

自由贸易协定中劳工标准的发展态势

李西霞

内容提要:自由贸易协定是世界贸易组织最惠国待遇原则的一种例外合法机制。随着经济全球化和贸易自由化的深度发展,过去 20 年内全球范围内纳入劳工标准的自由贸易协定数量在快速增加。更为重要的是,每个自由贸易协定中的劳工标准由各该协定成员国谈判确定,且遵循各不相同的争议解决机制,由此形成各成体系的劳工标准发展态势。这种发展态势一方面对劳工标准的实施效力产生影响,并进而影响到劳工权利的保护水平;另一方面也正在对国际贸易和投资产生重大影响。在此背景下,在推进我国自由贸易区的建设和发展过程中,对此种影响应有战略考量。

关键词:自由贸易协定 劳工标准 劳工条款 劳工公约 争议解决机制

李西霞,中国社会科学院国际法研究所助理研究员。

一 问题的提出

随着经济全球化不断深入,贸易自由化得到迅速发展并深刻影响到各国劳动关系的和劳动者权利保护的水平。在此进程中,国际贸易与劳工标准不同程度地挂钩得以逐步实现。从最早 1890 年美国通过单边立法实现国际贸易与劳工标准挂钩,到借助外交手段和普惠制安排,再到双边自由贸易协定安排和民间层面的跨国公司生产行为守则,分化的劳工标准体系逐步确立且实施模式各具特色。现阶段,实现国际贸易与劳工标准挂钩的最重要途径是自由贸易协定。在世界贸易组织(World Trade Organization, WTO)多边贸易体制下,自由贸易协定属于区域贸易协定的范畴,是 WTO 最惠国待遇原则的一种例外合法机制。^[1] 相对于多边贸易体制,双边或区域贸易体制一体化程度更高,内容也更广泛;除了对货物贸易的关税进行削减和取消,以及对非关税壁垒进行禁止或限制,还扩展到服务贸易自由化、投资规则、竞争规则、环境政策和劳工条款等与贸易直接或间接相关的领域。

[1] 根据 WTO 的定义,区域贸易协定包括关税联盟、自由贸易区以及自由贸易区性质的“临时协议”。参见赵维田著:《世贸组织(WTO)的法律制度》,吉林人民出版社 2000 年版,第 84-88 页。

就劳工标准而言,在与 WTO 多边贸易体制挂钩未果后,美欧等主要经济体充分利用自由贸易协定例外机制,主导和推行各自自由贸易协定中的劳工标准,以实现其消除贸易伙伴国比较优势和国际竞争力的目的。由于美欧谈判地位强势,在自由贸易协定谈判中与贸易伙伴之间往往形成不对称的谈判格局,迫使越来越多的国家接受其关于劳工标准的要求。在过去 20 年间,纳入劳工条款的双边或区域贸易协定的数量迅速增长。据不完全统计,1995 年仅有 4 个自由贸易协定纳入劳工条款,2005 年上升到 21 个,到 2011 年则猛增到 47 个。^[2] 其中,美国有 13 个自由贸易协定纳入劳工条款,欧盟有 6 个自由贸易协定纳入劳工条款。^[3] 由于纳入自由贸易协定的劳工标准各成体系,且适用不同的劳工争议解决机制,劳工标准在全球范围内呈现分化态势。这种发展态势虽然为劳工标准的实施提供了多种途径,但在客观上加剧了国际劳动法的碎片化,且正在对国际贸易和投资产生重大影响。

中国自由贸易区自 2004 年启动建设以来,已签署自由贸易协定 12 个,涉及 20 个国家和地区。^[4] 在应对国际贸易与劳工标准问题上,我国有 4 个自由贸易协定纳入劳工条款。^[5] 目前,我国政府正在与美国进行双边投资协定谈判,与欧盟的投资协定谈判也已提上日程,同时还在积极考虑加入“跨太平洋伙伴关系协定”谈判。这一系列的条约谈判,都无法回避美欧坚持将投资贸易与劳工标准直接挂钩的原则立场。^[6]

关于国际贸易与劳工标准关系的研究在我国起步较晚,可以说是在我国入世后该问题才真正引起学界关注。例如,周长征探讨了 WTO “社会条款”之争;^[7] 常凯分析了全球化背景下的劳动关系及我国的对策;^[8] 周少青通过国际劳工组织、世贸组织和全球经济这一社会平衡发展的三重框架审视劳工标准问题;^[9] 李雪平探讨了经济全球化背景下劳工权益保护的人权监督机制、国际劳工组织监督机制和 WTO 监督机制;^[10] 冯涛探析了贸易自由化和劳工标准全球化问题;^[11] 鄂晓梅分析了基于劳工标准的单边贸易措施与

[2] Jordi Agustí-Panareda, Franz Christian Ebert and Desirée LeClercq, Labour Provisions in Free Trade Agreements: Fostering their Consistency with the ILO Standards System, ILO, Background Paper, Social Dimensions of Free Trade Agreements, March 2014, p. 7.

