

# 全球劳工治理:主体、现状与困境

刘宏松 杨柳青

(上海外国语大学国际关系与公共事务学院, 上海 200083)

**摘要:**在当前全球劳工治理格局中,国际劳工组织、世界各国以及各大世界性劳工、雇主组织等构成了重要治理主体,其中又以国际劳工组织为主要机制。国际劳工组织在制定劳工标准及推进“体面劳动”议程方面发挥了重要作用,但全球范围内的劳工问题依然严峻。这与全球金融危机的余波、资本较于劳工的优势地位以及国际劳工组织缺乏执行力等因素密切相关。面对这些困境,国际劳工组织作出了一些努力,并取得了一些进展,但执行力仍然没有得到有效提升。

**关键词:** 全球劳工治理; 国际劳工组织; 治理困境

**DOI:**10.13806/j.cnki.issn 1008-7095.2018.01.003

一战后,依据《凡尔赛和约》,国际劳工组织(International Labour Organization, ILO)作为国际联盟(League of Nations)的专门机构成立,这标志着从全球层面关注和治理劳工问题的开始。历经近一百年的发展,国际劳工组织制定的劳工标准及公约已为世界上大多数国家接受和批准,这些条款内含的保护劳工的精神也为包括经济合作与发展组织(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)在内的众多国际组织采纳和借鉴,联合国的“2030年可持续发展议程”更是将保护劳工、促进就业作为17个可持续发展目标之一。<sup>①</sup>关注劳工议题并对劳工进行保护,已成为一项得到广泛认可的国际规范。

在经济全球化时代,资本可以在国家间自由流动。贝弗里·西尔弗(Beverly Silver)认为,资本转移到哪里,劳工与资本之间的冲突就会在哪里出现。不论是在资本的接收地还是流出地,随着资本的流进流出,都将产生一定形式的劳工问题。<sup>②</sup>这意味着劳工问题是包括发达国家和发展中国家在内的世界各国共同面临的问题。因此,只有在全球层面开展合作和治理,才能实现劳工问题的有效治理。

收稿日期:2017-07-25

投稿网址:<http://shjx.cbpt.cnki.net>

基金项目:国家社会科学重大项目“人类命运共同体与全球治理研究”(2015YZD09);上海外国语大学第一届导师学术引领计划“全球治理新态势与国际制度改革研究”项目。

作者简介:刘宏松,上海外国语大学国际关系与公共事务学院教授,上海外国语大学欧盟研究中心研究员;杨柳青,上海外国语大学国际关系与公共事务学院硕士研究生。

① 该目标为联合国2030年可持续发展议程的第8项目标,具体内容为:促进持久、包容和可持续经济增长,促进充分的生产性就业和人人获得体面工作。

② 西尔弗认为,在这个过程中存在“波兰尼式的劳工抗争”和“马克思式的劳工抗争”,详情参见贝弗里·西尔弗:《劳工的力量》,北京:社会科学文献出版社,2016年,第1-2页。

本文旨在探讨全球劳工治理<sup>③</sup>的主体、现状及其面临的困境。在结构安排上,本文首先指出全球劳工治理的参与主体,进而总结当下全球劳工治理的现状并指出其面临的问题及挑战,最后指出为应对这些困难及挑战,全球劳工治理各参与主体所作出的努力,并对这些努力效果不彰的原因进行简要分析。

### 一、全球劳工治理的主体与格局<sup>④</sup>

从全球层面来看,最具权威性的治理机制当属国际劳工组织。国际劳工组织是联合国下属的唯一一个设有三方机制的国际机构,致力于促进社会公正以及国际公认的人类及劳工权利,它将187个成员国的政府、雇主和劳工代表聚集在一起,共同制定劳工标准,发展政策及设计项目,来推动惠及所有劳动人群的体面就业。国际劳工组织在全球劳工治理领域发挥着重要的标准制定和价值引领作用。正如其总干事盖·莱德(Guy Ryder)所言:“我们是一个价值导向,倡议性以及标准设定的组织,对于国际劳工组织宪章要求我们做的,我们责无旁贷。”<sup>⑤</sup>在劳工标准设定上,国际劳工组织是一个强有力的实体。<sup>⑥</sup>除此之外,国际劳工组织还发挥着重要的监督职能。国际劳工组织设有一套监督体系,其中包含两种监督机制:一是常规监督体系,主要检查成员国提交的报告,查看其为执行所批准的公约而采取的措施;二是特殊程序,包括对所批准公约的应用情况的陈述和申诉程序。<sup>⑦</sup>基于对成员国履约状况的定期检查和评价,国际劳工组织可以通过社会对话和技术援助,对存在问题的成员国提供支持。

