

区域动态（拉美和加勒比）

2023 年 10 月第 2 期

巴美启动劳动合作协议：老“朋友”再续前缘？

导言：

当地时间 9 月 20 日，巴西总统卢拉（Luiz Inácio Lula da Silva）在美国纽约会见了美国总统乔·拜登（Joe Biden），二人共同发起了一项旨在促进“体面工作”、维护工人权益的合作倡议。期间，卢拉提出希望美国 and 巴西像“朋友”一样谋求共同目标，称两国关系“在新的时期重生”。这是卢拉上任后第二次访问美国。与此同时，卢拉领导下的巴西也与中国保持着积极向好的密切往来，有分析人士将巴西的意图解读为在中美之间寻求平衡。本期汇编聚焦于本次巴美双方签订的劳动合作协议，分析签订的背景及意义，呈现巴西在对美国关系上的外交思路。

一、元首会晤及倡议内容

当地时间 9 月 20 日，即第 78 届联合国大会开幕一天后，巴西总统卢拉（Lula da Silva）与美国总统乔·拜登（Joe Biden）在纽约举行双边会晤，这也是卢拉上任后第二次访问美国。会晤后，两国领导人发布了《巴美关于工人权利伙伴关系的联合声明》（Declaração Conjunta Brasil-EUA sobre a Parceria pelo Direito dos Trabalhadores）。拜登称，此次合作意味着“西半球两个最大的民主国家正在捍卫国际工人权利”。卢拉更是盛赞此次会晤，将与美国建立劳工合作伙伴关系誉为“巴美关系新时代的重生”，并宣称“我们（巴美）的态度可以证明，创造一个更加公正、仁爱和人道主义的世界是有可能的。”

合作倡议的提出正值全球多地发生劳工骚乱之际，尤其是美国汽车行业的大罢工以及各国关于网约车平台的劳动监管提案的争议。卢拉在讲话中表示，新自由主义政策的“恶果”导致近 20 亿名工人在从事“非正规”的工作，全球范围内更是有 2.4 亿名工人从事着日薪不足 1.90 美元的工作。此外，卢拉还指出就业市场上存在针对女性、性少数群体、少数族裔等社会群体的歧视以及现代数字应用程序造成劳工权益无法得到应有的保障等问题。

对此，在保障国际劳工权益方面，有必要强调“体面工作”（trabalho decente）的重要性，卢拉在联大的开幕发言也涉及此项目标。“体面工作”的概念最初由国际劳工组织于 1999 年正式提出，是指在自由、公平、安全和有尊严的条件下进行高质量的生产性工作，对于解决贫苦、减少社会不平等、确保治理民主和经济可持续发展至关重要。它作为联合国 17 项可持续发展目标（SDG）之一，还包含“所有妇女和男子在工作场所中得到平等机会”的重要内涵。

《巴美关于工人权利伙伴关系的联合声明》捍卫了“将工人阶级置于政策中心”的“必要性”，旨在以工会（sindicato）作为桥梁共同行动，尤其是通过数字化转型、消除歧视等方式来消除不稳定的工作（precarização），促进公私营企业提供更多“体面的工作”，以提高国际劳工权益和促进经济的可持续增长。据《联合声明》，巴西和美国打算以构建这种伙伴关系的方式解决他们认为全世界工人阶级面临的最紧迫的五个挑战：

（一）按照国际劳工组织基本公约的规定，保护工人权利、赋予工人权力、结束对工人的剥削，包括强迫劳动和雇佣童工；

（二）促进安全、健康和体面的劳动以及公共和私人投资的问责制；

（三）推广以工人为中心的数字化转型和清洁能源转型方法；

（四）利用技术造福所有人；

（五）打击工作场所的歧视，特别是针对女性、LGBTQIA+人群、边缘化群体和少数族裔的歧视。

声明的最后，两国领导人共同倡议开展政府间、工会伙伴间合作，以在 2024 年切实推进解决这些紧迫问题，并为其他 G20、COP30 的成员提供一个合作解决劳工问题的“共同议程”。“巴西正在重新找到自己，与我们的地区、世界和多边主义接轨，”正如卢拉在联合国大会发言时称，“巴西回来了，我们的国家回来了，为应对重大的全球挑战做出应有的贡献。”

