



论美国贸易法规中的强迫劳动标准

孙国平 贡欣然*

摘要：美国于2021年颁布《维吾尔强迫劳动防止法》，以新疆存在所谓“强迫劳动”为由限制进口与新疆相关的任何产品。该法不仅妨碍新疆地区经济发展，而且可能损害中国对外贸易体系。《维吾尔强迫劳动防止法》并非孤例。自19世纪末以降，美国不断推动制定单边贸易法规，并将双边、区域与多边贸易协议与强迫劳动标准相挂钩，推行美国版劳动标准。这些含有强迫劳动标准的美国贸易法规对维持美国霸权地位与经济地位至关重要。过去几十年中，美国为达到其政治目的或经济利益，将包含强迫劳动标准的贸易法规作为干涉他国内政的工具，对缅甸、柬埔寨、墨西哥等国影响深远。鉴于上述实例，中国应重视美国贸易法规中的强迫劳动标准，构建和完善涉外法律法规体系，减少和预防美国法律对中国的负面影响。此外，中国应当积极磋商贸易协议中的劳动条款，结合国际劳动标准与各国实际劳动状况，在贸易协议中纳入各方可接受的劳动标准，以避免中国在劳动争议中处于被动地位。中国企业则须在遵守中国相关法律要求的前提下，采取切实行动维护劳动者权益和企业利益。

关键词：国际劳动标准 强迫劳动标准 美国贸易法规 涉疆法 人权 制裁

一 问题的提出

自2018年美国正式宣布对中国商品征收额外关税以来，中美贸易冲突仍未结束。美国为打击中国贸易，除了增收关税外，还通过颁布贸易法规限制中国商品在美国乃至其他国家流通。《维吾尔强迫劳动防止法》（Uyghur Forced Labor Prevention Act，下文简称UFLPA）是美国利用含有强迫劳动标准的贸易法规制裁中国贸易的最新手段。UFLPA相关内容最早在2020年3月由十几位美国参议院两党议员联署提案，历经多轮磋商，最终于2021年12月23日由美国总统乔·拜登（Joe Biden）签署，正式成为美国法律。

相较于先前的美国贸易法规，UFLPA对进口产品的审查更为严格。该法确立的“可反驳的推定”（rebuttable presumption）规则扩大了管制商品范围，加重了进口商举证责任负担，对新疆产业的危害不容小觑。UFLPA将与新疆存在联系的商品一概推定为所谓“强迫劳动”生产而成，除非进口商完全遵守UFLPA第2（d）（6）条及根据UFLPA制定的配套法规的要求，并且提供

* 孙国平，苏州大学王健法学院教授；贡欣然，苏州大学王健法学院劳动和社会保障法研究中心研究人员。本文系2018年度国家社科基金项目“劳动关系断裂背景下我国劳动法之反思与重构研究”（项目编号：18BFX197）的阶段性研究成果。本文所有网络文献的最后访问时间为2023年12月20日。

“清晰且令人信服” (clear and convincing) 的证据证明商品不涉及所谓“强迫劳动”。^① 这意味着商品只要与新疆存在一定关联便有被扣留的可能, 任何与新疆地区有直接业务往来、大规模雇佣新疆地区员工的其他省份企业乃至境外企业均存在被列入 UFLPA 实体清单的风险。由于产业分工的存在, 一个工业产品可能由成百上千个零件组成。来自中国的产品进入美国市场, 需要证明每个零件都与新疆无关, 极大地增加了企业的出口负担。不仅如此, UFLPA 将审查范围扩大到进入美国境内的第三国产品,^② 一旦发现产品涉疆, 非中国出口商同样可能受到限制, 故而其他国家为规避风险, 可能会放弃采用来自中国的原料或者零件。

UFLPA 作为一部美国国内贸易法, 不仅限制新疆产品进入美国市场, 而且有可能促使与美国有贸易来往的其他国家放弃购入来自新疆的产品与原料, 进而损害企业经济效益与中国国家利益, 理应引起我们对于美国贸易法规中强迫劳动标准的重视。梳理过去几十年美国贸易法规之理论与实践, 便会发现美国利用包括但不限于强迫劳动标准的贸易法规制裁他国的例子不胜枚举, 然而国内对此却鲜有研究。^③ 美国贸易法规与强迫劳动标准挂钩的历史演进如何? 其背后蕴藏着怎样的动因与功能? 其如何发展成如今的法律体系? 其对相关国之贸易造成何种影响? 如何破解美国利用 UFLPA 阻碍中国贸易发展的困局? 本文将逐一展开论述。

二 国际劳动法与美国贸易法规中强迫劳动标准之梳理

(一) 国际劳动法上的强迫劳动标准

劳动标准一般是指与劳动者保护相关的法律规则, 包括对劳动者劳动报酬、劳动条件、劳动福利及其他劳动权利的规范与要求。国际劳工组织 (International Labour Organisation, 下文简称 ILO) 希望建立一个既能保护劳动者基本权利又能为各国广泛接受的劳动标准, 于是 ILO 选择 8 个国际劳动公约作为基本国际公约,^④ 这些公约构成的基础标准通常被称为基本劳动权利 (Fundamental Rights of Labor) 或核心劳动标准 (Core Labor Standards), 强迫劳动标准便是其中之一。ILO 在《1930 年强迫劳动公约》(Forced Labour Convention, 1930, 下文简称《强迫劳动公约》) 中首次

① Uyghur Forced Labor Prevention Act, Pub. L. No. 117-78, § 3, 135 Stat. 1528 (2021).

② Uyghur Forced Labor Prevention Act, Pub. L. No. 117-78, § 2 (b) (2) (A), 135 Stat. 1526 (2021).

③ 以“美国”“强迫劳动标准”“强迫劳工标准”为关键词在中国知网进行检索, 其结果多为美国主导自贸协议中的劳动标准以及美国主导劳动标准与贸易挂钩的研究, 并无与本文研究方向高度相似者。参见余翔、殷俊:《美国自贸协定劳工权利保护实践及其对中国的启示》, 载《国际贸易》2021 年第 6 期, 第 56—64 页; 李西霞:《论〈跨太平洋伙伴关系协定〉谈判中美国劳工标准目标及对我国的启示意义》, 载《中国劳动》2015 年第 20 期, 第 44—49 页; 武萍:《美国劳工标准与贸易政策挂钩战略研究》, 载《经济社会体制比较》2007 年第 2 期, 第 27—32 页等。

④ 最初 8 项基本公约包括: (1)《准予就业最低年龄公约》(第 138 号公约); (2)《关于禁止和立即行动消除最有害的童工形式公约》(第 182 号公约); (3)《对男女工人同等价值的工作给予同等报酬公约》(第 100 号公约); (4)《歧视 (就业及职业) 公约》(第 111 号公约); (5)《结社自由与保护组织权公约》(第 87 号公约); (6)《组织权利和集体谈判权利公约》(第 98 号公约); (7)《强迫劳动公约》(第 29 号公约); (8)《废止强迫劳动公约》(第 105 号公约)。因强迫劳动领域的公约存在不足, 2014 年 ILO 发布《1930 年强迫劳动公约的议定书》(第 29 号公约 2014 年议定书)。2022 年 6 月第 110 届国际劳动大会上, ILO 对《关于工作中基本原则与权利宣言》进行修改, 将《职业安全和卫生及工作环境公约》(第 115 号公约) 与《关于促进职业安全与卫生框架的公约》(第 187 号公约) 纳入基本公约范畴。参见 <https://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang-en/index.html>。

对强迫劳动作出定义：“以惩罚相威胁，强迫使任何人从事其本人不曾表示自愿从事的所有工作和劳务”。^① 该定义强调了强迫劳动的3个特征，即范围广、形式多、非自愿。^② 《强迫劳动公约》在提出强迫劳动定义后，进一步排除了不属于强迫劳动的5种情形。其后关于强迫劳动的定义都在此基础上进行扩展与更新。例如，《1930年强迫劳动公约2014年议定书》（2014 Protocol of Forced Labor Convention, 1930）第1条第3款重申了《强迫劳动公约》对于强迫劳动的定义，并增加了有关人口贩运等现代形式强迫劳动的内容。

ILO发布的一些报告与工具书更详细地诠释了国际强迫劳动标准，其中具有代表性的有ILO于2005年发布的一项名为《反强迫劳动全球联盟》的综合报告。该报告明晰了强迫劳动的广义概念，即包括国家强迫劳动、人口贩运、强迫性招聘费用和债务束缚等多种形式。该报告也在识别、预防、保护与补救等方面提出了详细指导原则。^③ 此外，ILO着眼于向各国就执法、监督和评估等方面提供切实可行的具体建议。例如，《国际劳工组织强迫劳动指标》作为便于一线人员辨认可能陷入强迫劳动困境、需要紧急援助的人群的工具书，列举了11项强迫劳动指标，包括乘人之危、欺诈、限制行动自由、隔离、身体性暴力、恐吓和威胁、扣留身份证明文件、拖扣工资、债役、恶劣的工作和生活环境、过度加班等。^④ 长期以来，ILO致力于就强迫劳动相关具体问题提供详细、灵活和及时的指导，加强各地区和各机构在认识强迫劳动标准方面的统一性，向司法与行政机关在理解、适用和执行强迫劳动相关公约与法律制度方面提供参考，为早日实现在全球范围内消除强迫劳动作出了卓越贡献。

（二）美国贸易法规中的强迫劳动标准

1865年，美国宪法第十三修正案的颁布标志着美国国内奴隶制合法性的终结。该修正案第1条明确规定，除非作为对已被定罪的当事人的惩罚，否则奴隶制和强制奴役不得存在于美国境内或美国管辖的任何地方。^⑤ 在随后的法律实践中，美国法院将第十三修正案的范围扩展到类似于奴隶制的强迫劳动，第十三修正案为美国后来在立法、司法、执法层面禁止各种形式的强迫劳动提供了理念基础、制度保障与实践基点。

美国国内各部门法对强迫劳动标准的解释有所不同，其中打击人口贩卖的专门法律对强迫劳动标准的解释最为细致详实。在该项法律多次被授权延期的过程中，强迫劳动标准的内涵得以不断充实完善，适用范围从刑事扩展到民事领域，乃至跨国贸易领域。《2000年人口贩运受害者保护法》（Trafficking Victims Protection Act of 2000，下文简称TVPA）首次将“强迫劳动”认定为人口贩运的一种形式，该法第103条指出“强迫劳动”是指使用暴力、欺诈或胁迫的手段使人从事劳动或服务。TVPA历经多次修改与授权，最新的“强迫劳动”定义扩展了强迫劳动的形式，即包括以暴力、暴力威胁、限制人身自由、滥用或威胁滥用法律程序等方式使劳动者相信，如果不继

① 参见《1930年强迫劳动公约》（第29号公约）第2条第1款。

② *ILO Standards on Forced Labour—The New Protocol and Recommendation at a Glance* (International Labour Organization Press, 2016), p. 5.

