勞動基準為目標，再將具體行動在基層付諸實施。

第二、冷戰時期的國際勞工運動淪為英、美、西歐等強權國家，遂行政治鬥爭和

註⑧ Elliott and Freeman, *Can Labor Standards Improve Under Globalization?*

意識型態目標的工具，不全然是以保護勞動基本權為出發點。但是，冷戰結束後，國際經濟呈現區域化和全球化分布，全世界的勞工（無論是富國或貧國）都因跨國公司和資本的自由移動，而遭遇到不同程度與不同類型的剝削和衝擊。因此，國際勞工運動要設定國際上普遍獲得承認的勞動基準，尋求世界各國勞工運動團體的支持，並將之作為國際勞工運動的共同目標。

第三、在國際競爭日益激烈的全球化經濟體系下，任何單一工會沒有能力來捍衛勞工權益，唯有透過跨國合作方式，才能對付跨國公司的經濟勢力。因此，勞工運動的團結模式宜隨著全世界經濟結構的改變作調整，要將團結的層面擴大，層次提高。簡言之，從過去國家或區域層次之「工會與工會」的純工會運動，提升為國際層次上結合各類型民間社團的「工會與市民社會」的社會團結模式。

\* \* \*

（收件：91年5月28日，初審：91年12月23日，複審：92年5月20日，接受：92年10月15日）



# International Labor Movement and International Labor Standards

*Yu-jen Wu*

Associate Professor  
Institute of Labor Studies  
National Chung Cheng University

## Abstract

The paper aims to find out the strategies of international labor movements for carrying out international labor standards on the one hand and to address the necessity of international labor standards on the other. The paper finds that traditional labor movements have failed to cope with the rapid changes of global economy. To achieve the given goals, it is necessary for international labor movements to be free from ideological conflicts and political struggles among international trade unions in the Cold War era and to upgrade itself to an international or global level and to unite trade unions with all sorts of civil groups. Finally, it is concluded that workers around the world are suffering from various extents and types of exploitation by the unfettered freedom of multinational companies and capital mobility. Therefore, an international labor movement has to seek the support of various groups involved in workers' rights by building an internationally recognized labor standard which can be viewed as the common ground of international labor movements.

**Keywords:** International Labor Movement; International Labor Standards;  
Trade union Movement; Social Solidarity Model



### 參考文獻

黃長玲 (2001), 「全球化與國際勞動權」, 《歐美季刊》, 15: 1, 1-18。

Aaronson, S. (2001), "Oh Behave! Voluntary Codes can Make Corporations Model Citizens," *The International Economy*, March/April. Available at <<http://www.multinationalguidelines.org/oecd/ohbehave.htm>>.

AFL-CIO (2001), "Remarks by AFL-CIO President John J. Sweeney," World Economic Forum, Davos, Switzerland, 28 January, <<http://www.aflcio.org/pub/speech2001/sp0218.htm>>.

Bagwell, K. and Staiger, R. (2001), "Domestic Policies, National Sovereignty and International Economic Institutes," *The Quarterly Journal of Economics*, 116: 2, 519-562.

Banks, A. (1998), "New Voices, New Internationalism," in G. Mantsios (ed.), *A New Labor Movement for the New Century*, New York: Monthly Review Press, 286-303.

Basu, K., H. Horn, L. Roman, and J. Shapiro (2003), *International Labor Standards*, Oxford, U. K.: Blackwell.

Baum, A. (2001), "The European Trade Union Confederation," in G. Szell (ed.), *European Labour Relations Volume I: Common Features*, Aldershot, England: Gower.

Bercusson, B. (1996), *European Labour Law*, London, U. K.: Butterworths.

Brecher, J. and B. Smith (2000), "WTO not help to Chinese workers," *Baltimore Sun*, 10 March.

Busch, G. (1983), *The Political Role of International Trade Unions*, London, U. K.: Macmillan.

Castells, M. (1983), *The City and the Grassroots: A Cross-cultural Theory of Urban Social Movements*, London, U. K.: Edward Arnold.

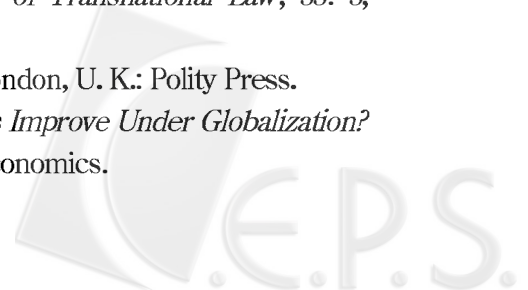
Chau, N. and R. Kanbur (2001), "The Adoption of International Labor Standards conventions: Who, When and Why?" paper prepared for the Brooking Trade Forum.

Cohen, R. and S. Rai (2000), *Global Social Movements*, London, U. K.: the Athlone Press.

Compa, L. and H. D. Tashia (1995), "Enforcing International Labor Rights through Corporate Codes of Conduct," *Columbia Journal of Transnational Law*, 33: 3, 663-689.

Eaton, J. (2000), *Comparative Employment Relations*, London, U. K.: Polity Press.

Elliott, K. and R. Freeman, (2002), *Can Labor Standards Improve Under Globalization?* Washington, D. C.: the Institute for International Economics.



