



THE
REMEDY
PROJECT

THE FREEDOM FUND

導正之路：

1930年關稅法 下之強迫勞 動補救措施

主要研究發現與建議作法摘要

2023年4月28日

致謝

此研究報告由The Remedy Project 撰寫製作，並得到自由基金會的慷慨支持。此報告中的案例研究在以下顧問的貢獻下得以順利完成：Anna Sher、Diana Novoa、Liva Sreedharan、Musa Nkuna、Nanchanok Wongsamuth 和 Pramod Acharya。此文件由 Anna Sher 翻譯。

此報告之作者群希望向53名願意匿名接受採訪的勞工及權利人表達謝意，並同時向此報告中接受採訪的公民社會團體、相關領域專家和其他利害關係人致謝。

免責聲明

此報告之宗旨非識別或指控任何人或任何企業牽涉強迫勞動或其他法律人權侵犯行為。此報告不試圖驗證、證實或支持美國海關及邊境保護局 (CBP) 在任何案例中發表的結論。另外，此報告沒有試圖提供任何法律相關建議。

此報告所表達的論點僅代表作者群的觀點，不一定反映自由基金會和/或此報告中任何其他貢獻者的觀點。

1. 介紹

- 1.1 在自由基金會的支持下，The Remedy Project 進行了此項全球性的研究。此研究旨在了解在美國1930年關稅法影響下，以下兩者的關係：一為對涉及強迫勞動的商品實施「進口禁令」，二為向受強迫勞動影響之勞工和其他權利人提供之相關補救。此簡報概述了該研究的主要發現與建議作法。完整的研究報告（以下簡稱**此報告**）可點擊此連結取得。
- 1.2 美國1930年關稅法¹（以下簡稱**關稅法**）授權美國海關和邊境保護局（以下簡稱CBP）對完全或部分透過強迫勞動²製造的商品實施「進口禁令」³。關稅法下的進口禁令為現今可追究企業在其供應鏈中強迫勞動相關責任最有效的法律媒介之一。進口禁令能夠對參與強迫勞動以進行剝削的相關單位施加直接的經濟成本，並破壞從剝削行為中獲利之價值鏈。另外，進口禁令亦可對企業施加顯著的經濟壓力，迫使其解決供應鏈中的強迫勞動問題，否則企業將失去出口至美國市場的重要機會。
- 1.3 進口禁令還可以產生強大的嚇阻效應。因考慮到進口禁令對企業運作可能造成的顯著影響，許多行業已將強迫勞動和人權相關風險提升為董事會層級的議題。進口禁令帶來的威脅或風險能夠促使各企業和各行業嘗試積極在其供應鏈中辨識相關指標並實施系統性的應對措施。
- 1.4 近年來，強迫勞動相關進口禁令已使業界與政府作法產生重大變化。相較下來，進口禁令與對受強迫勞動影響的相關人士提供之補救措施，兩者之間的關係較不明確。進口禁令通常被視為懲罰性質的手段，而非為強迫勞動條件下工作的勞工與其他權利人提供補救措施的有效方式。關稅法本身確實未提及「補救」或「補救措施」等詞，但這並不意味著關稅法下的進口禁令無法或不會促使相關單位提供補救。
- 1.5 透過九個不同案例的觀察，此報告試圖更深入地了解1930年關稅法下的進口禁令在多大程度上促使相關單位對在強迫勞動條件下工作之勞工和其他權利人提供補救。此報告檢視了以下項目：提供的補救形式、補救對勞工及權利人的影響，以及進口禁令促進或妨礙遭強迫勞動之勞工和其他權利人得到補償之可能因素。

1 19 USC 第四章

2 此報告選用常用術語「進口禁令」來描述1930年「關稅法」第307條下的執法機制。「進口禁令」為一種數量限制，禁止特定來源或類型的貨物進入市場。請參見：歐洲議會（2022）發表之 *Trade-related policy options of a ban on forced labour products*，第10頁，以及世界貿易組織發表之 *Quantitative Restrictions*

3 根據關稅法的規定，強迫勞工被定義為「在逃供非自願情況下，強迫其從事之工作或服務，並在勞工未履行該工作或服務時處以任何懲罰。」其中包括強迫或契約制童工。參見：19 CFR § 12.42(f)

1. 介紹

特別說明：關稅法「進口禁令」機制

關稅法第307條規定：「不論全數或僅部分在海外生產，任何由具犯罪前科之勞工和/或遭強迫勞動之勞工和/或正受制裁之契約勞工生產或加工的貨物、商品和物品，均不得進入美國任何港口。相關進口行為遭到禁止...」⁴

CBP為授權執行此條款的美國聯邦機構。⁵ 能夠自行行使權力，或根據第三方提交之請願書（以下簡稱**請願書**）中提供的資訊作出回應。⁶

根據關稅法，執法機制可分為兩個階段。在第一階段，CBP會決定自行或為回應請願書發起調查。經調查後，若CBP發現有合理的證據顯示符合關稅法案第307條的貨物正在或可能即將進口至美國，CBP將對這些貨物發布「暫扣令」（以下簡稱**WRO**）。正如其名，WRO禁止美國港口內遭該法管制的貨物准釋進入美國。⁷ 換句話說，WRO防止貨物經由美國港口進入美國市場。然而，貨物進口商仍然可以將這些貨物從美國港口重新出口到其他目的地。⁸

進入執法機制第二階段後，若CBP最終裁定該貨物應受到307條款的約束，CBP將在美國財政部長的批准下發布相應之調查結果（以下簡稱**調查結果**）。⁹ 調查結果所涵蓋的貨物將被禁止進入任何美國港口，並遭禁止進口至美國境內。另外，在美國港口內發現的任何類似貨物亦可能遭扣押和沒收。¹⁰ 在大多數情況下，CBP並不會發布調查結果。截至2023年2月，CBP雖共發布了53條有效的WRO，但僅發布了9項調查結果。¹¹

CBP亦有權對違法進口或引入（或試圖為之）貨物進美國市場的進口商實施民事處分（如罰款）。上述違法行為中包含違反WRO或相關裁決等行為。截至2022年12月，CBP只對一名進口商徵收了這樣的罰款，處分原因為該進口商進口了WRO或調查結果涵蓋的貨物。¹²

4 19 USC 4 §1307

5 19 CFR § 12.42

6 19 CFR § 12.42(a) and (b)

7 19 CFR § 12.42(e)

8 19 CFR § 12.42(e)

9 19 CFR § 12.42(f)

10 19 CFR § 12.42(f); 19 CFR § 12.42(f)

11 CBP, *Withhold Release Orders and Findings List*

12 CBP (2022年8月13日) *CBP Collects \$575,000 from Pure Circle U.S.A. for Stevia Imports Made with Forced Labor*

1. 介紹

「補救管道」與「補救措施」之區別

什麼是「補救」或「補救管道」？

根據《聯合國工商企業與人權指導原則》(以下簡稱UNGPs)，補救是指向人權遭受侵犯者提供實質救濟，以對其損失提供相應補償。補救涉及兩種層面：「(a) 為人權侵犯帶來之影響提供補救之過程；(b) 可以抵制或導正上述影響之實質成果。此類實質成果可能以不同形式呈現，例如：道歉、歸還損失、恢復權利、金錢或非金錢賠償，以及懲罰性制裁(刑事或行政處分，如罰款)，以及透過禁令或不再犯保證等方式預防可能的傷害。」¹³

