

美国扣留放行令的贸易影响及中国应对

徐振毅

(北京师范大学, 北京 100875)

摘要: 扣留放行令作为美国打击强迫劳动产品的贸易执行工具, 因其对强迫劳动的模糊认定以及证据出示的低透明度, 导致其在实施过程中存在泛化适用以遏制竞争对手经济发展的现实风险。扣留放行令对中国企业的泛化实施不仅造成了中国产品出口量下降、企业声誉受损等消极影响, 同时还破坏了国际供应链体系的稳定。为应对美国可能实施的强迫劳动制裁, 中国政府应加强对强迫劳动制裁的风险监控; 在受到美国制裁时, 中国应进行适当的反制与谈判, 同时拓宽受制裁产品的出口渠道, 以消解美国制裁的不利影响。此外, 企业宜加强产业供应链中的合规审查以降低受制裁的风险; 在受到美国制裁时, 企业宜通过行政层面的撤销申请以及司法层面的诉讼程序维护自身的合法权益。

关键词: 扣留放行令; 强迫劳动; 经济制裁

中图分类号: D996.1

文献标识码: A

文章编号: 1006-1894 (2024) 05-0055-12

近年来, 美国将中国视为战略竞争对手并频繁实施经济制裁以遏制中国经济的发展。其中, 以强迫劳动为由的进口禁令措施存在对中国的政治泛化适用现象。2016 年, 美国重新开始以强迫劳动为由对中国企业签发扣留放行令 (WROs)。截至目前, 美国已对中国企业实施了近 40 次扣留放行令制裁, 涉及制造业、农业等领域产品, 严重影响了中国的对外贸易。

对于强迫劳动的国际规制问题, 国内外学者已从不同角度加以论述, 如从规则角度出发, 分析各国国内法及自由贸易协定 (FTAs) 中劳工保护条款对国际贸易的影响以及如何确保强迫劳动规制目的的正当性 (李雪平, 2022); 从美国对新疆棉花的制裁角度出发, 辨析其违法性及对中国舆论、市场、行业组织等方面的影响 (徐书林, 2021); 从扣留放行令措施本身出发, 分析其全球适用的规律 (Aleydis, 2021); 从美国对中国的扣留放行令制裁出发, 认为美国应强化扣留放行令的适用力度 (Devin, 2022)。

强迫劳动作为对劳动者工作自由的剥夺是一项严重的国际违法行为, 发达国家近年来频繁利用国内法及贸易协定等方式进行针对强迫劳动的国际规制。然而, 若以强迫劳动泛化扣留放行令措施的适用, 则会产生诸多争端及现实问题。作为以强迫劳动为由的贸易制裁工具, 国内文献对扣留放行令的系统性研究较少。因此, 有必要对扣留放行令的措施设计、对中国的泛化适用及贸易影响等方面进行评估分析,

作者简介: 徐振毅, 北京师范大学法学院博士研究生, 研究方向: 国际经济法。

提出有针对性的应对措施以减少美国同类制裁对中国的影响。

一、扣留放行令的措施设计与实施风险

（一）扣留放行令的适用逻辑及法律依据

由于 WTO 的诸多谈判并未将贸易与劳工标准挂钩，所以美国试图以扣留放行令措施对全球范围内的强迫劳动行为进行单边规制。根据美国海关及边境保护局（CBP）的数据，其早在 1991 年就适用扣留放行令对中国机电产品进行制裁，此后扣留放行令作为美国打击强迫劳动的主要工具在全球范围内适用，涉及诸多发展中国家。扣留放行令的全球适用可归结于其强制执行力特征。与 WTO 不直接解决国际贸易中的强迫劳动问题以及国际劳工组织（ILO）缺乏强迫劳动的全球规制能力不同（Sungjoon and Cesar, 2021），美国依据其国内法以及 ILO 发布的 11 项强迫劳动指标，以扣留放行令为工具打击国际贸易中的强迫劳动行为，具有完全阻断相关产品进口到美国境内的能力，以此促进各国对外贸易中的劳工保护水平。

就扣留放行令的适用范围而言，其不仅包括对特定强迫劳动产品的规制，还可对以该产品为原材料的下游产品进行限制，形成对产业链的打击。在某些情况下，CBP 会针对特定产品及其下游产品作出一系列的禁止进口决定。^①例如，2018 年 CBP 针对土库曼斯坦的扣留放行令中适用物项为所有土库曼斯坦的棉花及使用土库曼斯坦棉花生产的产品；2019 年 CBP 对马拉维共和国所发布的扣留放行令中，指明适用的物项为马拉维生产的烟草及其他含有烟草的产品。由此可见，美国的扣留放行令措施不仅能对出口国所生产的产品加以影响，还可以纵向影响下游产品，限制供应链中其他国家到美国的贸易，具体表现为若其他国家使用了扣留放行令所制裁的产品为原材料进行生产，则新产品也会被纳入扣留放行令的制裁范围。

