

歐洲聯盟禁止強迫勞動之規範 及對我國之影響與啟示

焦興鎧 | 中央研究院歐美研究所 兼任研究員
台灣大學社會科學院歐盟中心 兼任教授
財團法人中華勞資關係研究所 所長



► 壹、前言

自國際勞工組織（International Labour Organization: ILO）於1998年發布工作基本原則與權利宣言，將它在1930年通過之《第29號強迫勞動公約》，以及嗣後在1957年通過之《第105號廢止強迫勞動公約》中所揭櫫之禁絕強迫或強制勞動之理念，列為係全球勞動者所應享有基本人權之一後，此一課題隨著經濟全球化及區域整合步調加速更是益受重視，尤其是在聯

合國自千禧年以來，極力推動將企業經營與人權議題結合為一之倡議下，如何透過在全球供應鏈（global supply chains）中，採取所謂「源頭打擊」之相關措施，藉以徹底杜絕此一嚴重損及人權之剝削性勞動措施，所可能造成對正常國際貿易次序之各種負面影響，已成為開發中及已開發國家近年來貿易磨擦之重要課題，此由美國與中國因新疆地區對維吾爾人強迫勞動爭

議所引爆之衝突可見一斑，尤有甚者，鑑於勞動力跨國運用已逐漸成為常態，對移工在這方面所面臨之困境益受關切，而多國籍公司到開發中或低度開發國家使用這類勞動者之事例也時有所聞，在最近更與童工問題之禁絕一樣，已成為公司治理甚至全球治理不可或缺之一環。

一般而言，美國及歐洲聯盟是目前世界上對強迫勞動此一議題最為重視之兩大經濟體，且也頗能善用它們在政治及經濟上之優勢地位，來推動各類禁絕強迫勞動之努力，並發揮一定程度之成效。前者因蓄奴制度之歷史遺跡，讓它特別正視這類問題，即使它一向與國際勞工組織素來不睦，目前僅批准認可前述兩項禁絕強迫勞動之《第105號廢止強迫勞動公約》一項核心公約而已，堪稱是已開發國家之異數，卻能挾其雄厚之政經優勢，透過各類單方、雙邊及多邊之相關作為，引用這兩項公約所樹立之原則，來迫使其他國家在這方面做出各種讓步，雖頗有師出無名之譏，但確能使諸多第三世界國家不得不就範屈從。至於後者則是採取較為和緩圓融之手段，透過先取得會員國之共識，然後再與各國際組織相互合作，以循序漸進之方式來應對此一棘手之社會性議題，反倒比美國之相關作為較易被開發中國家所接受。由於美國對我國在這方面施壓之情形，尤其是透過談判「二十一世紀台美貿易倡議」這類所謂「準雙邊自由貿易協定」時，對我國在這方面之期許，更是立場鮮明。雖目前還看不出有任何達成協議之跡

象，但確屬一必須嚴肅面對之課題。至於歐盟市場之重要性，已是地緣政治考量不可或缺之一環，因此，本文以下所討論之重點，將是以歐洲聯盟之相關規範為重心，美國部分僅會在必要時方會提出，合先敘明。

本文之目的，是希望透過國際上對強迫勞動議題益形重視趨勢之檢視——尤其是歐洲聯盟在這方面之努力情形——藉以導出在全球供應鏈越來越扮演重要角色之我國，究應如何採取相關之改革措施來加以因應，期能一則洗刷在國內虐使外籍甚至本國勞工之負面形象，另一方面則又能顧及移地生產在海外供應鏈工作本地勞動者之基本權益保障，堪稱是兼得兩利之舉。更重要的是，如果能因遵循歐洲聯盟在這方面之倡議，而得到它對我國參與雙邊及區域自由貿易協定支持，讓台灣以這方面「模範生」之角色重返國際社會，更是一值得努力之目標。除前言及結語外，全文之內容共分兩個部分：首先說明歐洲聯盟在這方面所採取之相關措施，尤其是



