

从2022年世界杯足球赛观外来劳工受到的剥削，跨国治理多维网能否力挽狂澜？

Edition 8, 2021

作者：劳拉·弗里博士□Dr. Laura Foley□妮古拉·派珀教授□Professor Nicola Piper□

DOI:

译者：刘滢玮□Savannah Liu□任宣宇□Claire Ren□张元思□Amber Zhang□何玥□Maggie He□

在过去的十年间，世界目光越来越多地聚焦在卡塔尔200万外来劳工身上，这些人遭受工作上的压榨以及恶劣的生活条件。正由于2022年世界杯足球赛的主办方为卡塔尔，这项大型的体育赛事“备受瞩目且具有全球影响力”，其有可能推动人权和劳工权方面的进展。

大批外来劳工的工作和生活条件被大量曝光，大多是签订临时且受雇主牵制的合同被雇用来建造世界杯的基础设施，工作和生活都陷入困境，甚至有人称之为“现代奴隶制”□

我们研究的问题是：如何促请卡塔尔外来劳工所遭受的侵犯人权行为问题得以解决，以及如何借力影响卡塔尔的政策改革。我们认为：这一过程的核心在于建立跨国治理共同参与的多维网。

“跨国治理多维网” [1]□TGNs□的概念是指能够对在卡塔尔的近期劳工改革进行多层次、多参与方的分析，这些改革旨在帮助朝不保夕的外来劳工，包括南亚-卡塔尔政治组织中的受到严重制约劳工。自从宣布卡塔尔为2022年世界杯的主办国以来，国家级、地域级及全球级决策的多参与方齐聚一堂，跨国网活动自此冉冉兴起。

何谓卡塔尔的雇佣和就业方式？

自20世纪60年代以来，卡塔尔一直是外来劳工的主要目标国家。外来劳工占该国总劳动力的95%以上，占总人口的80%以上。这反映了大多数海湾阿拉伯国家合作委员会成员国

（巴林、科威特、黎巴嫩、卡塔尔、阿曼、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国）的状况，学术界就亚洲外来的移民劳动力问题对这些成员国逐步施压。（例如，见裴亚西里·维克拉马塞克拉,安德鲁·加德纳,比诺德·卡德里亚,雷·朱雷迪尼,比莱沙·维拉拉特纳,伊鲁达亚·拉詹和吉娜·扎卡里亚·奥曼□□

2010年12月，卡塔尔获得2022年世界杯足球赛主办权后，其人口在2012年到2013年之间迅猛增长，涨幅为10.5%，相当于每小时新增约20人。卡塔尔许多新聘的劳工来自南亚国家，那里谋生之道匮乏，被迫到海外寻求一隅之地。即使通过合法途径获得海外就业机会，南亚外来劳工仍被画地为牢，仅有临时工合同傍身，屈身于所圈定的劳动力市场，从事那些没有技术含量的工作，即低薪岗位。相关岗位包括建筑业、餐旅业、服务业和家政工作。

根据移民和就业相关法律来撰写卡塔尔外来劳工的临时工合同，授权给雇主并导致极端霸权雇佣条款、极度剥削性工作和恶劣的生活环境□外来劳工中介所操纵的剥削性招聘体系导致这一现状，许多中介漫天要价，外来劳工负债累累。根据Impactt（该咨询公司以劳工利益为己任）的调查：就卡塔尔世界杯场地的建筑岗位而言，大多数外来劳工仅为入职就人均缴纳了约1500美元，来自孟加拉国的劳工所缴纳的费用能达到2900美元，属实骇人听闻。调查时下最低月薪为206美元，入职费相当于劳工们7-14个月的薪水。

在海湾阿拉伯国家合作委员会成员国中执行的担保制度——卡法拉制度恣睢无忌地对劳工进一步地剥削。此制度下劳工受限于个体雇主，准确的说是劳工被其工作许可的担保人完全控制。未经担保人许可，他们劳工合同期内不得更换工作也不得返回原籍国。低薪外来劳工的现状是，“千里”无法定居，亲人难“共婣娟”。他们无法获得永久居住权，目前所处的生活以及工作环境与卡塔尔当下的社会是脱节的，他们无法将亲人接来团聚，困守原地背井离乡。在没有工会和争端解决机制的前提下，一旦雇主违反合同或有虐待行为，劳工求助渠道极其有限。这样一来，建立跨地点跨空间的组织网来改善卡塔尔当前的状况就变得事关紧要。

何谓跨国治理多维网？

在20世纪90年代，人类学家将跨国主义这一概念引入到移民研究中。而我们所讨论的跨国主义不同于他们早期所采取的个人及微观层面的剖析。史蒂文·韦托维克强调了跨境人口流动各中介间[2]的相互依存关系，托马斯·法斯特发表了跨国主义研究中缺失相关中介

