

我国“劳动法”与CPTPP劳工条款接合的法律方案研究^{*}

潘 坤

(南京理工大学 知识产权学院, 江苏 南京 210094)

【摘 要】我国“劳动法”对接CPTPP劳工条款有利于我国融入国际经贸规则体系,也有利于避免社会倾销调查。我国“劳动法”对接CPTPP劳工条款的制度框架包括原则性条款、实体权利条款、组织性条款、实施条款和纠纷解决条款。我国“劳动法”与CPTPP劳工条款接合的法律方案可分为国际和国内两个层面。国际层面可利用双边协议争取劳工标准实施的缓冲期、利用程序性规定防止争端解决程序滥用、适时推进结社权和集体谈判权相关公约的批准。国内层面可在海南自贸港提前试行CPTPP劳工规则:在强迫劳动方面,重点推动服刑人员报酬制度改革;在职业歧视方面,重点推动户籍制度改革以消除基于户籍的制度性歧视;在结社权和集体谈判权方面,可参考借鉴CPTPP缔约国越南和新加坡的经验。

【关键词】CPTPP; 国际劳工标准; 劳动法; 海南自贸港; 户籍制度

【中图分类号】DF47 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-2375(2024)01-0089-12

2023年2月16日,《求是》杂志发表习近平总书记重要讲话,要求全面优化营商环境,积极申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP),主动对照CPTPP相关标准深化国内相关领域改革^[1]。我国政府如果申请加入CPTPP,那么比较和接合我国国内法与CPTPP边境后措施就成为一紧迫且无法回避的问题。2023年6月17日,商务部副部长王受文表示我国已向CPTPP缔约国递交交流文件。我国“劳动法”^①与CPTPP劳工条款之间存在一定差异,是我国对接CPTPP的焦点问题之一。我国作为后加入国,对CPTPP既有规则的接受是加入的前提,也是CPTPP制度性权利的体现^[2]。根据CPTPP加入程序的规定,申请国需在加入工作组第一次会议上说明为加入CPTPP做出的努力,指明国内法改革的空间,并在30日内提交准入出价和不符措施。

一、我国“劳动法”与CPTPP劳工条款接合的必要性

我国“劳动法”接合CPTPP劳工条款有利于我国融入国际经贸规则体系,也有利于我国商品避免社会倾销调查,进而促进我国经济发展。

(一) 接合CPTPP劳工条款有利于我国融入国际经贸规则体系

在WTO规则体系的基础上,各国纷纷通过自由贸易协定(FTA)构建更高水平的经贸规则体系,国际经贸规则进入FTA时代。FTA经贸规则体系呈现一定的分化趋势,在高水平的FTA中,

^{*} [收稿日期] 2023-08-26

[基金项目] 本文系国家社会科学基金重点项目“中国国有企业与CPTPP法律规则对接研究”(项目编号:22AFX020)的阶段性研究成果。

[作者简介] 潘坤(1992—),男,河北邯郸人,法学博士、南京理工大学管理科学与工程科研流动站博士后,南京理工大学知识产权学院法学系讲师。

① 本文“劳动法”一词是指CPTPP 19.1所界定之内涵,即与国际认可的劳工权利直接相关的法律法规。《劳动法》专指《中华人民共和国劳动法》。

国际劳工标准被纳入国际经贸规则中,呈现“泛化”与“强化”的特征,成为不同经济体间的“接合面”^[3]。

1. 从 WTO 时代走向 FTA 时代

全球价值链的重构与分工对国际经贸规则的供给提出了更高要求。以 WTO 为中心的国际经贸规则平台长期处于停滞状态,无法供应足够的规则。在此背景下,各国纷纷通过双边或多边的 FTA 进行国际造法,国际经贸规则进入 FTA 时代。

(1) 国际经贸领域发展的新形态和规则需求

国际经贸发展呈现新形态。全球价值链的发展重塑了国际经贸关系的格局,生产服务贸易等呈融合发展趋势。以全球价值链为基础的要素分工要求跨国企业根据各国要素禀赋与价格差异进行全球化资源配置,产品内分工或价值链内分工取代了国际产业分工,产品内贸易取代了产业间贸易。服务贸易比重提高,制造业与服务贸易融合发展成为重新点燃世界经济引擎的新燃料。全球价值链的整合要求国际经贸规则能够对分散在不同国家的经济活动进行统一的调整。

国际经贸新形态产生国际经贸规则新需求。传统经贸规则专注于关税配额、贸易壁垒等“边境上措施”,全球价值链的整合则要求参与国的边境后措施趋于一致。新一代贸易投资规则向“边境后措施”延伸,对各国的国内法律体系提出了更高的要求。此外,新冠疫情之后,在经济民族主义的助推下,各国更追求自身供应链的稳定,国际价值链出现了短链化、区域化的特征。

(2) WTO 未能提供足够的规则供给

新一代国际经贸规则以服务全球价值链的发展整合为中心,但是 WTO 主要成员在改革核心议题上分歧严重,使改革无法进行。在此背景下,发达国家开始寻求区域经济一体化,以 FTA 为载体构建更高水平的国际经贸规则体系。以劳工标准为例,1994 年乌拉圭回合多边贸易谈判、1996 年新加坡第一届部长会议、1999 年西雅图 WTO 新一轮谈判等多个会议中,成员之间均存在重大分歧,将劳工标准与 WTO 挂钩的提议被彻底否定^[4]。2001 年 WTO 多哈会议重申 1996 年新加坡会议的精神,即 WTO 及其成员都尊重劳动标准、劳动者权益,但是仍反对将劳权与国际贸易挂钩。WTO 成员众多,各成员发展水平差异较大,这就决定了 WTO 只能专注于解决“边境上措施”,即关税和配额的问题。

2. 劳工标准是 FTA 时代不同经济体的“接合面”

“接合面理论”是关税及贸易总协定(GATT)专家杰克逊教授提出的用以解决市场经济体与转型经济体经济合作的理论,GATT/WTO 正是这一理论的第一次伟大实践。FTA 时代,不同经济体之间的“接合”也取决于不同经济体间达成的共识,典型的也就是劳工标准。21 世纪以来,劳工标准体现出两个特征:一是广泛存在于各个 FTA 中,尤其是发达国家主导的 FTA;二是执行的措施“硬化”,即多与贸易制裁措施挂钩^[5]。