③ “A Global Alliance Against Forced Labour—Global Report on Forced Labour 2005”, International Labour Organization, https://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_081882/lang-en/index.htm.

④ “ILO Indicators of Forced Labour, International Labour Organization”, International Labour Organization, https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/publications/WCMS_203832/lang-en/index.htm.

⑤ See US. CONST., amend. XIII.

续劳动，自己或他人会受到严重伤害或限制人身自由。^① 若存在强迫劳动，直接强迫受害者劳动的主体应依法受到惩处，其他主体只要因强迫劳动而受益，无论其知情或应当知情都应承担相应责任。^② 《2008 年人口贩运受害者保护重新授权法》（Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2008）确立了 TVPA 的域外管辖权，为美国公司或美国母公司的外国子公司雇佣的遭受强迫劳动但身处美国境外的外国工人提供了诉讼基础。^③ 虽然外国工人得到了向美国公司追偿的机会，但法院支持外国工人诉讼请求的概率微乎其微，大多数情况下法院以其不具有管辖权、原告与美国公司联系性不强、美国公司对强迫劳动不知情等理由驳回原告的诉讼请求。^④

美国贸易法规中的强迫劳动标准的概念未超出《强迫劳动公约》中的定义范畴，没有进一步解释强迫劳动标准。但美国贸易法规不断简化美国海关和边境保护局（Customs and Border Protection，下文简称 CBP）以商品存在强迫劳动为理由发布暂扣令（Withhold and Release Order，下文简称 WRO）的程序性要求，扩大 CBP 的自由裁量空间。首先，在关税法方面，美国于 1890 年颁布的《关税法》第 51 条规定：“所有完全或部分由外国囚犯制造的货物无权进入美国港口。”^⑤ 这成为美国首次将贸易与外国劳工条件联系起来的法律，但适用范围仅限于囚犯制造的货物。《1930 年关税法》（Tariff Act of 1930）将禁止进口的商品范围扩大到所有强制性生产的产品，并成为美国后续贸易法规与强迫劳动标准挂钩的理论基础。《1930 年关税法》第 307 条规定外国通过全部或部分使用受刑事处罚的罪犯劳动（convict labor）、强迫劳动（forced labor）或契约劳动（indentured labor）开采、生产或制造的所有商品均无权进入美国，除非该进口产品是为了满足美国国内的消费需求。^⑥ 其中，“强迫劳动”被定义为“以惩罚相威胁，强使任何人从事其本人不曾表示自愿从事的所有工作和劳务”，这与《强迫劳动公约》中的定义相一致。相较于 ILO 对消除强迫劳动更高的要求与更具体的指导，《1930 年关税法》只涉及进口到美国的商品，并且没有明确规定判断强迫劳动商品的标准，而是授权 CBP 决定是否禁止某些商品的进口。如果 CBP 工作人员有理由相信进口商品是由强迫劳动生产而成，那么应该报告 CBP。CBP 在接到通知后对商品进行调查，若存在证据满足“合理但不决定性地”（reasonably but not conclusively）表明商品是强迫劳动生产的，CBP 则应当发布 WRO 扣押货物。“合理但不决定性”的证明门槛较低，而进口商则需要提供“令人满意的证据”（satisfactory evidence）证明商品并非强迫劳动产品，双方证明门槛存在较大差异。《2015 年贸易便利与贸易执行法》（Trade Facilitation and Trade Enforcement Act of 2015，下文简称 TFTEA）进一步放宽了 CBP 行使职权的限制，该法废除了强迫劳动商品因满足美国国内消费需求的豁免，使美国限制他国商品进口的行为更为便捷。^⑦ 在

① 18 U. S. C. § 1589 (a).

② 18 U. S. C. § 1589 (b).

③ 18 U. S. C. § 1596.

④ See “Policy as a One-Legged Stool: U. S. Actions Against Supply Chain Forced Labor Abuses”, Harvard Law Review, <https://harvardlawreview.org/print/vol-136/policy-as-a-one-legged-stool-us-actions-against-supply-chain-forced-labor-abuses/#footnotes-container>. 具体案例可参考 *Ratha v. Phathana Seafood Co.*, 35 F.4th 1159 (9th Cir. 2022); *Adhikari v. Kellogg Brown & Root, Inc.*, 845 F.3d 184 (5th Cir. 2017).

⑤ 1890 年关税法是在贸易保护主义影响下颁布的法律，该法将进口平均税率上调近 50%，旨在保护国内产业免受外国竞争。1890 年关税法在 1894 年被《威尔逊—戈尔曼关税法》（Wilson-Gorman Tariff Act）取代，相关内容可参见 Joanne Reitano, *The Tariff Question in the Gilded Age: The Great Debate of 1888* (Penn State University Press, 1994).

⑥ Tariff Act of 1930, Pub. L. No. 71 - 361, § 307, 46 Stat. 590 (1930).

⑦ Trade Facilitation and Enforcement Act of 2015, Pub. L. No. 114 - 125, 19 U. S. C. 4301 (2016).

TFTEA 颁布后, 针对中国商品的 WRO 数量大幅增加。^①

其次, 在贸易政策方面, 美国将包括强迫劳动标准在内的劳动标准作为贸易制裁的正当性基础。由《1974 年贸易法》创设的普惠制 (Generalized System of Preferences) 授权总统对来自发展中国家的合格商品给予单方面、非对等的免税待遇。《1984 年普惠制延期法》(Generalized System of Preferences Renewal Act of 1984) 规定, 如果该国尚未采取具体行动给予该国工人“国际认可的工人权利”(internationally recognized worker rights), 则总统有权根据国会的指示并根据美国贸易代表办公室 (Office of the United States Trade Representative, 下文简称 USTR) 的建议, 暂停或取消任何受惠国的普惠制待遇。^②《1984 年普惠制延期法》将“国际认可的工人权利”从谈判目标变为美国贸易政策工具。值得注意的是, “国际认可的工人权利”包括“禁止使用任何形式的强迫或强制劳动”, 但法律没有对此作进一步的规定。^③除了普惠制相关条款外, 对后世影响最大的莫过于 301 条款。301 条款一般是指《1974 年贸易法》第 301 条至第 310 条。若 USTR 在经调查确认他国违反贸易协议, 外国法律政策或做法不正当、不合理或具有歧视性而损害美国利益, USTR 在谈判无法达到目的后, 应采取单方制裁措施, 包括增加关税、取消先前优惠待遇等手段。^④1988 年《综合贸易与竞争力法》(Omnibus Trade and Competitiveness Act) 扩充了 301 条款的内容。在原 301 条款基础上, 发展出聚焦于知识产权的“特别 301 条款”(Special 301) 与“超级 301 条款”(Super 301)。“超级 301 条款”授权 USTR 公布“重点不公平贸易做法”和“贸易开放重点国家名单”, USTR 有权与“重点国家”进行谈判, 要求对方在发起调查后的 3 年内消除贸易壁垒, 否则美国将采取保护行动。^⑤此外, “超级 301 条款”赋予美国公民向 USTR 申请调查贸易伙伴方是否符合劳动标准的权利。^⑥

再次, 在贸易协议领域, 早在 1993 年乌拉圭回合谈判的马拉喀什会议上, 美国提出要将国际贸易与劳动标准相联系, 但由于发展中国家反对而未成功。后续会议中美国提出成立“劳工与贸易”工作组并宣称禁止不符合劳动标准的商品进入美国市场, 此次提议同样是由于发展中国家的强烈反对而未形成共识, WTO 框架下的贸易与劳动标准挂钩未取得实质性进展。^⑦将劳动标准纳入多边贸易体系的企图落空后, 美国遂将重心转移至美国主导的区域与双边贸易体系, 力求通过签订包含劳动条款的区域或双边贸易协定来推行其劳动标准主张。在 1992 年《北美自由贸易协定》(North American Free Trade Agreement, 下文简称 NAFTA) 谈判过程中, 美国时任总统克林顿坚持将劳动标准和环境问题加入该协定。^⑧最终, 附加协议《北美劳工合作协定》(North American Agreement on Labor Cooperation, 下文简称 NAALC) 确定了 11 项劳动原则, 要求缔约国实

① Olivia Acuff, et al., “Eradicating Forced Labour in Global Supply Chains”, (2020) 15 *Global Trade and Customs* 388, p. 392.

② Generalized System of Preferences Renewal Act of 1984, Pub. L. No. 98 - 573, § § 501 - 506, 98 Stat. 3018 (1984).

③ Generalized System of Preferences Renewal Act of 1984, Pub. L. No. 98 - 573, § § 501 - 506, 98 Stat. 3018 (1984).

④ 张军旗:《301 条款、301 调查及关税措施在 WTO 下的合法性问题探析——以中美贸易战中的“美国—关税措施案”为视角》, 载《国际法研究》2021 年第 4 期, 第 45 页。

⑤ Omnibus Trade and Competitiveness Act, Pub. L. No. 100 - 418, § 1302, 19 U. S. C. 2411 (1988).

⑥ 唐锋、谭晶荣:《美国贸易立法中的劳工条款研究》, 载《现代经济探讨》2011 年第 7 期, 第 89 页。

⑦ Holger Janusch, “Labor Standards in U. S. Trade Politics”, (2015) 49 *Journal of World Trade* 1047, p. 1052.

