

## رابطه حقوق کار و توسعه اقتصادی با نگاهی تطبیقی و انتقادی به خروج مناطق آزاد تجاری-صنعتی از شمول قانون کار

دکتر حسن بادینی<sup>۱</sup>

دانشیار حقوق خصوصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

حسنا حاج نجفی<sup>۲</sup>

دکتری حقوق خصوصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۲/۱۰

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۲/۲۵

### چکیده

مقاله پیش رو به ارتباط میان قوانین کار و توسعه اقتصادی با تمرکز بر مطالعه تطبیقی خروج مناطق آزاد از شمول مقررات کار سرزمین اصلی می‌پردازد. بدین ترتیب، پرداختن به این پرسش که «آیا از منظر تمام مکاتب تحلیل اقتصادی، قواعد حمایتی حقوق کار دارای اثر بازدارندگی اقتصادی ارزیابی می‌شود؟» از جمله محورهای اصلی این پژوهش به شمار می‌آید. فرضیه مقاله بر این استوار است که نمی‌توان به‌طور مطلق بازدارندگی اقتصادی مقررات کار را مفروض پنداشت؛ چرا که نگرش‌های اقتصادی مختلف ممکن است پاسخ‌های متفاوتی در این باره ارائه دهند. روش تحقیق در پژوهش پیش رو، تحلیلی-نظری و تطبیقی است. بررسی دو دسته نظریه‌های اقتصادی مطرح نشان می‌دهد هرچند مکاتب کلاسیک و نئوکلاسیک در

\*- نوع مقاله: پژوهشی

۱- ویسنده مسئول. ایمیل: hbadini@ut.ac.ir

2- hasnanajafi@gmail.com

DOI: 10.22067/LOWECON.2022.41831

اقتصاد، تعارض ذاتی میان حقوق کار و اهداف توسعه اقتصادی را مفروض می‌پندارند، برخی مکاتب تحلیل اقتصادی جدیدتر نظیر کینزی‌های جدید و نو نهاد گرایان، قاعده‌گذاری‌های حمایتی در زمینه روابط کار را لزوماً دارای پیامدهای منفی اقتصادی تحلیل نمی‌کنند. نظر به اختلاف مکاتب مختلف اقتصادی در موضوع ارتباط حقوق کار و اهداف توسعه اقتصادی، این مقاله در بخش دوم به بررسی نحوه تنظیم روابط کار در مناطق آزاد، از منظر حقوق تطبیقی و بین‌المللی می‌پردازد. این پژوهش نشان می‌دهد ایران از جمله معدود نظام‌هایی است که با تکیه بر اعتبار مطلق تحلیل‌های اقتصادی مکتب کلاسیک، مناطق آزاد خود را به‌صراحت از شمول قواعد ملی کار استثنا نموده‌اند. یافته‌های پژوهش تأکید دارد از منظر شیوه تصویب و کیفیت قواعد، تصویب‌نامه سال ۱۳۷۳ دولت که جایگزین قانون کار در مناطق آزاد شد، با ایرادات بنیادین روبه‌رو است. با در نظر گرفتن ابهامات موجود و افزایش مصداقی و موضوعی دامنه شمول تصویب‌نامه خاص مناطق آزاد و نیز با عنایت به این‌که قاعده‌گذاری در قلمروی حقوق کار از جنس وضع قاعده حقوقی است نه مسائل شکلی و اجرایی، پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی که عهده‌دار امور تقنینی کشور است، با ورود به موضوع و جمع میان ملاحظات اقتصادی و اجتماعی، تکلیف مقررات اشتغال و تأمین اجتماعی در این مناطق را به نحوی مشخص نماید که تا حد امکان کمترین انحراف از قانون ملی صورت گیرد.

**کلیدواژه‌ها:** قانون کار، توسعه اقتصادی، مناطق آزاد، تحلیل اقتصادی حقوق کار، اصل ۸۵ قانون اساسی.

**طبقه‌بندی JEL:** F63, J8, K31

## ۱. مقدمه

در دهه پایانی قرن بیستم، با فروپاشی کمونیسم، اندیشه آزادی اقتصادی و آنچه به اصطلاح اجماع واشنگتن (Washington consensus) خوانده می‌شود، به‌عنوان یگانه راه رونق اقتصادی مطرح گردید. در این فضا، وضعیت خاص فعالیت اقتصادی در کشورهای توسعه‌یافته نظیر کمبود نیروی کار در اثر پیرشدن جمعیت و بالابودن دستمزدها، در کنار جهانی‌شدن اقتصاد، توسعه وسایل حمل‌ونقل، آزادسازی تجارت و کاهش تعرفه‌های گمرکی، سرمایه‌داران را به فکر جابه‌جایی سرمایه‌های خود از کشورهای توسعه‌یافته به کشورهای در حال توسعه با هدف بهره‌مندی از مزایای تولید ارزان انداخت. کشورهای در حال توسعه نیز که پس از فروکش نمودن موج استقلال-طلبی، دریافته بودند گام نهادن در مسیر توسعه اقتصادی به سرمایه‌ای نیاز دارد که خود فاقد آن هستند، بازار خود را بر صاحبان سرمایه از کشورهای توسعه‌یافته گشودند (Araghi &

(Ranjbarian, 2006: pp. 341-366).

در این بستر، ایجاد مناطقی به اصطلاح آزاد و مجزا از سرزمین اصلی که در آن محدوده مقررات ملی با هدف رونق تجارت بازمینی و تسهیل شود، به یکی از ابزارهای در اختیار کشورهای در حال توسعه برای جذب سرمایه خارجی تبدیل شد. علاوه بر مشوق‌های اقتصادی و مالیاتی، گاه کشور میزبان این مناطق را به صورت جزئی یا کلی از شمول مقررات کار و تامین اجتماعی سرزمین اصلی نیز استثنا نموده تا هزینه تولید و سرمایه‌گذاری کاهش یابد. برای مثال، در ایران هیئت وزیران در سال ۱۳۷۳ تصویب‌نامه‌ای گذراند که جایگزین قانون کار در مناطق آزاد گشت و بر اساس آن مناطق آزاد از شمول بسیاری از قواعد الزامی قانون کار ایران خارج شد.<sup>۱</sup> این وضعیت که مصداقی از تعارض ملاحظات اقتصادی و اجتماعی است (Araghi, 2014: 36-37) و کم‌وبیش در دیگر کشورهای در حال توسعه نیز دیده می‌شود، نیازمند دقت و بررسی است.

امروزه در کشورمان با وضعیتی روبه‌رو هستیم که روز به روز از دامنه شمول قانون کار کاسته شده و بر قلمروی تصویب‌نامه مذکور افزوده می‌شود. چه آن‌که از یک سو، همان‌گونه که در ادامه با تفصیل بیشتر مطالعه می‌شود، مقررات روابط کار در مناطق آزاد، به مناطق ویژه اقتصادی و تا حدی به پارک‌های علم و فن آوری نیز تسری یافته است. از جانب دیگر، بر شمار مصادیق مناطق آزاد و ویژه نیز افزوده شده است. این در حالی است که ادبیات حقوقی اندکی به این موضوع پرداخته و خلأ مطالعاتی در این زمینه مشهود است.

هدف مقاله پیش‌رو بررسی خروج مناطق آزاد از شمول قانون کار با هدف تسریع توسعه اقتصادی است. به این منظور، سؤال نخست این مقاله عبارت است از این‌که از لحاظ نظری چه ارتباطی میان قوانین حمایتی کار و توسعه اقتصادی وجود دارد؟ به بیان دیگر، آیا تحلیل‌های اقتصادی ضرورتاً ایجاب می‌نماید که برای رسیدن به توسعه اقتصادی باید از مقررات حمایتی کار چشم پوشید؟ این دیدگاه نظری مبنایی فراهم می‌آورد جهت ورود به مطالعه قانون‌گذاری قواعد کار از منظر حقوق تطبیقی و بین‌المللی. به این ترتیب، در ادامه سؤال اصلی بخش دوم مقاله عبارت است از این‌که سایر کشورهای در حال توسعه در تدوین مقررات حقوق کار خود در مناطق آزاد

۱- تصویب‌نامه شماره ۳۳۴۲۳/ت ۲۵ ک مورخ ۱۳۷۳/۳/۱۶ هیئت وزیران

چه راهی پیموده و از کدام مبنای نظری پیروی می‌نمایند؟ در ادامه نیز به این پرسش پرداخته می‌شود که رویه پیشنهادی سازمان بین‌المللی کار در خصوص مقررات گذاری در مناطق آزاد از چه قرار است؟ با این مقدمه است که به پرسش تعیین کننده مقاله می‌رسیم مبنی بر این که روش و مبنای قاعده گذاری مقررات حاکم بر روابط کار در مناطق آزاد ایران از چه قرار است و از لحاظ حقوقی و اقتصادی چه انتقادهایی بدان وارد است؟

جهت پاسخ به سؤالات مطرح شده ساماندهی مقاله پیش رو بدین قرار است: نخست تعریف مناطق آزاد مطرح شده و انواع آن قید می‌گردد. سپس، به بررسی نظری رابطه حقوق کار و توسعه اقتصادی پرداخته شده و دو دیدگاه تعارض انگار و رویکرد عدم تعارض مطرح می‌شود. در ادامه، روابط کار در مناطق آزاد از دیدگاه حقوق تطبیقی و بین‌المللی مطرح شده و به‌ویژه به صورت خاص به مقررات کار در دو کشور چین و هند و توصیه‌های سازمان بین‌المللی کار و برخی تجربیات فراملی پرداخته می‌شود. در نهایت نیز با رویکردی انتقادی مقررات کار در مناطق آزاد کشورمان به بحث گذارده می‌شود. بدین ترتیب است که با رویکردی انتقادی قاعده گذاری در زمینه روابط کار در مناطق آزاد ایران، شامل شیوه تصویب و تفاوت‌های مقررات خاص این مناطق با قانون کار ۱۳۶۹ مطرح شده و نتیجه بحث به همراه پیشنهادهای برآمده از تحقیق ارائه می‌شود.

## ۲. تعریف مناطق آزاد

منطقه آزاد بخشی از سرزمین اصلی یک کشور است که با هدف جذب سرمایه گذاری و رونق تجارت از شمول برخی مقررات ملی خارج شده است. از نظر اقتصادی و مالی، منطقه آزاد دارای یک، چند و یا تمام این مشوق‌ها می‌باشد: معافیت از تمام یا بخشی از مالیات بر صادرات یا عوارض گمرکی واردات مواد خام یا کالای واسطه‌ای به منظور افزایش صادرات و تسهیل فرآیند تولید، معافیت از مالیات‌های مستقیم مانند مالیات بر درآمد، عوارض شهرداری و عوارض اموال، معافیت از مالیات‌های غیرمستقیم نظیر مالیات بر ارزش افزوده در خرید داخلی، مستثنی شدن از کنترل نرخ ارز، آزاد بودن انتقال سود به خارج بدون تعلق مالیات، ارائه خدمات اداری کارآمد به‌ویژه تأکید بر سیاست پنجره واحد (single window policy) و ارائه رایگان یا با قیمت مناسب زیرساخت‌های فیزیکی تولید، حمل و نقل و لجستیک.

