

A stylized world map composed of a grid of dots in various shades of gray, with several dots highlighted in red. The map is centered behind the main title.

劳资关系全球化

框架协议走上正轨？

M. FICHTER, J. SYDOW, M. HELFEN, L. ARRUDA, Ö. AGTAS,
I. GARTENBERG, J. MCCALLUM, K. SAYIM, D. STEVIS

2013年5月

- 全球框架协议（GFAs）——由劳资双方签署并执行——为基于国际劳工组织 ILO 核心标准之上的劳动关系创造条件，推动跨国界全球劳动关系的建设和发展。
- 全球工会联盟（GUFs）及其附属组织致力于推动该进程，尤其着力发展跨国界工会网(TUNs)，联结位于跨国企业全球生产网络战略节点上的工会和员工代表。跨国工会网面临的特殊挑战在于：它们必须将存在于不同劳资关系体系及多元化政治、文化和制度情境中的工会联合起来。
- 今天，世界各地共有85个生效的全球框架协议，但多数全并未落到实处。对现有协议的比较研究揭示，全球框架协议成功的关键在于工会和管理层的共同实施。为此，地方工会和管理层在全球框架协议各个阶段——从发起到谈判、实施和反馈——的全面参与至关重要。



目录

1. 全球框架协议	
工会发起的全球劳资关系监管	5
2. 作为政策工具的全球框架协议	6
3. 全球框架协议和跨国界工会网络	6
4. 全球框架协议的实施	
来自巴西、印度、土耳其和美国的调查结果	7
巴西	7
印度	7
土耳其	8
美国	8
5. 结论和政策建议	8

1. 全球框架协议 工会发起的全球劳资关系监管

20世纪70年代以来，“贸易自由化”（放松监管）和跨国企业（TNCs）投资及生产的增长大大促进了全球经济活动。由此，许多国家的工会对所在国环境的“掌控”被削弱——从外包、离岸生产、“弹性雇佣”和临时雇佣的增加中可见一斑。许多工会的政策选项越来越多地受制于地方或国家情境以外的决策和动向。工会继续抗争，希望坚持并捍卫他们在各自国家来之不易的有利监管工具。不过，与此同时，它们也开始探索跨国界合作，以对抗由劳动力成本逐底竞争引发的无序国际竞争。跨国界合作面临的挑战是：如何制定一个长期战略，有条不紊地应对工会所处的困境——也即如何将地方工会、国家工会和有组织实体的力量联合起来，填补劳资关系跨国界监管的空白。为此，它们设计出了一个重要工具，那就是全球框架协议。¹

全球框架协议尚未被广泛认可为全球劳资关系工具，但其重要性日增。一般的企业社会责任措施具有单边性和自愿性，全球框架协议则不同。它的基础是跨国企业和全球工会联盟之间谈判签署的双边协议。² 正如“框架”一词所暗示，全球框架协议的宗旨是为劳动条件监管打下基础——主要基准为国际劳工组织的核心劳动标准及其它国际劳工组织公约，并在规定空间内指导劳资关系。所谓规定空间，是指一个跨国企业及其全球生产网络（含供应商、分包商和其它商业伙伴）的整个运营范围。全球框架协议还包含冲突监控机制和解决争端的内部程序。

虽然全球框架协议是劳资双方的共同政策工具，

但它们很显然是由工会发起的。早前，工会曾经试图吸引跨国企业参加社会对话，希望实现全球集体谈判，但企业对此置之不理。³ 后来，由于反对血汗工厂的公共舆论对企业单方面主张的自愿行为规则的有效性提出了严重质疑，国际工会逐渐坐到了谈判桌前。截止2000年——首个全球框架协议签署后又过了十多年——进展甚微，总共只达成了八个全球框架协议。不过2000年以后，全球框架协议的数量呈现指数级增长。目前有90多个业已签署的全球框架协议，其中85个已经生效。参与协议的跨国企业总部多设于欧洲，但总部设在欧洲以外地区的跨国企业的参与也越来越多。

