



人权理事会

第三十四届会议

2017年2月27日至3月24日

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权
尤其是经济、社会和文化权利的影响问题独立专家的报告

秘书处的说明

秘书处谨向人权理事会转呈国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权尤其是经济、社会和文化权利的影响问题独立专家胡安·巴勃罗·波霍斯拉夫斯基根据理事会第 25/16 号决议编写的报告。报告重点阐述经济改革和紧缩措施框架内的劳工权利问题。

在许多国家，与紧缩措施有关的劳工法改革是国际金融机构推动的，因为这些机构认为改革将带来经济增长，从而防止或帮助克服债务危机。这些改革包括冻结或降低工资和最低工资水平，延长工作时间，采用不稳定的工人合同或劳工储备计划，并便利解雇。特别值得关切的是，改革试图削弱集体谈判制度，例如限制行业协议延展，降低谈判级别，把谈判推到工作场所层面，或允许与非工会代表谈判。独立专家在报告中指出，这些改革经常有损于劳工权利，并在与工作有关的性别平等方面造成退步。这些改革往往导致更不平等，并导致不稳定的非正规就业增加，在劳工市场助长对青年和老人以及边缘化社会群体人士的歧视，结果减少与就业有关的社会保护。此外，损害劳工权利会否对为其他权利所有人产生经济社会惠益，从而使损害劳工权利变得有理由？这一点是很有疑问的。最后，独立专家提出一些建议，说明在应对金融危机时应如何改善对个人和集体劳工权利的保护。

GE.16-22938 (C) 160117 170117



* 1 6 2 2 9 3 8 *

请回收



国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权 尤其是经济、社会和文化权利的影响问题独立专家的报告

目录

| | 页次 |
|--|----|
| 一. 导言..... | 3 |
| 二. 债务与劳工权利概述..... | 4 |
| A. 金融危机、经济改革和劳工标准..... | 4 |
| B. 经济调整方案的劳工法问题..... | 5 |
| 三. 与紧缩有关的劳工法改革对人权的影响..... | 8 |
| A. 迫使各国与国际义务相冲突..... | 9 |
| B. 调整方案对劳工权利的负面影响..... | 11 |
| C. 削弱劳工权利的影响..... | 13 |
| 四. 挑战传统思维：劳工标准的经济影响..... | 14 |
| A. 劳工标准的总体经济影响..... | 15 |
| B. 经济调整框架内放松劳工法规则的经济影响..... | 17 |
| 五. 结论..... | 19 |
| 六. 建议..... | 19 |
| A. 通过人权影响评估确保对劳工权利的尊重..... | 19 |
| B. 通过强大的社会保障网抵御负面影响..... | 20 |
| C. 确保与社会伙伴和民间社会协商..... | 20 |
| D. 将劳工权利纳入国际、区域和国家金融机构的政策..... | 21 |
| E. 确保国际组织内关于劳工标准的政策一致..... | 21 |
| F. 加强提供有效补救应对侵犯劳工权利问题的国家机 制和国际机制..... | 22 |

一. 引言

1. 本报告是国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权尤其是经济、社会和文化权利的影响问题独立专家胡安·巴勃罗·波霍斯拉夫斯基根据理事会第 25/16 号决议提交的。报告重点阐述经济改革和紧缩措施框架内的劳工权利问题。
2. 在许多发达国家和发展中国家，与紧缩有关的劳工法改革是多边和区域金融机构推动的，因为这些机构认为改革将带来经济增长，从而防止或帮助克服债务危机。金融机构经常建议或作为贷款条件坚持要求放松管制，缩小公共部门，冻结或减少工资及与工作有关的社会福利，使劳工市场更加灵活，以减少政府支出。一些国家政府实施了这些建议，削减或取消了劳工权利，有时是在极大压力下这样做，希望能克服财政困难。
3. 独立专家在本报告中希望回答下列问题：紧缩驱动的劳工政策对人权有哪些影响？这些政策对于防止和克服债务和金融危机有无效果？利益攸关方应如何避免和/或尽可能减轻紧缩政策的影响？
4. 本报告的结论引起一些关切。紧缩措施和劳工市场改革经常有悖于各国国际人权义务，损害劳工权利，导致在与工作有关的性别平等方面出现退步。这些措施和改革导致更不平等，并导致不稳定的非正规就业增加，在劳工市场助长对青年和老人以及边缘化社会群体人士的歧视，结果减少失业福利和与就业有关的社会保护。
5. 主流看法认为，劳工权利一般不利于经济发展，但这种看法无论从理论角度还是从实际经验角度都受到挑战。事实更加具体地显示，与紧缩有关的劳工市场改革通常无助于危机后经济复苏。实际上，这些改革并没有改进经济业绩，而对劳工队伍造成了极大的损害，其影响将持续多年。
6. 第二节阐述与紧缩有关的劳工法改革的典型内容。这种改革经常是在国际金融机构财政援助方案框架内推行的。第三节解释这些措施在何种程度上与劳工领域的国际人权义务相冲突，或对社会和人权造成其他不利影响。第四节反思劳工标准的一般经济影响以及紧缩驱动的劳工市场改革造成的经济影响。最后，第五节提出结论和建议，说明应如何在债务危机和紧缩期间改善对个人和集体劳工权利的保护。
7. 独立专家向亚美尼亚政府、智利政府、埃及政府、希腊政府、洪都拉斯政府、吉尔吉斯斯坦政府、马尔代夫政府、马里政府、巴拉圭政府、塞内加尔政府和苏丹政府表示感谢，向克罗地亚、厄瓜多尔、洪都拉斯、印度、伊朗伊斯兰共和国、墨西哥、尼泊尔、葡萄牙和大不列颠及北爱尔兰联合王国的国家人权机构表示感谢，向若干民间社会组织表示感谢，感谢它们对编写报告用而分发的问题

单作出回应。¹ 收到的答复证实，在过去十年里，许多国家为了刺激经济增长或支持财政紧缩，实施了影响劳工权利的改革措施。提交一些资料还评估了改革对劳工权利或国际人权条约所载的其他社会权利的享有产生的积极或负面影响。

8. 尽管报告叙述的是紧缩对劳工和人权的影响，但财政紧缩不应被视为是应对经济危机的唯一方式。在采取紧缩措施之前，各国和国际金融机构有义务评估在财政紧缩措施之外有无确保尊重人权的其他可行的措施。

二. 债务与劳工权利概述

A. 金融危机、经济改革和劳工标准

9. 金融危机会以多种方式影响劳工权利。显然，金融危机可能降低经济增长率，减少就业，损害工作权。但政府采取改革措施时经常直接或间接影响劳工权利。对劳工权利的直接影响如为减少公共支出而降低公共部门工资，减少公共部门就业人数，或为增加竞争而在私营部门放松劳工市场管制。间接影响如通过国有企业私有化、贸易自由化或削减国内补助等方式，创造经济条件，增加对工人的压力，降低工资或威胁就业。

10. 虽然债务危机和劳工法改革的联系很复杂，但可以保险地指出，无法持续的公共债务经常是政府决定实行经济调整改革的关键因素，这对劳工权利有着各种影响。在这方面，改革可以是外部行为体推动的，尤其是由有关国家的主要债权人推动的，但在其他情况下，改革政策的政治动力来自政府自身。这包括下列情况：一国政府面临金融危机或其他经济危机，认为有必要实施这样的政策，提高竞争力，以克服危机。政府可能也意识到为了避免陷入债务危机，有必要实行这种改革。面对即将发生的债务危机，政府可借机实施有利于企业的政策，否则这些政策会很不得人心。

11. 金融危机和劳工市场改革可能会导致恶性循环，压制劳工权利。失业增加、工会削弱，可能会导致收入长期不平等，使劳工市场中层以下工人工资停滞，使工会丧失其传统上帮助收入重新分配的力量。结果，工人为了维持生活水平，可能借款超过其还款能力；个人和集体劳工权利的削弱可能增加金融危机风险，而这反过来又可能导致进一步放松对劳工市场的管制。²

¹ 问题单和收到的所有答复可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/DebtAndLabourRights.aspx。独立专家还向德国海德堡 Max Planck 比较公法和国际法研究所研究员 Franz Ebert 表示感谢，感谢他为本报告进行研究工作。

² 见 Simon Deakin and Aristeia Koukiadaki, “The sovereign debt crisis and the evolution of labour law in Europe”, in Nicola Countouris and Mark Freedland, eds., *Resocialising Europe in a Time of Crisis* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), pp. 163-188.

