

以劳工标准为基础的单边贸易措施与 WTO 规则*

——贸易壁垒的新趋向及发展中国家的对策

鄂晓梅

内容提要:劳工标准与世界贸易组织的关系是当今国际经济关系和国际经济组织面临的最具争议的问题之一。本文就如何澄清基于劳工标准的单边贸易措施与 WTO 规则的法律关系进行了理论分析,梳理评介了各利益攸关方的立场分歧和理论冲突,揭示了基于劳工标准的单边贸易措施与 WTO 规则关系问题的实质,阐释了发展中国家必须坚决反对以劳工标准为基础的单边贸易措施的原因,并提出了应对挑战所需采取的立场和对策。

关键词:劳工标准 贸易措施 WTO 发展中国家

鄂晓梅,内蒙古大学教授。

劳工标准与世界贸易组织(以下简称 WTO)的关系是当今国际经济关系和国际经济组织面临的最具争议的问题之一。越来越多的非政府组织及发达国家的劳工组织在不断游说本国政府采用贸易措施手段,促使发展中国家提高其国内劳工标准。例如,美国劳工联盟及产业工会联合会(AFL-CIO)近年来就不断联合国会议员给政府施加压力,要求其调查中国的劳工标准状况并采取贸易措施,以逼迫中国提高劳工标准。^[1]

这种试图将劳工标准与 WTO 紧密联系起来的趋势,引发了一系列的问题。首先,在贸易理论层面,一个国家如果采用了较低的劳工标准,是否就在出口中获得了不公平的竞争优势?其次,在法律规则层面,各国政府是否有权采取贸易制裁手段,向不遵守相关标准的国家施加压力,这样做又是否符合 WTO 规则的规定?再次,在组织角色层面,WTO 是否是一个讨论和制订劳工标准或者实施有关标准(包括国际劳工组织的标准)的适当机构?^[2] 本文以上述三个层面的问题为基础,重点分析以劳工标准为基础的单边贸易措施与 WTO 规则的关系问题。本文第一部分论述劳工标准以及以劳工标准为基础的单边贸易措施的概

* 本文为司法部法治建设与法学理论研究部级科研项目成果(项目名称:PPM 环境贸易措施:绿色贸易壁垒的新趋向和中国的对策,项目编号:05SFB3021)。

[1] 参见“Bush won't probe labor practices in China AFL-CIO says U.S. lost 1.24 million jobs as work was moved to China”, *The Buffalo News* (Buffalo, NY) (July 22, 2006): D6。

[2] 参见 WTO, *Understanding the WTO*, p. 74. Available at http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/understanding_e.pdf, last visited on March 16, 2009。

念;第二部分以法律规则层面的问题为基础,研究分析以劳工标准为基础的单边贸易措施与 WTO 规则的法律关系;第三部分以贸易层面和组织角色层面的问题为基础,梳理评介各利益攸关方在单边贸易措施与 WTO 规则关系问题上的立场分歧和理论冲突;第四部分探讨反对该类措施的广大发展中国家所应采取的立场和对策。

一 劳工标准及以劳工标准为基础的单边贸易措施

根据国际劳工组织(International Labor Organization, ILO)的公约和文件,国际劳工标准主要包括以下内容:结社自由、集体谈判、禁止强迫劳动和童工、机会和待遇的平等、三方协商、劳动监察和管理、雇用政策及安全、提升和培训、工资、社会保障、劳动时间、社会政策、职业安全和健康等。^[3] 在国际劳工组织 1998 年通过的《国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言及其后续措施》中,国际劳工组织的成员国承认和强调实现一些基本的劳工权利,即自由组织工会、有效承认集体谈判权利、消灭所有形式的强制性劳动、消除利用童工,以及消除就业歧视。^[4] 这些基本劳工权利又被称为核心劳工标准。本文所涉及的劳工标准不仅包括上述核心劳工标准,还包括与产品的生产过程和生产方法紧密相连的由各国自行制订的其他各种标准,如最低工资标准、劳动时间、工人在生产环境中的安全和健康等。

