

国际劳工标准问题 及其最新发展

沈根荣 张 维

摘 要: 国际劳工标准是当前国际贸易领域的一个焦点问题。本文阐述了国际劳工标准的含义,分析了发达国家要求将国际劳工标准纳入国际贸易体制的原因,介绍了关贸总协定和世界贸易组织在国际劳工标准问题上的斗争,以及近年来国际劳工标准的最新发展。

关键词: 国际劳工标准; 国际贸易; 发展

中图分类号: F 744 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2004)03-0035-06

随着世界经济全球化和一体化的发展,国家间的贸易关系不再局限于“物”的层次,而是扩大到“人”的范畴。国际竞争的焦点也从经济领域转向社会领域,劳工标准等社会问题逐渐受到世贸组织及各界人士的关注,特别是发达国家纷纷要求把其纳入多边贸易体制的范围,同发展中国家展开了激烈的斗争。WTO“多哈”部长会议并未结束这场斗争,而是将其导入新的阶段。本文就此作简要分析。

一、国际劳工标准是当前国际贸易领域斗争的重要问题

1. 国际劳工标准 “劳工标准”是指有关劳工保护的基本法律规则,它是对劳动者的劳动报酬(工资,收入等)、劳动条件(工作时间,安全保护等)、劳动福利(休息,医疗保健,教育,生活待遇等)及其他公民权利(如结社,集会,罢工,言论等自由)所作的规范与要求。

国际劳工标准通常是指由国际劳工组织(ILO)所采纳的公约和建议。目前国际劳工组织已采纳了 181 项公约和 188 项建议书。这些国际劳工标准涉及到十分广泛的领域,诸如基本人权、就业、社会政策、劳动管理、工作条件、行业关系、社会保障、妇女地位、童工问题、移民工人、成年工人以及本地工人、部落人口和非城市工人等。

由于国际劳工组织通过的各种劳工权利公约数量很多,且各国执行情况也各异,需要有一个基础的标准,使之既能包括劳工的最基本权利,又能为各国所普遍接受,这种基础标准被国际劳工组织称为“基本劳工权利”(Fundamental Rights of Labor),而被一些发达国家称为“核心劳工标准”。一般理解为应至少包括国际劳工组织有关强制或强迫劳动问题的国际劳工组织第 29 号和 105 号公约,有关结社自由和对组织权利保护的劳工组织第 87 号公约,有关组织和集体议价原则应用的国际劳工组织第 98 号公约,有关男女同等报酬的国

际劳工组织第100号公约,有关禁止歧视行为的国际劳工组织第111号公约,有关最低就业年龄的国际劳工组织第138号公约。对于这7项公约,目前已经有100多个国家至少批准了其中的5项,因此可以认为这就是国际社会所普遍接受的“核心劳工标准”。

2. 国际劳工标准成为当前国际贸易领域斗争的焦点之一 虽然有关劳工权利的标准早就提出,但与国际贸易挂钩并成为国际贸易领域斗争的焦点则是关贸总协定乌拉圭回合谈判结束以后的事情。其原因是:

第一,由于经济全球化的发展和世界产业结构的调整,一些新兴工业化国家和地区实现了从主要依赖传统的初级产品向依赖于制成品出口的结构转变,这些制成品主要是纺织品、服装、鞋类、玩具、餐具和基础机械等技术含量低、劳动密集度高的产品。这些成熟产业从发达国家转移到了新兴工业化国家和地区,在技术相对稳定和成熟的条件下,确立了比较优势地位,导致了竞争效应和市场重组;同时,由于要素刚性的存在或要素比例不对称,发达国家的扩张产业难以从收缩的产业部门吸纳和转移生产要素,无法消化因产业结构调整所造成的结构性失业,受到损害的集团转而求助于政府的保护。由于关贸总协定多边贸易谈判和贸易自由化的结果,传统的关税和数量型非关税壁垒手段受到了极大的限制,一些发达国家转而从环境保护、劳工标准等方面来寻找新的贸易保护手段,设置出许多新的、富有隐蔽性的非关税壁垒。劳工标准因其本身的复杂性、多样性、政治性和不确定性而成为发达国家限制发展中国家进口而实行贸易保护的最佳选择之一。