12. 一些主要官方债权人一直在公开推动与劳工有关的紧缩政策。这些债权人包括世界银行和国际货币基金组织(基金组织)，最近介入的还有欧洲联盟委员会和欧洲中央银行，即所谓的“三驾马车”。尤其自 1980 年代末以来，与劳工有关条件是基金组织财政援助方案的重要内容。在 1994 年至 2007 年期间，所有贷款方案的约 50% 都带有一项或多项与劳工有关的条件。自那时以来，基金组织附带劳工相关条件的贷款方案数目似乎有减少，但在 2014 年之前基金组织仍有 25% 至 40% 的贷款方案含有涉及公共或私营部门的劳工相关条件。³

13. 国际金融机构不仅通过为财政援助安排设定正式条件的方式推动放松劳工法管制。例如，意大利曾经受到一种微妙的改革压力，欧洲中央银行行长及其现任继任人曾秘密致函意大利政府，列出可能所需的各项改革。⁴ 基金组织还利用其它方式倡导劳工市场放松管制的改革，如通过在双边宏观经济监测框架内进行的第四条磋商来倡导这种改革。⁵ 这些做法带有某种压力，并可能影响国家从别处获得融资的能力，因为潜在或实际投资者和双边贷方经常参考这些报告。⁶

B. 经济调整方案的劳工法问题

14. 政府面临金融和经济危机时，往往削弱劳工权利，尽管改革的具体内容因国而异，尤其取决于劳工法在不同方面受保护程度。⁷ 这与国际金融机构尤其是基金组织对待劳工市场改革的主要趋势是一致的。基金组织虽然有时也支持对劳工标准略作改进，⁸ 但其对待劳工法的主要立场是放松管制。1998 年至 2005 年，各国政府发给基金组织的意向书有将近三分之一含有关于灵活对待劳工市场监管问题的承诺。⁹

³ Alexander E. Kentikelenis, Thomas H. Stubbs and Lawrence P. King, IMF conditionality and development policy space, 1985-2014”, *Review of International Political Economy* (2016), p. 19.

⁴ Stefano Sacchi, Conditionality by other means: EU involvement in Italy’s structural reforms in the sovereign debt crisis”, *Comparative European Politics*, vol. 13, No. 1 (2015), pp. 82-83 and 89.

⁵ Center for Economic and Policy Research, “Macroeconomic policy advice and the Article IV consultations: a European Union case study” (Washington D.C., 2013), pp. 14-17.

⁶ 进一步参考内容见 Franz Christian Ebert, “International financial institutions’ approaches to labour law: the case of the International Monetary Fund”, in Adelle Blackett and Anne Trebilcock, eds., *Research Handbook on Transnational Labour Law* (Cheltenham, Edward Elgar, 2015), pp. 126-127.

⁷ Christoph Hermann, “Structural adjustment and neoliberal convergence in labour markets and welfare: the impact of the crisis and austerity measures on European economic and social models”, *Competition and Change*, vol. 18, No. 2 (2014), pp. 123-124.

⁸ Franz Christian Ebert, “International financial institutions’ approaches to labour law” (note 6 above), pp. 129-131 with further references.

⁹ Mark S. Anner and Teri L. Caraway, “International institutions and workers’ rights: between labor standards and flexibility”, *Studies in Comparative International Development*, vol. 45, No. 2 (2010), pp. 151, 163-164.

15. 早期的案例可追溯到 1950 年代，例如基金组织要求阿根廷控制工资增长。1980 年代在墨西哥债务危机框架内实施的调整措施除造成其他影响外，需要大幅减少公共部门雇员，同时大幅降低其工资。相关改革既包括小范围调整，也包括一揽子综合改革措施，对事关集体和个人的劳工法作出了影响深远的修正。例如，在 1990 年代，科特迪瓦在基金组织/世界银行支持的经济调整方案的框架内实行改革，措施包括放宽关于临时就业、解雇和加班的规则，并下放集体谈判制度。同样，1990 年代在阿根廷实施的结构调整方案需要进行事关个人的劳工法改革，例如延长试用期，同时需要进行事关集体的劳工法改革，使公司层面的协议置于行业协议之上。

16. 近年来，紧缩驱动的劳工法改革仍然是一个普遍趋势。不少于 89 个国家在 2010 年至 2015 年进行了这样的改革，其中一半以上(49 个)国家是发展中国家。此外，据报告，130 个国家削减了公共部门工资或对其设限，或正在考虑这样做，其中三分之二以上(96)个国家是发展中国家。¹⁰

表 1: 2010 年至 2015 年期间与紧缩有关的劳工法改革¹¹

| | 其 他 | | | | | | |
|----------------------------|-----------|------------|-----------|--------------|-----------|----|-------------|
| | 高收入 国家 | 东亚和 太平洋 | 东欧/ 中亚 | 拉丁美洲/ 加勒比 | 中东/ 北非 | 南亚 | 撒哈拉以南 非洲 |
| 实行与紧缩有关的 劳工法改革的国家 数目 | 40 | 9 | 12 | 11 | 6 | 3 | 8 |
| 削减公共部门工资 或为其设限的国家 数目 | 34 | 18 | 17 | 14 | 8 | 7 | 32 |

17. 在欧元区危机的背景下，劳工法改革的影响特别深远。受危机影响的欧元区国家尤其通过立法减轻解雇工人的经济代价。这样做时，采取的措施如削减解职费，缩短通知期，降低防止不公平解雇的保护水平，放宽关于集体解雇多余人员的规则等等(见下文表 2)。

18. 基金组织向摩洛哥和突尼斯提供财政援助时也提倡放宽劳工法规则。这些案例很有意思，因为基金组织和世界银行已改变了其说法，现在也提倡社会包容和对穷人的保护，并且更加谨慎得对待其早先紧缩驱动的方针。然而，对突尼斯而言，国际金融机构提倡的政策却继续主张劳工市场放松管制，并冻结公务员工

¹⁰ Isabel Ortiz and others, “The decade of adjustment: a review of austerity trends 2010-2020 in 187 countries”, Extension of Social Security Working Paper, No. 53 (ILO, Columbia University and The South Centre, 2015), pp. 12-13. The analysis therein draws on 616 IMF Article IV reports.

¹¹ 表中内容参考 Isabel Ortiz 等人的论文(上文注 10), pp. 12-13.