علاوه بر این محرک‌های اقتصادی و مالی، ممکن است کشور میزبان در مناطق آزاد مشوق-

هایی را نیز در زمینه الزامات حقوق کار یا حتی استانداردها و ضوابط زیست‌محیطی در اختیار صاحبان سرمایه قرار دهد (Richardson, Harrison & Campling, 2017: 9). بدین ترتیب، ممکن است دولت این مناطق را با هدف کسب رضایت کارآفرینان و به اصطلاح برای ایجاد فضای مساعد کسب و کار، از شمول مقررات ملی کار و تامین اجتماعی خارج نماید و یا اعمال آن قواعد را در این مناطق محدود کند. همچنین، ممکن است حسب قانون خاص اتحادیه‌های کارگری از ورود و فعالیت در این مناطق محروم گردند. گاهی نیز با وجود مقررات یکسان، دولت در عمل نظارت بر اجرای مقررات کار در این مناطق را با جدیت پیگیری نمی‌کند (McCallum, 2011: 1-2). روشن است که دولت‌ها با این هدف تمام یا بخشی از مقررات حمایتی حقوق کار در مناطق آزاد را نادیده می‌گیرند که قیمت تمام شده کالاهای تولیدی این مناطق کاهش یافته و در نتیجه، رقابت‌پذیری کالای ساخت این مناطق جهت صادرات به سایر کشورها افزایش یابد (Romero, 1995: 247).

گفته شده نخستین مناطق آزاد در سال ۱۹۳۷ در بروکلین نیویورک به وجود آمد. از میان کشورهای اروپایی ایرلند نخستین کشوری بود که در سال ۱۹۵۹ مناطقی را تحت این عنوان در نظر گرفت. در قاره آسیا، هند اولین کشوری بود که در سال ۱۹۶۵ این مناطق را پیش‌بینی نمود. تدارک این مناطق به‌ویژه در آسیا توسط کشورهای دیگر به سرعت مورد استقبال قرار گرفت (World Bank, 2017: 11). در حال حاضر، بیشتر مناطق آزاد جهان در کشورهای در حال توسعه و یا در اقتصادهای در حال گذار واقع شده‌اند (Romero, 1995: 248). البته در اثر تحول شرایط و تجربه‌اندوزی کشورهای در حال توسعه، به تدریج مناطق آزاد نسبت به شکل ابتدایی خود یعنی مناطق پردازش صادرات (Exports Processing Zones (EPZ) که بیشتر ناظر به مونتاژ قطعات وارداتی با استفاده از کارگران غیر ماهر بود، به سمت تخصصی‌شدن و استفاده از نیروی کار ماهر و نیمه ماهر تکامل یافت. امروزه مناطق آزاد در بسیاری از کشورها انواع و اقسام مختلف یافته است. برای نمونه، برخی مناطق مخصوص فعالیت‌های مالی، گردشگری، صنایع فوق پیشرفته و علوم و فنون شکل گرفته است. برخی مناطق آزاد نیز به صورت تک‌محصولی (منطقه قهوه در

زیمبابوه)، تک صنعتی (منطقه چرم در ترکیه)، تک کارخانه‌ای (برخی واحدها در هند و چین)<sup>۱</sup> و تک شرکتی (جمهوری دومینیکن)، ایجاد شده‌اند (ILO, 2003: 2; McCallum, 2011: 2; Farole, 2011: 72).

نقش آفرینی مناطق آزاد در جذب سرمایه سبب گردید تا از این مناطق با عبارت ابزار جهانی شدن (vehicle of globalization) تعبیر گردد (ILO, 1998: 3). در دهه‌های گذشته، ایجاد مناطق آزاد با استقبال فراوان کشورهای در حال توسعه روبه‌رو گردید. بانک جهانی در سال ۲۰۰۸ در گزارشی تفصیلی شمار این مناطق را بیش از ۳۰۰۰ منطقه در ۱۳۵ کشور اعلام نموده که ۶۸ میلیون فرصت مستقیم شغلی نیز ایجاد کرده‌اند (World Bank, 2008:7). در سال ۲۰۱۸ تعداد این مناطق به ۵۴۰۰ منطقه در ۱۴۷ کشور رسید (UNCAT, 2019:129). در مقاله پیش‌رو، واژه "منطقه آزاد" در معنای گسترده به کار رفته و شامل کلیه حوزه‌هایی می‌شود که سطحی از آزادسازی را دارا هستند، خواه در تقسیم‌بندی حقوق داخلی این مناطق با عنوان منطقه آزاد، ویژه اقتصادی یا غیر آن خوانده شود.

### ۳. بررسی نظری رابطه حقوق کار و توسعه اقتصادی

هرچند حقوق کار نسبت به سایر حوزه‌های حقوق، با تأخیر موضوع مطالعات تحلیل اقتصادی قرار گرفت، در سال‌های اخیر تحلیل اقتصادی قواعد کار نیز مورد توجه نویسندگان رویکرد حقوق و اقتصاد قرار گرفت. (Posner, 1984: 989-990). در تحلیل اقتصادی حقوق کار، پرسش اصلی عبارت است از این که چه رابطه‌ای میان مقررات کار و توسعه اقتصادی وجود دارد؟ و آیا اساساً ممکن است قواعد حمایتی حقوق کار از نظر اقتصادی کارا باشد؟ به‌طور کلی، پاسخ‌های ارائه شده به این پرسش در دو دسته کلی قابل جمع‌بندی هستند. دسته اول، دیدگاه‌ها و نظریاتی را در برمی‌گیرد که به تعارض ذاتی میان قواعد حمایتی حقوق کار و توسعه اقتصادی قائل‌اند. دسته دوم، نظریاتی را شامل می‌شود که منکر چنین تعارضی است. در ادامه، ابتدا رویکرد تعارض‌انگار بررسی شده و سپس به نظریات قائل به عدم تعارض، پرداخته می‌شود.

۱- در این مدل، کشور میزبان به صاحبان سرمایه اجازه می‌دهد کارخانه خود را تحت عنوان منطقه ویژه به ثبت رساند.

## ۳.۱. دیدگاه تعارض حقوق کار و توسعه اقتصادی

تعارض بنیادین میان مقررات حقوق کار و اهداف اقتصادی، به‌طور عمده در نظریات نویسندگان رویکرد کلاسیک و کلاسیک جدید (نئو کلاسیک) در اقتصاد مطرح می‌گردد. بر اساس تحلیل این دو رویکرد، بازار زمانی حداکثر کارایی را دارد که خود به خود و در فضایی کاملاً رقابتی به تعادل رسد. در این دیدگاه‌ها، چنین تلقی می‌شود که تعارضی آشفتنی‌ناپذیر میان منافع کارفرما و کارگر وجود دارد که باید تنها توسط چانه‌زنی خودشان به تعادل رسد. از این منظر، قانون‌گذاری در زمینه روابط کار، با دخالت و الزامی نمودن ضوابطی نظیر حداقل دستمزد، بیمه و تأمین اجتماعی، باعث افزایش هزینه به‌کارگیری نیروی کار شده و بر قیمت تمام شده می‌افزاید. در نتیجه، تمایل کارفرما به جذب نیروی کار جدید و ایجاد اشتغال کم شده و سطح تولید کاهش می‌یابد. بر همین اساس، در این تحلیل مقررات‌گذاری در حوزه کار از نظر اقتصادی اقدامی ناکارآمد می‌گردد که با اهداف اقتصادی رابطه معکوس دارد. در این مکاتب، عدم دخالت دولت با عنوان اصل لسفر (Laissez-faire) بیان می‌گردد. به‌بیان دیگر، رابطه کارگر و کارفرما یک بازی با حاصل جمع صفر (zero-sum game) است که سود یک‌طرف، زیان طرف - مقابل را به همراه دارد. ضابطه‌گذاری دولت نیز خود باعث کاستی بازار می‌گردد (Casale & Perulli, 2010: 11). تأکید عمده این مکاتب بر اهمیت دکنترین آزادی قراردادی و عدم دخالت قانون در قراردادهای خصوصی جز در فرض مخدوش شدن اراده سازنده عقد برای مثال از طریق اکراه و اجبار است (Davies, 2004: 27).

تلقی بازدارندگی اقتصادی حقوق کار، دیدگاهی است که صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی از آن حمایت می‌نمایند. به‌طور کلی، در آن دسته از راهبردهای توسعه که توسط این دو نهاد تدوین شده، مقررات‌زدایی از روابط کار در شمار راه‌های رسیدن به توسعه اقتصادی تلقی گردیده و به کشورهای پیشنهاد می‌شود (Baah & Akorsu, 2007: 3; Donohue, 2006: 1). برای مثال، بانک جهانی معتقد است قوانینی که با هدف حمایت از نیروی کار وضع می‌گردد، با کاهش تقاضای ایجاد اشتغال، در نهایت به ضرر کارگران تمام می‌شود (World Bank, 2007: 19). رویکرد آشفتنی‌ناپذیری حقوق کار و توسعه اقتصادی به‌طور عمده در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ رواج داشت و سبب گردید در اثر ترجیح ملاحظاتی اقتصادی، حقوق کار به انزوا کشیده شود (Casale & Perulli, 2010: 10).

البته گفتنی است، در این مکاتب این سؤال که آیا ایجاد مناطق آزاد به افزایش کارایی اقتصادی می‌انجامد یا خیر، یک موضوع بحث‌برانگیز محسوب می‌شود. از یک طرف، بانک جهانی و برخی اقتصاددانان به ایجاد این گونه مناطق بدبین هستند. از نظر آن‌ها مناطق آزاد به‌عنوان سوپاپ اطمینان (safety valve) عمل نموده و با هدر دادن منابع، آزادسازی کل اقتصاد از مقررات حمایتی و تنظیمی را به تأخیر می‌اندازد. از جانب دیگر، برخی اقتصاددانان این مکاتب نیز معتقدند هرچند گزینه بهینه و اصلی، عدم دخالت مطلق دولت در بازار است، ایجاد مناطق آزاد می‌تواند تا حدی مداخله دولت در سرزمین اصلی را جبران نماید. در واقع، آزادسازی این مناطق به‌مثابه آن است که به کارفرمایان و صاحبان صنایع، یارانه جبرانی دخالت دولت در سرزمین اصلی پرداخت گردد و بنابراین، یک گام مثبت محسوب می‌شود (Milberg & Amengual, 2008: 2).