就扣留放行令的适用程序而言，CBP 规定了申请审查程序以筛查供应链中的强迫劳动行为。CBP 可通过自身渠道发现强迫劳动行为进而开启扣留放行令的调查，亦可通过企业或社会公众的举报启动扣留放行令调查。对于企业而言，需要向 CBP 提交请愿书以启动扣留放行令的审查程序，请愿书的内容应载明某商品涉及强迫劳动的原因、涉及的具体商品以及相关的强迫劳动事实证据。CBP 会对请愿书的内容进行审查，判断其是否符合扣留放行令的签发标准。若请愿书中提供了足够的强迫劳动证据，CBP 将会对该证据进行更为全面的调查以证实指控的真实性（Karen, 2017）。若调查结果满足合理相信（reasonable belief）的标准，CBP 即可签发扣留放行令，在专员履行复核批准程序后可根据扣留放行令载明的物项扣留相应的货物。例如，2019 年 8 月 15 日，3 家实体向 CBP 提交请愿书，申请禁止进口由 FGV 控股有限公司在马来西亚生产的棕榈油和棕榈油产品。请愿书中载明了申请的背景、

^① The Human Trafficking Legal Center. Importing Freedom: Using the U.S. Tariff Act to Combat Forced Labor in Supply Chains[EB/OL].2020,https://htlegalcenter.org/wp-content/uploads/Importing-Freedom-Using-the-U.S.-Tariff-Act-to-Combat-Forced-Labor-in-Supply-Chains_FINAL.pdf.(2024-05-22).

涉事企业在马来西亚种植园的强迫劳动证据以及涉嫌强迫劳动的棕榈油产品如何进口到美国市场等内容。通过对请愿书中所载明事项进行调查，CBP 最终认定 FGV 公司在生产棕榈油的过程中存在强迫劳动行为，并于 2020 年 9 月 30 日签发对马来西亚涉事公司的棕榈油及其下游产品的扣留放行令。面对扣留放行令对货物的扣留措施，进口商可选择将货物出口到美国以外的其他国家或于 3 个月内提出异议，提出证据或尽职调查报告以证明该货物的生产过程不涉及强迫劳动。若进口商提出抗辩，经 CBP 复核调查排除了产品生产过程中存在强迫劳动行为的可能性，则会对相应的货物予以放行。

扣留放行令措施的全球广泛适用有赖于美国采取的一系列国内立法及自贸协定的签订行为。美国以“强迫劳动”为由对他国实施贸易制裁的法律体系十分庞大，其针对性强的立法及多部门联动的执法行为能有效对他国的强迫劳动行为进行打击。通过对美国法律进行归纳，可将扣留放行令措施依据的美国法分为一般法及特别法。

美国 1930 年《关税法》作为一般性法律规范构成了美国扣留放行令制裁的基石。根据 1930 年《关税法》的规定，任何部分或全部涉及强迫劳动的外国商品都禁止进口到美国境内。^①此外，美国针对中国出台的《维吾尔人权政策法案》以及《维吾尔强迫劳动预防法案》作为特别法细化了美国对中国的扣留放行令制裁措施，因上述法案具有明显的歧视性与政治倾向性，因而其正当性广受诟病。美国以国内法为依据，将他国置于其管辖范围内实施的扣留放行令制裁措施赋予了美国法以“国际效力”，体现出其对他国主权的侵犯（张虎，2020）。

除美国的国内法外，国际公约及 FTAs 也为扣留放行令措施提供了法律基础。首先，强迫劳动被《强迫劳动公约》《废除强迫劳动公约》等国际公约明令禁止，这为美国扣留放行令的实施提供了“道义上的正当性”。此外，美国在其主导的 FTAs 中也频繁规定劳工保护条款。在美国与外国签订的 14 个 FTAs 中，有 13 个规定了劳工保护条款。美国通过在 FTAs 中加入劳工保护条款，使得区域范围内的劳工权利保护较 WTO 体制下更为有效。同时，美国可依据 FTAs 中的规定对其他成员的强迫劳动行为加以制裁。例如，美国于 2021 年 10 月针对墨西哥签发的扣留放行令中，除依据《1930 年关税法案》的规定外，还依据了《美国—墨西哥—加拿大协定》（USMCA）中关于禁止进口强迫劳动产品的相关规定。

（二）扣留放行令具体实施的泛化风险

强迫劳动作为国际社会共同打击的违法行为，其危害性在于对劳动者基本自由及生存尊严的践踏。因此，在国际贸易中对强迫劳动行为进行规制本无可厚非。然而，扣留放行令措施规定的“模糊性”导致美国在实施过程中存在较大的“自由裁量”空间，使得扣留放行令的适用具有滥用及政治泛化的趋势。

扣留放行令措施的“模糊性”体现在其对强迫劳动行为的认定及相关证据的出

^① Tariff Act of 1930 § 307, 19 U.S.C.A. § 1307.

