

# 從國際法觀點簡析 OECD 多國企業指導綱領之法律性質與我國之因應之思維

徐耀滋\*、詹世榕\*\*

## 壹、前言

企業成立之目的及其最主要考量為營利，故企業責任之先後順序本為：經濟責任、法律責任、倫理責任以及最後的慈善責任（註一）。就一國的投資環境而言，政府制訂及實施與投資相關之法律規章、投資政策固然佔有重要的角色，然整體投資環境體質之改善，尚有賴於企業之配合遵守。換言之，政府針對投資環境之設計及企業遵守該市場運作之遊戲規則，兩者

構成健全的投資環境之一體兩面，缺一不可。國際間對於相關問題亦有大量討論，惟其所切入的角度皆有所不同。例如聯合國體系下的國際文件大多從人權及消費者保護的角度討論國際投資議題（註二），主要規範與企業衝突之消費者權利或勞工人權等，且較屬單方面的要求企業符合一定之標準或課予其他義務。

不同於上述看法，經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, 以下簡稱 OECD）下有

---

\* 作者為經濟部投資業務處專員。

\*\* 作者為東吳大學法律研究所碩士班學生。本文感謝協合國際法律事務所吳必然資深顧問提供寶貴意見。

關該領域之討論文件—「OECD 國際投資與多國企業宣言」(The OECD Declaration and Decisions On International Investment and Multinational Enterprises, 以下簡稱「OECD 多國企業宣言」)更強調以政府間及政府與企業間之合作改善投資環境,並提出供雙方遵行之相關事項之原則及標準。為將其達成目標之手段具體化,OECD 亦以 OECD 多國企業宣言為基礎,針對政府及企業之角色分別發展出「投資政策架構」(Policy Framework for Investment)及「OECD 缺乏治理地區多國企業之風險意識方法」(OECD Risk Awareness Tool for Multinational Enterprises in Weak Governance Zones)兩份文件,前者旨在提供各遵行國家政府改善投資環境以吸引投資,以檢核清單的方式給予政策建議;後者則意在對企業於缺乏治理地區的投資行為提供於遵守國際投資規範、管理其投資行為之高度注意、認識商業夥伴和客戶、處理與投資地主國公務機關間之關係以及內部舉發(whistle-blowing)等方面之建議。該等文件將為我國政府及企業於審查及評估對內對外投資時之一項可貴文獻。

就我國加入國際組織之工作而言,除瞭解上述文件之內容外,亦需進一步深入瞭解該等文件之性質,如此始得了解於加入後如何因應眾多國際規範對我國產生的影響和衝擊。故本文擬就 OECD 多國企業宣言下之「OECD 多國企業指導綱領」之內容及其國際法性質作一簡單介紹,並簡

析政府及企業應如何因應該文件之思維。

## 貳、OECD 指導綱領簡介

### 一、基本概念、背景及範圍

為推動 OECD 會員國國際直接投資及多國企業之合作,OECD 於 1976 年制定「國際投資暨多國企業宣言」,該宣言共包括「多國企業指導綱領」、「國民待遇」、「衝突性規定」及「國際投資誘因與非誘因措施」等 4 項相關連之文書。該宣言於制定後,持續定期進行檢討,而最近一次之檢討針對多國企業指導綱領作了大幅度修正,並加強永續發展議程中有關經濟、社會及環境方面等各項核心要素。

且因已增訂消除童工及強迫性勞動建議書,故指導綱領目前已涵蓋國際間認同之核心勞工標準。另就打擊貪污及保護消費者方面亦增列新章節。新版有關環保之章節鼓勵多國企業透過改善內部環境管理及訂定更佳環境影響應變計畫,提高公司的環保績效。有關揭露及資訊透明化的一章,則於更新後已能反映 OECD 公司治理原理,並鼓勵社會及環境責任感。

就指導綱領國家聯絡點之實施程序亦已作重大改善。雖然指導綱領提出之建議係針對企業,然各政府仍有責任透過其國家聯絡點的網絡推廣指導綱領、處理詢問,並協助解決於特定事件(specific

instance) (註三) 中所發生之爭議。本次檢討對於國家聯絡點之執行職責方面，已提供許多方針，亦建立了促進資訊透明化、負責任及最佳實務之機制。此外，OECD 投資委員會仍為負責說明指導綱領之定義及監督其效力之機構。

