

美國打擊人口販運之相關貿易政策與措施

蘇意晴 編譯

摘要

美國於去 (2021) 年 12 月發布「打擊人口販運國家行動計畫」，為了執行本行動計畫，白宮於今 (2022) 年 1 月 25 日首次召開「監控與打擊人口販運跨部門工作小組」會議。「打擊人口販運國家行動計畫」針對打擊人口販運相關之貿易政策與手段訂定原則性的執行方向，並要求美國貿易代表署制定與實施合乎目標之貿易政策。美國貿易代表署則應其要求，宣布將發展專門打擊強迫勞動之貿易策略，並規劃制定相關措施。除了跨部門全面檢討現有之貿易政策與工具以確定需優先進行的事項外，美國貿易代表署也將進行國際合作，合作夥伴包括世界貿易組織、歐盟、墨西哥以及加拿大等。美國其他政府部門亦有許多打擊人口販運之行動，各部門將相互支持與合作，以求更全面地防止強迫勞動之商品流入美國。

(取材資料：Press Release, Office of the United States Trade Representative, USTR Announces the Development of a Focused Trade Strategy to Combat Forced Labor (Jan. 25, 2022), <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/january/ustr-announces-development-focused-trade-strategy-combat-forced-labor>; *Trade Strategy to Combat Forced Labor to be Developed; Other Actions Also Being Taken*, SANDLER, TRAVIS & ROSENBERG, P.A. (Jan. 27, 2022), <https://www.strtrade.com/trade-news-resources/str-trade-report/trade-report/january/trade-strategy-to-combat-forced-labor-to-be-developed;-other-actions-also-being-taken>.)

白宮去 (2021) 年 12 月發布的聲明稿中指出，全球約有 2,500 萬人為人口販運的受害者¹，且其衍生出每年高達 1,500 億美元的非法收益²，而此威脅到美國社會與運輸網絡之安全及運作、邊境安全、經濟實力、以及法律秩序³。鑑此，

¹ INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION & WALK FREE FOUNDATION, GLOBAL ESTIMATES OF MODERN SLAVERY: FORCED LABOUR AND FORCED MARRIAGE 5 (2017), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_575479.pdf.

² INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, PROFITS AND POVERTY: THE ECONOMICS OF FORCED LABOUR 13 (2014), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_243391.pdf.

³ Press Release, The White House, Fact Sheet: The National Action Plan to Combat Human Trafficking (NAP) (Dec. 3, 2021), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/12/03/fact-sheet-the-national-action-plan-to-combat-human-trafficking-nap/>.

美國政府發布「打擊人口販運之國家行動計畫 (National Action Plan to Combat Human Trafficking) (以下簡稱 NAP)」，承諾將打擊並終結人口販運視為國家安全議程下的重要一環⁴。

本文首先簡介 NAP 與貿易有關之部分，接下來介紹美國貿易代表署 (United States Trade Representative, USTR) 因應 NAP 預計採行之策略與措施，第參部分則提出美國其他政府部門採行與貿易相關之打擊人口販運與強迫勞動的政策，最後做一結論。

壹、簡介打擊人口販運之國家行動計畫

NAP 反映美國政府對勞工權利以及終結全球供應鏈中強迫勞動之承諾⁵。新冠疫情加劇了全球供應鏈中的強迫勞動，部分肇因於工作缺乏保障、供應鏈中斷、以及對醫療必需品及服務之需求快速增長⁶。NAP 之重點為美國與全球針對人口販運之努力所採取的四大關鍵支柱：預防 (prevention)、保護 (protection)、起訴 (prosecution)，以及夥伴關係 (partnerships)⁷。其中支柱一確定了若干與貿易相關之議題及優先行動 (Priority Action)⁸，包括：

一、加強辨別、預防以及處理存在產品供應鏈及企業中之人口販運行為或活動⁹。優先行動包括美國貿易相關政府部門將共同努力制定相關措施¹⁰，以提供關鍵私部門合作夥伴涉及強迫勞動之供應鏈與企業資訊，並向私部門強調可運用之現有聯邦資源¹¹。

二、建立禁止強迫勞動產品流入美國市場之機制，以及阻止透過海外強迫勞動尋求非法利益者¹²。國際貿易經常涉及具有廣泛產品供應鏈及企業網絡之市場，貿易政策及執法實務須不斷地現代化，以防止強迫勞動產品進入美國，並預防在美國設有據點之企業透過世界任何地方的強迫勞動獲益。USTR 將以此為目標，代表總統協調貿易政策¹³。除此之外，USTR 亦負責談判貿易協定，以及監督與

⁴ THE WHITE HOUSE, THE NATIONAL ACTION PLAN TO COMBAT HUMAN TRAFFICKING 2 (2021), <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/12/National-Action-Plan-to-Combat-Human-Trafficking.pdf>.

