

贸易与劳工标准

——发展中国家的战略

桑德拉·博拉斯基 (Sandra Polaski)

卡内基国际和平基金会
贸易、公平与发展项目部

© 2003 卡内基国际和平基金会

卡内基国际和平基金会的定位并非侧重于公共政策问题，本文观点不代表机构本身、机构官员、员工或理事们的观点。

本报告的印刷版为英文，电子版为英文和西班牙文。请访问www.ceip.org/pubs

作者简介

桑德拉·博拉斯基 (Sandra Polaski) 现为卡内基国际和平基金会资深研究员。1999-2002年担任美国国务院国际劳工事务特别代表，是负责处理美国外交政策中劳工事务的高级官员。

摘要

近年来，发达国家的政府和发展中国家的政府争论不休的一个问题是，是否需要就最低劳工标准达成全球性协议，同时，通过WTO或其它机制在国际层面上加以强化。事实上，这一争端已旷日持久，甚至已接近程式化了。然而，世界在不断变化着。对发展中国家而言，“必须考虑全球劳工标准”这一议题所处的国际环境发生了实质性的转变，因此2002年是不同寻常的一年。

首先，中国加入WTO意味着，中国的出口不再受到任何成员国市场的肆意妨碍。由于中国具有庞大的廉价劳动力，一种潜在的可能性是，她可以在出口产业中胜过所有其他发展中国家。2004年底，纺织品和服装协议的逐步结束，即在发展中国家之间分配市场准入的配额逐渐结束，可能会产生更大的影响。因此，对发展中国家而言，规划其发展、增长和出口战略所面对的国际环境将更为艰难。

另外，发达国家发生的一系列变化也对发展中国家有利。例如，美国刚通过的贸易立法指出，假如总统能继续督促贸易伙伴履行他们的承诺，即强有力地推行国际所公认的劳工权利，那么，同实现其它谈判目标一样，授权总统就新的双边、地区及全球贸易协议进行磋商。作为回报，贸易伙伴将获得进入美国巨大市场的更为优惠的待遇。2002年1月，欧盟推出了针对发展中国家的新的普遍优惠计划 (Generalized Scheme of Preferences, GPS)，即如果欧盟认为申请国能有效地保护工人的基本权利，欧盟将使其大量产品的关税减少两倍。

以上这些变化为发展中国家创造了新的战略机遇，促使发展中国家把贸易自由化同劳工标准有效结合，使其在获得收益的同时，避免对劳工造成伤害。已经对劳工权利有所保护的国家都能获得重要的短期或中期贸易优势。对那些未对劳工权利加以保护的国家来说，这正是他们开始重新考虑自己立场的时候。因为，对劳工不友好的国家假如还是一味地通过更大程度地虐待劳工去竞争的话，他们再也无法同

中国竞争了。同时，他们还会面临另一种风险：将失去进入其他保护劳工权利的发展中国家的市场优势。

在全球贸易综合体中，除了最近发生的这些变化外，还有一个根本性的原因促使所有发展中国家保护其劳工的基本权利，即实施劳工保护政策对缓减贫困、实现更为公平的收入分配具有直接的作用。最低程度地保护工人的权利包括以下几个内容：组织工会的权利，为工资进行集体谈判的权利，免受就业歧视的权利，使童工离开工厂进入学校，最低可接受的工作条件。从已经实施劳工市场政策、对工人权利进行保护的国家来看，他们的收入分配不仅相对更为公平，缓减贫困的速度也有所加快，甚至很多国家的增长速度也比那些不保护工人权利的国家要快。大量事实表明，保护工人权利对本国而言是一种成功的发展战略。假如它也使发展中国家的产品能够像美国和欧盟那样获得较大的市场准入，它则是一种双赢战略。

如果所有发展中国家能协力构建一个全球劳工标准制度，并能加以推行的话，对他们都有利。首先，贸易条件将会大幅度地倾向于他们。因为，相对于来自高工资国家进口品的成本而言，其出口品的附加值将会增加，收入当然随之增加。同时，与大多数发达国家相比，他们还将继续享受低成本劳工的竞争优势。但是，他们却无需再面对损人不利己的结果——随心所欲的投资者、生产商及买方以某个低工资国家去压制另一个低工资国家，使得工人工资越来越低，工作条件也越来越恶化。

引言：仍将继续存在的问题

近年来，发展中国家一直在抱怨，治理贸易、援助项目和全球资本流的章程根本不公平。他们的不满很值得我们关注。对发展中世界的主要出口品来说，一次次的全球贸易谈判结果的确令人失望。一方面，发展援助一直在削减，而与多边金融机构发展援助项目相关的政策法规往往弊大于利。另一方面，金融市场的自由化吸引了大量外国投资，但是，国际投资者们却大做文章，有的从事货币投机生意，有的则以某个发展中国家压制其他发展中国家，从中渔利。在各种利益的驱动下，各类规定的条款往往有利于富裕的投资者们，而不是穷国。因此，这些发展中国家得到的不是利益，而是伤害和挫折。如此下去，不仅仅是发展中国家本身，全球范围的贫困状况会更加严重，收入差距也将继续拉大。

然而，从某种程度上讲，发展中国家本身也应该对这种结果负完全责任。几乎所有七十七国集团国家一直反对把贸易同劳工权利联系起来。富国已经指出，假如发展中国家能够更大程度地改善现有的劳工法，并更加尊重国际公认的工人的基本权利，他们就会给发展中国家提供更优惠的准入条件。这是一个双赢主张。首先，发展中国家的产品异常需要出口到富国，保护劳工的基本权利既能促进更公平、更广泛的发展，也能把贸易获益更多地分配给穷人。

本文第一部分强调指出，已经变化了的战略环境应该促使发展中国家的战略家们重新思考贸易-劳工关系。其中提出的实际操作办法能够使发展中国家更有效地利用这一新的环境。本文第二部分强调劳工的各项基本权利与发展、公平、缓减贫困之间的直接关系。贸易协定中提到的劳工权利通常指以下几个方面：自由结社权，集体谈判权，消除强制性劳动，非歧视性就业，可接受的最低工作条件，消除童工，使童工离开工厂，特别是离开危险或恶劣的工作场所。