《1930年關稅法》下的「補救措施」

「補救措施」是CBP在考慮是否根據《關稅法》第307條「解除」進口禁令時使用的術語。¹⁴ 在前述情況下使用時，此術語與前述之UNGPs下的定義不同。

CBP解除WRO或調查結果時採取的兩種方式為修改與撤銷。「修改」是指部分或全面暫停WRO或調查結果的執行，¹⁵ 而「撤銷」則是完面取消該WRO或調查結果。¹⁶

在其發表之指導文件中，CBP聲明「除非所有強迫勞動指標都得到改善，否則CBP不會修改或撤銷[某WRO]」。¹⁷ 然而，這些指導文件並未明確「補救措施」之定義。另外，《關稅法》或其相關聯辦法規也沒有使用「補救措施」該術語。實際上，CBP通常使用「補救措施」此術語形容消除強迫勞動指標之過程(具體而言為國際勞工組織提出的11項強迫勞動指標)，而非指向受影響的權利人提供之補救。雖然這兩個概念相似，但並非完全相同。

為區分上述兩個概念，「補救」一詞用於表示前述的UNGPs定義，而「補救措施」一詞則指CBP提出的概念(即消除國際勞工組織強迫勞動指標)。

13 聯合國人權事務高級專員辦事處(OHCHR) (2012) *The Corporate Responsibility to Respect Human Rights, An Interpretive Guide*, 第七頁
 14 參見: CBP (2021年3月) *Factsheet: WRO Modification/Revocation Process Overview*; CBP (2021年10月) *How are WRO and/or finding modifications and revocations processed?*
 15 CBP (2021年3月) *Factsheet: WRO Modification/Revocation Process Overview*; CBP (2021年10月) *How are WRO and/or finding modifications and revocations processed?*; 國際勞工組織 (2012年10月1日) *ILO Indicators of Forced Labour*
 16 CBP (2021年3月) *Factsheet: WRO Modification/Revocation Process Overview*; CBP (2021年10月) *How are WRO and/or finding modifications and revocations processed?*
 17 CBP (2021年3月) *Factsheet: WRO Modification/Revocation Process Overview*

2. 研究方法

- 2.1 此報告探討了在關稅法影響下，進口禁令以及對勞工及其他受影響的權利人提供補救兩者之間的關係。此報告探討了以下問題：
- 在關稅法影響下，「補救措施」一詞如何被理解和應用？
 - 當企業受進口禁令約束時，該企業與其他利害關係人採取了哪些措施來解決強迫勞動問題？
 - 採取之措施在多大程度上對勞工與其他受影響的權利人促成了補救？提供了哪些補救，其效果如何？
 - 進口禁令在促進受強迫勞動影響之勞工和其他權利人提供補救時，有何因素增加或削弱其有效性？
- 2.2 此報告透過九個個案研究，探討企業試圖解除關稅法影響下強迫勞動進口禁令的現象。以下案例是通過對各方的採訪，包括：受在進口禁令影響的企業與行業中就業的53名員工、工會、公民社會團體、來自世界各地的獨立專家。此報告統整上述採訪並輔以田野調查與案頭調查研究。

研究個案摘要

管轄權	所屬產業	研究之企業、單位、項目或行業
巴西	骨黑 / 骨炭	Bonechar Carvão Ativado Do Brasil Ltda (以下簡稱 Bonechar)
印度	服裝	Natchi Apparels (P) Ltd.
馬來西亞	棕櫚油	FGV Holdings Bhd
馬來西亞	棕櫚油	Sime Darby Plantation Bhd
馬來西亞	拋棄式手套	Top Glove Corporation Bhd
馬拉威	菸草	馬拉威生產的菸草以及含有馬拉威菸草的產品
尼泊爾	地毯、羊毛手織品	Kumar Carpet Pvt., Singhe Carpet Pvt., Ltd., Norsang Carpet Industries Pvt., Ltd., Annapurna Carpet, Everest Carpet, Valley Carpet, and K.K. Carpet Industries Kathmandu
大旺號漁船	遠洋漁業	漁船: 大旺號
泰國	捕魚網	Khon Kaen Fishing Net Factory Co., Ltd Dechapanich Fishing Net Factory Ltd.

3. 主要研究發現摘要

A. 在關稅法機制下，「補救措施」此概念被如何理解和應用？

在關稅法下，「補救措施」指消除強迫勞動指標之過程，而非向處於強迫勞動環境中的人提供實質補救。

- 3.1 「補救措施」此術語為CBP在決定是否解除或修改WRO或調查結果時使用之術語。¹⁸ WRO或調查結果可以通過以下兩種途徑「解除」：
- (a) 「修改」是指部分或全面暫停執行WRO或調查結果。例如為排除特定企業或產品，得以修該WRO。¹⁹
- (b) 「撤銷」是指當CBP判斷受WRO或調查結果影響之利害關係人並未從事強迫勞動時，WRO或調查結果遭全面解除之情況。²⁰
- 3.2 CBP在其指導文件中指出「除非所有強迫勞動指標都得到相應補救措施，否則將不會修改或撤銷WRO。²¹ 然而，上述指導文件並無提供明確的「補救措施」定義。「補救措施」一詞在關稅法或其相關聯邦法規中也未曾使用。
- 3.3 實際上，CBP 選用「補救措施」一詞描述消除強迫勞動指標（更確切來說即國際勞工組織提出的11項強迫勞動指標）的過程，而非指向受影響之權利人提供補救之行動。雖然這兩個概念相似，但它們並不完全相同。
- 3.4 例如，此報告中查驗的許多案例中，債務束縛（例如因要求移工支付招聘費引起的債務）是CBP辨識強迫勞動的主要指標之一。一些企業為「補救」（即消除）此類強迫勞動指標，採取退還移工招聘費的方式。退還招聘費此一作法使勞工得以避免潛在的債務束縛威脅，故有助於「補救」（即消除）強迫勞動指標。然而，退還招聘費雖為非常重要的步驟，卻不等同於向曾因債務束縛身陷強迫勞動之勞工提供賠償。²²
- 3.5 此外，補救強迫勞動指標並不能確保針對受害者個人的補救。例如，CBP根據對每家企業「社會責任相關規劃以及為降低供應鏈強迫勞動風險做出的努力」之評估，於2020年修改了對馬拉威兩家煙草公司下達的WRO。²³ 然而，根據報告中接受採訪的煙草工人說法，相關單位並未因進口禁令而為勞工提供任何補救。

CBP用以判斷是否有效補救強迫勞動指標之證據準則未保持明確。

- 3.6 CBP在判斷企業是否有效補救（即消除）強迫勞動指標時，似乎在不同情況下採用了不同準則。
- 3.7 在2023年2月3日的新聞稿中，CBP聲明「在該單位尚未提出證據顯示其商品不再通過強迫勞動生產、製造或開採的情況下，CBP將不修改WRO或調查結果。」²⁴ 然而，CBP似乎並未一貫地遵循上述準則。

18 參見：CBP (2021年3月) *Factsheet: WRO Modification/Revocation Process Overview*; CBP (2021年10月) *How are WRO and/or finding modifications and revocations processed?*

