

## 英國、加拿大響應美國針對新疆強迫勞動議題所採取之行動

曾崇耘 編譯

### 摘要

隨著美國於去 (2020) 年對新疆維吾爾自治區之強迫勞動問題採取了多項制裁措施，近期英國與加拿大亦加入此行列，禁止中國新疆維吾爾自治區強迫勞動生產之商品進入該國企業的供應鏈，並同時禁止進口疑似強迫勞動生產的產品。然而，中國政府對此採取反制措施，甚至以操縱國內人民之民族情感作為手段之一，使得相關爭議持續延燒，是以此議題之後續發展仍待關注。

(本篇取材自：Tom Best et al., *The United States, Canada, and United Kingdom Take Action on Forced Labor in Xinjiang*, PAUL HASTINGS LLP (Feb. 4, 2021), <https://www.paulhastings.com/insights/international-regulatory-enforcement/the-united-states-canada-and-united-kingdom-take-action-on-forced-labor-in->.)

美國政府於去 (2020) 年採取了一系列與新疆維吾爾自治區相關之制裁措施，以對該地區發生之強迫勞動問題表示關切<sup>1</sup>。另一方面，加拿大、英國等美國主要盟友近期也紛紛跟進，同樣針對此項強迫勞動議題採取相關行動<sup>2</sup>。為使讀者能夠快速掌握現今國際社會對新疆之強迫勞動議題有何行動，本文將介紹美國、加拿大及英國政府對此所採取之行動，並說明中國政府的反制措施及其引發之後續效應。

### 壹、美國政府之行動

美國政府於去年 7 月 1 日向企業界發布跨部門的商業警示 (business advisory)，警告若與供應鏈涉及中國和新疆維吾爾自治區強迫勞動或侵犯人權問題之企業進行

<sup>1</sup> Ana Swanson & Edward Wong, *U.S. Adds Sanctions Over Internment of Muslims in China*, THE NEW YORK TIMES (Aug. 7, 2020), <https://www.nytimes.com/2020/07/31/us/politics/sanctions-china-xinjiang-uighurs.html>; 美國眾議院更於去 (2020) 年通過「防止強迫維吾爾人勞動草案」，以進一步規範相關行動，相關資料可參考：馮小蓁，試析美國「防止強迫維吾爾人勞動草案」於《技術性貿易障礙協定》下之適法性，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，275 期，頁 6-19，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no275/2.pdf> (最後瀏覽日：2021 年 4 月 12 日)。

<sup>2</sup> Patrick Wintour, *US and Canada Follow EU and UK in Sanctioning Chinese Officials over Xinjiang*, THE GUARDIAN (Mar. 22, 2021), <https://www.theguardian.com/world/2021/mar/22/china-responds-to-eu-uk-sanctions-over-uighurs-human-rights>.

交易，可能面臨相關風險<sup>3</sup>。於該商業警示發布之後，川普政府對新疆維吾爾自治區之強迫勞動行為採取多項經濟制裁、進口限制及出口管制措施<sup>4</sup>。該些措施包含：將被認為與新疆維吾爾自治區人權侵犯有關之中國政府部門與官員，認定落入「特別指定制裁名單 (Specially Designated Nationals, SDN)<sup>5</sup>」，並列入商務部工業和安全局 (the Department of Commerce Bureau of Industry and Security) 之實體清單<sup>6</sup>、禁止進口被認定涉及強迫勞動之企業商品、以及對可能被用以監視新疆維吾爾自治區維吾爾族或其他少數民族之技術，實施出口限制。

