

《欧盟市场禁止强迫劳动产品条例》生效，企业劳动合规新挑战 (二): 条例重点内容详解和企业应对

作者: 辜鸿鹄 | 王茜

一. 《欧盟市场禁止强迫劳动产品条例》重点内容介绍

《欧盟市场禁止强迫劳动产品条例》(以下称“《条例》”)明确了禁止强迫劳动产品进入欧盟市场的相关各方责任和操作标准,全面规定了审查主体、范围、对象及调查阶段各主体权利义务。与 2022 年《条例》草案相比,进一步明确了调查时间、处罚措施等。以下是对《条例》重点内容的总结梳理:

(一) 全面审查产品从生产到销售全周期环节

欧盟将审查从原材料采购、加工到成品产出的全周期产品生产流程,以及产品进口、欧盟市场内出口转销,还是面向消费者零售等相关的商业活动,并将供应链上的所有生产商和经营者的用工环节纳入“强迫劳动”审查范畴¹。这就要求相关经营主体必须严格把控产品供应链,确保从生产到销售的每一个环节都不存在强迫劳动现象,否则将面临欧盟的审查和相应处罚。

.....
如您需要了解我们的出版物,
请联系:

Publication@llinkslaw.com

具体而言,经济经营者(economic operator),即任何自然人、法人或个人协会,不得在欧盟市场上投放或提供用强迫劳动生产的产品,也不得出口此类产品。任何为在欧盟市场分销、消费或使用而提供的产品,无论是有偿还是免费,都在禁止之列。在此基础上,牵头调查当局将对经济经营者进行全面审查,包括但不限于原料提供商、加工商、出口商、进口商、分销商和零售商。

¹ 《条例》第 2 条、《条例》第 3 条。

审查的范围涵盖了产品从生产、制造，包括与产品相关的加工或加工过程，甚至追溯到原材料阶段，再到投放市场或出口的各个阶段。主要检查各个生产工序中工人的劳动环境、劳动时间、劳动报酬等方面是否符合规范，以确保在整个产品生命周期中没有涉及强迫劳动。

值得关注的是，《条例》第 4 条²对远程销售(Distance Sales)作出了专门规定。若产品通过在线销售或其他远程销售方式，面向欧盟最终用户，即便销售时产品尚未实际进入欧盟市场，也视为在欧盟市场提供，主管当局有权依《条例》检查并采取必要行动。以欧洲某国人通过网购平台购买亚洲某品牌手机为例，若其生产所用原材料在非洲矿场开采时存在强迫劳动(如恶劣环境、限制自由)，且这些材料最终用于该手机。即使交易在线完成且手机从未入境欧盟，根据《条例》，此行即视为向欧洲市场提供。一旦确认该原材料涉及强迫劳动，这部手机即被认定为强迫劳动产品，进而导致该品牌的相关产品将被禁止入欧销售。

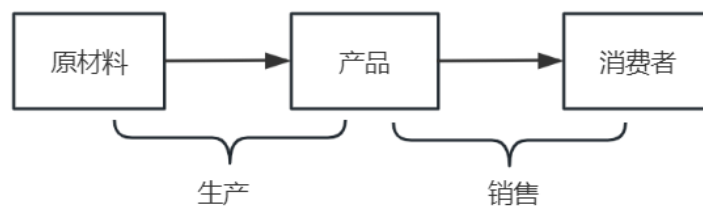


图 1: 审查环节

(二) 企业需多环节提供信息配合强迫劳动调查

《条例》作为区域性协定，有别于强迫劳动的国际性公约，在明确参与主体权利义务以及调查程序的基础上，为企业及其他相关主体在实际操作中提供了充分的维权可能性。具体而言，为保护企业权益并防止错误制裁，《条例》第十六条明确赋予了企业在调查前、中、后阶段全程陈述、申辩以及提交任何必要信息的权利和途径。

