

## Core Labour Standards And International Organizations: What Inroads Has Labour Made?

### 核心劳工标准与国际组织：工会至今取得了哪些进展？

By Peter Bakvis and Molly McCoy (translated by Dr. Zheng Chunrong)

作者：彼得·巴克维斯、莫利·麦考伊（译者：郑春荣博士）

国际劳工组织（ILO）成立近90年以来，通过了188个公约，这些公约规定了众多领域的国际劳工标准，例如限定工作时间、劳动健康与安全标准、就业政策以及特定职工群体的基本劳动条件。以便国际劳工组织的这些公约获得法律效力并在各个成员国得到实施，它们必须由各国政府批准。但是，其中8个规定基本权利并一般被称作核心劳工标准（Core Labour Standards, CLS）的公约适用于国际劳工组织的所有成员国，无论这些核心劳工标准在成员国中是否得到批准。

#### 1. 国际劳工组织宣言

随着1998年国际劳工组织《关于工作中基本原则和权利宣言》的通过，国际劳工组织事实上决定把这8个公约的实施作为成为国际劳工组织成员的条件。这份国际劳工组织的宣言规定了这8个公约中（国际劳工组织第29、87、98、100、105、111、138和182号公约）的基本权利的四项原则：

- 结社自由和集体谈判权
- 废除一切形式的强迫劳动或义务劳动
- 切实废除童工
- 禁止就业与职业上的歧视

在这份国际劳工组织的宣言通过以来的

10年里，有各种国际组织，其中尤其是国际工会运动（组织），致力于促使其他国际机构或协定也规定能确保它们的政策和行动与核心劳工标准相符的措施。在此，那些联合在国际工会联合会（ITUC）[在国际工会联合会2006年11月成立前，在国际自由工会联合会（ICFTU）和世界劳联（WCL）]、全球工会联盟（GUFs）和工会咨询委员会（TUAC）的工会把它们关注的焦点主要放在那些其活动大幅影响着劳动力市场的国际贸易与金融机构。与此同时，这些工会支持国际劳工组织旨在使核心劳工标准的遵守拓展到它所属的整个联合国体系的努力。此外，国际工会联合会的个别成员在不久前要求它们国家的发展合作与出口信贷机构制定政策，把遵守核心劳工标准作为它们资助项目的先决条件。

在1998年通过的时候，没有一个国家的政府对《关于工作中基本原则和权利宣言》投反对票，但仍然一直有对敦促国际劳工组织的181个成员国遵守其义务的努力的阻挠。虽然其他的多边组织——这些组织中的代表同样是这些国家的政府——原则上表示支持核心劳工标准，但是他们往往阻挠对停止违反核心劳工标准行为的要求。在这当中，最强的阻力来自于那些对职工的状况影响最多的组织，即国际贸易与金融机构。尽管如此，甚至于那些事先表示核心劳工标准与其无关或表示不是由它负责的那些机构，还是采取了若干重要的、有利于核心劳工标准遵守的步骤。

本文描述核心劳工标准在多边机构以及承担着国际任务的机构那里的实施方面的最新进展；此外，本文也致力于为这些进展作出贡献的国际工会运动，致力于更好地实施核心劳工标准的新机遇，以及给工会运动带来的挑战，即工会组织如何把这些新的进展用于增强自己的力量。<sup>1</sup>

## 2. 核心劳工标准在联合国体系中的“主流化”（“Mainstreaming”）

在1998年国际劳工组织宣言通过一年以后，核心劳工标准与其他劳工权利一起被纳入国际劳工组织的体面工作议程（Decent Work Agenda, DWA）中，作为其四根支柱之一。另外三根支柱是就业促进和企业发展、社会保护以及治理与社会对话。在工会组织的支持下，国际劳工组织曾争取体面工作议程得到联合国最高机构的正式认可；这在2005年的联合国大会上得到了实现，当时通过了一份决议，这份决议表示支持“所有的人拥有充分的和建设性的就业和体面工作……作为我们争取实现新世纪发展目标的努力的组成部分”。联合国经济与社会委员会2006年通过制定一个“工具箱”来促进体面工作。在联合国秘书长领导下的联合国系统行政首长协调委员会在2007年4月制定了一个

相应的机制，即“就业与体面工作主流化工具箱”（Toolkit for Mainstreaming Employment and Decent Work）。

国际劳工组织对此表示，体面工作工具箱是设计来“帮助整个多边体系中的组织来评价和改善它们自己的政策、计划和行动对就业与体面工作的影响”。<sup>2</sup> 这个工具箱提供了一系列用于自我评价的问题，借助于这些问题，每个机构应确定其活动是如何影响体面工作这一目标的，其中包括61个专门问题，用来确证是否采取了足够措施来确保计划和行动与核心劳工标准相符，这些影响如何能更加系统地加以利用，以及如何改进具体措施来优化体面工作的结果，尤其是在计划草拟阶段。<sup>3</sup> 国际劳工组织为其他的联合国机构组织了工作小组碰头会，以便树立对这些问题意识。而且，这个体面工作工具箱在若干所谓的“一个联合国”国家——即有联合国的多个机构参与旨在改进各个机构之间合作的试点国家——用于对联合国的工作进行诊断的目的。

虽然这个体面工作工具箱是由联合国的最高权力机构要求和通过的，但是，它仍然是一个自我改进的手段，各个机构没有义务向联合国的更高层面汇报有关违反核心劳工标准的行为，或在发现后中止相应的行为。有可能全球工会运动希望更有约束力的规定，而不是留给各个机构自行决定，它们是否准备以及准备如何致力于体面工作议程的“主流化”；这样工会就可以指出联合国机构不遵守核心劳工标准的案例，正如工会对联合国体系之外的若干机构所做的那样。在撰写这篇文章的时候，联合国刚开始通过体面工作议程来使核心劳工标准“主流化”，但是显而易见的是，各个机构必须更加准确地考察其采购与合同的实际做法。联合国对体面工作议程的支持以及后来体面工作工具箱的引入，可能会对核心劳工标准在联合国各个机构内的推广产生积极影响，但是，在联合国体系内的所有人对议程认真对待前，很有可能需要采取进一步的措施。