那些主张将劳工标准与贸易相联系的倡导者们的意图,就是以劳工标准为基础,对有关产品实施一定的贸易措施,如限制或禁止进口,从而达到提高出口国劳工标准的目的。同时也不排除有些倡导者具有保护本国产业的目的,即通过限制产品进口来保护本国的同类产品。因此,以劳工标准为基础的单边贸易措施是指一国以特定劳工标准为依据,在没有相关国际协议的情况下单边制订的、对国际贸易进行限制的措施。以劳工标准为基础的单边贸易措施通常会基于如下两个方面的理由:其一,因为出口国的低劳工标准使得出口国与进口国的同一行业处于不公平竞争状态,所以要采取贸易措施来予以纠正;其二,作为惩罚性的贸易措施,旨在纠正出口国不尊重基本劳工标准的行为。^[5]

以劳工标准为基础的贸易措施无论基于上述何种理由提出,显然都不是以贸易的对象即产品本身为基础,而是以产品的生产过程和生产方法为基础。近年来,随着环境、人权等运动的兴起和发展,各种各样涉及到生产过程和生产方法的贸易措施层出不穷。从总体上看,无论此类贸易措施表现为环境问题、劳工标准,还是人权状况、动物福利,它们都具有共同的特征:其一是以产品的生产过程和生产方法为基础;其二是试图通过改变他国的政策来获得效果,程度不同地干涉到他国在自己的管辖范围内制订本国政策如环境政策、劳工标准的权利;其三是有关的措施都是没有经过多边条约授权的单边行为;其四是为他国的市场准入附加有争议的条件。因此,此类贸易措施非常容易引发争端。

[3] 参见 International Labor Office, *Rules of the Game: A brief introduction to International Labor Standards*, International Labor Organization, 2005, p. 23。

[4] 同上书,第 89 页。

[5] 参见 Robert Howse, "The World Trade Organization and the Protection of Worker's Rights", *The Journal of Small and Emerging Business Law*, Summer 1999, p. 4。

二 以劳工标准为基础的单边贸易措施 与 WTO 规则的法律关系

在 WTO 规则框架内,与以劳工标准为基础的贸易措施有关的规则主要包括《关税与贸易总协定》(以下简称 GATT)第 3 条有关国民待遇的规定和第 20 条有关例外措施的规定。此外,GATT 第 6 条和第 16 条中有关倾销和补贴问题的规定,以及 GATT 第 23 条有关利益丧失或损害的规定等也被认为与此类贸易措施有关。

(一) GATT 第 3 条

国民待遇原则将非歧视原则应用于本国产品和进口产品之间,主要针对一个成员方的产品在进入其他成员方国内市场后所应享有的待遇。根据 GATT 第 3 条第 2 款的规定,成员方不得对进口产品征收超过其向同类国内产品征收的国内税或其他国内费用。根据 GATT 第 3 条第 4 款的规定,在有关影响进口产品销售、购买、运输等的法律、法规和规定方面,进口产品所享受的待遇不得低于同类国内产品所享受的待遇。因此,“同类产品”(like product)是国民待遇原则的关键概念,解释和适用该原则的关键问题就是决定所涉进口产品和本国产品是否为“同类”。关系到以劳工标准为基础的贸易措施的法律问题是,WTO 规则是否准予成员方依据产品的生产过程和生产方法的不同,即劳工标准的不同,对进口产品和本国产品加以区别对待。

