



第三项议程

贸易协定中的劳工条款： 最近趋势及与国际劳工组织的关联性

文件的目 的

本文件总结了劳工组织最近开展的有关贸易协定中包含劳工条款的数量明显增加问题的研究，突出强调了工人和雇主在贸易协定谈判和实施阶段的作用及与劳工组织的相关性，指出了以贸易政策及旨在加强劳动力市场机构的相应措施作为促进体面劳动和包容性增长的主要手段的日益重要性。提请理事会要求劳工局就上述问题进一步开展工作(见决定草案，第 31 段)。

相关的战略目标：全部目标，但最主要的是目标 1 和 2。

政策影响：是。

法律影响：无。

财政影响：无。

需采取的后续行动：是。

作者单位：研究司和多边合作司。

相关文件：理事会文件 GB.328/INS/5/1 和 GB.328/INS/5/2。

I. 背景

1. 在截止到全球金融危机发生时的二十年中，国际贸易迅速扩大，其增长速度大约是全球 GDP 增长速度的两倍。但尤其在近几年来，世界贸易量出现了温和增长，无论是其增长水平和相对 GDP 的增长率都是如此。事实上，国际贸易和投资市场的前所未有的开放使以数百万计的工人投身于全球经济洪流之中，¹这带来了进口商品价格的下降以及增加了发展和发达经济体的就业机会。与此同时，收入不平等、非正规化和非标准形式的就业在全球蔓延。这表明，就就业岗位和收入而言，一些群体并没有从全球化中受益，现正被全球化所抛弃，却没有得到充分的补偿。²
2. 《2030 年可持续发展议程》继续将国际贸易视为包容性经济增长、减少贫困和持续发展发展的一个引擎。连同推进持久、包容和可持续的经济增长，实现充分的生产性就业和人人享有体面劳动之目标一起，该议程使成员国承诺“在世界贸易组织之下继续促进建立普遍、基于规则、开放、透明、可预测、包容、非歧视和公平的多边贸易体系，并实现重大贸易自由化”。
3. “整合贸易和发展政策，支持《2030 年议程》”是贸发会议第 14 届大会(2016 年 7 月 17-22 日，内罗毕)的一个主题。“对于执行《2030 年可持续发展议程》和《亚的斯亚贝巴行动议程》，贸易是一种支持手段。有了稳妥的扶持政策、适当的基础设施、受过教育和培训的劳动力队伍，贸易还可以帮助促进生产性就业、增强青年和妇女权能、粮食安全以及减少不平等。”(贸发会议工作计划，“内罗毕共识”，第 44 段)。大会也重申：“区域一体化还可以成为减少贸易壁垒、执行政策改革、降低贸易成本并加大发展中国家参与区域和全球价值链的一个重要催化剂……这些协定应符合并应有助于建立一个更强有力的多边贸易体系”(第 31 段)。大会也呼吁贸发会议“与劳工组织等其他相关国际组织合作，评估劳工和就业政策对经济增长的影响，包括宏观经济政策与劳工政策之间的相互联系”(第 80(v)段)。³

¹ 国际货币基金组织：《全球化：简要评述》。可登陆以下网站查阅：<https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2008/053008.htm>。

² U. Rani 和 M. Furrer：《将收入不平等解构为要素收入部分：从选定的 G20 国家获得的证据》，国际劳工组织研究文件第 15 号(日内瓦，国际劳工组织，2016 年)。

³ 国际劳工组织向贸发大会提交了一份背景材料，题为“将《2030 年可持续发展议程》转化为行动：整合贸易、投资和体面劳动政策”。其中包括一份关于劳工组织在这方面工作的概况。可登陆以下网站查阅：http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/meetingdocument/wcms_498947.pdf。

