

自由貿易下全球供應鏈之禁止強迫勞動作法探討

黃鼎佑 | 開南大學法律系助理教授



◎ 壹、前言

根據國際勞工組織針對「強迫勞動」(forced labour) 議題所做的全球性調查資料顯示¹，以 2016 年的平均數值而論，推估有近 4 千 3 百萬人口落入所謂「現代奴隸」(modern slavery) 困境，其中約有 2 千 5 百萬人為強迫勞動，另外 1 千 5 百萬人則為強迫婚姻 (forced marriage)。若是進一步從普及率角度來加以分析，上揭數據其等同於全球人口每 1 千人之中，就有 5.4 個人 (其中 3.4 人為強迫勞動，2.1 人則為強迫婚姻)² 淪為現代奴隸制度下的犧

牲品或是受害人，其嚴重程度實不容小覷。而上述強迫勞動的 2 千 5 百萬人中，有 1 千 6 百萬人分布在私經濟領域之不同產業別中，特別是諸如家事服務業 (24%)、營造工程業 (18%)、製造業 (15%) 以及農漁業 (11%)³ 等。餘 4 百 8 拾多萬人中為強迫性剝削者，其他被政府當局施以強制性勞動者則為 4 百多萬人。統計數據若是再加上性別考量其差異，不難發現強迫勞動對於女性之戕害尤深，蓋除了色情產業之對象幾乎全為女性以外，其他常見有強迫勞動之行業別中女性所佔之比例也高達 5 成 8，明顯比男性多。

► 貳、強迫勞動之定義與類型

在國際勞工組織於 1930 年通過的第 29 號所謂強迫勞動公約⁴中，對於強迫勞動的定義規定在其第 2 條第 1 項⁵，其內容可以理解為，以任何形式之懲罰作為威脅，強迫勞工去進行任何被強迫的、非自願性質的勞務或是服務者稱之。當然在此必須強調，公約本身亦有條列一些得不被認定為強迫勞動之例外情形，例如：(1) 依法行使義務役徵兵政策下，其純軍事性質的勞動或服務；(2) 完全獨立國家其隸屬於一般性公民義務一部之勞動或服務。(3) 符合一定的條件之下，根據法院之判決強制任何人所從事之勞動或服務。(4) 為了因應一定之緊急事變，所為強徵之勞動或服務以及(5) 符合一定的條件之下，社區的小型公益事業，由社區之成員所為，為了社區的直接性利益所從事的勞動或服務稱之。

具體而言，以此定義要去判斷是否構成強迫勞動須至少滿足兩個要件⁶，其分別為首先須有現實的或是可信的懲罰性威脅，其次則是欠缺自由的與所謂知情的同意 (informed consent)⁷。由於上述強迫勞動之內容過於簡略，尚不足以將複雜的強迫勞動現象清楚說明，常見文獻中進一步將強迫勞動加以三種類型化⁸，進一步加以說明如下：其一為政府當局強制勞動 (State-imposed forced labour)。其範圍包括由公部門、軍隊或準軍隊施以強制工作、強制性公眾服務或是強制性受刑人勞動等。其二為成人或兒童的性剝削強制工作

(Forced sexual exploitation of adults and all forms of commercial sexual exploitation of children)。最後則是具剝削意涵的強制勞動 (Forced labour exploitation)。其範圍對象為私經濟部門利用諸如抵債勞動 (bonded labour) 等強制手段 (Means of coercion) 達成剝削其勞動價值者稱之。實務上常見的強制手段⁹ 包括扣發或威脅不給工資 (Withholding of wages, or the threat that this would be done) 約佔 24%，暴力威脅 (threats of violence) 佔 17%，施以身體暴行 (acts of physical violence) 為 16%，以及恐嚇威脅其家人 (threats against family) 佔 12% 等。

