

美國「防止維吾爾人強迫勞動法」參考資料

行政院經貿談判辦公室

111年4月22日

一、「防止維吾爾人強迫勞動法」(UFLPA)重要內容

- (一) 美國拜登總統於2021年12月23日簽署國會通過的「防止維吾爾人強迫勞動法」(Uyghur Forced Labor Prevention Act, 或稱 UFLPA)，並於當日生效。UFLPA 之目標係阻止強迫勞動貨品進口，包括貨品開採、生產或製造全部或一部在中國大陸新疆維吾爾自治區(XUAR，下稱新疆)進行者。
- (二) 「防止維吾爾人強迫勞動法」(UFLPA)在多處引述美國關稅法第307條款，該條款禁止進口在開採、生產或製造過程中，全部或一部分涉及犯人勞動、強迫勞動或奴工之產品。該類產品不僅將被排除進口及沒收，進口該類產品亦可能導致相關民、刑事責任，例如詐欺、重大過失或過失之處罰(19 U.S.C. § 1592)、違反法律之進口(19 U.S.C. § 1595a)、走私產品至美國(18 U.S.C. § 545)等。
- (三) 「防止維吾爾人強迫勞動法」(UFLPA)建立諸多機制及程序，阻止新疆之強迫勞動產品進口：
 1. 「強迫勞動執行工作小組」(FLETF)：「防止維吾爾人強迫勞動法」(UFLPA)第2部分要求由美國國土安全部(海關在該部轄下)主導、跨部會成立的「強迫勞動執行工作小組」(FLETF)於本(2022)年6月21日前研擬執行策略，確保中國(不限於新疆)強迫勞動產品不會輸入美國。UFLPA 要求該執行策略包含涉及強迫勞動之實體及產品清單，以及有關強迫勞動盡職調查(due diligence)之進口商指引。
 2. 「可推翻推定」(rebuttable presumption)：「防止維吾爾人強迫勞動法」(UFLPA)第3部分要求美國海關(CBP)自本

年6月21日起對涉及新疆的產品採取「可推翻推定」(rebuttable presumption)，即只要貨品的開採、生產或製造全部或一部分在新疆者，或被列入清單之實體(包括企業、機構、團體)所生產之貨品，即推定涉及強迫勞動，將禁止進口美國，除非進口商能舉證推翻之(詳後述)。

3. **國務院研擬外交策略：**「防止維吾爾人強迫勞動法」(UFLPA)第4部分要求美國國務院於本年3月23日前研擬外交策略，包含：(1) 與盟友、非政府組織(NGO)及私部門合作，強化宣導及打擊新疆強迫勞動之計畫；(2)提出在中國大陸使用或受益於新疆強迫勞動之實體清單，以及該實體之進口代理商。
4. **列出應對新疆嚴重人權侵害負責之外國個人或實體：**「防止維吾爾人強迫勞動法」(UFLPA)第5部分要求美國總統於本年6月21日前，列出應對新疆嚴重人權侵害負責之外國個人或實體，並依據維吾爾人權保障法(UHRPA)對該等個人或實體實施制裁。

(四) 「防止維吾爾人強迫勞動法」(UFLPA)訂有8年之落日條款，即 UFLPA 第3、4、5部分將於8年後屆期，惟倘若美國總統決定在該8年屆期前向國會提出報告，說明中國大陸已終止新疆強迫勞動情形，則可使 UFLPA 第3、4、5部分提前失效。

二、「防止維吾爾人強迫勞動法」(UFLPA)第3部分進一步說明

(一) 前述該法第3部分「可推翻推定」係獨特規定，美國海關(CBP)自本年6月21日起將推定以下2類貨品違反美國關稅法第307條款而禁止進口美國：

1. 貨品開採、生產或製造全部或一部分在新疆者。(註：即

使相關產品之後於中國大陸其他地區或其他國家進行實質轉型，仍禁止輸入美國。)

2. 第2部分執行策略清單所列實體生產之貨品。

(二) 美國海關(CBP)依據「防止維吾爾人強迫勞動法」(UFLPA)推定上述產品違反307條款而禁止進口美國，CBP不須另外發布暫扣令(Withhold Release Order, WRO)或認定(Finding)。該法案第3部分要求採取此推定，除非進口商符合以下要件，成功推翻該推定：

1. 證明完全遵守「強迫勞動執行工作小組」(FLETF)發布之「進口商指引」(guidance to importers)及相關規定；
2. 完全及充分回應美國海關(CBP)有關強迫勞動之詢問；
3. 以「清楚及有說服力證據」向美國海關(CBP)證明該產品開採、生產或製造之全部或一部並非使用強迫勞動。

(三) 若美國海關(CBP)認定進口商成功推翻該推定時，必須於30日內向國會提出報告。

三、美國政府執行「防止維吾爾人強迫勞動法」(UFLPA)之後續措施及美國相關政府單位

(一) 研擬執行策略

「防止維吾爾人強迫勞動法」(UFLPA)第2部分要求「強迫勞動執行工作小組」(FLETF)於本年6月21日前研擬執行策略，包含以下要素(elements)：

1. 提出以下6類清單，以及更新清單之計畫：
 - (1) 在新疆使用強迫勞動生產或製造產品之公司清單；
 - (2) 與新疆維吾爾自治區政府就強迫勞動進行合作(如招

