

《北大法律评论》(2018)
第 19 卷·第 2 辑·页 235—252
Peking University Law Review
Vol. 19, No. 2, 2018, pp. 235-252

劳工、贸易与霸权

——国际劳工组织基本劳工权利的缘起与争议

陈一峰^{*}

Labour, Trade and Hegemony: Origin and Controversies of the ILO Fundamental Labour Rights

Chen Yifeng

内容摘要:本文考察了国际劳工组织 1998 年《关于工作中基本原则和权利宣言》的起草过程和争议,对基本劳工权利的概念、内容、缘起和相关争议进行了分析。基本劳工权利脱胎于国际贸易体制中的劳工和贸易之争,与美国试图将劳工问题纳入贸易体制密不可分,是一场南北政治经济学的产物。《宣言》的通过,在国际劳工标准史上具有里程碑的意义,凝聚了国际社会关于国际劳工保护的共识,也标志着国际劳工保护从国际贸易体制向国际劳工组织的回归。《宣言》重申了国际劳工组织在处理国际劳工事务方面的管辖权和核心地位。同时,《宣言》以一种普遍主义的姿态宣告了基本劳工权利,为大国在全球范围内推行劳工权利,将劳工权利纳入单边外交与贸易政策提供了便利。

关键词:劳工与贸易 基本劳工权利 国际劳工组织 工作中基本原则和

^{*} 法学博士,北京大学法学院副教授。本文系国家社科基金项目“全球化背景下国际劳工组织及其劳动立法与中国劳动法治的完善研究”(批准号 15BFX133)的阶段性研究成果。

权利宣言

基本劳动权利的概念首次获得国际承认是国际劳工组织 1998 年《关于工作中基本原则和权利宣言》(以下简称《宣言》)。《宣言》确认,基本劳工权利具体包括以下四项权利:结社自由和有效承认集体谈判权利、消除一切形式的强迫或强制劳动、有效废除童工以及消除就业与职业歧视。相应的,规定上述四项权利的八项国际劳工公约,被国际劳工组织确认为基本劳工公约。^{〔1〕} 1998 年《宣言》的制定被认为是基本劳工权利发展的里程碑事件。实践中,基本劳工权利有时又被称为核心劳工标准或者核心劳工权利。

2019 年是国际劳工组织提出基本劳工权利 21 周年。过去 21 年间,基本劳工权利的认受度不断提高,国际影响日益扩大,并逐步渗透国际经济议程。在国际劳工组织的推动之下,成员国特别是发展中国家批准基本劳工公约的数量大大增加。在国际劳工组织内部,基本劳工权利的基础地位进一步得到肯定,在 2008 年被确立为国际劳工组织“体面劳动议程”的四大支柱之一。^{〔2〕} 同时,随着经济全球化的发展,基本劳工权利对国际议程的渗透越来越加强,越来越多的国际金融机构明确将尊重基本劳工权利纳入其业务文件,不少自由贸易安排也开始纳入劳工条款。^{〔3〕} 可以说,在全球政治经济领域,一场基本劳工权利运动正在逐渐兴起。

在进步主义叙事的面貌之下,被有意无意忽略或者掩盖的,是围绕基本劳工权利生成、解释和适用的种种争议。基本劳工权利的性质、标准和法律效果为何? 在国际法上,各国对基本劳工权利承担何种义务? 一国可否以他国侵犯基本劳工权利为由采取贸易制裁措施? 凡此种种问题,西方国家和发展中国家有着不同的利益诉求,立场歧异。国际学界经常将基本劳工权利援引为国际劳工保护的最低标准,体现的主要还是西方国家的主张。而国内学界着重于基本

〔1〕 八项基本劳工公约包括《1948 年结社自由与保护组织权公约》(第 87 号公约)、《1949 年组织权与集体谈判权公约》(第 98 号公约)、《1930 年强迫劳动公约》(第 29 号公约)、《1957 年废除强迫劳动公约》(第 105 号公约)、《1951 年男女工人同工同酬公约》(第 100 号公约)、《1958 年就业与职业歧视公约》(第 111 号公约)、《1973 年最低就业年龄公约》(第 138 号公约)和《1999 年禁止最恶劣形式童工劳动公约》(第 182 号公约)。

〔2〕 国际劳工组织的“体面劳动议程”是在 2008 年国际劳工大会第 79 次会议上被正式采纳的。“体面劳动议程”具体包括促进就业、加强劳动保护和社会保障、发展社会对话、尊重基本劳工权利四个方面。具体内容参见国际劳工组织:《关于争取公平全球化的社会正义宣言》(2008 年 6 月 10 日),https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-beijing/documents/publication/wcms_220284.pdf,最后访问日期:2018 年 10 月 22 日。

〔3〕 参见陈一峰:《跨国劳动法的兴起:概念、方法与展望》,载《中外法学》2016 年第 5 期,第 1381—1399 页。

劳工权利和国内劳动立法的比较研究^{〔4〕},对基本劳工权利本身的研究关注较少。

本文围绕国际劳工组织 1998 年《宣言》的制定历史和有关争论,就基本劳工权利的法律性质、主要内容、内在矛盾和前景展望等问题进行了全面梳理。本文指出,基本劳工权利获得国际认可,并非受到国际人权保护的影响,也不是源于国内劳工权利的国际化运动,更大程度上是国际贸易与劳工保护政治博弈的结果,是一场南北政治经济学的产物。基本劳工权利虽然是由国际劳工组织在 1998 年《宣言》予以确认的,其根源却在于美国等西方国家试图在国际贸易体制中纳入的最低劳工保护标准。

认真对待基本劳工权利,有必要认真看待基本劳工权利内在的悖论和紧张关系,准确认识基本劳工权利的规范效力及其限度,并且忠实地还原围绕基本劳工权利所发生的南北问题和政治经济学问题。尊重而不是掩饰基本劳工权利概念本身所具有的多元、丰富的维度,才能深刻理解劳工保护话语在当今全球化条件下的可能性及其限度。对于中国而言,这不仅有助于在国内准确地适用核心劳工标准,同时也有利于在外交政策和国际经贸政策中发展和建构出中国自身的劳工保护话语体系。

一、基本劳工权利的机构归属之争:从贸易体制回归国际劳工组织

基本劳工权利在国际社会的发展,从历史脉络来看,脱胎于国际贸易体制中的劳工条款、社会条款,即劳工与贸易之争。最早在 1978 年,美国首次在关贸总协定(GATT)的“十八国协商集团”提出公平劳工标准(fair labour standards)问题,探讨国际贸易和劳工保护之间的关系,关注强迫劳动、童工和暴露于有害物质的工人等问题。^{〔5〕}在乌拉圭回合谈判期间,美国迫于国内劳工团体的压力,多次提议将劳工问题纳入 GATT,认为否定劳工权利将导致贸易扭曲,影响其他国家工人的福利。^{〔6〕}美国的提议虽然得到少数发达国家的附和,但是遭到广大发展中国家的反对和质疑,认为劳工问题超出 GATT 的职

〔4〕 我国劳动法学界也开始日益重视基本劳工权利的研究。特别是对于基本劳工权利与国内劳动立法的比较研究,学界已经作了不少有益的探讨。参见林燕玲:《国际劳工标准与中国劳动法比较研究》,中国工人出版社 2015 年版;杨帅、宣海林:《国际劳工标准及其在中国的适用》,法律出版社 2013 年版。

〔5〕 See GATT, Note on the Seventh Meeting of the Consultative Group of Eighteen: 8-9 June 1978, CG.18/7 (20 July 1978), p. 7.

