

全球治理对我国劳动关系的影响（上篇）^{*}

中国劳动关系学院课题组

（中国劳动关系学院，北京 100048）

【摘要】当今世界各国在致力于本国社会经济发展中面临的挑战无一不与全球化进程密切关联。所谓全球治理，就是针对全球化进程对世界各国、各经济体乃至整个人类社会可持续发展有着广泛且深刻影响的重大问题，在相关国际组织的协调和各主权国家共同参与下而采取的应对举措与协同行动。因此，着眼于全球治理领域愈益凸显的劳动关系问题，就其动态、特点及走向进行初步分析，并结合我国工会工作实际提出相关政策建议具有十分重要的现实意义。

【关键词】全球治理；劳动关系；工会工作

【中图分类号】F249.26 【文献标识码】A 【文章编号】1673-2375(2014)01-0001-09

进入21世纪，在市场一体化背景下形成的全球化趋势，一方面促进了资本跨地域、跨国界流动，并把发展机遇、竞争机制、现代科技、网络信息传导到世界各国；另一方面在原有国际政治与经济秩序尚未根本改变的格局下，也把危机隐患、贸易摩擦、能源纷争、社会风险扩散到世界各国。直面全球化挑战，需要世界各国共同应对。而解决全球化进程中出现的各类风险挑战和发展问题，还必须加强各国之间的坦诚合作、协调磋商和信息共享，以共同寻求全球治理的可行性对策，从而推动形成世界经济协调发展的运行机制。

我国作为世界上最大的发展中国家，无疑应积极参与国际间的经济合作与全球治理重大事项协调，通过全球、区域、多边、双边的组织活动，在国际事务中发挥应有作用。事实说明，自本世纪国际金融危机发生以来，我国针对全球治理提出的主张和应对举措，愈益受到世界各国的广泛关注，这标志着中国参与全球治理进入一个新的阶段，表明全球化挑战不仅仅是外部的、别国的事情，也深刻影响到中国自身发展；表明中国的发展也越来越深刻影响着国际经济的走向与发展格局。本文拟

以独特视角，重点围绕当今全球治理中对直接或间接影响我国劳动关系和劳动者权益的若干重大问题初步探讨，以期能为政府和工会在该领域相关决策的制定和后续行动提供参考。

一、国际贸易领域中的劳动关系问题

（一）国际贸易在一定程度上拉大了我国收入分配差距

在贸易全球化进程中，我国丰裕要素——普通劳动者劳动报酬整体水平虽稳中有升，但与其他社会利益群体间的收入差距却不断扩大。这表明在贸易全球化背景下，国家之间及各国内部的收入分配格局有其明显的差异性和不确定性，特别是我国作为经济转型时期的发展中国家，这种差异性和不确定性尤显突出。一方面，不同地区、不同从业群体参与国际贸易的要素禀赋条件和比较优势存在差异；另一方面，在不完全市场竞争条件下，我国对外贸易带来的生产要素收益尚难以在不同社会利益群体之间均衡分享，从而带来劳动关系调整的复杂性。

首先，我国多重二元经济结构导致不同劳动者群体从国际贸易中获益不同。例如，相对于城市居民，原本

* 【收稿日期】2013-12-16

【作者简介】李德齐（1956—），男，教授，山东济宁人，中国劳动关系学院院长；燕晓飞（1970—），女，吉林四平人，教授，中国劳动关系学院经济管理学系主任；信卫平（1954—），男，辽宁沈阳人，教授，中国劳动关系学院经济管理学系副主任。

【基金项目】本文为中国劳动关系学院2012年重点课题《经济全球化对职工权益的影响与中国工会工作》（项目编号：12YZ001）阶段性研究成果。课题组主持人：李德齐、燕晓飞、信卫平；课题组成员：赵祖平、张志奇、徐桂芹、张冬梅、赵鹏飞、李杏果、叶迎、沈剑峰、王侃、邓植谊、柯希嘉、朱文帅。

收入较低的农村居民由于参与国际贸易分工程度较低,因而从对外贸易中获益则较少;又如,各类外向型企业的员工获益较多,而其他企业员工获益则较少;再如,对外经贸活跃且居优势的东南沿海城市的劳动者获益较多,而中西部地区的劳动者获益则相对较少等等。其次,由于我国从业人员规模庞大加之快速推进的城镇化进程,使得国际贸易要素价格均等化规律难以充分发挥作用。按照赫克歇尔-俄林“要素禀赋理论”,即不同要素禀赋国家参与国际贸易,各自都会依分工扩大生产和出口本国丰裕要素密集型商品,同时国际贸易市场反过来又会影响各国生产要素的相对价格和绝对价格趋于均等化,其中包括对非技能劳动者需求的拉动,从而在一定程度上提高非技能劳动者的收入并减缓收入分配中的不平衡。但是在我国,由于劳动就业压力长期居高不下,低技能劳动力供给远大于需求,加之劳动就业结构性矛盾,技能型劳动者供给相对短缺,因此在对外贸易中,并未依上述定理呈现出劳动力需求和劳动者报酬同步上升的显著趋势。