透過去（2024）年禁絕這類剝削性勞動產品輸入歐洲聯盟市場條例之完成立法，堪稱是目前規範最為嚴謹周全者，對供應鏈部分更是著墨極深。該條例大部分條款雖要到2027年12月14日始正式適用，但實有及早因應之必要。最後則是提出歐洲聯盟相關作為對我國之啟示以及所應採取之具體改革措施。

►貳、歐洲聯盟禁止強迫勞動之相關規範

一般而言，歐洲聯盟在建構禁絕強迫勞動相關規範之努力程度，與大西洋彼岸之美國相較，可說並無任何遜色之處。它除早在2010年所通過之《歐洲聯盟基本權利憲章》第5條中，即已明確揭禁嚴禁奴隸制度、奴役、強迫或強制勞動及人口販運之立場外，還曾通過多項相關之指令（directives），訓令所有會員國均應修訂本國之法令加以遵循。事實上，自2011年起，它更積極展開各項具體之作為，來因應此一日益受到重視之勞動議題。首

先，它在當年即曾通過一防制及對抗人口販運及保護被害人指令。此一指令取代它先前所制定之幾項相關架構決定及指令，共有25條條文，除明定此類刑事犯罪之最低基準（minimum rules）外，並提出各類防範措施及對被害人之保護作為。其中最重要之條款，約有以下數端：一、第2條規定人口販運之六種態樣，其中對兒童之議題尤其特別重視；二、第5條及第6條對公司法人加諸法律責任（corporate liability）；三、第11條、第12條及第17條有關各會員國應善盡預防、保護及補償之義務；四、第18條及第19條有關會員國之報告義務；及五、第22條規定各會員國應在2013年4月6日前，將本指令轉化（transposition）為國內法。

其次，為有效協調各會員國採取各項有效之策略（strategy）來對抗人口販運問題，歐洲聯盟執行委員會（European Commission）（以下簡稱執委會）自2012年起，即曾提出一系列之相關策略，其中第一份適用在2016年，共有五個優先項目，包括：一、辨識、保護及協助被害人；二、加強預防此類事件；三、強化對行為人之訴追；四、加強相關當事人間之協調合作及政策之連貫性；及五、增強相關之公共認知（public awareness）。嗣後，執委會在2017年，又針對前述策略提出一份後續報告，進一步提出下列之預防性作為，包括：一、摧毀人口販運之商業模式；二、促進被害人賦權之機會；及三、確保歐洲聯盟在這方面內部與





外部行動之協調與合作。至於在最新近之2021年至2025年對抗組織犯罪策略（EU Strategy to Tackle Organised Crime 2021-2025）中，它仍然強調立法乃是對抗人口販運問題最重要之工具，並重申以前述2011年指令為支柱之立場，希望各會員國都能將此類犯罪加以立法定義，並創設制裁手段與共同目標，藉以訴追犯罪人及保護被害人。

再者，鑑於強迫或強制勞動、童工及人口販運等問題之預防及處理，已在國際上逐漸形成共識，而各類國際相關規章及國內法律也日趨完備，再加上大型企業及全球供應鏈在這類問題上所扮演極為關鍵角色，歐洲聯盟乃更進一步在2024年7月5日，由理事會通過一項企業永續發展盡責指令（Corporate Sustainability Due Diligence Directive: CSDDD），堪稱是目前針對企業——尤其是歐洲公司或其他跨國公司，在這方面所應從事相關努力

措施最為詳盡之法律規範。第一，此一指令適用在平均僱用員工500人以上，年營業額超過1億5千萬元之企業，或員工達250人以上年營業額超過4千萬歐元，而至少有50%從事紡織、衣服、鞋類、農漁林業、食品業及礦業等特定部門生產工作之企業。第二，它要求會員國應對本指令第5條至第11條所指稱之「盡責（due diligence）」條款，採取各種必要之作為加以實踐。第三，它規定執委會應制定相關自願性之模範契約條款（model contract clauses），藉讓這些公司得以遵循，而且還應在與會員國及相關單位諮詢後，頒布指令以供參考，並對在此類所謂「價值鏈（value chains）」中有關之中小企業等提供必要之協助。第四，此一指令要求各會員國，應規定這些公司指派經授權之代表（法人或自然人），來執行本指令之相關事項，並設置監督組織，藉以接受相關之投訴，且由執委會設置這類組織之歐洲網