二、倡议发起的背景及意义

巴西媒体“NEXO”9 月 24 日的文章采访了国际食品和商业工人联盟(UFCW)全球战略高级顾问斯坦利·加塞克(Stanley Gacek)，他同时也是美国非政府组织华盛顿巴西办公室(Washington - Brazil Office)的成员，曾任国际劳工组织(International Labour Organization)巴西办事处主任。加塞克从两国劳动力现状和劳动者权益保护的差异等方面，分析了该倡议的发起背景及潜在影响。

(一) 发起背景

1. 不同的制度

巴美两国具有两种从不同历史和结构角度出发的制度。

巴西的结构更具协作性，在工会组建过程中以及在劳资纠纷解决等方面，都有国家更直接的参与和调节。巴西的劳工司法系统非常复杂，且更加集中。司法机构中设有一个专门的劳动司法部门，下设一审法院，负责解决与个人合同有关的争议。此外，还有负责处理集体问题的地区法院和处理宪法相关问题及联邦层面问题的高级劳动法院(Tribunal Superior do Trabalho)。

美国则有着截然不同的制度，立法更加多元化，各州立法以不同的方式规范劳动者权利问题。联邦层面的《公平劳动标准法》(Fair Labor Standard Act)规定了工资下限和最低保护标准。在美国联邦制结构中，各州可以设定更高的最低工资下限，但不能低于联邦最低工资标准，即不得低于每小时 7.25 美元。总之，美国在调节和裁决劳动者权利问题(包括集体谈判和成立工会)方面的制度更加分散和多样化。

2. 共同的现实

虽然两国有着不同的体系，但却面临着共同的现实挑战——由网约车和外卖平台等应用程序催生出的新型雇佣关系。随着亚马逊、Uber 等公司的迅速崛起，两国存在着相似的争论。加塞克表示，这种商业模式为工人创造了更多元的收入来源，但提供的只是每天两到三份工作的“打工组合”，并非所倡导的可持续就业。随之而来的问题是：这种工作十分不稳定，缺乏有力保障，雇佣关系定义不明。这些企业创造了一批实际上具有雇佣关系的底层工人群体，但却试图掩盖这种关系，声称这些工人是创业者、独立人士和个体自营者，只是在业余时间为其其他雇主工作。而事实上，这些平台在流程和管理上，可以控制和监督工人，因此这种关系应被定义为直接雇佣关系，而非自营职业。

牛津大学去年 3 月发布的一项研究表明，Uber、iFood、99、Rappi、UberEats 和 GetNinjas 等公司都无法证实自身能够保障“体面工作”的最低标准。根据巴西应用经济研究所（Ipea）的数据，仅在 2016 年至 2021 年间，巴西通过应用程序从事外卖行业的工人数量就增长了 979.8%。而英国《卫报》去年发布的一份报告中表明，Uber 的领导层在其全球扩张过程中涉嫌违法，暴力对待司机。

目前，巴西联邦政府成立了一个工作组来讨论应用程序下的劳动监管问题。8 月底，来自多个公司的工人代表表示如果谈判没有进展，他们可能会举行由摩托车司机和汽车司机等参加的全国罢工。9 月 14 日，圣保罗第四劳资争议法庭下令 Uber 承认所有在其平台注册的司机的雇佣关系，要求 Uber 必须在六个月内将所有司机登记在工作卡上，如有未登记的司机，则按每人每天 10 万雷亚尔的金额对 Uber 处以罚款。加塞克表示，巴西可能希望借鉴其他国家在这方面的实践经验，特别是如何规范互联网平台工人和公司之间的关系。美国部分州已采用名为 ABC 测试的法律测试，来验证雇主是否可以保障服务的提供，即使工人没有正式受雇。这种测试对巴西的立法和司法工作具有启发意义。