第一部分 对劳工与贸易关系的战略性思考

为什么把贸易作为改善劳工条件的一个工具？

全球经济一体化程度的提高，不但降低了关税、取消对资本流的壁垒、减少运输和通讯成本等，也使得各类不熟练工及半熟练工变得越来越可以替代。这一结果不仅体现在本国层面，也早已跨越了国界。因此，对发展中国家来说，如果别国有着类似的工资水平，通过削价与竞争者抢生意的话，他们就很难充分地保护工人的基本权利、为工人提供像样的工作条件。

如果贸易协定中加上保护劳工权利的条款，其产生的效果比发展中国家自身努力的结果要好。比如双边贸易协定，如果把保护劳工条款纳入协定中，发展中国家进入富国市场的准入程度提高、关税下降，这些收益可以防止生产商或买方去寻找其他侵害劳工权利的国家，因为后者进入富国市场的准入条件相对受到更大限制。地区性贸易-劳工协定也有类似的好处，但是，其范围更加广阔。最佳的结果是，建立可行的全球性多边劳工权利制度。这样，在世界范围内，从贸易中获得的收益就可以更宽泛地在国家内部及国家之间进行分配。这样一种制度将确保发展中国家有效地约束其竞争者，防止他们采取欺骗手段，通过压榨、剥削劳工进行不正当竞争。

从根本上讲，目前围绕贸易与劳工关系展开的争论已经发展为全球性问题了。在多边性机构，如WTO和国际劳工组织表现得尤为突出。但事实上，贸易-劳工关系在双边层面上已经取得了实质性的进展，例如，美国和欧盟同个别发展中国家签署的贸易协议。最近发生的一系列变化（下面将详细说明）为发展中国家通过双边谈判获得更多、更重要的收益提供了机会。因此，发展中国家应该清醒地认识到，无论是短期战略，还是长远战略，都应该把对其有利的贸易与劳工的关联性从双边层面扩展至地区层面，最终扩展至全球层面。

双赢还是损人不利己？

把劳工权利与贸易联系起来将使发展中国家与发达国家有政治影响力的组织之间建立市场开放联盟，如渐进政治家、工会、消费者协会等。这类组织对贸易一直持矛盾心理，主要因为，他们担心自由化会使工业国及发展中国家的工人的工作条件恶化。发展中国家可以通过采取逐渐改进劳工权利的方式，即非消极的方式，使这些组织从具体而特殊的意义上审视市场开放这一问题。

事实上，这已经在双边层面上发生了。约旦、新加坡、智利与美国进行贸易谈判时，表示愿意把劳工条款纳入到双边贸易协定中。当时，美国工会、国会成员以及其他对贸易自由化一直持怀疑态度的人，就这一问题与政府及其他国家的同类组织反复交涉。他们支持美国同约旦达成的贸易协议，并且还明确指出，假如有类似条款，他们对美国同新加坡及智利达成的贸易协议采取同样立场。

开放性地探讨贸易与劳工之间的联系，为发展中国家在发达国家中寻找倾向于保护劳工的支持者奠定了基础。目前，大多数北方工会以及倾向于保护劳工的政治家们还没有把关注焦点放在这些重大发展问题上。假如富国和穷国的国会议员、工会及市民社会组织之间形成联盟，在这个关键问题上将会开创更大的政治空间，即在贸易协定中包含更有利于发展中国家的条款。

真有这样的好事？为什么发展中国家

应该信任富国的工会和立法者？

显然，许多发展中国家都认为：多数贸易谈判的动机并不纯，富国只想占尽优势，赚取更多钱财，而强有力的政府则指望谈判涉及的条款能改善其总体经济优势，组织化程度最高的商业和投资部门获得特殊的商业和投资利益。富国之所以同意向谈判伙伴提供产品准入优惠条

件，目的是使贸易伙伴不对其国内有实力的生产商构成威胁。

事实真是如此吗？假如的确如此，又如何使发展中国家相信，含有保护劳工条款的贸易谈判能改变这种谈判动机？最重要的是，改变市场准入中潜在的重要因素？可以说，只要联系劳工与贸易的战略能使发展中国家同有组织的团体接洽，而不是与富国的商行交战，问题实质就会有所转变。因为，这些团体的利益、价值观和喜好超越于特殊商业部门的商业利益。假如他们同时还具有显著的政治实力，他们的介入就能够改变整个谈判动机，包括与市场准入有关的事宜。在美国和欧盟，工会以及倾向于保护劳工的政治家们就发挥了这样的作用。由于他们拥有显要的政治力量，有时，他们的利益与商行的利益有本质上的差别。因此，依靠他们以及那些特殊的劳工保护组织，就能在实现保护劳工利益的同时，确保发展中国家的利益，而不只是保护富国的利益。

目前，多数北方国家工会反对没有约束、肆无忌惮的自由贸易，他们也反对不考虑劳工权利的特殊的贸易协定。不过，一些贸易协定已经有所改进。美国劳联 - 产联支持《美国-约旦自由贸易协定》。而且，假如协定中包括足够的有关劳工的规定，他们表示也将支持美国同智利及新加坡的自由贸易协定。在西雅图会议上，许多发展中国家对他们的反应却是消极的，这令他们非常吃惊。但自从西雅图会议之后，北方工会的姿态也发生了转变。

众所周知，农业是大多数发展中国家期望寻求更有利的市场准入的一个部门。北方国家工会也反对富国对其农产品生产商给予补贴，因为这会降低国际市场的农产品价格，而发展中国家在此方面则应该具有自然的竞争优势。尽管到目前为止发展中国家在该领域取得的成功非常有限，但大多数北方工会并没有站在反对保护穷人、反对发展的位置上。

一些组织，如德国的劳工联合会为了不损害发展中国家的出口，已经呼吁取消发达国家的出口补贴和扭曲贸易的国内补贴。由此看来，北方工会也应追随他们的行动，把整个世界的富裕和公平作为自己的长远目标和利益。只有这样，才能使全球的穷人和工人团结起来。与此同时，在双边层面上由发展中国家提出建议，或者在多边论坛上由七十七国集团提出建议，将促使工会面对这一问题，并给予支持。

