
歐盟永續供應鏈禁止強制勞動機制 之研究

陳麗娟

摘要

永續發展是現今國際社會追求的目標，UN、OECD、歐盟等重要的國際組織已經發展出一套守則或法規供企業遵循，永續供應鏈與價值鏈的概念於焉成為顯學，環境、社會與治理（ESG）也成為企業遵循的標準。勞工權益與勞動條件也逐漸成為國際社會愈來愈重要的議題，尤其是在亞洲及非洲的非開發中國家工安事件層出不窮，因此如何改善工作環境與條件，維護勞工權利，特別是防制強制勞動的生產模式。美國在 2022 年已經施行《維吾爾強制勞動防止法》，歐盟亦修正與公布新的企業永續報告指令（CSRD）、企業永續實地查核指令（CSDDD）與禁止強制勞動生產規章，以期加強落實永續供應鏈。

關鍵字： 歐盟、供應鏈、強制勞動、國際勞工組織、永續發展、勞工權利、人權

壹、研究動機與目的

很多人以為奴隸是古代才會發生，但在現代社會仍有許多奴隸現象，以中亞的土庫曼為例，土庫曼是全球第 10 大棉花生產國，但卻仍是一個鮮少引起國際媒體關注的最封閉和專制政權國家之一，每年從 8 至 10 月棉花採收季節，土庫曼政府強制成千上萬公私產業部門的工人去採收棉花，甚至教師和醫師也被強迫去採收棉花¹。

根據國際勞工組織（International Labor Organization，簡稱 ILO）的估計，每年強制勞動約產生 2,170 億歐元的非法利潤。許多廉價的 T 恤是由濫用人權污染

的棉花製成，若不是從土庫曼生產的棉花做成，就可能是從中國新疆採收的棉花做成，在新疆主要是維吾爾人，也有許多的童工被強迫採收棉花，特別是勞工密集的產業，不僅是採收棉花或番茄，而且還有組裝玩具、家具和電子產品，縫製衣服或加工多晶矽等工作²。

許多歐盟會員國（例如波蘭與義大利）從土庫曼進口棉紗，但這些棉紗常常進入其在歐盟零售的品牌供應商而在第三國（包括土耳其、中國或巴基斯坦）製造。令人無法接受的是許多歐洲品牌和企業都是共犯，但即便在歐盟內依據 ILO 的觀察，2018 年有些強制勞動的受害人是從一個會

《註 1》EURACTIV, Tackling modern slavery: EU finally has a tool, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/opinion/tackling-modern-slavery-eu-finally-has-a-tool/>, last visited: Aug. 25, 2024.

《註 2》EURACTIV, *Supra* note 1.

《註 3》EURACTIV, *Supra* note 1.

《註 4》Eurometaux, EU Due Diligence and Forced Labour Laws: European Parliament confirms balanced path forward, Press Release, <https://eurometaux.eu/media/341jk31m/eurometaux-press-release-due-diligence-and-forced-labour-plenary-votes-24-4-2024.pdf>, last visited: Sep. 25, 2024.

《註 5》美國的海關暨邊界保護（Customs and Border Protection）即明列禁止進口的標準。加州供應鏈透明法（California Transparency in Supply Chains Act）在 2010 年生效，自 2012 年起，企業必須揭露在其供應鏈對防制勞役及人口販賣的努力。加州將其供應鏈透明法納入加州民法的侵權行為（Section 1714.43），要求全球總營業額超過 1 億美元在加州的零售商或製造商；或雖在加州無營業所，但在加州經營的營業額超過 50 萬美元或 25% 的營業額來自加州；在加州資產超過 5 萬美元；或在加州繳稅超過 5 萬美元或 25% 的稅在加州繳納的外國企業，不論是否為加州企業，均應在其網頁報告如何處理在其供應鏈的勞役及人口販賣的風險。Robert Grabosch, *Unternehmen und Menschenrechte – Gesetzliche Verpflichtungen zur Sorgfalt im weltweiten Vergleich*, 2019 Friedrich-Ebert-Stiftung, S.18. 而 2019 年 5 月 22 日在法國民法第 1833 條契約法（Loi Pacte）增訂公司必須有合法的目的，且為其股東共同利益成立，公司經營應為公司的利益，並在其營業活動考慮社會與環境事務。Klaus J. Hopt, *Corporate Purpose and Stakeholder Value – Historical, Economic and Comparative Law Remarks on the Current Debate, Legislative Options and Enforcement Problems*, ECGI Working Paper Series in Law No.690/2023, p.21.

員國到另一個會員國的移工³。要達到保證永續的目標，歐盟與產業必須合作在產品生命週期（life cycle）的每個階段找出可能的不利衝擊⁴。

為防制現代奴隸的現象，歐盟與全球許多國家（例如美國⁵、英國⁶、澳洲⁷）已經公布法規明文禁止在市場上販售由強制勞動生產的產品。在歐盟的立法過程中，歐洲議會同意執委會可以在歐盟境外進行有強制勞動嫌疑的調查，而會員國的主管機關應處理在歐盟內有強制勞動嫌疑的情形，若調查結果證實有強制勞動的情事時，主管機關應命令自歐盟市場或線上平台下架相關的產品，並在邊界沒入商品，然後應捐贈、回收或銷毀這些商品。執委會將設立一個資料庫表列強制勞動特別區域具體產業的清單，以評估是否應啟動調查，也就是新的法規係以產品為依據，而非以企業為依據，也就是所有企業應遵循在其供應鏈禁止強制勞動的生產方式⁸。2024年5月24日通過第1760號企業永續實地查核指令（Corporate Sustainability Due Diligence Directive，簡稱CSDDD）⁹，要求企業應在其價值鏈進行人權和環境的實地查

核，並於2024年7月4日生效施行¹⁰。而依據第37條之規定，全體會員國必須在2026年7月26日以前完成轉換立法，以期歐盟企業與非歐盟企業應履行注意義務。

歐盟已經完成一套新的供應鏈法，我國的輸歐產品在相當程度亦受到影響。有鑑於此，本文希望從永續供應鏈的觀點討論歐盟禁止強制勞動的最新立法，供出口至歐盟的廠商明瞭永續供應鏈保障勞工權益的真諦，並作為我國未來針對禁止強制勞動保障勞工權益立法的參考。

貳、歐盟面對全球強制勞動之因應做法

據估計，全球約有2,500萬強制勞工，現代奴隸風險成為最近的重要議題，依據現代奴隸指數（Modern Slavery Index）第2版的資料顯示，羅馬尼亞、希臘、義大利、塞浦路斯和保加利亞為歐盟最高風險的五個會員國，其中羅馬尼亞和義大利是強制勞動最嚴重的國家；而羅馬尼亞、義大利和希臘對於移民的勞力剝削尤為嚴重，主要是三個會員國有許多難民經海路進入歐盟，因此在農業、建築業和

《註6》2015年時，英國公布現代奴役法（Modern Slavery Act）。Robert Grabosch, *Supra* note 5, S.24.

《註7》2018年時，澳洲公布現代奴役法（Modern Slavery Act）。Robert Grabosch, *Supra* note 5, S.42.

《註8》EURACTIV, *Supra* note 1.

《註9》歐盟官方公報（Official Journal of the European Union），https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401760. last visited: July. 30, 2025.

《註10》企業永續實地查核指令第38條規定，在2024年6月13日公布後的第二十日生效施行。

服務業明顯的奴役移民¹¹。

因此執委會在 2021 年 7 月 12 日公告了歐盟企業實地查核守則（Guidance on due diligence for EU businesses to address the risk of forced labour in their operations and supply chains）以降低其在營運與供應鏈強制勞動的風險¹²。歐盟參考國際公認由國際勞工組織定義的強制勞動，係指以任何懲罰為威脅，而向任何人索取的所有工作或服務，例如對被拘留者實施強制工作，使用不定期、延遲、逾期或不支付工資作為約束勞工就業的手段，限制勞工改變雇主的能力或未經雇主許可允許離開工作的國家，強制加班或使用不定期、延遲、逾期或不支付工資作為約束勞工就業的手段¹³。

執委會的守則指出，有效地實施查核目的為實現供應鏈持續改進的持續、主動和反應過程，實地查核應與風險相當，根據企業組織的特殊性擬訂實地查核的做法，並拓展到其供應鏈的所有利害關係人和營運。執委會參考 OECD 的實地查核架

構（OECD due diligence framework），也就是有效的實地查核包括六個步驟的架構¹⁴，即

- 一、納入負責任的商業行為至企業的政策和管理制度；
- 二、指出和評估在企業經營、供應鏈與商業關係的實際或可能的不利衝擊；
- 三、停止、防止及減緩不利的衝擊；
- 四、追蹤實施情況和結果；
- 五、溝通如何解決影響；
- 六、適當時，提供或配合補救。

針對強制勞動，在實施實地查核時，守則規定應考慮下列的具體狀況¹⁵：

- 一、針對強制勞動風險訂定政策和管理制度，包括訂定對強制勞動零容忍的政策（zero-tolerance policy）、提供給吹哨者安全與確保所有利害關係人瞭解強制勞動的組成；
- 二、尋找供應商時，應注意危險訊號，例如在遵守國際勞工法、非正式僱用移工或有強制性債務風險因素方

《註 11》Relifweb, 20 EU countries see rise in modern slavery risks, 9 August 2017, <https://reliefweb.int/report/world/20-eu-countries-see-rise-modern-slavery-risks-study>, last visited: Aug. 8, 2024.