其中許多行動都是針對「新疆生產建設兵團 (Xinjiang Production and Construction Corporation, XPCC)」而為，該組織於今年 7 月 31 日被美國財政部海外資產辦公室 (U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control) 認定為 SDN<sup>7</sup>。美國海關暨邊境保護局 (U.S. Customs and Border Protection, CBP) 亦透過暫扣令 (Withhold Release Orders)，禁止進口來自 XPCC 及其附屬單位、關係單位之棉花與棉製品<sup>8</sup>。川普政府更於即將卸任之際，發布一區域性之禁令，禁止來自新疆維吾爾自治區的棉花、番茄及其下游產品進口至美國<sup>9</sup>。這項措施改變了過往實施進口禁令的原則，蓋此類進口禁令以往主要針對特定企業之特定產品，而非針對特定之地理區域。

美國所採取之上述措施要求企業需負擔相關義務，特別是供應鏈重度依賴中國之服裝、電子與食品產業公司，應審慎評估其供應商及貿易對象，以避免與受制裁

---

<sup>3</sup> U.S. DEP'T OF COMMERCE, XINJIANG SUPPLY CHAIN BUSINESS ADVISORY (2020).

<sup>4</sup> Section 307 of the Tariff Act of 1930, 19 U.S.C § 1307 (2012).

<sup>5</sup> *Treasury Sanctions Chinese Entity and Officials Pursuant to Global Magnitsky Human Rights Accountability Act*, U.S. DEP'T OF THE TREASURY (July. 9, 2020), <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1055>; 特別指定制裁名單為美國財政部海外資產辦公室所公布，其中包含遭指定之國家所擁有、控制，或代表遭指定之國家的個體、組織。*Specially Designated Nationals And Blocked Persons List (SDN) Human Readable Lists*, U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/specially-designated-nationals-and-blocked-persons-list-sdn-human-readable-lists> (最後瀏覽日：2021 年 4 月 12 日)。

<sup>6</sup> *Commerce Department Adds Eleven Chinese Entities Implicated in Human Rights Abuses in Xinjiang to the Entity List*, U.S. DEP'T OF COMMERCE (July. 20, 2020), <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2020/07/commerce-department-adds-eleven-chinese-entities-implicated-human>; 商務部工業和安全局之實體清單，係由其他國家之個體、企業或是組織所組成。實體清單上之實體在出口或轉讓特定物品時須符合特定規範以及取得許可。*What is the Entity List*, U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE, <https://www.bis.doc.gov/index.php/cbc-faqs/faq/281-1-what-is-the-entity-list> (最後瀏覽日：2021 年 4 月 12 日)。

<sup>7</sup> U.S. DEP'T OF THE TREASURY, *supra* note 5.

<sup>8</sup> *CBP Issues Region-wide Withhold Release Order on Products Made by Slave Labor in Xinjiang*, U.S. CUSTOMS AND BORDER PROTECTION (Jan. 13, 2021), <https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-issues-region-wide-withhold-release-order-products-made-slave>.

<sup>9</sup> *Id.*

之企業進行交易、或購買到無法進口至美國之貨品<sup>10</sup>。由於 CBP 已向服裝及零售業展開問卷調查，要求提供可能涉及新疆地區強迫勞動的資訊，包括提出受僱於其海外工廠之工人的合法雇用證明，故相關企業也應就其產品原料到製成品的供應鏈，進行全面性的了解<sup>11</sup>。

## 貳、加拿大政府之行動

加拿大外交部長與小型企業出口促進及國際貿易部 (Minister of Small Business, Export Promotion, and International Trade) 部長，宣布以下一系列的措施以對抗強迫勞動與人權侵犯之行為<sup>12</sup>：

一、依據去 (2020) 年 7 月 1 日修訂之「加拿大關稅法案 (Canada's Customs Tariff Act)」，禁止進口全部或部份因強迫勞動而生產之產品<sup>13</sup>。