〔6〕 See GATT, Worker Rights, PREP. COM (86) W/43 (25 June 1986); GATT, Preparatory Committee, Record of Discussions: Discussions of 23-26 June, PREP. COM (86) SR/8 (13 August 1986), p. 13.

权范围,在国际贸易问题中纳入劳工问题,容易被滥用为贸易保护主义措施。^{〔7〕} 在发展中国家的抵制之下,劳工标准最终没有被纳入世界贸易组织(WTO),但是西方发达国家在劳工标准问题上的立场日趋强硬。从20世纪90年代开始,劳工保护成为国际政治与经济的重要议题之一。

正是在劳工与贸易的论战之中,基本劳工权利的概念逐渐成形。继1978年向GATT提出“公平劳工标准”的问题后,次年,美国引入了“最低国际劳工标准”(minimum international labour standards)的概念。^{〔8〕} 在20世纪80年代乌拉圭回合谈判期间,美国开始采纳其国内贸易法上“国际公认的劳工权利”(internationally recognized worker rights)的概念。^{〔9〕} 美国主张,国际公认的劳工权利包括结社权、集体谈判权、禁止强迫劳动、禁止童工以及最低工作条件。^{〔10〕} 从内容上看,这与美国贸易法的规定基本一致。^{〔11〕} 从各国的反应来看,不论是公平劳工标准还是最低劳工标准,都没有得到普遍接受。但是在学界有关劳工与贸易问题的讨论中,最低劳工标准的概念被一些学者采纳,但对其具体内容,学界并无一致意见。

另外一个重要的争议问题是国际社会对劳工保护的机构管辖归属问题。劳工问题是否应当纳入国际贸易体制成为劳工条款,或者应当由国际劳工组织来予以管辖,这个劳工与贸易的问题,在GATT阶段就反复争论。随着1994年乌拉圭回合谈判的收尾,鉴于国际贸易体制没有纳入劳工条款,国际劳工组织在国际劳工保护方面的工作和角色获得高度重视与肯定。社会发展首脑峰会于1995年3月6日至12日在丹麦哥本哈根召开,会议肯定了国际劳工组织在就业和社会发展领域发挥着特殊的作用,同时提出要保障工人基本权利和利

〔7〕 例如,韩国、印度、马来西亚、巴西、古巴、新加坡和秘鲁等国在筹备委员会的意见, GATT, Preparatory Committee, Record of Discussions: Discussions of 23-26 June, PREP. COM (86) SR/8 (13 August 1986), pp. 15-19.

〔8〕 See GATT, Minimum International Labour Standards, CG. 18/W/34 (11 October 1979).

〔9〕 美国《1974年贸易法》确立了美国单方面要求贸易伙伴实施劳工标准的制度,该法授权美国贸易代表办公室对系统性违反劳工权利的贸易国采取单边的贸易救济和报复措施,同时明确将未采取有效措施以保护“国际公认的劳工权利”的国家排除在普惠制的范围之外。近年来,有学者将美国对外关系中有关劳工标准的法律总结归纳为“美国国际劳工关系法”,表明了这个领域的重要性。See Steve Charnovitz, “The U. S. International Labor Relations Act”, *ABA Journal of Labor & Employment Law*, vol. 26, no. 2, 2011, p. 311.

〔10〕 GATT, Relationship of Internationally-recognized Labour Rights to International Trade: Communication from the United States, L/6196 (3 July 1987); GATT, Relationship of Internationally-recognized Labour Rights to International Trade: Request for the Establishment of a Working Party, Communication from the United States, L/6243 (28 October 1987).

〔11〕 有学者对美国贸易法中的劳工条款提出批评, See Philip Alston, “Labor Rights Provisions in US Trade Law: ‘Aggressive Unilateralism’?”, *Human Rights Quarterly*, vol. 15, no. 1, 1993, p. 1.

益,增进对国际劳工公约的遵守。^{〔12〕} 1996年12月,世界贸易组织在新加坡举行首次部长理事会,通过了《新加坡宣言》,明确宣告国际劳工组织是处理核心劳工标准的有权机构。^{〔13〕} 20世纪90年代中期,国际社会形成共识,国际劳工保护应当从贸易体制回归国际劳工组织。

与此同时,对于国际劳工组织来说,在后“冷战”时代的一个核心问题,是如何强化自身在国际关系中的相关性和影响力。一旦国际贸易体制纳入劳工标准,国际劳工组织将面临机构竞争和标准竞争的问题,面临进一步被边缘化的风险。时任国际劳工局局长米歇尔·汉森积极谋求由国际劳工组织制定一项关于基本劳工权利的宣言或者宪章。^{〔14〕}

对于制定基本劳工权利宣言的设想,以美国、加拿大、西欧国家、北欧国家为代表的工业化市场经济国家(industrialized market economy countries, IMEC)是积极推动者。对此,工业化市场经济国家立场鲜明。第一,国际劳工组织应当以正式文件明确确认若干劳工权利为基本劳工权利,这些权利包括结社自由、集体谈判、非歧视、禁止强迫劳动、禁止童工。^{〔15〕} 强调基本权利,在于确认这些权利是普遍的而非相对的,是绝对的而非有条件的,并且促进这些基本权利是所有成员国普遍的义务,不论其经济社会或文化条件。^{〔16〕} 第二,宣言应当确认这些原则和权利直接来自国际劳工组织的宪章本身,所有国家都有责任来遵守和落实这些基本劳工权利。^{〔17〕} 第三,宣言应当建立一个“可信、有效和有用”的后续机制,促使国家遵守和落实这些原则。^{〔18〕} 第四,发达国家希望在国际劳工组织确认基本劳工权利后,世界贸易组织可以将基本劳工权利纳入贸易机制来加以实施。^{〔19〕}

而亚太国家、东南亚国家以及其他众多发展中国家对国际劳工组织制定该宣言抱有很大疑虑。但是经过多次非正式磋商和理事会讨论之后,这些国家做了妥协,主要是基于以下几方面的考虑。第一,如果国际劳工组织不制定有关

〔12〕 United Nations, Report of the World Summit for Social Development (Copenhagen, 6-12 March 1995), UN Doc. A/CONF. p. 166/9.