过去三年间，我们的国际交叉学科研究团队⁴ 对全球框架协议的发展和相关性进行了研究。我们的研究重点是加深对作为非公治理工具的全球框架协议的理解——当然，全球框架协议还是建立在公共认可的规范之上的，观察它们如何对跨国企业及其全球生产网络内部的劳动标准和雇佣关系进行监管。我们分析了现有的全球框架协议，对总部设在欧洲的几家跨国企业进行了深度案例研究。我们不仅调查了谈判和签署此类协议的动机，还详究了跨国企业及其全球生产网络实施此类协议的过程。我们选定巴西、印度、土耳其和美国作为案例研究对象。这四个国家的经济对全球经济具有重要意义⁵，而且它们的劳资关系体系明显有别于一般欧洲规范，相互之间的差异也很大。我们对全球框架协议进行了全面评估，以评

1. 最初采用的通用名称是国际框架协议；但目前全球框架协议这一说法更为常用。

2. 在许多情况下，全球工会联盟的署名是一个形式行为，实际谈判由企业职工委员会、设在企业总部的全国性工会等员工代表组织来进行。

3. 海事部门除外。国际运输工人联合会“方便旗”航运领域签署了集体谈判协议。

4. 参见 http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/ifa_projekt 该研究在柏林自由大学进行。总部设在杜塞尔多夫的汉斯·克勒基金会为此提供了慷慨帮助。

5. 我们案例研究所选择的国家反映了全球劳动分工的变迁。巴西和印度（还有中国和俄罗斯）属于金砖国家，在世界经济中的政治和经济影响力日增。美国是世界第二大区域经济体，也是我们选定的样本跨国企业的主要制造投资目的地。土耳其的经济增长率超过平均水平，对欧洲跨国企业来说具有区域重要性。

判它们是否真正为跨国界劳资关系的建设和制度化做出了贡献。跨国界劳动关系建设的具体过程有：行为体识别、利益阐述、谈判和界限设定。

2. 作为政策工具的全球框架协议

作为一种政策工具，全球框架协议具有四大维度：空间性、行为体、内容和过程。空间性是指全球框架协议的适用范围。因为多数协议都涉及供应商、分包商和其它业务伙伴（服务业除外），所以全球框架协议的适用范围一般超出签约跨国企业的正式组织界限，这样才能涵盖广泛的全球生产网络。至于行为体，全球框架协议的一般由跨国企业总部的一名代表和全球工会联合会共同签署。这一做法不但使协议真正具备全球性，还保证协议能得到认可，具有正当性。不过，实际谈判中的工人代表不一定是全球工会联合会，而是企业职工委员会、原籍国工会等员工代表组织。代表资方的行为体（如跨国企业区域总监、子公司经理或大供应商）和劳动者的代表（全球工会联合会在跨国企业子公司层面或供应商企业的分支机构）很少或从不参与谈判，虽然他们作为地方管理层和劳动者承担着实施全球框架协议的责任。

跨国企业倾向于将全球框架协议（在许多情况下还包括劳资关系）视为其企业社会责任和可持续发展政策的一部分。全球工会联合会则认为，全球框架协议以国际劳工组织《工作中的基本原则和权利宣言》（1998）年提出的核心劳工标准为基础，是实现劳资关系全球化的一种手段。国际劳工组织核心劳工标准一般被认为是全球框架协议内容的底线。许多协议在该标准的覆盖范围之外还另有补充，增加了针对其它议题的原则和标准。从程序上来说，全球框架协议也提供了协议监控、协议续签和冲突解决的机制和方法，详细程度视具体协议而不同。然而，只有少数协议规定了实施的具体过程、程序和专用资源。跨国企

业总部的管理层只是运用其特权在公司内部和全球生产网络中实施全球框架协议。此外，半数全球框架协议未具体说明供应商应如何实施协议，即使是针对全球生产网络一级供应商的规定也缺失，遑论处于网络外围的供应商。已签署协议如果缺少共同谈判后形成的过程导向的实施细则，就会削弱劳动者的角色。

3. 全球框架协议和跨国界工会网络

全球框架协议的作用不仅限于对全球生产网络中的劳动关系进行监管。它们还要促进不同劳资关系体系下的工会之间的相互合作。跨国工会网配合全球框架协议，希望整合不同行为体的资源，在全球框架协议范畴内强化针对某一个特定跨国企业的工会间合作。全球工会联合会必须采取主动，循序渐进地完成三项工作：第一，识别出全球生产网络中有哪些地点早已具备（或可以培养）开展高效工会活动的的能力；第二，选出具有共性和相关性的议题；第三，建立跨国工会网，组织必要力量。