服装和纺织品的进口代表了一种中间状况。尽管美国和欧盟的工会雇员们感到了来自进口的威胁。但是，发展中国家只要严格遵守承诺，提高本国劳工标准，把它作为贸易协定的一个组成部分，就能赢得美国和欧盟工会的支持。当然，这并非是新建议。美国纺织品和服装协会支持美国-柬埔寨达成的纺织品协议，这也是该协会首次给予支持的一项贸易协定。美国纺织品和服装协会之所以支持它，也是因为该协定中包含了劳工条款。在协定的谈判和实施期间，美国纺织品和服装协会一直在与柬埔寨工会及柬埔寨政府交涉。因此，以类似方法同样可以得到电子、鞋及其它行业工会的支持。为了推动整个世界的团结，同样可以说服美国和欧盟的公共部门联盟支持贸易谈判。例如，教师联盟支持发展中国家努力消除童工，而服务业联盟支持发展增强穷人教育和卫生保健的政策。发展中国家如能获得他们的支持，将获得更大的收益。

可以肯定地说，有些富国的某些产业联盟，不可能支持贸易自由化，甚至一些倾向于保护劳工的发展中国家也是如此。钢铁就是一个典型的例子。但重要的是，发展中国家应该从产业层面分析这个问题。也许，他们会发现，其产品及产业能够从富裕国家对保护劳工给予的支持中获益。◇

发展中国家在进行贸易-劳工标准谈判时，可以通过寻找新的技术援助，来支持改善和强化劳工权利的政策。当然，发展中国家向发达的贸易伙伴提出如下要求也合情合理：请求发达国家提供有助于改善和强化劳工制度的资源；为了使童工离开工厂进入学校，给予过渡性转移支付；支持建立社会安全网络，以应对市场开放和经济调整所带来的影响；提供就业安全和健康支持；提供技术培训等。

相反，对发展中国家来说，反对把贸易同劳工联系起来肯定是一种损人不利己的战略。如果发展中国家在贸易谈判中不同意强化本国的劳工法，拒绝保护工人的最基本权利，他们就是在坚持这样一种观点：他们不打算争取富有竞争力的优势，他们只想纵容剥削和压榨劳工的行为，而令国际社会所不容。事实上，这种对劳工进行的极端剥削同时也在恶化工业国和其它发展中国家的就业条件。从另一个角度讲，它是在抵制贸易，反对市场开放，最终造成恶性循环。

另外，发展中国家除了蒙受进入富国市场的损失外，还会失去缓减本国贫困、扭转本国日益扩大的收入差距和强化法治建设的重要机会。由于国内或国外老板通常是穷国抵制改善和强化劳工法以及其他追求公平政策的最强大的力量。因此，包含劳工条款的国际贸易协定应该帮助发展中国家的政府对支持力量和抵制力量进行均衡，使得利益集团在保全自己利益的同时，能够同意最低程度地保护工人的权利。

新战略不容等待

既然近年来在与贸易、劳工相关的问题上分歧很大，为什么又要重提它呢？因为，其中存在着重大的利害关系。也就是说，肯定能找到令发展中国家及其主要公民从全球经济一体化中获益的途径。

然而，当前的发展及贸易政策在消除贫困和改善收入分配方面并没有取得巨大进展。世行提供的贫困数据显示，在过去15年中，全球范围内的贫困人口（每日

不足2美元)在增加,大多数发展中地区的贫困人口目前也在不断增加。而且,无论从多数发展中国家的情况看,还是从全球层面上看,不平等在加剧。WTO继任总干事素帕猜(Supachai Panitchpakdi)和联合国贸发会议都提到,对发展中国家而言,贸易条款越来越糟糕,他们的出口额相对进口额在下降。在过去20年中,尽管发展中国家的出口品结构已经由原材料转为工业品,但是,这种情况仍在发生。从理论上讲,产品的升级换代应该改善发展中国家的贸易条件,并提高总收入。但是,由于制造过程一直集中于低技能工作,使得全球那些高度灵敏的生产商和买方通过以这个发展中国家压制另一个发展中国家的方式,把人工成本压到极低程度。因此,发展中世界并没有出现早先工业化进程中各国所经历的情况,其出口品结构的转变根本没有带来收入增长。

如果我们对当前的发展和贸易政策及其对贫困和公平产生的影响进行分析的话,我们就会发现,出现这些结果不足为奇。当前的许多发展政策直接导致了失业的增加,后者反过来又进一步使贫困和不公平加剧。例如,国有企业的私有化和财政削减显然是要降低工资,在那些缺乏失业保险或其它社会安全网的地方,临时解雇现象尤为突出。然而,现有的方案很少能系统地帮助穷人脱贫、就业,或者帮助下岗职工找到新的工作。实行累进课税,或者甚至实行充分征税,当然非常好了,这也是政府为顺利实行结构调整而无需增加贫困、扩大收入差距等社会项目获得所需经费的一个必要条件。

就贸易而言,目前的政策倾向于快速甚至单方面地实现自由化。因此,许多发展中国家放弃了开放市场能使其获得重要特许权的机会。但由于害怕被彻底排除在外,只能被迫签署贸易协定,只能面对贸易条款更有利于富裕的贸易伙伴的事实。

如果认为贸易自由化本身就能缓减贫困,或者能自动地使贸易中获得的收益进行广泛分配,是毫无道理的。经验显示,只有通过某些规定才能实现这一目标。当这样的规定纳入贸易协议中时,将更有利于缓减贫困和进行收入再分配。保护工

人权利、确保劳工的基本标准正是这样的规定。贸易协议可以完善相关的章程和制度，从而在雇主和工人之间的利益与权利之间进行平衡，有效地进行收入分配。然而，目前多数贸易和投资协定煞费苦心地保护海外投资者/雇主的利益，却没有为发展中国家的工人着想。这种被写入贸易协议中的利益单方向倾斜的规章使问题变得越来越严重——拥有主动权的资本所有者们获得更大的利益，而被动的工人们只能出卖他们廉价的劳动力。

