

## 国际法上的强迫劳动及其在国际贸易中的规范效用

李雪平

**摘要：**强迫劳动是国际法上的一个恒久议题，在实践中有不同表现形式，但均侵犯人的基本自由和尊严。强迫劳动挂钩国际贸易，在现代意义上源于美国关税法对强迫劳动产品的关注，后被引入 GATT 法律体系，在经历 WTO “社会条款”之争后，其具体规定见于美式区域贸易协定，且在战略上已延伸至商业性农业领域，成为当今国际贸易中极为敏感且富有争议的话题。消除强迫劳动是平衡贸易关系、维护社会公正的充分必要条件，但更应辨别其国际贸易中的规范效用偏差，以防止其被用于任意打击贸易竞争对手的正当工具。

**关键词：**强迫劳动标准；劳工基本权利；国际贸易竞争；法律规范效用

[ 中图分类号 ] D996.1 [ 文献标识码 ] A [ 文章编号 ] 2096-6180 ( 2022 ) 03-0001-17

为了撬动国际贸易政策、干预国际市场竞争，美国自 2020 年底开始一再挑动所谓的中国新疆“强迫劳动”议题。<sup>(1)</sup> 在这方面，美国不仅经验老到，而且也劲头十足。在其近年参加的区域贸易协定成功写就保护劳工基本权利、禁止强迫劳动产品贸易等条款后，美国已联合其他西方国家，积极倡议将强迫劳动议题纳入世界贸易组织（WTO）多边规则改革谈判当中。考虑美西方国家在全球经贸领域的实有权力及因之而确立的法律制度，强迫劳动或将长期成为中国对外贸易关系中的棘手问题。

在国际法上，强迫劳动侵犯人的基本自由和尊严，是对劳工权利的剥夺或滥用，具有进阶性的表现形式，而最严重的奴隶制或类似奴隶制则是一种国际罪行。<sup>(2)</sup> 国内外学者对此已有较多论述，但对国际贸易中的强迫劳动问题的研究还有待完善。作为一种经济活动，强迫劳动不是由从事的劳动类型决定的，而是由个人与雇主之间关系的不平等性质决定的。但如果强迫劳动产品参

【作者简介】李雪平，法学博士，武汉大学国际法研究所教授。

【基金项目】国家社会科学基金项目“推动构建新型国际关系和人类命运共同体的国际法规范体系建设研究”（项目批准号：21AZD092）。

(1) *The Department of Homeland Security Issues Withhold Release Order on Silica-Based Products Made by Forced Labour in Xinjiang*, <https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/department-homeland-security-issues-withhold-release-order-silica>, last visited on 12 October 2021; *G7 Trade Ministers' Statement on Forced Labour*, <https://www.gov.uk/government/news/g7-trade-ministers-statement-on-forced-labour-annex-a>, last visited on 24 October 2021.

(2) 参见联合国《废止奴隶制、奴隶贩卖及类似奴隶制的制度与习俗补充公约》（1956年通过）第6条。

与国际市场竞争，则会引发一系列理论问题和实际问题。从国际法角度明晰强迫劳动问题的地位和性质、审视强迫劳动与国际贸易之间关系的法理实践、评估强迫劳动在国际贸易中的规范效用，有助于中国应对美西方国家在所谓“强迫劳动”问题上的挑衅行径，进而有助于中国推进实现对外贸易的新战略、新规划。

## 一、强迫劳动在国际法上的地位和性质

“强迫劳动”首先是国际法上的一个概念，是指以任何惩罚相威胁而强迫任何人从事并非该人自愿提供的所有工作或服务。<sup>(3)</sup>这一出自国际劳工组织（ILO）《强迫劳动公约》（第29号，1930年）的定义至少包含了强迫劳动的三个要素：其一，工作或服务的范围，包括正式和非正式经济领域内的任何活动以及在产业或产业部门中发生的所有类型的工作或服务；其二，非自愿性，即任何人不能拥有自愿接受一份工作的自由以及在任何时候离开的自由；其三，以惩罚相威胁，即用于强迫任何人工作或服务的各种惩罚措施。

历史上，反对强迫劳动的国际行动是针对西方列强殖民地的奴隶制而展开的。第一个谴责奴隶制的国际文书是1815年维也纳会议通过的《关于普遍废除奴隶贸易的宣言》。<sup>(4)</sup>随后，维也纳会议还通过了一系列双边和多边协议，其中就包含在战争与平时禁止强迫劳动的条款。第一次世界大战后，《凡尔赛和约》（Treaty of Versailles）缔约国认为，“现存的劳动条件使许多人遭受不公、艰难和困苦待遇，从而产生如此巨大的动荡，危及世界和平与和谐，现在迫切需要改善这些条件”，而“任何未能采用人道劳动条件的国家都是其他希望改善本国劳动条件的国家的障碍”，借此建立国际劳工组织，以确保实现“只有建立在社会公正基础上的劳动才能实现普遍与持久和平”的信念。<sup>(5)</sup>国际联盟成立后，为了推进托管领土工作，“有必要防止强迫劳动发展为类似于奴隶制的情况”，于1926年通过了《废除奴隶制度及禁止奴隶贩卖之国际公约》（又称《禁奴公约》），“各缔约国承认使用强迫或强制劳动可能有严重后果，并各自承担在其拥有主权、管辖、保护、宗主权或监护之领土上采取一切必要办法，以防止强迫或强制劳动发展成类似奴隶制的情况”。<sup>(6)</sup>从此，强迫劳动成为在国际层面进行系统研究并制定相应标准的一个重要主题，前文提及的国际劳工组织《强迫劳动公约》因之而诞生。

联合国成立之后，“欲免后世再遭今代人两度身历惨不堪言之战祸”，会员国“重申基本人

---

(3) 参见国际劳工组织《强迫劳动公约》第2条第2款。同时，该公约还规定了强迫劳动的例外情形，[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:P029](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:P029)。

(4) *The Declaration Relative to the Universal Abolition of the Slave Trade*, 8 February 1815, in C. Parry ed., *Consolidated Treaty Series* 1648-1919, Vol. 63, No.473, Oxford University Press, 1969.

(5) International Labour Office, *Part XIII of the Peace Treaty: Labour*, Geneva, 1920, [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1920/20B09\\_18\\_engl.pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1920/20B09_18_engl.pdf).

