

試論經貿協定是否為達成女性經濟賦權的最佳手段

吳敬廉

摘要

鑑於全球許多婦女仍未享有充分的經濟賦權，故 118 名 WTO 會員國與觀察員在第 11 屆部長級會議，通過了「婦女與貿易布宜諾斯艾利斯宣言」，期望能夠藉此宣言來促成女性經濟賦權的目標。然而 WTO 並未將婦女與貿易議題納入談判議程中，相關發展陷入停滯，反觀近年來各國所簽訂之區域貿易協定中，有些已將婦女與貿易議題納入經貿協定中的性別專章或相關條文來處理。究竟經貿協定是否真能促成女性經濟賦權目標，為本文以下所探討之核心。

在 2017 年世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 第 11 屆部長級會議上，118 個 WTO 會員通過了「婦女與貿易之布宜諾斯艾利斯宣言 (The Buenos Aires Declaration on Women and Trade)」¹，期望達成「女性經濟賦權 (Women's Economic Empowerment)」的目標²。所謂女性經濟賦權，係指促進女性獲得經濟資源與權力之過程，使其得做出有利於自己、家庭與社群的決定³。

雖然有此宣言來推動達成女性經濟賦權，但對於是否要透過 WTO 此一多邊場域來推動此議題，許多會員採取了保留態度，且該宣言僅具有宣示性質，實際上並不具有拘束力，再者，在此宣言通過後，女性經濟賦權的議題在多邊場域上進展不大，反倒是在自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 中納入性別相關的條文，已成為一股趨勢⁴。有疑問者為，在經貿協定下處理性別議題，是否為達成女性經濟賦權的最佳手段？為了探討這個議題，本文首先說明女性經濟賦權與貿易之關係，及透過多邊協定達成婦女賦權的局限性，接著介紹近來 FTA 將性別議題納入的趨勢以及規範模式，再論述此方式是否真能達到女性經濟賦權的目標。

¹ World Trade Organization, Joint Declaration on Trade and Women's Economic Empowerment on the Occasion of the WTO Ministerial Conference in Buenos Aires in December 2017, https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/genderdeclarationmc11_e.pdf.

² WTO: Buenos Aires Declaration on Women and Trade Outlines Actions to Empower Women, WORLD TRADE ORGANIZATION, https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/mc11_12dec17_e.htm (last visited May 25, 2020).

³ Women's Economic Empowerment, CARE INTERNATIONAL, <https://www.care-international.org/what-we-do/womens-economic-empowerment> (last visited May 25, 2020).

⁴ Amrita Bahn, *Measuring the Gender-Responsiveness of Free Trade Agreements: Using a Self-Evaluation Maturity Framework*, 14 GLOBAL TRADE & CUSTOMS J. 517, 518 (2019).

壹、女性經濟賦權與貿易

女性在從事經濟活動時面臨了許多阻礙，然而不可否認，女性對於國內外經濟活動的高度參與，除促進經濟的包容性增長外，將有助於達成女性經濟賦權的目標，不過有疑義者是，貿易協定是否為達成上述目標的最佳手段？抑或直接採取國內政策較能達成上述目標？以下將討論之：

一、女性參與經濟活動的重要性與現況

女性經濟賦權之重要性在於其對經濟成長與減少貧窮具有正面影響，若能在全球範圍消除所有一切歧視婦女形式，全球將增長百分之四十的生產力⁵，故減少女性進入勞動市場的障礙至為關鍵⁶。婦女參與經濟活動的比率增加，意味著婦女將獲得更多的工作以及經濟自主，從而提升在家庭的地位以及生活水準⁷。此外，由於婦女將大部分的所得用於家庭及社會群體，因此，藉由提升女性生活水準以致降低貧困，能增進婦女的經濟能力，進而對全體社會的經濟增長產生滾雪球效應 (snowball effect)⁸。

以貿易產業而言，因貿易會創造就業與經濟發展機會，透過貿易將顯著增加女性的就業機會⁹，而這些工作機會多數集中在出口導向的產業，與其他工作相比，此類的工作通常擁有較高的薪水與待遇¹⁰。開發中國家從事出口工作的女性佔比非常高，例如在宏都拉斯、牙買加、斯里蘭卡的加工出口區，女性佔整體勞動力的 90%，婦女從參與出口導向的工作中亦能獲得工作技能的培訓，藉此幫助婦女取得正式職位¹¹。

以部門別而言，服務部門為雇用人數最多的部門，有將近一半的女性受僱於此，2015 年在服務部門就業的女性達 61.5%¹²。若低收入國家增加服務部門之等參與，例如旅遊、金融、教育、和配銷產業，對促進女性的經濟賦權具有正面影響¹³。由於世界上三分之一的中小型企業為女性所擁有，支援中小型企業對女性

⁵ WORLD BANK GROUP, DOING BUSINESS 2017—EQUAL OPPORTUNITY FOR ALL 94 (2017), <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB17-Report.pdf>.

⁶ WORLD TRADE ORGANIZATION, GENDER AWARE TRADE POLICY—A SPRINGBOARD FOR WOMEN'S ECONOMIC EMPOWERMENT 5 (2017), https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/dgra_21jun17_e.pdf.

⁷ *Id.* at 4.

⁸ *Id.*

⁹ *Id.* at 5.

¹⁰ *Id.*

¹¹ *Id.*

¹² INT'L LABOUR ORGANIZATION [ILO], WOMEN AT WORK xiii (2016), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_457317.pdf.

¹³ WORLD TRADE ORGANIZATION, *supra* note 6, at 5.