با افول نسبی تفوق مکتب نئو کلاسیک در دهه آخر قرن بیستم، متعارض انگاشتن حقوق کار و توسعه اقتصادی نیز مورد انتقاد واقع شد. صرف‌نظر از ایرادات اخلاقی مبنی بر نادیده گرفتن جنبه‌های انسانی مرتبط با حقوق کار، که از شمول مقاله حاضر خارج و مورد تأکید سازمان جهانی کار است، تردیدهایی نیز به اقتصادی بودن ایده عدم مداخله مطلق دولت در روابط کار وارد شده است. مهم‌ترین انتقادهای نظر به این دارد که مکاتب کلاسیک و کلاسیک جدید، رسیدن بازار کار به تعادل بهینه طی یک وضعیت رقابتی کامل پیش از مقررات‌گذاری را مفروض انگاشته و بر اساس آن پیش‌فرض به تحلیل و نفی قاعده‌گذاری در زمینه روابط کار می‌پردازد. این در حالی است که این تلقی با واقعیت تطبیق ندارد (Davies, 2004: 28; Deakin, 2014: 2). از جمله شرایط بازار رقابتی کامل، قدرت چانه‌زنی برابر، تقارن اطلاعاتی، آزادی ورود و خروج و عدم وجود انحصار در رابطه فروشنده (کارگر در مقام عرضه‌کننده کار) و خریدار (کارفرما به‌عنوان متقاضی کار) می‌باشد. همچنین، عدم وجود هزینه‌های خارجی معاملاتی نیز در شمار شرایط بازار رقابتی کامل است (Badini, 2003: 110-111). حال آن‌که در بازار کار عدم تقارن اطلاعاتی و نابرابری در قدرت چانه‌زنی کارگر و کارفرما یک ویژگی ساختاری به حساب می‌آید و نه ویژگی تصادفی، اتفاقی و موقت. بنابراین، از این حیث می‌توان گفت دست کم بعد از انقلاب صنعتی هیچ‌گاه بازار کار در تعادل بهینه با تمام شرایط و پیش‌فرض‌های مقتضی نبوده تا تحلیل‌های این مکاتب در واقعیت قابلیت پیاده‌سازی داشته باشد.

امروزه در مکتب کلاسیک جدید نیز در فرضی که بازار رقابتی دچار کاستی باشد، این امر



کم‌ویش پذیرفته شده که دولت باید قواعدی را به منظور اصلاح موقعیت نابرابر دو طرف معامله وضع نماید تا بازار رقابتی فرضی تشکیل گردد. به همین دلیل، در این مکتب برخی نویسندگان نیز هستند که با وجود آن که در حالت کلی دخالت دولت را در فرض رقابتی بودن بازار نفی می‌نمایند، در عمل به دلیل جبران کاستی ساختاری بازار کار، طرفدار مداخله دولت در روابط کار به نفع کارگران می‌باشند تا بدین وسیله بازار رقابتی فرضی تشکیل گردد. گفتنی است برخی دیگر نیز به دلیل فقدان شرایط بازار رقابتی، از اتحادیه‌های کارگری و حداقل حقوق و دستمزد دفاع نموده‌اند (Davidov & Langille, 2006: 3; Donohue, 2006: 4; Casale & Perulli, 2010: 12).

### ۳.۲. دیدگاه عدم تعارض حقوق کار و توسعه اقتصادی

باید توجه داشت در حال حاضر تحلیل اقتصادی حقوق و از جمله حقوق کار از انحصار مکاتب کلاسیک و نئوکلاسیک خارج شده است. برخی نظریات اقتصادی جدیدتر تأکید دارد حقوق کار به طور الزامی به افزایش هزینه‌ها و در نتیجه ناکارایی اقتصادی نمی‌انجامد. بلکه، میان امتیازات کارگری و بهره‌وری (productivity) کارگاه ارتباط متقابل برقرار است. کینزی‌های جدید با طرح نظریه دستمزد کارایی (efficiency wage) معتقدند دست کم تا حدی میان دستمزد واقعی<sup>۱</sup> و تلاش و بهره‌وری کارگران ارتباط متقابل برقرار است. در نگاه نخست، افزایش امتیازات کارگری که در دستمزد نمودار است، هزینه به کارگیری نیروی انسانی را افزایش می‌دهد؛ اما در نهایت، به افزایش بهره‌وری و کاهش هزینه‌ها می‌انجامد. از این منظر، میان منافع کارگران و کارفرما همبستگی وجود دارد و این ارتباط یک بازی با حاصل جمع مثبت (positive-sum game) را تشکیل می‌دهد نه حاصل جمع صفر. بدین ترتیب است که سود هیچ‌یک از کارگر و کارفرما با زیان طرف دیگر ملازمه ندارد (Mahdavi & Mehrabani, 2011: 238).

در میان نویسندگان کینزی جدید، جوزف استیگلیتز (Joseph Stiglitz) اقتصاددان و برنده نوبل اقتصاد در سال ۲۰۰۱، چهره‌ای شاخص است. از منظر این اقتصاددان برجسته، حمایت از

۱- دستمزد واقعی (actual wage) که بیان‌کننده‌ی قدرت خرید نیروی کار است عبارت است از نسبت دستمزد اسمی به سطح عمومی قیمت‌ها.

کارگران مانع توسعه اقتصادی نیست. بلکه، دستمزد، شرایط کاری و تأمین اجتماعی بر ظرفیت ایفای نقش کارگران به عنوان بازیگران فعال فرآیند توسعه می‌افزاید (Novitz & Mangan, 2011: 7). استیگلیتز همپایه دانستن کار انسان با دیگر عوامل تولید را در شمار اسباب وخامت زندگی فعلی می‌داند (Araghi & Ranjbarian, 2006: 369-370).

همچنین، نهادگرایان جدید (neo-institutionalists) که حقوق را نه به عنوان دخالتی در بازار، بلکه به عنوان یکی از ارکان و عناصر سازنده بازار تلقی می‌نمایند، مقررات حمایتی کار را موجب افزایش کارایی می‌دانند (Deakin, 2014: 1 & 14). از دید این رویکرد نیز ضروری است که دولت با هدف اصلاح کاستی‌های بازار از طریق وضع مقررات حقوقی نقش تنظیمی ایفا نماید (Davies, 2004: 28). نهادگرایی جدید، تمرکز خاصی بر سرمایه انسانی بنگاه دارد. این رویکرد به ویژه بر این تأکید دارد که حمایت‌های حقوق کار، روابط کاری پایدارتر، با ثبات‌تر و همراه با وابستگی سازمانی بیشتری ایجاد می‌کند و این شرایط کارایی بنگاه را افزایش می‌دهد. در نتیجه، باقی ماندن کارگران با تجربه در بنگاه نه تنها مغایر با توسعه اقتصادی بنگاه نبوده، بلکه به افزایش سرمایه و کارایی بیشتر بنگاه نیز منجر می‌شود (Casale & Perulli, 2010: 13).

به علاوه، این نکته نیز درخور توجه است که در بحث تبیین ارتباط حقوق کار و اهداف پیشرفت اقتصادی همواره باید در خاطر داشت مفهوم توسعه فراگیر (inclusive development) برخلاف رشد اقتصادی علاوه بر افزایش کمی درآمد، به بهبود کیفیت زندگی مردم با در نظر گرفتن شاخص توسعه نیروی انسانی نیز نظر دارد. باید توجه داشت توسعه نیروی انسانی که از ویژگی‌های آن سلامت، کارایی و آموزش کارگران است، پیش شرط رشد اقتصادی می‌باشد. گزارش‌های سازمان ملل متحد در سال‌های ۱۹۹۲-۱۹۶۰، تصریح دارد کندی توسعه نیروی انسانی لاجرم با دیرکرد در رشد اقتصادی ملازمه خواهد داشت (Soubbotina & Sherman, 2000: 8). از این رو است که برخی اقتصاددانان به تقدم رتبی توسعه انسانی بر رشد اقتصادی باور دارند (Ramirez, Rani & Stewart, 1997: 23). به این ترتیب، با در نظر داشتن این مفهوم از توسعه، می‌توان گفت حقوق کار نه تنها مانعی در مسیر توسعه به شمار نمی‌آید، بلکه با منتهی شدن به بهبود وضعیت کارگران، علاوه بر ایفای کارکردهای دیگر، خود به عنوان یک عامل و نهاد توسعه‌ای (developmental institution) مطرح می‌گردد. توجه به این نقش آفرینی حقوق کار، سبب شده امروزه حقوق کار به طور ویژه در دستور کار قاعده‌گذاری‌های کشورهای در حال توسعه قرار گیرد

باشد (Araghi & Ranjbarian, 2006: 369-370). استیگلیتز که پیشتر به نظریه‌اش اشاره شد، معتقد است هدف رشد اقتصادی باید در نهایت بهبود زندگی انسان باشد. او سیاست نهادهای بین‌المللی در تمرکز صرف بر رشد اقتصادی را موجب افزایش بیکاری و مشکلات اجتماعی دانسته و توسعه را تنها در صورتی منصفانه و دموکراتیک می‌داند که مخالف حقوق کارگران نباشد (Araghi & Ranjbarian, 2006: 369-370).

باید توجه داشت داده‌های آماری جدیدتر بر ظرفیت نقش آفرینی مثبت اقتصادی قوانین کار تأکید دارد. مطالعات سابق که به تلقی تعارض می‌انجامید، بر پایه روش‌هایی بود که امروزه اعتبارشان زیر سؤال رفته است. روش‌های جدیدتر قانون‌سنجی (leximetrics)<sup>۱</sup> نشان می‌دهد مقررات گذاری در روابط کار تأثیر چندانی بر کاهش اشتغال ندارد، در حالی که به وضوح شاخص توسعه منابع انسانی (Human Development Index) را بهبود می‌دهد (Deakin, 2014: 15; Deakin, Fenwick & Sarkar, 2014: 19-20; Card & Krueger, 1994: 792). مطالعه‌ای با استفاده از داده‌های ترکیبی برای بازه زمانی ۱۳۸۱-۱۳۶۷، نشان داد تأثیر وضع قانون کار بر صنایع کشورمان مثبت بوده و این قانون فضای کسب و کار را به‌طور کلی بهبود بخشیده و سهم صنعت را از اقتصاد افزایش داده است (Mahdavi & Mehrabani, 2011: 242).