► 參、全球供應鏈結構下的強迫勞動

不同於過去研究強迫勞動或甚至現代奴隸現象的方向常常將問題歸咎於企業的貪心或是財團欠缺道德意識等比較浮面的表象，有學者¹⁰ 企圖從所謂根源論 (root of causes) 的角度將供應鏈中錯綜複雜的供需關係與強迫勞動之間的結構性因素連結起來。在供應鏈下強迫勞動的根源分類 (Typology of Root Causes of Forced Labor in Supply Chain) 分析架構下，強迫勞動其結構性因素分別源自「供給」端與「需求」端兩個面向¹¹。在供給端有 4 個主要的根源性因素，其分別為貧窮出身、身分特徵引發的就業歧視、就業市場有限的勞工保護機制以及常見的勞工移動限制。這 4 個因素之間的關係常常是循環性 (circu-



lar)、重疊性 (overlapping) 以及相互增強性的 (mutually reinforcing)。例如實證研究發現，在一些經濟發展比較落後的國家或是地區，一些弱勢族群如婦女等原本出身貧困，再加上就業歧視等因素，常常就只能找到較為卑微性 (indecent) 工作，但是這些危險且低薪的工作其實往往就深具剝削本質，辛苦勞動的結果，一旦發生疾病等意外甚至可能導致負債，以債養債之下惡性循環之下更陷入供應鏈網絡下層層轉包與剝削之困境，勞工欠缺起碼的經濟獨立前提下，連轉換工作與雇主都十分困難，更遑論加以組織或是有籌碼進行團體協商。

另外若是從需求端來看，同樣也可以區分為以下 4 個重要因素別來加以分析。其分別為極權制的企業所有與經營、廣泛的使用外包 (outsourcing)、鞭長莫及的鬆散性外包商管制以及政府管制的破口等。在此一愈趨於普及和廣泛運用的生產與經營模式下，特別是產品生產的價值極度不均的集中在價值鏈的頂端，其他次級或是二、三級的供應商 (2-3tier suppliers) 只能分食剩餘的利

潤，常常會利用外包與非典型勞動關係來降低成本，間接將強迫勞動等剝削關係引進。特別是拜所謂全球化之賜，國與國之間勞動力的移動成為當代勞動市場的發展因素之一時，原本常見的人力仲介費用與預支薪水 (wages advances) 陋習的問題更成為揮之不去十分頭痛的議題。

◎ 肆、禁止強迫勞動之國際規範與作為措施

一、國際勞工組織

除了上述國際勞工組織於 1930 年通過的第 29 號所謂強迫勞動公約外，國際社會特別是國際勞工組織針對禁止強迫勞動尚有幾號相關的公約與建議書值得一提¹²。例如 1957 年的第 105 號「廢除強迫勞動公約」，要求會員國政府如果已經批准了第 105 號公約，應承諾禁止任何形式之強迫或強制勞動，特別是不得利用此勞動：(1) 作為政治壓迫或教育之手段，或以此懲罰持有、或發表不同於主流政治、社會或經濟體制之政治觀點或其他意識形態者。(2) 以謀求經濟發展為理由作為動員和使用勞動力之手段。(3) 作為勞動紀律之手段。(4) 作為對參與罷工者之一種懲罰。(5) 作為種族、社會、國家或宗教歧視之手段等¹³。2016 年生效的「1930 年強迫勞動公約的議定書」(Protocol of 2014 to the Forced Labour Convention, 1930) 作為公約原本的補充。該議定書分別從預防 (prevent)、保護 (protect) 和提供救濟 (remedy) 的角度著手，規定了要採取的防治強迫或強制勞

動的措施，包括制訂計劃、擴大勞工法適用範圍、和加強相關檢查等。另外國際勞工組織在其所謂「打擊強迫勞動特別行動計劃」（ILO Special Action Programme to Combat Forced Labour, SAP-FL）的架構下，基於其政策理論與實施經驗，以公約中的強迫勞動之定義為基礎，訂定一套包含 11 項內容的強迫勞動指標體系供作指引之方針。指標如下：濫用弱勢處境、欺騙、行動限制、孤立、人身暴力及性暴力、恐嚇及威脅、扣留身分文件、扣發薪資、抵債勞務、苛刻的工作及生活條件、超時加班等。蓋透過指標系統之協助，可以幫助第一線司法執法人員、勞動檢查員、工會幹部、NGO 工作人員及其他人員等，有效辨認個案是否處於強迫勞動狀態或是否是需要緊急協助。指標反映者為實務上最常見跡象或線索，意味著強迫勞動案件可能存在。另外在操作上，雖然僅單一指標之出現，在某些案例中已經意味存在強迫勞動。然而亦不能排除在特殊情形下，亦可能同時出現多項指標，需要加以綜合評估進而釐清強迫勞動之情形。