⑧ 鄂晓梅:《以劳工标准为基础的单边贸易措施与 WTO 规则——贸易壁垒的新趋向及发展中国家的对策》, 载《环球法律评论》2010 年第 2 期, 第 158 页。

施满足 11 项劳动原则的劳动法，这 11 项原则中包括禁止强迫劳动。^① 自《北美劳工合作协定》以来，美国几乎所有的自由贸易协定都包含了劳动标准。^② 2019 年，作为取代 NAFTA 的《美墨加协议》^③（The United States-Mexico-Canada Agreement，下文简称 USMCA）正式生效。基于巩固美国本国利益而产生的 USMCA 的贸易保护主义色彩浓重。为促进产业和投资重新回到美国，USMCA 诸多条款增设了针对墨西哥的贸易限制措施，其中的劳动标准条款相较于 NAFTA 更为严格。

通过以上梳理可以发现，总体上美国的强迫劳动标准内涵在不断扩大，由狭隘的暴力扩展到非暴力的欺诈、胁迫等手段，重点关注对象从传统的与奴隶制相关的强迫劳动转向全球产业链中的强迫劳动。但在贸易法领域，强迫劳动标准的模糊性没有得到改善。虽然《1930 年关税法》中引用了《强迫劳动公约》的定义，但美国并没有签署该公约。因此，美国对是否存在强迫劳动进行判断时，可以根据美国法律进行有利于自身的解释，而拒绝采取 ILO 对强迫劳动标准的细化指导与解释。^④ 此外，美国后续贸易法规中采取“国际认可的工人权利”作为贸易制裁的考量因素，这种模棱两可之表述使得美国相关政府机构在认定贸易方是否存在严重强迫劳动情形时具有较大的自由裁量空间。因此，即便将贸易与劳动标准联系起来的趋势不可阻挡，美国贸易法中的劳动标准极易被其经济与政治需求所左右，偏离了消除强迫劳动的最初目标。普惠制等贸易制度在一定程度上成为美国制裁他国贸易的有力工具。为进一步揭示其成因，有必要考察美国贸易法规中强迫劳动标准背后的动因与功能。

三 美国贸易法规推行强迫劳动标准的动因与功能

美国贸易法规中的强迫劳动标准在经历一个多世纪的发展后，逐步成为美国操纵国际贸易的强大“武器”。美国贸易法规推行强迫劳动标准的“理论”繁多，但其核心功能都是为了保护美国本国经济利益与维持美国霸权地位。

（一）理论动因

1. “公平贸易论”

支撑美国贸易法规推行强迫劳动标准的首要理论是所谓“公平贸易论”。^⑤ 公平贸易（Fair

① 11 项劳动标准具体为：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；对遭受职业伤害和疾病者给予补偿以及保护移民工人。《北美劳工合作协定》的具体内容可见于 <https://www.dol.gov/agencies/ilab/trade/agreements/naalcgd#:~:text=The%20North%20American%20Agreement%20on%20Labor%20Cooperation%20%28NAALC%29,at%20the%20various%20resolution%20stages%20of%20the%20Agreement>。

② Cheon-Kee Lee *et al.*, “Linkages of Trade, Environment and Labour in FTAs: Trends and Prospects” (March 26, 2021), KIEP Research Paper, World Economy Brief 21 - 16, p. 3, <https://ssrn.com/abstract=3882265> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3882265>。

③ USMAC 全文参见 <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between>。

④ 例如，在 *John Roe I v. Bridgestone Corp.* 案中，美国法院认为美国没有签署《强迫劳动公约》，因此不采取原告主张的 ILO 对强迫劳动的解释。参见 *John Roe I v. Bridgestone Corp.*, 492 F. Supp. 2d 988 (S. D. Ind. 2007)。

⑤ “公平贸易论”最早起源于发展中国家生产者与发达国家消费者之间的一项贸易运动。发达国家以促进国际贸易中的公平为目标，通过向被边缘化的生产者和工人提供更好的贸易条件来促进可持续发展。公平贸易组织积极参与，支持生产者提高认识，并呼吁改变传统国际贸易规则和实践。See Geoff Moore, “The Fair Trade Movement: Parameters, Issues and Future Research”, (2004) 53 *Journal of Business Ethics* 73, pp. 73 - 86。

Trade) 是与自由贸易 (Free Trade) 相对的概念。自由贸易是指根据每个国家的资源禀赋, 为所有国家的公民实现最大程度的生产和消费可能性, 国家应当降低或者取消关税, 放松产品价格管控。自由贸易要求一国即使需要保护本国产业, 也不得采用贸易制裁手段。公平贸易的核心内容在于打击其他国家的 unfair trade 做法, 以维护自由贸易的成果。美国对公平贸易的追求最早可追溯至 20 世纪 80 年代。20 世纪 80 年代, 日本、德国等国之崛起威胁美国在国际经济中的主导地位, 贾格迪什·巴格瓦蒂 (Jagdish Bhagwati) 将引起保护主义的民族心理称之为“衰弱巨人综合征” (diminished giant syndrome)。^① 在“衰弱巨人综合征”的影响下, 美国将挑战其霸主地位的国家的经济成果归因于采用违背市场规则的不正当竞争手段。尤其是在 2008 年金融危机之后, 美国经济显现衰退趋势, 而中国经济增速明显, 中美之间经济规模差距不断缩小, 美国将中国崛起视为对其霸权地位的挑战。为遏制中国发展, 美国在政治领域捏造“中国威胁论”“中国崩溃论”等自相矛盾的无稽之谈, 损害中国国际形象。在经济领域, 美国则通过限制中国商品自由流通打压中国贸易体系, 所谓“公平贸易论”充当了美国破坏正常市场经济的工具。

2. “社会倾销论”

所谓“社会倾销论”的核心观点是, 低劳动标准国家利用低工资与恶劣劳动条件等不正当竞争手段破坏或规避现有法规, 以获得不正当利益的做法。^② 所谓“社会倾销论”滥觞于 20 世纪 80 年代后欧盟一体化进程中。由于欧盟成员国国内劳动标准不一致, 低劳动标准国家凭借低劳动成本抢占高劳动标准国家的市场份额。欧盟就其内部产生的社会倾销争议已采取了一系列措施。过去几年中的代表性行动包括 2018 年修订《工人指令》(Workers Directive)、2019 年建立欧洲劳工管理局 (European Labour Authority) 和 2020 年采用“流动一揽子计划” (Mobility Package)。^③ 随着国际贸易的发展, 欧盟高劳动标准国家遇到的困境同样出现在其他高劳动标准国家中, 于是欧洲之外的发达国家开始将目光聚集于“社会倾销论”。美国学者认为, 强迫劳动行为降低了雇主的工资负担, 从而削弱了美国劳动力的竞争力。对所谓“社会倾销”的恐惧导致将劳动标准与贸易协定联系起来的呼吁越来越强烈。在 2001 年至 2010 年间缔结的贸易协议中, 包含劳动条款的贸易协议占 22%, 2011 年至 2020 年间已有约一半的贸易协议包含劳动条款。^④

3. “逐底比赛论”

所谓“逐底比赛论”的核心观点是, 一国通过降低生产成本, 影响相对价格, 从而提高其国际竞争力, 此种行为会引起其他国家竞相模仿, 相继降低生产成本, 以获得国际市场份额或利润。在缺乏适当的立法与执行机制的发展中国家, 这些削减成本的政策可能包括降低劳动

① Jagdish Bhagwati, “Aggressive Unilateralism”, in Herbert Giersch (ed.), *Money, Trade, and Competition* (Springer-Verlag Press, 1992), p. 208.

② Magdalena Bernaciak, *Market Expansion and Social Dumping in Europe* (Routledge Press, 2015), p. 2.

③ Andrea Iossa & Maria Persdotter, “Cross-Border Social Dumping as a ‘Game of Jurisdiction’ Towards a Legal Geography of Labour Relations in the EU Internal Market”, (2021) 59 *Journal of Common Market Studies* 1086, p. 1086.

④ “ILO Launches New Online Database on Trade Agreements that Include Labour Provisions”, International Labour Organisation, https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_835844/lang-en/index.htm#:~:text=Labour%20provisions%20are%20obligations%20in%20trade%20agreements%20to,trade%20unions%2C%20business%20organizations%20and%20the%20general%20public.

标准。^①所谓“逐底比赛论”认为，发展中国家夺走了原本属于发达国家的投资，发达国家如果想要重新吸收流失的投资，只能降低自身的劳动标准。^②美国根据所谓“逐底比赛论”修订众多法律，阻止美国投资流向低劳动标准国家。例如，《海外私人投资公司修订法》（Overseas Private Investment Corporation Amendment Act）要求海外私人投资公司不得向不尊重劳工权利的国家进行投资。^③事实上，真正的焦点问题在于“贫穷”本身，而非“贫穷”造成的低劳动标准。发达国家选择采取贸易制裁手段倒逼发展中国家提升劳动标准，其直接结果是减少了发展中国家的贸易机会，加剧了贫困问题，而非从根本上解决问题。^④

（二）功能——维护美国经济利益与霸权地位

美国将强迫劳动标准与贸易法规挂钩，并非出于公平竞争，而是为了维护美国企业及国家经济利益。发达国家在劳动力市场上的困境与发展中国家对发达国家制造业出口大幅增加同步发生，世界制造业出口分布中发达国家占比从2005年的77%下降到2018年的68%，而同期发展中国家的份额从27%上升到32%。^⑤美国将国内制造业的流失归咎于发展中国家的低劳动标准。事实上，造成发达国家制造业流失的决定性因素并非发展中国家的恶性竞争，而是企业基于成本收益分析的经济学选择。20世纪90年代末，美国将大部分低附加值和中间环节加工业向东南亚地区转移，经济模式逐渐向价值链的两端延伸。^⑥美国舍弃制造业，转向选择以利润巨大且便捷的金融业为主要发展行业，必然造成工业岗位的流失。在美国国内岗位流失已成定局之际，美国一方面颁布法律刺激高端制造业的本土回流，例如2022年相继通过《芯片与科学法》（CHIPS and Science Act）、^⑦《通胀削减法》（Inflation Reduction Act）^⑧对高技术行业进行产业补贴，并限制受补贴企业在美国外设置生产线；另一方面，美国增设贸易壁垒阻碍他国出口贸易，并通过双边或区域贸易协议将中低端产业转移至美国盟友国家。美国试图通过非市场手段逆转现有国际分工体系，违背公平竞争基本原则，损害全球产业链供应链格局和经济全球化进程。

美国将强迫劳动标准与贸易法规挂钩，并非出于维护基于公平正义的国际秩序的需要，而是为了维持美国霸权地位。根深蒂固的“美国例外主义”使美国采取不遵守、不批准国际规则的策略，但其他国家需要遵守美国认可的所谓“基于规则的国际秩序”，在国际劳动领域亦是如此。截至2021年，美国仅批准了ILO制定的189项公约中的14项，其中仅包括2项核心劳动公约，即关于废除强迫劳动的第105号公约和关于消除最恶劣形式的童工劳动的第182号公约。^⑨

① Zhiqi Chen & Afshan Dar-Brodeur, “Trade and Labour Standards: Will There be a Race to the Bottom?”, (2020) 53 *Canadian Journal of Economics* 916, p. 917.