19 同上

20 同上

21 CBP (2021年3月) *Factsheet: WRO Modification/Revocation Process Overview*

22 在一些案例中，此報告接受採訪的移工指出，他們收到的招聘費退款金額略高於他們實際支付的招聘費。這可能被視為對勞工提供了某種程度的補償，但它並不同於為了補償勞工遭強迫勞動所受之損害特別進行的金錢補償。

23 CBP (2020年6月3日) *CBP Modifies Withhold Release Order on Imports of Tobacco from Malawi*

24 CBP (2023年2月3日) *CBP Modifies Finding on Sime Darby Plantation Berhad in Malaysia*

3. 主要研究發現摘要

- 3.8 特別值得注意的是，CBP於2019年11月考慮到馬拉威煙草業利用強迫勞動與童工之事實，對該國的煙草實施了進口禁令。²⁵ 此後，CBP根據針對其「對辨識和降低強迫勞動風險做出之努力」進行評估，分別於2020年6月以及8月修改了針對馬拉威兩家最大煙草買賣公司實施的進口禁令。CBP表示上述努力「足以讓賣家公司聲稱其農場「並未通過強迫勞動生產煙草」之說法。²⁶
- 3.9 因此，CBP在斟酌是否修改對馬拉威煙草的進口禁令時，似乎採用了與其他案例不同的標準。在馬拉威的案例中，CBP似乎採用了風險基礎方法、僅要求企業證明其「對辨識和降低強迫勞動風險做出之努力」（重點強調）。²⁷ 這似乎與CBP在其他案例中採用的標準不同。在其他案例中，CBP要求公司證明「貨品不再通過強制勞動生產、製造或開採」（重點強調）。²⁸

B. 當某企業收到進口禁令時，企業方及其他利害關係人為解決強迫勞動相關問題採取了哪些措施？

進口禁令為解決供應鏈中的強迫勞動問題，在某些情況下導致了法律、政策和營運層面上的重大改革。

- 3.10 關稅法下實施之進口禁令產生了廣泛的影響，並且經常扮演催化劑的角色、促使不願改革的行業迅速做出改變。
- 3.11 面對實質或可能的進口禁令，馬來西亞塑膠手套業與棕櫚油業已承諾向近 82,000 名移工退還超過1.154億美元的聘顧費、²⁹ 新興永續發展倡議行動與單位（如Responsible Glove Alliance）已開始運作。另外，勞工申訴機制愈趨純熟，而在招聘、公司治理及永續發展政策上，也出現了改革。



25 CBP (2020年8月1日) [CBP Modifies Withhold Release Order on Tobacco Imports from Limbe Leaf Tobacco Company Ltd. in Malawi](#)

26 CBP (2020年6月3日) [CBP Modifies Withhold Release Order on Imports of Tobacco from Malawi](#)

27 CBP (2023年2月3日) [CBP Modifies Finding on Sime Darby Plantation Berhad in Malaysia](#)

28 CBP (2023年2月3日) [CBP Modifies Finding on Sime Darby Plantation Berhad in Malaysia](#)

29 此數據的計算方法在此報告中有更詳細的說明

3. 主要研究發現摘要

研究顯示馬來西亞棕櫚油公司和手套製造公司退還移工支付的招聘費

公司	已退還/已承諾的退款金額 (粗估金額)	符合退款資格之勞工 (粗估人數)
Sime Darby ³⁰	八千兩百萬馬來西亞令吉 (一千八百二十萬美元)	34,000
Top Glove ³¹	1.5億馬來西亞令吉 (三千三百三十萬美元)	13,000
Kossan Group ³²	五千四百萬馬來西亞令吉(一千一百二十萬美元)	5,500
Hartalega ³³	四千一百萬馬來西亞令吉(九百一十萬美元)	未公開
Supermax ³⁴	兩千三百萬馬來西亞令吉(五百一十萬美元)	1,750
Brightway ³⁵	三千八百萬馬來西亞令吉(八百二十萬美元)	2,719
WRP ³⁶	兩千一百四十萬馬來西亞令吉 (四百七十萬美元)	1,600
FGV ³⁷	一億一千一百六十四萬馬來西亞令吉(兩千四百九十萬美元)	23,333 + 已離職員工
總額	五億兩千一百萬馬來西亞令吉 (一億一千五百四十萬美元)	81,902

3.12 同時，CBP的執法程序也引發了法律訴訟。為響應進口禁令，美國和英國已進行跟進的民事訴訟，指控涉嫌通過遭進口禁令裁罰之企業獲利或採購其產品的相關企業。³⁸ 在台灣，一項進口禁令成功促使對漁船大旺號上進行人口販賣和強迫勞動的犯罪者進行之起訴，船東的執照也遭吊銷。³⁹

30 Sime Darby Plantation Bhd (2022年2月15日) *Sime Darby Plantation Institutes Sweeping Changes in Governance and Operations*; Sime Darby Plantation Bhd (2022年4月21日) *Annual Integrated Report 2021*, 第148頁; Sime Darby Plantation Bhd (2022年4月29日) *Sustainability Report 2021*, 第41頁

31 Top Glove *Continuous Improvement Report*

32 Kossan Group (2021年6月10日) *Kossan Group Remediation Program*; The Diplomat (14 September 2021) *Debt Bondage Payouts Flow to Workers in Malaysia's Glove Industry*

33 Hartalega Holdings Bhd (2021年6月8日) *Hartalega Completes Remediation of Recruitment Fees Totalling RM 41 million*

34 外交家雜誌(2021年9月14日) *Debt Bondage Payouts Flow to Workers in Malaysia's Glove Industry*

35 路透社(2021年5月19日) *An audit gave the all-clear. Others alleged slavery*

36 FMT (2020年7月8日) *Glovesmaker WRP to reimburse recruitment fee paid by workers*

37 FGV (2023年2月27日) *FGV's FY2022 Financial Performance Charts New Record Since Listing*

38 例如，CBP於2021年對馬來西亞手套製造商Brightway Group實施了進口禁令，理由是該公司遭指控強迫勞動。在美國，健康安全設備公司Ansell和個人護理產品公司Kimberly-Clark因涉嫌與Brightway有合作，於2022年根據人口販運受害者保護法遭起訴。參見: Ansell (11 August 2022) *TVPR Lawsuit Against Ansell*; International Rights Advocates, *Cases: Kimberly Clark and Ansell*

39 台灣高雄地方檢察署(17 May 2022) *Kaohsiung District Prosecutors' Office Charged 9 People for Exploiting and Abusing Foreign Crew on A Longline Fishing Boat, "Da Wang", Against Human Trafficking Prevention Act*