(6) 《废除奴隶制度及禁止奴隶贩卖之国际公约》第5条。

权、人格尊严与价值”，“增进并激励对于全体人类之人权及基本自由之尊重”。<sup>(7)</sup> 基于此，1948年《世界人权宣言》共有31处宣示了人的自由和尊严之权利，要求“任何人不得使为奴隶或奴役，一切形式的奴隶制度和奴隶买卖均应予以禁止”。虽然《世界人权宣言》不是一项具有法律约束力的国际条约，但它为其他国际人权文书提供了规范基础。<sup>(8)</sup> 此后，联合国大会及其专门机构国际劳工组织陆续通过了一系列有关文件，要求会员国采取措施，防止和打击强迫劳动以及与强迫劳动密切相关的奴隶制或类似奴隶制（见表1）。此外，美洲、欧洲、非洲等区域性人权条约也都包含禁止强迫劳动的条款。通过综合比较，此类国际法律文件的有关规定都表明强迫劳动问题具有下列性质。

表1 与强迫劳动问题有关的国际条约

条约机构	条约名称	生效时间/年	迄今批准国家数量/个
国际联盟	《废除奴隶制度及禁止奴隶贩卖之国际公约》	1927	45
国际劳工组织	《强迫劳动公约》	1932	179
	《移徙就业公约》	1952	53
	《废除强迫劳动公约》	1959	174
	《就业政策公约》	1966	115
	《土著和部落公约》	1991	24
	《最恶劣形式的童工劳动公约》	2000	187
	《1930年强迫劳动公约2014年议定书》	2016	56
联合国	《禁止贩卖人口及取缔意图营利使人卖淫公约》	1951	不详
	《废止奴隶制、奴隶贩卖及类似奴隶制的制度与习俗补充公约》	1957	124
	《关于婚姻之同意、结婚最低年龄及婚姻登记之公约》	1964	56
	《公民权利和政治权利国际公约》	1976	173
	《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品的任择议定书》	2002	177
	《打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是贩运妇女和儿童的议定书》	2003	190

第一，用某种强制力量迫使他人服从强迫者意志而进行的劳动，侵犯了人的基本自由和尊严，因而应受国际人权法的约束。罗尔斯在其《正义论》中认为，“公平的正义”的首要目标是提供对

(7) 《联合国宪章》第13、62、76条。

(8) International Labour Conference, Report III (Part 1B): General Survey Concerning the Forced Labour Convention, 1930 (No.29), and the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No.105), 96th Session, 2007, at 8.

基本自由及其优先性的令人信服的解释，包括良心的平等自由、自尊和最高级利益。<sup>(9)</sup> 这里，基本自由的优先性有两种含义：一是基本自由相对其他基本社会良善而具有有一种特殊地位，即不允许在基本自由和社会经济利益之间进行交换；二是基本自由只能为了基本自由的缘故而被限制。<sup>(10)</sup> “人的基本自由”应包括言论自由、信仰自由、免于贫困的自由和免于恐惧的自由。<sup>(11)</sup> 《世界人权宣言》及 1966 年两项公约（《公民权利和政治权利国际公约》《经济、社会和文化权利国际公约》）都充斥着对这四大基本自由的规则化、法律化。基于此，强迫劳动作为侵犯人的基本自由和尊严的一种手段，是而且必须是国际人权保护的组成部分，应受国际人权法的拘束。

第二，强迫劳动是世界范围内普遍存在的一种极端不平等的劳资关系，且具有严重的人身依附性，因而应受国际劳工法的约束。劳动与资本相结合就产生经济活动，在法律或事实上表现为雇佣关系或者劳资关系。强迫劳动是由自然人参加经济活动而产生的，也存在雇佣关系或者劳资关系，但结合前述强迫劳动定义的三要素，其突出表征则是资方以惩罚相威胁，形成一种极端不平等的劳资关系，且具有非常明显的人身依附特征。由于强迫劳动与国家或企业资本、劳动过程和劳动结果等密切相关，为了实现“一切人，不分种族、信仰或性别，有权在自由和尊严、经济稳定和机会平等的条件下追求他们的物质福利和精神发展的环境”，国际劳工组织“有责任审查和考虑一切国际经济和财政政策 and 措施”，在国际劳工法上对其进行规范和约束。<sup>(12)</sup>

第三，非法强征强迫或强制劳动是对他人人身自由的剥夺，各国应将其作为一种刑事犯罪予以惩处，因而应受国际刑法的约束。尽管国际法允许某些例外情形下的强迫或强制劳动，如强制兵役法要求的工作或服务、构成公民正常义务一部分的工作或服务、作为法庭对有关人员依法定罪结果的工作或服务、紧急情况下进行的任何工作或服务、由社区成员为该社区的直接利益而履行的某种小型公共服务等，但反对任何非法的强征强迫或强制劳动，并要求各国在国内法上将其认定为应予惩处的一种刑事犯罪（shall be punishable as a penal offence）。<sup>(13)</sup> 非法强征强迫或强制劳动是迈向奴隶制或类似奴隶制的关键一步，是国际社会公认的刑事法律规范，因而应受国际刑法的约束。

第四，强迫劳动可以发展成为奴隶制或类似奴隶制，而禁止奴隶制是一般国际法上的一项强行规范。联合国《废止奴隶制、奴隶贩卖及类似奴隶制的制度与习俗补充公约》“鉴及 1930 年《强迫劳动公约》及其后国际劳工组织对强迫及强制劳动所采之行动”，规定当事国“应采取一切实际

---

(9) John Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, 1999, p.103 – 104.

(10) 冯秀岐：《罗尔斯论基本自由的优先性》，载《伦理学研究》2021 年第 1 期，第 91 页。

(11) [美] 富兰克林·德·罗斯福：《罗斯福选集》，关在汉编译，商务印书馆 1982 年版，第 270 – 279 页。

(12) *Article 2 of Declaration Concerning the Aims and Purposes of the International Labour Organization (Declaration of Philadelphia)*, [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62\\_LIST\\_ENTRIE\\_ID:2453907:NO#declaration](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO#declaration), last visited on 19 September 2021.

(13) *Arts. 2 and 25, Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)*, [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C029](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C029), last visited on 12 October 2021.

而必要之立法及其他措施，逐渐并尽速达成完全之废止或废弃”债务质役、农奴制、人身依附等形式的类似奴隶制之制度与习俗。1966年《公民权利和政治权利国际公约》第8条也规定：“任何人不得使充奴隶、奴隶制度及奴隶贩卖，不论出于何种方式，悉应禁止；任何人不得使充奴工；任何人不得使服强迫或强制之劳役。”这些规定都充分表明，禁止奴隶制或类似奴隶制是“国家之国际社会全体接受并公认为不许损抑”之一般国际法强制规律。<sup>(14)</sup>

实践中，国家或政府当局、私营企业、个人都可能是强迫劳动的实施者，成人和儿童都可以成为强迫劳动的受害者。<sup>(15)</sup>然而，强迫劳动不等于低标准或剥削性的工作条件，因为它可以使用某些指标来确定某种情况是否属于强迫劳动。国际劳工组织于2012年公开发布的《强迫劳动指标》(ILO Indicators of Forced Labour)，依次列出了包括滥用脆弱性、欺骗、移徙受限、隔离、身体和性暴力、恐吓和威胁、扣押身份证件、扣缴工资、债务绑定、恶劣的工作和生活条件、过度加班等11项指标。<sup>(16)</sup>从它们各自的释义及性质角度，可将这些指标分为“软强迫”和“硬强迫”，前者包括滥用脆弱性、欺骗、移徙受限、隔离、扣押身份证件、扣缴工资、债务绑定、恶劣的工作和生活条件、过度加班等，后者包括身体和性暴力、恐吓和威胁等(见表2)。

表2 国际劳工组织的强迫劳动指标分类

分类	表现形式	举例说明
软强迫	滥用脆弱性	针对移徙工人的极端行为
	欺骗	承诺超高工资待遇
	移徙受限	划定人身活动范围
	隔离	划定隔离空间和时间
	扣押身份证件	强制收取身份证件原件
	扣缴工资	编造理由扣发工资
	债务绑定	通过提前支付报酬而走私或贩卖人口
	恶劣的工作和生活条件	污染厂房、拥挤住宿、饥饿惩罚
	过度加班	严重超过法定作业时间
硬强迫	身体和性暴力	打骂、性侵
	恐吓和威胁	上黑名单、驱逐、向移民局告发

无论是“硬强迫”还是“软强迫”，上述11项指标中的每一项都反映了“以惩罚相威胁而向任何人强行索取并非该人自愿提供的工作或服务”，代表了强迫劳动案件最常见的迹象或线索，可

(14) 《维也纳条约法公约》第53条。

(15) *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage*, Geneva, September 2017, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_575479.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_575479.pdf), at 3.