2000 年之檢討程序中較特別之處為，投資委員會除聽取會員國之意見外，亦與企業界、勞工代表、非政府組織及非會員國進行一系列廣泛諮商，另公眾亦可透過網際網路公開發表對指導綱領之意見。此種真正落實與利害關係人對話、溝通之開放態度，不僅使 OECD 指導綱領之推出被所有團體所樂見及使用，亦反映 OECD 與外部溝通之重要演進，此係值得其他國際組織所效法之處。

「OECD 多國企業指導綱領」係各國政府對多國企業之營運行為所提出之建議事項，為一符合相關法律規範之自發性商業行為及標準。其主要目的為希望多國企業之營運目標能與政府一致，並加強企業與其營運所在地社會間之互信基礎，以及協助改善外國投資氣候及強化多國企業對永續發展的貢獻。

「OECD 多國企業指導綱領」共有 10 項指導原則，分列如下：

#### 1. 觀念與原則 (Concepts and Principles)

指導綱領係各國政府對多國企業營運行為的共同建議，企業除應遵守國內法律外，亦鼓勵自願地採用該綱領良好的實務原則與標準，運用於全球之營運，同時也

考量每一地主國的特殊情況。

#### 2. 一般政策 (General Policies)

企業應促成經濟、社會及環境進步以達到永續發展的目標，鼓勵企業夥伴，包括供應商，符合指導綱領的公司行為原則。

#### 3. 揭露 (Disclosure)

企業應定期公開具可信度的資訊，揭露二種範圍的資訊；第一，充分揭露公司重要事項，如業務活動、公司結構、財務狀況及公司治理情形等；第二，將非財務績效資訊作完整適當的揭露，如社會、環境及利害關係人之資料。

#### 4. 就業及勞資關係 (Employment and Industrial Relations)

企業應遵守勞動基本原則與權利，即結社自由及集體協商權、消除童工、消除各種形式的強迫勞動或強制勞動及無僱傭與就業歧視。

#### 5. 環境 (Environment)

適當保護環境，致力永續發展目標，企業應重視營運活動對環境可能造成的影響，強化環境管理系統。

#### 6. 打擊賄賂 (Combating Bribery)

企業應致力消弭為保障商業利益而造成之行賄或受賄行為，遵守「OECD 打擊賄賂外國公務人員公約」。

#### 7. 消費者權益 (Consumer Interests)

企業應尊重消費者權益，確保提供安全與品質優先之商品及服務。

#### 8. 科技 (Science and Technology)

在不損及智慧財產權、經濟可行性、

競爭等前提下，企業在其營運所在國家散播其研發成果。對地主國的經濟發展與科技創新能力有所貢獻。

#### 9. 競爭 (Competition)

企業應遵守競爭法則，避免違反競爭的行為與態度。

#### 10. 租稅 (Taxation)

企業應適時履行納稅義務，為地主國財政盡一份心力。

OECD 指導綱領之作成背景主要係因體認國際投資對世界經濟的重要性及多國企業於國際投資中之關鍵角色，並以認為藉由國際合作得以改善投資環境為前提而作成該文件（註四）。其以合作的角度來看待多國企業的國際投資行為、鼓勵企業就政策與法律之發展及執行與政府溝通合作、確保政府政策與企業利益，並將社會其他公、私利益利害關係人之觀點納入考量，包括當地社區及「企業利益（註五）」，試圖創造「多」贏的局面，以達成最終改善投資環境及提升企業對永續發展的貢獻的目標。

## 二、法律性質和效果

最新修正之 OECD 多國企業宣言，其法源為 2000 年 7 月 27 日由各「遵行政府（註六）（Adhering Governments）」依 OECD 成立之基本文件—《經濟合作暨發展組織公約》第一條及第五條所作出之建議（Recommendations）。

關於「建議」的效力，「經濟合作暨發

展組織公約」第五條 (b) 款並未直接規定，然若從同條(a)款就「決議 (Decisions)」之效力以明文說明「……除非另有規定，應拘束所有會員國（註七）。」，而未於 (b) 款為相同規定之觀點論之，似可認定建議不具法律拘束力。

此外，有關「多國企業宣言」之法律性質，經查 OECD 相關文書說明如下：

1. 2000 年 6 月部長會議主席澳洲財政部長 Peter Costello 聲明指出，該宣言係「計對各國政府及各企業列載之無拘束力的原則及標準（The Declaration sets forth non-binding principles and standards addressed both to governments and to enterprises）」。
2. 另依據多國企業指導綱領工作小組 2001 年 10 月 31 日對多國企業指導綱領解釋文件第 9 頁指出，遵行指導綱領係自願性，無法律拘束力，指導綱領既不代替、亦不應被認為凌駕國內法律規章，而是代表非法律性質行為的補充原則及標準。