也有直接影響¹⁴。新科技技術、線上平台及電子商務，提供了相對簡易及較低成本的方式使中小公司進入外國市場，進而拓展女性所擁有企業之版圖，並促進女性創業¹⁵。

二、女性從事經濟活動時所面臨的阻礙

儘管貿易為婦女提供了很多機會，不過婦女離經濟賦權目標仍有一段距離的原因是，根據統計，讓婦女接近 (access) 使用網路，將為開發中國家的年度 GDP 貢獻 180 億美元¹⁶，然而，許多國家仍然存在性別上的數位落差，例如 2016 年全球網路用戶性別差距為 12%，表示婦女接近使用網路的機會少於男性，在低度開發國家中此差距更達到 31% 之多¹⁷。具有性別偏見的法律與採購程序，也會阻礙婦女進入勞動市場、創業、擁有土地與資產¹⁸。例如女性所有之企業經常在融資上面臨挑戰，因為從事與貿易相關的商業活動往往需要大筆資金，若無足夠抵押品，女性就無法獲得必要的銀行貸款¹⁹。根據世界銀行的統計，女性所有的中小型企業，每年未滿足的融資需求高達 2600 億至 3200 億美元²⁰。此外，女性在獲取參與貿易所需要的知識方面也面臨挑戰，有研究顯示，女性參與貿易活動時有低識字率、缺乏基礎知識的情形²¹，因而，女性貿易商在獲取國際貿易相關資訊時將面臨嚴重的限制，例如：如何遵守複雜的邊境程序、如何達到全球標準、如何取得與出口有關的資訊等²²。這些資訊相當重要，因為這些資訊為女性經濟賦權，並促進其參與全球市場的工具²³。

此外，由於中小型企業更容易受到貿易成本的影響，又統計上女性擁有的公司比男性擁有的公司規模為小，故女性所擁有的公司往往面臨更高的出口成本²⁴，例如出口許可證申請程序遭拖延、融資較為困難等，此必然導致商品價格較高及薪資落差²⁵。上述問題顯示，女性在從事國際貿易的過程中，所面臨的阻礙仍不

¹⁴ *Id.*

¹⁵ *Id.*

¹⁶ INTEL, WOMEN AND THE WEB—BRIDGING THE INTERNET GAP AND CREATING NEW GLOBAL OPPURTUNITIES IN LOW AND MIDDLE-INCOME COUNTRIES 22 (2012).

¹⁷ INT'L TELECOMM. UNION [ITU], MEASURING THE INFORMATION SOCIETY REPORT, 87 (2016), <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/misr2016/MISR2016-w4.pdf>.

¹⁸ WORLD TRADE ORGANIZATION, *supra* note 6, at 6.

¹⁹ *Id.*

²⁰ *Expanding Women's Access to Financial Services*, THE WORLD BANK, <https://www.worldbank.org/en/results/2013/04/01/banking-on-women-extending-womens-access-to-financial-services> (last visited May 25, 2020).

²¹ Kate Higgins, *Gender Dimensions of Trade Facilitation and Logistics*, THE WORLD BANK GROUP 14 (2012), <http://documents.worldbank.org/curated/en/562461468332050098/pdf/832320WP0Gende0Box0382076B00PUBLIC0.pdf>.

²² WORLD TRADE ORGANIZATION, *supra* note 6, at 6.

²³ *Id.*

²⁴ *Id.*

²⁵ *Id.*

容小觀。

男女在無償照料和家務勞動中分配的不平等對於婦女的經濟賦權與福祉也會造成障礙，這反映婦女需花費大量時間在家務勞動上、及社會上家務勞動分配不均的問題²⁶。此主要係因社會的傳統規範造成女性無償負擔的比例較高，即使是經濟發展水準較高的地區亦無法消除性別不平等的現象²⁷。儘管在部分經濟發達的國家具有完善的基礎設施和技術，例如自來水，能源供應和洗衣機，但女性在無償照料與家務勞動方面的平均花費時間仍為男性的兩倍，這些都構成了女性參與經濟活動所面臨的阻礙之一²⁸。

由上述可知，婦女充分參與經濟活動對於女性經濟賦權而言相當重要，然而婦女在從事經濟活動時經常受到種種阻礙，為了達成上述目標並解決女性所面臨的障礙，各國試圖透過在多邊貿易場域來解決這個議題，此將於下節作更進一步的討論。

三、WTO 與性別議題

由於貿易對於女性經濟高度參與具有正面的影響，而女性經濟參與又是達到女性經濟賦權的手段，同時其結果亦能促進貿易發展，因此女性經濟賦權與貿易之間具有高度關聯故有論者認為女性經濟賦權得透過有效的貿易規範來達成，WTO 的《婦女與貿易布宜諾斯艾利斯宣言》中，亦強化了這個觀點²⁹。此宣言於 2017 年 12 月在阿根廷首都布宜諾斯艾利斯由將近 70% 的 WTO 會員所簽署，該宣言承認國際貿易與投資為開發中國家與已開發國家經濟成長的動力，並在國家或國際上增加女性加入的機會，及減少參與的障礙，俾達成永續發展³⁰。此宣言尋求建立一國際框架，以指引會員採取或調整具有性別意識的貿易政策，消除對女性的貿易障礙³¹。此多邊倡議與 1979 年《聯合國消除對婦女一切形式歧視公約》（The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW）³²與《聯合國 2030 年永續發展議程》（2030 Agenda for Sustainable Development）的「目標五」³³，相互呼應，並代表性別議題在多邊貿

²⁶ OECD DEVELOPMENT CENTER, OECD POLICY DIALOGUE ON WOMEN'S ECONOMIC EMPOWERMENT ¶ 3 (2016).

²⁷ *Id.* at 3.

²⁸ *Id.*

²⁹ Anna Hutchens, *Empowering Women Through Fair Trade? Lessons from Asia*, 31(2) THIRD WORLD QUARTERLY, 449, 449-467 (2010).