各成员国是执行劳工标准,开展劳工治理的重要力量。在经济全球化时代,国家主权虽然受到冲击,但国家仍然是国际关系的重要行为体,国家在内政外交方面仍具有最终的权威。劳工标准的执行、对劳工的保护等目标都是在国内政治层面实现的。只有国家批准劳工公约及协议并进行劳动立法或者采取其他相关措施,才能确保国际劳工标准的执行得到切实有力的政治保障。成员国肩负着执行条约及建议的基本责任。依据《国际劳工组织宪章》第22条,当一项条约被成员国批准后,成员国政府必须定期向国际劳工局报告该国为使条约生效而采取的措施。另外,依据《国际劳工组织宪章》第19条,对于未曾批准的条约及理事会提出的建议,成员

③ 对于“global labor governance”,学界存在“全球劳工治理”与“全球劳动治理”两种译法。其中,以“全球劳工治理”的表述居多,鲍传健则持“全球劳动治理”的看法(见鲍传健:《全球劳动治理引论》,《国外理论动态》2016年第10期,第104—114页)。“全球劳动治理”的译法有其合理性。首先,他认为,“全球劳工治理”既不是对劳工这一行为主体的治理,也不是完全借由劳工进行的治理,而是旨在优化劳工所面临的工作环境和规则。其次,劳工只是全球劳动治理的多方参与行为体之一,全球劳动治理并不只限于劳工对其自身权利和福祉的诉求和维护,全球劳动治理中的劳动还可以理解为“劳动规则”、“产业关系”或“劳动关系”。故而他主张应当将“global labor governance”译为“全球劳动治理”。但笔者认为,仍应采用“全球劳工治理”的译法。“劳动”表述虽然指涉广泛,但没有凸显 labor governance 议题的核心关注对象。“劳工”指代的是人,采用“全球劳工治理”的表述更能凸显 labor governance 议题所蕴含的对“人”的价值的关注。

④ 尽管经济合作与发展组织、世界贸易组织(World Trade Organization, WTO)等国际组织制定的政策或提出的建议涉及劳工内容,但考虑到这些国际组织主要关注经济议题,本文未将其纳入讨论。

⑤ “The ILO at Work\_Development Results 2012—2013”. [http://www.ilo.org/pardev/information\\_resources/publications/WCMS\\_243958/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/pardev/information_resources/publications/WCMS_243958/lang-en/index.htm).

⑥ “SINGAPORE ? MINISTERIAL DECLARATION”. [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min96\\_e/wtodec\\_e.htm#core\\_labour\\_standards](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min96_e/wtodec_e.htm#core_labour_standards).

⑦ “Applying and promoting International Labour Standards”. <http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/lang-en/index.htm>.

国政府每年也要向国际劳工局提交报告,汇报为使其生效所作出的努力。<sup>⑧</sup> 总之,各成员国政府要依据国际劳工组织的宪章和流程履行他们的义务,定期向其呈送本国劳工治理的信息,从而接受国际监督。

在国际劳工组织框架下,雇主和工会组织在劳工治理问题上也发挥着重要作用。国际雇主和工会组织的代表可以进入国际劳工组织的理事会,参与议题筛选,选出的议题将列入国际劳工大会议程。他们还通过在国际劳工大会中的代表,参与讨论并决定相关措施的采纳。<sup>⑨</sup> 由此可见,他们在一定程度上掌握着议程设置权及标准和措施的制定权。此外,依据《国际劳工组织宪章》第 23 条,成员国政府必须向雇主和工人的代表性组织传达递交至国际劳工组织的信息及报告副本。<sup>⑩</sup> 这些国际雇主和工会组织可以直接向国际劳工组织呈递报告和信息,成员国内的雇主和工会组织也可以绕过本国政府直接向国际劳工组织呈递报告和信息。<sup>⑪</sup> 这些要求和措施的目的,是为了确保到达国际劳工组织的信息的真实性和包容性。这些机制和措施从国际和国内两个层面实现了对成员国政府执行劳工标准情况的非官方监督。

这些国际雇主及工会组织主要包括国际工会联合会、世界工会联合会、国际网络工会和国际雇主组织等。

国际工会联合会<sup>⑫</sup>(International Trade Union Confederation, ITUC) 由原有的三大国际工会组织中的世界劳工联合会(World Confederation of Labour, WCL)和国际自由工会联合会(International Confederation of Free Trade Unions, ICFTU)于 2006 年 11 月合并而成。国际工会联合会的首要任务是通过工会的国际合作,全球运动及在各主要全球机制中发出倡议,来促进和保护工人的权益。<sup>⑬</sup> 国际工会联合会与国际劳工组织紧密合作,是劳工保护领域最具影响力的全球工会组织。

世界工会联合会(World Federation of Trade Unions, WFTU)成立于 1945 年。其基本原则和价值可以用一组词语来概括:分析、行动、联合、奋斗、民主、团结、独立、协调。这些词语既有争取劳工权益的意涵,也含有团结所有遭受美国及其盟友威胁和攻击的个人及工人阶级之间要消除歧视和阶级壁垒等目标。<sup>⑭</sup>

国际网络工会(UNI Global Union)成立于 2000 年,系全球最有影响力的产业工会之一,涉及清洁安全、商业、金融、游戏、绘图及包装、美容美发、信息通讯、娱乐艺术、邮政物流、社会保险、体育、劳务派遣及旅游等行业。该工会拥有来自 150 个国家的 900 多个成员工会组织,代表 2 000 多万名服务行业工人的利益。近年来,国际网络工会注重集体谈判和工会组建工作,以提高服务行业的就业标准并加强其社会保障为重点,与跨国公司签订了 43 个全球框架协议,旨在

⑧ “ILO Constitution”. [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62\\_LIST\\_ENTRIE\\_ID:2453907:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO).