3. 总统的推动

加塞克称，卢拉不仅是卓越的工会主义者，也是巴西新工会主义的伟大领袖之一，曾在巴西的社会进程中大力推动工会的发展，其个人成长经历与工会和劳

动法息息相关。而拜登虽然不是工会成员，但自称是美国历史上最支持工会的总统。尽管作为总统的行政权力是有限的，但拜登已经尽其所能，比如逐步任命负责监管和执行国家劳动立法的全国劳资关系委员会（National Labor Relations Board）的成员。该机构的总法律顾问詹妮弗·阿布鲁佐（Jennifer Abruzzo）正试图在一些案件中创造更有利于工人的判例。加塞克认为两位领导人的个人经历是促成这一倡议的关键因素。

（二）意义与展望

加塞克表示，美洲的两个主要国家建立伙伴关系并达成协议，在国际劳工组织的积极参与和协调下，通过这项全球倡议，在巴西、美国和世界其他地区推动改善劳动者权益保护，这在巴美两国的外交史上是前所未有的。

他还指出，这项倡议承载着工会成员的期待，若想将其变为现实，不仅需要长期的规划，还需要一定的融资策略来获取相应的投资资金。只有这一倡议具备具体可行的框架和详细举措，并且切实增强工会、当权者、两国和其他国家工人阶级的能力，它才能产生一定效果。

除了劳工问题外，卢拉和拜登还对极右翼势力的崛起感到担忧，这也是两国共同面临的又一大难题。极具戏剧性的是，今年年初卢拉上任时，巴西前总统博索纳罗的拥趸在国内引发大规模骚乱，被称为巴西版的“国会山事件”，与拜登初上任时面临的处境如出一辙。加塞克认为，如果倡议能够取得成果，不仅代表着两国当代历史上最支持工会和工人的总统正在实施有利于全世界工人的政策，同时将有力打击右翼势力吸引工人的行为。两位领导人都表示自己站在工人阶级一边，维护工人的真正利益，这项倡议将成为支持民主、反对专制、打击民粹主义的有效武器。

然而，巴西国内对于该协议的可行性也存在质疑。巴西媒体“GZH”9月20日发文称，这份旨在保护非正规或不稳定劳动者的协议更像是一份意向书。由于巴美两国在文化和立法上的差异性，该协议产生具体成果的可能性微乎其微。此外，总统换届和党派立场可能影响两国合作的推进。文章指出，虽然卢拉所在的劳工党在历史上对美国较为冷淡，但卢拉在其前两个任期内秉持务实原则，与美

国建立了厚实的外交基础。未来特朗普可能再次掌权，因此，两国合作若想取得实际成就，应向超越党派和政府立场的方向前进。

三、对巴西外交的影响

（一）巴美关系的发展

博索纳罗被称作“南美洲的特朗普”，在他执政的最后几年，巴美双边关系严重紧张。今年 1 月份，卢拉初上任时，“BBC 巴西”曾发文回顾并分析巴美关系走势。文章写到，分析人士认为卢拉新政府上台后，巴西的外交政策将再次变得务实和体制化。美国肯塔基州伯里亚学院（Berea College）的国际关系教授卡洛斯·古斯塔沃·波焦（Carlos Gustavo Poggio）则评论博索纳罗从“非常错误的原则出发”，指出巴西应回归所有外交政策的基本原则，即回归到国家之间的关系，而非人与人之间的关系。

根据巴西学术组织“巴西对外政策与国际融入观察站”（OPEB）3 月 31 日文章，卢拉上任后，巴西以新总统外交活动恢复与美国关系，卢拉访问华盛顿成为两国和解的里程碑。在 2 月份的会晤中，卢拉和拜登两人都提到了两国的前任总统，并对各自国家的极右翼激进势力表示担忧，捍卫民主成为了双方达成共识的主要方面。此外，还讨论了生产链整合、气候变化和俄乌冲突等议题，亚马孙雨林的保护是双边关系的另一焦点。

