

《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 (一): 强迫劳动标准的认定与适用

作者: 辜鸿鹄 | 王茜

2024 年 11 月 19 日, 欧盟理事会 (Council of the European Union) 通过了《欧盟市场禁止强迫劳动产品条例》(on prohibiting products made with forced labor on the Union market and amending Directive^{EU})¹(以下称“《条例》”)。后经欧洲议会议长和欧盟理事会主席签署, 该《条例》于 2024 年 12 月 12 日在《欧盟公报》上公布, 于公布翌日生效, 并自生效之日起 3 年后开始适用。相较于美国《维吾尔族强迫劳动预防法案》(Uyghur Forced Labor Protection Act), 《条例》的辐射区域更加广泛, 惩罚手段更加严厉, 向全球企业发出了劳动合规的强烈信号。

在全球化的大趋势下, 除了欧盟和美国, 其他国家及地区也陆续筹划推出类似的强迫劳动限制措施。2024 年 12 月 19 日, 中国国家市场监督管理总局在官网上发布“欧盟强迫劳动产品条例将生效, 中国企业需警惕!”²一文, 提示中国企业为适应更严格的全球贸易合规环境做好准备。为助力中国企业应对国际国内环境变化带来的挑战, 我们撰写此文, 为您深入剖析《条例》的重点内容, 探讨中国企业在接轨国际劳工组织“强迫劳动”标准过程中所面临的国内外合规挑战及应对手段。

一. 我国接轨国际“强迫劳动”标准, 企业面临国内外合规挑战

.....
如您需要了解我们的出版物,
请联系:

Publication@llinkslaw.com

2022 年 4 月 20 日, 全国人大批准《1930 年强迫劳动公约》(以下称“第 29 号公约”)和《1957 年废除强迫劳动公约》(以下称“第 105 号公约”)。³2022 年 8 月 12 日, 我国向国

¹ 欧盟公报, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202403015&qid=1736211071949#tit_1, 最后访问时间: 2025 年 7 月 3 日。

² 《欧盟强迫劳动产品条例将生效, 中国企业需警惕!》, https://www.samr.gov.cn/gihzs/jsxmycs/dt/art/2024/art_77077ab8e2ac43109f394794e7320ed8.html?refluxos=a10, 最后访问时间: 2025 年 7 月 3 日。

³ 全国人民代表大会常务委员会关于批准《1930 年强迫劳动公约》的决定, https://www.gov.cn/xinwen/2022-04/20/content_5686327.htm, 最后访问时间: 2025 年 7 月 3 日。

际劳工组织交存第 29 号公约和第 105 号公约的批准书⁴。上述两项公约于 2023 年 8 月 12 日起对我国生效，中国承诺将积极履行公约义务，采取有效措施在其领域范围内消除一切公约认定的强迫劳动行为。为巩固打击强迫劳动成果，中国批准加入两项重要国际公约，接轨国际“强迫劳动”认定标准。这为中国企业提供了与制裁方进行平等对话协商的国际法基础，有助于企业顺利参与全球贸易。同时，为企业依据国际标准开展劳动尽职调查提供了坚实的合规基础，使企业能够有效应对并通过国际“强迫劳动”审查。

事实上，中国在批准加入第 29 号公约和第 105 号公约前，作为国际劳工组织成员，已经在《劳动法》《劳动合同法》《刑法》等高位阶的法律中，对强迫劳动行为作了禁止性规定，如当用人单位暴力性强迫劳动时，《劳动合同法》赋予劳动者无需提前通知用人单位即可单方解除劳动合同的权利；情节严重，符合《刑法》强迫劳动罪的构成要件时，用人单位及其直接责任人、主管都将面临刑事处罚。但我国现行法律中，对于强迫劳动行为的模式均规定为“以暴力、胁迫、非法限制人身自由或其他手段强迫劳动”，尚未完全涵盖公约条文的规定，且这些规定相较于批准的公约条文来说较为笼统，在认定强迫劳动行为时，可操作性不强。

