

美國推動禁止強迫或強制勞動努力之研究

焦興鎧*

<摘要>

近年來，強迫或強制勞動之禁絕已成為具普世價值之基本勞動人權，美國身為全球最強盛國家及經濟體，自不能置身事外。事實上，在過去 40 多年來，它透過單方之制定國內法及公布相關報告、雙邊之與重要經貿夥伴簽訂自由貿易協定，以及參與多邊區域經濟整合之契機，都會要求其他國家遵循國際勞工組織所通過之第 29 號強迫勞動公約及第 105 號禁止強迫勞動公約，同時也藉由全球供應鏈之運作，希望更能深化這方面之努力，並與禁止童工及打擊人口販運等議題相聯結，成為經濟全球化及區域整合過程中不可忽視之一環。本文即是要檢視該國在過去 40 多年來在這方面之努力情形，並探討臺灣在美國之壓力下，應如何從事進一步相關之改革，而得以尊重勞動人權「模範生」之身分，在新的世界貿易秩序中，扮演更為積極正面之角色。

關鍵詞：強迫或強制勞動之禁絕、國際勞工組織第 29 號及第 105 號公約、多邊及雙邊自由貿易協定與勞工權利條款、美國 2000 年販運被害人保護法、全球供應鏈、各國人權概況年度報告、美臺 21 世紀貿易倡議

* 中央研究院歐美研究所兼任研究員、財團法人中華勞資關係研究所所長。

E-mail: chiao@sinica.edu.tw

• 投稿日：04/18/2023；接受刊登日：09/06/2023。

• 責任校對：羅元廷、陳怡君、張馨麟。

• DOI:10.6199/NTULJ.202412_53(4).0003

◆目次◆

壹、緒言

貳、背景說明

- 一、強迫或強制勞動之嚴重情形及負面影響
- 二、聯合國本身及其附屬組織禁絕此一問題之努力
- 三、歐洲聯盟在這方面所扮演之角色
- 四、其他國際組織所從事之相關努力

參、美國透過單方作為在這方面之努力

- 一、聯邦憲法第 13 增修條文之制定及影響
- 二、1930 年關稅法之相關規定
- 三、1960 年代冷戰時期援外法案之相關規定
- 四、1980 年代對外經貿法律之相關規定
- 五、2000 年販運被害人保護法之相關規定
- 六、2020 年後對新疆維吾爾族強迫勞動議題之相關立法

肆、美國近期透過區域多邊自由貿易協定在這方面之努力

- 一、透過跨太平洋夥伴協定之努力情形
- 二、透過美墨加協定之努力情形
- 三、透過印太經濟架構之努力情形

伍、美國近期透過雙邊自由貿易協定在這方面之努力

- 一、千禧年後之努力情形
- 二、透過韓美自由貿易協定之努力情形
- 三、最近與其他國家談判雙邊自由貿易協定時之相關努力情形

陸、我國所應採取之因應作為

- 一、美國政府早期對我國強迫或強制勞動問題之質疑與批判(1977 年~1999 年)
- 二、美國政府近期對我國強迫或強制勞動問題之質疑與批判(2000 年~迄今)
- 三、我國所應從事之相關改革措施

柒、結語

壹、緒言

自上個世紀 80 年代經濟全球化(globalization)，以及區域整合(regional integration)之步調以沛然莫之能禦的趨勢加速後，固能消除各種國際貿易障礙，帶來諸多之便捷而嘉惠於整個人類，但不容諱言也會對全世界之勞動市場產生各類不利之衝擊，致影響已開發、開發中甚至低度開發國家勞動者之基本權益與一般福祉¹。嗣後，在國際勞工組織(International Labour Organization, ILO)之努力下，乃有維護四大核心國際勞動基準之倡議，即：(1) 勞動三權之保障；(2) 童工問題之禁絕；(3) 就業歧視之防制；以及(4) 強迫或強制勞動之禁止，咸認為均具有普世之價值，而是全世界所有國家均應遵守而為所有勞動者所共享²。在經過近 40 年之推動後，這些基本勞動人權之倡議堪稱已深植人心，幾成為國際經貿活動日趨頻繁下所不可或缺之社會性議題(social agenda)，甚至是目前各類多邊及雙邊自由貿易協定(free trade agreements, FTAs)，或已開發國家諸如美國、歐洲聯盟(European Union, EU)、經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)之會員國等，單方面要求貿易夥伴或

¹ 關於經濟全球化對全世界勞動市場所造成之負面衝擊，以及全球勞動者權益之傷害，參見焦興鎧(2006)，〈全球化與基本勞動人權之保障〉，氏著，《國際勞動基準之建構》，頁5-13，及黃長玲(2001)，〈全球化與國際勞動人權〉，《美歐季刊》，15卷1期，頁6，均有詳盡之說明。

² 關於國際勞工組織在建構這類核心國際勞動基準之努力，參見焦興鎧(2006)，〈國際勞工組織重要公約及核心勞動基準之研究〉，氏著，《國際勞動基準之建構》，頁78-97。事實上，在2022年6月10日召開每年一度之第110屆國際勞工大會時，它又特別將職業安全衛生之維護，列為第五項基本勞動人權，關於此點，參見國際勞工組織之官網，https://www.ilo.org/ilc/ReportsavailableinChinese/WCMS_843885/lang--en/index.htm (最後瀏覽日：06/15/2022)。

接受援助的開發中國家，從事它們本身勞動法制及運作改革之利器³，其中尤以禁止強迫或強制勞動之課題，因已有逐漸與前述另一基本勞動人權童工問題之禁絕有合流之趨勢，再加上目前人口販運（human trafficking）問題在國際間益受重視，反而已成為現在地緣政治（geo-politics）對抗競爭下一極受矚目之勞動議題⁴。

美國雖與國際勞工組織之關係一向並不和睦，過去對該組織推動各類國際勞動基準之努力，也一直沒有熱心參與⁵。事實上，它是所有工業先進國家中，正式批准認可國際勞工組織在百年來所通過多達 190 項國際勞動公約（international labour conventions）數量最少者，而在揭櫫前述核心國際勞動基準之 10 個重要公約中，也僅有第 105 號禁止強迫勞動公約及第 182 號最惡劣形態童工公約 2 項而已，堪稱是所有已開發國家在這方面表現最差者⁶。然而，它對強迫或強制勞動議題之關注，卻早在立國初始即不遺餘力，這可能與過去合法蓄奴之不光彩歷史淵源有一定之關聯，除在南北內戰後，以聯邦憲法第 13 增修條文正式宣告廢除奴隸制度外⁷，並在 1930 年制定關稅法（Tariff Act of 1930），嚴禁所謂監獄勞工或其他強迫勞動所生產之產品輸入⁸。嗣後在冷戰期間，還曾進一步在各種援外法案中，要求接受援助之國家應遵守國際勞工組織所通過之各項國際勞動公約，其中也包括強迫或

³ 關於此點，參見焦興鎧（2022），〈自由貿易協定之勞工專章發展趨勢〉，《台灣勞工季刊》，69期，頁5-8。

⁴ 關於此點，參見本文後揭貳、一、至四、部分之說明。

⁵ 關於美國與國際勞工組織在早期關係緊張之說明，參見焦興鎧（1995），〈美國與國際勞工組織之關係〉，氏著，《勞工法與勞工權利之保障：美國勞工法論文集（一）》，頁529-534。

⁶ 關於美國政府正式批准此二核心勞動公約之訊息，參見國際勞工組織之官網，<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11001::NO::>（最後瀏覽日：02/15/2022）。

⁷ 關於此一聯邦憲法增修條文之全文，參見U.S. CONST. amend. XIII。

⁸ 19 U.S.C. § 1307 (2012)，關於對此一早期聯邦法之制定背景、重要規定及實施成效等之說明，參見焦興鎧（2000），〈中共監獄勞工產品輸美所引起之爭議〉，氏著，《勞工法論叢（一）》，頁455-466，有詳盡之說明。

強制勞動之禁止在內⁹。到 70 年代末期及 80 年代初期，在卡特總統人權外交高唱入雲之際，美國國會又進一步通過多項規範國際經貿活動之國內法，要求貿易夥伴或接受投資國從事勞動法制之改革，藉以改善它們本國勞工之勞動人權，從而避免透過廉價勞工所生產之貨品輸入美國，造成它的勞工失業及資金外流等負面影響¹⁰，而前述國際勞工組織 10 個核心公約中有關禁止強迫或強制勞動之相關規範，也曾被用作檢視這些開發中國家是否符合資格之利器¹¹。

近年來，美國挾其雄厚之經濟實力，更在推動各類多邊或雙邊之自由貿易協定談判時，都會倡議將包括禁止強迫或強制勞動理念在內基本勞動人權之保障，透過勞動專章之方式加以呈現。以前者為例，在 2009 年歐巴馬總統任職期間，即曾參與跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership, TPP）之談判，而在美國之堅持下，該協定之第 19 勞工專章中，即曾一再強調禁止此類勞工所生產貨品之輸入¹²。至於在後者之情形，美國在本世紀初根據 2002 年貿易法之相關規定，開始與重要盟邦及貿易夥伴，諸如：韓國、新加坡、約旦，以及某些中東與中南美國家等談判完成之雙邊自由貿易協定中，也都會將禁止強迫或強制勞動等，這類勞工權利或社會性條款列入¹³。雖然川普總統在 2017 年 1 月 20 日就任美國第 45 任總統後，即宣布重新談判北美自由貿易協定（Northern American Free Trade Agreement, NAFTA），以及片面退出前述跨太平洋夥伴協定之這些多邊安排，而另以雙邊之自由貿易協定或單方之國內立法方式，來推動核心國際勞動基準，藉以持續對貿易對手國施壓，迫使它們改善本國勞工之勞動條件，而在嗣後談判完成並取代先前

⁹ 關於此點，參見焦興鎧（1995），〈美國幾項重要貿易及投資法律中有關勞工權利條款之研究〉，氏著，《勞工法與勞工權利之保障：美國勞工法論文集（一）》，頁453-455。

¹⁰ 焦興鎧，前揭註9，頁455-471。

¹¹ 焦興鎧，前揭註9，頁455-471。

¹² 關於此點，參見焦興鎧（2018），〈美國在跨太平洋夥伴協定談判中對勞工權利條款之立場及對我國之影響〉，《歐美研究》，48卷1期，頁99。

¹³ 關於此點，參見United States Free Trade Agreements (FTAs), <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements>（最後瀏覽日：01/28/2022）。

北美自由貿易協定之美墨加協定（United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA）¹⁴，以及在 2018 年談判完成之新的美韓自由貿易協定（Free Trade Agreement Between the United States of America and the Republic of Korea, KORUS）¹⁵中，也都仍然明確宣示禁止強迫或強制勞動之重要性。在此值得注意者是，由於在川普總統執政期間，中美雙方就鉅額之貿易逆差關係惡化，從 2018 年展開貿易大戰，在這種情形下，新疆少數民族維吾爾回教徒被迫害之問題，即成為重要之爭點。而美國國會曾在 2020 年制定維吾爾人權政策法（Uyghur Human Rights Policy Act of 2020）¹⁶，對中國共產黨及中國政府在新疆對維吾爾少數族裔之迫害嚴加譴責，並禁止該地區再教育營所生產強迫勞動貨品之輸入。嗣後，在拜登總統上任後，美國國會在 2021 年更進一步特別制定防制維吾爾強迫勞動法（Uyghur Forced Labor Prevention Act of 2021）¹⁷，讓禁止強迫或強制勞動之議題，更成為國際地緣政治爭端中，一個極引人矚目之焦點。

本文之目的，是希望探討美國如何透過本身單方面之相關作為，以及與其他國際組織合作，並利用多邊與雙邊自由貿易協定之談判，設法禁絕及消除久被詬病強迫或強制勞動問題之努力情形，且就它歷年來對我國在這方面勞動問題所提出之質疑與批判，以及臺灣應採取之相關改革因應措施等，也將一併提及。除緒言及結語外，全文之內容共分 5 大部分：首先說明強迫或強制勞動在國際上之普遍嚴重情形、所造成之各種負面影響，以及聯合國及

¹⁴ 關於此點，參見焦興鎧，前揭註 3，頁 6-7。

¹⁵ 由於此一韓美雙邊自由貿易協定中之勞工專章，勢必會成為日後我國與美國談判這類雙邊自由貿易協定中，對勞動事務加以規範之最重要根據，因此，對它的重要內容及所應採取之因應措施，即應更為用心，關於此點，參見焦興鎧，前揭註 3，頁 9-10 及頁 10-13。

¹⁶ Public Law 116-145，關於此一聯邦立法之全文，參見 Uyghur Human Rights Policy Act of 2020, Pub. L. No. 116-145, 134 Stat. 648, 648-55 (2020). <https://www.govinfo.gov/link/plaw/116/public/145?link-type=pdf&pdf>（最後瀏覽日：02/08/2022）。

¹⁷ Public Law 117-178，關於此一聯邦立法之全文，參見 Human rights, Pub. L. No. 117-78, 135 Stat. 1525-32 (2021). <https://www.govinfo.gov/link/plaw/117/public/78?link-type=pdf&pdf>（最後瀏覽日：02/08/2022）。

其他國際組織在消除這類勞動所從事之各種努力情形。接著將探討美國如何透過國會之相關立法，希望單方面以國內立法之手段，來解決這類勞動問題之各項努力。第肆部分剖析美國如何透過多邊之自由貿易協定，諸如世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）、亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation Forum, APEC）及跨太平洋夥伴協定等之合作，共同來禁止這類勞動之情形。第伍部分對美國在川普總統之主導下，如何改採以雙邊自由貿易協定之方式，來設法解決這類問題之發展，尤其是它在 2018 年與韓國重新談判前述雙邊自由貿易協定時，對強迫或強制勞動議題之立場。最後，本文將以 2 個階段為期，說明美國政府歷年來對我國在消除強迫或強制勞動相關作為所做之各項質疑與批判，並指出雖我國此類勞動問題並不算嚴重，但近年來遠洋漁業、家事勞動及逃逸外勞等所遭受之剝削，在經過國際人權組織揭露後，對我國之國際形象影響至深，從而，對美國在這方面之態度，以及未來從事進一步之改革之方向等，實不應掉以輕心¹⁸。

貳、背景說明

本文此一部分首先根據國際組織所公布之相關數據，說明強迫或強制勞動問題之嚴重情形、對勞動市場所造成之扭曲現象，以及對不幸從事此類勞動者之負面不利影響。接著分析聯合國本身及其附屬組織——尤其是國際勞工組織，在禁絕此類剝削性勞動所從事之各種努力。最後則分別論及歐洲聯盟及經濟合作暨發展組織等，在這方面之倡議及相關作為，藉以導引出何以身為全球最大經濟體之美國，應在此一重要勞動議題上扮演更重要角色之論述。

¹⁸ 事實上，就在2022年7月20日，美國政府又公布之《2022年人口販運年度報告》（2022 Trafficking in Persons Report），雖我國仍被列為第一級全面遵循之國家，但該報告還是對遠洋漁業及家事外勞部分頗有微詞，認為仍有努力改善之空間，關於此一報告之全文，參見 <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/04/337308-2022-TIP-REPORT-inaccessible.pdf>（最後瀏覽日：07/24/2022）。

一、強迫或強制勞動之嚴重情形及負面影響

雖然根據各國國際組織、各國政府及非政府組織所提出之相關報告，強迫或強制勞動被害人之確實數據，一向都相當難以確實掌握，尤其如果將童工及人口販運之被害人也一併列入的話，但不容諱言，在這類剝削性勞動下被迫從事工作者為數確屬非常可觀，而且在全球整個局勢對弱勢群體益趨不利之情形下，此一問題幾乎有越演越烈之趨勢。根據長期關注此一議題國際勞工組織在 2022 年 9 月所公布之最新數據顯示，目前全球估計約有 2760 萬人正在從事這類工作，其中男性較多，約占 57%，其餘則是女性。至於這類工作之態樣約可分為 3 大類，其中最大宗是傳統上之強迫勞動，也就是非由國家所強行加諸之這類剝削勞動，約有 1740 多萬人，占有總數 63%；其次是屬所謂「強迫性剝削」（forced sexual exploitation）之被害人，約有 630 萬人，占有總數 23%；至於最後一類則是由國家所強行加諸之強制勞動，約有 390 萬人，占有總數 14%¹⁹。

一般而言，這類剝削性勞動堪稱對所有相關利害關係人（stakeholders）均屬不利，以受害最深之被害人而言，長期在非人道之勞動條件及工作環境下從事勞動，對他（她）們生理及心理健康所產生之負面影響可想而知，若因此遭受職業災害、罹患職業病，或甚至亡故，在無法獲得相關法律保障之情形下，勢必會成為社會安全體系之缺口，至於被剝削之童工則境遇更為可悲，尤其在失去正常教育機會之情況下，勢必會對國家未來勞動力之品質造成無法彌補之損失。雖然雇主可能因勞動生產成本降低而在短期居於有利之競爭地位，但也可能因使用此類勞動會面臨刑罰訴追而得不償失。至於消費之顧客，雖可能會因所生產之貨品價格低廉而覺得滿意，但附帶所產生之不安與罪惡感，甚至可能會造成不想使用或抵制杯葛之情形。對於國家社會整體而言，通常允許這類勞動存在者，都是極權或低度開發國家，不但會造成產業無法升級之結果，而且也會使它們國際形象受到影響。更重要的是，在

¹⁹ 關於此一數據資料，參見INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, GLOBAL ESTIMATES OF MODERN SLAVERY: FORCED LABOUR AND FORCED MARRIAGE 22-29 (2022).