⁵ Press Release, The White House, *supra* note 3.

⁶ *Id.*

⁷ THE WHITE HOUSE, *supra* note 4, at 17-18.

⁸ *Id.* at 19-25.

⁹ *Id.* at 21.

¹⁰ 美國貿易相關政府部門包括國務院 (Department of State)、勞工部 (Department of Labor)、國土安全部 (Department of Homeland Security)、衛生及公共服務部 (Department of Health and Human Services)、國際貿易管理局 (International Trade Administration)、國家海洋暨大氣總署 (National Oceanic and Atmospheric Administration)、財政部 (Department of the Treasury)、國防部 (Department of Defense) 以及國際開發署 (Agency for International Development)。 *Id.* at 22.

¹¹ *Id.*

¹² *Id.* at 23.

¹³ *Id.*

強制外國政府遵守貿易協定，並管理將終止成人與孩童強迫勞動視為優先事項之貿易優惠計畫¹⁴。USTR 將考慮在全球市場中打擊強迫勞動與加強政府及企業之課責度 (accountability) 的所有方法，包括與盟友合作以達成打擊強迫勞動之承諾，以及增加全球供應鏈之透明度以及課責度¹⁵。

為了實行 NAP 中涉及貿易之部分，美國貿易代表凱瑟琳·戴 (Katherine Tai) 於今 (2022 年) 年 1 月 25 日宣布 USTR 將發展其有史以來第一個打擊強迫勞動之策略¹⁶。

貳、USTR 發展專門打擊強迫勞動之貿易策略

凱瑟琳·戴代表表示¹⁷：「消弭強迫勞動不僅是道義上的當務之急，更有經濟上之必要性。這麼做也同時有助於保護勞工免受不公平的競爭，以及提升全球勞工標準。」¹⁸「為了防止這種人類剝削，並保護包括婦女及孩童在內的 2,500 萬人，免於在惡劣條件下違背個人意願地工作，全球需要作為一個社群團結起來，採取集體行動。我致力於與我們的貿易夥伴合作，創造一個公平且以規則為基礎的國際貿易體系，使貿易貨品及服務中之強迫勞動成為過去式，而其中包括被迫勞動之孩童及婦女。」

此策略的制定包括將對 USTR 現有打擊強迫勞動 (包括強迫童工) 的貿易政策與工具進行徹底的跨部門檢討，以確定可能需要加強的領域及需要填補的落差¹⁸。USTR 將利用此分析確定目標、優先事項、新工具及關鍵行動項目，以推進政府打擊強迫勞動的目標。USTR 將採取一套具有包容性的程序，以最大化利害關係人的參與，包括勞工組織、民間社會、生還者及私部門¹⁹。

USTR 也會持續在世界各地有美國參與的貿易活動中推動此工作，包括²⁰：持續透過世界貿易組織 (World Trade Organization) 漁業補貼談判解決漁船上強迫勞動的普遍問題²¹；透過美國—歐盟貿易和技術委員會 (U.S.-E.U. Trade and

¹⁴ *Id.* at 23-24.

¹⁵ *Id.*

¹⁶ Press Release, Office of the United States Trade Representative [USTR], USTR Announces the Development of a Focused Trade Strategy to Combat Forced Labor (Jan. 25, 2022), <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/january/ustr-announces-development-focused-trade-strategy-combat-forced-labor>.

¹⁷ *Id.*

¹⁸ *Id.*

¹⁹ *Id.*

²⁰ *Id.*

²¹ Press Release, USTR, United States Urges WTO Members to Address Forced Labor on Fishing Vessels in Ongoing Fisheries Subsidies Negotiations (May 26, 2021), <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/may/united-states-urges-wto-members-address-forced-labor-fishing-vessels-ongoing-fisheries-subsidies>.