II. 贸易协定中的劳工条款：趋势与问题⁴

4. 为了建立旨在扩大贸易的经济和社会利益以及降低对劳动力市场可能带来的不利影响的机制，贸易协定中正日益采用劳工条款。自 1994 年签订的一份贸易协定中含有第一项具有法律约束力的劳工条款以来，⁵ 目前已签订了 77 份含有劳工条款的贸易协定，其中涉及到 136 个经济体。⁶ 劳工组织的研究成果表明，这些劳工条款在以下方面业已成为一个有用的工具：提高全球化对就业和社会影响方面的认识；吸收社会伙伴参与贸易协定的谈判与实施；以及开展相互合作，提高国内机构更好地促进劳工标准的能力。⁷
5. 劳工组织研究也显示，含有劳工条款的贸易协定促使更大比例的男女工作适龄人口进入劳动力市场，尤其是增加了女性劳动力，从而对劳动力市场准入提供了支撑。⁸ 本报告的其他结论中突出强调了劳工条款中的性别问题。此外，研究表明，含有劳工条款的贸易协定增加了贸易的价值，其增加值与不含劳工条款的贸易协定相同。⁹
6. 绝大多数含有劳工条款的贸易协定¹⁰ 推进实施劳工组织文书，如关于工作中基本原则和权利宣言及其后续措施[由国际劳工大会于 1998 年通过]、《体面劳动议程》及《关于争取公平全球化的社会正义宣言》[由国际劳工大会于 2008 年通过]。自 1994 年以来，劳工条款规范性内容、法律影响和范畴已发生变化，更加重视利益攸关方的参与和实施活动，包括设置时限的承诺和处理争议的对话机制。

⁴ 国际劳工组织：《公平增长之研究：对贸易和投资协定中劳工条款的评估》，日内瓦，2016 年。可登陆以下网站查阅：http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_498944/lang--en/index.htm。

⁵ 可见于《北美劳工合作协定》(NAALC)，它是作为《1994 年北美自由贸易协定》(NAFTA) 的一个组成部分。

⁶ 截至 2016 年 8 月，经济体的数目包括欧盟各单个国家，而不包括欧盟集团。

⁷ 《公平增长之研究：对贸易和投资协定中劳工条款的评估》，上引。

⁸ 研究成果表明，含有劳工条款的贸易协定与不含有劳工条款的贸易协定相比，前者使劳动力参与率提高了 1.6 个百分点。这对女性的影响更大，在签有劳工条款的国家，男性和女性在劳动参与率的差距已下降近 1.1 个百分点(国际劳工组织，2016 年)。

⁹ 含有劳工条款的贸易协定使贸易增加量平均达到 28%，而不含有劳工条款的贸易协定使贸易增加量只达到 26%(国际劳工组织，2016 年)。

¹⁰ 贸易协定包括多边贸易协定(由三个以上的国家签定)和双边贸易协定(由两个实体签定，其中每个实体可是一个国家、一个关税联盟或一个贸易集团)。

7. 近二十年来，双边和多边贸易协定的数量已显著增加，从1995年的41份上升到2016年的267份。¹¹ 这种增加意味着，多数出口商品目前被置于双边和多边贸易协议的框架之内：从1995年的42%上升到2014年的近55%。这些协定中越来越多地包含劳工条款，迄今为止，在贸易协定框架内实现的贸易价值中，有四分之一属于劳工条款适用范围内——这在1990年代中期以前实际上是根本不存在的现象。
8. 劳工条款被定义为：¹² “(i) 涉及劳动关系(如提及国际劳工标准)或最低工作条件以及就业条款(例如，职业安全与卫生、最低工资和工作时间)的任何标准；(ii) 旨在确保遵守由国家法律或贸易协定所规定的标准的任何机制；及 (iii) 旨在开展合作活动、对话和/或监测劳工问题的任何框架(例如，发展合作、旨在促进各方开展协商的现有机构或定期对话)”。¹³
9. 大多数(或63.6%)含有劳工条款的贸易协定是在2008年之后签订的，这意味着在近十年来呈现了加速的趋势。将近一半(或46.8%)含有劳工条款的贸易协定是与欧盟、美国和加拿大及其贸易伙伴签订的。其他行为主体，如南南伙伴国家、¹⁴ 新西兰和欧洲自由贸易协会国家(EFTA)越来越普遍地签订含有劳工条款的协定。在这方面，在含有劳工条款的协定中，超过四分之一是仅在南南伙伴国家之间签订的。
10. 一些单边贸易安排也包含劳工条款，以此作为获得特殊贸易优惠的资格标准的一个组成部分。尤其是作为美国普惠计划(GSP)和欧盟普惠(GSP+)计划的一个组成部分，目前有超过90个国家受益于这些附有劳工条件的特殊贸易优惠。
11. 国际投资安排中也越来越多地提到劳工标准。在2014年签署的31项国际投资安排中，有12项提到了劳工权利保护问题。至于双边投资安排，2014年生效的投资协定中有80%含有劳工条款。
12. 贸易协定中的劳工条款越来越多地提到劳工权利和原则以及其他的劳工标准。在绝大多数含有劳工条款的协定中，签约各方承诺不应为了提高其竞争优势而降低劳工