的看法。以二者观点为基准，我们引入组织网的概念来理解跨国主义，关联多层次决策和实施的跨国参与者。

我们的研究旨在丰富关于外来劳工治理方面的学术文献，现有相关文献的侧重点均在外来劳工所面临的重重困难。学者们聚焦的问题包括：劳工的审计制度以及如何试图让用人单位对其供应链中的违规行为付出代价（例如英格丽·兰道和泰丝·哈迪），并且强调了跨国企业在启动安全措施方案时遇到的艰难险阻（例如佐贝达·汗）。在引进外来劳工的过程中，纺织业成为视线“重灾区”（例如见费利克斯·贝耶斯和哈罗德·海因里希斯

移民研究在20世纪90年代迈入了跨国主义新时代。与此同时，人们的目光再次聚焦到国际移民与目的国发展间的联系，双方主要以资金流入和技能引入的方式相互促进。一方面，劳动力迁移可以促进目的国发展，主要是经济发展，另一方面有助于改善劳工原籍国的贫困状况。在21世纪初，联合国大致将国际移民归为国际发展问题，顺而言之“移民—发展”关系在全球决策议程中越发举足轻重，且移民作为“发展的推动者”处于核心地位（见马特·威瑟斯和妮古拉·派珀）。然而，对外来劳工的人权和劳动权益的研究所表明结果如出一辙。普遍来说，外来劳工作为发展的推动者，但其能力受到严重制约，究其根本是来源于低薪和临时工身份导致的不稳定性。

卡塔尔外来劳工的能发挥的作用十分受限。他们困在卡塔尔限制性的外来劳工雇佣制度且其开展活动的的能力仅限于集体动员和政治活动，这源于劳动力市场结构中没有传统意义上的工会。多数情况下，组建工会的权利很受限，而且法律上禁止外来劳工加入唯一有认证许可的工会，因此，外来劳工维护自身权利的意志被进一步扼杀在摇篮里。卡塔尔境内的非政府组织也束手束脚，因为他们需要得到卡塔尔政府的许可才能运营，而且历史上有发生过扰乱个体劳工和逮捕外来劳工的事件。这些名场面使马格丽特·凯克和凯瑟琳·斯金克萌发了跨国宣传网的概念和所谓的“回旋”战略，即从“由外向内”施压于政治改革。

究其根本卡塔尔内中层领导宣传政治主张力度和组织水平极其有限，外来劳工及其所属联盟长此以往不得以凭借外界施加的压力，从而达到左右国内局势的目的。卡塔尔境内此前就采取“回旋”战略向境外请求支援。应运而生的跨国网指明了卡塔尔移民治理体系现存的漏洞，牵涉到公民社会组织（CSOs）、全球工会联合会、国际非政府组织（INGOs）以及非联合国成员的区域组织和国际组织，这些不同政策层级和职位上都有漏网之鱼。

基于监管和治理方面的学术研究，如彼得·德拉霍斯的《监管理论：框架及应用》，我们

认为这一针对卡塔尔外来劳工的困境所形成的多层次、多行为体联盟应被重新概念化为“跨国治理多维网”[TGNs]在国际建筑和木材工人联合会（全球工会联合会中负责建筑领域的组织）、国际劳工组织[ILO]以及各公民社会组织[CSOs]的指导下，主要围绕着具体政策变化来协调行动战略。

大量研究表明在制定公共和社会政策的方针时，如制定劳工标准，采取“社会网战略”是调查多行为者协同及协作方式的中流砥柱（希尔克·亚当和汉斯彼得·克里西）。我们跨国多维网的概念扎根于“跨国倡导网”（凯克和錫肯克）、“跨国劳工权利的行动主义”（见萨布丽娜·扎亚克和玛丽莎·布鲁克斯等）、以及跨境和跨组织的“劳工行动主义网”（见扎亚克等）

跨国治理多维网与跨国倡导网的异曲同工之妙在于参与的倡导者均为非当事人。他们专门为当事人辩护，因其自身享有权力可以助人发声（上文提到的给外来劳工提供体面的工作岗位），并倡导推翻其国内侵犯人权的政策。此外二者所涉及的成员类型和所部署的倡导相关政策思路也有共通点（尤其是接下来提到的国际非政府组织和工会早前发起的运动）。跨国治理多维网与跨国劳工联盟[TLAs]所采取的部分策略似乎也如出一辙。