第二,除上述经济方面的原因外,西方发达国家还有政治方面的考虑。在发达国家看来,劳工标准体现着一国的人权状况,因此,把劳工标准与国际贸易相连,就不可避免地使贸易与政治纠缠在一起。近年来的许多现象表明,西方国家在劳工问题上正从低工资、低生活水平等经济方面不断向结社、集会、罢工等政治方面升级。这种劳工标准政治化倾向,为西方国家向发展中国家倾销其人权理念和价值标准提供了借口,使发展中国家面临着严重的威胁。在这种情况下,借劳工标准之名,通向贸易渠道,实现政治干预的目的,成了发达国家向发展中国家进行“政治倾销”的重要渠道。

第三,劳工标准与国际贸易挂钩也是发达国家新消费者运动发展的必然要求。近年来,新消费者主义已成为发达国家社会的主流思潮。由于一些国家工人生产条件的恶劣和使用童工的所谓“血汗工厂”的案例的大量披露,在许多发达国家公众中引起极大反响和关注,因而致使这些发达国家的“新消费者”在消费时不仅关心商品的质量与安全性,而且要求了解产品是在何处生产的、是在何种环境下生产的、是由何人生产的以及他是在何种工作条件下生产的,然后再决定是否购买。消费者行为的这种新的变化促使发达国家政府和进口商在商品进口时加强了对劳工标准的审核。这是我们在分析发达国家实施的劳工壁垒时不可忽视的重要社会因素。

二、国际劳工标准纳入国际贸易法律体系的斗争

1. 发达国家的早期努力 发达国家国家试图将国际劳工标准纳入世界贸易组织框架的努力可以追溯到20世纪40年代末创建国际贸易组织(ITO)时期。它们在拟订国际贸易组织宪章时加入了劳工标准条款,即宪章第七条“公平的劳工标准”。由于“哈瓦那宪章”最终未获各国批准,这一规定也随之胎死腹中,但自关税与贸易总协定签订以来,有关劳工

标准与贸易协议相结合的提议就一直未停止过。

在1947年的关贸总协定文本中,订入了与劳工标准相关的条款,即第20条(e)款。该款允许缔约方采取和加强“与监狱产品有关的措施”。但其他的一些提议由于关贸总协定各缔约方从未达成共识,因而未能列入总协定的条款。在乌拉圭回合谈判筹备期间,美国曾提议将“工人权利”问题列入谈判议程,但在埃斯特角城部长会议上对这一问题也未能达成共识,因而也未被列入谈判之中。1987年,美国继续向关贸总协定的理事会提交了几份建议,要求建立一个工作组,专门审议国际公认的劳工标准对国际贸易以及为实现关贸总协定的目标之间的关系问题。美国提出,由这一工作组处理的国际劳工标准应包括:(1)结社自由;(2)组织工会和劳资双方讨价还价的自由;(3)取消强制劳动或义务劳动;(4)儿童就业的最低年龄;(5)制定工作条件方面的最低标准等。1990年,美国又要求关贸总协定的理事会建立一个国际劳工标准工作组,并将其授权范围改为只包括上述前3项国际劳工标准问题,即结社自由、组织工会自由以及免除强迫劳动。1994年马拉喀什部长级会议上几乎每位发言的部长都就世贸组织是否应在该领域发挥作用发表了自己的见解。会议主席最后做出结论认为,目前就此达成协议尚缺乏基础。

可见,在关贸总协定时期虽有少数发达国家试图将劳工标准纳入总协定的框架,但由于历史原因及多数缔约方的反对,因而其努力未能得逞。

2. WTO成立后的激烈斗争 在世贸组织成立后,有关劳工标准与国际贸易的争论趋于激烈。在1996年世贸组织新加坡部长会议筹备期间,美国和挪威提议部长会议做出决定,把在全球贸易自由化进程中提高劳工标准作为世贸组织的一项职责,并就此项工作向1998年部长会议汇报,但遭到许多国家反对。世贸组织总干事雷纳托·鲁杰罗对不同意见进行协调,提出4点建议,在与成员方的磋商中其建议得到广泛支持。这4点建议是:(1)根据已通过的联合国关于人权问题的全球宣言,所有世贸组织成员方反对虐待劳工;(2)国际劳工组织对劳工问题负有首要国际责任;(3)解决劳工标准问题引起的争端不应使用贸易制裁;(4)各成员方同意低工资国家的比较优势不应该被损害。