示方面。就强迫劳动的认定而言，尽管《强迫劳动公约》规定了强迫劳动的概念，ILO 也发布了强迫劳动指标，但具体案件中的强迫劳动认定依然存在极大的主观臆断性。例如，如何区分员工厂内宿舍与行动限制、隔离措施；临时紧急状态下的加班行为与过度加班的界限如何认定等问题都需要在个案中具体分析。各国目前多依据国内法认定是否存在强迫劳动行为，然而各国的国情和发达程度有差异，对强迫劳动的认定标准也不尽相同。美国签发的扣留放行令大多数针对发展中国家，不可否认的是发展中国家确实可能存在强迫劳动行为，但要求发展中国家的劳工保护标准与发达国家一致，否则便打着“人权保护”的大旗对发展中国家的产品进行扣留放行令制裁显然有失公平。

就举证责任及限度层面而言，CBP 在签发扣留放行令时被要求提供合理证据以证明相关产品的生产过程存在强迫劳动行为，但 CBP 调查证据出示的透明度较低，体现为扣留放行令仅会列出产品包含的强迫劳动指标。例如，CBP 在针对新疆棉花及番茄产品的扣留放行令中提及了新疆棉花及番茄生产过程中存在的“强迫劳动”行为，即债务奴役、限制行动、孤立、恐吓威胁、扣留工资以及虐待性的生活和工作条件。然而，CBP 并未就这些指控出示证据或进一步说明，企业只能自行调查并提供尽职调查报告。此种举证责任的不合理之处在于，既然 CBP 利用其“国际数据库”等资源查出涉事企业存在“强迫劳动”行为，则应提供更加明确的证据指引以使得企业能进行调查并在指定期限内出示相关证据。CBP 对证据的模糊出示加重了企业的责任，要求企业于 3 个月内对全部生产过程进行调查以形成完备的报告显然具有较大的难度（冯春阳，2022）。事实证明，在美国发布的 56 份扣留放行令中，仅有 4 家企业在指定期限内向 CBP 提交了足够的证明材料，使得扣留放行令措施被修改为失效状态，其余 52 项扣留放行令均保持有效或部分有效的状态，足见通过举证以证明供应链环节不存在强迫劳动的难度之大。

二、美国扣留放行令对中国的适用及贸易影响

（一）扣留放行令对中国的政治泛化适用

扣留放行令措施的内在逻辑是通过禁止进口包含强迫劳动的商品以保护美国国内市场及消费者的利益。然而，其对中国的适用明显超出了为保护而进行规制这一逻辑，更多的是通过对中国产品的规制进而实现其制裁和打压目的。自扣留放行令措施启用以来，其对中国的实施目的常与国家政治利益挂钩，逐渐演变成国际政治胁迫及国家间政治恐吓的工具。

就签发时间而言，美国对中国实施的扣留放行令制裁主要集中在 1991~1995 年以及 2016~2021 年。值得注意的是，这两段时间中美经贸关系恰好较为紧张。1991~1996 年，美国曾对中国发起过 4 次“301 调查”，后均通过谈判得以解决。2016 年，中美经贸关系再度陷入紧张局势，CBP 于 2016 年至今共对中国实施了 22

次扣留放行令制裁。2017 年美国政府在《美国国家安全战略》中将中国视为“战略竞争对手”后，其以扣留放行令措施为“经济施压”工具干涉中国内政，试图通过对中国具有出口优势的产品进行打击，降低其对中国产品的依赖（David，2021），限制中国产品在国际供应链中的流通。在美国对华“贸易战”及《维吾尔强迫劳动预防法案》的双重影响下，仅 2020 年美国就对中国实施了 12 次扣留放行令制裁，其对中国的适用目的逐渐从规制转变为经济制裁，给中国的对外贸易造成了极大的损失。

就扣留放行令制裁波及的中国企业而言，CBP 针对中国企业签发的近 40 个扣留放行令并不意味着仅 40 家中国企业受到了制裁。这些扣留放行令制裁对象不仅包括不同企业及其分公司，还包括其下游企业，甚至拓展为对整片区域的制裁。以 2021 年 1 月 13 日 CBP 所签发的扣留放行令为例，其针对的是中国新疆维吾尔自治区内生产的所有棉花、番茄及下游产品。仅这一项扣留放行令涉及的企业便不胜枚举。此外，受扣留放行令制裁企业的行业分布十分广泛，包括农业、渔业、制造业以及采矿业等领域。就目前受制裁的中国产品而言，电子产品、农产品以及服饰产品成为被制裁的重灾区，体现出美国针对中国具有出口优势产品的制裁。2021 年 6 月 23 日，CBP 签发对中国新疆生产的多晶硅及相关产品的扣留放行令，声称其是在“强迫劳动”条件下生产的，禁止该类产品及以该类产品为原材料生产的下游产品进口到美国。值得注意的是，全球 95% 的太阳能电池板由多晶硅组成，世界上 45% 的太阳能级多晶硅由中国新疆维吾尔自治区生产。美国指责中国新疆生产多晶硅过程中存在的“强迫劳动”行为对全球太阳能产品供应链产生了极大的威胁。横向比较美国对其他国家的制裁，美国对印度、马来西亚等发展中国家的扣留放行令制裁措施较少，多为 3 次以下。在此背景下，如此悬殊的国家间制裁次数差异以及美国针对中国具有出口优势的企业及产业进行高强度、强针对性的制裁行为难免让人质疑扣留放行令对中国企业适用目的的正当性。