(16) International Labour Office, *ILO Indicators of Forced Labour*, 2012, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---cd\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_203832.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---cd_norm/---declaration/documents/publication/wcms_203832.pdf).

以帮助“一线”执法人员、劳动执法监督检查人员、工会工作者、非政府组织工作人员等查明是否存在强迫劳动状况。基于此，强迫劳动问题在国际法上有如下特殊地位。

其一，与强迫劳动问题有关的国际条约的生效“门槛”较低。任何条约的生效一般都在该条约中有具体、明确的规定，且因其处理的国际事项不同，各自规定的生效条件也有差异。但无论是纵向比较还是横向对比看，与强迫劳动问题有关的国际条约规定的生效条件都相对比较简单，如规定收到两份批准书即可生效，以此凸显国际法对强迫劳动问题的重要关切。<sup>(17)</sup>

其二，各国中央主管机关应对强迫劳动问题承担责任。尽管强迫劳动的普遍存在对国际社会公正与国际和平秩序构成巨大威胁，但它毕竟是发生在某一国或某一地区的经济活动中，应属一国国内管辖之事项，需要各国中央主管机关高度重视，并承担相应责任。联合国《废奴补充公约》和《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其补充议定书等普遍性国际条约都要求缔约国依法对“硬强迫”劳动、奴役和贩卖人口等予以刑事处罚，由此给缔约国甚或各国中央主管机关施加了相应义务。

其三，打击和消除强迫劳动需要国际合作。滥用强迫劳动必然意味着劳工其他权利的丧失或减损。但在实践中，强迫劳动涉及一国的微观经济领域，且与国家的管辖权密切相关，因而需要建立广泛的国际合作基础，从根源上防止和解决强迫劳动问题；同时，强迫劳动的刑事性质也需要在某种程度上发挥国际刑法的“堤坝”作用。由于国际社会没有统一的执法机关，依据有关的国际条约及各国国内法开展国际刑事司法合作已成为打击和消除强迫劳动的重要途径。

作为一种经济活动，强迫劳动生产的产品进入国际市场，就必然意味着“在基本自由和社会经济利益之间进行交换”。美国《1930年关税法》(Tariff Act of 1930)第307节(19 U.S.C. §1307)规定，凡在外国制造的全部或部分由监狱劳动、强迫劳动、包身劳工和/或童工采掘、加工和生产的货物，不能在美国的任何海关口岸报关，并禁止此类货物的进口。从时间、性质和影响看，美国《1930年关税法》的这一规定在现代意义上最早将国际(货物)贸易与强迫劳动挂钩，且与国际劳工组织1930年通过《强迫劳动公约》之事颇有巧合之处。而更为重要的是，该法创造了一种通过国家间贸易关系监督强迫劳动的压力方法。<sup>(18)</sup>这种方法既可以保护国内市场，也可以打击强迫劳动，进而促进了强迫劳动问题在国际贸易中的规范化发展。

## 二、强迫劳动在国际贸易中的规范表现及实践延伸

为恢复和重建二战后的世界经济，以美国为首的西方工业化国家谈判达成了《关税与贸易总协定》(GATT)。GATT文本在很大程度上受当时美国外贸法律和政策的影响，甚至有些规则本身就出自美国《1930年关税法》。而GATT第20条中“与监狱劳动产品有关”(relating to the products of prison

---

(17) 参见国际劳工组织《强迫劳动公约》第28条，以及联合国《关于修正废除奴隶制度及奴隶贩卖之国际公约的议定书》第3条、《废奴补充公约》第13条。

(18) 《国际劳工组织章程》是由美国劳工联合会(AFL)主席塞缪尔·冈帕斯(Samuel Gompers)领导的国际劳工委员会于1919年起草的，但美国一直到1934年在尚未成为国际联盟成员的情况下才加入国际劳工组织。

labour) 的贸易措施的规定, 虽说与美国《1930 年关税法》第 307 节下的有关内容未能完全一致, 但却成功地将国家实施的强迫劳动 (state-imposed forced labour) 问题引入多边贸易法律关系当中。

### (一) 国家实施的强迫劳动与监狱劳动产品的国际贸易

顾名思义, 国家实施的强迫劳动是指国家有关机关或部门代表国家以惩罚相威胁而强迫任何人从事并非该人自愿提供的工作或服务。从文本看, 国际劳工组织《强迫劳动公约》第 2 条以例外方式排除了国家实施的强迫劳动, 但它在 1957 年通过的《废除强迫劳动公约》(第 105 号公约) 第 1 条所规定的内容均指向国家实施的强迫劳动, 且因其具有高度的政治敏感性, 在实践中很容易成为国际人权斗争的工具。

国家实施的强迫劳动无疑在监狱里最为常见、最为集中。监狱是世界上所有国家的刑罚执行机关, 而任何形式的监狱劳动都会带有某种程度的强迫或强制性质。但根据《强迫劳动公约》第 2.2.3 条的规定, “作为法庭对任何人依法定罪结果的任何工作或服务的, 如果前述工作或服务的在公共机关的监督 and 管控下进行的”, 就不应被认定为强迫劳动。对此, 国际劳工组织的解释认为, 即使囚犯已经被法院判刑, 但“作为对发表政治观点的惩罚”“作为对参加罢工的惩罚”或者“作为种族、宗教或其他歧视的手段”, 根据《废除强迫劳动公约》的规定, 也不能强制要求或者威胁他们劳动。<sup>(19)</sup> 这一观点, 充分表明了国家实施的强迫劳动问题的复杂性、敏感性与可争议性。

通常情况下, 监狱劳动是具有劳动能力的监狱服刑人员必不可少的刑务作业。有了监狱劳动, 就有监狱产品, 即服刑人员接受教育和改造、学习职业知识和技能的客观产品。从市场角度看, 监狱产品大致可分为资源型产品和加工型产品, 其共同特点是劳动力成本在全部产品生产成本中所占比重较大、产品更新换代周期长、技术与资本密集度低, 且大多都是市场的补缺者。如果监狱产品进入市场, 与社会工厂生产的同类产品相比, 至少存在两方面的问题: 一是生产成本较低, 二是涉嫌强迫或强制劳动。监狱产品成本较低的原因在于囚犯的低水平劳动待遇, 而囚犯在军事化管理下的劳动又带有强制性质, 这些基本上都落入上述国际劳工组织发布的强迫劳动指标中。