¹¹ 根据2016年8月查阅的WTO、RTA数据库。可登陆以下网站查阅：https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm。扩张的部分原因可能归结于多边贸易议程陷入僵局以及有些国家政府希望实现市场和监管环境的更深入更广泛的融合。

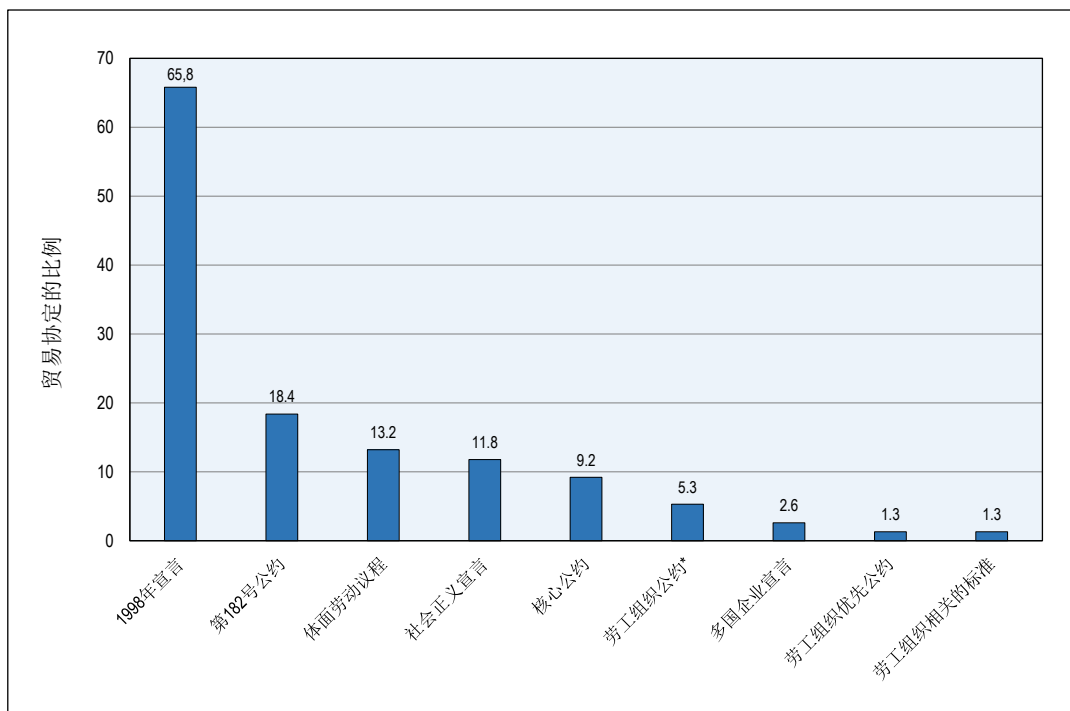
¹² 在本分析报告中所采用的“劳工条款”定义是一个贸易协定中劳工条款的一个广义定义，其中考虑到了文献、政策文件和劳工组织以前研究中出现的不同因素和机制。例如可见：K. Addo: 《核心劳工标准和国际贸易》(海德堡: Springer, 2015年); C. Kauffman: 《全球化与劳工权利: 核心劳工权利与国际经济法的冲突》(牛津和波特兰: 哈特出版, 2007年); 和国际劳工组织: 《2009年劳动世界报告》, 日内瓦, 2009年。