而巴西与美国和解后最具争议的问题则是对俄乌冲突的立场，这一事件也成为 2023 年 2 月 28 日联合国大会特别会议的主题。也许是受到美国的压力，巴西投票支持立即从国际公认边界内的乌克兰领土上撤出所有俄罗斯军队，甚至起草了呼吁停止敌对行动的提案摘要。巴西是唯一投票反对俄罗斯的金砖国家，这引起了世界各国的关注，并在巴西国内引发了争论。巴西在联合国投票后不久，美国驻巴西大使伊丽莎白·巴格利（Elizabeth Bagley）表示：“巴西是在这个焦虑时期欢迎难民的众多国家之一。我们赞扬合作伙伴为帮助实现每个乌克兰公民应得的正义与和平、帮助恢复该地区的安全和确保世界经济更稳定发展所做的努力。”

然而，随着时间的推移，美国人对卢拉在国际场合的表态，逐渐表现出了困

惑和失落。例如，在俄乌问题上，尽管巴西多次在联合国框架内站队美国、谴责俄罗斯，但巴西却与北约盟友相悖，拒绝向乌克兰转让武器。卢拉甚至表示美国应“停止鼓励乌克兰战争”，引得白宫国家安全委员会发言人指责卢拉“鹦鹉学舌”、跟随中俄。此外，巴西还在今年年初允许受美国制裁的伊朗军舰停靠在里约热内卢的一个港口，驳斥美国对委内瑞拉民主状况的叙事，呼吁减少国际贸易对美元的依赖，批评美国针对古巴的制裁……

在公开场合，美国外交官否认在卢拉身上看到反美主义迹象。7月，美国负责西半球事务的助理国务卿布莱恩·尼科尔斯（Brian Nichols）接受“BBC 巴西”采访时表示，“卢拉在很多领域都是我们伟大的盟友”，“我们不会总在所有事情上达成一致，但有巴西在，世界会变得更好”。

然而，许多分析人士对这一立场持怀疑态度，美国部分分析人士从中听到了反美主义的声音，而巴西外交官和其他专家则认为，巴西的外交追求独立和多极化，对美政策中存在着“不信任”的历史残余。根据“BBC 巴西”7月25日文章，美国杂志《美国季刊》的编辑布赖恩·温特（Brian Winter）表示：“拜登政府处理得很好，但美国政府中有人非常失望，认为卢拉是一个假朋友。虽然我不完全同意这一说法，但也有事实的成分。”“卢拉和塞尔索·阿莫林（Celso Amorim）相信由几个强大国家组成的多极秩序对巴西来说更好。我不认为卢拉讨厌美国，但事实上，他的确希望看到美国不像今天这么强大。”用卢拉在此次联合国大会上的话来说，“巴西正在与自己、本地区、全世界和多边主义重逢”。

（二）在中美之间寻求平衡

“BBC 巴西”7月份文章表示，要分析巴美双边关系的发展，还必须在棋盘上再加入一个元素：中国。在过去十年中，中国在拉美的影响力不断增强，无论是通过贸易还是直接投资，巴西都是中国的主要合作伙伴。目前已有21个拉美或加勒比国家签署了“一带一路”倡议，虽然巴西没有签署“一带一路”倡议，但也不是美国牵头的“美洲经济繁荣伙伴关系”的成员。

在半导体技术等问题上，巴西表示不希望在中美紧张关系加剧的情况下，在二者中做出选择。塞尔索·阿莫林在接受路透社采访时表示：“我们不倾向于中国的半导体工厂，但如果他们（中国人）提供良好的条件，我不明白我们为什么

要拒绝。”

从最终成果来看，本次巴美会晤避免谈及中国这一敏感话题。根据“美国之声”9月21日文章，今年卢拉访问中国时，战略与国际研究中心（CSIS）美洲项目主任瑞安·伯格（Ryan Berg）评论道：“巴西外交政策圈似乎在同心协力，不把美国与中国越来越大的系统性的竞争看作是零和游戏。”巴西将倾向于基于具体的亲和关系，将其与各个伙伴的关系进行分隔化处理。理论上，这样的外交政策能够使巴西与更广泛的行为体进行接触。