³⁰ WTO, Joint Declaration on Trade and Women's Economic Empowerment on the Occasion of the WTO Ministerial Conference in Buenos Aires in December 2017 (2017), https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/genderdeclarationmc11_e.pdf [hereinafter Joint Declaration].

³¹ Amrita Bahn, *supra* note 4, at 518.

³² The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women [CEDAW], 18 Dec. 1979, 1249 U.N.T.S. 513.

³³ 「目標五」旨在促進性別平等及達成所有婦女及女孩之賦權。G.A. Res. 71/313, Work of the Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development 9 (July 10, 2017),

易機制下具有蓬勃發展之潛力，因為其跨出了藉由多邊貿易協定來處理性別問題的第一步。

儘管多邊倡議可以同時使最多國家參與，其仍有局限性³⁴：第一，《婦女與貿易布宜諾斯艾利斯宣言》本質上不具拘束力，它既沒有對簽署國施加任何義務，亦沒有賦予會員得正當化不符合 WTO 協定之措施的權利³⁵。第二，該宣言雖尋求一指引會員以具有性別意識之方式重新制定貿易政策的框架，卻未包含任何行動計畫、建議措施或策略，亦未就關於如何在簽署國的內國法律及程序簽署該份文件提供任何指示³⁶。第三，宣言缺乏執行機制，因此僅能憑藉簽署國的善意履行³⁷。第四，此宣言並非普遍被會員所接受，有將近三分之一的會員拒絕加入此倡議³⁸。

有批評者指出，該宣言就像「特洛伊木馬 (Trojan Horse)」，因其藉此偷渡已在多邊貿易談判停滯不前的爭議性議題，恐怕有些已開發國家將以性別政策來阻礙開發程度較低國家的出口³⁹。此外，拒絕簽署的國家表示，WTO 並非適合解決性別議題的場域，因性別與貿易無關，WTO 不應在議程納入非貿易議題⁴⁰。相較於數位貿易、電子商務、勞工、智慧財產權等新興議題，WTO 會員似乎較不願意將性別議題納入多邊貿易議程⁴¹。

為促進會員對女性與貿易議題的認識，WTO 已在公共論壇舉辦多場相關的研討會、或是提供會員國相關的貿易援助或能力建構⁴²，但 WTO 仍未將女性與貿易的議題納入談判議程之中，反觀在區域貿易協定 (Regional Trade Agreement, RTA) 之中，已將女性與貿易議題納入其性別專章或相關條文來做處理。因此，有論者認為 RTA 可以有效達成女性經濟賦權的目標，亦可作為合併處理複雜的貿易與性別議題之試驗空間⁴³，故以下就納入性別議題的 FTA 進行討論。

貳、區域貿易協定中納入性別議題的討論

http://ggim.un.org/documents/A_RES_71_313.pdf.

³⁴ *Id.*

³⁵ *Id.*

³⁶ *Id.*

³⁷ *Id.*

³⁸ *Id.*

³⁹ Roberto Bissio, *Is "Gender" a Trojan Horse to Introduce New Issues at WTO?*, THIRD WORLD NETWORK (Dec. 11, 2017), [https://twnetwork.org/wto/"gender"-trojan-horse-introduce-new-issues-wto](https://twnetwork.org/wto/).

⁴⁰ Suresh Prabhu, *Minister of Commerce and Industry India at the Plenary Session of the 11th Ministerial Conference of the WTO*, WORLD TRADE ORGANIZATION (Dec. 11, 2017), https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/statements_e/ind_e.pdf.

⁴¹ Amrita Bahn, *supra* note 4, at 518.

⁴² *Women and Trade—Event*, World Trade Organization, https://www.wto.org/english/tratop_e/womenandtrade_e/womenandtrade_e.htm (last visited May 25, 2020).

⁴³ Amrita Bahn, *supra* note 4, at 526-527.

由於貿易與性別議題的發展在 WTO 場域陷入停滯，近年來的趨勢表明 RTA（特別是其中的 FTA 類型）相較於多邊之 WTO 場域，在貿易與性別議題上扮演了更為重要的角色。RTA 納入性別議題之時點，最早可追溯至西元 1957 年《建立歐洲經濟共同體條約》（Treaty Establishing the European Economic Community, TEEC），此條約要求成員國須保證「男女同工同酬」⁴⁴。在西元 1991 年到 2015 年之間，含有性別議題條款之 FTA 數量急劇增加，然而 FTA 中性別議題的條款數量仍然有限⁴⁵。2016 年以後，納入性別議題之 FTA 的數量迅速增長，且 FTA 中涵蓋性別議題條款之平均數量也有所增加⁴⁶。

由此可知，制定更具有性別敏感度的貿易政策為全球共同的趨勢，除 WTO 與其他國際多邊機制外，許多國家倡議透過雙邊或區域的貿易協定來促進達成女性經濟賦權的目標⁴⁷。將性別議題納入經貿協定所採取的規範模式，大致可分為兩種規範模式⁴⁸：一、採取獨立的性別專章、二、散見在各議題下之個別規範，以下將分別作討論：

一、獨立的性別專章

《智利—烏拉圭自由貿易協定》、《加拿大—智利自由貿易協定》、《阿根廷—智利自由貿易協定》、《加拿大—以色列自由貿易協定》⁴⁹，此四個貿易協定為首度納入性別議題條款之 FTA，以達到與性別相關的價值與目標⁵⁰。以下分述之：

（一）肯認經貿協定下納入與性別相關之目標

「貿易與性別」之獨立專章得作為承認及重申具有性別意識的政策目的之工具，包括：女性賦權、消除對女性一切形式歧視、決定政策時納入性別考量、及其他性別平等議題等⁵¹。上述四個 FTA 都認知到性別平等與經濟發展間的雙向關係，四個 FTA 的規範條文相當類似，例如，皆認知在包容性經濟成長中納入

⁴⁴ Treaty Establishing the European Economic Community art 119, Mar. 25, 1957, 298 U.N.T.S. 3, 4 Eur. Y.B. 412.