无论基于主动审查还是因投诉、举报而被动启动调查，欧盟委员会或强迫劳动发生地的成员国作为调查强迫劳动的牵头主管当局(以下称“调查当局”)，均有权对所有向欧盟市场提供产品的经济经营者进行调查。调查程序分为初步调查和正式调查两个阶段。在正式调查启动前，主管部门会先与受影响的经营者沟通，必要时还会联系其他供应商和相关利益方，以收集尽职调查信息。被调查对象通常有 30 个工作日的回应期限。若有客观、确切的证据足以让人合理怀疑产品涉及强迫劳动，也就是存在违反《条例》的情况，调查当局需在 30 个工作日内决定是否启动正式调查。一旦进入正式调查阶段，调查当局将对所怀疑产品的用工环节展开全面调查，并赋予企业在正式调查阶段提供任何与调查有关和必要的任何资料的权利和义务，包括但不限于识别被调查产品的信息以及这些产品或其部分的制造商、生产商、产品供应商、进口商或出口商。

² Article 4 Distance sales: Products offered for sale online or through other means of distance sales shall be deemed to be made available on the market if the offer is targeted at end users in the Union. An offer for sale shall be considered to be targeted at end users in the Union if the relevant economic operator directs, by any means, its activities to a Member State.

在对被调查企业情况进行全面调查后，调查当局将努力于调查启动之日起 9 个月内作出裁定，确定被调查产品是否应被排除在欧盟市场之外。

进一步，即使裁决已作出，若企业认为调查当局对事实认定不清或制裁有误；或认为裁决正确但企业通过采取积极措施消除强迫劳动的，均有权向调查当局申请复议并请求撤销裁定。**因此，为避免产品被认定为涉及强迫劳动而被欧盟拒之门外，企业需要积极参与调查的全部环节，并提供全面且充分的信息。**

以下为我们梳理的调查环节，以及企业可通过提交尽职调查报告等提供有效信息的阶段(已标红):

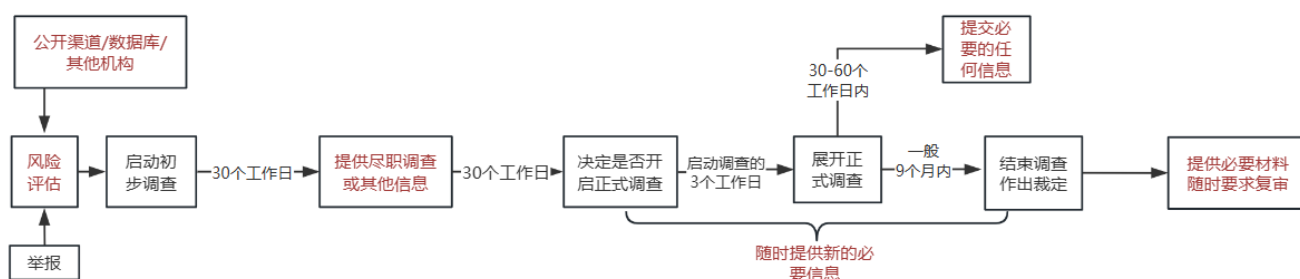


图 2: 调查流程图

值得注意的是，虽然《条例》对于举证责任的规定并非像美国《维吾尔族强迫劳动预防法案》一样采取“强迫劳动的推定原则”(presumption of forced labor)，企业在调查过程及对调查结果方面无更多解释空间，但《条例》仍对企业施加了较高的举证责任。《条例》规定，一旦被调查企业在没有正当理由的情况下拒绝提供所要求的信息；没有正当理由且未能在规定期限内提供所要求的信息；提供不完整、不正确、具有误导性的信息，或以其他方式阻碍调查的³，调查当局仍可采用“基于风险的方法”(Risk-based Approach)⁴，这种方法下，考量(1)疑似强迫劳动的规模和严重程度；(2)在欧盟市场上投放或提供的产品的数量；(3)商品中疑似使用强迫劳动制造的部分在最终产品中的占比等因素，来启动正式调查。进一步，若企业仍拒绝提供任何必要信息，调查当局有权根据其掌握的任何事实作出裁决，此时调查当局则拥有相对的案件裁量权。