强迫劳动揭示了违背人的基本自由和尊严的工作和生活条件, 而监狱产品作为严重涉嫌强迫劳动的成果进入市场, 同社会工厂生产的同类产品进行竞争, 就意味着利用人的基本自由和尊严换取社会经济利益。马克思认为, “为了使这些物作为商品发生关系, 商品监护人必须作为有自己的意志体现在这些物中的人彼此发生关系”。<sup>(20)</sup> 因而在这一意义上, 不难理解 GATT 第 20 条“一般例外”之下对监狱产品贸易可作的普遍性限制或禁止, 即在遵守该措施的实施不在情形相同的国家之间构成任意或不合理歧视的手段或构成对国际贸易的变相限制的要求前提下, GATT 的任何规定不得解释为阻止任何缔约方采取或实施与监狱劳动产品有关的措施。

实践中, 与监狱劳动产品有关的贸易争端的发生和发展几乎都与美国适用其《1930 年关税法》

---

(19) *Article 1 and 2, Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No.105)*, [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100::NO:12100:P12100\\_ILO\\_CODE:C105:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C105:NO), last visited on 12 June 2021.

(20) 马克思:《资本论》(第 1 卷), 人民出版社 2004 年版, 第 103 页。

有关,包括20世纪90年代美国针对缅甸军政府实施强迫劳动的产品的进口禁止措施。<sup>(21)</sup>但从GATT及其继承者WTO对援用该第20条引发的贸易争端案件看,其下“与监狱劳动产品有关”一项几乎成了“僵尸”条款。但不能否认的一个客观事实是,在国际贸易中,即便依据国际劳工组织《强迫劳动公约》和《废除强迫劳动公约》甚或《强迫劳动指标》,也无法完全甄别监狱产品中哪些存在强迫劳动、哪些不存在强迫劳动。

## (二) WTO“社会条款”之争与国际劳工基本权利中的强迫劳动

在由WTO推动的经济全球化进程中,劳工问题一时凸显。在1996年《西雅图部长宣言》和1997年《新加坡部长宣言》都明确表达了WTO对劳工问题的关切后,国际劳工组织于1998年通过了《关于工作中的基本原则和权利宣言》(下称《1998年宣言》),引发了应在WTO体制内引入包含国际公认的基本劳工权利(fundamental labour rights)的“社会条款”的广泛争论。<sup>(22)</sup>

国际公认的基本劳工权利是指《1998年宣言》所列的8个国际劳工公约(即基本公约)规定的权利,又称“国际核心劳工标准”,具体包括:第一,结社自由和有效承认集体谈判权,体现在1948年《结社自由和保护组织权利公约》(第87号)和1949年《组织权利和集体谈判权公约》(第98号)之中;第二,消除一切形式的强迫劳动,体现在1930年《强迫劳动公约》(第29号)及其2014年议定书和1957年《废除强迫劳动公约》(第105号)之中;第三,有效地废除童工,体现在1973年《最低年龄公约》(第138号)和1999年《最恶劣形式的童工劳动公约》(第182号)之中;第四,消除就业和职业方面的歧视,体现在1951年《同工同酬公约》(第100号)和1958年《(就业和职业)歧视公约》(第111号)之中。尽管《1998年宣言》序言表达了“国际劳工组织如果不向最脆弱的群体伸出援助之手,它寻求社会正义的工作就无法令人满意地进行”的责任理念,但问题是:国际核心劳工标准的功能是什么?在国际劳工组织现有有效的190个劳工公约中,为什么要选择这8个公约来规定国际公认的基本劳工权利?“消除一切形式的强迫劳动”对其他基本劳工权利有何影响?国际劳工组织如何敦促其成员国促进实现基本劳工权利?

关于第一个问题,《国际劳工组织章程》和《1998年宣言》共同提示:其一,国际核心劳工标准可作为成员国相关劳工立法的参考标准。“即便有会员国还未批准这些基本公约,但源于其尊重作为国际劳工组织成员国的根本事实,有义务善意地根据《国际劳工组织章程》,促进和实现基本劳工权利和原则的约定”,并应尽力使其劳工立法与这些公约保持一致。<sup>(23)</sup>其二,国际核心劳工标准可作为国家适用国际法的一种渊源。在自动执行已批准国际条约的国家,法院可适用基本劳工公约或者其所列定义(如强迫劳动、非歧视等)裁决那些在其国内法上未有充分依据或未有明示规定的案件。

(21) 李雪平:《多边贸易自由化与国际劳工权益保护:法律与政策分析》,武汉大学出版社2007年版,第79页。

(22) 常凯:《WTO、劳工标准与劳工权益保护》,载《中国社会科学》2002年第1期;International Organization of Employers, *The Evolving Debate on Trade & Labour Standards*, IOE Information Paper (March 2006), [https://www.wto.org/english/forums\\_e/ngo\\_e/posp63\\_ioe\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/posp63_ioe_e.pdf), at 2.

(23) *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and Its Follow-up*, para. 2, adopted on 18 June 1998 (Annex revised on 15 June 2010), <https://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--cn/index.htm>.

其三，国际核心劳工标准可作为制定国内社会政策的指南。基本国际劳工公约能为国际劳工组织成员国及其地方政府制定有关的劳工政策或社会政策提供指引，促进国内劳工事务、就业服务等管理机构的优化调整，并可督促跨国公司关注其供应链上的基本劳工权利，推动建立良好的劳资关系。<sup>(24)</sup>

就第二个问题而言，基本劳工权利是所有劳工权利中基本的、主要的部分，体现了广泛性、平等性和真实性。“选择国际核心劳工标准的依据是在工作中应尊重的基本人权，因为人们普遍认为，不论某一国的经济发展水平如何，它们都可以作为工作场所最低标准的基础，而将劳工问题缩小到《1998年宣言》所载之基本劳工权利，可以大大减少劳工—贸易关系的辩论中存在的分歧。”<sup>(25)</sup>但从WTO“社会条款”之争的结果看，关于劳工—贸易关系的分歧并未因《1998年宣言》而“褪色”，尤其是在国际核心劳工标准是否属于由法律支持的贸易保护主义的问题上。

在上述所有基本劳工权利中，“消除一切形式的强迫劳动”无疑具有提纲挈领之法律地位和法律效果。而更为重要的是，强迫劳动问题可以通过WTO多边贸易关系在全世界普及开来。这是因为，与GATT第20条下“与监狱劳动产品有关”的规定相比，“消除一切形式的强迫劳动”不仅扩大了强迫劳动的主体、客体范围，而且依据WTO最惠国待遇原则和规则，在贸易实践中还可以被推行至所有国家。