二、對於存在直接或間接從新疆採購、從在新疆設立且仰賴維吾爾族勞力之公司採購、或是尋求參與新疆市場等情形的加拿大企業，要求其若欲得到貿易專員服務署 (Trade Commissioner Service) 之服務與支持，均須簽署新疆誠信聲明 (Xinjiang Integrity Declaration)<sup>14</sup>。該聲明旨在確認企業瞭解加拿大法律對於強迫勞動之禁止，並已意識到加拿大政府的期望，即企業在外國營運時會依循經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 的「跨國企業之指導方針 (Guidelines for Multinational Enterprises)<sup>15</sup>」、「聯合國企業與人權指導原則 (UN Guiding Principles on Business and Human Rights)<sup>16</sup>」、以及有關負責任商業行為的其他標準，並顧及到新疆地區之人權狀況<sup>17</sup>。透過簽署該聲明，企業需確

<sup>10</sup> U.S. DEP'T OF COMMERCE, *supra* note 3.

<sup>11</sup> Bobbi Jo Shannon et al., *International Trade & Regulatory Advisory: U.S. Customs Doesn't Cotton to XPCC's Use of Forced Labor*, ALSTON & BIRD (Dec. 7, 2020), <https://www.alston.com/en/insights/publications/2020/12/us-customs-doesnt-cotton-to-xpcc>.

<sup>12</sup> *Canada Announces New Measures to Address Human Rights Abuses in Xinjiang, China*, GLOBAL AFFAIRS CANADA (Jan. 12, 2021), <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2021/01/canada-announces-new-measures-to-address-human-rights-abuses-in-xinjiang-china.html>.

<sup>13</sup> Stuart P. Seidel, *Canada Announces New Measures to Address Human Rights Abuses in Xinjiang, China*, BAKER MCKENZIE (Jan. 14, 2021), <https://www.internationaltradecomplianceupdate.com/2021/01/14/canada-announces-new-measures-to-address-human-rights-abuses-in-xinjiang-china/>; Customs Tariff Act, S.C. 1997, c. 36.

<sup>14</sup> GLOBAL AFFAIRS CANADA, *supra* note 13; *Integrity Declaration on Doing Business with Xinjiang Entities*, GLOBAL AFFAIRS CANADA (Jan. 18, 2021), <https://www.international.gc.ca/global-affairs-affaires-mondiales/news-nouvelles/2021/2021-01-12-xinjiang-declaration.aspx?lang=eng>.

<sup>15</sup> Organization for Economic Cooperation and Development, *OECD Guidelines for Multinational Enterprises* (2011), <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf>.

<sup>16</sup> United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, *UN Guiding Principles on Business and Human Rights*, HR/PUB/11/04 (2011), [https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf).

<sup>17</sup> GLOBAL AFFAIRS CANADA, *supra* note 14.

認其已瞭解且將遵守所有相關法律、尊重人權，並嘗試遵循或超越前述標準的要求<sup>18</sup>；除此之外，企業亦須確定其不會直接或間接向涉及新疆地區強迫勞動或其他人權侵犯之嫌的中國企業購買產品，並承諾對中國供應商進行盡職調查以確保不存在此種行為<sup>19</sup>。

三、參考上述美國發行之商業警示，發布與新疆相關之企業進行商業往來時應注意事項之諮詢性公告 (Advisory)<sup>20</sup>。

四、根據「加拿大出口與進口許可法案 (Canada's Export and Import Permit Act)」，若出口有嚴重侵害人權或違反國際人權法之實質風險時，加拿大政府得實施拒絕簽發出口許可等出口管制<sup>21</sup>。

五、提升並支持與新疆地區有關之負責任商業行為的公共意識<sup>22</sup>。

六、成立研究強迫勞動議題與供應鏈風險之委員會。

### 參、英國政府之行動

英國外交大臣公佈了一系列措施，目的為確保英國企業及在英國經營之企業不會從新疆維吾爾自治區之強迫勞動行為中獲取利益<sup>23</sup>。此外，其亦提出一套新的出口管制措施<sup>24</sup>，且對在新疆營運之企業提出新的指導方針<sup>25</sup>，並承諾擴大適用英國之「現代奴役法 (Modern Slavery Act)」<sup>26</sup>。具體而言即：

一、對與新疆有關之出口管制進行審查，以決定未來是否對相關產品進行出口管制<sup>27</sup>。

<sup>18</sup> *Id.*

<sup>19</sup> *Id.*

<sup>20</sup> Stuart P. Seidel, *supra* note 13.