《註 12》European Commission, Guidance on Due Diligence for EU Businesses to Address the Risk of Forced Labour in their Operations and Supply Chains, <https://circabc.europa.eu/rest/download/de3d9ab5-dca1-4037-aeb8-8704a379c67b>, last visited: Mar. 22, 2025.

《註 13》ILO, ILO Convention No.29 on Forced Labour.

《註 14》OECD, OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct, 2018, pp.21-35, <http://mneguidelines.oecd.org/OECD-Due-Diligence-Guidance-for-Responsible-Business-Conduct.pdf>, last visited: Aug. 12, 2024.

《註 15》European Commission, *Supra* note 12, p.4.

面記錄不佳的國家；

三、在安全的環境中訪談工人、其他參與評估措施，依據供應商或供應鏈的風險程度，以獨立的方式加強風險評估，並公布評估；

四、提供給供應商和商業夥伴必要的支持，以實施經同意的更正行動計畫，包括適當的財務支持。

在守則中，執委會亦參考其 2021 年公布的工作綱領（Work Programme）正在研擬的永續公司治理（sustainable corporate governance）法案¹⁶，亦包括關於強制勞動的企業實地查核義務。執委會的守則亦規定廠商應協助其商業夥伴¹⁷ 遵循，會員國的主管機關應協助調查，應以風險為基礎的方法評估是否有可能違反禁止強制勞動，主管機關應評價所有相關的資料，例如由第三方提出或主張的資料，並評價由國際組織（例如 ILO）指出及可供查證的風險，主管機關並應進入關於具體產品及強制勞動風險地理區域的資料庫，若一產品或產品零組件在清單表列中，主管機關得作成決定啟動調查¹⁸。

若主管機關的證據顯示違反禁止的強制勞動時，主管機關得作成決定啟動對系爭廠商的調查，在決定調查的三個營業

日內應通知系爭廠商，主管機關應明確指出調查可能的結果、受調查的產品、啟動調查的理由與系爭廠商得如何提出文件或其他相關資料給主管機關。系爭廠商應提交調查所有必要的資料，包括產品、製造商、生產商及產品供應商的資料，並在請求的三十個營業日內提交資料，主管機關進行調查時得扣押產品，直到得證明廠商的營運和供應鏈不再有強制勞動的風險為止；系爭廠商並應處置相關的零組件。在合理的調查期限，主管機關應評價並作決定是否違反，而（一）禁止在歐盟市場上供應、分銷、消費或使用，以及出口相關的產品；（二）命令系爭廠商下架已經投放在市場上的所有相關產品；（三）清除、捐贈或回收相關的產品。決定應明確指出產品、製造商、生產商與產品供應商；系爭廠商應在不超過三十個營業日遵循決定，對易腐壞的商品、動物和植物則是在十個營業日內¹⁹。

值得注意的是，一會員國主管機關的決定適用於全歐盟境內，主管機關應通報執委會其所做的決定，而執委會應在其網站公告該決定。系爭廠商完全遵循決定時，且完全自其營運和相關產品供應鏈消除強制勞動時，主管機關得撤回決定。在

《註 16》 European Commission, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12548-Sustainable-corporate-governance_en, last visited: Mar. 22, 2025.

《註 17》 商業夥伴包括子公司、供應商與承包商。

《註 18》 European Commission, *Supra* note 12, p.4.

《註 19》 European Commission, *Supra* note 16.

收到廠商的請求之日起三十個營業日內，主管機關得複查決定，受決定影響的廠商並得針對決定的程序和實體正當性，訴請司法救濟。在調查程序，主管機關得適當考慮系爭廠商的態度及配合調查的程度²⁰。

總而言之，防制強制勞動是歐盟推動人權保護的優先項目²¹，再者歐盟長期推動體面工作（decent work），特別是在全球供應鏈的人權與體面工作²²。在確保有效率施行歐盟的人權政策上，歐洲企業負責任的行為扮演著關鍵的角色，歐盟致力於在所有的行業與在供應鏈的每個階段防止因企業經營而違反或濫用人權，不論企業的所在地、規模大小、產業別、營運狀況、所有權與結構，歐洲企業都必須尊重

人權，包括勞工權利在內。這也是 2021 年 2 月時，歐盟執委會在進行貿易政策檢討（Trade Policy Review）時，就認為供應鏈應避免強制勞動產品，因此應要求企業在供應鏈負責任的行為和實地查核時應符合國際標準²³。

參、會員國防制強制勞動的具體做法：以德國為例

據統計資料顯示，德國的紡織業及服裝業約有 20% 至 25% 在孟加拉加工製造，孟加拉為全球工資非常低的國家，歐洲許多服裝加工扮演了主要採購市場的角色²⁴，2013 年孟加拉 Rana 大樓倒塌引發的巨大紡織工廠災害，是造成孟加拉死傷慘

《註 20》 European Commission, *Supra* note 16.

《註 21》 EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024, <https://www.un.org/unispal/document/eu-annual-report-on-human-rights-and-democracy-in-the-world-2018-country-updates/>, last visited: Mar. 23, 2025.

《註 22》 Council of the European Union, Conclusions on Human Rights and Decent Work in Global Supply Chains, Dec. 2020., <https://www.consilium.europa.eu/media/46999/st13512-en20.pdf>, last visited: Mar. 23, 2025.

《註 23》 European Commission, Trade Policy Review—An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy, COM (2021) 66 final.

《註 24》 Florian Kolf/Anja Müller, Textilbranche: Fragile Lieferketten wegen Unruhen in Bangladesh, *Handelsblatt*, Sep. 2, 2024, Nr.169, S.18.

《註 25》 Robert Grabosch, *Supra* note 5, S.30.

《註 26》 在孟加拉 Rana 發生工廠倒塌的不幸事件後，法國國民大會即通過企業注意義務法（Loi relative au devoir de vigilance），要求企業必須肩負起注意義務，並自 2018 年起，企業必須進行報告，在商法（Code de Commerce）明文規定此一報告義務，對於跨業的企業，具有重大的意義，在自己的公司及在法國的子公司和孫公司總員工人數超過 5,000 人時，必須報告；此外，法國企業的外國子公司和孫公司全球員工人數超過 10,000 人時，亦適用此一報告義務，以期在全球維護供應鏈的人權和環境保護。Robert Grabosch, *Supra* note 5, S.30.

