

区域合作与一体化专题

区域自由贸易协定框架下 墨西哥劳工治理模式的演进^{*}

杨毅 杨怡雯

内容提要：在经济相互依存的时代，自由贸易协定是规范全球化浪潮下劳资关系的重要途径之一。自20世纪90年代起，劳工条款开始被纳入自由贸易协定，不仅能够在区域和跨区域层面为解决劳资纠纷提供具体框架，还可以通过制定符合缔约国特定情况的劳工条款改善其劳动环境，影响其劳工制度，进而实现其劳工治理模式的转型。墨西哥的劳工制度和劳工治理有其自身的发展进程，这一进程受到多种内外部因素的影响。墨西哥劳工改革与其国内改革的内在需求相契合，反映了迫切的劳工改革诉求，而劳工改革的动力则来自于多个区域自由贸易协定的外部压力。这些协定中的劳工条款，以及协定谈判过程中和生效期间北美地区的国家及非国家行为体对墨西哥国内劳工治理相关问题的关注、监督和施压，对墨西哥劳工改革产生了深远影响。基于跨国一体化机制影响国内制度的分析框架，受到《北美自由贸易协定》《美墨加协定》等区域自由贸易协定所构建的跨国劳工治理框架的影响，墨西哥的劳工治理实现了从具有国家法团主义特征的旧模式向具有新合作主义特征的新模式的重大转变。但是，墨西哥仍面临深化劳工改革的挑战，要求既有改革的受益者不断适应区域一体化对国内劳工治理模式提出的新要求。

关键词：区域自由贸易协定 墨西哥劳工改革 国家法团主义 新合作主义 《美墨加协定》

作者简介：杨毅，北京外国语大学国际关系学院教授；杨怡雯，北京外国语大学国际关系学院博士研究生。

中图分类号：D998.2 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2025) 04-0031-29

^{*} 本文是中宣部宣传思想文化青年英才自选课题项目“中国参与全球治理的政治经济分析”和北京外国语大学双一流建设项目“中国参与周边区域制度构建”的阶段性研究成果。

墨西哥当代劳工制度最鲜明的特点就是其旧劳工模式遗留的法团主义特征。长期以来，墨西哥三方调解和仲裁委员会是设在政府的行政部门，无法独立于行政部门运作。墨西哥的大部分工会只是名义上代为管理合同，服务于雇主的利益，难以真正代表工人群体的利益。尽管墨西哥从 20 世纪 70 年代到 2012 年前后多次修订《联邦劳动法》，但始终没有触及旧劳工模式下的核心问题。直到《美墨加协定》（USMCA）谈判期间，美国和加拿大要求墨西哥进行国内劳动法和劳工制度的改革，墨西哥政府才终于在 2019 年对劳动法进行了全方位的改革，并通过了国际劳工组织第 98 号有关《组织权利和集体谈判权利原则的实施公约》。墨西哥新的《联邦劳动法》通过明确工人集体谈判权、保障工人参与工会的自由以及强化雇主的责任，显著提升了工人在劳动关系中的地位与权益。由此来看，区域自由贸易协定带来的外部压力对于克服墨西哥国内阻力、降低墨西哥劳工制度改革的政治成本至关重要。自 20 世纪 80 年代开启新自由主义市场化改革以来，墨西哥先后通过加入《关税及贸易总协定》（GATT）、世界贸易组织（WTO），并与美国、欧盟签订自由贸易协定的方式锁定改革进度，并陆续推动国内金融、贸易、劳工等领域的改革。在劳工领域，墨西哥先后借助《北美自由贸易协定》与后来的《美墨加协定》完成了劳工制度改革。

那么，区域自由贸易协定中涉及的劳工条款能否推动相关国家完成劳工规范与国际接轨，实现国内治理与区域治理一体化？作为世界上第一个通过签订区域自由贸易协定的方式建立跨国劳工治理体系的发展中国家，墨西哥是如何借助区域自由贸易协定中的劳工条款在区域一体化过程中逐步完善国内劳工制度的？区域自由贸易协定在墨西哥劳工治理模式的演进过程中发挥了什么样的作用？本文认为，对于墨西哥劳工制度演进的研究需要综合地分析签署区域自由贸易协定的各行为体、与自由贸易协定和劳工改革相关的政治经济背景、国家—社会关系以及跨国行为体在促进跨国互动方面的作用。因此，本文在国际政治经济学范畴下，将墨西哥劳工治理模式作为主要分析对象，重点分析其在区域自由贸易协定框架下实现制度演进的过程。

一 区域自由贸易协定影响缔约国劳工治理模式的分析框架

在全球化时代，在自由贸易协定中纳入社会和劳工条款成为各国政府解决劳工治理问题的重要举措。从 1994 年《北美自由贸易协定》首次纳入劳工标准至 2025 年年初，全球范围内已有 85 个自由贸易协定纳入劳工标准，国

际贸易与劳工标准挂钩已经成为构建区域劳工规则的一个重要方式。以什么样的分析框架研究自由贸易协定劳工条款与缔约国劳工治理模式的关系成为学界一项重要的研究议题。本文将基于跨国关系的解释路径，通过构建自由贸易协定劳工条款下的跨国劳工治理的分析框架，探究自由贸易协定劳工条款对缔约国劳工制度和劳工治理模式的影响机制。

（一）跨国一体化理论

20世纪以来，各国内部的政治经济事务越来越多地被整合到一体化制度之中，国际力量以前所未有的势头介入并影响着国内政治经济社会的变迁。面对经济全球化和自由主义市场经济的发展，布鲁斯特和麦克德莫特认为，当前的国际政治经济学研究相对忽略了国际力量如何影响发展中国家的国内政治并进一步引发国内制度变革的过程。为此，他们在国际制度和跨国关系理论的基础上提出了跨国一体化机制（TIRs）的概念，并搭建了用以解释跨国一体化机制影响发展中国家国内制度的分析框架。

跨国一体化机制指涉及两个或两个以上国家之间的制度化安排，旨在制定和实施一套用于管理特定区域的经济互动规则。其中，“一体化”是指在国家之间实现准则和政策趋同的过程，并从有限的监管框架扩展到包括各种非经济领域的监管框架。^① 根据布鲁斯特和麦克德莫特的这一定义，包括国际贸易协定、国际援助项目、区域协调制度以及发展援助方案在内的国际制度都可以被视为跨国一体化机制。北美自由贸易协定（NAFTA）、中美洲自由贸易协定（CAFTA）和南方共同市场（MERCOSUR）就是三个典型的例子。这些国际制度大部分由发达国家和发展中国家为实现特定目标而制定。由于与发达国家存在实力上的巨大差异，发展中国家通常是这些国际制度的接受者。但在布鲁斯特和麦克德莫特看来，上述国际制度安排被创建之后可以为发展中国家提供规范模式和各类资源，进而深度参与发展中国家的国内制度变革。这类国际制度不仅可以提供激励措施和援助资源，而且可以帮助发展中国家提升政策实施的能力，以及在国家和超国家层面开展监督和学习的能力。^② 从

^① Laszlo Bruszt and Gerald A. McDermott, “Integrating Rule Takers: Transnational Integration Regimes Shaping Institutional Change in Emerging Market Democracies”, in *Review of International Political Economy*, Vol. 19, No. 5, 2012, pp. 742–778.

^② Laszlo Bruszt and Gerald A. McDermott, “Transnational Integration Regimes as Development Programmes”, in L. Bruszt and R. Holzhaecker (eds.), *The Transnationalization of Economies, States, and Civil Societies*, New York: Springer, 2009.

这个角度看，发展中国家参与国际制度之后进行的国内制度变革与其说是外部行为体通过正面激励措施促使内部精英植入已知规则，即外部行为体将特定政策强加给某个发展中国家，不如说是跨国一体化机制改变了国家行为体和国内利益相关者的既有角色和权力平衡，并参与了新的制度建构过程。为了更好地理解这一路径的结构和政治根源，应区分国内制度建设的需求方和供给方。^①

作为一项典型的跨国制度安排，自由贸易协定促进了不同行为体之间的跨国联系，而跨国联系又可以反过来引导各种资源，塑造国内行为体的突出地位。在跨国一体化机制的框架下，布鲁斯特和麦克德莫特重点关注的是发展中国家如何接受这些国际制度，并利用跨国一体化机制所搭建的治理框架实现国内制度升级。通常来说，由于发展中国家影响国际制度的能力有限，因此它们在大部分情况下只能接受发达国家强加的规则与要求。而这些国际制度是建立在发达国家解决自身国内发展问题的经验基础上，并不具有普适性，移植到发展中国家之后很有可能面临“水土不服”的情况。

最重要的是，发展中国家事先往往并不具备与各种利益集团进行协调的能力、知识或资源。发展中国家能否成功实现国内制度升级，既取决于国家行为体和非国家行为体的资源和能力，也取决于跨国一体化机制的具体目标和政策组合。否则，跨国一体化机制也可能在发展中国家造成新的贸易壁垒而阻碍其发展进程。同时，如果国内制度缺乏相应的权力和程序，无法对彼此的主张或模式提出质疑，那么一体化的优势便不复存在。^② 从拉丁美洲到非洲再到东亚，虽然发展中各国都受到了越来越多的外部条件限制，但国家行为体和非国家行为体在国内制度建设和确保国际制度实施方面的能力存在很大差异。事实上，国内利益集团可能利用新规则的正式通过来破坏跨国治理和地方监管能力建设。^③ 根据制度变迁理论，制度发展停滞是因为其陷入了一种低效

① Laszlo Bruszt and Gerald A. McDermott, “Integrating Rule Takers: Transnational Integration Regimes Shaping Institutional Change in Emerging Market Democracies”, in *Review of International Political Economy*, Vol. 19, No. 5, 2011, pp. 742 – 778.

② Peter Evans, “Development as Institutional Change: The Pitfalls of Institutional Monocropping and the Potentials for Deliberations”, in *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38, No. 4, 2004, pp. 30 – 52.