〔13〕 WTO, “Singapore Ministerial Declaration” (December 13, 1996), at https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min96_e/wtodec_e.htm, (last visited 22 October 2018).

〔14〕 ILO, “The ILO, Standard Setting and Globalization”, Report of the Director-General to the 85th Session of the International Labour Conference, Geneva, 1997, p. 26.

〔15〕 参见美国代表在理事会的发言, ILO, Minutes of the Governing Body, 271st Session (March 1998), GB. 271/PV (Rev.), p. IV/4-5.

〔16〕 参见加拿大政府代表的意见, Report of the Committee on the Declaration of Principles, in ILO, Record of Proceedings of the International Labour Conference, Eighty-sixth Session (1998), vol. 1, p. 20/13.

〔17〕 参见瑞士政府代表的意见, *id.*, p. 20/15.

〔18〕 See *supra* note 〔15〕.

〔19〕 参见美国政府代表在“原则宣言委员会”的发言, *supra* note 〔16〕, p. 20/104.

基本劳工权利的宣言,那么其他国际机构特别是世界贸易组织有可能制定劳工条款。这不仅将大大削弱国际劳工组织的地位和影响力,还将使劳工和贸易问题直接联系起来,大为复杂化。^[20] 第二,发展中国家希望通过这个宣言来强调国际劳工组织是唯一有权处理劳工保护问题的国际组织^[21],其他机构特别是世界贸易组织无权染指劳工保护问题。第三,发展中国家希望通过在国际劳工组织采取的行动来缓解其在世界贸易组织框架下谈判所面临的压力。第四,国际劳工组织的监督机制相比世界贸易组织的强制争端解决程序而言,要温和得多。因此,发展中国家在宣言讨论过程中,反复强调宣言应当是促进性质(promotional nature),而非申诉性质(complaint-based)的,重点应当是技术援助和咨询服务,而不是要惩罚。^[22] 第五,该宣言本身并不创设新的法律义务,这也在一定程度上满足了发展中国家的关切。^[23] 第六,劳工标准不应当用于贸易保护主义的目的,并且不应当引入单边或者多边的贸易措施。^[24]

1998年6月,第86届国际劳工大会召开,议程之一就是制定一项基本劳工原则宣言。为此,大会专门成立了“原则宣言委员会”,就原则宣言及其后续行动的具体内容开展磋商和讨论。委员会主席和报告员由加拿大政府代表 Moher 担任,委员会副主席分别由美国雇主代表 Potter 和英国工人代表 Brett 担任。^[25] 委员会的工作引起了各方极大的兴趣,共有96个政府代表、34个雇主代表和56个雇员代表参与了该委员会的讨论。委员会一共召开了21次会议。在宣言的标题、义务的具体措辞、贸易与劳工问题、后续行动的执行机制以及其他很多具体措辞方面,委员会展开了激烈的讨论。由于争论激烈,最终不能达成一致,委员会不得不以投票方式通过了草案。^[26] 不少发展中国家认为,

[20] 参见匈牙利在“原则宣言委员会”上的发言, *id.*, p. 20/8。

[21] 参见日本代表亚太国家集团在理事会上的发言, *supra* note [15], p. II/5-6; 以及日本(代表亚太国家集团)、印度、墨西哥、沙特阿拉伯(代表海湾合作理事会国家)、委内瑞拉、古巴政府代表在“原则宣言委员会”上的发言, *supra* note [16], pp. 20/5-6, 10-11, 15, 17-18。

[22] 参见日本代表亚太国家集团在理事会上的发言, *supra* note [15], p. II/6; 以及日本(代表亚太国家集团)、埃塞俄比亚在“原则宣言委员会”上的发言, *supra* note [16], pp. 20/5-7。

[23] 参见乌干达、墨西哥沙特阿拉伯(代表海湾合作理事会国家)、肯尼亚政府代表的意见, *supra* note [16], pp. 20/8, 11, 15, 18。

[24] 参见黎巴嫩、苏丹、埃及、中国、智利、沙特阿拉伯(代表海湾合作理事会国家)、尼日利亚、肯尼亚政府代表的意见, *id.*, pp. 20/7-18。

[25] 从委员会领导层构成来看,都是由美欧发达国家的代表组成。日本随即代表亚洲和太平洋国家集团对委员会官员的构成表达了关切,认为委员会领导层的构成没有反映地域分配原则,也没有顾及不同发展阶段国家的代表性,希望在讨论和委员会的工作中能够采取必要措施确保充分考虑亚太国家的顾虑,并充分反映亚太国家的观点。See *id.*, p. 20/2。

[26] Report of the Committee on the Declaration of Principles, p. 20/108。

宣言草案文本没有充分反映发展中国家的意见。^{〔27〕}

随后,宣言草案文本被提交给第86届国际劳工大会审议。最后大会以273票赞成,0票反对,43票弃权通过了《关于工作中基本原则和权利宣言》。^{〔28〕}中国的两位政府代表和一位工会代表均投了赞成票。而来自新加坡、印尼、越南、墨西哥、埃及、黎巴嫩等22个国家的政府代表、雇主代表或者工会代表投了弃权票。^{〔29〕}

通过《宣言》的制定,国际劳工组织完成了在后“冷战”时代一次极为深刻的机构调整,开启了国际劳工组织在全球化条件下管辖劳工事务的新篇章。国际劳工组织重申了其在国际劳工标准制定和实施方面的主导作用和宪政地位,很大程度上是对国际贸易机制试图纳入劳工条款的回应。从内容来看,国际劳工组织以基本劳工权利为抓手,试图强化国际劳工组织在全球治理中的话语权、影响力和竞争力。^{〔30〕}国际劳工组织不再是一个成员国讨论和制定国际劳工公约的会议场所,而是转变为实施基本劳工权利的执行机构。^{〔31〕}从立法方式来看,国际劳工组织不再拘泥于国际劳工公约和建议书,开始尝试使用宣言等形式的软法文件来确认和强化国际劳工标准。

1998年《宣言》的通过是对国际劳工标准的重大发展,具有里程碑的意义。《宣言》是多方反复磋商、争论和妥协的产物,最大程度地凝聚了国际社会关于国际劳工保护的共识,同时也标志着国际劳工保护从国际贸易体制向国际劳工组织的回归。《宣言》的核心内容包括以下四个方面:第一,确认国际劳工组织是制定和处理国际劳工标准的主管机构,享有普遍支持。第二,明确宣告四项劳工权利为基本劳工权利,包括结社自由和有效承认集体谈判权利、消除一切形式的强迫或强制劳动、有效废除童工以及消除就业与职业歧视。第三,各国负有尊重、促进和实现基本劳工权利的义务,此种义务来源于其成员国资格,而不依赖于对具体国际劳工公约的批准或接受。第四,强调劳工标准不应当被用于贸易保护主义的目的,《宣言》的内容也不得被用于此种目的。