重的一次工業事故，其中有 11 家是歐洲的前 50 大企業，因此引發歐盟各國對於全球供應鏈 CSR 的關注²⁵，法國²⁶、荷蘭²⁷、德國等相繼通過其供應鏈法。以下以德國為例加以說明。

多年來，德國聯邦政府致力於促進企業社會責任 (Corporate Social Responsibility, 簡稱 CSR)，自 2010 年起，聯邦勞動暨社會事務部 (通稱為聯邦勞動部) 即有系統地實施由國家 CSR 論壇²⁸ 建議的 CSR 政策。為提高在德國企業的 CSR，聯邦政府遵循國際趨勢，致力於推動負責任的供應鏈與實施企業實地查核，並採行聯合國的商業暨人權準則 (UN Guiding Principles for Business and Human Rights) 與 2011 年 OECD 跨國企業守則 (OECD Guidelines for Multinational Enterprises in 2011) 規定的勞工、社會和環境標準。2016 年 12 月 21 日，聯邦政府通過國家商業暨人權行動計畫 (National Action Plan for Business and Human Rights)，旨在實施聯合國商業暨人權準則，以改善在德國和全球供應鏈及價值鏈的人權狀況。

在國家商業暨人權行動計畫的架構下，聯邦勞動部首先針對汽車製造業和能源業進行產業對話，提供企業經營時特別

的人權挑戰守則與適當實施人權實地查核義務的要件，這些都是致力於改善在全球供應鏈和價值鏈的人權狀況。2018 年 6 月 25 日，聯邦勞動部與國家 CSR 論壇共同達成「柏林 CSR 共識」(Berlin CSR Consensus) 定義永續供應鏈管理的要件，遵循國際標準擬訂供應鏈和價值鏈的企業社會責任。

國家商業暨人權行動計畫亦為德國供應鏈法的基石，聯邦政府在 2019 年 / 2020 年時的企業問卷調查結果顯示，在德國員工超過 500 人的企業僅五分之一在其供應鏈遵循人權實地查核義務，顯示德國自願履行義務的企業比例偏低。在當時的聯合政府協議，聯邦政府表明在國家層級採取行動以解決上述的問題，並在歐盟層級推動有拘束力的法規。因此在 2023 年 1 月 1 日正式施行供應鏈注意義務法 (以下簡稱供應鏈法) (Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzung in Lieferketten, 簡稱 Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz)²⁹，並分階段施行。首先是在德國員工至少 3,000 人的企業應在 2023 年適用供應鏈法；自 2024 年起，員工在 1,000 人以上的企業亦應適用供應鏈

《註 27》荷蘭在 2019 年 5 月 14 日通過避免童工注意義務法 (Wet Zorgplicht Kinderarbeid)，自 2020 年 1 月 1 日起生效施行，規範禁止在全球供應鏈的童工。Robert Grabosch, *Supra* note 5, S.45.

《註 28》國家 CSR 論壇係由產業部門、公民社會、各部會、工會和學術機構組成的多元利害關係人組織。

《註 29》BGBI. 2021 I. Nr.46, S.2959.

法³⁰。供應鏈法的立法宗旨為應改善國際人權的情況，尤其是對特定的企業規定在其供應鏈負責任的管理要件，給予企業一個清楚、適當及可預期的法律架構，以履行維護人權的注意義務，這些要件是國際連結並應遵守聯合國商業暨人權守則所規定的實地查核標準³¹，供應鏈法因而正式成為德國企業在全球供應鏈中實施 CSR 的法規。

德國供應鏈法最重要的規定，歸納如下：

一、企業的注意義務與對整個供應鏈的責任

德國供應鏈法第 3 條規定定義注意義務 (Sorgfaltspflichten)，企業應在其供應鏈中以適當的方式注意人權及關於環境的注意義務；注意義務包括建置風險管理、規定企業內部的負責單位、進行定期的風險分析、公告原則性聲明、在自己的業務範圍與對直接供應商規定預防措施、採取救濟措施、建置申訴程序、針對間接供應商的風險落實注意義務，以及文件記錄與製作報告。對於企業的責任要件分為三個層次，即自己的業務範圍、直接的與間接的供應商，以及按照業務活動的種類及範圍、企業對造成損害的影響力、典型可預

期的損害嚴重程度、企業造成損害歸責的種類。企業不僅在其自己的業務範圍，而且在其直接的供應商應採取下列的措施：

- (一) 公布尊重人權的原則性聲明；
- (二) 進行風險分析，即進行對人權不利影響的調查程序；
- (三) 進行風險管理（包括採取預防及救濟措施），以防止對人權造成可能的不利影響；
- (四) 建置申訴機制；
- (五) 製作公開透明的報告。

企業在自己的業務範圍，在國內發生違反情況時，企業應立即採取必須終止違反的救濟措施；在直接供應商違反人權時，若無法在可預見的時間內終止違反時，企業應提出具體的計畫以最小化及避免違反人權的情事。對間接供應商，僅在企業知悉有可能損害人權時才適用注意義務，企業應立即（一）進行風險分析；（二）落實最小化及避免違反人權的概念；（三）對消費者採取適當的預防措施，並得對不同產業部門採取不同的措施。

德國供應鏈法第 2 條第 1 項對於人權的定義，係指由附件所列舉國際協定保護的權利，這些國際協定為 ILO 關於強制勞動或義務勞動公約；ILO 強制勞動或義務勞動議定書；ILO 結社自由與結社權保護

《註 30》德國供應鏈法第 1 條規定。德國商法 (Handelsgesetzbuch) 第 267 條規定大企業 (Große Unternehmen)，係指員工超過 250 人、資產負債金額超過 2,000 萬歐元、年營業額超過 4,000 萬歐元的企業；但供應鏈法屬於特別法，不論企業的法律形式，並不影響供應鏈法之適用。

《註 31》Deutscher Bundestag, Drucksache 19/28649, S.2.

公約；ILO 關於適用結社權原則與團體協約權公約；ILO 關於男女同工同酬公約；ILO 關於消除強制勞動公約；ILO 關於勞動及職業差別待遇公約；國際民權與政治權利公約；國際經濟權、社會權與文化權公約；ILO 就業最低年齡限制公約；ILO 禁止童工及立即消除同工最差情況公約；礦藏汞協定；斯德哥爾摩持久性有機污染物公約等³²。

二、由主管機關進行外部的檢查

由隸屬於聯邦經濟部的聯邦經濟暨出口管制局（Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle）³³負責審查由已經設立的政府機關對法規施行情形，依據德國供應鏈法第 16 至第 18 條規定，主管機關與受託單位得在一般營業時間進入企業的營業場所進行調查；主管機關負責檢查企業的報告、受理提出的申訴與在緊急狀況亦得採取制裁措施。

三、給予利害關係人更多的權利

德國供應鏈法第 11 條規定，受人權侵害的利害關係人不僅得向德國法院訴請救濟，並得向聯邦經濟暨出口管制局提起

申訴。此外，德國各個工會與民間組織得擔任訴訟輔助，以協助及代理國外的利害關係人向德國法院主張權利。企業對於其供應鏈環節違反人權時，並不應負民法的責任，即供應鏈法並未規範新的民事責任規定，但仍應適用德國民法與外國法負民事的侵權行為責任。

四、符合比例原則

法治國家原則重要的要素為比例原則，因此供應鏈法要求企業不得採取違反比例原則的措施。企業必須採取措施，以期阻止或可以阻止嚴重與在系統上的違反行為。

五、指定主管機關

德國供應鏈法第 19 條規定應指定主管機關，企業應向該主管機關提交其注意計畫，根據此一注意計畫，主管機關應依據風險進行檢查注意措施與在違反時展開其他的調查程序；主管機關並得採納第三人（例如民間組織、工會及其他相關的行為人）對於不遵守注意義務、在注意計畫內錯誤或不完整資訊的指示予以懲處，為了要求企業確實遵守注意措施，因此德國

《註 32》*Ibid*

《註 33》聯邦經濟暨出口管制局（Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle）為德國聯邦經濟部下的獨立機關，主要任務為對外貿易、對中小企業的經濟促進、能源與對經濟檢查人的監督。聯邦經濟暨出口管制局的核心任務是執行聯邦政府的出口管制政策，維護德國的安全與外交政策的利益。聯邦經濟暨出口管制局為出口管制的核准機關；在歐盟的共同貿易政策範圍，聯邦經濟暨出口管制局負責執行共同進口規定。

供應鏈法有明確的公法制裁，例如得處以高達 10% 營業額的罰鍰與排除違反的企業參與政府採購。聯邦經濟暨出口管制局隸屬於聯邦經濟部，為負責施行供應鏈法的主管機關，應保證有效施行供應鏈法，並確保監督企業遵守法規，對於違反注意義務的企業得課以最高 5 萬歐元的罰鍰³⁴；在重大違反時，得處企業三年內不得參與政府採購³⁵。

六、舉證責任轉換

德國供應鏈法第 17 條明文規定舉證責任轉換 (Beweislastumkehr)，即被告企業應舉證已經遵守注意義務；若不能舉證時，應對所造成的損害予以補償；系爭當事人應舉證係由被告企業的業務活動造成其所受的損害。總而言之，德國供應鏈法並不是要中斷企業的業務關係，而是要在企業的供應鏈持續改善與提高人權的保護；供應鏈法並未要求企業應改變在夥伴國的政治及法律框架條件，僅在確認有重大人權違反與在法定期限內至目前為止措施無法成功改善時，企業應中斷業務關係；