② Ajit Singh & Ann Zammit, “Labour Standards and the ‘Race to the Bottom’: Rethinking Globalization and Workers’ Rights from Developmental and Solidaristic Perspectives”, (2004) 20 *Oxford Review of Economic Policy* 85, p. 92.

③ Overseas Private Investment Corporation Amendment Act, Pub. L. No. 95-268, 22 U. S. C. 2191 (1988).

④ André Sapir, “The Interaction Between Labour Standards and International Trade Policy”, (1995) 18 *World Economy* 791, p. 802.

⑤ 李晓华：《世界制造业格局演变史》，载《中国工业和信息化》2021年第12期，第77页。

⑥ 马雪娇：《美国经济虚拟化的教训》，载《中国金融》2017年第10期，第82页。

⑦ CHIPS and Science Act of 2022, Pub. L. No. 117-167, 136 Stat. 1367 (2022).

⑧ Inflation Reduction Act of 2022, Pub. L. No. 117-169, 136 Stat. 1818 (2022).

⑨ See “The US: A Leading role in the ILO”, International Labour Organization, <https://www.ilo.org/washington/ilo-and-the-united-states/the-usa-leading-role-in-the-ilo/lang-en/index.htm>.

美国贸易法规未采用 ILO 定义的“核心劳动标准”概念，而是采用了“国际认可的工人权利”，这一含糊不清的用语为美国在认定他国是否侵犯“国际认可的工人权利”时提供了更多自由裁量空间。美国认为，ILO 对劳动标准的监督是软性的，缺乏直接有效的纠正手段，而美国各类包含强迫劳动标准的贸易法规属于“硬法”，一旦有国家违反其规定，就有可能受到美国的经济制裁或被美国取消优惠待遇。^① 美国通常借助属地原则、属人原则、客观属地原则（效果原则）、行为原则、单一雇主原则、影响雇佣原则以及普遍管辖原则等来推行其国内贸易法规的域外效力。^② 美国作为世界上最大的消费市场，利用其经济优势地位使发展中国家无法对抗美国贸易法规。美国作为世界上唯一的超级大国，利用自身强大的经济力量，践踏国际法，破坏国际秩序，肆意干涉他国经济与政治。美国甚至利用普惠制这项贸易政策影响一国国内立法及执法状况。在普惠制下，USTR 既是“检察官”，负责监察享受普惠制待遇国家的劳工情况；USTR 也是“法官”，对普惠制进行利益衡量，考察是否需要暂停普惠制；USTR 还是“刽子手”，对其他国家实施制裁。^③ 美国指责他国侵犯劳动权利、随意干涉他国内政时，忽略了本国存在的强迫劳动问题，即剥削女性移民、工作时间长且低于最低工资的血汗工厂在美国纺织业中普遍存在。^④ 美国庞大臃肿的监狱系统中强迫劳动现象比比皆是，监狱劳工每年创造上百亿美元的商品和服务，但时薪仅有十几美分，且这些报酬大部分被监狱克扣，囚犯无法用工资购买基本生活用品。^⑤

四 美国贸易法规中强迫劳动标准之实施案例与效果

美国贸易法规内嵌强迫劳动标准的正当性与有效性是学术界经久不衰的议题。支持美国模式的观点认为，这些贸易法规是维持国际经济与社会秩序的重要工具，通过普惠制等工具可以有效改善发展中国家的劳工待遇。^⑥ 而反对者则认为，发展中国家因其弱势地位无法拒绝美国为其制定的贸易规则，美国因所谓关心特定国家劳动状况而采取的贸易手段，通常只是满足美国利益的工具，在改善发展中国家的劳工待遇方面见效甚微。^⑦ 笔者将通过 3 个案例来管中窥豹，揭示美国贸易法规中强迫劳动标准的实施效果。

① Pharis Harvey, “U. S. GSP Labour Rights Conditionality: ‘Aggressive Unilateralism’ or a Forerunner to a Multilateral Social Clause?”, http://old.laborrights.org/sites/default/files/publications-and-resources/GSP_Labor_Rights_Conditionality_Harvey.pdf.

② 参见孙国平：《劳动法域外效力研究》，中国政法大学出版社 2016 年版，第 60—78 页。

③ Lance Compa and Jeffrey S. Vogt, “Labor Rights in the Generalized System of Preferences: A 20-Year Review”, (2001) 22 *Comparative Labor Law and Policy Journal* 199, p. 235.

④ Jagdish Bhagwati, “Trade Liberalisation and ‘Fair Trade’ Demands: Addressing the Environmental Standards and Labour Issues”, (1995) 18 *World Economy* 745, p. 755.

⑤ See “Captive Labor: Exploitation of Incarcerated Workers”, American Civil Liberties Union, <https://www.aclu.org/news/human-rights/captive-labor-exploitation-of-incarcerated-workers>.

⑥ Benjamin N. Davis, “The Effects of Worker Rights Protections in United States Trade Laws: A Case Study of El Salvador”, (1995) 10 *American University International Law Review* 1167, pp. 1167-1214.

⑦ André Sapir, “The Interaction Between Labour Standards and International Trade Policy”, (1995) 18 *World Economy* 791, pp. 791-803.

(一) 美国贸易法规中强迫劳动标准之实施案例考察

为了公正客观地分析美国贸易法中强迫劳动标准的实施效果,本部分选取了涉及缅甸、柬埔寨与墨西哥的3个案例。美国在处理这3个国家的劳工待遇问题时,采取了不同的措施,最终产生了不尽相同的现实效果。通过对这3个案例的分析,可充分了解美国利用贸易法规作为改善劳工待遇工具的运作过程与影响。

1. 缅甸——事与愿违的“大棒”式经济制裁

ILO于1997年设立的专门调查委员会指出,缅甸当局和军方强征平民搬运物资、维修和建设军营、资助军队的其他工作、从事当局或军方开展的农业和伐木工作等生产项目以及其他任务。^①调查委员会就缅甸现状向缅甸政府提出改善建议,但缅甸拒绝付诸行动,同时维持国内确认强迫劳动合法的法律之效力。鉴于此,2000年国际劳工大会第88届会议通过对缅甸采取行动的决议,这是《国际劳工组织章程》第33条的首次适用。^②该决议内容包括要求各国政府、雇主和工人组织采取适当措施,确保其行为没有助长缅甸政府强迫平民劳动的行动,并建议其他国际机构重新考虑与缅甸的合作,尽快停止可能助长强迫劳动的活动等。^③部分发展中国家对该项决议提出异议,表示ILO采取惩罚性措施可能会损害国际劳工合作的基础。^④ILO强调,这不是惩罚或经济制裁,ILO无权也不愿采取惩罚手段,齐心协力是唯一能够带来持久成功的途径。除此项决议外,自2002年以来,缅甸政府与ILO进行多项合作,推进解决缅甸国内广泛的强迫劳动问题。^⑤

相比于ILO有原则的合作模式,美国则认为外部压力能够迫使军事统治者放弃政治控制或者破坏政权的稳定,为民主改革和改善人权铺平道路。1990年至2008年间,美国相继通过多项涉及制裁缅甸的法律法规,包括1990年《海关和贸易法》(Customs and Trade Act)、^⑥1994年《外交关系授权法》(Foreign Relation Authorization Act)、^⑦1997年《外国经营、出口融资及相关项目拨款法》(Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act)^⑧等。其

① 国际劳工局:《“理事会根据章程第33条建议的措施”——在题为〈缅甸的强迫劳动〉的调查委员会的报告中包含的建议的实施情况临时记录》,第17号,第42页,国际劳工大会第88届会议(2000年,日内瓦)。

② 《国际劳工组织章程》第33条:若一成员国在指定时间内不执行调查委员会报告或国际法院判决中的建议,理事会可提请大会采取其认为明智和适宜的行动,以保证上述建议得到履行。

③ 国际劳工局:《禁止强迫劳动——根据国际劳工组织关于工作中基本原则和权利宣言及其后续措施的要求编写的综合报告》,国际劳工大会第89届会议2001报告I(B),第44页。

④ 巴基斯坦代表提出援引第33条的惩罚性措施会损害ILO三方合作的基础,改善一国劳动状况需要的是合作与对话,而不是通过决议诉诸于惩罚。中国代表认为援引第33条创造了一个危险的先例,促进国际劳动标准有效适用的向来都是合作与对话,而不是任何形式的惩罚与制裁。

⑤ 2002年ILO与缅甸政府签署了一项消除强迫劳动的协议,并任命了一名ILO联络干事来从事这一工作。2007年,ILO与缅甸政府协商建立强制劳动投诉机制。2012年5月,ILO与缅甸政府签署了一份谅解备忘录,通过了一个结束强迫劳动的总体框架和原则;双方随后达成一项协议,实施一项战略行动计划,预计在2015年底前结束缅甸的强迫劳动做法。See “Internal Labour Migration in Myanmar: Building an Evidence - base on Patterns in Migration, Human Trafficking and Forced Labour”, International Labor Organization, https://www.ilo.org/yangon/publications/WCMS_440076/lang-en/index.htm#:~:text=Internal%20Labour%20Migration%20in%20Myanmar%3A%20Building%20an%20evidence-base,labour%20migrants%20across%20all%2014%20states%20Regions%20in%20Myanmar.