〔27〕 例如,参见印度政府顾问、巴基斯坦和埃及人力部长在劳工大会上的发言, ILO, Record of Proceedings of the International Labour Conference, Eighty-sixth Session (1998), vol. 1, pp. 22/16, 19-22。中国政府代表在“原则宣言委员会”的讨论中指出,宣言草稿文本没有充分反映亚太国家和发展中国家的意见。See *id.*, p. 20/11。

〔28〕 ILO, Record of Proceedings of the International Labour Conference, *id.*, p. 22/29。

〔29〕 参见相关投票记录, *id.*, pp. 22/47-50。

〔30〕 See Erika de Wet, “Governance through Promotion and Persuasion: The 1998 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work”, in Armin von Bogdandy et al. (eds.), *The Exercise of Public Authority by International Institutions*, Springer-Verlag, 2010, pp. 377-403。

〔31〕 也有学者提出不同意见,认为1998年《宣言》弱化了国际劳工组织强制实施国际劳工标准的能力,使得国际劳工组织从一个标准制定机构转变为发展机构。See Guy Standing, “The ILO: An Agency for Globalization?”, *Development and Change*, vol. 39, no. 3, 2008, p. 355。

上述内容是各方妥协和平衡的结果。第一点和第四点更多反映了发展中国家的立场和利益,而第二和第三点更多体现了发达国家的诉求。但正由于是妥协的产物,《宣言》的内容深究起来往往有很大的解释空间,甚至是含糊不清的,因此有必要结合那些没有在《宣言》文本中体现的争议来加以解读。

二、《宣言》下“义务”的性质与内容

1998年《宣言》明确宣告,成员国作为国际劳工组织成员承担尊重、促进、实现基本劳工权利的义务。“即使尚未批准有关公约,仅从作为国际劳工组织成员国这一事实出发,所有成员国都有义务(obligation)真诚地并根据《章程》要求,尊重、促进和实现”基本劳工权利。成员国的此种义务直接来源于成员国资格,与一个国家是否批准特定的国际劳工公约无关。这种义务是何种性质的义务?法律基础是什么?在现有国际劳工法律体系下,《宣言》确认的基本劳工权利具体体现在八项国际劳工公约当中,如果一个国家尚未批准有关条约,那么作为国际劳工组织成员国,应当承担何种义务?

《宣言》文本采用了“义务”的措辞。起草过程中,不少代表持反对意见,认为这是有法律约束力的文件的措辞。不少国家担心,《宣言》会绕开国际劳工公约的自愿批准程序,使国家对于尚未批准的基本劳工公约也需要承担公约义务。^{〔32〕}对此,中国政府在国际劳工大会的发言中也强调,把劳工标准强加于成员国,只能加剧争端,反对任何可能会把国际劳工组织变成国际法庭的做法。^{〔33〕}

对此,首先有必要明确,《宣言》本身在法律上是非拘束性的。从国际劳工组织的实践来看,宣言主要用于就组织的某些重要法律原则、政策目标、行动纲领等予以正式确认和宣告。例如,1944年5月国际劳工大会通过了《关于国际劳工组织的目标和宗旨的宣言》(以下简称“《费城宣言》”),重申并发展了国际劳工组织的基本原则和目标,并勾勒了组织在战后的工作愿景。但是,宣言本身只是建议性、政策性和倡议性的,并不能直接为成员国创设国际法上的权利或者义务。《宣言》的起草过程中,各国都反复强调,《宣言》本身并不向成员国施加新的法律义务。

一个相关问题是,《宣言》虽然本身并无法律约束力,但是否构成了对《国际劳工组织章程》(以下简称“《章程》”)相关条款的权威解释?从起草历史以及现有国家实践来看,国际劳工组织和成员国均不认为《宣言》是对《章程》的权威解释。国际劳工局在《宣言》草稿的说明文件中指出:“但是,严格说来,宣言并不

〔32〕 See *supra* note 〔16〕, pp. 20/21-64.

〔33〕 参见中国劳动部部长李伯勇在第85届国际劳工大会上的发言, ILO, Record of Proceedings of the International Labour Conference, Eighty-fifth Session (1997), p. 22.

构成对成员国有法律约束力的对《章程》的解释,因为根据《章程》第 37 条 1 款,只有国际法院才有权作出此类解释。”^[34]国际劳工局的意见明确表明,《宣言》不构成对《章程》的权威解释。^[35]

为了平息众多成员国对《宣言》抱有的疑虑,国际劳工组织法律顾问专门提供了一份意见书,对《宣言》的性质及其与国际劳工公约的关系做了解释。首先,《宣言》本身是一份“没有约束力的政治声明”,不论是《宣言》还是其《后续行动》,都不会为成员国创设新的、额外的法律义务。^[36]其次,对于成员国尚未批准的公约,并不会因为《宣言》而使成员国受到它们的约束。换言之,《宣言》本身并非是要取消或者取代公约的批准机制。最后,对于成员国是否批准一项基本劳工公约,仍然属于各国自由裁量,《宣言》并不对成员国是否批准公约施加任何限制或者义务。^[37]

《宣言》宣告,成员国对于基本劳工权利负有的义务是内在于国际劳工组织成员资格的,那么此种义务的法律基础和具体内容都只能来自《章程》中的具体规定。^[38]从《章程》内容来看,《章程》里确认的一般义务是,成员国从各自具体情况出发,为了实现国际劳工组织在《章程》序言中确立的目标而进行真诚努力的义务。^[39]这种努力包括批准劳工公约和建议书、采取国内立法措施实施劳工标准、进行国际合作等。因此《宣言》中的义务,不外是这样一个努力去实现的义务,或者说,是一个“政策义务”。《宣言》要求各国努力实现基本劳工公约中的目标,其判断标准是一个国家在追求这些目标的实现方面是否存在系统性的失败。^[40]这个义务具有一定的柔性,但不纯粹是“政治和道德的”^[41],同时也是法律的。

对于尚未批准的基本劳工公约,成员国承担的是《章程》第 19 条(5)款规定

[34] ILO, Consideration of a Possible Declaration of Principles of the International Labour Organization Concerning Fundamental Rights and Its Appropriate Follow-up Mechanism.

[35] 当然,需要指出的是,国际劳工局给出的理由并不成立。《章程》第 37 条“章程和公约的解释”第 1 款的规定,是成员国就《章程》的解释发生争端应当提交国际法院解决。从条约法和国际组织法的一般原理来说,该条款本身并不排除国际劳工组织的各个机构及成员国通过法律实践对《章程》加以解释的可能性。

[36] *Supra* note [16], pp. 20/92-93.