(二) 我国在国际贸易中的劳动力价位比较优势难以长期维系

我国的优势产业在于劳动密集型行业,其比较优势就是低劳动力成本。改革开放以来,我国对外贸易采取的基本政策是,低价出口具有竞争优势的劳动密集型商品,高价进口技术密集型商品及引入国外资本的宽松政策。此种进出口导向,在扩大经济规模、推动技术进步、产业升级和商品互补等方面无疑起到了积极作用,但是随着时间的推移,尤其伴随劳动力无限供给呈显低迷及劳动关系协调机制的逐步形成,劳动力成本终将不可避免地攀升。现实表明,低成本劳动力比较优势在国际贸易中并不具有长期竞争优势,单纯根据资源禀赋来确定一个国家的贸易结构,试图长期以劳动密集型产品作为出口导向和固守低成本劳动力比较优势,终将会落入比较优势的陷阱并显露出比较优势产业已有弊端。因此,适时改变对低价位劳动力的路径依赖,已成为我国制造业尤其是外向型制造业对外开放面临的紧迫任务。

(三) 国际劳工标准对我国劳动关系是把“双刃剑”

随着经贸在全球范围的拓展,国际劳工标准作为国际法的重要组成部分,愈益为各国劳动者及工会所关注,也成为国际劳工组织致力于改善各国劳动者权益状况的主要举措。多年来,国际劳工标准在深度和广度上不断呈现出强化的走势,逐步从早期的“弱法”彰显出应有

的影响力,同时也反映出国际社会将全球经贸与劳工标准挂钩的思维模式正在形成。

国际劳工标准对我国劳动关系的调整是一把“双刃剑”。从不利方面看,一方面将推动和提升我国劳动密集型产品出口的生产成本,一定程度上削弱了本国产品在国际市场的竞争力;另一方面由于生产及人工成本的提高,一定程度上也约束了我国外向型劳动密集产业的发展,进而带来失业的压力与风险。从积极方面看,一方面建立在公平正义基础之上的劳动者权益保障尤其是工资的改善,有益于提高劳动生产率,促进劳动者体面就业;另一方面适时调整、规范和提高劳工标准,有利于促进原有产业的转型和升级,促使企业的竞争力由以往过度依赖低劳工标准和低工资成本的比较优势,转向经营管理与生产技术的自主创新。

(四) 美国次贷危机以来国际贸易发生的新变化

一是新兴发展中国家的国际贸易地位有所提升。自美国次贷危机和欧洲债务危机发生之后,欧美各国经济严重受挫,国际贸易规模和影响力不同程度受到削弱。与此同时,一些新兴市场经济国家的贸易占比不断上升,国际贸易地位有所加强,尤其“金砖国家”在国际贸易中的影响力及未来发展空间迅速拓展。但是从各国经贸实力对比看,在未来相当长的时期内,欧美发达国家仍将是国际贸易发展的主导力量。

二是贸易摩擦频繁发生甚至成为常态。由于美国次贷危机所引发的全球经济危机导致发达国家的市场需求大幅减少,致使欧美等发达国家和经济体纷纷采用贸易保护手段,致使发达国家与发展中国家之间的贸易摩擦频繁。近年来,以美国和欧盟为首的西方国家对我国持续展开反倾销、反垄断调查,其中中美之间的“轮胎特保案”及中欧之间的“太阳能光伏产品”贸易纠纷就是典型例证。在这些贸易摩擦背后,都直接或间接涉及到劳动关系问题。

三是新型贸易壁垒成为贸易保护的重要手段。欧美发达国家为了规避或转嫁经济危机带来的危害,纷纷推出一系列新型贸易壁垒,以维护其在国际贸易领域的传统地位,主要形式有以下方面:

1. 特保贸易壁垒。即在WTO框架下,由于我国出口到其他成员国的产品数量及增幅过大,对其相关产业造成“严重损害”或构成“严重损害威胁”时,该成员国相应采取“保障”措施限制中国产品进口。近年来,专门针对中国产品设立的特保壁垒已屡见不鲜。

2. 技术贸易壁垒。它属于非关税壁垒的一种，主要是以技术为支撑条件，也就是商品进口国在实施贸易进口管制时，利用颁布法律、法令、条例、规定、技术标准、认证制度、卫生检验检疫制度程序以及包装、规格和标签、标准等手段，提高进口产品的技术要求，以达到增加进口难度的目的，最终实现保障本国利益和保持国际收支平衡。在技术贸易壁垒中，绿色贸易壁垒是近些年被广泛采用的方式，即商品进口国以保护自然资源、生态环境和人类健康为由，通过制定生态环境技术标准或采用绿色包装、绿色环境标志、绿色产业补贴、绿色卫生检疫等手段，以期达到限制或禁止外国商品进口的贸易保护措施。这种以非关税壁垒形态出现的绿色贸易壁垒，已越来越成为一些国家国际贸易政策措施的重要组成部分。

3. 低碳贸易壁垒。即针对产品生命周期，包括生产、运输、消费、废弃物处理等环节产生的碳排放而设计和实施的影响产品贸易的制度安排，包括碳关税、碳减排证明、碳标识等。发展低碳经济，减少碳排放，是延缓全球气候变暖的迫切需要。以低碳经济为代表的新技术革命，也是全球经济复苏的引擎和下一轮经济增长的动力。制定碳标准，征收碳关税，一方面起到了监督减排的作用，但另一方面也成为新的技术性贸易壁垒。虽然低碳贸易壁垒是应对全球气候变化出现的一种新型贸易措施，但是贸易保护主义无疑也会借助此类举措，通过由碳关税和低碳壁垒衍生的税收成本和技术标准，加大包括中国在内的新兴经济体的出口产品附加生产成本，从而影响其出口贸易。