[3] Jordi Agustí-Panareda, Franz Christian Ebert and Desirée LeClercq, Labour Provisions in Free Trade Agreements: Fostering their Consistency with the ILO Standards System, ILO, Background Paper, Social Dimensions of Free Trade Agreements, March 2014, pp. 29 - 31.

[4] 分别是中国与东盟、新加坡、巴基斯坦、新西兰、智利、秘鲁、哥斯达黎加、冰岛和瑞士的自贸协定,内地与香港、澳门的更紧密经贸关系安排(CEPA),以及大陆与台湾的海峡两岸经济合作框架协议(ECFA),目前均已实施。参见中国自由贸易区服务网(<http://fta.mofcom.gov.cn>),访问时间:2015 年 1 月 12 日。

[5] 分别是《中国—智利自由贸易协定》第 108 条、《中国—新西兰自由贸易协定》第 177 条、《中国—秘鲁自由贸易协定》第 161 条、《中国—瑞士自由贸易协定》第 13.5 条。

[6] 参见荣四才:《“公平贸易”劳工标准——浅述贸易和投资条约中的劳工标准问题》,《中国劳动关系学院学报》2014 年第 3 期,第 4 页。

[7] 参见周长征:《WTO 的“社会条款”之争与中国的劳动标准》,《法商研究》2001 年第 3 期,第 95 - 105 页。

[8] 参见常凯:《WTO、劳工标准与劳工权益保障》,《中国社会科学》2002 年第 1 期,第 126 - 135 页。

[9] 参见周少青:《论三重框架下的劳工标准问题》,《河北法学》2004 年第 11 期,第 2 - 14 页。

[10] 参见李雪平:《论经济全球化背景下国际劳工权益保护监督机制》,载《武大国际法评论》第 3 卷,武汉大学出版社 2005 年版,第 158 - 174 页。

[11] 参见冯涛:《贸易全球化与劳工标准全球化》,《比较法研究》2006 年第 1 期,第 53 - 59 页。

WTO 规则的法律关系,阐释了发展中国家应当采取的立场和对策。^[12]另外,刘旭、曾令良、余云霞^[13]在主要研究国际劳工标准或国际法问题时,都不同程度地涉及国际贸易与劳工标准关系的问题。总的来看,上述研究主要探讨了以下方面的问题:世界贸易组织关于劳工标准的争论历程及其结果,发达国家和发展中国家关于国际贸易与劳工标准关系争论的不同理论及其实质,经济全球化背景下劳工标准问题及其劳工权益保护的监督机制,以及中国入世后关于保护劳工权益的对策建议。

国内关于自由贸易协定中劳工标准的研究,应该说尚处于起步阶段且与最近 20 年纳入劳工条款的自由贸易协定的快速发展相联系。例如,余云霞讨论了发达国家通过自由贸易协定将劳工标准与贸易挂钩的方式推进劳工标准的实施;^[14]边永民讨论了美国和欧盟通过贸易安排推行其劳工标准的实践及其影响,^[15]杨贝探讨了美国对华贸易壁垒中的劳工标准问题;^[16]贺平在探讨贸易自由化的路径之争时涉及到劳工标准问题;^[17]荣四才分析了贸易与投资条约中的劳工标准问题。^[18]这些研究主要介绍和探讨了欧美发达国家自由贸易协定中劳工标准问题,在一定程度上涉及规范研究和实证研究。值得一提的是汪培和余云霞^[19]与中国劳动关系学院课题组^[20]从不同的视角对我国自由贸易协定中的劳工标准问题进行了有益探讨。

本文侧重研究自由贸易协定中劳工标准的发展态势,且鉴于美欧是将贸易与劳工问题挂钩的主导者和推动者,因此集中探讨美欧的相关立法和实践。下文第二部分简述自由贸易协定中劳工标准发展态势的三种最新表现形式;第三部分探析自由贸易协定中劳工标准发展态势的深层原因,指出自由贸易协定与劳工标准挂钩的实质意义;第四部分阐述我国应对自由贸易协定中劳工标准发展态势的对策;最后是一个简短的结论。

二 自由贸易协定中劳工标准发展态势的具体表现

过去 20 年间,全球范围内纳入劳工标准的自由贸易协定数量在快速增加。在这种快

[12] 参见鄂晓梅:《以劳工标准为基础的单边贸易措施与 WTO 规则——贸易壁垒的新趋向及发展中国家的对策》,《环球法律评论》2010 年第 2 期,第 152-160 页。

[13] 参见刘旭著:《国际劳工标准概述》,中国劳动社会保障出版社 2004 年版;曾令良主编:《21 世纪初的国际法与中国》,武汉大学出版社 2005 年版,第 281-293 页;余云霞著:《国际劳工标准:演变与争议》,社会科学文献出版社 2006 年版。