[37] *Id.*, p. 20/93.

[38] 关于此种义务的性质和实现方式,在亚太国家的坚持下,“根据《章程》要求”这样的措辞被加入了该条款。

[39] 类似的意见参见国际劳工局汉森局长 1994 年向国际劳工大会提交的报告,他认为这是采取行动的义务,而非达到特定结果的义务。See ILO, *Defending Values, Promoting Change: Social Justice in a Global Economy*, Report of the Director-General, Geneva, 1994, pp. 59-60.

[40] 参见美国雇主代表 Potter 在国际劳工大会上的发言, ILO, *Record of Proceedings of the International Labour Conference*, *supra* note [27], p. 22/14.

[41] 参见印度政府顾问 Singh 在劳工大会上的发言, *id.*, p. 22/16.

的报告义务,《宣言》本身没有增加额外的义务。^{〔42〕} 依据该条规定,对于国际劳工大会通过的劳工公约,如果一个国家不予批准,那么该国负有义务定期向国际劳工局局长报告,说明该国与公约事项有关的法律和实践,已经采取或者打算采取何种立法或者行政措施来落实公约的内容,以及存在的妨碍批准的实际困难。这也是《后续行动》的法律基础。

《宣言》中确认的基本劳工权利仍然需要通过具体确认的公约来落实和实现,那么《宣言》援引《章程》和成员国资格的意义在哪里呢?这一路径最早是由国际劳工局汉森局长在其1994年报告中提出的。他在报告中倡议,发掘蕴含于劳工组织成员国资格中的义务,建立一套特别程序,督促成员国落实其加强社会保护的义务。^{〔43〕} 在1997年的局长报告中,他强调此种路径具有实现基本劳工权利被普遍采纳的价值。^{〔44〕} 因此,1998年《宣言》的意义不在于对成员国强调或是强加了促进基本劳工权利的软性义务,而是在于宣告了一组基本劳工权利的存在,并且将基本劳工权利与《章程》相联系。基本劳工权利的存在和运行是独立的、自成一体,并不依赖于成员国对有关劳工条约的批准或者接受。通过这种方式,《宣言》几乎是以一种“自然法”的语言宣告了基本劳工权利。^{〔45〕}

通过援引组织章程和成员国资格,《宣言》成功地实现了其立法上的普遍主义。这种普遍主义有两个层面,第一,基本劳工权利对所有国际劳工组织成员国都有效,即便在实施义务方面是软性的^{〔46〕},但是基本劳工权利的实体内容得到了明确的、即刻的确认和普遍的接受。^{〔47〕} 这有效避免了传统的国际劳工条约模式的意愿主义、实证主义和碎片化的问题。第二,《宣言》所要发声的对象,不仅仅是成员国,而是国际社会整体。在经济全球化的背景下,国际劳工组织通过《宣言》向国际贸易体制、国际金融机构、整个联合国系统、区域性国际组织等宣告了核心劳工权利的存在,重申了国际劳工组织在管理国际劳工事务方面的管辖权和核心地位。

〔42〕 参见国际劳工组织法律顾问的意见, *id.*, p. 20/93。

〔43〕 *Supra* note 〔39〕, pp. 59-60.

〔44〕 *Supra* note 〔14〕, p. 15.

〔45〕 1998年国际劳工局在提交给国际劳工大会的文件中强调,《宣言》本身并不确立(establish)这些权利为基本权利。相反,这些权利已经是基本权利了,《宣言》只是加以承认而已,在于促进这些基本权利的普遍实施。See *supra* note 〔34〕。

〔46〕 有学者认为,核心劳工标准有助于凝聚国际社会不同参与者在劳工保护方面的共识。See Anke Hassel, “The Evolution of a Global Labor Governance Regime”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 21, no. 2, 2008, p. 231.

〔47〕 See Francis Maupain, “Revitalization Not Retreat: The Real Potential of the 1998 ILO Declaration for the Universal Protection of Workers’ Rights”, *European Journal of International Law*, vol. 16, no. 3, 2005, p. 439.

三、基本劳工权利的标准和内容

1998年《宣言》中确认了四项基本劳工权利：结社自由和有效承认集体谈判权利、消除一切形式的强迫或强制劳动、有效废除童工、消除就业与职业歧视。这四项权利是怎么被认定为基本劳工权利的？标准是什么？这是一个开放的还是封闭的清单？

从理论上说，确认基本劳工权利至少可以有以下三种方法：第一种方法，是宪政主义的办法，既然《宣言》旨在确认各国已经接受的基本劳工权利，那么应该直接从国际劳工组织《章程》和有关劳工公约中去找。除了结社自由和同工同酬，《章程》序言中提及的工时限制、工人的伤病保护、充分工资水平等，1944年《费城宣言》中确认的社会保障、工人的健康和生命保护、充分的住宅和娱乐设施等，都可以考虑是否属于基本劳工权利的范畴。第二种方法，是实在法的方法，是从考察各国的劳工实践出发，包括考察各国批准的国际劳工公约的情况，寻找各国在劳工保护方面的最大公约数和共同采纳的标准。根据各国可以共同遵守和落实的劳工标准，确定基本劳工权利。这种方式是一种自下而上的实证的方法。通过这种方法得到确认的基本劳工权利，可以推断，应当大都具有习惯国际法的性质，对各国具有普遍约束力。第三种方法，是自然法的方法，从一个标准的理想模型的工人出发，考虑他/她所需要享有的各项劳工权利和保护。从这个角度出发所认定的基本劳工权利，应然法色彩更强，同时在权利范围的认定方面也可以更全面。

从目前的资料来看，不论是在理事会前期讨论、原则宣言委员会讨论还是国际劳工大会的会议讨论中，都没有就基本劳工权利的范围和认定标准展开详细讨论。国际劳工组织显然没有采取上述任何一种方法。国际劳工局在1997年提交给理事会的一份文件中，对基本劳工权利标准做过一个粗略的说明。国际劳工局在文件中认为，区分基本劳工权利和其他劳工权利的标准在于，基本劳工权利的实施是不论经济社会发展水平如何都应当实施的，而其他权利的实施则可以考虑一国具体的“气候、习惯和风俗的不同，经济机会和工业传统的不同”。^{〔48〕}并且，在某种意义上，基本权利是实现其他权利的前提条件。^{〔49〕}国际劳工局的这种定义是自我重复的，它不外是说，基本权利之所以是基本权利，就是因为它是基本的。这样一种先验主义的方法和专断主义的态度，在逻辑上已

〔48〕《国际劳工组织章程》第41条。

〔49〕ILO, Follow-up on the Discussion of the Report of the Director-General to the 85th Session (1997) of the International Labour Conference; (a) Inclusion on the Agenda of the 86th Session (1998) of the International Labour Conference of an Item Concerning a Declaration on Workers' Fundamental Rights, GB.270/3/1 (November 1997).