1 本文旨在阐述通过多边组织和条约实现的、在遵守核心劳工标准方面取得的进展。本文并不试图阐述其他领域的相关进展，例如遵守在全球工会联盟与跨国企业之间谈判达成的协定内的核心劳工标准的义务。

2 ILO, *Global Employment Trends*, January 2008, Geneva, p. 6.

3 ILO, *Toolkit for Mainstreaming Employment and Decent Work*, Geneva, 2007, p. iv.

### 3. 核心劳工标准与贸易协定

#### 3.1 世界贸易组织 (WTO)

出于对职工权利会由于贸易与投资的国际竞争陷入向下的压力中的担心，工会在1996年的首届WTO部长会议前，就敦促把职工基本权利的一个保护条款写入WTO规则中。但是，由于某些发展中国家——它们把这抨击为隐性的贸易保护主义——以及某些批评人士——他们说把职工权利纳入WTO是超负荷——的阻挠，职工权利的保护条款未被纳入WTO的授权中。但是，第一届与第四届WTO部长会议通过了言辞上的承诺，它要求WTO “……遵守国际上公认的核心劳工标准”。虽然劳工议题被排除在多哈回合谈判的议程之外，WTO与国际劳工组织在特定范围内的合作在2007年实现了：当时两个组织发布了它们的第一份共同出版物《贸易与就业：给政策研究带来的挑战》。但是，如果多哈回合能就此作出决议，那么对于就贸易与核心劳工标准之间的关系建立正式的WTO机制的压力在接下来的数年里就会增加。期间，值WTO成员的贸易政策审议之际，国际工会联合会从1997年起公布WTO成员国中核心劳工标准遵守情况的报告，虽然不存在WTO对核心劳工标准的要求。<sup>4</sup>

#### 3.2 其他贸易协定中的核心劳工标准

在双边与地区层面，在贸易中对劳工标准的支持更加强有力。大多数北美和欧盟的自由贸易协定 (FTAs) 如今也援引甚至强制要求遵守核心劳工标准。

##### a. 美国

美国贸易协定中的核心劳工标准条款是从1994年的北美自由贸易协定 (NAFTA)<sup>5</sup> 发展而来，后者包含了一份

劳工问题《补充协定》，作为对北美洲工会反对的回应。虽然该协定当时援引了国际劳工标准，但只要求签署国遵守它们本国自己的劳动立法。最近的协定，如美国与约旦之间的自由贸易协定 (2000年) 和美国与摩洛哥之间的自由贸易协定 (2004年) 虽然提出要遵守核心劳工标准，但只是要求签署国“努力保证”标准的遵守。其他的最近的协定，例如2005年签定的中美洲自由贸易协定 (CAFTA)<sup>6</sup> 就包含有和NAFTA类似的规定，要求各国遵守本国自己的劳动法规，但同时强调国际劳工组织在这些法律的改善与实施过程中的作用。最新的协定，例如美国与秘鲁以及美国与巴拿马签定的自由贸易协定要求这些国家把核心劳工标准纳入其本国的劳动立法并有效实施。

迄今为止，美国自由贸易协定中的核心劳工标准条款的实施情况是破碎不全的，但是，一旦这些协定抛弃低效的实施机制，则可能改进实施状况。例如，NAFTA规定全部三个签约国必须设立一个全国性的行政管理办公室，以处理公众或政府提出的有关未遵守标准的投诉。但是，至今还没有案例超出部长级磋商阶段，或导致罚款或处罚。<sup>7</sup> 美国与约旦之间的自由贸易协定虽然包含对劳工条款违反的审查过程，但并不允许公众起诉，这意味着工会被排斥在起诉程序之外。但相反，与巴拿马以及与秘鲁之间的自由贸易协定有了进步：劳工议题不再由一个单独的争议调解程序规制，而是置于和协定的贸易规制同样的程序之下。而且，目前美国国会看来也更加严肃对待贸易协定中的劳工权利因素：美国与哥伦比亚于2006年末签定的一份自由贸易协定目前还未得到国会的批准，原因是民主党领袖要求得到保证，哥伦比亚会改善其劳工权利和人权状况。美国工会领导人对此表示，在没有出于保护哥伦比亚工会人士——他们中目前几乎每周有一人被杀害——进行重新谈判之前，国会

4 WTO把它的贸易政策审议机制 (TPRM) 用于分析各个成员国的贸易政策及其对世界贸易体系的影响。

5 NAFTA (North American Free Trade Agreement): 加拿大、墨西哥和美国。

6 CAFTA (Central America Free Trade Agreement): 美国、多米尼加共和国、哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯和尼加拉瓜。

7 ITUC, “Trade Unions and Bilaterals: Do’s and Don’ts”, 2008.

不应批准该自由贸易协定。<sup>8</sup>

大多数美国自由贸易协定对于违反核心劳工标准的情况规定了处罚，虽然处罚往往停留在理论上。在核心劳工标准实施方面可能最成功的自由贸易协定是美国1999年与柬埔寨签定的协定，作为对核心劳工标准实施方面的改善的奖励，给予出口到美国市场的柬埔寨服装更好的出口机遇。美国政府、柬埔寨政府以及柬埔寨服装业协会分担一个国际劳工组织监控计划的费用，以便确保核心劳工标准的实施。但是，柬埔寨计划的这一费用昂贵、人力消耗大的模式难以照搬到其他协定上。而且，例如，CAFTA也把引入合作型方案来改进劳工标准作为目标，但是，缺乏柬埔寨计划中的资金供给和激励机制。