¹³ 《公平增长之研究: 对贸易和投资协定中劳工条款的评估》, 上引, 第21页。

¹⁴ 南方伙伴国家指的是除欧盟国家、美国、加拿大、澳大利亚、以色列、日本、新西兰和欧洲自由贸易协会国家(爱尔兰、瑞士、挪威和列支敦士登)国家之外的所有国家。

标准或偏离劳动法(这通常指“非部分适用条款”),并承诺确保国内劳动法得到有效的执行并符合一定的劳工权利和原则。在这方面,《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》(1998年)正日益被当作这些标准的参考基线。截至2015年12月(见表),65.8%的贸易协定提到了《1998年宣言》。在合作活动中也提到了劳工组织的其他文书,如《体面劳动议程》(13.2%);《国际劳工组织关于为争取公平全球化的社会正义宣言》(11.8%);劳工组织核心公约,要么是泛泛而提(9.2%),要么直接提到了第182号公约(18.4%)。

表 贸易协定中提及的国际劳工组织文书(2015年)



注释:一些协定提到了总的原则和劳工权利,但没有直接提及劳工组织的文书(宣言、公约、建议书或议定书)。

资料来源:国际劳工组织研究司。

- 13.** 越来越多的含有劳工条款的贸易协定也利用合作活动来促进劳工标准和加强劳工条款的实施。在这一方面,劳工组织正日益被视为在贸易协定的框架内开展上述工作和推动遵守劳工标准的一个合适的机构。采取的形式可包括:发展合作项目、技术援助计划、联合研究项目、能力建设活动、交流信息和良好的作法,双边或地区性合作活动或在与贸易相关的劳工问题不同论坛上酌情开展对话。¹⁵
- 14.** 有迹象表明,在劳工组织援助下实施的计划促进了劳工组织的工作与在国家层面和整个协议中持续实施国际劳工标准活动的一致性。例如,这已出现在一些贸易协定

¹⁵ 欲了解更多有关情况,可参阅:《公平增长之研究:对贸易和投资协定中的劳工标准的评估》,上引,例如其中就提到了《跨太平洋经济伙伴关系协定签约方关于劳工合作的谅解备忘录》、《欧盟-哥伦比亚/秘鲁贸易协定》、《美国-秘鲁贸易协定》,以及《劳工合作和能力建设机制》第17.6条款,等等。

的行动计划框架之中，而这些贸易协定重点关注加强保护基本原则和权利及工作的能力。¹⁶

15. 一些协定也包括在发生违反义务的情况下的争议解决机制。在这方面，一些贸易伙伴已在其最新签订的协定中将实施机制延伸到所有劳工权利，而这当初仅完全适用于某些权利。然而，应当着重指出的是，争议处理机制很少得到启用，因为签约各方为了使争议得到友好的解决，最终采用合作、协商或对话等方式。实际上，依据争议解决机制而提交的公共争议案在国际上引起了广泛的关注，因而能提高认识和增加必要的压力，以便开展对话、建立争议解决机制。¹⁷

III. 工人和雇主在商谈和实施贸易协定中 劳工条款的作用

16. 尽管贸易协定是由国家之间签订的，但是社会伙伴(工会和雇主组织)等利益攸关方通常参与这些协定的谈判和实施过程。随着时间的推移，协定也更多地提及利益攸关方的作用，而且过去的经验突出强调了其在推进整个劳工权利和特别在启动实施机制方面的参与力度。然而，仍然面临挑战，而且利益攸关方已经表示对整体透明度和问责制，尤其在谈判过程中的整体透明度和问责制不大满意。
17. 政府和利益攸关方的协商机制可常设也可临时，可强制也可自愿。例如，在一些贸易协定中，已特别关注利益攸关方的参与以及持续的政府间对话，大多通过积极参与咨询小组以及根据协定而成立的分委员会，以便提高透明度和监测实施情况。¹⁸
18. 在某些情况下，协定也设置了框架，其目的是为了推进贸易协定的利益攸关方开展跨国协作和对话，例如民间社团论坛或公共争议处理机制。这有益于加强工会的跨

¹⁶ 例如，请查阅：《美国 – 哥伦比亚贸易促进协定》以及在根据《多米尼加共和国 – 中美洲 – 美国自由贸易协定》(CAFTA-DR)而提交了一个劳动争议案之后制订的行动方案(见注释 13)。