به‌هر حال اختلاف راجع به ارتباط حقوق کار و توسعه اقتصادی نشان می‌دهد این پرسش همچنان مجال اندیشیدن دارد و معمایی حل شده محسوب نمی‌شود (Casale & Perulli, 2010: 4). البته، این نکته را باید خاطر نشان نمود که قول به عدم تعارض این دو به معنی آن نیست که هر قسم قاعده گذاری حمایتی در حوزه حقوق کار، ضرورتاً با افزایش کارایی همراه است یا آن که مقررات حقوق کار نمی‌تواند به کاهش کارایی منجر گردد. بلکه، منظور آن است که قاعده گذاری در زمینه روابط کار با ناکارایی اقتصادی ضرورتاً ملازمه ندارد. بدیهی است، این پرسش که کدام قانون کار توسعه اقتصادی را تقویت می‌کند، مسئله دیگری است که باید در جای خود و

---

۱- قانون سنجی که به‌عنوان یکی از ابزارهای تحلیل اقتصادی حقوق مطرح می‌گردد، تلاش می‌نماید نقاط قوت و ضعف قوانین را با احتساب ارزش عددی هر قانون محاسبه نماید. نمرات حاصله به‌منظور سنجش کارایی قوانین مقایسه می‌گردند و به‌ویژه برای سنجش قوانین با اهدافی نظیر تسهیل رشد اقتصادی و ایجاد اشتغال در نظر گرفته می‌شوند.

با توجه به شرایط و مقتضیات هر کشور پاسخ داده شود (Deakin, 2014: 7, 14-15). وانگهی، باید توجه داشت در تحلیل ارتباط حقوق کار و توسعه اقتصادی نباید بر ارتباطی تک‌خطی تأکید نمود. به دیگر بیان، از نگاه کارفرما حتی اگر قائل گردیم که مقررات کار با افزایش هزینه و کاهش تقاضای ایجاد کار، اثر منفی بر تولید دارد، از منظر کارگران قاعده گذاری در این زمینه با افزایش بهره‌وری، سطح تولید را افزایش می‌دهد؛ بنابراین، می‌توان نتیجه گرفت در نهایت تا حدی نیز برآیند دو نیروی متضاد است که پاسخ این ارتباط را مشخص می‌نماید (Mahdavi & Mehrabani, 2011: 238-239).

#### ۴. روابط کار در مناطق آزاد از دیدگاه حقوق تطبیقی، بین‌المللی و فراملی

دیدیم که در موضوع ارتباط حقوق کار و توسعه اقتصادی میان نویسندگان مکاتب مختلف اقتصادی اختلاف نظر وجود دارد. این که قانون‌گذار در هر کشور ارزیابی خود را در این خصوص بر کدام‌یک از مبانی ذکر شده استوار نموده، بیش از هر چیز از مجرای مطالعه شیوه اداره روابط کار در مناطق آزاد نمایان می‌شود. طبیعی است اگر قانون‌گذار به تعارض ذاتی حمایت‌های حقوق کار با اهداف اقتصادی معتقد باشد، سطح بیشتری از آزادسازی روابط اشتغال در مناطق آزاد را در دستور کار قرار می‌دهد. در مقابل، اگر به عدم تعارض معتقد باشد آزادسازی روابط کار از مقررات امری و اجباری سرزمین اصلی را به‌عنوان یک پیش‌فرض توسعه‌ای در مناطق آزاد پیگیری نمی‌کند. در بخش آتی، ابتدا به بررسی نحوه مدیریت روابط کار در دو کشور چین و هند پرداخته شده و سپس بحثی درباره رویکردهای بین‌المللی و تجربیات فراملی در زمینه آزادسازی قواعد اشتغال در مناطق آزاد مطرح می‌شود.

##### ۴.۱. روابط کار در مناطق آزاد در مقررات سایر کشورها

گفته شده اطلاعات کافی در خصوص شرایط کار در مناطق آزاد در سرتاسر جهان وجود ندارد. در نتیجه، به دلیل فقدان داده‌های قابل‌اتکا، ارائه تحلیلی جامع نیز میسر نیست (Milberg & Amengual, 2008: 3). با این حال، مطالعات انجام شده توسط سازمان بین‌المللی کار و بانک جهانی نشان می‌دهد تنها در معدودی از کشورها نظیر ایران، کنیا و سودان، مناطق آزاد به‌طور کلی و با صراحت از قوانین ملی کار مستثنی شده و مقررات خاص خود را یافته‌اند. در سایر کشورها،

هرچند در مناطق آزاد مقررات کار در برخی موارد و به‌ویژه در بحث روابط جمعی کار انعطاف‌پذیرتر از سرزمین اصلی است، در بسیاری موارد قانون سرزمین اصلی علی‌الاصول بر روابط کار در این مناطق نیز حاکم است. البته، گاهی نیز مقررات رسمی در مناطق آزاد و سرزمین اصلی در ظاهر یکسان است، اما در عمل مقامات دولتی از پیگیری برخی قانون‌گریزی‌ها در مناطق آزاد چشم‌پوشی می‌نمایند (ILO, 2003: 8-9; McCallum, 2011: 4). در ادامه، به بررسی مقررات حاکم بر روابط کار در مناطق آزاد در دو کشور چین و هند پرداخته می‌شود که در مطالعات این حوزه از اهمیت نسبی زیادی برخوردار هستند.

#### ۴.۱.۱. مقررات کار در مناطق آزاد کشور چین

کشور چین با ایجاد و مدیریت بالغ بر ۳۰۰ منطقه آزاد در دو سطح استانی و کشوری و ایجاد ۴۰ میلیون فرصت شغلی، الگوی موفق در زمینه ایجاد مناطق آزاد و استفاده از ظرفیت این مناطق در تسهیل توسعه اقتصادی به شمار می‌آید (ILO, 2012: 8; McCallum, 2011: 2 & 6). با وجود مشکلات سنتی روابط کار در چین، جهت‌گیری‌های جدید بر توجه همزمان به اهداف توسعه اقتصادی و اجتماعی تأکید دارد (ILO, 2012: 1). تا قبل از دهه ۱۹۹۰ کشور چین فاقد مقررات ملی کار بود؛ اما به تدریج حقوق کار نیز مورد توجه قانون‌گذار واقع شد.

در این کشور در دهه آخر قرن بیستم بود که عمده قوانین مهم راجع به حقوق کار به تصویب رسید. برای مثال، می‌توان به قانون اتحادیه کارگری (مصوب ۱۹۹۲)، قانون کار جمهوری خلق چین (مصوب ۱۹۹۴) و قانون قرارداد کار جمهوری خلق چین (مصوب ۲۰۰۷) اشاره نمود. نکته قابل توجه آن‌که از نظر دامنه شمول، این مقررات و نیز سایر مقررات حمایتی کار زنان و معلولین، علاوه بر سرزمین اصلی بر مناطق آزاد نیز اعمال می‌گردد. همچنین، حق تشکیل و عضویت کارگران در اتحادیه‌های کارگری و مقررات بازرسی کار در مناطق آزاد چین با سرزمین اصلی تفاوتی ندارد. عدم رعایت ضوابط کار در مناطق آزاد، حتی ممکن است سبب محرومیت کارفرما از سیاست‌های ترجیحی و مزایای پیش‌بینی شده برای راه‌اندازی کسب و کار در این مناطق شود (ILO, 2012: 1 & 10-11; McCallum, 2011: 8). البته، نمی‌توان این را نادیده گرفت که ادارات محلی یا استانی مربوطه گاه از صلاحیت‌هایی برای تطبیق مقررات کار با وضع خاص هر منطقه برخوردار می‌شوند، اما استثنای عام و کلی نظیر حقوق ایران، به‌هیچ‌عنوان در مناطق آزاد

چین به چشم نمی‌خورد (ILO, 2012: 13).

#### ۴.۱.۲. مقررات کار در مناطق آزاد کشور هند

کشور هند نزدیک به ۱۰۰ منطقه آزاد فعال دارد. مطالعه تاریخ ایجاد این مناطق از جهت نقش پارلمان هند در حمایت از حقوق کارگران درخور توجه است. بر اساس بند ۴۹ پیش‌نویس لایحه قانون مناطق آزاد هند که توسط دولت وقت به پارلمان هند ارائه شده بود، دولت اختیار می‌یافت در صورت اقتضا و با اخطار قبلی، اعمال برخی مقررات ملی را در مناطق آزاد تعیین شده، متوقف نماید. با وجود این، با هشیاری احزاب چپ‌گرا در فرآیند تصویب، قوانین کار از شمار اختیارات دولت، مستثنی شد. البته پیش از آن نیز تحت فشار گروه‌های طرفدار کارگران، ماده ۵۰ این لایحه که مقررات سرزمین اصلی در زمینه اتحادیه‌های کارگری، دعاوی صنفی، تأمین اجتماعی، بازنشستگی و مزایای مادری را در مناطق آزاد قابل اعمال ندانسته بود، از متن پیش‌نویس حذف گردیده بود (Singh, 2009: 7; Vaish, 2011: 8-9).

بدین ترتیب، با نقش‌آفرینی پارلمان، مقررات قانون ملی کار بر مناطق آزاد هند نیز قابل اعمال باقی ماند و دولت اجازه تخطی از این قوانین را نیافت. با این حال، در فرآیند تصویب مقررات مناطق آزاد، دولت نیز تا حدی توانست در عمل اجرای مقررات ملی کار را از دو راه تعدیل نماید: اول، در هندوستان نیز مسئولیت نظارت بر اجرای ضوابط کار و حل و فصل اختلاف ناشی از آن، نظیر آنچه در تصویب‌نامه مناطق آزاد ایران مقرر شده، از وزارت کار به متصدی سازمان منطقه محول گردید. بدین ترتیب، از آنجا که سازمان منطقه فلسفه وجودی‌اش حمایت از سرمایه‌گذار و کارفرمایان است نه کارگران، در عمل ممکن است عدم رعایت حقوق کارگران به صورت جدی پیگیری نگردد. به همین دلیل است که برخی کارگران هندی در این مناطق بدون قرارداد، برای ساعت‌های طولانی و در شرایط کاری نامساعد به کار مشغول می‌شوند، بدون آن که اجرای قواعد مصوب دولتی در خصوص آن‌ها پیگیری گردد (تفاوت حقوق نوشته با حقوق در مرحله اجرا). دوم، بر اساس قانون مناطق آزاد هند، ایالت‌ها می‌توانند این مناطق را به‌عنوان عرصه ارائه خدمات عمومی اعلام نمایند، حتی اگر صنایع مستقر از نظر ماهیت، مربوط به خدمات عمومی نباشد. این اختیار در واقع تمهیدی است که به‌طور غیرمستقیم توانایی کارگران مناطق آزاد را برای اعتصاب محدود می‌کند. چه آن که وقتی بر یک فعالیت برجسب خدمت عمومی زده شد، کارگران به دلیل

مدخلیت منافع آحاد جامعه از اختیارات کمتری در زمینه اعتصاب بهره‌مند خواهند بود (Singh, 2009: 24-25).