为了促进实现基本劳工权利，国际劳工组织一直将“体面劳动”（decent work）作为一种实践性方法，并通过《促进公平全球化的社会正义宣言》（2008年）、《关于工作的未来百年宣言》（2019年）等，呼吁所有成员国确保基本劳工权利得到充分保护，以促进全球经济的持续和包容增长；同时，鉴于WTO绝大多数成员（不包括独立关税领土）都是国际劳工组织成员国的事实，国际劳工组织也希望通过“借贷政策”（lending policy）推行国际核心劳工标准。但在WTO体制内，由于成员间在劳工问题上的分歧以及多边贸易契约关系变量的变化，引入国际核心劳工标准的努力未能成功。这种情况并不意味着与贸易有关的劳工问题能够被束之高阁。基于WTO关于区域经济一体化的例外规定，一些发达成员尤其是美国开始在区域（含双边）贸易协定中广泛落实国际公认的基本劳工权利，并将核心内容集中于强迫劳动问题上。<sup>(26)</sup>

### （三）美式区域贸易协定对强迫劳动问题的规定及其特征

世界上第一个将贸易与劳工问题相联系的是由美国、加拿大和墨西哥于1992年共同签署的《北美自由贸易协定》（NAFTA）的附属《北美劳工合作协议》（NALCA）。它所包含的11项基本劳工原则不仅列出了保护工作中人权的最低承诺及与此有关的国际劳工公约，而且也提供了解决缔约国劳工法之间冲突的方法（如劳工磋商、国际合作）。由此开始，美国在对外贸易关系中一再

---

<sup>(24)</sup> <https://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/international-labour-standards-use/lang--en/index.htm>, last visited on 22 March 2021.

<sup>(25)</sup> International Organization of Employers, *The Evolving Debate on Trade & Labour Standards*, IOE Information Paper (March 2006), [https://www.wto.org/english/forums\\_e/ngo\\_e/posp63\\_ioe\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/posp63_ioe_e.pdf), at 2.

<sup>(26)</sup> 李雪平：《国际贸易法制的变迁原理及中国的政策选择》，载《法学评论》2021年第2期，第166页。

强调国际公认的基本劳工权利，并将重心放在“强迫劳动产品贸易”问题上。

首先，美国监督并敦促有关国家保护其给予的贸易优惠计划中的基本劳工权利，并在自由贸易协定中引入国际核心劳工标准。迄今为止，美国单方面给予他国的贸易优惠计划包括普遍优惠制度（GSP）、《非洲增长与机会法案》（AGOA）、《加勒比盆地倡议》（CBI）和《海地通过伙伴关系促进机会法案》（HOPE），其中均包含受惠国应遵循的基本劳工权利标准，因而也可将其称为“有条件的贸易优惠计划”。而在2004年《美国—智利自由贸易协定》（第18章）、2008年《美国—澳大利亚自由贸易协定》（第18章）、2019年《美国—韩国自由贸易协定》（第19章）等协定中，均使用了格式化的条款，即双方重申其作为国际劳工组织成员国的义务及根据《1998年宣言》所作的承诺，努力确保其国内劳工标准与国际公认的基本劳工权利直接相关……任何一方不得以影响其间的贸易或投资方式主动放弃或减损劳工的此类权利。<sup>(27)</sup>对于这种格式化条款的适用及其中存在的问题，美国一直都非常重视。例如，自2010年起，美国根据《多米尼加共和国—中美洲—美国自由贸易协定》（CAFTA—DR）第20.6条的规定，要求成立仲裁专家组，裁定中美洲国家危地马拉未能有效执行其国内劳工法关于基本劳工权利的规定，并给予相应的制裁或惩罚。<sup>(28)</sup>

其次，在近年来推动达成的区域贸易协定中，美国均倡导明确规定国际公认的基本劳工权利，并将强迫劳动问题独立成具体条款。《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP，即后来的CPTPP）和《美墨加协定》（USMCA）均包含劳工章节，且重点要求：一是通过贸易关系强化缔约国保护劳工基本权利的义务，包括不减损义务和透明度义务。前者要求缔约国在投资和贸易中应不豁免或不减损劳工的基本权利，且此种义务应覆盖其领土范围内的出口加工区和外贸区；后者则要求缔约国之间对各自劳工法的执行情况相互监督，设立劳工问题联络点或咨询机构，建立包括劳工组织、商业组织等公众代表参与的监督机制。<sup>(29)</sup>二是通过贸易关系监督强迫劳动。在共同承认强迫劳动是国际法上的一项禁止性规范的基础上，所有缔约国均应承认消除一切形式的强迫或强制劳动的目标，包括强迫或强制童工的目标；每一缔约国应通过适当行动，阻止（discourage）进口全部或部分由强迫或强制劳动生产的其他来源的货物。<sup>(30)</sup>此外，CPTPP和USMCA各自的“政府采购”章节将政府采购实体条件与基本劳工权利相联系，并通过企业社会责任条款将劳工问题延伸至“投资”章节。

最后，美国根据其国内法的有关规定，积极打击国际贸易中的强迫劳动。2015年，美国根据需要修订了《1930年关税法》第307节条款，移除了“消费需求”（consumptive demand）例外的

---

(27) <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements>, last visited on 11 February 2022.

(28) 2017年6月，该案仲裁专家组报告的结论包括：危地马拉承诺加强劳工检查、加快和简化对雇主的制裁程序、下令纠正劳工违法行为、提高出口企业遵守劳工法的程度、改善对劳动法院命令的监督和执行、公布劳工执法信息、建立确保工人在工厂关闭时得到应得报酬的机制。*United States Proceeds with Labour Enforcement Case Against Guatemala*, <https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/dispute-settlement-proceedings/fta-dispute-settlement/cafta-dr/matter-guatemala-issues-relating-obligations-under-article-1621a-cafta-dr>, last visited on 19 August 2021.

(29) CPTPP第4、8—14条，以及USMCA第23章第4、10—16条。

(30) CPTPP第19章第6条、USMCA第23章第6条。

规定。自 2016 年以来，美国海关与边境保护局（USCBP）根据《联邦法典》第 19 章（19 C.F.R. § 12.42 和 § 12.43）的规定，对该第 307 节的执行频率和范围都有所增加，迄今已发布了近三十个“扣留释放令”（WROs），禁止由强迫劳动生产的货物进入美国。<sup>(31)</sup> 在执法程序上，美国海关与边境保护局一旦获得可能存在强迫劳动的线索，就可决定启动针对特定进口货物的调查；如经调查认为该特定货物的采掘、生产或加工存在强迫劳动的合理证据，该局即可发布扣押令，指示全美海关禁止放行涉案货物的进口；如经进一步调查认定存在强迫劳动情形，该局就可启动司法没收程序，对已扣押的涉案货物予以没收（见图 1）。<sup>(32)</sup> 实际上，美国在强迫劳动问题上运用升级的区域贸易措施和激进的单边行政措施，在很大程度上反映了多边贸易关系的深刻变化。

