



中国对 CPTPP 劳工规则的自主性接纳

——以越南加入 CPTPP 为视角

梁咏 魏佳怡*

摘要：中国已经正式申请加入 CPTPP，全面评估 CPTPP 劳工规则对中国可能产生的影响并探讨有效的应对策略和措施是当下的现实问题。越南作为 CPTPP 缔约方中唯一的社会主义国家，在其加入 CPTPP 以来，对内修改国内《劳动法》构建二元制工会体系、对外缔结自由贸易协定并以签署附函的形式争取过渡期，以履行其在 CPTPP 项下的义务。这一做法对中国有一定参考价值。近年来中国所签署的经贸协定对劳工规则采取了更加开放的态度，现行国内法在文本规定层面也基本落实了国际劳工组织对核心劳工标准的要求，但是在具体实施和争端解决层面与 CPTPP 劳工规则的实质要求还存在一定差距。受欧盟—韩国劳工案专家组报告对争端解决中劳工义务的“激进解读”影响，CPTPP 强有力的争端解决机制可能使劳工义务更具执行性，中国对此应做好充分的风险预估和应对准备，并在立足中国实际需求基础上，以积极参与、部分冻结和持续跟进的多层次、差异化方案，积极推进中国劳工标准的自主性提升。

关键词：CPTPP 劳工规则 CPTPP 越南劳工法 劳工标准 争端解决

2018 年 12 月 30 日，《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership，下称 CPTPP）正式生效。CPTPP 涵盖领域广、规则水平高，联结 11 个亚太成员国，其覆盖经济总量占全球 15%，也是目前开放程度最高的自由贸易协定（Free Trade Agreement，下称 FTA）之一。中国已于 2021 年 9 月 16 日正式申请加入 CPTPP。2023 年 7 月 16 日，CPTPP 首次扩员接纳英国加入，在扩展 CPTPP 的辐射范围的同时，也对中国产生更大的竞争压力。CPTPP 涵盖劳工这一非传统经贸议题，其劳工章节（第 19 章）基本照搬了《跨太平洋伙伴关系协定》（Trans-Pacific Partnership Agreement，下称 TPP）内容，部分劳工标准高于中国已签署的国际经贸协定和国内法中的相关标准，甚至还与国内法存在一定程度的不兼容性。CPTPP 劳工规则将劳工议题与经贸议题“联结”，^① 尽管可能有助于加强对跨国公司外包和分包商特别是

* 梁咏，复旦大学法学院副教授，投资仲裁常设论坛副秘书长；魏佳怡，复旦大学法学院硕士研究生。本文系 2021 年度国家哲学社会科学重大专项“新形势下美国问题研究”（21VMG027）的阶段性研究成果。本文所引用网络资源的最后访问时间均为 2025 年 1 月 22 日。

① See Fabio Giuseppe Santacroce, “The Applicability of Human Rights Law in International Investment Disputes”, (2019) 34 (1) *ICSID Review* 136, p. 145.

中低端合作商的劳工保护,^①但也可能引致因对劳工规则的误用和滥用而影响正常经贸活动,甚至被异化为隐形的新型政策工具。^②特别是,非 CPTPP 缔约方为保持与 CPTPP 缔约方经贸往来的稳定性,可能主动地依据 CPTPP 劳工规则调整其国内法,进而造成 CPTPP 劳工规则实际“外溢”。^③无论是从积极申请加入 CPTPP 抑或是从主动对接更高标准的国际经贸规则视角出发,中国都有必要关注 CPTPP 劳工规则对中国的可能影响并作出回应。需要注意的是,尽管 CPTPP 第 28 章(争端解决)不专门解决劳工争端,但可以作为劳工磋商无法达成结果后的“兜底性”机制。因此,本文将 CPTPP 第 28 章中可能适用于劳工争端的专家组程序也作为 CPTPP 劳工规则的一部分进行探讨。

作为 CPTPP 缔约方中唯一的社会主义国家,越南加入 CPTPP 并调整其国内立法的实践可以给中国提供参考。有别于越南加入 CPTPP 更多基于利益交换的考量,在中国不断推进人权事业全面发展的背景下,对 CPTPP 劳工规则持开放态度还源于中国对劳工议题已经成为经济竞争标准中关键因素之一^④的认知,以及通过回应新议题进而争取话语权的考虑。

本文第一部分研究 CPTPP 劳工规则的内容和特征,指明其将实体性权利与程序性权利并重,通过纳入“软硬兼施”的争端解决机制对不执行专家组最终报告的败诉方进行制裁,将提升执行效果。第二部分对越南劳工规则改革措施进行研究。越南通过改革《劳动法》,以二元制工会机制方案接纳 CPTPP 劳工规则虽然迅速达到了“名义上的遵守”,但效果还有待对越南执法和潜在劳工争端解决实践的持续观察。第三部分对中国已签署或谈判中的国际经贸协定中劳工内容进行文本研读,通过比较研究精准把握中国已接受的劳工规则,并探索未来可能的突破之处。第四部分以欧盟—韩国劳工案(下称欧韩劳工案)对劳工条款的“激进解读”为视角,重点探讨 CPTPP 劳工规则在实践中可能引发的风险及外溢效应。第五部分提出积极参与、部分冻结和持续跟进的多层次、差异化方案,在“从外到内”和“从内到外”两个维度为自主性接纳更高标准的劳工规则和防范系统性风险做好应对。

一 CPTPP 劳工规则内容与特征

(一) CPTPP 劳工规则内容

CPTPP 劳工章节共 15 条,本文主要针对劳工权利范围、不减损要求、争端解决及制裁措施 4 项核心内容进行分析。

^① See Ronald C. Brown, “Due Diligence ‘Hard Law’ Remedies for MNC Labor Chain Workers”, (2018) 22 *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs* 119, pp. 124 – 127.

^② 参见鄂晓梅:《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 157—159 页。See also Anne Lafarre and Bas Rombouts, “Towards Mandatory Human Rights Due Diligence: Assessing Its Impacts on Fundamental Labour Standards in Global Value Chains”, (2022) 13 *European Journal of Risk Regulation* 567, p. 568.

^③ 参见李西霞:《试论 TPP 劳工标准、其影响及中国的应对策略》,载《法学杂志》2017 年第 1 期,第 88—89 页。

^④ See Kerry Rittich, “Trade Agreements in the Twenty-First Century: Rethinking the Trade Labor Linkage”, in Alvaro Santos, Cantal Thomas and David Trubek (eds.), *World Trade and Investment Law Reimagined: A Progressive Agenda for an Inclusive Globalization* (Anthem Press, 2019), p. 214.

1. 纳入三层劳工权利保护

CPTPP 中纳入了系统化的劳工规则。其中第一层是国际劳工组织（International Labor Organization，下称 ILO）在 1998 年《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》（ILO 1998 Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and Its Follow-up，下称《宣言》）中确立的结社自由和有效承认集体谈判权利、消除一切形式的强迫劳动或强制劳动、有效废除童工、消除就业和职业歧视等 4 项核心劳工标准。第二层是“国际认可”（internationally recognized）的最低工资、工作时长、可接受的工作条件。第三层是缔约方努力鼓励企业自愿采用该缔约方批准或支持的关于劳工问题的企业社会责任倡议。^①

2. 明确不减损劳工立法和执法要求

CPTPP 劳工规则要求缔约方不得为发展国内投资和国际贸易而弱化或减损劳工法律，也不得以“影响缔约方之间贸易或投资”为由提议豁免或减损劳工保护要求；同时要求缔约方不得以持续、反复作为或不作为的方式而未有效执行劳工法。此种不减损要求可以保障劳工标准不降低或被架空。

3. 纳入“软硬兼施”的劳工争端解决机制

CPTPP 在纳入劳工对话（第 19.11 条）和劳工磋商（第 19.15 条）两部分“软机制”的基础上，规定如果争端未能在 60 天内解决，请求方可以依据第 28 章（争端解决）启动“硬机制”。专家组审查劳工争端并作出报告后，争端各方应遵照报告予以执行。软硬机制相互衔接，既能兼顾劳工争端的敏感性，也能适度确保争端解决的效率。