<sup>21</sup> Export and Import Permit Act, R.S.C., 1985, c E-19, art 7.4 (Can.)

<sup>22</sup> Stuart P. Seidel, *supra* note 13.

<sup>23</sup> *UK Government Announces Business Measures over Xinjiang Human Rights Abuses*, GOV.UK (Jan. 12, 2021), <https://www.gov.uk/government/news/uk-government-announces-business-measures-over-xinjiang-human-rights-abuses>; Dominic Raab, *Human rights violations in Xinjiang and the government's response: Foreign Secretary's statement*, GOV.UK (Jan. 12, 2021), <https://www.gov.uk/government/speeches/foreign-secretary-on-the-situation-in-xinjiang-and-the-governments-response>.

<sup>24</sup> GOV.UK, *supra* note 23.23

<sup>25</sup> *Overseas Business Risk – China*, GOV.UK (Jan. 12, 2021),

<https://www.gov.uk/government/publications/overseas-business-risk-china/overseas-business-risk-china>.

<sup>26</sup> GOV.UK, *supra* note 23.

<sup>27</sup> *Id.*



二、對與新疆有牽連之英國企業就其面臨之具體風險給予詳細的指導方針，並強調於該地區進行有效盡職調查可能面臨之挑戰<sup>28</sup>，此與美國與加拿大前述之警示相似。

三、指引與支持英國公部門遵循政府採購制度，排除有證據顯示供應鏈中存在侵犯人權行為之供應商，且中央政府、非部會層級機關、以及行政機構皆將需遵守此制度<sup>29</sup>。

四、依照先前政府就如何強化「現代奴役法」之遵循的建議方案，對未履行每年應公布現代奴役聲明義務之組織課與罰款<sup>30</sup>。

#### 肆、中國政府之反制措施

面對各國接連針對新疆地區實施的各類制裁，中國政府則決定展開反制。中國國務院於今年 1 月 9 日起開始施行「阻斷外國法律與措施不當域外適用辦法」<sup>31</sup>。該法規定，受到外國禁止從事經濟貿易活動之中方人員或單位，應於三十日內向中國商務部報告相關措施<sup>32</sup>。倘若由中國商務部主導之跨部門工作小組認定相關措施不正當，其將發布命令限制該措施之適用<sup>33</sup>。該法規亦允許中國公民或企業因外國法律之適用而使其利益受到損害時，得提起訴訟並要求賠償<sup>34</sup>。

#### 伍、後續效應與結論

<sup>28</sup> GOV.UK, *supra* note 25

<sup>29</sup> GOV.UK, *supra* note 23.

<sup>30</sup> *Id.*; 英國政府規定，為能確保供應鏈不存在奴役行為，企業應依據「現代奴役法」提供現代奴役聲明書。聲明書中應具備企業組織架構、與奴役相關之政策、盡職調查程序、風險評估與管理、防止現代奴役之政策指標以及內部訓練。Guidance on Publish an Annual Modern Slavery Statement, GOV.UK (Mar. 11, 2021), <https://www.gov.uk/guidance/publish-an-annual-modern-slavery-statement#demonstrate-compliance-with-the-minimum-legal-requirements>.