3. 主要研究發現摘要

- 3.13 進口禁令也帶動了法律 and 政策的變革。在台灣，進口禁令幫助推動了正式的《漁業與人權行動計劃》，此計畫之項目包括遠洋漁工每月最低工資增加100美元。⁴⁰
- 3.14 在泰國，面對可能的進口禁令時，泰國皇家政府承諾漁網製作流程不再使用受刑人為勞工⁴¹。此案例提供了可以參考的範例：私營企業該如何使用有創意又有目標性的方式、透過CBP請願有效解決某些情況下政府施加的強迫勞動。
- 3.15 在馬來西亞，政府對手套製造商和棕櫚油公司實施了一系列進口禁令，並隨之引入了多項勞工法與政策改革。其中包括加強對移工的保護，以及新的強迫勞動刑事罪之設立。⁴² 雖然不可能將上述改革全數直接歸功於進口禁令的影響，不可否認的，進口禁令可能加速了這些改革的實施過程。
- 3.16 從廣義地角度來看，利害關係人指出，CBP執法行動針對企業處理供應鏈中強迫勞動的方式，正在推動相關變革。即使對沒有遭進口禁令直接影響的公司亦如此：「因著其帶來的重大商業影響，進口禁令推動著社會責任相關的變革.....四年前被接受的標準流程，現在也不再適用。」⁴³
- 3.17 在某些情況下，因著進口禁令的推動，供應鏈中的強迫勞動問題被提升為董事會層級的議題，並得到管理高層的重視。舉例來說：面對WRO，馬來西亞棕櫚油公司Sime Darby Plantation於2021年7月成立了永續發展董事委員會監督和監管強迫勞動相關整治，並引入新的內部ESG評分卡來追蹤和評估其在解決勞工問題方面的表現。⁴⁴
- 3.18 在其他案例中，在改善工作條件、改變公司政策和其實踐、推動法規與政策改革方面，進口禁令並沒有帶來顯著的直接影響。尤其在馬拉威和尼泊爾的案例中，利害關係人通常不認為對於強迫勞動議題，進口禁令對改善工作條件、改變公司方針、國家法規及政策面貌有提供任何助力。⁴⁵

40 行政院(May 2022) *Action Plan for Fisheries and Human Rights*

41 矯正署 (1 March 2021) *Corrections reforms prisoners' labour according to human rights standards*

42 勞動法修正案2023

43 Impactt Limited副董事 Jen Jahnke採訪內容

44 Sime Darby Plantation (15 February 2022) *Sime Darby Plantation Institutes Sweeping Changes in Governance and Operations*; Sime Darby Plantation Bhd (21 March 2022) *Update session: Ban (Finding) issued by the United States Customs and Border Protection on Sime Darby Plantation*, 第24頁; *Sime Darby Plantation Institutes Sweeping Changes in Governance and Operations*

45 這並表示沒有進行過此類改革或改進，而是沒有明確的證據指出這些改革和進步可以直接歸功於進口禁令的影響。

3. 主要研究發現摘要

C. 上述措施在多大程度上，促使相關單位對遭強迫勞動者與其他受影響的人提供補救？提供了哪些補救措施，其效果如何？

進口禁令幫助對受強迫勞動影響的人提供了重大補救。例如，馬來西亞企業方承諾退還共 1.154 億美元的招聘費給近 82,000 名外籍勞工。然而，除了退還招聘費之外，幾乎沒有提供其他形式的直接補救。

- 3.19 此報告宗旨為：辨識在進口禁令影響下，對勞工及受影響之權利人提供的不同補救。下表標示了在每個分析的研究案例中辨識出之不同補救。⁴⁶
- 3.20 下表特別強調已提供勞工和其他受影響權利人某種補救之證據。因為不可能對全部案例進行個別驗證，下表並不試圖判斷從受助者的角度來看，這些補救是否有效或充分。
- 3.21 下表編制過程中參考了多方資料出處。證據的主要來源盡可能來自受影響之勞工及權利人的採訪內容。此外，此報告也使用次級資料來源，包括稽核報告、公司公告和出版刊物，以及獨立媒體報導。下表使用顏色區分不同出處提供的資訊。
- (a) 以綠色標示的項目代表勞工和權利人在採訪中提到他們所收到的補救。
 - (b) 以黃色標示的項目代表企業方或政府方指出他們已提供的補救(譬如在新聞稿、出版刊物和稽核報告中提出之項目)，然而，此種項目無法通過勞工採訪得到證實。這可能是由於無法進行勞工採訪，或採訪對象無法針對相關單位是否已提供補救作出評論(例如，該勞工在此補救實施時已不在該企業或行業任職)。
 - (c) 以橘色標示的項目代表企業方或政府方指出他們已提供補救，但在此報告中接受採訪的勞工並未證實他們已經收到該補救。換句話說，企業方或政府方指出已提供的補救與勞方指出他們實際收到的補救之間存在著差異。

⁴⁶ 此補救措施清單是根據不同研究案例中觀察到的補救辦法，以及聯合國人權事務高級專員辦事處對 UNGPs 的解釋指南編制而成。參見：聯合國人權高級專員辦事處(OHCHR)(2012) *The Corporate Responsibility to Respect Human Rights, An Interpretive Guide*，第七頁

3. 主要研究發現摘要

面對進口禁令所採取的補救措施摘要

綠色: 由勞方在此報告的採訪中自行提出並證實之補救措施	淺藍色: 由資方或政府方提出、未在此報告中的勞工採訪中證實之補救措施	黃色: 由資方或政府方提出、此報告中未能進行勞工採訪進而證實之補救措施
-----------------------------	------------------------------------	-------------------------------------

狀態	WRO/調查結果已修改/撤銷				WRO/調查結果未修改/撤銷		無 WRO /調查結果
研究案例 ⁴⁷	馬來西亞 塑膠手套 (Top Glove)*	馬拉威菸草	尼泊爾地毯 (Annapurna Carpet)*	馬來西亞棕 櫚油 (Sime Darby)	馬來西亞棕櫚油 (FGV Holdings)	遠洋漁業(大旺號)	泰國捕魚網

道歉							
賠償損失							
恢復權利							
退還招聘費							
不再犯保證							
改善居住與工作環境						*透過政府改革，而非由資方進行的補救措施	*透過政府改革，而非由資方進行的補救措施
改善招聘/就業政策						*透過政府改革，而非由資方進行的補救措施	*透過政府改革，而非由資方進行的補救措施
對加害者進行法律責任追究							
改善申訴管道							

*非為此報告進行之勞工採訪。

47 其中兩個研究案例(Natchi Apparel 和 Bonechar)沒有包含在此表格中。在這兩個案例中，CBP 在收到證據表示這兩個企業在的營運上並沒有使用強迫勞動後，修改了相關的進口禁令。因此沒有進行任何補救措施。

3. 主要研究發現摘要

3.22 如上表所示:

- (a) 以其一案例為例，此報告未發現明確證據顯示在進口禁令影響下，相關單位已實施相關補救措施或向個別權利人提供補救。⁴⁸
- (b) 以其中四個案例為例，證據顯示，面對進口禁令，遭調查之企業因已實施補救措施，而成功消除強迫勞動指標。上述補救措施包括改善公司政策和治理系統、積極投入改善勞工住宿環境等。然而，沒有明確的證據顯示上述努力包括了向個別權利人提供之補救。⁴⁹
- (c) 以其中兩個案例為例，證據顯示，面對進口禁令，相關企業已實施補救措施以消除強迫勞動指標，並已向個別權利持有人提供了補救。⁵⁰上述兩個案例皆以退還招聘費的方式提供個別補救。其中一個案例則以金錢賠償的形式，向遭強迫勞動的勞工提供了個別補救。⁵¹