4. 对不执行的败诉方设置“递进式”制裁机制

CPTPP 第 28.20 条设置了涵盖补偿、中止利益和货币赔偿“递进式”的制裁机制。首先，败诉方应在收到胜诉方请求后于规定的期限内与胜诉方谈判补偿事宜；其次，若争端各方未能达成补偿协议或败诉方未遵守协议履行义务，胜诉方可书面通知败诉方中止利益并明确拟中止的利益水平；最后，胜诉方作出中止利益通知后，败诉方可以在规定期限内向胜诉方提出金钱赔偿方案并请求胜诉方停止中止利益行为。

（二）CPTPP 劳工规则特征

1. 实体性权利与程序性措施并重

CPTPP 劳工规则在对 4 项核心劳工标准有所扩展的基础上，纳入完整的程序性规则，保障了实体性劳工权利的落实；在国内法层面要求保证当事人的起诉、辩护、提交证据、上诉等诉讼权利，并要求法院裁决应得到有效、及时的执行；在国际法层面则构建了涵盖劳工对话、劳工磋商和专家组程序等软硬兼具的争端解决机制。

2. 条约可操作性和执行力明显提升

CPTPP 劳工规则强化了执行机制。第一，CPTPP 突破了《宣言》要求所有 ILO 成员国“尊重、促进和实现”（respect, promote and realise）4 项核心劳工标准的柔性促进要求，将 ILO 成员国的劳工保护义务在立法和执法层面予以硬化。第二，纳入专家组程序，为劳工争端提供兜底性解决方案。如果劳工对话、劳工磋商在 60 天内无法解决争端，则可以通过专家组程序形成对各

^① CPTPP 第 19.7 条。

方均有约束力的最终报告作为兜底方案。^① 第三，纳入报复性措施，补强执行效果。CPTPP 对不执行义务的败诉方施加了补偿、被中止利益和金钱赔偿义务，存在以对潜在败诉方进行报复从而补强 CPTPP 规则执行效果的意涵。^②

二 越南劳工规则改革进路、特征与实施情况

越南是加入 TPP 谈判唯一的社会主义国家，在参加 TPP 谈判之时，当时的越南《劳动法》要求所有工会应加入越南劳动总联合会（Vietnam General Confederation of Labour）并限制罢工权。然而，美国与越南达成的《美国和越南关于加强贸易和劳工关系的计划的换文》（United States-Viet Nam Plan for the Enhancement of Trade and Labour Relation，下称《劳工换文》）不仅对越南劳工法律改革内容提出了具体要求，还规定自 TPP 生效之日起的第 3 年、第 5 年、第 10 年审议评估该计划的执行情况，否则将被停止或暂停关税削减。^③ 2016 年第四届核安全峰会期间，美越两国对美国持续对越南实施 TPP 过程提供技术协助达成一致。^④ 尽管 TPP 没有要求越南进行国内改革，但是美国以关税减免为“诱饵”推动越南对国内劳工法的改革。^⑤ 2017 年 1 月美国退出 TPP 后，越南劳工法改革步伐明显放缓，最终近乎停滞。直至 2018 年 CPTPP 生效，越南才重启改革。

（一）越南劳工规则改革进路

1. 工会机制从“一元体系”到“二元体系”

越南国会对 2012 年《劳动法》进行修订，于 2019 年 11 月 20 日通过了新修订的《劳动法》。该法已于 2021 年 1 月 1 日生效。越南政府还发布了《劳动法》的实施细则^⑥以推进其实施。相较于 2012 年《劳动法》，2019 年《劳动法》对劳动合同、独立工会、集体谈判、工作时长等内容作出修订和调整（如表 1 所示），其中加强劳动者结社自由权和集体谈判权的规定，被视为越南对劳工法的重大改革。

表 1 越南新旧《劳动法》对结社自由规定的对比

2012 年《劳动法》规定	2019 年《劳动法》规定	变化
第 188 条“工会在劳资关系中的作用”	删除	删除直属上级工会对基层工会以及同级工会之间的有关职责
第 3.4 条“基层员工代表组织的术语解释”，第 189 条“企业、机关和组织工会的建立、加入和运作”	第 3.3 条“基层职工代表组织的定义”，第 170 条“基层职工代表组织的建立、参加和参与活动的权利”，第 171 条“越南工会组织系统中的基层工会”	新增企业职工组织，与原基层工会共同构成基层职工代表组织

① See Ruben Zandvliet, *Trade, Investment and Labour: Interactions in International Law* (Brill Nijhoff, 2022), p. 60.

② See Axel Marx, “Franz Christian Ebert and Nicolas Hachez, Dispute Settlement for Labour Provisions in EU Free Trade Agreements: Rethinking Current Approaches”, (2017) 5 (4) *Political and Governance* 49, p. 50.

③ 参见《美国—越南关于加强贸易和劳工关系的计划》第 8 章“执行情况的审议”，商务部国际贸易经济合作研究院官网，<https://www.caitec.org.cn/upfiles/file/2017/4/fea7034c-4675-4ad9-8497-49a6d1b2b9b3.pdf>。

④ 参见《美国承诺协助越南实施 TPP 协定》，越南社会主义共和国政府新闻网，<https://cn.baochinhphu.vn/%E7%BE%8E%E5%9B%BD%E6%89%BF%E8%AF%BA%E5%8D%8F%E5%8A%A9%E8%B6%8A%E5%8D%97%E5%AE%9E%E6%96%BDTPP%E5%8D%8F%E5%AE%9A-11622871.htm>。

⑤ See Lizhen Zheng, “Evolution of the Chinese Labor Problem in Trade and Investment Agreements: Notional Gap and Normative Necessity for Accession to CPTPP”, (2023) 46 (1) *Fordham International Law Journal* 473, p. 524.

⑥ 第 145/2020/ND-CP 号法令。

续表

2012年《劳动法》规定	2019年《劳动法》规定	变化
对企业职工组织无规定	第172条“企业职工组织的设立和加入”，第173条“企业职工组织的领导和组织成员”，第174条“企业职工组织章程”	新增企业职工组织的成立程序、成员构成和章程内容
第190条“禁止雇主与工会的建立、加入和运作有关的行为”，第192条“雇主对工会的责任”	第175条“禁止雇主在基层设立、加入和运作职工代表组织的行为”，第177条“用人单位对基层职工代表组织的义务”	细化用人单位阻碍职工代表组织正常运作的禁止性行为和义务范围
第191条“基层工会代表在劳资关系中的权利”，第193条“确保企业、机构、组织的工会活动条件”	第176条“基层职工代表组织领导班子成员的权利”，第178条“基层职工代表组织在劳动关系中的权利和义务”	细化基层职工代表组织的权利和义务，取消了人民委员会主席有权解决集体劳动争议的权利

(本表由笔者根据越南官方法律文本整理绘制^①)

相较于2012年越南《工会法》第7条明确由越南劳动总联合会和各级工会组成呈现上下级关系的工会体系(下称政府工会),2019年《劳动法》对结社自由权有所突破,表现为:第一,除原有政府工会外,允许企业员工代表建立不隶属于任何政府工会的企业职工组织,劳动者可选择加入政府工会和企业职工组织中的一个或两个并开展活动;第二,明确了企业职工组织的成立程序、成员构成和章程内容;第三,明确包括企业职工组织在内的基层职工代表组织具有集体谈判、对话、组织和领导罢工等权利和义务,并建立相应机制确保其执行。^②2019年《劳动法》生效后,政府工会与企业职工组织并存,打破了传统上的政府一元工会体系,使企业职工组织可以在不受政府工会干预下行使结社自由权。有观点认为承认独立于越南劳动总联合会的“新工会”(企业职工组织)是越南落实结社自由权的里程碑。^③

在劳动者集体谈判权方面,越南2019年《劳动法》也在5个方面推动了改革,包括:第一,大幅增加了可选择进行集体谈判的内容;第二,确认企业职工组织享有集体谈判权;第三,细化集体谈判流程,严格程序要求;^④第四,明确3种集体谈判失败后解决劳动争议程序;第五,明确省级人民委员会在集体谈判中应承担“协助推动集体谈判、积极协助双方在集体谈判过程中达成协议”^⑤的责任,进一步完善劳动者与用人单位之间的对话机制。

越南2019年《劳动法》设立企业职工组织和对集体谈判权的细化迈出了越南国内劳工规则与CPTPP劳工规则接轨的关键一步。2019年《劳动法》第7条对越南工商会、越南合作社联盟等组织作为雇主代表在构建劳动关系的代表作用与参与立法也进行了规定,但雇主代表组织在对话、谈判、签署集体谈判协议以及协商和调解劳动争议方面的能力还有待进一步提升。

① 参见中华人民共和国驻胡志明市总领事馆经济商务处官网, <http://hochiminh.mofcom.gov.cn/article/ddfg/laogong/202208/20220803337824.shtml>。

② See Dao Mong Diep, “The Assessment of the Labor Code Impact on Labor Relations”, (2021) 58 *Hong Kong Journal of Social Sciences* 12, p. 13.