路，透過合作及協調之手段，來發揮更佳之執行效果。第五，此一指令另還為會員國訂有懲戒、民事責任及通報等之規定，藉讓本指令之盡責條款更易實現。在此值得一提的是，此一指令還列有一附件，將所有國際人權及基本自由公約均臚列殆盡，其中國際勞工組織前述所通過之兩項消除強迫或強制勞動公約，以及2014年之備忘錄等均被列為核心或基本公約，足見所受正視之程度。

最後，歐洲聯盟理事會在2024年11月，又通過歐洲聯盟市場禁止強迫勞動產品條例（**Regulation on Prohibiting Products made with Forced Labour on the Union Market**），以更高於前述相關指令位階之法律規範，來進一步禁止所有透過這類剝削勞動所製造之產品輸入歐洲聯盟，正式將禁絕強迫勞動之國際基準與進口貿易掛勾結合，堪稱是目前這類規範最為完整周全者。雖它的大多數條款要到2027年12月14日始生效適用，但仍有

在此對其重要內容加以說明之必要。此一條例共有6章39條條文，其中最值得矚目者約有以下數端：第一，它直接援引國際勞工組織對強迫勞動之要義，將所謂「經濟脅迫」納入強制性之認定範圍，也就是即使這類勞動者形式上之合意，亦會因結構性剝削而被質疑。從而，除暴力威脅、非法拘禁及人口販運等這類傳統形式之強迫勞動樣態外，其他非自願性之過度加班、債務束縛及預扣薪資等較為隱性之剝削作為，也都被擴張涵蓋在內。第二，它特別責成執委會建構一強迫勞動風險（地區或產品）資料庫，希望透過對國際組織及研究學術機構所提供之資訊數據，為執法機關提供動態性之預警指標，藉以發揮根據可靠之資訊數據，來推動合規作為之良性循環作用。第三，它對「經由強迫勞動所製造之產品」一詞，做出極為廣義之界定，包含開採、收穫、生產及製造全部或部分之所有階段。同時，它還在「供應鏈」一詞中，將所有與這類產品相關之上



游 (upstream) 過程之全部或部分，也都一網打盡涵攝殆盡，遠較美國之各項規範要更為周延。第四，它特別採用所謂「舉證責任轉換」之作為，要求相關之業者應自行舉證供應鏈並沒有使用強迫勞動之情事，等於是將這種責任加諸在輸出國廠商及該國監理管制體系，而即使出口廠商已達成盡職這類調查之要求與程序，但如歐洲聯盟主管機關嗣後認定還是有使用強迫勞動之事實，則仍可禁止這類產品輸入，迫使輸出國及廠商必須建構更為完備之風險管理措施。第五，它責成執委會應設置一單一資訊呈報點 (Simple Information Submission Point)，藉以接收任何自然人、法人或不具法人資格之社團所提交有關違反強迫勞動事實之證據，透過這類類似吹哨者揭發機制 (whistle-blowing) 之建構，將可啟動歐洲聯盟進行該條例第三章所規定之正式調查程序，而讓所謂「舉報成本」大幅降低。第六，它還特別成立一歐洲聯盟禁止強迫勞動產品網絡 (Union Network Against Forced Labour Products)，由各會員國、執委會及海關所共同組成，藉以成為各執行單位協調與合作之平台，而讓此一條例之執行更為有效一致。第七，它又責成執委會設置一強迫勞動單一網站 (Forced Labour Single Portal)，俾讓一般公眾得以獲致有關主管機關、相關指導原則、資料庫、相關實施資訊、單一資訊呈報點、禁止輸入之任何決定、取消一項禁止輸入之任何決定，以及審查之結果等相關資訊。第八，它還對中小企業之支持措施、指導原則或指引之