據上得知 OECD 多國企業宣言屬於國際法上不具法律拘束力的君子協定（Gentlemen agreement）（註八），且該宣言下四項文書之一「OECD 指導綱領」之前言亦明白說明該文件所提供的原則及標準屬自願遵守的性質。既屬君子協定，則會員國政府違反該文件內容之作為並不產生國際法上國家責任的問題，亦不產生所謂損害賠償的訴訟。但並不代表就不會

對未遵守的會員國有所影響，其他會員國仍得對該未遵行之會員國採取相對應之政治或經濟措施（註九）。會員或觀察員若不信守 OECD 多國企業宣言，雖不似 WTO 可經授權採行貿易報復等經濟制裁手段，惟仍得以 OECD 之制度設計約束會員國或觀察員。

自 OECD 之制度設計觀之，該組織係以「軟措施」來約制會員及觀察員，其第一種措施即為以「同儕檢視（peer review）」之機制來促使各會員國遵守相關規定。該機制藉由鼓勵國家間的對話、其他國家的正式建議及非正式對話、個案中公眾之裁量比較、國家間之評比、或上述事項對國內公共意見、國內行政單位及政策制定者之影響等，而對會員國產生所謂的「同儕壓力（Peer Pressure）」。

雖同儕壓力充其量僅屬柔性遊說，惟其產生之效果於實踐上係刺激各國改變其作為以達目標之重要手段，如有媒體參與其中則其效果更為彰顯（註十）。

同儕檢視之制度本身及其檢視結果與建議皆不具有法律拘束力，更不具有懲罰的性質，但 OECD 會出版檢視報告出版品，對外公開同儕檢視結果與建議。此對被檢視國而言，相當於該國之「體檢報告」被公開，而該報告除將被其他會員國定期檢視外，亦有可能將被其他國家運用於其他國際組織之檢視場合，如 WTO 貿易體制審查（Trade Policy Review）或雙方談判場合等，此將對被檢視國形成一定程

度之「內省」壓力。OECD 前任秘書長 Mr. Donald Johnsony 於演講時亦評論，OECD 多國企業宣言雖無法律拘束力，但透過同儕檢視機制，等同於另一方面拘束會員。

雖各方就該指導綱領本身之有效性問題採取不同看法與見解，但無論其在要求各會員國遵行之方面是否有足夠的強制力，就如學者 Fabrizio Paganì 對於歐盟相似機制—記分板（Scoreboard）之觀察所得之結論：「該項機制之有效施行，係建立在「遊戲規則屬明確且為所有會員所接受」之前提上，否則將可能淪為外交紛爭。」此種狀況與其他有法律拘束力之國際協議亦無相異之處（註十一）。

OECD 多國企業宣言雖為無拘束力及開放式之國際文書，然除會員當然具有宣言簽署國身分外，非會員需以投資委員會觀察員或遵行國家之身分成為宣言簽署國。查申請成為 OECD 投資委員會觀察員必須簽署「OECD 多國企業宣言」，亦即成為「多國企業宣言」之遵行國家為申請成為投資委員會觀察員之必要條件，然觀察員申請國亦可先成為「OECD 多國企業宣言」之遵行國家後，再申請成為觀察員，或兩者同時申請。至於申請成為投資委員會觀察員與「多國企業宣言」之遵行國家程序相同，二者皆需經由申請國遞交申請函或意願書、投資委員會初步評估、實地審查、投資委員會技術審查、理事會採認及雙方換文（exchange of letters）等固定程序，只是宣言遵行國家審查條件不似

觀察員條件比較嚴格，例如觀察員需對外投資金額累計 150 億美元之門檻。觀察員與宣言遵行國家之資格並非永久擁有，係為每二年一期，若觀察員與宣言遵行國家於每二年一度之審查未獲共識，則將被投資委員會除名，此機制亦為 OECD 投資委員會針對觀察員與宣言遵行國家所設之第二道約束機制（註十二）。

### 叁、我國因應 OECD 指導 綱領所產生影響之思維

#### 一、政府方面

有關 OECD 指導綱領對我國之因應問題，本文認為可以從尚為非參與國及未來成為參與國之角度去檢視該問題（註十三）。以我國為非參與國之角度論之，縱使我國國際地位特殊，參加各項國際組織為我國經貿單位一向之優先推動目標，惟參與 OECD 投資委員會是否對我國有所實益，將會是我們遇到的第一個問題。就以 OECD 指導綱領所規範事項言，我國縱可要求來台投資外商遵守 OECD 指導綱領之相關規範，但相對的，我國諸多對外投資廠商是否支持 OECD 指導綱領中有關經營責任之標準及是否有能力擔當該等責任；且若我國並非參與國，是否表示我國政府與廠商將不受此等國際壓力，且不會對我國對外投資權益有所影響，抑或是否會如