#### b. 欧洲联盟（欧盟）

如果说美国的自由贸易协定是采取“大棒”政策来确保核心劳工标准的实施，欧洲的协定则诱以“胡萝卜”。和现今美国的自由贸易协定类似，所有的欧盟贸易协定也援引了核心劳工标准。但是，与美国的协定不同，大多数协定事实上未规定这应如何做。相反，欧盟的方案关注技术支持与合作以改善职工权利，并把它作为一个更加全面的、针对贸易的可持续发展与人权方案的组成部分。<sup>9</sup> 例如，过去的协定，诸如1999年的欧盟与南非之间的协定，虽然援引国际劳工组织及其标准作为劳工权利基本“参照点”，但是，它们均未包含有关违反劳工权利的投诉如何处理的规定。最近签定的欧盟与智利之间的自由贸易协定既包含核心劳工标准，也包括更加全面的人权目标，但是未包含有特别的实施手段。<sup>10</sup> 2007年12月在欧盟与加勒比海国家组成的“加勒比论坛”集团之间签定的经济伙伴关系协定，虽然更加全面地援引核心劳工标准，但是，它们仍然是支持性的，而不是惩罚性的。虽然欧盟

的贸易协定未必与劳工权利方面的特定合作计划挂钩，但是，许多欧盟成员国的政府通过它们的发展合作项目或援助组织提供资金，以便增强发展中国家的工会，改善它们的力量。

#### c. 加拿大

加拿大早期的自由贸易协定与美国的模式相似，但是近期的协定有所进步，既纳入了美国式的处罚手段，也纳入了欧洲式的合作手段。1996年加拿大与智利的协定以及2001年加拿大与哥斯达黎加的协定，虽然两者均援引核心劳工标准，但是只是各自要求双方有效实施本国的劳动立法。加拿大与智利的自由贸易协定允许最高达1000万美元的罚款，但未提供贸易处罚措施。后来的加拿大与哥斯达黎加的自由贸易协定允许调解机构在违反核心劳工标准的案例中听证，但未规定罚款或其他处罚措施，仅规定了合作手段。<sup>11</sup> 加拿大2008年1月与秘鲁谈判达成的自由贸易协定，在核心劳动标准的实施方面提出的要求是迄今最高的，组合了处罚型和合作型措施；签署国被要求既遵守核心劳工标准，又遵守它们本国的劳工法律。若违反，可以处以罚款，这些罚款然后被投入到一个用于增强和实施劳工权利的特别的基金中。

#### d. 南方共同市场（Mercosur）

南方共同市场国家（巴西、阿根廷、乌拉圭和巴拉圭）在1998年通过了一份关于劳工标准的宣言。该宣言既包含了核心劳工标准，又超越了它的内容。其实施由一个专门设立的委员会保障，它监督成员国的实施并提供咨询。该地区里的工会组建了它们自己的协调机构，即Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur，它在地区一体化框架里在就业问题上以及

8 Hugh Bronstein, “Colombia trade deal dead this year, US unions say”, Reuters, 12 February 2008.

9 ITUC, *ibid.*

10 ITUC, *ibid.*

11 Thomas Greven, “Social Standards in Bilateral and Regional Trade Agreements”, FES Occasional Paper, N°16, Geneva, March 2005.

在其他工会关切上向南方共同市场国家提供咨询并施加影响。

#### e. 单边的贸易协定

无论是美国还是欧盟，都在它们的普惠体系（GSP）计划中——它们给予发展中国家以非互惠的贸易优惠待遇——兼顾核心劳工标准。在这个方面，美国兼顾这些国家要遵守“国际公认的劳工标准”和其他基本的劳工标准。<sup>12</sup>事实上，美国虽然有效但也是有选择地利用了普惠体系，来要求它的贸易伙伴中的某些国家更好实施劳工权利。欧盟的普惠体系规定包含了核心劳工标准，并允许对于某一个违反这些标准的国家剥夺其优惠待遇，例如缅甸从1997年起被剥夺普惠待遇，白俄罗斯则在2007年6月被剥夺。遵循其对合作机制而非惩罚机制的重视，欧盟的普惠体系+（GSP+）计划对于那些把国际劳工组织公约纳入本国劳工法律并加以实施的国家提供额外的贸易激励。那些因为遵守核心劳工标准而获得了“GSP+”地位的国家——其中令人吃惊的是某些在核心劳工标准的遵守方面并不突出的国家，例如哥伦比亚与格鲁吉亚<sup>13</sup>——还能获得额外的关税优惠。

## 4. 核心劳工标准纳入世界银行业务中

### 4.1 背景情况

当一个国际工会代表团与世界银行官员在1999年年初——大致是国际劳工组织宣言通过后的半年——会晤的时候，它们被告知，世界银行赞同某些但不是所有的核心劳工标准，而且世界银行将不会采取措施来确保在由世界银行资助的项目中核心劳工标准的遵守，即使是那些得到世界银行支持的核心劳工标准。世界银行当时以及

后来若干年论证说，结社自由以及集体谈判权在经济上的好处从经验性证明来看是“好坏兼有”，而且这些标准“既有政治影响，也有经济影响”。<sup>14</sup>难以令人置信的是，世界银行的劳工问题专家似乎认为强迫劳动、种族或性别歧视以及童工没有政治暗示，但集体谈判权有。