资。¹² 摩洛哥提出财政援助请求时，基金组织强调必须放宽对定期合同的管理，减少国内的规章保护。¹³

表 2: 经济危机期间(2008-2012)欧元区一些国家的劳工法改革¹⁴

| 改革领域 | | 所涉国家 | |
|-----------------|---------|------------------------|--------------|
| 事关个人的劳工法特定方面的改革 | 促进非标准就业 | 促进定期就业和代理工作 | 希腊, 葡萄牙 |
| | | 推出新的就业合同, 降低工资, 减少就业保障 | 希腊, 西班牙 |
| | | 延长试用期 | 希腊, 西班牙 |
| | 减少就业保障 | 削弱公务员就业保护 | 希腊, 葡萄牙 |
| | | 缩短通知期 | 希腊, 西班牙 |
| | | 抬高门槛, 减少为集体解雇承担的义务 | 希腊, 西班牙 |
| | | 修改公平与不公平解雇的定义 | 西班牙, 意大利 |
| | | 减少解职费 | 西班牙, 希腊, 葡萄牙 |
| | | 取消或削弱在不公平解雇或集体解雇后复职的权利 | 西班牙, 意大利 |
| | | 事关集体的劳工法改革 | 下放集体谈判权 |
| 暂停适用优惠原则 | 希腊, 西班牙 | | |
| 核可例外和偏离常规的做法 | 意大利 | | |

¹² 例如, 见突尼斯, “经济和财政政策备忘录”, 2014 年 1 月 28 日给基金组织仲裁克里斯蒂娜·拉加德的意向书附件, 第 9 和 21 段。

¹³ 基金组织, “Staff report on Morocco relating to a request for an arrangement under the precautionary and liquidity line and cancellation of the current arrangement”, 第 20 段。例如, 在关于摩洛哥的第四条报告中, 基金组织强调必须进一步放宽对劳工市场的管制, 特别是“降低最低工资和雇用费用”(见基金组织, “Morocco: Staff report for the 2011 Article IV consultation” (2011 年 9 月 19 日), 第 26 段。

¹⁴ 本表以其他数据加以补充, 原有内容取自 Christoph Hermann “Structural adjustment and neoliberal convergence in labour markets and welfare” (上文注 7), 第 119 和 121 页。清单所列内容并非详尽, 因为劳工法改革还在更多方面对劳工和人权产生了负面影响, 如削减和改变退休金, 削减工资, 特别是削减最低工资和公共部门工资。

| 改革领域 | | 所涉国家 |
|---------|---------------------|--------------|
| 削弱集体谈判权 | 暂停或减少延展程序 | 希腊, 葡萄牙 |
| | 限制过期集体协议的“后效” | 希腊, 西班牙, 葡萄牙 |
| | 限制仲裁 | 希腊 |
| 干预集体谈判 | 暂停适用现有协议 | 希腊, 葡萄牙 |
| | 限制协议期限 | 希腊 |
| 削弱工会 | 便利非工会会员代表 缔结集体协议 | 希腊, 西班牙, 葡萄牙 |

19. 总体来看, 改革对国内劳工法带来重大变化, 有时甚至是彻底变化。结果, 劳工法的保护被大大削弱, 而工会通过谈判集体协议保护工人的能力也受到削弱。这提出了这些改革对工人人权影响的问题, 下节将讨论这个问题。

三. 与紧缩有关的劳工法改革对人权的影响

20. 与紧缩有关的劳工法改革可能有损于国际人权文书所载的某些标准。《公民权利和政治权利国际公约》尤其载有免于强迫劳动的权利和结社自由, 《经济、社会及文化权利国际公约》保护工作权和享有公正工作条件的权利, 并对工人结社自由规定了更详细的保护, 包括罢工的权利。¹⁵ 这些权利也得到国际劳工组织(劳工组织)的基本公约和 1998 年劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言的保护。¹⁶ 区域人权文书, 包括《非洲人权和人民权利宪章》、《美洲人权公约关于经济、社会和文化权利领域的附加议定书》(“《圣萨尔瓦多议定书》”)、《欧洲人权公约》和《欧洲社会宪章》, 也载有相关规定。

21. 这些标准构成经济、社会和文化权利委员会确定国家在诸如工作权等方面义务的方针的基础。在这方面, 该委员会以整体观看待工作权, 工作权依据劳工组织相关公约的范围, 但不一定局限于此范围, 涉及必须得到立即履行的某些义务, 如通过就业政策, 并涉及可逐步履行的其他义务。¹⁷

¹⁵ 《儿童权利公约》(第 32 和 34 条)、《消除对妇女一切形式歧视公约》(第 11 条)、《消除一切形式种族歧视国际公约》(第 5 条)和《残疾人权利公约》(第 27 条)也载有与工作有关的国家义务。

¹⁶ 此外, 劳工组织就劳工问题通过了将近 190 项公约和 200 多条建议。

¹⁷ 见经济、社会和文化权利委员会关于工作权的第 18(2005)号一般性意见。

22. 各国在应对金融危机时以及在经济困难时确实有一些灵活性。必要时，国际人权法不排除各国可采取有悖于一般义务的倒退措施的可能性，以便逐步落实经济、社会和文化权利。然而，各国必须始终避免在没有仔细考虑损害较小的替代途径及提供理由的情况下故意采取倒退措施。一国试图采取倒退措施时，必须表明此类措施为临时性的，有必要的，非歧视的，而且至少尊重核心义务。¹⁸

23. 换言之，国际人权条约所载的劳工权利可以受到克减，但只能在十分严格的条件下这样做，而且核心义务始终必须得到尊重。例如，关于享有公正有利工作条件的权利和工作权，委员会提出的核心义务是，各国应确立最低工资标准，这种标准是非歧视性的，不可克减的，是根据生活费用确定的，以确保工人及其家属能过体面的生活，并确保非歧视性，确保对就业的平等保护，确保就业权，尤其是为弱势及边缘化个人和群体提供这种保障。¹⁹

24. 国际金融机构和国家开发银行在向国家提供贷款并强加实施某些财政和宏观经济改革政策的条件时也必须尊重劳工权利。经济、社会和文化权利委员会明确强调，国际金融机构在其贷款政策和信贷协议中应更加注意保护工作权，应作出特别努力确保在所有结构调整方案中都保护这项权利。²⁰

25. 财政紧缩方案如果实施，必须充分尊重人权标准，借款国和贷方，包括提供贷款的国际组织和国家，也必须尊重这些标准。贷方和借方在贷款提供之前都有义务进行人权影响评估，以确保贷款条件不会不成比例地影响经济、社会和文化权利，并且不会产生歧视。²¹

A. 迫使各国与国际义务相冲突

26. 紧缩措施和经济改革方案经常与国家的人权义务相冲突。相关权利有时受到微小干涉，有时甚至被完全否定。在一系列问题上都出现这一情况。

27. 在若干情况下，各国实行的经济调整改革在公平报酬权利方面产生了紧张关系。例如，经济、社会和文化权利委员会反复关切地指出，受危机影响的国家冻结和降低最低工资，就不可能确保《经济、社会及文化权利国际公约》第 7 条所述的体面生活。²² 出于类似的理由，欧洲社会权利委员会认定《欧洲社会宪章》第 4(1)条受到违反。²³ 影响年轻人的劳工法改革是否符合国际人权标准的问题

¹⁸ 见关于享有公正有利工作条件的权利的第 23 (2016)号一般性意见，第 52 段。

¹⁹ 同上，第 65 段；第 18 号一般性意见第 31 (a)段。

²⁰ 见第 18 号一般性意见第 53 段；第 23 号一般性意见第 71 段。

²¹ 见 A/HRC/20/23; E/C.12/2016/1, 特别是第 11 段; A/HRC/21/39, 第 92 段。

²² 见 E/C.12/GRC/CO/2, 第 19 段; E/C.12/ESP/CO/5, 第 18 段; E/C.12/PRT/CO/4, 第 12.段。

²³ 欧洲社会权利委员会，结论 XX-3 (2014), 希腊，第 4(1)条；结论(2014), 葡萄牙，第 4(1)条；结论 XX-3 (2014), 西班牙，第 4 (1)条。