同時聯邦政府應給予企業實質的協助，以改善人權保護³⁶。

強迫勞動近似於奴隸，除了在供應鏈法加強對勞工權益的保障外，德國在刑法第 233 條明定勞力剝削 (Ausbeutung der Arbeitskraft) 的處罰³⁷。德國自 2016 年 10 月起明文規定勞力剝削為獨立的犯罪行為，勞力剝削的樣態主要有低薪、超時工作、過高的仲介費及勞工住房租金、危險的工作條件、遲發扣住工資等³⁸。勞力剝削違反了人權保障，德國最常見的勞力剝削出現在居家照護、農業、肉品加工業、建築業，特別是移民、難民等進入德國的「新住民」，由於欠缺語言和法律知識，往往成為勞力剝削的弱勢族群，這也是德國自 2016 年 10 月將勞力剝削犯罪化的緣由，希冀可以改善受剝削人的保護；當然德國近年來，除了制定供應鏈法，不斷透過修法阻止剝削的工作條件，例如提高法定的最低工資、黑工防制法、改革刑法的構成要件、肉品業員工權力保障法，致力於杜絕不良的工作條件與環境，而使人人有「體面工作」³⁹。

《註 34》德國供應鏈法第 23 條規定。

《註 35》德國供應鏈法第 22 條規定。

《註 36》德國供應鏈法第 20 條規定。

《註 37》相較於德國的勞力剝削處罰規定，我國勞動法並無類似的規定，僅在人口販運防制法對於勞力剝削有禁止規定。為落實 ESG 的目標，德國的做法可以提供我國未來修法思考的參考借鑑。

《註 38》Bundeskriminalamt, Menschenhandel und Ausbeutung, 2025, https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/Menschenhandel/menschenhandel_node.html, last visited: Mar. 23, 2025.

《註 39》Deutsches Institut für Menschenrechte, Arbeitsausbeutung verletzt die Menschenrechte, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/im-fokus/arbeitsausbeutung-verletzt-die-menschenrechte>, last visited: Mar. 22, 2025.

肆、歐盟禁止強制勞動產品規章

2023年1月5日歐盟企業永續報告指令（Corporate Sustainability Reporting Directive，簡稱CSRD）生效，全體會員國必須在2024年7月4日以前完成轉換立法，因此歐盟企業遵循統一的永續報告要件。在德國的推波助瀾下，執委會亦提出企業永續實地查核指令（Corporate Sustainability Due Diligence Directive，簡稱CSDDD；即通稱的歐盟供應鏈法）草案，2023年12月14日歐洲議會和理事會對企業永續實地查核指令達成共識，為防止商業活動在歐盟內外的供應鏈對人權和環境有負面的影響，要求在歐盟內營運的企業應實施實地查核義務，2024年6月13日正式公告於歐盟官方公報。在附件的第一部分明確表列在國際人權條約保護的權利及禁止、人權及基本自由公約，禁止強制勞動亦為一個重要的規範。

為落實1930年強制勞動公約（Forced Labour Convention），歐盟擬訂自己的法規，禁止在歐盟市場上販售強制勞動生產的產品。2022年9月提出規章草案，雖然在2024年3月13日歐洲議會和理事會已經對禁止強制勞動生產產品的內容達

成協議，但由於2024年6月底歐洲議會舉行選舉與接著選舉新的執委會團隊，已經在2024年12月12日正式公告，即2024年第3015號禁止強制勞動產品規章⁴⁰。此一規章可視為是歐盟ESG的特別立法，納入在供應鏈人權保護的一部分，這些ESG立法尚有企業永續報告指令（CSRD）、CBAM規章與防制濫砍森林規章⁴¹，也就是主要為落實歐盟的人權政策與支持CSR，立法目標為落實聯合國SDGs 8.7的目標應在2030年以前根除全球的強制勞動。禁止強制勞動產品規章補充CSDDD，加強歐盟到承諾防止企業交易違反永續的強制勞動生產的產品，在整個供應鏈擴大企業責任，實務上禁止強制勞動產品規章有更廣的適用範圍。

此一規章係修正2019年第1937號指令，在生效後，將對全體會員國有拘束力，且在全體會員國一體適用，共有六章39條規定，內容編排如下：

第一章 通則	
第1條	主題與適用範圍
第2條	定義規定
第3條	禁止強制勞動生產產品
第4條	以遠距販售供應產品的情形

《註40》 Official Journal of the European Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32024R3015>, last visited: Mar. 22, 2025. 依據第39條第2項明文規定，自2027年12月14日起適用；至於第5條第3項、第7條、第8條、第9條第2項、第11條、第33條、第35條與第37條第3項則是自2024年12月13日起適用，並在全體會員國直接適用。

《註41》 2023年第1115號防制濫砍森林規章，OJ 2023 L 250/260-247.

第 5 條	主管機關
第二章 治理	
第 6 條	防制強制勞動產品的歐盟網絡
第 7 條	資料與溝通系統
第 8 條	強制勞動風險區域或產品資料庫
第 9 條	單一資料繳交點
第 10 條	支持中小企業的措施
第 11 條	守則
第 12 條	強制勞動單一入口
第 13 條	國際合作
第三章 調查	
第 14 條	風險為基礎的方法
第 15 條	調查的分工
第 16 條	調查的協調與相互協助
第 17 條	調查的前置階段
第 18 條	調查
第 19 條	實地考察
第四章 決定	
第 20 條	決定
第 21 條	複查決定
第 22 條	決定的內容
第五章 施行	
第一節 主管機關	
第 23 條	施行主管機關的決定
第 24 條	下架強制勞動生產的產品
第 25 條	清除強制勞動生產的產品
第二節 海關	
第 26 條	海關的檢查
第 27 條	提供給海關的額外資訊
第 28 條	中止
第 29 條	放行自由流通或出口
第 30 條	拒絕放行自由流通或出口
第 31 條	資訊交流與合作
第六章 最終條款	
第 32 條	機密

第 33 條	授權行使
第 34 條	緊急程序
第 35 條	委員會程序
第 36 條	修正 2019 年第 1937 號指令
第 37 條	罰金
第 38 條	評價與檢討
第 39 條	生效與適用日期

依據國際勞工組織第 29 號強制勞動公約 (Convention on Forced Labour) 第 2 條所定義強制勞動的標準，包括強迫或義務勞動、強制童工。歐盟基本權利憲章 (EU Charter of Fundamental Rights) 第 5 條第 2 項與 2011 年第 36 號防止及防制人口販運與保護受害人指令即已經明文規定禁止強制勞動。新的禁止強制勞動生產規章一方面創造一個新的海關施行機制，要求進口商與出口商應脫離有可能使用強制勞動生產的供應鏈，另一方面係補充企業永續實地查核指令 (CSDDD) 規定的監督義務。

此一規章全面禁止以強制勞動生產的產品進入歐盟，涵蓋所有商品，涵蓋所有的生產過程，因此亦包括原料供應商在內。此一規章採無差別待遇的方式涵蓋所有在萃取、收穫、生產或製造階段使用強制勞動的產品，適用在歐盟市場上投放的所有產品，包括在境內消費和出口而在歐盟境內製造的產品與進口的產品，均應適用此一規章⁴²，並適用於所有類型的企業，不問其規模大小、是否在歐盟販售，或出口至其他國家。除此之外，此一規章並禁止從歐盟出口以強制勞動生產的產品

43。依據禁止強制勞動產品規章第 3 條之規定，廠商不應在歐盟市場上投放或可取得由強制勞動生產的產品，亦不應出口這種產品；第 4 條規定亦禁止線上販售或透過其他遠距銷售強制勞動生產的產品。

為施行禁止使用強制勞動生產的產品，會員國應指定一個或數個主管機關負責施行，並加強執委會與會員國主管機關間的緊密合作⁴⁴；應透過新設立的歐盟強制勞動產品網絡（Union Network Against Forced Labour Products）進行合作⁴⁵；應在這些機關間直接溝通與分享資訊⁴⁶；執委會應設立一個強制勞動資料庫（Forced Labor Database），包含可查證和定期更新的強制勞動風險資訊，包括由國際勞工組織等國際組織的報告。強制勞動資料庫提供在特定地理區域或針對特別產品關於強制勞動風險的指示性、非詳盡、基於證據、可查證和定期更新的資料；資料庫應優先辨識普遍且嚴重的強制勞動風險，但資料庫不應直接公開揭露廠商的姓名；資