⑨ “Note on the role of employers’ and workers’ organizations in the implementation of ILO Conventions and Recommendations”. [http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/international-labour-standards-use/WCMS\\_124975/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/international-labour-standards-use/WCMS_124975/lang-en/index.htm).

⑩ “ILO Constitution”. [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62\\_LIST\\_ENTRIE\\_ID:2453907:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO).

⑪ “Note on the role of employers’ and workers’ organizations in the implementation of ILO Conventions and Recommendations”. [http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/international-labour-standards-use/WCMS\\_124975/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/international-labour-standards-use/WCMS_124975/lang-en/index.htm).

⑫ 关于该组织的中文译名并不统一,检索人民网、新华网等多个中国官方媒体网站,采用“国际工会联合会”的译名居多,故本文采用该译名。

⑬ <http://www.ituc-csi.org/about-us?lang=en>.

⑭ <https://www.wftucentral.org/history/>.

促进相关企业在非洲、美洲、亚太及欧洲的经营中对劳工权益的保护。<sup>⑮</sup>

国际雇主组织(International Organisation of Employers, IOE)成立于1920年,支持并代表工商业界,参与全球范围内通过多边机制组织的劳工及社会政策论坛。作为三方机制的一方,它代表雇主组织及雇主立场,参与国际劳工组织的相关活动;与国际工会组织就共同关心的劳工等方面问题开展协商。

总的来看,作为全球劳工治理的重要行为体,国际劳工组织与各大工会和雇主组织以及各成员国相互协作,共同构成了当前全球劳工治理的格局。其中,国际劳工组织处于核心地位,发挥着引领作用和整体监督职能,各成员国政府负责执行劳工标准,各大国际工会和雇主组织以及各成员国内的工会及雇主组织共同参与各项治理活动。此外,国际劳工组织还构筑了一个平台,即三方机制,使得雇主和工会组织的代表能够与成员国政府代表在平等基础上共同商讨全球劳工治理。

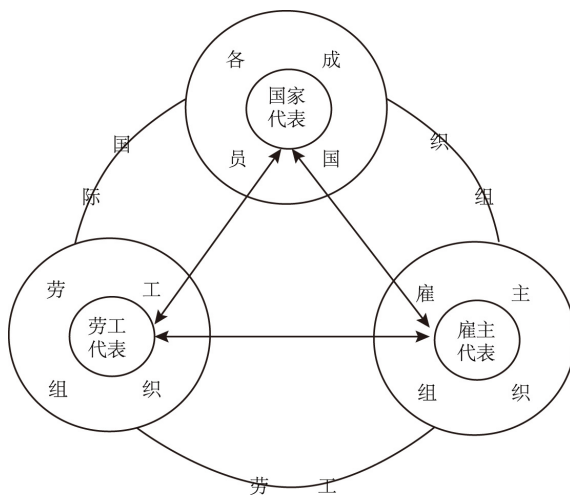


图1 全球劳工治理格局示意图

## 二、全球劳工治理的现状

作为全球劳工治理的核心机制,国际劳工组织的作用首先表现在价值引领和议程设定上。截至目前,国际劳工组织共有187个成员国,已制定出包括公约、协议和建议在内的399项措施,迄今各成员国已批准8074项次。<sup>⑯</sup>从承载四项基本劳工标准的八大公约的批准情况可以看出,其蕴含的价值和精神已在全球范围内得到广泛接受。截至目前,承载自由结社条款的第87号公约和第98号公约,分别有154个国家和164个国家批准;承载强迫劳动条款的第29号公约和第105号公约,分别有178个国家和175个国家批准;承载反歧视条款的第100号公约和第111号公约,分别有173个国家和174个国家批准;承载童工条款的第138号公约和第182号公约,分别有169个国家和180个国家批准。<sup>⑰</sup>从承载四大优先治理事项的公约批准情况来看,取得的成果也值得肯定。第81号工商业劳动监察公约,共有144个国家通过;第122号就业政策公约,共有111个国家批准;第129号农业劳动监察公约,共有53个国家批准;第144号三方协商促进履行国际劳工标准公约,共有139个国家批准。<sup>⑱</sup>

在具体议程及工作实践上,“体面劳动”(Decent Work)议程作为国际劳工组织的主要议程,取得了显著成绩。该议程于1999年获得通过,促进就业和企业发展、保障工作中的权利、扩大社会保护和促进社会对话是该议程的四大支柱。2008年,国际劳工组织发表《关于争取公平全球化的社会正义宣言》之后,该议程得到大力推进。到目前为止,该议程在相关领域取得了一些重要成果。例如,在抵制童工方面,国际劳工组织帮助60多个国家实施了将近200条法律,在

<sup>⑮</sup> “侯继军副主席会见国际网络工会代表团”, <http://www.shzgh.org/renda/node5902/node5904/node5913/ula1791591.html>.