如果贸易与发展战略继续忽视工人和穷人，将破坏某些政府的生存能力，进而妨碍国际经济一体化、危及国际社会的繁荣与安全。

耐心是一种美德吗？

一些发展经济学家为当前政策的失效辩解。他们宣称，只有当改革的第一阶段完成后，才能解决欠发达国家的贫困和不公平问题，才能改善其贸易条件。他们认为，第一阶段的改革主要集中于以市场机制取代国有活动或指令性活动，允许外国投资者进入曾一度被封闭的部门，并打破贸易壁垒。之后，第二阶段的改革将集中于税制、收入分配、社会安全网、卫生保健和教育等。在这种情况下进行贸易谈判，贸易条件才能真正得到改善。

问题是，第一阶段的受益者是那些拥有资本并有办法获得实权的国内或国际行为者。该阶段的改革比较容易完成，因为，拥有实权的特权阶级支持这样的改革，并从中获益。可是，到了第二阶段，它真的能够使穷人和接近贫困的工人受益吗？真的能进行收入再分配，使收入从强有力的富人手中向组织能力差的穷人转移吗？事实上，第二阶段根本不会出现。因此，**实现保护穷人、解决不公平问题的最佳办法是，不要把这些亟待解决的问题放在后面，而要与经济变化保持同步，并给予强有力的支持。**对于富人和强国来说，支持保护工人和穷人权利不是没有报酬的，他们将得到的是变化，如贸易和投资自由化。

因此，致力于减贫和改善收入分配的发展中国家政府应该认识到，它们完全

有潜力实施解决贫困和不公平问题的政策，现在正是考虑这一问题的大好时机。可以说，强化贸易协定中的劳工条款是最有希望的途径之一。因为，它可以通过调整政策，使其向穷人倾斜，改善收入分配机制。作为回报，支持劳工改革的生产商和投资者们可以获得有利的市场准入条件。

新的进步机遇

最近美国和欧盟的状况显示，政策开始向有利于发展中国家的方向发展，这也是发展中国家一直寻求的目标。例如，美国国会刚刚授权总统，在未来三年中应该采取“快捷方式”进行新的贸易谈判。但是国会确定了一个主要谈判目标：美国应该同未来的贸易伙伴达成协议，使其同意有效地强化劳动法并避免削弱工人的权利。这一基调已经运用于2000年的《美国-约旦的自由贸易协定》谈判中。新的法律从根本上呼吁美国贸易代表在未来的贸易谈判中采用这一模式。

欧盟也加强了贸易与劳工之间的联系。2002年1月，欧盟针对发展中国家改进了普遍优惠计划(GSP)：确保尊重核心劳工标准的国家，关税减少两倍。新计划规定，申请者如能符合国际劳工权利标准，在WTO规定的基础上其大量产品的关税将减少7%。否则，只减少3.5%。新计划还规定，“严重而系统”损害核心劳工标准的国家将被排除在所有GSP关税优惠之外。另外，最不发达的国家如能尊重核心劳工标准，其产品，除武器外，将享受免税待遇。此外，欧盟的GSP还覆盖了大量敏感产品，包括对发展中国家至关重要的纺织品和农产品。这一计划为许多发展中国家提供了进入欧盟市场的唯一优先途径。关税加倍减少非常具有诱惑力，它有效地激励各国去申请这种待遇。

另外，欧盟成员国最近达成一项协议：通过未来的双边及地区谈判，寻找推动劳工标准的办法。这一问题将被列入2002年9月欧盟同非洲、加勒比海及太平洋沿岸国家集团(ACP)之间进行的谈判议程中。事实上，2000年6月在科托努签署《ACP-EU伙伴协议》时，谈判框架就已囊括了对尊重核心劳工标准的承诺。在未

来进行的“经济伙伴协议”谈判中，如果ACP国家承诺更加关注工人的权利，他们就能获得更多有利的条件。而且，他们能够通过改善劳工权利，寻求欧盟进一步的技术和金融援助。为此，ACP成员国也将在欧盟成员国中寻求同样的支持。例如，德国联邦议院全球委员会最近提出一项报告，力促把劳工权利纳入贸易协定中。ACP议员们及工会也可以做到这一点，以此来强化这种支持。此外，发展中国家同欧盟的贸易谈判也可以建立这种战略。

近年来，另一个令人振奋的发展趋势是，大量全球性私营企业已经接受了尊重劳工标准的行为准则。事实上，对劳工条件的敏感源于企业所在国的公众和消费者的压力。这些行为准则所涉及的内容基本上接近本文所讨论的工人基本权利。而且，高度可信、高度透明的监督机构将审核企业在广阔的市场中是否遵守这些行为准则。因此，在这里，企业和独立审核机构不仅为发展中国家的其他雇主们确立了一个基点，他们也成为促使其尊重劳工标准的催化剂。发展中国家的政府应该鼓励人们以此为榜样进行积极、可信的努力，强化本国的劳工标准。

从最近富国的决策及政策趋势来看，发展中国家由于渴望获得双赢收益（一方面推行良好的劳工政策，一方面它们的产品获得进入富国市场的优惠待遇），它们在其中发挥着积极的杠杆作用。美欧政策以及私营老板和买主对劳工标准的关注也说明，发展中国家现在能够通过实施良好的劳工政策获得“规模经济”。尊重工人基本权利的国家应该更积极地努力从这些机会中获益。政府的战略家们应设计出相应的方案，力争获得潜在的开发横财。对那些强化工人权利有难度的国家来说，把私营企业老板的利益同政府利益结合起来，强化就容易多了。

为什么发展中国家反对把贸易-劳工标准联系起来？

在WTO部长级会议和其它会议上，只有少数发展中国家口头上反对把贸易同劳工标准联系起来。但是，七十七国集团已经默许。反对把劳工标准纳入贸易协定，其主要原因是，认为富国利用这种规定达到贸易保护的目。反对者指出，高工资