料庫應以歐盟的所有官方語言可取得資料，並應以可信賴和可查證證據指出在特定地理區域有強制勞動的特定產業⁴⁷。類似美國的「維吾爾強制勞動防止法」（Uyghur Forced Labor Prevention Act）⁴⁸的實體名單（entity list）⁴⁹和扣押命令規定，執委會應擬訂一個使用強制勞動高風險地理區域和產業的清單，這些高風險區域生產的商品，應由這些區域或向這些供應商採購的企業負舉證責任。

在施行此一規章上，有賴會員國與海關的協調，以及執委會在第三國的實地調查。

在架構內，禁止強制勞動調查的所有階段中，主管機關應相互協調，在下列的步驟進行調查：

一、以風險為基礎的方法進行調查

依據禁止強制勞動產品規章第 14 條之規定，在調查前的階段，主管機關應評估以強制勞動生產產品的可能性，取決於

《註 42》禁止強制勞動產品規章第 2 條第 f 款規定與第 3 條規定。

《註 43》禁止強制勞動產品規章第 1 條第 1 項與第 3 條規定。

《註 44》禁止強制勞動產品規章第 5 條第 1 項規定。

《註 45》禁止強制勞動產品規章第 6 條第 2 項規定。此一網絡係在會員國主管機關與執委會間的協調及合作平台，應精簡的實踐與更有效率及整合的施行。

《註 46》禁止強制勞動產品規章第 7 條規定。

《註 47》禁止強制勞動產品規章第 8 條規定。

《註 48》Uyghur Forced Labor Prevention Act, <https://www.cbp.gov/trade/forced-labor/UFLPA>, last visited: Sep. 20, 2024. 美國於 2021 年 12 月 23 日通過維吾爾強制勞動防止法，主要目標為實施禁止全部或部分在中國新疆以強制勞動製造的產品進口至美國，特別是來自新疆維吾爾自治區或新疆。

《註 49》實體名單表列了在新疆全部或部分以強制勞動製造的企業名單，<https://www.dhs.gov/uflpa-entity-list>, last visited: Sep. 20, 2024.

執委會在其守則內規定的資料與表列強制勞動風險區域和產品的資料庫；同時，執委會應指示廠商具體的做法，即描述應進行的實地查核義務。若主管機關以客觀和經查證的資料證實產品有可能以強制勞動生產之虞時，應啟動調查，採以風險為基礎的方法評估其是否有違反行為，主管機關應考量⁵⁰：

- (一) 涉嫌強制勞動風險的規模或嚴重程度；
- (二) 在歐盟市場上強制勞動產品的品質和數量；
- (三) 在最終產品可能以強制勞動做成的零組件份額；
- (四) 廠商與疑似強制勞動風險的接近程度。

企業必須採取適當的措施，指出和消除在其供應鏈所有強制勞動的風險，應包括在其營運與涵蓋供應商和承包商的所有國家進行勞動條件的分析。每個企業應採取的具體措施主要取決於產品的類型及其資源，企業應開始發展內部程序確保減緩和消除強制勞動風險的計畫，不僅應確保遵循歐盟的法規，而且採取可能影響聲譽風險的預防措施。

執委會明定高風險的區域，而非如美國法可以反證推翻⁵¹。依據領導的主

管機關原則 (lead competent authority principle)，在會員國主管機關與執委會間進行調查分工⁵²，若可疑的強制勞動發生於歐盟領域外時，則執委會為領導的調查機關；但若發生於一會員國的領土內時，則會員國的主管機關為領導的調查機關。首先，執委會最有可能是領導的主管機關；整體而言，針對在歐盟外製造的產品，執委會負責啟動調查的策略準則，執委會並得監督在程序所有階段的調查，會員國主管機關應告知執委會在調查中所有的重要決定。為提高執委會與會員國機關間的合作，在跨國調查時，領導的主管機關應與強制勞動產品歐盟網絡合作，提供給執委會相關的資料，並提高領導主管機關和其他主管機關間的合作⁵³。

禁止強制勞動產品規章第 18 條規定調查程序，領導的主管機關應啟動調查產品及相關的廠商，以判斷是否有違反禁止強制勞動的生產，並應自決定啟動調查之日起三日內告知系爭廠商關於調查的啟動及可能的結果、受調查的產品、除損害調查結果外，啟動調查的緣由、廠商得繳交其他文件或資料給領導的主管機關、繳交資料期限；領導的主管機關應透過已經建置的資訊與溝通系統 (information and communication systems) 周知啟動調查。

《註 50》禁止強制勞動產品規章第 14 條第 2 項規定。

《註 51》Section 1307 of the Tariff Act 1930.

《註 52》禁止強制勞動產品規章第 15 條規定。

《註 53》禁止強制勞動產品規章第 16 條規定。

二、針對調查，廠商應準備的事項

(一) 進行實地查核

依據禁止強制勞動產品規章第 17 條規定的調查前置階段，領導的主管機關應向受評估的廠商與其他相關的產品供應商請求交付在其營運及供應鏈辨識、預防、減緩、終止或補救強制勞動風險的相關資料。在進行相關高風險產品及產品調查時，廠商應舉證已經進行實地查核，也就是提供資料，說明在其營運和價值鏈找出、預防、減緩及 / 或消除強制勞動的風險。廠商應說明依據歐盟法與會員國法、或執委會的守則⁵⁴及建議、國際組織（例如 UN、ILO、OECD）所公布守則的規定，進行了實地查核程序⁵⁵。整體而言，歐盟規定廣泛的要件，給予廠商選擇參考的準則，由於是涉及勞動議題，因此廠商最好應以 ILO 規定的強制勞動指標作為評估工作條件的基準⁵⁶。

(二) 提供在歐盟生產產品精準的資料

廠商應分享對調查相關及必要產品具體的資料，包括受調查的產品、產品的製造商或生產商、產品供應商，本質上應提供給主管機關一個透明的供應鏈，包括在生產及運送程序的所有供應商⁵⁷。領導的主管機關應規定廠商至少三十個工作日，但不超過六十個工作日的期限繳交相關的資料⁵⁸。企業應提供實地查核強制勞動的充分證據與展現所進行的活動如何遵循相關的國際標準，包括歐盟的強制勞動與 OECD 實地查核守則在內。領導的主管機關得從同意接受訊問的相關自然人或法人（包括相關的供應商與其他利害關係人在內）蒐集資料⁵⁹；必要時，領導的主管機關並得進行必要的檢查和實地檢查⁶⁰。

依據禁止強制勞動產品規章第 20 條第 4 項之規定，若領導的主管機關調查結果證實有強制勞動生產的產品時，主管機

《註 54》依據禁止強制勞動產品規章第 11 條之規定，在諮商相關利害關係人後，執委會公布守則供廠商、主管機關、海關及會員國遵循，並定期更新守則。

《註 55》聯合國與 OECD 的守則規範的實地查核是指在整個價值鏈，亦包括下游廠商的行為在內。Gabrielle Holly, *The EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, The Danish Institute for Human Rights, 2024, p.13.

《註 56》禁止強制勞動產品規章第 17 條第 1 項第 c 款規定。

《註 57》禁止強制勞動產品規章第 18 條第 3 項規定。

《註 58》禁止強制勞動產品規章第 18 條第 4 項規定。

《註 59》禁止強制勞動產品規章第 18 條第 5 項規定。

《註 60》禁止強制勞動產品規章第 18 條第 6 項規定；第 19 條規定實地檢查，在會員國領土內有強制勞動的風險時，領導的主管機關得依據符合歐盟法的會員國法規進行自己的實地檢查，必要時得要求其他會員國的相關機關（例如勞動機關、衛生機關或財稅機關）進行合作；強制勞動風險在歐盟境外時，執委會為領導的主管機關得進行必要的檢查與實地檢查，並得要求歐洲對外行動服務處（European External Action Service）協助與第三國政府的檢查聯繫。

關的決定得包括下列三種措施：

1. 禁止在歐盟市場上投放及出口有強制勞動生產風險的產品；
2. 應從歐盟市場下架這些產品；及
3. 清理這些產品。

在合理的期限內，企業未遵循第 20 條規定的決定時，主管機關應負責施行決定，並應確保禁止在歐盟市場上投放相關的產品及出口相關的產品；應由相關的機關依據歐盟法或會員國法下架已經在市場上投放或可取得的產品；企業應清理仍剩餘的相關產品、由相關第三方之請求限制取得產品或表列相關產品。企業未遵循決定時，主管機關應直接或與其他機關合作，訴請管轄的司法機關課處罰金⁶¹。禁止強制勞動產品規章第 37 條規定，授權會員國應明定未遵循決定的罰金，並應採取符合本國法施行的所有必要措施；主管機關課處罰金時，應考慮違反的嚴重程度及期限、企業先前的相關違反情形、與主管機關的配合程度、具體案件中任何其他減輕或加重處罰的情況，例如因不遵守第 20 條所規定的決定而直接或間接獲得的財務利益、收益或被避免的損失。值得注意的是，主管機關應封鎖自其他國家進口有強制勞動生產嫌疑的產品；若僅產品的零組