⁴⁵ José-Antonio Monteiro, *Gender-Related Provisions in Regional Trade Agreements* 7-8 (Staff Working Paper ERSD-2018-15).

⁴⁶ *Id.*

⁴⁷ THE CONFERENCE BOARD OF CANADA, MAKING GENDER-RESPONSIVE FREE TRADE AGREEMENTS 26 (2019).

⁴⁸ *Id.*

⁴⁹ *Id.* at 27; Free Trade Agreement between the Republic of Chile and the Eastern Republic of Uruguay, Chile-Uru., chapter 14, Oct. 4, 2016 [hereinafter Chile-Uruguay FTA]; Free Trade Agreement between Canada and the Republic of Chile, Can.-Chile, chapter N bis, Dec. 5, 1996 [hereinafter Canada - Chile FTA]; Free Trade Agreement between the Republic of Argentina and the Republic of Chile, Arg.-Chile, chapter 15, Nov. 2, 2017 [hereinafter Argentina - Chile FTA]; Free Trade Agreement between Canada and the State of Israel, Can.-Isr., chapter 13, July 31, 1996 [hereinafter Canada - Israel FTA].

⁵⁰ THE CONFERENCE BOARD OF CANADA, *supra* note 47, at 27.

⁵¹ *Id.*

性別觀點的重要性，以及理解性別政策對於永續發展的關鍵作用⁵²。《加拿大—智利自由貿易協定》甚至明文承認：國際貿易與投資為開發中國家與已開發國家經濟成長的動力，並在國家或國際上增加女性加入的機會，及減少參與的障礙，俾達成永續發展⁵³。

「貿易與性別」專章中的某些條款也承認女性在國內勞動市場及整體經濟的貢獻，如《智利—烏拉圭自由貿易協定》中提到，包容性經濟成長旨在藉由男女在勞動市場的平等參與，使全體人民受益⁵⁴；同樣的，《加拿大—智利自由貿易協定》也承認，增加女性在勞動市場的參與，將促進永續及包容性經濟成長⁵⁵。

此外「貿易與性別」專章可能追求更進一步的女性權利，並將消除性別歧視作為整體目標⁵⁶。例如，《智利—烏拉圭自由貿易協定》、《阿根廷—智利自由貿易協定》中列出基於不同原因而歧視女性的全面清單，包括基於性別、族裔、種族、膚色、國籍、出身、性傾向、性別認同、年齡、信仰、政治傾向、經濟地位或其他社會、家庭、個人條件等⁵⁷。相較之下，《加拿大—智利自由貿易協定》、《加拿大—以色列自由貿易協定》未列明詳細的歧視清單，僅重申當事國有促進性別平等待遇及消除對女性一切形式歧視的承諾⁵⁸。

(二) 重申國際協定下的承諾

「貿易與性別」專章中，締約國常援引其他促進性別平等或保護女性權利的相關國際條約或軟法文件⁵⁹。在國際條約的部分，這些專章皆設有開放性條款 (open provision) 以援引所有其他處理性別平等及女性權利的國際協定，但某些「貿易與性別」專章會援引特定的國際協定，例如：除《智利—烏拉圭自由貿易協定》外，其他三個 FTA 之「貿易與性別」專章皆援引 1979 年之 CEDAW 下的規範⁶⁰；而某些協定如《阿根廷—智利自由貿易協定》則納入「國際勞工組織 (International Labour Organization)」下的特定文件，包括《男女同工同酬公約》 (Convention concerning Equal Remuneration for Men and Women Workers for Work of Equal Value, 1951)、《就業與職業歧視公約》 (Convention concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation, 1958)、《有家庭責任的

⁵² *Id.*: Canada - Israel FTA, art. 13.1; Canada - Chile FTA, art. N bis-01(1).

⁵³ Canada - Chile FTA, art. N bis-01(4).

⁵⁴ Chile - Uruguay FTA, art. 14.1.

⁵⁵ Canada - Chile FTA, art. N bis-01(5).

⁵⁶ THE CONFERENCE BOARD OF CANADA, *supra* note 47, at 28.

⁵⁷ Chile-Uruguay FTA, art. 14.1(2); Argentina - Chile FTA, art. 15.1(2).

⁵⁸ Canada-Chile FTA, art. N bis-02(1); Canada - Israel FTA, art. 13.1.

⁵⁹ THE CONFERENCE BOARD OF CANADA, *supra* note 47, at 29.

⁶⁰ Argentina - Chile FTA, art. 14.2; Canada - Chile FTA, art. N bis-02 (1).; Canada - Israel FTA, art. 13.2 (1).