目前經濟全球化及區域整合之過程中，全球供應鏈（global supply chains）已逐漸成形，這類勞動所生產貨品及服務之出口與輸入，勢必會造成不公平貿易措施之結果，而所謂「向下沉淪」（race-to-the-bottom）之現象，不但會產生國際貿易摩擦與衝突，而且也與尊重普世價值之勞動人權理念不符，等於是一種現代之奴隸制度（modern-day slavery），而亟有待透過國際組織、個別國家及非政府組織之共同努力，來全面禁絕這類剝削性之勞動²⁰。

二、聯合國本身及其附屬組織禁絕此一問題之努力

事實上，聯合國早在 1948 年即通過世界人權宣言（Universal Declaration of Human Rights），並在該宣言之相關條文揭棄禁絕奴隸制度，以及人人在有尊嚴工作環境下從事勞務權利之重要原則。雖然此一宣言並無法律拘束力，但由於它所宣示之基本人權均具普世之價值，因此，一般咸認具有習慣國際法之位階，而是全球所有國家均應遵循者²¹。嗣後，透過在 1966 年所通過之所謂「兩公約」，即：公民與政治權利公約及經濟社會文化權利國際公約，與前述世界人權宣言合稱為國際人權法典，而在相關條文中，也都明確宣示禁絕強迫或強制勞動之立場²²。此外，在 1956 年，聯合國還曾進一步強化早在 1926 年即已通過之禁止蓄奴公約，而在該年採納補充公約（Supplementary Convention）全面禁絕此一制度，並在第 1 條將對 18 歲以下童工之剝削及強迫勞動列為奴隸制度，且將販賣奴隸、誘使他人為奴及將他人標示為奴等犯行，均列為刑事訴追之對象²³。

自千禧年後，聯合國本身更進一步展開全球禁止人口販運之積極作為，其中最受矚目者，是在 2010 年所通過之巴勒莫議定書（Palermo Protocol）

²⁰ 關於此點，參見INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, STOPPING FORCED LABOUR 1-5 (2001); ILO, A GLOBAL ALLIANCE AGAINST FORCED LABOUR 10-15 (2005);及ILO, THE COST OF COERCION 11-32 (2009), 均有詳盡之剖析。

²¹ 關於此點，參見Richard B. Lillich, *Invoking International Human Rights Law in Domestic Courts*, 54 U.CIN. L. REV. 367, 394-95 (1985).

²² 關於此點，參見公民及政治權利公約第8條及經濟社會文化權利國際公約第6條至第8條之規定。

²³ 關於此點，參見該補充公約第1條、第3(1)條、第5條及第6條之規定。

²⁴。此一議定書補充它在同年所通過之聯合國對抗跨國組織犯罪公約（俗稱巴勒莫公約），特別採用所謂「3Ps」之進路，即：藉由預防（prevention）、保護（protection）及懲戒（punishment）之手段，來要求批准認可此一議定書之會員國，均應透過它們本國之立法、行政及其他方式，來防堵這類人口販運，並對被害人加以保護，且應嚴懲販運者²⁵。根據此一議定書第 3(a)條之規定，強迫勞動或服務被列入販運之立法定義中，並以行動、手段及目的等 3 個重點來界定及禁絕這類行為²⁶。截至目前為止，共有 168 個聯合國會員國正式批准認可此一議定書，包括美國在內²⁷。在此值得注意的是，聯合國嗣後在 2011 年，還曾採納「聯合國企業與人權指導原則」（United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights），此一俗稱為「洛基原則」（Ruggie Principles），是將國家及私人企業現有之基準加以整合，俾便在單一符合邏輯一致而全面性之平台上，來尊重、保障及實現人權及基本自由。它特別建構一「3 個支柱之架構」，希望透過保護、尊重及補償之手段，得以剷除人口販運及強迫勞動之問題²⁸。雖然目前此一原則仍屬軟法性質，並

²⁴ 此一議定書之全稱為「防止、壓制及懲戒人口販運，尤其是婦女及兒童議定書」（Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking of Persons, Especially Women and Children），關於對此一議定書重要內容之剖析，參見 Marley S. Weiss, *Human Trafficking and Forced Labor: A Primer*, 31 ABA J. LAB. & EMP. L. 1, 14-16 (2015).

²⁵ *Id.* at 14, 嗣後，美國政府也是採用此一所謂「3Ps」之進路，來處理人口販運問題，但以「訴追」（prosecution）取代「懲戒」（punishment），關於此點，參見本文後揭參、五、（二）部分之說明。

²⁶ 關於此點，參見 DOMINIKA BORG JANSSON, *MODERN SLAVERY: A COMPARATIVE STUDY OF THE DEFINITION OF TRAFFICKING IN PERSONS* 81-85 (2015).

²⁷ 關於此一數據資料，參見 United Nations, *United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, U.N. Doc. XVIII-12, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&clang=_en（最後瀏覽日：11/04/2022）。

²⁸ 關於此一重要原則之全文，參見 United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework*, U.N. Doc. HR/PUB/11/04, https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf（最後瀏覽日：11/04/2022）。

沒有正式之執行機制，但由於絕大部分之跨國企業都自願加以遵循，而且美國法曹協會（American Bar Association, ABA）在嗣後也根據此原則，擬訂一份相關之模範政策供該國之跨國公司參考援引，因此，它在防杜強迫或強制勞動之影響力，一般咸認勢必將會與日俱增²⁹。

一般而言，在聯合國之附屬組織中，對這類剝削性勞動議題著力最深者，應非前述之國際勞工組織莫屬。它自 1919 年第一次世界大戰結束正式成立後，迄今已逾一整個世紀，堪稱是所有國際組織中絕無僅有者，而在過去百年來，它曾分別在 1930 年通過第 29 號強迫勞動公約³⁰。以及在 1957 年通過第 105 號廢止強迫勞動公約³¹。如果再加上它近年來在 2014 年所通過之強迫勞動公約議定書³²、同年所通過之第 203 號強迫勞動（補充性措施）建議書³³，以及更早在 2012 年即已公布之強迫勞動指標等³⁴，堪稱早已為禁絕強迫勞動此一議題建構一套完整之國際勞動法體系。更重要的是，它除在

²⁹ 關於此點，參見 Weiss, *supra* note 24, at 25, 至於此一模範政策之全文，參見 <https://respect.international/wp-content/uploads/2019/11/ABA-Model-Business-and-Supplier-Policies-on-Labor-Trafficking-and-Child-Labor-American-Bar-Association-ABA-2014.pdf>（最後瀏覽日：11/06/2022）。

³⁰ 此一重要國際勞動公約之全稱為 Forced Labour Convention, 1930 (No. 29)，關於其重要條款之說明，參見焦興鎧（2005），〈勞動基準法總則章與國際勞動基準之規範〉，臺灣勞動法學會（編），《勞動基準法釋義：施行二十年之回顧與展望》，頁11，新學林。

³¹ 此一重要國際勞動公約之全稱為 Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105)。關於其重要內容，參見焦興鎧，前揭註30，頁11-12，我國是在民國48年正式批准認可此一公約。

³² 事實上，國際勞工組織此一2014年強迫勞動議題書之內容及適用範圍，要較聯合國前述在2011年所通過之巴勒莫議定書更為周延，關於此點，參見 Weiss, *supra* note 24, at 18-19。

³³ 此一第203號建議書對會員國提供更多對抗強迫勞動之措施，關於它的全文，參見國際勞工組織之官網，<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12010::NO::>（最後瀏覽日：11/06/2022）。

³⁴ 此一指標（indicators）共有11項之多，分別是：（i）對弱勢之惡劣對待；（ii）欺騙；（iii）限制行動自由；（iv）孤立；（v）肢體及性暴力；（vi）恐嚇及威脅；（vii）扣留身分證件；（viii）扣留薪資報酬；（ix）債務束縛；（x）惡劣之工作及生活條件；及（xi）過度加班工作。

1998 年，以極為重要之「工作基本原則與權利宣言」，將這類剝削性勞動之禁絕，與其他 3 項基本勞動人權，即：（a）集體勞動權之保障、（b）童工之禁止，及（c）就業歧視之防制，共同列為是全世界所有勞工均應享有者外，還先後自 2001 年起，透過每 4 年公布之相關全球報告（global reports），來檢視提交此類報告會員國之實際執行情形，並提出應特別關注之對象及採取之因應對策³⁵。雖然目前此類報告已因後繼無力而成為絕響，但仍為國際間消除這類勞動之合作方向，奠定相當堅實之基礎，也成為該組織後續公布前述一系列相關指標、議定書及建議書之重要參考依據³⁶。目前，由於第 29 號公約及第 105 號公約，已分別由 180 個及 178 個會員國所正式批准認可，如果再加上與強迫勞動議題息息相關在 1999 年所通過之第 182 號最惡劣形態童工公約，更已被所有 187 個會員國全體一致加以響應支持後，它們堪稱是所有核心國際勞動公約中最具普世價值者³⁷。

最後值得一提者是，聯合國另 2 個重要之附屬機構——世界銀行（World Bank, WB）及國際貨幣基金會（International Monetary Fund, IMF），在強迫勞動之禁絕上，也都扮演著甚為重要之角色。雖然它們之重要任務是協助第三世界國家發展經濟及維持國際金融秩序之穩定，與一般勞動議題較無直接之關聯，但由於美國是此 2 國際金融機構最重要之贊助會員國，因此，它們在對有需求第三世界國家提供貸款從事基礎建設，或協助重整金融秩序時，通常都會在美國理事之要求下，附帶要求這些會員國進行相關之改革措施，其中當然也包括勞動之議題在內。雖然這些接受援助或貸款之國家，常會因此有不平之鳴，但在現實之壓力下，也不得不做出相關之讓步，尤其是在目前強迫勞動、童工及人口販運問題日益受到國際社會關注之情形下³⁸。

³⁵ 關於此點，參見 ILO, *Stopping Forced Labour*, *supra* note 20, at 95-125; ILO, *Global Alliance Against Forced Labour*, *supra* note 20, at 67-87; 及 ILO, *The Cost of Coercion*, *supra* note 20, at 77-82, 均有詳盡之說明。

³⁶ 關於此點，參見 Weiss, *supra* note 24 at 18-19.

³⁷ 關於這些正式批准認可會員國之數據，參見國際勞工組織之官網，<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12010:::NO::>（最後瀏覽日：11/08/2022）。

³⁸ 關於早期之努力情形，參見焦興鎧，〈美國利用國際經貿活動推展勞動人權之研

三、歐洲聯盟在這方面所扮演之角色

一般而言，歐洲聯盟在禁絕強迫勞動議題之努力程度，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，即已明確揭櫫嚴禁奴隸制度、奴役、強迫或強制勞動及人口販運之立場外，並還曾通過多項相關之指令（directives），來訓令所有會員國均應修訂本國之法令加以遵循³⁹。事實上，它自 2011 年起，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，它在當年通過防制及對抗人口販運及保護被害人指令⁴⁰。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：（a）第 2 條規定人口販運之 6 種態樣，其中對兒童之議題尤其特別重視；（b）第 5 條及第 6 條對公司法人加諸法律責任（corporate liability）；（c）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；（d）第 18 條及第 19 條有關會員國之報告義務；及（e）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）為內國法⁴¹。

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（下稱執委會）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 5 個優先項目，包括：

究》，氏著，《國際勞動基準之建構》，頁524-525，另亦可參見GEORGE TSOGAS, LABOR REGULATION IN A GLOBAL ECONOMY 132 (2001).

³⁹ 事實上，歐洲聯盟自新千禧年起，即曾通過一系列相關之指令，來嚇阻在會員國間這類型的犯罪行為，並設法讓被害人能得到賠償，除較早期之架構決定（framework decision）外，還特別針對僱用這類勞工之雇主科以刑責，並對被害人頒發保護令（protection orders），關於此點，參見Weiss, *supra* note 24, at 44.

⁴⁰ 關於此一重要指令之全文，參見2011 O.J. (L101) 1.

⁴¹ 根據2012年歐洲聯盟機能條約第258條之相關規定，若會員國未能遵循該指令此一規定，則執委會有權向歐洲法院提出指控並由該院科以法律責任，而目前所有會員國均已加以遵循，關於此點，參見歐盟執委會之官網，https://ec.europa.eu/info/index_en（最後瀏覽日：11/07/2022）。

(a) 辨識、保護及協助被害人；(b) 加強預防此類事件；(c) 強化對行為人之訴追；(d) 加強相關當事人間之協調合作及政策之連貫性；及(e) 增強相關之公共認知⁴²。嗣後，執委會在 2017 年，又針對前述策略提出一份後續 (follow-up) 報告，進一步提出下列之預防性作為，包括：(a) 摧毀人口販運之商業模式；(b) 促進被害人賦權之機會；及(c) 確保歐洲聯盟在這方面內部與外部行動之協調與合作⁴³。至於在最近之「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，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⁴⁴。

最後，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之角色極為關鍵，歐洲聯盟乃更進一步在 2022 年 2 月 23 日，由執委會通過一項企業永續發展盡責指令 (Corporate Sustainability Due Diligence Directive) 草案⁴⁵，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。雖然它目前仍在草案階段，但因通過後對會員國將具拘束力，因此，較經濟合作暨發展組織在 2019 年所提出之一份相關報告(詳後述) 更具影響力，從而，對它的內容即有在此略加說明之必要⁴⁶。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 千萬歐元

⁴² 關於此點，參見歐盟執委會之官網，https://ec.europa.eu/info/index_en (最後瀏覽日：11/08/2022)。

⁴³ 參見歐盟執委會之官網，https://ec.europa.eu/info/index_en (最後瀏覽日：11/08/2022)。

⁴⁴ 參見歐盟執委會之官網，https://ec.europa.eu/info/index_en (最後瀏覽日：11/08/2022)。

⁴⁵ 關於此一指令草案之內容，參見歐盟執委會之官網 https://ec.europa.eu/info/index_en (最後瀏覽日：11/01/2022)。

⁴⁶ 事實上，此一草案另外還涉及環境保護及氣候變遷之議題，但因本文主要所關注者是勞工權利部分，故將略而不談。

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⁴⁷。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⁴⁸。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），以確保這些公司得以遵循，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⁴⁹。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（supervisory authorities），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⁵⁰。第五，此一指令另還為會員國訂有懲戒（sanctions）、民事責任（civil liability）及通報（reporting）等之規定，藉此促使本指令之盡責條款更易實現⁵¹。在此值得一提者是，除此一草案外，此一指令還列有一附件，而將所有國際人權及基本自由公約均予以詳盡列舉，其中國際勞工組織前述所通過之 2 項消除強迫或強制勞動公約，以及 2014 年之備忘錄，均被列為核心或基本公約，足見所受正視之程度⁵²。

四、其他國際組織所從事之相關努力

雖然經濟合作暨發展組織在國際組織中，一般是採取較親資方之立場，但它卻早在 1976 年，即已正式採納國際投資及多國籍企業宣言（Declaration

⁴⁷ 關於此點，參見該草案第 2 條適用範圍（scope）之規定。

⁴⁸ 事實上，此一草案第 4 條至第 11 條之規定，是整個草案之核心，但限於本文之篇幅，將另文加以詳細說明，茲不贅述。

⁴⁹ 關於此點，參見該草案第 12 條至第 14 條之規定。

⁵⁰ 關於此點，參見該草案第 16 條至第 19 條及第 21 條之規定。

⁵¹ 關於此點，參見該草案第 20 條、第 22 條及第 23 條之規定。

⁵² 關於此點，參見 *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937*, COM (2022) 71 final (Feb. 23, 2022).

on International Investment and Multinational Enterprises)⁵³，藉以回應當時社會及政治環境之需求，嗣後更進一步提出對多國企業之指導原則（guidelines），希望在國際經貿活動——尤其是在全球供應鏈（global supply chains）上扮演日益重要角色之多國籍公司（multi-national corporations, MNCs），能透過頒布自願性公司行為準則之手段，來善盡它們之企業社會責任，其中當然包括保障勞工權利之理念在內，而禁絕強迫或強制勞動之議題，自然也含括在內⁵⁴。在 2011 年，此一指導原則又經修正，而與聯合國前述在同年所採納之洛基原則，共同成為規範跨國公司在這方面相關之重要指針，雖然它們都僅具軟法之性質。根據此一最新版本之指導原則，這些公司均應採取足夠之積極措施，藉以擔保強迫或強制勞動之事例，不會存在於它們之營運中⁵⁵。同時，它還進一步要求這些公司應將國際人權政策融入在它們全球之價值鏈中⁵⁶。事實上，雖然此一指導原則對這些公司並沒有直接之拘束力，但卻規定會員國應設置國家聯絡點（National Contact Points），藉以定期審查這些公司在地主國及母國，是否均能有效遵循這些規範⁵⁷。由於此一指導原則對會員國有這種拘束力，因此，它所能發揮之作用，顯然要較聯合國前述所採納之洛基原則來得更為積極⁵⁸。在 2019 年，鑑於強迫勞動問題與人口販運及童工之關係益趨糾結，該組織又與國際勞工組織、國際移民組織及聯合國兒童基金會共同合作，公布一份〈在全球供應鏈中禁絕童工、

⁵³ 關於此一宣言之全文，參見該組織之官網，<https://www.oecd.org/>（最後瀏覽日：11/20/2022）。

⁵⁴ 關於此點，參見 Weiss, *supra* note 24, at 25.

⁵⁵ *Id.*

⁵⁶ *Id.* at 26.

⁵⁷ *Id.* at 26, 事實上，該組織在 2022 年又曾公布《在 2022 年至 2024 年強化負責任企業行動國家聯絡點之行動計畫》（Action Plans to Strengthen National Contact Points for Responsible Business Conduct 2022-2024），關於此一行動計畫之全文，參見該組織之官網，OECD, *Action Plan to Strengthen National Contact Points for Responsible Business Conduct (2022-2024)*, <https://mneguidelines.oecd.org/action-plan-to-strengthen-national-contact-points-for-responsible-business-conduct%202022-2024.pdf>（最後瀏覽日：11/20/2022）。

⁵⁸ *Id.*

強迫勞動及人口販運〉（*Ending Child Labour, Forced Labour and Human Trafficking in Global Supply Chains*）之報告，重申它在前述 2011 年之立場⁵⁹。由於我國一直以加入此一所謂「已開發國家俱樂部」之國際組織為目標，藉以躋身已開發國家之列，而且本身也在國際供應鏈上扮演相當重要之角色，因此，對它在這方面所採取之積極立場，自不應掉以輕心⁶⁰。

至於在其他之國際組織方面，目前 2 個我國具有會籍之世界貿易組織，以及亞太經濟合作會議，主要都是以消除國際貿易壁壘或強化經貿活動為重心。前者很早即將維護勞動人權之責任，交由國際勞工組織來負責處理⁶¹；後者則是一組織較為鬆散之意見交流平台，除重視人力資源開發與運用之議題外，鮮少觸及勞動人權之議題，從而對我國在這方面之影響甚為有限⁶²。事實上，全球各洲之其他區域性組織，諸如美洲國家組織（Organization of American States, OAS），或非洲國家團結組織（Organization of African Unity, OAU）等，在近年雖然都開始積極從事區域整合之努力，仿效歐洲聯盟之經驗成立各類共同市場或共同體，同時，也加強對人權議題之關注，而師法聯合國之做法採納各類區域性之人權公約，諸如美洲人權公約（American Convention on Human Rights），以及非洲人類及個人權利憲章（African Charter on Human and People's Rights）等，都訂有禁絕奴隸制度、非自願服勞役、強迫或強制勞動、童工及人口販運之相關條款，但因為這些區域性組織之會員國大多屬開發中或低度開發國家，本身即需仰賴這類勞工來支撐它們之經

⁵⁹ 關於此一報告之全文，參見該組織之官網，International Labour Organization, *Ending Child Labour, Forced Labour and Human Trafficking in Global Supply Chains*, https://www.ilo.org/ipecc/Informationresources/WCMS_716930/lang--en/index.htm（最後瀏覽日：11/20/2022）。

⁶⁰ 目前該組織共有 34 個會員國，其中與我國經濟發展情況相近之韓國及墨西哥均已是會員國，關於該組織之會員國，參見該組織之官網，<https://www.oecd.org/>（最後瀏覽日：11/20/2022）。

⁶¹ 關於世界貿易組織無法推動核心勞動人權之原因及補救之策，參見 Ronee Chartres & Rryan Mercurio, *A Call for an Agreement on Trade-Related Aspects of Labor: Why and How the WTO Should Play a Role in Upholding Core Labor Standards*, 37 N.C.J. INT'L L. & COM. REG. 665, 672-77, 703-23 (2012).