[14] 参见余云霞:《自由贸易与劳工标准问题》,《广东社会科学》2009 年第 1 期,第 38-42 页。

[15] 边永民:《以美国和欧盟为主导的自由贸易区协议中的劳工保护问题研究》,载《国际商法论丛》第 10 卷,法律出版社 2010 年版,第 9-25 页。

[16] 参见杨贝:《美国对华贸易壁垒中的劳工标准——一种类型化分析处理的尝试》,《政法论坛》2011 年第 5 期,第 102-110 页。

[17] 参见贺平:《地区主义还是多边主义:贸易自由化的路径之争》,《当代亚太》2012 年第 6 期,第 129-153 页。

[18] 参见荣四才:《“公平贸易”中的劳工标准——浅述贸易和投资条约中的劳工标准问题》,《中国劳动关系学院学报》2014 年第 3 期,第 1-6 页。

[19] 参见汪培、余云霞:《从中国与新西兰〈劳工合作谅解备忘录〉看国际贸易与国际劳工标准问题》,《中国劳动关系学院学报》2009 年第 1 期,第 76-81 页。

[20] 参见中国劳动关系学院课题组:《全球治理对我国劳动关系的影响》(上篇),《中国劳动关系学院学报》2014 年第 1 期,第 1-9 页;中国劳动关系学院课题组:《全球治理对我国劳动关系的影响》(下篇),《中国劳动关系学院学报》2014 年第 2 期,第 1-9 页。

速发展过程中,劳工标准呈现出新的发展态势,即纳入自由贸易协定的劳工标准体系呈现分化态势,每个自由贸易协定中的劳工标准由各该协定成员国谈判确定,且遵循各不相同的争端解决机制。这种发展态势具体体现在以下三个方面:

(一) 自由贸易协定中劳工标准的内容各不相同

在自由贸易协定中将劳工标准与国际贸易挂钩,美国和欧盟是最积极的推动者和实践者。1994 年 1 月 1 日,由美国、加拿大和墨西哥签署的《北美自由贸易协定》生效,该协定还附带了涉及劳工问题的《北美劳工合作协定》。《北美自由贸易协定》是全球第一个对劳工标准作出详尽规定的自由贸易协定,^[21]它通过《北美劳工合作协定》规定了 11 项劳工标准,即结社自由和组织权,集体谈判权,罢工权,禁止强迫劳动,保护童工和青年工,最低就业标准,消除基于种族、宗教、年龄、性别等方面的就业歧视,男女同工同酬,防止职业伤害和疾病,对遭受职业伤害和疾病者给予补偿以及保护移民工人。

相比之下,在《美国—新加坡自由贸易协定》(2004 年 1 月 1 日生效)和《美国—澳大利亚自由贸易协定》(2005 年 1 月 1 日生效)中,只规定了五项劳工标准,即结社自由,集体谈判权,禁止任何形式的强迫劳动,为保护童工限定最低年龄,与最低工资、工作时间和职业安全、健康相关的可接受的工作条件。^[22]这五项劳工标准不仅不同于上述《北美劳工合作协定》规定的劳工标准,与国际劳工组织 1998 年通过的《关于工作中的基本原则与权利宣言及其后续措施》(以下简称《宣言》)所宣示的核心劳工标准也不尽相同,^[23]主要区别在于以“与最低工资、工作时间和职业安全、健康相关的可接受的工作条件”取代了核心劳工标准中“消除就业和职业歧视”。

在欧盟方面,对待劳工标准的态度类似于美国,即通过自由贸易协定安排要求贸易伙伴国实施特定劳工标准,且其签订的自由贸易协定中对劳工标准的要求也各不相同。例如,欧盟与地中海国家之间签订的协定,《欧盟—智利联盟协定》,以及欧盟的 15 个成员国与 77 个非洲、加勒比和太平洋国家之间签订的《非加太地区国家与欧共体及其成员国伙伴关系协定》(《科托努协定》)中,对劳工标准的规定各不相同,与国际劳工组织确立的核心劳工标准也不完全一致。^[24]在欧盟与地中海国家之间签订的协议中,规定在“社会领域进行合作”,要求成员国遵守国内法关于保护人的基本社会权利的规定。在欧盟与智利签订的《欧盟—智利联盟协议》中,对劳工保护的规定相对比较具体。该协议第 44 条(“社会合作”)规定,成员国应该尊重基本的社会权利,包括国际劳工组织关于结社自由、集体谈判、禁止强迫劳动、废除童工、反对歧视和男女平等的规定,并规定了相应的实施措施。《科托努协定》于 2003 年 4 月 1 日生效,代替了实施多年的《洛美协定》。它改变了由欧盟单方面给予非加太国家贸易优惠的做法,建立起新的互惠贸易合作关系。该

[21] 参见余云霞:《自由贸易与劳工标准问题》,《广东社会科学》2009 年第 1 期,第 40 页。

[22] 参见《美国—澳大利亚自由贸易协定》第 18.7 条、《美国—新加坡自由贸易协定》第 17.7 条。

[23] 国际劳工组织 1998 年《关于工作中的基本原则与权利宣言及其后续措施》第 2 条将核心劳工标准界定为结社自由、有效承认集体谈判权、消除一切形式的强迫劳动、有效废除童工以及消除就业与职业歧视。

