



国际
劳工
组织

► 国际劳工组织工作报告 104

2024年 01月

► 劳工条款争端处理机制的近期变化趋势

基于欧美的定量和多案例比较分析

作者 / 静漪叶, 伟涂





本开放获取作品适用于知识共享署名-4.0 国际 (CC BY 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.zh>)。如许可协议所述, 用户可以重复使用、分享、改编原作以及基于原作进行创作, 使用时必须清晰标注国际劳工组织为原作所有者。用户的作品中不能使用国际劳工组织的标志。

署名- 作品必须按如下方式引用: 叶, 静., 涂, 伟. 劳工条款争端处理机制的近期变化趋势: 基于欧美的定量和多案例比较分析, 日内瓦: 国际劳工局, 2024

翻译: 如翻译该作品, 则须注明以下免责声明和署名: 该译作并非由国际劳工组织翻译, 不应被视为国际劳工组织的官方翻译。国际劳工组织不对译文的内容及准确性负责。

改编: 如改编该作品, 则须注明以下免责声明和署名: 该作品是对国际劳工组织所著原作的改编。作品中所表达的观点和意见完全由改编作者负责, 不代表国际劳工组织对其观点和意见表示认可。

CC4.0许可协议不适用于本出版物中非国际劳工组织版权的材料。如果材料归属于第三方, 材料的使用者应自行负责与权利人进行版权清算。

因本许可协议产生的任何争议如不能友好解决, 应根据联合国国际贸易法委员会 (UNCITRAL) 的仲裁规则提交仲裁。不论仲裁结果如何, 双方均应受其约束, 作为此类争议的最终裁决。

有关版权和许可的任何疑问, 应联系国际劳工组织出版部门 (版权和许可), 地址: International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, 或发邮件至: rights@ilo.org。

ISBN 9789220403099 (print), ISBN 9789220403105 (web PDF), ISBN 9789220403112 (epub), ISBN 9789220403129 (mobi), ISBN 9789220403136 (html). ISSN 2709-6335 (print), ISSN 2709-6343 (digital)

<https://doi.org/10.54394/LQBO1338>

国际劳工组织出版物使用的名称符合联合国惯例, 其内容不代表国际劳工组织对任何国家、地区或领土的法律地位或权限, 以及边界划定表达任何意见。

署名文章、研究报告和其他文稿, 文责由作者自负, 出版发行并不代表国际劳工组织认可其观点。

提及的企业、商业产品和流程的名称不意味其得到国际劳工组织的认可, 而未提及的企业、商业产品和流程也并非意味着不被认可。

国际劳工组织出版物和数字产品的相关信息请见: www.ilo.org/publns

国际劳工组织工作报告系列汇总了国际劳工组织正在进行的的研究的结果, 并力图促进关于劳动世界一系列问题的讨论。欢迎各界对本工作报告提出意见和建议, 并请发送至: tuwei@calss.net.cn。

出版授权: Chang-Hee Lee, Director of Beijing Office

国际劳工组织工作报告系列载于: <https://www.ilo.org/global/publications/working-papers>

建议引用格式:

叶, 静., 涂, 伟. 2024. 劳工条款争端处理机制的近期变化趋势: 基于欧美的定量和多案例比较分析, 国际劳工组织工作报告 104 (日内瓦, 国际劳工局)。 <https://doi.org/10.54394/LQBO1338>

摘要

争端处理机制是自贸协定下劳工条款的重要执行机制之一。为了促使缔约国更严格的执行承诺，欧盟和美国近年来正在对该机制不断完善。本文采用了定量数据和典型案例比较的方法，分析总结了欧盟和美国模式下劳工条款争端处理机制的五个演进趋势，具体包括：一是专家组管辖权不断扩大，主要因为劳工条款和贸易之间的联结已经开始被作为潜在假设，而无需投诉方证明。二是专家组不断提高做出裁决的效率。三是专家组裁决的争议类型不断增加。四是专家组做出裁决时非常倚重国际劳工组织对核心劳工权利的监督实施机制。五是专家组裁决程序的替代性机制开始出现。上述趋势表明劳工条款的执行机制在欧盟和美国的推动下已经越来越成熟，并对缔约国遵守劳工条款产生了更强的约束力。基于此，本文建议中国在增进对劳工条款争端处理机制最新发展趋势的基础上及时做好相关应对。

Abstract

The dispute settlement mechanism is one of the important implementation mechanisms of the labor provisions under the Free Trade Agreement. To urge the parties to more strictly implement the commitments made in the labor provisions, the EU and the U.S. have been continuously improving the mechanism in recent years. The paper uses quantitative data and cases comparison to conclude five trends of the dispute settlement mechanism, including: First, the jurisdiction of panel continues to expand, and the link between labor provisions and trade has become a potential assumption and the defendant needs no proof; Second, the efficiency of the panel in making decisions has been continuously faster; Third, the types of disputes adjudicated by the panel are constantly increasing; Fourth, the panel relies heavily on the interpretation of core labor standards by the International Labor Organization (ILO); Fifth, alternative mechanisms for panel began to emerge. The above-mentioned trends indicate that the implementation mechanism of labor provisions has become more effective under the impetus of the EU and the U.S. and has exerted stronger binding force on contracting parties' compliance with labor provisions. Based on the analysis, we suggest that China should improve its understanding of the trend of the dispute settlement mechanism and improve its relevant policies accordingly.

关于作者

叶静漪，北京大学法学院教授，博士生导师，现任北京大学校务委员会副主任、北京大学劳动法与社会保障法研究所所长、北京大学中外妇女问题研究中心主任。兼任中国社会法学会副会长兼秘书长、中国妇女研究会副会长、全国总工会法律顾问委员会委员等。叶静漪教授长期从事社会法学/劳动法学/社会保障法学教学科研工作，主持和承担国家和省部级法学研究项目、国内外合作研究项目四十余项，并在《中外法学》等权威核心期刊上发表数十篇论文。

涂伟，博士，国际劳工组织北京局劳动力市场研究协调员。目前研究领域主要包括中国劳动力市场的趋势、劳工数字平台、劳动世界的未来等领域。在2022年加入国际劳工组织之前，他在中国劳动和社会保障科学研究院担任副研究员。涂伟的研究兴趣主要包括劳动法及国际比较、新就业形态、自由贸易协定中的劳工条款等。

目录

摘要	01
Abstract	01
关于作者	01
▶ 引言	04
▶ 1 劳工条款争端处理机制概述	06
1.1.争端处理机制及其两种主要模式	06
1.2.争端处理机制的实际使用情况	08
▶ 2 劳工条款争端典型案例	09
2.1.案例1：美国诉危地马拉案	09
2.2.案例2：欧盟诉韩国案	10
2.3.案例3：美国诉通用汽车墨西哥锡劳公司案	11
▶ 3 讨论：劳工条款争端处理机制的发展趋势	12
3.1.专家组的管辖权不断扩大	12
3.2.专家组做出裁决的效率不断提高	12
3.3.专家组裁决的争议类型不断增加	13
3.4.专家组对国际劳工组织的作用持续认可	13
3.5.专家组裁决程序的替代机制开始出现	14
▶ 结论和政策建议	16
4.1.结论	16
4.2.中国自贸协定中劳工条款的现状	16
4.3.未来的政策建议	16
致谢	18

表格列表

表1：劳工条款争端处理机制的程序	07
表2：美国和欧盟提起投诉的情况	08
表3：争端处理机制下的典型案例	09

► 引言

自贸协定中纳入劳工条款是当下国际自由贸易协定发展的重要趋势。这一趋势主要由美国、欧盟等发达经济体通过双边或区域性自由贸易投资协定推动。自1994年北美自贸协定（NAFTA）第一次纳入劳工条款以来，经过近三十年的实践发展，目前各国签订的357份区域性自贸协定中，包括劳工条款的自贸协定累计达到113份，占比31.7%。¹其中签订此类协定最多的国家是欧盟（25份），第二位的是加拿大（15份），第三位的是美国（14份）。这三个国家签订的此类协定占有含劳工条款协定的比例为46.8%。²此外，南南国家之间签订此类协定的比例也已经达到了总量的四分之一左右。³尤其是近15年，劳工条款与自贸协定挂钩的趋势更加明显。例如63.6%的劳工条款是2008年以后签订的。⁴再以欧盟为例，近15年其签订的22个区域自贸协定中17个包含了劳工条款。⁵除了数量大幅增加外，劳工条款的模式也逐渐固定，甚至成为了格式条款。此类劳工条款大体上都包括三部分内容：（1）涉及劳动关系、最低工作条件、雇佣条款和/或其他劳工问题的原则、标准（包括国际劳工标准）和规则；（2）通过合作、对话和监督机制促进缔约国遵守劳工标准的框架；（3）争端处理机制等内容。⁶