(三) 从合规指南到高风险预警数据库，企业获得更多合规指引

《条例》不仅构建了严格的调查程序，还采取了构建合规指引与搭建数据库的事前风险防范支持。《条例》明确了，欧盟委员会将于 2026 年 6 月 14 日《条例》适用前发布并定期更新企业的合规指引⁵，包括但不限于经济经营者开展强迫劳动尽职调查的指南、为经济经营者提供关于结束和补救不同类型强迫劳动的最佳实践的指南、判断强迫劳动风险指标指南等相关信息。同时，欧盟委员会将在国际组织、第三国政府、机构、研究或学术组织及其他利益相关者的协助下，

³ 《条例》第 20 条。

⁴ 《条例》第 14 条。

⁵ 《条例》第 8 条。

积极开展强迫劳动相关信息的交换工作。这些信息包括被认定存在强迫劳动行为的具体经济经营者、涉及强迫劳动问题的特定区域和特定行业等。进一步，欧盟委员会将建立一个公开数据库，专门披露具有强迫劳动风险的领域或行业，为企业提供风险警示。

基于上述举措，企业在开展经营活动以及搭建合规体系的过程中，可以通过实时关注相关指引和数据库的更新，清晰把握政策制定者和执行者所关注的合规要点，推进企业的合规运营。例如，在构建全供应链合作关系时，企业可依据公开数据库，主动规避与明确的高风险地区企业开展合作，从源头降低风险。此外，即使在进入欧盟市场时受到了相关调查，企业可审慎遵照尽职调查指引等相关规定，提前准备并梳理好全面且必要的信息，以备在调查初期及时、准确地提供所需资料，最大程度避免进入正式调查阶段后面临严厉制裁措施的风险，保障企业的正常运营与发展。

(四) 从进出口限制到零售召回的闭环重罚举措

基于前述调查程序，调查当局需对被调查企业产品作出是否涉强迫劳动的裁定，如该裁定认定被调查企业违反了《条例》关于禁止强迫劳动的规定，调查当局可以要求被调查企业在合理的期限内：

1. 禁止向欧盟市场上投放或提供有关产品；
2. 已在欧盟市场投放或提供的产品：
 - 1) 从欧盟市场上撤出已经投放或提供的产品，或从线上销售列表中删除涉及相关产品或产品列表的内容；
 - 2) 通过回收处理、公益捐赠等《条例》第 25 条规定方式处理有关产品，相关费用由被调查企业承担；
3. 更换产品中涉强迫劳动的部分。

此外，欧盟各会员国海关当局及相关主体将在遵守其国内法律法规的情况下严格执行这些处罚决定，这必将严重阻碍被调查企业在欧盟市场的正常经营与交易活动。

二. 企业应积极采取尽职调查手段消除强迫劳动风险

在全球贸易格局持续演变，劳动合规标准不断趋于严格的当下，无论是跨国企业还是处于产品供应链上的企业，面临的经营环境愈发复杂且充满挑战。除了常规的企业合规手段，针对强迫劳动的专门尽职调查不仅是《条例》明确的措施，还是国际劳工组织《2014 年强迫劳动(补充措施)建议书》(第 203 号)⁶、2024 年欧盟《企业社会责任尽职调查指令》(CSDDD)⁷推荐的有效手段。

根据《条例》，“与强迫劳动有关的尽职调查”是指企业努力执行强制性要求、自愿性指引、建议或做法，以识别、预防、减轻或终止在欧盟市场上投放或提供或出口的产品中使用强迫劳动的情况。通过