然而需要指明的是实质上跨国治理多维网是不同于倡导网和劳工联盟的，将三者区分开来也是因为各有千秋。第一个区别在于，跨国治理多维网所涉及的成员比跨国劳工联盟中的劳工积极分子范围更广。另一个主要差别在于其行动目标：跨国倡导网针对的是国家而跨国劳工联盟是针对雇主，跨国治理多维网主要是在国家、雇主和公司三方面下功夫。我们上述提到的，卡塔尔政府、世界杯足球赛、赛事赞助商、场馆搭建的相关公司以及劳工中介机构都是跨国治理多维网的行动目标。政策改革的点睛之笔落在多方参与者戮力同心，这与监管和治理的研究重点不谋而合。第三个显著特点是，跨国治理多维网重在以直接采取协调行动来左右政策。跨国治理多维网另辟蹊径，在该领域独树一帜，采取了直接协调行动来左右政策。

总而言之，各类跨国网络都是根据其成员身份、个人和集体的部署战略、交互地点逐一区别开来，新兴的跨国治理多维网可谓是集大成之作。跨国治理多维网给“初级玩家”如卡塔尔当地的非政府组织提供渠道与“高级玩家”如全球工会牵线搭桥。而全球工会拥有直接有能力汇集其他“高级玩家”（政府和世界杯足球赛等全球组织）。就我们讨论的个案而言，通过国际劳工组织，联合国可以提供平台让多维网成员自由交互，有意向者也可加

入其中。在此平台中，外来劳工可以提出申诉并得以解决（伊恩·赫德□□

跨国治理多维网以何战略推动劳工改革？

自2010年以来，为推翻卡塔尔的剥削性劳工移徙治理体系，跨国治理多维网举办了一系列热火朝天的活动。任其职尽其责，多方参与者采用了各种多维度的渗透性策略，在国际社会视线下游揭开卡塔尔外来劳工困境的“神秘面纱”。就此部署了以宣传为重点的战略方针，其核心是策划出能够提高公众意识的运动（如大赦国际和关注人权运动），以及联合与2022年世界杯相关的公司发起的运动，以公开谴责发生在外来劳工中的虐待行为。国际建筑和木材工人联合会□BWI□发起针对世界杯足球赛“向世界杯足球赛出示红牌”的运动；国际工会联合会□ITUC□□工会大会□TUC□□思金斯□Skins□体育用品公司和新世界杯足球赛□New FIFA Now□集团也发起了针对世界杯足球赛赞助商相似的运动□

然而，与跨国宣传网大相径庭，跨国管理网的主要战略是通过以下方式推动政策改革。他们联系现有的全球投诉维权平台，以及创建新的正式投诉渠道。首先需要提出国际劳工组织的内部投诉系统：2013年，国际工会联合会□ITUC□和国际建筑和木材工人联合会□BWI□向国际劳工组织提出申诉，声称卡塔尔未遵守国际劳工组织颁布的《1930年强迫劳动公约》。2014年，国际劳工组织的工人代表投诉，称卡塔尔“严重违背”国际劳工组织颁布的《1930年强迫劳动公约》和《1947年劳动监察公约》。申诉称尽管这一制度被再三声讨充斥着高度剥削的条款，方便了雇主“压榨劳工”，卡塔尔仍无动于衷，既不采取有效措施也无心改正其外来劳工的招聘及雇佣制度。

随后，国际建筑和木材工人联合会开拓了更多提出正式投诉的渠道。2015年，它根据《经合组织跨国企业准则》对世界杯足球赛提起诉讼，指控其在将赛事主办权授予卡塔尔之前，未能对记录在案的卡塔尔外来建筑劳工侵权事件调查个水落石出。这次投诉最终迫使世界杯足球赛“正视其责任，发挥其在卡塔尔的影响力，确保建造世界杯基础设施的外来劳工的工作岗位体面且绝对安全。

我们认为，国际建筑和木材工人联合会、国际工会联合会和来自国际劳工组织的工人代表采取正式投诉作为战略方针，这标志着从倡导观念到“付诸实践”的明显转变。实践超越了意念深化和跨国宣传网的“指名道姓和言语羞辱”策略，并让具有影响力的组织群英荟萃。随着国际媒体报道和国际运动带来越来越大的国际压力，这些投诉成为导火索引发了

一连串的重要事件，比如卡塔尔政府逐渐加紧与国际劳工组织、国际工会联合会和国际建筑和木材工人联合会合作。这些活动包括：国际劳工组织代表和卡塔尔进行的多次高级官员访问，在卡塔尔启动的2018-2020年为期三年的国际劳工组织技术合作项目，并于2018年在卡塔尔设立的国际劳工组织项目办事处□