此外，扣留放行令对中国企业的不当适用还体现在其发布的调查结果（findings）。根据美国海关的规定，若其在调查后发现出口国企业确实存在强迫劳动行为，则会发布调查报告。然而，自扣留放行令措施启用以来，美国海关发布的调查报告数量极少，对中国近 40 次的扣留放行令制裁仅有 5 项发布了调查报告。即使认可该 5 项扣留放行令的正当性，则其余近 35 次扣留放行令制裁显然有不合理之处，尤其是涉疆法案出台后美国针对新疆地区实施 11 次扣留放行令制裁的政治目的更为明显。美国以维护“国际供应链清洁”“国内消费者权益”为名，行政治打压之实，对中国出口到美国的产品进行过度限制及制裁，使得扣留放行令对中国的适用背离了该措施设计的初衷。

除直接对企业产品进行限制外，美国还通过对他国产品生产过程中原材料进口行为的监督，试图扩大扣留放行令的全球影响力及制裁范围。例如，美国认定刚果共和国出口到中国的钴矿存在强迫劳动或童工的行为。钴矿作为锂电池的生产原材

料被中国企业用以加工生产，则生产的锂电池作为强迫劳动的下游产品也被禁止进入美国。同时，用锂电池生产的手机、电子汽车、笔记本电脑等也存在被认定为下游产品的风险。因此，美国利用扣留放行令作为打压对手、维护自身在国际贸易中有利地位的武器，频繁对中国进行制裁，表明了其欲通过制裁行为将中国踢出国际供应链体系的目的。

（二）扣留放行令的贸易影响

美国打着“人权保护”的大旗，频繁对中国进行扣留放行令制裁的行为不仅对中国企业的对外销量、声誉维持等造成了消极影响，也对美国企业的进口及生产成本产生了不利影响。同时，扣留放行令制裁也构成了对全球化及国际供应链体系的冲击。

1. 对中美两国企业的影响

首先，被扣留放行令制裁的中国企业无法将商品按原方法出口到美国，导致了企业对外贸易额的下降。以美国制裁新疆棉花为例。中国棉花产量占世界的 1/4，其中新疆棉花的产量占 90%。中国是棉花出口大国，中美之间的棉花贸易体量较大。通过对中国海关总署的数据整理及统计，2020 年中国出口美国的棉花总额为 2.11 亿美元。随后，美国分别于 2020 年 9 月 8 日、11 月 30 日以及 2021 年 1 月 13 日对新疆棉花实施了扣留放行令制裁措施，导致中国出口到美国的棉花总额降至 2021 年的 1.42 亿美元和 2022 年的 9,800 万美元。受到美国扣留放行令制裁的其他产品亦是如此。虽然中国企业近年来转变了出口策略，将本应出口到美国等西方国家的新疆棉花出口到东南亚等地区，缓解了扣留放行令制裁带来的负面影响，但囿于高额转运成本，其对中国企业的消极影响仍然是不可估量的。

其次，扣留放行令制裁必然会导致中国企业声誉受损、流失海外客户（张家铭，2020）。中国企业生产的商品或原材料一旦被美国列入强迫劳动清单或被 CBP 采取扣留放行令制裁，与中美贸易关联的他国企业或供应商大概率会切断或减少与中国相关产品的贸易往来。究其原因，一些国家试图在美国制裁中国之时“落井下石”，以此方法削弱中国在国际供应链体系中的地位；另外一些国家由于畏惧进口中国生产的原材料生产出的商品被美国以强迫劳动的下游产品为名进行制裁，阻碍本国经济贸易的发展，从而与中国企业生产的所谓“强迫劳动”产品及原材料划清界限，加大对中国产品的审查力度。

值得注意的是，扣留放行令制裁不仅会对中国企业产生影响，同时也会限制美国企业的生存和发展。美国在通过对新疆实施的一系列扣留放行令以及《维吾尔强迫劳动预防法案》后，曾发布公众评论渠道，调查公众对该法案的态度。通过对诸多美国本土企业评论的研究发现，多数企业支持美国打击涉及强迫劳动的产品。然而，亦有企业对强迫劳动产品的认定、下游产品制裁的泛化以及《维吾尔强迫劳动预防法案》“一刀切”的做法提出了意见和质疑。中美企业在某些特定领域存在长期的合作伙伴关系，对于美国企业而言，CBP 将新疆生产的石化产品、塑料、炼油产品