从2002年开始，世界银行对核心劳工标准及其发展的问题的态度出现了转变，尤其是在它出版了一份经济文献列表之后：该列表中的文献未证实世界银行过去的推断，即较高的工会组织水平和劳资谈判覆盖率，在趋势上会阻碍经济增长（得到确证的反而是，较高的工会组织水平和劳资谈判覆盖率是与更加均衡的收入分配相伴的）。<sup>15</sup>2002年初，世界银行行长宣布：“世界银行支持促进全部四项核心劳工标准，但是，……不把它们作为发放贷款的先决条件”。<sup>16</sup>2003年末，当世界银行负责私营经济贷款的子公司即国际金融公司（International Finance Corporation, IFC）的总裁与国际自由工会联合会代表达成一致，所有借款人应被要求遵守劳工标准之后，世界银行对核心劳工标准不再停留在言辞上的支持。国际金融公司总裁表示，这一条款将被纳入国际金融公司新的贷款保证政策中。此后，国际金融公司致力于在所有银行当中，无论是公立的还是私立的，在制定发展项目融资中的社会与环境水准方面扮演领导角色，而且它似乎比世界银行的其他组织/公司更好地理解，如果表示支持核心劳工标准要有可信度的话，就必须说到做到。

### 4.2 国际金融公司的劳工实施标准

到国际金融公司把上述承诺付诸实施，又持续了近三年，但是世界银行执管会在2006年2月通过了新的国际金融公司社会与环境可持续发展政策与实

12 没有明确参引国际劳工组织的公约，虽然四项核心劳工标准中的三项被涵盖。反歧视未被包含在内。

13 享受GSP+优惠待遇的国家列表，参见European Commission Decision 2005/924/EC.

14 World Bank, *Social Protection Sector Strategy: From Safety Net to Springboard*, Washington, 2001, p. 29.

15 Toke Aidt and Zafiriz Tzannatos, *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment*, World Bank, Washington, 2002.

16 World Bank, “Transcript of Town Hall Meeting with NGOs”, Washington, January 2002.

施标准 (IFC Policy and Performance Standards on Social and Environmental Sustainability)，并从2006年5月起开始把它应用于所有新的国际金融公司贷款与投资上。<sup>17</sup> 不仅规定核心劳工标准的遵守是所有项目的一个强制条件，此外，国际金融公司的“实施标准2：劳动和工作条件”

(Performance Standard 2: Labour and Working Conditions, PS2) 还要求借款人遵守有关人力资源管理、辞职解雇、工作健康与安全以及供应链管理等其他基本劳动条件。除了援引国际劳工组织的8个核心劳工标准公约，PS2还提出了要求借款公司确保其经营活动不违反核心劳工标准的特别规定。国际工会联合会以及全球工会联盟支持国际金融公司通过PS2，并提供它们的在实施这些标准中的合作。

在2006年PS2通过以后，国际金融公司聘用了负责劳工事务的专家，设立了一个劳工问题咨询委员会，训练了自己的员工，并准备了众多指南和良好实践的记录，以此来向国际金融公司员工和借款公司在实施其劳工标准要求时提供咨询。<sup>18</sup> 在拟订这些手段的内容时，正如在拟订PS2及其配套指导纪要时一样，对全球工会联盟以及其他感兴趣各方进行了咨询。

#### 4.3 国际金融公司贷款发放过程中核心劳工标准遵守情况的监督

早在PS2正式引入前，国际金融公司已经采取若干措施，来确保它的项目遵守基本职工权利。2004年1月，国际金融公司同意把结社自由作为给予来自多米尼加共和国的一家名为GrupoM的服装生产商贷款的先决条件，此前国际自由工会联合会以及国际纺织服装皮革工人联合会 (ITGLWF) 通报国际金融公司说，该生产商卷入了对试图组建工会的员工采取的解雇和殴打行动中。这一贷款发放条件表明对于保护

GrupoM的一个位于海地出口加工区的新厂员工而言也是重要的，在那里，2004年年中有数百人由于抗议公司管理层拒绝承认大多数员工参加的工会并与之进行谈判而被解雇。在数月之久的敦促和调解之后，在2005年那些被解雇的员工被重新雇佣。到当年12月，在GrupoM和海地工会谈判签定了海地出口加工区中的第一份劳资协议，它旨在改善那里极其低的工资水平和糟糕的劳动条件。

自从PS2通过以来，国际自由工会联合会和全球工会联盟向国际金融公司举报了多个现行或计划投资行为中的可能违反标准的案例：这些案例包括对一家巴西航空公司中的敌视工会的行动的担忧；一家巴基斯坦发电厂以及乌干达的一个筑坝项目拒绝承认工会并与之进行谈判；非洲的一家移动电话公司中的童工；在孟加拉国的一个家禽厂对工会工作的阻挠以及工作岗位的健康保护问题；白俄罗斯的零售业的一个投资项目中工会受到了多方面的阻挠。

国际金融公司采取行动来制止上述某些案例中的不良做法。例如，它的干预帮助乌干达的建筑工人工会（它是国际建筑工人与木工联合会 (BWI) 的成员）得到了认可，并在由国际金融公司资助的一个项目中实施劳资协议；在它的干预下，巴西的这家航空公司终止了其敌视工会的行动，对此是国际运输工人联合会 (ITF) 及其巴西的会员组织提出警报的。其他案例在工会看来没有取得令人满意的结果；例如，在巴基斯坦，国际金融公司认可了雇主的立场，即它没有法律义务与工会进行谈判。在撰写本报告的时候，由工会指出的案例中有一些还未最终解决。在至少一个案例中，工会的行动导致了投资计划的推迟，原因在于国际金融公司要求建立一个修正行动计划，这个计划是该公司必须同意的，以便有资格获得贷款。

17 IFC, *Policy Performance Standards on Social and Environmental Sustainability*, Washington, April 2006. 世界银行董事会中若干致力于把核心劳工标准作为贷款发放条件的成员，也帮助把国际自由工联提出的改进建议融入进来，例如明确援引和核心劳工标准有关的8个国际劳工组织公约，它们当时未包含在国际金融公司拟订的第一份草案中。这些董事会成员中包括虽然并不局限于欧盟成员国政府的代表，这些成员国政府的发展部散发了有利于改善核心劳工标准遵守的讨论文件。

18 阐述国际金融公司的借款人必须确保PS2得到遵守的基本指南是：IFC, *Guidance Note 2: Labour and Working Conditions*, Washington, July 2007.

