

秘魯勞動規範與美秘貿易促進協定之合致性爭議

郝晏緯 編譯

摘要

秘魯非傳統出口產業促進法律 (Ley de Promoción de Exportaciones no Tradicionales, Decree Law No. 22342) 允許非傳統出口產業的雇主可無限期地與員工簽訂短期僱傭契約。此舉有損勞工權益之嫌，因此美國勞工部於今年三月針對勞工團體提出之指控發行報告，對秘魯非傳統出口促進法律與美國-秘魯貿易促進協定 (U.S.-Peru Trade Promotion Agreement, PTPA) 勞動專章「保障勞工結社自由」及「有效執行勞動規範」的合致性提出關切，並要求秘魯政府於今年 12 月 18 日前解決此爭議。秘魯新政府雖提議將對勞動政策進行大幅改革，但是否能化解美方之疑慮不無疑問，而此爭議也可能使跨太平洋夥伴協定 (The Trans-Pacific Partnership, TPP) 面臨更多政治上的阻礙。

(本篇取材自：*Peruvian Government Suggests Labor Issues Could Be Part Of Larger Reform*, INSIDE U.S. TRADE, Daily News, Aug. 24, 2016)

美國勞工部 (United States Department of Labor, DOL) 於今 (2016) 年 3 月 18 日就秘魯政府對於美國—秘魯貿易促進協定 (U.S.-Peru Trade Promotion Agreement, PTPA) 之合致性公布一份報告，表達其「嚴重關切」秘魯非傳統出口產品市場 (non-traditional export market) 的雇主不為加入工會的員工提供續約機會之情形¹。此份報告未提出具體違法事由，而是針對「國際勞工權益論壇 (International Labor Rights Forum, ILRF)」及八個秘魯勞工團體於 2015 年 7 月向 DOL 提出關於秘魯政府未遵守 PTPA 勞動專章的聯署聲明所做出的回應。

壹、秘魯勞動規範之爭議

根據秘魯非傳統出口產業促進法律 (Ley de Promoción de Exportaciones no Tradicionales, Decree Law No. 22342，以下簡稱 22342 號法案)，非傳統出口產業的雇主得以依其需求暫時雇用勞工，且可無限期地與員工簽訂短期僱傭契約；相對而言，其他產業短期僱傭契約的連續使用不得超過五年，且勞工若持續為短

¹ 非傳統出口產品，紡織品、衣服、數項農產品、漁產品、珠寶、木材、紙和非金屬原料等均屬於非傳統出口產品。事實上秘魯法律未定義何種出口產品屬於非傳統，然而秘魯 Supreme Decree 076-92-EF 有定義何謂「傳統出口產品」，包括鐵、金、銀、鉛、鋅、銅、原油及衍生物、棉花、糖、咖啡、魚粉和魚油等均屬之。所有未列在 Supreme Decree 076-92-EF 的出口產品均為非傳統產品，且適用於非傳統出口產品之法律。

期僱傭契約所雇用超過五年，其將自動成為永久職員。秘魯國家紡織工人聯合會指出，此等規定導致越多雇主將短期僱傭契約縮減至一個月，使得秘魯非傳統出口產業勞工因擔心無法獲得續約，而不敢向雇主爭取正當的社會福利，包括婦女權益。此外，非傳統出口產業短期僱傭契約的薪資普遍低於秘魯基本工資²。

貳、美國 DOL 報告之認定與建議

針對勞工團體提出秘魯政府違反 PTPA 第 17.2.1 (a) 條和第 17.2.1 (a) 條之指控，DOL 公布其認定結果和改革建議，以下分別論述之。

一、DOL 報告之認定

DOL 報告對秘魯勞動規範是否維持 PTPA 第 17.2.1 條所規定的勞工結社自由權利表示「嚴重關切」，報告特別指出，秘魯出口導向產業中廣泛地使用短期僱傭契約，且據勞工表示，此等契約皆因他們加入工會而無法續約，這表示秘魯雇主以不加入工會作為續約的條件，剝奪勞工結社自由的權利，且秘魯非傳統出口產業員工加入工會的比例僅為其他行業的一半³。

報告也對秘魯有關結社自由與職業健康與安全之法規執行提出「質疑」，PTPA 第 17.3.1 條要求會員不得以影響貿易與投資之方式，透過持續或重複之作為或不作為而未有效執行勞動規範。DOL 特別針對非傳統出口產業和農業的勞動規範執行提出的質疑，點出的問題包括秘魯勞動檢查員人數不足、利馬以外之地區缺乏勞動檢查處、勞動爭端解決的行政及司法程序過於冗長、勞動主管機關無力要求雇主履行復職或其他救濟措施之命令⁴。