二、歐盟組織

一份於 2021 年 7 月間歐盟公布的所謂「歐盟事業單位於經營時運作與供應鏈管理應注意之強迫勞動風險評估法遵指引」

（Guidance on due diligence for EU business to address the risk of forced labour in their operations and supply chains）中於「導論」即清楚指出，消弭強迫勞動亦是歐盟的重要政策優先項目之一，特別是基於歐盟其基本權憲章（EU Charter of Fundamental Rights）之意旨，歐盟國家皆應致力於消除所有工作相關的基本原則與基本權利之違反情形，其中自然也包括強迫勞動、應致力於加強因事業濫用其經營權相關的人權之保障、積極推動國際勞工組織各項公約之簽署與執行以及持續承諾會致力推動實現尊嚴勞動之目標。

歐盟進一步重申經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）其所謂負責企業法遵（Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct）下的 6 個步驟實踐架構（six-step framework）：亦即（1）將負責任的商業行為納入政策和管理体系系統、（2）識別和評估在企業的運作、供應鏈與經營關係下，是否存在實際的或是潛在的相關之不利影響、（3）進一步在找出問題後加以阻止、預防和減輕該等不利之影響、（4）持續管考其實施情形及結果、（5）相互溝通釐清如何應對該負面影響、（6）最後選擇在適當的時候提供或合



作進行救濟。其中在第(2)點中再一次強調在消弭強迫勞動的行動方案中必須擴及供應鏈的重要性。

歐盟指引中另一重要的內容，即在於指出在供應鏈生產與經營關係之中，有哪些是容易形成強迫勞動之風險因素或指標（或稱之為紅旗 red flags）。與強迫勞動相關者有：(1) 例如是否存有專為勞工所設之借貸方案或機制？(2) 是否針對勞工薪資設有任何取用上之限制（常見者為不成比例的強迫勞工將其工資金額的一部分設定為住宿等相關之費用）？(3) 勞工是否對於其自身的身分證明文件或居留證件保有自由取用之權利？(4) 是否將勞工置於威脅或處罰之下，進而要求其在超過國家法令或團體協約標準的前提之下超時工作？(5) 是否發生勞工受到身體或精神上的虐待、騷擾或甚至暴力相向？

另一方面在風險評估面向上，歐盟指引也特別強調女性勞工其弱勢性地位。例如相較於男性，女性勞工更容易蒙受諸如低薪、不穩定工作、非正式工作以及不規律類型等工作型態之威脅。而若是就損害之程度大小而言，亦需要就某些特殊的產業別例如服飾、電子、觀光、衛生與社會照顧、家事工作與農業等，其女性勞工之比例特別高，也增加其容易落入強迫勞動陷阱之風險。

三、國際公益團體

有鑑於國際間最常見的強迫勞動態樣就是所謂的抵債勞動，對於移工又特別常見，公平勞動協會（Fair Labor Association, FLA）就和美國的服裝暨鞋類協會（Amer-

ican Apparel and Footwear Association, AAFA）展開合作，倡議所謂「良心進用宣言」（Joint commitment to responsible recruitment）¹⁴，該宣言的主要訴求為以下幾點：包含工作機會不用買（no workers pay for their job）、旅行證件自己管（workers retain control of their travel documents）、行動自由不受限（workers have full freedom of movement）以及工作條件全知曉（all workers are informed of the basic terms of their employment before leaving home）。該宣言目前已獲得 131 家大大小小的廠商簽署¹⁵，效果不可謂不大。