4. 蓝色贸易壁垒。又称社会条款或蓝色条款，因保护蓝领工人而得名。该壁垒通常要求劳务或者产品出口国必须实施一定的劳工标准，这些标准通常涉及禁止使用童工、强迫劳动、组织工会、集体谈判、工作时间、工资报酬、健康与安全等方面，因而成为政府以此限制产品或者劳务输入的一种贸易管制行为。目前，欧美一些发达国家大都把蓝色贸易条款纳入贸易交往与投资协议中，若产品或劳务出口国违反相应条款，进口国则可通过相应的贸易制裁措施，以此达到对蓝领工人基本权益的保障。

二、国际金融领域中的劳动关系问题

从国际金融危机所引发的诸如美国“占领华尔街”行动和欧洲因主权债务危机所导致的罢工浪潮以及一些新兴市场经济国家愈演愈烈的劳资矛盾中可以看出，相

关国际组织和许多国家为应对危机而采取的货币金融政策并未收到预期效果，甚至导致失业率居高不下，劳动者实际工资收入减少，社会矛盾激化。由此引发人们的思考：货币金融政策究竟对劳工权益有着什么样的影响，以刺激经济增长的货币金融政策有着什么样的局限性，以及货币金融政策的制定应如何兼顾社会各阶层的利益。

（一）全球治理下的货币金融政策概述

2008年以来，全球治理下的货币金融政策大体可分为三个阶段。

第一阶段：金融危机爆发初期，各国政府步调基本一致，共同推行宽松的货币金融政策，主要举措包括：一是推行低利率政策。2008年10月，美联储、欧洲央行以及英国、加拿大、瑞士和瑞典等国央行均先后宣布将基准利率降低0.5个百分点。与此同时，日本央行将无担保隔夜拆借利率由原来的0.5%降至0.1%，澳大利亚央行则将利率从7%下调1个百分点。同年11月，中国人民银行宣布下调金融机构一年期人民币存贷款基准利率各1.08个百分点。二是增加政府资金投入。2008年10月，小布什政府实施7000亿美元的救市计划，这标志着美国历史上最大规模的救市计划正式启动。同时，日本、德国、澳大利亚先后推出27万亿日元（2750亿美元）、500亿欧元、104亿澳元的经济刺激方案。同年11月，我国政府宣布4万亿政府投资计划，以应对国际金融危机对我国实体经济的影响。三是国际组织资金救助。例如，2008年10月国际货币基金组织（IMF）宣布向冰岛提供为期两年共21亿美元的紧急贷款；同年11月世界银行宣布在未来三年内计划对发展中国家的救助资金规模增加1000多亿美元；2008年11月，欧盟委员会推出一项涵盖欧盟27个成员国总额达2000亿欧元（约合2600亿美元）的投资计划，以期扭转金融危机对欧盟经济所带来的负面影响。

第二阶段：美国实施量化宽松货币政策引发全球货币金融政策不断变化。美联储自2009年3月、2010年11月、2012年9月先后推出三轮量化宽松货币政策，其主要目的在于提振经济、拉动就业和出口。与此同时，为了应对美元贬值带来的冲击和可能引发的恶性通货膨胀，不少国家诸如英国、日本、法国、瑞士等西方国家纷纷步美国后尘采取相向政策，通过向市场注入大量货币来规避因美元汇率变化带来的损失，同时竭力刺激本国经济复苏。在这种背景下，不断涌入发展中国家和新兴经济体的外来游资在规模上均超过金融危机爆发前的水平，

而造成包括我国在内的许多新兴市场经济国家不得不承受输入性通胀压力,并且为了抑制通胀压力不得不采取紧缩的货币政策。

第三阶段:后金融危机时期全球经济复苏乏力导致各国货币金融政策摇摆不定。2011年夏季以来,伴随欧洲主权债务危机愈演愈烈,不仅美欧日发达经济体经济复苏明显放缓,而且一些新兴市场经济体的货币政策也出现明显分化。整体上看,各国所采取的货币金融政策面临两难:一方面,全球性通货膨胀持续蔓延,造成各国适时采取紧缩性货币政策压力空前;另一方面,由于全球经济复苏乏力且持续低迷,以美国为代表的部分发达国家不得不继续采取量化宽松的货币金融政策,致使一些新兴市场经济国家和经济体为应对通胀压力和扶持实体经济而使得本国货币政策在紧缩与宽松之间摇摆不定。

(二) 货币金融政策对劳动关系的影响

各国推出货币金融政策的初衷是应对金融危机及促进经济增长和稳定就业,但实际情况则复杂的多。国际劳工组织2013年度发布的全球就业趋势报告称:全球经济形势的不确定性以及部分国家在应对经济危机所采取的不适当政策削弱了消费需求,阻碍了投资和就业发展,使得这些国家的就业危机仍在持续,甚至一些以往失业并不严重的国家也受到危机的波及。报告认为,人们预期的全球经济复苏并未如期而至,全球失业人数2012年为1.97亿(失业率5.9%),而2013年全球失业人数将达2.025亿(失业率6%),今后5年全球失业者总数可能突破2.1亿。报告预计,2013年发达经济体和欧盟地区失业率为8.7%,东亚为4.5%,东南亚和太平洋地区、南亚分别为4.5%和3.9%,拉美和加勒比海地区为6.7%,以上地区失业率都将比2012年增长0.1个百分点,中东地区失业率则将达到全球最高的11.1%。