虽然劳工条款与自贸协定挂钩渐成气候，但美国和欧盟的主要利益相关方对目前劳工条款的实际执行力却充满诟病。例如在美国诉危地马拉案（案例详情可见下文）美国败诉后，就有学者指出劳工条款不过是自贸协定中用于装点门面的内容，对于促进劳动者权利保护作用不大。⁷也有学者对欧盟签订的各类自贸协定下劳工条款的执行机制提出了各种批评。⁸

为了回应这些批评的声音，美国和欧盟更加积极主动地利用各种劳工条款的实施机制，促使缔约国更严格的执行在劳工条款中做出的承诺。争端处理机制即被作为重要的执行机制之一，不断被美国和欧盟强化。近期欧美主动发起的围绕劳工条款的国际争端案件越来越多。在频频启动争端处理机制的基础上，美国和欧盟积累了大量提高劳工条款实际执行力的经验，这些经验反过来又推动了两国对早期劳工条款的执行机制不断进行改革。预计未来，围绕劳工条款的争端案件将在国际贸易争端中处于更加核心的位置。

本文的研究目标在于梳理描画出近期劳工条款争端处理机制的演进趋势。为此，本文在研究方法上主要采用了定量分析和案例比较。具体来说，我们对美国和欧盟目前发起的所有争端案件进行了编码，对其总体情况进行了定量统计分析。其次我们还选取了早期代表性争端案例，即美国诉危地马拉案，将其与欧盟诉韩国、美国诉墨西哥等近期争端案例进行比较。通过以上两种方法，本文对劳工条款争端处理机制的近期演进趋势进行了探讨。在数据来源上，本文主要通过美国和欧盟公开披露的自贸协定文本、提交的争端申请文本、争端案件处理后的专家组报告、相关新闻报道以及大量二手研究资料作为主要数据来源。

¹ 包括已经失效的北美自贸协定。

² International Labour Organization, “ILO Labour Provisions in Trade Agreements Hub”, <https://www.ilo.org/LPhub/>, 最近访问时间：2023年6月19日

³ 国际劳工局，“贸易协定中的劳工条款：最近趋势及与国际劳工组织的关联性”，https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/-relconf/documents/meetingdocument/wcms_533081.pdf, 访问时间：2023年6月19日

⁴ 同注3；同时参见：李西霞：《自由贸易协定中劳工标准的发展态势》，《环球法律评论》，2015第1期，第165至175页。

⁵ 同注2

⁶ Corley-Coulibaly, Marva, Ira Postolachi, and Netsanet Tesfay, “A Multi-faceted Typology of Labour Provisions in Trade Agreements: Overview, Methodology and Trends”, International Labour Organization, Geneva, 2022.

⁷ Tequila J. Brooks, “Enforcement of Labor Standards in Trade Agreements: the Case of Guatemala”, in Kimberly A. Elliott, eds., *Handbook on Globalisation and Labour Standards*, Edward Elgar Publishing, 2022, pp. 314 – 325; Lenox Zack and Andrew Arshat, “Towards Enforceable Labor Rights in US Free Trade Agreements”, *Harvard Human Rights Journal*, Vol.31, pp. 171 – 198; Paiement Philip, “Leveraging Trade Agreements for Labor Law Enforcement: Drawing Lessons from the US–Guatemala CAFTA Dispute”, *Georgetown Journal of International Law*, 2018, Vol.49, No.2, pp. 675 – 692; Angie N. Tran, Jennifer Bair, and Marion Werner, “Forcing Change from the Outside? The Role of Trade-Labour Linkages in Transforming Vietnam’s Labour Regime”, *Competition & Change*, Vol. 21, No.5, 2017, pp. 397 – 416.

⁸ Nissen Aleydis, “Not That Assertive: The EU’s Take on Enforcement of Labour Obligations in Its Free Trade Agreement with South Korea”, *European Journal of International Law*, 2022, Vol.33, No.2, pp. 607 – 630; James Harrison, Mirela Barbu, Liam Campling, Franz Christian Ebert, Deborah Martens, Axel Marx, Jan Orbie, Ben Richardson and Adrian Smith, “Labour Standards Provisions in EU Free Trade Agreements: Reflections on the European Commission’s Reform Agenda”, *World Trade Review*, Vol.18, Iss.4, 2019, pp. 635 – 657; James Harrison, Mirela Barbu, Liam Campling, Ben Richardson and Adrian Smith, “Governing Labour Standards through Free Trade Agreements: Limits of the European Union’s Trade and Sustainable Development Chapters”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol.57, Iss.2, 2019, pp. 260 – 277.

本文的结构如下：第一部分对劳工条款争端处理机制的具体程序进行了介绍，尤其比较了欧盟模式和美国模式在争端处理机制方面的差异。此外，通过对美国和欧盟所有劳工条款的投诉案件进行编码，分析了争端处理机制在实践中实施的主要特点。第二部分通过案例比较的方式对欧美两种模式下争端处理机制的具体实施细节进行了说明，对第一部分定量数据分析进行了补充。第三部分则基于第一部分的数据分析和第二部分的案例比较，讨论了近期争端处理机制的最新变化，总结了争端处理机制的五个变化趋势。最后，本文提出了中国面对这一趋势时可以考虑的政策建议。

► 1 劳工条款争端处理机制概述

1.1. 争端处理机制及其两种主要模式

争端处理机制是劳工条款的重要执行机制之一。如果对自贸协定中劳工条款的执行情况或具体条款的解释存在争议，缔约国即可启动争端处理机制，处理双方存在的分歧。⁹劳工条款的争端处理机制既可能完全沿用自贸协定中一般性争端处理机制，也可能针对劳工条款设计特别的机制。¹⁰前者以CPTPP作为典型代表，后者则出现在欧盟签订的各类自由贸易协定中。总体而言，争端处理机制一般包括几个阶段，分别是争端处理机制启动的前置程序、政府间磋商、专家组裁决、对不利后果的修复。¹¹美国和欧盟在以上各个阶段有时会存在不同设计，由此形成了两种不同的争端处理模式。¹²

步骤1：启动的前置程序。争端处理机制大多由缔约国政府启动，且需通过书面形式正式提出。但不同模式对于政府启动的前置程序做出了不同规定。根据北美自贸协定的规定，利益相关方需将投诉先提交缔约国的国内联络点，即国家行政办公室（National Administrative Office，简称NAO）进行审查。¹³该机构在审查（review）后，将做出接受或拒绝投诉的决定。接受的投诉才能正式启动争端解决机制。相比于美国模式下统一的提交程序，欧盟在不同自贸协定中则设置了不同机构，用于接受各方提交的投诉。总体而言，接受投诉申请的机构主要包括国内咨询小组（domestic advisory group，简称DAG）¹⁴或者直接提交给欧委会。为了鼓励个体或者民间组织提起投诉并进一步提高投诉效率，自2020年11月以来，欧盟委员会已将公众提交劳工条款的投诉流程进行了简化，将提交渠道统一为单一入口点（single entry point，简称SEP），允许组织或个人通过在线平台直接向欧盟委员会提交各种与贸易相关的投诉。¹⁵

步骤2：政府间磋商。一旦缔约国决定接受公众投诉，争端处理机制则进入正式启动阶段。此时，两国需首先通过政府间的正式磋商程序，寻找可能的解决方案。磋商需由缔约国以书面形式正式提出。无论是美国模式或者欧盟模式，磋商都是争端解决的强制程序。如果磋商双方能够达成一致，则会制定行动方案。只有用尽了各种可能，各方仍然无法就后续改善行动达成一致，才允许缔约国进入争端处理的下一步，即成立专家组做出最终裁决。