(1) 劳工标准广泛存在于发达国家 FTA 体系中

发达国家普遍热衷于将劳工标准纳入 FTA 中。1992 年,美国最早将劳工标准纳入《北美自由贸易协定》,2021 年,美国公布双边投资协定(BIT)范本,劳工标准已成“美式”FTA 的必备内容。此外,欧盟也是劳工标准的坚定支持者,《欧共体劳动者基本社会权利宪章》《马斯特里赫特条约》等文件均奠定了劳工权利的地位^[6]。2006 年,欧盟发布了《全球化的欧洲战略》通讯^[7],外交政策从“多边主义”过渡到“双边主义”。2021 年,欧盟委员会发布贸易政策文件《开放、可持续和坚定自信的贸易政策》,确立了塑造可持续发展、公平的全球政策目标^[8]。劳工标准是欧盟可持续政策的重要内容,欧盟采取“4+N”的劳工标准模式,即 4 项国际劳工组织(ILO)确定的权利和 N 项双方约定的其他权利。《加拿大—欧盟全面经济贸易协定》《欧盟—日本经济伙伴关系协定》《跨大西洋贸易与投资伙伴协定》等均对劳工标准进行了明确的规定。

（2）FTA 劳工标准执行的措施“硬化”

国际劳工标准最初由 ILO 等国际组织推动，不具有强制力，但近年来许多发达国家将劳工标准纳入 FTA 中，使其具备了强制力。发达国家缔结的 FTA，通常将劳工标准确立为“不降低条款”。为了确保劳工标准的实现，高标准的 FTA 通常为劳工标准确立有效的纠纷解决程序。劳工纠纷解决程序目前分为两种模式：第一种模式为劳工纠纷设立单独的纠纷解决程序，如《欧盟—日本经济伙伴关系协定》对劳工问题规定了独立的磋商程序和专家组审议程序；第二种模式直接将劳工纠纷纳入一般的争端解决程序中，以贸易制裁手段确保劳工标准的实施，最典型的是《美墨加协定》和 CPTPP。《美墨加协定》强化了工人权益保护，对汽车产业工人的工资规定了最低标准^[9]。

（二）接合 CPTPP 劳工条款可以有效避免社会倾销调查

国际经贸领域有一对经典的概念：社会倾销和劳工标准。“社会倾销”最初由发达国家提出，发达国家认为发展中国家未执行国际劳工标准会导致劳动力定价过低，从而产生比较优势。与之相关的概念就是劳动力价格扭曲，劳动力作为一种生产要素，只有在劳动者权利得到充分保障的前提下才能通过市场过程确立市场价格。学理上，劳工标准的缺失会导致劳动者在劳动力定价过程中缺乏议价能力，进而导致劳动力价格扭曲。

1. 我国是社会倾销调查的主要受害国

在我国经济对外依存度高的情况下，伙伴国对我国发起社会倾销调查将对我国经济产生负面影响。以欧盟为例，商务部官方数据显示，2020 年中欧贸易总额为 4.5 万亿，占外贸总额的 14%。此前，在我国加入 WTO 15 年过渡期满后，欧盟调整了反倾销的规则。2017 年，欧盟通过第 2017/2321 号条例^①，以“严重扭曲市场”规则替代“非市场经济”规则，社会倾销成为严重扭曲市场的判定标准。2018 年，欧盟通过第 2018/825 号条例^②，将劳工标准设定为期中复审的启动条件、欧盟产业损害的考量因素与出口商价格承诺条件之一。2019 年以来，欧盟已经发动 9 起针对我国产品的社会倾销调查，对我国经济造成严重的负面影响^[10]。

2. 我国存在劳动报酬 GDP 占比较低的问题

反倾销调查的启动有多种原因，其中不乏政治因素。但是我国劳动力价格较低，劳动报酬在 GDP 中占比也较低，并且劳动报酬较低的原因主要是劳工标准不健全。

劳动报酬的统计口径分为宽口径和窄口径两种，宽口径包含工资、薪酬，以及薪酬外的自雇劳动收入，窄口径仅包含前两项。我国目前采用宽口径统计劳动报酬。参照国际惯例计算我国劳动报酬占 GDP 的份额可以发现，我国劳动报酬占比过低^[11]。刘冠军和李鑫通过分析投入产出表、资金流量表、收入法 GDP 核算发现，我国 2020 年劳动报酬占比为 52.1%，整体呈现 U 型趋势，但依然低于国际平均水平^[12]。我国劳动报酬占比过低的原因在于劳工标准的缺失，例如工资协商制度的缺失和户籍制度造成的劳动力流动障碍。市场化的劳动力定价过程是劳动者、企业、政府三者之间议价的过程，即企业和劳动者之间通过集体协商制度进行协商，劳动力、资本、技术等生产要素根据自身的贡献定价，政府通过制定最低工资标准等方式维护劳动者权益。由于生产要素在生产过程的总贡献度难以测定，实践中往往根据要素稀缺程度进行分配，而我国劳动力相对过剩，劳动力定价被压低。地方政府为追求 GDP 的快速增长，也会通过广泛干预压低劳动力价格，创造出口产品的比较优势^[13]。农民工的劳动力定价是我国劳动力定价模式的重要内容，农民工群

^① 欧洲议会和理事会 2017 年 12 月 12 日颁布的第 2017/2321 号条例修订了《关于防止来自非欧盟成员国进口产品的倾销》（2016/1036 号）和《关于防止来自非欧盟成员国进口产品的补贴》（2016/1037 号）。

^② 欧洲议会和理事会 2018 年 5 月 30 日颁布的 2018/825 号条例再次修订了《关于防止来自非欧盟成员国进口产品的倾销》（2016/1036 号）和《关于防止来自非欧盟成员国进口产品的补贴》（2016/1037 号）。

体是我国劳动者队伍中的重要组成部分,数量极其庞大。在集体谈判权缺失和户籍制度歧视的双重作用下,我国农民工的劳动力价格较低^[14]。

二、CPTPP 劳工条款的制度框架分析

CPTPP中的劳工条款分布于第19章和第28章,涵盖内容全面,包括原则性条款、实体权利条款、组织性条款、实施措施条款和纠纷解决条款,这些条款共同构成了一个完整的制度框架(见表1)。CPTPP突破了ILO在劳工标准实施上的无力局面,通过完善的制度框架确保了劳工标准的有效实施。我国在加入CPTPP后,需参照这一制度框架进行边境后措施的改革。