的发达国家的产业借此试图保持其竞争力，防止发展中国家的产品进入其市场。他们以此为理由，拒绝保护核心劳工标准。这种保护措施尽管被广泛采用，但实际上它根本站不住脚。

发展中国家的大多数工业品并不能与工业国的产品竞争。除了一些高档特种产品外，纺织品、服装、鞋、电子产品和玩具的生产商也已经从高工资国家迁往低工资国家。因此，生产大多数产品的竞争是在发展中国家之间展开的。要求尊重工人权利的贸易协定，保护的是发展中国家——希望它们能够通过强化劳工权利，防止不保护工人权利、治理能力差的国家通过削价进行竞争。

另外，从包含劳工条款的贸易协定实施的情况看，认为把劳工标准纳入贸易协议就是保护主义的论调也是毫无道理的。至于判断某当事国是否尊重劳工标准，执行机构是中立的国际争端解决小组，而评判方式又与解决其它争端类似。现有的包括劳工条款的自由贸易协定，例如，《美国-约旦自由贸易协定》排除了一方在不经过中立裁定小组的情况下，采取行动的可能性。因此，任何破坏劳工规定的行为都是受到限制的，全球社会早已发展了以准则为基础、超越国家的中立的争端解决办法。假如裁定小组发现有违反劳工规定的事情发生，贸易协定将要求裁定小组进行罚款，而不是进行贸易制裁。例如，《北美劳工合作协定》（《北美自由贸易协定》的一部分）和《加拿大-智利自由贸易协定》规定，在必要的时候需要对某个国家进行罚款，但如果对方拒绝支付罚金，其贸易收益可能会被收回。因此，如果某个国家被认定，应该对未保护劳工权利负责，它还是完全能够决定是否被征收关税——唯一的办法是，严格遵守裁定小组的判决。

大量事实表明，把贸易与劳工联系起来根本不是什么保护主义行为。已经有18年历史的美国普惠制(GSP)指出，发展中国家获得关税优惠的一个条件是，尊重核心劳工标准。此外，欧洲新的GSP劳工条款、实施了8年的《北美自由贸易协定》、实施5年的《智利-加拿大自由贸易协定》、以及美国新近签署的要求尊重核心劳工

标准的贸易协定和优惠项目(如《美国-约旦自由贸易协定》、《美国-柬埔寨纺织品协定》、《非洲增长与机遇法案》、《加勒比海盆地贸易伙伴法案》)也有类似规定。违反劳工权利的惩罚过程也显示,无论是惩罚性质、调查过程、赔偿性质,还是最终处置方式,都看不出其中有保护主义色彩。至于美国的GSP,几乎所有发展中国家都进行了申请,并通过承诺尊重工人权利,得到了单边贸易优惠待遇。当然,一些国家却主动放弃了获得优惠待遇的机会。此中,我们也无法看到任何保护主义动机,或者其中隐含有何利益。因此,对发展中国家来说,把贸易和劳工联系起来并不陌生。而且,实施普惠制的大量经验显示,它是公平的,也是有利的。

不可否认,保护主义在全球贸易体系中的确存在,它是有风险的。然而,实施保护主义并不是通过把贸易-劳工联系起来,而是通过反倾销、安全措施、反补贴税等机制,这其中有发达国家,也有发展中国家。因此,关注保护主义问题应该集中于令人厌恶的机制,而不应该以根本不相干的保护主义为由,反对建立建设性的贸易-劳工关系,反对实施其实是两个相辅相成的政策——改善市场准入、支持劳工权利。

一些七十七国集团国家反对把劳工权利纳入贸易协定的另一个理由是,这样的规定根本不能扩展至最受剥削的非贸易、非正式部门工人身上。同保护主义论调一样,这一观点也根本经不起推敲。非贸易部门的工作条件并非比贸易部门的恶劣。而且,工资和工作条件取决于个别产业的市场结构、相对劳动力市场的总体供需状况以及对技能的要求,这一点仍在讨论中。再者,与贸易和非贸易的正式部门相比,非正式部门的工资和就业条件的确比正式部门要差。贸易协定中的劳工条款不触及非正式部门的论点,一定程度上讲,根本不能成为防止把劳工条款纳入贸易协定的理由。而且,它也仅仅是一种静态认识。在劳动力市场,贸易可以对就业条件产生积极影响。这里存在一个动态过程,即通过劳动力市场供需机制的调节提高主导贸易部门的标准,以此拉动低标准的部门。

发展中国家以邻为壑的政策

反对把贸易-劳工联系起来的各种论调从来就具有欺骗性,也根本经不起推敲。坦率地说,抵制最强烈的是那些严重侵犯工人权利(国内雇主和外国投资者)的国家。它们(或者说是这些国家中强有力的利益集团)拒绝向同等发展水平、却有良好的劳工法和法治建设的发展中国家看齐,它们不愿意受严格制度的限制,只想通过剥削工人,获取更多利益。另一类抵制贸易-劳工联系的发展中政府的特点是,既不民主也不透明。但无论哪种情况,它们的共同点是,不能有效代表大多数人的利益,确切地说是工人和穷人的利益。

发展中国家的特殊利益集团在反对进步性劳工政策中的作用

一些发展中国家强烈抵制劳工政策的一个重要原因是,在政治上拥有实权的国内雇主能够从剥削劳工(低于国际允许的标准)中获得利益。这些强有力的反劳工政策的利益集团力图“说服”他们的政府,在进行国际贸易谈判时反对把保护劳工条款纳入贸易协定中。但问题是,商业社会中积极的力量不会允许它们这么做。因为,尊重劳工标准是双赢战略:符合最低国际劳工标准将获得进入富国市场的优惠前景,既符合出口部门的利益,又符合决策者希望改善劳工条件并促进贸易的愿望。

从贸易协定中一定能获利的部门也许不会狂热地拥抱贸易-劳工的联系,但是,他们往往会暗地里加以支持。因此,不同的雇主对劳工和贸易政策的态度有所差异,政府面对的压力因此也有所减缓,这就为推动政府实施本文所建议的战略创造了足够的政治空间。

发展中国家许多雇主开始重新考虑他们对贸易和劳工的态度。由于来

自中国的竞争越来越强，生产商意识到，他们不再能够仅仅靠低工资去竞争。更多的定单和投资不断转向中国，一些雇主开始犹豫，是否也应该通过提高良好的劳工条件，获取优惠的市场准入。目前，越南和斯里兰卡正在考虑采取这样的战略。◇