对此问题,GATT 有两个著名案例给出了否定的回答。这两个案件是 1991 年墨西哥与美国的“金枪鱼—海豚案”和 1994 年欧盟与美国的“金枪鱼—海豚案”。两个案件的事实基本相同,均涉及美国以生产国在捕获金枪鱼时采用的方法附带地伤害到了海豚为由禁止进口金枪鱼的措施。在两个案件中,GATT 专家组都认为有关措施不符合 GATT 规则。^[6] 根据专家组报告,相关产品不能因为生产方法和生产过程的区别而被确定为不同产品。进口产品和本国产品是否是同类产品,应该由产品本身来决定,而不能根据产品的生产方法来确定。这种对产品本身与产品的生产过程和生产方法进行的区分被很多学者称为“产品—过程区别”。^[7] 这种分析方法受到发展中国家的普遍欢迎,因为后者认为,如果将产品的生产过程和生产方法作为判断产品是否为同类产品的标准,那么将会使贸易保护泛滥并限制它们的产品出口。^[8] 同样,如果将劳工标准作为判断产品是否为同类的标准,也会促使一些国家借提高出口国劳工标准的名义采取各种贸易限制措施来保护本国产品,从而伤害到大部分发展中国家的利益。

(二) GATT 第 20 条

GATT 第 20 条形成对 GATT 义务的有条件的例外。第 20 条中的(a)款、(b)款和(e)款

[6] GATT Dispute Settlement Panel Report on United States—Restrictions on Imports of Tuna, circulated on 3 September 1991, unadopted, DS21/R. GATT Dispute Settlement Panel Report on United States—Restrictions on Imports of Tuna, circulated on 16 June 1994, unadopted, DS29/R.

[7] 参见 Robert Howse and Donald Regan, “The Product/Process Distinction—An Illusory Basis for Disciplining Unilateralism in Trade Policy”, *European Journal of International Law*, Vol. 11, 2000, p. 249.

[8] 参见 Howard Mann and Yvonne Apea, “Dispute Resolution”, in *Trade and Environment: A Resource Book*, edited by Adil Najam, Mark Halle and Ricardo Meléndez-Ortiz, IISD, ICTSD and The Ring, 2007, p. 67.

被认为是 WTO 规则中与以劳工标准为基础的贸易措施相关的例外条款。GATT 第 20 条规定：“凡下列措施的实施在情形相同的各国间不会构成任意的或不合理的歧视手段，或者不会构成对国际贸易的变相限制，则不得将本协定解释为阻止任何缔约方采取或实施如下措施：(a) 为保护公共道德所必需的措施；(b) 为保护人类、动物或植物的生命或健康所必需的措施；……(e) 与监狱囚犯产品有关的措施；……”如果一个成员方援引第 20 条来证明其以劳工标准为基础的贸易措施符合 GATT 规定，那么该成员方不仅要证明其措施符合有关条款的规定，还要证明该措施的实施符合第 20 条引言的规定。

关于(a)款中的“公共道德”是否包含劳工标准的问题，目前还没有任何权威解释或司法实践。不过很多西方学者认为，对第 20 条的解释应该用发展的眼光来看，所以应当认为第 20 条(a)款涵盖违反核心劳工标准的行为；换言之，以核心劳工标准为基础的贸易措施应当属于第 20 条(a)款的例外范围。^[9]

WTO 上诉机构在“海虾—海龟案”中的相关解释为这些学者提供了理论基础。^[10] 在此案中，当事双方的争议之一就是海龟是否是第 20 条(g)款意义上的“可用竭自然资源”。一方认为，“可用竭自然资源”这个词只是指非生物资源，如矿产等，而有生命的自然资源是“可再生的”，所以不可能是“可用竭的”自然资源。这些国家也提到了第 20 条(g)款的起草历史，指出当时就有一些代表团提出了有关矿产的说法。但是，上诉机构指出，WTO 成员方在 WTO 协定的序言中承认可持续发展的目标，并认为第 20 条(g)款中的“自然资源”这个词在内容或涉及到的问题方面并不是一成不变的，而是一个不断发展演进的定义，因此保护可用竭自然资源（不论是生物或非生物资源）的措施可以属于第 20 条(g)款的规定范围。^[11] 这些学者认为，根据上诉机构的这种解释，(a)款中的“公共道德”也是一个不断演进发展的定义，应该包括劳工标准。^[12]