③ See Tran Thi Kieu Trang and Richard Bales, “On the Precipice: Prospects for Free Labor Unions in Vietnam”, (2017) 19 *San Diego International Law Journal* 71, pp. 87–89.

④ 2019年越南《劳动法》第68—69条。

⑤ 2019年越南《劳动法》第74.3条。

2. 积极批准和实施 ILO 劳工公约

自 1992 年加入 ILO 以来,越南已经批准了 25 项 ILO 公约。仅在 2019 年和 2020 年,越南就批准了 1949 年《组织权利和集体谈判权利公约》(Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 下称第 98 号公约)和 1957 年《废除强迫劳动公约》(Abolition of Forced Labour Convention, 下称第 105 号公约)以及两项技术性公约。至此,越南除了尚未参加 1948 年《结社自由和保护组织权利公约》(Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 下称第 87 号公约)外,已批准了所有其他 9 项 ILO 基本公约。^① 2021 年 5 月 20 日,越南劳动、荣军和社会事务部(Ministry of Labor, Invalids and Social Affairs, 下称越南劳动部)与 ILO 驻越南办事处签署了关于 2021—2030 年间在越南促进国际劳工标准的合作谅解备忘录,^② 主要目的就是提高国际劳工标准在越南的应用和执行力度,推动研究和签订第 87 号公约及 14 项其他公约。^③ 2023 年 10 月 16 日,越南劳动部与 ILO 工作组进行磋商,继续研究越南加入第 87 号公约的提案。^④

3. 积极对外缔结 FTA 推动劳工标准提升

除 CPTPP 外,越南 2019 年 6 月签署的《欧盟—越南自由贸易协定》(Free Trade Agreement between the European Union and the Socialist Republic of Viet Nam, 下称欧越 FTA)第 13 章“贸易与可持续发展”亦涉及劳工议题。对此,本文将在第四部分结合欧韩劳工案进行说明,在此不作赘述。

(二) 越南劳工规则改革特征

1. 迅速接纳 CPTPP 劳工规则和程序要求

在参与 TPP 谈判时,越南对劳工保护水平明显低于 CPTPP 劳工规则要求,但在 CPTPP 生效后,越南迅速推进《劳动法》修改、批准 ILO 公约,采用二元制工会机制在短时间内且不动摇政府工会主导性的前提下实现了对 CPTPP 劳工规则的快速对接。

2. 积极缔约倒逼国内劳工立法改革

越南先接受 CPTPP、批准 ILO 公约,后修改国内法落实其国际法义务,带有明显的以对外开放倒逼国内改革的特点。

3. 与劳工标准较高的缔约方签署附函争取过渡期

为了给国内法改革争取时间,越南与澳大利亚、加拿大、新西兰、日本和马来西亚 5 国就劳

① See ILO official website, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:103004.

② See Ký kết hợp tác thúc đẩy các tiêu chuẩn lao động quốc tế tại Việt Nam giai đoạn 2021—2030 - Trao tặng Kỷ niệm chương Vì sự nghiệp Lao động - Thương binh và Xã hội cho Giám đốc Văn phòng ILO tại Việt Nam, CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM BỘ LAO ĐỘNG - THƯƠNG BINH VÀ XÃ HỘI, <http://www.molisa.gov.vn/Pages/tintuc/chitiet.aspx?tintucID=226056>.

③ See Gia nhập thêm các công ước ILO: Đảm bảo tốt hơn quyền của người lao động, CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM BỘ LAO ĐỘNG - THƯƠNG BINH VÀ XÃ HỘI, <http://www.molisa.gov.vn/Pages/tintuc/chitiet.aspx?tintucID=226115>.

④ See Thứ trưởng Lê Văn Thanh làm việc với Đoàn công tác của ILO, CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM BỘ LAO ĐỘNG - THƯƠNG BINH VÀ XÃ HỘI, <https://www.molisa.gov.vn/baiviet/238052>.

工问题签署了附函，约定在 CPTPP 对越南生效起 3 年内，附函签署国对越南不符合 CPTPP 劳工规则的任何措施寻求救济时，不得行使中止利益权；在 CPTPP 对越南生效起 5 年内，附函签署国就越南不符合第 19.3 条（劳工权利）第 1（a）条义务的任何措施寻求救济时，仍不得行使中止利益权。

（三）越南劳工规则实施情况考察

尽管越南自 2019 年《劳动法》颁布实施后迅速实现了国内法对 CPTPP 劳工规则义务的“名义上的遵守”，但越南至今未明确关于政府工会与企业职工组织的设立顺序，亦未明确企业职工组织的设立程序要求，使企业职工组织设立处于相对不确定状态。在 2023 年底的越南—美国劳工对话中，越南法律部副部长亦明确，虽然指导实施 2019 年《劳动法》的文件基本已按计划发布，但是其中关于规范企业职工组织和集体谈判的法令，仍需进行广泛和实质性的协商。^① 在 ILO 劳工公约实施方面，ILO 对越南制定了定期报告计划，要求越南政府对所批准的 ILO 基本公约提交报告并回复专家委员会的意见。^② 2021 年，越南政府首次向 ILO 提交了第 98 号公约实施情况的国家报告，报告对越南批准第 98 号公约后对各项劳工制度改革效果作出了正向评价，但也指出缺乏实质性的集体谈判，集体谈判试点效果欠理想，且目前的集体谈判试点与现行工会组织架构并不匹配等问题。^③ 法律对二元制工会体制下两种工会如何分享企业的代表权没有明确规定，事实上的重叠义务和工会竞争反而可能削弱集体谈判权。尤其是，职工无法确认哪个工会能更好代表他们的利益。但从目前看，传统政府工会的实际影响力依然远胜于新出现的企业职工组织。越南劳动部也表示，尽管 2023 年罢工事件全国仅发生 20 余起，较 2022 年同期减少 75%，但企业劳动关系可持续性的实效不高，未严格按照法定程序进行的集体劳动争议和罢工仍时有发生。^④

二元制工会体制虽然实现了越南国内法对 CPTPP 劳工规则文本上的对接，但总体呈现出应急性特点，其能否在实践中与 CPTPP 劳工规则真正兼容仍有待进一步研究。尤其是自越南《劳动法》2019 年修改后，该法与越南《工会法》^⑤ 和《社会保险法》^⑥ 等法律法规之间的平衡被打破，还可能造成整个劳动法体系的失衡。

① See Đối thoại lao động Việt Nam - Hoa Kỳ ngày càng đi vào chiều sâu và thực chất, CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM BỘ LAO ĐỘNG - THƯƠNG BINH VÀ XÃ HỘI, <https://www.molisa.gov.vn/baiviet/239440>.

② See ILO official website, https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:14000:0::NO:14000:P14000_COUNTRY_ID:103004.

③ 该报告题为《2019 年劳动关系报告——迈向实质性集体谈判》。See Báo cáo Quan hệ lao động 2019—Hướng tới thương lượng tập thể thực chất, https://webapps.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/asia/-/ro-bangkok/-/ilo-hanoi/documents/publication/wcms_831337.pdf.

④ Lao động THỦ ĐỘ: Quan hệ lao động năm 2023 cơ bản duy trì ổn định, <https://laodongthudo.vn/quant-he-lao-dong-nam-2023-co-ban-duy-tri-on-dinh-165346.html>.