事實上在過去的幾年間，類似的自發性國際團體的倡議一直沒有中斷過，不過其主要訴求還是針對強調透明化產品來源以及加強各項資訊的公開揭露較為常見。組織企圖建立一套評量基準的努力也愈見其成熟，例如供應鏈研究公司「認識你的供應鏈」（Know the Chain）企業責任資源中心就致力於此，並以此作為表現評估與經驗分享之平台，希望可以結合投資者與公民社會的共識¹⁶。Know the Chain 近期的主要倡議值得參考，內容如下，首先其主張仍要進一步強化良心進用，消弭特別是跨國間人力流動的仲介剝削，其次是加大勞工保障其權利的參與管道（worker voice），最後延伸供應鏈法遵的適用範圍，除第一級供應商以外，擴及其他次級供應商。

四、其他國家立法例

相對於針對供應鏈或是現代奴隸制的立法例，特別針對強迫勞動的法令條款相對比較少見，比較著名的例如美國加州

於 2010 年通過的所謂「加州供應鏈透明度法」(California Transparency in Supply Chains Act)，就要求所有在加州地區經營商業的製造商以及零售業者，其全球每年營業額超過 1 億美元者適用之，其必須針對其供應鏈關係中可能的強迫勞動或是人口販賣問題提出解決或改善之努力措施，具體而言包含公正第三方提出之(勞權侵害)風險評估、獨立的供應商審計報告、第一階供應商的生產驗證證明、企業內部的究責內控機制以及規律的實施相關的員工訓練等，違反時甚至可能會得到來自州檢察長所發布之禁制令¹⁷。

◎ 伍、新疆棉花事件與強迫勞動議題

根據聯合國糧食及農業組織公布的資料顯示，中國(特別是新疆)的棉花產量佔全球棉花供應量的 5 分之 1(23%)¹⁸緊接在後的分別為世界產量佔第 2 位的印度(21%)以及第 3 位的美國(16%)，在全球時尚產業用途甚廣。近年來，不斷有國際媒體報導指出，新疆出現強迫維吾爾人等少數民族進行勞動的行為，而他們服務的主體正是所謂新疆生產建設兵團。新疆建設兵團是中國在新疆經營大型農場和其他業務的準軍事組織。官方宣稱其致力於開墾荒地，為改善新疆經濟而立。美國在 2021 年初，大幅度加大對於中國的貿易制裁，要求其海關與邊境保護局(Customs and Border Protection, CBP)在調查之後，得依所謂的暫扣令(Withhold Release Orders, WRO)禁止進口來自新疆生產建



設兵團及其附屬單位、關係企業之棉花與棉製品。類似的貿易制裁措施嗣後也得到同盟如英國與加拿大的支持。

另外根據外媒「華爾街日報」報導¹⁹，2021 年 1 月美國宣佈禁止進口新疆棉花，對日本休閒服飾龍頭優衣褲(UNIQLO)產生立即性影響，出口至美國的一批襯衫遭海關官員扣押，理由是其製造原料疑似來自新疆生產建設兵團。報導中指出，進口商必須在貨物扣留日起 3 個月內，證明產品無涉及強迫勞動，若超過時限，則須退運出口或放棄貨物。美國海關暨邊境保護局要求優衣褲提供證明，包括棉花工人打卡紀錄和薪資單等文件，由於舉證困難，可望對於全球供應鏈造成一定的衝擊。

一、英國的制裁措施

新疆維吾爾族穆斯林據稱被迫種植棉花，令英國政府憂心英國消費者可能在不知情的狀況下購買這些所謂「有污點的」製品²⁰。主管機關的提案包括將提供企業指南，指導他們如何檢視產品是否與新疆侵犯人權、強迫勞動有關。若企業不遵守「反

現代奴役法案」(Modern Slavery Act)將處以罰款。英國也將檢視出口至新疆的產品，避免為新疆勞動營提供補給。

具體而言共分成下列 4 點²¹：

1. 針對從新疆地區的出口品項展開調查，列出未來需要管制的對象
2. 針對與新疆有貿易往來的英商就其可能的具體風險提出詳細的指導方針。提醒其針對中國供應商應進行盡職調查，以確保無「強迫勞動」等侵犯人權之行為。
3. 要求英國政府部門在進行採購時，應排除有證據顯示可能在生產供應鏈中存在有人權侵犯可能的供應商。
4. 落實其「反現代奴役法」之精神，對於未切實履行年度聲明義務之單位予以究責或課與罰則。