件由強制勞動生產時，僅應命令清除不合法的零組件，同時主管機關應確保禁止供應鏈中所有的廠商，而不是僅禁止受調查的廠商⁶²。

三、減輕中小企業的負擔

禁止強制勞動產品規章按員工人數和營業收益有不同的標準，但主要是針對具有一定規模的廠商，並不適用於中小企業。第 10 條規定對中小企業的支援措施，並得透過強制勞動單一入口（forced labour single portal）⁶³ 取得支援措施，會員國的主管機關應指定聯繫點（contact points）提供中小企業適用本規章的相關資料與提供協助。會員國的主管機關應得為廠商培訓辨識強制勞動的風險與在調查程序中如何與主管機關進行對話。

四、國際合作

為能促進有效實施與施行禁止強制勞動的生產，禁止強制勞動產品規章第 13 條規定，執委會應與第三國的主管機關、國際組織、公民社會代表、公會、商業組織與其他相關的利害關係人進行合作與資訊交流；應以有組織的方式與第三國的主管機關進行國際合作，例如現有的人權及

《註 61》禁止強制勞動產品規章第 23 條規定。

《註 62》禁止強制勞動產品規章第 24 條第 2 項規定。

《註 63》依據禁止強制勞動產品規章第 12 條之規定，執委會應建置強制勞動單一入口，並定期更新網頁，使大眾可取得會員國主管機關的名單及聯繫方式、守則、資料庫、公開取得的資料來源清單、單一資料繳交點、所有禁止的撤回與複查結果。資料庫包含高風險產品、區域及產業部門的資料，亦包含特別地理、產品的強制勞動風險資料、由國家主導的強制勞動風險。

政治對話方式、在貿易協定或普遍優惠制度實施貿易暨永續發展的承諾歐盟發展合作倡議，或依據特別基礎的特別對話。此一國際合作得包含強制勞動風險區域或產品、終止強制勞動最佳實踐的資訊交流與禁止產品決定的資訊交流。

五、海關的角色與職責

禁止強制勞動產品規章特別規定海關的檢查職責，領導的主管機關應立即通知在歐盟市場上禁止投放或可取得的產品及其出口，海關應在該產品進入或離開歐盟時進行檢查；在撤回或變更決定時，亦應立即通知會員國的海關。第 27 條明文規定執委會應公布授權法規範應提供給海關的額外資料與針對特定產品，海關應立即採取行動的程序規定。對於應中止放行產品在歐盟自由流通或離開歐盟時，海關應立即通知相關會員國的海關⁶⁴。若主管機關認為受通報的產品係由強制勞動生產的產品時，應要求海關不應放行該產品自由流通或允許其出口，海關並得沒入該產品。為能以風險為基礎分析進口或出口的產品與確保有效率進行檢查，執委會、主管機關與海關應緊密合作與交流關於風險的資訊，執委會應扮演協調的角色⁶⁵。

六、評價施行成效與進行檢討

禁止強制勞動產品規章第 38 條明文規定，在本規章開始適用後二年與之後每五年，執委會應進行規章施行與實施的評價。執委會應向歐洲議會、理事會與歐洲經濟暨社會委員會提出主要發現的報告，特別是評價應包括下列的事項：

- (一) 進行的機制是否有效率地致力於本規章第 1 條的目標，即自單一市場消除以強制勞動生產的產品與致力於打擊強制勞動，應涵蓋對強制勞動受害人的衝擊、特別考慮婦女及兒童的情形，這些衝擊應依據由國際組織與相關利害關係人定期監督的資料；
- (二) 主管機關間的合作，包括在網絡內、在適用規章的所有其他機關間的合作；
- (三) 國際合作的效益，以致力於消除在全球供應鏈的強制勞動；
- (四) 對商業的衝擊，特別是對中小企業的衝擊；
- (五) 企業遵循的成本，特別是中小企業的情形；
- (六) 整體的成本利潤及禁止的效益。

《註 64》禁止強制勞動產品規章第 26 條規定。

《註 65》禁止強制勞動產品規章第 28 條規定。

必要時，執委會應在報告附具一個修正本規章相關規定的法案。報告亦應評估是否應擴大適用範圍納入附屬於產品萃取、收穫、生產或製造的服務；執委會應進一步評估具體機制之必要性，以指出及補救強制勞動，包括對實施此一機制的衝擊評估在內。

伍、實地查核之法律效應

實地查核已經成為歐盟貫徹在供應鏈保障人權及勞工權益的重要手段，CSDDD 與禁止強制勞動產品規章均要求企業應建立一個實地查核系統，以辨識和指出實際及可能的強制勞動風險⁶⁶。以下就從企業永續實地查核指令（CSDDD）與禁止強制勞動生產規章探討實地查核的法律效應。CSDDD 的立法宗旨為在企業本身、關係企業和其價值鏈中辨識、預防、減緩與終止不利於人權和環境的衝擊。CSDDD 對大型企業創設一個以風險為基礎的實地查核義務⁶⁷，期盼作為負責任商業行為的國際標竿。CSDDD 適用於員工超過 1,000 人，且全球年營業額超過 4 億 5,000 萬歐

元的企業，與在歐盟的年營業額超過 4 億 5,000 萬歐元的第三國企業⁶⁸。

為實現這些目標，CSDDD 要求企業應進行實地查核，以負責實際及可能的不利人權及環境的衝擊。在指令的附件表列權利違反或禁止的不利人權衝擊的情形，例如違反生命權和安全、違反禁止酷刑、違反公平的工資待遇；同時，附件亦表列不利環境衝擊的情形，例如違反使用汞、違反禁止處理廢棄物、違反國際環境協定的規定。換言之，此一指令的立法目標就是改善公司治理的實踐，以減緩不利人權和環境的風險、提高企業應承擔的責任、改善受不利衝擊影響者的救濟途徑，與避免在單一市場內實地查核要件的支離破碎⁶⁹。

企業永續報告指令（CSRD，即 2022 年第 2464 號指令）⁷⁰，企業必須提供永續資訊，目標為對消費者建立透明的資訊。這些法規的整體目標為以更強烈關注企業的環境及社會責任，促進企業的脫碳實踐。為落實巴黎氣候協定降低全球暖化攝氏 1.5 度的目標⁷¹，CSRD 指令要求企業

《註 66》禁止強制勞動產品規章第 31 條規定。

《註 67》Gabrielle Holly, *Supra* note 55, p.4.

《註 68》企業永續實地查核指令第 2 條規定。

《註 69》Fredrik Erixon/Oscar Guinea/Philip Lamprecht/Vanika Sharma/Renata Zilli Montero, *The New Wave of Defensive Trade Policy Measures in the EU: Design, Structure, and Trade Effects*, ECIPE Occasional Paper 04/2022, p.80.

《註 70》OJ 2022 L 322/15-80.