¹⁷ 迄今为止，已提交了 51 项劳动争议案，这一数字相当于根据美国贸易协定而提出来的争议案的数量(包括结案和未结案的数字)。多数争议与《北美劳工合作协定》(NAALC)有关，其中 43 项劳动争议于 1994 至 2016 年提出；四项争议是按照 CAFTA-DR 协定提出的(2008 年：提出仲裁；2010 年：结案；2011 年：发布报告；2012 年：进行监测并通过行动计划)；二项是根据美国 – 秘鲁贸易协定提出的(2010 年和 2015 年：发布两份报告)；一项是根据美国 – 巴林自由贸易协定提出的(2011 年：劳动协商)以及一项是根据美国 – 哥伦比亚协定提出的(2016 年：接受审查)。可查阅国际劳工组织：《公平增长之研究：自由贸易协定的社会影响》，日内瓦，2013 年，第 52 页，由劳工组织研究司进行了更新，上引，注释 4、7、13 和 15。欲了解劳动争议处理的现状，也可登陆以下网站：<https://www.dol.gov/agencies/ilab/our-work/trade/fta-submissions>。

¹⁸ 然而应当指出的是，并非所有的贸易协定(或在谈判期间实施的政策)包含利益攸关方参与的机制。

国联盟，而后者已加强了对话并建立了重要的关系，以便在贸易协定的框架内报告有关违反劳工权益的问题。例如，跨国联盟通常负责根据协定的争议处理机制提交公共争议案件。¹⁹

19. 通过在由贸易协定推动建立的不同论坛上进行讨论，努力促进更积极地开展与劳工组织的接触并采取措施进一步加强这种合作。这些论坛讨论的话题包括企业社会责任以及确定障碍、吸取经验教训和推进国际劳工标准的最佳实践。
20. 研究表明，利益攸关方可以通过激活不同的机制来参与贸易协定。这已体现在法律、政治和制度成果之中(例如，加强劳动部或进行劳动法改革或监测劳工标准遵守情况)。但是，在充分激活和实施现有的机制方面仍存在困难，例如在实践中就很少使用其中的一些机制。此外，有必要提高透明度和加强问责制，例如通过就决策过程中对利益攸关方的意见进行审议的方式向其提供反馈意见。

IV. 劳工组织在贸易协定的劳工条款中的作用

21. 劳工组织章程所赋予的权责包括促进批准和遵守国际劳工标准以及提供技术援助，这为劳工组织奠定了一个广泛的基础，使其能够在自愿的基础上和应对方的请求协助成员国依照劳工组织成员的义务，实施贸易协定中的劳工条款。²⁰
22. 此外，《关于争取公平全球化的社会正义宣言》明确要求劳工组织应成员国的请求，有效协助其在双边和多边协定框架内开展的促进战略目标的工作，以确保与劳工组织的义务保持一致(《社会正义宣言》第二节第(A)(iv)段)。
23. 劳工组织以多种形式参与制定和实施贸易协定中的劳工条款。贸易伙伴已要求劳工组织通过技术援助的方式，就与劳工标准和劳工实践相关的各种问题给予建议，也利用了劳工组织的公开信息，例如，通过其监督机制和特别程序所提供的评论意见。另外，劳工组织有时也致力于推进国际劳工标准的实施工作，这体现在发展合作计划和伙伴关系协定中所作的劳工承诺之中。
24. 成员国已要求劳工组织在实现国家劳动力市场政策和贸易政策之间的协调方面给予直接援助，要求其评估贸易可能对国家就业造成的影响，以及就如何制定有效的劳工条款和政策策略提供咨询。贸易协定各方也要求劳工组织就贸易协定生效后如何履行在劳工标准方面的承诺提出建议。就监测、对话和解决争议而言，这一角色在许多贸易协定的劳工条款中予以了明确的承认，其中不同的协定明确提到“征求劳