⁶² 關於此點，參見 TSOGAS, *supra* note 38, at 174-75.

濟發展，甚至還是這類剝削性勞動之受害國或輸出國，從而，這些規範目前堪稱僅具有宣示之意義而已⁶³。在此值得注意者是，歐洲理事會（Council of Europe）此一區域人權組織，目前對強迫勞動議題極為重視，而它所屬之歐洲人權法院（European Court of Human Rights, ECHR），更一直是在勞動剝削之議題上，扮演重要之推動者角色⁶⁴。它曾在 2022 年 10 月做出一項裁決，指出將我國詐欺犯強行引渡至中國大陸受審一事，屬違反歐洲人權公約之舉⁶⁵。雖然此一裁決結果表面上固然對我國人民有利，但將來我國如有違反強迫或強制勞動之事例發生，諸如現在一再被提出之虐待遠洋漁業外籍勞工情形，則是否也有可能會被該院裁判或判決違反國際勞動人權？在目前國際上極端重視此類剝削性勞動課題之氛圍下，實是值得我國嚴肅面對者。

參、美國透過單方作為在這方面之努力

本文此一部分說明美國如何藉由聯邦憲法增修條文之制定，來禁絕蓄奴制度（slavery）及所謂「非自願服勞役」（involuntary servitude）之情形，以及嗣後透過各類相關聯邦立法進一步加以執行之努力。由整個過程可以看出，雖然這些作為通常是由它單方面（unilateral）加以發動，但也因為美國在國際上之影響力日增，而逐漸發揮跨國境適用（extraterritorially application）之效果。

⁶³ 關於此點，參見 Weiss, *supra* note 24, at 20.

⁶⁴ 關於該院過去對此類剝削性勞動相關判決之說明，參見羅國榮（2017），〈由國際發展觀點論人口販運勞力剝削之刑事規範〉，《國立中正大學法學集刊》，56 期，頁 26-35。

⁶⁵ 關於該院此一判決之新聞報導，參見中國時報（11/05/2022），〈歐洲人權法院裁決 不准 台 犯 引 渡 大 陸〉，https://www.ctwant.com/article/217969?utm_source=yahoo&utm_medium=rss&utm_campaign=217969（最後瀏覽日：11/11/2022）。

一、聯邦憲法第 13 增修條文之制定及影響

一般而言，南北內戰後所制定之聯邦憲法第 13 增修條文，不但全面禁絕蓄奴制度，藉以一舉推翻該國聯邦最高法院過去曾允許合法擁有另一種人類作為財產之相關惡名昭彰的判決，還特別將前述非自願服勞務之概念導入，認為除非經合法之刑事判決，否則與蓄奴制度一樣，均不應在美國及它所管轄之地區存在⁶⁶。此一憲法位階之規定，堪稱是該國禁止強迫或強制勞動最重要之法源基礎。嗣後，透過重建時期（Reconstruction）之其他相關聯邦立法，不但讓此一增修條文適用於政府作為（state action），而且進一步擴及至私人之活動⁶⁷，更重要的是，還設法採用刑事訴追及制裁之手段加以執行，並賦予被害人根據私人性質之訴因（cause of action），請求頒布禁止命令之保護（injunctive relief）⁶⁸。事實上在早期，美國最高法院之相關判決，曾對非自願服勞役一詞採取廣義之詮釋，認為應包括因欠債而服勞役抵債（peonage and debt bondage）之情形在內⁶⁹。然而，嗣後該院卻逐漸改變此一立場，而認為被害人應負責舉證加害人使用或威脅使用肢體或法律強制之手段始足以成立，讓此一聯邦憲法增修條文在這方面之效用大為降低⁷⁰。

二、1930 年關稅法之相關規定

如前所述，美國國會早在 1930 年，即曾制定史慕特——浩里關稅法（Smoot–Hawley Tariff Act of 1930），禁止進口任何由國外定罪勞工（convict labor）、強迫勞工及經刑罰判決之賣身定期契約工（indentured labor under penal sanctions）所開採、生產或製造之貨品及商品等輸入美國。同時，該法

⁶⁶ 關於此點，參見 U.S. CONST. amend. XIII, § 1.

⁶⁷ 關於這些聯邦立法，參見 18 U.S.C. §§ 241, 1581, 1584 (2012).

⁶⁸ 關於此點，參見 42 U.S. § 1981 (2012).

⁶⁹ 關於該院採廣義詮釋之判決，參見 *Clyatt v. United States*, 197 U.S. 207, 215 (1905); *Bailey v. Albana*, 219 U.S. 219, 227, 245 (1911); *Taylor v. Georgia*, 315 U.S. 25, 29 (1942); 及 *Pollock v. Williams*, 322 U.S. 4, 5, 25 (1944).

⁷⁰ 關於嗣後該院採狹義詮釋之判決，參見 *United States v. Kazminski*, 487 U.S. 931, 948 (1988).

並規定有關禁止強迫勞動所生產貨品及商品之條款，應自 1932 年 1 月 1 日起正式生效⁷¹。它是由商務部長負責執行，並被授權頒布必要之施行細則，但該部卻推遲至 1963 年才加以頒布，而委任海關總署署長實際負責相關之調查、扣置及處理等事宜⁷²。在此值得注意的是，該法特別設有一例外條款，即如果某項產品是美國國內業者所無法生產，或其產量並無法達到供應國內消費需求（consumptive demands）之數量時，則可免除於本法此一條款之適用。事實上，由於此一例外條款之存在，致使該法之效果堪稱大打折扣，而無法發揮應有之嚇阻作用⁷³。最後，該法還特別對強迫性勞工做一立法界定，即：「對任何人所榨取之所有工作或服務而言，該人若不加以提供的話，則將會遭致刑罰懲戒之威脅。同時，該勞工在提供勞務時，可說並非出自其本身之自願。⁷⁴」

一般而言，本法之實施成果並不彰顯，而曾引起該國工會之不滿，嗣後國會也在制定 1987 年綜合貿易及競爭法（Omnibus Trade and Competitiveness Act）時，曾特別敦請總統應指示商務部長確實執行本法，以利處理在 80 年代備受關注的問題，即蘇聯將強迫勞動所生產產品傾銷國外之情況⁷⁵。這種情形到 90 年代初期，因美國政府與中共針對監獄勞工輸美所引起之爭議，又開始受人矚目。在當時，美國政府正在檢討應否續予中共產品所謂最惠國（Most-Favored Nation, MFN）待遇之問題，而中共大量使用強迫或監獄勞工從事生產一事，曾引起共和黨籍老布希總統及民主黨籍柯林頓總統間之激烈攻防論戰。前者向以「中國通」自居，認為此類問題應以相當低調之寧靜外交手段來加以處理。後者則因較不擅長外交事務，對中國問題尤顯生疏，雖在總統大選期間，柯林頓曾嚴厲批評老布希總統無條件給予中共最惠國待遇之措施，而且還對不重視監獄勞工產品輸美違反人權一事表示不滿。然而，在他 1993 年正式入主白宮後，卻又開始採較務實之做法，而在 1994 年正式

⁷¹ 關於此項規定之全文，參見焦興鎧，前揭註 8，附錄。

⁷² 焦興鎧，前揭註 8，頁 456。

⁷³ 關於此點，參見 Weiss, *supra* note 24, at 29.

⁷⁴ 關於此一立法定義，參見焦興鎧，前揭註 8，附錄。

⁷⁵ 關於此點，參見焦興鎧，前揭註 8，頁 466。

宣布，將人權問題自延長對中共最惠國待遇處理上「解套」（de-link），至此中共監獄勞工產品輸美所引發之強迫勞動爭議，即告暫時落幕。雖然美國政府嗣後仍持續對中共廣泛使用監獄勞工之情形提出質疑及批判，但由整個事件之發展過程來看，並非出自於對強迫勞動所涉及人權問題之真正關懷，反而僅是外交政策之一項手腕而已⁷⁶。

三、1960 年代冷戰時期援外法案之相關規定

雖然早在艾森豪總統執政期間，東西雙方即已開始進入所謂「冷戰」（Cold War）階段，但這類意識形態之抗爭，一直到甘迺迪總統時達到最高潮，為爭取第三世界國家加入民主陣營，他在 1961 年執政後，即曾通過援外法（Foreign Assistance Act of 1961）⁷⁷，在其中明定美國總統每年應就接受這類援助國家內國之勞動權利事項，向國會提出年度報告，俾便做為它們是否能繼續獲得這類經濟援助資格審查要件之一，而這項報告是由國務院及勞動部之人權部門所共同負責準備提出⁷⁸。然而，由於當時對這些受援國家究應採取何種積極作為，來消除這類不公平勞動措施（unfair labor practices）、這些勞工權利事項之確切範圍如何，以及它們之法源依據為何等，都無法得到共識，因此，所能發揮之效果並不彰顯⁷⁹。事實上，雖然美國工會組織即曾大力鼓吹，但在次年國會通過之貿易擴張法（Trade Expansion Act of 1962）⁸⁰中，也並未將公平勞動基準之條款納入，至於在嗣後所進行極為重要之甘迺迪回合多邊貿易談判中，有關國際上公平勞動基準之建構，也並未受到應有之重視⁸¹。

⁷⁶ 焦興鎧，前揭註8，頁502-504。

⁷⁷ 22 U.S.C. §§ 2191-2200 (a), 2304 (1976).

⁷⁸ 關於此點，參見焦興鎧，前揭註9，頁453-454。

⁷⁹ 焦興鎧，前揭註9，頁453-454。

⁸⁰ 19 U.S.C. § 1862 (1976).

⁸¹ 關於此點，參見焦興鎧，前揭註38，頁506-507。

四、1980 年代對外經貿法律之相關規定

時序 80 年代後，美國在歷經石油風暴所引發之企業轉型危機，以及經濟全球化與區域整合所帶來對勞動市場負面影響之雙重壓力下，國會開始在制定一系列規範經貿投資活動相關之立法中，將所謂「勞工權利條款」(labor rights provisions) 加入，特別要求接受美國關稅優惠、投資活動及經濟往來之國家——尤其是開發中國家，都應該遵守國際上所承認之勞動基準 (internationally recognized labor standards)，藉以避免這些對手國得以透過廉價勞動所生產之貨品傾銷至美國，造成結構性失業之問題。同時，也為能防堵該國企業轉至國外投資設廠，而產生所謂「向下沉淪」(race-to-the-bottom) 之資金外移結果。這類聯邦立法依據制定日期之先後，分別是：(a) 1983 年加勒比海盆地經濟復興法 (Caribbean Basin Economic Recovery Act of 1983)；(b) 1984 年普遍優惠關稅制度更新法 (Generalized System of Preferences Renewal Act of 1984)；(c) 1985 年海外私人投資保險公司法修正案 (Overseas Private Investment Corporation Amendments Act of 1985)；(d) 1986 年綜合反對種族隔離法 (Comprehensive Anti-Apartheid Act of 1986)；及 (e) 1988 年綜合貿易及競爭能力法 (Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988) 等⁸²，至於這些國際上所承認勞動基準之範圍如何，美國並沒有自行創設加以界定，而是由國際勞工組織歷年所通過之各項國際勞動公約中，特別精選出具有普世價值之 7 項所謂「核心」(core) 勞動公約所要揭櫫之基本勞動人權，包括：集體勞動權之保障、童工之最低年齡、就業歧視之防制及強迫或強制勞動之禁止等規範在內⁸³。

事實上，美國何以會引用國際勞工組織所揭櫫之核心國際勞動基準，來做為檢視這些國家本身之勞動人權概況，一直都是一個引發爭議之課題。首先，美國政府本身對批准認可國際勞工組織所通過之各項國際勞動公約，一向是興趣缺缺，以這 7 項核心勞動公約而言，它在當時連 1 項都未曾批准認

⁸² 關於這些聯邦貿易及投資法律之內容，參見焦興鎧，前揭註9，頁455-471。

⁸³ 焦興鎧，前揭註9，頁455-471。由於國際勞工組織在80年代尚未通過第182號最惡劣形態童工公約，因此，當時僅有7項核心國際勞動公約。

可，甚至連本身相關之勞動法制及措施，違反這些核心公約所要保障基本勞動人權之處也是不勝枚舉。以強迫或強制勞動之禁止為例，它不但未曾批准認可國際勞工組織前述在 1930 年所通過之第 29 號（禁止）強迫勞動公約，以及在 1957 年所通過之第 105 號廢止強迫勞工公約，而且對國內非法移民（undocumented migrants）進行剝削之情形，堪稱也是極為普遍且嚴重⁸⁴。其次，美國在這個階段與國際勞工組織適巧正處在緊張敵對之狀態，甚至曾在 1977 年，以該國際組織已淪為蘇聯與開發中國家聯手對抗西方自由世界之論壇為由，特別是對巴勒斯坦問題對以色列之抵制行動強烈不滿，憤而退出⁸⁵。雖然嗣後它在 1980 年又恢復會籍，而企圖在該國際組織中從事體制內之改革，但這一連串以國內立法來要求其他國家被迫遵循國際勞工組織所揭櫫核心勞動基準之做法，頗令人有雙重標準之感。最後，美國這種雷厲風行之單方面相關作為，固會對其他國家產生一定程度之壓力，但也難免會產生所謂「變相保護主義」（protectionism in disguise）之譏，尤其是針對強迫或強制勞動議題之關注，往往會有對這些國家硬性要求從事社會改造之嫌，而這些操之過急的干涉之舉，通常都會損及這些國家之國際形象，允宜以較低調之外交手段來加以解決較妥，以免產生反效果⁸⁶。

在此值得一提者是，雖然美國政府這種單方強勢作為，對消除強迫或強制勞動之努力成效並不彰顯，但在這個階段還另有一新興形態之規範模式開始逐漸浮現，讓美國在此一議題上仍能發揮一定之影響力。自 70 年代末期至 80 年代初期，鑑於蘇聯、南非及其他國家透過國家公權力而濫用監獄或其他強迫勞工之情形嚴重，在宗教及人權團體之壓力下，以美國為母公司之多國籍公司，開始透過片面建構所謂「公司行為準則」（corporate codes of conduct）之方式，以自願之態度來從事消除強迫或強制勞動之努力，而陸續有所謂「蘇利文原則」（Sullivan Principles）、麥克布萊德原則（MacBride

⁸⁴ 焦興鎧，前揭註9，頁455-471。

⁸⁵ 關於此點，參見焦興鎧（2015），〈美國與國際勞工組織關係之最新發展及對國際勞動人權倡議之影響〉，《全國律師》，19卷4期，頁18。

⁸⁶ 關於此點，參見焦興鎧，前揭註9，頁475-479。

Principles)、史拉佩克原則(Slepak Principles)、米勒原則(Miller Principles)及馬魁拉度拉準則(Maquiladora Codes)等相關之倡議提出,其中馬魁拉度拉準則更是直接涉及在美墨邊境廠商之這類勞動議題⁸⁷。雖然這些公司行為準則通常僅是由這些多國籍公司所單方面頒布者,它們之效度根本無法與前述之國會立法相提並論,但由於多國籍公司在全球經貿活動及供應鏈之運作上角色益形吃重,因此,儘管這些自願性規範僅具軟法之性質,但如前所述,在禁絕這類剝削性勞動之國際努力上,卻已開始扮演益形吃重之角色,尤其是聯合國在 2011 年採納著名之洛基原則之後⁸⁸。

五、2000 年販運被害人保護法之相關規定

目前在美國處理強迫或強制勞動問題最重要之國內立法,當非 2000 年販運被害人保護法〔Trafficking Victims Protection Act (TVRA) of 2000〕⁸⁹莫屬,它甚至比聯合國前述著名之巴勒莫議定書要提早完成立法,且在制定後還一再經過修正精進,堪稱是目前所有先進國家相關法律中規範最為完備者。以下分就它的立法背景及重要規定條款,還有其他相關發展等加以說明,由於美國國務院每年均會依該法之規定,提出販賣人口之年度報告(Trafficking in Persons Report),而我國亦被列為重要之檢視對象,因此,這些報告中所列舉之各項針砭意見,自可做為消除這類剝削性勞動時參考之用。

(一) 本法之立法背景

鑑於人口販運問題日益嚴重,已成為現代新興之奴隸制度,估計每年約有 70 萬人,尤其絕大部分是婦女及兒童,在境內或境外被迫從事賣淫、色情、買春旅遊或其他商業性服務等,而她(他)們絕大部分都是在暴力、詐

⁸⁷ 關於此點,參見焦興鎧,〈透過多國籍公司行為準則推展核心國際勞動基準之努力:兼論非政府組織所扮演之角色〉,氏著,《國際勞動基準之建構》,頁124-125。

⁸⁸ 關於此點,參見本文前揭貳、二、及註27之說明。

⁸⁹ 參見22 U.S.C. §§ 7101-7106, 7107-7110, 2152d, 18 U.S.C. §§ 1589-1594 (2012).