二、加拿大的制裁措施

繼英國之後，加拿大亦宣布將禁止其認定由中國強迫勞動者在新疆生產的商品進口。具體而言有以下之內容²²：

1. 依照最新修訂中之「加拿大關稅法案」(Bill S204, Canada's Customs Tariff Act)之內容，禁止進口全部或部分來自強迫勞動之產品。²³
2. 推出所謂「新疆誠信聲明」(Xinjiang Integrity Declaration) 強制性簽署要求。簽署者必須已確認事業單位的確了解加拿大法令嚴禁強迫勞動。企業之經營必須依循 OECD

的「多國企業指導方針」(Guidelines for Multinational Enterprises) 以及聯合國「工商企業與人權指導原則」(UN Guiding Principles on Business and Human Rights, UNGPs)。違反者將可能會無法獲得任何來自加拿大貿易專員服務署 (Trade Commissioner Service) 的支援。

3. 事業單位在向中國企業購買產品時，須確保產品不會直接或是間接涉及強迫勞動等其他人權侵犯之情形，並承諾會對中國供應商進行盡職調查。
4. 依照「加拿大進出口許可法案」(Canada's Export and Import Permit Act) 之規定，若是有發現出口商品源於疑似人權侵犯之廠商時，政府有權拒發許可。

值得注意的是在「聯合國工商企業和 人權指導原則」，其中第 15 以及第 22 條指導原則特別規範當企業違反人權相關之保護時應建置的救濟措施，以及國際勞工組織「工作基本原則與權利宣言」(Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work) 所揭示的各個項目積極保護範疇，並落實於公司治理、金融監管及勞動政策法規之中。而 OECD 所通過的所謂「多國企業指導方針」，該方針其附件內容包含僱傭上之商業倫理、人權與環境保護之資訊揭露、打擊賄賂措施以及保障消費者利益等。國際勞工組織的「關於多國企業與社會政策原則三方宣言」(Tripartite

Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy) 其內容僅及於勞工的權利問題，其他重要議題諸如就業機會的平等、工作環境的安全、以及結社權等相關勞動權即略顯不足。

面對以美國為首的許多國家，指控中國大陸在新疆維吾爾自治區施以強迫勞動，甚至其他嚴重侵害人權的行為，中國則是透過其 2020 年發布之所謂「新疆的勞動就業白皮書」²⁴ 加以駁斥。除了重申其已經批准許多重要的聯合國或是國際勞工組織相關的公約外，也強調已經將公約之內容吸收與轉化成國內法，保障勞工各項權利並反對強迫勞動。進一步將新疆的議題解釋成以教育培訓和能力建設方式促成脫貧的手段，具體的數據呈現為貧困發生率從 2013 年的 19.4 降至 1.24%，以及將新疆的所謂城鎮登記失業率維持在 3.5% 以下。對應於國際社會近年來所致力之全球供應鏈下的消弭強迫勞動之各項呼籲與倡議，似乎沒有任何的呼應與影響。

陸、結論

據報載，自 2016 年起中斷近 5 年的台美貿易暨投資架構協定 (Trade and Investment Framework Agreement, TIFA) 於 2021 年起復談，會中達成多項共識²⁵，奠定持續推進洽談雙邊貿易協定 (Bilateral Trade Agreement, BTA) 的基礎，是台美關係的一大進展。其中有兩點共識相當重要，其一是台美未來計畫透過例行性的 TIFA 會議進行溝通，將就不同項目成立工作小組，

全年度就個別議題展開討論；其二為雙方同意在 TIFA 下成立新勞工小組，特別關注勞工保障議題。另外值得一提的是，雙方約定要支持與致力於強化供應鏈的安全及彈性，有鑑於區域性自由貿易協定多見勞工權益條款之引進，我國未來勢必也應該再次檢視國內相關勞動法令與國際規範，特別是所謂 8 個核心公約之間的一致性。