全球工会联盟认为，国际金融公司要求所有贷款接受和实施核心劳工标准，是一大进步。但是，主要的挑战仍然在于在所有国际金融公司的项目中保证标准的有效实施。除非有工会或其他方就违反标准情况进行举报，国际金融公司在很大程度上依赖于借款公司的自我报告；国际金融公司自己的信息收集与监督机制仅涵盖它资助的活动的小部分。因此，工会仅仅拥有在贷款公布和贷款提交银行董事会审批之间的很短的时间——取决于项目类别分别为30天或60天，来就可能违反PS2的情况作出反应。重要的是要迅速作出反应，这是因为国际金融公司在贷款批准前可以针对借款人引入某些修正行动和监督程序。全球工会联盟敦促国际金融公司改进其信息和咨询程序，以便工会能在较早的时刻就每个项目中的可能违反核心劳工标准的风险作出表态。

#### 4.4 世界银行公共基础设施项目中的核心劳工标准

国际工会运动1999年旨在保证核心劳工标准在由世界银行集团资助的项目中得到实施的建议，并未局限在私营经济领域的投资上。但是，国际金融公司接受核心劳工标准条款，这带来了突破。在国际金融公司把核心劳工标准作为发放贷款的一个一般要求之后，其他部门若继续以反对卷入“政治”事务的政策来阻止世界银行要求与这些标准相符为由，这就不再可信。而且，工会指出，由于许多大型开发项目既从国际金融公司又从世界银行负责公共领域的部门获得了资助，倘若某些项目伙伴（它们由国际复兴开发银行（IBRD）和国际开发协会（IDA）资助）可以采取歧视性的和敌视工会的行动，而其他项目伙伴（它们由国际金融公司出资）必须遵守核心劳工标准，这会是组织安排上的一场噩梦。2004年年初，即国际金融公司承诺引入核心劳工标准条款的数周之后，世界银行的负责采购的部门表示愿意

接受一位来自BWI的专家，他花了两个月的时间来拟订和提出建议，以使银行的建筑合同与核心劳工标准相符。

虽然世界银行的采购部门对BWI的书面建议的反应迟缓，但是，2006年，当董事会准备采纳国际金融公司的PS2时，采购部门最终作出了反应。2006年12月，世界银行行长和行政总裁正式通报国际工会联合会说，世界银行将把核心劳工标准条款纳入土建工程采购标准招标文件（Standard Bidding Document for Procurement of Works, SBDW）——这个文件由世界银行负责公共贷款的部门（IBRD和IDA）用于大型公共项目（1000万美元以上，主要是基础设施项目）。世界银行同样将支持把这些新条款纳入由所有多边开发银行（指世界银行以及各家地区开发银行）“协调过的”标准招标文件中。后来举行的会议讨论了具体的表述，直到2007年4月，世界银行通过了新的核心劳工标准条款——它在很大程度上仿效国际金融公司的PS2的章节，并开始被纳入新的贷款合同中。<sup>19</sup> 所有开发银行的标准招标文件的协调过程则始于2007年9月。

世界银行提出建议与BWI和国际工会联合会合作，以实施新的贷款发放中的核心劳工标准要求，但是，至今还未引入各类培训计划和指南，而国际金融公司在2006年采纳PS2时做到了这一点。工会则一再向世界银行指出这一不足。另外一个担心在于，世界银行目前在思考针对采购的一种“国家体系”方案，据此，获得世界银行基础设施建设项目资金的国家将运用他们本国的采购体系，而不是世界银行的。虽然世界银行表示，只有当该国的采购体系和合同条件与世界银行自己的是等值的，它才会运用“国家体系”；工会与国际劳工组织已经表示出担心，在国家采购体系中，劳工议题可能不能得到世界银行的足够考虑。全球工会联盟并不反对各国对世界银行资金加强监控，但是，它们相信，在本国体系适用前，世界银行必须坚持，该国在其采购合同中必须包含有核

19 <http://siteresources.worldbank.org/INTPROCUREMENT/Resources/Works-4-07-ev1.pdf>, p. 154 and 232-233.

心劳工标准要求，而且它有能力来实施核心劳工标准。工会运动认为，世界银行在必要时必须直接干涉，以确保核心劳工标准条款在世界银行资助的项目中得到完全实施。

#### 4.5 世界银行的商业环境报告 (Doing Business Report)：不鼓励遵守核心劳工标准？

全球工会联盟最后的担心源于世界银行传递出来的、它有关劳工权利的机构立场的高度矛盾的讯息：一方面世界银行要求其借款人或合同伙伴遵守核心劳工标准，另一方面它的发行量最大的出版物即名为《商业环境》的年报又把各国按照其是否存在有关工作时间、最低工资、无故解约的异议权等规定进行分类。在这里，《商业环境》报告给予劳工法律规定最少的国家以最高分数。鉴于这一分级体系，《商业环境》报告把“工人的雇佣”的某些最好分数给予了一些在遵守职工权利方面成绩糟糕的国家，这也就不足为奇。某些在违反职工权利方面声名狼籍的国家，如白俄罗斯、厄立特里亚和沙特阿拉伯，在其中获得了最佳的分级评价。世界银行利用《商业环境》报告，来迫使各国放松对劳动力市场的规制，以及作为发放低息贷款的一个标准。全球工会联盟建议，世界银行应通过剥夺负责《商业环境》报告部门对劳工权利的权限，来消除这一极端明显的劳工标准方面的矛盾。