欺及強迫之情況下從事這類工作，其中所引發之強迫或強制勞動、公共衛生及人權問題實是不容忽視，尤其在美國此一情形更是嚴重，根據估計每年約有 5 萬人被販運入境。自 1999 年起，在柯林頓總統行政當局之努力倡議下，國會即開始進行販運被害人保護法之立法工作，它是由共和黨籍之史密斯眾議員（Chris Smith, R-NJ）在眾議院提出並經口頭票決通過，而在參議院也得到全體無異議之同意票，足見兩黨在此一議題上之共識程度。本法嗣後在 2003 年、2006 年及 2008 年歷經 3 次修正，雖在 2011 年曾一度失效，但 2013 年在史密斯眾議員之努力下，又全部被併入另一禁止對婦女暴力法（Violence Against Women Act of 2013）中，而成為販運及暴力保護法之重要部分。在此值得注意者是，雖然史密斯眾議員在 2013 年此次之立法努力中，曾設法將加州後述在 2012 年所施行之供應鏈透明法（California Transparency in Supply Chains Act）之某些重要條款加入，藉以對跨國公司在國際供應鏈所造成之強迫或強制勞動問題做進一步之管控，但終未能成功，致使本法在嚇阻此類剝削勞動之效用大為減損⁹⁰。

（二）本法之重要條款

本法在歷經多次修正後，內容已益趨完備，其中與強迫或強制勞動議題較有直接關聯者，是第一部分之 13 個條文（尤其是有關跨國適用之部分）。首先，它責成國務院應在每年 6 月以前，公布一份前述之人口販運年度報告，以前述聯合國在巴勒莫議定書所倡議「3Ps」之方式，即：預防、保護及訴追之 3 個手段，來評估其他國家在防杜跨國人口販運之努力情形，並以現已耳熟能詳之 3 個等級制度（three-tier system）來加以區分，其中第一等級是完全遵循美國政府所頒訂最低標準之國家。第二等級國家又可細分為 2 類：一是雖未全面遵循，但已做出顯著之努力者；另一則是被列為觀察名單（watch list），還可進一步細分成 3 個次類，即（a）這類販運被害人之數量非常明顯或是在明顯增加之情況；（b）沒有證據顯示這些國家在從事這方面之努力；及（c）已經做出承諾並正在從事顯著努力者。至於第三級則

⁹⁰ 關於此點，參見 Weiss, *supra* note 24, at 37-39.

是那些並未遵循而又未從事顯著努力來遵循之國家。根據該法，這些未遵循之第三級國家，將承擔無法獲得美國援助，或失去美國為最大金主，如國際貨幣基金會等國際金融機構所提供相關財政援助之報復⁹¹。

其次，本法在逐步強化對此類事件被害人之保護，諸如允許對被害人給予補償、讓他（她）們得以向加害人提起私人訴訟，以及獲得懲罰性與補償性損害賠償金等之後，也開始將本法之立法重心轉移至強迫或強制勞動之議題上，而讓它成為禁止這類剝削性勞動之主要執法利器。舉例而言，本法推翻聯邦最高法院前述在 *United States v. Kozminski* 一案對「非自願服勞役」此一概念之狹義詮釋，而明定：「任何人如以下列手段由他人獲致勞動或服務，都構成違反本法之行為：（i）使用（或威脅使用）強迫之手段、肢體（或威脅使用）之拘束；（ii）使用（或威脅使用）嚴重傷害（serious harm）之手段；（iii）濫用（或威脅濫用）法律或法律程序；以及（iv）使用任何手段、計畫或行為模式，讓他人相信必須提供這勞動或服務，否則他（或她）本人或他人，將會因此受到嚴重傷害，或遭到肢體拘束等⁹²。至於「嚴重傷害」之定義，本法也是做廣義之解釋，包括肢體、非肢體、心理層面、財政或名譽傷害（reputational harm）在內⁹³。同時，本法對所謂「被禁止之販運行為」（prohibited trafficking），也是做擴張之詮釋，包括召募、收容、運送、提供服務或獲致（obtains）等行為在內⁹⁴。此外，任何阻撓或干涉本法執行之企圖或行為，也都會受到刑罰之訴追⁹⁵。在這種情形下，幾乎所有與強迫或強制勞動有關之情形，都可說在本法之適用範圍內。

再者，雖然本法制定之初，是以發生在美國本土境內之人口販運或強迫勞動問題為主要規範對象，但由於此 2 類行為都具有跨國適用之特色，因

⁹¹ 關於此一規定，參見 22 U.S.C. § 7107 (a) (d) (2012)，此外，亦可參見該國國務院在 2022 年所公布前揭註 18 之年度報告，頁 56。

⁹² 關於此點，參見 18 U.S.C. § 1589 (a) (2012)，此外，亦可參見 Weiss, *supra* note 24, at 31-32.

⁹³ 18 U.S.C. § 1589 (c) (2) (2012).

⁹⁴ *Id.* § 1589 (a).

⁹⁵ *Id.* § 1589 (b)，此外，亦可參見 Weiss, *supra* note 24, at 27.

此，隨著它們日益受到國際關注，而逐漸讓本法產生前述跨境適用之效應。一般而言，強迫或強制勞動，通常會涉及 2 種跨越國界之行為模式：一是這類勞工是在美國境外所招募，但都是在美國境內被迫從事此類強迫或強制勞動，他（她）們可能是透過合法仲介而來到美國，但也有可能是將不具合法身分之外國移民偷渡到美國境內從事這類工作。一般而言，這類事件較易處理，因為美國政府基於傳統之主權概念，要對這種行為加以管制或訴追並無太多之困難，同時，本法還特別責令美國政府應採取主動之手段，來防杜這類事件之被害人被詐騙。舉例而言，本法嗣後之修正會要求美國領事館在簽證面談時，應出示所謂「知悉您的權利」（know your rights）手冊，俾讓當事人實際瞭解本身在這方面之權利。同時，本法也明確禁止所謂「文件奴役」（document servitude）之行為，也就是禁止扣置護照或旅行證件等，以免被害人因此被榨取勞務。事實上，根據本法在 2013 年之最新修正，這類行為甚至還會成為其他規範組織犯罪聯邦法之訴追對象⁹⁶。

最後，針對第二種跨境之強迫或強制勞動事件，通常是所有相關行為都是發生在美國境外，包括招募及所從事之工作場所，但卻涉及美國政府所提供之資金，或甚至有美國公民（包括具永居留身分者在內）參與其中。一般而言，美國國會對此類強迫或強制勞動之回應非常消極，舉例而言，它在 2003 年修正本法時，才開始要求行政部門在察覺到有這類情況時，應立即終止此類契約或撥款，但並未規定任何懲戒措施。一直到 2005 年再度修正本法時，國會才對觸犯此類行為之聯邦政府契約承包商（及轉包商）科以刑罰，而嗣後又在 2008 年修正本法時，特別授權聯邦法院得對入境，或在美國境內之涉案公民或具永久居留身分者，採取相關之法律行動⁹⁷。事實上，雖然依本法對發生在美國境外強迫或強制勞動之事件加以刑事訴追一事，確會引發所謂「司法禮讓」（comity）之問題，但由於禁止強迫或強制勞動之理念已漸具普世之價值，而美國與絕大部分之國家都已正式批准國際勞工組織第 105 號禁止強迫或強制勞動公約，因此，該國學者認為，美國應更進一

⁹⁶ 參見 Weiss, *supra* note 24, at 34-35.

⁹⁷ 關於此點，參見 18 U.S.C. § 1596 (a) (2012).

步呼應國際上將這類行為跨境活動刑罰化（international criminalization）之趨勢，俾讓本法之效用能得到更大之發揮⁹⁸。

（三）其他之相關發展

事實上，除國會之相關立法外，美國政府其他部門在消除強迫或強制勞動之單方作為上，還會以下列之方式呈現，而且也發揮不少正面之成效。首先，是美國行政部門透過對聯邦政府承包商管制作為之權能，特別要求它們不得使用這類勞工所提供之勞務。在 2012 年，歐巴馬總統即曾特別頒布第 13627 號行政命令（Executive Order 13627）⁹⁹，明確規定身為全球單一最大貨品及服務採購者之聯邦政府，絕對不能將納稅人所繳納之稅金，用來做為人口販運之管道。嗣後，國會即在次年特別制定政府契約終結販運法（Ending Trafficking in Government Contracting Act），列為 2013 年會計年度國防授權法之一部分¹⁰⁰。在 2015 年，聯邦政府採購規則（Federal Acquisition Regulation, FAR），也依據前述總統行政命令及國會立法加以修正，明確規定所有在美國境外超過美金 50 萬元以上之政府採購案，承包商都必須附有遵循計畫，並特別訂有禁止對吹哨者（whistle-blowing）加以報復之條款。至於轉包廠商或當地承包商所應承擔之遵循及驗證責任，也大體與主要承包商一致，而對違反相關規定之廠商，也都有相關拒絕撥發款項、解約或禁止以後參與競標之處分條款¹⁰¹。

其次，在州法此一層級，目前幾乎各州都制定有類似聯邦前述禁止人口販運或強迫（強制）勞動之相關法律，而根據美國統一法典委員會（Uniform Law Commission, ULC），在 2015 年所發布之一份相關報告顯示，這些州法之規定寬嚴不一，有些州法會將勞工及性剝削之販運都一併加以禁止，而且還特別將未滿 18 歲之兒童列入保障，但有些州則僅將性剝削列為保護對象，

⁹⁸ 關於此點，參見 Weiss, *supra* note 24, at 35-37.

⁹⁹ Exec. Order No. 13627, 77 Fed. Reg. 60029 (Sept. 25, 2012)

¹⁰⁰ P.L. No. 112-239, §§ 1701-1708, 126 Stat. 1632, 2092-2098 (to be codified in scattered sections of 18 U.S.C. and 41 U.S.C. (2012)).

¹⁰¹ 關於此點，參見 Weiss, *supra* note 24, at 40-41.

而且並未保護未滿 18 歲之兒童。至於對此類行為態樣之認定上，各州也常有不同標準之情形¹⁰²。從而，該委員會在 2013 年，還特別草擬一份名為防止及補償人口販運模範法典（Uniform Act on Prevention of and Remedies for Human Trafficking, UAPRHT），供各州參考採納。目前此一模範法典已經美國法曹協會（American Bar Association, ABA）正式批准，而它的內容與前述聯邦之販運被害人保護法大體相同，也是追究觸犯人口販運之雇主（或事業單位，或代表雇主行使職權者）之刑罰責任¹⁰³。

最後，值得一提者是，加州在 2012 年率先制定前述之加州供應鏈透明法¹⁰⁴，曾促使美國國會在 2013 年對販運被害人保護做進一步修正時，希望對在經濟全球化及區域整合過程中日益扮演重要角色之多國籍公司，能讓它們在全球供應鏈中，對消除強迫或強制勞動議題更盡一份心力。雖然國會嗣後並未採納史密斯眾議員之倡議，在該法中納入多國籍公司在這方面所應從事之努力，但由於該州目前在美國經濟上占有舉足輕重之地位，尤其是在高科技產業方面，因此，此一州法在這方面之規定，勢必會成為其他各州效法之對象，而有在此略加引介之必要。一般而言，該州法特別要求它的大型零售商及製造商，在直接供應鏈上從事有形之貨品銷售時，均應針對它們消除奴隸制度及人口販運時所從事之各項努力，在每年提出公司揭露（corporate disclosure）之報告¹⁰⁵。至於所應揭露之範圍，包括：（i）對供應鏈所提供產品有無人口販運及奴隸制度危險之查證（verification）工作，而且應特別註明此一查證是否不是由第三者所從事者。（ii）對供應商是否遵循相關事項進行會計審查（audits），而且也應特別註明此一查證是否不是由獨立而隨機抽樣之會計審查所從事者。（iii）要求直接供應商應證明所提供之貨品，均能遵守相關之規定，包括與它們有生意往來之國家。（iv）對無法達到公司在這方面要求之受僱者或承包廠商，均應維持內部之究責標準及程序。（v）

¹⁰² *Id.* at 42.

¹⁰³ *Id.* at 42-43.

¹⁰⁴ 關於此一州法之全文，參見 CAL. CIV. CODE § 1714.43 (West 2012).

¹⁰⁵ 關於此點，參見 Weiss, *supra* note 24, at 43.

對相關承辦受僱者及經理人員，均應施予相關之訓練，特別是如何減少降低在供應鏈產品中發生這類剝削勞動事件¹⁰⁶。事實上，雖然此一州法對這類事件之被害人所給予之補償相當有限。舉例而言，他（她）們並無法就所蒙受之損失提出私人訴訟，而僅是透過該州之檢察長頒發禁令性救濟（injunctive relief），俾讓相關事業單位來加以遵循而已。然而，由於這種公開揭露之要求所發揮之曝光（publicity）效果仍屬甚為可觀，因此，任何大型企業如果希望能在該州從事商業活動的話，即不得不對消除強迫或強制勞動之議題審慎加以因應，自即不致於做出任何違反該一州法之行為¹⁰⁷。

六、2020 年後對新疆維吾爾族強迫勞動議題之相關立法

自川普總統行政當局於 2018 年爆發中美貿易戰爭以來，在新疆維吾爾自治區所發生之種族滅絕及強迫勞動議題，即成為雙方爭端之重點，而後一項更是美國長期關注發生在緬甸此類問題後最受矚目者，並曾在前述 2020 年所制定之維吾爾人權政策法中，對該地區生產之成衣、電腦零件、家庭用具，紡織品、棉料與加棉料、太陽光板、毛髮產品及 DNA 測試用品等，都一併進行抵制，甚至連生產公司之名稱都一併加以公布，而國土安全部也禁止某些在新疆「職業技能教育及訓練中心」所生產之產品輸入，至於海關邊境保護署，亦曾對該地區所有進口之棉料製品採取扣留處置¹⁰⁸。嗣後，國會參眾兩院自第 116 會期起，也都有更進一步防止這類經由強迫或強制勞工所生產產品輸美之各類草案提出，而在拜登總統上任後，此類爭議隨著兩國關係緊張而進一步延燒，在眾議院之主導下，終在第 117 會期制定前述更為強硬之 2021 年防制維吾爾強迫勞動法，而由拜登總統在 2021 年 12 月 23 日簽署並立即生效。該法以強烈之措辭，推定所有在新疆生產之貨品，均屬強迫勞動下之產物，除非前述美國貿易總署之海關邊境保護署署長，能正式證

¹⁰⁶ 關於此一規定，參見 CAL. CIV. CODE § 1714.43 (c).

¹⁰⁷ 關於此點，參見 Weiss, *supra* note 24, at 43-44.

¹⁰⁸ 關於此一規定，參見該法第 6 條之規定。

明它們並非出自強迫勞動之產品¹⁰⁹。在此值得注意的是，該法還特別要求美國總統，應對故意利用該地區回教少數族裔從事強迫勞動之任何外國人加以制裁，並且規定所有與新疆有任何交易之廠商，均應公開揭露它們之相關活動，並訓令應將利用強迫勞動之所有中國公司造冊列管¹¹⁰。

肆、美國近期透過區域多邊自由貿易協定在這方面之努力

本文此一部分將探討美國政府如何透過多邊之手段（multilateral measures），來禁絕強迫勞動這類剝削性問題之蔓延滋長。首先將說明它在談判前述跨太平洋夥伴協定時之努力情形，雖然此一多邊自由貿易協定因川普總統在 2017 年片面退出後終未成局，但它的第 19 勞工專章卻成為嗣後多邊或雙邊協定中勞工權利條款之最重要基礎，尤其是在強迫或強制勞動問題之禁絕方面。其次，將分析美國如何以前述之美、墨、加三邊自由貿易協定，來取代它們早在 1993 年所談判之北美勞動事務合作協定，藉以用勞工專章來處理它們相關之勞工權利爭議，自然也包括強迫或強制勞動之議題在內。再者將會論及拜登總統於 2022 年 5 月，在所提出之印太經濟架構（Indio Pacific Economic Framework, IPEF）中，對此類勞動人權議題之立場。最後，由於美國政府在其他多邊之安排，諸如世界貿易組織，或甚至亞太經濟合作會議等，仍然積極拋出這類與保障勞動人權相關社會性議題之訴求，因此，此一部分亦將會一併說明。

一、透過跨太平洋夥伴協定之努力情形

一般而言，在歐巴馬總統重返亞洲外交經貿政策之推動下，美國事實上自 2009 年起，即開始積極參與加盟前述跨太平洋夥伴協定之談判，而在經

¹⁰⁹ 關於此一規定，參見該法第4條之規定。

¹¹⁰ 參見同法第9條之規定。

過 5 年之努力後，終在 2015 年由 12 個會員國完成草簽。全協定之內容共有 30 個章節，舉凡所有與國際經貿活動相關之事項均包羅殆盡，篇幅更多達 1 千頁以上¹¹¹。其中第 19 章是屬勞工專章，除前言外，共有 15 條條文，而在這些實體條款中，最重要是將國際勞工組織歷年所一再揭櫫之核心國際勞動基準，包括：（a）結社自由及有效承認之團體協商權利；（b）有效廢除童工、禁止最惡劣形態童工及其他對兒童少年之勞動保護；（c）消弭有關就業及職業之歧視；（d）剷除所有形式之強迫或強制勞動；及（e）有關最低工資、工時及職業安全衛生之可接受工作條件（acceptable conditions of work）等均一體涵攝在內¹¹²。在此值得注意者是，由於國際勞工組織近年來特別關注強迫勞動及童工之議題，因此，本協定對此堪稱著墨甚多。舉例而言，它除在第 1 條定義中，將剷除強迫或強制勞動之理念列為勞動法之界定外，還在第 2 條承諾之聲明中，特別要求各締約國應確認它們身為國際勞工組織會員國之義務。同時，它又在第 3 條更對勞動人權之範疇加以確定，堪稱是本專章最重要之實體條款，而剷除所有形式之強迫或強制勞動，即是其中不可或缺之一環。此外，它又在本專章第 4 條樹立所謂「不得部分廢除（non-derogation）原則」，也就是締約國不得豁免或減損執行前述第 3 條第 1 項所列舉之基本勞動人權。再者，該專章第 5 條規定在有關執行之事項時，還進一步重申各締約國應有效執行包括強迫或強制勞動在內之基本勞動權利。最後，本專章第 6 條再度強調各締約國應承認剷除所有形式強迫或強制勞動之目標，包括強迫或強制童工勞動在內，而且還進一步要求它們應採取各類之積極措施（initiatives），藉以防堵由這類勞動者（包括童工）全部或部分生產貨品之輸入¹¹³。

由於歐巴馬總統在談判加入此一重要區域多邊自由貿易協定時，即已強調將以所謂「高標準」來檢視其他締約國對有關勞動人權之遵循情形，因此，它對此一勞工專章所規定之事項即採取極為嚴格強硬之立場，而讓各締約國