[24] 参见边永民:《以美国和欧盟为主导的自由贸易区协议中的劳工保护问题研究》,载《国际商法论丛》第 10 卷,法律出版社 2010 年版,第 16—21 页。

协定第 50 条对劳工问题做出了以下规定:(1)缔约国重申尊重国际劳工组织确定的国际公认的核心劳工标准,特别是自由结社、集体谈判、禁止强迫劳动、废除童工和反对就业和职业中的歧视;(2)在某些特定的领域内加强合作;(3)劳工标准不得被用于贸易保护目的。

从我国签署的自由贸易协定来看,我国政府已在与智利、^[25]新西兰、^[26]秘鲁、^[27]和瑞士^[28]签署的双边自由贸易协定中纳入劳动、社会保障、和就业合作的内容,承诺在劳工领域通过信息交流、对话、研究和磋商等方式开展合作。

(二)自由贸易协定中劳工标准争议的解决机制各不相同

从目前自由贸易协定纳入的劳工条款来看,有些是条件性的,而有些则是促进性的,由此导致不同自由贸易协定中劳工争议解决机制各不相同的情形。美国与其贸易伙伴国签订的自由贸易协定中的劳工条款主要是条件性的,遵守时给予经济鼓励,违反时则会导致贸易制裁或资金处罚。如《北美劳工合作协议》规定了包含多个步骤的解决程序,如设立专家组、协商、磋商等机制。同时贸易制裁措施被允许用于涉及违反保护童工、最低工资、职业安全、健康等国内法律和法规的情形(但不涉及自由结社、集体谈判和强迫劳动等问题)。^[29]专家组可以判定缴纳一定数额的罚款,但不得超过争议双方最近一年商品贸易总额的 0.007%。尽管货币罚款措施作为最后的制裁手段只有在经过一系列的双边解决步骤不成功后才适用,^[30]但不可否认《北美劳工合作协议》的专家组已经具备准司法的职能。

欧盟对外签订的自由贸易协定中的劳工条款大多是促进性的,主要集中在执法监督和能力建设方面,遵守劳工条款会得到贸易奖励,劳工标准争议不适用强制性的争端解决机制。这是欧盟自由贸易协定与《北美劳工合作协议》的最大不同之处。在 2008 年前欧盟与有关国家签署的自由贸易协定中,甚至没有设立任何关于处理劳工标准争议的协商机制。到 2008 年欧盟与加勒比论坛国签署经济伙伴关系协定时,双方虽然规定采取协商而非贸易制裁的方式解决争议,但仍未明确设立相应机制。但在 2011 年欧盟与韩国签订的自由贸易协定中,相关机制和程序规定已经比较完善。欧韩双方明确规定应通过政府协商解决争议,必要时也可征求非政府人士组成的“国内咨询小组”的意见。当争议发生后,协定成员国可成立专家组,就解决争端提出相关意见和建议;成员国应尽力落实这

[25] 《中智自由贸易协定》第 108 条规定,缔约双方应该通过劳动和社会保障合作谅解备忘录增加缔约双方在劳动和社会保障方面的交流与合作。

[26] 《中新自由贸易区协定》第 177 条目前规定,中新双方应当通过《劳动合作谅解备忘录》,加强双方在劳动问题上的交流与合作。

[27] 《中国-秘鲁自由贸易协定》第 161 条规定,缔约双方应当在《中华人民共和国政府与秘鲁共和国政府间劳务合作谅解备忘录》框架下,促进在劳务、社会安全以及环境问题方面的沟通与合作。

[28] 《中国-瑞士自由贸易协定》第 13.5 条就劳工和就业合作作出规定,缔约双方将根据 2011 年 6 月 15 日在伯尔尼签订的《中华人民共和国人力资源和社会保障部与瑞士联邦经济事务部劳动和就业领域合作谅解备忘录》,以及于 2013 年 7 月 6 日在北京签订的《中华人民共和国人力资源和社会保障部与瑞士联邦经济事务、教育和研究部劳动和就业领域合作协议》,加强缔约双方在劳工和就业领域的合作。

[29] 参见余云霞著:《国际劳工标准:演变与争议》,社会科学文献出版社 2006 年版,第 132 页。

[30] 参见冯涛:《贸易自由化与劳工标准全球化》,《比较法研究》2006 年第 1 期,第 54 页。

些意见和建议,但其不具有强制约束力。^[31]

中国签订的自由贸易协定中的劳工条款也是促进性的。在中国和新西兰《劳动合作谅解备忘录》中就提出了双方在劳工领域合作的方式,如最优方法和信息的交流、项目、研究、交流访问、参观、双方共同约定工作组的活动和对话等。双方还可以适当邀请工会和雇主及/或其他个人和组织参加相关的合作活动。^[32]此外,还详细规定了磋商程序。中国和新西兰都承认,通过弱化或者不执行劳动法律的方式来鼓励贸易或者投资的做法是不恰当的,出于贸易保护主义的目的而制定或者实施劳动法律、法规、政策或实践也是不恰当的。^[33]