不幸的是，少数发展中国家对贸易-劳工联系的抵制异常强烈，以至于开始对其他发展中国家的政府产生不利影响。首先，这种抵制呼声迫使后者在贸易和劳工多边协商中保持沉默，妨碍了这一非常有前景的战略的实施。其次，更恶劣的是，它破坏了治理良好的发展中国家保护工人、提高劳工条件、缓减贫困的能力。如此下去，将形成一种可怕局面：在不满足最低劳工标准的情况下，展开地区和全球市场竞争，允许一些国家采取恶劣的政策，通过破坏工人权利和工人的工作条件，进行全球投资和生产的竞争。因此，WTO部长级会议或其它论坛中有关贸易-劳工的争端表面上看是一种观点差异，实际上它显示出一些发展中国家采取的政策损人不利己。

新的威胁与新的机遇

中国加入WTO以及2004年底纺织品与服装协定的逐步结束，其他发展中国家将因此陷入困境。作为WTO的一个成员，中国正享受着最优厚的国家待遇，再加上它拥有大量低工资劳动力，实际上，中国在所有劳动密集型产品中能够以价格低廉打败其他所有发展中国家。在纺织品和服装部门，现在只是纺织品与服装协定配额制度在帮助其它国家防范来自中国的强大竞争攻势。因此，对发展中国家来说，如果未来继续采取低工资、低标准战略，将越来越无效。因为，中国的工资水平仍然会保持低水平状态。

严肃对待贫困和收入不平等的发展中国家的政府，将不得不从当前七十七国集

团反对把贸易同劳工标准联系起来的态度中退出。他们也将被迫寻求新的双边和地区贸易协定：通过承诺保护工人权利、改善工作条件，获得进入富国市场更优惠的准入条件。与此同时，中国为了自身利益，也将说服自己领导或加入发展中国家的行列，努力建立一种要求尊重基本劳工标准的全球性协定。构建这样一种尊重劳工标准的全球性基础，将迫使国际和国内投资者、生产商及买方根据全球标准以可以接受的方式对待工人。这将改善所有发展中国家的贸易条件，包括中国在内。

这种最大程度地使所有发展中国家受益的最优战略，它包括两个内容。首先在短期内，目前已经能够确保良好的劳工标准的发展中国家，将继续奉行同美国和欧盟签署的双边或多边协议，以获得市场进入优势；其次在中期内，中国和其它七十七国集团协同WTO、国际劳工组织和其它相关多边组织，共同构建全球劳工标准。

第二部分 确保工人的基本权利将促进发展

前面我们已经对发展中国家如何可以通过尊重劳工权利、赢得贸易优势进行了探讨。下面我们将要说明的内容对双赢战略同样重要，即劳工各项基本权利不仅对缓减贫困、更公平地分配收入、使更多的人分享贸易收益有直接贡献，对短期、中期和长期发展目标也有直接贡献。

实际上，四个“核心”劳工权利已经为世界上所有国家所承认，它们是构成人权的基本组成部分。不论一个国家的经济发展水平如何，所有工人都应该拥有。它们是：自由结社权和集体谈判权；消除强制性劳动；非歧视性就业；避免雇佣童工，使童工离开工厂，特别是离开危险或恶劣的工作场所。发达国家已经建议，作为一种义务和责任，应该强化与这些基本权利有关的法律，使其纳入贸易协定中。

组织与谈判的权利

当工人拥有自由集会和集体谈判权的时候，工人就有机会影响与其工作条件、工资以及其它就业条件有关的决策。工人一旦拥有自己的组织，就可以增强他们在雇用关系中的相对力量，并有助于提高生产效率。工人和雇主之间就利润分配问题进行集体谈判，是市场经济中实现收入公平分配最直接的机制之一。而工会则可以成为督促政府确保雇主遵守相关劳动法律的后援。

工会除了在集体谈判和强制执行法律中具有直接作用，在政治和立法过程中也发挥一定的作用。例如，通过强化劳动法、社会安全网和公共服务，提倡和推动实施有利于贫困线以下和接近贫困线人口的政策。在许多国家，工会一直是扶贫、保证最低工资、普及教育、公平地提供保健等项目的最有力推动者。工会之所以支持这样的项目，原因是既利己，又利他。工会成员中有处于贫困和接近贫困的公民，大量悲观失望的工人的存在自然会对工资产生压力。工会的利他性源于工会本性，

它的存在及其实力取决于工人的团结。当然，这不是说，工会就比其它社会组织——如政党、宗教团体或非政府组织——更能免除自私行为甚至腐败的侵蚀。但是，工会可以通过恰当的法律框架使这样的风险降到最低点，并对任何违法行为进行追究。就工会本身而言，关键是给予工会成员控制工会的能力，如变更其领导人的权力，投票权（决定是否支持谈判协议或举行罢工）。

一些批评家指出，工会可能会在非完全竞争的产业中“寻租”。他们试图暗示，工会因此会挪用穷人的资源。但是，我们要说明的是，并不是工会的存在创造了允许其寻租的市场结构，完美的竞争市场也不会因工会不存在而产生。当垄断权或商品供应垄断权扭曲产品市场的时候，应该对产品市场进行直接改革或调整。削弱工会不仅对改革这种产业结构或产品市场毫无作用，事实上只会导致收入分配更加不平等，而让那些垄断者或市场供应垄断者侵吞所有可以寻到的租金。

消除强制性劳动

消除强制性劳动也是公认的基本劳工权利之一。一个世纪前，世界首次为消除被迫劳动展开了激烈的斗争。当时，斗争的焦点是奴隶问题。这场为争取奴隶解放、基本劳工标准的斗争最终取得了胜利。确切地说，那场战争从根本上是为道德、经济和发展而战。今天，围绕核心劳工标准的讨论事实上也是如此。令人深思的是，19世纪时反对消除发达国家企业主在劳动密集型产业中奴役发展中国家劳动力所依据的论点，同今天人们抵制核心劳工标准的论调在许多方面是一致的。当时反对者的其中一个论调是：那些被奴役的人如果不被卖成奴隶，所处的情境甚至更糟（今天，反对劳工标准的人的观点如出一辙。不同的是，当时的劳工称为奴隶，今天称为“契约工”或“合同工”）。但问题是，假如这样的劳动力最恰当的选择是当工人，那么，还需强制吗？