<sup>⑯</sup> <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:1:0::NO:::>

<sup>⑰</sup> “Ratifications of fundamental Conventions by country”. [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:10011:::NO:10011:P10011\\_DISPLAY\\_BY,P10011\\_CONVENTION\\_TYPE\\_CODE:1,F](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:10011:::NO:10011:P10011_DISPLAY_BY,P10011_CONVENTION_TYPE_CODE:1,F).

<sup>⑱</sup> “Ratifications of Governance (Priority) Conventions by number of ratifications”. [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:10013:8614513055421:::P10013\\_DISPLAY\\_BY:2](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:10013:8614513055421:::P10013_DISPLAY_BY:2).

110 多个国家执行了 200 多个项目。这些工作使将近 100 万儿童得以免受做童工之苦。在社会保护方面,国际劳工组织在 136 个国家建立了社会保护底线,在 34 个国家确立了社会保护制度,在 30 个国家促成了健康保护措施。在促进就业的投资方面,国际劳工组织自 2012 年开始在东帝汶创造了总时数达 33 万个工作日的短期工作,自 2014 年开始,国际劳工组织支持了尼泊尔 36 个地区的基础设施建设,在索马里参与或主导创造了共计 17.95 万个工作日的扶助工作项目。在“更好工作”(Better Work)项目上,自 2009 年实施以来,在全球 60 多家服装品牌及 1 200 多家工厂务工的超过 300 万工人的工作条件得到改善。<sup>①</sup>

此外,《ILO 在行动》报告显示,2014 年至 2015 年底,该议程在全球各地区也取得了重要成绩。在拉美地区,共实施了 116 个项目计划,覆盖了 33 个国家和 9 个地区,14 项国际劳工标准获得批准,并促成了 5 个体面劳动国家计划;在非洲地区,共实施了 180 个项目计划,覆盖 43 个国家,24 项国际劳工标准获得批准,并促成了 38 个体面劳动国家计划;在阿拉伯国家中,共实施了 57 个项目计划,覆盖 11 个国家和被占的巴勒斯坦地区,3 项国际劳工标准新获批准,并促成了 3 个体面劳动国家计划;在亚太地区,共实施了 280 个项目计划,覆盖 35 个国家,21 项国际劳工标准新获批准,并促成了 14 个体面劳动国家计划;在欧洲及中亚地区,共实施了 63 个项目计划,覆盖 51 个国家(包括 28 个欧盟成员国),39 项国际劳工标准获得批准,并促成了 13 个体面劳动国家计划。<sup>②</sup>

当前全球劳工治理虽然取得一些重要进展,但仍然有很多问题没有解决。就四项基本劳工标准而言,尽管通过率较高,但从反面来看,还有 33 个国家尚未完全批准这八项公约,占比为 17.6%。其中,澳大利亚、美国、新加坡、新西兰、韩国、日本、加拿大等六个发达经济体尚未完全批准此八项公约。美国只批准了第 105 号和第 182 号公约;日本仍未批准第 105 号和第 111 号公约。<sup>③</sup> 对比来看,这四项基本劳工标准在欧洲和非洲国家的批准率很高,而一些发达国家的批准率反倒不及非洲地区的发展中国家。

劳工标准得到成员国批准,并不意味着劳工问题的治理就能产生良好成效,事实上,全球范围内的劳工问题依然严峻。在世界范围内,仍然存在 1.68 亿童工以及 0.21 亿强迫劳动的受害者。根据国际劳工组织 2012 年对全球强迫劳动情况的估计,在全球范围内,仍有 2 090 万人口处在强迫劳动状态。其中,1 170 万集中在亚太地区,370 万集中在非洲,180 万集中在拉美及加勒比海地区,150 万分布在发达经济体(美国、加拿大、欧盟、日本、澳大利亚、新西兰等),160 万分布在中东欧等非欧盟国家以及独联体国家内,60 万分布在中东地区。1 870 万人口在私有经济领域遭受强迫劳动,450 万人口被迫遭受性虐待,1 420 万人口在农业、建筑、家务劳动及制造业等领域遭受劳动剥削,550 万儿童遭受强迫劳动,220 万人口被迫在政府及军事管制下劳动。另外,非正规就业和缺乏社会保障的情况大量存在。在全球男性和女性劳工中,半数停留在非正规就业状态,只有不到 25% 的劳工拥有一份全职雇佣合同;75% 的劳工没有得到充分的社会保障。<sup>④</sup> 由此可见,成员国政府批准基本劳工标准并没有带来相关劳工问题的解决;发达国家和地区虽较其他地区为好,但也不能保证这些问题完全得到解决。

上述存在于各地区和国家的劳工问题,也在一定程度上构成了有关国家和地区无法按时向

<sup>①</sup> “Decent Work”. <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-en/index.htm>.