等都认定为涉嫌“强迫劳动”的产品从而禁止进口到美国的行为，在打击中国的同时也给美国本土制造商的生产和经营活动造成了阻碍。

2. 对贸易秩序的影响

美国对其他国家实施的扣留放行令制裁行为，不仅会对受制裁国家产生影响，也会影响他国的贸易政策或理念，起到重塑世界贸易规则及秩序的目的。

在美国 2016 年重新适用扣留放行令措施并在国际经贸交往中强调劳工保护的背景下，越来越多国家意识到在国际贸易体制下禁止强迫劳动的重要性，开始出台类扣留放行令措施以监管供应链中的强迫劳动行为。例如，受扣留放行令措施的影响，欧盟议会于 2024 年 4 月 23 日批准法规，禁止在欧盟境内销售、进口和出口使用强迫劳动制造的商品。新西兰、加拿大、澳大利亚等国也都出台法律或文件，强调应对国际供应链中强迫劳动风险的行动。上述发达经济体禁止强迫劳动的态度及立法行为有赖于扣留放行令措施的广泛影响以及美国在多边经贸谈判中的劳工保护立场。

然而，若发达经济体通过类扣留放行令措施，将惩罚“强迫劳动”作为制裁手段而广泛适用，则会打乱全球贸易秩序的平衡。例如，加拿大通过修改《关税法》等法律，禁止进口全部或部分由强迫劳动生产的商品，同时指出新疆存在所谓的“强迫劳动”行为。2022 年欧盟的贸易和技术委员会与美国的联合声明中也提到了新疆“强迫劳动”的问题，欲同美国一道采取禁止进口等措施对中国企业实施制裁。因此，应注意到以扣留放行令为代表的贸易制裁措施所具有的贸易保护内核及打压竞争对手的政治目的，其过度适用无疑对国际贸易秩序产生了冲击（竺彩华，2022）。

三、美国扣留放行令制裁措施的中国应对

（一）扣留放行令的国家应对路径

1. 强迫劳动制裁的风险监控

目前，以美国为首的西方国家针对中国企业的扣留放行令或类扣留放行令措施逐渐增多，为了避免他国以“强迫劳动”为由的制裁措施对中国企业产生消极影响，中国政府应加强对强迫劳动制裁的风险监控与信息提示。

在对国内企业的强迫劳动监控领域，中国应针对扣留放行令所指控的企业及强迫劳动指标，对企业的生产经营活动展开调查以探究事实真相。在必要情况下，中国也可通过与国际组织合作以确定国内企业的强迫劳动等风险，做到“有则改之，无则加勉”。例如，为了回应美国对新疆企业所采取的扣留放行令制裁以及所出台的涉疆法案等措施，中国邀请了联合国人权事务高级专员访华，实地参观新疆等地并于事后发布针对中国新疆的《人权报告》。报告对中国政府及企业提出了建议，包括调查他国及国际组织指控的新疆存在的强迫劳动等问题，并发布调查报告等。中国政府恰可针对报告中提及的内容以及受扣留放行令制裁的重点企业展开调查，

明晰企业在生产经营活动中是否涉及强迫劳动行为，及时发布调查结果。

在国际贸易的风险防控以及数据公示领域，美国国际贸易管理局（ITA）的经验可供借鉴。作为美国商务部所设机构，ITA 具有促进美国出口、吸引对外投资、提供可操作的数据和信息以及防范不公平贸易的职能，以帮助美国企业应对国际贸易中的各类风险。为了规范中国企业的外贸行为以及降低遭受制裁的风险，商务部可从进出口信息库、高风险国家公示等出发建立针对中国企业的风险预警机制，对中国产品主要出口国家的贸易政策与法律进行分析，列明各国要求企业在货物进出口中的强迫劳动注意义务及需要准备的文件材料，同时向中国企业提供可能对中国产品实施制裁的国家名单以及受制裁高风险产业与产品名单，帮助企业规避强迫劳动制裁的风险。

2. 对无端制裁的反制与谈判

美国依托其构建的国内法及国际条约频繁对中国施加扣留放行令制裁，目的在于增强他国对美国制裁行为的认同感以及降低美国被指控“任意制裁”的风险（沈伟，2021）。在此背景下，中国《反外国制裁法》的出台有望成为反对美国无端制裁的利刃。鉴于美国炮制新疆所谓的“强迫劳动”等人权问题对中国企业和人员的制裁行为，中国对美国的一家情报数据机构与两名人员实施了反制措施，体现了《反外国制裁法》实施以来中国从被动接受制裁到主动反制的转变。然而，囿于《反外国制裁法》的出台时间较为仓促，诸多规则并未细化，导致其在解释及实施层面可能遭遇困境，主要体现在制裁认定以及反制实施两方面。