同一些貿易相關規範之規定，被拒門外者，其產品出口將遭受不利之待遇與障礙等，此等問題均尚待研究討論。

又即使該機制於 OECD 下有明確的程序規則，我國政府是否配置有妥善之制度、足夠之國際事務人力與資源來因應，將會是另一較為技術性卻實際之考量因素。另一方面，從 2005 年國家聯絡點年度會議中觀察得之，OECD 本身亦體認 OECD 指導綱領所討論之企業責任的管理實務模式為全球所共享之價值，無論於遵行國家或非遵行國家內均有其適用。故各國國家聯絡點亦強調投資委員會及其工作小組應特別留意非遵行國家內的法律程序與特定事件之比較，此任務亦將成為國家聯絡點會議將來工作的重點（註十四）。換言之，即使非屬 OECD 的會員國，OECD 亦將留意非會員國內企業社會責任之推動工作，甚至進行磋商。故有關是否應加入該組織之問題，本文認為我國內部因素之評估將大於外部影響之評估。

另一所需考量之思維在於未來加入 OECD 投資委員會後，我國政府之因應作為。依 OECD 多國企業宣言，其對於遵行政府所設之義務如下：

#### 1. 多國企業指導綱領：

聯合對在其境內或自其境內至境外營運的多國企業推薦遵守指導綱領。

#### 2. 國民待遇：

各遵行的政府應在其公共秩序、國家基本安全，履行有關國際義務之需求下，

依其本國法規給與在其境內營運，直接或間接由另一遵行的政府國民所擁有或控制的多國企業（外國控制企業（Foreign-Controlled Enterprises）」）的待遇，應與國際法一致且不低於在類似情況下給與本國企業之待遇。此等待遇不涉及該國管制外國投資進入或設立之公權力執行事項。

會員國應將國民待遇之全部例外措施於採認多國企業宣言 60 日內通知 OECD，OECD 將於 3 年內定期檢視該等例外措施。

### 3. 衝突性規定：

遵行的政府將彼此合作以避免或減少加諸於多國企業之衝突性規定。

### 4. 國際投資誘因與非誘因措施

任一會員國若認為另一會員國採取對國際直接投資提供重大官方誘因與非誘因的措施，會影響該會員國國際直接投資的流量，因而可能使其權益受到負面影響而提出請求時，則應在投資委員會架構下進行諮商。

另 2000 年所增修之 OECD 指導綱領亦對國家聯絡點之實施程序作出重大修正，如加重國際聯絡點之功能與角色，非政府組織等利害相關人可就多國企業違反指導綱領之事實，直接向各相關國家聯絡點提起控訴等。於 OECD 指導綱領之第二部分：OECD 多國企業指導綱領之實施程序中明確說明之遵行該指導綱領的重要義務有：

◎設置國家聯絡點（需考量理事會決

議所附國家聯絡點程序指南），廣宣指導綱領，致力解決執行指導綱領所產生特定事件之爭議，並通知利害關係人與指導綱領有關的設施可供使用。

◎不同國家之國家聯絡點於必要時應彼此合作。

◎國家聯絡點每年集會並向國際投資暨多國企業委員會提出報告。

由此可知國家聯絡點之設立為遵行國家推動企業社會責任之重要一環。有關制度之設計部分，並未規定遵行政府必須以何種型態設立，反而是以「功能相當（functional equivalence）」為核心準則作為唯一標準，以確保各國得以彈性設計其國家聯絡的型態。而所謂功能相當的核心準則，主要係要求各國國家聯絡點之設立最低應符合可預見性、可利用性、透明化及可責性等要求。

國家聯絡點之功能除對外為與其他國家合作及溝通之窗口，亦為定期負責向 OECD 投資委員會報告之單位外，對內則為具體推動 OECD 指導綱領各規定事項之推手，並擔任政府與企業間溝通之橋樑，以達改善投資環境之目標。故我國未來如加入該組織，其對我國之挑戰並非如何設立國家聯絡點，而係如何統合協調各單位，共同致力處理我國對外投資廠商所產生之特定事件，以及我國處理投資爭端案件之能量，是否已有足夠專業人力及對外網絡處理等問題。