蓋國際勞工組織 8 項核心公約包括：我國已批准之第 111 號禁止就業與職業歧視公約 (Discrimination Employment and Occupation Convention)、100 號男女勞工同工同酬公約 (Equal Remuneration Convention)、98 號組織權與集體協商權利原則實施公約 (Right to Organise and Collective Bargaining Convention) 及 105 號廢除強迫勞動公約 (Abolition of Forced Labour Convention) 等 4 項核心公約，但是與強迫勞動相關之第 29 號禁止強迫勞動公約 (Forced Labour Convention)、及第 182 號禁止及消除最惡劣型態童工公約 (Worst Forms of Child Labour Convention) 因尚未批准，其相關內容如何更深化，將成為未來努力之方向。



參考文獻

1. www.ilo.org/global/topics/forced-labour/lang--en/index.htm
2. ILO, Global Estimates of Modern Slavery : forced labour and forced marriage, P.26 (2017). www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_575479/lang--en/index.htm
3. ILO, Measurement, awareness-raising and policy engagement project: MAP16 (2020). www.ilo.org/ipecc/Informationresources/WCMS_743408/lang--en/index.htm
4. www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C029
5. all work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily
6. Fair Labor Association, Forced Labor in Supply Chains: Addressing Risks and Safeguarding Workers' Freedoms (2019). www.fairlabor.org/sites/default/files/documents/reports/forced_labor_guidance_update_july-2019.pdf
7. 一般定義為主體知悉所有事實的基礎上所作出的同意或決定。有效的知情同意的三個成立要件分別為 1. 充分告知。告知者以可理解的文字或其他表達方式提供充分且正確地的資訊。2. 出於自願。接受告知者自主的作成其意思決定。3. 能力健全。接受告知者須具有充足的理解與判斷的能力。
8. ILO, Global Estimates of Modern Slavery : forced labour and forced marriage, P.17 (2017). www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_575479/lang--en/index.htm
9. ILO, Global Estimates of Modern Slavery : forced labour and forced marriage, P.36 (2017). www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_575479/lang--en/index.htm
10. G. Lebaron, The Role of Supply Chains in the Global Business of Forced Labour, Journal of Supply Chain Management, Vol.57, Issue 2 (2021).
11. G. Lebaron, The Role of Supply Chains in the Global Business of Forced Labour, Journal of Supply Chain Management, Vol.57, Issue 2, P.4 (2021).
12. ILO, ILO Standards on Forced Labour - The new Protocol and Recommendation at a Glance, P.4 (2016).
13. 第 105 號公約第 1 條參照。
14. https://www.aafaglobal.org/AAFA/Solutions_Pages/Commitment_to_Responsible_Recruitment
15. 以 2022 年 1 月的資料為準。
16. Fair Labor Association, Forced Labor in Supply Chains: Addressing Risks and Safeguarding Workers' Freedoms, P.4 (2019).
17. Fair Labor Association, Forced Labor in Supply Chains: Addressing Risks and Safeguarding Workers' Freedoms, P.12 (2019)
18. Food and Agriculture Organization of the United Nations, RECENT TRENDS AND PROSPECTS IN THE WORLD COTTON MARKET AND POLICY DEVELOPMENTS in TRADE POLICY BRIEFS, 圖表 World cotton production (2018) 參照。No.41 (2021)
19. finance.technews.tw/2021/06/29/uniqlo-cant-go-in-usa/
20. 中央社報導。 <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202101120348.aspx>
21. 曾崇耘編譯，英國加拿大響應美國針對新疆強迫勞動議題所採取之行動，經貿法訊第 281 期，頁 4-5，2021 年 4 月。
22. 曾崇耘編譯，英國加拿大響應美國針對新疆強迫勞動議題所採取之行動，經貿法訊第 281 期，頁 3-4，2021 年 4 月。Gibson Dunn, The Uyghur Forced Labor Prevention Act goes into Effect in the United, P.7 (2022).
23. 曾崇耘編譯，英國加拿大響應美國針對新疆強迫勞動議題所採取之行動，經貿法訊第 281 期，頁 3，2021 年 4 月。Gibson Dunn, The Uyghur Forced Labor Prevention Act goes into Effect in the United, P.7 (2022).
24. 中國國務院新聞辦公室，新疆的勞動就業保障白皮書，2020 年 9 月。
25. 財經新報電子報，台美 TIFA 復談成果五大關鍵成果一次看，2021 年 7 月。 finance.technews.tw/2021/07/01/tifa-five-topics/