關於保障勞工結社自由權利之法律執行，DOL 報告針對判定雇主因勞工加入工會而不予員工續約之爭端所耗費的時間提出質疑，且當勞動檢查員認定公司違反保障員工加入工會權益之法律時，救濟措施或罰金的執行往往因案件裁決曠日廢時而延滯多年⁵。

二、DOL 報告之改革建議

DOL 表示，秘魯已藉由實施若干措施改善其勞權制度，包括建立新勞檢機構、準備建立新勞動法庭，並釐清法律，以確保雇主不得藉由簽訂短期僱傭契約

² International Commission of Jurists, *Social Rights and Special Regimes for Export Promotion: The Case of the Agriculture for Export in Peru*, 2014, available at <http://icj.wengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2014/11/Peru-Social-Rights-for-Export-Promotion-Publications-thematic-report-2014-ENG.pdf> (last visited Oct. 4, 2016).

³ *DOL Official Defends Peru FTA Labor Report; Pledges To Maintain Pressure*, INSIDE US TRADE, Vol.34, No.13, Mar. 28, 2016.

⁴ *Id.*

⁵ *Id.*

阻止員工加入工會。但 DOL 報告仍為秘魯持續推動勞動規範之改革提出四項建議⁶，分述如下。

(一) 採行法律規範及相關措施，以確保短期僱傭契約不會限制秘魯非傳統出口產業勞動者加入工會的權利，此等措施包括限制傳統出口產業短期僱傭契約的連續聘期不得超過五年，使適用於非傳統出口產業之規範與其他秘魯產業一致。

(二) 秘魯必須在秘魯每個地區設立國家勞工檢查監管辦事處 (Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, SUNAFIL)。目前秘魯僅於 26 個行政區的其中 9 個行政區設有 SUNAFIL，且秘魯 107 個勞檢機構中，有 98 個設於利馬。

(三) 根據 DOL 報告，秘魯必須加強對勞動執法活動的支援，包括勞檢和行政罰程序，以加速落實秘魯勞動規範。

(四) DOL 表示秘魯必須擴大其第一審勞動法院之案件審理，並增加勞動案件之司法預算，以加速勞動案件之審理及判決。

美國政府表示將持續與秘魯討論此份報告提出的關切及建議，以解決秘魯勞動問題，並給予秘魯 9 個月的改善期間⁷。此意味著若爭議在今年 12 月 18 日仍無法有效解決，美國未來將可能訴諸 PTPA 爭端解決程序，對秘魯提出正式諮商。

參、秘魯新政府勞動政策方向

DOL 日前已與秘魯 Kuczynski 新政府聯繫，但尚未進一步協商此議題。秘魯勞動及就業促進部 (The Ministry of Labor and Employment Promotion, MTEP) 部長 Alfonso Grados 曾表示新政府將推動更廣泛的勞動改革，包含解決勞工議題，屆時將回應 DOL 所關切的問題。

目前秘魯近有 70% 的勞工為非正規勞工，其中包括未充分就業者、受未正式成立之公司所僱傭者與自僱人士⁸，這些勞工均未受到社會安全及勞工權益的保障。對此，秘魯勞動部長 Alfonso Grados 表示未來將會推行勞工正規化 (labor formalization)。此外，秘魯新政府也將優先為年輕人創造工作機會、禁止童工及強制勞動、推行女性於職場上的平等地位。然而，秘魯新政府在與媒體訪談中

⁶ *Id.*

⁷ U.S. Department of Labor, Public Report of Review of U.S. Submission 2015-01 (Peru), Mar 18, 2016, available at https://www.dol.gov/ilab/reports/pdf/Public_Report_of_Review_of_US_Submission_2015-01.pdf (last visited Sept. 15, 2016).

⁸ *Peru to upgrade juvenile training programs to raise incomes of workers*, ANDINA, Aug. 17, 2016, available at <http://www.andina.com.pe/ingles/noticia-peru-to-upgrade-juvenile-training-programs-to-raise-incomes-of-workers-626700.aspx> (last visited Oct. 22, 2016).

並沒有透露太多細節，且亦不願在選舉活動中表態其勞工政策，使得外界難以猜測新政府在 12 月中以前是否會改善勞工問題。

此外，目前尚無法得知新政府未來是否持續推動由 Ollanta Humala 前政府草擬的最高法令 (supreme decree)⁹。在今年 7 月 26 日，Ollanta Humala 前政府卸任前曾與勞工及商業團體就最高法令進行協商，勞動團體要求非傳統出口產業之工會勞工享有優先雇用之待遇，亦要求短期僱傭契約之使用不得超過五年¹⁰，此攸關長期約聘勞工是否能成為永久職員，然而，各方最終並未於新政府上任前達成協議，但該草案已展現秘魯政府有意改善勞工問題之意願。