经封闭了基本劳工权利讨论的空间。

国际劳工组织选定的四项基本劳工权利遭到了人权学者的很多批评,他们认为现在纳入基本劳工权利的是一个具有很强选择性甚至是任意性的清单,缺乏一个内在统一、令人信服的哲学、经济或者法律的标准。^[50]不少学者对基本劳工权利未能包含劳动卫生和安全权利提出了质疑。^[51]在国际劳工大会上,也有国家明确提出,有关工资保护、社会保险、就业政策和职业安全的劳工公约也直接与工人的社会保护相关。如果《宣言》对于这些权利不予考虑,将减损对这些权利的保护。^[52]也有学者事后试图提供一些标准来解释国际劳工组织的选择^[53],但是这些解释在逻辑上并不令人信服,更多是在事后为国际劳工组织的选择提供正当性依据,而并没有真实还原国际劳工组织选择相关劳工标准的历史事实。

在《宣言》起草过程中,发展中国家对于基本劳工权利的具体内容基本采取沉默或者回避的姿态。一个主要的原因是,这些国家在根本上并不赞成基本劳工权利的这个概念,担心基本劳工权利这个概念被滥用。因此,发展中国家采取的是“最少标准”的策略。在国际劳工局和西方国家的力推之下,很难把已经被提上桌面的这四项基本劳工权利删减;虽然不满意这四项权利,但是又不希望在这四项权利之外再添加更多的基本劳工权利。这也是为什么在原则宣言起草委员会和劳工大会上,发展中国家都避免对基本劳工权利的实体问题展开讨论。

值得注意的是,《宣言》中基本劳工权利的内容深刻地受到美国贸易法中“国际公认的劳工权利”的影响。对内容做一个简单的比照,就可以有很直观的感受。美国《1974年贸易法》中的“国际公认的劳工权利”包括:结社权,工会权和集体谈判权,禁止使用任何形式的强迫劳动,规定雇佣儿童工人的最低年龄并禁止最恶劣形式的童工,最低工资、工作时间、职业安全与健康方面可接受的工作条件。^[54]除了最后一项最低工资、工作时间、职业安全与健康方面可接受的工作条件外,美国贸易法中“国际公认的劳工权利”的前四项与《宣言》中承认的基本劳工权利是完全一致的。问题是,美国所谓的“国际公认的劳工权利”,

[50] Philip Alston, “‘Core Labour Standards’ and the Transformation of the International Labour Rights Regime”, *European Journal of International Law*, vol. 15, no. 3, 2004, p. 457.

[51] Lance Compa, “Core Labour Rights: Promise and Peril”, *International Union Rights*, vol. 9, no. 3, 2002, p. 20.

[52] 参见古巴政府代表的发言, *supra* note [33], p. 89.

[53] 例如认为这些权利集中于程序性劳工保护, See Brian A. Langille, “Core Labour Rights—The True Story (Reply to Alston)”, *European Journal of International Law*, vol. 16, no. 3 2005, p. 409.

[54] 有关批评意见, *supra* note [11], p. 10.

更多是从美国自身的法律实践和利益出发要求其他国家遵守的一套标准而已。美国在 1997 年国际劳工大会的讨论时,明确列举了国际劳工组织最后认可的这四项权利,认为这些权利构成基本劳工权利是获得普遍共识的。^[55]

总的来说,《宣言》确认的四项基本劳工权利全部属于工人的人身和政治权利,与西方自由主义传统一脉相承,明显忽视了对工人经济权利的关注。^[56] 强调人身与政治权利,而忽视经济权利,将劳工塑造为一个政治人,而非经济人^[57],这在新的全球化条件下,以一种保护权利之名,为新自由主义塑造全球政治经济秩序打开了大门。《宣言》中的基本劳工权利借鉴和接纳了美国贸易法中的“国际公认的劳工权利”,为美国采取单边主义措施提供了正当性话语,强化了其通过贸易来对劳工问题施压的能力。

四、劳工保护与贸易机制

劳工和贸易问题的争论,同样也体现在《宣言》的起草过程中。事实上,原则宣言委员会花了一半的时间主要用于争论劳工和贸易问题。^[58] 发展中国家同意制定《宣言》的根本原因,是希望由此确认国际劳工组织对劳工标准问题享有独占的、排他的管辖,排除其他机构特别是世界贸易组织对劳工问题的管辖。^[59] 这些国家担心,如果国际劳工组织不作为,那么发达国家就有更大的理由和动力在国际贸易体制下来实施劳工权利。^[60] 在《宣言》讨论过程中,亚太国家和发展中国家坚持要求纳入一个“保障条款”,确保该《宣言》不被用于贸易保护主义的目的。在《宣言》起草过程中,这被分解为两个问题,第一个是权能问题(第 1.5 点,序言部分),第二个是保障条款问题(第 6 点,主文部分)^[61],起草过程中引发了激烈的争议。

国际劳工组织的权能问题规定在序言部分。本条争议的焦点是,亚太国家和发展中国家主张,本条应当明确确认国际劳工组织在制定和实施国际劳工标

[55] 参见美国政府代表在 1997 年第 85 届国际劳工大会上的发言, *supra* note [33], p. 127。

[56] See *supra* note [50], p. 484; Ulla Liukkunen & Yifeng Chen, “Fundamental Labour Rights in China—A New Approach to Implementation”, in Ulla Liukkunen & Chen Yifeng (eds.), *Implementation of Fundamental Labour Rights in China: Legal Architecture and Cultural Logic*, Springer, 2016, pp. 1-17.

[57] 这与美国长期以来在国际人权领域抵制经济社会文化权利是一致的。很大程度上,这些被认定为基本劳工权利是因为这些权利容易获得美国的接受。See *supra* note [50], p. 483.