- ETUC (1999), *Activity Report: 1995-1998*, Brussels, Belgium: ETUC.
- Figuerola, H. (1998), "International Labor Solidarity in an Era of Global Competition," in G. Mantsios (ed.), *A New Labor Movement for the New Century*, New York: Monthly Review Press, 304-319.
- Gheballi, V. (1989), *The International Labour Organisation*, London, U. K.: Martinus Nijhoff Publishers.
- Gorz, A. (1999), "A New Task for the Unions: The Liberation of Time from Work," in R. Munck and P. Waterman (eds.), *Labour Worldwide in the Era of Globalization*, New York: Palgrave, 41-63.
- Harrod, J. and R. O'Brien (2002), *Global Unions? Theory and Strategies of Organized Labour in the Global Political Economy*, London, U. K.: Routledge.
- Haworth, N. and S. Hughes (1997), "Trade and International Labour Standards: Issues and Debates over a Social Clause," *Journal of Industrial Relations*, 39:2.
- Hepple, B. (1997), "European Rules on Dismissal Law?" *Comparative Labor Law Journal*, 18, 204-228.
- ICFTU (1997), *The Global Market: Trade Unionism's Greatest Challenge*, Brussels, Belgium: ICFTU.
- (1999), "Grey Skies over Textile Industry," *Trade Union World*, December 98/January 99.
- ILO (1998), *World Labour Report*, Geneva, Switzerland: International Labour Office.
- Keller, B. and M. Bansbach, "Social Dialogues: an Interim Report on Recent Results and Prospects," In B. Towers and M. Terry (eds.), *European Industrial Relations: IRJ Annual Review 1999/2000*, Oxford, U. K.: Blackwell, pp. 65-86.
- Kwan, A. (2000), *Report from China: Producing for Adidas and Nike*. Available at <<http://www.cleanclothes.org/companies/nike00-04.htm>>.
- Lambert, R. (2002), "Labour Movement Renewal in the Era of Globalization," in J. Harrod and R. O'Brien (eds.), *Global Unions*, London, U. K.: Routledge, 185-203.
- Lee, E. (1997), *The Labour Movement and the Internet: the New Internationalism*, London, U. K.: Pluto.
- Louge, J. (1980), *Towards a Theory of Trade Union Internationalism*, Copenhagen, Denmark: University of Copenhagen.
- Marshall, R. (1994), "The Importance of International Labour Standards in a More Competitive Global Economy," in W. Sengenberger and D. Campbell (eds.), *International Labour Standards and Economic Interdependence*, Geneva, Switzerland: International Institute for Labour Studies.
- Mazur, J. (2000), "Labor's New Internationalism," *Journal of Foreign Affairs*, 1-10.
- Moody, K. (1997), *Workers in a Lean World: Unions in the International Economy*,



- London, U. K.: Verso.
- Munck, R. and Waterman, P. (1999), *Labour Worldwide in the Era of Globalization: Alternative Union Models in the New World Order*, New York: Palgrave.
- Munck, R. (1988), *International Labour Studies*, London, U. K.: Zed Books.
- (2002), *Globalisation and Labour: the New ‘Great Transformation’*, London, U. K.: Zed Books.
- Nielsen, R. and E. Szyszczak (1996), *The Social Dimension of the European Community*, Copenhagen, Denmark: Handelshojskolens Forlag.
- O’Brien, R. Goetz, A., J. Scholte and M. Williams (2000), *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge, U. K.: Cambridge University Press.
- OECD (1996), *Trade, Employment and Labour Standards: A Study of Core Worker’s Rights and International Trade*, Paris, France: OECD.
- (2000), *International Trade and Core Labour Standards*. Paris, France: OECD.
- Osieke, E. (1985), *Constitutional Law and Practice in the International Labour Organisation*, Lancaster, U. K.: Martinus.
- Palley, T. (1999), *The Case for Core Labor Standards in the International Economy: Theory, Evidence, and a Blueprint for Implementation*. Paper for the International Financial Institution Advisory Commission established by the U.S. Congress.
- Roosendaal, G. (2002), *Trade Unions and Global Governance: The Debate on a Social Clause*, London, U. K.: Continuum.
- Sengenberger, W. (1994), “Labour Standards: An Institutional Framework for Restructuring and Development,” in W. Sengenberger and D. Campbell (eds), *Creating Economic Opportunities: The Role of Labour Standards in Industrial Restructuring*, Geneva, Switzerland: International Institute for Labour Studies.
- Shailor, B. and G. Kourpias, (1998), “Developing and Enforcing International Labor Standards,” in G. Mantsios (ed.), *A New Labor Movement for the New Century*, New York: Monthly Review Press, 277-285.
- Waddington, J. (2001), “Towards A Reform Agenda? European Trade Unions in Transition,” in B. Towers and M. Terry (eds.), *European Industrial Relations: IRJ Annual Review 1999/2000*, Oxford, U. K.: Blackwell, 101-119.
- Waterman, P. (1993), “Social Movement Unionism: A New Model for a New World Order,” *Review*, 16: 3, 245-278.
- (1999), “The New Social Unionism: A New Union Model for a New World Order,” in R. Munck and P. Waterman, *Labour Worldwide in the Era of Globalization*, New York: Palgrave, 247-262.
- (2001), *Globalization, Social Movements and the New Internationalism*, London, U.

K.: Continuum.

- Wilkinson, R. (2002), "Peripheralizing Labour: The ILO, WTO and the Completion of the Bretton Woods Projects," in J. Harrod and R. O'Brien (eds.), *Global Unions?* London, U. K.: Routledge, 204-220.
- Windmuller, J. (1990), "The International Trade Union Movement," in R. Blanpain, (ed.), *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialised Market Economies*, Deventer, the Netherlands: Kluwer Law and Taxation Publishers, 83-103.