表1 CPTPP 劳工条款结构

原则性条款	实体权利条款	组织性条款	实施措施条款	纠纷解决条款
不减损原则	结社权与集体谈判权	联络点	公众意识、公众意见、公众参与	劳工对话机制
非贸易保护主义原则	废除强迫劳动	劳工理事会	程序保障	劳工磋商机制
国家主权原则	消除职业歧视 废除童工		合作机制 企业社会责任	争端解决程序

原则性条款规定了劳工标准在实施过程中需遵守的基本原则。不减损原则要求缔约方不得以降低劳工标准为代价谋取贸易优惠,缔约国不得降低各国现有劳工法的执行标准(涉及CPTPP 19.3.1列举的4项权利),考虑到各国普遍存在通过单独关税区等方式扩大贸易的情况,特别对特殊区域内的劳工标准作了更严格的规定(增加了CPTPP 19.3.2工作条件方面的内容)。非贸易保护主义原则要求缔约方不得把劳工标准用于贸易保护。贸易保护主义短期可以为一国带来贸易优势,但长期会导致该国经济缺乏活力,也会对贸易相对国产生危害。在国家主权原则方面,CPTPP属于第二代国际经贸协定,包含大量边境后措施的内容,但是这些内容的实施均通过条约法义务的形式体现,各国在如何实现问题上有充分的自主权。

(一) CPTPP 劳工标准的构成兼与我国相关条款的比较

CPTPP劳工条款确立了“4+1”的劳工实体权利,分别为结社自由和集体谈判权、废除强迫劳动、废除童工、消除职业歧视、可接受工作条件。其中结社自由和集体谈判、废除强迫劳动、消除职业歧视3项标准与我国现行法存在一定差异,是我国加入CPTPP的障碍,也是我国加入CPTPP后采取边境后措施应关注的重点。

结社自由与集体谈判权由《结社自由及保护组织权公约》(国际劳工组织第87号公约)和《组织权利和集体谈判权利原则的实施公约》(国际劳工组织第98号公约)确立。前者规定雇主和劳动者均有组织权,且这一权利不需行政当局批准;后者要求各国促进劳资双方面的集体谈判,确保劳动者权益的实现。在劳动者的结社权和集体谈判权的保护问题上,我国已有一定的基础。我国《宪法》明确规定公民享有结社自由,我国《工会法》规定了劳动者有参加和组织工会的权利^①,我国《劳动法》建立了集体协商制度^②。但是我国工会制度与CPTPP劳工标准间尚有一定出入,《劳动法》中规定的集体合同也是任意性条款,即“可以”签订,而非强制性条款。

①《工会法》第3条规定:“在中国境内的企业、事业单位、机关、社会组织(以下统称用人单位)中以工资收入为主要生活来源的劳动者,不分民族、种族、性别、职业、宗教信仰、教育程度,都有依法参加和组织工会的权利。任何组织和个人不得阻挠和限制。”

②《劳动法》第33条规定:“企业职工一方与企业可以就劳动报酬、工作时间、休息休假、劳动安全卫生、保险福利等事项,签订集体合同。”

废除强迫劳动由《强迫劳动公约》(国际劳工组织第29号公约)和《废除强迫劳动公约》(国际劳工组织第105号公约)确立。其中,第29号公约确立了禁止强迫劳动的例外情形,分别为兵役、公民义务、服刑例外、紧急状况、社区服务。第105号公约对第29号公约进行了完善,要求缔约国立即废除强迫劳动,从目的的角度对强迫劳动进行了分类^①。在禁止强迫劳动问题上,我国已取得较大的成绩。劳动教养、收容教育等广受诟病的制度已经被废止,并且形成了以《刑法》中的强迫劳动罪为兜底的强迫劳动法律制裁体系。《劳动法》《劳动合同法》均制定了禁止强迫劳动的条款。2022年4月,全国人大批准了第29号和第105号公约。当前,我国面对的主要问题是服刑人员报酬制度与国际劳工标准不符,“服刑例外”要求服刑人“不得由私人、公司或社团雇佣或安置”,我国《监狱法》虽然规定了服刑人员的劳动报酬权,但是缺乏可行的制度措施。

废除童工由《准予就业最低年龄公约》(国际劳工组织第138号公约)和《关于禁止和立即行动取消最有害的童工形式公约》(国际劳工组织第182号公约)确立。第138号公约划分了两类就业最低年龄,即一般最低年龄与危险工作最低年龄。第182号公约完善了儿童的定义,即儿童为18岁以下的所有人员。在禁止童工问题上,我国“劳动法”与国际标准基本一致。

消除职业歧视由《消除就业和职业歧视公约》(国际劳工组织第111号公约)确立。第111号公约对“歧视”进行了详细的定义,并且允许雇主与工人组织协商扩大“歧视理由”清单以适应社会的发展^②。我国在消除就业与职业歧视方面已取得较大成绩。我国《宪法》确立了平等的基本原则,我国加入的《经济、社会及文化权利国际公约》也禁止就业与职业歧视,我国《劳动法》亦明确规定了劳动者的就业平等权^③。但是,我国反职业歧视相关法律与CPTPP标准之间尚有差距。我国《劳动法》对歧视的定义范围远小于第111号公约,不包括基于社会出身等原因的歧视。我国当下普遍存在的职业与就业歧视就是基于户籍的歧视。

可接受工作条件由《确定最低工资并特别考察发展中国家公约》(国际劳工组织第131号公约)、《工业工作时间每日限为8小时及每周限为48小时公约》(国际劳工组织第1号公约)、《商业和办公室工作时间公约》(国际劳工组织第30号公约)、《40小时工作周公约》(国际劳工组织第47号公约)、《缩短工时建议书》(国际劳工组织第116号公约)确立。第131号公约要求建立最低工资固定机制,并定期审查和调整。第1号公约和第30号公约规定了劳动者每周最多工作48小时、每天最多工作8小时的工时标准。第47号和第116号公约规定劳动者每周最多工作40小时。我国各地主管部门根据当地经济发展水平动态制定了相应的最低工资标准,我国《劳动法》第36条对8小时工作制作了明确的规定。工资、工时和可接受工作条件具有强烈的地域性,与社会发展程度相匹配,相关条款的实现依赖于核心劳工权利的保障。