⑥ Customs and Trade Act, Pub. L. No. 101 - 382, § 138, 104 Stat. 653 (1990).

⑦ Foreign Relation Authorization Act, Pub. L. No. 103 - 236, § 431, 108 Stat. 459 (1994).

⑧ Omnibus Consolidated Appropriations Act, Pub. L. No. 104 - 208, § 570, 110 Stat. 3009, 166 (1996).

中,最为严厉、对缅甸影响最大的是2003年《缅甸自由和民主法》(Burmese Freedom and Democracy Act),该法禁止美国进口任何缅甸产品,并且要求美国阻拦缅甸提交至国际货币基金组织和世界银行的贷款申请,除非缅甸满足《缅甸自由和民主法》中规定的条件,这些条件包括缅甸消除系统性强迫劳动。^①而对于衡量缅甸消除系统性强迫劳动的标准,《缅甸自由和民主法》第3(3)(A)条要求缅甸需取得“实质性和可衡量的”(substantial and measurable)进展,但未定义“实质性”与“可衡量”,是否结束制裁完全由美国国会定夺,没有独立第三方机构的参与,《缅甸自由和民主法》的公正性与有效性堪忧。根据美国国务院报告,在《缅甸自由和民主法》颁布后,缅甸有100多家制衣厂关闭,流失5万至6万个工作岗位。^②缅甸军政府并未掌握缅甸的纺织行业,纺织行业中民营小型企业占88%,这些小型私营公司雇佣了72%的从事纺织行业的工人,生产了62%的出口产品。^③美国制裁直接指向私人纺织企业,最终导致私人企业破产与纺织工人失业,缅甸的人均收入从2003年的300美元下降到2004年的225美元。美国预估在如此严重的制裁下,军政府别无选择,只能进行政治改革,从而向民主过渡。现实情况恰恰相反,由于军政府能够压倒性地控制社会,因而可以安然度过制裁带来的阵痛。^④过去30年间,美国对缅甸的贸易制裁已被证实无法消除缅甸面临的发展困难和国内和平挑战,其实际效果与消除缅甸强迫劳动这一原定目标背道而驰。

2. 柬埔寨——ILO主导下的三方监督机制

柬埔寨的对外贸易行业结构与缅甸相似,柬埔寨的出口收入大部分来自纺织品和服装业。尽管柬埔寨在1996年通过了相对严格的劳动法,但由于社会、经济等诸多因素,许多柬埔寨服装厂的实际工作条件堪忧。据相关调查显示,柬埔寨某些工厂存在强迫工人劳动的现象。^⑤为得到服装厂的工作,工人被要求向中介支付费用,即使工人在工厂中面临强迫劳动,但为偿还这些费用不得不继续工作。有些工厂为了强制加班,会派人看守并锁住工厂大门,限制工人离开。^⑥1997年,美国认定柬埔寨为最不发达国家,并依据普惠制允许柬埔寨产品以免税和免配额的方式进入美国市场,美国一跃成为柬埔寨服装业的最大外国市场,这引起了美国国内纺织行业的不满,加之美国国内新闻媒体对于血汗工厂的报道,种种因素推动了1999年《美柬纺织和服装贸易协定》(US-Cambodia Textile Agreement,下文简称UCTA)的签订。^⑦UCTA有2项突出的创新点。其一,UCTA是唯一一项采用市场奖励策略而非惩罚策略来激励政府和雇主遵守劳动标准的贸易协议,双方同意在为期3年的协议期间内每年进行2次协商,协商确定每半年的目标,作为决定是否为下一年增加柬埔寨纺织品进口配额的基准。如果柬埔寨政府能够确保服装厂切实遵守

① Burmese Freedom and Democracy Act of 2003, Pub. L. No. 108-61, § 3, 117 Stat. 886 (2003).

② See “Report on U. S. Trade Sanctions against Burma: Congressionally Mandated Report Submitted to Congress on April 28, 2004”, U. S. Department of State, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rpt/32106.htm>.

③ Michael Ewing-Chow, “First Do No Harm: Myanmar Trade Sanctions and Human Rights”, (2007) 5 *Northwestern Journal of International Human Rights* 153, p. 174.

④ Ian Holliday, “Rethinking the United States’ Myanmar Policy”, (2005) 45 *Asian Survey* 603, p. 620.

⑤ Kevin Kolben, “Trade, Monitoring, and the ILO: Working to Improve Conditions in Cambodia’s Garment Factories”, (2004) 7 *Yale Human Rights & Development* 79, p. 84.

⑥ John A. Hall, “Human Rights and the Garment Industry in Contemporary Cambodia”, (2000) 36 *Stanford Journal of International Law* 119, p. 158.

⑦ Kiyoyasu Tanaka, “Assessing the Effects of U. S. Trade Policies on the Garment Industry in Cambodia”, (2018) 36 *Thailand and The World Economy* 47, p. 63.

国内劳动法和国际公认的核心劳动标准（包括强迫劳动），那么下一年的配额将会增加。其二，为切实保障柬埔寨工人待遇，需要一个公正的中立性组织进行监督，于是美柬两国向 ILO 求助，ILO 同意围绕核心劳动标准监督柬埔寨劳动状况。^①

2001 年，由 ILO 主导的“更好的柬埔寨工厂”（Better Factories Cambodia，下文简称 BFC）项目应运而生。BFC 项目发挥的积极作用不仅体现在监督并报告柬埔寨工厂的劳动状况，BFC 还充当了柬埔寨国家监管体系的补充与临时替代角色。新监督模式标志着 ILO 向更公开的和以国家为中心的劳动标准监管模式迈出了重要一步。相比于私营企业监管模式，由 ILO 主导的监管模式更具合法性与公正性，这是因为 BFC 项目建立在雇主、工会与政府三方合作的基础上，在实施过程中注重遵守柬埔寨劳动法与柬埔寨签署的国际劳动公约。最初工厂可自由选择是否加入 BFC，柬埔寨政府为鼓励工厂参与，将工厂获得 BFC 项目认证作为颁发出口许可证的前提条件。BFC 项目定期强制性评估出口服装厂，审核服装厂是否符合柬埔寨劳动法和 ILO 核心劳动标准，并将评估结果公布，使公众能够获得有关企业的可靠信息。由于存在对仅靠审计难以改善工作条件的质疑，BFC 增设了面向社会各层的培训项目。在 BFC 项目指导下，柬埔寨工厂成立了由管理层和工人代表组成的双边委员会，共同协商制定和实施工厂改进计划。^② 经过 UCTA 配额激励和 ILO 的监督，世界银行调查发现柬埔寨的劳工标准合规排名领先于竞争对手。^③ 由于 BFC 项目运作良好，2011 年 ILO 与世界银行合作推出了 BFC 项目的全球版——“更好的工作”（Better Work）。迄今，该项目已至少在孟加拉国、埃及、埃塞俄比亚等 12 个国家开展，涵盖至少 1925 个工厂，涉及超过 3000 万服装行业的工人。^④

相较于美国针对缅甸的严厉经济制裁，柬埔寨面临的则是更为温和的“激励机制”，然而产生此种“激励机制”的 UCTA 并非基于美国与柬埔寨双方自愿，更多的是出自美国单方面保护本国纺织产业的要求。美国作为柬埔寨纺织产品的首要进口市场，柬埔寨并无拒绝美国要求的能力，只能被动地接受美国提出的限制纺织品进口的协议，UCTA 的大多数条款都体现了美国的利益诉求。UCTA 中评判柬埔寨是否改善劳工待遇的标准并未作详尽注释，这使美国在决定增加配额方面有较大的自由裁量空间。真正使“激励机制”在柬埔寨有效运转要归功于 ILO 主导的 BFC 项目，BFC 在柬埔寨纺织行业构建了一个高度透明的平台，为消除全球产业链中的强迫劳动提供了可行方案。

3. 墨西哥——“美国优先”下区域贸易协议的牺牲品

NAFTA 对墨西哥贸易模式产生了深远影响。在 NAFTA 生效期间，北美地区贸易总额几乎增长了 4 倍，从 1993 年的 2900 亿美元增长到 2017 年的 1.1 万亿美元，经济交流巩固了美国与墨西哥的关系，缓和了墨西哥公众的反美情绪。^⑤ 虽然墨西哥与美国之间的贸易量在 NAFTA 签订后

① Sandra Polaski, “Combining Global and Local Forces: The Case of Labor Rights in Cambodia”, (2006) 34 *World Development* 919, p. 921.

② 关于 BFC 项目的详细信息，参见 https://stage.betterwork.org/cambodia/our-programme/?_gl=1*1bqfe74*_ga*MTY5NTU3ODkxMi4xNjg2OTkzOTgx*_ga_MKG3PBZWBB*MTY4Njk5Mzk4MS4xLjAuMTY4Njk5Mzk4MS4wLjAuMA。

③ “Cambodia: Corporate Social Responsibility and the Apparel Sector Buyer Survey Results”, World Bank, <http://www.ifc.org/ifcext/economics.nsf/AttachmentsByTitle/Cambodia+Buyer+Report+Final/MYMFIL/Cambodia+Buyer+Survey+Report+Final.pdf>.

④ 关于 Better Work 项目信息，参见 <https://stage.betterwork.org>。

⑤ Robert A. Blecker, “The rebranded NAFTA: Will the USMCA achieve the goals of the Trump administration for North American trade?”, (2021) 16 *Norteamérica* 289, p. 292.