⑤ 2024 年 11 月 27 日，越南国会第十五届第八次会议通过《工会法（修正案）》，其第 5 条涉及越南劳动者和外国务工人员加入工会的相关规定。参见中华人民共和国驻越南社会主义共和国大使馆经济商务处官网，https://vn.mofcom.gov.cn/jmxw/art/2024/art_61d309b4cb4e4f1985027465e2f7d5c1.html。

⑥ 2007 年，越南颁布了《社会保险法》。2014 年，越南对该法进行了修订。该修订自 2016 年 1 月 1 日起生效，涉及工会在参与建立社会保险系统、解决社会保险纠纷中的作用。2024 年 6 月 29 日，越南国会第十五届第七次会议通过了新的《社会保险法》（Law No. 41/2024/QH15），该法将于 2025 年 7 月 1 日生效。但从目前公开信息看，未见新通过的《社会保险法》中有直接涉及企业组织工会作用的内容。

三 中国现有经贸协定和国内法中对劳工内容的规定

传统上中国对国际条约中涉及劳工议题持高度谨慎的态度。近年来随着中国经济深度融入世界经济，中国不仅加强了与 ILO 的合作，也基本接受了劳工议题兼具经济和社会属性的结论。^① 这为中国在国际经贸协定中纳入劳工内容提供了实践基础。随着劳工保护作为可持续发展内在要求被进一步接纳，为顺应国际经济法“人本化”^② 和“平衡化”^③ 发展趋势，中国对国际经贸协定中涉劳工内容的规定宜升级和扩展。

（一）中国现有经贸协定中对劳工内容的规定

1. 中国已签订 BIT 中劳工内容的规定

中国仅在少数双边投资条约（Bilateral Investment Treaty，下称 BIT）中纳入了对劳工问题相关规定，主要类型包括两类。第一，序言中提及健康或可持续发展内容，如中国与特立尼达和多巴哥、圭亚那、乌兹别克斯坦 BIT 和中日韩三方投资协定。此外，如对中国与文莱、约旦 BIT（未生效）序言中“人力资源发展的重要性”和“最大限度地有效利用经济资源并提高生活水平”作扩张解释，也可以得到相似含义。第二，在 BIT 或 BIT 议定书中将涉劳工事项的措施作为投资待遇例外、禁止或限制、一般例外或安全例外予以排除，如中国与加拿大 BIT。

2. 中国已签订 FTA 中劳工内容的规定

截至 2025 年 1 月 22 日，中国已签订 23 项 FTA（涵盖 30 个国家和地区），其中与智利、新西兰、秘鲁、冰岛和瑞士的 FTA 纳入了涉劳工内容的规定，并呈现明显演进态势。其中签订时间最早的 2006 年《中国—智利自由贸易协定》的《劳动合作谅解备忘录》中未纳入有约束力的措施；而在 2008 年《中国—新西兰自由贸易协定》的《劳动合作谅解备忘录》和 2013 年《中国—瑞士自由贸易协定》的《劳务与雇佣合作备忘录》中，虽然备忘录依然肯定劳工立法和执法属于国内法事项，但设置了有效执行、不降低劳工标准的要求，并将可能的争端纳入磋商对话机制，不过未对磋商对话未达成解决方案的后续措施作进一步安排。

3. 《中欧全面投资协定》对劳工内容的新发展

2020 年底完成谈判的《中欧全面投资协定》（China – EU Comprehensive Agreement on Investment，下称 CAI）^④ 中的劳工规则代表了中国可能在国际经贸协定中接受劳工规则的最高水平。CAI 第 4 节（投资与可持续发展）第 3 分节对投资与劳工进行了专门规定。该分节前 2 条为禁止性要求，规定缔约方不得减损或不有效执行劳动法，也不得将劳工标准用于保护主义目的。该分节后 3 条为提升性要求，包括要求缔约方履行其在 ILO 中的义务及其后续行动中所作承诺，要

① See ILO official website, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/-/ed_norm/-/-/relconf/documents/meeting_document/wcms_823038.pdf.

② 参见刘笋：《国际法的人本化趋势与国际投资法的革新》，载《法学研究》2011 年第 4 期，196—198 页。

③ 参见何志鹏、耿斯文：《“一带一路”国际投资协定下的劳工保护条款：现状、动因与前路》，载《“一带一路”法律研究》第 5 卷，中国政法大学出版社 2022 年版，第 8—9 页。

④ 欧盟委员会公布了 CAI 英文版，参见欧盟官网，<https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2237>。该协定未来可能会因技术性修订而变更条款标题和编号。

求中国应主动持续不懈地努力争取批准禁止强迫劳动 ILO 两项基本劳工公约（第 29 号公约和第 105 号公约），并要求缔约方承诺加强投资对可持续发展目标的贡献。之后的第 4 分节（分歧处理机制）中纳入了“磋商+专家组解决+协同执行”机制，对磋商的形式、内容、时限、双方应做的准备以及保密性均作了详细的规定，提升了劳工分歧处理的确定性和执行力。特别值得一提的是，CAI 第 4 节第 1 分节（背景和目标）以“记笔记”方式列举了与国际劳工保护相关的系列法律文件，这为以可持续发展语境解释 CAI 中的劳工内容提供了可能。尽管 CAI 文本未对劳工标准、劳动法作出定义，也未纳入 CPTPP 劳工规则中的报复性措施，但随着可持续发展理念的发展，CAI 劳工规则还存在“自我发展”空间。特别是，CAI 文本并没有排除双方同意的补偿，由于欠缺明确的补偿标准计算要求，此种补偿也可以被视为“准报复”。

（二）中国国内对 4 项核心劳工标准相关的立法与执法评估

CPTPP 要求缔约方遵守并有效执行 4 项核心劳工标准以及可接受的工作条件，既包括在国内劳工制度建设中纳入符合要求的劳工权利，也包括有效执行劳工标准。在针对 4 项核心劳工标准的 8 项 ILO 基本公约^①中，中国已经批准了除结社自由外的其他 6 项公约，以下将对 4 项核心劳工标准的立法和执法情况进行分析。

1. 有效废除童工

《中华人民共和国劳动法》（下称中国《劳动法》）第 15 条明确规定除严格限制的文艺、体育和特种工艺单位外，禁止招用未满 16 周岁的未成年人。2002 年国务院《禁止使用童工规定》第 11 条对违反规定使用童工的情形处以经济处罚和行政处罚，情节严重的，依照《中华人民共和国刑法》（下称《刑法》）拐卖儿童罪、强迫劳动罪或者其他罪的规定追究刑事责任。中国国内法将最低就业年龄设置为 16 周岁，高于 ILO 基本公约中设定的 15 周岁的最低年龄标准。

2. 消除就业与职业歧视

中国《劳动法》在第 12 条总括性声明“不因民族、种族、性别、宗教信仰不同而受歧视”和第 13 条专门强调妇女的平等就业权。中国还通过专门立法对残疾人、少数民族人员、退役军人、传染病人、农村户籍劳动者予以一定特殊保护。此外，最高人民法院在 2018 年《关于补充增加民事案件案由的通知》中在“一般人格权纠纷”案由中增加“平等就业权纠纷”，将涉就业歧视案由的争议定性为侵权，遭受歧视的劳动者无需经过劳动仲裁程序即可径行向法院提起诉讼。

3. 消除强迫或强制劳动

《中华人民共和国宪法》（下称《宪法》）第 42 条将劳动明确为中国公民的基本权利和义务，将劳动权作为“国家尊重和保障人权”的内容之一。2011 年刑法修正案（八）将《刑法》第 244 条“强迫职工劳动罪”修改为“强迫劳动罪”，将犯罪对象由“职工”扩展到涵盖职工以内

^① 这 8 项 ILO 基本公约分别是：1. 关于结社自由的公约，即 1948 年《结社自由和保障组织权利公约》（第 87 号公约）、1949 年《组织权利和集体谈判权利公约》（第 98 号公约）；2. 关于消除一切形式的强迫或强制劳动的公约，即 1930 年《强迫劳动公约》（第 29 号公约）、1957 年《废除强迫劳动公约》（第 105 号公约）；3. 关于有效废除童工的公约，即 1973 年《准许就业的最低年龄公约》（第 138 号公约）、1999 年《禁止最恶劣形式的童工劳动公约》（第 182 号公约）；4. 关于消除就业与职业歧视的公约，即 1958 年《（就业和职业）歧视公约》（第 111 号公约）、1951 年《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）。