⁶ 《2014 年强迫劳动(补充措施)建议书》(第 203 号)要求私营部门开展尽职调查以降低强迫劳动风险。

⁷ 2024 年《企业社会责任尽职调查指令》(CSDDD)要求符合条件的企业及其商业伙伴接受尽职调查，以消除供应链中违反人权行为。

采取尽职调查的方式，企业可以达到事前预防、事中举证、事后补救的效果，以避免被欧盟调查及执行当局彻底排除出欧盟市场。

(一) 事前防范——完善企业内部合规体系

企业可以通过将尽职调查纳入企业政策与风险管理体系，并开启定期评估，避免被列为高风险企业或被纳入强迫劳动的正式调查程序。

1. 构建规范劳动用工合规体系，并采取风险预防措施

从企业政策与风险管理体系出发，企业需依据国内法律法规制定基础劳动制度，完善劳工与人权保护合规制度，融入禁止强迫劳动、反对就业歧视等劳动者权益保护要素，形成坚实的制度基础。在此基础上，全面审查现有用工制度、文件及规章制度，通过删除不合理条款、调整模糊表述、增添针对性条款等方式，消除强迫劳动风险点，确保用工制度合规严谨。

特别是劳动报酬、工时制度等易引发争议的领域，生产安全、工伤事故等易违规方面，劳动密集型企业或行业，以及棉花纺织、PVC、硅基产品等被美国海关高度关注的高风险行业等。企业可对照国际劳工组织、欧盟指标及指引，制定专门规章制度或采取针对性措施进行合规整改，规范劳动用工行为，避免潜在法律风险。

此外，企业可通过培训课程、宣传教育等方式，提升生产人员、管理人员对强迫劳动风险的防范意识，帮助其主动识别防范风险，杜绝强迫劳动行为，降低运营风险。

2. 定期评估企业的用工风险

企业可通过年度审查定期评估用工风险，形成相关调查报告，避免类似比亚迪巴西的用工风险，保障企业项目的正常推进。此外，依据 CSDDD 建议，企业可以在其官方网站发布涵盖禁止强迫劳动的年度/半年度/季度的专项报告，并向欧盟委员会或成员国指定机构提交信息，在事前进行预先的风险防范。事实上，许多中国企业在《条例》出台前就已按要求提交相关人权信息配合尽职调查。而相较于临时调查，定期评估更灵活，能满足不同时间节点、企业规模和业务特点的信息需求，让企业依据评估结果调整策略，优化用工环境，实现高效管理，在严格国际劳动法规下稳健发展。

3. 供应链合规审查

企业在日常运营中必须高度重视供应商管理，将合规要求前置到供应链的源头环节，降低因供应商不合规用工给企业带来的潜在风险。

在交易环节，企业可以与供应商在交易条款中明确设置禁止强迫劳动条款，清晰界定强迫劳动范畴，明确供应商违规时需承担的违约责任，如经济赔偿、终止合作等，向供应商传达合规经营的坚定立场，形成有效威慑。

在合作环节，企业可以要求其定期提交用工报告以加强监管。例如，通过制定详细的用工报告模板，内容涵盖员工招聘来源、工作时间安排、薪酬发放明细、劳动保护措施落实情况等。规定供应商按季度或半年为周期提交报告，以便企业及时掌握其用工动态。收到报告后，组织专业人员进行审核，针对报告中存在的疑点或异常数据，及时与供应商沟通核实。

(二) 事中举证——积极提交尽职调查信息及其他必要信息

从事中举证角度，企业可以通过向调查当局提交尽职调查报告的方式来充分举证，以避免进入正式调查阶段，或避免被作出处罚决定。

从企业应对调查的策略角度来看，向调查当局或其他任何要求提供必要信息的机构，积极提交相关尽职调查信息是最为关键的环节。

企业在初步调查阶段，可以通过向调查当局提交尽职调查报告的方式，充分展示自身在合规管理方面所做出的努力与成效，以此来避免进入正式调查阶段，或者避免被作出处罚决定。例如，企业可以引入专业第三方机构，对自身在供应链管理、劳工权益保障等各方面的实际情况进行调查和梳理，并结合企业已有的合规制度及其执行情况，出具专业的尽职调查报告。这种报告在调查当局眼中具有较高的可信度和权威性，能够有力地证明企业在履行社会责任尽职调查义务方面的积极态度和实际行动，从而为企业在应对调查过程中争取更为有利的局面。而且，如果企业已经进入正式调查阶段，通过提交必要的信息，对于避免被处罚亦极为重要。