[58] 参见美国雇主代表 Potter 在劳工大会的发言, ILO, Record of Proceedings of the International Labour Conference, *supra* note [27], p. 22/14。

[59] 参见苏丹政府代表的发言,说明了第三世界国家接受这个宣言的动因, *supra* note [16], p. 20/72。

[60] 参见法国和菲律宾政府代表的发言, *supra* note [16], pp. 20/102, 105。

[61] 国际劳工局准备的宣言草稿本文,进行了数字标号。有关该草稿文本以及国际劳工局的意见, See *supra* note [34]。

准方面的排他性权力,换言之,旨在限制世界贸易组织染指劳工问题。而发达国家、工人团体则试图尽量淡化这种色彩,虽然承认国际劳工组织在制定劳工标准方面的权力,但是并不排除其他国际组织也可以在促进劳工权利实施方面有所作为。^[62]最终达成的有关条文,具有一定的妥协色彩。《宣言》在序言中说:“国际劳工组织是根据章程授权制定和处理国际劳工标准的国际组织和主管机构,并在促进作为其章程原则之体现的工作中基本权利方面享有普遍的支持和认同。”

有关劳工与贸易的保障条款问题,即“不得将劳工标准用于贸易保护主义之目的”,是否应当规定,规定在哪里,争议最大。第一种意见以美国和起草委员会内部的工人团体为代表,认为不应当在《宣言》中加入这个条款。^[63]理由包括:国际劳工组织没有贸易方面的职权,不应该在其《宣言》中提及贸易事项^[64];劳工和贸易之间是否存在联系,应当由贸易机构去考虑,而非由国际劳工组织来预判^[65];国际劳工组织无权作出保证这个《宣言》不会被用于其他场合,这超出了国际劳工组织的管辖范围;同时《宣言》本身也并非条约,因此并不能构成一个有国际法约束力的保证^[66]。第二种意见以雇主团体和部分欧洲国家为代表,认为这个条款可以保留,但是主张将该条款放在序言甚至是脚注中,而非正文的执行部分。^[67]第三种意见以亚太国家和发展中国家为代表,坚持认为这个条款并非要侵入其他国际组织的职权,而是要确保《宣言》及其后续措施不会被贸易保护主义用作借口,因此这个条款应当保留,并写入《宣言》的执行部分。^[68]对于发展中国家来说,这个条文的目的是要确保《宣言》中确认的基本劳工权利不会在国际劳工组织之外被与劳工政策无涉的机构加以援引或者强制实施。^[69]亚太国家强调,这个条款的内容应当涵盖三个方面:(1)不得将劳工标准用于保护主义的目的;(2)不得将《宣言》用于单边或者多边的贸易保护主义措施;(3)不得因此采取损害各国比较优势的贸易措施。^[70]

委员会争论激烈,但是在亚太国家和发展中国家的坚持下,该保障条款被

[62] *Supra* note [16], pp. 20/70-76.

[63] 参见美国和挪威政府的意见, *id.*, pp. 20/79, 20/83-84; 工会团体的意见, *id.*, pp. 20/71, 20/82。

[64] 美国代表还认为,这是在主动把劳工问题和贸易问题加以联系(虽然是一种否定式的联系)。

[65] 参见美国政府代表的意见, *supra* note [16], pp. 20/99, 22/104。

[66] 参见英国政府代表的意见, *id.*, p. 20/98。

[67] 参见意大利、德国、法国、瑞典政府代表的意见, *id.*, pp. 20/13, 20/18, 20/81, 20/99; 雇主团体的意见, *id.*, p. 20/71。

[68] 例如埃塞俄比亚、哥伦比亚、印度尼西亚、印度、黎巴嫩、巴西、叙利亚、韩国政府代表的意见, *id.*, pp. 20/5, 20/17, 20/18, 20/81, 20/84; 非洲国家的意见, *id.*, pp. 20/72, 20/85。

[69] 参见墨西哥政府代表的发言, *id.*, p. 20/81。

[70] *Id.*, p. 20/79。

保留在《宣言》的执行部分。《宣言》执行部分最后一条规定：“不得将劳工标准用于贸易保护主义之目的，并且本《宣言》及其后续措施中的任何内容不得被援引或被以其他方式用于此种目的；此外，无论如何不得因本《宣言》及其后续措施而对任何国家的比较利益提出异议。”

在委员会通过该文本之后，美国代表做了一个发言。美国代表强调说，《宣言》并不影响各国在其他国际组织下可能承担的法律义务，并且《宣言》中的保障条款不创设额外的义务，也并不妨碍美国单边在其贸易关系中设定劳工标准。^{〔71〕} 在国际劳工大会讨论的时候，美国重申说，国际劳工组织不能对今后美国在哪里援引该《宣言》或者其后续行动施加限制。“第五款对我们的贸易政策不能施加任何限制，不论是法律上的还是其他的。”^{〔72〕}

有必要回答的一个根本问题是，从法律上看，《宣言》是否切断了贸易和劳工之间的联系？从一个严格的法律的意义来看，答案恐怕是否定的。第一，《宣言》确认了国际劳工组织在“制定和处理”国际劳工标准方面的职权，但是并未如发展中国家所希望的那样，认可国际劳工组织在劳工保护方面享有排他性的权力。《宣言》本身的表述并不能排除其他国际组织参与国际劳工标准的促进和实施的可能性。而事实上，在《宣言》起草过程中，美国一再表示，将在其他国际组织特别是世界贸易组织中推动劳工条款。第二，《宣言》规定，各国不得将《宣言》用于贸易保护主义的措施。但是，根据美国等发达国家的理解，贸易和劳工相联系，本身并不必然是贸易保护主义的。只有那些构成保护主义的贸易措施才是被否定的，而促进劳工保护的合法贸易措施并非是贸易保护主义的。第三，国际劳工组织只能制定与自身有关的劳工标准和政策，没有权力去规定其他国际组织的权限和具体运作，并不能排除世界贸易组织等国际组织在劳工保护方面采取措施的合法性。^{〔73〕} 第四，《宣言》本身并非条约，在国际法上对成员国而言并无法律拘束力，对于成员国在国际法上的权利义务并无增减。因此《宣言》并不免除各国现在或者将来在其他国际组织之下承担的劳工保护的法律责任。并且，从美国等国在起草过程中的发言情况来看，《宣言》中的表述也很难说构成国际法上的“禁反言”。

但是，《宣言》并非毫无用处。《宣言》虽然是一个妥协的产物，还是在相当程度上反映了发展中国家的政治和法律立场，特别是劳工归劳工、贸易归贸易的愿望。在政治上，《宣言》强调了国际劳工组织处理劳工问题的法定职权，强

〔71〕 参见美国政府代表的意见，*id.*，p. 20/109-110。

〔72〕 参见美国政府代表 Samet 在劳工大会上的发言，ILO, Record of Proceedings of the International Labour Conference, *supra* note [27], p. 22/24。

〔73〕 参见美国雇主代表 Potter 在劳工大会的发言，他表示《宣言》执行部分第 5 款不可能提供所谓的法律保障，因为国际劳工组织在贸易问题方面并无职权，*id.*，p. 22/14；英国工人代表 Brett 在劳工大会上的发言，*id.*，p. 22/15。

调了劳工问题不应当被用于贸易保护主义。这在一定程度上削弱了世界贸易组织内处理劳工问题的正当性,也缓解了发展中国家在世界贸易组织内所面临的压力。在法律上,《宣言》本身虽然没有直接的法律拘束力,但是在一定程度上体现了国际社会认同劳工标准不得用于贸易保护主义措施的法律确信,对于国际劳工标准的发展和实施具有重要的指导意义。