上述情形也反映在我国劳动力市场和劳动关系领域,具体表现在以下几个方面:

一是国际金融危机使我国的经济增长率特别是对外贸易增幅呈减缓状态。一些发达国家尤其美联储持续推行的量化宽松货币政策,使我国面临明显的输入型通胀压力并直接影响着通胀治理效果。面对通胀治理,我国当前货币政策回旋余地并不很大,仅M2已经接近100万亿,是GDP的1.8倍左右,远高于美欧日经济体。可见,无限制的量化宽松货币政策将可能诱发新一轮的经济泡沫,加剧我国国内收入分配不公,进而积累潜在的劳动

关系冲突的社会风险。国家统计局发布的数据显示,中国工业品出厂价格指数(PPI)连续16个月呈上升态势,CPI指数居高不下,进而导致劳动者生活成本增加。

二是欧美等发达国家和经济体采取宽松的货币政策不断加大人民币升值压力,造成我国对外贸易困难窘境,使我国出口企业职工利益受损。自2010年6月中国人民银行宣布进一步推进人民币汇率形成机制改革以来,人民币升值不减,使得我国大批生产技术含量低、附加值低、劳动密集型产品的外向型企业因失去价格竞争优势,造成商品出口量逐年缩减,一些企业陷入经营困境,导致大批职工失业或放长假。

三是在全球经济走势扑朔迷离的环境下,由于中国经济发展较之其他国家在应对国际金融危机中有上乘表现且国内市场需求潜力巨大,因而成为国际游资寻求的“避风港”。尽管我国对外资进入有着较明确的政策及资本项目管制,但是大量外资往往通过多种变通方式“潜伏”入境,所到之处不仅滋生着资产泡沫的“繁荣景象”,而且可能由于全球经济的失衡或不振在更大范围诱发我国经济的潜在风险。

四是量化宽松的货币政策使我国面临严重的就业压力。事实表明,国际金融危机已导致我国工业生产尤其外贸经济放缓,部分企业经营困难,就业难度加大,许多外向型企业停工、裁员、减薪甚至拖欠职工工资和社会保险费,从而给职工权益带来不利影响。当前,我国就业市场仍面临农村及经济欠发达地区劳动力大量转移,劳动者再就业、隐性失业和结构性失业并存,规模逐年扩大的高校毕业生就业压力空前。可见,欧美等发达国家推行的量化宽松货币政策使得我国将面临更大的通胀与就业双重压力,国内金融机构为应对通胀压力将难以通过长期低利率的货币政策来持续刺激经济发展以缓解就业压力。

五是量化宽松的货币政策导致我国外汇储备受损。2011年4月美国财政部等机构联合发布的《外国持有美国债券情况报告》显示,截至2010年末,中国持有美国国债已达1.16万亿美元,占外汇总储备的40.74%。而其实实施量化宽松政策以来,人民币相对于美元持续升值近8%,造成直接外汇储备损失1300多亿美元。显然,外汇储备受损事实上是对中国劳动者财富的“隐形”剥夺。

三、产业结构变化中的劳动关系问题

(一) 产业结构调整 and 升级是我国面临的迫切任务

在贸易全球化和资本国际流动的背景下，产业结构调整 and 升级其本质在于社会物资财富的实现过程，将越来越多地主要依靠以现代科技和知识创新为基础的劳动——而不是简单的体力劳动。改革开放 30 多年来，我国社会经济的快速发展大体走的是一条以粗放经营、资源投入和产业经济劳动密集的发展道路。2008 年以来全球金融危机的爆发，使我国产业经济中长期积累的结构性问题显现出来，诸如资源环境制约因素突出、自主创新能力不足、产业投资结构不合理、产能过剩、高端服务业及劳动者群体创新技能滞后等等。在融入全球经济竞争中，我国产业结构调整 and 升级面临两方面的挑战，一是在高新技术产业经济领域中面临发达国家的竞争；二是在一些传统的具有劳动力成本优势的低端产业经济领域面临发展中国家的竞争。这些压力使得加快实现产业结构调整 and 升级成为我国迫在眉睫的紧迫任务。

（二）我国劳动关系协调面临产业结构调整 and 升级的机遇

首先，推进我国产业结构的调整 and 升级有利于提升企业整体盈利能力，从而形成改善劳动关系紧张现状的必要物质条件。从趋势看，我国产业结构调整 and 升级的不断推进，无疑将有力促进越来越多的企业寻求内涵式发展和自主创新，进一步提升自身核心竞争力及产品质量与技术含量，不断强化在国际市场竞争中的盈利能力，从而使劳动关系的协调能够立足在不断充裕的社会物质财富基础之上。

其次，推进产业结构的调整 and 升级能够对利益相关、互利共赢的劳动关系形成倒逼机制。现实表明，在面临产业升级不可逆转的现代科技变革挑战时，凡采取对抗式劳动关系的国家往往比那些倡导社会伙伴关系的国家更为困难。这说明，只有采取理性的态度和致力于合作与协商的方式，才能够使劳动关系双方共同因应和适应现代科技与组织管理的变革和创新。