(二) 实施机构和具体实施措施条款

CPTPP劳工条款规定了实施机构(见表2)和严密的实施措施(见表3),我国在加入CPTPP后,需依据条约建立相应的实施机构,采取规定的实施措施。

^① 强迫劳动包括:(1)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;(2)作为动员和利用劳动力以发展经济的一种方法;(3)作为一种劳动纪律的措施;(4)作为对参加罢工的一种惩罚;(5)作为实行种族、社会、民族或宗教歧视的一种手段。

^② 《消除就业和职业歧视公约》第1条规定:一、就本公约而言,“歧视”一词包括:(一)基于种族、肤色、性别、宗教、政治见解、民族血统或社会出身的任何区别、排斥或优惠,其效果会取消或损害就业或职业机会均等或待遇平等;(二)有关会员国经与有代表性的雇主组织和工人组织(如存在此种组织)以及其他适当机构协商后可能确定的其他此类区别、排斥或优惠,其效果会取消或损害就业或职业机会均等或待遇平等。二、对任何一项特定职业基于其内在需要的区别、排斥或优惠不应视为歧视。三、就本公约而言,“就业”和“职业”包括获得职业培训、获得就业和特定职业,以及就业条款和条件。

^③ 《劳动法》第12条规定:“劳动者就业,不因民族、种族、性别、宗教信仰不同而受歧视。”

表2 CPTPP 劳工条款实施机构

名称	组成	功能
联络点 (CPTPP 19.13)	协议生效之日起 90 天内在各国内部设立一个实体办公室作为联络点或者指定一位官员作为联络员	促进各缔约国间劳工事项的定期沟通与协调, 协助劳工理事会开展工作并向劳工理事会汇报, 提供国内外公众交流的渠道
劳工理事会 (CPTPP 19.12)	劳工理事会由各缔约国指定的部长或者其他高级政府官员组成	每年举行一次会议, 具有劳工合作指导、监督与评估执行方案、协商考虑劳工事项等 8 项职能权限, 审核各缔约国联络点的报告, 向协议委员会汇报, 根据缔约国决定就劳工事项与亚太经合组织等有关国际组织以及其他第三方合作制定联合提案

表3 CPTPP 劳工条款实施措施

实施措施条款	内容	解读
公众意识、公众意见和公众参与 (CPTPP 19.8、CPTPP 19.9、CPTPP 19.14)	公众意识条款要求缔约国通过具体举措提高公众对劳动法的认识, 并要求缔约国提供公众获取劳动法相关信息的渠道; 公众意见条款要求缔约国通过联络点接受国内外公民提交的关于劳工权利的文件; 公众参与条款要求缔约方设立相应机构听取公众的意见, 并向劳工理事会提交	观念在人类社会发展中有着极其重要的作用。CPTPP 高度重视公民意识的培育, 力求从根本上保障劳工权利的实现
程序保障 (CPTPP 19.8)	在法庭组织上, 要求有公正和独立的法庭。在审判程序上, 要求公平公正且透明、符合正当程序、正常收费和时限合理。程序过程中的听证会要公开(司法机关要求例外)。要基于证据作出裁决并说明理由, 裁决文书向公众提供, 裁决的结果应当获得有效的执行	司法程序是权利实现的保障。CPTPP 程序保障条款涉及我国劳动仲裁和劳动判决书的公开, 以及判决的执行问题
合作机制 (CPTPP 19.10)	劳工合作的必要性; 合作的原则; 明确工人与雇主的意见对劳工合作的重要性, 并鼓励多边参与和合作; 经费根据具体情况具体决定; 目的是推动更广泛范围内的劳工保护事业; 合作的具体领域; 合作的方式方法	合作机制的作用在于通过合作促进缔约国之间劳工权利的保护, 进而向全球推广
企业社会责任 (CPTPP 19.7)	缔约国鼓励企业履行社会责任	缔约国仅负有鼓励企业承担社会责任的义务, 而非强制性
抵制强迫劳动产品 (CPTPP 19.6)	包括正文与脚注, 正文要求缔约国抵制强迫劳动产品, 脚注要求缔约国不得与 CPTPP、WTO 义务相违背	缔约国应抵制一切强迫劳动产品

(三) 劳工纠纷解决条款

CPTPP 为缔约国解决劳工纠纷问题提供了多元方案(见表4), 我国在加入 CPTPP 后需根据 CPTPP 的纠纷解决机制处理劳工纠纷。

表4 CPTPP 劳工条款纠纷解决机制

名称	机构	启动条件	时限	结果	其他
劳工对话机制 (CPTPP 19.11)	联络点	书面请求, 记载和说明如下 3 项内容: 确有争议的事项、请求依据, 以及如何影响各方贸易或投资	对话应在缔约国收到对话请求之日起 30 天内开始	CPTPP 鼓励劳工对话当事国共同决定在结果中采取的适当行动, 包括: 纳入可确保执行的行动计划, 如劳动监察、合规调查、时限要求等具体可核实的步骤; 选取独立的第三方个体对话当事国的执行情况进行核实; 通过纳入适当的奖励措施来鼓励对话当事国查明和解决相关劳工问题	CPTPP 要求所有结果均应如实记录并向公众公开; 对话要与劳工磋商兼容

续表 4 CPTPP 劳工条款纠纷解决机制

名称	机构	启动条件	时限	结果	其他
劳工磋商机制 (CPTPP 19.15)	联络点、 劳工理事 会	劳工章节任何事项	回应方 7 日 内作出书面 答复并向其 他缔约方散 发	第一步, 请求方通过联络点提请磋商, 回应方 7 日内作出书面答复。其他缔约国在关系自身利益的情况下可加入磋商。第二步, 在磋商无效的情况下, 可申请劳工理事会介入。第三步, 在请求磋商 60 日内未解决纠纷的情况下, 请求方可启动争端解决程序	磋商过程中各方负有提供信息的义务和保密的义务, 磋商的结果应当向公众公开
争端解决程序 (CPTPP 28)	专家组	起诉方应证明应 诉方违反劳工权 利, 并且应诉方 未能采纳或维持 相关法律、法规 或实践, 以致影 响了成员国之间 的贸易或投资	自请求递送之 日设立专家组	根据协议规定的程序进行审议并形成初步报告和最终报告。为积极解决劳工争议, 协议通过规定赔偿、中止福利待遇、货币评估等临时性制裁措施来保证最终报告的执行	争端解决程序是确保劳工标准有效实施的兜底性、制裁性条款