题尤其受到质疑。关于希腊，经济、社会和文化权利委员会指出，年轻工人工资受到不成比例的影响，欧洲社会权利委员会则认定《欧洲社会宪章》第 4(1)条受到违反，因为 25 岁以下年轻工人的最低工资低于贫困线。²⁴ 此外，欧洲社会权利委员会认定，降低年轻工人最低工资的做法是对 25 岁以下年轻工人的歧视，而且希腊违反了《欧洲社会宪章》第 7(7)条，该条规定 18 岁以下的工人享有三周以上的带薪年假。²⁵

28. 便利雇用和解雇工人的劳工法改革在人权义务方面产生了紧张关系。关于 1990 年代阿根廷的金融危机，经济、社会和文化权利委员会关切地指出，基金组织支持的劳工法改革，包括延长工作合同中规定的试用期、普遍采用定期合同等等，使工作关系更加不稳定。²⁶ 关于涉及解雇的保护问题，欧洲社会权利委员会认定，西班牙实行的改革侵犯了工人在被终止就业时获得合理通知的权利，因为这涉及规章性条款等事项，通知期由就业合同当事方确定，因而允许雇主不发通知即可辞退根据某些合同受聘的试用期雇员。²⁷

29. 工会权利也经常受到在与危机有关的经济调整的框架内实行的劳工法改革的影响。和平集会自由和结社自由权利问题特别报告员最近关切地指出，集体劳工权利，包括组织和加入工会权利，受到越来越少的尊重。在此背景下，他也提醒大家注意多边金融机构的作用，因为这些机构提供贷款可能以某些措施为条件，而这些措施会削弱劳工保护，不让工人在整个过程中发表意见，并将就业转变为不正规性质。²⁸

30. 1999 年，经济、社会和文化权利委员会关切地注意到，阿根廷实行的集体劳工法改革降低了法定工作标准，影响到“临时”工人的待遇。²⁹ 相关准司法机关尤其注意到旨在下放集体谈判权的措施。对于希腊和西班牙，劳工组织结社自由委员会强调，如果设立的机制有利于下放谈判权，而谈判的除外条款与在较高层面议定的条款相比更为不利，这就会违背第 87 和 98 号公约的原则，削弱结社自由和集体谈判的权利。³⁰

²⁴ 见 E/C.12/GRC/CO/2, para. 19; 欧洲社会权利委员会，结论 XX-3 (2014)，希腊，第 4(1)条。

²⁵ European Committee of Social Rights, Complaint No. 66/2011, *General Federation of employees of the national electric power corporation (GENOP-DEI) and Confederation of Greek Civil Servants' Trade Unions (ADEDY) v. Greece*, 23 May 2012, paras. 30-32 and 68-69; and Conclusions XX-1 (2012), Greece, art. 1 (1).

²⁶ 见 E/C.12/1/Add.38, 第 16 段。

²⁷ 见欧洲社会权利委员会，结论 XX-3 (2014)，西班牙，第 4(4)条。

²⁸ 见 A/71/385, 第 85 段。

²⁹ 见 E/C.12/1/Add.38, 第 15 和 16 段。

³⁰ 劳工组织结社自由委员会，2820 号案 (希腊)，第 365 次报告，2012 年 11 月，第 997 段；2947 号案(西班牙)，第 371 次报告，2014 年 3 月，第 453 段。

31. 西班牙政府允许雇主单方面不适用集体协议中规定的条件的做法被认定不符合《欧洲社会宪章》第 6(2)条，³¹ 希腊政府为应对危机而单方面暂停适用集体协议的做法被认定违反劳工组织第 98 号公约。³² 在这方面，结社自由委员会强调，在经济危机中采取的限制集体谈判的任何紧急措施都必须是临时性的，是必要的，同时需要有“保护工人生活标准的充分保障”。³³

B. 调整方案对劳工权利的负面影响

32. 为防止、减轻或克服主权债务危机而实行的调整改革在许多情况下以各种方式影响到工人人权。审视 1981 年至 2003 年期间 131 个发展中国家的数据的一项研究发现，一个国家如果实施由基金组织和世界银行推动的结构调整方案时间越长，对劳工权利保护的水平就越低。³⁴ 分析 123 个发展中国家和新兴经济体的数据的另一项研究发现，基金组织和世界银行推行的方案与集体劳工权利之间存在严重的反向关联，对于工人结社自由和集体谈判权利而言尤其如此，在法律与实践中都一样。³⁵ 上述研究是对关于货币危机对劳工标准的影响的文献的补充，这些研究都发现这种危机导致劳工总人数减少，在制造业尤其如此，并导致实际工资降低，致使总的失业人数及青年失业人数增加等等。³⁶

33. 工人工资经常受经济调整改革的影响。一项对 110 个国家情况进行的研究显示，基金组织财政援助方案对制造业劳工比例产生了负面影响。³⁷ 据报告，基金组织和世界银行在 1980 年代推行的调整方案实施后，许多发展中国家的实际

³¹ 欧洲社会权利委员会，结论 XX-3 (2014)，西班牙，第 6 (2)条。

³² 见劳工组织结社自由委员会，2820 号案 (希腊)，第 365 次报告，2012 年 11 月，第 995 段。

³³ 劳工组织结社自由委员会，2918 号案 (西班牙)，第 368 次报告，2013 年 6 月，第 362 段。

³⁴ Rodwan Abouharb and David Cingranelli, *Human Rights and Structural Adjustment* (Cambridge, Cambridge University Press, 2007), pp. 87 and 200.

³⁵ Blanton R G, Blanton S L and Peksen D, “The impact of IMF and World Bank programs on labor rights”, *Political Research Quarterly* (2015) pp. 5 and 9.

³⁶ 例如，见 Peter R. Fallon and Robert E.B. Lucas, “The impact of financial crises on labour markets, household incomes and poverty: a review of evidence”, *The World Bank Research Observer*, vol. 17, No. 1 (2002), p. 41; Paul Maarek and Elsa Orgiazzi, “Currency crises and the labour share”, *Economica*, vol. 80, No. 319 (2013), p. 583; Misbah Tanveer Choudhry, Enrico Marelli and Marcello Signorelli, “Youth unemployment rate and impact of financial crises,” *International Journal of Manpower*, vol. 33, No. 1 (2012), pp. 87-88.

³⁷ James Raymond Vreeland, “The effect of IMF programs on labor”, *World Development*, vol. 30, No. 1 (2002), pp. 124 and 130.

工资大幅下降。³⁸ 同样，欧元区若干国家特别是希腊最近实施经济调整方案的过程中，劳工比例相对于国内总产值大幅下降。³⁹

34. 在进行经济调整的国家，工会也受到削弱。在 1990 年代下半时期利用 39 个最不发达国家的数据进行的一项研究显示，基金组织贷款安排和债务偿还协议的签署与加入工会的比率为反向关联。⁴⁰ 基金组织和世界银行推动实施调整方案时，在印度等若干发展中国家推动公有公司私营化，使地方工会受到进一步分化和削弱。⁴¹ 欧洲经济危机期间实行的劳工市场改革严重影响相关国家的集体谈判权。例如，希腊行业集体谈判权受到大大削弱，同时由非工会组织在公司层面签署协议的情况增加；罗马尼亚 2011 年劳工法改革严重影响工会在全国及行业层面参与有效集体谈判的能力；⁴² 葡萄牙在 2008 年至 2012 年期间通过的集体协议数目逐年大幅减少，协议所涉工人人数也大幅减少。⁴³ 现在的风险是，即使集体劳工权利在一定时候应得到恢复，但工会将过于软弱无力，无法与雇主进行有意义的谈判。此外经常没有与社会伙伴协商相关经济调整方案的问题。

35. 这一事态发展经常伴随着非正规经济成分的增加以及正规就业的总体减少。例如，科特迪瓦 1980 年代实施结构调整方案后，失业率和非正规部门劳工人数都大幅增加，同时据报告，可可行业私有化导致该行业童工人数增加，童工经常在危险条件下工作。⁴⁴ 马拉维在实施世界银行和基金组织主张的结构调整方案时，正规就业总人数和私营部门就业人数都减少。在其他国家，公有公司私营化也导致有体面工作条件的稳定工作被不稳定工作所取代，这些工作涉及分包商，

³⁸ 关于拉丁美洲和非洲国家，进一步的参考资料见 Ajit Kumar Singh, “Social consequences of new economic policies: with particular reference to levels of living of working class population”, *Economic and Political Weekly*, vol. 28, No. 7 (13 February 1993), pp. 281.