步骤3：专家组裁决。该步骤是争端解决的核心程序。缔约方可单方面提出书面请求，要求设立专家组或仲裁小组（即panel）。虽然不同贸易投资协定中对专家组构成有细微差别，但大体都由缔约国各自提名后建立专家库。一旦发生争端时，缔约国协商后从专家库中选择。专家组多为3人小组，其中主席一职需由缔约国之外的第三国专家担任。¹⁶该专家组是为解决劳工条款争端而设立的最终裁决机构，且不听命于任何政府或者组织。在专家组程序期间，大部分协定都允许专家组咨询外部机构或个人，也允许利益相关者（或对此事感兴趣的第三方）提交书面意见。此外，很多情况下可基于双方申请，召开面向社会的公开听证会。最终，专家组将发布一份公开报告，内容通常包含一项具有约束力的裁决或报告。经缔约各方对报告评论后，双方可就如何进一步履行专家组裁决达成下一步行动方案。当然，在争端解决过程中的任何时点，当事方都可以选择暂停专家组程序，转而通过其他替代

⁹ 特别注意，大部分劳工条款都将政府间对话作为缔约国启动争端处理机制前的强制条件。

¹⁰ 赵春蕾：《美欧自由贸易协定下劳工争端处理机制的范式分析与经验借鉴》，《国际经济法季刊》2022年第4期，第125至140页。

¹¹ International Labour Organization, "Labour Provisions in G7 Trade Agreements: A Comparative Perspective", https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/dgreports/-/ddg_p/documents/publication/wcms_719226.pdf, 最近访问时间：2023年6月19日。

¹² 部分学者将欧盟模式称之为“软性争端机制”，将美国模式称之为“硬性争端机制”。可参考：孙岩、朱鸣、洪慊：《“劳工标准条款”的履约争端风险及中国工会的应对之策》，《工会理论研究（上海工会管理职业学院学报）》2023年第191期，第20至35页。

¹³ U.S. National Administrative Office, Bureau of International Labor Affairs and U.S. Department of Labor, "North American Agreement on Labor Cooperation: A Guide", <https://www.dol.gov/agencies/ilab/trade/agreements/naalcgd>, 最近访问时间：2023年6月19日。

¹⁴ 由环境、劳工等方面的独立民间社会组织建立，是欧盟自贸协定下具有较强社会代表性的咨询机构。

¹⁵ European Commission, "Sustainable development in EU trade agreements", https://policy.trade.ec.europa.eu/development-and-sustainability/sustainable-development/sustainable-development-eu-trade-agreements_en#tsd-review-2021, 最近访问时间：2023年6月19日。

¹⁶ 例如根据欧盟-韩国自贸协定第13.17条规定，专家组应由三人组成。专家组成员来自专家库，需具备劳动法、国际法、国际贸易领域的专业知识。其中，欧盟、韩国可分别提名建立各自的子专家库，此外由二者协商后建立一个由非缔约国国籍专家构成的主席专家库。按照协定，每个子专家库至少应包括5名候选人。CPTPP第28.9、28.10条，美墨加协定第31.8条也有类似规定。

性方式解决争端（alternative dispute resolution，简称ADR）。替代性解决方式可能包括调解、斡旋等对话手段。在专家组环节，欧盟模式和美国模式并不存在本质区别。

步骤4：修复不利后果。一旦发现缔约国未能遵守上述行动方案，则可能对未遵守行为进行制裁。具体制裁手段通常包括赔偿损失、暂停贸易优惠、货币罚金、停止通关等。¹⁷是否将制裁作为最后手段是美国模式和欧盟模式在争端处理机制方面的主要区别之一。欧盟模式中并不存在对未遵守行为的制裁。在大部分欧盟签订的自贸协定下，针对专家组报告，缔约国只能通过国家之间的制度性安排，以合作方式保证报告中的修正意见能够得到遵守。¹⁸相比之下，美国模式则允许将各种形式的制裁作为最后手段，作为对不遵守专家组意见的惩罚。美国签订各类自贸协定，对于具体惩罚措施做出了不同规定。例如早期NAFTA即采用了中止利益的制裁方式（北美劳工合作协定下第41条）。¹⁹近期刚刚生效的美墨加协定则与NAFTA不同，不再对不遵守劳工条款的行为进行货币惩罚，而是创新性地禁止货物通关作为制裁机制。²⁰

▶ 表1：劳工条款争端处理机制的程序

	前置程序	政府间磋商	专家组	修复不利后果
美国模式	向国家行政办公室投诉，需接受其审查，通过后才能正式启动	强制	强制	有贸易制裁
欧盟模式	向国内咨询小组或欧委会投诉	强制	强制	无贸易制裁

来源：作者整理

美国与欧盟模式的差异，尤其是在修复不利后果方面的差异，部分源自双方希望借助劳工条款达成的目标存在差异。²¹美国对劳工条款持有一种权利-义务视角，这决定了美国将自贸协定下的劳工权利与其他经济贸易权利一视同仁，对其并无设计特殊机制。这表现在：一是美国对劳工权利的定义相对明确且内容有限，主要包括了四项核心基本权利以及最低工资、工作时间、社会保障等涉及工作条件的权利。二是对于缔约国违反劳工条款的行为，美国模式将其统一纳入一般性争端解决机制，并将制裁作为最后手段。这与保障一般性经济权利的机制完全相同。

相比之下，欧盟则以社会发展视角看待劳工条款。欧盟认为与其他经济权利相比，劳工权利有其独特性。在这一逻辑下，欧盟对劳工权利并无明确定义，这使得劳工条款涵盖的具体权利在内容上更加广泛，包括了促进体面劳动的方方面面。也正因为欧盟看待劳工权利的独特视角，因此在其主导的自贸协定中，大多设置了单独的争端处理机制，用以专门处理违反劳工权利的行为。因为欧盟认为劳工权利与一般经济权利的可诉性不同，因此特别强调通过技术援助方式而不是通过制裁方式，帮助缔约国矫正相关违法行为，最终目的是实现缔约国的可持续发展。

¹⁷ 暂停贸易优惠的制裁措施由美国首开先河。最近加拿大和日本也在各自签订的自贸协定中加入了这类制裁手段。

¹⁸ 欧盟与加勒比海国家签订的自贸协定、欧盟与英国签订的自贸协定是带有贸易制裁手段的两个例外。

¹⁹ The Government of the United States of America, the Government of Canada and the Government of the United Mexican States, “North American Agreement on Labor Cooperation”, <https://www.dol.gov/agencies/ilab/naalc>, 最近访问时间：2023年6月19日。

²⁰ 2021年9月，美国贸易代表会议要求暂停USCBP取消的货物清关，这是美国USCMA实施立法中规定的。该立法赋予美国贸易代表办公室向财政部申请暂停清关的权利，并规定了恢复清关必须满足的条件。

²¹ Clair Gammage, “(Re)Imagining the Trade-Labour Linkage: The Capabilities Approach”, in Brian Langille, eds., *The Capability Approach to Labour Law*, Oxford University Press, 2019, pp. 301-302; 陈一峰著：《跨国劳动法：全球化条件下的劳工保护》，北京大学出版社2023年版，第54-57页。

1.2.争端处理机制的实际使用情况

自劳工条款与自贸协定挂钩以来，美国和欧盟发起的劳工条款投诉总数为52件。其中，美国提起的投诉最多。截止到2023年12月，该国共提起48次投诉。欧盟相对数量较少，目前只有4次。²²从被投诉国家来看，墨西哥被投诉次数最多。在美国提起的投诉中，有40件都是针对墨西哥的，占比为85%。

从投诉频率上看，针对劳工条款的投诉数量在时间上共经历了两次高潮。1994-1998年劳工条款与自贸协定挂钩不久，美国频频发起投诉，5年间共提起了12件投诉。从1999-2020年间，美国提起投诉的频率明显下降，每年的投诉案件平均在1件左右。有学者认为这种投诉量的下降，是源自工会和社会团体对争端处理机制的效果感到失望。²³自2021年以来，这一频率又开始加速。2021年到2023年初短短2年间，美国已提起19件投诉。尤其是美墨加快速反应机制建立以来（具体参见下文介绍）。欧盟也有类似趋势。2017年之前，欧盟没有提起任何一起涉及劳工条款的投诉。但自2017年以来，欧盟已提起4起投诉。

从起诉事由来看，美国和欧盟提起的所有41件投诉基本围绕着四项核心劳工权利展开，其中涉及到结社自由和集体谈判的投诉47件，涉及歧视的6件，涉及童工的4件，涉及强迫劳动的2件。涉及其他事项的投诉只有6件。²⁴由此可见，核心劳工权利是美国和欧盟启动争端处理机制的主要事项。

