美國強迫勞動關稅措施之 WTO 適法性

阮氏楊

指導老師 楊光華

摘要

美國於今（2026）年 7 月依據「1974 年貿易法」第 301 條，以相關經濟體未能有效禁止強迫勞動產品進口為由，對包括巴西在內之多國產品加徵關稅。巴西於同月 27 日，就美國上開措施，依世界貿易組織爭端解決規則向美國提出諮商請求，主張相關措施違反最惠國待遇、關稅拘束及禁止單邊措施等義務。本案雖尚處於諮商階段，但美國系爭措施影響多達 60 個經濟體，且多數國家雖肯定保護勞工權益之重要性，惟亦質疑關稅措施之妥適性，本文因此探討系爭措施與世界貿易組織規範之合致性，並預測本案後續可能發展方向。

巴西於今（2026）年 7 月 27 日，就美國依「1974 年貿易法（Trade Act of 1974）」第 301 條之規定[1]所採取之加徵關稅措施，於世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）向美國提出爭端之諮商請求[2]。美國這回的 301 調查除了認定巴西有不公平貿易行為而加徵 25%關稅外[3]，亦認定巴西既未制定、亦未有效執行禁止強迫勞動貨品進口之規範，並以此為由再加徵 12.5%的額外關稅[4]。後者，即所謂的強迫勞動 301 關稅是否有違 WTO 規範，即為本文討論重點。

以下先簡單說明美國的強迫勞動 301 調查及結果，接著討論美國與巴西之間攻防的主要法律論點，主要聚焦於美國得否主張其係為維護公共道德之必要。最後，對於巴西控訴美國強迫勞動 301 關稅有違 WTO 禁止單邊主義的規定，則探討美國可能之抗辯與抗辯成功之可能性。並以本案後續可能發展做為結論。

[1] Trade Act of 1974 §301, 19 U.S.C. § 2411.
[2] Request for Consultation by Brazil, *United States – Additional Duties on Certain Products from Brazil*, WTO Doc. WT/DS646/1 (July 30, 2026) [hereinafter Request for Consultation by Brazil].
[3] Notice of Action: Brazil's Acts, Policies, and Practices Related to Digital Trade and Electronic Payment Services; Unfair, Preferential Tariffs; Anti-Corruption Enforcement; Intellectual Property Protection; Ethanol Market Access; and Illegal Deforestation, 91 Fed. Reg. 45,516 (July 20, 2026).
[4] Notice of Action in Section 301 Investigations of Acts, Policies, and Practices of Various Economies Related to the Failure of Each Economy to Impose and Effectively Enforce a Prohibition on the Importation of Goods Produced with Forced Labor, 91 Fed. Reg. 47,318, 47,322 (July 28, 2026) [hereinafter Notice of Action].

壹、美國強迫勞動 301 調查

美國貿易代表署（Office of the United States Trade Representative, USTR）於今年 6 月 2 日發布強迫勞動第 301 條調查結果[5]，指出 60 個受調查經濟體未能制定或有效執行禁止進口強迫勞動產品之禁令[6]。其中，54 個經濟體既未制定亦未有效執行相關禁令，巴西即為其一；另有 6 個經濟體雖已制定相關禁令，惟未能有效執行[7]。基於上述調查結果，USTR 認定受調查經濟體之相關作為、政策及措施均屬得依 1974 年貿易法第 301 條採取行動之對象[8]。其後，美國貿易代表依各經濟體之強迫勞動進口管制情形及相關承諾，決定適用不同之稅率[9]。對於已實施強迫勞動產品進口禁令、承諾透過《互惠貿易協定（Agreement on Reciprocal Trade）》實施並執行該禁令，或已實施部分管制制度而足以防止特定強迫勞動產品進口之經濟體，適用之強迫勞動 301 關稅是 10%，例如阿根廷、加拿大、印度及英國等經濟體[10]。另一方面，歐盟、臺灣、日本、韓國及瑞士之特定未獲豁免產品所適用的強迫勞動 301 關稅的稅率則為 10%（歐、台）或 12.5%、並扣除該產品之最惠國待遇（MFN）稅率後之合適稅率[11]，這也就是相關報導所謂的與最惠國稅率「不疊加」的概念[12]。至於其餘受調查經濟體，則適用 12.5%之稅率，巴西即屬於此一類別，惟部分品項除外[13]。

貳、強迫勞動是否違反公共道德

巴西於諮商請求中主張：美國對巴西產品加徵之關稅，未同等適用於其他 WTO 會員之同類產品，且對另一部分會員適用較低稅率，違反《關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）》第 1 條 1 項「最惠國待遇」

---

[5] OFF. OF THE U.S. TRADE REPRESENTATIVE [USTR], REPORT IN SECTION 301 INVESTIGATIONS OF THE ACTS, POLICIES, AND PRACTICES OF VARIOUS ECONOMIES RELATED TO THE FAILURE TO IMPOSE AND EFFECTIVELY ENFORCE A PROHIBITION ON THE IMPORTATION OF GOODS PRODUCED WITH FORCED LABOR (2026), https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/2026/USTR%20Report%20Sec%20301%20FL%20301%206-2-26%20FINAL%20for%20upload.pdf [hereinafter THE REPORT].