就制裁行为的认定而言，《反外国制裁法》并未作出详细的说明，可能导致认定制裁行为方面的模糊。虽然美国针对中国的扣留放行令制裁多数具有政治倾向性，但不可否认的是其措施设计层面具有一定的正当性。在此基础上，判断一项扣留放行令制裁是否构成对中国的无端遏制和歧视性打压尤为重要。在认定美国的扣留放行令措施是否为制裁行为时，宜对中国的涉事企业进行调查并发布调查报告，若调查结果为美国扣留放行令制裁的目的系对中国的无端政治打压及经济遏制，侵犯了中国的国家主权以及存在干涉中国内政的行为，则中国有理由对其实施反制措施。然而，若中国企业在生产经营活动中因本身存在违法行为而导致其受到扣留放行令制裁，则中国不应轻易实施反制措施，以避免《反外国制裁法》的不当适用。

就反制措施的具体实施而言，《反外国制裁法》第十条虽然规定了“工作协调”这一机制，然而，各部门的职权范围、协调分工、由哪个具体部门统筹等问题还未明确。这种模糊性可能导致在反制措施的实施过程中缺乏统筹部门对各部门的工作进行协调，部门之间难以做到各司其职，进而使得反制措施不能有效开展。就反制实施的细化分工方面，可以借鉴美国对他国进行强迫劳动制裁的部门联动措施。例如，在美国针对中国新疆产品实施的强迫劳动制裁中，美国劳工部负责将涉事产品列入《童工或强迫劳动生产的商品清单》、美国国土安全部将部分实体列入《维吾尔强迫劳

动预防法案实体清单》等措施为美国后续制裁提供明确的方向指引；CBP 负责发布扣留放行令，禁止相关产品进口到美国境内，并阻止新疆产品在国际供应链中的传播；此外，美国财政部与美国国务院也对相关个人实施经济制裁以及签证限制等措施。这种“组合拳”式的措施值得中国在反制实施中加以借鉴运用，以达成“以彼之道，还施彼身”的效果。中国商务部与外交部可根据美国的制裁行为，宣布实施反制措施以及将美国的部分实体列入不可靠实体清单；公安及海关部门可对不可靠实体清单中的个人及企业实施入境限制、查封资产等措施（王燕和李菁，2022）。

值得注意的是，面对美国的扣留放行令制裁，中国宜在反制措施的基础上与美国进行谈判以期和平解决贸易争端，避免国家间矛盾过度激化。国务院于2019年6月发表的《关于中美经贸磋商的中方立场》白皮书指出，面对美国对中国的单方面制裁行为，中国被迫采取反制等应对措施以及坚持对话协商解决争议的基本立场。白皮书直言：“合作是中美两国唯一正确选择，共赢才能通向更好的未来。双方在经贸领域的分歧和摩擦，最终需要通过对话和磋商来解决。”白皮书表达了中国遵循的合作和协商谈判理念。和平谈判不仅有助于中美双方平等表达诉求，使争端通过合作的方式加以解决，还有助于双方达成互利共赢的协议，避免后续同类争端的再次发生。从历史上看，美国对中国实施的数次“301调查”等制裁均在两国进行和平谈判并达成协议的基础上得以解决。由此可见，通过平等磋商等措施解决中美贸易争端具有可行性。

在美国对中国实施扣留放行令制裁的背景下，中美两国可通过磋商对强迫劳动的标准、监管、解决措施等达成一致意见，签署制裁豁免协议。协议签订的目的在于不仅是结束此次贸易争端，而且力求通过签订制裁豁免协议，规制后续可能发生的同类制裁行为。例如，通过双方谈判达成“磋商前置条款”，在贸易纠纷出现制裁或争议升级倾向时，启动磋商程序，减少中美经济交往中实体及个人遭遇制裁的风险。若中美两国能通过达成“磋商前置条款”，在美国调查发现中国企业对美国出口的产品存在所谓“强迫劳动”状况时，先与中国磋商，将涉事企业也纳入其中，讨论强迫劳动状况的真实性及解决方法，这有助于将贸易争端消灭于萌芽之中，保障两国贸易的正常有序发展。

3. 受制裁产品的出口拓展

对于面临美国扣留放行令制裁而受到重大损失的中国企业，中国政府宜对它们进行帮扶和救济，拓宽受制裁产品的出口路径，减少制裁对企业的影响和对国家经济的冲击。以中国新疆的棉花产品为例。新疆棉花的年产量在500万吨以上，占全球棉花产量的1/5。在此背景下，美国对新疆棉花的扣留放行令以及依据涉疆法案对新疆棉花产品的进口禁令措施对中国棉花的出口产生了极大的影响。因此，在扣留放行令泛化实施的背景下，绕开美国、欧洲等潜在制裁市场，拓展其他海外客户尤为重要。事实上，中国近年来以越南、泰国、印度等东南亚国家为新疆棉花的出口目标市场，