工人公約》(Convention concerning Equal Opportunities and Equal Treatment for Men and Women Workers: Workers with Family Responsibilities, 1981)⁶¹。

在軟法文件的部分，部分「貿易與性別」專章重申依據軟法性質之法律文件所做的承諾，具體而言，締約國重申達成「聯合國與永續發展目標 (Sustainable Development Goals)」的意願，以及對《OECD 跨國企業準則》(OECD Guidelines for Multinational Enterprises) 的承諾⁶²。在協定中援引軟法文件代表該軟法具有一定重要性，因其可能被視為 FTA 締約國未來採取更進一步承諾的基礎，例如透過雙方同意使該等軟法文件成為 FTA 下具拘束力的義務、或擴大性別平等義務的範圍和目標⁶³。

(三) 性別平等事務上的國際合作

「貿易與性別」之獨立專章中包含有關性別議題雙邊共同合作的規定，除有些微差距之外，上述四個 FTA 在關於共同合作的規範內容大致相同⁶⁴，包括：提高性別平等意識、性別政策經驗分享、使女性婦女獲得更多經濟參與的機會、女性賦權之活動（例如科學、技術、創新的教育，領導及決策能力的培養）、與性別有關的數據收集，以進行性別指標的相關統計分析等⁶⁵。此外，為了支持與協調雙邊合作倡議，性別專章亦會約定建立貿易與性別委員會以促進在性別議題上的合作與資訊上的共享等⁶⁶。

(四) 解決貿易與性別議題的爭端

通常涉及「貿易與性別」獨立專章之解釋與適用所引起的爭端，須先透過諮商來解決⁶⁷。四個 FTA 皆規定，締約方須透過對話、諮商與合作，並盡一切可能的努力解決貿易與性別的爭端，由於性別條款通常具有宣誓的性質，其必須仰賴協定當事國之間善意合作才能使性別條款得到充分履行⁶⁸，在此背景下，締約國不被允許提起國與國 (state-to-state) 的爭端解決⁶⁹。本節所述的四個 FTA，除《加拿大—以色列自由貿易協定》外，其他三個 FTA 皆將「貿易與性別」專章排除爭端解決機制之適用⁷⁰。僅管《加拿大—以色列自由貿易協定》之性別專章得適用爭端解決機制，其適用亦有前提，即須先得到當事國雙方的同意⁷¹。

⁶¹ Argentina - Chile FTA, art. 14.2.

⁶² Canada - Israel FTA, arts. 13.1(2), (3); Canada - Chile FTA, art. N bis-01(3).

⁶³ THE CONFERENCE BOARD OF CANADA, *supra* note 47, at 29-30.

⁶⁴ *Id.* at 30.

⁶⁵ *Id.*

⁶⁶ *Id.*

⁶⁷ *Id.* at 31.

⁶⁸ *Id.*

⁶⁹ *Id.*

⁷⁰ *Id.*

⁷¹ Canada - Israel FTA, art. 13.6 (1).

二、散見在 FTA 其他各議題

在 FTA 當中，為貿易與性別議題設立獨立專章者仍屬少數，絕大多數之 FTA 係將性別議題納入到各個主題別中規範，如勞工主題、社會主題、永續發展主題等。

(一) 勞工主題

部分 FTA 在針對勞工的規範當中會納入性別議題。FTA 通常會透過「關於勞動合作的附屬協定 (side agreement on labour cooperation)」或勞工專章的方式來處理勞工主題⁷²。前者如加拿大的雙邊協定皆採此規範模式，其採取一種特殊機制：由 FTA 的部長理事會負責監督「勞動合作附屬協定」的執行情況及進度⁷³；後者則以美國的雙邊協定為例，其在勞工章節之附件中處理性別議題，並由勞工事務理事會 (Labour Affairs Council) 監督此章節的執行⁷⁴。

在實踐上，由於女性作為勞動者，有 FTA 將性別議題當作是一種勞動標準來處理，如《歐洲自由貿易聯盟—喬治亞自由貿易協定》(Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part) 第 31 條藉由明確提及「聯合國經濟及社會理事會 (United Nations Economic and Social Council)」關於「充分就業和尊嚴勞動」的 2006 年部長宣言、國際勞工組織的《工作基本原則和權利宣言》、及《尊嚴勞動議程》將勞工與性別相互連結，強調為婦女創造有利工作環境之必要，並要求在工作場所實現性別平等⁷⁵。而相較於前述 FTA 的做法，以下 FTA 的規範面向較為多元，並採取了不同角度來做規範，例如：《台灣—尼加拉瓜自由貿易協定》附件 18.1 承諾消除包含對性別、種族或宗教的就業歧視⁷⁶。而《歐盟—烏克蘭自由貿易協定》第 291 條同時處理性別、永續與勞工的議題，締約方承諾將以有助於兩性、青年之充分就業及尊嚴工作的方式，來促進貿易發展⁷⁷。

(二) 社會主題

部分 FTA 將性別議題納入社會主題中考量，此為歐盟在雙邊協定經常採用的模式之一，社會主題當中涵蓋了許多主題，例如教育、媒體、種族、反歧視、

⁷² HAIFA BENSELEM, CUT INTERNATIONAL, GENEVA, GENDER AS INCLUDED IN BILATERAL AND MULTI-PARTY TRADE AND INTEGRATION AGREEMENT 16 (2017).

⁷³ *Id.*

⁷⁴ *Id.*

⁷⁵ *Id.*

⁷⁶ Free Trade Agreement between the Republic of China (Taiwan) and the Republic of Nicaragua, Taiwan–Nicar., Chapter 18, June 16, 2006.