募、運送)之公司清單；

- (3) 上述第1、2類清單所列公司之「產品」清單；
 - (4) 將上述第1、2類產品自中國大陸出口至美國之公司清單；
 - (5) 參與扶貧計畫、配對協助計畫等涉及強迫勞動政府計畫之公司清單；
 - (6) 優先執行之產業別清單(a list of high-priority sectors)，包括棉花、番茄及多晶硅。
2. 提出給進口商之指引：該指引係有關盡職調查、供應鏈追蹤、證明產品並非在新疆生產或未涉及強迫勞動之證據標準(註：有關該法之可推翻推定，進口商須證明遵循該指引)。
 3. 提出完整之風險評估：識別自中國大陸或第三國進口強迫勞動產品之威脅，以及可減少該威脅之程序。
 4. 提出與非政府組織(NGO)及私部門實體合作之計畫，以執行並更新該執行策略。
 5. 建議美國海關(CBP)可採取之工具及科技，確保美國海關(CBP)可正確識別及追蹤新疆產品。
 6. 強化美國海關(CBP)執行307條款之計畫，包括貨運檢查之先導計畫(pilot programs)。
 7. 提出美國海關(CBP)有效執行307條款所需之其他資源。

(二) 研擬外交策略

「防止維吾爾人強迫勞動法」(UFLPA)第4部分要求國務院於本年3月23日前研擬外交策略，包含與美國盟友、非政府組織(NGO)及私部門合作，強化宣導及打擊新疆強迫勞動之計畫；提出在中國大陸使用或受益新疆強迫勞動之實體

清單，以及該實體之進口代理商。(註：美國國務院已將該策略提交國會，惟尚未對外公開。)

(三) 美國總統制裁相關個人及實體

「防止維吾爾人強迫勞動法」(UFLPA)第5部分要求總統於本年6月21日前，列出須對新疆嚴重人權侵害負責之外國個人或實體，並依據「維吾爾人權保障法」(UHRPA)對該等個人或實體實施制裁。遭制裁個人將不得進入美國，且總統可對上述個人或實體進一步實施民事及刑事處罰。

(四) 執行「防止維吾爾人強迫勞動法」(UFLPA)的美國政府相關單位

1. **「強迫勞動執行工作小組」(FLETF)：**「防止維吾爾人強迫勞動法」(UFLPA)第2部分要求 FLETF 研擬執行策略，FLETF 成員包括國土安全部、國務院、財政部、法務部、勞工部及美國貿易代表署(USTR)，該小組主席由國土安全部擔任(註：美國海關隸屬於國土安全部)。策略之研擬亦將向商務部及國家情報總監諮詢。
2. **美國海關(CBP)：**將於本年6月21日起實施「防止維吾爾人強迫勞動法」(UFLPA)第3部分「可推翻推定」，CBP 將評估進口商提出之證據，證明其供應鏈並無涉及強迫勞動之證據，若 CBP 認定進口商成功推翻該推定時，應向國會提出報告。
3. **國務院：**「防止維吾爾人強迫勞動法」(UFLPA)第4部分要求國務院與其他機關(如商務部、國土安全部或財政部)之首長合作，於本年3月23日前研擬外交策略並開始執行。
4. **總統：**「防止維吾爾人強迫勞動法」(UFLPA)第5部分要求總統於本年6月21日前，提出須對新疆嚴重人權侵害負責之外國個人或實體，並依據「維吾爾人權保障法」

(UHRPA)對該等個人或實體實施制裁。

5. **國會：**國會將收到國務院提交之外交策略、「強迫勞動執行工作小組」(FLETF)提交之執行策略及總統之制裁名單；倘若美國海關(CBP)認定進口商成功推翻「防止維吾爾人強迫勞動法」(UFLPA)第3部分所述的「可推翻推定」時，亦必須向國會提交報告。

四、UFLPA 對台灣廠商之潛在影響

(一) 美國政府研擬執行策略時提出之實體及產品清單：

1. **列入清單前之調查程序：**「防止維吾爾人強迫勞動法」(UFLPA)並未規定相關調查程序，依據現行美國海關(CBP)對於強迫勞動的調查及執行作法，CBP 使用內部及外部資訊來源，包括其他公司之指控，以認定涉及強迫勞動之公司。該調查係執法行動，爰不公開相關程序。
2. **是否事先通知廠商其供應鏈涉及強迫勞動：**美國海關於本年4月12日通知美國進口商，將於本年6月21日以前，致函其認定過去曾進口強迫勞動產品之進口商，促請該等進口商及時處理其供應鏈涉及強迫勞動情況。美國海關並表示，未接獲該信函者並不代表其供應鏈無強迫勞動情況。全部進口商皆應徹底檢視其供應鏈，並建立可靠措施，確保進口產品並未涉及罪犯勞動(convict labor)、強迫勞動或奴工(包含童工)。
3. **是否事先通知廠商已被列入實體及產品清單：**「防止維吾爾人強迫勞動法」(UFLPA)或其他法律並未要求海關事先通知將被列入清單之廠商及其政府，目前尚不清楚美國是否進行此通知，惟接獲前述海關信函之進口商即可能係美國海關執行「防止維吾爾人強迫勞動法」(UFLPA)針對之