增长显著，但墨西哥经济并未如预期繁荣。从2001年到2021年，墨西哥的GDP只有1.6%的人均增长率。^① 由于NAFTA允许美国向墨西哥倾销农作物，随着墨西哥本土粮食产业不能再保证自给自足，墨西哥劳工成为北美经济一体化的牺牲品，大量流离失所的墨西哥劳工流入美国。^② 这些劳工大多是非非法入境，在面临强迫劳动时常常因畏惧被驱逐出境而倾向于选择默默承受。墨西哥作为美国的南方邻国，是中美洲及其他地区的非法移民中转地，也是人口贩运的来源国与过境国，途经或来自墨西哥的人口通常被贩卖到美国而遭受性剥削与强迫劳动。^③ 美国国务院发布的《人口贩运报告》(Trafficking in Persons Report)将美国列入“表现最好的第一类名单”，而将墨西哥列入“表现不佳的第二类名单”，忽视了美国自身存在的严重的人口贩运和强迫劳动问题。^④ 据统计，每年从境外贩运至美国从事强迫劳动的人口多达10万，而美国执法部门对贩卖人口、强迫劳动等行为的打击力度明显不足，2019年全美因贩卖人口和强迫劳动遭检察官调查的嫌疑人共2091人，但被定罪的仅有837人。^⑤ 墨西哥国内的强迫劳动现象与美国主导下的北美自由贸易存在内在联系。由于美国法律体系、经济模式及移民政策等因素纵容强迫劳动的存在，^⑥ 处于美国国境内的墨西哥劳工长久以来都面临着强迫劳动的威胁。尽管已有多方调查证实墨西哥境内及墨西哥与美国之间存在强迫劳动问题，但NAFTA劳动争议解决机制下针对墨西哥提交的26项起诉仅作书面审查，而并未实质性地改善墨西哥劳工的处境。^⑦

随着美国贸易保护主义的兴起，特朗普政府认为NAFTA为墨西哥吸引原属于美国的投资与岗位提供便利，于是大力推动USMCA取代NAFTA。在劳动条款方面，USMCA第23章所涵盖的劳动权利与NAFTA的附属协议——《北美劳工合作协定》中的劳动权利高度相似，主要的变化在于新增了具有约束力的核心承诺条款——第23.3条与第23.4条。第23.3条要求USMCA缔约方不仅需通过并维持劳动保护条例，而且还需遵守1998年ILO《关于工作中基本原则与权利宣言》(Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)。第23.4条要求各国在鼓励贸易和投资时，不得减损其国内或国际劳动法的执行义务。除这两项条款外，USMCA规定了额外的监管义务，例如，第23.6条要求各国禁止进口全部或部分使用强迫或强制劳动生产的货物。^⑧ 在USMCA要求与美国施压下，2023年2月17日，墨西哥经济部在《联邦官方公报》(Federal Official Gazette)上公布了禁止进口强迫劳动商品的行政法规。^⑨ USMCA的最大受益方无疑是美国，其对

① Robert A. Blecker, “The Rebranded NAFTA: Will the USMCA Achieve the Goals of the Trump Administration for North American Trade?”, (2021) 16 *Norteamérica* 289, p. 293.

② Gerardo Otero, “Neoliberal Globalization, NAFTA, and Migration: Mexico’s Loss of Food and Labor Sovereignty”, (2011) 15 *Journal of Poverty* 384, p. 385.

③ Arun Kumar Acharya, Armando Moctezuma Suarez and Francisco de Jesus Gomez Ontiveros, “Trafficking of Women and Children in Mexico: An Assessment of Anti-Trafficking Laws”, (2016) 53 *Revista de Cercetare si Interventie Sociala* 5, p. 8.

④ 参见美国《人口贩运报告》，<https://www.state.gov/trafficking-in-persons-report>。

⑤ 《美国在国内国际上实施强迫劳动的事实真相》，新华网，http://www.news.cn/world/2022-08/09/c_1128902289.htm。

⑥ Laurel E Fletcher, Kevin Bales and Eric Stover, “Hidden slaves: Forced labor in the United States”, (2005) 23 *Berkeley Journal of International Law* 47, p. 56.

⑦ Brittany Bates, “Examining Labour Rights Enforcement Mechanisms in NAFTA and the USMCA and its Impact on Labour Conditions in Mexico”, (2022) 13 *The Western Journal of Legal Studies* 1240, p. 1247.

⑧ Maria Anna Corvaglia, “Labour Rights Protection and Its Enforcement under the USMCA: Insights from a Comparative Legal Analysis”, (2021) 20 *World Trade Review* 648, p. 666.

⑨ “ACUERDO que establece las mercancías cuya importación está sujeta a regulación a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social”, Federal Official Gazette, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5679955&fecha=17/02/2023.

墨西哥产业与工人的关切只是其经济与政治政策的延伸。美国凭借墨西哥对美国的经济依赖控制墨西哥汽车等多个行业，在谈判过程中威胁对墨西哥的汽车、钢铁和农产品征收高额关税，迫使墨西哥同意对美国更有利的条款。此外，如果美国依据 UFLPA 认定车企或汽车零件供应商不得进口中国汽车及汽车零件，那么墨西哥不得不制定相应限制进口政策，USMCA 为美国遏制中国发展的霸权主义行为扩散至北美地区提供了法律依据。

（二）美国贸易法规中强迫劳动标准实施效果之评估

当美国能够从国际贸易中获益时，便与墨西哥签订 NAFTA 向墨西哥倾销商品，加深墨西哥对其经济依赖。当美国认为其在国际贸易中利益受损，则在 USMCA 中增设种种限制，USMCA 的劳动条款构成美国控制墨西哥国内行业的基础依据之一。缅甸与柬埔寨同样是以劳动密集型的服装与纺织产品为主要出口商品，然而美国的做法却大相径庭。相较于对柬埔寨采取“胡萝卜”式激励机制，美国对缅甸采用的则是“大棒”式经济制裁。尽管美国的做法严重影响缅甸的经济发展，但美国推翻军政府的最终目的并未实现，提高当地劳动标准更是无从谈起。

美国对上述 3 个国家采取差异化手段的根本依据在于这 3 个国家与美国利益是否一致，而非依据这 3 个国家国内劳工的真实状况。涉及与美国有共同利益的国家时，USTR 似乎对劳工的悲惨境遇视而不见。例如，1993 年 USTR 拒绝审查哥伦比亚的劳工待遇，因为哥伦比亚总统为美国选定的领导人。反之，美国在面对与之利益冲突的国家时，USTR 往往展现出“关切”态度。例如，1988 年美国向智利政府施压，要求奥古斯托·皮诺切特（Augusto José Ramón Pinochet Ugarte）政权下台或允许举行选举，并采用普惠制作为美国施压的重要工具之一。^① 在国际关系层面，普惠制也被美国当作一项外交工具。20 世纪 90 年代，巴基斯坦强迫童工劳动问题引起西方注意。1993 年 10 月，克林顿政府开始审查巴基斯坦的劳工问题。1996 年，克林顿总统停止巴基斯坦部分产品的普惠制待遇，包括体育用品、外科用品和手工编织地毯。然而就在 2001 年美国发动阿富汗战争后，尽管巴基斯坦国内仍存在违反劳动标准的行为，美国在 2002 年恢复了巴基斯坦的普惠制地位，并且不断减少对巴基斯坦的贸易壁垒，扩大对巴基斯坦的优惠待遇。虽然 USTR 否认这种做法与争取巴基斯坦支持阿富汗战争之间的联系，但是如果巴基斯坦不大力支持美国军事行动，其普惠制地位将不会恢复。^②

自 20 世纪 90 年代以来，联合国大会和联合国人权理事会通过多项决议，明确表示单边制裁阻碍国际贸易的发展。例如，联合国人权理事会于 2014 年通过《人权单方面制裁措施的决议》^③，呼吁所有国家停止采用单方面强制性措施，维护《联合国宪章》、国际人道法等所确立的国家间和平相处的基本原则。单边制裁一直是国际法中的“灰色”领域，其合法性问题至今仍处在争议之中。一般认为，制裁在违反其签订的国际条约或习惯国际法中“不干涉原则”的情况下非

① Pharis Harvey, “U. S. GSP Labour Rights Conditionality: ‘Aggressive Unilateralism’ or a Forerunner to a Multilateral Social Clause?”, http://old.laborrights.org/sites/default/files/publications-and-resources/GSP_Labor_Rights_Conditionality_Harvey.pdf.

② Lance Compa and Jeffrey S. Vogt, “Labor Rights in the Generalized System of Preferences: A 20 – Year Review”, (2001) 22 *Comparative Labor Law and Policy Journal* 199, p. 231.

③ 联合国人权理事会 2014 年 10 月 3 日第 A/HRC/RES/27/21 号决议：《人权单方面制裁措施的决议》，A/HRC/RES/27/21，2014 年 10 月 3 日。

法，不干涉原则要求一国采取强制性经济措施的自由受到目标国管理其内政范围事务的自主权的限制，不可剥夺属于目标国内政事务的自主权，亦不可在目标国无法采取任何替代措施的情况下对其形成胁迫。^① 美国利用其与其他国家之间的不对等关系实施单边制裁，扭曲市场经济下的自由贸易，损害他国主权与经济自由，这些制裁恶果往往直接危害被制裁国国民的人权。1993年孟加拉国的经验也证明了这一点：仅仅因为美国制裁的威胁，当地制衣厂老板就将所有16岁以下的儿童解雇，许多儿童的处境比在工厂时更糟糕，一部分儿童进入不出口贸易的工厂，另一部分成为妓女和街头小贩。^②

中国向来坚持发展权与劳动权是不可剥夺的人权，新疆地区从绝对贫困到全面小康的历史性巨变离不开中国脱贫攻坚政策的贯彻落实，而UFLPA所宣称新疆地区的“强迫劳动”行为并无实质性证据，对中国新疆地区的指控纯属捕风捉影的无稽之谈。由此可见，虽然UFLPA的制定过程貌似符合程序正义，但法律制定的基础建立在虚假事实之上。UFLPA实质上是美国将“经济问题政治化”的又一例证，假借“人权”“保护劳工”之名，行“反华”之实。UFLPA规定的严格举证责任变相迫使企业放弃雇佣新疆地区的工人，打击新疆地区经济发展，妄图剥夺新疆各族人民的发展权与劳动权。据ILO报告统计，全球范围内强迫劳动受害者约有2490万人，其中1600万人受到私营机构的剥削。^③ 打击强迫劳动需要全世界国家协力合作，共同协商制定相关规则，联合打击全球产业链上下游各个层级存在的强迫劳动问题，而非由一个国家颁布具有针对性的单边制裁措施。违反非歧视原则之单边制裁行径必然不利于解决实际问题。

五 针对美国“涉疆法”之应对措施与策略

在美国宣称中国存在所谓“强迫劳动”并通过法律制裁的风向出现后，加拿大、英国和欧盟相继计划限制进口中国的所谓“强迫劳动”产品。^④ 这不仅增加了中国企业的对外贸易风险，也影响中国与其他国家间的经济往来。鉴于UFLPA对中国贸易的深远影响，寻找一条维护中国对外贸易利益的有效途径成为当务之急。笔者拟从企业与国家应对策略两个层面进行分析。

（一）企业层面

美国在司法实践中不断扩大其制裁法的管辖范围，将制裁效力扩散至与被制裁国有来往的第三国企业或个人。为遏制美国制裁的负面影响，中国构建了以《中华人民共和国反外国制裁法》（下文简称《反外国制裁法》）、《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》（下文简称《阻断办法》）和《不可靠实体清单规定》为主要内容的阻断法体系，阻断美国对中国企业正常经贸来往

① 杜玉琼、黄子淋：《论我国反制裁法的功能及其实现路径》，载《河北法学》2023年第6期，第94页。

② “Trade-Labour Link: A Post-Seattle Analysis”, University Library of Munich, <http://www.columbia.edu/~ap2231/trade-labor-link-a-post-seattle-analysis>.