③ T. Bartley, “Institutional Emergence in an Era of Globalization: The Rise of Transnational Private Regulation of Labor and Environment Conditions”, in *American Journal of Sociology*, Vol. 113, No. 2, 2007, pp. 297 – 351.

制度均衡。这种均衡难以被打破，因此长期维持在低效率制度安排的状态，国家行为体和非国家行为体既没有兴趣也没有资源来探索新的路线。为此，布鲁斯特和麦克德莫特搭建了一个理论框架，重点分析了不同的一体化目标和政策组合如何形成不同的国内制度建设路径。

（二）关键变量：国际制度能力和国内制度结构

布鲁斯特和麦克德莫特将国际制度创建规制与实施规制的能力视作衡量跨国一体化机制能否行之有效的重要变量。在跨国关系研究中，国际制度是反映跨国关系密切程度和制度化程度的重要指标。^① 衡量国际制度能力的关键在于分析其如何将目标和权力转化为具体的实施模式。鉴于该理论分析的重点在于国际制度对缔约国国内制度建设的影响，因此布鲁斯特和麦克德莫特搭建的框架通过描述跨国一体化机制对缔约国所涵盖的范围（scope）、深度（depth）、援助（assistance）、监管（monitoring）四个方面的内容来衡量国际制度创建与实施规制的能力，以解释不同的实施模式与缔约国国内制度之间的相互作用。其中，范围是指要求缔约国进行体制改革的不同政策领域；深度是指跨国一体化机制对提升国内行政能力建设的重视程度；援助是指跨国一体化机制为缔约国提供的资源数量和类型，包括资金、信息和组织资源在内的各种资源；监管是指跨国一体化机制获取和处理有关信息的方式。^②

除了国际制度能力之外，布鲁斯特和麦克德莫特也将缔约国的国内制度结构视作影响跨国一体化机制能否行之有效的重要变量。也就是说，一个国家原有的国内政治制度会深刻影响其对国际化模式的选择。国际力量要对国内制度施加影响，就脱离不了既有国内制度结构的限制。国际力量在初始进入一国国内政治时，仍然要在该国既定的国内结构框架下活动。^③ 因此，将缔约国的国内制度结构纳入分析框架显得尤为重要。

国内制度结构决定了缔约国能否根据其国内需求调整国际制度，或是根据国际制度的要求调整国内制度，并尽可能扩大从这一过程中受益的国内行

^① Andrew Moravcsik, "Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining", in Peter B. Evans, Harold K. Jacobson, and Robert D. Putnam (eds.), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, University of California Press, 1993.

^② Laszlo Bruszt and Gerald A. McDermott, "Integrating Rule Takers: Transnational Integration Regimes Shaping Institutional Change in Emerging Market Democracies", in *Review of International Political Economy*, Vol. 19, No. 5, 2011, pp. 742-778.

^③ 苏长和：《跨国关系与国内政治——比较政治与国际政治经济学视野下的国际关系研究》，载《美国研究》，2003年第4期，第111-125页。

为体的范围。在现实中，许多国家可能并不具备利用国际制度所带来的资源和发展效应的能力，同时也缺乏制定和实施国际规则所需的制度能力。^①而且，这些国家的政府机构和非国家行为体往往也缺乏促进和执行规则的组织能力。因此，在分析跨国一体化机制所带来的影响时，必须同时考虑各地区国际制度安排的制度化程度和各国国内制度结构的差异。那么，在什么样的情况下，跨国一体化机制才能够引发缔约国国内的制度调整，并通过将不同的国内行为体纳入跨国国内规制的框架中来实现缔约国国内制度的更新迭代呢？

为此，布鲁斯特和麦克德莫特根据国际制度的利益分配方式及国际制度的国内接受程度两个细化变量，对跨国一体化的结果做了进一步的分类。这两个变量分别对应国际制度能力和国内制度结构，两者结合之后以不同方式改变和塑造各类国内行为体参与跨国规则的能力和机会。首先是国际制度的利益分配方式，即跨国一体化机制在多大程度上有利于缔约国的国内行为体，以及如何将不同的国内行为体纳入国际制度的规制网络之中并赋予其运用资源的权力。其次是国际制度的国内接受程度，即国际制度在缔约国国内被正式采纳和执行的程度。安德鲁·科特尔和詹姆斯·戴维斯将其称为“国际规范的国内显著性”^②。即使国际制度在国内法中得以制度化，其启动仍然取决于政府官员或社会利益集团的行动。当国家对其政策选择做出具体改变，或将正式国际制度纳入其国内程序以努力符合规则时，国际制度就享有最大程度的国内显著性。当国际制度缺乏国内显著性时，国家可能会不再履行国际规范的义务，或者拒绝批准与国际制度相关的协议。在最基本的层面上，这一变量反映了塑造并受益于这些变化的国家和非国家行为体的类型差异。根据国际制度的利益分配方式是广泛还是狭窄、国内执行程度是全面还是片面，会产生四种不同的结果：一是共同利益趋同，二是跨国规制俘获，三是抵抗，四是停滞（见表 1）。在这个框架之下，布鲁斯特和麦克德莫特解释了不同的一体化模式如何有效提高缔约国实施国际制度的能力，进而为其升级国内制度提供理论参照。

^① Joseph E. Stiglitz and Andrew Charlton, “Aid for Trade”, in *International Journal of Development Issues*, Vol. 5, No. 2, 2006, pp. 1-41.

^② Andrew Cortell and James Davis, “How do International Institutions Matter: The Domestic Impact of International Rules and Norms”, in *International Studies Quarterly*, Vol. 40, 1996, pp. 451-478.

表 1 跨国一体化机制引发国内制度变革的理想化结果

		国际制度的利益分配方式	
		广泛	狭窄
国际制度的国内接受程度	全面执行	结果 1：共同利益趋同	结果 2：跨国规制俘获
	不执行	结果 3：抵抗	结果 4：停滞

资料来源：Laszlo Bruszt and Gerald A. McDermott (eds.), *Leveling the Playing Field: Transnational Regulatory Integration and Development*, Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 9

综上所述，布鲁斯特和麦克德莫特用于分析国际制度影响国内制度的框架包含了目标、手段和效果三个维度，并根据这三个维度详细分析了不同的国际制度想达成什么（目标）、如何行动（手段）以及实现了什么（结果和影响）。这个分析框架对于本研究有很大的启示意义。由于自由贸易协定本身就是一项典型的跨国一体化机制，而劳工条款的各项制度安排也相对契合衡量国际制度能力的要求，因此可以将该框架用于分析自由贸易协定劳工条款能否有效提高缔约国实施跨国劳工规则的能力，并最终引发其国内劳工制度变革的动态变化过程。同时，该框架还可以对处于不同阶段的案例进行定位，为进一步的研究奠定基础。例如，1994 年刚刚加入《北美自由贸易协定》时的墨西哥就处于结果 2 “跨国规制俘获” 阶段。也就是说，在占主导地位的外部行为体成功实施跨国规则的情况下，从缔约国的角度来说，这些规则意味着实施国际制度的收益分配极不对称。^① 在这种情况下，国家采用并实施新的国际制度，但只有相对较少的国内行为体有能力实施这些规则，且只有极少的利益集团能够从中获益。结果便是国内制度只能进行有限的变革，如设立相关执行机构和监管机构，但无法实现各行为体之间的利益趋同。虽然《北美劳工合作协定》（NAALC）这一劳工条款在墨西哥国内被广泛执行，但仅有少数行为体能够从中获益，因此很难从根本上改变墨西哥传统的劳资关系体系。直到 2018 年《美墨加协定》获批之后，墨西哥才开始进入结果 1 “共同利益趋同” 阶段。墨西哥国内的工会组织才得以汲取资源，改变“保护合同”^② 泛滥的情

^① Laszlo Bruszt and Gerald A. McDermott (eds.), *Leveling the Playing Field: Transnational Regulatory Integration and Development*, Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 9.

^② 所谓的“保护合同”是指通常情况下，雇主在未经员工同意或知情的情况下与工会签署的秘密协议，而此类通过向雇主出售“保护”而从中获利的工会则被称为“保护工会”。这一制度导致墨西哥工人的工资被人为压低，工会的有效代表权被剥夺。当工人试图成立独立工会以打破雇主保护工会的垄断时，选举通常只能在雇主和工会执法人员在场的情况下通过口头表决进行，难以选出真正代表工人利益的工会。参见 Stanley Gacek, “Mexico’s Ratification of ILO Convention No. 98 and the Future of Protection Contracts”, in *Mexican Law Review*, Vol. 12, No. 1, 2019, pp. 157 – 167.

况，并最终促成了墨西哥劳动法的修订。

本文将在布鲁斯特和麦克德莫特分析框架的基础上，搭建一个用于分析自由贸易协定劳工条款如何影响缔约国国内劳工制度的综合分析框架，旨在通过国际国内两种研究视角的整合，更好地呈现自由贸易协定劳工条款如何通过建立一个跨国劳工治理框架，帮助发展中国家的国内行为体重塑其国内劳资关系的过程。具体来说，自由贸易协定劳工条款作为一项跨国一体化机制，旨在将国际劳工标准转化为缔约国的法律，并帮助缔约国形成实施国际劳工标准的相关能力。劳工条款的顺利实施并非仅依靠国家行为体执行有关规则来实现，而是通过构建一个由国家支持的跨国劳工治理平台，使各类公共和私人行为体共担风险、相互监督、加强合作，以实现更有效的治理。在自由贸易协定中将外部劳工标准或政策强加给尚未做好准备的发展中国家，可能会造成劳工条款最终走向失效。只有通过建立有效的治理环境并形成良好的监管局面，才能更容易地制定和执行劳工标准。^①有效的劳工条款可以提供适当的激励、监督和能力建设援助，以获得必要的政治支持，提高一个国家有效执行国际劳工标准和跨国劳工规则的能力。

二 墨西哥劳工改革的相关研究回顾

墨西哥当代劳工制度起源于1917年墨西哥大革命前后的工人组织抗争运动。作为墨西哥大革命的一项重要成果，新当选的国会颁布了墨西哥《联邦宪法》，其中第123条赋予了工人组织工会和罢工的权利，并规定了最低工资和基本生活工资制度。^②然而，这部世界上首次承认劳工权利的宪法却并没有建立起一套成熟有效的劳资关系调整体系，反而在各种因素的作用下形成了一种特殊的庇护模式。官方工会^③作为执政党革命制度党法团主义结构下重要的组织机构之一，有效地充当了政府与工人团体间沟通的桥梁，在帮助革命制度党赢得工人团体选票的同时，参与维系工人与国家之间的关系，以推动

^① Maria Artuso and Carolan McLarney, “A Race to the Top: Should Labour Standards be Included in Trade Agreements?”, in *Vikalpa*, Vol. 40, No. 1, 2015, pp. 1 - 14.