但是，笔者认为，对已经存在的经过多年谈判才形成的贸易条约以“不断发展演进”为由而将其范围不断扩大，非常容易违反当初谈判者的初衷。如果成员方希望扩大有关条款的范围，那么就应该通过多边谈判对已有条款作出修改或修正，上诉机构无权代表所有成员方、根据现在的观点修改有关的 GATT 规则。

支持者认为，以劳工标准为基础的贸易措施还可能符合第 20 条(b)款的规定。根据该款，为保护人类、动物或植物的生命或健康所必需的措施可以构成例外。支持者们认为，强迫劳动或童工等活动，必然会造成对劳动者生命和健康的威胁，所以针对这类行为的贸易措施符合该款规定。^[13] 在该款中，最重要的问题就是，某项贸易措施对于保护人类生命或健康而言是否是必需的。在 GATT 最初的案件中，对于该条的解释强调“最低程度的贸易限制”，即“必需”这个词意味着并不存在其他可供选择的措施；^[14] 如果存在其他的能够符合 GATT 规则的贸易措施或者是即使是违反 GATT 规则但违反程度较轻的贸易措施，有关措

[9] 参见 Robert Howse, “The World Trade Organization and the Protection of Worker’s Rights”, p. 7.

[10] 在“海虾—海龟案”中，美国禁止从一些国家进口海虾，理由是这些国家在捕获海虾时使用的方法伤害到了海龟。参见 United States-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Appellate Body Report and Panel Report adopted in October and May 1998, WT/DS58 (hereinafter *Shrimp-Turtle*)。

[11] *Shrimp-Turtle*, Appellate Body Report, paras. 127 - 131。

[12] 参见 Robert Howse, “The World Trade Organization and the Protection of Worker’s Rights”, p. 8.

[13] 同上，第 9 页。

[14] United States-Restrictions on Imports of Tuna, DS29/R, para. 5.35.

施就不能被认为是必需的。^[15]但在 WTO 成立并设立上诉机构之后,对该条款的解释产生了一定变化。在欧盟石棉案中,上诉机构认为,有关措施要达到的目标是保护人类生命和健康,是既“生死攸关”又“最重要的”;同时,上诉机构还认定,尚无法找到一个可以消除危险的“合理的替代方法”。因此,上诉机构认为法国禁止进口对人类健康有害的石棉的措施符合第 20 条(b)款规定。^[16]在此案中,以环境问题为基础的贸易措施首次通过了“必要性”检验,同时也为有关劳工标准措施也符合该条款规定的说法提供了有力论据。

根据第 20 条(e)款的规定,与监狱囚犯产品有关的措施也可以成为有关规则的例外。劳工标准倡导者认为既然根据 GATT 规则,与监狱囚犯有关的产品可以成为例外,那么违反基本劳工标准的产品也应该可以成为例外。但是,反对者提出,如果第 20 条被设计成为包括与劳工权利有关的例外,那么这个例外也应该像第 20 条的(e)款一样用明确的语言提出;而既然当时的谈判者们并没有这样做,就表明劳工标准问题并不属于第 20 条任何一款的涵盖范围。对此,欧洲议会在 1994 年提出,应该修改第 20 条(e)款,将强迫劳动与雇用童工,以及违反自由结社和集体谈判原则的行为包含在该款中。^[17]

如果一项以劳工标准为基础的贸易措施符合了有关条款的规定,接下来就要审查该措施是否符合第 20 条引言的规定。根据第 20 条引言,专家组要决定一项措施的实施是否构成不合理或任意的歧视手段;如果不是,则要审查该措施是否构成对国际贸易的变相限制。在 GATT 司法实践中,第 20 条的引言很少被适用,因为在这个时期的有关案件中,有关措施大都被认定为不符合第 20 条(b)款和(g)款的规定,这样专家组就没有必要再根据引言审查有关措施。