³⁹ Magoulios George, Kydros Dimitrios, Athianos Stergios, “The economic crisis (2008) and effects on income: the case of Greece”, *Procedia Economics and Finance*, vol. 19 (2015), pp. 35-36.

⁴⁰ Nathan D. Martin and David Brady, “Workers of the less developed world unite? A multilevel analysis of unionization in less developed countries”, *American Sociological Review*, vol. 72, No. 4 (2007), pp. 568 and 579.

⁴¹ 关于印度，见 Sasmita Palo, Nayantara Padhi and Sweta Panigrahi, “Labour standards in the aftermath of structural adjustment programme: the case of India”, *Indian Journal of Industrial Relations*, vol. 35, No. 3 (2000), pp. 389.

⁴² Aurora Trif, “Surviving frontal assault on collective bargaining institutions in Romania: the case of manufacturing companies”, *European Journal of Industrial Relations*, vol. 22, No. 3 (2016), p. 222.

⁴³ Isabel Távora and Pilar González, “Labour market regulation and collective bargaining in Portugal during the crisis: continuity and change”, *European Journal of Industrial Relations*, vol. 22, No. 3 (2016), p. 257.

⁴⁴ International Labor Rights Fund, “The World Bank and IMF policies in Cote d’Ivoire: impact on child labor in the cocoa industry” (Washington D.C., 2002), p. 4.

而分包商不需完全遵守相关劳工法规定。⁴⁵ 希腊和葡萄牙实行劳工法改革后，失业率大增，不稳定的就业合同数目也大增。

C. 削弱劳工权利的影响

36. 实施结构调整方案时削弱劳工权利，对其他人权也有负面影响。例如，据报告，在津巴布韦，由于公共部门大幅裁员等因素，许多员工及其家属陷于贫困，无家可归，影响到其食物权和适当住房权。⁴⁶ 在欧元区危机的过程中实行的与紧缩有关的劳工法改革，加上退休金制度改革，预计会使大批老年人陷于贫困。⁴⁷ 在希腊，紧缩措施、劳工法改革和公共部门缩减引起收入损失，导致贫困增加，在私营部门的员工中尤其如此，而缺乏可提供充分补救的社会保障系统，使得情况更加严重。⁴⁸

37. 在一些情况下，由于相关国家减少了相对于国内总产值的劳工比例等原因，结构调整方案已使现有不平等现象加剧。结构调整对工作女性的负面影响经常特别严重。例如，墨西哥在实施结构调整方案时，与男性相比，女性平均工资下降幅度更大。⁴⁹ 国有公司裁员和私有化经常对妇女就业产生不成比例的影响。⁵⁰

38. 经济危机期间，妇女参与劳工市场人数的增加经常主要出现在非正规部门。⁵¹ 关于希腊的调整方案，劳工组织实施公约与建议书专家委员会强调，劳工市场放松管制可能会对妇女工资水平产生不成比例的影响。⁵² 同时，审视爱尔兰、意大利和葡萄牙的性别差距的一项研究发现，由于诸如建筑业等以男性为主导的行业往往受经济危机影响更加严重，就失业率而言，性别差距有缩小的趋势。尽管如此，随着这些国家公共部门缩小编制，在公共部门占主导地位的妇女可能会受

⁴⁵ Kamal A. Munir, Natalya Naqvi and Adaner Usmani, “The abject condition of labor in Pakistan”, *International Labor and Working-Class History*, No. 87 (2015), p. 179.

⁴⁶ Saliwe M. Kawewe and Robert Dibie, “The impact of economic structural adjustment programs [ESAPs] on women and children: implications for social welfare in Zimbabwe”, *The Journal of Sociology & Social Welfare*, vol. 27, No. 4 (2000), pp. 94-96.

⁴⁷ Christoph Hermann, “Structural adjustment and neoliberal convergence in labour markets and welfare” (note 7 above), p. 127.

⁴⁸ 见 A/HRC/31/60/Add.2.

⁴⁹ 见 Diana Alarcon-Gonzalez and Terry McKinley, “The adverse effects of structural adjustment on working women in Mexico”, *Latin American Perspectives*, vol. 26, No. 3 (1999), p. 115.

⁵⁰ 关于印度，见 Sasmita Palo, Nayantara Padhi and Sweta Panigrahi, “Labour standards in the aftermath of structural adjustment programme” (note 41 above), p. 390.

⁵¹ 见 Khadija Ali, “Gender exploitation: from structural adjustment policies to poverty reduction strategies”, *Pakistan Development Review*, vol. 42, No. 4 (2003), p. 675 with further references.

⁵² 劳工组织实施公约与建议书专家委员会，2012年通过的意见，国际劳工大会第102次会议(2013)公布，公平报酬公约，1951 (No. 100)，希腊。

到更大的影响，⁵³ 紧缩驱动的育儿和教育服务削减可能使妇女参与劳工市场更加困难。⁵⁴

39. 其他负面影响与公务质量有关。公务员工资削减可能影响公共部门的生产率，⁵⁵ 这反过来又有助于主张私有化或进一步削减工资。科特迪瓦按照基金组织和世界银行的建议削减教师工资后，由于人才外流，似乎对教育质量产生了负面影响。⁵⁶

40. 最后，基金组织和世界银行推行的调整方案在一些情况下与公民权利和政治权利受侵犯的情况有关。例如，自 1950 年代以来，阿根廷在实施基金组织的方案时经常发生针对反对劳工市场改革措施的工会施行暴力的事件，包括镇压抗议示威，监禁工会领导人等等。⁵⁷ 许多国家采取紧缩政策后，发生了抗议和暴乱，⁵⁸ 执法人员经常对示威者过度使用武力，造成对公民权利和政治权利的侵犯。⁵⁹

四. 挑战传统思维：劳工标准的经济影响

41. 上述情况从人权角度来看是有问题的，不仅如此，如下文所示，劳工权利一般有害于经济发展的假设在理论层面已受到有力挑战，并得到经验数据的驳斥。与紧缩有关的劳工市场改革在与债务有关的经济危机后帮助经济复苏的证据很脆弱。有时，债务危机似乎为推行有利于商业利益的劳工市场改革提供了借口，而不是为了处理经济问题。因此，债务危机经常导致经济不平等的情况恶化，这是不足为奇的。⁶⁰

⁵³ 在葡萄牙，失业的性别差距甚至已经颠倒，见 Tindara Addabbo and others, “Gender and labour in times of austerity: Ireland, Italy and Portugal in comparative perspective”, *International Labour Review*, vol. 154, No. 4 (2015), pp. 458-459.

⁵⁴ 关于债务和放款政策对妇女的负面影响，另见 A/67/304。

⁵⁵ Guy Standing, “Structural adjustment and labour market policies: towards social adjustment?” , in Guy Standing and Victor Tokman, eds., *Towards social Adjustment. Labour market issues in structural adjustment* (Geneva, ILO, 1991), p. 30 with further references.