#### ۴.۲. سازمان بین‌المللی کار و مقررات حاکم بر مناطق آزاد

با در نظر گرفتن افزایش شمار مناطق آزاد در کشورهای مختلف و مطرح شدن مشکلات کارگران این مناطق، سازمان بین‌المللی کار به تدریج از دهه ۱۹۸۰ در اسناد و دستور کار خود به ضرورت رعایت حقوق کارگران مناطق آزاد توجه نمود (Gordon, 2000: 71; Romero, 1995: 262). این سازمان در ارزیابی ۳۰ سال فعالیت مناطق آزاد در کشورهای مختلف، همواره از وضعیت نامساعد کارگران، عدم رعایت حداقل استانداردهای کار و فقدان کار شایسته انتقاد نموده است (Milberg & Amengual, 2008: 2; McCallum, 2011: 3; ILO, 1998: 1).

این نهاد به وضوح و با صراحت، مخالف متعارض انگاشتن مقررات کار با اهداف توسعه اقتصادی می‌باشد. در ارزیابی‌های سازمان بین‌المللی کار بر این موضوع تأکید می‌شود که حمایت‌های قانونی از کارگران به برقراری روابط کاری پایدارتر منجر شده و از عدم ثبات شغلی کارگران که از نظر اقتصادی نیز موضوعی قابل انتقاد است، جلوگیری به عمل می‌آورد. از بررسی‌های آماری این سازمان درباره مناطق آزاد، این نتیجه پیشنهاد شده که عدم ثبات شغلی در مناطق آزاد خود یک عامل بازدارنده در مسیر دستیابی به توسعه اقتصادی به شمار می‌آید. چه آن‌که در این مناطق، به دلیل سختی کارهای تولیدی، عوامل فرهنگی، رواج قراردادهای مدت معین، نبود سیاست‌های توسعه منابع انسانی و روابط کاری توسعه نیافته، به ندرت کارگری بیش از پنج-سال در حرفه خود باقی می‌ماند (ILO, 2003: 7). این سازمان به هیچ‌وجه مستثنی نمودن روابط کار را از شمول قوانین ملی در مناطق آزاد به‌عنوان یک راهکار توسعه، توصیه نمی‌کند و معتقد است کشورهای نظیر مالزی، موریس، ایرلند و سنگاپور که مناطق آزادشان از نظر اقتصادی نیز موفق ارزیابی می‌شود، کشورهای هستند که ارزش‌آفرینی اقتصادی را همزمان با پیگیری اهداف اجتماعی نظیر آموزش، تسهیل گفتگو و تضمین حقوق کارگران دنبال نموده‌اند (ILO, 2003: 12-13).

البته، ذکر این نکته لازم است که از دید سازمان بین‌المللی کار توجیه مقررات‌گذاری در حوزه روابط کار به منظور نیل به اهداف اقتصادی باید محتاطانه صورت پذیرد. چه آن‌که بیم آن وجود

دارد که نگرش صرف اقتصادی به حقوق کار، این رشته را صرفاً به ابزاری جهت نیل به اهداف مشخص اقتصادی تبدیل نماید. در نتیجه، ارزش ذاتی و مستقل این رشته و مفهوم کرامت انسانی، نادیده گرفته شود. به بیان دیگر، سازمان بین‌المللی کار مخالف آن است که بر نقش آفرینی و ظرفیت حقوق کار به عنوان یک ابزار توسعه اقتصادی بیش از اندازه تأکید شود. بر اساس رویکرد این سازمان، حتی آنجا که ضوابط کار با اهداف اقتصادی مغایرت می‌یابد، حمایت‌های حقوق کار نباید به سهولت و به‌طور کلی قربانی شود. مفهوم حقوق بنیادین کار (fundamental labour rights) و کار شایسته (decent work) نیز که در سال‌های اخیر مورد توجه این سازمان قرار گرفته و با مفهوم کرامت انسانی (human dignity) در ارتباط است، نگاه اقتصادی صرف به کار را نفی می‌نماید (Novitz & Mangan, 2011: 6).

### ۴.۳. روابط کار در مناطق آزاد و نقش آفرینی نهادهای غیر دولتی

گفتیم که طی دهه‌های گذشته با ایجاد مناطق آزاد در بسیاری از کشورهای در حال توسعه و فقدان مقررات و قواعد حمایتی مؤثر به منظور حفظ حقوق کارگران، بسیاری از شرکت‌های بزرگ چند ملیتی با هدف کاستن از هزینه تولید و استفاده از نیروی ارزان کارگران در کشورهای در حال توسعه، به سرمایه‌گذاری و تولید در کشورهای در حال توسعه پرداختند. این جابه‌جایی سرمایه و تولید، البته با واکنش‌هایی در کشورهای توسعه‌یافته که بازار مصرف کالاهای تولید شده بود، همراه شد. برخی فعالان حقوق کار و سازمان‌های مردم‌نهاد از سرمایه‌گذاری شرکت‌های بزرگ در کشورهای در حال توسعه با عنوان ایجاد بهره‌کش‌خانه (sweatshops) تعبیر نموده و با تکیه بر اثرگذاری ابزارهای ارتباط جمعی از مردم خواستند از مصرف کالاهای تولید شده در شرایط نامناسب کاری خودداری نمایند (Milberg & Amengual, 2008: 47; Habib-Mintz, 2009: 52).

در اثر این فعالیت‌ها، برخی شرکت‌های بزرگ با وجود آن که کشور میزبان، فاقد مقررات حمایتی مناسب جهت مدیریت روابط کار بود، خود استانداردهایی را به صورت داوطلبانه ذیل عناوینی چون منشور رفتاری (code of conduct) تهیه نموده و اجرای آن را به عنوان یک قاعده درون‌سازمانی در تمام کشورهایی که سرمایه‌گذاری شرکت در آن انجام می‌شود و ضوابط بیرونی و اجباری حقوق کار وجود ندارد، برعهده گرفتند. این استانداردها که نمودی از مسئولیت



اجتماعی شرکت (corporate social responsibility) است، به طور معمول شامل ممنوعیت کار اجباری، ممنوعیت کار کودکان، ممنوعیت تبعیض، احترام به آزادی جمعی، حق برخورداری از محیط ایمن و سلامت، حق دریافت به موقع حقوق و ساعات متناسب کار می‌شود (Milberg & Amengual, 2008: 46; Habib-Mintz, 2009: 52). به همین دلیل، در کنار تمام انتقادهای برخی نویسندگان نیز از تأثیر مثبت شرکت‌های چندملیتی بر ارتقای حقوق کار در کشورهای در حال توسعه سخن گفته‌اند (Habib-Mintz, 2009: 54-55).

با این حال باید توجه داشت تدوین منشور رفتاری، روش قاعده‌گذاری خصوصی، بازارمحور و بحث‌برانگیز است. در واقع، شرکت‌ها با ارزیابی هزینه و فایده و بر مبنای ملاحظات مربوط به نفع شخصی درمی‌یابند که هزینه عدم رعایت استانداردها بیش از منافع آن است. فقدان ضمانت اجرای مؤثر و شیوه بازرسی نیز از نقاط ضعف منشورها می‌باشد (Milberg & Amengual, 2008: 54). مطالعه سازمان بین‌المللی کار در سال ۲۰۰۳ نشان داد این روش به تنهایی برای تأمین مصالح کارگران کافی نبوده و نمی‌تواند جایگزین مقررات الزام‌آور در کشور میزبان گردد (Milberg & Amengual, 2008: 49).

## ۵. مقررات حاکم بر روابط کار در مناطق آزاد ایران

در کشور ما با هدف کاستن از وابستگی به صادرات نفت، بر اساس تبصره ۱۹ قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸)، به دولت اجازه تأسیس سه منطقه آزاد تجاری-صنعتی داده شد. در تبصره ۲۰ این قانون نیز دولت اجازه یافت مناطق ویژه حفاظت شده، تأسیس نماید. در این راستا، در سال ۱۳۷۲، با هدف توسعه و رشد اقتصادی سه منطقه کیش، قشم و چابهار، بر اساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران، آزاد اعلام شد. ماده ۱۲ این قانون، اشتغال نیروی انسانی، بیمه و تأمین اجتماعی در این مناطق را از شمول قانون کار خارج و به آیین‌نامه هیئت وزیران واگذار کرد. سرانجام با تأخیر چندین ساله، هیئت وزیران تصویب‌نامه‌ای را در سال ۱۳۷۳ با عنوان "مقررات اشتغال نیروی انسانی، بیمه و تأمین اجتماعی در مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران" تصویب نمود که

جایگزین قانون کار در این مناطق گشت.<sup>۱</sup>

لازم به ذکر آن که تبصره ماده ۲ تصویب نامه مذکور، مشمولین قانون استخدام کشوری و سایر مقررات خاص را از شمول مقررات تصویب نامه خارج دانسته است. همچنین، بر اساس تصویب نامه دیگری از هیئت وزیران، مقرر شد حقوق و دستمزد کارکنان سازمان‌های مناطق آزاد تجاری و صنعتی بر مبنای قانون کار، محاسبه و پرداخت گردد.<sup>۲</sup> بنابراین، در عمل تنها گروهی که با تشکیل این مناطق از امتیازات قانون ملی کار محروم گشتند، کارگرانی بودند که سابق بر آن تحت شمول مقررات قانون کار قرار داشتند.