¹¹¹ 關於此點，參見焦興鎧，前揭註12，頁74。

¹¹² 焦興鎧，前揭註12，頁97-99（劃底線部分是本文所要加以強調者）。

¹¹³ 焦興鎧，前揭註12，頁99。

倍感壓力。雖然整個協定之談判過程多是在幕後進行，並無法一窺它施壓之情形，但由與此一草約同時提出的美國政府與越南、馬來西亞及汶萊 3 個締約國所達成名為「勞工議題一致性計畫」（labor consistency plans）之換文中可以看出，美國政府對這 3 個國家強迫或強制勞動議題之關注程度，幾乎已達鉅細靡遺之地步，完全不遜於它通常會對這些國家集體勞資關係法制及措施之重視，值得我國未來在與美國進行類似談判而涉及此類課題時參考之用。舉例而言，它針對越南與馬來西亞這 2 個在東協中近年來經濟發展較為突出新興國家之勞動人權概況，是採取較為嚴苛之質疑批判態度，與 80 年代對我國之情形幾乎完全如出一轍，而在對強迫或強制勞動之剷除方面，則更是顯得不假辭色。在前者之情形，美國除要求越南政府將所謂「債務賣身契約」（debt bondage），視為是一種強迫勞動類型外，還應進一步提出修改相關之刑法規定，而對使用此類剝削性勞動之被告科以適度之刑罰懲戒。此外，越南政府也被要求應修改相關之刑法規定，藉以避免毒品矯正中心之病患，不致於淪為強迫或強制勞動之被害人¹¹⁴。至於在後者之情形，鑑於馬來西亞是一大量依賴外籍勞工之新興工業化國家，因此衍生之強迫勞動問題較普遍嚴重，從而，美國政府對此一勞動議題即特別關注，而在此一致性計畫中，共提出多達 4 項之要求，包括：（a）馬國政府應修正它的護照法施行細則，藉以避免雇主或仲介機構違法扣置外籍勞工之護照。同時，還應修正該國 1990 年勞工住宿及相關設施最低標準法之相關規定，以要求雇主或仲介機構提供相關設施，俾讓外籍勞工得以保存其護照及其他有價物品；（b）它應修改相關之法令，藉以對外籍勞工之招募、勞動契約之簽訂及相關費用之給付等事項，給予一定程度之保護；（c）它應根據 2007 年禁止人口販運及禁止移工偷渡法頒布必要之行政規則，藉讓此類事件之被害人能得到安置保護之服務，尤其應鼓勵非政府組織提供此類服務；及（d）它應修改相關之法令，俾讓外籍勞工透過本國之語言，瞭解他（她）們所享有自由移動及

¹¹⁴ 關於美國政府對越南在這方面之要求，參見焦興鎧（2016），〈跨太平洋夥伴協定草約勞工專章內容分析〉，《中華郵工會訊》，69期，頁19-20。

住房之權利，而僱用外籍勞工超過 10 人以上之私人雇主及仲介機構，更應將這些權利公開揭示，俾讓這些勞工得以週知¹¹⁵。

最後值得一提者是，雖然歐巴馬總統行政當局對此一跨太平洋夥伴協定之簽訂著力甚深，但繼任之川普總統卻在他就任後不久，即實踐在大選時之競選諾言，片面退出此一極為重要之多邊區域貿易協定，幾乎讓它陷於胎死腹中之窘境，所幸在日本、澳洲及越南之努力奔走下，在 2018 年又另以跨太平洋夥伴全面進步協定（Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership, CPTPP）加以取代¹¹⁶。一般而言，此一新的協定大體上仍然沿用前一協定之重要內容，至於在第 19 勞工專章部分，除將前言及前述與汶萊、越南及馬來西亞之 3 個換文刪除外，幾乎連條次及內容都未做任何之更動¹¹⁷。我國政府先前曾對參與跨太平洋夥伴協定之第二輪談判表達高度之興趣，而在它被新的協定所取代後，又曾在 2021 年 9 月正式提出參與談判之申請，但因中國也在同月搶先提出申請，勢必會增加我國日後參與之困難。鑑於此一多邊自由貿易協定目前是我國最希望成為正式會員國者，從而，即使美國已退出此一新的協定，並似乎是以印太經濟架構來加以取代（其詳後述），但對此一新協定之勞工人權規定（包括強迫或強制勞動之禁絕在內），自仍應全力加以推動及遵循，以便將來可以獲致加入之機會¹¹⁸。

二、透過美墨加協定之努力情形

事實上，美國、加拿大與墨西哥前述在 1992 年所簽訂之北美自由貿易協定，堪稱是開現代意義多邊自由貿易協定之先河。雖然此一協定在簽訂之初，是以促進 3 個會員國之貨品、服務及資本之自由移動為主軸，並不如歐

¹¹⁵ 焦興鎧，前揭註 114，頁 19。

¹¹⁶ 關於此點，參見焦興鎧（2020），〈跨太平洋夥伴全面進步協定勞工專章對臺灣之影響：兼論美國立場所扮演之角色〉，《勞動及職業安全衛生研究季刊》，28 卷 4 期，頁 71、73-74。

¹¹⁷ 焦興鎧，前揭註 116，頁 76-80。

¹¹⁸ 關於我國參與此一新協定之談判時，在勞動法制及措施方面所應從事之改革，參見焦興鎧，前揭註 116，頁 88-90。

洲聯盟這類區域整合之早期那樣，同時也側重人員或勞工之自由移動事項。從而，在此一協定之談判過程中，如何避免墨西哥之勞工大量湧入美國與加拿大，而造成此兩國勞工失業之疑慮，一直是認為該協定不應涉及勞動市場、勞工權益及工作條件等這類議題之主流見解，而應委由各會員國自行處理，並非其他會員國所得以干預者¹¹⁹。嗣後，由於宗教、勞工及人道團體之壓力，三國政府乃後續又談判締結 1993 年北美勞動事務合作協定（North American Agreement on Labor Cooperation, NAALC），特別列舉 11 項基本勞動原則（labor principles），其中與前述核心國際勞動基準有直接關聯者，計有：

（a）結社自由及組織權之保障；（b）團體協商交涉之權利；（c）罷工之權利；（d）強迫勞動之禁止；（e）兒童及青少年勞動權利之保護；（f）就業歧視之剷除；及（g）兩性同工同酬原則之確立等¹²⁰。雖然在此一勞動合作協定早期運作時，為慮及 3 個會員國社經發展情況不一，且為尊重墨西哥國內法之地位，這些較具敏感性之勞動原則，堪稱僅具宣示意義而已，並不是企圖用來做為強迫墨西哥進行在這方面社會改造（social engineering）之工具，僅是為該國相關法令建構共同之最低標準而已¹²¹。從而，在最初 10 年之實施後，曾引起甚多執行不力之質疑與批判，但此協定在經過近 26 年之運作後，確也發揮促使墨西哥政府進行相關之改革，尤其是在規範集體勞資關係之法制與措施方面¹²²。如前所述，川普總統在 2017 年片面將北美自由貿易協定正式加以廢止，而另以前述之美墨加協定加以取代，並以第 23 勞工專章來規範前述北美勞動事務合作協定之相關事宜。由於此一新協定勞工專章之內容，大體是原封不動沿用前述跨太平洋夥伴協定第 19 勞工專章之相關規定而來，且與本文伍、二後述韓美自由貿易協定之內容也大同小異，為節省篇幅茲不贅述¹²³。

¹¹⁹ 關於此點，參見焦興鎧，前揭註1，頁521-522。

¹²⁰ 焦興鎧，前揭註1，頁520-521。

¹²¹ 焦興鎧，前揭註1，頁520-521。

¹²² 焦興鎧，前揭註1，頁520-521。

¹²³ 關於美墨加協定第 23 勞工專章之全文，參見 <https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/23%20Labor.p>

三、透過印太經濟架構之努力情形

在 2020 年新上任之拜登總統，並未重新參與前述跨太平洋夥伴全面進步協定之入會談判，反而是在 2022 年 5 月，另行倡議一嶄新之印太經濟繁榮架構，該架構共有 14 個創始會員國，其中大部分與 CPTPP 現有之會員國重疊，約占全球生產毛額之 40%¹²⁴。雖此一架構並未將全面降低關稅列為重心，且曾引起有與另一區域全面經濟夥伴協定（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）互別苗頭之雜音，但它的 4 個核心議題：（a）公平而有韌性之貿易；（b）供應鏈韌性；（c）基礎設施、乾淨之能源及去碳化；以及（d）稅收與反貪腐，堪稱與先前美國片面退出之跨太平洋夥伴協定並無二致，況且美國身為創始會員國一事，所能發揮之影響力自然更為可觀¹²⁵。雖我國曾表達參與此一架構之高度興趣，但終因多數會員國不願得罪中國而未能得逞，而中國未能成為創始會員國，也曾引起該國前外交部部長王毅提出美國刻意抵制之質疑批判¹²⁶。事實上，我國雖未如願加入此一多邊之經濟架構，但美國在嗣後卻主動另提一「美臺 21 世紀貿易倡議」（U.S.-Taiwan Initiative on 21st-Century Trade）做為補償，反而可能促成我國未來與它簽訂雙邊貿易協定（bilateral trade agreement, BTA）之契機。

df（最後瀏覽日：06/25/2022）。至於此一新的多邊自由貿易協定對墨西哥勞動人權初步可能產生之影響，參見David Evans, *The United States–Mexico–Canada Agreement: How NAFTA 2.0 Represents a New Era in North American Trade*, 71 DEPAUL L. REV. 831, 844-48 (2022)。但並未特別涉及強迫或強制勞動議題之探討。

¹²⁴ 關於此一數據資料，參見THE WHITE HOUSE, *On-the-Record Press Call on the Launch of the Indo-Pacific Economic Framework* (May 23, 2022), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2022/05/23/on-the-record-press-call-on-the-launch-of-the-indo-pacific-economic-framework/> (last visited Oct. 30, 2022)

¹²⁵ 關於此點，參見劉大年（08/22/2022），〈台美貿易倡議下的區域經貿整合〉，《聯合報》，A7版。

¹²⁶ 關於此一則新聞媒體報導，參見Newtalk新聞（05/23/2022），〈IPEF不是自貿協定！拜登推印太經濟框架對抗中國〉，<https://newtalk.tw/news/view/2022-05-23/759345>（最後瀏覽日：10/30/2022）

雖然目前此一經濟架構之實際內容尚在保密階段，從而由美國貿易代表署、商務部及勞動部等之官方網站中，均無法搜尋到實際之談判內容，更遑論美國政府對禁絕強迫勞動此一課題之立場，但根據該國過去談判前述多邊之跨太平洋夥伴協定與美墨加貿易協定，以及後述雙邊韓美自由貿易協定中有關勞工權利條款之經驗，以及該國重要官員對此一議題之相關談話，可以察覺出該國一定會在 4 項核心議題內公平而有韌性之貿易與供應鏈韌性中，將對核心國際勞動基準之重視納入，而以目前國際社會對禁絕強迫或強制勞動議題重視程度之情形觀之，此一課題勢必將會是印太經濟繁榮架構談判過程中所不可或缺者。舉例而言，在啟動此一架構時，美國國家安全顧問蘇利文（Jake Sullivan），即開宗明義宣示要將美國勞工置於經濟與外交政策之中心，並強調美國與印太地區之貿易，共支撐了 300 萬份美國工作，而藉由擴張對印太地區之經濟領導能力，勢必也會對美國勞工有利¹²⁷。至於該國商業部長雷莫多（Gina Raimondo），則特別強調韌性之供應鏈對勞工所產生之影響¹²⁸。在此更值得注意的是，美國貿易代表署之戴琦大使（Katherine Tai），則更側重在貿易議題中勞動承諾（labor commitments）之重要性，而特別提出將貿易做為所謂「向上提升」（race to the top）之理念，希望藉由設定強而有力之勞動基準與企業究責（corporate accountability）條款，來協助美國勞工更能面對 21 世紀全球經濟所帶來之挑戰。在這種情形下，勞動議題（包括強迫或強制勞動之消除在內）勢必成為此一經濟架構所必須嚴肅面對之重點¹²⁹。

¹²⁷ 關於此點，參見THE WHITE HOUSE, *supra* note 124.

¹²⁸ *Id.*

¹²⁹ *Id.*

伍、美國近期透過雙邊自由貿易協定在這方面之努力

本文此一部分首先將探討美國自千禧年以後，如何透過與重要盟邦談判簽訂雙邊自由貿易協定時，藉由勞工條款之加入，要求各締約國均應遵循國際勞工組織前述所揭櫫之 4 項基本勞動人權。接著將說明前述在 2018 年與韓國所達成之韓美自由貿易協定中，是如何進一步強調對這些基本勞動人權之尊重，當然也將強迫或強制勞動之議題納入。在此值得注意者是，由於我國目前也正努力與美國談判簽訂此類之雙邊自由貿易協定，因此，美國在與韓國談判此一協定時在這方面之立場，即很有可能是重要之「範本」，自不得掉以輕心。最後，雖然美國目前對外貿易談判，是以多邊或區域自由貿易協定之簽署為重心，但它與其他盟邦國家進行雙邊自由貿易協定之談判腳步也並未稍停，從而，本文此一部分也會擇要加以說明。

一、千禧年後之努力情形

在 2001 年，美國與重要盟邦約旦談判簽訂自由貿易協定時，曾特別將勞動權利列為協定之一部分，而且是以國際勞工組織前述所一再倡議之 4 項核心勞動人權為主要內容¹³⁰。嗣後，美國國會又在 2002 年特別制定貿易促進授權法（Trade Promotion Authority Act, TPA）¹³¹，明確將國際勞工組織歷年所通過涉及基本勞動人權之 8 項公約，列為締約國所必須遵循者¹³²。自 2004 年起，美國先後與澳洲、智利及新加坡等 3 國，簽訂納入勞動權利之

¹³⁰ 關於此點，參見 Abdullah Nawafleh, *Bilateral Investment Treaty and Free Trade Agreement: The Hashemite Kingdom of Jordan and the United States*, 21 INT'L COM. & COMM. L. REV. 289, 293-94 (2010).

¹³¹ 19 U.S.C. §§ 3801-3810 (2012).

¹³² 關於此點，參見 Deirdre Salsich, *International Workers' Rights Enforced Through Free Trade Agreements: DR-CAFTA and the Dol's Case Against Guatemala*, 25 N.Y. INT'L L. REV. 19, 31-32 (2012).

此類自由貿易協定¹³³。在次年，它又與中美洲 6 國之多明尼加、哥斯達黎加、薩爾瓦多、瓜地馬拉、宏都拉斯及尼加拉瓜等國，締結一名為多明尼加共和國—中美洲自由貿易協定（Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement, DR-CAFTA），也特別將勞工權利以專章加以規定，藉以提升這些開發中國家之勞動人權，尤其是在增進結社自由及團體協商權方面¹³⁴。在 2005 年，美國又完成與巴林、摩洛哥及阿曼等 3 個北非及中東國家之自由貿易協定之談判，由於這些均為屬信奉伊斯蘭教國家，勞資關係相當特殊，因此，能將尊重勞動人權條款列入，尤其是保障女性勞工之部分，堪稱頗具意義¹³⁵。在 2006 年，它又與秘魯締結此類自由貿易協定，其中也包括勞工權利條款¹³⁶。在此值得一提者是，在 2007 年，眾議院又特別通過「兩黨貿易協議」（Bipartisan Trade Deal），延續前述 2002 年兩黨貿易促進授權法之精神，責成勞動部及貿易代表署共同努力，在與其他國家談判雙邊之自由貿易協定時，應將勞工、環境、智慧財產、投資、政府採購及港口安全等議題列入，其中勞工更列為最優先部分，足見受重視之程度，這當然也會影響嗣後歐巴馬總統行政當局正式宣布加入前述跨太平洋夥伴協定之談判，而要求以前述高標準來制定勞工專章之立場¹³⁷。在 2011 年，美國又與巴拿

¹³³ 關於此點，參見 Marisa Anne Pagnattaro, *The “Helping Hand” in Trade Agreements: An Analysis of and Proposal for Labor Provisions in U.S. Free Trade Agreements*, 16 FLA. J. INT’L L. 845, 880-88 (2004).

¹³⁴ 關於此點，參見 Marisa Anne Pagnattaro, *Leveling the Playing Field: Labor Provisions in CAFTA*, 29 FORDHAM INT’L L. J. 386, 432-439 (2006). 及 Salisich, *supra* note 132, at 34-35, 40-42.

¹³⁵ 關於美國與摩洛哥所簽訂之自由貿易協定內容，參見 44 I.L.M. 544 (2005)；與巴林所簽訂之自由貿易協定內容，參見 <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/morocco-fta>（最後瀏覽日：11/14/2022）；及與阿曼所簽訂之自由貿易協定內容，參見 <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/oman-fta>（最後瀏覽日：11/14/2022），此外，亦可參見焦興鎧，前揭註 12，頁 94-95。

¹³⁶ 關於美國與秘魯所簽訂之自由貿易協定內容，參見 <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/peru-tpa>（最後瀏覽日：11/14/2022），此外，亦可參見焦興鎧，前揭註 12，頁 94-95。

¹³⁷ 關於此一「兩黨貿易協議」之全文，參見 OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, BIPARTISAN AGREEMENT ON TRADE POLICY (May 2007).

馬、哥倫比亞及韓國 3 個友邦簽署自由貿易協定¹³⁸。事實上，除這些已締約國家外，美國在當時也正在與泰國、紐西蘭、迦納、印尼、肯亞、科威特、馬來西亞、茅尼塔斯、莫三比克、阿拉伯大公國、厄瓜多及卡達等，談判簽訂此類協定¹³⁹，甚至連西半球美洲國家、中東各阿拉伯國家及歐洲聯盟等重要經濟體等，也都是談判之對象¹⁴⁰。由此可見它藉由自由貿易協定之簽訂，來推展國際勞動人權之此一努力，的確正是方興未艾，而它對此類勞動權利範圍之界定，除增列前述所謂「可接受工作條件」外，幾與國際勞工組織歷來所倡議者無異，從而，雙方在這方面之理念，堪稱已益形契合¹⁴¹。

二、透過韓美自由貿易協定之努力情形

美韓自由貿易協定歷經一年多之折衝後，是在 2018 年 9 月正式達成協議。它的第 19 勞工專章，共有 8 個條文及 1 個附錄，大體是將前述跨太平洋夥伴協定第 19 勞工專章之 15 個條文加以精簡而成，其重要內容約得以濃縮為以下 5 個部分：首先，是有關核心國際勞動人權內涵之實體條款方面，此一協定在第 19 勞工專章第 1 條共同承諾之聲明中，表達締約雙方應重新確認它們身為國際勞工組織會員國之義務。同時，它還在第 2 條中明確將基本勞動人權，界定為該組織前述在 1998 年工作基本原則與權利宣言中所揭櫫之（a）結社之自由；（b）有效承認之團體協商權利；（c）剷除所有

¹³⁸ 關於美國與巴拿馬所簽訂之自由貿易協定內容，參見<https://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/panama-tpa/final-text>（最後瀏覽日：11/15/2022）；與哥倫比亞所簽訂之自由貿易協定內容，參見<https://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/colombia-tpa/final-text>（最後瀏覽日：11/15/2022）；及與韓國所簽訂之自由貿易協定內容，參見<https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/korus-fta>（最後瀏覽日：11/15/2022），此外，亦可參見焦興鎧，前揭註12，頁95。

¹³⁹ 關於此點，參見 United States Free-Trade Agreements, <https://ustr.gov/trade-agreements/trade-investment-framework-agreements>（最後瀏覽日：11/15/2022）。

¹⁴⁰ *Id.*

¹⁴¹ 關於此點，參見 David A. Gantz, *Labor Rights and Environmental Protection under NAFTA and Other U.S. Free Trade Agreements*, 42 MIA. INT'L L. REV. 297, 353-54 (2011); Salsich, *supra* note 132, at 31-32; 及 Pagnattaro, *supra* note 134, at 389-407.