从投诉处理结果来看，早期15年间（1994-2008年），走完了全部争端处理机制的案件数量只有1起，即著名的美国诉危地马拉案。但是近15年间（2009-2023年），美国和欧盟则共有14起投诉走完了相关自贸协定下的所有争端解决程序或特别程序。

▶ 表2：美国和欧盟提起投诉的情况

	投诉的案件总量 (complain)		
		其中： 进入国家审查 (review)	其中： 进入争端处理或特别程序 (dispute settlement)
美国	48	35	13
欧盟	4	4	1
总计	52	39	14

资料来源：作者根据官方文件及相关机构报告数据编码整理。²⁵

²² 此外，提起相关争端较多的国家包括：墨西哥、加拿大。
²³ Polaski, Sandra, Kimberly A. Nolan García, and Michèle Rioux, “The USMCA: A “New Model” for Labor Governance in North America?”, in Gagné Gilbert and Michèle Rioux, eds., *NAFTA 2.0: From the first NAFTA to the United States-Mexico-Canada Agreement*, Palgrave Macmillan: Cham, 2022, pp. 139 - 156.
²⁴ 因为某些投诉涉及多个事项，因此累计总数可能超过52件。其他事项包括：职业安全与卫生、非正规就业、最低工资等。
²⁵ The U.S. Bureau of International Labor Affairs, “Submissions under the Labor Provisions of Free Trade Agreements”, <https://www.dol.gov/agencies/ilab/our-work/trade/fta-submissions>, 最近访问时间：2023年6月19日; European Commission, “Submission field with the European Commission on 25 October 2017 regarding alleged non-compliance by Peru with Labour, environmental and civil society consultation commitments under the Trade Agreement with the European Union”, <http://www.europaperu.org/wp-content/uploads/2019/05/r%C3%A9ponse-tuininga-plainte-20190326.pdf>, 最近访问时间：2023年6月19日; Friedrich-Ebert-Stiftung, “Complaint from banana workers for violation of rights under the framework of the Multiparty Trade Agreement of Colombia, Ecuador, Peru and the European Union”, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/15297.pdf>, 最近访问时间：2023年6月19日; CNV Internationaal, “New complaint presented by trade union organizations before the Single Entry Point (SEP) of the European Commission”, https://www.cnvinternationaal.nl/_Resources/Persistent/7/e/a/d/7eaded188057bc7dd0e1b6fbf1569d3a5883b119/CNVI-0334%20Complaint%20Colombia%20Peru%20SEP%20EU%20Trade%20Agreement.pdf, 最近访问时间：2023年6月19日; European Commission, “Request for consultations under the Trade and Sustainable Development chapter of the EU-Korea FTA”, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/january/tradoc_159358.pdf, 最近访问时间：2022年12月10日。

▶ 2 劳工条款争端典型案例

为了进一步从细节上阐释争端处理机制的变化趋势，本部分选取了三个典型案例进行深入比较。在案例选取时主要基于争端处理机制的不同模式和发生时间两个因素来确定其代表性。具体来说，案例1代表了美国模式下的早期劳工条款争端案件。该案件也是唯一进入争端处理机制的早期案例。案例2代表了欧盟模式下近期劳工条款争端处理的特点。案例3代表了美国模式下近期劳工条款争端处理的特点。本部分以下内容将依次介绍三个案例的基本情况。

▶ 表3：争端处理机制下的典型案例

	早期	近期
美国模式	案例1：美国-危地马拉案 (2008.4)	案例3：美国-墨西哥案 (2021.5)
欧盟模式	/	案例2：欧盟-韩国案 (2018.12)

2.1.案例1：美国诉危地马拉案

美国与多米尼加和中美洲国家在2006年签订了多米尼加—中美洲—美国多边自贸协定（CAFTA-DR），并将劳工条款纳入了自贸协定正文第16章。根据该协定下的劳工条款，美国劳联产联、五个行业工会以及一个危地马拉工会联合会在2008年4月共同向美国劳工部贸易和劳工事务办公室（OTLA）提交了一份请愿书。请愿书称，危地马拉政府在香蕉生产、水果和蔬菜加工、海港私有化过程中未能有效执行危地马拉本国的劳动法律。此外，他们还提供证据，称以上行业的企业非法解雇工会领导人，并将其列入黑名单，甚至对工会领导人进行暴力威胁和攻击。对工会提交的材料进行审查后，美国政府认为危地马拉政府违反了CAFTA-DR劳工章节以下条款，包括：1) 未按照第16.1条共同承诺，“努力确保”1998年《国际劳工组织宣言》中的劳工权利和原则得到法律承认和保护；2) 未按照第16.2条确保本国劳动法律得到执行，即“不得以影响双方贸易方式，通过反复作为或不作为，未能有效执行其劳动法”；以及3) 未按照第16.3条规定，承诺确保个人有适当机会进入法庭，以执行缔约方劳动法律。

2011年8月，美国政府正式向危地马拉政府发出了启动争端处理机制的请求，要求成立一个劳动争议仲裁小组。该小组于2012年11月正式成立。美国提名了美国籍的Theodore R. Posner，²⁶危地马拉提名了危地马拉籍的Mario Fuentes Destarac。²⁷双方协商同意由加拿大劳动法教授Kevin Banks担任专家组主席。美危双方自专家小组成立后曾多次要求暂停其工作，同意在专家组暂停工作期间，双方将通过政府间磋商解决争端。2013年4月经过政府磋商后，美危双方签署了执行行动计划。但美方对危地马拉政府的后续改善行动并不满意。因此双方之前成立的专家组于2014年9月重新恢复工作。2015年6月，专家组在危地马拉举行了听证会。到2016年9月，专家组提交了对这起劳工条款争端案件的初步报告。在听取了双方各自意见后，专家组于2017年6月14日发布了关于该劳工条款争端处理的最终报告。总之，美国诉危地马拉案在美国投诉九年后正式结案。²⁸专家组也经历了近三年时间才得出最后结论。从案件的最终裁审结果来看，专家组做出了有利于危地马拉政府的裁决，裁定危地马拉企业确实存在违反劳动法行为，危地马拉政府也确实存在未执法的漏洞。但专家组却认为，美国无法证明危地马拉政府违反劳工条款的相关行为是“持续或反复的”，并且这种违法行为“影响了两国之间的贸易”。

美国诉危地马拉案是劳工条款自被纳入自贸协定以来发生的早期典型案例。该案件之所以受到全球普遍关注，其意义主要体现在几个方面：第一，这是第一起对自贸协定中劳工条款进行专家组

²⁶ 全球律师事务所Weil, Gotshal & Manges LLP的合伙人，是国际贸易法和仲裁领域的知名专家。

²⁷ 2015年后由墨西哥籍教授Ricardo Ramírez Hernández继任。他曾任WTO上诉机构成员。

²⁸ 2008年到2017年。

法律解释的案件。第二，这是全球第一起走完了劳工条款争端处理机制全部程序的案件，对自贸协定中劳工条款的可执行力具有风向标意义。

2.2.案例2：欧盟诉韩国案

欧盟与韩国在2011年正式签订了自由贸易协定，并将劳工条款放入可持续发展章节。2018年年底，欧盟与韩国就自由贸易协定中的劳工条款履行情况存在争议。韩国在两个方面的做法引起了欧盟关注：一是韩国执行核心劳工标准之结社自由和集体谈判权问题；二是韩国尚未批准ILO四项核心劳工公约，即《结社自由和保护组织权利公约》（第87号）、《组织权利和集体谈判权利公约》（第98号）、《强迫劳动公约》（第29号）和《废除强迫劳动公约》（第105号）。欧盟认为韩国上述行为违反了《欧盟-韩国自由贸易协定》第13.4条（3）：