三、我国“劳动法”与 CPTPP 劳工条款接合的法律方案

我国改革开放可分为 3 个阶段：第一阶段是改革开放早期，第二阶段为加入 WTO 前后，第三阶段为签署 RCEP 和积极申请加入 CPTPP 等区域经贸协定^[15]。三次融入世界经济体系的努力均进行了大幅度的国内法调整，最终也促进了我国经济的腾飞。我国为加入 WTO 修改法律法规 2300 件，修改地方性法规 19 万件。加入 WTO 后，我国的经济得到迅猛发展，从联合国人类发展指数看，我国由 2001 年的 0.596 增长至 2019 年的 0.761，超过了世界平均水平的 0.737^[16]。

越南的基本国情与我国具有一定的相似性。越南于 1986 年革新开放后走上市场经济道路，越南加入 CPTPP 是越南共产党、越南国会、越南政府等主体共同努力的结果。2013 年，越南共产党政治局通过《关于融入国际的决议》（第 22-NQ/TW 号）。该决议发布后，越南先后与美国、欧盟、日本达成自由贸易协定，并成功加入 CPTPP。为履行这些国际条约设立的国际义务，越南政府进行了大刀阔斧的改革，这些改革直接促进了越南的经济发展。2018 年，越南国会通过了《CPTPP 的批准协议及相关文件》（第 72 /2018/QH14 号），不仅批准了加入 CPTPP，还指定越南政府、越南最高检察院、越南最高法院和其他相关组织对现行法律法规进行修订，以达到符合 CPTPP 标准的目标。2019 年，越南政府总理根据国会的决议，批准《CPTPP 实施计划》（第 121/QD-TTg 号），明确了工作目标、任务、责任主体和完成时限，并将具体任务清单化，推进 CPTPP 承诺的兑现。

越南经验对我国有一定的借鉴意义。我国“劳动法”与 CPTPP 劳工条款的差距和改革难点集中于结社权和集体谈判权、服刑人员报酬制度和户籍歧视问题。笔者参照越南经验，结合我国国情，提出国际层面和国内层面的应对方案。

（一）国际层面的应对方案

国际层面应重点缓和 CPTPP 劳工条款对我国的影响，应对方案共分为 3 种：以附件协议的形式争取缓冲期，从时间上为我国赢得主动权；以程序条款防止争端解决程序的滥用，缩小争端解决程序强制力的适用范围；适时批准国际劳工组织第 87 号和第 98 号公约，争取国际社会更广泛的认可。

1. 以附件协议的形式争取缓冲期

CPTPP 争端解决程序为缔约方提供了“诉权”，以制裁性措施确保劳工标准的实现。但是各

国劳工标准存在较大差异,在这种情况下,我国可以通过附件的形式与缔约国签订协议,要求缔约方在一定期限内不通过争端解决程序对我国提起诉讼,即争取缓冲期。CPTPP劳工标准直接与争端解决程序挂钩的模式,在谈判过程中引发了参与国的广泛争论。新西兰、澳大利亚、越南、加拿大等国均提出异议,缔约国间最终以附件的形式规定了争端解决措施的例外。以越南为例,越南是CPTPP缔约国中劳工标准最低的国家,越南在TPP谈判过程中与美国、马来西亚等国签订了劳工一体化计划。美国退出后,越南与其他缔约国以附件的形式规定了“缓冲期”,即在“一定期限”内,各国不得因劳工问题使用争端解决程序的制裁措施制裁越南^[17]。其他缔约国放宽了越南对标CPTPP劳工标准的期限,采取了“渐进推行”的模式。我国是世界第一大贸易国,相较于越南有更多的谈判筹码,在谈判过程中可通过附件协议的方式与缔约国达成更长的缓冲期。

2. 以程序条款防止争端解决程序的滥用

CPTPP以脚注的形式明确了一方违反劳工权利的行为只有在与贸易投资相关时才具有可诉性,这一规定有利于避免缔约国的滥诉。国际经贸领域曾发生过这样的争端,例如,《韩欧自由贸易协定》规定,双方应批准实施核心国际劳工公约,欧盟指控韩国未履行这一义务,韩国认为协议仅调整“与贸易有关”的劳工问题,双方成立专家组后,专家组发布报告宣布韩国辩护意见无效,韩国应加快核心劳工公约批准日程^[18]。

CPTPP在劳工纠纷的提请条件上作了更高的规定,提请方应证明被提请方违反CPTPP 19.3条的劳工权利,并且以脚注的形式明确被提请方的行为达到了“影响了成员国之间的贸易或投资”的程度。这就避免了《韩欧自由贸易协定》中争端解决措施扩大的问题。因此,在实践中针对我国的起诉必须要证明诉讼内容与投资或贸易之间的关联,这将有利于限制其他缔约国滥用争端解决程序。

3. 加入CPTPP不以批准第87号和第98号公约为前提

缔结ILO核心公约有利于获得国际认可,有利于加入CPTPP。越南在加入CPTPP后先后批准了多项劳工公约,2019年批准第98号公约,并计划2023年批准第87号公约。第87号公约获批后,越南就批准了全部核心劳工公约。越南的这一举措对《越南与东盟自由贸易协定》与CPTPP的批准和落实产生了积极效果。

但是,我国必须明确加入CPTPP不以批准ILO核心公约为前提。CPTPP将核心国际劳工标准纳入文本,通过条约法发挥约束力。各缔约国只需履行CPTPP文本规定的义务即可,没有缔结批准核心国际劳工公约的义务。例如,CPTPP的前身TPP的主导国美国仅批准了两项核心国际劳工公约,新加坡、马来西亚、新西兰等缔约国也未批准第87号和第98号公约。我国在结社权问题上一贯采取审慎态度,2001年缔结《经济、社会及文化权利国际公约》时就对结社权条款进行了保留处理。批准第87号和98号公约有利于我国获得CPTPP缔约国的认可,但不批准也不会构成加入CPTPP的法律障碍,我国应继续坚持立足国情的基本立场,根据形势的发展自主决定。