با گذشت زمان، دامنه اعمال تصویب نامه مذکور و در نتیجه خروج نیروی کار از حمایت‌های قانون ملی، نیز بیشتر شد. از یک سو، بر شمول موضوعی این مقررات که سابق بر آن تنها در سه منطقه آزاد قشم، کیش و چابهار اعمال می‌شد، افزوده شد. برای نمونه، بر اساس ماده ۱۶ قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران که در سال ۱۳۸۴ به تصویب رسید، مقررات روابط کار در مناطق آزاد، به مناطق ویژه نیز تسری یافت. همچنین، در اجرای ماده ۴۷ قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۳)، با مصوبه هیئت وزیران پارک‌های علم و فن آوری در بسیاری از مسائل روابط کار (به استثنای تأمین اجتماعی) از شمول قانون کار خارج و تحت مقررات اشتغال در مناطق آزاد قرار گرفت.<sup>۳</sup> از سوی دیگر، به طور پیوسته بر مصادیق مناطق آزاد و ویژه نیز افزوده - شد؛ به طوری که هم‌اکنون شمار مناطق آزاد فعال به ۹ منطقه و ویژه به بیش از ۳۰ منطقه رسیده است و مناطق دیگری نیز در مسیر آزادسازی هستند.<sup>۴</sup>

۱- تصویب نامه شماره ۳۳۴۳۳/ت/۲۵ک به تاریخ ۱۳۷۳/۳/۱۶ هیئت وزیران

۲- تصویب نامه شماره ۱۰۳۸/ت/۲۸۳۹۳/ه به تاریخ ۸۲/۱/۱۶. پرداختی کارکنان سازمان مناطق قبل از این تصویب نامه نیز مشمول آیین نامه حقوق و دستمزد کارکنان سازمان‌های مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران شماره ۶۱۲۵۴/ت/۱۸۴۳۲ک، به تاریخ ۱۳۷۶/۱۱/۵ بود.

۳- تصویب نامه شماره ۲۸۶۰۹/ت/۳۲۸۶۳ به تاریخ ۱۳۸۴/۵/۱۰ هیات وزیران

۴- در حال حاضر، علاوه بر بنادر کیش، قشم، چابهار، انزلی، اروند، ارس، ماکو، فرودگاه امام خمینی (ره) و مکران نیز در شمار مناطق آزاد محسوب می‌شود. همچنین، در سال ۱۴۰۰ بر اساس قانون ایجاد هفت منطقه آزاد تجاری - صنعتی و ایجاد سیزده منطقه ویژه اقتصادی مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام، بر شمار مناطق آزاد و ویژه افزوده گشت.

### ۵.۱. رویکردی انتقادی به شیوه تصویب مقررات اشتغال نیروی انسانی، بیمه و تأمین اجتماعی در مناطق آزاد کشورمان

در خصوص شیوه و مرجع تصویب مقررات روابط کار در مناطق آزاد کشورمان ایراداتی وجود دارد که کمتر مورد توجه قرار گرفته است. بر اساس قواعد حقوق عمومی و به ویژه اصل تفکیک قوا آن گونه که در قانون اساسی کشورمان نیز پذیرفته شده، قانون گذاری از شئون مجلس شورای اسلامی است (اصل ۷۱ قانون اساسی). قوه مجریه البته از برخی صلاحیت های محدود قاعده گذاری برخوردار است؛ اما این صلاحیت در اصل ۱۳۸، علاوه بر تدوین آیین نامه های اجرایی، تنها به وضع قواعد و مقررات با هدف انجام وظایف اداری، تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان های اداری محدود شده است. به بیان دیگر، قوه مجریه حق تأسیس نهادهای جدید حقوقی و تغییر در حقوق مکسبه ای را که به موجب قوانین پیشین به وجود آمده ندارد و این قسم امور از شئون و وظایف مجلس است. مصوبات دولت به تصریح اصل ۱۳۸: «نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد» (Katouzian, 2006: 95).

متأسفانه، این مبنا در تدوین مقررات اشتغال مناطق آزاد کشورمان رعایت نشده است. تغییر حقوق مکسبه و قواعد آمره کار و تأمین اجتماعی که توسط مجلس و با در نظر گرفتن جوانب امر و مصالح کشور به تصویب رسیده توسط تصویب نامه هیئت وزیران با ایراد قانون اساسی روبه رو است. چه آن که جنس مقولات کار و تأمین اجتماعی از جنس تقنین و وضع قاعده حقوقی است نه مسائل شکلی و اجرایی؛ کما آن که در سایر نقاط کشور نیز قانون مصوب مجلس بر روابط کار حاکم است نه تصویب نامه و آیین نامه های قوه مجریه.

اگر ایراد شود که مجلس خود در ماده ۱۲ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی، صلاحیت وضع قاعده در این خصوص را به هیئت وزیران تفویض نموده و از این رو با اعطای مجوز مجلس به هیئت وزیران ایراد عدم صلاحیت دولت نیز در خصوص تصویب نامه قانونی منتفی خواهد بود، اصل ۸۵ قانون اساسی به صراحت پاسخگو است. بر اساس این اصل، مجلس فاقد حق تفویض اختیار قانون گذاری به دولت جز در خصوص تصویب دائمی اساسنامه سازمان ها، شرکت ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت و ارجاع به کمیسیون های خاص خود می باشد. این اصل مقرر می دارد «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی تواند اختیار قانون گذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند».

سوابق تصویب قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی، نشان می‌دهد برخی نمایندگان در جریان مذاکرات تصویب این قانون به این ایراد اشاره نموده بودند که واگذاری وضع قواعد کار به هیئت‌وزیران خلاف قانون اساسی است. حتی، یکی از نمایندگان پیشنهاد نموده بود که ضوابط و مقررات کار در مناطق آزاد توسط هیئت‌وزیران تعیین شده و در قالب لایحه به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد گردد تا مسیر قانونی تصویب را طی نماید. متأسفانه، با اصرار نماینده دولت و نماینده کمیسیون خاص بر ضرورت تدوین هرچه سریع‌تر مقررات اشتغال و تأکید بر وقت‌گیر بودن فرآیندهای تصویب مقررات در مجلس شورای اسلامی، این پیشنهاد رأی نیاورد. این در حالی است که اگر مسئله فوریت مطرح بود، بر اساس اصل ۸۵ قانون اساسی، مقررات اشتغال این مناطق می‌توانست به تصویب کمیسیون مناطق خاص رسیده و در قالب قانون آزمایشی به‌طور موقت اجرا گردد تا مقررات نهایی در مجلس تصویب گردد.<sup>۱</sup> قابل توجه و تعجب آن‌که شورای نگهبان نیز در بررسی ماده فوق ایراد مخالفت با قانون اساسی به دلیل ممنوع بودن تفویض

---

۱- مختصری از شرح جلسه و مذاکرات مجلس در این خصوص ذکر می‌گردد: آقای موحدی ساوجی به‌عنوان مخالف اعطای اختیار به دولت برای وضع مقررات اشتغال (ماده ۱۵ لایحه ارسالی و ماده ۱۲ قانون مصوب) به ایراد سخن پرداختند. ایشان اعلام نمودند "اولاً...قانون‌گذاری را به دولت دادن خلاف قانون اساسی است و ثانیاً برخلاف مصالح مملکت می‌باشد...من پیشنهادم این است که اگر هم قانون ویژه لازم دارد که ممکن است لازم داشته باشد، باید به‌صورت لایحه به مجلس داده شود". در مقابل آقای سیدرضا اکرمی با این پیشنهاد به مخالفت پرداخت. بنا بر نظر ایشان اگر آیین‌نامه پس از تصویب هیئت‌وزیران دوباره به مجلس فرستاده شود، "معنایش این است که ما یکسال این کار را متوقف نگه داریم و باز آن‌ها از همان قوانینی که الان قبولش نداریم، مقداری استفاده بکنند این نقض غرض است. بگذاریم این کار در اسرع وقت با هماهنگی انجام بگیرد بعد از آن که راه افتاد می‌توانیم واقعاً اصلاح و تجدید نظری در آن به وجود آوریم." سپس، دکتر کامران نیز به‌عنوان مخالف تفویض اختیارات به دولت و در مقابل آقای داودی شمس‌به‌عنوان موافق اعطای اختیار سخن گفتند. در خاتمه نیز آقای مرتضی الویری به‌عنوان نماینده دولت اظهار داشت شدیداً با پیشنهاد تصویب مقررات اشتغال در مجلس مخالف است و درخواست نمود که اجازه تصویب این مقررات را به دولت بدهند. ایشان اشعار داشتند "اگر نمایندگان محترم در بعضی از آن مصوبات دیدند مجلس نظرات دیگری دارد... در آن مقطع می‌تواند مجلس به‌صورت طرح قانونی اقدام بکند و بلافاصله آن اشکالی که به ذهنش بیاید برطرف بکند". در نهایت نیز تفویض اختیار قاعده‌گذاری به دولت تصویب گردید. ر.ک.: صورت مشروح مذاکرات جلسه علنی چهارشنبه ۲۶ خرداد ۱۳۷۲، دوره چهارم، اجلاس هی‌دوم، جلسه ۱۲۰، روزنامه‌ی رسمی شماره ۱۴۰۹۰، صص. ۲۸-۲۹.

اختیار قانون‌گذاری به دولت وارد نکرد.<sup>۱</sup>

به علاوه، تصویب نامه هیئت وزیران، مرجع رسیدگی به دعاوی کار را نیز در مناطق آزاد پیش‌بینی نموده که این امر نیز به‌طور خاص و ویژه از مقوله تقنین بوده و در قلمروی صلاحیت انحصاری قوه مقننه می‌باشد. چه آن که موجه نیست با وضع یک تصویب‌نامه دولتی، مرجع قانونی رسیدگی به دعاوی تغییر یابد. در این راستا، ماده ۱۰ قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی (۱۳۷۹) تصریح دارد «رسیدگی نخستین به دعاوی، حسب مورد در صلاحیت دادگاه‌های عمومی و انقلاب است مگر در مواردی که قانون مرجع دیگری را تعیین کرده باشد». روشن است که منظور از «قانون» مصوبات مجلس شورای اسلامی می‌باشد. رویه دیوان عدالت اداری نیز در تأیید این نظر در خور توجه است. دیوان، در آرای مختلفی تفکیک ساختاری و تعیین ضوابط - رسیدگی و حل اختلاف را از شئون انحصاری قوه مقننه دانسته است. برای مثال، راجع به ماده ۱۲ قانون زمین شهری دیوان صراحتاً اعلام نمود که «تعیین مراجع اختصاصی اداری در هر زمینه منوط به حکم قانون‌گذار یا مأذون از قبل قانون‌گذار است»<sup>۲</sup> (Fallahzadeh et al, 2013: 43; Vijeh, 2009:43). البته، با توجه به اصل ۸۵ قانون اساسی باز هم به نظر می‌رسد منظور از عبارت «یا مأذون از قبل قانون‌گذار» محدود به کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی باشد.

## ۵.۲. بررسی رویکرد اقتصادی مقررات اشتغال نیروی انسانی، بیمه و تأمین اجتماعی در مناطق آزاد کشورمان

اگر بخواهیم تصویب نامه هیئت وزیران در مناطق آزاد، را بر اساس دو مبنای نظری که در ابتدای مقاله مطالعه شد تحلیل نماییم، باید گفت این سند به وضوح بر اساس دیدگاه کلاسیک در اقتصاد و فرض تعارض ذاتی قواعد حقوق کار با اهداف توسعه اقتصادی تدوین شده است. مقایسه

۱- صورت مشروح مذاکرات جلسه علنی یکشنبه ۷ شهریور ۱۳۷۲، دوره چهارم، اجلاس دوم، جلسه ۱۴۰، روزنامه رسمی شماره ۱۴۱۳۱، ص. ۳۱.