（三）我国劳动者面临产业结构调整 and 升级的挑战

产业结构的调整与升级对我国劳动者的挑战是多方面的，诸如“产业空心化”和结构性失业现象。从欧美等发达国家经济发展和产业结构调整的过程中能够看到这样的现象，即劳资关系冲突往往是特定时期产业结构转型升级的反应。在工业快速发展及由此带来产业结构调整时期，迫于市场竞争的压力，通常促使企业最大限度降低用工成本并带来劳动用工“弹性化”从而激化劳资关系。随着全球化的深入，虽然我国国内经济发展和

产业结构升级，包括资本服务、信息服务、经营组织咨询服务、法律服务、研发和专业培训等在内的生产型服务业，在经济中占据越来越重要的位置，但同时一些传统的普通加工产业将会面临一些低劳动成本国家的有力竞争。此种情形本来是产业结构升级的一般规律，但这一过程无疑会加剧国内就业压力，现实正是如此。自 20 世纪 90 年代以来，我国劳动就业增长弹性明显下降，产业经济发展越来越显现出低就业增长模式，尤其在现代科技和高新技术引领下，产业结构调整 and 升级愈益呈现出以资本和知识密集型为主要特征的工业化走向，从而导致吸纳劳动者就业的增长弹性不断走低。

四、国际劳动立法中的劳动关系问题

（一）国际劳动立法在我国批准状况

国际劳动立法通常指由国际劳工组织倡导 and 实施的国际劳工公约。长期以来，我国政府在参与国际劳工组织活动中，十分重视国际劳工公约在维护劳动者权益及社会公平与正义等方面的作用，在有关国际劳工公约的批准 and 实施问题上，坚持稳妥和认真负责的态度。截至 2011 年，在国际劳工公约八个核心公约中，我国政府共批准了 4 个，即 1973 年的《准予就业最低年龄公约》、1999 年的《禁止和立即行动消除最恶劣形式的童工劳动公约》、1951 年的《男女工人同工同酬公约》以及《消除就业和职业歧视公约》。此外，我国政府还批准 and 承认了其他 21 个国际劳工公约。

（二）国际劳动立法在我国实施状况

从整体上看，虽然我国目前仅批准了四个核心国际劳工公约，但我国劳动立法实践目前已覆盖八个核心国际劳工公约许多重要领域。例如，尽管我国政府尚未批准《结社自由和组织权利保护公约》，但我国国内立法已涉及该公约大部分内容。其中，不仅我国《宪法》对结社自由有明确规定，而且我国《工会法》也确认劳动者及工会享有与结社有关的如下自由：（1）依法自愿结合组织、参加工会的权利；（2）任何组织和个人不得随意撤销、合并工会组织；（3）中华全国总工会加强同各国工会组织的友好合作关系等等。又如，虽然我国没有批准《组织和集体谈判权利的原则公约（98 号）》，但该公约一些内容在我国现已实施的《劳动法》（1994 年）、《工会法》（2001 年）和《劳动合同法》（2008 年）以及配套实施的地方性劳动法规和有关规范性文件中均有体现。再如，《强迫劳动公约（29 号）》和《废除强制劳动公约（105 号）》在我国虽尚未得到批准，但我国现行立

法特别是《劳动法》、《劳动合同法》和《刑法》也均有体现。此外,在有关涉及平等就业和童工问题的核心公约方面,我国政府不仅批准并且已通过国家立法机构转化为国内法。

(三) 国际劳动立法对我国劳动关系的影响

由于各国国情不同,我国劳动关系的发展与变化具有不同于别国的显著特征,因而国际劳动立法需要同我国特定国情背景下的劳动立法进程相互适应、逐步衔接。

从社会经济条件来看,国际劳工公约的批准和付诸实施,首先依赖于国家经济的整体发展水平。如果脱离现实经济发展状况而一味追求过高的劳工标准,其结果只会对法律的执行力、社会经济尤其企业的可持续发展、劳动关系的调整 and 国家的公信力带来负面影响。从社会价值观和政治理念来看,国际劳工公约的衡量标准主要是从西方国家的社会价值观和政治理念出发的。而我国的政治体制、法律制度和社会价值观是建立在中国特色社会主义理论与实践基础之上的,尽管一些方面与别国有着相似之处,但在本质上有明显不同。从劳动法制化进程看,我国劳动法制化建设历史较短,劳动关系的法律调整一方面存在着法律体系、法律制度与调整机制不尽完备之处;另一方面也存在着劳动关系三方在市场经济条件下相互交往、实践经验、劳动法治意识不尽成熟及彼此契合之处。因此,国际劳动立法与我国劳动立法的衔接,不能脱离我国现实条件一蹴而就。

五、在华外资企业中的劳动关系问题

(一) 部分在华外资企业短期逐利行为导致劳动关系趋紧

改革开放以来,外资企业的大量涌入很大程度上是受到我国经济持续发展的增速和庞大市场规模潜力的吸引,同时相对低廉的劳动力成本也给外资企业带来了巨大的利润空间。然而由于受短期逐利动机的驱使,一些外资企业一味谋求资本利润的最大化,较少以可持续发展的眼光来关注劳动关系问题,以致部分在华外资企业中漠视和侵犯职工合法权益的现象时有发生,诸如劳动者劳动报酬与企业收益同比增长差距拉大,劳动合同期限短期化及用工管理失范;工会组织“缺位”,劳动争议凸显多发,劳动标准及职业安全卫生规程监管乏力,环境污染及由此造成生态资源和职工生活条件恶化等等。