的“他人”；将犯罪主体由单位扩展为单位和自然人；增加了“暴力、威胁”作为强迫劳动的手段；删除了“情节严重”的要件，降低了入罪标准；提升了处罚力度，将法定最高刑由 3 年提高到 10 年。《中华人民共和国劳动合同法》（下称《劳动合同法》）和中国《劳动法》则明确规定，如遭遇用人单位强迫劳动，劳动者对劳动关系拥有任意解除权。中国对禁止强迫劳动的立法散见在多部法律之中，虽然尚未进行系统性立法，但已基本达到了消除强迫劳动要求；同时，中国政府亦依据《宣言》后续措施的要求，每年向 ILO 提交年度报告。然而，极少数国家以劳动者是否“自愿”作为唯一标准对中国进行无端指责。中国在对各种无端指责予以坚决回击的同时，积极批准了两项禁止强迫劳动的 ILO 基本公约，展现了中国在推动禁止强迫劳动中的持续努力和担当。

4. 结社自由权和有效承认集体谈判权

《宪法》第 35 条肯定了公民的结社权利，该项权利在《中华人民共和国工会法》（下称中国《工会法》）、中国《劳动法》《劳动合同法》中得到贯彻落实。中国《工会法》确认劳动者有组织工会的权利（第 3 条）、工会享有集体谈判的权利（第 21 条）；中国《劳动法》《劳动合同法》规定劳工双方可以平等协商、订立集体合同，明确了鼓励、促进、加强劳工双方进行集体谈判、签订集体协议等要求。

（三）中国已接受的劳工标准与 CPTPP 劳工规则之间的差距

中国一贯尊重 ILO 在推动国际劳工保护中承担的首要责任。近年来中国政府不仅积极参与联合国人权理事会推动的工商业与人权谈判，而且也对在国际经贸协定中纳入涉劳工内容采取了更加开放的态度。当下中国已经正式申请加入 CPTPP，因此，在自主性提升中国劳工标准的同时，中国还有必要对标 CPTPP 劳工规则进行准备。通过对比不难发现，在实体规则方面，中国对禁止使用童工、消除职业歧视、禁止强迫劳动方面立法比较完整，基本已经达到 ILO 标准甚至高于 ILO 标准，未来主要应进一步改善执法效果。但是，由于在结社权利和集体谈判权方面尚存在差异，贸然接受 CPTPP 劳工规则可能对中国现行《劳动法》《工会法》构成系统性挑战。在争端解决方面，中国已签订的国际经贸协定中仅接受劳工对话和劳工磋商的软机制，尽管 CAI 文本允许将劳工分歧交给专家组，但不应武断推定中国已经接受了以专家组程序作为解决劳工分歧的“兜底机制”，在未来一定时期内劳工对话和磋商仍将是解决劳工分歧的最主要方式。

四 中国全面接纳 CPTPP 劳工规则的潜在风险

中国申请加入 CPTPP 是推进深化国内改革并寻求高质量发展的重要举措，但也应对 CPTPP 劳工规则可能带来的影响予以充分预判。由于 CPTPP 劳工规则已经达成，中国当下面临的谈判问题不仅包括中国是否同意接纳 CPTPP 劳工规则并承诺在未来履行相关义务，还包括如何与所有 CPTPP 缔约方达成启动中国加入程序的共识，其中很可能包括与所有 CPTPP 缔约方先就中国接受 CPTPP 劳工规则的程度达成基本共识。

（一）CPTPP 加入程序启动前全面接纳劳工规则的挑战

中国对接纳 CPTPP 劳工规则持开放和积极态度并非过于激进。相较于《美国—墨西哥—加拿大协定》（United States – Mexico – Canada Agreement）劳工规则，CPTPP 劳工规则依然给缔约方在执行方面留下了一定自由裁量权。CPTPP 要求各缔约方根据《宣言》以及有关最低工资、工作时间和职业安全与健康的可接受工作条件，采用和维持其法规和条例并实施 4 项 ILO 核心劳工标准。尽管中国在 CAI 和前述 5 项 FTA 中都未对核心劳工标准和劳动法作出明确定义，而且中国《劳工法》与《宣言》的 2022 年修正案中所列的 10 项 ILO 基本公约规定的 5 个核心劳工标准并不完全一致，但是由于 CPTPP 劳工规则中也未作界定，^① 因此，可以认为中国已签订的国际经贸协定和制定的国内法涉及的劳工规则基本覆盖了 CPTPP 第 19.3 条的 5 个方面。由于中国与部分 CPTPP 缔约方（如加拿大、澳大利亚）对结社权利、集体谈判权的认知存在分歧，这可能构成启动中国加入 CPTPP 程序的障碍。相较于越南与五国分别签署附函争取过渡期，暂时性“冻结”他国对越南行使中止利益救济权，CPTPP 缔约方接受中国争取国内规制权的空间预计更为有限。因此，中国首先需要与 CPTPP 缔约方协商，让其认可中国接受 CPTPP 劳工规则的可信度。

（二）全面接纳 CPTPP 劳工规则的影响

1. 高标准劳工条款可能构成新型贸易壁垒

改善工人劳动和生活条件是设置劳工标准的初衷，但随着劳工与贸易议题“联结”，少数国家以保障劳工权利为名试图建立新型贸易壁垒，并将其作为挤压后发国家竞争优势的法律工具。CPTPP 劳工规则不仅要求缔约方消除一切形式的强迫或强制劳动，还应“阻止从其他来源进口全部或部分由包括强迫或强制童工在内的强迫或强制劳动生产的货物”，以供应链为场景，将所有被认定含有“强迫或强制劳动”成分的货物均排除在外，即便最初生产者和中间加工商并非 CPTPP 缔约方。然而，CPTPP 劳工规则既未对“强迫或强制劳动”的判定设置明确标准，又不接受 ILO 第 29 号公约的定义，^② 事实上使其判断由进口缔约方自由裁量。这种具有“扩散”性的劳工标准不仅将推动 CPTPP 缔约方加强劳工立法和执法，还可能引致 CPTPP 劳工规则得到间接适用。

2. 滥用自裁判权可能导致经贸冲突泛化和异化

CPTPP 劳工规则由有约束力的争端解决机制和救济机制加以保障实施。中止利益制度包括平行报复和交叉报复两部分，先适用平行报复机制，如果认为“中止相同主题事项中的利益不可行或无效果，且情况足够严重”时，允许胜诉方寻求交叉报复以强化报复效果。尽管 CPTPP 第 28 章规定如果胜诉方的中止利益水平明显过度，败诉方可以重新召集专家组审议，但 CPTPP 未明确在败诉方提起中止利益之诉被专家组审议完毕前，报复措施是否暂停，也没有明确中止利益水平是否过度的判断依据，对制约贸易报复和中止利益水平中可能发生的自裁判权滥用约束有限。

^① CPTPP 第 19.3 条。

^② CPTPP 第 19.3 条脚注规定，第 19.3 条中所列义务，如与 ILO 相关时，仅指《宣言》。

（三）欧韩劳工案对劳工条款的激进解读可能引发“扩散效应”

在欧韩劳工案^①之前，尽管也曾发生过涉及 FTA 劳工条款的争端，但是基本未进入专家组程序。依据 FTA 提起的首个劳工争端——美危劳工案中诉争的 2005 年《美国—多米尼加—中美洲自由贸易协定》第 16.1.1 条中尽管纳入了《宣言》申明的核心劳工标准，但专家组认为其仅规制劳工法的执行，并将劳工标准限定于“与贸易有关”的范围。^② 专家组强调 FTA 劳工条款对缔约国劳工标准的柔性促进，而非直接解释缔约国劳工标准。然而，欧韩劳工案专家组报告实质性改变了这一传统立场。

1. 劳工保护义务范围突破了“与贸易有关”的限制

韩国主张劳工保护义务应限于“与贸易有关”范围，而欧盟则认为韩国《工会与劳工关系调整法》(Trade Union and Labour Relations Adjustment Act) 中的 4 项措施违反了 2010 年《欧盟—韩国自由贸易协定》(下称欧韩 FTA) 第 13.4.3 条第一句中“尊重、促进和实现”有关基本权利和原则的义务，^③ 且欧韩 FTA 并未要求满足“贸易效果”(trade affectation) 测试。^④ 在对相关上下文、第 13 章(可持续发展)和欧韩 FTA 整体目标审查后，专家组认为欧韩 FTA 中“促进可持续发展的目标”和“社会发展是可持续发展的组成部分”的表述，已明确将体面工作作为贸易和可持续发展的核心，^⑤ 并将关于核心劳工标准的国内立法和执法问题均纳入了 FTA 规制范围。^⑥