發布、國際合作、海關業務及資訊交換等事項，也都做出詳盡之規定，但因本文篇幅有限，將會在日後另文加以說明。

◎ 參、對我國之影響與啟示

歐洲聯盟一向是以踏實之調查研究，先在會員國內形成共識，藉以奠定執行之基礎，同時亦能呼應聯合國、經濟合作暨發展組織及國際勞工組織之倡議，提出順應國際潮流之各類相關作為，可說是將多邊主義之精髓發揮到極致，而它又能在與其他重要經濟夥伴簽訂雙邊之自由貿易協定時，將禁絕強迫勞動之議題列為重要之勞工權利事項，頗能產生相輔相成之效果；至於它前述在 2024 年通過之條例，則是目前全世界在這方面最為完整周密之單方面作為，雖然它的大部分條款要到 2027 年才開始執行，但極有可能會促使美國採取相同之作為，採取源頭打擊之手段，從供應鏈開始禁絕這類剝削性勞動生產產品之輸入，我國在全球供應鏈既已逐漸扮演重要之角色，而這兩大市場又是對外貿易不可或缺之一環，自應根據此一條例之相關作為，採取以下之因應措施。

首先，在相關國際規範之遵循方面，我國雖非國際勞工組織之會員國，但對它前述所通過禁絕強迫勞動之兩項核心勞動公約、2012 年所公布之強迫勞動指標、2014 年所通過之強迫勞動公約議定書，以及在同年所通過之第 203 號強迫勞動 (補充性措施) 建議書等這方面之國際勞動法，都應積極以修訂國內相關法令之方式來加

以遵循，因為它們都已具有普世之價值，而且是歐洲聯盟條例在前言（Preamble）部分所一再宣示者。更何況我國早在1959年，即曾由立法院批准通過前述之《第105號廢止強迫勞動公約》。目前我國《勞動基準法》第5條雖明定禁止強迫勞動，但其所規範之態樣，僅及於「強暴、脅迫、拘禁或其他非法之方式」等較為傳統之行為模式而已，與國際勞工組織前述指標所臚列之十一項認定指標相較，顯然較狹窄。鑑於國際上對這類剝削性勞動擴大保護之趨勢已沛之莫能禦，自有重新加以修正必要。同時，該法第6條雖訂有禁止任何人介入他人勞動契約抽取不法利益之規定，理因成為處理久被詬病僱用外籍勞工仲介費用過高所衍生之強迫勞動議題，但卻也因文義模糊而實施效果不佳。此外，我國在2009年施行之《人口販運防制法》，雖曾在第32條明定對「從事勞動與報酬不相當之工作」科以刑罰，自己較前述《勞動基準法》第5條之規定為周全，但與前述之相關國際規範相比，仍有進一步修正之必要，所幸該法已在2024年作大幅度之修正，應可補正此一部分之缺失。在此值得注意者是，由於目前國際上對童工問題也極為重視，而且將這類群體成員之最低年齡，已普遍提高至十八歲，我國相關之勞動保護法規，自也應同步加以調整。