### 5. 其他多边开发银行的核心劳工标准

正如前述，主要的地区开发银行正投身于协调标准采购文件——它包括要求遵守核心劳工标准条款——的过程。<sup>20</sup> 同时，各家开发银行正致力于采纳核心劳工标准条款的过程，或者已经采取了其他步骤，以便在自己的业务活动中确保核心劳工标准

得到遵守。

#### a. 亚洲开发银行 (ADB)

亚洲开发银行是第一家正式采纳一项要求在其银行业务中遵守核心劳工标准条款的多边开发银行，这样做是应亚洲工会组织的建议。亚洲开发银行董事会在2001年引入了一项社会保护战略，其中的表述为：“在构建和拟订贷款条件的过程中，亚洲开发银行将遵循国际公认的核心劳工标准。”<sup>21</sup> 2002年亚洲开发银行与国际劳工组织签定了一份谅解备忘录，以推动此项政策付诸实践，但是进展缓慢。直到2006年，亚洲开发银行才提出了一本《核心劳工标准手册》，意图在于指导员工实施该项政策。<sup>22</sup> 该手册包含有关核心劳工标准如何能为亚洲开发银行承担的开发与消除贫困的任务作出积极贡献的有用解释，并对此建议了一系列步骤。但是，亚洲开发银行不像国际金融公司那么清楚地指出员工或借款人在实施2001年的核心劳工标准任务上的责任。该手册中通常提到，项目“允许”或“可以”包含有关核心劳工标准遵守的手段，由此表明遵守是自愿的，虽然2001年的政策明确表示，亚洲开发银行的贷款与核心劳工标准“相符”。似乎亚洲开发银行未采取任何进一步的步骤，以便实施手册内容，但是，它正在为员工拟订如何与工会合作的员工指南。

#### b. 美洲开发银行 (IDB)

2000年开始，美洲大陆的工会敦促美洲开发银行在贷款发放条件中写入一个核心劳工标准条款。美洲开发银行做得很少，直到它的负责私营经济的部门2006年拟订了一份主题为“基础设施项目中劳工议题的管理”的指南，其中给予了核心劳工标准及其运用以及其他劳工议题重要地位。该指南在很大程度上援用国际劳工组

20 参加到这一协调过程中的银行分别是非洲开发银行、亚洲开发银行、欧洲复兴开发银行、美洲开发银行与世界银行。

21 ADB, *Social Protection Manila*, 2002, p. 56.

22 ADB, *Core Labor Standards Handbook*, Manila, 2006.



织的数据资料，并提供了实用的工具，但是其影响力受到了文件开头的一个限制性说明的削弱：“这些指导方针既并不一定反映美洲开发银行提供资助的特定要求，也不代表银行的官方立场。”<sup>23</sup> 尽管美洲开发银行的代表向工会表示支持一项要求美洲开发银行的业务活动遵守核心劳工标准的普遍政策，但是，该银行在2007年经历了一次重大的“重组过程”，有数百名银行员工离职，这导致这个以及其他政策倡议的耽搁。

### c. 欧洲复兴开发银行 (EBRD)

2006年末，欧洲复兴开发银行开始与工会、雇主联合会以及国际劳工组织进行磋商，目的在于采纳一个新的条款来更新其“环境政策”中的与劳工有关的部分，该“环境政策”源自2003年，要求与四项核心劳工标准中的三项相符。在2007年年中公布的一份文件中，欧洲复兴开发银行表示：“为了符合国际金融公司和其他机构的义务，该条款必须包括所有四项核心劳工标准（包括结社自由和集体谈判）。”<sup>24</sup> 该条款的草案于2008年2月制定，在很大程度上照搬了国际金融公司的PS2，但是有一些改动。<sup>25</sup> 它将应用于欧洲复兴开发银行的所有贷款，其中大部分流向私营经济领域。银行预期董事会将在2008年年中采纳欧洲复兴开发银行新的环境与社会政策。

### d. 非洲开发银行 (AfDB)

非洲开发银行是从2008年年初开始就贷款业务中引入一个核心劳工标准条款进行内部讨论的。在就它的采购合同与世界银行的核心劳工标准进行协调之外，非洲开发银行正在考虑为它的私营经济领域的贷款业务引入国际金融公司PS2类的要求。

### e. 赤道原则 (Equator Principles)

国际金融公司社会与环境实施标准的副产品之一是“赤道原则”，这些原则仿效国际金融公司的标准并为从事发展中国家项目融资的私人银行所采用。2003年，在国际金融公司原有的贷款保证基础上，这些原则为10家银行所采纳；在国际金融公司采纳了PS2和其他标准之后，这些原则在2006年7月得到修订和扩充。<sup>26</sup> 到2008年2月，24个国家的60家银行（包括某些国有银行）采纳了赤道原则，这意味着，它们承诺把这些原则应用到所有资本额在1000万美元或以上的项目。国际金融公司估计“赤道银行”覆盖远超过80%的全球发展项目贷款。但是，无论是国际金融公司还是任何其他机构均不监督遵守情况。参与的银行必须每年就实施状况提交报告，但是并没有特别的报告要求。一些环境组织批评这种监督不力，并列举了“赤道银行”资助的项目疑似违反环境标准的例子。另外，全球工会联盟未参与到赤道原则应用的监督过程中。

## 6. 双边开发机构的核心劳工标准

### 6.1 双边发展援助

许多带头争取在国际金融组织（IFI）资助的项目中更好地实施核心劳工标准的国家表示，促进核心劳工标准是它们给予穷国发展援助的一个目标。例如，德国政府的反贫困行动计划宣告：“持久减少贫困的重要先决条件之一是完全尊重人权以及遵守核心劳工标准。德国政府……支持其伙伴国落实包含在这些标准中的原则的努力。”<sup>27</sup> 挪威发展署（Norad）不久前也强调，它“……在加紧努力来促进包含在国际劳工组织公约中的职工权利”。<sup>28</sup>

23 IDB, *Managing Labor Issues in Infrastructure Projects*, Washington, 2006, p. i.

24 EBRD, “Environmental Policy Discussion Paper”, London, June 2007, p. 7.

25 EBRD, *Environmental and Social Policy (draft)*, London, February 2008, p. 20-23.

26 <http://www.equator-principles.com/>

27 BMZ, *Poverty Reduction – a Global Responsibility: Program of Action 2015* Berlin, p. VI.

28 [http://www.norad.no/default.asp?V\\_ITEM\\_ID=1620&V\\_LANG\\_ID=0](http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=1620&V_LANG_ID=0).