为了完成这三项工作，必须对跨国工会网加以适当管理。企业根据经营目标和市场战略构建全球生产网络，而跨国工会网必须联结拥有不同资源和界限、不同的（甚至往往相互对立的）政治、社会和制度逻辑的组织。关键行为体可能包括全球工会联合会、国家工会、地方工会和企业内部的职工委员会。从这个意义上来看，由谁来负责是个关键，也即由谁来推动全球框架协议同组织政策的融合、责任范围有多大。

我们在研究中发现，不同的全球框架协议形成了不同的全球工会网，不同的行业也会形成不同的全球工会网。造成这种差异的因素很多，其中最重要的因素是工会密度；此外还有跨国企业附属公司及其全球生产网络的分布地、这些网络自身的配置、实现全球框架协议的战略路径。例如，

国际金属加工业工人联合会（现已并入新成立的全球工会联合会IndustriALL）采取一种更为集中的战略途径，以充分利用在核心工业国家主要生产企业内的已有分支机构（和企业职工委员会）的实力。与此相反，UNI主要活跃在高度分散化、工会密度低、甚至没有工会的行业中。它的主要做法是着重组织工作，推动地方层面对工会的认可，招募更多会员。无论是这两个全球工会网还是其它全球工会网，它们的特定战略都往往受制于资源不足。

4. 全球框架协议的实施 来自巴西、印度、土耳其和美国的 调查结果

作为一种自上而下的监管工具——在跨国企业的总部进行谈判、用社会对话的形式来表达——全球框架协议的传播、适用性和落实不断受到质疑。我们对全球框架协议在巴西、印度、土耳其和美国的实施进行了案例研究，力图评估实施的具体维度。

巴西

在我们的七个巴西案例中，有关全球框架协议的信息和传播实践均存在不足：在多数情况下，跨国企业子公司的关键地方行为体基本上不知道全球框架协议的存在。供应商和转包商对全球框架协议的了解都不充分。在我们研究的四个国家中，巴西的制度背景显著阻碍了全球框架协议的广泛实施。立法限制导致了工会的分散化。不同工作场所的政策制定——即使是同一公司的不同工作场所——都需要花大力气。因此，在同一个跨国企业里，一个子公司可能因为各个行为体配合无间，所以全面实施了全球框架协议，而另一个子公司或供应商却在实施方面大大落后。这一问题在建筑和私人服务等工作场所不固定

的行业里尤其严重。对此，我们认为，工会应当在相关工作地点间建立起可靠的联系，用符合当地情况的做法来实施全球框架协议。第二，全球框架协议是保障基本劳动标准的必要但不充分条件，必须由更全面的劳动权利法律框架来补充。

印度

我们发现，大多数全球框架协议在印度也是籍籍无名，至少在我们的研究开始前是如此。在少数案例中，全球框架协议被传达给地方管理层，但企业总部并未强调指出这是一种劳资联合政策。无论有否进行传达，地方管理层坚持认为，全球框架协议是通过企业人力资源和社会责任政策来实施的。总的来说，跨国企业地方管理层偏好只存在于一家工厂的独立工会。这样的工会因为没有上级工会，也不附属于任何政党，所以财力匮乏，因此加剧了印度早已高度分散的工会主义。此外，印度历史遗留的政治分散化也削弱了工人的谈判力量。

同巴西一样，工会分散化阻碍了全球框架协议实施合作。还有一个阻碍因素是，非典型工作的数量不断增长，但从事非典型工作的工人几乎完全被工会忽视。不过，全球框架协议可以借助非歧视和结社自由条款来组织高度分散的工会，缩小长期工、合同工和实习工之间在工资和待遇方面的重大差别。

服务行业是个特例。这个行业的工会形成了联合阵线，利用全球框架协议来组织活动，获得了决策者和重要利益相关者的更多同情。联合阵线成功地赢得了法庭的法律支持。不过，在服务行业的另一个案例中，地方管理层采用了公开反对工会的劳动政策。