其次，歐洲聯盟在前述條例中所要求應設置之幾個相關制度，對我國在它兩年多以後實施之「緩衝期間」，頗有引介建構之必要，俾便能對強迫勞動議題及早

發揮預警之作用，而且也可在實際發生問題時迅速因應。第一，根據該條例第6條設置之禁止強迫勞動產品網路，是各執行單位協調與合作之平台，鑑於處理強迫勞動議題需要透過國內不同機構共同合作始能達成效果，此類協調工作絕非單一部會所能勝任，將來如何在行政院下設置一網絡，藉以防堵這類產品之製造或輸出，是一值得努力之方向。第二，根據該條例第13條所提出之國際合作理念，也就是應如何與第三國、國際組織、公民團體代表、工會組織、雇主團體及其他利害關係人（stakeholders）等，透過合作及資訊交換之途徑，來更有效推動及執行禁絕強迫勞動之構想，也是可供我國參考攻錯之處，尤其是歐洲聯盟久負盛名社會對話（social dialogue）機制之傳統，不僅在國際合作上成效卓著，而且對喚起國內大眾對此一重要議題之公共認知，也是值得師法之處。第三，由於這類剝削性勞動最易在中小型企業發生，包括在供應鏈內，因此，根據該條例第10條所規定對中小型（甚至



微型) 企業應採行之各類協助措施，對我國目前之產業狀況而言，也足以提供頗多正向之省思。第四，該條例第三章有關調查及第四章有關執行之規定，都對調查之進行方式、協調與相互援助事項、實地訪視、資訊與證據之蒐集、事實之認定、認定之審查、違反禁令之決定、決定之執行，以及與海關單位之合作與協調等事項，都有極為詳盡之規範，我國主管機關自應及早蒐集相關之資訊，俾使我國廠商（及供應鏈廠商）避免觸法，或在發生相關爭議時得以因應處理。

再者，在相關機制之設置方面，該條例也有幾項創新之舉，頗有值得我國師法之處。第一，根據該條例第8條所設置之強迫勞動風險（地區或產品）資料庫，不但可以提供動態性之預警指標，同時也讓相關廠商得到遵循之可靠依據，我國政府似也可效法建構，尤其是針對那些必須大量使用外籍勞工之傳統製造業、營建業及社會服務業。第二，根據該條例第9條所建構之單一資訊呈報點，是希望透過吹哨者保護機制之運作，俾讓使用強迫勞動違法事項得以被及早披露之作法，在我國目前已逐步建構完成公益揭弊法制之情況下，也是值得引進之作為，藉以在這類強迫勞動爭議演變惡化成國際事件之前，即能適時被提前制止。第三，根據該條例第12條所規定設置強迫勞動單一網站之最主要目的，是希望透過擴大公共參與（public engagement）之途徑，讓一般公眾得以獲致所有關於該聯盟對抗強迫勞動產品輸



入該區域努力之八種相關資訊，其中最值得注意是這類勞動對性別及兒童所造成之負面影響，藉以讓年齡及性別所形成之趨勢得以獲得辨認，由於相關資訊之提供，一直是該聯盟被稱道之公共覺醒不可或缺之一環，也是各類社會夥伴能形成共識之重要基礎。而我國在持續推動尊嚴勞動倡議（decent work initiative）之努力過程中，即一直希望能讓社會對話之機制得以落實，對於這種所謂「知的權利（right to know）」理念之推動，自也應儘量援引採摘，更何況強迫勞動之禁絕，實與我國「人權立國」之施政主軸是並行不悖者。第四，根據該條例第11條之規定，執委會應定期對進出口業者（economic operators）、主管機關、海關單位、一般大眾及各會員國頒布相關之指導原則或指引，藉以讓該條例之運作更為順暢可行。鑑於強迫勞動之形式益趨複雜，甚至還包括該條例第4條所指稱之遠距銷售（distance sales）在內，而這類由主管機關根據專業執行經驗所頒布之指導原則，在經過多年實施後，

它們的效力並不較條例本身為低階，反而更能彈性加以運用，因此，我國自應得以援引採用。

最後，鑑於海關單位在監控強迫勞動產品進口或輸出方面所扮演之角色，該條例在第 5 章執行部分，特別以六個條文對它們所掌控之事項、獲致其他相關資訊之權利、扣置 (suspension)、放行以便自由流通或出口、拒絕放行或出口，以及與主管機關相互間之資訊交換及合作等事項，都做出極為詳盡之規定。我國財政部海關總署目前對這類產品之監控及管制，尚未見有相關之規範出現，而僅是以視為一般違禁物品處理。隨著國際上對強迫勞動議題重視之程度益形增加，而我國又適在全球供應鏈中逐漸擁有一席之地，從而對美國及歐洲聯盟海關單位在這方面所扮演之角色，自亦有取經之必要。