⁷⁷ Association Agreement between the European Union and its Member States, of the One Part, and Ukraine, of the Other Part, EU-Ukr., art. 291, June 27, 2014

家庭等。教育得作為女性經濟賦權的手段⁷⁸：如《歐盟—阿爾及利亞關係協定》第 74 條指出，締約國之間應藉由教育與媒體，共同合作來促進女性在經濟社會發展所扮演的角色⁷⁹。又如性別與種族歧視議題之連結，在《歐體—南非貿易發展及合作協定》中，明確將社會合作與南非後種族隔離時代的社會問題連結⁸⁰，該協定第 66 條第 3 項指出，締約雙方之間的發展合作計畫必須著重在歷史上的不利群體（如女性）的基礎需求，以及反映發展的性別及環境面向⁸¹。《歐盟—烏克蘭關係協定》第 419 條將性別平等與其他社會相關的議題納入同個條文來規範，該條規定，締約國應加強對話與合作，以促進尊嚴勞動議程、僱傭政策、工作健康與安全、社會包容、性別平等及禁止歧視⁸²。《歐體—阿爾及利亞關係協定》第 74 條 e 款，顯示出其對於家庭面向的關切，此協定提到，締約國應共同合作，以加強和促進開發中國家的計畫生育及母親與孩童保護計畫⁸³。

（三）永續發展主題

部分貿易協定將性別議題放在永續發展主題下處理⁸⁴，由於永續發展涵蓋的範圍相當廣，議題的涵蓋範圍將涵蓋環境、勞工、健康等。實踐上如《歐盟—韓國自由貿易協定》在永續發展章節第 13.4 條規定，締約國重申「聯合國經濟及社會理事會關於『充分就業和尊嚴勞動』的 2006 年部長宣言」，以承認充分就業及尊嚴勞動為所有國家永續發展的關鍵因素，並作為國際合作的優先事項，並以利於所有人，包括男人、女人與年輕人充分就業與尊嚴勞動的方式來促進國際貿易的發展⁸⁵。又如《歐體—南非貿易發展及合作協定》第 50 條指出，締約雙方應共同合作，促進保護環境與女性經濟賦權的議題⁸⁶，同協定第 66 條並指出發展與合作計畫應反映出對性別及環境的考量⁸⁷，雖然性別與環境並直接無關聯，然而透過在一個條文以下併同處理兩項議題，可解釋為此兩個議題皆屬於永續發展的典範。此外，在《歐洲原子能共同體—喬治亞自由貿易協定》第 14 章第 348 條指出，締約國應在性別平等議題上加強對話與合作，以期望促成女性得到更多更好的工作、減少貧困、增加社會凝聚力、永續發展及改善生活品質⁸⁸，由此可

⁷⁸ HAIFA BENSALÉM, *supra* note 72, at 17.

⁷⁹ EURO-Mediterranean Agreement establishing an Association between the European Community and its Member States, of the One Part, and the People's Democratic Republic of Algeria, of the Other part, EC-Algeria., art. 74, April 22, 2002 [hereinafter EC-Algeria Agreement].

⁸⁰ Agreement on Trade, Development and Cooperation between the European Community and its Member States, of the One Part, and the Republic of South Africa, of the Other Part, EC-South Africa, art. 66.3 [hereinafter EC-South Africa Agreement].

⁸¹ EC-South Africa Agreement, art. 66.3.

⁸² EU-Ukr. Agreement, art 419

⁸³ EC-Algeria Agreement, art. 74(e).

⁸⁴ HAIFA BENSALÉM, *supra* note 72, at 20.

⁸⁵ Free Trade Agreement between the European Union and the Republic of Korea, EU-S kor, art. 13.4 (2), Oct. 15, 2009.

⁸⁶ EC-South Africa Agreement, art. 50.

⁸⁷ EC-South Africa Agreement, art. 66.

⁸⁸ Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part, EC-Geor, art. 348, Aug. 30,

知，性別得作為永續發展及確保社會凝聚力的工具⁸⁹。

三、小節

從本章可以得出，FTA 試圖透過獨立專章、或透過不同主題之間的連結來強調性別議題在經貿協定中的重要性，但是有關於女性經濟賦權、女性參與經濟活動的限制等問題，是否真的可以透過 FTA 來獲得解決，必須再對此做更進一步的討論。

參、自由貿易協定場域是否為達到女性經濟賦權之最佳手段

有論者認為，FTA 作為達成女性經濟賦權目標的載體，亦可作為合併處理複雜的貿易與性別議題之試驗空間，因而在使貿易更具包容性與進步性的競賽中，FTA 拔得頭籌⁹⁰。然而，本文認為，以現在的實踐來看，將性別議題納入 RTA 並非達到女性經濟賦權的最佳手段，原因如下：

一、FTA 目前納入性別相關規範之局限性

在實體面，某些 FTA 已納入或參考類似於《關稅暨貿易總協定》（General Agreement on Tariffs and Trade）之一般例外規定，例如可以為了保護公共道德、動植物生命或健康等公共政策目標，正當化 FTA 義務之違反⁹¹。或許未來的 FTA 能夠設計納入性別政策的一般例外規定，然而迄今為止，包括具「貿易與性別」專章的 FTA，並無 FTA 具此類一般例外規定。退步言之，關於保護公共道德所必要的例外規定，是否可以涵蓋性別議題，也有爭議⁹²。若國家為了解決女性參與經濟活動之限制，打算採取一些保護性的國內政策時，現行的經貿協定似乎沒有提供足夠的政策空間供國家來正當化其保護措施。

雖說有許多 FTA 已經將性別相關議題納入規範，但大部分僅具有宣示性，並沒有課以會員積極義務，以《加拿大—智利自由貿易協定》為例，其雖重申締約方必須要有效履行 CEDAW 公約下的義務，然而，其僅是「重申」該義務而已⁹³，且並沒有將 CEDAW 最核心的義務規範到 FTA 內，相較於《美國—韓國自由貿易協定》之勞動專章把 ILO 等公約的勞動標準直接納入，並要求締約國應透過法律或規章維持 ILO 宣言及其附則中所涵蓋之四大權益的做法⁹⁴，性別專章

2014.

⁸⁹ HAIFA BENSALAM, *supra* note 72, at 20.

⁹⁰ Amrita Bahn, *supra* note 4, at 526-527.

⁹¹ *Id.*

⁹² *Id.*

⁹³ Canada - Chile FTA, art. N bis-02, (“Each Party reaffirms its commitment to effectively implement the obligations under the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women, adopted by the United Nations General Assembly on 18 December 1979.”).