土耳其

在来自土耳其的案例中，全球框架协议的地方实施情况大相径庭。这反映了组织政策和行为体的重要性及特异性。全球框架协议向子公司的传达有时占据企业政策的中心位置，有时则不。有的跨国企业向子公司全面传达，有的公司根本不传达。在劳动者方面，全球工会联合会在一个行业中的参与被禁止，因为那个行业里有一个不隶属全球工会联合会的工会，而这个工会对怎样运用跨国企业的全球框架协议没有具体政策。不过，在另一个供应商案例中，全球工会联合会和全球框架协议在推动地方层面对工会的认可努力中起到了决定性作用。这种差异表明，在地方层面，工会和管理层能影响全球框架协议的实施与否。

对地方行为体的研究表明，有的地方管理层出于意识形态和政治顾虑反对认可工会。此外，还存在一些组织障碍，例如跨国企业只占有合资企业的少数股权。各工会对全球框架协议的认识不一，多数工会不确信全球框架协议能在土耳其得到有效实施，因为战胜政治反对力量、克服法律对工会主义的限制一直以来都是一场卓绝的战斗。同巴西和印度一样，工会分散化妨碍了工会间利用全球框架协议这一组织工具进行合作、加强团结。

美国

在美国，我们的研究表明，全球框架协议谈判中很重要的一点是采用明确清晰的措辞，以避免在解读过程中出现歧义。这一点的重要性在对工会化过程中雇主的中立性的规定中得到凸显。因为劳资关系在本质上存在对抗性，所以跨国企业总部不但应当向地方管理层指出，全球框架协议是一种企业-工会联合政策，还应当对地方管理层和供应商进行培训。管理层和工会对实施程序的监控和审核必须做出准确界定。在案例研究中，我


们发现跨国企业总部有时会进行干预，以确保地方管理层的合规。不过，一般说来，这种干预是工会之间相互合作、形成网络的结果。

至于全球框架协议的适用性和有效性，尤其是作为推动工会被认可的工具的适用性和有效性，我们发现美国各工会的做法大相径庭。有几个代表金属行业和运输行业的工会对全球框架协议持批评态度。它们认为，协议这种社会对话的“独立”工具无法执行。相反，其它行业的工会，尤其是服务行业的工会，积极地（而且成功地）运用了全球框架协议来确保雇主的中立、工会被认可。这一差异部分反映了组织情境多样性。此外，工会在全球层面上的具体参与情况也是一个重要影响因素。

5. 结论和政策建议

在我们进行案例研究的所有四个国家中，地方管理层和工会官员对全球框架协议的知晓度普遍不高。而那些了解全球框架协议的地方行为体往往不知道应当如何结合本地劳动关系的具体情况对其加以运用。不过，我们也注意到，每一个国家都有成功运用——甚至创新运用——全球框架协议的案例。总的来说，我们的案例研究足以支持以下论点：

1. 当事组织的政策对全球框架协议的成功起到重大影响，因为它们能够逾越地方和国家制度造成的独特环境制约。跨国企业的集权/放权管理及其全球网络的组织——以及相应工会网络的实力、可持续性和拓展——是这方面的决定性因素。地方行为体在全球框架协议从谈判到实施各个阶段的参与，对于全球框架协议在全球生产网络中可行的、多层次的实施是个关键。
2. 结合地方特色的积极主动实施政策极其重要，在巴西、印度、土耳其和美国等缺乏欧洲式的社



会对话经验的国家尤其如此。为了保证积极主动的实施，必须在全球框架协议的谈判阶段就商定如何实施、有哪些可用资源。迄今为止，实施上碰到的问题大都采用被动的个别解决法，只有在少数案例采用了积极主动的措施。不过，后者还不够全面。

3. 参与式实施、在双边和多边谈判后实施比当下通行的管理层单方面实施更有成效。全球框架协议是劳资谈判后形成的政策，是一种联合工具，这一点在宣传和实践过程中必须加以强调。

4. 为了全面实施全球框架协议，除了详实的协议内容，所有相关行为体都必须参与三种实践：第一，信息传播和沟通实践；第二，培训实践；第三，运营实践，包括常规、规则和程序的采用、相关组织结构和跨组织结构（如负责协调监控过程的跨组织团队）。



参考文献

Fichter, M. (2011): Exporting Labor Relations across the Atlantic? Insights on Labor Relations Policies of German Corporations in the U.S. *WorkingUSA* 14(2): 129-143.