通过以上分析可以看出,不同的自由贸易区实施内容不同的劳工标准,且适用各不相同的劳工争议解决机制。这种发展态势对国际劳工组织劳工标准的实施带来了一定的挑战。^[34]因此,虽然在自由贸易协定中纳入劳工条款可能会为劳动者权利保护提供多种途径,但也有可能加剧国际劳动法的碎片化,因为这些劳工标准是在不同的贸易和投资法律框架下解释和适用的。从长远来看,这些很有可能会削弱对劳动者权利的国际保护。因此,应注重在分散的劳工标准体系内建立相关机制,以保证分散的劳工标准体系与国际劳工标准的一致性并避免出现偏差。

(三) 自由贸易协定中劳工条款引用的国际劳工组织文件各不相同

相关研究显示,有越来越多的自由贸易协定纳入国际劳工组织文件相关规定为其劳工条款的内容,但是纳入的国际劳工组织文件却各不相同:或者是《宣言》,或者是劳工公约相关标准。1998年前,各国签订的纳入劳工条款的自由贸易协定并不曾引用国际劳工组织文件,如1994年《北美劳工合作协议》没有引用任何国际劳工组织文件。但是,到2000年,在纳入劳工条款的自由贸易协定中,引用国际劳工组织文件相关规定作为其劳工条款内容的自由贸易协定比例已上升到25%左右,2013年这一比例猛增到70%。此外,在引用国际劳工组织文件相关规定作为其劳工条款内容的自由贸易协定中,约有4/5引用《宣言》相关规定,1/5左右引用具体的劳工公约相关规定。^[35]这说明,《宣言》是目前自由贸易协定引用最多的国际劳工组织文件,其影响也最大。实际上,这一现象与国际劳工组织1998年通过的《宣言》密不可分。1998年前,虽然已经在多边层次对WTO多边贸易框架下“社会条款”的效用和定义进行了一系列争论,^[36]但是直到1998年国际劳工组织通过《宣言》才明确界定了核心劳工标准的内容。因此,《宣言》通过后被越来越多的双

[31] 参见陈志阳:《多双边贸易协定中的国际核心劳工标准分析》,《国际贸易问题》2014年第2期,第60页。

[32] 参见汪培、余云霞:《从中国与新西兰〈劳动合作谅解备忘录〉看国际贸易与国际劳工标准问题》,《中国劳动关系学院学报》2009年第1期,第78页。

[33] 参见汪培、余云霞:《从中国与新西兰〈劳动合作谅解备忘录〉看国际贸易与国际劳工标准问题》,《中国劳动关系学院学报》2009年第1期,第78页。

[34] 参见李雪平:《论经济全球化背景下国际劳工权益保护监督机制》,载《武大国际法评论》第3卷,武汉大学出版社2005年版,第164-169页。

[35] Jordi Agustí-Panareda, Franz Christian Ebert and Desirée LeClercq, Labour Provisions in Free Trade Agreements: Fostering their Consistency with the ILO Standards System, ILO, Background Paper, Social Dimensions of Free Trade Agreements, March 2014, pp. 8-9.

[36] 参见曾令良主编:《21世纪初的国际法与中国》,武汉大学出版社2005年版,第282-284页。

边和区域贸易协定引用作为其劳工条款内容也就不足为奇了。例如,前述《美国—新加坡自由贸易协定》规定,缔约双方履行作为国际劳工组织成员国所应承担的义务以及缔约方在 1998 年《宣言》下的承诺;中国和新西兰《劳动合作谅解备忘录》第 1 条也规定:“双方重申他们作为国际劳工组织成员的义务,特别是《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言及其后续措施》下的义务。”

需要指出的是,尽管上述发展趋势显示有越来越多的国家在自由贸易协定中纳入劳工条款,但贸易与劳工问题挂钩仍然非常敏感。发展中国家一般情况下均拒绝将贸易与劳工问题挂钩(但也有例外,如智利);发达国家如澳大利亚除在与美国签署的自由贸易协定中纳入劳工条款外,对在与其他国家签订的自由贸易协定纳入劳工条款也比较消极。^[37]

三 自由贸易协定中劳工标准发展态势的深层原因

如前所述,由于发展中国家坚决反对,在 WTO 多边贸易体制中将劳工标准与贸易政策挂钩的设想被彻底否定。因此,发达国家尝试寻找新的途径建立贸易与劳工标准的联系,其中通过在自由贸易协定中纳入劳工标准的做法已经成为近 20 年来的主要实践。每个自由贸易协定中的劳工标准由各该协定成员国谈判确定,且遵循不同的争端解决程序,形成了各成体系的劳工标准发展态势。这种发展态势一方面将对劳工标准的实施效力产生影响,并进而影响到劳工权利的保护水平;另一方面则将成为发达国家在国际贸易中对发展中国家树立的主要贸易壁垒,^[38]起到消除贸易伙伴国的比较优势和贸易竞争力的效果。自由贸易协定中劳工标准发展态势的深层原因主要有以下三个方面。