<sup>②</sup> “The ILO at Work\_Results 2014-2015”. [http://www.ilo.org/pardev/information-resources/publications/WCMS\\_486205/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/pardev/information-resources/publications/WCMS_486205/lang-en/index.htm).

<sup>③</sup> “Ratifications of fundamental Conventions by country”. [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:10011::NO:10011:P10011\\_DISPLAY\\_BY,P10011\\_CONVENTION\\_TYPE\\_CODE;1,F](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:10011::NO:10011:P10011_DISPLAY_BY,P10011_CONVENTION_TYPE_CODE;1,F).

<sup>④</sup> “The ILO at Work\_Results 2014-2015”. [http://www.ilo.org/pardev/information-resources/publications/WCMS\\_486205/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/pardev/information-resources/publications/WCMS_486205/lang-en/index.htm).

国际劳工组织汇报的原因。根据《国际劳工组织宪章》第22条和第35条,成员国政府有义务向国际劳工组织呈送关于公约实施情况的报告。2016年,各成员国政府被要求递交总计2539份报告,但国际劳工组织最终只收到了1805份报告。在国际劳工组织要求提交的89份首次报告(first report)中,成员国仅提交了42份。据统计,老挝、也门等17个国家已经超过两年(含两年)没有向国际劳工组织递交相关报告;加纳、尼日利亚等12个国家已经超过两年(含两年)未曾向国际劳工组织递交包括《海事劳工公约》(Maritime Labour Convention)和第68号公约在内的20项公约实施情况的首次报告。专家委员会也会针对一些严重问题或紧急情况,要求成员国政府作出回应。厄瓜多尔、波兰等5个国家被要求就包括第87号公约在内的6项公约提供完整细节。玻利维亚、克罗地亚被要求就包括131号公约在内的7项公约提供详细报告。另有38个国家被要求就专家委员会对55项公约执行情况的评论作出回应。除不及时提交报告或报告信息不完整的问题外,还存在报告信息不准确的问题。82个国家因总计145条公约的实施情况受到专家委员会的关注。<sup>③</sup>

综合上述问题可以看出,有些成员国无法有效履行其及时向国际劳工组织呈递信息的职责。这说明,尽管劳工保护标准已在较大范围内获得批准,但执行情况并不理想。

### 三、全球劳工治理面临的困境

以国际劳工组织为核心机制的全球劳工治理体系,在劳工治理方面取得的成绩值得肯定,但同时也应当看到,全球劳工治理还存在上述诸多问题。这些问题的出现,固然在一定程度上缘于全球金融危机的影响,但深层次的原因在于,资本相对于劳工的优势地位和全球劳工治理机制的执行力不足。

#### (一)全球金融危机的影响依然深重

2008年全球金融危机爆发以来,全球经济持续低迷,为全球劳工治理带来了严峻挑战。据估计,2014年,超过1.96亿人失业,每年又新增4000万就业人口进入全球劳工市场,而且这一数字还在持续攀升。2015年,失业人口达到1.971亿,比过去一年增加了100万,比2008年金融危机爆发前增加了2700万,新增求职人口主要集中在发展中国家。预计到2018年,全球将有超过2.15亿求职者,这意味着全球失业率将再创新高。而在此期间,每年新增的4000万份工作,对于每年进入劳工市场的4260多万待就业人口而言无异于杯水车薪。预计到2019年,全球工作缺口将会达到8200万个。另外,据估计,2015年,有0.7333亿就业人口仍生活在极端贫困状态(每天少于1.9美元),9.67亿人口生活在中等偏下、接近贫困状态(据购买能力平价计算,在1.9至5美元之间)。2014年,有0.7333亿年龄在15至24岁之间的青年人口失业,全球失业人口的36.7%为青年群体。<sup>④</sup>

总体而言,受困于全球经济的持续低迷,全球就业形势极为严峻。就业如此困难,体面就业更是难上加难。在此背景下,成员国自然难以有效推行国际劳工组织倡导的“体面劳动”议程。

#### (二)相较于劳工,资本处于优势地位

第二次世界大战后,以美国为代表的西方发达国家,都意识到需要建立全球层面的社会契约来保护劳工。如西尔弗所说,国际货币和贸易体制所确立的各种规则都含蓄地承认,劳动力

<sup>③</sup> “General Report of the Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations”. [http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/105/reports/reports-to-the-conference/WCMS\\_543654/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/105/reports/reports-to-the-conference/WCMS_543654/lang-en/index.htm).