⁵⁶ Kato Gogo Kingston, “The impacts of the World Bank and IMF structural adjustment programmes on Africa: the case study of Cote d’Ivoire, Senegal, Uganda and Zimbabwe” , *Sacha Journal of Policy and Strategic Studies*, vol. 1, No. 2 (2011), p. 118.

⁵⁷ Margaret Conklin and Daphne Davidson, “The I.M.F. and economic and social human rights: a case study of Argentina, 1958-1985” , *Human Rights Quarterly*, vol. 8 (1986), pp. 255-257.

⁵⁸ 见 John Walton and Charles Ragin, “Global and national sources of political protest: third world responses to the debt crisis” , *American Sociological Review*, vol. 55, No. 6 (1990), p. 877.

⁵⁹ 关于阿根廷，见 Margaret Conklin and Daphne Davidson, “The I.M.F. and economic and social human rights: a case study of Argentina, 1958-1985” (note 57 above), pp. 255-257.

⁶⁰ 见 A/HRC/31/60.

A. 劳工标准的总体经济影响

42. 通过劳工法加强对工人的保护，是提高还是降低经济效率，这一点一段时间来一直有争议。传统思维认为，劳工法，特别是就业保护法，是经济增长和就业的主要障碍。关于这一点，经济合作与发展组织(经合组织)、基金组织和世界银行都认为，劳工保护标准高会助长失业等等，应降低这种标准。⁶¹

43. 然而，这种观点在许多方面受到挑战。学者发现劳工法的许多功能有助于提高经济效率，而不是阻碍经济效率。除其他作用外，劳工法能在公司和市场层面进一步推动经济协调。⁶² 此外，关于最低工资或涉及解雇的保护的法律往往能鼓励雇主高效率利用其员工，投资于技术，努力改善其组织。劳工标准也有助于在萧条期内稳定需求。在这方面，劳工法纠正市场失灵问题的作用经常得到承认。⁶³

44. 此外，分析经验的一批文献显示，劳工标准对经济的影响远远不像传统思维所认为的那样有害。关于劳工标准的经济影响的文献中唯一有力的结论似乎是劳工标准对收入分配的积极影响。相比之下，“研究人员尽管做出了大量努力，但仍然无法确定[劳工市场]体制对诸如失业和就业等总体经济结果的影响”。⁶⁴ 一项对经合组织 20 个国家数据的分析研究尤其发现，劳工市场体制削弱与失业减少之间没有关联，而发现协调集体谈判与减少失业有关联。⁶⁵ 最近一项分析经合组织国家以及中欧和东欧 10 个新兴市场经济体过去 30 年数据的研究也得出了类似的结论。⁶⁶ 研究还发现，“就业保护、福利替代率和税楔似乎不会对失业问题造成影响”。⁶⁷ 另一项研究发现，“在发达国家，总体来看，劳工法与失

⁶¹ 见 OECD, “The OECD Jobs Study. Evidence and Explanations. Part I – Labour Market Trends and Underlying Forces of Changes” (Paris, 1994), p. 69; IMF, *World Economic Outlook: Growth and Institutions* (Washington D.C., 2003), pp. 137-138 and 141-142; World Bank, *Doing Business* (Washington D.C., 2007), p. 19.

⁶² Simon Deakin, “Labour law and development in the long run”, in Shelley Marshall and Colin Fenwick, eds., *Labour Regulation and Development. Socio-Legal Perspectives* (Cheltenham, Edward Elgar, forthcoming), p. 41.

⁶³ 例如，见 Alan Hyde, “What is labour law?”, in Guy Davidov and Brian Langille, eds., *Boundaries and Frontiers of Labour Law: Goals and Means in the Regulation of Work* (Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2006), pp. 54-60.

⁶⁴ Richard B. Freeman, “Labor market institutions around the world”, in Paul Blyton and others, eds., *The SAGE Handbook of Industrial Relations* (Los Angeles, SAGE, 2008), p. 652.

⁶⁵ 见 Dean Baker and others, “Labor market institutions and unemployment: assessment of the cross-country evidence”, in David Howell, ed., *Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy* (Oxford, Oxford University Press, 2005), p. 109.

⁶⁶ Sabina Avdagic and Paola Salardi, “Tenuous link: labour market institutions and unemployment in advanced and new market economies”, *Socio-Economic Review*, vol. 11, No. 4 (2013), p. 765.

⁶⁷ Lucio Baccaro and Diego Rei, “Institutional determinants of unemployment in OECD countries: does the deregulatory view hold water?”, *International Organization*, vol. 61 (2007), pp. 528 and 563.

业没有持续的关联，无论是反向还是正向关联”，⁶⁸ 而工作时间和工人代表法似乎会对失业问题产生负面影响。⁶⁹

45. 认为就业保护法助长青年失业的说法尤其受到最近研究的挑战。例如，为降低成本而裁员，既不会增加年轻人找到就业的机会，也不会减少被解雇的风险。⁷⁰

46. 其他研究发现，劳工标准对生产率和就业有积极影响。从长期来看，劳工法，包括防止员工受解雇的规章，与生产率有着正向关联。⁷¹ 此外，据报告，每日工作时缩短与每小时生产率提高有关联。⁷² 关于某些劳工法对创新的影响的研究有类似的结论。对经合组织四个国家 1970 年至 2002 年期间情况的分析发现，较高的防止解雇的标准对雇员的创新有积极影响。⁷³

47. 关于发展中国家，劳工标准对经济表现有负面影响的证据似乎很脆弱。虽然关于发展中国家的相关数据很少，但以阿根廷为例，研究显示，劳工市场放松管制似乎削弱了就业灵活性，而不是增强灵活性。⁷⁴ 同时，关于智利情况的证据显示，“在 1990 年代亚洲金融危机之前，逐步重新强化对劳工市场的管制，与就业持续增长是一致的”。⁷⁵ 一项分析 1985 年至 1994 年各国数据的研究发现，较高的劳工标准除了产生其他积极效果外，还与较低的腐败率有关联。⁷⁶ 最后，一项关于金砖五国(巴西、俄罗斯联邦、印度、中国和南非)情况的研究显

⁶⁸ 同上，着重号为作者所加。

⁶⁹ Simon Deakin, Jonas Malmberg and Prabirjit Sarkar, “How do labour laws affect unemployment and the labour share of national income? The experience of six OECD countries, 1970-2010”, *International Labour Review*, vol. 153, No. 1 (2014), p. 17.

⁷⁰ 见 Clemens Noelke, “The consequences of employment protection legislation for the youth labour market”, Working Paper No. 144 (Mannheim, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, 2011), p. 26.

⁷¹ Simon Deakin and Prabirjit Sarkar, “Does labour regulation improve income distribution at the cost of decreased employment and productivity?”, Paper presented at the ILO/IZA Conference, Geneva, 10-11 March 2016.

⁷² 进一步参考资料，见 Lonnie Golden, “The effects of working time on productivity and firm performance: a research synthesis paper”, *Conditions of Work and Employment Series No. 33* (ILO Geneva, 2011), p. 6.

⁷³ Viral V. Acharya, Ramin P. Baghai, Krishnamurthy V. Subramanian, “Labor Laws and innovation”, *Journal of Law & Economics*, vol. 56, No. 4 (2013), pp. 998 and 1032.

⁷⁴ Adriana Marshall, “Labour market policies and regulations in Argentina, Brazil and Mexico: programmes and impacts”, *Employment Strategy Papers No. 2004/13* (ILO, 2004), p. 22.

⁷⁵ Gerry Rodgers, “Labour market flexibility and decent work”, Department of Economic and Social Affairs Working Paper No. 47 (July 2007), p. 6 with further references.

⁷⁶ Thomas I. Palley, “Labour standards, democracy and wages: some cross-country evidence”, *Journal of International Development*, vol. 17, No. 7 (2005), pp. 885 and 889.