2. ILO 非强制性义务嵌入 FTA 产生强制约束力

韩国援引欧韩 FTA 第 13.1.3 条，主张双方无意“协调双方的劳工标准”，^⑦ 故而，《宣言》对韩国不产生约束力义务。^⑧ 欧盟则认为韩国在批准 ILO 基本公约后无所作为，违反了 FTA 第 13.4.3 条中缔约方将作出持续努力的义务。对此，专家组指出，ILO 文件嵌入 FTA 后产生了强制约束力，欧盟是依据欧韩 FTA 第 13.4.3 条而非 ILO 文件要求韩国承担相应义务。^⑨ 同时，专家组认为“承诺尊重、促进和实现”义务要求虽然低于“应尊重、促进和实现”义务要求，但“承诺”仍对韩国具有法律约束力。^⑩

3. 最大努力条款成为“准”义务

韩国主张欧韩 FTA 第 13.4.3 条最后一句中的“将”(will) 不同于“应”(shall) 或“必须”(must)，更接近于意图声明而非明确义务；^⑪ 欧盟则认为“将”并不自然削弱承诺的约束

^① Report of the Panel of Experts, *Panel of Experts Proceeding Constituted Under Article 13.15 of the EU-Korea Free Trade Agreement*, 20 January 2021 (下称 Report)。

^② *In the matter of Guatemala-Issues Relating to the Obligations Under Article 16.2.1 (a) of the CAFTA-DR (2017)*, para. 190.

^③ 欧韩 FTA 第 13.4.3 条第 1 句规定，缔约方根据作为 ILO 成员国所承担的义务和《宣言》，“承诺在其法律和实践中尊重、促进和实现”(commit to respecting, promoting and realising, in their laws and practices) 有关基本权利和原则。

^④ Report, paras. 56, 60.

^⑤ Report, paras. 63, 69 - 70, 79.

^⑥ 参见赵春蕾：《国际经贸协定中劳工条款的解读——以欧韩劳工分歧处理案为例》，载《政法论坛》2022 年第 6 期，第 150 页。

^⑦ Report, paras. 80, 86.

^⑧ Korea's Written Submission, 14 February 2020, para. 55.

^⑨ Report, paras. 120 - 122.

^⑩ Report, paras. 125 - 127, 129.

^⑪ Report, para. 262.

力，其是否可以与“应”互换“取决于条款的上下文和内容”。^① 专家组支持了欧盟的主张，并指出“持续的努力”虽未要求“不间断”（persistent）努力，但原地踏步或类似做法不符合要求。^②

欧韩劳工案是欧盟首次以缔约方违反劳工条款为由，启动国家间争端解决程序并督促另一缔约方履行义务的实践。该案专家组最大突破点在于其尽管承认《宣言》是软法性规则，但认为《宣言》嵌入 FTA，就转化为 FTA 项下义务，并对缔约方产生强制约束力。有观点甚至认为欧韩劳工案应被视为将贸易和社会议题结合的“试金石”（litmus test），体现了欧盟通过 FTA 推广其价值标准的态度，客观上也可能降低韩国推进劳工规则改革的国内阻力。^③ 专家组报告发布后不到 3 个月，韩国即在 2021 年 4 月 20 日批准了 ILO 第 29 号公约、第 87 号公约和第 98 号公约，终结了 2008 年 2 月 20 日韩国批准 ILO 第 187 号公约后十多年未再批准 ILO 公约的停滞不前状态。2021 年 7 月 6 日，韩国修改了《工会与劳工关系调整法》第 2.4（d）条，删除了原来的但书条款，不仅允许下岗工人和其他人员加入行业、职业和地区工会，还允许他们加入企业工会，保证了韩国新批准的 3 项 ILO 公约在其国内法中的落实。

欧韩 FTA 是欧盟签订的首项专设可持续发展章节的 FTA。欧盟在之后对外商签的国际经贸协定（如欧越 FTA 和 CAI）中均纳入了可持续发展章节，强化了 FTA 中可持续发展语境的底色。尽管欧盟在此类 FTA 中不强调制裁方法而更偏好以督促性措辞推进劳工保护，^④ 然而，该案专家组扮演了积极的监督者角色，通过强化执行效果提升劳工条款的实效。受该案影响，未来争端解决实践完全可能改变传统上不对东道国国内法进行解释的保守性立场，而更多转向进取性立场。特别是，CPTPP 劳工规则本身暗含着以报复性措施倒逼缔约方对接更高劳工标准的意涵，更可能促使专家组在未来的 CPTPP 劳工争端解决中作出激进解读。在欧美都在试图借助劳工与经贸议题联结以实现其价值观对外输出并形塑全球价值标准的背景下，^⑤ 中国对 CPTPP 劳工规则的研究，应对潜在劳工争端特别是可能影响到国家核心利益的争端进行充分预判，并构建预防机制。

五 中国对 CPTPP 劳工规则可能的接纳方式

是否接受以及如何接受 CPTPP 劳工规则是中国当下面临的重要问题。目前中国仍在等待 CPTPP 委员会作出同意启动中国加入程序的决定。CPTPP 劳工规则试图通过纳入强有力的执行机制来推进共同的劳工条款以促进“公平贸易”，并缩小经济增长与社会公正之间的“鸿沟”。但是这种想法存在逻辑上的悖论，不解决各国在全球价值链上的不同位置而产生的收益分配差距，亦不考虑各国整体发展水平，而希望依托“强有力的劳工规则”建立一个“市场文明”

① Consolidated Hearing Report, prepared by the Parties, 6 November 2020, para. 62.

② Report, paras. 270 – 273.

③ See Ji Sun Han: “The EU-Korea Labour Dispute: A Critical Analysis of the EU’s Approach”, (2021) 26 (4) *European Foreign Affairs Review* 531, pp. 532 – 533.

④ 参见李雪平：《自由贸易与国际核心劳工标准相联接的新实践——TPP 协定的劳工条款及其对中国外贸的挑战》，载《求索》2016 年第 9 期，第 25 页。

⑤ 参见蒋小红：《欧盟新一代贸易与投资协定的可持续发展条款——软性条款的硬实施趋势》，载《欧洲研究》2021 年第 4 期，第 115 页。

(market civilization) 与普遍竞争 (universal competition) 共存的“乌托邦”,^① 显然是本末倒置。近年来中国对国际经贸协定中纳入劳工内容采取对不同国家采用差异化缔约方式、^② 以柔性措辞表达对劳工保护的关切、^③ 督促海外企业树立良好的投资者形象^④等方法, 以及采用劳工对话和劳工磋商等柔性纠纷解决方式。尽管这些方式依然有重要价值, 但在中国积极申请加入 CPTPP 以进一步深化改革开放的背景下, 继续坚持在国际经贸协定中仅纳入宣示性而非有约束力的劳工条款, 并将劳工分歧完全置于劳工对话和劳工磋商等非约束性争端解决机制下可能已经无法回应现实需求。因此, 中国应从更务实的“赋能建设”的角度出发, 从自主性接纳角度探究中国方案。

(一) “从外到内”的自主性接纳

在少数发达国家制度推广甚至是“威逼利诱”下, 部分发展中国家可能通过在 FTA 中接受更高的劳工标准以换取 FTA 项下的经贸利益。^⑤ 本文分析的越南之所以在 CPTPP 生效后迅速修订其国内法, 利益交换可能是其核心关切要素之一。这与中国主动对接更高标准的国际经贸规则的基本立场存在实质差别。当然, 由于中越经济体量和话语权方面的根本性差异, CPTPP 缔约方对中越两国的国内改革的预期和暂时性“不合规”容忍度也有实质区别。特别是, 越南采用的二元制工会体制下的两种工会之间的冲突、劳动法与相关立法之间的不协调以及集体谈判试点效果未达预期等问题已经显现。对此, 中国应在加入 CPTPP 谈判启动前进行系统考虑。