(二) 国内层面的应对方案

鉴于我国加入CPTPP是反复拉锯的持久战,因此,可先行在海南自贸港试点。一方面,可以测试CPTPP劳工条款的实施效果,为加入CPTPP后向全国推广做准备;另一方面,向CPTPP缔约国传递积极信号,争取缔约国一致同意我国加入。2025年起,海南自贸港将采取“境内关外”的运行模式,定位是高水平开放压力测试区。海南自贸港作为我国改革开放的试验田,享有一些

特殊的立法权。《海南自贸港法》第 10 条^①赋予了海南省人大及其常委会制定“自由贸易港法规”的立法权，自贸港在遵守宪法及法律、行政法规基本原则的前提下，在立法创制和变通权限上可以涉及国家法律保留的条款。这一授权远高于经济特区法规立法权，是一种新的立法授权类别，海南省可采取法治模式推进相关改革。

1. 服刑人员报酬制度改革

联合国《囚犯待遇最低限度标准规则》对囚犯的劳动报酬权和使用作了具体规定^②。德国法律也规定了服刑人员的劳动报酬权，并规定了报酬的核定方式^③。我国香港地区的监狱管理模式是监企分开，单独核算。香港各监狱与主管部门惩教署的经费由财政司全额保障，服刑人员的工资由惩教署按照工作性质和对工作的熟练程度厘定工资级别，工资按日计算，存入服刑人员账户，出狱时领取。服刑期间，工资仅可用于购买惩教署批准的物品。为符合 CPTPP 劳工标准，2019 年越南国会批准《刑事执行法（修正案）》，明确规定向直接参与生产劳动的囚犯支付部分劳动报酬，为遭受工作事故的囚犯提供支持费用。

我国应进一步完善监企分开、单独核算的制度，保障服刑人员的劳动报酬权。我国服刑人员劳动报酬权得不到保障的一个重要原因就是监狱经费不足^[19]。我国监狱办公经费应由财政保障，进一步落实财政部与司法部联合印发的《关于调整监狱基本支出经费标准的通知》。各地应建立动态的监狱经费保障机制，根据当地经济条件和监狱工作的实际需求，将“全额保障、监企分开、收支分开、规范运行”落到实处。服刑人员的工资可借鉴德国和我国香港地区的经验，按照服刑人员本身的工作能力，参照同地区、同行业人员的工资水平厘定工资标准，并将服刑人员工资存入特定账户，服刑期间仅可用于购买经过核准的特定物品，待服刑人员刑满释放时，将工资发放给个人。

2. 户籍制度改革

广义的户籍制度，即统计、登记人口信息的制度，是全球各国基本的社会管理制度。我国和越南实施的户籍制度内涵不同。中越两国的户籍制度是计划经济的组成部分，大量社会利益以户籍为前提条件，农村人员获取城市户籍的门槛较高。户籍制度改革并非要停止人口登记，而是要将户籍管理还原为人口统计、登记的本来功能，将基于户籍的社会利益剥离。

越南在 CPTPP、EVFTA 生效后，开始对户籍制度进行符合国际标准的改革，可资借鉴。越南户籍制度确立于 1957 年，当时北越政府发布 495-TT 号通知，限制居民的自由迁徙权，尤其限制居民迁入河内等大城市。1964 年，北越公安部发布 104-CP 号法令，正式确立户籍制度。1975 年，越南统一，户籍制度覆盖全越南。越南户籍制度以户口本与人民证为载体。越南户籍分为 KT1、KT2、KT3、KT4 共 4 种类型：KT1 为本地永住户口，享受社会福利；KT2 为省内移民户口，福利类似于 KT1；KT3 为省外移民，可享受部分福利；KT4 为省外临时户籍，不享有任何社会福利^[20]。4 种类型的户口享受从高到低的社会福利。越南革新开放后进行过多轮户籍改革。2020 年，越南国会通过《居住法（修正案）》，取消了纸质版户口本，采用全国统一的身份证。越南《居住法（修

① 《海南自由贸易港法》第 10 条规定：“海南省人民代表大会及其常务委员会可以根据本法，结合海南自由贸易港建设的具体情况和实际需要，遵循宪法规定和法律、行政法规的基本原则，就贸易、投资及相关管理活动制定法规（以下称海南自由贸易港法规），在海南自由贸易港范围内实施。海南自由贸易港法规应当报送全国人民代表大会常务委员会和国务院备案；对法律或者行政法规的规定作变通规定的，应当说明变通的情况和理由。海南自由贸易港法规涉及依法应当由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律或者由国务院制定行政法规事项的，应当分别报全国人民代表大会常务委员会或者国务院批准后生效。”

② 联合国《囚犯待遇最低限度标准规则》第 76 条规定：（1）对囚犯的工作，应订立公平的报酬制度；（2）按此制度，囚犯应准至少花费部分收入，购买核定的物件，以供自用，并将部分收入交付家用；（3）此项制度应规定管理处可扣除部分收入，设立一项储蓄基金，在囚犯出狱时交给囚犯。

③ 德国《刑罚执行法》第 43 条规定：罪犯从事分配的劳动、其他劳动或辅助劳动的，应当给予报酬。劳动报酬标准按所有参加养老保险的工人和职员平均劳动报酬的标准来评估，可实行计时工资制。

正案)》第4章规定了宽松的永久居住登记条件:越南居民通过租借、租住等方式在一地长久居住的,可登记为永久居住。这意味着外来务工人员可登记为永久居住居民,实现了将“经常居住地”确立为户籍所在地的国际标准,从而将户籍制度还原为登记人口信息的制度,实现与国际的接轨,确保越南公民不再因户籍而被区别对待。