然而,在 WTO 成立后,有关国家将重点放在第 20 条上,认为以生产过程和生产方法为基础的贸易措施即使违反了 GATT 的实质性条款,也应当属于第 20 条的例外范围;同时,争端解决机构对有关案件的裁定也采取了与金枪鱼案完全不同的立场和方法。1998 年,在与“金枪鱼—海豚案”案情大致相同的“海虾—海龟案”中,争端解决机构虽然最终裁定美国的措施违反了 GATT 有关规则,但却暗示其有可能符合 GATT 第 20 条的规定。^[18]在 2001 年的“海虾—海龟案”中,上诉机构则明确裁定美国的措施符合 GATT 第 20 条的规定。^[19]虽然这个决定是以严格的条件为基础的,但其最终结果仍然是 WTO 争端解决机构对成员方具有单边、域外性质的以产品的生产过程和生产方法为基础的贸易措施给予了认可。这种与此前 GATT 专家组大不相同的立场和做法,使得以产品的生产过程和生产方法为基础的贸易措施,例如以劳工标准为基础的贸易措施,在 WTO 体系内的法律地位愈发的不确定。

(三)GATT 第 6 条和第 16 条

经济与合作发展组织专家曾经提出,低劳工标准可能会形成 GATT 第 6 条所规范的倾

[15] Thailand-Restrictions on Importation of and Internal Taxes on Cigarettes, Panel Report, adopted, BISD 37S/200, para. 74.

[16] European Communities-Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products, Appellate Body Report, WT/DS135/AB/R. (2001), para. 172, 175.

[17] Resolution of the European Parliament on the Introduction of a Social Clause in the Unilateral and Multilateral Trading System, *Official Journal of the European Communities*, no. C61, 28 February 1994, p. 89.

[18] 参见 *Shrimp-Turtle*, Appellate Body Report, paras. 185 - 187; Steve Charnovitz, “The Law of Environmental ‘PPMs’ in the WTO: Debunking the Myth of Illegality”, *The Yale Journal of International Law*, Vol. 27, 2002.

[19] United States-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Recourse to Art. 21.5 of the DSU by Malaysia, Panel Report and Appellate Body Report, WT/DS58/AB/RW, para. 153.

销问题,也可能被解释为 GATT 第 16 条所规范的补贴问题。发展中国家的低劳工标准一直被很多西方国家和学者认为是“社会倾销”和“社会补贴”。在他们看来,以低劳工标准来维持低成本,是一种倾销行为。国家也可能通过某些手段事实上支持生产者违反有关法律法规,如在特别的出口加工区中允许生产厂家不建立工会。这样的活动被某些学者称为补贴或者间接出口补贴。^[20]

尽管许多论者都认为以劳工标准为基础的贸易措施可能会与倾销和补贴有关,但还没有一个 WTO 成员方试图以此为基础来征收反倾销或者反补贴税。同时,因为发展中国家并不认为自己的低劳工标准形成了倾销和补贴的后果,所以如果以这两条为基础对发展中国家的劳工标准来征收反倾销税或反补贴税,很可能会遭到发展中国家的强烈反对。

(四) GATT 第 23 条

第 23 条有关利益的丧失或损害的规定也可能与以劳工标准为基础的贸易措施有关。根据该条规定,以下几点原因构成了对缔约方利益的丧失或损害:(a)另一缔约方未履行其依本协定应承担的义务;(b)另一缔约方采取的无论是否与本协定抵触的任何措施;(c)任何其他情况的存在。如果一个缔约方认为另一缔约方的低劳工标准对其造成了利益的丧失或损害,在通过外交方式无法解决争端时,可以提交争端解决机构进行解决。早在 1953 年,美国就试图将劳工权利明确包含在这一条款中,但遭到了其他国家的反对。^[21] 到目前为止,还没有与低劳工标准相关的具体案例出现。