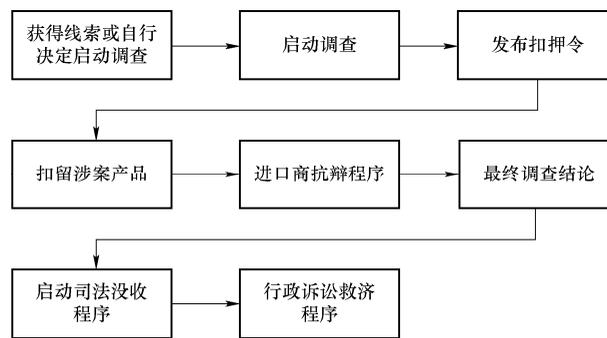


图 1 美国海关与边境保护局对涉嫌强迫劳动货物的进口执法流程

#### （四）多边贸易契约关系变化与强迫劳动问题的战略性延伸

自多哈回合启动以来，WTO 成员间的契约关系发生了一些根本性的改变，突出表现为成员数量增加及其间力量对比变化、多边规则实施所依赖的第三方干预不力、契约关系中的争端解决和惩罚措施不当、应急机制和激励机制不力等。通常情况下，契约关系变化并非所有变量合力作用的结果，但其中的任何一个变量都可能使契约当事方之间的权利义务关系复杂化。为了应对多边贸易关系的深刻变化、满足国内利益集团的诉求，美国及其他一些西方国家已经将强迫劳动问题作为国际贸易新战略的组成部分延伸至商业性农业当中。

商业性农业是更广泛的农业和渔业部门的组成部分。无论是在发达国家还是在发展中或最不发达国家，商业性农业可以具体表现为就业机构、招聘机构或招聘代理机构等。它们一般仅负责提供工作机会，因而会出现非法劳动力供给，也对一系列典型的虐待行为或强迫劳动视而不见，如拖欠或延期支付工资、限制工人活动范围、对工人使用暴力和威胁等。在国际劳工组织已查明的强迫劳动案件中，有 12% 发生在商业性农业部门，且由于商业性农业中的劳动大多是季节性的，

(31) Section 307 and U.S. Imports of Products of Forced Labour: Overview and Issues for Congress, R46631, 21 May 2021, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46631/6>.

(32) In detail 19 U.S.C. 1307-Convict-made goods; importation prohibited; 19 C.F.R. §12.42-Findings of Commissioner of CBP, and §12.43-Proof of admissibility.

因而那里的强迫劳动通常是短期且不易被查处的。<sup>(33)</sup>

作为商业性渔业部门的一部分,美西方国家自2014年以来已将海产品供应链中的强迫劳动问题提升到贸易执法层面。其法理依据在于:其一,渔业本身所固有的困苦条件和工作环境,对判定该行业是否存在或是否滥用强迫劳动带来了独特挑战;其二,渔业的全球化使保护渔船上劳工的措施变得极为复杂,因为这些工人可能长期待在海上遥远的渔场,而这些渔场已超出了沿海国有关机构的劳动执法监督检查能力,甚或在地域上已超出了沿海国的管辖范围;其三,从事海事劳动的移徙工人所面临的强迫风险非常高,而那些根据特殊签证安排从国外招聘的临时渔工或移徙渔民往往被迫支付高昂的中介费,进而可能产生债务绑定的强迫劳动。<sup>(34)</sup>由此,美西方国家认为,渔业中的非法经纪、非法捕捞不仅严重违反某一国的渔业法,而且也严重违反其国内的劳工法,需要在贸易执法层面予以解决。<sup>(35)</sup>

综合来看,美西方国家对商业性农业和渔业部门中强迫劳动问题的解决途径主要有:一是国家单边行动。例如,美国海关与边境保护局在2021年以强迫劳动为由,对中国大连海洋渔业集团的海产品、马来西亚顶级手套公司的一次性手套等发布的禁止进口扣押令。二是区域贸易协定下的国际合作。例如,根据USMCA的规定,缔约方之间可以就打击强迫劳动和人口贩运包括渔业船舶上的强迫劳动以及处理针对工人的暴力包括因工会活动而遭遇的暴力等开展国际合作。<sup>(36)</sup>三是利用有关国际组织或机构宣传强迫劳动的社会危害性。例如,对国际移民组织全球援助基金会在印度尼西亚水域发现六百余名渔业劳工事件进行大肆宣传、报道。四是在世界范围内持续强化关于强迫劳动问题的规范化措施。美西方国家除了在联合国范围内积极推动打击与强迫劳动有关的“非法的、未报告的和未管制的”(illegal, unreported and unregulated, IUU)捕捞活动外<sup>(37)</sup>,还将其纳入WTO《渔业补贴协议》谈判中,以寻求有拘束力的国际贸易监管措施。<sup>(38)</sup>

从GATT第20条下的“与监狱劳动产品有关”到WTO“社会条款”之争,从美式区域贸易协定中的劳工章节到当前商业性农业部门中的强迫劳动,美西方国家不断升级关于强迫劳动问题的规范化措施。在国际贸易中打击强迫劳动可以在一定程度上促进保护基本劳工权利,由此促进

---

(33) International Labour Office, *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage*, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_575479.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_575479.pdf), last visited on 19 October 2021.

(34) *Migrant Fishers Prone to Modern Slavery*, [https://www.ilo.org/jakarta/info/public/fs/WCMS\\_832460/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/jakarta/info/public/fs/WCMS_832460/lang--en/index.htm), last visited on 11 October 2021.

(35) 需要说明的是,国际劳工组织《海事劳工公约》(2018年修订版)并未规定海事或渔业劳工的基本权利。[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---cd\\_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_763684.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---cd_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_763684.pdf), last visited on 29 December 2021.

(36) USMCA 第23章第12.4条。

(37) 如联合国粮农组织于2009年通过的《港口国预防、制止和消除非法的、未报告的和无管制的捕鱼措施协定》, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/rulesneg\\_e/fish\\_e/2009\\_psma.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/rulesneg_e/fish_e/2009_psma.pdf), last visited on 29 December 2021.

(38) Article 3, Agreement on Fisheries Subsidies (Draft Text), WT/MIN (21)/W/5, 24 November 2021, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN21/W5.pdf&Open=True>, last visited on 30 November 2021.

公平的贸易竞争环境，但同时也必须面对和解决一系列实际问题的严峻挑战：将强迫劳动与国际贸易挂钩难道就不会产生贸易保护主义？如何防止将强迫劳动问题作为限制或打击国际市场竞争对手的工具？通过调整国际贸易规范进而强制性改变国际贸易竞争关系能否有效解决世界范围内普遍存在的强迫劳动问题？

### 三、强迫劳动在国际贸易中的规范效用及实践影响

从 CPTPP、USMCA 等区域贸易协定的具体条款看，强迫劳动在国际贸易中的规范效用应突出表现为：通过保护基本劳工权利实现国际贸易的公平竞争。但从本质上看，与强迫劳动有关的规定还存在更为敏感的规范效用偏差及因之而产生的一些实践难题。

第一，如何判断正在进口的产品或货物部分或全部地含有强迫劳动？从国际贸易流动方向看，强迫劳动应该大多发生在产品或货物来源国（生产国或出口国）境内的企业中，因而进口产品本身是否包含强迫劳动从根本上说是一个需要充分证据证明的问题。或言之，如果进口国通过某种线索或者有关部门的调查发现正在进口的产品或货物部分或全部含有强迫劳动，在采取贸易限制措施（如海关扣押或没收）之前，还应基于充分证据而非该进口国执法机构的自由裁量权进行。