<sup>④</sup> “The ILO at Work—Results 2014-2015”. [http://www.ilo.org/pardev/information-resources/publications/WCMS\\_486205/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/pardev/information-resources/publications/WCMS_486205/lang-en/index.htm).

是一种虚拟商品,需要保护它使其免受不受管制的世界市场的最严酷的裁决。<sup>⑤</sup>但随着 20 世纪 80 年代新自由主义的兴起,西方发达国家推行自由化政策,一系列福利制度和劳工权益保护措施受到冲击。由于资本采取了空间调整策略、生产过程创新、金融调整策略等调整手段,<sup>⑥</sup>整体的劳工抗争并未持续增加,劳工力量受到严重打击。相对于资本多样的调整手段,劳工的应对手段明显不足。加之,在经济全球化时代,世界上大多数国家都接受并确立了市场经济体制,这为资本在全世界范围内自由流动创造了条件。资本可以在国家间自由流动,而劳工流动却没有此等便利,<sup>⑦</sup>这使得资本相较于劳工的优势更加凸显。最后,在新自由主义取得主导地位后,发达国家政府减少对市场的干预,缩减对劳工的保护,而发展中国家政府则积极创设优惠措施吸引投资,<sup>⑧</sup>压制劳工时常成为其政策选项。这些政策导致的结果是,受益的总是资本,资本相较于劳工的优势进一步扩大。

资本因其逐利性,需要在世界范围内寻求最廉价的资源和劳动力,从而降低生产成本,实现利润最大化。在面对来自劳工的抗争时,资本会采取各种措施来规避劳工抗争带来的损失。结合上述资本的三个优势,可以发现,资本的应对更为自如。以空间调整策略为例,当资本的利润率下降到无法接受的程度时,资本方经过衡量后,会将生产场所进行空间转移,这可能是在一国范围内由高工资水平地区向低工资水平地区转移,也可能是由高工资水平国家向其他低工资水平国家转移。而处在发展中的国家或地区,为了发展经济,会实行一些有利于资本的优惠政策,其中包括一些维持低工资水平的政策,从而吸引主要来自发达国家或地区的资本来本国投资。事实上,正是资本在工资水平不同的发达国家与发展中国家之间的转移,引发了双方在国际劳工标准问题上的争论。<sup>⑨</sup>

总之,相较于资本,劳工明显处于弱势地位,可以采取的应对手段严重不足。这导致劳工保护标准难以有效执行。

### (三)全球劳工治理机制的执行力不足

作为全球劳工治理的核心机制,国际劳工组织面临的最严重困难,是其执行机制软弱无力。如上文所述,依据《国际劳工组织宪章》第 22 条和第 35 条,成员国有责任和义务向国际劳工组织提供所批准公约在国内的执行情况等。但是对于未履行相关义务或是执行效果差的国家,国际劳工组织每年只能以报告形式予以“点名指责”(naming and shaming)<sup>⑩</sup>,却不能对这些国家采取强制性措施来促使其执行。国际机制可以采取管理路径促进成员国遵守规则,但其前提是国家有履约意愿。<sup>⑪</sup>就国际劳工组织而言,由于很多国家的劳工政策容易受到代表资本利益的强势利益集团影响,甚至为资本利益集团主导,管理路径很难适用。

在此情况下,国际劳工组织就只能努力提高执行力。然而事实上,要提高国际劳工组织的执行力,绝非易事。原因在于,为了接纳更多的新独立国家加入,国际劳工组织不得不删除原有的制裁措施,将自身定义为以道德手段监督劳工标准执行的国际组织。更为重要的是,国际劳

<sup>⑤⑥</sup> 贝弗里·西尔弗:《劳工的力量》,北京:社会科学文献出版社,2012 年版,第 161 页;第 1—2 页。

<sup>⑦</sup> 苏珊·斯特兰奇:《国家与市场》,上海:上海人民出版社,2012 年,第 81 页。

<sup>⑧</sup> 罗伯特·吉尔平(Robert Gilpin)对此有所讨论,参见罗伯特·吉尔平:《国际关系政治经济学》,上海:上海人民出版社,2011 年,第 214—239 页。

<sup>⑨</sup> 双方争论的问题被称为“底线竞争”(racing to the bottom),即劳工保护水平低的国家,具有工资水平的优势,资本因其追逐高利润率和回报率,会转移到这样的国家,因而导致更多的国家采取低劳工标准以吸引资本。关于争论的焦点,可查看 [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/bey5\\_\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/bey5__e.htm)。

<sup>⑩</sup> 鲍传健:《全球劳动治理引论》,《国外理论动态》2016 年第 10 期,第 109 页。

<sup>⑪</sup> Lars Thomann, Steps to Compliance with International Labour Standards, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011, pp. 36—39.