此外，2016年卡塔尔交付和遗产最高委员会（负责监督2022年世界杯的筹备工作）与国际建筑和木材工人联合会签署了一项协议，对建筑工地和住宿地点进行双排查。紧接着，2017年国际建筑和木材工人联合会与卡塔尔和法国建筑公司三方签署了另一项协议，允许国际建筑和木材工人联合会对建筑工地和工人宿舍进行双排查。上述由国际建筑和木材工人联合会、国际工会联合会和来自国际劳工组织的工人代表采取的核心活动，以及对世界杯足球赛和卡塔尔政府施压的一系列运动，最终迫使卡塔尔政府承诺“修正其法案和条例与国际劳工标准相一致”。从这一点来说，跨国治理多维网掷地有声地以虚化实。

卡塔尔的劳工改革，这一空前举措能否尽善尽美？

在国际劳工组织□ILO□协助下，工人组织、公民社会组织（CSOs）和国际非政府组织(INGOs)进行了十多年的拨乱反正后，卡塔尔政府在2020年至2021年期间实施了一系列重大的劳工改革，其中包括承诺终止臭名昭著的卡法拉制度。具体的变革包括为临时签约的外来劳工制定一律平等的最低月薪标准、撤销转岗时所需雇主开具的批准证明、以及撤销离境所需的出境许可证。除此之外，一是调整了户外酷暑高温作业时长，二是进一步壮大于2018年成立、旨在解决劳工申诉的劳动争议解决委员会。这些改革是基于卡塔尔最高委员会的工作之上的，该委员会指责收取招募费是非法行为，并成立了工人福利论坛（即工人委员会），以改善赛事场地相关项目的劳工工作条件。

国际劳工组织□ILO□称这些劳工改革可谓是一个里程碑，“竭尽所能地维护外来劳工的权利”，国际工会联合会□ITUC□则认为这些变化标志着卡塔尔“工人权利的新时代”。然而这就引发了一个问题：权利的受益群体涵盖了更广的人群还是只造福了小部分人？有些考察团队担心，卡塔尔的改革不过是一个公关噱头。从理论字面上看，因为改革，外来劳工在待遇水平的提升指日可待，特别是撤销转岗时所需雇主开具的批准证明、重新调整的最低月薪和工作时长，有可能使外来劳工受益匪浅。劳工改革适用于所有的劳工，不仅造福于外来劳工，可喜可贺的是本国劳工也能从中受益。

然而，正如人权观察组织指出的，卡塔尔的治理体系中仍有部分继续强迫劳工劳动的条例，因为一些“有利于虐待和剥削外来劳工的法律规定仍未改变”。此外，卡塔尔体系的基础设施仍然薄弱，没有有效的劳动监察机制和执法措施。执法和惩罚措施的缺乏也让人担心雇主是否会遵守新规则。尤其在目前法律赋予工人换岗的权利，事实证明权利难以实施的。外来劳工强调，部分雇主对于劳工跳槽的申请不予理会，劳工还会为此受到雇主作为其担保人的威胁，此外，另一些工人则因为试图更换工作而最终被驱逐出境（例如，见半岛电视台和国际建筑和木材工人联合会的报道）。此外，虽然在一些工作场所建立工人委员会是明智之举，但组建工会和罢工的权利仍然受到限制。外来劳工罢工或将面临被驱逐出境的风险。

至此，跨国治理多维网[TGNs]的工作才迈出了第一步。劳工改革和其他社会变革一样，是一场旷日持久的硬仗。相较于跨国倡导网，多维网别出心裁，原因之一在于多维网与世界杯不同层级和职位上的多方参与者以及与卡塔尔间的协同一致，长期合作。

为推翻卡塔尔人性泯灭的劳工移徙治理体系，脱颖而出的跨国治理多维网[TGNs]是国际劳工权利制度运作的中流砥柱。卡塔尔实施了前所未有的改革修正了外来劳动力移徙的管理政策，这使得多维网中的组织采取了协调措施以处理外劳劳工的侵权问题，并由此书写了历史新篇章。尽管现阶段外来劳工的人权和劳动权益仍然有所限制，但前景可瞻！多维网的领军组织——民间组织[CSOs]和工会，与国际劳工组织[ILO]携手共进，为维护跨国治理事业所做出的贡献而斩获的世界杯金靴奖，可谓实至名归。

作者：劳拉·弗利[Laura Foley] 博士和妮古拉·派珀教授[Professor Nicola Piper]

图片：外来劳工在建筑工地上将金属棒固定在一起。资料来源：国际劳工组织ILO/雅虎网络相册Flickr

[1] 跨国治理多维网的多维性凸显在两个维度，一是在多方组织参与，二是在不同层面进行改革。

[2] 这里所提到的“所缺失的相关中介”即为作者在文章所提到的中观层面(“meso-level”)。这缺失的层面是与宏观层面(“macro-level”)和微观层面(“micro-level”)不同的。宏观层面是在于研究体制，而微观层面是在于研究个人。

The original English version of this article was published on November 10, 2021.