► 肆、結語

就在本文初稿即將完成之際，根據報載我國某著名之自行車大廠，被美國海關及邊境保護局 (U.S. Customs and Border Protection) (以下簡稱該局) 以使用強迫勞動為由，對它在台灣生產之自行車、零件及配件等，發出暫時扣押令 (withhold release order, WRO) 並立即生效，在國內引發極大之震憾。根據該局在 2025 年 9 月 24 日所發布之聲明，認為經調查合理之訊息，發現該公司違背前述國際勞工組織在 2012 年所頒布之強迫勞動指標，包括：利用勞工弱勢處境進行剝削、惡劣之工作及生活條件、以債務限制自由、扣發工資及超時工作等。同時，該聲明還特別指陳出，該公司透過這些違法行為獲取之利益，讓它的商品成本低於正常之市場價格，藉此以不公平手段在市場上損害遵守法律之美國企業，而獲致數百萬美金之不



當利潤，從而，該局根據前述 1930 年《關稅法》第 307 條之相關規定，禁止該公司之相關產品進入美國市場。

此一事件是美國政府近年來第一次對我國製造業公司採取如此嚴厲之打擊措施，產生之衝擊可說極為鉅大，然而，該公司及政府相關單位所採取之初步回應，卻是甚為消極無力。舉例而言，它僅在聲明中提及，美國政府此一措施只會影響該公司在台灣本身工廠整體營運百分之四至五而已，至於經濟部也只是提出要協助該公司維護它的所謂「國際商譽」，以利該局能儘早撤銷前述暫時扣押令之回應，倒是勞動部非常正視此一問題，除要做深入之調查外，還準備發布相關之指引。鑑於該公司是一本土之多國籍公司，所生產之產品在歐美市場均有一席之地，且與品牌形象有極密切之關係，如不慎重處理，不但會在美國市場受到抵制，以前述歐洲聯盟目前對強迫勞動議題重視之程度，勢必也會造成負面之影響，更何況該公司在全球供應鏈上也扮演極為關鍵之角色，所以我國政府實應以嚴肅之態度來處理此案，而由媒體之片斷報導中可以看出，該公司所以會受到此類指控，最主要還是因為苛待外籍勞工而引發，所以本文前述論及對這類勞動者面臨強迫勞動指控時所應提供之改革措施，實是我國根絕強迫勞動不可或缺之一環。

所幸在此一事件被披露後不久，美國國務院（U.S. Department of State）（以下簡稱國務院）在 9 月 29 日，根據前述 2000 年販運被害人保護法之規定，依例公布 2025 年人口販運之年度報告，而在這期報告中，我國仍在現已耳熟能詳之三個等級制度中，被列為第一級（Tier 1）國家，也就是完全能遵循美國政府所頒訂最低標準之國家，這是它對我國在這方面連續十六年努力之肯定，堪稱足以稍解前述自行車大廠被指控違反美國強迫勞動規範之壓力，但值得注意的是，國務院在此份報告中，仍然羅列多達十項我國應優先關注之處，其中有多項與強迫勞動之議題就有直接之關聯，尤其是對移工保護不足之部分。事實上，在國務院同年 6 月所公布之最新版《各國人權概況年度報告》，即曾在勞工權利專章中，也提出完全相同之質疑批判；如果再印證歐洲聯盟過去在這方面對我國之相關指摘，可以看出在禁絕強迫勞動之作為上，確仍有某些「陳疴」存在，而不得不加以正視。目前歐洲聯盟已在前述之條例中，將未來處理這類問題之相關規範，做出極為清楚之實體規範與操作模式，我國對禁絕強迫勞動之議題，實不能再掉以輕心！