“缔约方重申承诺，将有效执行韩国和欧盟成员国分别批准的国际劳工组织公约。缔约双方将继续努力批准国际劳工组织的基本公约以及被劳工组织列为“最新”的其他公约”。²⁹

在交给韩国的磋商请求书中，针对结社自由和集体谈判权，欧盟诉求主要包括两方面。第一，欧盟认为韩国《工会与劳动关系调整法》（以下简称《韩国工会法》）有四条违反了结社自由和集体谈判这一核心劳工权利。具体来看，欧盟认为：（1）《韩国工会法》第2条第1款将“工人”定义为，以从事任何类型工作获得工资、薪金或其他同等形式收入为生的人。根据韩国法院解释，这一定义将自雇者（包括主要为一个雇主工作的人）以及被解雇的劳动者和失业者排除在结社自由范围之外。（2）《韩国工会法》第2条第4款（d）项规定，如果不属于“工人”定义的个人获准加入某工会，则该工会就不应被视为工会。（3）《韩国工会法》第23条第1款规定，工会干部只能从工会成员中选出。（4）《韩国工会法》第12条第1至第3款、第2（4）条、第10条规定了建立工会的自由裁量认证程序，这些条款合在一起构成了对自由组建工会不允许的限制。基于此，欧盟认为，韩国这些做法不符合欧盟-韩国贸易协定13.4.3条第一句规定的“尊重、促进和实现关于四项基本劳工权利的原则”承诺。第二，欧盟认为欧盟-韩国自贸协定已生效7年多，在此期间韩国仍未批准4个核心公约，这说明韩国并未履行在协定中做出的承诺，即，将继续和持续努力批准ILO核心劳工公约以及被ILO归类为“最新”的其它公约。³⁰

虽然欧韩双方在前期试图通过政府间非正式对话方式解决上述争端，但双方之间并没有就以上关切事项达成一致意见。基于此，欧盟在2018年12月要求与韩国就两国贸易协定中的劳工承诺条款进行正式磋商。2019年1月，欧盟与韩国举行了正式的政府磋商，仍然未能达成令双方满意的解决方案。

2019年7月，欧盟要求启动争议解决机制的第二个程序，即要求成立专家小组对争端进行仲裁。2019年12月专家组正式成立。其中，欧盟提名日内瓦大学法学教授Laurence Boisson de Chazournes、韩国提名首尔国立大学的法学教授Jaemin Lee，两位专家协商后确定韩国的Barun Law律所合伙人Thomas Pinansky律师为专家组主席。由于突发情况，专家组程序受到了一定程度的影响。³¹直到2020年10月专家组才正式召开了听证会。2021年1月，专家组正式发布了最终报告。

就裁决结果而言，专家组认为韩国未能履行自贸协定下的劳工条款承诺，因此欧盟的大部分主张都得到了支持。此外，专家组也督促韩国尽快批准未批准的基本核心公约。本案结束三个月之后（2021年4月），韩国宣布批准了87号、98号、29号三个核心公约。此外，韩国表示将对国内法律与105号公约的兼容情况进行研究，并同意与欧盟一起对韩国批准105号公约的前期准备工作进行共同审查。不仅如此，韩国也按照自贸协定中的规定积极执行其他劳工条款要求。³²基于上述结果，欧盟委员会主席称这是一起在实践中成功执行了可持续发展章节的典型案列。

²⁹ 原文是“[t]he Parties reaffirm the commitment to effectively implementing the ILO Conventions that Korea and the Member States of the European Union have ratified respectively. The Parties will make continued and sustained efforts towards ratifying the fundamental ILO Conventions as well as the other Conventions that are classified as ‘up-to-date’ by the ILO”.

³⁰ Zamfir Ionel, “Labour Rights in EU Trade Agreements: Towards Stronger Enforcement”, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698800/EPRS_BRI\(2022\)698800_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698800/EPRS_BRI(2022)698800_EN.pdf), 最近访问时间：2023年6月19日

³¹ 包括2020年初新冠疫情的爆发和专家组首席专家Thomas Pinansky突然离世，导致专家组活动整体推后了半年左右。后经双方一致同意，更换为墨尔本大学高级研究员Jill Murray担任。

³² 包括对工会法的适用性进行审查，以及和欧盟召开了首届民间社会论坛。

欧盟诉韩国案是劳工条款争端处理的近期典型代表。其代表性意义主要体现在：一是这是欧盟首次正式使用劳工条款争端处理机制，也是欧盟第二代劳工条款模式下发生的案件，体现了欧盟也开始接受使用劳工条款争端处理机制的趋势。二是这是基于合作的争端处理机制的首次应用，是对该模式有效性的一次测试。欧盟将基于本次案件的处理，对未来的劳工条款模式进行调整。

2.3.案例3：美国诉通用汽车墨西哥锡劳公司案

2020年7月，美国-加拿大-墨西哥达成的美墨加协定（US-Mexico-Canada Agreement，简称USMCA）正式生效，取代了三国之前签署的北美自由贸易协定。自USMCA正式生效以来，美国和墨西哥之间已经出现了18起劳工条款投诉进入到争端处理机制的案例。这些争端都是根据美墨加自贸协定下特别设定的结社自由快速反应机制（Rapid Response Labor Mechanism，简称RRM）提出的，因此在争端事项和处理程序上具有较大相似性，本部分选取了第一起案件即锡劳案（GM Silao），作为近期美国模式下争端处理机制的典型案例详细介绍。³³

美墨加自贸协定下的这起劳工条款争端主要涉及通用汽车公司在墨西哥瓜纳华托州锡劳的一家供应商。具体起因是2021年4月通用汽车公司与该供应商的现行工会达成了一项集体谈判协议，并要求工人投票确认其合法性。但墨西哥劳工部暂停了工人的投票，因为该部声称在初始投票过程中企业存在违规和选票被毁行为。根据墨西哥劳工官员的说法，这份集体谈判协议中约有75%的条款都有利于企业，这说明该集体协议是雇主主导的工会和雇主签订的集体合同，工人可能对合同内容毫不知情。得知该情况后，美国政府在5月提出了审查请求，认为该工厂工人被剥夺了自由结社和集体谈判权，并要求对照墨西哥《劳动法》第390条涉及工会代表性与合法性条款对此次集体谈判进行审查。墨西哥政府接受了这一审查请求，认定该企业确实发生了违法行为。2021年7月，美国政府和墨西哥政府达成一致，形成了一项补救计划。³⁴各方同意在未来的集体谈判中采取必要步骤，确保该工厂工人能够自由和公正的进行工会代表选举。³⁵随后2021年8月，该工厂工人重新投票，否决了原来达成的集体谈判协议，并投票选举了SINTTIA工会重新代表工人与雇主进行谈判。据悉，SINTTIA正在寻求为锡劳通用汽车工厂工人提高19.2%的工资。

该案件的独特性在于它是由美国政府主动发起的。相比之下，大部分其他争端一直是由利益相关第三方发起的。这表明，美国政府开始主动使用快速反应机制，针对总部位于美国的公司就劳工条款执行情况开展审查。另一个值得关注的是美国政府在快速反应机制启动后，随之也启动了制裁措施，对墨西哥政府施加压力。在该案件中，美国贸易代表办公室向财政部长发出请求，要求美国海关和边境保护局（USCPB）暂停对来自该墨西哥工厂的货物进行清关；这意味着该工厂任何进入海关的货物都不得进入美国的商业流通领域。

自该案例之后，美国政府又发起了另外7起类似案件。因此，美国启动快速反应机制的案例到目前为止已有18起。其中9起都在两个月之内得已解决，且都以美国胜诉结案。³⁶总体来看，以锡劳案为代表的这18起案例组具有以下特点：一是虽然案件诉讼请求不同，但从本质上看都针对跨国企业核心劳工权利的执行情况。二是案件都是通过美墨加自贸协定下创新设立的劳工快速响应机制等新执法机制进行处理的。三是在案件中，发挥核心作用的都是墨西哥“以工人中心”的新工会，例如SNITIS。这些新工会在美墨加自贸协定框架下逐渐崛起，并开始不断取代老牌工会。

³³ The U.S. Bureau of International Labor Affairs, “USMCA Cases”, <https://www.dol.gov/agencies/ilab/our-work/trade/labor-rights-usmca-cases>, 最近访问时间：2023年12月19日

³⁴ 具体补救措施包括：将进行新的合法化投票、工人将获得有关其权利的准确信息、将对前一次投票进行调查、国际劳工组织将监督新选举。具体参见：Office of the United States Trade Representative, “Annex Action Plan”, <https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/USMCA/Tridonex%20Action%20Plan.pdf>, 最近访问时间：2023年6月19日。

³⁵ 按照墨西哥法律规定，确认代表性应通过秘密和自由投票进行。

³⁶ 参见Office of the United States Trade Representative, “Chapter 31 Annex A; Facility-Specific Rapid-Response Labor Mechanism”, <https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/dispute-settlement-proceedings/fta-dispute-settlement/usmca/chapter-31-annex-facility-specific-rapid-response-labor-mechanism>, 最近访问时间：2023年12月19日。