形式之強迫或強制勞動；(d) 有效廢除童工，以及為達到本協定之目的，禁止最惡劣形態勞工；及(e) 禁絕有關就業職業之歧視¹⁴²。同時，此一協定第 19 章還在第 8 條之定義條款，將勞動法一詞界定為：「會員國所制定之勞動法規，而直接與下列國際上所承認之勞動權利有關者，包括：(a) 結社自由及有效承認之團體協商權利；(b) 剷除所有形式之強迫或強制勞動；(c) 有效廢除童工、禁止最惡劣形態童工及其他對兒童與少年之勞動保護；(d) 消弭有關就業及職業之歧視；以及(e) 有關最低工資、工時與職業安全衛生之可接受勞動條件¹⁴³。」此外，它還在此一專章第 2 條(2) 中樹立前述所謂「不得部分廢除」之原則，也就是要求締約雙方不得為影響雙方貿易或投資而放棄或弱化勞動法中所揭櫫之前述各項基本權利¹⁴⁴。由它的這 2 個實體條文可以看出，美國政府日後與其他國家簽訂類似之雙邊自由貿易協定時，這些基本勞動人權清單將是絕對不會偏廢者¹⁴⁵。

其次，為有效執行這些實體條款，本專章第 3 條還特別提及有關勞動法之執行事項，該條特別訓令締約雙方在本協定正式生效後，即應採取持續或重複之作為或不作為，來有效執行它們本身的勞動法規，如果這些作為或不作為會影響到簽約國間之貿易與投資的話。該條雖也賦予締約雙方合理之裁量空間，而以「真實態度」(*bona fide*) 來分配它執行前述基本勞動權利及可接受工作條件之相關資源，但即使行使這類裁量權，仍不能抵觸它根據本專章所應承擔之責任。基於勞動法之執行與一國主權有密切聯結之精神，該

¹⁴² 此一勞工專章是將規範集體勞資關係之核心關係勞動基準，分成 2 個獨立之項目，而未併為一體，可能是顧及韓國勞工運動之特質，為避免該國強勢之資方財團打壓工會而特別加以強調者。至於此一雙邊自由貿易協定第 19 章勞工專章之全文，參見 https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/fta/korus/asset_upload_file934_12718.pdf (最後瀏覽日：10/25/2022)。

¹⁴³ 關於此點，參見焦興鎧，前揭註 3，頁 4-13。

¹⁴⁴ 焦興鎧，前揭註 3，頁 9。

¹⁴⁵ 關於此點，參見本文後揭伍部分之說明。

條還特別重申簽約會員國不得在另一會員國疆域內進行勞動法執行活動之原則¹⁴⁶。

再者，該專章還在第 4 條中特別強調程序保證及公共覺醒之重要性。在前者之情形，它要求締約雙方應讓所有利害關係人均有適當之管道，得以使用公正而獨立之裁決所，來執行該國之勞動法，而這些裁決所包括各國依法建構之行政裁決所、準司法裁決所、司法裁決所及勞動法庭在內。這些裁決所之程序應嚴守公平、衡平及透明之原則，並遵循法律之公平程序，所收取費用應合理，至於處理案件時限及遲延情況也應儘量避免。此外，除非在特別之情況及法律之規範下，否則相關之聽證程序均應對大眾公開進行。同時，還要求締約雙方應擔保對參與這些程序之當事人都能提供資訊及證據，來維護本身之立場，而這些裁決所做成之最終決定，也應根據相關證據，在當事人有充分機會得到聽證下，以書面作成，且還要給他（她）們及時求取賠償之機會，而對這些終局決定也要有效加以執行¹⁴⁷。至於在後者之情形，它則要求締約雙方應推動對勞動法之公共覺醒，俾讓有關勞動法執行及遵循程序之資訊，使得一般大眾得以知曉，並應加強他（她）們對勞動法之教育¹⁴⁸。

又者，為讓勞動人權之推動更能深化，且讓締約雙方就勞動事務之合作能更有效率，本專章還在第 6 條中要求締約雙方設置 3 個相關制度，第一是勞動事務委員會，由雙方勞動部或其他單位適當之資深官員組成，該委員會在本協定正式生效後，應每年開會 1 次，嗣後並視需要舉行，藉以監督本專章之執行，包括後述第 6 條所建構之勞動合作機制在內。為讓此一委員會得以更能發揮功效，該條還特別規定在舉行相關會議時，應有一場次讓該委員會之委員，得以與另一國之一般大眾會面，藉以討論有關執行本專章之相關事項¹⁴⁹。第二是締約雙方應在各自之勞動部內設置聯絡點，俾便處理及執行本專章之相關事宜，聯絡點之任務除應接受及考慮有關本專章事務之通訊

¹⁴⁶ 關於此點，參見焦興鎧，前揭註 3，頁 9-10。

¹⁴⁷ 焦興鎧，前揭註 3，頁 9-10。

¹⁴⁸ 焦興鎧，前揭註 3，頁 10。

¹⁴⁹ 焦興鎧，前揭註 3，頁 10。

外，還應將相關之通訊轉達給締約另一方及一般大眾，而締約之雙方，均應依本國之程序來審查這些通訊¹⁵⁰。第三是締約雙方應召開國家勞動諮詢委員會，由勞、資及一般大眾組成，俾便對本專章之執行提供諮詢，此類委員會可公開（或私下）舉行，並應將執行本專章之事項做成報告，以對外加以公開¹⁵¹。

最後，為強化簽約雙方對推動核心國際勞動人權之共同合作事宜，本勞工專章還特別在第 6 條及第 7 條，分別建構勞動合作及勞動諮詢之相關機制。在前者之情形，主要是針對前述國際勞工組織 1998 年宣言中所揭櫫之核心國際勞動基準，以及在 1999 年所通過之最惡劣形態童工公約而來，而訓令由締約雙方所建構之勞動合作機制來負責運作¹⁵²。至於在後者之情形，則主要是涉及締約雙方就本專章之事項產生爭端時，在適用本協定第 22 章正式爭端解決程序前之前置程序。根據本條之規定，提出此類諮詢之締約一方應以書面為之，而且要明確列出法律依據交予另一方之聯絡點，嗣後締約雙方即應儘力達成彼此都能滿意之解決方式，而且也能尋求適當之個人或組織提供意見或協助。如果雙方仍然無法藉此解決爭端，則可透過聯絡點以書面請求前述之勞動事務委員會介入，並以各種必要之手段，包括：諮詢政府或專家、運用調解及和解之程序等藉以儘速解決，如仍無法奏效，則申訴之一方，即得依據本協定第 22 章所規定之各項正式爭議處理機制來尋求救濟¹⁵³。

三、最近與其他國家談判雙邊自由貿易協定時之相關努力情形

事實上，除前述之韓美雙邊自由貿易協定外，根據美國貿易代表署之官網資料顯示，自 2018 年以後，該國與其他國家這類雙邊自由貿易協定之談判，目前似均陷於停頓之狀態。以它與泰國原先進行之這類談判為例，自該

¹⁵⁰ 焦興鎧，前揭註 3，頁 10。

¹⁵¹ 焦興鎧，前揭註 3，頁 10。

¹⁵² 焦興鎧，前揭註 3，頁 10。

¹⁵³ 焦興鎧，前揭註 3，頁 10。

國 2006 年發生政變後，即未再繼續進行。至於科威特之談判，則僅在 2006 年 2 月舉辦，專家層級之洽談而已，在卡達之情形也是如此。而與馬來西亞前述之談判，自在 2008 年 7 月舉行最後一次洽談後，即未再有進一步之發展。至於與紐西蘭、迦納、印尼、肯亞、茅利塔尼斯、莫三比克、聯合國大公國及厄瓜多等國，也都是呈現停滯不前之情形¹⁵⁴。如前所述，美國目前正與我國在洽談美臺 21 世紀貿易倡議，堪稱是唯一進行之雙邊貿易協定，雖因它並未觸及關稅減讓之議題，充其量只能算是一種「準」自由貿易協定而已，但在該國目前極端重視貿易與勞動人權關聯性之情形下，勢必會更要求我國在這方面嚴格加以遵循，而禁絕強迫或強制勞動之理念，又正是現在國際貿易及全球供應鏈不可或缺之一環，從而，我國對來自美國這方面之相關壓力，自亦不應等閒視之。

目前根據我國行政院經貿談判辦公室在 2022 年 6 月 1 日所發布之新聞稿，臺美雙方會就 11 項議題進行談判，而其中與勞動人權議題最為息息相關者，是第 7 項「推廣以勞工為中心的貿易」，並列出兩項具體作為，即：

（a）推動勞動權益之保護，發展更具包容性的貿易與勞動政策，包括消除全球供應鏈中的強迫勞動，以及（b）創造更多機會，促進性別平等，彰顯貿易可以成為促進勞動權益的正面力量¹⁵⁵。同時，在此一新聞稿中，還特別列出 5 項關於談判此一議題之完整盤點，分別是：（a）21 世紀貿易倡議納入勞動議題之重要性；（b）強化保障勞動權益已成為國際趨勢；（c）我國對基本勞動權益提供完善法制與保障；（d）臺美在勞動事務保持密切交流合作；及（e）臺美簽訂協議將更為有效保障勞動權益¹⁵⁶。至於在此一倡議之實際談判進度方面，根據相關之媒體報導，目前雙方已進行兩輪之談判，但似尚未觸及勞動權益方面之議題¹⁵⁷。由於我方一直希望能在 2023 年年底

¹⁵⁴ 關於此點，參見 United States Free-Trade Agreement, *supra* note 139（最後瀏覽日：06/01/2023）。

¹⁵⁵ 關於此一新聞稿之內容，參見該辦公室之官網，<https://www.ey.gov.tw/otn/>（最後瀏覽日：05/30/2022），其中劃線部分是本文所要強調者。

¹⁵⁶ 該辦公室之官網，<https://www.ey.gov.tw/otn/>（最後瀏覽日：05/30/2022）。

¹⁵⁷ 關於此一新聞媒體報導，參見經濟日報（01/13/2023），〈台美貿易協定明談判

前，完成此一倡議之正式簽署，因此，在目前美方行政及立法部門極端對我國友好之氛圍下，更應對在全球供應鏈中禁絕這類剝削性勞動之議題加以重視，而呼應該國所採取「三管齊下」之相關作為，即：消除強迫或強制勞動、禁絕童工問題及打擊人口販運，俾讓此一談判過程更形順利。

陸、我國所應採取之因應作為

本文此一部分將以千禧年作為分界點，分別說明美國政府如何透過前述歷年所公布之《各國人權概況年度報告》，以及相關部會所提出之其他報告，在勞工權利專章中，對我國強迫或強制勞動問題所提出之各種質疑與批判。在此要特別提出者是，由於美國政府是自卡特總統時期即已開始採取此一作為，迄今已有 40 多年，雖累積相當多之資訊，但基本上內容尚屬大同小異，因此，本部分將僅就較值得注意之重點加以說明，以做為未來在與它從事相關談判時參考之用。同時，鑑於童工問題現已逐漸與強迫勞動之議題「掛勾」，從而，有關該國對我國此一部分之相關指摘，亦將一併加以說明。此外，由於美國政府自千禧年後，也開始對人口販運之議題加以正視，因此，本部分將在後述二、部分，就美國對我國在這方面之評論及可改善之空間，也一併加以說明。

一、美國政府早期對我國強迫或強制勞動問題之質疑與批判 (1977 年～1999 年)

自民主黨籍之卡特總統從 1976 年極力倡議人權外交，而開始對我國勞動人權概況加以關注起，迄至 1999 年另一民主黨籍柯林頓總統第二任末期為止之 22 年間，中間還曾歷經共和黨籍雷根總統及老布希總統之 12 年執政，美國國務院共發布 21 份前述之《各國人權概況年度報告》，如果再加上其他行政單位，諸如商業部及勞動部在這段期間所提出之相關報告，則為

聚焦反腐措施五領域》，A4版。

數更是可觀¹⁵⁸。一般而言，如以政黨屬性來看，該國在民主黨籍總統執政期間，通常都會採取較親勞方之立場，而在對其他國家勞動人權概況加以評估時，一貫都會採取較嚴格看待之態度；至於在共和黨籍總統主掌白宮時，則較會以資方立場為重，而對其他國家本身之勞動人權問題，通常都會依國際局勢或國內本身需求之發展情況來做彈性調整，甚至有時在某些集權或開發中國家未能善待它們本國勞工時，還會採取較為寬容之立場。在這段期間內，以極端親資方之雷根總統為例，他在執政之 8 年期間，堪稱是近代美國歷任總統中，對該國公私部門勞工運動及勞動人權傷害最大者，雖然他甚至曾擔任過好萊塢演員工會之理事長¹⁵⁹！但卻因與臺灣頗有淵源，從而對我國之勞動人權概況一向尚稱友善，即使在這個階段，來自美國壓力要改善我國勞動人權概況堪稱已達到最高峰¹⁶⁰。而繼任之老布希總統，甚至對中國大陸極端惡劣之勞動人權概況，也是採取較為寬容之態度¹⁶¹。至於在民主黨籍總統執政期間，雖然卡特總統對我國人權概況一向不假辭色，但柯林頓總統卻相對非常包容友善¹⁶²。

至於美國政府實際上在這段期間內，對我國強迫或強制勞動問題所提出之質疑與批判，在這 4 位總統之任期內，約可整理如下加以說明：首先，在卡特總統任職 4 年期間，雖在 1979 年以極不友善之手段與我國斷交而與中國建交，且在所發布之 4 份年度之報告中，曾對我國政府不尊重個人完整

¹⁵⁸ 關於此點，參見焦興鎧，前揭註 38，頁 499。

¹⁵⁹ 關於雷根總統在執政期間（1981 年至 1989 年）對美國勞工運動所造成之負面影響，尤其是在私部門之集體勞資關係部分，參見焦興鎧（2013），〈美國集體勞資關係法制之困境及相關改革倡議之研究〉，黃昭元（編），《法治的傳承與永續：第一屆翁岳生教授公法學術研討會論文集》，頁 191-193，新學林。

¹⁶⁰ 關於此點，參見 Cing-Kae Chiao, *Labor Law Reforms in the Republic of China under the Pressure of the United States*, in R.O.C.- U.S.A. RELATION 1979-1989, 463-70 (1991).

¹⁶¹ 關於此點，參見焦興鎧，〈美國政府對台海兩岸勞工權利概況之評估：1990-1991〉，氏著，《勞工法論叢（一）》，頁 423-439。

¹⁶² 關於此點，參見焦興鎧（2014），〈美國政府對台海兩岸勞動人權概況之近期評估：2000 年-2011 年〉，裘兆琳（編），《中美關係專題研究：2009 - 2011》，頁 168，中央研究院歐美研究所。

（包括免於刑求、不人道待遇、濫刑拘禁、拒絕公開審判及侵入住宅等），以及欠缺對民權與政治自由（包括思想、言論、新聞、宗教及集會自由等），都曾做出相當不友善之質疑與批判，但基本上對我國在維護人民基本需求方面之表現，諸如食物、安置、健康及教育等相關作為，還是採取肯定之立場。在此值得注意者是，由於在這段期間提及我國並無有意義之工會運動，雖工會享有組織權，但罷工權卻因戒嚴法之實施而被禁止加以批判外，至於強迫或強制勞動之議題，則在 4 份人權報告中始終並曾未被提及¹⁶³。其次，在繼任之雷根總統任職 8 年期間，雖然美國政府在當時透過普遍優惠關稅制度（Generalized System of Preferences, GSPs）及 301 條款等，對我國相關勞動法制及措施之改革，曾造成極大之壓力，但因基本上該國是採取對我國相當友善之態度，而且臺灣也正朝民主大步邁進，因此，反而對我國在這方面產生甚多正面之影響，也為未來之改革方向奠定堅實之基礎¹⁶⁴。事實上，雷根總統行政當局自 1982 年起之國家年度報告開始，即已經改變卡特總統過去並未重視勞動人權之做法，而特別另以勞工權利（worker rights）之專節，引用國際勞工組織前述所頒布之 8 個核心勞動公約中極力揭櫫之 4 項基本勞動人權，來評估各國在這方面之表現，而強迫或強制勞動之禁絕，即是其中重要之一項¹⁶⁵。一般而言，美國政府在這段期間所提出之 8 份年度報告外，都認為我國自 1984 年勞動基準法制定後，這類問題已因政府之重罰措施而獲致解決，但值得注意者是，美國政府在 1989 年及 1990 年之 2 份報告中，已開始提及非法外籍勞工及偷渡來台大陸勞工等，在這方面可能引發之問題¹⁶⁶。

¹⁶³ 關於此點，參見 COUNTRY REPORTS ON HUMAN RIGHTS PRACTICES FOR 1977-1981, <https://onlinebooks.library.upenn.edu/webbin/serial?id=crhrp> (last visited Jan. 30, 2023).

¹⁶⁴ 關於此點，參見 Chiao, *supra* note 160, at 478-88.

¹⁶⁵ 關於此點，參見 U.S. DEPARTMENT OF STATE, COUNTRY REPORT ON HUMAN RIGHTS PRACTICES FOR 1982, <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=ien.35556011424694&view=1up&seq=6> (last visited Jan. 30, 2023).