1. 整体态度: 开放接受、渐进接纳

(1) 贯彻自主开放理念

CPTPP 劳工规则如果得以良性实施, 整体上可能有利于促进缔约方国内劳工法的发展, 并有助于建设良好和稳定的劳工环境。这一目标与 2008 年《中国—新西兰自由贸易协定》的《劳工合作谅解备忘录》强调的缔约双方应当遵守国际公认的核心劳工标准, 承担作为 ILO 成员国的义务的目标具有内在相通性。中国申请加入 CPTPP, 更体现了中国以积极开放的态度主动迎接劳工规则的新发展, 进而推进新一轮高水平对外开放的大国风范。

(2) 完善国内劳工立法

中国一贯反对以保护劳工为名, 而将劳工议题与价值观议题联结, 也反对他方借劳工议题对中国内政进行无端指责和干涉。中国始终持续推进劳工立法发展, 提升了劳工标准并丰富了中国的劳工法体系。为更好应对 CPTPP 劳工规则可能引发的挑战, 中国应对国内多部劳工立法进行更好协同, 从而保证国内法与 CPTPP 劳工规则的对接。

(3) 优化劳动执法效果

在国内立法中注重转化已经接纳的国际劳工标准的同时, 中国还应在执法中进一步强化国内

^① See Adalberto Peruli, “Fundamental Social Rights, Market Regulation and EU External Action”, (2014) 30 (1) *International Journal of Comparative Labor Law and Industrial Relations* 25, p. 29.

^② 参见何志鹏、耿斯文:《“一带一路”国际投资协定下的劳工保护条款: 现状、动因与前路》, 载《“一带一路”法律研究》第 5 卷, 中国政法大学出版社 2022 年版, 第 16—17 页。

^③ 参见刘敬东:《“一带一路”法治化体系构建的再思考》, 载《环球法律评论》2021 年第 3 期, 第 180—182 页; 张光:《国际投资法制中的公共利益保护问题研究》, 法律出版社 2016 年版, 第 270 页。

^④ 参见周渝舜、徐树:《国际投资协定与国际劳工标准的衔接机制》, 载《社会科学研究》2021 年第 6 期, 第 108 页。

^⑤ 参见肖军:《论〈中欧全面投资协定〉劳工条款的可执行性》, 载《法学》2022 年第 9 期, 第 180 页。

法治、涉外法治和国际法治之间的协调。在执法中应以动态发展的眼光审视现实存在的劳动争议、加强各部门之间的沟通和联系、优化处理劳动争议的机制，持续提升劳动监察效果，通过完善事前预防、事中控制和事后救济 3 个阶段的劳动者权利保障机制，提升中国劳动执法的实际效果。

2. 争端解决：以磋商对话为主，纳入有限的第三方争端解决机制

在国际经贸协定中纳入强有力的争端解决机制和执行机制，在表面上可能有助于加速国际劳工标准统一化。然而，劳工议题具有显著社会属性，不考虑国家间发展水平、社会传统等差异，片面强调以刚性机制甚至是制裁导向型机制解决劳工分歧不仅无助于消弭分歧，还可能引起劳工和经贸问题的双重恶化，因此应对解决潜在劳工分歧进行预先安排。

(1) 建立劳工分歧预处理机制

CAI 文本中的劳工分歧解决机制形式上接近于“既往不咎型”的 WTO 争端解决机制，但是我们应重视欧韩劳工案专家组报告对劳工规则的激进解读可能引发的先例效果。如果 CPTPP 劳工争端解决专家组亦在实践中采取类似激进态度，则可能侵蚀缔约国的正当管理权。特别是，近年来少数国家无端指责中国存在所谓的“强迫劳动”，并依托供应链场景扩散其负面影响，^① 将涉劳工问题的争端贸然提交专家组解决存在极大风险。有鉴于此，中国在加入谈判中仍应将劳工对话和劳工磋商作为解决劳工争端的核心机制，同时为了回应 CPTPP 缔约方的关切，建议建立劳工分歧预处理机制，具体措施包括建立国家间常态化的劳工问题合作交流机制；搭建中国国内工会、国内外商会之间的沟通平台，并及时进行信息交流和意见互换；设立投诉中心对涉劳工问题的投诉进行及时审查和处理。劳工分歧预处理机制不仅可能为工会等组织推进劳工立法执行及反映实践中的问题提供便捷、稳定的信息报告和沟通渠道，也有助于政府更精准地及时掌握劳工立法和执法情况。相较于在劳工争端发生后再“被动地”解决争端，纳入预处理机制可以使劳工分歧在萌芽阶段即被精准发现和及时化解，以免其升级为缔约方之间的劳工争端。

(2) 为结社权利和集体谈判权等保留必要腾挪空间

中国虽未加入关于结社权利和集体谈判权的两项 ILO 基本公约，但是中国国内法中对结社权利和集体谈判权也有相应规定。在结社权利方面，中国《工会法》第 2 条将工会明确界定为“中国共产党领导的职工自愿结合的工人阶级群众组织”；第 6 条、第 10 条和第 12 条规定亦表明，工会旨在推动健全劳动关系协调机制，构建和谐劳动关系且各级工会之间呈现一定的管理关系。在集体谈判权方面，中国《劳动法》《劳动合同法》《工会法》《集体合同规定》都对集体合同有所涉及。例如，《工会法》第 21 条规定“工会代表职工依法签订集体合同”。《劳动合同法》第 51 条明确规定由工会（或上级工会指导劳动者推举代表）与用人单位就劳动报酬、工作时间、休息休假、劳动安全卫生、保险福利签订集体合同；在县级以上区域内，建筑业、采矿业、餐饮服务业等行业可以订立行业性集体合同或者订立区域性集体合同。在结社权利方面，国内法规定的工会设立要求、组织架构和工会领导机制与 ILO 第 87 号公约项下不须经过事先批准即可成立工会的规定存在一定差别。在集体谈判权方面，企业层面集体谈判的雇主角色不明；县级以上的行业和区域集体谈判雇主组织缺位等问题与 ILO 第 98 号公约项下的集体谈判权也有一

^① 参见梁咏：《供应链尽责理念影响下的国际投资条约中的劳工条款：国际实践与中国对策》，载《当代法学》2024 年第 2 期，第 138 页。

定差距。结社权利和集体谈判权可能成为中国接受 CPTPP 劳工规则的突出关切。越南 2019 年修改《劳动法》之前也面临类似问题。越南以允许政府工会和企业职工组织并存的方式形式上落实了 CPTPP 劳工规则项下的义务，但是越南未对两种工会之间的冲突，以及《劳动法》与相关立法之间的协调性予以充分考虑和整体安排。前述 2021 年和 2023 年越南劳动部的两份报告也比较隐晦地提及二元工会之间的矛盾和冲突可能进一步显现、集体谈判效果有待加强等不足。更何况两份报告均为越南政府自行评估，如果未来出现援引 CPTPP 劳工规则的争端并最终进入到专家组程序，则专家组将对越南履行 CPTPP 劳工规则义务进行第三方检视甚至重新评估。相较于其他 3 项核心劳工标准，中国的劳工立法与结社自由和集体谈判权这两项核心劳工标准之间存在实质性差异。因此，中国需要逐一与 CPTPP 缔约方达成双边一致或者妥协意见，预留必要的谈判博弈空间。

(3) 争取通过双边安排冻结或暂缓中止利益救济

CPTPP 明确要求缔约方将其劳工规则转化为国内法，并在立法和执法层面贯彻落实，并纳入了“递进式”制裁机制保障执行。有别于 WTO 规则中的授权贸易报复机制，CPTPP 允许胜诉方在满足相关条件后径行采取贸易报复措施，且这种报复措施不以填补损失为限。这种带有制裁意涵的报复机制固然可能以强化执行效果迫使败诉方“主动”调整，但也可能造成胜诉方对贸易报复手段的过度依赖。在现行国际法中，无论是制裁措施抑或反制裁措施，均不具有确定的正当性；同时，对制裁是否真正有助于敦促缔约方更好履行国际法义务也存在争议。在 CPTPP 对劳工争端采用硬机制予以“兜底”、欧韩劳工案专家组对劳工义务进行激进解读的背景下，中国更应对强有力的争端解决机制可能将规则漏洞放大和扩散的风险予以有效防范。越南采用的以双边附函暂时“冻结”中止利益救济的做法提供了一种思路。中国可以与 CPTPP 部分缔约方通过双边安排暂缓实施中止利益救济或者对启动中止利益救济设置特别磋商程序，尽量以两国劳工联合委员会磋商等程序达成和解以避免启动中止利益救济措施。对实施中止利益救济的暂时“冻结”只能争取一定缓冲期，纳入特别磋商程序更有长远价值，毕竟 CAI 的劳工分歧解决虽然没有直接纳入制裁机制，但允许双方自愿达成补偿合意，此种合意亦可以涵盖一定的惩罚性要求。从中可以发现，中国政府对该问题或有务实的安排计划。