2024 年生效的《条例》不同于以往的公约，是在认可、引用第 29 号公约“强迫劳动”标准的基础上，制定了全面且具有实操性的规定，涵盖了从调查主体确定、调查阶段划分，到调查结果认定及执行措施等全流程。同时，根据《条例》要求，欧盟成员国还需据此建立或完善其国内相关法律法规。随着国际贸易的规则与标准不断演变，在可预见的范围内，基于《条例》正式生效与实施，以及中国企业的国际贸易需求，国内法治建设及劳动标准接轨国际标准仍成为可能。**参与国际贸易的中国企业，尤其是具有劳动密集型特点的企业，将不可避免面临双重挑战：一方面，国内企业在运营时的合规指引不足；另一方面，企业在国际贸易中将受到国外制裁主体的严格审查。**

(一) 国际“强迫劳动”认定标准

第 29 号公约第二条规定的“强迫或强制劳动”(forced or compulsory labor)定义，是被国际组织、国家、地区广泛借鉴的标准，为“以任何惩罚相威胁，强迫任何人从事的非本人自愿的一切劳动或服务”。进一步，国际劳工组织在 2016 年发布的《国际劳工组织关于强迫劳动的标准》中，对“强迫劳动”的内涵做了进一步的释明，具体如下：(1)“劳动或服务”是指任何形式的活动，包括任何行业、产业中所有工作和服务，也包括政府部门及非政府部门(包括企业)中的所有工作和服务；(2)“以惩罚相威胁”的行为表现形式广泛，包括：施以刑罚；对员工采取各种形式的直接或间接胁迫，比如肢体暴力、精神威胁或者拒付工资；剥夺员工的权利或优待(如升职、工作调动或换工作)；(3)“非本人自愿”是指员工在不知情的情况下与雇主建立雇佣关系，或者员工不具有随时离职的自由。例如，雇主或招聘人员通过虚假承诺，诱使一名员工接受其原本不会接受的工作。

⁴ 我国向国际劳工组织交存强迫劳动两项公约批准书，
https://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dongtaixinwen/buneiyaowen/rsxw/202208/t20220812_482165.html，最后访问时间：2025 年 7 月 3 日。

2013 年 11 月 15 日, 国际劳工组织(ILO)发布了强迫劳动指标手册⁵, 其中包含了认定强迫劳动的 11 个标准: 包括滥用脆弱性(Abuse of Vulnerability)、欺骗(Deception)、限制行动(Restriction of Movement)、隔离(Isolation)、身体暴力和性暴力(Physical and Sexual Violence)、恐吓与威胁(Intimidation and Threats)、扣押身份证(Retention of identity documents)、拖扣工资(Withholding Wages)、债役(Debt Bondage)、恶劣工作和生活条件(Abusive Working and Living Condition)、过度加班(Excessive Overtime)。上述指标因便于识别和操作, 成为国际通用的认定指标。

(二) 重点指标认定的澄清与分析

2024 年, 比亚迪因其在巴西合作的劳工承包商要求员工“每天工作 10 小时、每周工作 7 天”且因居住条件恶劣, 被认定存在强迫劳动行为, 被要求暂停在巴西的施工并等候进一步调查⁶; 2022 年, 美国海关边境保护局毫无事实依据地以虐待船员、克扣薪资为由, 认定中国大连远洋渔业有限公司存在强迫劳动行为, 并扣留其捕捞的海产品⁷.....当下“996”“007”等工作模式引发社会广泛关注, 也有观点认为,《条例》出台剑指我国“996”“007”。这也促使我们深入思考: 在现行中国的劳动标准下, 一旦员工工作时间超出法定标准, 是否就必然构成过度加班? 一旦出现欠薪情况, 是否就可以简单判定为克扣薪资, 进而被认定为强迫劳动? 以下是我们结合国际劳工组织制定的标准, 对上述问题的澄清与分析:

1. 超出法定时间工作并不必然构成过度加班

国际劳工组织在 2013 年《国际劳工组织强迫劳动指标手册》中指出, 过度加班(Excessive Overtime)是指要求强迫受害者在国家法律或劳资协议中规定的时数和天数外工作, 如雇主拒绝其休息、休假, 或让其替未出勤同事工作, 或要求其每周 7 天、每天 24 小时随时待命等情况。若这些加班是以惩罚和与加班无关的原因相威胁强制要求的, 则构成强迫劳动。例如, 雇主以惩罚、低薪等手段, 迫使雇员为保工作或挣最低工资而工作, 这就属于强迫劳动。

判断是否“加班”需依据用人单位所在地及调查机构属地的规定进行判断。例如, 国际劳工组织以及欧盟的规则, 对于“过度加班”仅作了原则性规定, 在工作时间的具体限制方面, 尊重所在国法律或集体协议的规定。美国在强迫劳动认定标准上更为严格, 如劳动者正常工作时间每周最长不得超过 48 小时, 正常工作时间与加班时间加起来, 每周最长不得超过 60 小时, 并且加班必须征得员工同意。中国《劳动法》则规定, 劳动者每日工作时间不超过 8 小时、平均每周工作时间不超过 40 小时(或 44 小时), 且每月加班不超出 36 小时。我国执行“996”、“007”工作模式的企业, 显然不符合我国法定劳动时间标准, 且鉴于国际劳

⁵ 《国际劳工组织强迫劳动指标》, <https://www.ilo.org/zh-hans/publications/%E5%9B%BD%E9%99%85%E5%8A%B3%E5%B7%A5%E7%BB%84%E7%BB%87%E5%BC%BA%E8%BF%AB%E5%8A%B3%E5%8A%A8%E6%8C%87%E6%A0%87>, 最后访问时间: 2025 年 7 月 3 日。

⁶ <https://news.qq.com/rain/a/20250106A0AXNV00>, 最后访问时间: 2025 年 7 月 3 日。

⁷ https://www.guancha.cn/politics/2021_05_31_592639.shtml, 最后访问时间: 2025 年 7 月 3 日。

工组织对于“强迫劳动”概念及指标的弹性解释空间较大，依据国际劳工组织、欧盟以及美国的相关规则，这些企业极有可能被高度关注，并成为重点审查对象。

判断是否“强迫”要看用人单位是否采取不当手段和是否违背员工个人意愿。员工自愿加班且企业给予保护和高报酬的，被认定为强迫劳动的风险较小。实践中，最大的争议点在于企业是否可以基于生产经营需要要求员工工作，员工不同意的情况，是否直接构成强迫加班。事实上，国际劳工组织及欧盟对于企业要求员工义务加班的情况给予了部分认可，如国际劳工组织在问答中提出，企业在国家法律限制范围内或在集体协议中明确说明要求加班的，则可能不会构成强迫劳动⁸。

此外，除了明确的暴力威胁，国际劳工组织公约和建议书实施专家委员会表示，企业以更隐蔽的方式威胁雇员劳动，如雇员由于害怕被开除而超过法定上限加班工作的，则可被认为是强迫劳动。⁹因此，对于一些以员工拒绝加班扣发工资、直接解雇的，或以加班时间作为绩效考核的认定标准，进而依照绩效考核解雇员工的，均有被认定为强迫劳动的风险。

员工加班的主观意愿是认定强迫劳动的关键。建议企业在当地法律框架的基础上，完善企业工时制度，持续关注对员工加班流程的规范和优化，以程序性文件等来明确员工的加班意愿。同时，在保障员工基于个人意愿加班基础上，企业可以通过给予充分的劳动保护，如交通补贴、餐补，及高于工作时间内提供劳动的报酬，如支付法定或高出法定标准的加班费、绩效奖金激励等，激发员工的加班意愿，进一步降低被认定为强迫劳动的风险。