示，相关罢工法律对失业没有重大影响，而员工代表保护较强的规定甚至在某种程度上与失业率有反向关联。⁷⁷

48. 经合组织近年来在这个问题上采取了较为微妙的立场，可能是对上述研究结论作出的反应。例如，2006 年经合组织研究人员在一项研究中认为，“就业保护法律对总体失业情况没有重大影响”，但一些证据显示，“高度集中和/或经协调的工资谈判系统”估计与较低的失业率有关联。⁷⁸ 此外，世界银行发布的一项综合审查认为，劳工市场体制对于分配有积极影响，而对经济效率的作用似乎很小，“多数研究显示，对经济效率没有影响或有很小的负面影响，但一些研究显示有积极影响”。⁷⁹ 一段时间来，基金组织的研究也更加微妙，最近的一份报告认为，劳工市场规章“从统计角度来看，对总要素生产率没有重大影响”。⁸⁰

49. 总之，研究显示，劳工法的经济影响十分复杂，在各国各经济部门均不同，更重要的是，根据情况甚至可能提高经济效率。在许多情况下，劳工标准之外的因素似乎更能影响经济结果。因此，取消劳工标准的经济理由很弱，在集体谈判和防止解雇方面也是如此。

50. 从人权角度来看，这一结论也很重要。如果克减劳工权利不会带来任何有理由的好处，甚至对于劳工市场以外的权利所有人也是如此，如果缩减劳工权利不能使所有人更好享有经济和社会权利，那么这类倒退性措施就不能被认为是允许的，不能被认为是金融和经济危机的合理反应。

B. 经济调整框架内放松劳工法规则的经济影响

51. 根据经验得出的结论总的来看似乎不支持认为劳工法放松管制有助于经济危机后复苏的说法。一种观点认为，在全球层面，“旨在推动出口引导的增长的增加劳工市场灵活度的压力，最终将导致消费、净出口和就业减少”。的确，证据似乎与这一观点更加一致。⁸¹

⁷⁷ Simon Deakin, Colin Fenwick, Prabirjit Sarkar, “Labour law and inclusive development: the economic effects of industrial relations laws in middle-income countries”, in M. Schmiegelow and H. Schmiegelow, eds. *Institutional Competition between Common Law and Civil Law*, (Berlin/Heidelberg, Springer, 2014), p. 202.

⁷⁸ Andrea Bassanini and Romain Duval “The determinants of unemployment across OECD countries: reassessing the role of policies and institutions”, *OECD Economic Studies*, No. 42, 2006/1 (2006), p. 46.

⁷⁹ Gordon Betcherman, “Labor market institutions: a review of the literature”, Background paper for the 2013 World Development Report (November 2012), p. 41.

⁸⁰ 基金组织，世界经济展望：增长不均—短期和长期因素(2015年4月)，第105页。

⁸¹ Jeronim Capaldo and Alex Izurieta, “The imprudence of labour market flexibilization in a fiscally austere world”, *International Labour Review*, vol. 152, No.1 (2013), p. 24.

52. 拉丁美洲的证据显示，阿根廷、玻利维亚多民族国、巴西、智利、墨西哥和乌拉圭在 1980 年代和 1990 年代放宽事关个人和集体的劳工法规的改革，既没有减少非正规就业，也没有减轻就业不稳定状况，在所涉期间不稳定性有增无减。⁸² 的确，在若干拉丁美洲国家，削弱就业保护法似乎导致工作更不稳定，而且没有证据显示就业业绩得到改善。⁸³ 这与下列更为广泛的研究结论是一致的：基金组织和世界银行“增加结构调整放款力度”似乎与人均增长加速无关，反复提供结构调整贷款与减少宏观经济严重扭曲无关。⁸⁴

53. 最近应对欧元区危机采取的紧缩措施对经济的作用似乎也极小。总体来看，研究显示，在 2007 年至 2011 年经济危机期间表现相对较好的欧洲联盟各国是劳工市场灵活度较少的国家。⁸⁵ 劳工组织一项研究发现，就业保护法与就业率之间没有明确关联，⁸⁶ 而劳工组织的另一份报告显示，劳工市场放松管制与财政紧缩相结合，可能“影响就业，同时不能制止财政赤字的恶化”。⁸⁷ 欧元区应对债务危机的劳工市场改革似乎对“全国劳工市场极少有积极作用”，对青年失业问题也没有作用。⁸⁸ 由于推行放宽规则的劳工法改革，众多的人收入减少，导致需求减少，可能进一步加剧危机。⁸⁹

⁸² Lydia Fraile, “Lessons from Latin America’s neo-liberal experiment: an overview of labour and social policies since the 1980s”, *International Labour Review*, vol. 148, No. 3 (September 2009), pp. 220 and 224; Alfredo F. Calcagno, “Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina”, in *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas* (Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001), pp. 80-81; also E/C.12/1/Add.38.

⁸³ Adriana Marshall, “Weakening employment protection in Latin America: incentive to employment creation or to increasing instability?”, *International Contributions to Labour Studies*, vol. 6, No. 1 (1996), p. 46.

⁸⁴ William Easterly, “What did structural adjustment adjust? The association of policies and growth with repeated IMF and World Bank adjustment loans”, *Journal of Development Economics*, vol. 76, No. 1 (2005), p. 20.

⁸⁵ Pasquale Tridico, “The impact of the economic crisis on EU labour markets: a comparative perspective”, *International Labour Review*, vol. 152 No. 2 (2013).

⁸⁶ 见 International Institute for Labour Studies (IILS)/ILO, *World of Work Report 2012: Better Jobs for a Better Economy*, p. 36. According to this study, “from low levels of employment protection regulation to an average level of regulation, employment levels tend to be *positively* associated with more stringent regulations. Beyond that, badly designed regulations may adversely affect employment”.

⁸⁷ IILS/ILO, *Eurozone Job Crisis: Trends and Policy Responses*, Studies on Growth with Equity (Geneva, 2012), p. 30.

⁸⁸ 见 Jason Heyes and Paul Lewis, “Relied upon for the heavy lifting: can employment protection legislation reforms lead the EU out of the jobs crisis?”, *Industrial Relations Journal*, vol. 46, No. 2 (2015), p. 90; on Portugal, see also ILO, *Portugal: Tackling the Jobs Crisis in Portugal*, Studies on Growth with Equity (Geneva, 2013), p. 61.

⁸⁹ Christoph Hermann, “Die Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf Sozialstaaten und Arbeitsbeziehungen”, *WISO* vol. 36, No. 1 (2013), p. 48; Susan Horton, Ravi Kanbur and Dipak Mazumdar, Labour markets in an era of adjustment: evidence from 12 developing countries”, *International Labour Review*, vol. 130, No. 5-6 (1991), p. 557, focusing on real wage decreases.