¹⁶⁶ 關於此點，參見焦興鎧（1993），〈一九九〇年至一九九一年美國政府對台海兩

再者，在老布希總統後續之 4 年執政期間，美國對我國之勞動人權概況之評估，大體則是沿用雷根總統之方式，而在強迫或強制勞動之消除部分，也並沒有太多之變動，唯一值得注意者是，該國在 1991 年之年度報告中，首度提出有關原住民家長將未成年女孩出售從事賣淫之嚴重社會問題，尤其是原住民占全台灣人口 2%，但竟有 20% 之雛妓是來自此一族群，而認為應被視為是一種強迫勞動之樣態¹⁶⁷！最後，在柯林頓總統執政之 8 年期間，堪稱是該國近期民主黨籍總統中最重視勞動議題之一位，而不論對國內及國際之勞動事務，都有相當可觀之建樹，尤其是在與國際勞工組織之合作方面¹⁶⁸。事實上，美國政府在這段期間所公布之前 3 年年度報告中，在強迫或強制勞動之消除部分，僅非簡短以「勞動基準法禁止強迫或勞動，並未有相關之案例被報導出來」之字句輕輕帶過，一直到 1997 年之年度報告，才再提及有關前述原住民家長將女孩賣作雛妓之陋習，而且也點出在這方面採取刑事訴追之困難¹⁶⁹。在此值得注意者是，在 1999 年至 2001 年之年度報告中，美國政府在此一勞動人權部分，首度提及第二次世界大戰期間日本徵用所謂「慰安婦」（comfort women）之課題，宣稱有 9 位被害人在日本提出訴訟，要求日本政府給付美金 10 萬元之賠償並正式道歉¹⁷⁰。

岸勞工權利概況之評析》，林正義（編），《中美關係報告：1990-1991》，頁 94-95，中央研究院歐美研究所。

¹⁶⁷ 關於此點，參見 U.S. DEPARTMENT OF STATE, COUNTRY REPORT ON HUMAN RIGHTS PRACTICES FOR 1991, <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=hvd.32044046921540&view=1up&seq=4> (last visited Jan. 30, 2023).

¹⁶⁸ 關於此點，參見焦興鎧（2010），〈柯林頓總統與美國 1993 年至 2000 年勞工法制之改革〉，《就業與勞動關係季刊》，2 期，頁 26-27。

¹⁶⁹ 關於此點，參見 U.S. DEPARTMENT OF STATE, COUNTRY REPORTS ON HUMAN RIGHTS PRACTICES FOR 1994-2001, <https://catalog.hathitrust.org/Record/000062477> (last visited Jan. 30, 2023).

¹⁷⁰ 關於此點，參見 U.S. DEPARTMENT OF STATE, COUNTRY REPORTS ON HUMAN RIGHTS PRACTICES FOR 1999-2001, <https://catalog.hathitrust.org/Record/000062477> (last visited Jan. 30, 2023).

二、美國政府近期對我國強迫或強制勞動問題之質疑與批判 (2000 年～迄今)

事實上，自千禧年後，相繼執政共和黨籍之小布希總統、民主黨籍之歐巴馬總統、共和黨籍之川普總統，以及現任民主黨籍之拜登總統等，對我國近年來之民主發展過程，一般都是採取相當支持之態度，從而，對我國在禁絕強迫或強制勞動、童工及人口販運等問題之努力上，也大致都是採取肯定之立場。首先，在小布希總統之 8 年執政期間，除在頭 3 年仍然沿續柯林頓總統時之作為，對所謂慰安婦問題在日本訴訟之情形，以及雛妓問題，列入強迫或強制勞動之範圍而加以說明外，在其他 5 年之年度報告中，均曾提及有兒童被迫從事此類剝削性勞動及販賣人口之相關報導¹⁷¹。事實上，根據該國前述在 2000 年所制定之販運被害人保護法相關規定，美國政府自千禧年開始，即開始以人口販運年度報告之方式，來檢視世界各國在這方面之表現。同時，鑑於童工問題在全球供應鏈上所扮演之角色日益吃重。從而，小布希總統在 8 年期間對此 2 問題即特別加以重視，而在檢視美國政府對我國在禁絕強迫或強制勞動努力之表現時，自也應該一併提及。一般而言，美國政府這 8 年對我國在禁止童工問題之相關作為是抱持相當肯定之態度，除認為勞動基準之最低僱用年齡（15 歲）被普遍遵循及有效執行外，還特別提及我國亦能根據國際勞工組織前述第 182 號最惡劣形態童工公約之相關規定，禁止兒童從事債務賣身契約、娼妓、色情表演及其他違法活動¹⁷²。然而，在人口販運之問題上，美國政府在這 8 年期間對我國之表現，卻有相當不同之看法。舉例而言，雖然它在早期曾將我國列為第一等級國家名單，但在

¹⁷¹ 關於此點，參見 U.S. DEPARTMENT OF STATE, COUNTRY REPORTS ON HUMAN RIGHTS PRACTICES FOR 2002-2004, <https://catalog.hathitrust.org/Record/000062477> (last visited Jan. 30, 2023).

¹⁷² 關於此點，參見 U.S. DEPARTMENT OF STATE, COUNTRY REPORTS ON HUMAN RIGHTS PRACTICES FOR 2004-2005, <https://catalog.hathitrust.org/Record/000062477> (last visited Jan. 30, 2023).

2003 年及 2006 年均將我國列為第二級國家名單，而迫使我國不得不自 2009 年起制定人口販運防制法來加以因應¹⁷³。

其次，在歐巴馬總統執政 8 年期間，美國政府對我國勞工人權概況之關注程度益形提高，而陸續發表之 8 份國家年度報告內容則更趨詳盡。舉例而言，在前 2 年之報告中，雖仍然是沿襲小布希總統行政當局之做法，例行性指出在我國家庭照護、農業、漁業、製造業及建築業等部分，仍有人口販運及強迫勞動事例之情形，但也指出政府根據人口販運防制法將強迫勞動刑罰化之努力，而且也指出各種提升公眾認知之相關作為，包括勞工教育手冊、外籍勞工熱線，以及教育部在修訂課程中加入人口販運議題之努力等¹⁷⁴。嗣後，在後續 6 年中，這些年度報告更設法提出具體之數據，來說明我國在打擊人口販運藉以嚇阻防杜強迫勞動之各項努力，包括警察及司法部門所拯救之被害人人數，尤其是那些被迫賣淫者。同時，這些報告也在童工之禁絕部分，特別提到 16 歲兒童不得從事粗重或危險工作，以及每日正常工時不得超過 8 小時之相關規定¹⁷⁵。在此值得注意者是，由於歐巴馬總統行政當局在執政期間將參與前述跨太平洋夥伴協定列為施政重點，而對該協定第 19 勞工專章中之禁絕強迫或強制勞動、童工之禁止，以及禁止童工所生產產品輸出議題特別重視，因此，雖然該協定終究未能實現，但對我國而言對這些課題之重視，仍不得掉以輕心¹⁷⁶。

再者，雖然繼任之川普總統執政期間僅有 4 年，但對我國禁絕強迫或強制勞動、禁絕童工問題，以及防堵人口販運等所應從事之相關作為，卻做出比前述所有總統行政當局更為詳盡之批判。舉例而言，這 4 份年度報告都提

¹⁷³ 關於此點，參見羅國榮，前揭註 64，頁 54 及王正嘉（2012），〈禁止剝削勞工的刑事立法與國際法〉，《中華國際法與超國界法評論》，8 卷 2 期，頁 234。

¹⁷⁴ 關於此點，參見 U.S. DEPARTMENT OF STATE, COUNTRY REPORTS ON HUMAN RIGHTS PRACTICES FOR 2009-2010, <https://catalog.hathitrust.org/Record/000062477> (last visited Jan. 30, 2023).

¹⁷⁵ 關於此點，參見 U.S. DEPARTMENT OF STATE, TAIWAN 2011-2016 HUMAN RIGHTS REPORTS, <https://2009-2017.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/index.htm> (last visited Jan. 30, 2023).

¹⁷⁶ 關於此點，參見焦興鎧，前揭註 12，頁 97-98、106-108、126-127。

及雖然政府部門非常有效執行相關之法令，但由於刑度過輕及罰則不重，往往無法產生嚇阻之作用。同時，它們也指出在臺灣籍漁船上工作之外籍勞工，最容易成為強迫勞動之被害人，而仲介公司收取過高之招募費用，以及來源國迫使這些勞工變成債務賣身契約工等事例，都是這些報告高度關切之對象。此外，它們對被吊銷仲介公司執照之事業單位，仍能以新的公司之姿重操舊業一事，也是頗有微詞。至於在童工問題之禁止及最低僱用年齡部分，這些報告也都曾提到利用兒童從事商業性剝削之事例，也是值得我國重視之課題¹⁷⁷。

最後，新上任之拜登總統截至目前為止，雖僅曾公布 2 份相關之年度報告，但它們內容之詳盡，卻是歷年來年度報告中鋪陳最為完整者，尤其是有關強迫或強制勞動之禁絕部分，而值得在此加以進一步說明。一般而言，此 2 份報告除沿續過去美國政府在這方面對我國之褒貶外，還增列以下幾個新的項目，（a）在強迫或強制勞動之禁絕方面，此一報告特別指出，對外籍漁工之虐待部分，包括資深船員毆打、禁供食物飲水、扣置身分證件、薪資預扣及違約強制負擔漁船作業費用等，都是常見之陋習，尤其是無法有效監督之遠洋漁業，情形更是嚴重，行政院及漁業署在近年來雖曾設法改善這些漁工之工作條件、加薪及直接給付，也要仲介公司在 24 小時內通報對外籍勞工之不當對待給執法單位，尤其對性侵犯、性方面之人口販運及強迫勞動等，但對刑度過輕一事仍是頗有微詞。（b）這 2 份報告在可接受工作條件部分，另外還對我國未能善待外籍勞工方面做出較為嚴厲之批判，尤其是在過高之仲介費用，認為讓這些勞工陷於債務賣身契約之困境，而有賴國際合作來對勞務輸出國加以監督，特別是在遠洋漁業之外籍漁工部分。（c）它們也指出逃逸或失聯外勞之情形也相當嚴重，估計目前共有 72,000 人並無法獲致合適之勞動保障，而他（她）們大多集中在家事勞動及製造業，在沒有合法之證件下，極易成為被剝削之對象。（d）至於在禁止童工及最低僱

¹⁷⁷ 關於此點，參見 U.S. DEPARTMENT OF STATE, TAIWAN 2017-2020 HUMAN RIGHTS REPORTS, <https://www.state.gov/reports-bureau-of-democracy-human-rights-and-labor/country-reports-on-human-rights-practices/> (last visited Jan. 30, 2023).

用年齡部分，這兩份報告則提及雖沒有最惡劣形態之童工問題之報導出現，但對罰則過輕一事，還是依例提出批判¹⁷⁸。

三、我國所應從事之相關改革措施

雖然美國並未批准認可國際勞工組織前述禁絕強迫或強制勞動之 2 項核心公約，而且本身濫用此類剝削性勞動之問題也時有所聞，至於在消除人口販運及禁絕童工問題方面之表現也屬乏善可陳¹⁷⁹。從而，它強烈要求其他國家必須尊重這類基本勞動人權之舉，即有師出無名及雙重標準之譏。然而，鑑於卡特總統自 1978 年開始對我國在人權問題上施壓迄今，即一直持續努力進行勞工法制與措施之相關改革，而且也獲致相當可觀之成果¹⁸⁰，在目前國際上極端重視此一剝削性勞動課題之氛圍下，我國仍不該以此自滿，而應進一步以短中長 3 個時段為期，更積極採取下列之改革措施，藉能一掃目前仍有採用此類剝削性勞工紀錄之惡名，更得以「模範生」之身分重返國際社會，而在全球供應鏈上扮演更正面之角色。

首先，在短期階段（以 3 年至 5 年為期）方面，我國應根據前述國際組織之倡議及其他先進國家之經驗，儘速修正或強化現行與強迫或強制勞動直接相關之法律，俾對這類弱勢勞工提供更週全之保護。以勞動基準法為例，該法第 5 條在制定時之立法理由，即已強調係呼應國際勞工組織前述第 105 號公約之規定，堪稱是我國禁絕此類剝削性勞動最重要之法源依據¹⁸¹，但它的行為態樣僅及於「強暴、脅迫、拘禁或其他非法之方法」而已，與國際勞

¹⁷⁸ 關於拜登總統對我國勞動人權概況之評估，尤其是有關強迫或強制勞動之禁絕、童工之禁止與僱用最低年齡，以及人口販運等問題之質疑批判，參見 U.S. DEPARTMENT OF STATE, TAIWAN 2021-2022 HUMAN RIGHTS REPORTS, https://www.state.gov/wp-content/uploads/2023/02/415610_TAIWAN-2022-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf (last visited Apr. 4, 2023).

¹⁷⁹ 關於對美國在這方面較早期之批判，參見 HUMAN RIGHTS CENTER, UNIVERSITY OF CALIFORNIA, BERKELEY, HIDDEN SLAVES: FORCED LABOR IN THE UNITED STATES 9-19 (2004).

¹⁸⁰ 關於我國較早期之成效，參見 Chiao, *supra* note 160, at 479-88.

¹⁸¹ 關於此點，參見焦興鎧，前揭註 30，頁 13。

工組織前述在 2012 年所頒布之 11 項認定指標相較，顯然較狹窄而無法適應國際擴大保護之趨勢，而有重新修正之必要¹⁸²。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，理應得以用來處理僱用外籍勞工仲介費用過高而衍生之強迫勞動議題，但也因文義模糊而實施效果不佳，而應取法國國際勞工組織在 1997 年所通過第 181 號公約中，有關收取費用及勞工保護之相關規定¹⁸³。此外，我國在 2009 年施行之人口販運防制法，雖然它的第 32 條明定對「從事勞動與報酬顯不相當之工作」科以刑事懲罰，已較前述勞動基準法第 5 條之規定更為周全，但與前述國際組織相關公約之規定，以及其他先進國家所規範者相較，仍有概念及標準不明確之缺失，而有進一步加以修正之必要¹⁸⁴。再者，鑑於目前國際上對童工之最低年齡，已有普遍提高至 18 歲之趨勢，我國勞動基準法及其他勞動保護法規，自也應同步加以向上調整¹⁸⁵。最後，由於外籍勞工此一族群，已成為對此類剝削性勞動最關注之對象，而我國對外籍遠洋漁工、社福外勞及無證外勞保護不足之沉痾，也一直是美國、歐洲聯盟或其他人權團體質疑批判之目標，因此，應如何根據國際勞工組織歷年所建構之相關國際勞動基準，儘速制定相關之立法，諸如家事勞動法，或頒布相關之指導原則，而不是一直停留在目前專案小組研議之階段，實在也是當務之急¹⁸⁶。

¹⁸² 關於此點，參見羅國榮，前揭註64，頁28-31。

¹⁸³ 關於此點，參見焦興鎧，前揭註30，頁17-26。

¹⁸⁴ 關於此點，參見高玉泉（2014），〈人口販運防制法之立法缺失與修法方向：以聯合國相關規範為中心之檢視〉，《台灣法學雜誌》，246期，頁36-37，此外，亦可參見王正嘉，前揭註173，頁15-16。

¹⁸⁵ 關於此點，參見焦興鎧（2007），〈論國際上禁絕童工問題之努力〉，《全國律師》，11卷3期，頁57-58。

¹⁸⁶ 關於此點，參見孫友聯（2013），〈移動中的剝削：台灣外勞人權問題剖析〉，《台灣人權季刊》，2卷2期，頁124-125；劉梅君（2000），〈「廉價外勞」論述的政治經濟學批判〉，《台灣社會研究季刊》，38期，頁80-83；藍佩嘉（2006），〈合法的奴工，法外的自由：外籍勞工的控制與出走〉，《台灣社會研究季刊》，64期，頁117-142。至於我國對遠洋漁業外籍勞工之勞動剝削問題，參見國家人權委員會（2022），《海上人權路：外籍漁工人權專案報告》，頁35-60，監察院；及劉黃麗娟、嚴國維（2020），〈遠洋漁業勞動體制初探：一個建構在利益極大化、共識與風險轉嫁的工業性漁撈模式〉，《勞資關係論叢》，21卷2期，頁84-

其次，在中程階段（以 5 年至 10 年為期）方面，鑑於國際勞工組織在經濟全球化及區域整合過程中所扮演之角色益趨重要，而基本勞動人權之保障——包括強迫或強制勞動，以及童工問題之禁絕在內，因為已具有普世之價值，而且也越來越與敏感之國家主權議題脫鉤，我國實應慎重考慮與它進一步發展各類之正式及非正式關係，一方面藉由對國內本身勞動法制與措施之進一步改革，來向全球展現在國際勞動合作事務上排除我國參與之不合理性外，另一方面亦得以經由該組織所提供之各種專業技術協助，來因應前述這些變局對我國就業市場及勞資關係所產生之各種衝擊。雖然以目前國際局勢觀之，要全面重返該國際組織之可能性微乎其微，但如能透過美國政府與其他先進國家之協助及本身之努力，以某種替代性安排（如觀察員身分）來參與其相關活動，則對我國仍屬有利之舉¹⁸⁷。事實上，我國與該組織在過去一直是處於一個非常微妙之關係，雖然在大陸時期曾是它的創始會員國，但卻因早期國力不振而未能發揮作用，直到所謂「南京 10 年」期間，才藉由它的協助開始建構一套現代化之勞動法體制，並批准認可多項相關之國際勞動公約，然而嗣後又因遭逢八年抗戰及國共內戰之變局，導致沒有辦法付諸實施。至政府遷臺後，雖又與它恢復聯繫，卻因嗣後喪失聯合國席次而終告關係完全斷絕，一直到 1979 年美國與我國斷交後，在卡特總統力主前述人權外交之積極作為下，反而讓它歷年所倡議之國際勞動規範，尤其是涉及勞工基本人權之核心國際勞動基準，成為美國督促我國改革勞動法制及措施最重要之遵循依據，反而讓我國與國際勞工組織重獲聯結之機會，尤其是近年來為積極參與經濟全球化及區域整合之活動，更讓這些具有普世價值之核心勞動公約中所揭櫫之理念，包括對強迫或強制勞動之消除，以及童工問題之禁絕等，成為我國近年來從事相關改革之最重要指導原則。在這種情形下，

90。

¹⁸⁷ 事實上，國際勞工組織之退休（甚至現任）資深官員，近年來即經常以專家學者之身分，透過我國相關非政府組織之邀請，以專業技術合作之名義，到臺灣參加工會組織之訓練課程，而我國之工會及雇主代表，亦常有機會參與歷年國際勞工大會之活動，這是我國自 1971 年喪失聯合國席位以來甚少見者，足見雙方關係仍有進一步發展之空間。