► 3 讨论：劳工条款争端处理机制的发展趋势

通过第二部分三个典型案例的比较，可以发现美国和欧盟作为劳工标准与自贸协定挂钩的主要推动者，通过主动启动争端处理机制，在实践中不断改造完善争端处理机制尤其是专家组程序的效率和可操作性，提高了劳工条款的可执行力。近年来争端处理机制特别是专家组程序呈现出以下5个主要发展趋势。

3.1. 专家组的管辖权不断扩大

早期劳工条款的可诉性较差，这主要源自早期争端处理机制的启动具有两个特点：一是在早期自贸协定的劳工条款文本中，往往强调劳工问题需与贸易相关时才可启动争端处理机制。二是对这一要件的举证责任在提起投诉的原告方。然而在实际操作过程中，劳工条款影响贸易的事实证明绝非易事，原告方往往难以有效证明二者之间存在明确的因果关系链条，这导致专家组管辖权往往受到被告方挑战，很多争端案件因此无法进入到争端处理程序。这种关联性的证明难度在某种程度上也降低了原告获胜的概率。例如在案例1中，专家组管辖权就受到了危地马拉政府的挑战。此外，即使专家组最终认可了危地马拉确实存在劳动法执行漏洞，但最终仍然没有支持美国的诉讼请求。主要原因就在于美国无法证明危地马拉违反劳动法的行为影响到了美国和危地马拉之间的贸易。

为了改变早期专家组管辖权被挑战导致的争端处理机制难以高效启动的困境，目前美国和欧盟对争端处理机制的启动条件做出了相应调整。第一，直接修订自贸协定中劳工条款的案文。美国在最新签订的美墨加自贸协定中将“劳工问题与贸易存在关联”直接设定为可反驳性假设，并将反驳该假设的举证责任倒置，即由被告证明二者之间不存在关联。这实际上绕开了原告方早期在争端处理机制中难以证明劳工条款影响贸易的困境（案例3）。

第二，通过专家组报告对劳工权利和贸易的关系进行重新阐释。这一趋势在欧盟诉韩国案（案例2）的专家组报告中表现的尤为明显。该案专家组通过公开发布的报告明确表示，保障核心劳工权利是韩国与欧盟承诺要维护和发展的贸易体系的组成部分，并认为实施劳工保护措施与贸易本身存在着内在联系。因此被告不能以核心劳工权利与贸易无关，而排除专家组对该问题的管辖权。³⁷此外，专家组引用了OECD和ILO的研究，并称实际上对劳工权利的保护有助于加强一国的经济发展。³⁸这些观点实际上修正了早期关于自贸协定劳工条款的部分观点，即认为劳工条款与贸易之间的内在联系需要证明，以及劳工条款容易导致贸易保护主义。

3.2. 专家组做出裁决的效率不断提高

早期围绕劳工条款的诉讼程序相当冗长。案例1美国诉危地马拉案作为早期唯一进入专家组程序的案例，从开始立案到最终结案，前后一共用时9年。即使不考虑之前数次因替代性解决方案而导致的程序中断，仅就专家组程序而言，也用了近三年时间才得出最终结论。冗长性严重损害了劳工条款的执行力，因为在争端处理期间，受侵害的劳工权益不会得到改善。最终裁决结果也会因为时间过长和成本过高而充满了各种不确定性。在案例1中，最终裁决结果完全不利于危地马拉劳工权益保护。

为了改变专家组程序低效的困境，目前美国和欧盟都对争端处理机制的效率进行了调整。第一，创新开发了更加高效的争端解决程序。美墨加协定在正常争端解决程序之外，由参议员创新开发了快速反应机制（Rapid-Response Labor Mechanism，简称RRM）³⁹，专门处理涉及结社自由的争端。该机制具有几个特点：一是专门针对美国和墨西哥之间在工厂层面涉及自由结社和集体谈判权的案件。二是该机制的执行效率非常高。按照规定，如果正式确认存在侵权行为，缔约方需在45天内完成从专家组审查到形成补救措施的全部过程（31-A.4条第2款）。三是一旦缔约方提出诉讼请求，美国则可

³⁷ “欧盟-韩国”案例的专家组报告，具体参见：CIRCABC, “Report of the panel of experts”, <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/d4276b0f-4ba5-4aac-b86a-d8f65157c38e/details>, 第94段，最近访问时间：2023年12月19日。

³⁸ “欧盟-韩国”案例的专家组报告，第88段

³⁹ 参议员谢罗德·布朗（Sherrod Brown）与罗恩·怀登（Ron Wyden）设计了该机制。

要求立即停止清关，直到确认不存在相关权利侵害行为为止（31-A.4条第3款）。这一机制的纳入是美墨加自贸协定的高度创新，使得美墨加协定在美国成为一个异常受支持的自贸协议。⁴⁰相比于国家之间争端解决程序的耗时耗力，快速反应机制被形容为一种“外科干预”，因为它“允许在公司层面直接对裁决结果进行兑现”。案例3就是第一起通过快速反应机制处理的劳工条款争端。从时效上看，美国政府投诉到最终形成解决方案，前后只有两个月，大大提高了争端处理的效率。

第二，在自贸协定文本中缩短争端处理机制的处理时间。欧盟与韩国签订的自贸协定标志着欧盟第二代区域自贸协定的出现，自此以后欧盟在可持续发展条款的处理上形成了统一模式，并大大压缩了争端处理机制的时间。按照欧盟-韩国自贸协定，除双方另有约定，否则解决劳工条款争议的最长时间不超过240天。⁴¹按照欧盟-越南自贸协定，除双方另有约定，否则解决劳工条款争议的最长时间不超过420天。⁴²从案例2来看，2019年7月5日欧盟要求成立专家组。虽然期间经历了专家组主席忽然离世和新冠疫情爆发等突发事件，专家组还是在2021年的1月25日做出了最终决定。总体算来，该案件处理时间前后不超过一年半，远远短于早期专家组程序所花费时间。

3.3. 专家组裁决的争议类型不断增加

启动争端处理机制的事由早期主要聚焦于缔约国国内的劳动法执行问题。如第二部分数据统计结果所示，结社自由和集体谈判是启动争端处理机制最多的事项之一。案例1即是典型代表。在该案中，美国查明危地马拉在有效执行劳动法方面存在重大失误，主要是危地马拉未能有效执行有关结社权、组织权和集体谈判权以及可接受工作条件的劳动法。^{〔43〕}除此之外的其他案件也主要是针对结社自由和集体谈判执法问题而提出的。因此早期劳工条款争端都是对已有劳工权利的执行情况进行投诉的。

但近些年美国和欧盟也开始尝试拓展向专家组投诉新内容，这导致能够进入争端处理机制的争议事项朝着更广泛的方向发展。在案例2中，欧盟对韩国批准核心劳工公约的努力情况进行了投诉。根据欧盟-韩国自由贸易协定第13.4.3条最后一句规定，“缔约方将继续作出持续努力，批准劳工组织的基本公约以及劳工组织归类为最新的其他公约”。欧盟认为韩国在批准公约方面努力不够，因此违反了劳工条款做出的承诺。虽然韩国认为这条只是宣誓性的，并不意味着韩国应该承担相应法律义务，但是专家组不同意韩国的辩称，反而正式确认了其作为缔约国“尽最大努力批准国际劳工组织核心公约的义务”具有管辖权。专家组根据《维也纳条约法公约》第31条“条约解释的一般规则”认为上述条款虽然使用了“将要”（will）一词，但双方实际在本条中承诺了将采取具体行动，并不意味着这种许诺没有法律责任。专家组认为，根据第13.4.3条最后一句规定，缔约方有法律义务“继续和持续努力批准”劳工组织核心公约。这是一项“尽最大努力”的法律义务。而且专家组还明确了衡量各方是否尽了最大努力的标准，即高于仅采取最小步骤或根本不采取任何步骤，而低于随时探索和调动所有可用措施的要求。本案专家组在历史上首次确立了“尽最大努力”的法律义务，开拓了劳工条款争端的新类型。⁴⁴

3.4. 专家组对国际劳工组织的作用持续认可

由于美国和欧盟在争端处理机制的各个环节都越来越强调透明度问题，尤其是允许专家组在做出裁决时，向第三方机构咨询意见。在这一趋势下，国际劳工组织对核心劳工权利的澄清、对各国遵守核心劳工公约的常规监督机制，都对争端双方以及专家组都具有较强参考价值。这主要源自国际劳工组织在贸易和劳工问题上中立、合法和权威的第三方地位，以及它能够将劳动关系三方成员