(二) 工会在外资企业中的影响力仍有局限

迄今,我国外资企业工会组建率和职工入会率仍显偏低,一些已建工会对外资企业劳动关系的调整及维护

职工合法权益的影响力依然有限。究其原因是多方面的,其中有两个原因较具普遍性。一是因顾虑缴纳工会经费以及工会开展“维权”活动会势必增加企业生产成本,且担心工会活动占用工作时间会直接影响到企业正常生产经营,因此一些外资企业或抵制建会或刻意限制工会活动;二是有关外资企业工会干部的保护机制仍不完善。现实中,由于外资企业中的工会专兼职干部大多通过与资方订立劳动合同维系在企业内工作岗位,以致依法维权一旦触及资方利益时,一些工会干部难免有被解除劳动合同的后顾之忧,因而难以摆脱对经营者的依赖。

(三) 在华外企职工维权意识薄弱

一方面,外资企业从业人员多为年青职工且流动性大,尤其他们当中的农民工普遍缺乏对相关劳动法律法规的了解,加之普遍缺乏通过工会组织维护自身合法权益的意识,因此当发生劳资纠纷时,往往不知道通过何种正当组织途径依法维权;另一方面,文化差异也影响着劳动关系的和谐稳定。由于劳资关系双方文化背景不同,中方员工对外商的经营理念、管理方式、文化价值取向的认同存在明显差异,习惯于在工作中惟命是从,缺乏应有的依法维权意识。

(四) 我国调整涉外劳动关系的法律法规不尽完善

我国加入世贸组织之后,虽然在华外资企业大都能够遵守我国现行法律法规,但也往往会抓住我国相关法律法规存在的漏洞规避风险,这在涉外劳动关系调整尤其劳资争议案件处理方面反映明显。现实表明,多年来在我国外资企业中,涉外劳动争议案件逐年上升且调处难度增大,其中一个重要原因,就是我国针对涉外劳动关系及争议处理适用的法律法规或存在疏漏或缺乏可操作性。同时,一些地方政府出于片面的政绩和短期经济效益的考虑,往往关注为外资企业提供各种便利,而忽视对劳动者合法权益的保障,以致偏袒甚至助长了一些外资企业在华用工的违法行为。

六、气候变化与环境治理中的劳动关系问题

(一) 气候变化与环境治理使我国劳动就业面临新的挑战

进入21世纪,气候变化与环境治理愈益受到国际社会高度关注,各国对发展“绿色产业”和“低碳经济”逐步形成共识,同时一些国家也利用“低碳贸易壁垒”、“碳关税”实施贸易保护。早在20世纪70年代后期,国际社会为应对气候与环境问题治理不断推出许多举措,特别是在《联合国气候变化框架公约》下签订的《京都

协议书》及随后确定的巴厘路线图和在世界各地陆续举行的专门会议，先后为降低碳排放提供了治理目标、时间表和发展路径。与此同时，许多国家对限制碳排放做出承诺，并纷纷通过开发新能源和发展生态经济等途径，以期推动绿色产业和低碳经济。2009年8月，我国政府在应对气候变化的相关文件中明确提出，要立足国情，发展绿色经济和低碳经济，把应对气候变化和减排作为实现可持续发展战略的一项长期任务。

然而，伴随各国对环境与气候问题的关注，“低碳贸易壁垒”也渐渐大行其道。《京都议定书》生效后，一些发达国家不断提高与低碳相关的环保标准，抬高市场准入门槛，并通过国际贸易规则对包括中国在内的发展中国家设置新的壁垒，即“低碳贸易壁垒”。2009年6月，美国众议院通过《美国清洁能源安全法案》，对包括中国在内的一些国家进口产品征收碳关税。迄今，我国能源需求约七成仍依赖于煤炭资源，经济发展方式粗放，出口产品所含碳排放量长期居高不下，同时在产业链上，我国一些高耗能、高污染、高排放产业大都是发达国家夕阳产业或高技术产业的低端加工环节，并多是吸纳就业的劳动密集型生产领域。因此在目前情形下，碳关税征收无疑将抬升我国传统制造业的生产成本，尤其对劳动密集型中小企业的生存与发展产生直接影响。同时，若贸然按照一些发达国家提出的产品从生产到销售至报废处理整个生命周期迅速达到低碳标准，也将导致我国众多劳动密集型产业和企业因退出市场致使劳动就业与再就业陷入窘境。

（二）发展“低碳经济”对我国劳动就业的双重影响

一方面，着眼于未来前景，发展“低碳经济”和新型产业可拓展就业空间，尤其低能耗、高附加值的“低碳产业”如林业、旅游业、金融业、技术服务业、软件开发、互联网、有机农业等产业的发展壮大，可以有效吸纳转移劳动力。此外，在国家政策所倡导和扶持的风能、太阳能、核能、生物能为代表的新能源产业带动下以及低碳技术的开发与利用，也将会创造和扩展新的就业领域；但是另一方面，在节能减排对产业发展刚性约束日渐强化的情况下，低碳经济发展带来的产业与技术升级，势必造成新技术对劳动力的替代和传统生产技术的衰落，使得那些高碳排放产业诸如火电业、钢铁业和化工业等行业发展受限，进而迫使一些企业关停并转和员工失业。同时在社会宏观层面，低碳经济发展也会促发我国结构性失业问题进一步凸显，即伴随新兴产业的