2. 延迟支付工资并不必然是拖扣工资

国际劳工组织在 2013 年《国际劳工组织强迫劳动指标手册》¹⁰中对拖扣工资(Withholding Wages)做出了说明，即因雇主拖欠工资、克扣工资的，雇员不得不为其工作。但是，不按时支付工资或延迟支付工资，并不直接意味着存在强迫劳动的情形。只有当雇主有计划、有目的地故意拖扣工资，其目的是强迫雇员留在工厂继续工作，限制雇员自由更换工作的权利时，才构成强迫劳动。

具体而言，国际劳工组织在其官方问答中认为，如果被推迟支付的工资不是系统性的，不是有意要控制工人的(如，可能是由于临时现金周转问题造成的)，这就不算强迫劳动。只有在拖扣工资有可能被视作一种惩罚手段时，迫使员工从事非本人意愿的一切劳动或服务，才可能被认定为强迫劳动。因此，工资的支付情况是表象，企业背后的意图和影响才是判断是否存在强迫劳动现象的关键。

⁸<https://www.ilo.org/zh-hans/resource/%E4%BC%81%E4%B8%9A%E4%B8%8E%E5%B7%A5%E4%BD%9C%E6%97%B6%E9%97%B4%E9%97%AE%E7%AD%94>, 最后访问时间: 2025 年 7 月 3 日。

⁹ 同 8。

¹⁰ <https://www.ilo.org/zh-hans/publications/%E5%9B%BD%E9%99%85%E5%8A%B3%E5%B7%A5%E7%BB%84%E7%BB%87%E5%BC%BA%E8%BF%AB%E5%8A%B3%E5%8A%A8%E6%8C%87%E6%A0%87>, 最后访问时间: 2025 年 7 月 3 日。

除上述指标外，企业的任何用工环节都将会遭受挑战，在遭遇具体指控时，我国国情、劳动法律体系以及企业运营实际情况等多方面因素都会是影响认定的考虑因素。

(三) 中国企业需依据国际标准进行合规管理

在全球贸易监管日益严格的大背景下，对于强迫劳动产品的管控是近年来国际社会关注焦点。欧洲区域在这方面一直积极探索，现行的区域性规定中，1953 年《欧洲保障人权和基本自由公约》奠定了人权保障的基础框架，2007 年《欧盟基本权利宪章》进一步细化和拓展了基本权利范畴，2021 年《欧盟企业应对营商和供应链中强迫劳动风险的尽职调查指南》则聚焦于企业在供应链中的责任。基于上述国际标准，《条例》要求所有进入欧盟市场产品的全供应链用工环节都不存在涉强迫劳动的因素，从原材料到产品制造，再到产品的进出口与零售，甚至包括在线销售，审查的范围极为广泛。在全球经济一体化的背景中，中国境内的任何企业都有可能成为供应链中的一环，而成为欧盟委员会等对强迫劳动的审查对象。即使企业的相关产品和经营不会直接面对调查程序，但只要其处于供应链上，就可能会被产品的生产商、销售商或任何有劳动合规需求的企业要求在消除强迫劳动因素的情况下展开交易。

截至 2025 年 7 月 3 日，我们在公开平台上对含“强迫劳动”的上市公司披露报告进行了检索。无论是企业的 ESG 报告，还是公司章程、公司年报/半年报，近 3 年来，共 2,918 个股票、8,337 条公告对“强迫劳动”情况进行披露，或建立禁止强迫劳动管理制度，或分析梳理公司面对的“强迫劳动”风险。自 2022 年《条例》草案发布以来，共 10 家企业在 34 份报告中对《条例》的颁布生效对企业的影响进行了分析或关注。部分企业表示，将密切关注欧盟相关条例的变化，及时采取积极的应对措施，最大限度地保证公司的持续有效运营¹¹。

《条例》生效后，企业仍有 3 年的过渡调整期，一旦《条例》于 2027 年 12 月 13 日起正式适用，无论是向欧盟市场提供产品的企业，还是位于相关产品供应链上的企业，都将面临巨大的合规要求。

¹¹<https://doc.rongdasoft.com/>, 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