^② 杨鹏飞：《墨西哥联邦劳动法的变革及启示》，载《工会理论研究》，2021年第3期，第64 - 76页。

^③ 由于墨西哥的大部分官方工会只是名义上代为管理合同并为雇主的利益服务，其保护的是雇主及企业的利益而非工人团体的利益。参见 Stanley Gacek, “Mexico’s Ratification of ILO Convention No. 98 and the Future of Protection Contracts”, in *Mexican Law Review*, Vol. 12, No. 1, 2019, pp. 157 - 167.

官方经济计划的实施。^① 随着墨西哥国家政治经济体制转型，其国家—社会关系从原来的“强国家、弱社会”状态逐渐发展为“强社会、弱国家”状态^②，引发了墨西哥国内包括劳工制度在内的一系列政治经济改革。墨西哥劳工问题，特别是劳工制度改革，成为学术界研究关注的一个重要议题。

目前，学术界对墨西哥劳工改革的研究主要从国内政治和国际法两个研究视角展开。

（一）国内政治的视角

这类研究主要是从墨西哥国内政治的视角出发，聚焦于传统的政治学研究范畴，分析墨西哥的工会政治与劳工运动。有研究强调了党派身份认同对工会领袖形成的张力：一方面，工会领袖基于长期目标或个人利益，受到其党派忠诚的牵引；另一方面，他们基于政治生存的短期目标，必须对其工会成员负责。工会领袖对执政盟友的党派忠诚会强化他们采取克制态度的动机，而领导权或党派竞争则会推动他们走向激进立场。与此同时，工会间的竞争也影响着工会的实力及其争取政府让步的能力。研究墨西哥工会与政府市场化改革期间的互动过程可以发现，工会领袖对执政盟友的党派忠诚也在墨西哥向开放经济转型的过程中产生了重要影响。然而，即使执政的是非劳工政党，党派忠诚与工会竞争、党派竞争之间的相互作用同样可能影响工会与政府对彼此的态度。党派忠诚的缺失可能导致工会与政府的协商中出现更多限制性因素，从而增加协商的难度，令激进派工会领袖和非合作型工会不能有效发挥其领导力。^③ 一些分析墨西哥政治的学者认为，尽管墨西哥国家在很大程度上是自主的，对该国的劳工改革政策拥有实质性的控制权，但其权力也存在局限性。有学者通过对埃切维里亚政府（1970—1976年）时期社会保障体系的研究来分析墨西哥国家权力的效力及其局限性。这项研究发现，墨西哥国内存在未被行政系统（总统）完全渗透的“官僚飞地”，这限制了总统决定政策实施的能力；同时，依附性资本主义发展的现实加剧了国家对商

^① Viviana Patroni, “The Politics of Labour Legislation Reform in Mexico”, in *Capital & Class*, Vol. 22, No. 2, 1998, pp. 107–132.

^② 陈纪、陈翔宇：《国家—社会关系视角下的民族国家一体化建设——以墨西哥为案例（1929—2000年）》，载《拉丁美洲研究》，2024年第2期，第68—89页。

^③ M. Murillo Victoria, “From Populism to Neoliberalism: Labor Unions and Market Reforms in Latin America”, in *World Politics*, Vol. 52, No. 2, 2000, pp. 135–168.

业精英的重视程度，从而削弱了其追求独立发展道路的能力。^① 有研究聚焦于对墨西哥劳工立法改革的政治分析。该研究以“劳动力韧性”为出发点，分析劳工立法改革对国家法团主义法律基础构成的挑战，揭示了新自由主义在墨西哥面临的主要问题。研究发现，当国家不再是工人基本权利的担保者且必须持续控制劳工诉求时，就不可能发展出一种国家与劳工之间的法团主义关系，也不可能推行任何广泛的包容性劳工政策，而新自由主义未能建立起可行的替代性社会共识。由于官方劳工运动与国家之间的关系阻碍了独立劳工组织的发展以及对劳工权利的保护，通过立法改变这种关系就成为“替代性劳工运动”的根本诉求。总之，实现工会有效独立于政党和政府，将其作为经济快速变革期保护工人阶级利益的先决条件，对于构建一个捍卫劳工权益的替代方案至关重要。^② 也有学者认为，随着经济自由化席卷北美乃至全球，工人及其组织面临着越来越大的压力，要求他们在雇佣条款和工作条件上接受更大的灵活性。这一趋势的主要结果是劳资之间的权力平衡发生了显著变化。在这种资本似乎占据上风的新环境下，工会退入防御模式，其主要特征表现为在谈判中让步和罢工活动显著减少。北美日益加深的经济一体化凸显了全球化中生产流程分散化这一特征，这在墨西哥尤为突出。墨西哥将低工资制造业的比较优势置于其经济发展政策的核心位置。虽然这与1994年《北美自由贸易协定》的启动存在密切联系，但其根源可追溯至1962年的《汽车产业一体化法令》、1965年开始的《边境工业化计划》（BIP）以及1986年加入的《关税及贸易总协定》。所有这些事件都构成了墨西哥经济自由化的长期趋势。与此同时，墨西哥的制造业部门产值呈指数级增长而成为国民经济的核心支柱，这强化了该国长期以来对低工资劳动力的依赖。^③ 还有研究具体探讨了新自由主义时期墨西哥工会密度下降的主要原因。“工会密度”反映了工会成员在就业劳动力中所占的比重，是衡量工会力量的主要指标之一。该研究聚焦于与工会表现相关的周期性、结构性和制度性因素，考察了有组织劳工与国家及政治体制的关系。研究发现，在过去的几十年里，

^① Rose J. Spalding, “State Power and Its Limits: Corporatism in Mexico”, in *Comparative Political Studies*, Vol. 14, No. 2, 1981, pp. 139–161.

^② Viviana Patroni, “The Politics of Labour Legislation Reform in Mexico”, in *Capital & Class*, Vol. 22, No. 2, 1998, pp. 107–132.

^③ Norman Caulfield, “Labor Relations in Mexico: Historical Legacies and Some Recent Trends”, in *Labor History*, Vol. 45, No. 4, 2004, pp. 445–467.

新自由主义思潮和政治民主化转型重塑了墨西哥国内政治经济模式的诸多特征。因此,审视这些发展变化,特别是工会密度下降等因素带来的影响,是一个重要的研究课题。^①

(二) 国际法研究视角

这类研究主要是在国际法领域针对自由贸易协定所涉及的劳工条款,分析其对墨西哥国内劳工权利保护与劳动法改革的影响。^②《北美自由贸易协定》及其配套劳工协定《北美劳工合作协定》反映了劳工权益在国际贸易中的不平衡发展。《北美自由贸易协定》在知识产权、投资保障等领域为跨国公司和投资者提供了广泛的权利和保护。而《北美劳工合作协定》尽管仅部分涉及劳工权利和劳动条件问题,但在其有限的框架内已证明该协定是有关劳工权益的关键,是实现跨境团结的一个可行工具。《北美劳工合作协定》的原则和申诉机制为劳工权益的倡导者们创造了新空间,使他们能够建立联盟,采取具体行动来推进工人权益。社会行动者之间的协作为北美跨国劳工权益网络带来了质的改变。^③有研究重点评估了《美墨加协定》是否惠及墨西哥劳工。基于贸易和投资的生长在墨西哥未必带来劳动力市场的改善这一假设,该研究将《美墨加协定》与其前身《北美自由贸易协定》进行比较,审视了《美墨加协定》对墨西哥工资水平和生产率的影响。^④也有研究通过相关比较分析,认为《美墨加协定》最具创新性的方面在于其强制执行劳工承诺的机制。该机制在《美墨加协定》修订议定书中得到显著强化,不仅增加了通过正式争端解决机制维护劳工权益的可能性,还纳入了专门的双边机制,以确

^① Roberto Zepeda, *The Decline of Labor Unions in Mexico during the Neoliberal Period*, London: Palgrave Macmillan Cham, 2021.

^② Enrique de la Garza Toledo, “The New Economic Model and Spatial Changes in Labour Relations in Post-NAFTA Mexico”, in Susan McGrath-Champ (eds.), *Handbook of Employment and Society: Working Space*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010; Lance Compa, “NAFTA’s Labor Side Agreement and International Labor Solidarity”, in *Antipode*, Vol. 33, No. 3, 2001, pp. 451-467; Mario E. Carranza, “Neighbors or Partners? NAFTA and the Politics of Regional Economic Integration in North America”, in *Latin American Politics and Society*, Vol. 44, No. 3, 2002, pp. 141-157; Diego Marroquín Bitar, “Is USMCA Good for Mexican Labor? A Preliminary Analysis of USMCA and Labor Market Outcomes in Mexico”, in *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 49, No. 2, 2024, p. 542; Maria Anna Corvaglia, “Labour Rights Protection and Its Enforcement under the USMCA: Insights from a Comparative Legal Analysis”, in *World Trade Review*, Vol. 20, No. 5, 2021, pp. 648-667.