(三) 事后补救——采取有效手段消除强迫劳动因素

从事后补救角度，企业可以在前期尽职调查的基础上，采取有效措施消除强迫劳动因素，以请求撤销处罚决定而重新进入欧盟市场。

当企业面临处罚决定且希望重新进入欧盟市场时，基于前期尽职调查的成果展开行动至关重要。首先，企业需梳理尽职调查中发现的强迫劳动相关环节和因素，深度排查供应链，确定问题根源和影响范围。比如，若发现供应商违规用工，企业要立即停止合作，追溯其产品或服务，评估对企业生产经营的影响。

其次，企业应制定针对性整改计划，投入必要的人力、物力和财力来消除强迫劳动因素。包括优化内部生产流程，确保符合国际劳工标准；培训员工，提升合规意识；严格审查新供应商筛选标准，确保其劳动合规。

整改完成后，企业需整理详细整改报告，阐述问题、措施和成果，并连同重返欧盟市场的申请提交给调查当局及相关监管机构。通过积极补救行为，向调查当局及相关监管机构展示解决问题的决心和能力，提高撤销处罚并重返市场的成功率。

三. 结语

为了构建旨在扩大贸易的经济和社会利益以及降低对劳动力市场可能带来的不利影响的机制，贸易协定中正日益采用劳工条款⁸。从当下的贸易态势来看，不管是国际贸易往来、国际投资活动，还是区域经济合作领域，“劳工标准”正日益凸显其重要性，成为各方在相关事务中权衡利益、争取优势的重要考量因素，这一趋势在未来预计还会持续强化，对全球经贸格局产生更为深远的影响。但近年来，在国际贸易中，美国与欧盟等经济体为保护本国贸易，减弱发展中国家因低成本劳动力获得的比较优势，逐渐将“劳工标准”作为设置贸易壁垒的新手段。因此，不仅是强迫劳动，现在或将来参与国际贸易的企业还应重视企业的劳动合规问题，从运营整体出发：对内持续完善自身的劳动用工制度，确保从招聘、用工到薪酬福利等各个环节都符合规范；对外强化供应链管理，对供应商进行严格的筛选和监督，确保供应链全流程的用工合规管理。

⁸ 《国际劳工局理事会第 328 届会议》，
https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_533081.pdf，最后访问时间：2025 年 7 月 3 日。

如您希望就相关问题进一步交流，请联系：



辜鸿鹄
+86 21 3135 8722
patrick.gu@llinkslaw.com

如您希望就其他问题进一步交流或有其他业务咨询需求，请随时与我们联系: master@llinkslaw.com

上海

上海市银城中路 68 号
时代金融中心 19 楼
T: +86 21 3135 8666
F: +86 21 3135 8600

北京

北京市朝阳区光华东里 8 号
中海广场中楼 30 层
T: +86 10 5081 3888
F: +86 10 5081 3866

深圳

深圳市南山区科苑南路 2666 号
中国华润大厦 18 楼
T: +86 755 3391 7666
F: +86 755 3391 7668

香港

香港中环遮打道 18 号
历山大厦 32 楼 3201 室
T: +852 2592 1978
F: +852 2868 0883

伦敦

1/F, 3 More London Riverside
London SE1 2RE
T: +44 (0)20 3283 4337
D: +44 (0)20 3283 4323



www.llinkslaw.com



Wechat: LlinksLaw

本土化资源 国际化视野

免责声明：

本出版物仅供一般性参考，并无意提供任何法律或其他建议。我们明示不对任何依赖本出版物的任何内容而采取或不采取行动所导致的后果承担责任。我们保留所有对本出版物的权利。

© 通力律师事务所 2025