新加坡部长会议后发达国家与发展中国家在国际劳工标准问题上的斗争开始趋于白热化,是否将国际劳工标准问题列入新一轮贸易谈判的议程成为能否启动新一轮贸易谈判的焦点。

1999年12月,在美国西雅图召开的第三届部长会议经过4天艰苦磋商,仍未能就启动新一轮多边贸易谈判达成共识。从而成为该组织自1995年以来第一次没有通过宣言的部长会议。西雅图会议无果而终的原因之一是美国、欧盟、日本等发达国家在涉及农业、反倾销等一系列问题上分歧严重,各方都不愿做出让步,另外,发展中国家与发达国家在国际劳工标准这一新议题上矛盾难以调和是使会议磋商失败的另一原因。2001年11月召开的WTO多哈部长会议在讨论启动新一轮贸易谈判时,各方对劳工标准问题作了回避,才使会议达成协议。

3. 发达国家试图将国际劳工标准纳入世贸组织框架的原因 发达国家要求将劳工标准问题纳入世贸组织框架内,主要是出于以下几方面的考虑:

第一,利用发达国家在世贸组织规则制定方面的话语权。作为一个多边贸易体系,世贸组织对各成员方的社会、经济、发展等方面发挥着越来越大的影响。从形式上看,世贸组织的有关协议和规则是由包括发展中国家在内的世贸组织成员通过磋商、投票等方式制定和

产生的,但是发达国家和发展中国家的经济力量相差过于悬殊,因此发展中国家在世贸组织的谈判中处于明显的劣势。WTO 制定的游戏规则更多地反映和符合了发达国家的利益,从而具有明显的片面性和不公平色彩。

第二,利用世贸组织对协议“一揽子”接受的特点。国际劳工组织的所有公约都是由其成员国根据自身情况有选择地、逐个批准接受的。而乌拉圭回合最后文本要求其成员方对协议“一揽子”接受,这意味着一旦将国际劳工标准纳入世贸组织框架内,世贸组织成员方就必须接受,而不顾及各成员方社会制度和经济发展水平、阶段的不同,这对于发达国家来说,无疑能使其更方便地达到“贸易与劳工标准挂钩”的目的。

第三,利用 WTO 的强制执行机制。劳工标准之争的焦点在于是否以贸易制裁作为国际劳工标准的强制执行工具。国际劳工组织主张依靠合作而不是强制来致力于推动社会进步,而按照 WTO 的争端解决机制,任何成员方可对他方不符合世贸组织规则的措施所造成其世贸组织下的利益被抵消或受损害,向 WTO 争端解决机构(DBS)提出申诉,胜诉一方在争端解决机构的授权下,可暂时、非歧视地撤消关税减让义务或采取其他报复措施或要求赔偿。发达国家以贸易制裁为手段实施国际劳工标准,需要世贸组织的强制执行力作为后盾。

三、多哈会议后围绕国际劳工标准问题斗争的新趋势

自 WTO 新加坡部长会议以来,经过西雅图和多哈两次部长会议的明争暗斗,发达国家将国际劳工标准纳入 WTO 框架的努力遭受了重大挫折。一些国际组织和以美国为首的发达国家并未就此罢手,而是通过多种渠道、多种方式推行国际劳工标准,以造成国际劳工标准实施的舆论、氛围和单方面在国际贸易中实施的既成事实,迫使发展中国家最终接受发达国家将国际劳工标准纳入世贸组织框架的要求。

1. 发达国家政府实施单边“劳工壁垒” 单边劳工壁垒是指发达国家通过立法或行政措施抵制侵犯劳工权利的产品进口。在国际劳工标准难以纳入世贸组织新一轮贸易谈判议题的背景下,一些发达国家单方面采取劳工壁垒以限制进口。

(1)美国的单边劳工壁垒。美国 1930 年关税法第 307 节就已规定,禁止罪犯、强制劳动生产的产品进入美国,禁止接受刑罚的罪犯、强制劳动或徒工全部或部分采掘、生产或制造的任何物品进口。美国 1988 年《综合贸易竞争法》对 301 条款做了广泛的修订,赋予美国贸易代表对外国不合理的立法、政策或做法进行报复,该法规定,所谓“不合理的立法、政策或做法”包括:“(i)拒绝给予工人结社权利;(ii)拒绝工人组织工会和集体谈判的权利;(iii)允许任何形式的强迫或强制性劳动;(iv)未能规定雇佣儿童的最低年龄;或(v)没有为工人提供最低工资、工作时间、职业安全和健康的标准。”这一规定又进一步加强了美国的劳工壁垒。