^③ Lance Compa, “NAFTA’s Labor Side Agreement and International Labor Solidarity”, in *Antipode*, Vol. 33, No. 3, 2001, pp. 451-467.

^④ Mario E. Carranza, “Neighbors or Partners? NAFTA and the Politics of Regional Economic Integration in North America”, in *Latin American Politics and Society*, Vol. 44, No. 3, 2002, pp. 141-157.

保在美墨、加墨双边关系中落实自由结社权与集体谈判权。但是,《美墨加协定》第 23 章在劳工保护标准层面并未对《北美劳工合作协定》及《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP) 等后续相关特惠贸易协定所确立的标准进行根本性创新。此外,《美墨加协定》提供的劳工保护水平与欧盟同加拿大、墨西哥签订的最新特惠贸易协定的标准并无显著差异。因此,《美墨加协定》能否强化劳工权利承诺的执行力仍存在争议,其实际效力尚待检验。^① 还有研究通过对相关协定文本的分析和对政策实践成果的检验,发现新自由主义全球化通过空间重组控制劳工的本质,为理解《美墨加协定》引发的墨西哥劳工困境提供了注脚。研究发现,《北美自由贸易协定》不仅是贸易协定,更是重塑墨西哥社会经济空间的工具,它对墨西哥的影响表现在以下三个方面:经济依附性深化,产业升级失败,固化原材料/劳动力供给国角色;劳工赋权失败,工会密度从 1980 年的 16% 降至 2020 年的 12%,罢工数量下降 73%;空间正义缺失,表现为边境工业化未能带动区域平衡发展,反而加剧了社会割裂。^② 总的来看,这类文献通常将研究重点放在自由贸易协定劳工条款本身的迭代升级与制度安排,忽略了贸易谈判各方在何种条件下达成了有关劳工条款及墨西哥劳工问题的共识。

本文认为,墨西哥劳工改革并不是一个单纯的国内制度安排问题,应将其置于北美区域一体化的背景之下,结合其制度变迁的内外部因素,兼顾外部压力与内部政治博弈,从而综合性地解释其历史背景和驱动因素。本文旨在从国际制度和跨国关系的角度考察墨西哥国内制度变迁对其劳工治理模式的影响。

三 国家法团主义对墨西哥传统劳工模式形成的影响

墨西哥当代劳工制度的主要特征源自其在 20 世纪初建立的法律制度和劳工惯例。为了更好地解释墨西哥历次劳工改革的驱动因素,有必要回顾墨西哥大革命后形成的劳工制度。爆发于 20 世纪初的墨西哥大革命结束了考迪罗主义盛行的军人独裁体制,1929 年革命制度党 (PRI) 开启了在墨西哥长期

^① Diego Marroquín Bitar, "Is USMCA Good for Mexican Labor? A Preliminary Analysis of USMCA and Labor Market Outcomes in Mexico", in *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 49, No. 2, 2024, p. 542

^② Maria Anna Corvaglia, "Labour Rights Protection and Its Enforcement under the USMCA: Insights from a Comparative Legal Analysis", in *World Trade Review*, Vol. 20, No. 5, 2021, pp. 648 - 66.

一党执政的政治模式，建立起以国家法团主义（state corporatism）结构为特征的政治制度。根据菲利普·施密特的经典定义，法团主义指的是一种利益代表制度，在这类制度中，部分组织形成了数量有限的合法性、强制性、非竞争性且等级有序、功能各异的垄断团体。这些垄断团体得到国家的承认或授权，国家给予这些团体在其相关领域代表性的垄断地位。作为交换，它们在选择领导人、表达诉求和政治支持等事务中服从国家的某种控制。^①施密特进一步提出，法团主义可划分为社会法团主义和国家法团主义两种子类型，拉美地区的大部分政权都属于国家法团主义。作为一种利益代表制度，国家法团主义指的是国家有能力构建代表部门利益的组织，赋予其垄断代表权，并提供各种特权以维持这一垄断地位。^②

（一）墨西哥国家法团主义之下的旧劳工模式

国家法团主义是革命制度党在墨西哥长期执政的组织基础。革命制度党内部分为工人部、农民部和人民部，每个部又由属于该部的若干职业社团组成。比如，工人部主要通过墨西哥工人联合会（CTM）及其劳工大会来控制全国绝大部分工会组织。在国家法团主义的结构之下，所有社会团体都与革命制度党保持着官方联系，所有代表不同社会团体的组织都必须得到革命制度党的官方许可。^③

在卡德纳斯政府时期，革命制度党与工会之间开始形成一种特殊的庇护—依附关系。1936年，卡德纳斯将原本从墨西哥地区工人联合会^④分离出来的几大工会改组为一个全新的工会——墨西哥工人联合会，并陆续将这些组织吸收为革命制度党的成员。从此之后，墨西哥工人联合会一跃成为墨西哥革命制度党统治之下最为重要的社会组织 and 工会团体。除了一些独立工会和规

^① P. C. Schmitter, “Still the Century of Corporatism?”, in *The Review of Politics*, Vol. 36, No. 1, 1974, pp. 85–131.

^② David Collier and Ruth Berins Collier, “Who Does What, to Whom, and How: Toward a Comparative Analysis of Latin America Corporatism”, in James Malloy (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977, p. 493.

^③ 夏敏：《政治衰败与国家社团主义的瓦解——革命制度党的案例》，载《学习与探索》，2015年第11期，第41–48页。

^④ 墨西哥工人地区联合会（CROM）是墨西哥大革命后形成的主要劳工组织，吸纳了大量的农业工人和农民，但并没有将铁路、石油和纺织等产业工会囊括在内。阿尔瓦罗·奥夫雷贡总统在1920年推翻卡兰萨的政变中得到了该组织的支持，该组织成员是奥夫雷贡政府与卡列斯政府在1918—1928年间的主要选票来源。1928年奥夫雷贡遇刺后，大量工会及其领导人脱离该组织，墨西哥工人地区联合会分裂成几个分散的工会。卡德纳斯政府正是在大量吸纳铁路、石油和纺织等产业工会组织的基础上组建了墨西哥工人联合会。

模非常小的工人联合会之外，墨西哥的绝大多数工会都隶属于墨西哥工人联合会。^① 工会组织自此成为墨西哥国家法团主义结构下重要的政治庇护组织。

具体而言，墨西哥工人联合会和其他类似的官方工会依靠向政府提供来自工人阶级的选票和无条件支持来争取经济补贴、法律保护和政治特权。首先，工会的经费主要来自政府的财政拨款。工会成员可以从公共资助的社会福利计划中获益，包括获得基本商品、医疗保健、住房和消费信贷的补贴。其次，工会领袖通常能够被任命担任各级政府职位，并保证在墨西哥参议院至少占有一席之地，如劳工领袖菲德尔·贝拉斯克斯·桑切斯（Fidel Velázquez Sánchez）自1940年起就在担任国会议员的同时长期担任墨西哥工人联合会的秘书长。最后，官方工会拥有对劳工代表权的垄断。在墨西哥，工会必须满足官方规定的条件并在有关部门注册后方可成立。在这样的情况下，工会团体获得革命制度党对其组织计划的支持以及参与政策制定的权利，是它们增加自身政治影响力的重要途径。

1966年，在迪亚斯政府的推动下，墨西哥工人联合会同其他31个工会联合会成立了一个全国性协商劳工组织——墨西哥劳工大会（CT）。劳工大会主要用来控制包括墨西哥工人联合会、墨西哥国家工作人员工会联合会（FSTSE）、墨西哥工人和农民革命联合会（CROC）在内的绝大部分工会组织，以统一协调分散在墨西哥各地的工会组织与工人团体，并与革命制度党形成正式的政治沟通渠道。通过这种方式，墨西哥劳工大会吸纳了3/4以上的有组织劳工加入革命制度党阵营。^② 在革命制度党长达70年的执政期内，墨西哥工人联合会和墨西哥劳工大会成为墨西哥劳工治理体系的重要支柱。

国家法团主义劳工治理模式的主要特征是国家可以直接对劳资关系实施干预，由此成为墨西哥调节劳资关系和解决劳资冲突的主要方式。^③ 实际上，国家直接参与市场生产调节的现象在20世纪早期的拉美地区十分常见。正如考克斯（Robert Cox）所言，“当西方工业化国家意识到成长于自由主义中的

^① Howard Handelman, “The Politics of Labor Protest in Mexico: Two Case Studies”, in *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 18, No. 3, 1976, pp. 267–294.

^② Geroge Grayson, *The Mexican Labor Machine: Power, Politics and Patronage*, Washington, DC: The Center for Strategic and International Studies, 1989, p. 44.

^③ De la Garza, “La Crisis de los Modelos Sindicales en Mexico y Susopciones”, in E. de la Garza & C. Salas (eds.), *La Situación del Trabajo en Mexico*, Mexico: Plaza y Valdez. 2003, pp. 349–377.