[6] *Id.* at 3.

[7] *Id.* at 2.

[8] *Id.* at 3.

[9] Notice of Action, *supra* note 4, at 47,318 .

[10] *USTR Takes Action in Forced Labor Section 301 Investigations*, USTR (July 23, 2026), https://www.ustr.gov/about/policy-offices/press-office/press-releases/2026/july/ustr-takes-action-forced-labor-section-301-investigations?utm_source.

[11] *Id.*

[12] 賴于榛，美國 301 條款關稅　鄭麗君：台灣 10%不疊加最惠國稅率，中央通訊社，2026 年 07 月 24 日，https://www.cna.com.tw/news/aipl/202607240090.aspx（最後瀏覽日：2026 年 10 月 27 日）。

[13] USTR, *supra* note 5; Notice of Action, *supra* note 4.

之規定[14]。另因加徵關稅逾越美國關稅減讓表所載之約束稅率，亦違反第 2 條 1 項(b)款之關稅拘束義務[15]。

對此，美國或許會主張巴西產品與其他 WTO 會員之相關產品並非「同類產品（like products）」。雖然 WTO 司法實務上關於「同類性」的認定標準，向來是依照產品的物理特性、最終用途、消費者偏好[16]。不過，在「美國—丁香菸案（United States—Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes）」中，小組似乎認為這種以市場競爭為基礎的判斷標準，並不適合《技術性貿易障礙協定（Agreement on Technical Barriers to Trade）》（以下簡稱《TBT 協定》）第 2.1 條規定中之同類產品的概念[17]，反而認為在考量特殊風味菸是否為同類產品，亦即評估相關產品之特性、最終用途與消費者偏好時，必須基於系爭技術規章之公共健康目的——減少青少年吸菸[18]。是以，若美國想藉此主張違反強迫勞動禁令之產品與物理特性相似但卻未違反禁令之產品非同類產品，並非不可想像。

然而，上訴機構在「美國—丁香菸案」中，已明確推翻小組上述看法，表示根據 TBT 協定第 2.1 條之文義與上下文解釋並不能獲得「同類性」的判定必須聚焦於技術規章之合法目的，而非產品之間競爭性的結論[19]。同時，上訴機構在該案中也進一步釐清：之前的「歐體—石綿案（European Communities—Measures Affecting Asbestos and Products Containing Asbestos）」雖在同類性判斷中考量到石綿禁令之管制目的，但也只是因為產品的健康風險會影響到產品之物理特性與消費者偏好之判斷，而非將管制目的視為獨立的「同類性」判斷標準[20]。因此，美國擬主張非同類產品，進而正當化關稅差別待遇，應有其困難。

另一方面，美國若想主張差別待遇有管制目的為基礎，應該也有困難。固然上訴機構於「美國—丁香菸案」中表示根據上下文與目的解釋，TBT 協定第 2.1 條不得有「較差待遇（treatment no less favorable）」的文字，允許基於合法管制目的之差別待遇[21]，但本案之 301 關稅並非 TBT 協定之技術規章，GATT 第

[14] General Agreement on Tariffs and Trade art. I:1, Oct. 30, 1947, 55 U.N.T.S. 194, 196 [hereinafter GATT].
[15] *Id.* art. II:1(b); Request for Consultation by Brazil, *supra* note 2, ¶ 18.
[16] *Report by the Working Party on Border Tax Adjustments*, ¶ 18, L/3464 (Nov. 20, 1970), GATT B.I.S.D. (18th Supp.), at 102 (1972).
[17] Agreement on Technical Barriers to Trade art. 2(1), Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A,1868 U.N.T.S. 120, 121 [hereinafter TBT Agreement].
[18] Panel Report, *United States – Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes*, ¶ 7.119, WTO Doc. WT/DS406/R (adopted Apr. 24, 2012).
[19] Appellate Body Report, *United States – Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes*, ¶ 112, WTO Doc. WT/DS406/AB/R (adopted Apr. 24, 2012).
[20] *Id.* ¶ 118.
[21] *Id.* ¶ 175.