从经济学的角度看，强制性劳动妨碍发展。因为，它使资本停留在某些产业中（这些产业离开资本不能生存），进而不能有效分配短缺资源。另外，童工被迫离

开学校，不仅扭曲当前发展，也妨碍未来发展。文盲和缺乏教育只会把他们抛入贫困之中。令人痛心的是，这种现象不仅存在，而且非常普遍。在南亚的一些地区，它已经对整个国家、乃至整个地区的总体增长率造成不利影响。

非歧视就业

就业歧视指工人因种族、性别、宗教、社会地位等原因被从劳动力中排除在外，或被从特殊工作中排除在外。从供给的角度讲，把具有潜在生产力的工人排除在外是对经济的一种损失。而且，这很容易使被排除在外的人陷入贫困，因为，他们几乎不可能为自身的教育和技能发展进行投资。这对经济增长和发展都将产生负面影响。另外一种就业歧视的情况是，受歧视的工人工资比一般水平低，工作条件也相对更恶劣。在这种歧视发生的地方，容易造成总体工资水平的下降。如果允许雇主以低于竞争市场工资的水平雇用工人的话，这种歧视就会造成如下后果：资本被低生产力的部门吸引并停止流向其他部门，进而减缓资本的有效分配。而发展却极其依赖于资本的有效分配。值得强调的是，世界上第一场争取基本劳动权利的战斗——根除强制性的奴隶劳动——获胜不过一个世纪。

歧视也会使得雇主把福利成本转向整个社会。比如，如果雇主被允许解雇怀孕妇女，与分娩有关的医疗费以及给予母亲和孩子的补贴将由政府或社会承担，而不是雇主。

童工

人们普遍认识到，如果一个国家童工现象非常普遍，将妨碍该国的中长期发展。原因有几方面：教育低下妨碍人力资本的积累；健康、受教育劳动力的减少，妨碍生产力的提高；资本向雇用童工的部门分配，其效率低于正常分配。反对消除童工的唯一借口是，童工获得的收入在短期内对他们自己及其家人的生存至关重要。然而，需要指出的是，童工在劳动力市场的存在会降低总体工资水平的下降，反而可

能会更大程度地促使贫穷家庭要把孩子送去工作，造成恶性循环。越来越多的文盲、低技能、低生产力人口的产生，将会使这种贫困进一步蔓延，乃至后代。

致力于发展的国家必须寻找办法遏制这种恶性循环。其中一个办法是，让孩子们远离工厂，进入学校，而不是使他们和他们的家人陷入更严重的贫困之中。

幸运的是，现在已经发展了一些已证明是成功的、而且相对低成本的战略。可以从几个层面着手：一，给予家长少量但非常重要的生活补贴，送孩子们上学；二，在聚居区附近建立学校，或者改善就学交通条件；三，一种最有效的模式是，帮助成年家庭成员获得额外技能，或者帮助他们就业，提高家庭收入，使其足以维持儿童入学率。目前，巴西、墨西哥等发展中国家已经从公共预算中拿出资金启动这类项目。其他解决办法是，通过国际组织的努力获得国际性捐款，最终实现消除童工的目标，如国际劳工组织实施的国际消除童工项目。

其它劳工标准

除了以上提到的核心劳工标准外，美国在其贸易法中增加了有关工人基本权利的条款，如第五项条款。该项对“可接受的工作条件”有明确说明，即尊重最低工资、工作时间、就业安全和健康。自1984年以来，“为国际所认可的工人权利”这一附加条款已成为美国贸易法中的一个组成部分。

工作条件、最低工资、工作时间、就业安全和健康是否可接受，早已成为实际操作中的一个评判标准。需要说明的是，其中并没有进行特殊立法，也没有特殊的政策内涵。在执行过程中，只是依据当地经济发展水平、基本国情、人的基本尊严来判断是否可接受。与前面所讨论的其它劳工标准一样，对工作条件提出的这一要求与良好的发展政策并不矛盾，他们相辅相成。如果最低工资水平无法满足足够的基本营养、居所条件并确保孩子就学，将妨碍发展。

过度的工作时间将使失业或非正式部门的工人失去正式就业的机会。危险的工作条件将导致死亡率、伤残率和患病率上升。从保证人的基本尊严的角度看，也是

不可接受的。实际上，对企业或产业而言，这样做的结果往往是把一部分生产成本转嫁给个人和社会。

美国工人权利条款已经使用18年了，美国以此来判断发展中国家是否有资格享受单边优惠（依据美国的普遍优惠计划）。事实表明，它已经产生了实质性的效果，而且对工人的基本权利有了更明确的解释和说明。最近，该条款又被列入美国-约旦的自由贸易协定中。新的贸易立法授权美国总统从现在到2005年间进行新的贸易谈判时，应把它作为未来所有贸易谈判中可强迫的条款，同时，它也是一个“主要谈判目标”——美国谈判代表应该确保其贸易伙伴承诺尊重工人的这些权利。

经济发展、人类发展及人权

以上所提到的劳工标准既是基本人权，也是良好的发展政策的基础。除了美国附加的“可接受的工作条件”外，所有这些权利已经得到认可。事实上，世界上所有国家已经通过1948年联合国《世界人权宣言》和1998年国际劳工组织《关于工作的基本原则和权利的宣言》认可了所有这些权利。它们规定，工人的这些权利可能与经济发展水平无关，不应该被拒绝。因为，这些权利本属于人类，它们并不取决于支出状况，而取决于政治意愿、有原则的领导阶层以及依法办事的文化。另外，这些权利也是良好的经济发展政策的组成部分，它们为经济发展提供了重要而有效的途径：收入在社会内部进行有效分配；充分利用人力资源，开拓产品新领域；让儿童远离工作场所，返回学校，保护工人的生命和健康，为未来发展积累人力资本；工人能够逐渐积累足够的剩余收入，投入到社会资本存量中。