54. 总体来看，几乎没有证据显示，在金融和经济危机的框架内，劳工市场放松管制能推动复苏，而对经济和社会权利的负面影响则很严重。这也突出表明，削弱劳工标准的放松管制改革背后的其他因素可能起很大作用，例如意识形态偏见和非明言的倒退性分配议程。

五. 结论

55. 债务水平不可持续或经历金融危机的许多国家实施了紧缩政策，实行了大力推动放松管制的劳工市场改革。这种做法有的是本国主动采取的，有的是应包括国际或区域金融机构在内的外部债权者的要求采取的。这种改革经常削弱对工人的法律保护，影响工会的谈判能力，严重影响工人的生活水平，影响经济平等和社会凝聚力等等。监测这些权利的国际机构等其他组织的记录显示，在一些情况下，这些改革违反人权义务和国际劳工标准。

56. 一种普遍看法是，劳工市场放松管制将推动增长和就业。本报告对这种看法提出挑战。与日俱增的研究实际上显示，劳工标准能积极影响经济，包括生产率和创新。此外，缩减国内劳工法能实际帮助经济和财政复苏的证据很脆弱。

57. 金融危机通常不是劳工方面的过度监管造成的，放宽劳工政策无助于克服这些危机。事实上，在过去几年里实行的与紧缩有关的常规劳工市场改革似乎没有帮助各国复苏，也没有使就业恢复到危机前的水平。这种改革损害了国际法所载的劳工权利和其他社会权利。因此，现在时间已到，应该对认为劳工市场放松管制是应对金融危机的适当、合理的方法的传统看法提出质疑。需要的是与此相反的做法，改革措施应该以国际人权法所载的劳工权利的规范内容为指导，增进性别平等，促进就业，使边缘化群体和个人有更多机会享有这些权利。

六. 建议

A. 通过人权影响评估确保对劳工权利的尊重

58. 推行与紧缩有关的改革之前，必须进行严格的人权影响评估。⁹⁰ 首先，进行任何此类影响评估时，均应评估相关措施对民众的影响，包括在推行之前了解有无替代紧缩改革的其他可行的政策，而这些政策能确保对人权的尊重，同时应提出以充分保护人权的方式满足国家经济需要的政策建议。采取的措施经常没有改善经济状况，却同时使千千万万人的人权状况大大恶化。欧洲的紧缩措施就是如此。

⁹⁰ 见 A/71/305, 第 60 段。

59. 考虑改革的国家以及建议或要求进行这种改革的国际金融机构等外部行为体在决策过程中均应把人权影响评估作为考虑因素。人权影响评估应：

- (a) 由对相关决策者具有充分独立性的实体进行；
- (b) 涵盖劳工市场改革和其他与紧缩有关的改革；
- (c) 以可靠方法为基础，采用量化分析和定性分析；
- (d) 包含确保评估者独立性的程序；
- (e) 与所有利益攸关方协商，特别是与工会和雇主组织协商，并与劳工组织等具备相关专门知识的国际组织协商；
- (f) 包含后续机制，确保评估的结果切实实用作决策的基础。

此外，较大规模改革的人权影响评估应定期予以监测，如果不能有效预防或减轻改革对人权的负面影响，相关措施应予重新审议。

B. 通过强大的社会保障网抵御负面影响

60. 经济调整方案通常会对工人的经济状况产生不利影响，需要通过强大的社会保障网来减轻这种影响。在削弱就业保护法的同时，经常采取紧缩措施，导致就业疲软，削减社会保障网的福利，那问题就更大。为了全面满足包括失业者在内的工人的需求，各国应采取综合社会保障政策，尽管面临财政限制，也得为此目的拨出所需预算。越来越多的证据显示，这样的战略不仅对保护工人有关键作用，而且有助于可持续经济复苏。⁹¹ 一些国际和区域金融机构已越来越多地拟订协助各国加强社会保护系统的方案。这应成为更为一致性的做法，不仅对于经历经济调整的国家是如此。

C. 确保与社会伙伴和民间社会协商

61. 雇主和工会组织对工作场所现实有特殊的了解，在落实工作场所的人权方面能发挥关键作用。在许多国家，这些组织通过商定灵活定制的临时工作场所安排，在减轻经济和金融危机的负面影响方面发挥重要作用，同时促进对工人的保护，并让受相关措施影响的人有发言权。在此，国家和行业层面集体谈判的重要性决不能低估。这些组织经常能发现劳工市场改革建议的问题，包括可能在实际上会对工人人权产生负面影响的问题。因此，借款国和放款的金融机构在推行改革之前，应就改革事宜与具有代表性的相关工会和雇主组织协商。

⁹¹ 见 Isabel Ortiz and others, “The decade of adjustment: a review of austerity trends 2010-2020 in 187 countries”, Extension of Social Security Working Paper, No. 53 (ILO, Columbia University and The South Centre, 2015), pp. 44-46.

62. 各国政府应尊重已达成的所有集体协议，尤其应避免单方面克减协议的规定。此外，国家人权机构和代表可能被边缘化的群体和弱势群体的其他民间社会组织能与工会和雇主组织一起，在监测劳工市场改革的影响方面发挥有益的作用。

63. 另外也有必要反思处理主权债务重组问题的谈判程序，并拟订更具有包容性的程序。在主权债务国和债权人谈判债务重组条件或与金融机构谈判新的贷款事宜时，失业者、工人、工会和国家人权机构尤其应能充分了解讨论情况并能够参与讨论。这些决定的结果可能意味着正式或非正式承诺推行劳工法改革或实行预算限制，这可能会以妨碍有关国家就业前景的方式影响劳工市场、经济的运行和公共财政。

D. 将劳工权利纳入国际、区域和国家金融机构的政策

64. 国际和区域金融机构以及国家开发银行应在其贷款政策文件中明确承诺尊重人权，包括劳工权利，并在作出贷款决定时，行使人权尽职调查责任。

65. 贷款协议中应承认劳工权利和工会权利，包括结社自由，并切实承认集体谈判权和罢工权。贷款协议还应要求就影响工会和雇主组织的事项与这些组织协商。

66. 国际和区域金融机构和国家开发银行应拟订政策有效处理在由其资助的宏观经济改革方案和项目中出现的关于侵犯劳工权利的指控。国际和区域金融机构和国家开发银行的独立投诉机制应能够依照关于工商业与人权的指导原则，接收并处理这类冤情投诉。⁹²

E. 确保国际组织内关于劳工标准的政策一致

67. 在与劳工有关的条件问题上，诸如基金组织等主要贷款机构与主管国际组织之间一直严重缺乏协调。这是很成问题的，不仅由于如基金组织所承认，涉及结构改革时，诸如劳工组织等机构“更能提供咨询”，⁹³而且也由于缺乏协调的风险是政策建议的负面影响可能得不到适当鉴别和处理。考虑推行劳工法改革的国家和国际金融机构应及时系统地与在这方面具备专门知识的国际组织协商，特别是与劳工组织协商。劳工组织必要时也可协助在国家层面推动工会、雇主组织和政府之间的对话和协商。如果这些组织表示严重关切，尤其是对国家在人权和劳工标准方面的国际义务表示关切，其意见应得到尊重。这些协商应在早期进行，如果主管组织提出有理由的反对意见，相关政策建议应予重新审议并重新拟订。

⁹² 见 A/HRC/17/31, 附件。

⁹³ IMF, “Jobs and growth: analytical and operational considerations for the Fund” (Washington, 2013), p. 46. 可查阅 <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/031413.pdf>.

F. 加强提供有效补救应对侵犯劳工权利问题的国家机制和国际机制

68. 政治动员和战略性诉讼，可以是在当地应对与紧缩有关的侵害工人权利的劳工市场改革的一个对策。研究显示，国际金融机构对本国工会政治压力的敏感性比通常人们所认为的要强，在面对重大抗议时，可能会在劳工市场问题上做出让步。⁹⁴ 同样，若干国家的本国法院，尤其是(但不限于)宪法法院，曾经成功地被用来挑战紧缩措施。此外，区域人权机制和法院对于确保经济改革方案与劳工权利保持一致也很重要。条约机构，特别是设有投诉机制的条约机构，也能为国际人权文书所载的劳工权利提供补充保障。各国在这方面可采取的一个步骤是批准《经济、社会及文化权利国际公约任择议定书》，以便使个人在用尽国内补救方法之后能够投诉国际机制。

⁹⁴ 见 Teri L. Caraway, Stephanie J. Richard and Mark S. Anner, “International negotiations and domestic politics: the case of IMF labor market conditionality”, *International Organization*, vol. 66, No. 1 (2012), pp. 53-54.