1 條最惠國待遇之規定也無類似 TBT 協定第 2.2 條有關技術規章之「合法目的」的文字[22]。

綜上所述，在無法用「同類性」「較差待遇」擋下巴西之指控時，美國勢必得援引 GATT 第 20 條之一般例外[23]，而其中與強迫勞動有關的，除了（b）款的保護人類、動植物的生命或健康外，當屬（a）款之公共道德。

美國可能主張強迫勞動嚴重侵害人權，防止及消除此類侵害乃保護勞工基本權利、維護社會所普遍接受之倫理價值，屬於公共道德之保護範疇[24]。進而主張其 301 關稅係為保護公共道德之必要。

根據「美國—線上賭博案（United States—Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services）」小組的見解，所謂的「公共道德」是指特定社群或國家有關行為是非的標準[25]，並會隨時間、空間而改變，影響的因素包括當前的社會、文化、倫理及宗教信仰等價值，而會員有權定義並決定適用於其境內的公共道德意涵[26]。美國向來禁止強迫勞動產品輸入，如「1930 年關稅法」第 307 條即有此明文[27]。以此證明強迫勞動有違美國所認定的公共道德，或許並不勉強。只是加徵額外關稅是否符合第 20 條(a)款之「必要性」要求，仍有待檢視。在「歐盟—海豹案（European Communities—Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products）」中，小組認為「必要」與否的認定，係一種衡量與平衡各種相關因素的過程，特別是系爭措施對所追求目的之貢獻程度與其對貿易限制程度兩者間之平衡[28]。於「美國—中國 301 關稅措施案（United States—Tariff Measures on Certain Goods from China）」，小組雖不否定美國有關中國侵害智慧財產權有如竊盜，因而有違公共道德之看法，但認為美國未能充分說明加徵的關稅如何有助於維護公共道德目的之達成[29]。

即使美國認為本案懲罰性關稅提供了可促使巴西改善強迫勞動的經濟誘因，但美國仍須在訟爭中具體說明該 301 關稅如何促使巴西改變相關政策，以及此一政策改變如何有助於消除強迫勞動。若美國無法充分證明上述因果關聯，系爭措施對公共道德目的之實質貢獻即可能受到質疑。另一方面，加徵關稅既對

[22] TBT Agreement, art. 2(2) (“For this purpose, technical regulations shall not be more trade-restrictive than necessary to fulfil a legitimate objective…”).
[23] GATT art. XX.
[24] *Global Policy Brief: Why and how businesses want to eradicate forced labour,* ILO (Feb. 15, 2021), https://flbusiness.network/wp-content/uploads/2021/09/ilo-gbnfl_global-brief_why-and-how-businesses-want-to-eradicate-forced-labour.pdf.
[25] Panel Report, *United States—Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services*, ¶ 6.465, WTO Doc. WT/DS285/R (adopted on Apr. 20, 2005).
[26] *Id.* ¶ 6.461
[27] 19 U.S.C. § 1307.
[28] Panel Report, *European Communities—Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*, ¶ 7.630, WTO Doc. WT/DS400/R, WT/DS401/R (adopted June 18, 2014).
[29] Panel Report, *United States—Tariff Measures on Certain Goods from China*, ¶¶ 7.100, 7.238, WTO Doc. WT/DS543/R (circulated Sep. 15, 2020).

進口貿易具有直接限制效果，若系爭措施對公共道德目的之實質貢獻並不充分，而貿易限制效果又相對顯著，則（a）款的必要性要件恐難滿足。

退一步言，縱使通過「必要性」測試，第 20 條尚有前言「禁止武斷或不當歧視」之要求必須符合[30]。美國的強制勞動 301 關稅雖區分為 10%與 12.5%兩種稅率[31]，但乃是因違反禁止強迫勞動之情節輕重而差別待遇，故或許仍有辯解並非不當歧視的空間。比較可能成為問題的是美國對於特殊盟友所採取的不疊加 MFN 關稅的做法，譬如對台灣與歐盟所課徵的 10%強迫勞動關稅，需先扣除原來的 MFN 關稅[32]。具體而言，若某項商品的 MFN 稅率是 3%，強迫勞動 301 關稅則只有 7%；若原 MFN 稅率本來就高於或等於 10%，則減除後，等於強迫勞動關稅之稅率為零。這種差別待遇恐怕很難通過第 20 條前言的檢驗，而使得美國無法正當化其為強迫勞動而課徵之額外關稅。

參、強迫勞動是否屬於 WTO 涵括協定範疇

巴西之諮商請求中，另有一項值得探討之法律問題，即美國針對強迫勞動所採取之單邊貿易措施，是否屬於《爭端解決規則與程序瞭解書（Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU）》第 23 條所規範之事項[33]。巴西主張，美國並未遵循 WTO 爭端解決程序，而是單方面認定對手國有違 WTO 涵括協定義務或有損美國在涵括協定下之利益、並以加徵關稅的單邊行為尋求救濟，故違反 DSU 第 23.1 條及第 23.2（a）條禁止單邊主義的規定[34]。