工组织只是社会保护领域的国际组织,其活动不涉及经贸领域。这使其难以在组织内部引入世界贸易组织所采用的授权报复措施。面对这一困境,国际劳工组织主动向世界贸易组织借力,寻求在世界贸易组织框架内设立劳工标准,以帮助其解决执行力不足的问题。但这一策略在实践中也遭遇强大阻力,国际劳工组织未能实现借世界贸易组织之力提高执行力的目标。本文的下一部分将对此展开讨论。

#### 四、应对困境的努力

面对以上困境,国际劳工组织采取了内外两方面的措施。在对内方面,国际劳工组织就自身管理结构进行了改革。2012年,盖·莱德就任新一任国际劳工组织总干事,在他的领导下,国际劳工组织开启了新一轮改革。具体内容包括:增设三名部长,分别负责政策、管理和改革以及现场行动和伙伴关系等事务;东京办事处、华盛顿办事处等共计10个单位和职属<sup>②</sup>可以直接向总干事汇报工作;组建高层管理(Senior Management Team, SMT)和全球管理(Global Management Team, GMT)<sup>③</sup>两个管理团队。通过调整高层组织结构,国际劳工组织提高了其内部的组织协调性和政策连贯性。2015年,国际劳工组织对孟加拉国拉纳大厦倒塌事件的受害者提供了持续援助。这一事例表明,国际劳工组织的整体效率有所提升。<sup>④</sup>

尽管国际劳工组织实施了上述改革,但其目标仅限于“为成员提供合理中肯的政策建议和支持”以及“在劳工、社会和经济政策等领域发挥全球议程设定的前瞻性作用”<sup>⑤</sup>。这种内部行政架构改革只能起到提高日常事务处理效率的作用,并未触及政策执行力这一核心问题。因此,国际劳工组织成员国对公约的遵守和执行状况并未得到改善。

在对外方面,主要表现为寻求与其他国际机制和国际组织合作。20世纪90年代以来,作为国际劳工组织成员国的部分欧美发达国家,积极推动世界贸易组织在其贸易协议中纳入“劳工条款”,其理论依据是避免“底线竞争”导致的“不公平贸易”结果。而发展中国家则认为发达国家此举背后的动机是利用劳工标准来实行保护主义,借此削弱发展中国家的比较优势。发达国家和发展中国家在此议题上持截然相反的立场。最终,由于发展中国家的一致反对,世界贸易组织未能纳入这一条款。由于实质性合作受阻,国际劳工组织只能在诸如贸易与就业、贸易与平等、劳工政策等方面,与世界贸易组织开展合作研究。<sup>⑥</sup>

此外,国际劳工组织还积极与联合国人权委员会、经济合作与发展组织等国际组织开展合作,在劳工、人权等议题上共同发声,积极推动联合国全球契约的实施,促进全球共识的达成。<sup>⑦</sup>2008年金融危机后,国际劳工组织不断加强与二十国集团的政策合作。国际劳工组织通过政策

<sup>②</sup> 这10个单位和职属是:雇主活动局(The Bureau for Employers' Activities)、劳工活动局(The Bureau for Workers' Activities)、法律顾问办公室(The Office of the Legal Adviser)、评估单位(The Evaluation Unit)、内部审计监管办公室(The Internal Audit and Oversight Office)、财务主管和审计官(The Treasurer and Financial Comptroller)、伦理办公室(The Ethics Office)、东京办事处(The Tokyo Office)、华盛顿办事处(The Washington Office)和总干事办公室(The Office of the Director-General)。

<sup>③</sup> 前者由总干事、三名副总干事和一名总干事助理组成,后者在前者的基础上再加入各地区干事以及图灵培训中心干事。

<sup>④</sup> “The ILO at Work\_Results 2014 - 2015”. [http://www.ilo.org/pardev/information-resources/publications/WCMS\\_486205/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/pardev/information-resources/publications/WCMS_486205/lang-en/index.htm).

<sup>⑤</sup> “ILO headquarters organizational structure”. [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/ilo-director-general/WCMS\\_204939/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/ilo-director-general/WCMS_204939/lang-en/index.htm).

<sup>⑥</sup> “Trade and Employment: Challenges for policy research”. [https://www.wto.org/english/news\\_e/news07\\_e/ilo\\_feb07\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news07_e/ilo_feb07_e.htm).

<sup>⑦</sup> 安科·哈塞尔:《全球劳动治理治理体制的演化》,《国外理论动态》2016年第10期:第122—133页。



分析及调查研究,收集和分析经验证据,确定与广泛就业和社会议题相关的最佳实践方案,从而为二十国集团成员国在劳工治理议题上达成共识助力。在国际劳工组织的积极推动下,二十国集团于 2014 年建立了就业工作组。<sup>③</sup>同时,一些国际劳工组织的立场在二十国集团劳工和就业部长会议宣言中得到体现,如在 2015 年宣言中承认“雇主与劳工之间进行社会对话的重要作用”,2016 年在宣言主题及附加条款中明确提到“体面劳动”议程等。<sup>④</sup>但由于二十国集团本身缺乏执行力,加上二十国集团成员国以经济增长为优先目标,各国并未启动相应的行动计划。

