

中欧投资协定对我国劳工权利保护的影响

第一部分

2020年即将结束之际，中国和欧盟的国家领导人共同宣布完成了投资协定的谈判，并就中欧投资协定达成了最终的协议文本。目前虽然尚未看到协议的具体条款，但根据中国商务部和欧盟方面发布的消息，协议包含了投资自由化、投资保护、争端解决，以及可持续发展等四大部分的内容。其中可持续发展部分专门涉及了劳工权益保护的规定。据国内某些自媒体的报道，中国在协定的谈判中有以下两段重要的承诺，即：

一、“中国承诺，在劳工和环境领域不为吸引投资而降低保护标准，不利用劳工和环境标准达到保护主义目的，并尊重相关条约规定的国际义务。中国将支持本国企业承担企业社会责任”。

二、“中国还承诺致力于批准尚未批准的国际劳工组织基本公约，并对尚未批准的两项国际劳工组织关于强迫劳动的基本公约做出具体承诺”。

由于中国过去在与其他国家或区域性组织签订的各种双边或多边投资协议中对保护劳工权益从未做出过如此清晰明确的承诺，因此中欧投资协议对未来中国的劳动立法，以及中国与其他国

家和地区进行的相关谈判将产生十分重要的影响。

截止到目前为止，中国政府已经承认并签署了国际劳工组织的22项公约，其中包括国际劳工组织八个基本公约（即核心公约）中的四个。这四个已经签署的基本公约包括：第100号同工同酬公约；第111号消除就业和职业歧视公约；第138号最低就业年龄公约，以及第182号禁止最恶劣形式童工劳动公约。另有四个基本公约虽然同样涉及劳工权利保护，但一直未签署。

多年来，中国政府在与其他国家和地区进行投资或贸易协定谈判时，均秉持“抓大放小、先易后难、相向而行”的谈判原则和策略，对比较复杂的保护劳工权益问题一直持保守谨慎的态度。直到2008年中国与新西兰进行谈判时，才首次将双方应承担作为国际劳工组织（ILO）成员的义务，承诺不会削弱或废止相关法律来鼓励投资，并强调要在劳工保护方面进行合作这样原则性的内容放入协议条款之中。此后2010年，中国又进一步在与东盟签署的货物贸易协定中同意，缔约方的有效合作将会促成ILO宣言和182号劳工组织公约中包含的核心劳工权利的实现。此次中欧投资谈判中，中国政府承诺将“致力于批准”尚未批准的国际劳工组织基本公约，并明确“将对关于

强迫劳动的基本公约做出具体承诺”，殊为不易。

第二部分

在中国政府尚未批准的其它四个国际劳工组织基本公约中，涉及强迫劳动问题的一共有两个，即第 29 号强迫或强制劳动公约，以及第 105 号废除强迫劳动公约。这两个公约对什么是强迫劳动，什么是征用强迫劳动，以及对强迫劳动行为应承担的责任和救济做出了相关规定。其中第 105 号公约对强迫和强制劳动的定义有以下表述：

(a) 作为一种政治强制或政治教育的手段，或者作为对持有或发表某些政治观点或表现出同既定的政治、社会或经济制度对立的思想意识的人的一种惩罚；

(b) 作为动员和利用劳动力以发展经济的一种方法；

(c) 作为一种劳动纪律的措施；

(d) 作为对参加罢工的一种惩罚；

(e) 作为实行种族、社会、民族或宗教歧视的一种手段。

结合上述规定看中国改革开放以来劳动用工的发展轨迹，虽然还不能完全排除现在或今后会继续出现类似 2008 年山西黑砖窑事件那样的强迫劳动案例，但就整体而言，因政府行政行为造成的强迫或强制劳动现象，现在在中国已经不复存在了。可能这也是中国政府有信心对欧盟做出承诺的主要原因（关于监狱罪犯劳动改造和强迫劳动之间的边际如何界定，可能是中国政府今后需要在与欧盟落实协议的过程中与进一步厘清的问题之一）。

中欧投资协议从 2013 年开始正式谈判，当时

欧洲议会在授权欧盟委员会与中国开始谈判时，曾特别要求欧盟委员会关注中国的强迫劳动问题。双方谈判历时 7 年，直到 2020 年 11 月第 34 轮谈判时，在包括劳工问题在内的可持续发展议题上还争执激烈。好在双方都能高瞻远瞩，特别是中国政府明确表态将对强迫劳动的基本公约做出具体承诺，才使得这份对双方来说都是至关重要的区域性协议在 2020 年的最后几天呱呱落地。

根据媒体预测，中欧投资协议的文本将在全国人民代表大会以及欧盟各国的议会中表决批准。整个程序或许将持续至少一年才能使协议最终生效。根据报道，第十三届全国人大第四次会议将于 2021 年 3 月 5 日在北京召开，因此协议文本在中方这一边最快在今年三月就有可能被批准通过。将来随着协议生效，不排除全国人大常委会在修改《劳动法》、《劳动合同法》或《就业促进法》的时候，会将禁止强迫劳动的有关内容加入上述法律条文之中，以实现中国政府对 ILO 基本公约的承诺。

第三部分

在已经公布的报道中，中国除了承诺将支持中国企业承担企业责任，遵守 ILO 关于强迫劳动的规定外，还表态将“致力于批准尚未批准的国际劳工组织基本公约”。如前所述，中国政府尚未批准的国际劳工组织基本公约除了和强迫劳动有关的第 29 号和第 105 号两个公约外，还有第 87 号结社自由及组织权利的保障公约，以及第 98 号组织和集体谈判权利的原则性实施公约。我们目前无法了解，在中欧投资协议中中国“承诺致力于批准尚未批准的国际劳工组织基本公约”这句话是否也包括了这两个公约。如果包括，不啻将是一次具有划时代意义的改革。

众所周知，迄今为止的中国劳动法律立法，主要集中在如何确定劳动条件，以及如何调整个别劳动关系上。对于国际劳工组织第 78 号以及第 98 号两个基本公约所规定的，与如何调整集体劳动关系相关的内容，则尚处于初期探索阶段。2020 年 11 月 15 日，中国与亚太地区的 15 个国家签署了《区域全面经济伙伴关系协定》（即 RCEP），4 天之后，商务部发言人在回答记者问的时候表示，中国对进一步加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协议》（即 CPTPP）持积极开放的态度。与中欧投资协议相比，CPTPP 对保护劳工权利的要求更高。

在它的劳工条款中，明确引入了 1998 年国际劳工组织宣言，即《关于工作中基本原则和权利宣言及其后续措施》，并要求缔约方承担与 ILO 第 78 号和第 98 号公约规定相一致的义务。因此，如果中国要加入 CPTPP，其保护劳工权利的责任和义务就不得不向国际劳工组织的标准看齐，也因此不得不批准国际劳工组织的全部基本公约。这是一次倒逼改革的机会。从历史发展的逻辑看，如果中国今后要在世界上发挥更大的影响力乃至领导力，这一步是迟早要走出去的。笔者对此抱谨慎的乐观态度。

马建军 顾问 电话：86 21 5298 5488 邮箱地址：majj@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多信息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