综上所述,以劳工标准为基础的单边贸易措施与 WTO 规则的关系中所涉及的重要法律问题如下:一是 WTO 的有关规则是否允许成员方以进口国的劳工标准为依据采取限制贸易的措施;二是如果基于劳工标准的贸易措施违反了 WTO 规定成员方实质性义务的条款,那么它是否符合 GATT 第 20 条有关例外条款的规定;三是基于劳工标准的贸易措施能否在 WTO 规则中有关倾销和补贴以及利益损害赔偿的规定中得到支持。从现实情况看,各成员方对有关法律规则的理解和解释存在显著差异,甚至以前的 GATT 专家组的相关裁决和 WTO 成立之后争端解决机构的相关裁决对上述问题也给予了不同阐释。这些都使得包括劳工标准在内的以产品的生产过程和生产方法为基础的贸易措施在 WTO 体系内的法律地位至今仍处于不确定的状态。

三 关于以劳工标准为基础的贸易措施的立场分歧与理论冲突

(一) 不同的劳工标准反映了不公平的竞争环境还是比较优势?

很多发达国家认为,发展中国家因为制订和实施相对发达国家而言松散和不严格的劳工标准,使本国产业获得了非常有利的国际竞争优势,而发达国家的同类产业却要承担因遵守严格的劳工标准而产生的成本负担,这对发达国家的产业来说是不公平的。从这个角度出发,发达国家认为发展中国家应该实施同它们一样严格的劳工标准。这种看法一直以来

[20] 参见 OECD, *Trade, Employment and Labor Standards: A Study of Core Worker's Rights and International Trade*, Paris: OECD, 1996, pp. 171 - 172.

[21] 同上,第 174 页。

受到很多机构和组织的支持,并成为以劳工标准为基础来实施贸易措施的理论基础。

最热衷于将劳工标准与贸易联系起来的国家应属美国。早在 1992 年北美自由贸易协定谈判过程中,时任总统克林顿就坚持将劳工标准和环境问题加入到该协定中。随着发展中国家的经济崛起,尤其是中国经济的飞速发展,当今美国政坛贸易保护主义的风潮再次抬头,要求在贸易协定中加入有关劳工标准和环境等问题条款的呼声越来越高。^[22]美国劳工联盟及产业工会联合会还不断地给政府施加压力,要求美国政府调查中国的劳工标准状况,他们认为,中国在违反国际劳工标准的同时还以低水平的劳工标准吸引美国公司将工厂转移到中国去,这种代表不公平贸易的行为应该受到经济上的惩罚,因此国会会议员联合起来要求美国政府在 WTO 起诉中国。^[23]

但是,发展中国家以及自由贸易者认为,与发达国家相比,发展中国家较低的劳工标准恰恰反映出其比较优势;发达国家希望将劳工标准等社会问题与贸易联系起来,其真实目的是要增加发展中国家的生产成本。^[24]经济学家也认为,产品的产地和生产方式对生产成本有重要影响,是比较优势的的决定性因素。^[25]美国密歇根大学的两位教授通过研究指出:“尽管我们赞同在穷国中提高工资和劳动条件,但我们认为将劳工标准问题与 WTO 和贸易协议联系起来的做法并不能实现这个目标,也不能产生所希望的将更多工作岗位留在工业化国家的效果。事实上,这样的政策可能会使发展中国家许多工人的境况更加恶化。”^[26]

(二)以劳工标准为基础的贸易措施是利他的道德主义还是自私的保护主义?

提倡将劳工标准与贸易联系起来的学者认为,关注劳工标准和人权等问题并通过贸易措施来提高他国的有关标准是利他的,有助于提高有关国家的劳工标准,为各方带来福利。^[27]而对于自由贸易者和发展中国家来说,发达国家所谓提高劳工标准的措施很可能是保护本国贸易的借口。他们认为,最大的危险就是不适当的贸易措施,诸如环境、劳工等措施演变为本国企业寻求缓解国际竞争压力而保护自身的手段。一些贸易措施可能会被装扮成旨在保护全球环境或者劳工标准的道德行为,而实际上实施该措施的目的却只是“修正”本国产品与进口产品竞争时所处的不利地位。^[28]因此,在发展中国家和很多自由贸易主义者看来,大部分以社会问题为基础的贸易措施都是伪装的保护主义的工具。