瓦加斯基金会（FGV）国际关系教授马蒂亚斯·斯佩克托（Matias Spektor）在为《外交事务》5/6月刊撰写的一篇文章中指出，巴西等国避免在乌克兰等问题上与美国立场保持一致，并不是不讲道义或不加批判，只是在承诺上保持必要的灵活性，以适应可能出现的新地缘政治局势。此外，南方国家也“将多极化视为其在国际秩序中崛起的机会。”

巴西媒体“NEXO”文章指出，巴西想要担任全球南北国家桥梁的角色，当前面临的困难是严重分化的国际局势——除了俄乌冲突外，中美竞争已经到了日益尖锐的阶段。就当今巴西外交的思路而言，押注于某一方的代价过高。因为美国是巴西的历史性的合作伙伴，而中国是巴西重要的经贸合作伙伴。

根据《圣保罗页报》（Folha de S.Paulo）9月24日文章，里约热内卢天主教大学（PUC-Rio）国际关系研究所教授莫妮卡·赫兹（Mônica Herz）表示，鉴于当前的中美竞争格局，发展中国家将获得更多话语权和影响力。赫兹认为，用“等距”来形容巴西对两国的关系是不恰当的，巴西寻求的更多是“积极的不结盟”，根据具体事宜或多或少地接近其中一方。

根据巴西媒体“Exame”9月27日文章，圣保罗大学（USP）教授、巴西分析与规划中心（Cebrap）的高级研究员玛丽亚·埃尔米尼亚·塔瓦雷斯（Maria Hermínia Tavares）表示，拉美地区已经成为中美竞争的新场所，两个强大的经济力量都扎根于拉美地区。各国如何利用这一点，取决于对当前正在发生的事情的了解和据此制定外交战略的能力。塔瓦雷斯认为，巴西的这种能力仍然较弱。她评论道，从巴西政府的表现来看，“好像唯一重要的事情就是保持其独立于美国的自治权——这是巴西外交政策一直以来的重要目标，但巴西政府误解了这场新游戏”。“如何才能在与两个大国的关系中确定自主的态度，并灵活地利用两国之

间的争端来获得一些利益呢？我认为这对拉美国家，尤其是最强大的拉美国家的外交政策是一个挑战。目前还不清楚它们是否有能力做出回应。”

注：本文摘自多家外文新闻媒体，不代表本公众号观点。

参考来源：

1. 巴西媒体“NEXO”2023年9月24日文章《“卢拉-拜登倡议可能成为对抗民粹主义的武器”》（‘Iniciativa Lula-Biden pode ser arma contra populismo’）
<https://www.nexojornal.com.br/entrevista/2023/09/23/%E2%80%98Iniciativa-Lula-Biden-pode-ser-arma-contra-populismo%E2%80%99>
2. 巴西媒体“Seudinheiro”2023年10月2日文章《永远的朋友？卢拉与拜登会面向巴西和世界传达的信息》（Amigos para sempre? A mensagem que o encontro entre Lula e Biden enviou ao Brasil — e ao mundo）
<https://www.seudinheiro.com/2023/politica/100-dias-de-governo-lula-10-02-2023-rsgp-ccgg/>
3. 巴西媒体“NEXO”2023年9月20日文章《卢拉和拜登发表反对不稳定工作的宣言》（Lula e Biden lançam manifesto contra trabalho precarizado）
<https://www.nexojornal.com.br/extra/2023/09/20/Lula-e-Biden-lan%C3%A7am-manifesto-contra-trabalho-precarizado>
4. 《G1》2023年9月20日文章《卢拉和拜登避免分歧，发表亲工人阶级联合声明》（Lula e Biden se esquivam de divergências e lançam manifesto pró-trabalhador）
<https://g1.globo.com/politica/blog/julia-duailibi/post/2023/09/20/em-manifesto-lula-e-biden-exaltam-sindicatos-e-defendem-colocar-os-trabalhadores-no-centro-das-solucoes-politicas-veja-o-texto.ghtml>
5. 联邦区教师工会（SINPRO-DF）网站2023年9月21日文章《卢拉会见拜登时说：没有强大的工会就没有民主》（NÃO HÁ DEMOCRACIA SEM SINDICATO FORTE, DIZ LULA EM ENCONTRO COM BIDEN）
<https://www.sinprodf.org.br/nao-ha-democracia-sem-sindicato-forte-diz-lula-em-encontro-com-biden/>
6. 《真实巴西》（Brasil de Fato）2023年9月20日文章《卢拉和拜登启动体面工作伙伴关系并盛赞巴美关系》（Lula e Biden lançam parceria por trabalho decente e exaltam relação entre Brasil e EUA）