## 五、结 论

在全球劳工治理格局中,国际劳工组织处于核心地位。自成立以来,国际劳工组织在制定劳工保护标准方面开展了一系列卓有成效的工作。进入新世纪以来,国际劳工组织在推进“体面劳动”议程方面成效显著。然而,劳工保护标准的执行情况并不理想。其中,固然有全球金融危机余波震荡的影响,但应该看到,资本相对于劳工的强势地位和全球劳工治理机制缺乏执行力是其深层次原因。为强化全球劳工治理,作为主要治理机制的国际劳工组织对其组织架构进行了改革,并积极寻求与世界贸易组织、二十国集团等国际机制合作,但这些努力并没有有效提升其执行力。

从根本上说,有效的全球劳工治理非国际劳工组织一己之力可为,它有赖于全球性劳工运动支持下的全球性双重运动。当下的西方社会思潮和政治取向,呈现出逆全球化的症候。特朗普的当选无疑是这股逆全球化潮流的标志性事件,其宣扬的保护主义政策包含保护劳工和社会的内涵。从卡尔·波兰尼(Karl Polanyi)提出的“双重运动”(double movement)<sup>⑤</sup>的视角来看,这表明一场国家层面的双重运动初步显现。然而,作为世界第一大经济体的美国实施这种类型的贸易保护主义政策,势必造成南北方国家劳工之间相互竞争甚至敌视的局面,因而不利于形成全球性双重运动,全球劳工治理仍将难以获得全球劳工运动的支持。

如萨米尔·阿明(Samir Amin)所说,我们的真实世界在很长时期内都会建立在经济全球化与现有民族国家之间的巨大冲突之上,因为经济全球化是以允许商品和资本进行交易而排斥劳动力转移的市场体系的整饬为基础的,而民族国家则是调整政治和社会生活的建构。<sup>⑥</sup>可以预见,在未来相当长的一段时间,全球劳工治理仍将面对诸多困境。由于全球性劳工运动无法形成,提高国际劳工组织的执行力,仍将是全球劳工治理改革的努力方向。

<sup>③</sup> “The ILO at Work\_Results 2014 – 2015”. [http://www.ilo.org/pardev/information-resources/publications/WCMS\\_486205/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/pardev/information-resources/publications/WCMS_486205/lang-en/index.htm).

<sup>④</sup> “G20 Labour and Employment Ministers Declaration: ? Creating Quality Jobs for All, Investing in Skills and Reducing Inequalities to Promote Inclusive and Robust Growth”. <http://www.g20.utoronto.ca/2015/Annex-VII-List-of-Reports-prepared-by-the-IOs.pdf>; “Innovation and Inclusive Growth: Decent Work, Enhanced Employability and Adequate Job Opportunities”. <http://www.g20.utoronto.ca/2016/160713-labour.html#annex7>.

<sup>⑤</sup> 在波兰尼看来,“双重运动”是指社会中存在两种组织原则,一种主张经济自由化,目标为建立自我调节的市场,而另一种主张保护社会,目标为建立对人、自然及生产组织的保护。参见卡尔·波兰尼:《大转型:我们时代的政治与经济起源》,杭州:浙江人民出版社,2007年,第114页。

<sup>⑥</sup> 萨米尔·阿明:《全球化时代的资本主义》,北京:中国人民大学出版社,2013年,第45页。

## Global Labor Governance: Governance Bodies, Current Situations and Dilemmas

*LIU Hong-song, YANG Liu-qing*

(School of International Relations and Public Affairs, Shanghai International  
Studies University, Shanghai 200083, China)

**Abstract:** The governance bodies of global labor governance consist of the International Labor Organization (ILO), countries all over the world, other worldwide labor organizations and employers' organizations, among which the ILO acts as the primary mechanism. The ILO has played an important role in formulating labor standards and advancing the agenda of "decent work". However, labor issues remain severe primarily because of capital's dominant position, hangover from the global financial crisis, and the lack of the executive capabilities of the ILO. Facing these dilemmas, the ILO has made some efforts, but it needs to do more to improve its executive capabilities.

**Key words:** global labor governance; International Labor Organization (ILO); governance dilemmas

(责任编辑 刘晓荣)

---

### 本刊启事

为促进出版数字化、网络化发展,推进学术文献资源的有效传播,本刊全文资料已加入《中国学术期刊(光盘版)》、“中国知网”(CNKI)、“国家哲学社会科学学术期刊数据库”(简称“国家期刊库”)。作者投稿给本刊,本刊即视为同意将文章编入该数据库。

本刊提醒投稿者注意:来稿凡经本刊使用,如无数字版、有声版等各种介质、媒体及各种语言、各种形式等方面的特殊声明,即视为投稿者同意授权本刊及本刊合作媒体进行信息网络传播及发行,同时,作者著作权使用费与本刊报酬一次性付给。特此声明。