英国政府的国际开发部（DfID）在2004年发布的白皮书中以类似的方式表示了对核心劳工标准的支持。<sup>29</sup>

尽管它们支持核心劳工标准，但到目前为止，无论是德国、挪威、英国还是大多数其他债权国均没有在它们针对公共领域项目的贷款发放政策中包含核心劳工标准的条件。事实上，大多数国家才开始考虑使核心劳工标准的遵守成为一个硬性规定。例如，德国的计划表示，“德国政府将审查把核心劳工标准纳入发展合作领域公共合同的可能性（强调符号为另加）。”<sup>30</sup> 目前只有丹麦的发展援助署（Danida）要求其开发项目“在遵守职工基本权利情况下实施”。<sup>31</sup> 丹麦发展援助署所资助项目的合同伙伴必须签署一份声明，在该声明中他们承诺遵守国际劳工组织确定的工作中基本原则和权利。<sup>32</sup>

可以预期，若干债权国的双边援助署将可能为其项目融资采纳核心劳工标准条款。许多机构在与工会的磋商过程中承诺这样做，而且私营经济领域的发展金融机构（DFIs）已经接受了核心劳工标准条款。鉴于世界银行首先把核心劳工标准条款纳入其私营经济部门，即国际金融公司，然后才针对公共部门的项目实施类似要求，因此，如果债权国在它们的双边活动中遵循同一模式，也不足为奇。

## 6.2 双边发展金融机构

和国际金融公司一样，双边发展金融机构投资于在发展中国家运作的私营企业。其中许多以国际金融公司为榜样，在它们的“商业案例”中支持核心劳工标准的遵守，另有一些在它们的政策中直接援引国际金融公司的实施标准。例如，在国际金融公司2006年引入了它的核心劳工标准条款后，荷兰金融发展公司（FMO）相

应更新了它的可持续发展政策，并表示：

“FMO将运用（国际金融公司的）PS2作为一个基线，并努力在我们的投资活动中全面应用国际劳工组织有关核心劳工标准以及基本就业条件的公约”。<sup>33</sup> 其他把核心劳工标准作为先决条件的发展金融机构有例如丹麦发展中国家工业基金会（IFU）、德国投资开发有限公司（DEG）以及英国的英联邦开发公司（CDC）及其新兴非洲基建基金（Emerging Africa Infrastructure Fund）。瑞典国际开发署（SIDA）表示，“所有私营经济领域的发展行动应促进……核心劳工标准”，但是不清楚的是，核心劳工标准条款是否包含在SIDA的经营政策中。”<sup>34</sup>

只有少数双边发展金融机构提供关于它们如何监督和落实核心劳工标准条款遵守的信息。在此，一个令人关注的例外是丹麦的IFU，它的政策要求其客户制定一份行动计划/改进计划，以及在必要时每年提交审核报告，以此来确保遵守情况。其他的发展金融机构通告说，它们将就核心劳工标准的遵守与实施来对员工进行培训。挪威发展中国家投资基金会（Norfund）和芬兰工业发展基金会（Finnfund）和国际劳工组织一起在2007年12月实施了培训计划，来教授它们的负责投资事务的人员有关新兴市场中的核心劳工标准。”<sup>35</sup> 挪威的Norfund目前要求其客户遵守所有四项核心劳工标准，而芬兰的Finnfund的政策表示它不会支持使用童工或强迫劳动的项目。

## 6.3 国外直接投资中核心劳工标准的监督

几乎总是那些在其发展金融机构引入了相应的核心劳工标准的国家，在其国家出口信贷机构的政策中以某种形式援引核心劳工标准条款及其遵守。这些机构是作为在国外投资或运作的私营领域国内

29 DFID, “Labour standards and poverty reduction”, London, 2004.

30 BMZ, *ibid.* p. 24

31 Danida, *Strategic Framework for Danida's Mixed Credit Programme*, Copenhagen, 2007

32 源自针对Danida混合贷款的“最终用户/购买者协定”。

33 FMO, FMO Sustainability Policy, The Hague, Appendix 1.

34 SIDA, “Policy Guidelines for SIDA's Support to Private Sector Development”, Stockholm, 2004, p. 8.

35 [http://www.norfund.no/index.php?option=com\\_content&task=view&id=194&Itemid=78](http://www.norfund.no/index.php?option=com_content&task=view&id=194&Itemid=78).