⁴⁰ 对自由贸易持怀疑态度的利益相关者也转而支持该协议。例如，参议员谢罗德·布朗投票支持USMCA的部分原因就是美墨加协定中纳入了这一条款。有报道称这是这位参议员第一次投票赞成自由贸易协议。具体报道可参见：<https://www.brown.senate.gov/Newsroom/Press/Release/Brown-Wyden-Stand-With-Workers-In-First-Usmca-Rapid-Response-Labor-Case>，最近访问时间：2023年12月19日。

⁴¹ 包括磋商90日、成立专家组2个月，形成最终报告90日。按照协定，双方在某些特定环节可以经协商一致延长或者中止某一程序。另外需注意，本文计算的最长时间不包括败诉方执行解决方案的时间。

⁴² 包括磋商120天，成立专家组30天，形成最终报告180天，形成整改方案90天。

⁴³ “美国-危地马拉”案例专家组报告，具体参见：Office of the United States Trade Representative, “In the Matter of Guatemala – Issues Relating to the Obligations Under Article 16.2.1(a) of the CAFTA-DR”, <https://ustr.gov/issue-areas/labor/bilateral-and-regional-trade-agreements/guatemala-submission-under-cafta-dr>，最近访问时间：2023年12月19日。

⁴⁴ “欧盟-韩国”案例的专家组报告，第277段。

聚在一起进行社会对话的能力。⁴⁵因此，在专家组程序中，国际劳工组织在争端处理机制中产生了越来越实质性的影响。

在案例1和案例2的处理中，提起投诉的政府、利益相关者、专家组都普遍依赖国际劳工组织监督机制对被起诉国相关劳工权益问题形成的结论。例如在案例1中，专家组报告经常提及、引用国际劳工组织公约和建议书实施三方委员会、公约和建议书实施专家委员会（CEACR）和结社自由委员会（CFA）的评论。⁴⁶在案例2中，国际劳工组织对韩国违反核心劳工公约的评论对专家组程序也具有实质性影响，表现在两个方面：一是欧盟与韩国的利益相关者，特别是工会都利用国际劳工组织专家委员会的评论来支持自己的立场文件，并将其提供给争端处理机制的专家小组，供其参考。⁴⁷二是专家小组在做出裁决时也确实参考援引了这些评论，对其做出韩国违反劳工条款承诺的结论产生了实质性影响。⁴⁸

3.5. 专家组裁决程序的替代机制开始出现

美国诉危地马拉案的败诉引发了对争端处理机制有效性的争论，部分学者认为争端处理机制尤其是专家组程序更多的是一种基于事后的补救措施，并不能在真正意义上改善劳工条款的执行力。⁴⁹也有学者认为很多国家虽然在签署协定时承诺要对核心劳工权利进行保护，但是一旦自贸协定得以签署并最终生效，则劳工条款对改善劳工权利的杠杆性作用就会急剧下降。这突出表现在很多国家在自贸协定正式生效后，往往以各种理由阻碍在劳工条款做出的各种承诺。⁵⁰以上学者认为，劳工条款要真正发挥劳工权利保护的目，就必须针对缔约国的具体情况“因材施教”。也就是说，劳工条款不应该被制定成一刀切的样板条款，而是应该针对伙伴国家的特定体制和监管差距制定有针对性的协议。这一思路由于具有较强的灵活性，越来越被美国所青睐，成为美国对劳工条款进行实验的重要方式。近期美国主导下的跨太平洋贸易伙伴关系（TPP）和美墨加协定即对这一理念进行了实践。

与其他贸易协定相比，跨太平洋贸易伙伴关系（TPP）被描述为包含了“史上最强有力的劳工条款”。不仅如此，TPP劳工条款的亮点之一是纳入了针对具体国家的劳工一致性计划（Labour Consistency Plans, 简称LCP），这在自贸协定中是一项重大制度创新，也与欧盟、加拿大和其他国家协议中的劳工章节存在较大不同。根据劳工一致性计划，美国与越南、马来西亚和文莱等国家分别进行了谈判，并各自签订了三个双边劳工一致性计划。这些一致性计划对每个国家在加入TPP之前需采取的劳动法律和体制改革要求，不仅极具针对性，也非常具体。它们虽然并没有出现在TPP协议正文文本中，但是美国将劳工一致性计划的生效作为批准三个国家加入TPP的先决条件。

这三个劳工一致性计划既彼此相似，又存在细微差异。从相似性来看，这三个计划在结构上大体都可以分为几个部分，包括：法律改革、体制改革和能力建设、透明度和信息共享。从差异性来看，一是不同的劳工一致性计划在内容上分别针对各国劳动领域的特定问题。越南的一致性计划侧重于结社自由和集体谈判权、防止就业歧视和强迫劳动；马来西亚的改革议程旨在解决结社自由以及移民工人的权利问题；文莱则被要求停止干涉工会登记、终止童工、保护移民工人、制定最低工资法。二是美国与三个国家分别确定了该国劳动法律未来修订和未来机构改革的具体方式，试图使得三国能够更好的执行法律，符合TPP劳工章节中规定的相关义务，特别是1998年宣言规定的义务。

虽然特朗普当选总统后美国退出了TPP，导致劳工一致性计划随即被搁置，⁵¹但要求缔约国在加入自贸协定之前需就特定劳工问题进行改革的创新性手段却被美国所保留。这一替代性方案随即在美国主导的美墨加协定的劳工条款中“重生”。该协定包含了与劳工一致性计划相似的手段。按照

⁴⁵ International Labour Office, “Labour-related provisions in trade agreements: Recent trends and relevance to the ILO”, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_530526.pdf, 最近访问时间：2023年12月19日。

⁴⁶ 例如“美国-危地马拉”案例的专家组报告，108段、269段、427段、511段、514段等。

⁴⁷ CIRABC, “Panel of Experts Proceeding Established Under Article 13.15 of The Korea-Eu Free Trade Agreement”, <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/cea833d8-f8b6-4089-9841-86f8b1330928/details>, 最近访问时间：2023年12月19日。

⁴⁸ 例如“欧盟-韩国”案例的专家组报告，第88段、138段、140段、183段、192段等。

⁴⁹ Tequila J. Brooks, “Enforcement of Labor Standards in Trade Agreements: the Case of Guatemala”, in Kimberly A. Elliott, eds., *Handbook on Globalisation and Labour Standards*, Edward Elgar Publishing, 2022, pp. 314 – 325.

⁵⁰ Lenox Zack and Andrew Arshat, “Towards Enforceable Labor Rights in US Free Trade Agreements”, *Harvard Human Rights Journal*, Vol.31, pp. 171 – 198.

⁵¹ 美国退出后，跨太平洋贸易伙伴关系（TPP）更名为《跨太平洋贸易伙伴关系全面进步协定》（CPTPP）。

美墨加协定劳工条款附件（附件23-A），美国对墨西哥集体谈判中工人代表的相关立法改革做出了具体要求，且只有当墨西哥政府已经按照附件要求完成了国内劳动立法改革，美墨加协定才能对其正式生效（附件23-A第3条）。

根据附件内容，美国要求墨西哥承诺采取具体立法，有效承认和实现自由结社和集体谈判权，允许工人参与真正的集体谈判。此外美国还要求墨西哥政府通过立法建立独立的实体机构，用于独立工会注册。附件还要求墨西哥政府建立独立的劳工法院，用于处理涉及集体合同相关的争议。⁵²为满足这一承诺，墨西哥政府于2019年5月1日实施了历史性的劳工法律改革，⁵³并正在对劳工体制进行变革，包括成立用于注册工会和集体谈判协议的新独立机构，并开始建立裁决集体合同争议的新劳工法庭。通过这种方式，美国成功施压墨西哥政府对本国劳动法进行了改革。

⁵² 参见Office of the United States Trade Representative, “Chapter23”, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/23-Labor.pdf>, 最近访问时间：2023年12月19日。

⁵³ 公司将不能参与工会选举，不能干涉或影响工人的决定，也不能参与集体谈判协议的表决过程；但是，它必须为制定投票程序提供所有便利和支持，以便工人可以决定他们是否希望继续使用当前的工会。