《註 71》企業永續實地查核指令第 22 條規定，受規範的企業必須製作一個氣候變遷減緩轉型計畫（a transition plan for climate change mitigation），以期達到 2050 年氣候中和的目標與落實巴黎氣候協定降低全球暖化攝氏 1.5 度的目標。

在實地查核項目亦納入氣候及環境保護的做法；企業應設置與監督施行實地查核的專門職位，並在企業策略納入實地查核；董事會成員在決策時應考慮人權、氣候變遷與環境衝擊。除了員工超過 500 人且全球年營業額超過 1 億 5,000 萬歐元的歐盟企業外，所謂的高風險產業是指紡織、皮革和相關產品（例如皮鞋）的製造業、紡織品、服裝及鞋的批發貿易、農業、林業、漁業及水產養殖業、食品製造、批發貿易農產原料、牲畜、木材、食品及飲料、採礦業（包括原油、天然氣、煤、褐煤、金屬礦及非金屬礦）、製造基礎金屬產品及其他金屬或有色金屬產品等⁷²。

依據 CSDDD 第 37 條之規定，在 2026 年 7 月 26 日以前，全體會員國必須完成轉換立法。全體會員國必須自 2027 年 7 月 26 日起分階段逐步擴大適用範圍：

- 一、自 2027 年 7 月 26 日起，應擴大適用範圍至員工超過 5,000 人且年營業額超過 15 億歐元的企業；
- 二、自 2028 年 7 月 26 日起，應擴大適用範圍至員工超過 3,000 人且年營業額超過 9 億歐元的企業；
- 三、自 2029 年 7 月 26 日起，應擴大適

用範圍至員工超過 1,000 人且年營業額超過 4 億 5,000 萬歐元的企業。

會員國應負責監管施行 CSDDD 的新規則，並對未遵循的企業課處罰金⁷³；CSDDD 要求會員國應確保監理機關有充足的經費以履行其任務；除經費外，會員國的監理機關有權可以進行救濟停止違反行為，包括依據企業的營業額給予財務制裁⁷⁴。監理機關的角色不只是對違反行為訴請法律救濟，也應確保企業進行定期評估自己的營運、子公司和價值鏈的商業夥伴是否遵循法規⁷⁵。至於非歐盟企業的法規遵循，由該企業所在會員國的主管監理機關負責監督，若在不同的會員國均有分支機構時，則由淨營業額高的會員國主管機關負責監督⁷⁶。

為確保企業遵循新規則，CSDDD 第 4 條、第 5 條至第 11 條明文規定董事會應肩負實地查核的責任，董事會應負責設立和監督實地查核行動，應為企業的利益進行實地查核，董事會應考慮人權、氣候變遷及其行動所產生的環境後果。此外，企業應給予受人權或環境不利衝擊影響者申訴的可能性，與有機會採取法律途徑在會員國法院訴請民事的損害賠償。

《註 72》 Fredrik Erixon/Oscar Guinea/Philip Lamprecht/Vanika Sharma/Renata Zilli Montero, *Supra* note 69, p.80.

《註 73》 企業永續實地查核指令第 20 條規定。

《註 74》 企業永續實地查核指令第 8 條規定。

《註 75》 企業永續實地查核指令第 8c 條規定。

《註 76》 企業永續實地查核指令第 21 條規定。

至於因強制勞動生產的產品，並非 CSDDD 的適用範圍，而應適用禁止強制勞動生產規章⁷⁷。CSDDD 可視為是歐盟的政策槓桿（policy lever），由歐盟企業與其價值鏈在歐盟境外實施歐盟人權和環境的標準，同時 CSDDD 亦補充 2022 年第 2464 號企業永續報告指令與 2011 年第 36 號預防及防制人口販運與保護受害者指令⁷⁸。不像 CSDDD，禁止強制勞動產品規章並未要求企業額外的實地查核義務，但企業應實施實地查核程序可以降低被調查的風險與可能被下架商品，有助於維護企業的品牌形象和聲譽。在調查程序的前置階段，企業的實地查核程序是調查機關評估的依據，因此，實地查核機制已經是企業必須儘速建立風險管理系統的當務之急。總而言之，禁止強制勞動產品規章建立一個明確封鎖不合規產品進入歐盟市場的架構。企業價值鏈責任涵蓋有業務關係的商業夥伴，CSDDD 強調企業應積極主動關

注直接和間接商業夥伴的合規行為，並可透過一系列的契約保證條款落實這些 ESG 目標，若發現商業夥伴未切實遵循時，甚至可以終止彼此間的契約關係，以防止或減緩對人權和環境的不利衝擊⁷⁹。

實地查核形同一個隱藏的貿易措施，已經在一定程度影響到孟加拉的紡織業、中非的採礦活動、緬甸和甘比亞的木材業、新疆維吾爾人的人權議題⁸⁰。換言之，由於歐盟全球 ESG 監理的影響力，歐盟實地查核規定已經對外國企業產生域外效力（extraterritorial application），也產生所謂的「布魯塞爾效應」（Brussels Effect）⁸¹，並且加重外國企業尊重人權和環境保護的舉證責任⁸²，企業應負責任預防、減緩與停止不利的人權與環境衝擊⁸³。

歐盟落實聯合國永續發展目標（SDGs）的決心，特別是 ESG 的各項指標，而應如何真正落實在供應鏈加強人權保障與維護勞工權益，對於歐盟是一大挑

《註 77》 Fredrik Erixon/Oscar Guinea/Philip Lamprecht/Vanika Sharma/Renata Zilli Montero, *Supra* note 69, p.82.

《註 78》 企業永續實地查核指令第 22 條規定。

《註 79》 Blomstein, CSDDD and Forced Labor Regulation, www.blomstein.com, last visited: Sep. 20, 2024; Klaus J. Hopt, *Supra* note 5, p.24.

《註 80》 Fredrik Erixon/Oscar Guinea/Philip Lamprecht/Vanika Sharma/Renata Zilli Montero, *Supra* note 69, pp.88-89.

《註 81》 Anu Bradford, *The Brussels Effect*, Oxford University Press, 2020, p.7.

《註 82》 禁止強制勞動產品規章第 21 條第 3 項規定，若企業舉證已經遵循第 20 條規定的決定，並已經自其營運或供應鏈消除以強制勞動生產產品時，領導的主管機關應撤回其決定。

《註 83》 企業永續實地查核指令第 1 條第 2 項明文規定，企業永續實地查核指令不得構成會員國國內法或會員國適用國際協定規定的保護人權、勞工及社會權利、環境保護或氣候保護水準的理由；第 3 項亦明文規定，企業永續實地查核指令與其他歐盟法規衝突時，應優先適用歐盟法規，並應適用該具體的義務規定。

戰。雖然歐盟已經有許多相關的規定，但許多法規的複雜程度也造成企業許多的困擾，因此 2024 年 11 月 8 日歐盟執委會主席 Ursula von der Leyen 表明現行及未來的 ESG（環境、社會與治理）申報義務將合併規定於一個綜合規章，以期簡化公司所面臨的愈來愈多申報要求的挑戰，特別是企業永續報告指令（CSRD）、歐盟分類規章（Taxonomy Regulation）與企業永續實地查核指令（CSDDD）有許多重複的申報要件，因此有必要合併以減少官僚主義，在 2025 年將彙整公告新的綜合規章，綜合的申報規章並不會減少企業的實質申報要求⁸⁴。

陸、結語

歐盟會員國要求供應鏈有負責任的行為，對於保障歐盟人權和強制勞動政策非常重要，也才能持續有效實施；更由於一連串的法規通過，使得供應鏈的人權和環境保護成爲企業的法律責任。在全球供應鏈中，歐盟扮演一個非常重要的角色，強制在供應鏈每個環節的企業都必須遵循歐盟的永續報告義務，特別是勞力密集的紡

織業、農業和礦業等高風險產品的供應商必須嚴肅看待這些新規則。

德國作爲歐盟最大的經濟體，德國供應鏈法比歐盟的 CSDDD 更早生效施行，係由聯邦經濟暨出口檢查局作爲主管機關，負責監督法規之遵守、採行補救措施或制裁，原來德國供應鏈法並無民事損害賠償責任的規定，隨著應在 2026 年 7 月 26 日以前完成轉換立法，德國將加強工會與其他利益團體的角色，以及擴大人權與勞工法的保護法益⁸⁵。企業必須更關注上下游商業夥伴的直接和間接活動，不僅要更關注自己的品牌，同時要更關注其所採購商品的所有相關活動的法規遵循⁸⁶。若商品涉及強制勞動生產，必須自歐盟市場下架該商品。原來德國供應鏈法第 24 條規定罰鍰上限爲企業全球年營業額的 4%，但 CSDDD 第 27 條第 4 項規定得課處的罰鍰不得低於會計年度全球年營業額的 5%，因此德國轉換立法時將會提高罰則，同時亦將增訂 CSDDD 第 29 條規定的企業民事責任⁸⁷。

未來全球供應鏈的企業應落實實地查核與供應鏈管理，爲遵循相關的反強制

《註 84》 European Commission, EU leaders commit to boost Europe's competitiveness, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ac_24_5786, last visited: Mar. 23, 2025.

《註 85》 Robert Grabosch, Die EU-Lieferketten-Richtlinie: Weltweiter Schutz für Mensch und Umwelt, Friedrich Ebert Stiftung, 2024, S.1.

《註 86》 Robert Grabosch, *Supra* note 85, S.6.