3.23 除了向馬來西亞移工退還招聘費此案例外，很少有提供給受影響的權利人其他直接補救之案例。例如，此報告只發現一個案例中，有一家公司公開承諾向曾遭強迫勞動的勞工支付賠償金。

3.24 在許多案例中，企業方已透過改善其管理、人權、招聘和就業政策及其實踐，對進口禁令作出回應。這些政策改革可謂一種具有前瞻性並帶來希望的補救措施，因為它們可以幫助確保未來的勞工不會遭受類似型態的傷害。例如，據報告指出，許多企業已針對其招聘和就業政策及其實踐進行了改革(七個案例研究中的其中五個案例)，並加強了勞工申訴機制(七個案例研究中的其中四個案例)。

3.25 然而，根據此報告中接受採訪的勞工經驗，與政策改革相關之承諾並非總意味著勞工居住和工作條件將得到改善。至少三個案例研究顯示，企業方提供的補救與此報告中接受採訪的勞工經驗之間存在差異。

根據研究案例顯示，進口禁令通常不會對勞工造成失業或其他不利的經濟影響。

3.26 相關觀察者指出，進口禁令有可能對於受影響之企業和行業從業之勞工造成經濟損失(因訂單減少或工廠關閉等原因)。進口禁令也可能導致國際企業由強迫勞動高風險企業或行業單純離開或撤資，而非致力解決該行業或企業強迫勞動相關之根源問題。⁵²然而，在此報告的研究案例中，上述風險並未出現。

3.27 此報告的研究案例並沒有發現進口禁令對勞工造成重大失業、薪資減少或其他負面影響之證據。事實上，在某些情況下，進口禁令似乎完全沒有直接導致受影響公司的營業額或利潤下降(雖然這些公司確實遭受其他貿易及聲譽方面的負面影響)。在較大的公司中尤其如此。⁵³

3.28 在其中兩個研究案例中(印度的 Natchi Apparels 和巴西的 Bonechar)，進口禁令確實導致了受影響企業可能的失業風險。然而，在上述兩個案例中，在這些潛在的負面影響發生前，進口禁令已在短時間內被修改並解除。例如，在 Natchi Apparels 的案例中，在公民社會團體及工會指出進口禁令可能對成功執行丁迪古爾協議造成阻礙後，CBP 在不到六週的時間內就修改了其 WRO(丁迪古爾協議為一項不僅意義深遠又可能實現的品牌協議，其宗旨為解決企業內性別與種姓暴力及騷擾問題)。

48 馬拉威菸草

49 馬來西亞棕櫚油(FGV Holdings)、尼泊爾地毯(Annapurna Carpet)、遠洋漁業(大旺號)、泰國漁網

50 馬來西亞棕櫚油(Sime Darby)、馬來西亞塑膠手套(Top Glove)。在一些案例中，此報告中接受採訪的移工指出，他們收到的招聘費退款金額略高於他們實際支付的招聘費。這可能被視為對勞工提供了某種程度的補償，但它並不同於為了補償勞方遭強迫勞動所受之損害的付款特別進行的金錢補償。

51 馬來西亞塑膠手套(Top Glove)

52 *Anti-Slavery International* (2021 六月) *Anti-Slavery International and European Center for Constitutional and Human Rights' position on import controls to address forced labour in supply chains*, 第七頁; 企業責任實驗室 (2020 八月) *Using the Master's Tools to Dismantle the Master's House: 307 Petitions as a Human Rights Tool*

53 若非受進口禁令影響，這些企業的營業額或利潤有可能更高，但此研究範圍無法量化這一點。同樣，此研究範圍也無法評估營業額或利潤未下降的原因。例如，受影響的企業可能找到非位於美國的替代出口目的地。在其他案例中，企業由於 COVID-19 大流行而出現了顯著的銷售額成長(例如塑膠手套生產商)，這可能抵消了進口禁令造成的影響。

3. 主要研究發現摘要

3.29 雖然進口禁令可能帶來潛在的負面後果，這並不意味它不應被用作打擊強迫勞動的工具。也不意味著發布進口禁令的證據門檻應該提高。然而，潛在的負面影響凸顯出在實施進口禁令之前，作為決策過程的一部分，相關單位需與勞工、權利持有者及有可信度的代表方⁵⁴進行商討之必要性。⁵⁵



54 具可信度的勞工代表人選取決於情況。這當中可能包括工會，然而在某些情況下，勞工(特別是移工)可能不被允許組建或領導工會。在這些情況下，選擇其他具可信度的勞工代表可能適切。

55 *Anti-Slavery International (June 2021) [Anti-Slavery International and European Center for Constitutional and Human Rights' position on import controls to address forced labour in supply chains](#)*

3. 主要研究發現摘要

D. 在通過進口禁令作為提供遭強制勞動之勞工及其他受影響者補救時，哪些因素促進或破壞了其有效性？

CBP 與所有利害關係人之間的積極互動，有助於為受影響的權利持有人提供有效的補救。特別是與勞方及具可信度之勞工代表、工會、公民社會，以及獨立第三方顧問之間的接觸

- 3.30 整體而言，此報告中的研究案例顯示，當企業背後有公民社會或獨立第三方顧問的支持時，更有可能呈現有效補救強迫勞動之指標。特別是當公民社會團體或工會請願修改或撤銷進口禁令時，或企業得到這些團體的支持時，CBP 往往會迅速回應並修改或解除禁令。
- 3.31 公民社會與 CBP 之間的積極互動亦可幫助確保 CBP 了解某企業該實施哪些措施來有效地解決營運中存在的強迫勞動問題，包括應向受影響權利人提供哪些具體的補救。在某些情況下，提交請願書的單位列出了他們希望該企業提供的補救。在其他情況下，公民社會團體寫信給海關、評估企業因應進口禁令而實施的補救措施是否充分。這兩種形式的互動皆可提供 CBP 有用的資訊，以幫助其評估該企業是否已充分地改善強迫勞動指標。其一指標包括評估該企業在什麼程度上，向每個人提供充分的補救。反過來說，上述互動可能提高企業提供補救的品質。

若將焦點放在消除強迫勞動指標上，而非為處在強迫勞動中的人提供補救，反而會阻礙關稅法支持強迫勞動受害者獲得補救的有效性。

- 3.32 在決定是否修改或撤銷 WRO 或調查結果時，CBP 主要考量因素為在企業營運過程中，11 個國際勞工組織強迫勞動指標是否已被消除或不復存在。是否向勞工和受影響權利人提供充分的補救雖是評估強迫勞動指標是否已被有效消除的一環，卻不是 CBP 的主要考慮因素。
- 3.33 CBP 將焦點放在消除強迫勞動指標上，而非為個別勞工提供補救。其態度可能會影響企業方對進口禁令的回應方式。如前表所示，企業對進口禁令的回應方式通常著重在系統和政策層面的改革。提供個人補救時，往往僅限於退還招聘費這種形式。此報告僅發現一個公司公開承諾向曾處於強迫勞動狀況的勞工支付補償金的案例。
- 3.34 一位利害關係人的觀察指出：「關稅法的缺點為缺乏具體的救濟條款……消除強迫勞動指標不等於為勞工提供了救濟措施。我們期望看到的行動為償還拖欠的工資、補償金、強迫勞動之預防措施、申訴機制之管道、勞工能力提升、確保結社自由等。」⁵⁶