工会和雇主‘双方制’的生产关系存在缺陷，需要对产业冲突进行规制时，国家便参与进市场当中，形成了国家—工会—雇主的三方机制。”^① 在墨西哥，国家对劳资关系的直接干预形成了“国家—工会—工人”的劳工治理体系。由此，工会成为国家和工人阶层之间的重要纽带，维系工人与国家之间的关系以便更好地执行官方经济计划，其权力基础来源于它们从国家获得维持其地位所需的政治和经济资源。作为回报，工会领袖通常会号召工人无条件支持国家政策，并将冲突限制在可控范围内。在某些情况下，官方工会不仅能够影响公共政策的制定，甚至能够阻碍诸如劳动法修正案等重要改革草案的批准。

革命制度党推动修订的墨西哥历史上的第一部劳动法——1931年《联邦劳动法》并没有建立起一套成熟有效的劳资关系协调体系，反而打上了深厚的国家法团主义烙印，主要体现在如下三个方面。一是工会的成立必须得到官方批准与承认。根据法律规定，工会必须满足官方规定的条件并经有关部门注册后方可成立，如果注册机构发现工会违反规定，也可取消其注册资格。^② 此外，根据《联邦劳工法》例外条例的规定，工人必须加入工会才能被雇佣，若脱离工会则必须被辞退。这样的规定将劳工置于社团组织的掌控之下，从而使国家能够对劳工部门施加强大的控制力，进一步提高了对工会组织的管理能力。^③ 二是国家有权判定工会选举和罢工行动是否合法。这就在很大程度上限制了工会组织罢工的能力，导致其很难通过罢工来提高工人的工资、福利待遇和工作条件水平。三是国家拥有通过司法系统干预劳资纠纷的权力。《联邦劳工法》规定，雇主必须和取得官方承认的工会签订集体协议，雇主也只能雇佣加入工会的工人。此外，三方调解和仲裁委员会制定了针对工会、合同和罢工运动的严格管理体制，赋予行政部门对法律适用性和政策可行性的解释权。^④ 简而言之，墨西哥劳动法的解释权和执行权都属于政府。

① [加拿大] 罗伯特·考克斯著，林华译：《生产、权力和世界秩序：社会力量在缔造历史中的作用》，北京：世界知识出版社，2004年，第114页。

② Charles L. Davis, *Working-Class Mobilization and Political Control: Venezuela and Mexico*, Lexington, Kentucky: University Press of Kentucky, 1989, p. 120.

③ Viviana Patroni, "The Politics of Labour Legislation Reform in Mexico", in *Capital and Class*, Vol. 22, No. 2, 1998, pp. 107-132.

④ Kevin J. Middlebrook, *The Paradox of Revolution: Labor, the State, and Authoritarianism in Mexico*, Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1995, p. 96.

(二) 新自由主义改革对墨西哥旧劳工模式的冲击

从20世纪30年代起,快速的工业扩张带来了新的就业来源和社会流动机会,特别是在20世纪50年代中期以后,工资的上涨和社会福利的扩大显著提高了许多工人的生活水平。然而,20世纪80年代席卷拉美地区的债务危机和随之而来的新自由主义改革对墨西哥的国家法团主义结构造成了很大的冲击,从根本上改变了劳资双方的利益趋同性。1982年,墨西哥放弃了进口替代模式,开始实施出口导向型发展模式和基于市场化、私有化的新自由主义改革。其中几项改革措施直接削弱了国家干预工资和控制工会的能力,瓦解了革命制度党赖以维系社会运转的组织基础。

在工人的工资和福利方面,新自由主义改革导致工人工资水平下降和社会福利待遇削减。为了克服经济危机造成的恶果,1985年德拉马德里政府上台后即宣布申请加入《关税及贸易总协定》,开始推行“经济结构性变革”,逐步降低进口关税并取消了出口产品补贴,实行财政紧缩政策。之后,萨利纳斯政府更是全面推行了以国有企业私有化、减少政府对经济干预等措施为核心的经济改革,先后申请加入世界贸易组织和经合组织,并积极参与北美自由贸易协定谈判。为配合私有化改革进程,墨西哥政府实施了国有企业私有化政策并大幅削减了工人的福利保障。国有企业数量从1982年的1155家减少到2000年的不到200家,导致大批国有企业职工失业并脱离了原来所在的工会。^① 据统计,在1995—2009年间14岁及以上的工人经通货膨胀调整后的平均收入年均增幅仅为0.3%。^② 然而,在与政党结盟的惯例下,墨西哥工人联合会对私有化和劳工制度改革都没有提出反对意见,也没有采取切实的措施去保护工人的利益。

在劳工治理方面,萨利纳斯政府开始大规模削减官方工会的特权,甚至取消工会在国家事务中的参与权,并把工会领袖排除在决策圈之外。^③ 1985年墨西哥工人联合会在议会中的席位高达51个,而到2006年其议会席位仅有4个。为了进一步削弱工会组织的影响力,在萨利纳斯执政时期,总统办公室成为提供大部分社会福利的渠道,而昔日强大的墨西哥工人联合会对基

^① 徐世澄著:《墨西哥革命制度党的兴衰》,北京:世界知识出版社,2004年,第82页。

^② Graciela Bensusán and Kevin J. Middlebrook, “Organized Labor and Politics in Mexico”, in *The Oxford Handbook of Mexican Politics*, Oxford University Press, 2012, pp. 335–364.

^③ Michael Coppedge, “Parties and Society in Mexico and Venezuela: Why Competition Matters”, in *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, 1993, pp. 255–256.

层工人的影响力大大降低。在这种情况下，官方工会的政治地位和影响力整体下降，其权力受到越来越多的限制。随着经济自由化改革的推进，全国工会组建率从 1992 年的 15% 降至 2002 年的 10%，工会覆盖率从 22% 降至 15%^①，直接冲击着传统的劳工治理模式。

此外，墨西哥选举制度的改革和政治上的多元化进一步冲击了原本的国家法团主义结构。为继续获得工人的支持，革命制度党允许工人创建新的独立工会组织，如墨西哥通信工会、墨西哥石油工会、墨西哥电力工会、全国教育工会以及福特汽车公司地方工会等。新成立的各类组织机构和社会团体接管了包括官方工会在内的原有职团的部分功能，使原本的国家法团主义结构趋于瓦解。^② 1997 年 11 月，新的工会联盟——国家工人联盟（UNT）成立，成为墨西哥第一个脱离国家庇护的工人组织，直接打破了墨西哥工人联合会对工人代表权的垄断。

表 2 1934—1982 年与 1982—2006 年期间的墨西哥劳工制度比较

1934—1982 年间（进口替代工业化时期）的 劳工制度	1982—2006 年间（新自由主义改革时期）的 劳工制度
稳定的国家法团主义结构 威权政体 一党专政 官方工会主导劳工运动 国家—工会联盟，国家、雇主和工人三方机制	弱化的公司制框架 向民主政权过渡 多党政治制度 独立工会组织出现 国家—工会联盟式微，国家、雇主和工人三方机制逐渐瓦解

资料来源：Roberto Zepeda, *The Decline of Labor Unions in Mexico during the Neoliberal Period*, New York: Palgrave Macmillan, 2021, pp. 83 - 115.

由于担心独立工会危及自身地位，革命制度党治下的官方工会与劳工部门坚决反对选举改革和政治开放。^③ 于是，新成立的独立工会选择与私营雇主和跨国资本家结盟，工会从原本的工人代表工具转变为有利于私营企业雇主和跨国投资者利益的社会控制工具。不仅如此，革命制度党政府数十年来建立起来的国家法团主义结构也被新自由主义政府所利用，后者进一步压低工

^① Enrique de la Garza Toledo, “The New Economic Model and Spatial Changes in Labor Relations in Post - NAFTA Mexico”, in Susan McGrath - Champ, Andrew Herod, et al., *Handbook of Employment and Society: Working Space*, Cheltenham, UK Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2010, pp. 325 - 346.

^② 杨建民：《墨西哥革命制度党执政的经验教训》，载《拉丁美洲研究》，2014 年第 4 期，第 10 - 15 页。

^③ Kevin J. Middlebrook, “Political Liberalization in an Authoritarian Regime: The Case of Mexico”, in G. O’Donnell et al. (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*, Baltimore: John Hopkins University Press, 1986, pp. 123 - 147.

人的工资和福利待遇，逼迫工人签订雇主保护合同，以维持墨西哥在国际贸易中的劳动力比较优势。据统计，在墨西哥数十万份协议谈判中，签订雇主保护合同的占比高达85%。这种情况导致墨西哥工人的工资被人为压低，工会的有效代表权被剥夺。^①

跨国资本和外资企业的力量也对墨西哥的劳资关系产生了重要影响。20世纪90年代金融危机引发的债务重组导致大量外国资本涌入墨西哥。从1990年起，墨西哥每年流入的外资达250~300亿美元。^②在普埃布拉州、尤卡坦州等与美国接壤的墨西哥北部地区，形成了以出口加工业为主的劳动密集型工业开发区。为规避进口替代工业化时期给予工人的福利待遇，并最大限度地压低工人工资，开发区内企业引入了更为灵活的劳资关系合同，如雇用临时工和分包商，修改职位晋升的标准，给予管理层在雇用和解雇人员方面的最大权限，等等。私营企业试图通过非工会化的子公司进行分包安排，采取灵活化雇佣方式，进一步削弱了传统官方工会的作用。^③因此，尽管墨西哥经历了一个相对较长的经济增长期并实现了制造业领域劳动生产率的稳步提高，但工人的工资水平一直停滞不前。

总之，在旧劳工模式下，墨西哥劳工体系的运转主要依靠国家法团主义结构和在此基础上形成的以利益互惠为核心的国家—工会联盟；新自由主义改革改变了这套制度的运行环境，却未能创造出合适的方案来替代旧的劳工模式，反而在原有庇护体系的基础上形成了更不平等的劳资关系。在这一时期，墨西哥的劳工制度明显更倾向于保护私营雇主和跨国资本的利益，形成了国家—工会—雇主三方机制。工会从原本的工人组织机构转变为保护私营企业雇主和跨国投资者利益的社会控制工具，劳工群体的利益诉求得不到回应与保障。旧劳工模式并没有被完全打破，而是继续为来自不同政治派别的历届政府所沿用。无论是革命制度党还是后来上台的国家行动党，都坚持这一战略并奉行相同的劳工治理政策。

^① Graciela Irma Bensusán Areous, “The Transformation of the Mexican Labour Regulation Model and Its Link to North American Economic Integration”, ILO Working Paper, No. 15, November 2020, p. 31.

^② 杨远航：《拉丁美洲1990年代经济改革特点——以墨西哥经济改革为例》，载《经济研究导刊》，2015年第17期，第130-132页。

^③ Marco Tulio Esquinca and Javier Melgoza Valdivia, “La Afiliación Sindical y Premio Salarial en México”, en Enrique de la Garza Toledo and Carlos Salas (eds.), *La Situación del Trabajo en México*, México, D. F.: Plaza y Valdés, 2006, pp. 462-463.