<sup>31</sup> 商務部令 2021 年第 1 號阻斷外國法律與措施不當域外適用辦法，中華人民共和國商務部，2021 年 1 月 9 日，網址：<http://www.mofcom.gov.cn/article/zwgk/zcfb/202101/20210103029710.shtml>（最後瀏覽日：2021 年 4 月 12 日）。

<sup>32</sup> 阻斷外國法律與措施不當域外適用辦法，第 5 條：「中國公民、法人或者其他組織遇到外國法律與措施禁止或者限制其與第三國（地區）及其公民、法人或者其他組織正常的經貿及相關活動情形的，應當在 30 日內向國務院商務主管部門如實報告有關情況……。」

<sup>33</sup> 同上註，第 7 條：「工作機制經評估，確認有關外國法律與措施存在不當域外適用情形的，可以決定由國務院商務主管部門發布不得承認、不得執行、不得遵守有關外國法律與措施的禁令……。」

<sup>34</sup> 同上註，第 9 條：「當事人遵守禁令範圍內的外國法律與措施，侵害中國公民、法人或者其他組織合法權益的，中國公民、法人或者其他組織可以依法向人民法院提起訴訟，要求該當事人賠償損失……。」

中國政府之反制措施可能為企業帶來進退維谷的困境，因為當企業為了因應美國之措施，特別是可能會受到美國次級制裁 (secondary sanctions) 的風險<sup>35</sup>，進而限制其與制裁對象之中國企業的商業活動時，恐將違反中國法律，反之亦然。

同時，這些進展也可能使得美國與中國之經濟在特定領域產生進一步的脫鉤。拜登政府已完成美國國務院 (State Department) 及國家安全委員會 (National Security Council) 的關鍵人事任命與人員配置<sup>36</sup>，並提升對於人權之關注，更由此可見，與新疆維吾爾自治區相關之議題可能會成為美中關係分歧的領域之一。

隨著更多國家開始對新疆維吾爾自治區之強迫勞動議題採取行動，中國亦不遑多讓，不但採取前述等反制措施，政府與媒體甚至在許多企業受法規限制而開始抵制新疆強迫勞動的行為時，趁機煽動民族情感，揚言抵制該些企業<sup>37</sup>。在爭議尚未落幕並持續延燒之際，此議題未來究竟會如何發展，值得吾人密切留意。

<sup>35</sup> 次級制裁 (Secondary Sanction) 係指美國制裁措施當中，包含限制非美國人之規定。國際制裁內容簡介，經濟部國際貿易局，網址：

[https://ekm101.trade.gov.tw/ckfinder/connector?command=Proxy&type=Files&currentFolder=%2F&fileName=1090610\\_%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E5%88%B6%E8%A3%81%E8%88%87%E5%87%BA%E5%8F%A3%E7%AE%A1%E5%88%B6%E7%9B%B8%E9%97%9C%E8%A6%8F%E5%AE%9A%E8%AA%AA%E6%98%8E%E6%9C%83\(3%E4%BD%8D%E8%AC%9B%E5%B8%AB%E7%B0%A1%E5%A0%B1\).pdf&cache=31536000](https://ekm101.trade.gov.tw/ckfinder/connector?command=Proxy&type=Files&currentFolder=%2F&fileName=1090610_%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E5%88%B6%E8%A3%81%E8%88%87%E5%87%BA%E5%8F%A3%E7%AE%A1%E5%88%B6%E7%9B%B8%E9%97%9C%E8%A6%8F%E5%AE%9A%E8%AA%AA%E6%98%8E%E6%9C%83(3%E4%BD%8D%E8%AC%9B%E5%B8%AB%E7%B0%A1%E5%A0%B1).pdf&cache=31536000) (最後瀏覽日：2021 年 4 月 12 日)。

<sup>36</sup> Lara Jakes et al., *Biden Chooses Antony Blinken, Defender of Global Alliances, As Secretary of State*, THE NEW YORK TIMES (Dec. 12, 2020), <https://www.nytimes.com/2020/11/22/us/politics/biden-antony-blinken-secretary-of-state.html>.

<sup>37</sup> *Nike, H&M Face China Fury over Xinjiang Cotton 'Concerns'*, BBC NEWS (Mar. 25, 2021), <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-56519411>.