我国户籍制度确立于1958年的《户口登记条例》,功能主要有两个:限制农民向城市迁徙,维持城乡分割的社会利益分配格局(城市居民享受财政保障的公共服务,农民享有集体土地的经济利益)。改革开放后,我国已进行多轮改革,最近一次是2014年启动的户籍制度改革^①,主要目标是实现进城务工的农民工的城市化。此外,国务院连年发布《新型城镇化和城乡融合发展重点任务》,调整户口迁移政策,推动公共服务均等化。我国在加入CPTPP后,需对标国际标准进一步加大改革力度,彻底打破基于户籍的区别待遇,建立起全国统一、可自由迁徙的一元化户籍制度。具体包括:劳动力流动自由,以市场为导向,突破户籍障碍,实现劳动力从低效率部门向高效率部门流动;构建城乡一体化且没有社会利益差异的户籍管理制度,消除基于户籍的社会待遇差异;对标国际标准,使户籍制度回归登记人口信息的基本社会功能,彻底剥离户籍上附着的社会利益。

我国可在海南自贸港进行户籍制度改革的试验,采取法治手段,以立法的方式保障公民的迁徙自由,先行对标CPTPP劳工标准。《海南自由贸易港法》生效后,海南在众多问题上有了更大政策空间,可通过地方立法权制定地方性法规,推进户籍制度改革。2022年,国家发展改革委发布《“十四五”新型城镇化实施方案》,提出要深化户籍制度改革,全面取消城区常住人口300万以下的城市落户限制。海南自贸港所有城市均在这一范围内,具体改革措施包括:试行以经常居住地进行户口登记;全面取消自贸港内城市落户限制,对本地人口与外地转移人口一视同仁;完善自贸港公开统一的户籍管理制度,简化行政程序;维护进城落户农民合法土地权益,加快农村土地确权登记颁证工作,农民享有的土地权益(宅基地使用权、土地承包经营权、集体收益分配权)不得因进城而丧失;实施同城同待遇,加快公共服务与常住人口挂钩的进程,消除户籍歧视;在教育、医疗、养老保险问题上,利用信息化手段,实现全国统筹;解决外地务工人员子女无学可上,自身无医可就的困境。

3. CPTPP 缔约国结社权与集体谈判权处理方式引介

海南省人社厅相关文件显示,有关部门正在推进《海南自贸港劳动用工条例》的制订。当前,包括结社权和集体协商权在内的我国的劳动标准与CPTPP标准有一定差异。结社权和集体谈判权与各国国情紧密相关,CPTPP成员也存在不同的规定。加拿大、澳大利亚等国与我国国情差异较大,参考价值不大,本研究仅以与我国邻近的新加坡和越南为案例展开分析,以供参考。

新加坡是华人社会,且新加坡已是CPTPP缔约国。新加坡开创了亚太国家应对劳工挑战的新模式——“劳资政”三方合作模式^[21]。2022年12月,国际劳工组织亚太区域会议发表《新加坡声明》,强调亚太和阿拉伯国家将继续坚持“劳资政”三方合作模式。新加坡全国职工总会是新加坡工会组织的领导机关,新加坡全国职工总会与新加坡执政党有着紧密的合作关系。新加坡全国职工总会、新加坡全国雇主联合会和新加坡人力部三方协作建立了劳资政三方合作机制,劳资政三方组成的全国工资理事会对劳动者的工资发布指导意见,同时各企业内部的工会也可以与管理层进行集体谈判。新加坡全国职工总会还与时俱进,将自由职业者也吸纳进工会,拓展了工会的服务范围。

加入CPTPP以前,越南全国劳动总联合会是越南官方唯一承认的工会,企业基层工会受其领导,基层工会主席由企业管理人员担任。这一模式无法充分保障劳动者的结社自由和集体谈判权,不符合CPTPP的标准。越南近十年先后签订CPTPP、EVFTA等,将自身与发达国家紧密连接在

^① 参见:《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》(国发〔2014〕25号)。

一起。劳工标准是 CPTPP 和《越南与欧盟自由贸易协定》的重要内容，越南负有通过边境后措施履行条约的义务^[22]。越南于 2019 年 11 月第五次修改《劳动法》，并于 2021 年 1 月 1 日生效。越南此次修法幅度较大，重点在于落实越南已经签订的第 98 号公约和承诺在 2023 年批准的 87 号公约^[23]。一方面，保障劳动者的组织权，劳动者可以成立或者加入他们自行选择的代表性组织^①，代表性组织的成立采用登记制。企业内部劳工代表组织可自行决定是否加入越南劳动总联合会，若加入则须遵守越南《工会法》，若不加入，则独立于越南劳动总联合会。另一方面，保障劳动者的集体谈判权，细化集体谈判的规定。越南《劳动法》规定，政府进一步减少对企业薪酬政策的干预，交由劳资双方谈判确定。在集体谈判过程中，工人享有罢工的权利。2020 年 2 月 18 日，越南共产党中央委员会政治理论机关报《共产主义杂志》刊发《CPTPP 生效时兑现劳工和工会相关承诺面临的挑战及举措》一文，列举了对接国际标准的必要性和措施，也讨论了改革后可能出现的负面影响及其应对措施，建议公安部门与当地党委充分合作，预防负面事件的发生^[22]。越南工会制度改革后，越南社会依然保持在高度稳定的状态。

四、结语

本研究首先从我国加入国际经贸规则体系和避免社会倾销调查的角度分析了实施 CPTPP 劳工标准的必要性，然后结合 CPTPP 规则体系分析了我国实施 CPTPP 劳工条款的制度框架，最后针对我国实施 CPTPP 劳工标准中的难点问题，提出国际和国内两个层面的应对方案。国际层面包括采取双边议定书争取缓冲期、利用争端解决的程序性规定限制争端解决程序滥用和阐明我国无须批准第 87 和第 98 号公约。国内层面应以海南自贸港为试点，先行尝试对接 CPTPP 劳工条款。在强迫劳动问题上，应保障服刑人员报酬权。在职业歧视问题上，应进一步推进户籍制度改革，促进劳动力的自由流动和公共服务的均等化。在结社权和集体谈判权问题上，CPTPP 缔约国越南和新加坡的经验值得我国借鉴与参考。