即使一个国家实施有关贸易措施是出于利他的目的,这样的贸易措施也会因为存在极易被保护主义所利用的弱点而在相当程度上被本国的产业界所滥用。杰克逊(Jackson)等学者曾经提出,对环境措施的滥用可以发生在以下任何一个阶段中:通过促进和发展歧视进

[22] 例如,2007 年,在美国同拉丁美洲几个国家签订自由贸易协议的过程中,劳工标准和环境问题就成为主要的争议点。参见 Weisman, Steven R., “Democrats offer deal on foreign trade pacts. (Finance)”, *International Herald Tribune* (March 29, 2007):15。

[23] 参见“Bush won't probe labor practices in China AFL-CIO says U.S. lost 1.24 million jobs as work was moved to China”。

[24] 参见 Richardson Michael, “Developing Nations Resist WTO Scrutiny; Malaysia Bars Group From Looking at Rights”, *International Herald Tribune*(Dec 12, 1996):15。

[25] 参见 Marcus Schlagenhof, “Trade Measures Based on Environmental Process and Production Methods”, *Journal of World Trade*, Vol. 29, 1995, p. 130。

[26] 参见 Robert Stern and Katherine Terrell, “Labor Standards and the World Trade Organization: A Position Paper”。

[27] 参见 Robert Howse, “The World Trade Organization and the Protection of Worker's Rights”, p. 13。

[28] 参见 Jansen and Lugard, “Some Considerations on Trade Barriers Erected for Non-Economic Reasons and WTO Obligations”, *Journal of International Economic Law*, 1999, p. 532。

口产品的政策来作为解决有关环境问题的一部分;在选择解决方案时偏向于采取贸易制裁措施;在多边协议中增加不必要的贸易条款;故意实施大幅增加外国生产商成本的标准。^[29]上述各个阶段都同样适用于描述对以劳工标准为基础的贸易措施的可能的滥用。

(三) 谁是推进劳工标准的合适机构,世界贸易组织还是国际劳工组织?

在 1996 年 WTO 新加坡部长会议上, WTO 成员方最终的会议宣言中有一段涉及到劳工标准:“我们再次确认我们有关遵守国际社会普遍承认的核心劳工标准的承诺。我们也申明,对国际劳工组织在提高劳工标准方面的工作给予支持,该组织是制订和处理相关标准的称职机构。我们相信,不断增长的贸易以及进一步的贸易自由化所推进的经济增长和发展对提高这些标准作出了贡献。我们反对以贸易保护主义为目的来利用劳工标准,同时也认为国家的比较优势,尤其是低工资发展中国家的比较优势,决不能以任何方式受到质疑。在这个方面, WTO 和国际劳工组织应该继续已有的合作。”^[30]

如同 WTO 部长会议宣言所强调的,低工资国家的比较优势是受到普遍承认的,而劳工标准更不能作为贸易保护的工具体。同时,劳工问题并不属于 WTO 的工作范围,而应该由国际劳工组织来主要承担。

成立于 1919 年的国际劳工组织是处理劳工问题的联合国专门机构,现有 178 个会员国。该组织的目标是提高和保护劳动者的就业机会、工作权利以及社会保障,并促进劳资双方等有关方的对话与合作。该组织主张通过劳工立法来改善劳工状况,进而获得持久的社会正义与繁荣。国际劳工组织成立以来,在提高劳工标准促进会员国批准实施有关公约方面,发挥了积极的作用。因此,如同 WTO 是有关国际贸易的专职机构一样,国际劳工组织才是解决和推进劳工标准的适当机构。一些发达国家将劳工标准问题和贸易紧密联系,试图将 WTO 作为解决和提高劳工标准的主要机构并以实施单边贸易措施的方式来提高发展中国家的劳工标准,显然是不合适的。

四 发展中国家应当采取的立场与对策

从上述观点出发,笔者认为,针对当前国际社会出现的将劳工标准与贸易相联系的显著趋势,包括中国在内的发展中国家应该认识到,徒劳地抗议这种趋势无济于事,只有切实解决有关贸易措施与 WTO 规则关系不明确的问题,才是减少和避免此类冲突的根本途径。