¹⁹ 国际劳工组织：《公平增长之研究：自由贸易协定的社会影响》，日内瓦，2013年，上引，注释4、7、13和15。

²⁰ 《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》第I节第(C)段。

工组织的建议”。在贸易协定中征求劳工组织意见的可能性也在发展合作框架协议中得到了提及。

25. 除了上述直接援助外，劳工组织的监督机制使贸易伙伴能够利用劳工组织有关成员国实施劳工标准的调查结果。这一信息是对外公开的而且贸易伙伴已将之应用到对其他国家劳工实践的评估之中。例如，在 GSP+ 普惠计划中，²¹ 关于获得和维持单边贸易特别优惠的决定性标准之一就包括相关监测机构诸如关于批准和实施劳工组织基本公约的结论。也有证据显示，成员国和劳工律师在解决争议的过程中借用劳工组织的评论和信息。²²
26. 劳工组织通过贸易协定中所提到的发展合作项目，参与劳工标准的实际实施工作。有些项目重点关注贸易伙伴的能力建设活动，推进劳工标准的实施工作。这些项目是由劳工组织的技术部门和外地办事处与有关国家的三方成员，甚至贸易伙伴协作下展开的。²³
27. 劳工组织参与的所有领域都是密切相关的，正如贸易协定中所提及的发展合作通常是与劳工组织的总体优先方向保持一致一样；也是在正规监督机制和特殊程序的成果中予以解决的关键问题。贸易伙伴之间的合作活动可能是指那些已成为争议、公众评论或旨在促进批准基本公约的公众努力之对象的劳工标准。这些实例可能在实施公约与建议书专家委员会的观察、标准实施委员会的讨论以及结社自由委员会的报告和结论中予以了确定。

V. 与更广泛的贸易框架挂钩

28. 学术文献越来越多地将制度机制作为一种完善全球化和贸易带来的体面劳动成果的方式，特别是通过应对因劳动力市场治理的缺陷而带来的日益严重的不平等、失业和性别差距的风险。在这方面，由国际劳工大会第 105 届会议通过的《关于通过体面劳动推进社会正义的决议》的后续措施提供了一次及时的机会，使人们有机会思考劳工组织在有关与贸易相关的劳工条款或利用贸易增长来实现体面劳动、包容性增长和可持续发展方面的作用。该决议特别强调了加强三方成员对贸易和投资政策影响进行评估的能力以及促进开展适当的三方对话的重要性。
29. 那些希望在签订了含有劳工条款的贸易协定后加强实施相关国际劳工标准能力的成员国正越来越多地寻求得到劳工组织的支持。随着人们日益担心贸易增长放缓，以

²¹ 在欧盟普惠制的情况下。

²² E. Gravel 和 Q. Delpech: 《国际劳工组织监督机构的评论：美国自由贸易协定中惩罚性劳工条款的有用性》，劳工组织研究文件，第 4 号(日内瓦，国际劳工组织，2013 年)。

²³ 见注释 15，以了解相关的例子。

及日益严重的不平等问题正引发公众对全球化价值的质疑，旨在努力进一步加强体面劳动和市场开放促进工作之间协调性的努力有可能进一步提高对劳工组织技术援助的需求。实际上，《关于全球供应链中的体面劳动的决议》和《关于通过体面劳动推进社会正义的决议》均呼吁提高劳工组织的援助力度，以满足三方成员的需求。

30. 《2030 年议程》的实施为与相关伙伴机构进行合作创造了进一步的机会，以便为成员国提供综合的政策咨询和技术支持，从而使贸易开放能实现其推进减贫、体面劳动和包容及可持续发展的潜力。在这方面，劳工组织向联合国贸发会议第 14 届大会提出：“加强与贸发会议的合作，就将实现贸易和投资政策与促进体面劳动的四大战略目标挂钩的问题提供连贯的政策咨询，以支持《2030 年议程》的实施工作”，这一建议很受欢迎，并为加强与相关多边组织的伙伴关系奠定了一个基础。²⁴

决定草案

31. 理事会可能希望要求局长：

- (a) 继续收集和分析有关贸易协定中劳工条款的信息，并向那些要求在执行这些条款时予以支持的三方成员提供技术援助；
- (b) 与相关国际组织和其他组织建立伙伴关系，以便在贸易和投资开放的背景下就作为实施《2030 年议程》一个组成部分的体面劳动促进工作提供综合的政策建议；
- (c) 定期向理事会报告有关面向可持续发展的贸易、投资和体面劳动方面的行动。

²⁴ 国际劳工组织：《将〈2030 年可持续发展议程〉变为行动：整合贸易、投资和体面劳动政策》，上引。