对于强迫劳动的“充分证据”，CPTPP、USMCA 等区域贸易协定的劳工章节都未有明确、具体的规定，因而这里必须解决的是如何证明正在进口的货物存在强迫劳动的问题。这包括两个方面：一是举证责任承担问题。根据一般法理逻辑，如果进口国认为正在进入其领土的产品或货物涉嫌强迫劳动，那么就需提供证据，即提出初步证据（*prima facie*）。但作为进口国，在很大程度上存在举证责任困难或者举证不力，因而可能发生举证责任倒置，需要产品或货物来源国自证清白。<sup>(39)</sup> 如果进出口双方各执一词，可能需要无利害关系第三方进行协调或解决，甚或亲力亲为查询取证，但这显然也需要产品或货物来源国的配合。二是证据限度界定问题。在以贸易限制或禁止作为打击强迫劳动的手段面前，国际劳工组织关于强迫劳动的 11 项指标中的任何一项或多项都可以发生效用，无须明确正在进口的产品或货物中存在的是“软强迫”劳动还是“硬强迫”劳动。实践中，“软强迫”较“硬强迫”更为常见，但依据上文所议的强迫劳动三要素，也很难判断该特定产品或货物是否存在“软强迫”劳动。例如，CPTPP 成员国内企业如何在某批货物加工合同工期要求和 CPTPP 的强迫劳动规则之间取得平衡？如果该企业通过过度加班赶工期完成合同定制产品而后又给予工人休假补偿或者经济补偿，那么是否还应对该特定产品或货物的进口采取贸易限制或禁止措施？

第二，如何确保针对正在进口的涉嫌强迫劳动产品所采取的贸易限制措施不会变成国际政治问题？如前所论，强迫劳动侵犯人的基本自由和尊严，应受国际人权法、国际劳工法、国际

---

(39) 韩立余：《WTO 争端解决程序中的举证责任》，载《现代法学》2007 年第 3 期，第 81 页。

刑法等的约束，且禁止奴隶制或类似奴隶制已成为一般国际法上的一项强行规范，这些都充分表明了具有人权性质的强迫劳动与国际贸易相联结的敏感性。人权保护虽在二战后已成为国际法的组成部分，但仍不能否认其中包含的政治因素，进而使与强迫劳动有关国际贸易问题可以轻易地变成国际政治问题，甚或在国家间的贸易关系中，强迫劳动问题还可以成为国际政治胁迫、国际政治恐吓的一种新工具。自2020年底以来，美西方国家以强迫劳动为由对中国新疆产品采取的贸易限制或禁止措施，就是滥用强迫劳动问题对中国进行国际政治恐吓和胁迫的典型实例。

基于此，这里应着重考虑的是，如何防止、解决有关国家援用诸如CPTPP、USMCA等当中的强迫劳动规范所带来的国际政治影响？如前所论，所有国家的中央主管机关应承担消除一切形式的强迫劳动的直接责任，包括订立有关区域贸易协定、通过有关国内立法、海关执法检查、劳动执法监督等。但是，如果进口国援用CPTPP、USMCA等当中的有关规定甚或国内有关立法限制或禁止某种产品的进口，就极有可能给该特定产品的来源国贴上世界性的印象标签：一是认为该国对强迫劳动问题视而不见，或者说该国中央主管机关不作为；二是认为该国可能存在国家实施的强迫劳动；三是该国国内的人权状况堪忧。这样的印象标签不仅有损该产品来源国的国家形象，而且也深刻影响其国际政治关系。

如果说某产品的来源国境内确实存在强迫劳动，那么它就应当承担相应的政治后果。但在国际贸易实践中，也可能发生对强迫劳动产品的误判甚或主观故意制造“案情”的情形，相应地会产生国际责任问题。前者可以类比“因疏忽大意而产生的责任”，后者则可以看作是主观故意而产生的责任。根据国际法上的“结果责任论”，无论是哪种情形下的责任，皆因“国家违背国际义务”而产生，应承担一般国际不法行为的国家责任，需要依据当事国间议定的补偿方式解决因强迫劳动问题而产生的政治后果甚或与此有关的经济后果。<sup>〔40〕</sup>这里引发的一个关键性问题是，确定国家违背国际义务的依据是条约国际法，但包括CPTPP、USMCA等在内的国际贸易协定对此均未有明确的规定。

第三，如何充分而有效地解决由强迫劳动问题引发的贸易争端？“充分而有效”意味着应首先解决与强迫劳动有关的贸易争端，确保国家间权利义务关系的平衡，然后才能解决与产品有关的强迫劳动问题，而这又涉及一国劳工法的执行情况及国际核心劳工标准的国内适用。或者更进一步地说，解决与强迫劳动有关的贸易争端极有可能涉及产品来源国的有关立法或政策，甚或直击该国的微观经济领域。

根据CPTPP、USMCA等的有关规定，解决与强迫劳动有关的贸易争端的首要方法是劳工磋商，但如果在规定时间内未能达成令双方满意的解决办法，就可进入区域贸易协定下的通用争端解决方法，即准司法方法。而援用准司法方法解决与强迫劳动有关的贸易争端，可能包含更为复杂的权利义务关系。通常情况下，国际贸易争端的发生是因一方未能履行法定义务或者事实义务而导致另一方贸易权益的丧失或减损。具言之，与强迫劳动有关的贸易争端是由于企业

---

〔40〕 梁西主编：《国际法》，武汉大学出版社2016年版，第110页。

侵犯了基本劳工权利而产生了不公平的市场竞争，凸显为人权保护与贸易竞争的关系。因而，这里还需要深究的两个问题是：其一，在国际法上，强迫劳动归根结底是一国管辖范围内的事项，那么能否通过此类争端案件有效地解决被诉方境内的强迫劳动问题？其二，鉴于强迫劳动问题带来的国际政治影响，能否仅通过一个有关的争端案件而迫使被诉方甚或其他国家提升在强迫劳动问题上的治理能力进而在国际贸易中不再发生此类争端？可以肯定地说，一旦某国对正在进口的产品或货物以强迫劳动为由采取贸易制裁措施，就会引发合法性（指符合国际法）的“蝴蝶效应”——其他国家也会因之而采取贸易限制措施，甚至还可能以“强迫劳动产品”之名引导消费者进行选择，进而人为地或者强制性地改变国际市场竞争环境。

从各自的序言看，CPTPP、USMCA 等的首要目标是促进缔约国之间的自由贸易，但在解决与强迫劳动有关的贸易争端案件上可能以支持自由贸易为定向，也可能以保护劳工权利为导向。这一不确定性一方面来自 WTO 争端解决机构（DSB）在“海虾案”“稀土案”等案件中的同一结论，另一方面也考虑到强迫劳动问题的复杂性、敏感性及其对国际贸易关系的深远影响。<sup>(41)</sup> 如果说 DSB 在有关案件中认为“环境问题应服从于贸易问题”是因为 WTO 不存在贸易与环境关系的多边规则，那么在 CPTPP、USMCA 等之下解决与强迫劳动有关的贸易争端，需要切实平衡贸易权益与劳工权利之间的关系。这显然会给争端解决过程带来巨大压力，但应着力防止利用此类争端案件干涉他国内政之任何做法。