Fichter, M., and M. Helfen (2011): Going Local with Global Policies: Implementing International Framework Agreements in Brazil and the United States. In: K. Papadakis (ed.), *Shaping Global Industrial Relations. The Impact of International Framework Agreements*. Houndsmills: Palgrave Macmillan, 73-97.

Fichter, M., M. Helfen, and J. Sydow (2011): Employment Relations in Global Production Networks - Initiating Transfer of Practices via Union Involvement. *Human Relations* 64(4): 599-624.

– (2011): Ensuring Core Labor Standards through International Framework Agreements? *Perspectives on Work* 15 (1-2): 23-25.

– (2011): Regulating Labor Relations in Global Production Networks. Insights on International Framework Agreements. *Internationale Politik und Gesellschaft* (2): 69-86.

Fichter, M., and D. Stevis (2011): Global Framework Agreements: Looking Inwards, Outwards and Onwards. *International Union Rights* 18(2): 16-17.

Gartenberg, I., and S. Bandekar (2011): Challenges to Ensuring Core Labour Standards in Transnational Corporations: The Case of India. *The Indian Journal of Labour Economics* 54(2): 269-283.

Stevis, D. (2011): The Impacts of International Framework Agreements: Lessons from the Daimler Case. K. Papadakis (ed.), *Shaping Global Industrial Relations. The Impact of International Framework Agreements*. Houndsmills: Palgrave Macmillan, 116-142.

作者介绍

Michael Fichter 是政治学家，也是国际框架协议研究项目的共同主任。他在德国全球劳动大学担任讲师，兼任柏林自由大学奥托·苏尔政治科学研究所的研究员。michael.fichter@fu-berlin.de

Markus Helfen 是经济学家，也是国际框架协议研究项目的研究人员。他在柏林自由大学工商和经济学院的管理系任教。markus.helfen@fu-berlin.de

Jörg Sydow 是经济学家，也是国际框架协议研究项目的研究人员。他在柏林自由大学工商和经济学院的管理系任教。joerg.sydow@fu-berlin.de

Lilian Arruda 是巴西社会观察研究所的社会科学家和研究协调员。

Özge Berber Agtas 是政治学家，也是国际框架协议研究项目土耳其团队的成员，供职于国际劳工组织驻土耳其安卡拉办事处。berber@ilo.org

Indira Gartenberg 是社会学家，也是国际框架协议研究项目的印度首席研究员，在印度孟买的塔塔社会科学研究所攻读博士学位。reva18@gmail.com

Jamie McCallum 是国际框架协议研究项目的研究人员，在美国佛蒙特州米德尔伯里学院担任社会学助理教授。mccallum@middlebury.edu

Kadire Zeynep Sayim 是土耳其毕尔肯大学工商管理系的助理教授，也是国际框架协议研究项目的土耳其首席研究员。kzeynep@bilkent.edu.tr

Dimitris Stevis 是美国科罗拉多州立大学政治科学系国际政治学教授。dimitris.stevis@colostate.edu



Imprint

Published by
Friedrich-Ebert-Stiftung
Department for Global Policy and Development
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Germany

Responsible:
Katharina Meier | Global Trade Union Programme

Phone: +49-30-269-35-7458 | Fax: +49-30-269-35-9255
<http://www.fes.de/gewerkschaften>

Contact:
Andrea.Brandis@fes.de

Friedrich-Ebert-Stiftung (Shanghai)
7a Da An Plaza East Tower | 829 Yan An Zhong Road
Shanghai 200040 | China
www.fes-china.org

关于我们

工会、企业职工委员会和其它形式的工作场所利益代表是一个社会的民主自由表达的基本形式。它们代表一个重要人群，表明其利益关注点，并为公平社会发展做出贡献。

强化雇佣工人的利益代表是弗里德里希·艾伯特基金会的为促进全球社会民主所做的努力中不可或缺的环节。

弗里德里希·艾伯特基金会在工作场所、国家、区域和国际层面推动工会参与政治和经济决策的进程。然而，只有在工会、企业职工委员会和其它形式的工作场所利益代表具有代表性、民主性、自主性、能力强、效率高的

条件下，这一目标才能实现。向工会组织提供建议，增强它们在上述方面的表现，是本基金会所提供的国际支持中的重要一环。

www.fes.de/gewerkschaften



本文观点不代表弗里德里希·艾伯特基金会的立场。

印刷本文的纸张来自可持续林业。