首先,发展中国家应当充分认识到,任何没有经过他国同意或多边条约授权的、旨在规范他国境内的生产过程和生产方法的贸易措施必须受到限制,否则当今世界就要面对一个不可预测和毫无稳定性的多边贸易体系。发展中国家更应清醒地认识到,对于它们而言,层出不穷的以产品的生产过程和生产方法为基础的单边贸易措施不仅意味着国际竞争的比较优势被严重削弱,经济发展受到重重阻碍,还意味着国内的社会事务将遭遇外来的强行干涉,制订本国政策的主权权利将受到严重侵害。发展中国家必须积极采取行动,应对这些严峻的挑战。

[29] 参见 J. H. Jackson, William J. Davey and Alan O. Sykes, *Legal Problems of International Economic Relations*, St. Paul, Minn.: West Pub. Co., 3ed (1995), p. 565。

[30] Singapore WTO Ministerial 1996; Ministerial Declaration, WT/MIN(96)/DEC, 18 December 1996, para. 4.

其次,发展中国家应当旗帜鲜明地表明立场,坚决反对某些发达国家提出的通过修改有关规则来明确支持劳工标准贸易措施的提议,坚持在 WTO 已有的框架内解决 WTO 规则与有关措施的关系问题。发展中国家可以依据 GATT 时期两个专家组的报告来确立和阐述其立场和观点:一是主张继续采用“产品—过程区别”准则来解释有关 WTO 规则,从而坚持以劳工标准为基础的贸易措施是属于与产品本身无关的生产过程中的问题,因此不能以劳工标准为依据对进口产品采取歧视性的贸易措施;二是坚持在一国管辖权范围之外实施的基于劳工标准的单边贸易措施不符合 GATT 第 20 条的例外规定;三是坚持发展中国家制订本国政策的主权权利不应受到不合理的置疑和干涉,任何国家都不能在没有相关国际协议的情况下以单边贸易措施为手段施压,干涉贸易伙伴国境内的社会问题,强迫它们改变本国政策和法规。

最后,在坚持自己观点的基础上,发展中国家应当积极行动,通过多边谈判和协商的方式解决有关问题。WTO 成员方都要认识到,在澄清 WTO 规则和以生产过程和生产方法为基础的单边贸易措施之间关系的问题上,争端解决机构的做法已经超出了 WTO 协议赋予它的权力,对于这样重要的问题,利用多边谈判和协商的方式才是合理和适当的。^[31]但是,在具体做法上,发展中国家还是要积极应对有关的争端,不断地在具体争端中发出自己反对的声音,并积极采取切实可行的行动来解决问题。因此,在坚持国际劳工组织才是合适的提升劳工标准的机构的同时,发展中国家要摒弃其一贯坚持的反对在 WTO 内讨论劳工等问题的做法,积极承认有关的贸易措施与 WTO 规则密切相关,赞同成立相应的专门机构来讨论以环境、劳工标准等为基础的单边贸易措施与 WTO 规则的关系,并在该专门机构中对此问题进行谈判和协商,争取达成对 GATT 相关条款的一致谅解。

[Abstract] The relationship between labor standards and World Trade Organization has become one of the most debated topics that international economic relations and international organizations face today. In order to clarify the relationship between unilateral trade measures based on labor standards and WTO rules, this article not only analyzes related WTO rules and judicial practices, but also observes and comments on debates among the North and the South, NGOs, and academia. Furthermore, this article summarizes reasons why developing countries should firmly oppose unilateral trade measures based on labor standards and also brings forward suggestions concerning the position and possible solutions to respond to those challenges.

(责任编辑:廖 凡)

[31] 参见 Magda Shahin, “Trade and Environment: How Real is the Debate”, in Gary P. Sampson and W. Bradnee Chambers ed., *Trade, Environment and the Millennium*, Tokyo: the United Nations University Press, 1999, pp. 46-49.