当然，对许多政府来说，全面保护和分享基本劳工权利，是一个艰巨的任务。但是，每个成功的经济都有效地应对了这一挑战。可以说，它们是发展与经济增长的基本因素（可持续增长需要全球和国内需求以及国内储蓄的支撑）。欧洲国家、美国及日本都实施了尊重基本劳工权利的劳动力市场政策，其它一些国家近来也采用了这一办法（见以下楷体部分）。就如何实施核心劳工标准，有大量经验和机制可供

发展中国家利用和借鉴。与此同时，国际社会通过国际劳工组织提供了金融支持、技术援助和培训，帮助发展中国家在尊重劳工标准方面取得更快、更大的进步。

它有效吗？

一些发展中国家实施的关注贫困和不公平、保护工人权利的政策，已经成为以市场为基础的全球化战略的一部分。所有发展中国家也得到了显著成效，即它们在保持快速、持续的经济增长的同时，扶贫取得了巨大进展。二战后的日本和最近的韩国及新加坡采用的发展战略是：以促进劳动力需求出口为基础，显著提高教育投资、为降低出生率创造条件。此外，还包括提供像样的工资水平(有些情况下是政府、工会、雇主三方协商的结果)。这不仅对贸易收益进行了相对有效的分配，还扩大了国内需求(包括对农产品的需求)，而且，来自劳动大众的储蓄和投资逐渐增多。在这些国家，尽管韩国的工会被压制了许多年，而新加坡工会也受到一些限制，但是，他们已经在一定程度上把尊重基本劳工标准作为其发展战略的组成部分。

在韩国，由于工人自身的努力、政治领导层的不断变化以及来自经合组织的(外部)压力，最终实现了真正意义上的集会自由，并被纳入到成功的政策中。认识到工人的作用对这个国家管理1997-1998年间的亚洲金融危机至关重要。当时，建立的三方机制(政府、商业组织、劳工组织)共同协商危机应对措施，讨论如何进行结构调整和如何分配金融危机的代价和损失。与其它受危机冲击的国家相比，这一机制使得新加坡获得了快速、公平、良好的发展效果。

新加坡也不断扩展工会的权利范围。1972年，新加坡建立了由政府、工会和雇主三方参与的三方工资确立机制，收到了令人满意的收入分配和政治稳定效果。最近，柬埔寨与美国签署的双边纺织品协议，有了巨大进展。该协议为柬埔寨服装进入美国市场提供了基本标准。协议指出，假如此后每年柬埔寨

在尊重工人权利方面有更大进步，美国将给予附加的市场准入奖励。该协议为柬埔寨创造了20万就业机会，几乎相当于该国正式部门就业总数的一半。而且，依据当地标准，这些工作岗位相对工资水平较高。协议的确使工人权利和工作条件有了明显改善，集会自由权也有一定扩展，工会数量、工会的能力及其责任感开始有所提高。目前，柬埔寨正处于发展制度结构方法和发展和平解决争端机制的过程中。这些对该国，对新加坡、南韩等国实现快速增长、抵御和适应外部冲击，从而保持广泛的发展起到了积极的作用。◇

结论：抓住当前机遇

目前存在的几种力量不仅改变着全球经济环境，也为发展中国家创造了新的威胁和机遇。例如，对倾向于穷人和公平发展政策的呼声越来越高；中国加入WTO，纺织品和服装协议逐步结束；工业化国家的政府及企业的最近发展状况推动了对全球劳工标准的尊重。

新战略将促进发展中国家的发展，特别是改善工人和穷人的前景。我们认为，在短期内，适合发展中国家政府的最有希望的方法之一是，在双边或地区协议中力求把劳工标准同贸易联系起来。在此过程中，发展中国家的政府将得到工会、立法者等的支持。他们的支持有助于达成利于发展中国家的协议。与此同时，发展中国家也应与其贸易伙伴进行谈判，确保后者的积极支持，促进和实施核心劳工标准。

从中期来看，发展中国家应该为实现共同目标采取一致行动，提倡建立全球制度，为保护工人权利奠定基础。强有力的制度要求，所有国家的雇主尊重核心劳工标准，并提供可以接受的最低工作条件。这也是改善发展中国家贸易条件、使贸易收益得到更广泛的分配、使缓减贫困得到真正持久进步的一种途径。

卡内基国际和平基金会

卡内基国际和平基金会成立于1910年，是非盈利的民间组织，以促进不同国家之间的合作并致力于推动美国积极参与国际事务为宗旨。它开展的工作讲求实效，不受任何党派控制。

卡内基国际和平基金会通过调查研究、出版、召集会议等活动，有时还通过设立新的机构和国际联络网，探讨制定新的方针政策的可能性。它关注的范围遍及全球各个地区，以及政府部门、商业机构、国际组织及民间团体之间的关系，尤其关注促成全球变化的经济、政治和技术力量。

卡内基国际和平基金会通过卡内基莫斯科中心形成了一个分析前苏联各加盟共和国公共政策的有效系统，改进俄罗斯与美国之间的关系。

卡内基国际和平基金会出版的《外交政策》是世界上最有影响的国际政治经济期刊，以数种语言发行，读者遍布120多个国家。

贸易、公平及发展项目

全球经济一体化的重要特征是，各社会之间在贸易、投资及生产方面的关联越来越密切。全球化对环境、就业及收入分配既有积极影响，又有一定程度的负面影响。一些人由于只看到不利影响，极力反对全球化。而发展中国家的人们越来越抱怨自由贸易和投资并没有使他们获得预期收益。

在这些争论中，主要涉及以下三个问题：增加贸易是否必然危害环境；增加贸易是否对就业和劳工标准产生负面影响；如何使贸易和金融流动发挥作用，促进发展、经济增长和缓减贫困。如果我们准备进一步推动经济一体化，使其成为21世纪的一个成功之路，如果我们要确保全球化不再像20世纪初那样倒退的话，就必须解决这三个问题。贸易、公平和发展项目部就是力求解决贸易和全球化面对的以上关键问题，发展全新、可行的方案。

请访问我们的网站：www.ceip.org

（冯利译、门洪华校）