面對此種指控，美國可能會抗辯本案措施並非是對於對手國違反 WTO 涵括協定義務之行為所採取之自力救濟。具體而言，根據美國「1974 年貿易法」第 301 條之規定，外國政府對美國之行為可區分為兩種類型：其一，「違反貿易協定」之行為，則美國的報復是強制性的[35]；其二，「不合理（unreasonable）或具歧視性，且限制美國商務」之行為，則美國的報復並非強制性，而是有裁量空間的[36]。

[30] Appellate Body Report, *United States - Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, at 22, WTO Doc. WT/DS2/AB/R (adopted May 20, 1996).
[31] Notice of Action, *supra* note 4, at 47,318.
[32] *Id.* at 47,320.
[33] Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes art. 23, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 2, 1869 U.N.T.S. 401, 418. [hereinafter DSU] ("Art. 23.1: When Members seek the redress…..; Art. 23.2: Members shall: (a) not make a determination….except through recourse to dispute settlement in accordance with the rules and procedures of this Understanding….").
[34] Request for Consultation by Brazil, *supra* note 2, ¶ 18.
[35] 19 U.S.C. § 2411(a).
[36] 19 U.S.C. § 2411(b).

現行 WTO 協定中並無強制各國禁止強迫勞動商品進口之多邊條文[37]。同時，美國也未在行政紀錄中指出巴西未有效禁止強迫勞動違反任何 WTO 協定，反而是在強迫勞動 301 調查報告中，將巴西未建立或有效執行強迫勞動商品進口禁令之情形，認定為「不合理行為」且對美國商務造成負擔或限制[38]。換言之，美方大可以抗辯有關強迫勞動的 301 關稅並非就 WTO 違約情事尋求救濟（seek redress），而係針對國內法所認定之外國不合理行為採取措施，是以不屬於 DSU 第 23.1 條所規範之「單邊救濟」範疇。

至於巴西有關 DSU 第 23.2（a）條之指控，美國則可進一步指出，構成該條之違反須具備兩項要件：其一，須存在 WTO 協定違反之認定；其二，該項認定須與爭端解決機構所通過之小組或上訴機構報告所載結論，或依 DSU 作成之仲裁裁決不一致[39]。就本案而言，美國可著重於前一要件，主張 USTR 之調查結果僅係就巴西相關行為之「不合理性」而為，與 WTO 協定違反與否無涉，故本案欠缺第 23.2（a）條所要求之要件。

值得注意的是由於美國極可能無法在援引一般例外時，占得上風，在這種情況下，小組有可能會基於「訴訟經濟」之理由而不處理巴西有關 DSU 第 23 條之相關指控。

肆、結論

本次強迫勞動關稅涉及經濟體多達 60 個，受到影響之會員，有的已申請以第三方身分參與本案，如中國，不過卻已遭美國反對[40]。另一方面，美國雖已於 8 月 6 日接受巴西關於此案之諮商請求[41]，但雙方獲致滿意結果的可能性並不高，特別是 60 日的諮商期間[42]，又與巴西十月的總統大選重疊[43]，巴西有無法示弱的政治壓力。只是最後因諮商未果，訴諸爭端解決小組，鑑於目前上訴機構停擺[44]，小組裁決一旦被上訴於虛無（appeal into void），恐仍無法有效解決本爭端。

---

[37] US CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, SECTION 307 AND U.S. IMPORTS OF PRODUCTS OF FORCED LABOR: OVERVIEW AND ISSUES FOR CONGRESS 21(2021).
[38] THE REPORT, *supra* note 5, at 61.
[39] Panel Report, *United States – Sections 301-310 of The Trade Act of 1974*, ¶ 4.526, WTO Doc. WT/DS152/R (adopted Jan. 27, 2000).
[40] Communication from The United States, *United States – Additional Duties on Certain Products from Brazil*, WTO Doc. WT/DS646/4 (Sep. 22, 2026).
[41] Communication from The United States, *United States – Additional Duties on Certain Products from Brazil*, WTO Doc. WT/DS646/3 (Aug. 10, 2026).
[42] DSU art. 4.7 (“If the consultations fail to settle a dispute within 60 days after the date of receipt of the request for consultations...”).
[43] André Richter, *Brazil has 158.7 million eligible voters for the October election*, AGÊNCIA BRASIL (July 20, 2026), https://agenciabrasil.ebc.com.br/en/justica/noticia/2026-07/brazil-has-1587-million-eligible-voters-october-election.
[44] Appellate Body, WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/appellate_body_e.htm (last visited Oct. 27, 2026).