四 《北美劳工合作协定》与墨西哥跨国劳工治理框架的建立

随着墨西哥持续的对外开放，外部因素开始在墨西哥劳工改革领域发挥关键作用。墨西哥在 1986 年正式加入《关税及贸易总协定》，在 1994 年又与美国和加拿大签订《北美自由贸易协定》。在此背景下，墨西哥劳工相关行为体开始寻求国界之外的盟友，借助国际机构的力量，使劳工治理模式迎来了新的转机。

（一）《北美劳工合作协定》的基本内容

为进一步推进新自由主义经济改革，萨利纳斯政府积极实行对外开放政策，与欧美国家签署自由贸易协定。1989 年《加拿大—美国自由贸易协定》（CUSFTA）生效后，萨利纳斯总统便向时任美国总统老布什提出，墨西哥和美国之间应该就自由贸易协定进行谈判，以消除贸易壁垒，整合并加强两国经济互补性。作为弱势一方，为签订自由贸易协定，墨西哥被迫做出较大的妥协和调整，并同意将劳工和环境条款作为补充协议附加在后。^①《北美自由贸易协定》的附加协议《北美劳工合作协定》确立了区域范围内的劳工合作框架，通过技术援助和多元化监督的方式为墨西哥工会和劳工运动创造了新的发展路径，改变了墨西哥工会运作的国内政治经济环境。《北美劳工合作协定》成为全球首个明确涉及具体劳工标准条款的贸易协议，主要在以下三个方面对墨西哥国内的劳工制度产生了深刻影响。

第一，在目标和义务方面，《北美劳工合作协定》要求各缔约国严格执行其国内法设定的标准，并在各自的国内立法中加入保障工人权益的规定，包括结社自由、集体谈判权、罢工权、禁止强迫劳动、禁止童工、最低工资和加班费等就业标准，消除基于种族、宗教、年龄、性别等方面的就业歧视，男女同工同酬，还涉及职业病和工伤事故赔偿、保护外来务工人员的劳动权利等。^②《北美劳工合作协定》规定缔约国应确保相关法律法规的有效执行，督促三国政府在适用本国劳动法方面有义务履行《北美劳工合作协定》规定

^① Francisco E. Campos Ortiz, “Labor Regimes and Free Trade in North America: From the North American Free Trade Agreement to the United States – Mexico – Canada Agreement”, in *Latin American Policy*, Vol. 10, No. 3, 2019, pp. 268 – 285.

^② 参见《北美劳工合作协定》文本。http: //www. naalc. org/naalc/naalc – full – text. htm. [2024 – 08 – 02]

的11项保障工人权益的承诺。^①

第二，在组织机构方面，《北美劳工合作协定》建立了一个软执行框架，用于提高劳工条款的可执行性，并为区域劳工合作提供平台。《北美劳工合作协定》专门成立了劳工合作委员会（CLC），下设由各缔约国劳工部长组成的部长理事会，负责监督协议的执行。在国内层面，要求缔约国设立国家管理办公室并组建国家咨询委员会和政府委员会来共同协助其工作。为保证公众参与，国家管理办公室必须接收来自有关团体和个人针对除本国以外的其他缔约方的劳工执法情况请求书，并在审查后做出是否采取进一步行动的决定。^②一旦收到请求，政府应决定是否正式立案审查。在审查结束之后，国家管理办公室应公布审查报告，并提出可行的解决方案。

第三，在争端解决方面，《北美劳工合作协定》明确将劳工条款与投资争端解决机制挂钩，一旦发生违反劳工标准的行为，可以按正常程序启动贸易制裁措施。如上所述，各缔约国设立国家管理办公室负责接收和审查劳工投诉。如果任何一国未能履行其劳工承诺，另外两国之一可允许个人提交申诉，并在部长级层面进行三方磋商。如果经磋商未能解决，争议方可向部长理事会请求设立专家评审委员会（ECE）进行裁决。如果涉及特定的劳工权利，《北美劳工合作协定》可以组织召开专家评审会议。如当事人仍不满意，可以将涉及童工、最低工资和技术劳动标准以及职业安全与健康的案件提交仲裁小组。美国和墨西哥都同意在极端情况下，如果一国未能有效执行国内劳工法，则可根据《北美劳工合作协定》对其进行国际制裁。^③

总之，《北美自由贸易协定》及其附加的《北美劳工合作协定》创设了一系列制度，在提高墨西哥国内劳工保护水平的同时，促进了北美地区国家间劳工法和劳工政策的合作。之前，尽管墨西哥《联邦劳动法》规定了工人

^① 《北美劳工合作协定》规定的11项保障工人权益的规定包括结社自由和组织权，集体谈判权，罢工权，禁止强迫劳动，保护童工和青年工人，最低就业标准，消除基于种族、宗教、年龄、性别等方面的就业歧视，男女同工同酬，防止职业伤害和疾病，对遭受职业伤害和职业病患者给予补偿，以及保护移民工人。参见 Parbudyal Singh and Roy J. Adams, “Neither a Gem nor a Scam: The Progress of the North American Agreement on Labor Cooperation”, in *Labor Studies Journal*, Vol. 26, No. 2, 2001, pp. 1-16.

^② 陈志阳：《多双边贸易协定中的国际核心劳工标准分析》，载《国际贸易问题》，2014年第2期，第56-64页。

^③ 参见《北美劳工合作协定》文本。http://www.naalc.org/naalc/naalc-full-text.htm. [2024-08-02]

基本的劳动权利，墨西哥也签署了国际劳工组织的大部分劳工标准公约，但其监督和争端解决程序却非常薄弱。鉴于此，《北美劳工合作协定》所搭建的跨国劳工合作框架尤为重要，它通过将劳工条款与贸易制裁挂钩的方式为墨西哥的劳工权利提供了相对可靠的保障。

（二）墨西哥跨国劳工治理的运行模式与主要影响

《北美劳工合作协定》开创性地将国内劳工法与国际劳动标准接轨，发挥了对国内劳工法进行国际监督的作用，为墨西哥的劳工治理体系搭建了一套全新的劳工标准实施机制。此外，引入跨国力量的监管也改善了墨西哥国内的政治和经济环境。借助这一平台，墨西哥的劳工改革获得了来自非政府组织、跨国劳工组织以及国际组织在国际监管和舆论压力等方面的支持。正如罗伯特·帕斯托尔所言，“随着一体化的推进，内部问题与外部问题之间的界限变得模糊不清。”^①

在北美自由贸易区建立之后，各类跨国行为体开始积极参与墨西哥的劳工治理。其中，美国劳工联合会—产业工会联合会（简称“劳联—产联”）在推动改善墨西哥的劳工环境与劳工权利方面发挥了重要作用。在北美自由贸易协定谈判之初，美国工会认为墨西哥糟糕的劳工状况会影响美国工人的就业率和福利待遇，因此非常反对北美自由贸易区的建立和区域一体化进程，在协议谈判过程中运用示威游行等手段阻止其签订。美国工会担心，墨西哥工人的工资远比美国低廉，北美自由贸易协定的签订将会把原本在美国境内的工作机会转移至墨西哥等劳动力低廉的地区，且北美自由贸易区的建立会导致大量墨西哥的廉价产品进入美国从而造成美国国内企业破产，不少美国工人将会因此失去工作。在美国国会议员的支持下，劳联—产联最终推动了美国贸易政策的改变，通过建立劳工合作机制监督墨西哥劳工法的执行，进而逐步提高墨西哥的劳工标准。自《北美劳工合作协定》签订以来，美国劳联—产联一直与加拿大和墨西哥的劳工权益倡导者合作推动墨西哥的劳动法改革，致力于推动在工会代表选举中采用无记名投票方式，并呼吁取消由政府 and 雇主掌控的三方调解和仲裁委员会。2015年，美国劳联—产联和墨西哥国家工人联盟发表了一份联合声明，详细描述了墨西哥在加入跨太平洋伙伴

^① Robert A. Pastor, “NAFTA as the Center of an Integration Process: The Non-trade Issues”, in Nora Lustig, Barry P. Bosworth, and Robert Z. Lawrence (eds.), *North American Free Trade: Assessing the Impact*, Washington, DC: Brookings Institution, 1992, pp. 176-209.

关系之前预计将采取的劳工改革措施。^①由此可见,《北美自由贸易协定》和《北美劳工合作协定》为北美地区构建了一个非常重要的跨国劳工合作机制,使北美地区各劳工相关行为体之间的联系更加紧密。北美地区的劳工群体得以突破原有的边界,共同建立新的劳工标准并争取更合理的劳工待遇。

在跨国劳工治理模式下,墨西哥工会也开始尝试采用倾向于国际主义的发展战略,将合作范围扩大到了国界之外的美国和加拿大劳工组织。^②例如,墨西哥一些拥有丰富经验的社会团体和社会运动将自由贸易背景视为振兴其组织和实现民主化的历史机遇。墨西哥独立工会阵线(FAT)等独立劳工团体为自己设定了新的角色定位;墨西哥自由贸易联盟与其他劳工、环境和人权团体联合成立了墨西哥自由贸易行动网络(RMALC),并与美国和加拿大的工会展开了密切合作。该组织成员与墨西哥官方劳工部门的代表一起参加了一系列三国间交流活动,并和其他劳工组织共同开展了工会间交流、讲习班、国际会议及围绕劳资冲突问题的研讨交流等活动。借助《北美劳工合作协定》这一合作平台,墨西哥与美国、加拿大工会组织之间的交流数量显著增加,尤其是与美国劳工组织展开了史无前例的合作接触。

虽然《北美自由贸易协定》为墨西哥劳工改革带来了更多的战略机遇,但当地工会利用这些潜在机遇的能力仍然受到制约。一方面,墨西哥工会组织的整体实力薄弱,对行政部门的依赖容易使它们失去相对于政府的自主权。工会对国家的依赖进一步疏远了工会之间的关系,组建全国性的劳工联盟变得极为困难。另一方面,由于旧劳工模式遗留下来的国家法团主义特征,在国家与劳工关系非制度化的过程中,墨西哥没有提出新的制度手段来引导和回应劳工的要求。^③因此,如何借助自由贸易协定所建立起来的机制框架进一步完善墨西哥国内的劳工治理模式是这一阶段亟待解决的问题。

^① AFL-CIO, "ILO's Convention 98 will Strengthen Workers' Protections in Mexico", December 3, 2015. <https://aflcio.org/press/releases/ilos-convention-98-will-strengthen-workers-protections-mexico>. [2024-08-17]

^② 高婉妮:《墨西哥和美国的跨国劳工运动》,载《当代世界社会主义问题》,2013年第2期,第88-102页。

^③ Arturo Bronstein, "Labour Law Reform in Latin America: Between State Protection and Flexibility", in *International Labor Review*, Vol. 116, No. 1, 1997, pp. 5-27.