《註 87》 Robert Grabosch, *Supra* note 85, S.10. CSDDD 第 31 條規定排除違反的企業參與政府採購，德國供應鏈法第 22 條已經有排除違反的企業參與政府採購的規定。

勞動法規，應清楚瞭解上下游的商業夥伴（即所謂的「know your customers」，簡稱 KYC）。建議臺灣企業應採行下列的步驟：

- 一、風險評估以指出地理、產品及供應商的風險；
- 二、檢討內部遵循文件，包括供應商的行為規約、供應商合作協議與內部員工採購政策；
- 三、確定收到產品扣留或調查通知時應採取必要的因應步驟；
- 四、更新及修正現有的供應商協議，應納入強制勞動法規與加強供應商應遵循的要件，確保供應商遵循相同的永續標準；
- 五、在企業內建立一個反強制勞動計畫管理系統；
- 六、在不同的部門和董事會內協助社會化強制勞動問題；
- 七、應回應執法機關顯示已經遵循反強制勞動法規的要件；
- 八、製作提供社會大眾資訊的報告，以分享反強制勞動計畫管理系統的進展；
- 九、進行法定的調查，包括在偏遠地區的實地調查，以清楚的知悉經濟活動符合環境及工作條件；
- 十、設計及實施救濟措施，以更正確定的違反行為，例如建立申訴管道與

保護檢舉人的措施；

- 十一、建立更正的行動計畫；
- 十二、建立風險管理系統監督與評價高風險的供應商。

總而言之，歐盟供應鏈保障人權法規亦擴大適用於歐盟外的第三國企業，建立了更公平的競爭條件。臺灣企業應特別注意永續的生產方式，特別是注意聯合國的商業暨人權準則與 OECD 跨國企業守則，自願地履行國際標準。我國雖然不是聯合國的成員，然而卻是全球供應鏈的重要供應商，實質參與全球的貿易活動，面對全球永續供應鏈的發展趨勢，我國亦應認真檢討相關的法規，特別是針對禁止強制勞動產品的進口與出口，綜觀歐盟的做法，建議我國亦應儘速成立跨部會的風險管理機制與修正相關的法規（例如勞工法、貿易法與關稅法），以歐盟為例，1993 年 1 月 1 日通過統一共同關稅法，有共同的邊界檢查、過境規定、對第三國商品有共同的報關及通關程序規定，自 1994 年 1 月 1 日起，共同關稅法一體直接適用於全球會員國，對於全體會員國有法律拘束力，為落實 ESG 的目標，涉及強制勞動產品的進入歐盟關稅領域，各會員國海關將扮演著更重要的角色，不僅僅只是處理進出口報關事宜，還必須監督和檢查進口或出口產品是否由強制勞動所生產。

（作者陳麗娟為淡江大學外交系歐洲研究碩士班教授兼歐盟研究中心主任，
歐盟莫內講座教授 [2015-2018]）

參考文獻

英文

Anu Bradford, *The Brussels Effect*, Oxford University Press, 2020.

European Commission, *Trade Policy Review—An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy*, COM (2021) 66 final.

Fredrik Erixon/Oscar Guinea/Philip Lamprecht/Vanika Sharma/Renata Zilli Montero, *The New Wave of Defensive Trade Policy Measures in the EU: Design, Structure, and Trade Effects* ECIPE Occasional Paper 04/2022.

Gabrielle Holly, *The EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, The Danish Institute for Human Rights, 2024.

Klaus J. Hopt, *Corporate Purpose and Stakeholder Value – Historical, Economic and Comparative Law Remarks on the Current Debate, Legislative Options and Enforcement Problems*, ECGI Working Paper Series in Law No.690/2023.

ILO, *ILO Convention No.29 on Forced Labour*.

德文

Robert Grabosch, *Unternehmen und Menschenrechte – Gesetzliche Verpflichtungen zur Sorgfalt im weltweiten Vergleich*, 2019 Friedrich-Ebert-Stiftung .

Robert Grabosch, *Die EU-Lieferketten-Richtlinie: Weltweiter Schutz für Mensch und Umwelt*, Friedrich Ebert Stiftung, 2024.

Florian Kolf/Anja Müller, *Textilbranche: Fragile Lieferketten wegen Unruhen in Bangladesh*, Handelsblatt, Sep. 2, 2024, Nr.169, S.18.

網路資料

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401760. last visited: Sep. 20, 2024.

https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12548-Sustainable-corporate-governance_en., last visited: Mar. 22, 2025.

Bundeskriminalamt, *Menschenhandel und Ausbeutung*, 2025, <https://www.bka.de/DE/>

UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/Menschenhandel/menschenhandel_node.html, last visited: Mar. 23, 2025.

Council of the European Union, Conclusions on Human Rights and Decent Work in Global Supply Chains, Dec. 2020, <https://www.consilium.europa.eu/media/46999/st13512-en20.pdf>, last visited: Mar. 23, 2025.

Deutsches Institut für Menschenrechte, Arbeitsausbeutung verletzt die Menschenrechte, <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/im-fokus/arbeitsausbeutung-verletzt-die-menschenrechte>, last visited: Mar. 22, 2025.

EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024., <https://www.un.org/unispal/document/eu-annual-report-on-human-rights-and-democracy-in-the-world-2018-country-updates/>, last visited: Mar. 23, 2025.

EURACTIV, Tackling modern slavery: EU finally has a tool, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/opinion/tackling-modern-slavery-eu-finally-has-a-tool/>, last visited: Aug. 25, 2024.

European Commission, Guidance on Due Diligence for EU Businesses to Address the Risk of Forced Labour in their Operations and Supply Chains, <https://circabc.europa.eu/rest/download/de3d9ab5-dca1-4037-aeb8-8704a379c67b>, last visited: Mar. 22, 2025.

European Commission, EU leaders commit to boost Europe's competitiveness, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ac_24_5786, last visited: Mar. 23, 2025.

Eurometaux, EU Due Diligence and Forced Labour Laws: European Parliament confirms balanced path forward, Press Release, <https://eurometaux.eu/media/341jk31m/eurometaux-press-release-due-diligence-and-forced-labour-plenary-votes-24-4-2024.pdf>, last visited: Sep. 25, 2024.

Lexology, Update on Forced Labor Legal Development in Europe – EU Council and Parliament Agree on Final Text for Proposed Regulation, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=bedd1963-2b13-4a69-adb7-979118bf7d73>, last visited: Aug. 24, 2024.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32024R3015>, last visited 2025/03/22. 依據第 39 條第 2 項明文規定，自 2027 年 12 月 14 日起適用，至於第 5 條第 3 項、第 7 條、第 8 條、第 9 條第 2 項、第 11 條、第 33 條、第 35 條與第 37

條第 3 項則是自 2024 年 12 月 13 日起適用，並在全體會員國直接適用。

OECD, OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct, 2018, <http://mneguidelines.oecd.org/OECD-Due-Diligence-Guideance-for-Responsible-Business-Conduct.pdf>, last visited: Aug. 12, 2024.

Relifweb, 20 EU countries see rise in modern slavery risks, 9 August 2017, <https://reliefweb.int/report/world/20-eu-countries-see-rise-modern-slavery-risks-study>, last visited: Aug. 8, 2024.

Uyghur Forced Labor Prevention Act, <https://www.cbp.gov/trade/forced-labor/UFLPA>, last visited 2024/09/20. 美國於 2021 年 12 月 23 日通過維吾爾強制勞動防止法，主要目標為實施禁止全部或部分在中國新疆以強制勞動製造的產品進口至美國，特別是來自新疆維吾爾自治區或新疆。

The Study on the Prohibition of Forced Labor in the EU's Sustainable Supply Chain

Li-Jiuan Chen

Abstract

The sustainable development is currently the goal pursued by the international community. The UN, OECD, and the EU have already developed a wide range of guidelines or legal provisions for companies to comply with. Thereby, the concept of sustainable supply chain or value chain has become an important issue. The Environmental, Social and Governance (ESG) has become a standard of the sustainability for enterprises to follow. Labor rights and working conditions have increasingly become crucial topics in the international community. Particularly, incidents related to safe working environments occurred one after another in developing countries in Asia and Africa. Therefore, how to improve the working environment and working conditions, protect labor rights and interests, especially the production model to prevent forced labor, has become the focus of global attention. The USA has enacted the Uyghur Forced Labor Prevention Act in 2022. The EU has amended and published the Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD), Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) and Prohibition of Forced Labor Regulation to enhance and implement sustainable supply chain. This article works on the new trend of the legal framework of prohibiting forced labor in the EU's supply chain.

Keywords: EU, Supply Chain, Forced Labor, International Labor Organization, Sustainable Development, Labor Rights, Human Rights