若將焦點放在消除強迫勞動指標上，而非為處在強迫勞動中的人提供補救，反而會阻礙關稅法支持強迫勞動受害者獲得補救的有效性。

- 3.35 根據此報告中的許多研究案例，不同企業對進口禁令採取相似的回應方式。⁵⁷ 首先，企業聘請社會稽核員或外部顧問對其勞動相關措施進行基線評估，並辨識強迫勞動指標。在與顧問商討後，企業會隨即制定糾正行動計劃，以解決已確認的強迫勞動指標。完成糾正行動計劃後，該企業進行進一步的稽核，以驗證糾正行動計劃的執行成果。最後，為促成其對修改或撤銷進口禁令之請願，該企業向 CBP 提交稽核報告。

⁵⁶ Global Labor Justice–International Labor Rights Forum 董事 Allison Gill 採訪內容

⁵⁷ 可以觀察到這種基本的行為模式。例如馬來西亞塑膠手套業和棕櫚油業的研究案例。

3. 主要研究發現摘要

- 3.36 上述趨勢在一定程度上可說是由 CBP 對企業的指導方針推動的，該指導方針建議企業應附上稽核報告，以利促成其修改或撤銷進口禁令的請願。⁵⁸ 企業對此類合規性社會稽核法的熟悉度也可能有助於推動此趨勢。
- 3.37 此報告發現，企業在進口禁令管束下設計糾正行動計劃時，通常沒有讓勞工、工會、具可信度的勞方代表、公民社會，及其他利害關係人發揮實質作用。根據利害關係人的說法，為應對進口禁令而制定的糾正行動計劃通常只由企業方及其顧問設計，而非與勞方和其他受影響利害關係人商討後制定。在某些案例中，公司成立了獨立委員會，以提供其應對進口禁令的建議。雖然成立委員會此行動值得鼓勵並顯示了進步，但這些委員會通常並未包括勞工、工會或其他具可信度的勞方代表。⁵⁹
- 3.38 在馬來西亞，某些企業向勞工確認由勞工自己支付的招聘費金額，並確認勞工已如承諾般收到了退還的費用。然而，此報告並未發現企業為確認勞工期望收到的補救，而向勞工直接諮詢他們的看法。

若將焦點放在消除強迫勞動指標上，而非為處在強迫勞動中的人提供補救，反而會阻礙關稅法支持強迫勞動受害者獲得補救的有效性。

- 3.39 社會稽核能夠協助企業識別、防範、緩解及改善價值鏈中存在的強迫勞動風險。然而，廣泛的研究顯示，當企業為識別強迫勞動而委託進行社會稽核，而該稽核未能有效發揮其功能時，反而可能會增加人權相關風險。⁶⁰ 在許多案例中，企業雖在社會稽核中獲得了良好的評價，但由於其價值鏈中存在強迫勞動問題，不久後仍根據關稅法遭禁止進口。⁶¹
- 3.40 此報告中提及的許多公司在遭禁止進口之前，進行了定期的社會稽核，或得到了永續發展相關單位的背書。在某些案例中，在進口禁令實施之前，上述社會稽核發現了強迫勞動風險。然而，在其他案例中則沒有成功發現風險。
- 3.41 儘管社會稽核的成效參差不齊，CBP 的指導方針仍要求企業提交稽核報告，以證實該企業已對強迫勞動指標進行了改善。⁶² 故此，根據多項研究案例顯示，CBP 的指導方針可能激勵企業根據社會稽核制定糾正計劃與補救措施計劃。此現象可能會導致延續前述的由上而下補救措施。
- 3.42 試圖證明企業對強迫勞動指標而做出改善措施時，若過度重視社會稽核，也可能遺漏與勞工、具可信度之勞方代表、工會、公民社會和其他利益相關者以其他方式互動的機會。上述其他方式包括多方利害關係人程序、可執行的品牌協議，或由勞方主導的補救措施計劃。
- 3.43 雖然如此，有跡象顯示 CBP 準備採用更靈活的方式。例如，CBP 曾根據公民社會團體提交之證據解除進口禁令，而非企業委託的公司社會稽核。在 Natchi Apparels 和 Annapurna Carpet 兩個案例中能察覺上述跡象。在這兩個案例中，CBP 根據公民社會團體和工會提交的證據解除了進口禁令，這些證據包括勞工訪問和檢查報告。因此，這些案例提供了替代方案，企業委託的社會稽核不再是反映強迫勞動指標補救措施的主要方式。

補救措施缺乏透明度和有效溝通。這阻礙了公民社會追究企業責任和確保有效補救管道的能力。

58 CBP (2021年3月) *Factsheet: WRO Modification/Revocation Process Overview*

59 路透社 (2021年7月14日) *Experts quit Sime Darby Plantation panel over transparency concerns*; FMT (2021年7月14日)

Experts quit Sime Darby Plantation's human rights panel; The Business Times (2021年7月15日) *Malaysia's Sime Darby Plantation scraps rights panel after resignations*; Thomson Reuters Foundation (2021年3月14日) *NGO exits Sime Darby Plantation rights panel over company's lawsuit* (Archived)

60 參見: Human Rights Watch (November 2022) *Obsessed with Audit Tools, Missing the Goal*; European Center for Constitutional and Human Rights, Brot für die Welt, MISEREOR (2021) *Human rights fitness of the auditing and certification industry?*; Transparentem (2021) *Hidden Harm: Audit Deception in Apparel Supply Chains and the Urgent Case for Reform*; Clean Clothes Campaign (2019) *Fig Leaf for Fashion. How social auditing protects brands and fails workers*; SOMO (2022) *A piece, not a proxy: The European Commission's dangerous overreliance on industry schemes, multi-stakeholder initiatives, and third-party auditing in the Corporate Sustainability Due Diligence Directive*

61 參見: The Edge Markets (2 November 2020) *Top Glove downgraded from A to D in social compliance audit — report*; Reuters (19 May 2021) *'Slavery' found at a Malaysian glove factory. Why didn't the auditor see it?*; Human Rights Watch (November 2022) *Obsessed with Audit Tools, Missing the Goal*

62 CBP (March 2021) *Factsheet: WRO Modification/Revocation Process Overview*

3. 主要研究發現摘要

- 3.44 利害關係人指出，CBP 近年來致力改善其溝通有效性、開放性及透明度。然而，補救程序多數仍不透明。例如，除了簡短的新聞稿外，CBP 沒有公布其修改或撤銷 WRO 和調查結果的具體詳細原因。
- 3.45 此外，CBP 沒有要求企業公開其面對 WRO 或調查結果時採取之強迫勞動指標補救行動，也沒有要求公開其稽核報告和其他證明強迫勞動補救措施的文件。雖然一些企業已採取積極行動並公開其稽核報告和糾正行動計劃，但許多企業並未這樣做。
- 3.46 企業方與 CBP 的透明度不足，阻礙了公民社會有效監督企業的糾正行動是否合格。這也阻礙了公民社會監督 CBP 在修改或撤銷 WRO 和調查結果是否有為其決定持續負責。
- 3.47 若 CBP 的透明度提升，企業可能從中受益。根據利害關係人的說法，當 CBP 對企業實施進口禁令時，通常不會告知企業，而且 CBP 也不會告知企業其決定採取執法行動的具體詳細原因。⁶³ 雖然大企業可能得知 CBP 的執法決定，但中小型企業可能無從得知。若某企業不清楚自己已受到進口禁令的限制，就不太可能採取任何強迫勞動指標補救行動。到該企業收到進口禁令通知前，可能會造成受影響權利人延遲收到補救。