试图寻求替代出口国家以缓解美国扣留放行令制裁所造成的企业出口压力。以中国对越南的棉花出口为例，在美国 2018~2021 年集中对新疆棉花实施扣留放行令的时期，中国对越南的棉花出口实现了增长，棉花产品出口额从 2017 年的 2,081 万美元增长至 2019 年的 3,653 万美元。尽管 2020 年美国涉疆法案出台后中国对越南的棉花出口数量减少，但 2021~2022 年出口额又逐步回归正常并增至 3,116 万美元。由此可见，中国政府及企业在受到美国扣留放行令制裁措施后，宜积极探寻其他出口路径，在最大程度上阻断美国制裁对中国的消极影响。

（二）扣留放行令的企业应对路径

1. 产品供应链中的合规要求

中国企业作为扣留放行令制裁的主要对象，受制裁的影响较大，因此企业在生产经营过程中，需要通过熟悉美国法律、对上下游产品审查等途径进行合规建设（Scott，2008），以规避企业受到扣留放行令制裁的风险。

首先，外贸企业应在遵守中国法律关于强迫劳动的禁止性规定基础上，熟悉扣留放行令依据的美国法及国际法律制度，包括 ILO 发布的强迫劳动 11 项指标以及其在实践中的具体认定，同时宜对扣留放行令制裁的先例进行研究，总结其制裁流程、风险物项等内容，以避免对美国出口其所认定的“高风险物品”。在企业的日常经营中，也应将禁止强迫劳动的理念予以细化并进行规范，通过建立强迫劳动风险的动态监察体系，由劳动者对企业涉及的强迫劳动等行为进行监督举报，法务人员对是否涉及强迫劳动作出法律上的定性以及后续出口方面的风险防控，企业主管人员对涉及强迫劳动的个人及部门加以惩处，以降低后续强迫劳动的发生概率。

其次，由于扣留放行令具有对供应链进行整体打击的能力，中国企业除自身生产经营过程中的合规建设外，还应加强对上游原材料及产品的审查力度。根据 CBP 发布的文件，如果一国生产过程中进口的原材料是通过童工或强迫劳动生产的，企业使用该原材料生产下游产品并且供应链中的下游产品包括该原材料，则该下游产品也被认定为强迫劳动产品。例如，在美国认定刚果共和国钴矿开采存在强迫劳动的背景下，中国企业以刚果钴矿为原材料生产的锂电池会受到扣留放行令制裁；采用锂电池生产的手机、电动汽车、笔记本电脑等下游产品亦有被制裁的风险。因此，中国企业不仅要直接使用的上游原材料进行合规调查，也宜对整条供应链的产品溯源，从而决定是否对上游产品进行采购，以确保生产的产品不会因原材料或上游产品而被制裁。

2. 扣留放行令的撤销申请与司法救济

企业受到扣留放行令的无端制裁时，应加深对扣留放行令申诉及美国司法救济机制的了解，运用美国的制度解决其实施的制裁措施。

在行政申诉方面，企业应了解扣留放行令的实施流程及申诉流程，在被制裁后充分准备企业未涉及强迫劳动的证据以及调查报告，于异议期内提交 CBP 进行审核。

在美国对中国的诸多扣留放行令制裁中，唐山三孚硅业股份有限公司（以下简称“三孚公司”）通过向 CBP 提交相应的证据使其修改了该扣留放行令的适用物项，撤销了对三孚公司部分产品的进口限制。三孚公司出示的证据材料主要包含中国政府出具的该公司未使用强迫劳动的官方证明以及完备的供应商道德贸易审查报告。经过一系列行政申诉措施，CBP 于 2016 年 10 月 12 日对此项扣留放行令的内容进行了修改，撤销了对粘胶及人造丝纤维的进口禁令。由此可见，企业在有证据证明自身生产过程中并不存在强迫劳动的基础上，可以通过聘请律师申诉以及检验公司出具道德贸易审查报告的方式对不合理的扣留放行令提出异议，申请 CBP 解除对有关产品的限制。