(2)欧盟的单边劳工壁垒。欧盟实施的劳工壁垒主要体现在其普惠制方案上。欧盟委员会于 1999 年 1 月 1 日起实施的普惠制方案,将工人权利、环境保护等问题与额外享受欧盟的关税优惠紧密联系起来。方案规定,发展中国家只要被认为严格遵守了国际劳工组织第 87、98、138 号公约,其产品向欧盟国家出口时可享受现有受惠基础上的额外关税减让,减让的幅度在 15%~60%之间。否则,则不能享受此种优惠,甚至被削减乃至取消普惠制待

遇。欧盟根据上述规定,取消了缅甸的普惠制待遇。

2. 社会标签和社会责任认证制度安排 随着社会的发展和人们社会意识的逐步加强,消费者对产品的关注已从单纯的“物”进一步提高到“人”,即人们不仅关心能否购买到一件合意的商品,而且关心产品是如何生产出来的,由什么人生产的。对于许多消费者而言,接受一件由剥削童工、妇女或由强制劳动所制造出来的商品已变得不可思议。与此同时,对于员工而言,工作不再仅仅是一种生存手段,更是生活价值、人生价值的体现,因此,企业雇主是否承担社会责任,即其如何对待员工、如何为员工创设健康的环境,已引起现代社会的高度关注。近年来发达国家由此而产生并推广的社会标签和社会责任认证已成为发达国家用来实施劳工壁垒的又一重要工具。

(1)社会标签。社会标签是指在产品上加贴的表明生产和加工过程是否符合劳工标准的一种标签,以便让消费者在购物时可作选择和鉴别,从而促使制造商和经销商遵守既定的社会准则。目前,发达国家在社会标签方面使用最广泛的是表明未使用童工的标签。

(2)社会责任认证。社会责任认证是一些发达国家继产品质量认证(ISO9000)、环境质量认证(ISO14000)之后出现的又一个重要的认证制度。1997年由非政府组织社会责任国际(SAI)制定和维护的SA8000标准是世界上首个适用于社会责任第三方认证的标准。SA8000涉及的内容包括童工、强迫性劳动、健康与安全、自由结社与集体谈判权、歧视、惩戒性措施、工作时间、工资、管理体系等9个方面。目前该标准已在许多国家得到推广和运用。近年来,美国、法国、意大利等国的贸易组织一直试图通过协议安排,要求所有纺织、成衣、玩具、鞋类等产品的企业必须事先通过SA8000的认证,否则将联合抵制其进口。德国进口商协会则制定了《社会行为准则》,规定德国进口商应对其供应商的社会行为进行检验。与此同时,欧盟现正致力于建立一个统一的《社会行动准则》及相关的管理控制和检验体系。可见,社会责任认证业已成为国际劳工壁垒的重要组成部分。

3. 联合国“全球契约”的推出 1996年WTO新加坡部长会议以来,发达国家和发展中国家在将国际劳工标准纳入WTO框架和新一轮贸易谈判议题的问题上严重对立,分歧无法在短期内得到解决。为打破僵局,1999年1月,联合国秘书长安南在瑞士达沃斯世界经济论坛上提出“全球契约”(global compact)活动的倡议,并于2000年7月在联合国总部正式启动,联合国还为此成立了一个专门的协调员办公室。“全球契约”号召企业界对人类社会的良性发展承担社会责任。契约要求企业界与联合国各机构、国际劳工组织、非政府组织以及其他各方一起结成合作关系,以建立一个更加广泛和平等的世界市场。按照安南的说法,“全球契约”的目标是促成“共同的价值观和原则”,给世界市场以人道的面貌。

(1)“全球契约”的基本原则。“全球契约”要求各企业在各自的影响范围内遵守、支持以及施行在人权、劳工标准和环境方面的基本原则。这些原则共9项。其中,在劳工标准方面有4项,即企业应该维护结社自由,承认劳资集体谈判的权利;彻底消除各种形式的强制劳动;消灭童工制;杜绝任何在用工与行业方面的歧视行为。

(2)“全球契约”参与途径。“全球契约”是一个开放性的计划,欢迎不同企业和组织的广泛参与,任何有意加入“全球契约”计划的企业和组织通过下述途径成为其成员,即以企业行政长官的名义向联合国秘书长致信,声明支持该契约并承诺:通知员工、股东、顾客及供应商;将契约和9项基本原则纳入企业的发展 and 培训计划;将9项基本原则写入企业宗旨;在公司的年度报告及其他公开文件中表明对“全球契约”的支持;发布新闻简报公开其承诺。