【参考文献】

- [1] 习近平. 当前经济工作的几个重大问题 [J]. 求是, 2023(4): 6.
- [2] 郝获. CPTPP 加入程序中的制度性权力及中国因应 [J]. 世界经济研究, 2022(11): 30.
- [3] JACKSON J H. The world trading system: Law and policy of international economic relations [M]. 2nd ed. Cambridge: MIT Press, 1997: 96.
- [4] 周长征. WTO 的“社会条款”之争与中国的劳动标准 [J]. 法商研究 (中南财经政法大学学报), 2001(3): 95-96.
- [5] 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 [J]. 欧洲研究, 2021 (4): 115.
- [6] SILES-BRÜGGE G. Construction European Union trade policy: A global idea of Europe [M]. London: Palgrave Macmillan, 2014.
- [7] European Commission. Global Europe: Competing in the world [EB/OL]. (2006-05-18)[2023-02-07]. <http://www.doc88.com/p-087717950608.html>.
- [8] European Commission. Trade policy review—An open, sustainable and assertive trade policy [EB/OL]. (2021-02-28)[2023-02-07]. <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/trade-policy-review-open-sustainable-and-assertive-trade-policy>.
- [9] 李西霞. 《美墨加协定》汽车原产地规则劳动价值含量：基本内涵、深层要义及现实启示 [J]. 国际法研究, 2023(4): 78.
- [10] 赵海乐. 欧盟单边主义的新动向：反倾销规则中的“社会倾销”条款分析 [J]. 欧洲研究, 2020(3): 88.
- [11] 张广科, 王景圣. 初次分配中的劳动报酬占比：演变、困境与突破 [J]. 中州学刊, 2021(3): 22.

① 越南《劳动法》第 13 章第 172 条规定：（1）当政府审权机关核发注册后，于企业的劳工组织可以合法成立与运作。于企业的劳工组织成立及运作应确保遵守宪法、法律和章程，以及自愿、自管、民主、透明之原则。（2）当违反本法第 174 条 1 款 b 点规定的组织之宗旨、目的时，在企业的劳工组织会被收回注册。在企业被拆分、分割、合并、兼并、解散或破产时，企业的劳工组织会被取消。（3）如在企业的劳工组织加入越南工会，则须遵守越南《工会法》。（4）政府规定注册之资料、程序、手续，核发、收回注册之审权、手续，对于企业劳工组织财政、财产问题之国家管理，企业劳工组织之拆分、分割、合并、兼并、解散、连结权。

- [12] 刘冠军, 李鑫. 数字经济时代资本三大构成变化及其对劳动报酬占比的影响 [J]. 人口与经济, 2022(1): 14.
- [13] 张杰, 周晓艳, 郑文平, 等. 要素市场扭曲是否激发了中国企业出口 [J]. 世界经济, 2011(8): 136.
- [14] 李晓宁, 马启民, 管梦莹. 我国农民工工资形成机制的不公平性研究 [J]. 西北农林科技大学学报 (社会科学版), 2012(5): 1-6.
- [15] 王跃生, 边恩民, 张羽飞. 中国经济对外开放的三次浪潮及其演进逻辑——兼论 RCEP、CECAI、CPTPP 的特征和影响 [J]. 改革, 2021(5): 77-79.
- [16] 薛荣久, 杨凤鸣. 我国入世 20 周年: 作为、效益、挑战与应对 [J]. 国际贸易, 2021(11): 6.
- [17] 李嘉娜. 对接 CPTPP 劳工标准的启示与举措: 基于越南加入 CPTPP 及其劳工法改革实践 [J]. 工会理论研究, 2023(1): 15.
- [18] 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 [J]. 政法论坛, 2022(6): 148-156.
- [19] 唐永莉. 关于服刑人员劳动报酬权的思考 [J]. 中州学刊, 2011(1): 113-114.
- [20] LAN V. Bạn biết gì về KT1, KT2, KT3 và KT4? [EB/OL]. (2019-01-21)[2023-06-22]. <https://luatvietnam.vn/tin-phap-luat/ban-biet-give-kt1-kt2-kt3-va-kt4-230-18716-article.html>.
- [21] 朱鸣, 孙海涛. 新加坡工会发展模式及其启示 [J]. 工会理论研究, 2018(4): 43-47.
- [22] 段越强. CPTPP 生效时兑现劳工和工会相关承诺面临的挑战及举措 [EB/OL]. (2020-02-18)[2023-02-07]. https://tapchicongsan.org.vn/web/chinese/van-hoa-xa-hoi/-/asset_publisher/pF98UDpbaz3j/content/517-87433#.
- [23] 越南重申履行国际劳务承诺 [EB/OL]. (2019-06-22)[2023-12-08]. <https://cn.nhandan.vn/%E8%B6%8A%E5%8D%97%E9%87%8D%E7%94%B3%E5%B1%A5%E8%A1%8C%E5%9B%BD%E9%99%85%E5%8A%B3%E5%8A%A1%E6%89%BF%E8%AF%BA-post71357.html>.

On the Legal Proposal to Align China's Labor Law with CPTPP Labor Provisions

PAN Kun

(*School of Intellectual Property Rights, Nanjing University of Science and Technology, Nanjing, Jiangsu 210094*)

Abstract: Aligning China's labor law with CPTPP labor provisions is beneficial for China to integrate into the international economic and trade rules and also to avoid social dumping investigations. Its institutional framework includes principle clauses, substantive rights clauses, organizational clauses, implementation clauses, and dispute resolution clauses. The legal proposal for aligning China's labor law with CPTPP labor provisions can be divided into international and domestic levels. At the international level, the buffer period for implementing labor standards can be negotiated through bilateral agreements, procedural provisions can be utilized to prevent the abuse of dispute settlement procedures, and efforts can be made to timely approve relevant conventions concerning freedom of association and collective bargaining rights. At the domestic level, the CPTPP labor rules can be implemented in the Hainan Free Trade Port in advance. Specifically, in terms of forced labor, the focus can be on reforming the remuneration system for prisoners. Regarding occupational discrimination, efforts can be made to reform the household registration system to eliminate systemic discrimination based on household registration system to eliminate systemic discrimination based on household registration. In terms of freedom of association and collective bargaining rights, experiences from CPTPP signatory countries such as Vietnam and Singapore can be referenced.

Key words: CPTPP; international labor standards; labor law; Hainan Free Trade Port; household registration system

[责任编辑: 孙蕊]