⁹⁴ Free Trade Agreement between the United States of America and the Republic of Korea, US-S. Kor, art. 19.2.1.

的貢獻度相當有限⁹⁵。

在程序面，雖然多數 FTA 都設有爭端解決機制以處理協定所引起的爭端，但幾乎所有 FTA 皆明確排除性別議題適用爭端解決章節⁹⁶。《加拿大—智利自由貿易協定》就是一個很明顯的例子，該協定明文規定：締約方對於「貿易和性別」章節所引起的任何爭端，均不得利用第 N 章中關於爭端解決機制的規定⁹⁷。在缺乏適用爭端解決程序的情況下，與性別有關之承諾的執行仍然是一個棘手的問題⁹⁸。協定中之性別相關規定無法透過具有拘束力及強制性的爭端解決機制來執行，這意味著若締約國未能遵守義務或承諾，不會對其造成不利結果⁹⁹。現有的 FTA 只能倚賴當事方之間的善意合作，並儘最大努力透過協商、對話來解決因性別問題而產生的爭端¹⁰⁰。

唯一的例外是《以色列—加拿大自由貿易協定》，該協定首次就《貿易與性別》章節允許當事國透過爭端解決程序來處理性別議題¹⁰¹。不幸的是，這只是非常初步的嘗試，因為該爭端解決機制必須來自於締約國雙方事前的同意，從而使其在本質上並非完全具有強制性¹⁰²。退萬步言，縱使其爭端解決具有強制性與拘束力，然而該協定有關於性別的實體規範條文僅有宣誓性質，主要係重申性別相關價值的重要性以及其所欲達成的目標，並未課以締約國積極義務來達成協定目標。

綜上，雖在 FTA 中納入性別議題反映出對此議題一定程度的關切，然而，大部分之 FTA 卻排除性別議題適用爭端解決程序，故即使有國際相關軟法文件已被納入 FTA 中，使其成為較具有強制力的硬法性質，然而若無法透過 FTA 來達成爭端解決，其貢獻度無法如預期之高。縱使《以色列—加拿大自由貿易協定》的爭端解決程序得以處理性別相關的議題，但該協定的實體規範並未課以締約國積極義務來達成協定的目標，從中可見各國徹底執行性別相關義務之決心不高，因此透過 FTA 來達成女性經濟賦權的效果也非常有限。

二、其他國際協定更具普遍性與代表性

儘管各國近來有將性別議題納入 FTA 的趨勢，然而 FTA 並未課予締約國積極義務，因此其執行力有限；FTA 反而會援引其他國際協定（例如國際勞工組織

⁹⁵ 戴文祈，試析美系自由貿易協定中勞動規範對勞動權益提升之有效性——以跨太平洋夥伴協定為例，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，198 期，頁 1-15，<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no198/1.pdf>（最後瀏覽日：2020 年 5 月 25 日）。

⁹⁶ Amrita Bahn, *supra* note 4, at 526-527.

⁹⁷ Canada - Chile FTA, art. N bis-06.

⁹⁸ Amrita Bahn, *supra* note 4, at 527.

⁹⁹ *Id.*

¹⁰⁰ *Id.*

¹⁰¹ Canada - Israel FTA, art. 13.6.

¹⁰² Amrita Bahn, *supra* note 4, at 526.

下之公約、建議書及 CEDAW)，此或許暗示這些 FTA 也承認其他更具有普遍性與代表性的國際組織或條約為達成女性經濟賦權更好的場域。

在第一次世界大戰後，國際勞工組織即透過頒布公約及建議書的方式，藉以增進全球勞動者的基本權益及一般福祉，在經過近百年的努力後，已經通過了 192 項公約及 204 項建議書¹⁰³，與性別議題相關的規範則規定在《男女同工同酬公約》、《就業與職業歧視公約》、《有家庭責任的工人公約》¹⁰⁴。會員國在批准具有拘束力之相關勞動公約後，應於一定期間內制定內國法來實施，而國際勞工組織也訂有相當完整之監督機制，以各類委員會之運作以確保共同批准相關公約之會員國已履行義務¹⁰⁵。

CEDAW 為聯合國第二大的人權公約，迄今有 188 個國家簽署，全球近百分之九十以上的國家皆為 CEDAW 的締約國，使得 CEDAW 實際上成為具國際共識的女性人權標準¹⁰⁶。在課予會員義務方面，CEDAW 第 2 條規定：締約各國譴責對婦女一切形式的歧視，各國協議立即用一切適當辦法，推行消除對婦女歧視的政策¹⁰⁷；第 3 條規定：締約各國應承擔在所有領域，特別是在政治、社會、經濟、文化領域，採取一切適當措施，包括制定法律，保證婦女得到充分發展和進步，以確保婦女在與男子在平等的基礎上，行使和享有人權和基本自由¹⁰⁸；第 11 條及 13 條規定則指出：締約各國應採取一切適當措施，消除在就業方面以及經濟和社會生活的其他方面對婦女的歧視，以保證她們在男女平等的基礎上享有相同權利、以及經濟和社會生活得到保障¹⁰⁹。在監督與審查機制方面，締約國必須定期向聯合國秘書長報告進展，並供 CEDAW 委員會審議。在爭端解決方面，CEDAW 第 29 條規定，兩個或兩個以上的締約國間關於本公約的解釋或適用方面的任何爭端，如不能透過談判解決，經締約國一方要求，應交付仲裁¹¹⁰。如果自要求仲裁起六個月內，當事國各方不能就仲裁的組成達成協議，任一方得依照國際法院規約提出請求，將爭端提交到國際法院審理¹¹¹。由上述可知，國際勞工組織下的相關規範及 CEDAW，相較於多邊或雙邊的經貿協定，皆提供更完整的實體規範與爭端解決機制，並更具有代表性。

三、透過國內政策較 FTA 條文更能達到賦權目標

如同本文於第一節所提到，男女在無償照料和家務勞動中的占比不均，將對

¹⁰³ 焦興鎧，國際勞動法之演進及最新進展，全國律師，13 卷 2 期，頁 4-5（2009 年）。

¹⁰⁴ *Id.*

¹⁰⁵ *Id.*

¹⁰⁶ 葉德蘭，落實「消除對婦女一切形式公約（CEDAW）」法規檢視種子培訓營講義，行政院性別平等處，頁 1（2012 年）。

¹⁰⁷ CEDAW, art. 2.