- <https://www.brasildefato.com.br/2023/09/20/lula-e-biden-lancam-parceria-por-trabalho-decente-e-exaltam-re-lacao-entre-brasil-e-eua>
7. “BBC 巴西”2023 年 1 月 2 日文章《卢拉上台后巴西与美国关系如何?》(Como fica relação entre Brasil e EUA após posse de Lula)
<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-64145490>
 8. “巴西对外政策与国际融入观察站”(Observatório de Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil) 网站 2023 年 3 月 31 日文章《卢拉政府上台 100 天内的巴西与美国关系 3》(A relação Brasil-EUA nos primeiros 100 dias do governo Lula 3)
<http://opeb.org/2023/04/04/a-relacao-brasil-eua-nos-primeiros-100-dias-do-governo-lula-3/>
 9. “BBC 巴西”2023 年 7 月 25 日文章《卢拉政府与美国的关系是否存在反美情绪?》(Há antiamericanismo na relação do governo Lula com os EUA?)
<https://www.bbc.com/portuguese/articles/cv2j9y74p27o>
 10. 巴西媒体“Exame”2023 年 9 月 27 日文章《玛丽亚·埃尔米尼亚·塔瓦雷斯表示,巴西误解了美国和中国之间的游戏》(Brasil entende mal o jogo entre EUA e China, avalia Maria Hermínia Tavares)
<https://exame.com/mundo/brasil-entende-mal-o-jogo-entre-eua-e-china-avalia-pesquisadora-maria-herminia-tavares/>
 11. 《圣保罗页报》(Folha de S.Paulo) 2023 年 9 月 20 日文章《专家表示,美国和中国之间的争端使巴西的立场更加重要》(Disputa entre EUA e China dá maior peso à posição do Brasil, diz especialista)
<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/09/disputa-entre-eua-e-china-da-maior-peso-a-posicao-do-brasil-diz-especialista.shtml>
 12. 《美国之声》(VOA) 2023 年 9 月 21 日文章《拜登会晤巴西总统卢拉,倡导劳工权利》
<https://www.voachinese.com/a/biden-meets-brazil-s-lula-to-tout-workers-rights-20230920/7277110.html>
 13. 巴西媒体“NEXO”2023 年 9 月 21 日文章《卢拉作为全球南北桥梁的空间有多大》(Qual o espaço para Lula ser a ponte entre Norte e Sul Global)
<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2023/09/20/Qual-o-espaco-C3%A7o-para-Lula-ser-a-ponte-entre-Norte-e-Sul-Global>
 14. 巴西媒体“GZH”2023 年 9 月 20 日文章《卢拉与拜登的会晤比他与泽连斯基的谈话更重要》(Encontro de Lula com Biden é mais importante do que conversa com Zelensky)
<https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/rosane-de-oliveira/noticia/2023/09/encontro-de-lula-com-biden-e->

[mais-importante-do-que-conversa-com-zelensky-clms9fsaa0082016utkbzlvqb.html](https://www.iias.tsinghua.edu.cn/mais-importante-do-que-conversa-com-zelensky-clms9fsaa0082016utkbzlvqb.html)

编译：付一诺、李晓晓

校对：覃李莎朗

审核：拉美和加勒比组