⁶³ 具體來說，企業方報告指出，儘管 CBP 揭露了其發現的強迫勞動指標，但 CBP 沒有揭露識別這些指標的依據。例如，CBP 可能聲稱在一家公司的營運中發現了債務束縛跡象，但可能沒有具體說明該債務束縛的顯示方式，或發現上述跡象的地點或位置。

4. 重點建議摘要:

針對勞工、具可信度的勞工代表、工會，及公民社會，提出以下建議:

- 4.1 針對勞工、具可信度的勞方代表、工會及公民社會團體，以下措施可以更有效地善用關稅法機制，以確保受強迫勞動條件影響的人獲得補償。

在考慮是否向 CBP 提交進口禁令請願時，應先與勞工和權利人進行有意義的商討。

- 4.2 向 CBP 提交進口禁令請願之前，與勞工及具可信度之勞工代表進行有意義的商討是必要的。這是為了確保申請的進口禁令能維持勞工和其他權利人的權益。與勞工及具可信度之勞工代表進行事先商討極為重要的另一原因為，可以透過商討確定在執行強迫勞動的補救措施時，權利持有人希望獲得什麼樣的補救。

進口禁令請願中，應包括應向勞工和其他受影響的權利人提供什麼樣的補救等具體建議。

- 4.3 在可行的狀況下，進口禁令請願中提出的建議，應包括企業方應採取什麼措施來補救請願中所指出的強迫勞動指標。⁶⁴ 此補救措施應包括向受影響的勞工和權利持有人提供補救。
- 4.4 依照聯合國指導原則，這些補救可能包括提供金錢賠償、退還招聘費和相關費用、身心復健、道歉、不再犯保證及對加害者的法律追究等。上述補救應與勞工及具可信度勞工代表和其他權利人進行商討，以確保所建議的補救符合勞工和權利人的需求，並有助於彌補他們所經歷的傷害。
- 4.5 請願時向 CBP 提出相關補救措施相關建議，能夠幫助 CBP 與企業的互動，並幫助 CBP 評估企業糾正行動計劃是否充分。向 CBP 闡明勞工與權利人期望的補救尤為重要。CBP 不太可能如勞工和權利人本身一般，對每個企業、產業或地理位置都具有深入的專業知識。因此，勞工和權利人最能評估為彌補遭受強迫勞動遭受的損害，什麼樣的補救最為適切。

此外，在補救過程中保持與 CBP 的積極互動與溝通也是很重要的。

- 4.6 面對進口禁令時，當某企業採取措施以解除強迫勞動指標時，勞工及具可信度之勞工代表、工會、公民社會組織和其他利害關係人應該批判性地評估其作為，並將其評估結果傳達給 CBP。
- 4.7 若可行，做上述評估前，應與勞工、具可信度之勞工代表以及工會進行商討，以了解勞工對於企業承諾或提供的補救(若適用)是否充分之看法。
- 4.8 在無法進行評估的情況下(例如，因著企業的補救措施不夠透明而無法接觸勞工，亦或企業無意願與勞工、具可信度之勞工代表、工會或公民社會進行有意義的互動)，應向 CBP 指出該企業缺乏透明公開度之事實。

64 若請願內容涉及整個行業而非個別企業，該請願書應指明個別企業為證明產品製作過程未牽涉強迫勞動應採取的補救措施。有關如何起草向 CBP 提出請願的詳細指南，請參考: Human Trafficking Legal Center (2020) *Importing Freedom: Using the US Tariff Act to Combat Forced Labour in Supply Chains*

4. 重點建議摘要:

針對 CBP 提出以下建議:

4.9 此報告的重點在於關稅法進口禁令機制的背景下提供之補救，而非 CBP 的內部機制和流程。然而，此報告察覺到，為了向強迫勞動受害者和其他利害關係人帶來較佳的結果，某些 CBP 採取的方法仍有改善空間。同時，此報告認知到提供補救不在 CBP 的具體授權範圍內，也非關稅法機制希望達成之特定目的。

發布較詳細的強迫勞動指標的補救指南，其中應更多強調對勞工和其他受影響權利人提供補救之重視。

4.10 CBP 應當發布更詳細的強迫勞動指標補救指南，作為修改或撤銷程序的一部分。此指南應包括以下內容:

- 具體說明 CBP 在評估強迫勞動指標是否已補救時(即消除)所適用的證據標準。特別需要注意，CBP 需說明是否要求企業證明已有相關機制識別強迫勞動風險並將之降至最低，或證明該企業不再牽涉任何強迫勞動行為。⁶⁵
- 要求企業方證明已達到以下條件(作為修改或撤銷 WRO 或調查結果的先決條件):
 - 提供(而非僅承諾)充分的補救給勞工和其他受影響的權利人;
 - 在設計、開發和執行企業的補救措施時，與勞工和其他受影響的權利人、具可信度的勞工代表、工會和/或其他相關的公民社會團體進行有意義的互動; 並且
 - 在補救過程中保持開放和透明(例如，與利害關係人有意義的互動，以及公開發表稽核報告和糾正行動計劃)。
- 闡明 CBP 預計如何評估針對普遍、系統性存在強迫勞動風險的行業或地區所實施之補救措施。上述風險可能超出單一公司的控制範圍。若 CBP 在此背景下選擇遵循不同標準，CBP 應詳細說明它在什麼情況下會遵循什麼標準。

在 CBP 的決策過程中，減少對企業委託之社會稽核的依賴。

4.11 企業提供的社會稽核報告應僅作為 CBP 參考的眾多數據來源之一。在決定是否修改或撤銷 WRO 或調查結果時，CBP 應將多方信息來源列入考慮。這些信息來源應與社會稽核報告得到相同、甚至更多的重視。這些信息可能包括勞工直接提供的證詞，以及具可信度的勞工代表、工會和其他公民社會團體提交的相關資料。

4.12 具體而言，當 CBP 在考慮企業方提交的修改或撤銷 WRO 或調查結果之請願時，CBP 應:

- 要求企業方提供關於其強迫勞動指標補救證據的多方來源(而非僅提供社會稽核報告)。例如，這些證據來源可以包括來自勞工或具可信度的勞工代表提供直接證據和證言，也可以是公民社會團體或工會提供的報告。
- 為企業方提供指導，以說明 CBP 計畫如何評估其社會稽核報告的可信度和獨立性。例如，CBP 可以指導企業方如何篩選獨立和公正的稽查員、如何符合透明和公開的稽核方式與調查結果之要求，以及如何證明稽核過程中曾與勞工、其他受影響的權利人、具可信度的勞工代表和其他公民社會利害關係人進行有意義的互動。