(一) 自由贸易区的快速发展是自由贸易协定中劳工标准发展的重要基础

2001 年 11 月,世界贸易组织多哈回合谈判启动,在其后 10 余年时间里步履维艰。多边贸易体制继续发展的困境使 WTO 成员国对其发展前景失去信心。为了继续谋求自身经济贸易发展,越来越多的 WTO 成员国充分利用现有例外机制,转向区域贸易协定的谈判和签订。据统计,截至 2015 年 1 月 8 日,GATT 和 WTO 共收到全球 604 个区域贸易协定的签订通知,其中 398 个已经生效。^[39]

从法理上讲,WTO 关于自由贸易区的例外条款为自由贸易区快速发展提供了合法性。也就是说,自由贸易区的发展有其国际法依据,只要满足 WTO 规定的有关条件和接受 WTO 有关机构的审查和监督,自由贸易协定在 WTO 框架下是一种合法的例外机制。在 WTO 法律框架下,关于区域自由贸易协定的规定主要是 GATT1994 第 24 条(允许

[37] Lorand Bartels, *Social Issues in Regional Trade Agreements: Labour, Environment and Human Rights*, PAPER NO. 57/2014, September 2014, p. 19, Legal Studies Research Paper Series, University of Cambridge Faculty of Law.

[38] 参见杨贝:《美国对华贸易壁垒中的劳工标准——一种类型化分析处理的尝试》,《政法论坛》2011 年第 5 期,第 102 - 104 页。

[39] WTO, *Regional Trade Agreements*, http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm. 访问时间:2015 年 1 月 12 日。

WTO 成员方在该条规定的条件下建立自由贸易区、关税同盟或两者的过渡安排)和《服务贸易总协定》第 5 条(允许成员方订立区域服务贸易自由化协定)。此外,1979 年结束的东京回合,根据当时多边贸易体制成员方之间的结构变化和经贸实力悬殊的现实,制定了《关于发展中国家差别和更优惠待遇、互惠和更充分参与的决定》,允许发展中国家成员签署可以享有比最惠国待遇还要优惠的关税与关税贸易障碍减让协定。^[40]基于 WTO 这种例外的合法机制,在 WTO 多哈回合谈判停滞不前的情形下,WTO 成员方致力于快速发展自由贸易区,从而在客观上为劳工标准体系的分化提供了重要基础。

(二) 国际劳工公约的法律约束力是自由贸易协定中劳工标准分化的法律依据

国际劳工标准内容广泛,涉及劳动者保护的诸多方面,按照其内容大致可归为 22 类:结社自由、集体谈判和劳资关系、消除强迫劳动,废除童工,机会和待遇平等,三方协商,劳动行政管理和劳动监察,就业政策与就业促进,职业指导和培训,就业保障,工资,工作时间,夜间工作,职业安全与健康,社会保障,生育保护,社会政策,移民工人,HIV 携带者和艾滋病人,海员,渔民,内河航运工人,土著人,特殊类型的工人如种植园工人、护理人员、家政工人等。^[41]截至 2014 年底,国际劳工组织已通过 189 项公约和 203 项建议书。^[42]

国际劳工标准的效力依据其出现形式或者说载体的不同而不同。国际劳工标准一般以国际劳工公约或建议书的形式出现,以国际劳工公约形式出现的,因为国际劳工公约属于国际条约,成员国一旦批准即对其具有法律约束力;以国际劳工组织建议书形式出现的,由于建议书并非国际条约,因此本身对各成员国不具有法律上的约束力。^[43]

鉴于《新加坡部长宣言》和《多哈部长宣言》一再重申尊重核心劳工标准的态度,这里重点探讨核心劳工标准的效力。核心劳工标准概念最早是在 1995 年召开的社会发展问题世界首脑会议上提出的,1998 年《宣言》将其明确界定为四个方面的权利:结社自由及有效承认集体谈判权、消除一切形式的强迫劳动、有效废除童工、消除就业与职业歧视。这 4 项基本劳工权利体现在 8 项核心劳工公约中,分别是 1948 年《结社自由与保护组织权公约》、1949 年《组织权与集体谈判权公约》、1930 年《强迫劳动公约》、1957 年《废除强迫劳动公约》、1951 年《对男女工人同等价值的工作付予同等报酬公约》、1958 年《就业和职业歧视公约》、1973 年《最低就业年龄公约》和 1999 年《禁止和立即行动消除最恶劣形式童工劳动公约》。

《宣言》第 2 条规定:“即使尚未批准有关公约,仅从作为国际劳工组织成员这一事实出发,所有成员国都有义务真诚地并根据《章程》要求,尊重、促进和实现关于作为这些公约之主题的基本权利的各项原则。”但是核心劳工标准能否当然适用于一国国内,仍有赖于成员国对有关劳工公约的承认和批准。换言之,就核心劳工标准而言,规定结社自由、自由组织工会和进行集体谈判、同工同酬以及消除就业歧视、禁止强迫劳动、禁止童工核