肆、秘魯勞工議題對 TPP 協定的影響

秘魯在 PTPA 下懸而未決的勞動爭議將可能於美國國會批准跨太平洋夥伴協定 (The Trans-Pacific Partnership, TPP) 時形成政治上的阻礙。雖然 TPP 協定條文並未要求秘魯須遵守 PTPA 勞動專章規定，然而 TPP 協定針對勞工設有與 PTPA 類似的規範，亦即秘魯若未能遵守 PTPA 勞動專章之規定，就也可能同時違反 TPP 協定類似的勞動專章規定¹¹。

許多人權及勞權專家一致認為 TPP 協定勞動專章規定並無法有效解決 TPP 協定成員國內部的勞動問題，其主因乃 TPP 協定勞動專章規範未設有強制執行機制，因此國際勞工權益論壇 (ILRF) 之法律與政策處長 Eric Gottwald 也再三呼籲，美國國會不宜讓未能有效確保勞工權益的 TPP 協定通過¹²。

Dentons 律師事務所國際貿易實務的資深律師 Alan Wolff 表示，國會討論 TPP 協定議題時，支持方和反對方都會將秘魯遵循 PTPA 勞動專章規範之議題作為理由，試圖影響國會未來表決通過 TPP 協定的決定。當美國國會議員對秘魯遵守貿易協定的情況提出質疑時，歐巴馬政府於國會推行 TPP 協定即可能面臨政治上的阻礙。

伍、評析與結論

⁹ 最高法令 (supreme decree) 類似美國的行政命令 (executive order)，允許秘魯政府在不用經過秘魯立院審查的情況下快速地實施變更。

¹⁰ *Peru Considers Decree To Address Labor Law Violations Under U.S. FTA*, INSIDE U.S. TRADE, Vol.34, No.28, Mar. 28, 2016.

¹¹ *Peru's Lingering Labor Issues Raise Political Hurdles For TPP's Passage*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 34, No.31, Aug. 4, 2016.

¹² *ILRF Urges Congress to Reject TPP Over Failed Labor Enforcement Model*, ILRF, Feb. 5, 2016, available at <http://laborrights.org/blog/201509/us-department-labor-accepts-ilrf-complaint-against-peru>(last visited Oct. 20, 2016).

DOL 報告主要關切秘魯非傳統出口市場短期雇用員工的結社自由權利，及秘魯勞動規範執行上之有效性等議題；然而秘魯新政府提議的全面性勞動政策改革方向卻聚焦於優先為年輕人創造工作機會、禁止童工及強制勞動、推行女性於職場上的平等地位及勞動正規化等議題，並尊重勞工及工會權益。由此可知，美國勞工部關切的工會及勞工權益議題僅是整體改革方向的一小部分，因此論者認為秘魯將工會及勞工權益議題納入整體勞動政策之改革屬於以退為進的策略，盼能將勞動政策改革的時間拉長，使秘魯非傳統出口產業雇主在近期得以持續賦予員工較差之勞動條件，壓低其生產成本¹³，以達到促進出口之目的¹⁴。然而秘魯之緩兵之計勢必會持續影響當地勞工權益，緩慢的政策改革可能引發勞工反彈，進而使秘魯勞工團體繼續向美國勞工部施壓。

即便秘魯政府已展現改革的誠意，勞工團體的施壓及美國國會批准 TPP 的急迫性仍可能誘發美國對秘魯採取更強烈的手段。因此秘魯在今年 12 月 18 日以前是否對 DOL 報告提出的關切進行改善，以及美國在此截止日後可能採取的措施，都值得吾人持續關注。

¹³ 秘魯非傳統出口產業短期僱傭契約的薪資普遍低於基本工資，因此非傳統出口產業雇主得以藉由與員工簽訂短期僱傭契約之方式壓低生產成本，參考：International Commission of Jurists, *Social Rights and Special Regimes for Export Promotion: The Case of the Agriculture for Export in Peru*, 2014, available at

<http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2014/11/Peru-Social-Rights-for-Export-Promotion-Publications-thematic-report-2014-ENG.pdf> (last visited Oct. 4, 2016).

¹⁴ 在 2009 年 PTPA 生效後的五年內，秘魯所有產業出口至美國的總收入增加了 26%，然而秘魯非傳統出口產業出口至美國的收入卻增加了 80%，此收益增長也導致秘魯非傳統出口產業對勞工的需求增加。因此使秘魯非傳統出口產業雇主試圖賦予員工較差之勞動條件(如簽訂普遍薪資低於秘魯基本工資的短期僱傭契約)，以控制其生產成本，進而達到促進銷售的目的，參考：U.S. Department of Labor, *Public Report of Review of U.S. Submission 2015-01 (Peru)*, Mar 18, 2016, available at

https://www.dol.gov/ilab/reports/pdf/Public_Report_of_Review_of_US_Submission_2015-01.pdf (last visited Sept. 15, 2016).