۲- رأی شماره ۱۰۴ مورخ ۸۷/۲/۲۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رابطه با دادنامه شماره ۳۱ مورخ ۸۳/۲/۶ همچنین ر.ک.: رأی مربوط به ابطال بخشنامه شماره ۵۰۱۷/۵۱ مورخ ۱۳۸۲/۶/۲۳ و ۲۹۶۶۳ مورخ ۱۳۸۲/۷/۲۴ اداره کل فنی ممیزی سازمان جنگل‌ها و مراتع و اداره کل منابع طبیعی استان فارس به تاریخ ۱۳۸۵/۹/۱۹.

جزء به جزء مقررات این تصویب‌نامه با قانون کار نیازمند پژوهشی دیگر است. با این حال، می‌توان به اختصار چنین بیان نمود که تصویب‌نامه از منظر عدالت توزیعی قانون کار فاصله گرفته و با هدف تسهیل توسعه اقتصادی، بسیاری از جنبه‌های روابط کار را به توافق کارگر و کارفرما و عدالت معاوضی ناشی از قرارداد محول نموده است. برای نمونه، می‌توان به موضوع ساعات کار، استفاده از مرخصی و تعطیلات هفتگی، پرداخت عیدی و پاداش (ماده ۱۰)، قابل فسخ بودن قرارداد کار (ماده ۱۲)، پرداخت اضافه‌کار (ماده ۲۵)، مزایای کارهای نوبتی و شب‌کاری (ماده ۲۰) و نظایر آن‌ها اشاره نمود. بدین سان، بر مبنای این مقرر دولتی، کارگران مناطق آزاد تقریباً از تمام حمایت‌های قانون کار به استثنای بحث حداقل حقوق و دستمزد محروم شده‌اند. علاوه بر کاهش مقررات حمایتی نسبت به کارگران، به موجب این مقرر نقش نظارتی نیز از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی گرفته شده و بر عهده سازمان منطقه قرار گرفته است.<sup>۱</sup>

در خصوص حداقل حقوق نیز باید در خاطر داشت که به دلیل تجاری شدن، هزینه زندگی در مناطق آزاد بسیار بالاتر از سایر نقاط کشور می‌باشد و بدین جهت کارگران این مناطق نیازمند حمایت‌های بیشتر در رابطه با کیفیت تعیین حداقل حقوق می‌باشند (Nesari Haghhighifard, 2010: 68). البته، در قانون کار کشورمان ظرفیت‌هایی برای این منظور وجود دارد. برای مثال، بر اساس ماده ۴۱ قانون کار و همان‌گونه که در سال‌های ۱۳۴۷ تا ۱۳۵۷ معمول بود، شورای عالی کار می‌تواند ضوابط حداقل دستمزد را برای صنایع مختلف و نقاط مختلف کشور به صورت مجزا، تعیین نماید (Araghi, 2013: 167). امری که امروزه در خصوص مناطق آزاد با توجه به افزایش هزینه‌های زندگی، ضرورت مضاعف یافته است.

نکته دیگری که با بحث اهداف اقتصادی مرتبط است آن که مقررات قانون کار کشورمان به طور نسبی تا حد مطلوبی از مسائل مختلف روابط کار رفع ابهام نموده، در حالی که تصویب‌نامه مناطق آزاد در خصوص بسیاری از موضوعات سکوت، اجمال و ابهام دارد. از لحاظ تعداد مواد نیز با آن که تصویب‌نامه از لحاظ قلمروی موضوعی شامل تأمین اجتماعی نیز می‌گردد، مقرراتش

۱- ماده ۳ مقررات اشتغال نیروی انسانی، بیمه و تأمین اجتماعی در مناطق آزاد

حدود یک چهارم مقررات قانون کار می باشد.<sup>۱</sup> برای نمونه، تصویب نامه در موارد متعددی به ویژه در خصوص مرجع و آیین رسیدگی، نحوه اتخاذ تصمیم و نحوه اعتراض به احکام (مواد ۲۹ تا ۳۱)، مقررات بیمه از جمله بیمه بیکاری (ماده ۴۶)، قراردادهای شفاهی کار (ماده ۷)، ضوابط حاکم بر ایمنی، حفاظت و بهداشت کاری و اختیارات وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (ماده ۵)، ابهام داشته و نیازمند بررسی و اصلاح می باشد. به علاوه، فقدان نظارت مرکزی و واحد بر اقدامات سازمان های مناطق در انجام وظایف قانونی نیز سبب سردرگمی کارفرمایان و کارگران و اتخاذ تصمیم های مختلف در قبال امور واحد شده است (Nesari Haghhighifard, 2010: 5-11, 24).

باید توجه داشت این قسم ابهام و نارسایی قوانین علاوه بر آن که زمینه اختلاف کارگر و کارفرما را فراهم می نماید، از لحاظ اقتصادی نیز اثر بازدارنده دارد. چه آن که ابهام و کاستی قوانین از مهم ترین موانع سرمایه گذاری و توسعه اقتصادی محسوب می گردد. مطالعه ای که بانک جهانی از مجموع ۲۶۰۰۰ بنگاه در ۵۳ کشور در حال توسعه راجع به موانع سرمایه گذاری انجام داد، نشان می دهد بیشتر بنگاه ها نامشخص بودن سیاست ها (policy uncertainty) را اولین عامل بازدارنده در مسیر سرمایه گذاری می شناسند. پیش بینی ناپذیر بودن و ابهام در تفسیر مراجع رسمی از مقررات از جمله مهم ترین مصادیق نامشخص بودن سیاست ها است که زمینه فساد را نیز فراهم می آورد. این گزارش حاکی از آن است که پیش بینی پذیر نمودن سیاست ها احتمال سرمایه گذاری جدید را تا ۳۰ درصد افزایش می دهد (World Bank, 2004: 95 & 250).

همچنین، در بررسی ذکر شده توسط بانک جهانی، بی ثباتی کلان، نرخ مالیاتی، فساد، هزینه و دسترسی به تأمین مالی، جرائم، مقررات و اداره امور مالیاتی، فقدان تخصص ها، ناکارآمدی دادگاه ها و نظام حقوقی، عدم دسترسی به نیروی برق در مقایسه با مقررات کار دارای بازدارندگی بیشتری دانسته شده است. در این پژوهش، مقررات کار از مجموع ۱۴ عامل که به تلقی بانک جهانی دارای بازدارندگی هستند، در رتبه ۱۱ و در شمار عوامل دارای اهمیت کمتر قرار دارد. بدین ترتیب، حتی در فرض قول به بازدارندگی مقررات کار، باید توجه داشت داده های آماری

۱- قانون کار مشتمل بر ۲۰۳ ماده و تصویب نامه ی مناطق آزاد مشتمل بر ۵۱ ماده می باشد.

بازدارنگی مقررات کار در مقایسه با سایر عوامل را کم‌اهمیت می‌داند (World Bank, 2004:5 & 15). این در حالی است که در کشورمان کاستن از حمایت‌های قانون کار به‌طور ویژه به‌عنوان پیشران توسعه اقتصادی در این مناطق در نظر گرفته شده است.

بدین ترتیب، بی‌جهت نیست که در تحقیق و تفحص کمیسیون اقتصادی مجلس در سال ۱۳۸۷ از مناطق آزاد تجاری صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی کشورمان، یکی از مهم‌ترین مشکلات بخش صنعت و تولید در این مناطق، عدم دسترسی به نیروی کار ماهر و نیمه ماهر ذکر شده است.<sup>۱</sup> بدیهی است تا زمانی که حداقل حمایت‌ها از سرمایه انسانی کشور در این مناطق به عمل نمی‌آید و به‌ویژه کارگران از حق کارکردن در محیطی ایمن و سالم، داشتن نماینده و بیمه مناسب برخوردار نیستند، نیروی کار نیز به کارکردن در این مناطق جز از روی اجبار و برای مدت‌زمان کوتاه، تمایل نشان نمی‌دهد.

## ۶. نتیجه و پیشنهاد

باور تعارض ذاتی میان قواعد حمایتی حقوق کار و اهداف توسعه اقتصادی، فرضی نیست که تمام مکاتب تحلیل اقتصادی بر آن توافق داشته باشند. این تصور که هرگونه مقررات زدایی از قلمروی روابط کار، کارایی اقتصادی را افزایش می‌دهد، باوری است که صرفاً در قلمروی مکتب کلاسیک و نئوکلاسیک و تنها با داشتن بازار رقابتی کامل که بیشتر به یک فرض می‌ماند، قابل قبول است. دیدگاه‌های جدیدتر اقتصادی بر این تأکید دارند که حقوق کار با افزایش بهره‌وری کارگران می‌تواند به ایجاد روابط کاری طولانی‌تر و کاهش هزینه‌های بنگاه منجر گردد. بررسی مقررات کار در مناطق آزاد دیگر کشورها نشان می‌دهد نظام‌هایی که تمرکز بر ملاحظات اقتصادی، آن‌ها را از ملاحظات اجتماعی منصرف نکرده، از نظر اقتصادی نیز به نتایج موفق‌تری دست یافته‌اند. به این ترتیب، به اعتقاد برخی نویسندگان امروزه حقوق کار این ظرفیت را یافته که خود به‌عنوان یک ابزار توسعه اقتصادی مطرح گردد، نه مانعی در مسیر آن.

۱- صورت مشروح مذاکرات جلسه علنی سه شنبه ۳۱ اردیبهشت ۱۳۸۷، دوره هفتم، اجلاس چهارم، جلسه ۴۲۶، روزنامه‌ی رسمی شماره ۱۸۴۲۸، ص. ۲۶.



مطالعه تطبیقی قوانین کار در مناطق آزاد سایر کشورها نشان می‌دهد با وجود آن که بسیاری از کشورهای در حال توسعه با سودای جذب سرمایه خارجی و تسهیل رشد و توسعه اقتصادی از ایجاد مناطق آزاد استقبال نموده‌اند، تنها شمار بسیار اندکی از کشورها نظیر ایران، کنیا و سودان این مناطق را به‌طور کلی و با صراحت از شمول قوانین ملی کار استثنا کرده‌اند. این در حالی است که سازمان بین‌المللی کار بر اعمال کامل تمام مقررات ملی کار در این مناطق نیز اصرار دارد.