[40] 参见曾令良:《区域贸易协定的最新趋势及其对多哈发展议程的负面影响》,《法学研究》2004 年第 5 期,第 121 页。

[41] 参见刘旭著:《国际劳工标准概述》,中国劳动社会保障出版社 2004 年版,第 44-91 页。

[42] 参见国际劳工组织网站:<http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12010:0::NO::>,访问时间:2015 年 1 月 12 日。

[43] 参见王铁崖主编:《国际法》,法律出版社 1995 年版,第 456 页。

心劳工标准的 8 项核心劳工公约只对批准国具有强制约束力。^[44] 中国目前批准的核心劳工公约有 4 项,即《对男女工人同等价值的工作付予同等报酬公约》、《就业和职业歧视公约》、《最低就业年龄公约》和《禁止和立即行动消除最恶劣形式的童工劳动公约》。根据上述分析,这 4 项核心劳工公约对我国具有约束力。而至于其他 4 项核心劳工公约,即《结社自由与保护组织权公约》《组织权与集体谈判权公约》《强迫劳动公约》《废除强迫劳动公约》,由于我国尚未批准这 4 项条约,再加上发展中国家和发达国家对国际劳工标准的普遍性仍存在相当大的争议,^[45] 相关规则在各国实践中不具普遍性,尚不构成国际习惯法,因此该 4 项公约并不当然适用于我国。而美国虽然只批准了两项核心劳工公约,即《废除强迫劳动公约》、《禁止和立即行动消除最恶劣形式的童工劳动公约》,但这并不妨碍美国通过自由贸易协定推行其所主张的劳工标准。由此可见,核心劳工标准的接受和实施以主权国家批准相关核心劳工公约为前提。这也正是双边和区域自由贸易协定的参加国通过选择性批准国际劳工公约,在自由贸易区协定中纳入不同内容的劳工标准,从而导致出现劳工标准发展新态势的原因所在。

(三) 自由贸易协定中纳入劳工标准的重要目的在于争夺国际竞争力

随着全球经济一体化和国际贸易自由化的深度发展,人力和资本等生产要素的国际流动呈加速趋势并参与到国际竞争当中,一方面促进了经济的发展和财富的增长,另一方面也加剧了世界范围内的劳动问题,即社会财富和社会权利的分配不公,^[46] 由此导致了劳工标准国际差异的加剧。但发达国家却声称劳工标准的国际差异形成了不公平的贸易竞争或“社会倾销”,并进而主张和实践国际贸易与劳工标准挂钩,用贸易制裁的方式解决劳工待遇问题,其主要目的旨在削弱贸易伙伴国的劳动力比较优势和国际竞争力,促进本国出口并保护本国的产业发展。^[47] 发展中国家受其本身经济条件的限制,要与发达国家统一劳工标准是不符合现实的,并且进行贸易制裁或限制并不是真正解决劳工待遇的方式。^[48] 同时,自由贸易区一体化程度高,覆盖内容范围广,不仅包括货物贸易和服务贸易等,还包括关税减让、非关税壁垒和国内规制等边界后措施,以及一些非传统的自由贸易协定条款如劳工标准和环境保护,因此它关涉重塑新一轮全球贸易规则的制定权和地缘政治安全,必须在战略和策略上积极应对,最大程度地避免这一发展态势的负面影响。

[44] Jordi Agustí-Panareda, Franz Christian Ebert and Desirée LeClercq, *Labour Provisions in Free Trade Agreements: Fostering their Consistency with the ILO Standards System*, ILO, Background Paper, *Social Dimensions of Free Trade Agreements*, March 2014, pp. 16 - 19. 另参见王铁崖主编:《国际法》,法律出版社 1995 年版,第 456 页。

[45] 参见余云霞著:《国际劳工标准:演变与争议》,社会科学文献出版社 2006 年版,第 79 - 90 页。

[46] 常凯:《WTO、劳工标准与劳工权益保障》,《中国社会科学》2002 年第 1 期,第 127 页。

[47] 鄂晓梅:《以劳工标准为基础的单边贸易措施与 WTO 规则——贸易壁垒的新趋向及发展中国家的对策》,《环球法律评论》2010 年第 2 期,第 157 - 159 页。

[48] 经济与合作组织(OECD)的研究人员已通过实证研究证明,在不具备相应经济条件的地区推行劳工标准将会导致贸易与劳工环境的双重恶化。Drusilla K. Brown, *International Trade and Core Labour Standards: A Survey of Recent Literatures*, OECD: Labour Market and Social Policy Occasional Paper NO. 43, 2000. 转引自杨贝:“美国对华贸易壁垒中的劳工标准——一种类型化分析处理的尝试”,载《政法论坛》2011 年第 3 期,第 103 页。