## 二、企業方面

自 OECD 相關報告中可知，目前許多大型企業已開始提倡企業社會責任，尤其於核心勞動基準方面，惟其推動之動機仍係基於策略考量（註十五）。換言之，企業係基於其本身之利益考量，為使其共同推動投資環境之改善，尚需政府或政策制定者以立法等方式做出規範要求之。此外，自 OECD 指導綱領之內容觀之，其規範之對象為各國政府，對企業而言屬於一項自願遵守的規則。就整體言，真正核心部分仍為如何建立政府與企業間互信及合作關係，尤其尚屬未法律化之道德事項部分更是如此。

## 肆、結論

我國屬於一個四面環海的島嶼型國家，貿易和投資之於我國經濟就如同臍帶之於胎兒般重要。又面對全球化的現代，如何與國際接軌的確是件刻不容緩的任務，尤其是在國際投資的情況更是如此。「OECD 指導綱領」提供一個現成可供參考的方向，在推動我國投資環境改善與國際化的過程當中更是不容忽視之文件之一。惟固然參與國際組織為一個與國際接軌的積極做法，然其參與應以充分評估為前提，如探討加入該組織是否具有實質正面效果等，此尚待各方仔細考量評估。

## 註釋：

註一：可參閱 Carroll, A. B., “The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral Management of Stakeholder Organization”, *Business Horizons*, (July-August 1991), pp39-48.

註二：如國際勞工組織於 1976 年所通過的《關於多國企業及社會政策之宣言》。其內容雖然主要是針對多國籍企業、政府、勞工及勞工組織，然其討論的基礎仍然以勞工人權保護為主軸。可參閱：國際勞工組織網站 <http://www.ilo.org/public/english/standards/norm/sources/mne.htm>，最後瀏覽日：中華民國 95 年 9 月 5 日；此外，聯合國消費者政策指導綱領內容亦以消費者保護的角度去探討企業的社會責任議題，可參閱 [http://www.crcp.org.pk/un\\_guide.htm](http://www.crcp.org.pk/un_guide.htm)，最後瀏覽日：中華民國 95 年 9 月 5 日；關於此二文件的說明另可參閱經濟部投資業務處「台灣企業社會責任網站：<http://csr.idic.gov.tw/main.asp>」

註三：所謂「特定事件」係指違反 OECD 多國企業指導綱領之事件。

註四：“Declaration on International Investment and Multinational Enterprises” in “The OECD Guidelines for Multinational Enterprises (REVISION 2000), page 11.



註五：The OECD Guidelines for Multinational Enterprise (REVISION 2000), Part 3. Commentaries, page 17.

註六：此所指遵行國家指 OECD 所有的會員以及其他遵行 OECD 指導綱領的其他非會員。截至 2005 年 4 月為止，在羅馬尼亞加入後，目前共有 39 個遵行國家。

註七：Article 5 of the Convention on the Organization for Economic Cooperation and Development: “In order to achieve its aims, the Organization may: (a) take decisions which, except as otherwise provided, shall be binding on all the Members; (b) make recommendations to Members; and (c) enter into agreement with Members, non member States and international organizations.

註八：我國外交部條法司亦認為 OECD 多國企業宣言不屬我國條約及協定處理準則之規範範圍。

註九：丘宏達，『現代國際法』，頁 155，台北（民國 89 年初版三刷）。

註十：Fabrizio Pagani, Peer Review: A Tool for Cooperation and Change-An Analysis of an OECD Working Method, OECD SG/LEG (2002)1, pp.5-6. Available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/16/1955285.pdf>, Last visit on September, 8<sup>th</sup>, 2006.

註十一：例如 WTO 的爭端解決機制中在被告當事方於一定期間內仍不依照小組或是上訴機構的判斷作為，相對方在 WTO 的架構下是允許以報復的方式填補其損害。而所謂的報復就通常是其他的外交或是經濟手段，惟該手段應該符合比例原則。

註十二：OECD 投資委員會觀察員或宣言遵行國家申請程序規定，複本由作者存檔。

註十三：所謂參與國係假設我國以會員、觀察員或宣言遵守國家之身分參與 OECD 投資委員會，至於我國以何者身分與會，涉及 OECD 內部決策、會員國共識及我國與 OECD 互動問題，不在本文討論範圍。

註十四：OECD Guideline for Multilateral Enterprises: 2005 Annual Meeting of the National Contact Points, page 24.

註十五：OECD Secretary-General Donald Johnson, Promoting Corporate Responsibility: The OECD Guidelines for Multinational Enterprises