发展，不仅需要高新技术和新能源的开发与投入，同时也需要大量高技术、高技能劳动人才，于是势必造成我国劳动力市场供求关系因劳动就业结构性深层矛盾而出现失衡。

七、核安全治理领域中的劳动关系问题

（一）核安全问题的提出

作为全球治理的重要领域，实现核安全目的是为防止由于核武器、核材料、核技术的扩散和不当使用及其意外事故而给人类安全造成严重损害。目前，全球核安全问题突出表现在随着核安全覆盖领域的不断扩大，核安全问题已从传统的军事威慑和冷战政治对抗，逐步扩展到经济、社会、民生、现代科技和环保等领域，特别是伴随着现代核技术、核材料、核设施向民用核能与利用的转型，与核能和平利用相关的非传统核安全问题愈益受到国际社会的广泛关注，其对劳动关系领域的深层次影响也愈益凸显。

（二）核安全治理对劳动关系的影响

首先在就业领域，在现代科技的推动下，和平利用和开发核能的领域不断拓展。其中，核电作为替代传统能源的一种新型能源已展现出广阔的发展前景，并成为许多国家竞相发展的重要产业，同时伴随核产业链的不断延伸也催生出更多的就业岗位，因此发展中国家尤其是转型经济体已越来越多地通过核能与利用应对面临的能源危机及就业窘境。仅在2011年，有约60个国家与国际原子能机构洽商启动核电项目，其中大部分是发展中国家。据国际原子能协会统计数据显示，2011年我国核电利用在电力生产中所占比重仅为1.8%，不仅低于发达国家也低于许多发展中国家，因此和平利用和发展核电能源成为我国政府的战略选择，且力争到2020年核电能源利用占电力总装机的比例达到5%以上。同时，针对近年日本福岛核事故教训，我国政府对发展核电虽态度谨慎，但发展核电的总方针没有变。2012年，国务院常务会议原则通过《关于全国民用核设施综合安全检查情况的报告》和《核安全与放射性污染防治“十二五”规划及2020年远景目标》。从全球范围看，核能的有效开发与利用不仅有助于经济的发展，也有助于促进就业不断形成新的增长点。研究表明，在发电能力同样的情况下，与煤电相比，核电所带来的就业岗位潜力巨大。例如，2011年法国核电占全国发电总量达77.7%，全国专门从事核电工业的企业数量多达450家，民用核能工业涉及的就业岗位多达41万个，工业增加值达330亿欧元。

又如在美国,奥巴马政府重提发展核电计划后,预测若陆续再建33至41座发电能力在1200-1500兆瓦的第三代核反应堆发电厂,将有助于创造61万个就业岗位。

其次在职业卫生、健康与安全领域,核能的开发与利用一定程度上使核能产业从业人员面临核辐射、核污染的风险明显加大。这表明,随着一些国家在能源开发利用中引入核能项目,人们不仅担心常规核辐射可能带来的巨大风险,更担心某些重大意外核事故可能造成大量放射性物质溢出、大剂量非常规辐射等灾难性后果。事实上,自从人类社会进入和平利用核能时代以来,即使是技术先进的核能利用大国,也曾发生过多起严重的核事故,诸如美国(三哩岛)、前苏联(切尔诺贝利)和日本(福岛)核泄露都相继造成严重灾难。目前,随着全球和平利用核能产业的快速发展,因自然及人为原因造成核泄露的风险进一步增加,而一旦出现核事故,在受害人群中劳动者将首当其冲。为此,面对我国核能产业的发展,如何确保核安全和切实保障职工的安全权益,已成为我国政府和工会不能回避的共同责任。

(三) 核安全治理面临的主要问题

首先,从全球范围看,问题突出表现在两个方面。一方面,由于各国对核安全的关注点不尽一致,因而仍难以通过务实合作开展全球治理。这种认识上的分歧,显然又因各自对核安全有着不同利益诉求所致。例如,欧美等西方国家关注的重点往往是核材料的安全问题,尤其提防核恐怖主义的滥用或介入;许多发展中国家则往往把核裁军视为确保核安全的关键所在,主张实现“无核世界”;而多数中东阿拉伯国家则热心关注如何阻止核武器在本地区的扩散;还有一些期望和平利用核能权利的国家,则又想借助国际社会对核安全问题的治理,自行推动本国核技术的开发与利用。可见,由于各国对核安全问题尚缺乏基本共识,以致削弱了核安全的全球治理效果。另一方面,由于参与治理的主权国家的权力不平衡,使得全球治理进程屡屡受阻。具体表现在,以美国为首的西方发达国家掌握着核安全全球治理的主导权和优先权,而中国、东盟各国、印度、巴西等拉美国家在该领域中话语权微弱,至于那些经济欠发达的国家则明显被边缘化。此外,各主权国家与国际组织之间的权力存在不均衡,往往是由于各主权国家实际掌握着本国资源和决策权,而国际组织则又缺乏可控的有效资源和施政渠道,因而全球治理往往步履维艰。与之相关的问题还反映在,虽然国际劳工组织参与核安全全球治理