五、结语:劳工保护与霸权

1998年6月18日,国际劳工大会第86届会议以273票赞成、43票弃权,正式通过了《宣言》。与会各方都充分肯定《宣言》的重大意义。大会主席宣告,《宣言》的通过是国际劳工组织的胜利。^[74] 德国政府代表说,《宣言》的采纳对于国际劳工组织来说是一个历史性的日子。^[75] 美国政府代表认为宣言的通过是“历史性的一步”^[76],“国际劳工组织有一个新的机会在新世纪发挥相关性和领导力”^[77]。

《宣言》的通过,也在根本上改善了国际劳工组织与美国之间的关系。此前,美国参议院共和党议员杰西·海默斯(Jesse Helms)于1995年担任外交关系委员会主席,批评国际劳工组织是“费钱及过时的”,要求大规模削减美国对国际劳工组织和其他联合国机构的资助。^[78] 1997年,美国要求国际劳工组织削减预算5%—9%,最终预算削减了3.75%。^[79] 但是在《宣言》通过之后,美国重新调整了其对国际劳工组织的政策^[80],开始积极重视和利用国际劳工组织在全球推进对基本劳工权利的普遍接受。1999年6月,美国总统克林顿访问国际劳工组织并参加国际劳工大会,这是历史上第一个前往国际劳工组织并发言的美国总统。在发言中,克林顿高度评价了1998年《宣言》,认为这是未来

[74] *Id.*, p. 22/28.

[75] 参见德国政府代表 Willers 在劳工大会上的发言, *id.*, p. 22/16.

[76] See *supra* note [16], p. 20/109.

[77] 参见美国政府代表 Samet 在国际劳工大会的发言, ILO, Record of Proceedings of the International Labour Conference, *supra* note [27], p. 22/23.

[78] Thomas W. Lippman, “Helms Targets U. N. Programs for Cuts”, (*Washington Post*, 6 May 1995), at <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1995/05/06/helms-targets-un-programs-for-cuts/778e8d94-8182-4241-8383-5a8d2a9f230d/?from=singlemessage&isappinstalled=0> (last visited 22 October 2018).

[79] 参见美国政府顾问 Anderson 女士的发言, *supra* note [33], pp. 250-251; 以及美国政府代表在财务委员会上的发言, Second Report of the Finance Committee of Government Representatives (1997), in *supra* note [33], p. 14/10.

[80] See Edward C. Lorenz, *Defining Global Justice: The History of U. S. International Labor Standards Policy*, University of Notre Dame Press, 2001, pp. 220-221.

全球经济的蓝图,《宣言》确认的权利不仅仅是劳工权利,更是人权。^[81]克林顿更宣布,美国将为国际劳工组织落实基本劳工权利提供 2500 万美元的额外资助。^[82]

对于美国而言,《宣言》只是美国在全球范围内推广基本劳工权利的序曲。^[83]一方面,美国通过国际劳工组织,继续在多边框架和技术援助框架下推动国际社会对于基本劳工权利的批准和接受。^[84]美国大幅提高了对国际劳工组织预算外项目的支持。从 1999 年开始至今,美国都是国际劳工组织预算外项目的最大捐款国。近年来有所下降,2014—2017 年间平均每年预算外贡献超过 3200 万美元,2017 年的金额超过 3800 万美元。^[85]

另一方面,美国开始通过单边措施或者在投资和贸易框架下不断强化劳工标准。在美国对孟加拉国、斯威士兰、海地的普惠制或者其他经济安排中,美国为各国量身定制,要求各国遵守相关劳工标准。2011 年 8 月 9 日,美国在《中美洲自由贸易协定》框架下,指控危地马拉未能有效落实其结社自由和集体谈判等劳动法中的权利,要求成立争端解决小组。这是历史上第一次有国家利用自由贸易协定机制来提起劳工保护争议。^[86]在美国主导下,2015 年《跨太平洋伙伴关系协定》中专门设立了劳工保护一章,建立了被认为是有史以来所有贸易协定中对劳工保护最强的机制。^[87]该协定要求所有国家都要全面实施国际劳工组织《宣言》所确认的基本劳工权利。同时,在劳工保护实施机制上,成员国就劳工争议可以要求设立专家组,启动争端解决程序(第 19.15 条)。

《宣言》以一种普遍主义的姿态所确认宣告的基本劳工权利,提高了国际社

[81] ILO, "Address by Mr. Bill Clinton, President of the United States" (16 June 1999), at <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/a-clinto.htm> (last visited 22 October 2018).

[82] 1999 年,美国为国际劳工组织的“消除童工”国际项目提供了 2900 万美元的预算外捐助。See ILO, The ILO's Technical Cooperation Programme 1999-2000, GB.279/TC/1 (November 2000), p. 4.

[83] 有关美国劳工外交,See Nicholas A. Stigliani, "Labor Diplomacy: A Revitalized Aspect of U. S. Foreign Policy in the Era of Globalization", *International Studies Perspectives*, vol. 1, no. 2, 2000, p. 177.

[84] 美国自身仅仅批准了八项基本劳工公约中的两项,但是这并不妨碍美国在国际上积极推进基本劳工权利。

[85] See "ILO, Extra-budgetary Development Cooperation: Annual Report 2017", at https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/genericdocument/wcms_618550.pdf (last visited 22 October 2018).

[86] Office of the U. S. Trade Representative & the U. S. Department of Labor, "Standing Up for Workers: Promoting Labor Rights through Trade" (February 2015), pp. 8-11, at <https://ustr.gov/sites/default/files/USTR%20DOL%20Trade%20-%20Labor%20Report%20-%20Final.pdf> (last visited 22 October 2018).

[87] 这是美国贸易代表办公室的自我评价, <https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Chapter-Summary-Labour-1.pdf> (last visited 22 October, 2018)。

会对于劳工保护的重视程度,这在经济全球化日益深化的今天,有很大的积极意义。与此同时,基本劳工权利虽然是由国际劳工组织宣告和承认的,但其国际认可与实施具有溢出效应,日益超出国际劳工组织的框架和机制。一个趋势是大国以实施基本劳工权利之名,采取单边主义的外交和贸易手段。另外一个趋势是不少投资贸易体制开始纳入劳工条款,这已经成为美国、加拿大和欧盟的基本立场。^{〔88〕}此外,不少国际金融机构,例如世界银行、亚洲开发银行也开始将基本劳工权利纳入其业务政策。在此意义上,加强对基本劳工权利有关问题的探讨,避免其沦为国际政治经济中新的霸权话语和工具,中国需要积极参与、贡献智慧。

(审校编辑 包康赞)

〔88〕 也有学者呼吁应当将核心劳工权利纳入世界贸易组织。See Yasmin Moorman, “Integration of ILO Core Rights Labor Standards into the WTO”, *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 39, no. 2, 2001, p. 555.