五 《美墨加协定》框架下墨西哥的新合作主义劳工治理模式

《北美劳工合作协定》框架的主要目的是对《北美自由贸易协定》缔约国执行本国劳动法的情况进行监督，不涉及改变缔约国的劳工标准及其劳动法的修订。因此，尽管截至2015年墨西哥在《北美劳工合作协定》框架下收到的总共40起投诉中有22起事关违反劳动法，但未能对墨西哥的劳工改革产生显著影响。由于自由贸易协定中的传统劳动条款无法有效防止墨西哥将“社会倾销”^①作为吸引就业的手段，墨西哥国内大部分工业，尤其是汽车行业的工资水平长期低于北美地区平均水平。自《北美自由贸易协定》生效以来，美国国内就业岗位持续流向墨西哥，导致美国工人工资水平被相应拉低，因而对墨西哥劳工保护条件产生不满情绪。为此，美国国内的非政府组织与相关企业联合起来通过法院向其行政部门和国会施压。国际劳工组织、非政府组织和其他跨国劳工行为体也通过各种渠道向墨西哥施加了外部压力。随着《美加墨协定》和《跨太平洋伙伴关系协议》谈判进程的推进，推动墨西哥劳工治理模式进一步改革的外部压力也在不断增大。在《美墨加协定》的跨国劳工治理框架对劳工改革的外部压力影响下，墨西哥的劳工治理模式实现了从国家法团主义向新合作主义的重大转变。

（一）墨西哥《联邦劳动法》改革与新劳工治理模式的推出

迫于外部压力，墨西哥于2012年11月再次修订劳动法，颁布了第三部《联邦劳动法》。之后，在《美墨加协定》和《跨太平洋伙伴关系协议》两个高标准区域自由贸易协定的压力之下，墨西哥加快了对《联邦劳动法》进行改革的进度。2016年，墨西哥政府向参议院提交了对《宪法》和《联邦劳动法》的改革草案。此次《联邦劳动法》改革要求在工会代表和工会领导人选举、罢工投票和合同批准投票中严格执行保密规则，取消在政府和雇主掌控下用来控制工人的三方调解和仲裁委员会，取而代之的是司法机构下属的劳动法庭和无党派的联邦调解和劳工登记中心，由此开启了墨西哥新一轮《联邦劳动法》改革的重要历程。宪法改革获得通过并送交墨西哥各州，但由于

^① 社会倾销通常是指出口国通过利用廉价和缺乏保护的劳工，能够以远低于一般市场价格的价格在工业化国家销售产品，从而将其社会问题“倾销”到进口国。社会倾销使进口国失去就业机会，迫使进口国降低工资和利润以使其价格结构更具有竞争力。社会倾销是现代经济全球化不平衡发展的必然产物。

美国特朗普政府于2017年1月宣布退出《跨太平洋伙伴关系协议》，墨西哥的劳动法改革暂停。2018年，左翼国家复兴运动党（MORENA）候选人洛佩斯·奥夫拉多尔（López Obrador）赢得大选，执政党获得参议院和众议院的多数席位。奥夫拉多尔上任之后很快便任命了一位经验丰富的贸易谈判代表与美国进行谈判。美国和墨西哥迅速推进双边谈判，并最终于2018年11月30日正式签署《美墨加协定》。为确保美国国会顺利通过《美墨加协定》，墨西哥批准了国际劳工组织第98号有关《组织权利和集体谈判权利原则的实施公约》。2019年4月30日，《宪法》第123条修正案正式被纳入新的《联邦劳动法》；5月1日，墨西哥历史上第一个彻底改变原有劳资关系制度的劳动法改革生效。这是墨西哥一个多世纪以来最深入的劳工改革，实现了从旧劳工治理模式到新劳工治理模式的重大转变。

相较于旧劳工模式下的国家法团主义结构特征，墨西哥新的劳动法和劳资关系具有比较典型的新合作主义（neo-corporatism）^①特征。新合作主义最早出现在20世纪实现工业化之后的欧洲，是社会团体间利益调整及其与政府关系的一种制度模式，体现了政府与利益集团如工会、雇主协会及行业协会之间相对平衡的权力与利益安排。^②在新合作主义劳资关系中，劳工代表由劳工选举产生并全权代表劳工利益，雇主通常组成高度集中的、代表自身利益的团体，劳工组织、雇主组织和政府共同展开协商谈判以制定经济和社会政策。^③与国家法团主义相比，新合作主义也强调政府与社会团体之间的合作，但新合作主义下各社会团体是相对自由和独立的，由劳资双方之间自主协商谈判确定双方的利益关系，没有来自政府或法律的强制，政府、劳工组织和雇主组织之间建立起一种“社会伙伴关系”。

墨西哥《联邦劳动法》改革的主要目标是减少国家法团主义结构的遗留影响，并利用区域自由贸易协定带来的外部压力确保国内劳工改革能够得到有效推进。为此，以新合作主义为特征的新劳工治理模式最大限度地保证了工会相对于国家和雇主的自主权，并将工会权力下放到基层。为提高墨西哥

^① 在国内学术界，“corporatism”也被翻译为法团主义、社团主义、合作主义，本文参考施密特的经典定义，将旧劳工模式中的“state corporatism”译作“国家法团主义”，而新劳工治理模式中的“neo-corporatism”则是用于描述劳资关系制度的一种理论，因此采用“新合作主义”的译法。

^② Paul S. Adams, “Corporatism and Comparative Politics: Is There a New Century of Corporatism?”, in H. J. Wiarda (ed.), *New Directions in Comparative Politics*, London: Routledge, 2002, p. 68.

^③ 陈少晖：《新合作主义：中国私营企业劳资关系整合的目标模式》，载《当代经济研究》，2008年第1期，第24-28页。

的司法质量和劳动权利的保障力度，新的《联邦劳动法》主要包括以下两方面的内容：一是劳工司法的初审权移交给了联邦和州政府司法部门；二是工会代表选举必须进行个人、自由和无记名投票，为代表受保护工人进行谈判的工会领袖提供“代表权”。与旧劳工治理模式相比，新劳工治理模式的关键之处在于取消了三方调解和仲裁委员会。如前文所述，三方调解和仲裁委员会是一个依附于行政部门的机构，能够凌驾于司法部门之上对劳资纠纷做出裁决。因此，取消该委员会能够将劳资关系置于司法机构的监督之下，改善工作场所的法治环境。深刻的法制和政治变革削弱了劳工治理中的垄断，为墨西哥劳工治理模式的转型开辟了道路。

简言之，墨西哥《联邦劳动法》改革在集体权利、个人自由和工人自主选择权之间建立了新的平衡。在新劳工治理模式下，国家、工人和雇主之间的关系变得更为平衡，形成了一种相互制约的关系。

（二）《美墨加协定》的制度框架及其对墨西哥劳工治理模式的影响

《美墨加协定》整合了既有自由贸易协定中有关劳工治理内容的最新进展，确认劳动争议应与其他贸易问题一样适用争端解决机制。《美墨加协定》附件 23 - A 专门提到“墨西哥集体谈判中的工人代表”，并明确规定墨西哥必须通过针对《宪法》第 123 条的劳动法改革，才能使该《协定》生效。具体要求包括对工人结社自由和集体谈判权的实质性保护、促进工会民主化，如保障个人在工会选举中直接和无记名投票的权利，以及独立机构须审核集体谈判协议是否符合关于工人支持的法定要求。此外，《美墨加协定》补充说明，“2018 年 12 月选举上任的墨西哥政府已确认，这些条款中的每一项都属于墨西哥人民在选举中要求政府完成的任务范围。”^① 为加快劳工改革的进程，2019 年 5 月 30 日墨西哥政府专门成立了劳动改革实施协调委员会（CIRL），成员包括联邦财政部长、联邦和州级劳工部长、联邦和州级司法机构及全国州长协会的代表。根据工作流程要求，联邦劳工部长须向联邦和各州劳工法院就公布既有集体劳资协议的清单或数据库做出具体指导，各法院向劳工部长提供这些清单或数据库，作为修订集体劳资协议的基础。此外，墨西哥联邦劳工部长每季度都要向劳动改革实施协调委员会提交报告，详细说明劳工改革的实施进展情况以及委员会内部协议的执行情况和有效性。上述进展说

^① 参见 USMCA CHAPTER 23. <https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/23 - Labor.pdf>. [2024 - 10 - 18]