旗帜鲜明,但是到了国家层面,由于政府权力一方独大,使得工会组织、雇主组织以及其他社会组织缺乏有效参与渠道。

其次,从我国国内情况看,目前我国核安全治理涉及公共部门大都为政府相关部门或专业机构。由于该领域直接关涉到广大从业劳动者的安全保障,因此工会组织的参与和介入十分必要。但是在我国现行核安全治理组织架构和决策机制中,工会的参与未能提到议事日程,显然工会的缺位不利于核安全治理中有关劳动者合法权益的表达和维护,也不利于从整体上推动实现核安全治理的发展目标。为此,将工会适时纳入其中,对于协助政府推动核安全治理、提升核安全治理绩效和保障劳动者职业安全与健康具有重要意义。

再次,从目前核安全监管中存在薄弱环节看,无论是新增核电还是现有核电装置的退役和核废物处置,无疑是目前核安全监管亟待解决的问题。我国目前核安全监管尚缺乏独立分析评价、校核计算和实验验证等方面的成熟完备手段,现场监督、监管及执法工作也显薄弱,核安全监控能力与核能发展的规模与速度不相适应。因此,如何进一步协调和理顺核能产业发展与管控之间的关系,切实加强核反应堆安全运行、职工辐射防护以及核废物处理等方面的监管,就成为今后一个时期我国核安全治理的关键。

最后,从企业层面核安全治理能力看,由于目前我国核电项目多种堆型、多种技术、多类标准并存,使得企业核安全管理具有一定难度,一些核能项目尤其核燃料循环设施抵御外部突发事件能力较弱,加之一些历史遗留放射性废物亟待妥善处置,放射源和射线装置量大面广,这就造成目前我国核能企业面临安全管理的任务十分繁重,尤其预防和应对突发事件的处置能力不足。此外,一些企业核安全管理专业人才相对缺乏,企业职工预防性核安全文化建设相对滞后等等,上述问题显然会直接或间接影响到核安全社会治理的整体效果。

八、全球治理中政府在劳动关系领域面临的挑战

(一) 政府传统治理方式面临转型

在全球化进程中,由于劳动关系已成为超越国界的社会问题,使得利益关联的不同经济发展水平国家的政府,在被纳入到国际社会同一交往平台的相互博弈中,不能不对原有治理方式及施政举措重新定位。现实表明,许多国家已纷纷通过对现行政府体制改革,在构建市场化政府、社会化政府及灵活施政等方面进行各种尝试,

并将劳动关系原有治理方式的视野和重心由国内逐步拓展至全球领域。尤其是一些发达国家和经济体，通过不断加强相互间的紧密合作和政策协调，力求凭借和主导一些国际组织（如国际劳工组织、世贸组织等）利用其相关协议或条约（如国际劳工公约等），竭力在全球领域施展其影响力并谋求自身利益的最大化。

（二）单一政府治理主体向多元主体转变

面对全球化进程中愈益凸显的劳动关系问题，不仅需要国际社会各类组织诸如世贸组织和国际劳工组织及其所属区域性分支机构协同各成员国，在相互沟通、交流和协商的基础上采取应对举措，同时也需要各主权国家协同本国劳、资、政及相关社会组织共同参与，进而推动形成劳动关系治理由原有单一政府治理主体向多元主体转变。这是因为无论在国际或国内层面，劳动关系覆盖领域及涉及社会利益群体不仅具有广泛性而且具有多元性，加之在市场化进程中劳资矛盾及各方诉求的复杂性，使得政府难以独自因应和驾驭。尽管政府在劳动关系事务中需要发挥主导作用，但是面对劳动关系的多样化态势，仍需要不断密切和创新发展与工会组织、雇主组织及其他相关社会组织与民间团体之间的合作，以

共同应对全球化进程中劳动关系变革的挑战。

（三）政府治理水平有待提升

劳动关系事务的全球治理对各国政府治理水平提出了更高要求。一定的治理水平决定着各国在全球化中的影响力和获益大小，这对于发展中国家政府来说至关重要。首先，在全球化背景下各国之间的交往行为始终受到市场竞争机制的驱使。为促成实现互利共赢的局面，客观上要求各国政府应具有良好的治理水平和实施具有包容性的决策意向。其次，随着全球治理领域的扩展，各国政府如何在立足本国国情的前提下，更加全面了解和把握别国的政策意图及相关国际组织的主张，从而创造有利于本国劳动关系发展的宽松环境，这也考验着各国政府的治理能力和智慧。第三，从长远看，全球治理将导致各国劳动力市场资源在全球经济产业链中的分布和利益的重新定位与分配，这不仅影响国家的竞争力，也关乎社会稳定。例如，生态文明建设不可逆转的发展进程，势必导致一些资源消耗型的劳动密集产业将逐步被现代高新技术产业所取代，从而对退出市场或被淘汰的一些传统产业劳动者再就业及生存条件带来深刻影响，由此也决定了政府治理方略必须未雨绸缪。

The Impact of Global Governance on Labor Relations in China (I)

The Research Group

(China Institute of Industrial Relations , Beijing 100048 , China)

Abstract: In the modern world , all nations are faced with a lot of social and economic challenges that caused by the process of globalization. Global governance means the countermeasures and cooperation adopted by related international organizations and sovereignties , aimed at the important issues which are impacting on sustainable development of different countries , economies and even human society. Therefore , it is very important to analyze the characteristics and development of labor relations in China , and to put forward policy and suggestion combining with realization of trade union work in China.

Key words: global governance; labor relations; trade union work

[责任编辑: 鲁 微]