3. 持续关注软法性义务发展

涉劳工问题的规定已经被高频度纳入国际经贸协定之中，而且相关表述还具有趋同化和标准化的鲜明特点。^① 尽管 ILO 法律顾问曾向成员国明确《宣言》是“没有约束力的政治声明……不包含新承诺或任何新的法律义务”，^② 但《宣言》得到了全部 187 个成员国一致同意，之后签署的 FTA 中约有 65% 明确提及《宣言》，9% 提及 ILO 基本公约。此外，ILO 其他公约、《体面劳动议程》(ILO's Decent Work Agenda)、《关于争取公平全球化的社会正义宣言》(ILO Declaration on

^① 参见汪培、余云霞：《从中国与新西兰〈劳动合作谅解备忘录〉看国际贸易与国际劳工标准问题》，载《中国劳动关系学院学报》2009年第1期，第80页。

^② 文本原文为“the Declaration and its follow-up does not and cannot impose on any member State any obligation pursuant to any Convention which that State has not ratified through its own constitutional or other requisite legal procedure”。See International Labour Conference, *The 86th Session (Geneva 1998)*, *Record of Proceedings, Volume I: Provisional Record*, PR 20, para. 325. See ILO official website, <https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616> (1998-86) vol. 1. pdf.

Social Justice for a Fair Globalization) 或具体的人权文书亦在部分 FTA 中被提及。^① 欧韩劳工案对“鼓励”“持续不懈地努力”等措辞的激进解读,对倡议性、软法性义务^②“赋予”了实际约束力,可能已经背离了缔约方真实意图。如果在未来争端解决中产生先例效果,则可能使其转化为新型政策工具。实践证明,少数国家会利用其话语主导权选择性地将其国内法或政策中观点和做法包装成优越的“范式”,从而否定他国制度的先进性乃至正当性;也会有意将倡议性或自律性准则和指引的软法性义务进行过度义务化解读,从而加强对其他缔约方的约束效果。特别是,软法性义务还在快速发展中,少数掌握话语权的国家甚至还可以不断“创新”软法性义务。因此,中国政府应特别关注软法性义务特别是此类措辞被过度义务化的解释进路,在对外缔结国际经贸协定和制定国内法中都要尽量避免将软法性义务表述直接复制移植或仅通过简单排列组合径行纳入,而应将此类表述与可能的适用场景相结合进行规定。

(二) “从内到外”的自主性接纳

中国申请加入 CPTPP,展示了中国对持续提高劳工标准的充分准备和制度自信。无论中国是否可以在短时间内获得所有 CPTPP 缔约方同意正式启动加入 CPTPP 的谈判,中国都会以建立更加稳定、和谐劳动关系为目标,持续提高劳工保护标准。这在实践中也已经得到证明。近年来,中国除了积极修订和完善《工会法》《就业促进法》等相关劳工法,还积极在自由贸易试验区、自由贸易港对接更高劳工标准进行先行先试。特别是,2023年11月26日国务院颁布的《全面对接国际高标准经贸规则 推进中国(上海)自由贸易试验区高水平制度型开放总体方案》(下称《总体方案》)第66—69条对劳动者权益保护的规定,除了未规定对不执行专家组报告的败诉方的制裁机制外,其设置的实体要求和程序要求实质上基本与 CPTPP 劳工规则要求一致。但是,《总体方案》在措辞中未采用 ILO 基本公约和 CPTPP 劳工规则中相同甚至是相似的表达,如没有直接纳入“ILO 核心劳工标准”和“公众参与”的表述,而采用“创建和谐劳动关系”和“公众意见审议”的表述,同时加入“依法依规”(第66条)、“依据相关法律法规规定”(第67条)的限定词,强调以中国国内法为参考标准。由此可见,中国以自由贸易试验区为突破点,由“点”及“面”进一步深化改革开放,并以国内法为标准,以自主概念为抓手推进落实。这有力证明了,中国接纳更高劳工标准的核心在于进一步推进改革,而并非经贸利益交换。纳入中国自主概念,有助于防范对某些措辞特别是软法性义务可能的误读或曲解对中国引发的潜在风险。

六 结语

在以 WTO 代表的传统多边主义停滞不前的背景下,中国申请加入 CPTPP,持续提高劳工保护标准,显示了中国进一步深化劳工立法和执法改革的决心以及发展更和谐的劳动关系的信心。但是,我们应该认识到中国在结社权利和集体谈判权方面的规定与 CPTPP 劳工规则存在差异,

^① ILO 理事会,《关于将安全与健康的工作条件纳入国际劳工组织工作中基本原则和权利框架的建议》,2021年10月14日,第25段。参见 ILO 官网, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/-ed_norm/-/-relconf/documents/meetingdocument/wcms_824754.pdf。

^② 参见梁咏:《论中国海外投资治理中的软法方案》,载《法学》2022年第11期,第178页。

特别是 CPTPP 劳工规则纳入的有约束力的劳工标准和强有力的争端解决机制已经突破了中国以往签订的国际经贸协定中的劳工内容仅作柔性宣示性规定和仅纳入非约束性争端解决机制的水平, 需要中国以“自主性接纳”方式对其积极影响和消极影响进行有效平衡。我们亦充分认识到, CPTPP 劳工规则所倡导的保护劳工权利、改善工作条件的宗旨与中国积极推动的《人权行动计划》和深化劳工权益保护改革的目标内在一致。

中国应把握此次推进高水平对外开放的机遇, 加快推进国内劳动法律制度的科学完善和有效执行, 在区域贸易中争得主动地位, 同时也应特别警惕和防范 CPTPP 争端解决机制下的贸易报复手段可能产生的不利影响。因此, 本文强调中国在自主性接纳 CPTPP 劳工规则时, 应通过在“从外到内”和“从内到外”两个维度进行多层次、差异化安排, 并配以相应的争端解决机制, 防范潜在的系统性风险。

China's Proactive Acceptance of Labor Provisions of the CPTPP: From the Perspective of Vietnam's Accession to the CPTPP

Liang Yong and Wei Jiayi

Abstract: China has officially submitted its application to join the CPTPP. Comprehensively evaluating the potential impacts of CPTPP labor rules on China and exploring effective countermeasures has emerged as a practical and urgent matter. As the only socialist country among the CPTPP parties, Vietnam, since its accession to the CPTPP, has made internal adjustments to its domestic labor laws to establish a dual-labor-union system. Externally, it has entered into Free Trade Agreements and strived for a transitional period through signing side letters to meet its obligations under the CPTPP. This experience provides certain reference significance for China. In recent years, the economic and trade agreements China has signed have adopted a more open-stance towards labor rules. At the level of text provisions, current domestic laws in China have largely implemented the requirements of the International Labour Organization regarding core labor standards. Nevertheless, at the dispute settlement level, there still exists a notable gap between the actual implementation and the substantive requirements of the CPTPP labor rules. Particularly, influenced by the “aggressive interpretation” of labor obligations in the dispute settlement panel report of the EU-Korea labor case, the binding dispute settlement mechanism of the CPTPP may increase the requirements for labor obligations. China should conduct a comprehensive risk assessment and make thorough preparations in this regard. It should actively engage in a multi-level and differentiated plan, taking into account China's actual needs, partial suspension, and continuous follow-up, and actively promote China's labor standards.

Keywords: CPTPP Labor Provisions, CPTPP, Vietnam's Labor Law, Labor Standards, Dispute Settlement

(责任编辑: 谭观福)