明，如果没有《美墨加协定》带来的外部压力，墨西哥很难具备推进劳工改革所必需的政治条件。

《美墨加协定》最重要的制度建制是北美地区劳工快速反应机制 (RRLM)。^① 现实中，虽然政府负责执行劳动法，但在私营部门，直接剥夺工人权利的行为体可能是企业本身。针对这种情况，劳工快速反应机制包括一个复杂的多阶段流程，用于提交与企业侵犯工人结社自由和集体谈判权有关的索赔诉求，调查和确定是否发生了“权利剥夺”，并通过政府间交流的方式解决争议。如果发现某家企业剥夺了工人的权利且未能予以改正，该企业可能被暂停优惠关税待遇或被处以罚款。屡次违规的企业可能被拒绝进入提起投诉的贸易伙伴国市场。劳工快速反应机制给墨西哥劳工改革带来的好处有三：一是可以将劳工矛盾精确对标存在违规行为的具体企业，而不是某个缔约国，从而避免对政府指控可能带来的国家间关系紧张；二是由于违规企业面临直接的经济后果，企业利益将与工人权益更加紧密地绑定；三是可以避免对合规企业造成附带损害，并产生威慑作用，鼓励其自愿自觉遵守劳动法。此外，如果在实践中遵循这些流程和规则，工人的议价能力也会提高。

在《美墨加协定》生效之后，美国和加拿大政府密切关注墨西哥的劳工改革。为避免在实施劳工改革时遇到财政障碍，加拿大和美国根据其各自《与墨西哥关于建立更紧密经贸关系的协定》及相关法律提供了大笔资金^②，用于支持民间社会组织和咨询公司在墨西哥开展的各种技术援助项目，这说明两国对墨西哥劳工改革的重视。根据《美墨加协定》，美国国际劳工事务局 (ILAB) 将在四年内向墨西哥资助 1.8 亿美元，用于与墨西哥劳动司法改革相关的技术援助项目，并承诺在八年内提供 3000 万美元用于支持《美墨加协定》的监督 and 合规工作。^③ 美国还成立了跨部门协作体系，以监督其贸易伙伴国履行劳工承诺的情况。这一协作体系由美国贸易代表办公室 (USTR) 和劳工部部长共同主持，多部门代表参与。墨西哥独立劳工专家委员会 (IMLEB)

^① “T-MEC y su Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida. Unagüa de Acción para México”, Ministry of Labour and Social Security and Ministry of Economic Affairs of Mexico, 2021. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/731283>. [2024-10-18]

^② 参见美国第 116 届国会 (2019—2020 年) 提出并颁布的《〈美墨加协定〉实施法案》。<https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/5430/text>. [2024-09-16]

^③ “Labor Rights and the United States - Mexico - Canada Agreement (USMCA)”, U. S. Department of Labor. <https://www.dol.gov/agencies/ilab/our-work/trade/labor-rights-usmca>. [2024-09-16]

为其提供建议和咨询，例如为如何处理违规行为制定更明确的规则。

此外，美国和加拿大在协定谈判期间提出墨西哥劳工改革亟须解决劳动分包问题。劳动分包以签订临时合同的方式压榨墨西哥工人的福利待遇，不提供任何法律保护措施，让工作变得极其不稳定，并进一步加剧社区分裂。国际劳工组织对合同工的定义是，通过第三方机构或非直接雇佣合同签约的劳动力。在劳动分包的情况下，分包商以承包公司的利益为出发点，负责管理和监督合同工，而承包公司作为雇主无须履行相应义务。在墨西哥，有很大一部分企业通过劳动分包来逃避纳税和雇主责任。为此，新的《联邦劳动法》规定企业只能外包专业工作，其中第 15 - A 至 15 - D 条还规定，合同工的使用不得损害分包公司员工的劳动权利，并且必须明确规定分包公司和分包人的责任。上述规定的实施细则已提交墨西哥国会批准，先后得到了参众两院劳动和社会保障委员会及参议院立法研究委员会的支持，扩大了对劳动分包的限制，禁止企业在其主要活动领域进行劳动分包。为了制止墨西哥企业滥用劳动分包，奥夫拉多尔政府还在劳动和社会保障秘书处、税务管理局和社会保障局的协调下，为大型企业引入了一个监督机制，该机制将覆盖 3 万多个工作场所。^①

表 3 墨西哥劳工治理模式的演进

发展阶段	特征	框架	主要内容
旧劳工治理模式 (1931—1982 年)	国家法团主义	1931 年《联邦劳动法》	(1) “国家—工会—工人”的劳工治理体系，由墨西哥联邦政府直接调解劳资关系 (2) 革命制度党通过墨西哥工人联合会等官方工会直接领导劳工运动 (3) 设立三方调解和仲裁委员会，依附于行政部门干预劳资纠纷
过渡期 (1982—2018 年)	新自由主义	《北美自由贸易协定》及其附件 《北美劳工合作协定》	(1) “国家—工会—雇主”的劳工治理体系，独立工会开始出现，强调维护雇主和企业的利益 (2) 《北美劳工合作协定》下设北美劳工合作委员会、国家管理办公室等跨国治理部门，将劳工条款与贸易制裁相挂钩 (3) 跨国劳工行为体开始参与墨西哥的劳工治理

^① “Hacia un Nuevo Modelo Laboral”, Ministry of Labour and Social Security of Mexico, 2019. [https://reformalaboral.stps.gob.mx/sitio/rl/doc.\[2024-10-18\]](https://reformalaboral.stps.gob.mx/sitio/rl/doc.[2024-10-18])

新劳工治理模式 (2018年至今)	新合作主义	《美墨加协定》 《跨太平洋伙伴关系协议》及 2019年《联邦劳动法》	(1) 以“政府—企业—工会”三方合作为核心的劳工治理体系 (2) 《美墨加协定》建立北美地区劳工快速反应机制，在原产地规则中引入劳动价值含量要求，并将劳动争议纳入主协定争端解决机制 (3) 设立劳动改革实施协调委员会，确保劳工改革的进程 (4) 批准并通过国际劳工组织第98号公约，赋予工人结社自由和集体谈判的权利 (5) 取消三方调解和仲裁委员会，设立专门的劳动法院，工会拥有独立于行政部门的自主权
----------------------	-------	--	---

资料来源：笔者自制。

六 结语

本文研究了区域自由贸易协定的制度框架如何在不同的经济模式和政治制度下对墨西哥劳工改革发挥作用。墨西哥大革命之后，其劳工制度曾经长期表现为以国家法团主义结构为特征的“国家—工会”联盟模式，工会组织作为墨西哥国家法团主义结构下重要的政治庇护组织，成为联系国家与工人阶层之间关系的重要纽带。这使得国家对于劳资关系可以进行直接干预，由此形成了“国家—工会—工人”的劳工治理体系，“保护工会”以及“保护合同”盛行。这种劳工制度更多地保护了雇主的利益而忽略了对工人劳动权利的保护。相比拉美地区其他国家相对完善的工人保护措施与福利待遇及较为成熟的工会运作体系，墨西哥的劳工制度显得相对落后。自20世纪80年代中后期开始，墨西哥政治经济体制开始全面转型，经济重心逐步向出口产业转移，外部因素开始在墨西哥劳工改革领域发挥重要作用。特别是随着墨西哥对区域经济合作参与程度进一步加深，区域自由贸易协定所形成的制度框架开始逐步影响墨西哥劳工改革进程。

在区域自由贸易协定框架下，墨西哥的劳工改革经历了两个阶段。在第一阶段，墨西哥处于“跨国规制俘获”的状态。虽然《北美劳工合作协定》在墨西哥国内被广泛执行，但仅有少数行为体能够从中获益或获得资源，因此很难从根本上改变墨西哥传统的劳资关系体系。自1994年《北美自由贸易协定》生效起，外部压力对墨西哥提出的与劳工相关的要求成为墨西哥劳工体制变革的触发因素。这些要求对于克服墨西哥国内阻力、降低劳工治理模式改革的政治成本至关重要。但由于《北美劳工合作协议》框架的主要目的

是帮助《北美自由贸易协定》缔约国执行本国的劳动法，而不涉及改变缔约国的劳工标准及其劳工法的修订，该框架未能对墨西哥劳工改革产生显著影响。

在第二阶段，《美墨加协定》实现制度升级之后，墨西哥开始进入“共同利益趋同”阶段，三方机制中的工会组织力量得到加强并开始对原国家法团主义结构下的劳工制度进行改革。在北美区域一体化的过程中，墨西哥劳工相关行为体利用《美墨加协定》合作框架施加的外部压力，促使墨西哥政府在劳工领域进行了大规模的机构改革，不仅在2019年重新修订了《联邦劳动法》，还取消了三方调解和仲裁委员会这一旧时代的遗留产物。为确保劳工改革的顺利推进，墨西哥政府专门成立了劳动改革实施协调委员会。与此同时，跨国劳工治理力量在《美墨加协定》框架下介入墨西哥的各个产业，通过多种形式干预墨西哥的工人权利保护问题，展现出区域自由贸易协定对推进墨西哥国内劳工改革的积极作用。《美墨加协定》包含比现行所有贸易协定更多的劳工条款，对墨西哥的要求不仅限于修改其国内劳动立法，更旨在确保此类协议中包含的所有劳动条款均建立起有效机制来解决劳资纠纷和工人待遇问题。长期处于国家法团主义结构和“保护工会”控制下的墨西哥劳工治理模式开始向新合作主义转变，第一次为工人自由行使集体权利提供了有利的竞争环境，工人因此终于拥有了集体谈判的权利。但是，墨西哥仍面临深化劳工改革的挑战，其关键在于既有改革的受益者能否不断适应区域一体化对国内劳工治理模式提出的新要求。

值得注意的是，西方发达国家主导下的自由贸易协定劳工条款要求缔约国接受相关国际劳工规则的做法，暗含着这些国家试图以自身的价值观来影响发展中国家国内政治与法律规则的目的。这也从侧面反映出西方发达国家企图通过在自由贸易协定中纳入劳工条款的方式重塑全球和地区贸易规则，并借助其强大的经济实力和庞大的市场规模，试图让发展中国家逐步接受国际贸易与劳工标准相挂钩的事实。这一点也必将影响墨西哥劳工改革的未来走向。

(责任编辑 范 蕾)