65 比較下列兩種措辭: CBP 於 2020年6月3日發布的新聞稿 ([CBP Modifies Withhold Release Order on Imports of Tobacco from Malawi](#)) 中提到某企業「努力降低其供應鏈中的強迫勞動風險」，以及 CBP 於 2023年2月3日發表的聲明 ([CBP Modifies Finding on Sime Darby Berhad in Malaysia](#))，提到有證據表示該企業「不再使用強迫勞動生產...產品」(重點強調)。

4. 重點建議摘要:

改善利害關係人的參與度與溝通管道

- 4.13 當 CBP 對某企業下達 WRO 或調查結果時，應通知該企業。同時，CBP 應向該企業提供採取執法行動的詳細具體原因。其中應包括 CBP 發現的強迫勞動指標清單，也須包括導致這些指標的具體因素(需透過保護消息來源機密的方式)。
- 4.14 此外，CBP 應在強迫勞動問題相關補救過程中，拓展和增加其與利害關係人的積極互動。具體而言，CBP 考慮某企業修改或撤銷進口禁令之申請時，應積極與勞工、工會、具可信度的勞工代表和其他公民社會團體進行互動，以了解他們對該企業補救措施是否充分的看法。

必要時，將較靈活的執法選項列入考慮，以預防或減輕可能對勞工和其他受影響權利人帶來的負面影響。

- 4.15 若 CBP 採取較靈活的執法選項，對進口禁令的執行可能有益。較靈活的執法選項可以幫助避免或減輕因立即實施進口禁令而對勞工和其他權利人造成的可能負面影響。例如，國際人權倡議組織與企業責任實驗室於 2020 年向 CBP 提交了一份請願書，呼籲 CBP 禁止進口來自象牙海岸的可可產品。在請願書中，請願者呼籲 CBP 在 180 天內強制要求美國可可進口商提交令人滿意的證據，以證明他們進口的可可貨物並非由強迫勞動之童工製作的。⁶⁶
- 4.16 採用較靈活、可行的選項，可減少進口禁令是否對勞工和權益人可能帶來負面影響此方面的疑慮，並不會減弱禁令的有效性。
- 4.17 重要的是，在保護勞工和其他權利人時，CBP 只有在必要時才應採取更靈活的執法選項。在做決定時，CBP 應將勞工、具可信度的勞工代表或工會所提交的所有資料都列入參考。

針對受到進口禁令影響的司法管轄區政府，提出以下建議:

透過面對強迫勞動的根本原因，支持在進口禁令下的強迫勞動補救措施。

- 4.18 受到進口禁令影響的司法管轄區政府，應考慮如何通過法律和政策改革解決強迫勞動根本原因，或通過調查和追究管轄區內企業運營中存在的強迫勞動及其他人權侵犯問題之相關法律責任，從而支持企業對補救做出的努力。
- 4.19 除了基於人權必要性之外，政府支持企業辨識和解決供應鏈中強迫勞動根本原因時，還牽涉了經濟因素。政府採取行動解決強迫勞動根本原因，可以有助於防止關鍵出口產業未來收到進口禁令的風險，進而保護就業市場和整體經濟。此類改革可能包括:
- 確保在國內法規下，有效地將強迫勞動定為刑事犯罪。此外，確保相關法規對強迫勞動的定義與 1930 年的國際勞工組織強迫勞動公約相符。
 - 保障移工與非移民勞工擁有平等權利，包括結社自由、集體談判、工資和工作條件等方面之平等。
 - 向勞動檢查機關提供充分資源，並確保勞動法律、政策和法規的有效執行。
 - 確保針對移工的勞動及移民政策具有保障措施，以減輕強迫勞動、人口販賣和剝削的風險(例如，禁止收取招聘費、要求以勞方理解的語言提供書面勞動契約、禁止雇主扣留護照和文件，並允許勞工自由更換雇主)。
 - 確保勞工和移工能使用有效的申訴機制(包括政府、非政府、司法和非司法體系)。

4. 重點建議摘要:

針對私營部門，提出以下建議:

在設計、開發和執行補救措施的過程中，與勞工和公民社會進行有意義的互動。

- 4.20 為了促進企業補救措施的有效性，勞工及具可信度的勞工代表、工會、公民社會和其他利害關係人需要在整個過程的各個階段中進行有意義的參與及互動。因此，企業應確保勞工、具可信度的勞工代表、工會、公民社會和其他利害關係人在設計、開發、執行和監測補救措施的過程中，參與有意義的商討會議。
- 4.21 多方利害關係人參與的倡議行動(如丁迪古爾協議)提供了範例，面對根深蒂固、複雜、受社會經濟因素影響的問題時，如何使用創新方式來解決。例如針對性別和種姓歧視，採用直接回應勞工需求和意願的方式。這些倡議行動還提供了一種多層次的方法，通過企業治理改革、培訓與能力提升、保障結社自由和改善申訴機制管道，解決企業供應鏈中的人權問題。

採用人權導向，而非合規性導向的方法進行補救措施。

- 4.22 長遠來看，對企業有益處的做法應為淘汰風險和合規性導向的觀念，轉而採用人權導向、以勞工為企業方針的中心。換句話說，企業應試圖找出和了解權利人經歷的傷害、造成傷害的原因、如何修復傷害，以及為確保不重蹈覆轍必要的措施。
- 4.23 上述方法較可能產生全面和長久的解決方案。因此，此方法可能大幅減少未來的強迫勞動風險。選擇循規蹈矩或以合規導向的方法來補救問題的企業，可能無法正確找出和解決強迫勞動的根本原因，反而增加他們未來受執法行動影響之風險。

在補救過程中與上游企業進行合作。

- 4.24 國際企業、買家和品牌應支持其供應商進行的補救措施。若企業合作的供應商收到進口禁令通知，該國際企業應避免立即中斷合作關係，尤其當供應商有意願進行補救措施時。國際企業反而應該試圖利用其影響力，提供其資源幫助該供應商進行補救。
- 4.25 若買家因進口禁令而決定終止與供應商的合作，買家應確保以負責的方式解除合作，將對勞工和權利人造成的可能負面影響降至最低。

針對歐盟執委會，提出以下建議:

- 4.26 歐盟執委會於 2022 年 9 月發布了一項法規提案(以下簡稱**提案**)，旨在禁止於歐盟(EU)市場上銷售牽涉強迫勞動的產品。⁶⁷ 雖然該提案不是直接以關稅法為範本，此報告的發現與歐盟政策制定者撰寫該提案息息相關。
- 4.27 此連結提供了詳盡的建議提案。總體而言，法規提案應:
- (a.) 確保適任的主管機關在決策過程中與利害關係人(包括勞工、工會和公民社會，而非僅企業方)進行有意義的商討。
 - (b.) 在認證主要證據時，減少適任主管機關對企業委託之「社會稽核」的依賴程度。
 - (c.) 不能只根據企業盡職調查程序表面上是否充分作為提供該企業任何形式的「安全港口」之依據。

67 歐盟執委會(2022) COM(2022) 453 *Proposal for a regulation on prohibiting products made with forced labour on the Union market*

4. 重點建議摘要:

- (d.) 作為撤銷執法行動的先決條件之一，確保勞工和其他受影響權利人有補救管道(按照聯合國商業和人權指導原則的定義)。
- (e.) 應優先調查企業方在什麼程度上參與強迫勞動並從其獲利，而非僅聚焦於與強迫勞動最為相關的企業。