我國與國際勞工組織將來能發展更進一步之合作關係，實已是不可避免之事實¹⁸⁸。雖然在目前之國際現實下，尤其來自對岸中國大陸之阻撓，要以會員國身分參與它正式活動之機會不大，但由此次新冠肺炎疫情（Covid-19）之發展情形可以看出，聯合國體系下之世界衛生組織（World Health Organization, WHO），在中國大陸之壓力下，對防疫甚為成功的我國之無情打壓，反而成為我國爭取國際先進國家同情之利器。如果我國能善加利用積極參與區域整合，並與各重要經貿夥伴洽簽多邊及雙邊自由貿易之契機，在這些協定中所倡議應遵循並推動該組織所積極倡議核心國際勞動基準之督促下，進一步改革我國本身之勞動法制及措施，成為這方面之模範角色，而且也能順勢引領其他開發中國家加以效尤，分享我國在這方面之成就與經驗，則更能突顯我國雖非該組織之會員國，但在對這些核心勞動基準所揭櫫基本勞動人權之保障上，可說要比其他一般會員國還要更來得用心¹⁸⁹。

最後，在長期階段（以 10 年以上為期）方面，我國應更進一步跳脫仍屬開發中國家之思維，在完成前述相關勞動法及措施之改革後，趁勢以先進國家之立場，呼應經濟合作暨發展組織，以及歐洲聯盟所提出有關禁絕強迫或強制勞動及童工問題之倡議，則更有助於我國在這方面國際形象之進一步提升。以前述之經濟合作暨發展組織為例，它自上世紀 70 年代起，即曾頒布相關之指導原則，要求會員國對影響力日益深遠之跨國公司，應積極保障包括禁止強迫或強制勞動在內之基本勞動人權，而這些指導原則在經過歷年修正後，已經成為這類公司在全球供應鏈中善盡它們企業社會責任之重要方針，同時在聯合國及國際勞工組織之通力合作下，更已由先前僅具軟法性質之宣示作用，逐漸被提升至對會員國具有拘束力之重要依據。事實上，我國雖非該組織之會員國，但也曾針對我國籍之這類公司頒布相關準則，俾使它們在其他國家投資設廠，或向供應與協力廠商下訂單時，均能對保障勞動人權這類社會議題加以重視，尤其是對聯合國所倡議之「環境、社會及公司治

¹⁸⁸ 關於此點，參見焦興鎧（2021），〈國際勞工組織之國際規範與臺灣法制〉，社團法人台灣法學會（編），《台灣法學新課題（十六）》，頁77-79，元照。

¹⁸⁹ 焦興鎧，前揭註188，頁78-79。

理」(Environmental, Social and Corporate Governance, ESG)，以及「永續發展目標」(Sustainable Development Goals, SDGs)等運動，更是積極加以推動¹⁹⁰。我國既一直期望能申請加入此一國際組織，而本身之經濟實力亦不遜其他之會員國，自應更努力爭取美國及其他自由民主理念相近會員國之支持，即便在目前仍屬一需長期努力奮鬥之目標。在這種情形下，對該組織前述在禁絕強迫勞動、禁用童工及打擊人口販運之各種相關作為，我國自應更為盡力加以實踐。至於在歐洲聯盟方面，根據國際勞工組織所公布之《貿易協定勞工條款中心》(Labour Provisions in Trade Agreements Hub)顯示，它早自上世紀 80 年代起，即與許多開發中國家簽訂自由貿易協定，雖早期並未重視勞動議題，但自 2005 年起即開始加以關注，雖然在有些協定中仍未將勞工條款列入，但大部分已詳加規定¹⁹¹。我國近年來既與該超國家組織在經貿投資活動上關係益趨密切，而且自俄烏戰爭後，它對我國之態度亦更趨友好，雙方甚至連敏感性之政治議題也屢有突破。在這種情形下，我國實更應積極爭取與它簽訂此類自由貿易協定，而對它前述歷年在推動勞動人權議題上之努力，尤其是前述有關強迫勞動之禁絕、童工之禁止及人口販運之防制等，自也應盡力加以遵循，俾便能讓此類締約談判之進行更形順暢¹⁹²。在此值得一提者是，根據國際勞工組織前述勞工條款中心所公布之資料顯示，脫歐後之英國在近年來，與其他國家或區域組織簽訂雙邊或多邊貿易協定之情形更是極為積極，在 2021 年一年內，即有多達 35 個國家或地區，而在這些協定中，它對勞工權利條款之要求並不一致。舉例而言，在它與歐洲聯盟所簽訂之這類協定中，即訂有勞工權利條款，而在與加拿大所簽訂之協定中，也有相關類似之規定，但在與日本及新加坡所簽訂之協定中，卻是付之闕如

¹⁹⁰ 關於此二重要倡議之相關內容，參見聯合國之官網，<https://www.un.org/en/>（最後瀏覽日：02/08/2023）。

¹⁹¹ 關於此點，參見INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, LABOUR PROVISIONS IN TRADE AGREEMENTS HUB, https://www.ilo.org/global/research/projects/trade-decent-work/WCMS_835479/lang--en/index.htm (last visited Feb. 2, 2023).

¹⁹² 關於歐洲聯盟近年來與其他國家洽簽多邊自由貿易協定之情形，參見*Id.*

¹⁹³。由於英國近年來對我國之態度丕變，已由過去極度不友好而轉趨希冀能建立更密切之雙邊關係。在這種情形下，我國自應掌握此一良機，採取更積極之態度來與該國洽簽此類協定，甚至主動將包含禁絕強迫或強制勞動在內之勞工權利條款列入，以展示我國願意善盡此類國際責任之決心。

柒、結 語

綜上所述，美國政府希望透過國會立法之方式，藉由本身強大之國防外交及經貿實力，以單方施壓之相關作為，來禁止其他國家強迫或強制勞動產品輸入美國；或要求接受它的援助或貿易對手國，應改革本身之勞動法制或措施，希冀能在它們國內即對此類剝削性之勞動採取禁絕之立場，而從源頭就能消除這類產品在國際供應鏈上出現；甚至還經由國務院每年所公布之相關人權及人口販運年度報告，以及勞動部所公布之這類產品清單等作為，來對違反這類勞動基本人權之國家加以質疑與批判；更會進一步採取更激烈之貿易制裁或抵制手段，來迫使它認為違反這類國際勞動基準之國家就範。一般而言，由於美國政府這類單方面之相關作為，主要是引用國際勞工組織前述之 2 項核心國際勞動基準為依據，但它自己本身迄今僅正式批准其中第 105 號廢止強迫或強制勞動公約而已，而且國內本身人口販運、童工及強迫勞動之問題亦甚為猖獗嚴重，因此頗有「師出無名」及「雙重標準」之譏，從而所能產生之積極效果並不彰顯。然而，美國終究是全世界最具實力之經濟體，且國防外交之實力確屬強大，如果能善用此類優勢，在經濟全球化或區域整合之趨勢下，透過與其他國際組織或超國家組織共同從事多邊之努力，或在與其他國家進行目前最受矚目之簽訂雙邊自由貿易協定時，將禁絕或消除強迫或強制勞動之勞工權利條款加入，所可能發揮之作用及效應可能更為可觀。事實上，美國在目前也是確實正在採取「多管齊下」之相關作為，

¹⁹³ *Id.*

希望能對這種剝削性勞動所產生之扭曲現象及所造成之不良後果，儘量發揮匡正及剷除之效應。

至於我國目前在希望參與區域自由貿易協定，以及與美國談判締結雙邊自由貿易協定之雙重壓力下，對禁絕這類剝削勞動議題必須採取更積極之相關作為，實屬刻不容緩。我國既早在 1959 年，即已由立法院正式批准認可國際勞工組織在 1957 年所通過前述之第 105 號廢止強迫勞動公約，並已在勞動基準法中以第 5 條強制勞動之禁止，以及第 6 條之抽取不法利益之禁止來加以實施，足見我國雖非該國際組織之會員國，但在這類核心國際勞動基準之遵循上，甚至要比其他會員國來得更為認真，但不可諱言此類剝削性勞動議題，在近年來確有益趨嚴重複雜之趨勢，尤其是在經濟全球化及區域整合趨勢之影響下，國際貿易及供應鏈所引發之這類議題更是引人注目。從而，我國更應跳脫本身仍是開發中國家之思維，而以已開發國家之立場，用更高之標準及格局來因應此一問題。在這種情形下，藉由與美國談判締結雙邊自由貿易之契機，根據它歷年對我國在消除這類剝削勞動問題之質疑批判為基礎來加以改革，實是未來必須努力之方向。事實上，根據美國國務院歷年所發布之各國人權概況及人口販運報告，以及勞動部所發布之童工及強迫勞動產品清單來看，我國在這方面之表現，已有相當程度之改善，即使將目前日益受到重視之人口販運及童工問題也同時列入考量，要在這方面達到已開發國家之層級，應屬「指日可待」。

參考文獻

一、中文部分

- 王正嘉（2012），〈禁止剝削勞工的刑事立法與國際法〉，《中華國際法與超國界法評論》，8卷2期，頁217-240。
- 孫友聯（2013），〈移動中的剝削：台灣外勞人權問題剖析〉，《台灣人權學刊》，2卷2期，頁113-128。
- 高玉泉（2014），〈人口販運防制法之立法缺失與修法方向：以聯合國相關規範為中心之檢視〉，《台灣法學雜誌》，246期，頁27-38。
- 國家人權委員會（2022），《海上人權路：外籍漁工人權專案報告》，監察院。
- 焦興鎧（1993），〈一九九〇年至一九九一年美國政府對台海兩岸勞工權利概況之評析〉，林正義（編），《中美關係報告：1990-1991》，頁94-95，中央研究院歐美研究所。
- （1995），《勞工法與勞工權利之保障：美國勞工法論文集（一）》，元照。
- （2000），《勞工法論叢（一）》，元照。
- （2004），〈美國政府對臺海兩岸勞動人權概況之近期評估：2000年～2011年〉，收於：裘兆琳（編），《中美關係專題研究：2009-2011》，頁155-186，中央研究院歐美研究所。
- （2005），〈勞動基準法總則章與國際勞動基準之規範〉，收於：臺灣勞動法學會（編），《勞動基準法釋義：施行二十年之回顧與展望》，頁1-26，新學林。
- （2006），《國際勞動基準之建構》，新學林。
- （2007），〈論國際上禁絕童工問題之努力〉，《全國律師》，11卷3期，頁36-62。

- (2010), 〈柯林頓總統與美國 1993 年至 2000 年勞工法制之改革〉, 《就業與勞動關係季刊》, 2 期, 頁 2-35。
[https://doi.org/10.6674/TWELRQ.201008_\(2\).0001](https://doi.org/10.6674/TWELRQ.201008_(2).0001)
- (2013), 〈美國集體勞資關係法制之困境及相關改革倡議之研究〉, 收於: 黃昭元(編), 《法治的傳承與永續: 第一屆翁岳生教授公法學研討會論文集》, 頁 169-238, 新學林。
- (2015), 〈美國與國際勞工組織關係之最新發展及對國際勞動人權倡議之影響〉, 《全國律師》, 19 卷 4 期, 頁 15-38。
- (2016), 〈跨太平洋夥伴協定草約勞工專章內容分析〉, 《中華郵工會訊》, 69 期, 頁 12-22。
- (2018), 〈美國在跨太平洋夥伴協定談判中對勞工權利條款之立場及對我國之影響〉, 《歐美研究》, 48 卷 1 期, 頁 73-138。
[https://doi.org/10.7015/JEAS.201803_48\(1\).0002](https://doi.org/10.7015/JEAS.201803_48(1).0002)
- (2020), 〈跨太平洋夥伴全面進步協定勞工專章對臺灣之影響: 兼論美國立場所扮演角色〉, 《勞動及職業安全衛生研究季刊》, 28 卷 4 期, 頁 70-92。
- (2021), 〈國際勞工組織之國際規範與臺灣法制〉, 收於: 社團法人台灣法學會(編), 《台灣法學新課題(十六)》, 頁 47-89, 元照。
- (2022), 〈自由貿易協定之勞工專章發展趨勢〉, 《台灣勞工季刊》, 69 期, 頁 4-13。
- 黃長玲(2001), 〈全球化與國際勞動人權〉, 《美歐季刊》, 15 卷 1 期, 頁 1-18。
- 劉黃麗娟、嚴國維(2020), 〈遠洋漁業勞動體制初探: 一個建構在利益極大化、共識與風險轉嫁的工業性漁撈模式〉, 《勞資關係論叢》, 21 卷 2 期, 頁 68-92。
- 羅國榮(2017), 〈由國際發展觀點論人口販運勞力剝削之刑事規範〉, 《國立中正大學法學集刊》, 56 期, 頁 19-98。

- 藍佩嘉（2006），〈合法的奴工，法外的自由：外籍勞工的控制與出走〉，
《台灣社會研究季刊》，64 期，頁 107-150。
- 劉梅君（2000），〈「廉價外勞」論述的政治經濟學批判〉，《台灣社會研究季刊》，38 期，頁 59-90。https://doi.org/10.29816/TARQSS.200006.0002

二、英文部分

- Bales, K., Fletcher, L., & Stover, E. (2004). *Hidden slaves: Forced labor in the United States*. Human Rights Center, University of California, Berkeley.
- Chartres, R., & Mercurio, B. (2012). A call for an agreement on trade - Related aspects of labor: Why and how the WTO should play a role in upholding core labor standards. *North Carolina Journal of International Law & Commercial Regulations*, 37(3), 665-724.
- Chiao, C. K. (1991). Labor law reforms in the Republic of China under the pressure of the United States. In Joanne Jaw-Ling, Chang (Ed.), *R.O.C.-U.S.A. Relations: 1979-1989* (pp. 457-491). Institute of American Culture, Academia Sinica.
- Department of Labor, United States of America. (2022). *2022 List of goods produced by child labor or forced labor*. Government Printing Office.
- Evans, D. (2022). The United States-Mexico-Canada Agreement: How NAFTA 2.0 Represents a New Era in North American Trade. *DePaul Law Review*, 71(3), 831-854.
- Gantz, D. A. (2011). Labor rights and environmental protection under NAFTA and other U.S. free trade agreements. *University of Miami Inter-American Law Review*, 42(2/3), 297-366.
- International Labour Organization. (2022). *Global estimates of modern slavery: Forced labour and forced marriage*. ILO.
- (2001). *Stopping forced labour: Global report under the follow-up to the ILO declaration on fundamental principles and rights at work*. ILO.

- (2005). *A global alliance against forced labour: Global report under the follow-up to the ILO declaration on fundamental principles and rights at work*. ILO.
- (2009). *The cost of coercion: Global report under the follow-up to the ILO declaration on fundamental principles and rights at work*. ILO.
- Jansson, B. D. (2015). *Modern slavery: A comparative study of the definition of trafficking in persons*. Brill. <https://doi.org/10.1163/9789004281073>
- Lillich, R. B. (1985). Invoking international human rights law in domestic courts. *University of Cincinnati Law Review*, 54(2), 367-416.
- Nawafleh, A. (2010). Bilateral investment treaty and free trade agreement: The Hashemite Kingdom of Jordan and the United States. *International Company and Commerce Law Review*, 21(8), 289-295.
- Pagnattaro, M. A. (2004). The “Helping Hand” in trade agreements: An analysis of and proposal for labor provisions in U.S. free trade agreements. *Florida Journal of International Law*, 16(4), 845-896.
- (2006). Leveling the playing field: Labor provisions in the CAFTA. *Fordham International Law Journal*, 29(2), 386-446.
- Salsich, D. (2012). International workers’ rights enforced through free trade agreements: DR-CAFTA and the Dols’ case against Guatemala. *New York International Law Review*, 25(2), 19-48.
- Tsogas, G. (2001). *Labour regulation in a global economy*. Routledge. <http://doi.org/10.4324/9781315703015>
- Weiss, M. S. (2015). Human trafficking and forced labor: A primer. *ABA Journal of Labor & Employment*, 31(1), 1-51.

Efforts by the United States to Eliminate Forced or Compulsory Labor

*Cing-Kae Chiao**

Abstract

The elimination of forced or compulsory labor has become one of the fundamental labor rights enjoyed by all workers globally in recent years. As the most powerful country and economy in the world, the United States has played an important role in this endeavor. In the past 40 years, it has promulgated federal legislation and issued various country reports unilaterally to enforce this core international labor standard. It has also bilaterally negotiated numerous free trade agreements (FTAs) with important partners to implement this fundamental right through worker rights provisions in these agreements. Most importantly, the US has also utilized various measures multilaterally to promote rights through economic globalization, regional integration and global supply chains. In this process, the issues of child labor and illegal trafficking of persons have also been included. This paper reviews the efforts made by the US in eliminating forced or compulsory labor in the past four decades. It also examines whether Taiwan can proceed to make further related reforms in order to become a role model in this area and play a more positive role in a new global trade order.

In addition to introductory and concluding remarks, this paper is divided into five sections. Section Two describes the prevalence and seriousness of forced or compulsory labor problem globally, various negative impacts it has created and how the United Nations and other international organizations have endeavored to eliminate exploitative labor. Section Three details how the United States utilizes

* Adjunct Research Fellow, Institute of European and American Studies, Academia Sinica :
Director, Chung-Hwa Institute of Industrial Relations.
E-mail: chiao@sinica.edu.tw

federal legislation passed by Congress to unilaterally resolve forced or compulsory labor problems domestically and internationally. Section Four analyzes how the United States cooperates multilaterally with the World Trade Organization (WTO), Asian-Pacific Economic Cooperation Forum (APEC) and other institutions to forbid forced or compulsory labor. Section Five discusses how the Trump administration has negotiated with South Korea in 2018 to promote fundamental worker rights (including elimination of forced or compulsory labor) through bilateral free trade agreement. Finally, in Section Six, this paper uses two stages to describe how the U.S. has criticized Taiwan's performance in eliminating forced and compulsory labor in the past four decades. While exploitative labor is not prevalent in Taiwan, dealing with problems arising from mistreatment of foreign labor, especially those employed as fishermen, domestic household workers, caregivers, and undocumented workers still require major reform efforts.

Keywords: Elimination of Forced or Compulsory Labor, No. 29 and No. 105

Conventions of the International Labour Organization (ILO), Labor Rights Provisions in Multilateral and Bilateral Free Trade Agreements, U.S. Traffic Victims Protection Act of 2000 (as Amended), Global Supply Chains, Country Reports on Human Rights Practices, U.S.-Taiwan Initiative on 21st-Century Trade