③ See “Forced Labour, Modern Slavery and Human Trafficking”, International Labour Organization, <https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/lang-en/index.htm>.

④ See “The Uyghur Forced Labour Prevention Act Goes into Effect in the United States”, G-ibson Dunn, <https://www.gibsondunn.com/the-uyghur-forced-labor-prevention-act-goes-into-effect-in-the-united-states>.

的限制，维护中国企业的正当利益。面临美国围追堵截与中国反制措施，中国企业陷入进退维谷的境地。一方面，若企业遵守 UFLPA 不采用与新疆有关的商品，向 CBP 提供整个供应链不涉及强迫劳动的证据，包括但不限于原产地证明、各级供应商列表、往来单据、运输记录等文件，可能就违反了中国法律规定。另一方面，若企业按中国反制裁法律要求不遵守 UFLPA，可能会失去外国市场或受到美国惩罚。因此企业就需要在遵守中国法律打击美国霸权行径与减少企业经济损失之间寻找到平衡。

首先，企业需避免与特定实体或个人进行交易。企业应关注不可靠实体清单，避免与不可靠实体清单上的外国企业进行商业来往。商务部于 2023 年 2 月发布首份名单，包括两家对台军售的军工企业。^① 如果在特殊情况下仍需与其来往，需要向工作机制办公室提交申请，得到同意后方能进行相应交易。《反外国制裁法》要求中国组织与个人遵守中国反制措施，企业应持续关注反制裁清单和措施的更新状况。截至 2024 年 1 月，中国谨慎适用《反外国制裁法》，仅对个别干涉中国主权完整的组织和个人适用反制措施。^②

除非存在特殊情况，企业不得按照 UFLPA 的要求行事。《反外国制裁法》第 12 条要求任何组织和个人不得执行和协助执行外国采取的对中国公民、组织的歧视性限制措施。《反外国制裁法》中提及的“歧视性限制措施”这一法律用语在中国法律体系中首次出现，尚不存在对“歧视性限制措施”的普遍认知。从《反外国制裁法》的立法宗旨出发，外国国家为压制和阻挠中国发展进程，干预中国内政，凭借其本国法律或人权等借口对中国公民、组织实施的背离国际法和国际关系中公正和平等的价值诉求与国际交往基本行为标准或规范的限制措施，均可视为歧视性限制措施。^③ UFLPA 显然属于“歧视性限制措施”的范畴，因此中国企业不得按照 UFLPA 要求，停止与其管制清单上企业的合作、放弃采用新疆产品或解雇新疆各族工人。

若存在外国法律阻碍中国企业与第三国正常经贸来往的情形，中国企业可依据《阻断办法》进行申报，要求有关部门发布“不得承认、不得执行、不得遵守”有关外国法律与措施的禁令。认定外国法律与措施是否存在不当域外适用时需考察“违反国际法和国际关系基本准则”“对中国国家主权、安全、发展利益可能产生的影响”“对中国公民、法人或者其他组织合法权益可能产生的影响”及其他相关因素。综合上述因素，UFLPA 毫无疑问属于外国法律不当域外适用之情形。若中国有关部门日后发布相关禁令，中国公民、法人或者其他组织如不遵守禁令而按照 UFLPA 行事，就有可能面临警告、责令改正、罚款等惩罚措施。当中国企业因不遵守美国法律将遭受严重损失，可准备关于企业业务分布、经营状况、预期损失等证明材料，及时向主管部门申请豁免。如果任何组织或个人违反禁令而遵守特定美国法律与措施，对中国企业造成损害，中国企业可以选择在中国法院起诉。

如果因未遵守 UFLPA 而在美国法院被诉，中国企业可采取外国主权强制原则（Foreign Sovereign Compulsion Doctrine）为抗辩思路。外国主权强制原则是指当事人因本国的主权强制行为而不能履行美国法律义务时可以免责，该原则实际上是以尊重他国主权为核心的国家行为原则（Act of State Doctrine）之衍生，即当事人行为如果是在本国政府的强制下做出的，那么该行为可

① 《不可靠实体清单工作机制关于将洛克希德·马丁公司、雷神导弹与防务公司列入不可靠实体清单的公告》，中华人民共和国商务部，<http://aqygzj.mofcom.gov.cn/article/zcgz/gzgf/202302/2023020391289.shtml>。

② 《反制裁清单和措施》，中国外交部，http://new.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zfxgk_674865/gknlb/fzcqdc/。

③ 周艳云：《中国〈反外国制裁法〉中“歧视性限制措施”的识别》，载《环球法律评论》2022 年第 2 期，第 167 页。

以被视作国家行为的延续。^① 1970年美国法院于 *Interamerican Refining Corp. v. Texaco Maracaibo* 案中正式认可外国主权强制原则。^② 《反外国制裁法》和《阻断办法》规定将惩罚遵守美国特定法律的主体,那么中国企业按照中国法律要求而违反美国法律要求时,则构成外国主权强制原则的适用基础。《阻断办法》第11条提到中国企业根据禁令未遵守外国法律并遭受重大损失的,政府有关部门可以根据具体情况给予必要的支持,相关部门可应企业要求出庭作证,增加企业胜诉几率。

(二) 国家层面

美国干预他国劳动状况通常被视为干涉他国主权,往往招致他国的回击与反制,这些措施通常包括国际诉讼、政治与经济报复、制定阻断法律及外交抗议等。^③ 在美国利用本国国内法频繁单边制裁中国的背景下,推进涉外领域立法已成为中国法治建设重要一环。由于阻断法本质是国际政治斗争在法律上的体现,这使阻断法显现出明显异于其他国内法的特征。^④ 适用阻断法将不可避免地影响中国出口贸易,因此在法律适用过程中应当认识到阻断法的政策性与外交性,尽力平衡企业经济利益与国家权益。《反外国制裁法》的颁布为中国的反制裁措施提供了法律基础,但《反外国制裁法》在细节与配套措施方面存在不足。首先,《反外国制裁法》的执法主体暂不明确,主要职能模糊,未安排各成员分工合作机制,不利于《反外国制裁法》的有效运行。为高效执行《反外国制裁法》,应整合各领域行政部门执法资源,加强各部门合作,完善工作协调机制。其次,在实施反制裁措施前应进行合法性审查,确保反制裁措施符合包括《联合国宪章》、WTO 多边规则、习惯国际法以及中国签署的其他国际条约在内的国际法要求,以体现中国遵守国际规则的一贯立场。再次,需进一步规范《反外国制裁法》执法程序。《反外国制裁法》虽然规定可以动态管理反制措施,但尚未明确变更反制措施的条件。反制裁措施不仅有惩罚功能,实践中欧美将反制措施的升级、降级或解除视作议价手段,充分利用了动态管理的灵活性。^⑤ 最后,反制裁法的威慑功能主要体现在违法主体应负的法律后果上。《反外国制裁法》虽然要求对不遵守、不执行的组织和个人追究法律责任,但没有规定明确的责任类型,企业难以清晰认知其行为后果,可能会选择逃避应负的责任,这削减了《反外国制裁法》的威慑性与权威性。因此,应在后续解释中细分法律责任,以违法行为的严重程度施加民事处罚、行政处罚或刑事处罚。

不同于以反制裁措施为重心的《反外国制裁法》,《阻断办法》目的在于减少美国不当限制措施造成的损害,阻断特定法律与措施不当域外适用,体现了中国秉持多边主义推进国际贸易稳定发展的决心。《阻断办法》中规定了阻断禁令报告、保密、评估、发布、中止或撤销的一系列程序,但没有为报告人提供具体的操作流程和细则,立法机关可考虑结合现有法律发布

① 邹璞韬、胡城军:《外国主权强制原则之再审视——兼论阻断法之困境与利用》,载《海关与经贸研究》2021年第4期,第67页。

② *Interamerican Refining Corp. v. Texaco Maracaibo Inc.*, 307 F. Supp. 1291 (D. Del. 1970).