¹⁰⁸ CEDAW, art. 3.

¹⁰⁹ CEDAW, arts. 11, 13.

¹¹⁰ CEDAW, art. 29.

¹¹¹ CEDAW, art. 29.

女性經濟上的充分參與和賦權造成阻礙，然而，由於在貿易協定場域解決性別議題有其侷限性，若直接透過國家採取具備性別意識的政策，或許更能夠達成女性經濟賦權的目標。以《OECD 女性經濟賦權政策對話》為例，其建議政府在下列各個面向採取具備或強化性別意識的政策¹¹²，以解決因家務勞動與無償照料男女分配不均所造成對女性的不利情形：

(一) 公共服務

公共服務不僅可減少女性在無償照護活動上所花費的時間，同時可為女性創造就業機會¹¹³。藉由托兒所提供兒童照料服務，或為老人、病人、傷殘人士提供的服務，可以減少傳統上屬於女性的照料工作的負擔¹¹⁴。這些服務也可為女性提供就業機會，但前提是女性能獲得必要的教育與職業培訓，並考慮到其將面臨與現有的無償照料工作之間相互平衡的挑戰¹¹⁵。

(二) 基礎設施

基礎設施通常被認為是性別中性 (gender-neutral) 的，但女性受到缺乏水電，或當地交通不便的影響，增加了她們家務勞動的時間¹¹⁶。儘管有充分證據顯示，女性獲得使用優質基礎設施對於擴大其經濟參與及減少無償工作至關重要，然而 OECD 的研究發現，在能源和運輸等基礎設施部門，針對性別平等的官方援助卻最為薄弱¹¹⁷。藉由在公共工作計劃的設計中將性別觀點納入考量不僅可以為女性節省時間，亦可讓女性有尊嚴的工作，例如，限制每天的工作時間以讓女性騰出時間從事其他活動，或在工作場所提供兒童照護設施¹¹⁸。

(三) 社會保障

社會保障與降低女性收入貧窮 (income poverty) 的政策領域相關¹¹⁹。然而，根據研究顯示，若未能減少女性時間貧困的情形，社會保障計劃將徒勞無功¹²⁰。社會保障計劃的設計通常是不具有性別意識，且會強化家庭的父權結構，又女性作為照護者的性別刻板印象使女性貧困的情形不減反增¹²¹。例如，關於有條件的接受現金移轉支付的義務，或是參與公共勞動計劃，都將對女性造成時間上的負

¹¹² OECD, *supra* note 26 ¶ 10.

¹¹³ *Id.* ¶ 11.

¹¹⁴ *Id.*

¹¹⁵ *Id.*

¹¹⁶ *Id.*

¹¹⁷ *Id.*

¹¹⁸ *Id.*

¹¹⁹ *Id.*

¹²⁰ *Id.*

¹²¹ *Id.*

擔¹²²。

(四) 重新分配家庭內部無償照料和家務勞動的責任

對於女性角色的社會規範和期望是造成性別不平等的根本原因之一，重新分配家庭內部無償照料和家務勞動的責任將有助於解決此問題¹²³。男女在無償照料和家務勞動的分配不均，對女性自行利用的時間和在家庭之外尋求賦權機會的能力有不利影響，也限制了女性在家庭中發言權¹²⁴。因此，政府應干預並採取相應措施，例如育兒假政策、節省勞力的技術等¹²⁵。

四、小結

綜上，因 FTA 之侷限性，國際間已有其他針對提升女性經濟賦權之更具體的文件或公約，再者，女性賦權所面臨的障礙很多並非能單靠經貿協定解決，反而在相當程度上需要國內公共政策制定相關配套措施，故本文認為將性別議題納入 FTA 並非達到女性經濟賦權的最佳手段。

肆、結論

綜上所述，由於女性在從事經濟活動時面臨許多阻礙，在多邊貿易機制缺少實質作為的情形下，在 FTA 中納入性別專章或與性別相關的個別條文已成為一股趨勢。然而，從本文分析中可以得出，將性別相關的議題納入 FTA 的貢獻度並不高，因為大部分的 FTA 將性別議題排除爭端解決程序的適用，就算能夠適用爭端解決程序，其實質規範並不課以會員積極義務，且另有其他更具普遍性與代表性的國際組織或協定來處理性別議題。由此可知，透過貿易協定來達成女性經濟賦權的目標有其侷限性，反而是透過國家採取具有性別意識的政策，較 FTA 更能達成女性經濟賦權目標。雖如此，吾人仍不能完全否定 FTA 所做的貢獻，儘管在 FTA 納入性別議題並非最有效解決女性經濟賦權的方法，其仍扮演著重要的輔助性角色，藉由重申性別平等、女性經濟充分參與等目標，敦促會員在施行經貿政策時，亦能考量到性別議題，故仍值得給予肯定。

¹²² *Id.*

¹²³ *Id.*

¹²⁴ *Id.*

¹²⁵ *Id.*