«مقررات اشتغال نیروی انسانی، بیمه و تأمین اجتماعی در مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران» که در سال ۱۳۷۳ و با تصویب هیئت وزیران و بر اساس پیش‌فرض متعارض انگاری قواعد کار با اهداف توسعه اقتصادی به تصویب رسید، از لحاظ مختلف قابل انتقاد است. از منظر تحلیل حقوقی، می‌توان گفت قانون‌گذاری در خصوص روابط کار از جنس تقنین و از شئون انحصاری قوه مقننه بوده و بنابراین، بر اساس اصل ۸۵ قانون اساسی غیرقابل واگذاری به غیر است. این تصویب‌نامه همچنین از نظر تحلیل اقتصادی، در بسیاری موارد حاوی مقررات مجمل، مبهم و نا کافی است که خود مغایر با کارایی اقتصادی و دارای اثر بازدارندگی اقتصادی می‌باشد.

پیشنهاد می‌گردد مجلس شورای اسلامی که عهده‌دار امور تقنینی کشور است، با در نظر گرفتن جوانب امر و رعایت توأمان مصالح کارگران و کارفرمایان و نظر به برقراری تعادل میان اهداف اقتصادی و اجتماعی و نیز کارکردهای مختلف قانون کار، تکلیف مسائل مربوط به اشتغال، تأمین اجتماعی و بیمه این مناطق را بر مبنای کار کارشناسی و استفاده همزمان از تجارب حقوقدانان کار، اقتصاددانان و توصیه‌های سازمان بین‌المللی کار، به نحوی مشخص نماید که حداقل استانداردهای حقوق بین‌المللی کار در این مناطق رعایت شده و تا آنجا که ممکن است کمترین انحراف از قانون کار صورت پذیرد. در شرایط کنونی، این امر به‌ویژه با افزایش شمار مناطق آزاد و ویژه ضرورت مضاعف یافته است.

## References

### Books:

- [1] Araghi, Seyed Ezzatollah & Ranjbarian, Amir Hossain. (2006). *Developments of International Labour Law*, Tehran: Institute of Labor and Social Security. (In Persian).
- [2] Araghi, Seyed Ezzatollah, *Labour Law*. (. (2014). vol. 1, 4th ed., Tehran, Samt. (In Persian).
- [3] Araghi, Seyed Ezzatollah, *Labour Law*. (2013). vol. 2, Tehran, Samt. (In Persian).

- Persian).
- [4] Davies, Anne C. L., *Perspectives on Labour Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- [5] Fallahzadeh, Ali Mohammad, et al. (2013). *Separation of Legislation and Execution: Analysis of the Boundaries of Legislative Jurisdiction in the Relationship between the Legislative and Executive Powers*, Mousazadeh, Ebrahim, supervisor, Tehran: Research Center of the Guardian Council. (In Persian).
- [6] Farole, Thomas, (2011). *Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experiences*, Washington DC: World Bank, at [https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2268/600590PU\\_B0ID181onomic09780821386385.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2268/600590PU_B0ID181onomic09780821386385.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- [7] Katouzian, Nasser. (2006). *Philosophy of Law*, vol. 2, Tehran, Enteshar Company. (In Persian).
- [8] Nesari Haghighifard, Mahmoud. (2010). *Labour Relations, Labour Contracts and Social Security Regulations: Industrial Free Trade Zones, Special Economic Zones and Science and Technology Parks*, Tehran: Institute of Labour and Social Security. (In Persian).
- [9] Novitz, Tonia, Mangan, David. (2011). *An introduction to the role of labour standards in development from theory to sustainable practice?* Oxford: Oxford University Press.
- [10] World Bank Group. (2017). *Special Economic Zones: An Operational Review of Their Impacts*, Washington DC: The World Bank, at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29054>
- [11] World Bank Group. (2008). *Special economic zones: Performance, implications and lessons learned for zone development*, Washington DC: The World Bank, at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/343901468330977533/pdf/458690WP0Box331s0April200801PUBLIC1.pdf>
- [12] World Bank Group. (2007). *Doing Business Reports*, Washington DC: The World Bank, at: <http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB08-FullReport.pdf>
- [13] World Bank Group. (2004). *World Development Report 2005, A Better Investment Climate for Everyone*, The World Bank and Oxford University Press, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5987>
- [14] United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). *World Investment Report 2019: Special Economic Zones*, Geneva, United Nations Publications, 2019, online at: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2019\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2019_en.pdf)

• **Articles:**

- [15] Baah, Anthony Yaw, Akorsu, Angela Dziedzom. (2007). "Economic Growth,

- Labour Standards and Social Equity: The Case of Ghana during Half a Century of Independence”, at: [http://www.global-labour-university.org/fileadmin/Papers\\_Wits\\_conference\\_2007/A5/akorsu\\_paper.pdf](http://www.global-labour-university.org/fileadmin/Papers_Wits_conference_2007/A5/akorsu_paper.pdf)
- [16] Badini, Hassan. (2003). " Philosophical Foundations of Economic Approach to Law ", Journal of the Faculty of Law and Political Science, No. 62, pp. 91-135. (in Persian).
- [17] Campbell, Thomas J. (1986) "Labor Law and Economics", *Stanford Law Review*, Vol. 38, No. 4, at: <http://www.jstor.org/stable/1228575?origin=JSTOR-pdf>
- [18] Card, David, Krueger, Alan B. (1994). "Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania", *The American Economic Review*, Vol. 84, No. 4. pp. 772-793, at: <http://links.jstor.org/sici?sici=00028282%28199409%2984%3A4%3C772%3AMWAEAC%3E2.0.CO%3B2-O>
- [19] Casale, Giuseppe, Perulli, Adalberto. (2010). "Compliance with labour legislation: its efficacy and efficiency", ILO, Labour Administration and Inspection Programme, at: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---lab\\_admin/documents/publication/wcms\\_140685.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_140685.pdf)
- [20] Davidov, Guy, Langille, Brian. (2006). "Goals and Means in the Regulation of Work" in *Boundaries and Frontiers of Labour, Law Goals and Means in the Regulation of Work*", Oxford, Hart Publishing.
- [21] Deakin, Simon. (2014). "Labour Law and Inclusive Development", Centre for Business Research, University of Cambridge Working Paper No. 458, at: [https://www.cbr.cam.ac.uk/fileadmin/user\\_upload/centre-for-business-research/downloads/working-papers/wp458.pdf](https://www.cbr.cam.ac.uk/fileadmin/user_upload/centre-for-business-research/downloads/working-papers/wp458.pdf)
- [22] Deakin, Simon, Fenwick, Colin, Sarkar, Prabirjit. (2014). "Labour Law and Inclusive Development: The Economic Effects of Industrial Relations Laws in Middle-Income Countries", University of Cambridge Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series; paper No.13/2014; at: <http://ssrn.com/abstract=2394691>
- [23] Donohue, John J. (2006). "The Economics of Labor and Employment Law", at: [http://works.bepress.com/john\\_donohue/31](http://works.bepress.com/john_donohue/31)
- [24] Gordon, Michael A. (2000). " Export Processing Zones", in Gordon & Turner, eds, *Transnational Corporation Among Labour Unions*, London: ILR Press, 2000, pp. 60-78
- [25] Habib-Mintz, Nazia. (2009). "Multinational Corporations' Role in Improving Labour Standards in Developing Countries", *Journal of International Business and Economy*, vol. 10, No.2.
- [26] Mahdavi, Abolghasem, Mehrabani, Vahid. (2011). "Labour Law and Industrial Development in the Iranian Economy", *Strategy (Rahbord) Quarterly*, 20th year, No. 61, pp. 233-246. (in Persian).
- [27] Milberg, William, Amengual, Matthew. (2008). "Economic development and working conditions in export processing zones: A survey of trends", International Labour Office, Geneva: ILO, at:

- <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.490.1514&rep=rep1&type=pdf>
- [28] Posner, Richard A. (1984). "Some Economics of Labor Law", *University of Chicago Law Review*, vol. 51.
- [29] Ramirez, Alejandro, Ranis, Gustav, Stewart, Frances. (1997) "Economic Growth and Human Development", Economic Growth Center, Yale University, Discussion Paper No. 787, at: [http://www.econ.yale.edu/growth\\_pdf/cdp787.pdf](http://www.econ.yale.edu/growth_pdf/cdp787.pdf)
- [30] Richardson, Benjamin, Harrison, James, Campling, Liam. (2017) "Labour rights in Export Processing Zones with a focus on GSP+ beneficiary countries" study paper for European Parliament, online at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603839/EXPO\\_STU\(2017\)603839\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603839/EXPO_STU(2017)603839_EN.pdf)
- [31] Romero, Ana Tresa. (1995) "labour Standards and Export Processing Zones: Situation and Pressures for Change", *Development Policy Review* Vol. 13, pp. 241-216
- [32] Singh, Jaivir, (2009). "Labour Law and Special Economic Zones in India", Working Paper Series, Centre for the Study of Law and Governance, Jawaharlal Nehru University, New Delhi, at: [http://www.jnu.ac.in/cslg/workingPaper/08-Labour%20Economic\(Jaivir%20Singh\).pdf](http://www.jnu.ac.in/cslg/workingPaper/08-Labour%20Economic(Jaivir%20Singh).pdf)
- [33] Soubbotina, Tatyana P., Sheram, Katherine. (2000). "Beyond Economic Growth: Meeting the Challenges of Global Development", The World Bank, at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/408121468149372828/pdf/806610PUB0Beyo00Box379809B00PULBIC0.pdf>
- [34] Varun, Vaish. (2011). *Special Economic Zones in India: Labor Issues and Key Considerations*, 2011, at: <http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1009&context=varunvaish>
- [35] Vijeh, Mohammad Reza. (2009). "The principle of Separation of Powers in the Decisions of the General Assembly of the Court of Administrative Justice", *The Judiciary Law Journal*, Vol. 73, no. 67, PP. 39-54 (in Persian).

#### **ILO Documents:**

- [36] ILO. (1998). *Labour and Social Issues relating to Export Processing Zones: report for discussion at the Tripartite Meeting of Export Processing Zones-Operating Countries*, No. TMEPZ/1998, Geneva, at: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms\\_114918.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_114918.pdf)
- [37] ILO. (2003). *Employment and social policy in respect of export processing zones (EPZs)*. No. GB.286/ESP/3, Geneva, at: [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/GB/286/GB.286\\_esp\\_3\\_engl.pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/GB/286/GB.286_esp_3_engl.pdf)
- [38] ILO. (2012). *Export Processing Zones in China, a Survey Report and a Case Study*, (working document). at: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms\\_221012.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_221012.pdf)