企业的出资人或保险人。甚至于美国出口信贷机构，即美国海外私人投资公司（OPIC），制定有政策，阻止它向任何“有助于违反国际公认的职工权利[核心劳工标准与最低工资、劳动与健康保护]”的行为提供支持，虽然美国本身并未批准所有的8个核心劳工标准公约。<sup>36</sup>

出口信贷机构一般不提供关于它们如何实施它们的核心劳工标准条款的详细信息，以至于这些条款的影响并不为人们熟知。但是，一些国家借助于经合组织针对跨国企业的自愿的指导方针，积极监督它们企业对核心劳工标准的遵守情况。<sup>37</sup> 这些指导方针是业务活动的自愿准则，它们既包括核心劳工标准，也包括更加广泛的劳工条款。虽然遵守这些指导方针并非法律强制要求，但是，经合组织国家必须设立一个相应的国家联络处（National Contact Point, NCP），负责处理公民、工会和非政府组织就一家企业在其在国外的商业活动中蓄意违反这些指导方针提出的申诉。近乎一打的国家，具体包括比利时、智利、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、拉托维亚、立陶宛、卢森堡、挪威和瑞典，拥有三方或四方组成的国家联络处，它们在审核劳工诉讼时也把工会包容进来。

## 7. 结论

在十几年前《关于工作中基本原则和权利宣言》通过以来，毫无疑问取得了进展，核心劳工标准条款被纳入到了许多多边组织的业务活动中。这些步骤在很大程度上是在各国工会组织敦促下取得的，在这个过程中各国工会组织与国际工会联合会和全球工联盟进行了紧密协调。一些国

际贸易与金融组织最近的政策把国际劳工组织认可为负责核心劳工标准的定义和实施的规范制定委员会，并采纳了特定的措施，借助于这些措施，相应机构必须确保它们的行动与核心劳工标准相符。当然，仍然还有许多事情必须要做，以便把这些进展拓展到其他机构，但是，如果多边机构在其自身的行动中能够对职工权利的违反情况置若罔闻，并表示这是其他人的责任，那么时间就被错过了。

核心劳工标准条款的有效实施仍然是工会所面临的巨大挑战。一些开发银行虽然迅速通过了有助于核心劳工标准遵守的政策，但是之后却没有采取任何措施来实施它们；而另外一些则进展得更加缓慢，但是建立起了监督和落实核心劳工标准的能力。国际工会运动可以扮演不可替代的角色，来施加压力以改善核心劳工标准在已经采纳了核心劳工标准条款的机构中的实施。通过使它们意识到违反核心劳工标准会带来的潜在风险，提供只有工会才掌握的信息类别，并提醒人们注意当前未遵守核心劳工标准的案例，工会可以表明实施机制有必要加以增强。

当然，为了使核心劳工标准得到普遍实施，需要一个全面的行动方案。国际工会运动必须帮助每个国家的工会建立其力量，以便确保职工基本权利的有效实施。多边贸易与金融机构以及贸易协定必须做它们应做的，即确保它们的行动与核心劳工标准相符，但是，这些努力最终的目的在于，迫使每个成员国政府来做这一非常重要的全国性任务，即贯彻与实施核心劳工标准。这一工作反映在对国际劳工组织促进成员国劳动立法、劳动法庭和劳动监察的基本任务中，它对于进一步实施核心劳工标准而言是决定性的。

36 <http://www.opic.gov/doingbusiness/investment/workersrights/index.asp>. 在核心劳工标准公约中，美国仅仅批准了第105号公约（废除强迫劳动）和第182号公约（最严重的童工）。

37 经合组织的这些指导方针的应用不只局限于获得出口贷款的企业，尽管许多出口信贷机构在它们的条款中特别援引这些指导方针。

## 作者简介

彼得·巴克维斯(Peter Bakvis)和莫利·麦考伊(Molly McCoy)分别是国际工会联合会与全球工会联盟华盛顿办公室的主任与研究干事。

## 缩写:

BWI	Building and Wood Workers International 国际建筑工人与木工联合会
CAFTA	Central America Free Trade Agreement 中美洲自由贸易协定
CLS	Core Labour Standards 核心劳工标准
DWA	Decent Work Agenda 体面工作议程
EPZ	Export processing zone 出口加工区
EU	European Union 欧盟
FTA	Free trade agreement 自由贸易协定
GSP	Generalized System of Preferences 普惠体系
GUF	Global Union Federation 全球工会联盟
ICFTU	International Confederation of Free Trade Unions 国际自由工会联合会
IFI	International financial institution 国际金融组织
ILO	International Labour Organization 国际劳工组织
ITF	International Transport Workers' Federation 国际运输工人联合会
ITGLWF	International Textile, Garment and Leather Workers' Federation 国际纺织服装皮革工人联合会
ITUC	International Trade Union Confederation 国际工会联合会
NAFTA	North American Free Trade Agreement 北美自由贸易协定
NGO	Non-governmental organization 非政府组织
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development 经济合作与发展组织（经合组织）
PS	Performance Standards (WB-IFC) 实施标准（世界银行/国际金融公司）
TUAC	Trade Union Advisory Committee to the OECD 经合组织工会咨询委员会
WB-IDA	World Bank/International Development Association 世界银行/国际开发协会
WB-IBRD	World Bank/International Bank for Reconstruction and Development 世界银行/国际复兴开发银行
WB-IFC	World Bank/International Finance Corporation 世界银行/国际金融公司
WCL	World Confederation of Labour 世界劳联
WTO	World Trade Organization 世界贸易组织

## Friedrich-Ebert-Stiftung Shanghai Coordination Office for International Cooperation 弗里德里希·艾伯特基金会, 国际合作事务上海协调办公室

7A Da An Plaza East Tower, 829 Yan An Zhong Road, Shanghai 200040, PR China  
中华人民共和国 上海市延安中路829号达安广场东楼7A, 邮编: 200040  
Tel: +86(0)21-6247 2529, 6247 2870 Fax: +86(0)21-6279 1297

To download the briefing papers / 您可在如下网站下载“综述”  
www.fes.de/gewerkschaften or 或者 www.feschina.net

Dr. Rudolf Traub-Merz (鲁道夫·特劳普-梅茨博士), e-mail: rudolftraub@feschina.net  
Yan Yu (闫瑜), e-mail: yanyu@feschina.net