四 我国应对自由贸易协定中劳工标准发展态势的建议

综上,WTO 多边贸易谈判停滞不前,美欧等主要经济体充分利用自由贸易协定例外机制,将国际贸易与劳工标准建立联系。在其影响下,越来越多的自由贸易协定纳入劳工条款。除此之外,在美国正在积极推进的两个最大的自由贸易区“跨太平洋伙伴关系协定”和“跨大西洋贸易与投资伙伴协定”谈判中,劳工标准也是一项重要内容。在美欧国家借助自由贸易协定大力推行其所主张的劳工标准的背景下,我国对于如何应对贸易与劳工标准关系问题应有战略考量。一方面,我国有必要在自由贸易区谈判中提出我国主张的劳工标准,并通过对话、协商的方式积极向我们的贸易伙伴推行该劳工标准,增加我国在贸易方面的谈判筹码和力量;另一方面,考虑到我国现阶段经济社会发展水平,构建我国主张的劳工标准必须依据我国国情,从实际出发。为此,本文提出以下建议:

第一,自由贸易区建设关涉重塑新一轮全球贸易规则和地缘政治安全,在美欧等主要经济体快速发展自由贸易区的客观情况下,需要深刻理解我国实施自由贸易区战略的紧迫性和重要性,积极推进自由贸易区建设,争取分享重塑新一轮贸易规则的话语权。在此进程中,有必要积极构建我国自由贸易协定中的劳工标准,使其不致成为中国扩大自由贸易区建设的阻碍因素。

第二,自由贸易协定中劳工标准的发展态势为我国构建自由贸易协定中的劳工标准提供了空间。目前我国仍处于社会主义发展初期阶段,市场经济体制发展尚不充分,尽管我国已经建立了较为完善的劳动法律制度,但是对劳工提供充分和有效保护仍存在诸多困难和巨大挑战。因此,在自由贸易协定谈判中,可逐步纳入我国可接受的劳工标准,对于暂时达不到的劳工标准,或者制定阶段性标准,或者增加有利于我国的例外条款。关于劳工标准的合作方式,可通过多种途径进行劳工领域的合作,如资金支持、技术援助、联合研究、建立工作组、对话机制。在劳工标准争议解决方面,应坚持劳工标准的出发点在于促进劳工权利的保护,不能被用于贸易保护主义的目的,提倡通过政府间的友好协商解决争议,反对采用贸易制裁的方式促进劳工权利保护。

第三,尽管越来越多的自由贸易协定引用国际劳工组织《宣言》承认的核心劳工标准,但我国应区别对待核心劳工标准问题。一方面,关于同工同酬、消除就业歧视和禁止使用童工,我国已经批准了相关核心劳工公约,即《对男女工人同等价值的工作付予同等报酬公约》、《就业和职业歧视公约》、《最低就业年龄公约》和《禁止和立即行动消除最恶劣形式的童工劳动公约》。因此,我国应承担履行上述国际劳工公约的义务。此外,我国已经制定了较为完善的同工同酬、禁止就业歧视和禁止使用童工的法律法规,如《宪法》、《劳动法》、《劳动合同法》、《未成年人保护法》、《禁止使用童工规定》等,并提供相应的法律保护。因此,在自由贸易协定谈判中纳入有效废除童工和消除就业与职业歧视这两项核心劳工标准没有法律方面的障碍,关键在于加强法律的实施。另一方面,对于规定结社自由和进行集体谈判、禁止强迫劳动这两项核心劳工标准,由于我国尚未批准相关的国际劳工公约(即《结社自由与保护组织权公约》、《组织权与集体谈判权公约》、《强迫劳动公

约》和《废除强迫劳动公约》),同时这4项公约的相关规则尚不构成国际习惯法,故其对我国并不构成国际义务。因此,应尽量避免在自由贸易协定谈判中涉及这两方面的劳工权利。

五 结 论

自由贸易协定中劳工标准发展态势显示,将国际贸易与劳工标准挂钩已经成为近20年来的发展趋势,无法完全回避。因此,如何在推进自由贸易区的建设和发展过程中构建我国主张的劳工标准,应具有战略考量并采取积极态度。首先,自由贸易区建设关涉重塑新一轮全球贸易规则和地缘政治安全,必须争取全球贸易规制制定的参与权;其次,要清醒认识到,自由贸易协定中劳工标准的实质是发达国家在国际贸易竞争中设置的一种新的国际贸易壁垒,主要目的是削弱发展中国家基于较低的劳动力成本而享有的比较优势,进而消除贸易伙伴国产品的国际竞争力;再次,要充分认识到自由贸易协定中劳工标准的双刃剑作用,趋利避害,根据我国现阶段经济社会发展水平,在自由贸易协定谈判中提出我国可接受的劳工标准;最后,在具体的制度设计方面,要坚持促进性的制度安排和友好争端解决机制,反对以贸易制裁的方式强行推行劳工标准。

[Abstract] With the deepening of economic globalization and trade liberalization, the number of free trade agreements (FTAs) that incorporate labour standards has been increasing rapidly over the past 20 years. More importantly, different FTAs contain different labour standards established by contracting parties through negotiation and follow different dispute settlement mechanisms, thus resulting in the development of decentralized labour standards systems. This development trend on the one hand affects the effect of implementation of labour standards and the level of protection of labour rights and, on the other hand, has a significant impact on international trade and investment. In this context, China should give strategic considerations to such impacts in the process of constructing and developing free trade areas.

(责任编辑:廖 凡)