③ 孙国平:《劳动法域外适用:路径、冲突与克制》,载《国际经济法学刊》2018年第2期,第121页。

④ 叶研、张晓君:《从欧盟实践看中国阻断法体系的法律适用》,载《法律适用》2021年第10期,第150页。

⑤ 陈喆、韦绮珊:《〈反外国制裁法〉实施中的执法问题》,载《国际商务研究》2023年第3期,第51页。

更加详细的阻断法规。在适用范围上，国际上的做法是制定不定期调整的阻断清单。^① 结合中国实际需求，需要阻断的美国法律有限，且制定不定期调整的阻断清单不会实质性限制阻断法适用范围，在美国发布新制裁法律时中国可以及时发布新的清单作为应对措施。阻断清单除灵活性这一优点外，还能够作为企业合规依据，提供企业所需的确定性与可预见性，使企业及时调整经营策略，减少经营活动中的潜在风险。在限缩《阻断办法》适用范围、减少企业负担的同时，也应明确违法责任。使企业进退两难的根本原因是，企业无法确定中国阻断模式究竟是选择坚决反击美国制裁、严厉处罚违法者，还是选择一定程度上允许企业遵守美国法律的要求，给予企业喘息的空间。鉴于美国针对中国制裁的数量与涵盖范围呈现出扩大趋势，中美贸易摩擦长期存在，若采取较为宽松的模式无助于中国建立反制裁体系。因此，笔者认为，应当在现有法律的基础上颁布配套措施，明确较为严格的处罚标准。以美国为例，美国依据《国际紧急经济权力法》（International Emergency Economic Powers Act）对未遵守该法的外国当事人处以高额罚款，2023年罚款已达15.4亿美元。^② 如果中国处罚较弱，企业衡量之下可能选择遵守美国法律而避开更为严厉的惩罚。设置可预期的严格惩罚标准也能够为企业在面对美国质询时提供证据，美国法院在审理涉及阻断法的案件时通常会考量国家利益和当事人困难处境等因素。^③ 在民事救济方面，《阻断办法》的问题在于立法层级偏低，中国企业在民事诉讼程序中难免因此陷入困境。虽然《阻断办法》在条文结构上具备请求权基础的特征，但依据《中华人民共和国立法法》，其作为部门规章不具备构成请求权基础的条件。随后颁布的《反外国制裁法》以更高的立法位阶赋予中国公民在受到外国歧视性限制措施时向法院提起诉讼，要求停止侵害、赔偿损失的权利，然而《反外国制裁法》并不能完全包括《阻断办法》的内容。因此，中国仍需以构建阻断法体系为目的颁布新法律或做出修改，解决企业请求民事救济方面的困境。

长期以来，中国法院不接受以外国国家为被告的案件。中国公民、企业与外国国家发生商业纠纷后，无法通过中国法院维护正当权益。2023年9月1日通过的《中华人民共和国外国国家豁免法》（下文简称《外国国家豁免法》）改变了这一局面。《外国国家豁免法》规定了外国国家不享有管辖豁免的情形，赋予中国公民在一定条件下在中国法院起诉外国的权利，也就是说当中国企业因美国某些行为商业利益受损时，可以向中国法院提起诉讼。《外国国家豁免法》展现了中国从“绝对豁免”向“限制豁免”的转变，补充了涉外领域中国家豁免的空白。在当前复杂多变的国际环境下，《外国国家豁免法》与国际通行规则接轨，不仅对中国涉外法治现代化有重大意义，也为国家豁免这一国际法领域贡献了中国智慧。

长期以来，中国国内不赞同将贸易与劳动标准相联系的观点占据主流，^④ 这些观点对贸易与劳动标准相联系的担忧集中体现在两点。一是中国作为发展中国家，在提高劳动标准后会失

① 丁汉韬：《论阻断法的实施机制及其中中国实践》，载《环球法律评论》2022年第2期，第186页。

② “Civil Penalties and Enforcement Information”，Office of Foreign Assets Control，<https://ofac.treasury.gov/civil-penalties-and-enforcement-information>。

③ 丁汉韬：《论阻断法的实施机制及其中中国实践》，载《环球法律评论》2022年第2期，第181页。

④ 不支持贸易与劳动标准挂钩的观点，参见李莉、熊伟、张杰：《劳工标准与国际贸易“连接”问题初探》，载《新劳动》2003年第6期，第18—20页；陈一峰：《劳工、贸易与霸权——国际劳工组织基本劳工权利的缘起与争议》，载《北大法律评论》2018年第19卷第2辑，第235—252页；郭文杰：《自由贸易协定中的劳工标准：基本模式与发展趋势》，载《山东社会科学》2016年第6期，第157—162页；张卫彬：《与贸易有关的劳工问题与法律对策》，载《河北理工大学学报》2007年第1期，第42—45页。

去比较优势。二是发达国家会利用国际劳动标准制裁他国贸易，违背公平正义。在历经多年改革开放后，中国经济处于转型期，高质量发展已经成为中国长期经济发展目标，中国在国际法与劳动法领域取得巨大成就，已具备参与国际劳工规则制定的基础条件。自改革开放以来，ILO 向中国提供了劳动法律法规、就业促进、社会保障改革等领域的技术援助。随着中国的发展，ILO 与中国的合作内容发生了变化，ILO 开始将中国在就业服务和其他领域发展合作项目上取得的经验向全世界推广。2012 年，ILO 和中国签署了第一个南南合作和三方合作协议，此后中国向促进发展中国家体面劳动等议程提供持续的资金与技术支持。2019 年，中国与 ILO 签署“一带一路”框架下谅解备忘录，为国际劳动领域的合作提供了新视角与新机遇。2022 年 4 月 20 日，十三届全国人大常委会第三十四次会议上决定批准《强迫劳动公约》与《废止强迫劳动公约》(Abolition of Forced Labour Convention, 1957)。同年 8 月 12 日，中国常驻联合国日内瓦办事处和瑞士其他国际组织代表陈旭向国际劳工组织总干事赖德 (Guy Ryder) 递交了中国批准两项公约的批准书。两项公约于 2023 年 8 月 12 日在中国范围内生效。^① 中国加快批准国际劳动公约的实际行动彰显了中国政府一贯反对强迫劳动的态度，再次表明中国政府保护劳动者权益、反对和打击强迫劳动的坚定立场。为展现中国消除强迫劳动方面做出的努力，中国可继续加深与 ILO 的合作，探索在国内特定区域或行业引入类似于 ILO 在柬埔寨等地区实施的监督机制，就劳动标准实施状况进行评价，以促进劳动法实际执行，这也有助于澄清关于中国新疆地区的不实信息。

在越来越多的贸易协议纳入劳动条款的大趋势下，中国在与他国签订的双边贸易协定中就纳入劳动条款作了初步尝试，但这些贸易协议中的劳动条款并未达到较高水平，与中国正申请加入的 CPTPP 存在差距。^② 中国在加快国际劳动公约批准进程的同时，已颁布对接 CPTPP 高标准的试点措施，在一些自贸试验区、自由贸易港进行先行试点、试验，条件成熟以后，还会在更大范围进行推广。^③ 中国的积极行动展现了对加入 CPTPP 与推动亚太经济一体化的决心，表达了中国尝试将贸易协议与劳动标准相联系的意愿。另一方面，中国也应在其主导的贸易区域内积极推进区域贸易协议的制定，就劳工条款与劳动争议解决机制进行磋商，使中国在日后可能出现的争端中处于主动地位。2023 年是“一带一路”倡议提出的 10 周年，在这 10 年间，“一带一路”框架下的国际合作从无到有，成果斐然。截至 2023 年，中国已经同 152 个国家和 32 个国际组织签署 200 余份共建“一带一路”合作文件。^④ 随着中国对于“一带一路”共建国家的投资额逐渐上升，与共建国家的贸易规模不断扩大，劳工问题对中国企业“走出去”的影响不容忽视。为了避免劳工标准问题阻碍“一带一路”建设，中国可参照已往实践与国际先进经验，在“一带一路”自由贸易协定中纳入各国可接受的劳动标准。^⑤

① 中国批准国际劳动公约的详细情形，可参考 https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:103404。

② 李西霞：《论 CPTPP 有执行力劳工标准及中国的应对措施》，载《中国劳动关系学院学报》2021 年第 4 期，第 45 页。

③ 《中国有意愿有能力加入 CPTPP，期待 11 个成员国都能支持》，中国商务部，<http://asean.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202304/20230403406186.shtml>。

④ 《我国已与 152 个国家、32 个国际组织签署共建“一带一路”合作文件》，新华每日电讯，http://www.xinhuanet.com/mrdx/2023-08/25/c_1310738375.htm。

⑤ 李西霞：《建立以自由贸易协定机制为支撑的“一带一路”长效合作机制》，载《河北法学》2020 年第 1 期，第 146 页。

On the Forced Labor Standards in US Trade Laws and Regulations

Sun Guoping and Gong Xinran

Abstract: In 2021, the United States enacted the Uyghur Forced Labor Prevention Act (UFLPA), restricting imports on the grounds of the existence of the so-called “forced labor” in Xinjiang. The UFLPA is based on fabricated facts and the allegations against China are purely groundless nonsense. The strict burden of proof imposed by the UFLPA has forced companies to give up hiring workers in Xinjiang, hitting the economic development of Xinjiang, and depriving people of their right to development and labor. The Uyghur Forced Labor Prevention Act is not an isolated case. Since the late 19th century, the United States has pushed for unilateral trade laws, as well as bilateral, regional, and multilateral trade agreements to link forced labor standards to promote the American version of labor standards. These US trade laws and regulations containing forced labor standards are not motivated by fair competition and the maintenance of an international order based on fairness and justice, but by the preservation of US economic interests and hegemony. In the past few decades, the United States has used trade laws and regulations containing forced labor standards as a tool to interfere in the internal affairs of other countries in order to achieve its political goals or economic interests, which has a profound impact on Myanmar, Cambodia, Mexico and other countries. The United States takes advantage of its unequal economic status with other countries to impose unilateral sanctions, which undermines the national sovereignty and economic freedom of other countries and will eventually lead to the distortion of free trade under the market economy. The consequences of these sanctions often directly harm the human rights of the citizens of the sanctioned countries. In view of the above examples, China should attach importance to the forced labor standards in the US trade laws and regulations, build a perfect foreign-related legal and regulatory system, and reduce and prevent the negative impact of US laws on China. In addition, the vast majority of trade agreements around the world have labor clauses, so China should change the traditional opinion of refusing to link trade agreements with labor standards, and pay attention to the role of labor standards. China should actively negotiate the provisions on labor standards in trade agreements, and incorporate labor standards acceptable to all parties in trade agreements on the premise of international labor standards and the actual labor conditions of various countries, so as to avoid being in a passive position in labor disputes again. Faced with the strict requirements of the US trade laws and regulations and the implementation of China’s Anti-Foreign Sanctions Law, Chinese enterprises should comply with the relevant legal requirements of China, grasp the real-time update of the relevant laws of China and the United States, build a compliance system within the enterprise and keep record of the evidence of the industrial chain.

Keywords: International Labor Standards, Forced Labor Standard, US Trade Laws and Regulations, UFLPA, Human Rights, Sanctions

(责任编辑: 王惠茹)