第四，如何判断并防止将强迫劳动用于贸易保护主义的目的？在国际贸易领域，由于存在着固有的国家利益冲突，贸易保护主义的“幽灵”一直在飘荡，而在经济情况不好的时候，国家更容易采取贸易保护措施。美西方国家近年来经济增长迟缓，各种利益集团纷纷要求政府在国际贸易中寻求发展机会；而中国对外贸易的强劲发展势头，使美西方国家开始怀疑其在全球一直极力推行的自由经济政策，并将不同形态、不同手段的贸易保护措施针对“中国制造”，引发诸多贸易摩擦或争端，甚至还升级为“贸易战”。<sup>(42)</sup>

与诸如反倾销、反补贴等贸易保护措施相比，基于强迫劳动的贸易保护属于“低成本”行为。在国际法上，强迫劳动所具有的人权和犯罪性质，决定了与强迫劳动有关的贸易限制措施的合法性和正当性，因而很容易成为贸易保护主义的新工具，对产品或货物来源国在政治和经济上都具有很强的“杀伤力”。这是因为，对于进口产品或货物是否存在强迫劳动的判断，一般都由该进口国根据有关线索进行调查并作出结论。如果按照美国所谓的“维吾尔强迫劳动预防法案”（Uyghur Forced Labour Prevention Act）的有关规定，即便这一过程包含上文所论的举证责任分担或举证责任倒置，但由于强迫劳动一开始就被定位于产品或货物来源国境内，任何与此有关的说辞都会给该进口产品

(41) In Detail United States-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products-Appellate Body Report and Panel Report Pursuant to Article 21.5 of the DSU-Action by the Dispute Settlement Body, WT/DS58/23, 26 November 2001; China-Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten, and Molybdenum-Understanding Between China and the United States Regarding Procedures Under Articles 21 and 22 of the DSU, WT/DS431/17, 26 May 2015.

(42) 李雪平：《西方国家的新贸易保护主义与中国的应对措施研究》，人民出版社 2019 年版，第 25 页。

或货物的来源国造成极为恶劣的政治影响，进而在国际市场竞争中形成更广泛、更持久的贸易保护。

#### 四、结语及中国行动建议

国际劳工组织认为，以某种形式存在于所有国家诸多经济活动中的强迫劳动，侵犯了人的基本自由和尊严，对社会公正与和平秩序构成巨大威胁，因而消除一切形式的强迫劳动仍是世界各国在 21 世纪的一项严峻挑战。<sup>(43)</sup> 尽管“在世界上的某些地方，经济和社会状况使完全废除强迫劳动还有困难，但人们相信，保护基本自由和人格尊严的原则比这些困难更为重要”。<sup>(44)</sup> 如果说将强迫劳动引入国际贸易是为了建立一个市场文明（market civilization）与普遍竞争（universal competition）共存的“乌托邦”，那么关键的问题是如何解决强迫劳动在国际贸易中的规范效用偏差及其带来的负面影响，这尤其表现在当前中国与美西方国家间的贸易关系中。

中国“是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的社会主义国家”，一直非常关注和重视劳工治理中的强迫劳动问题。一方面，中国已根据自身国情形成了一套规范强迫劳动的法律制度，见于《中华人民共和国宪法》第 37 条、《中华人民共和国劳动法》第 32 条和第 96 条、《中华人民共和国刑法》第 244 条和第 244 条之一、《中华人民共和国妇女权益保障法》第 37—39 条、《中华人民共和国就业促进法》第 6 条、《中华人民共和国残疾人保障法》第 40 条、《职工带薪年休假条例》第 6 条、《禁止使用童工规定》第 11 条等。另一方面，中国在近年来参加的自由贸易协定中已坦然写就劳工条款，并已向 CPTPP 这一包含强迫劳动条款的协定保存国递交了申请加入函，充分表明了中国在劳工治理问题上的信心和决心。而更为凸显的是，中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员第三十四次会议（2022 年 4 月）批准了国际劳工组织的《强迫劳动公约》和《废除强迫劳动公约》。

考虑中国人口基数大的事实及中国外向型经济的强劲发展态势，在一直由美西方国家强力主导的国际贸易竞争环境中，强迫劳动问题必定是中国对外贸易中的惯常困扰。自 2009 年起，中国就被美国列入根据其《人口贩运受害者保护再授权法》（Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2005）制定的“童工或强迫劳动生产的货物清单”（List of Goods Produced by Child Labour or Forced Labour）当中。<sup>(45)</sup> 2021 年 12 月，美国又通过所谓的“维吾尔强迫劳动预防法案”，将中国新疆生产的全部产品推定为所谓“强迫劳动”产品，并禁止进口与中国新疆相关的产品。基于上文对国际法上强迫劳动问题的释疑及其在国际贸易中的规范效用评析，中国不仅应该质疑国际劳工组织公开发布的强迫劳动指标的法律渊源和事实依据及其与贸

---

(43) International Labour Conference, *General Survey Concerning the Forced Labour Convention, 1930 (No.29), and the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No.105)*, 2007, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_089199.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_089199.pdf), at 2-4.

(44) [英] 詹宁斯、瓦茨修订：《奥本海国际法》（第 1 卷第 2 分册），中国大百科全书出版社 1995 年版，第 354 页。

(45) In detail <https://www.dol.gov/agencies/ilab/reports/child-labor/list-of-goods>, last visited on 12 December 2021.

易保护主义的关系，而且还应该变被动为主动，结合自身传统文化价值和基本国情，订立中国关于强迫劳动的规则或标准；同时，依据国内有关立法，建立与强迫劳动问题有关的公众参与和公众监督机制，提升劳工治理过程的透明度，拓展和畅通国际劳工对话渠道。在此基础上，通过国际贸易关系监督他国境内的强迫劳动，预防并及时解决对中国外贸可能产生重大影响的强迫劳动问题，进而将“内秀外慧”的劳工治理现代化作为推动中国外贸持续增长的新力量。

## **Forced Labour in International Law and Its Normative Utility in International Trade**

LI Xueping

**Abstract:** Forced Labour has been a hard issue in international law for so long a time. It takes different forms in practice, but all of them violate fundamental freedom and dignities of a human being. The linkage of forced labour with international trade, in a modern sense, came from the consequence of the application of US Tariff Act on the products of forced labour, then it was successfully introduced into the GATT legal system. Since the complete loss of a hot debate over the “social clause” within the WTO, specific provisions on the forced labour issue have been explicitly written in the American regional trade agreements. With its strategic extension to commercial agriculture, the force labour issue has become a more sensitive and controversial topic in international trade today. The elimination of forced labour is of course a sufficient and necessary condition to balance trade relations and maintain social justice, but it is more prior to distinguish the deviation of its normative utility in international trade so as to prevent it from being used as a legitimate tool to arbitrarily attack trade competitors.

**Keywords:** Standards of Forced Labour; Fundamental Labour Rights; International Trade Competition; Normative Utility in Law

(责任编辑：边永民 汪友年)