► 结论和政策建议

4.1. 结论

本文从定量数据和典型案例比较的角度对劳工条款下争端处理机制的演进趋势进行了分析。争端处理机制作为劳工条款最重要的执行机制之一，近些年在美国和欧盟等发达经济体的努力推动下，启动的频率越来越频繁。此外，经过三十年在实践中不断发展完善，目前争端处理机制中专家组程序的核心作用越来越突出，并呈现出以下五个发展趋势：一是专家组的管辖权不断扩大，这主要源自劳工条款和贸易之间的联结已经成为潜在假设，而无需投诉方证明。这使得围绕劳工条款的争端处理机制更容易被启动。二是专家组做出裁决的效率不断提高。经过各种方式的完善，专家组从接到投诉到最终做出相关裁决的时间已被大大压缩，避免了双方长时间的拉扯。三是专家组裁决的争议类型不断增加。涉及核心劳工权利的争议仍然是各国投诉的重要事项，但是包括“尽最大努力批准核心公约”等新争议事项也开始进入到专家组管辖权。四是专家组非常倚重国际劳工组织对核心劳工权利的解释。五是专家组裁决的替代性机制开始出现。其中包括，缔约国必须对国内劳动法律制度进行改革才能最终使得自贸协定生效。这一设置前提条件的自贸协定实施机制逐渐流行。上述五个趋势表明劳工条款的执行机制越来越成熟，从而对缔约国遵守劳工保护承诺产生了较强约束力。

4.2. 中国自贸协定中劳工条款的现状

劳工条款争端是国际贸易争端中新兴出现且日益受到关注的一种新类型。争端处理机制不仅是推动劳工条款执行力的有效手段，在某种程度也日益成为各国赢得国际竞争优势的重要手段。不仅发达国家以此作为进行自由贸易的必备条件，就连早期对此持反对意见的发展中国家近些年也开始积极推动劳工条款，以此赢得国际贸易中的比较优势。例如智利作为发展中国家，目前也比较热心推动贸易和劳工条款挂钩。在其与韩国签订的自由贸易协定中也采用了欧盟模式的劳工条款。⁵⁴

中国虽然是全球贸易中的重要经济体，但劳工条款争端对中国而言仍然是新鲜事物。早期中国贸易协定中鲜有专门的劳工条款。自2004年中国开始签订各类区域性自贸协定以来，只与新西兰、秘鲁、瑞士、冰岛、智利签订了涉及劳工问题的协定，占所签贸易协定的比例仅为21.1%。此外，从具体形式来看，以上五个自贸协定皆以备忘录方式规定了劳工权利，并未在贸协定正文中直接出现，主要内容也以劳工领域的交流与合作为主，很少涉及具体的劳工标准和争端处理机制。

但是，近些年中国已签订或计划加入的自贸协定中已正式纳入了劳工条款问题，成为当下中国自贸协定中的焦点议题。例如2021年12月中国与欧盟签订的《中欧全面投资协定》第一次正式纳入了劳工章节。此外，中国于2021年9月准备申请加入的CPTPP也包含了标准较高的劳工条款。以上两个协定都包含了具有较强执行力的劳工条款争端处理机制。2023年11月，中国国务院印发了《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》。其中66条至69条规定了劳动者权益保护的内容，与全球大部分的劳工条款在内容上具有很大的相似性。这是中国自贸试验区中第一次对劳工权利进行了详细规定，具体包括了劳动者权利、加强劳动监察执法、不得偏离原则、接受公众意见等机制。这是一次对接国际劳工条款高标准要求的尝试。可见这一问题在中国的可接受程度也在不断提高，但是由于这写内容仅限于中国的自贸区，因此并未涉及争端处理机制的相关内容。

4.3. 未来的政策建议

随着争端处理机制成为自贸协定内容的常规组成部分，为了更好地应对未来可能带来的风险，中国可从以下方面具体谋划。

⁵⁴ Evgeny Postnikov, Labor standards in EU and US preferential trade agreements: mainstreaming the trade-labor linkage, Handbook on Globalisation and Labour Standards, edited by Kimberly A. Elliott, Edward Elgar Publishing Limited, 2022

第一，中国未来在制定贸易政策时应将劳工议题给与关注和重视，努力尝试将其作为贸易政策中必不可少的一部分进行考虑。尤其是中国劳动力成本优势在国际市场上日益不明显的当下，在中国参与构建未来国际贸易新格局时，尝试纳入劳工条款也具备了一定的可行性和必要性。⁵⁵

第二，充分利用好政府磋商程序解决争端，避免进入到专家组环节。政府磋商是目前各国处理劳工条款争端的强制程序，且该程序主要基于国家间合作，相比较而言对抗性较弱，比较适合处理劳工权利保护等国际贸易争端中的软议题。中国应充分利于该阶段给与各方的窗口期，争取通过对话方式解决劳工条款争端，避免进入到专家组程序。

第三，进一步完善现行劳动法律的执行力，尤其是要提升中国劳动监察的执法能力，从源头上减少因为劳工条款而被其他国家提出申诉的可能性。因此建议：一是加强劳动保障监察执法能力建设。增加劳动保障监察执法内容，明确核心劳工标准下各项权利的执法权限归属问题，避免不同部门之间的推诿扯皮。二是加强劳动执法力量，尤其是劳动监察队伍建设，可根据监管职责和管辖区域内用人单位数量、劳动者数量、劳动保障违法案件数量等主要指标，兼顾辖区面积、人口、交通和通讯条件等情况，合理配备劳动保障监察员。

第四，与国际劳工组织及其他国际组织积极合作，进一步提高核心劳工权利的法律执行力。可与国际劳工组织等积极合作，找到目前存在的执行差距和未来可能的完善方式。一是对已批准的核心公约，中国应对执行情况定期进行摸底调查，形成执行报告，对仍然存在的差距及时改进。二是对于核心劳工权利改革的深水区，可向国际劳工组织了解这些公约的具体要求、并与国内法律进行比照。同时和相关能力建设方面，可参考国际劳工组织在其他相关国家进行的各种能力建设项目，⁵⁶提升中国基层工会参与劳动关系协调和沟通的能力。

⁵⁵ 李西霞著：《自由贸易协定劳工标准的最新发展》，社会科学文献出版社2023年版，第146-148页；赵春蕾：《美欧自由贸易协定下劳工争端处理机制的范式分析与经验借鉴》，《国际经济法学刊》2022年第四期，第125至140页；陈明元：《国际经贸条约中的劳工保护问题研究》，《山东工会论坛》2022年第28卷第5期，第89至99页；马忠法，谢迪扬：《论FTAs劳工条款的损害结果要件：法理、适用与完善》，《福建江夏学院学报》2022年第12卷第5期，第56至70页。

⁵⁶ 例如国际劳工组织在越南实施的良好工作项目（Better work Vietnam），其中包括了“改善新产业关系框架内的劳动法和劳动行政”（improving labor law and labor administration within the new industrial relations framework，简称NIRF）Independent Evaluation of NIRF and BWV-UCD Projects in Vietnam – FINAL REPORT，2018，具体可参见：https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/evaluation_type/other/Final_Evaluation_Report_BWV-UCD_Vietnam_without-PII_30-July-2018_0.pdf，最近访问时间：2023年6月19日。

致谢

借此机会，我们谨向国际劳工组织北京局局长李昌徽先生，副局长戴晓初先生致以深深谢意。感谢他们对本研究课题的大力支持和帮助。他们对本报告的完善和修改提出了非常宝贵的建议和意见。感谢国际劳工组织日内瓦总部的Marva Corley-Coulibaly女士。她的很多研究为本文提供了灵感和参考。

感谢国际劳工组织日内瓦总部的Mathieu Chenut先生对本文后期编辑排版方面的耐心指导,同时感谢国际劳工组织北京局的潘伟女士和郑传琦女士对本报告编辑成文和最终交付所付出的辛勤努力。

本文仅代表作者个人观点，文责自负。

► 推进社会正义 · 促进体面劳动

国际劳工组织是联合国负责劳动世界事务的专门机构。国际劳工组织聚集了187个成员国的政府、雇主和工人代表，改善所有人的工作生活，通过创造就业机会，保护工作中的权利，社会保护和社会对话，推动以人为本的方式建立未来劳动世界。

Contact details

国际劳工组织北京局

中国 北京市塔园外交人员办公大楼1单元10层
邮编：100600
电话：010-65325091
邮箱：beijing@ilo.org
网址：www.ilo.org/beijing



I S B N 9789220403099



9 789220 403099