若企业通过行政途径无法维护其合法权益，则可以选择向美国法院提起诉讼，申请法院就扣留放行令的违法性作出判决。根据美国法的规定，美国国际贸易法院对因美国海关法和国际贸易法引起的民事诉讼具有管辖权。事实上，早在 1994 年便有美国企业因中国相关产品受到扣留放行令制裁起诉美国政府。1991 年 11 月 14 日，CBP 发布了一项扣留放行令，认为中国金马柴油机厂生产的柴油机涉及强迫劳动和使用监狱劳工，因此禁止该厂生产的柴油机进口到美国境内。作为与金马柴油机厂具有密切合作关系的企业，美国企业中国柴油进口公司（CDI）因该项扣留放行令制裁受到了较大的影响。因此，通过证据收集，CDI 于 1994 年向美国国际贸易法院提起诉讼，请求法院判决 CBP 进口禁令措施违法。在法院审理的过程中，涉事的柴油发动机生产过程是否涉及强迫劳动被视为案件的争议焦点并由双方出示了证据。最终，法院认为该批柴油发动机的生产过程的确涉及强迫劳动行为并作出了有利于被告 CBP 的判决。^①虽然此次起诉的结果以失败告终，但 CDI 开创了面对美国扣留放行令制裁，中美两国企业联手选择司法途径解决问题的新思路。事实上，中美两国企业具有极深的关联性，一些美国企业与中国企业具有长期稳定的合作关系，若 CBP 对中国企业生产的产品横加制裁，必然会对美国企业造成消极影响。因此，中国企业在面临无端扣留放行令制裁时，可与合作的美国企业沟通，在诉讼前充分准备企业不存在强迫劳动的相关证据，并与中美两国律师相配合起诉美国政府，以尝试消除扣留放行令对两国企业的不利影响。

四、结语

强迫劳动作为各国公认的不法行为，它既践踏基本人权，也会导致国家信誉受损。美国以此为借口，频繁对中国实施制裁，其目的远远超出对强迫劳动行为本身的矫正，而是打压中国在农业、制造业等领域的发展。由此可见，美国仍会对中国实施扣留放行令制裁，强迫劳动问题也会成为中美两国经贸交往中的争议焦点之一。

^① China Diesel Imports, Inc. v. United States, 870 F. Supp. 347 (Ct. Int'l Trade 1994).

近年来,中国批准《强迫劳动公约》《废除强迫劳动公约》等公约以及申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》的行为,都能证明中国对强迫劳动行为的坚决反对以及进一步提升劳工保护水平的承诺。在面对美国的扣留放行令制裁时,中国应“摆事实、讲道理”,采取全方位的应对策略化解美国的制裁措施给中国带来的消极影响。

参考文献:

- [1] 冯春阳.WTO 框架下劳工标准的合法性研究——基于欧盟加强企业关于“强迫劳动”尽职调查的贸易政策[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2022,(2).
- [2] 李雪平.国际法上的强迫劳动及其在国际贸易中的规范效用[J].经贸法律评论,2022,(3).
- [3] 沈伟.中美贸易摩擦中的法律战——从不可靠实体清单制度到阻断办法[J].比较法研究,2021,(1).
- [4] 王燕,李菁.美国出口管制清单制度对中国的影响及应对[J].经贸法律评论,2022,(5).
- [5] 徐书林.从新疆棉花事件看美国法的域外效力[J].大连海事大学学报(社会科学版),2021,(4).
- [6] 张虎.美国单边经济制裁的法理检视及应对[J].政法论丛,2020,(2).
- [7] 张家铭.“霸权长臂”:美国单边域外制裁的目的与实施[J].太平洋学报,2020,(2).
- [8] 竺彩华.美国贸易政策安全化及其对世界贸易体系的影响[J].外交评论,2022,(6).
- [9] Cho,S., et al. Labor, Trade, and Populism:How ILO–WTO Collaboration Can Save the Global Economic Order[J].American University Law Review,2020,(69).
- [10] Epp,D. K. “Made in China...Is a Warning Label”: Is America Doing Enough?[J].Seattle University Law Review,2022,(45).
- [11] Gantz,D. A.International Trade Issues:Challenges and Opportunities for the Biden Administration[J].Kansas Journal of Law & Public Policy,2021,(30).
- [12] Maberry,S.Overview of U.S. Economic Sanctions[J].International Trade Law Journal,2008,(17).
- [13] Nissen,A.Import Bans on Products from Forced Labor in the Trump Era[J].University of Bologna Law Review,2021,(6).
- [14] Stauss,K.Ford Labor in Supply Chains: Addressing Challenges[J].United States Attorneys’ Bulletin,2017,(65).

The Trade Impact of the U.S. Withhold Release Order and China’s Response

XU Zhenyi

Abstract: The Withhold Release Order is a U.S. trade enforcement tool against products made with forced labor, and poses risks due to its vague definitions of forced labor and low transparency in presenting evidence. This can lead to its broad application to suppress competitors’ economic development. The widespread implementation of WROs on Chinese enterprises not only decreases export volumes and damages corporate reputations but also disrupts the stability of the global supply chain. To address potential forced labor sanctions from the U.S., the Chinese government should enhance risk monitoring related to forced labor sanctions. When faced with U.S. sanctions, China should undertake appropriate countermeasures and negotiations while expanding export channels for sanctioned products to mitigate the adverse effects of U.S. sanctions. Additionally, enterprises should strengthen compliance reviews within their supply chains to reduce the risk of sanctions. If sanctioned by the U.S., Chinese companies should protect their legitimate rights through administrative appeals and judicial litigation.

Keywords: Withhold Release Orders; forced labor; economic sanctions

(责任编辑:金孝柏)