Technology Council)²² 制定美歐合力打擊強迫勞動與童工的具體行動²³；監督及貫徹美國於《美國－墨西哥－加拿大協定 (United States-Mexico-Canada Agreement)》下禁止進口經由強迫勞動製造的產品之義務²⁴；以及於實施《防止強迫維吾爾人勞動法 (Uyghur Forced Labor Prevention Act)》時²⁵，貢獻 USTR 在全球供應鏈方面的專業知識。

參、美國政府跨部門監控與打擊人口販運之貿易相關措施

為了全面防止涉及強迫勞動的產品流入美國，NAP 同時也指示其他聯邦機構採取行動，以更有效地執行現有的強迫勞動產品進口禁令。此包括向關鍵私部門合作夥伴提供有關產品供應鏈中強迫勞動的資訊，並提高暫扣令 (Withhold Release Order) 執行的透明度²⁶。

白宮於今年 1 月 25 日首次召開「監控與打擊人口販運跨部門工作小組 (Interagency Task Force to Monitor and Combat Trafficking in Persons)」會議，以執行 NAP 並協調聯邦跨部門打擊人口販運的工作²⁷。根據該工作小組事實簡表 (task force fact sheet)，已採取或計劃採取的貿易相關步驟包括以下內容²⁸：

一、美國商務部 (Department of Commerce, DOC)、國務院 (Department of State)、以及勞工部 (Department of Labor) 於去年共同成立了一個新的協調小組，以制定新方法打擊海產產業中的強迫勞動。

二、國土安全部 (Department of Homeland Security, DHS) 於去年扣留多於以往任何一年之涉及強迫勞動的貨物 (不論從價值和數量上計算)²⁹。DHS 亦發

²² 貿易和技術委員會 (Trade and Technology Council) 是美國與歐盟共同成立之委員會，透過增加新興科技之產品與服務的跨大西洋貿易與投資、強化科技及產業領導力、推動創新、以及保護並促進重要與新興科技及基礎設施，以促進美國及歐盟之競爭力與繁榮並傳播民主與市場導向價值。U.S.-E.U. Trade and Technology Council (TTC), USTR, <https://ustr.gov/useuttc> (last visited Mar. 8, 2022).

²³ European Commission Press Release STATEMENT/21/4951, EU-US Trade and Technology Council Inaugural Joint Statement (Sept. 29, 2021).

²⁴ Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada art.23.6, July 1, 2020, <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between>.

²⁵ 可參見馮小蓁，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：2022 年 3 月 3 日)。

²⁶ THE WHITE HOUSE, *supra* note 4, at 23.

²⁷ Press Release, The White House, Fact Sheet: President's Interagency Task Force to Monitor and Combat Trafficking in Persons (Jan. 25, 2022), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/01/25/fact-sheet-presidents-interagency-task-force-to-monitor-and-combat-trafficking-in-persons/>.

²⁸ *Id.*

²⁹ Press Release, The Department of Homeland Security [DHS], Statement from Secretary Mayorkas on National Human Trafficking Prevention Month (Jan. 25, 2022),

起了有史以來第一次刑事調查，以追究公司與個人經由強迫勞動在國外生產貨品的責任³⁰。

三、由 DHS 主持的強迫勞動執法工作小組 (The Forced Labor Enforcement Task Force) 根據《防止強迫維吾爾人勞動法》³¹，制定一項支援執行《1930 年關稅法 (Tariff Act of 1930)》第 307 條的策略，以禁止中國強迫勞動製造的貨品進口。

四、DOC 將為美國公司及私部門之利害關係人，發展關於供應鏈中涉及強迫勞動之訓練課程及指導方針，包括提供辨別及處理可能違規事項之最佳實務做法。

五、美國行政管理和預算局 (The Office of Management and Budget) 將促進聯邦政府內部，以及其與承包商、非政府組織的對話，使各方的努力更協調一致地預防及處理聯邦政府採購中的人口販運問題。

肆、結論

雖然許多打擊人口販運與強迫勞動的貿易措施仍在草擬階段，但可以預期 USTR 未來將與貿易夥伴優先討論與此相關之政策與措施。美國政府將持續加強其打擊人口販運與強迫勞動的政策，以求達成聯合所有政府機關與貿易夥伴杜絕人口販運與強迫勞動之目的。

<https://www.dhs.gov/news/2022/01/25/statement-secretary-mayorkas-national-human-trafficking-prevention-month>.

³⁰ DHS Center for Countering Human Trafficking, Countering Human Trafficking: Year in Review 9, 10 (2022), <https://www.dhs.gov/sites/default/files/2022-02/CCHT%20Annual%20Report.pdf>.

³¹ Uyghur Forced Labor Prevention Act, Pub. L. No. 117-78, §2(c), 135 Stat. 1525, 1526 (“[T]he Forced Labor Enforcement Task Force, in consultation with the Secretary of Commerce and the Director of National Intelligence, shall develop a strategy for supporting enforcement of Section 307 of the Tariff Act of 1930 (19 U.S.C. 1307) to prevent the importation into the United States of goods mined, produced, or manufactured wholly or in part with forced labor in the People’s Republic of China.”).