目標，因此後續可能被列入實體清單中，而美國海關亦表示未接獲該信函者仍有可能涉及強迫勞動，應檢視其供應鏈。

4. **廠商被列入清單之影響：**美國海關(CBP)將查扣(detain)涉及該清單所列公司之進口產品。例如，該清單所列公司生產某項零件，該零件被其他公司使用並製成最終產品，CBP 仍將查扣該最終產品，因該最終產品包含清單所列公司生產之零件。廠商得依前述二、(二)提供相關資訊並符合要件，若 CBP 認定進口商推翻該推定時，必須向國會提出報告。倘若廠商無法成功推翻該推定，CBP 對該類查扣產品之處理方式將與其他因關稅法307條款(強迫勞動)被查扣之產品相同。

5. **廠商救濟途徑：**「防止維吾爾人強迫勞動法」(UFLPA)並未規定被列入清單之廠商如何進行救濟，惟該法要求「強迫勞動執行工作小組」(FLETF)更新(update)該清單，因此該小組之執行策略有可能設立機制，使廠商可申訴自清單中除名，惟目前是否有除名機制，仍不確定。

清單廠商之最可能救濟方式係對美國海關(CBP)排除該產品進入美國之行政決定提出異議(protest)，即對 CBP 決定提出行政申訴程序。CBP 將就該異議作出決定，並公布於 CBP 網站。

倘若 CBP 駁回異議，進口商可就該項駁回之決定，向美國國際貿易法院(CIT)提起民事訴訟。

(二) 美國海關(CBP)曾就廠商盡職調查提出的「進口商指引」：

有關進口商須提出何種文件，以說明其產品並未涉及強迫勞動，CBP 迄今未提供進口商明確指引(precise guidance)。若廠商被列入「防止維吾爾人強迫勞動法」(UFLPA)之實

體清單，建議廠商應檢視其供應鏈紀錄，並做好準備對於 CBP 可能依據防止維吾爾人強迫勞動法」(UFLPA)查扣之貨品，提出詳盡相關資訊。以下提供3則 CBP 曾提出的強迫勞動相關指引及文件要求，以供參考：

1. 合盛公司(Hoshine)矽產品暫扣令(WRO)之指引：

美國海關(CBP)於2022年3月1日就新疆合盛公司矽產品之暫扣令(WRO)曾發布指引(guidance)，該指引表示，進口商為證明其產品並非強迫勞動製造而向 CBP 提供之證據，應包含相關交易及供應鏈文件之完整記錄，以呈現產品製造或出口之全部相關廠商等，例如：

- (1) 原產地證明(Certificates of origin)；
- (2) 訂單、發票及付款證明(Purchase orders, invoices, and proof of payment)；
- (3) 裝箱單(Packing lists)；
- (4) 付款紀錄(Payment records)；
- (5) 提單(Bills of lading)；
- (6) 運送紀錄(Shipping records)；
- (7) 生產紀錄(Production records)；
- (8) 證明生產之庫存紀錄(Inventory records supporting production)；
- (9) 生產步驟清單及進口產品之保管紀錄(List of production steps and chain of custody records for the imported merchandise)；
- (10) 運送文件(Transportation documents)；
- (11) 每日生產過程報告(Daily manufacturing process

reports)；

(12)其他進口商認為可以證明該貨運未違反美國關稅法第307條款之資訊。

2. 棉花產品進口商之強迫勞動「風險分析及調查評估」(RASA)：

美國海關(CBP)於2021年對於美國大型棉花產品進口商發布「強迫勞動風險分析及調查評估」(Risk Analysis and Survey Assessment, 下稱 RASA 評估)，執行對於新疆棉花產品之暫扣令(WRO)，該 RASA 評估包含了程序(procedural)及交易(transactional)兩部分：

- (1) 在「程序」部分：RASA 評估要求企業提供強迫勞動政策及程序之完整文件，包括企業如何稽核(audit)及執行(enforce)該政策，範圍及於全部供應鏈，自棉花種植者至最後製造過程。
- (2) 在「交易」部分：RASA 評估要求有關特定船運(shipment)與該貨運之可追蹤性(traceability)等相關資訊及關務文件。

上述 RASA 評估要求之資料顯示，美國海關(CBP)對於強迫勞動採取嚴格立場，且「防止維吾爾人強迫勞動法」(UFLPA)要求 CBP 對於進口商推翻推定之情形須向美國國會提交報告，爰 CBP 可能對於進口商「盡職調查」採取更嚴格之審查。

3. 美國海關(CBP)曾就新疆棉花及棉花產品提出之常見問答(FAQ)：CBP 表示，進口商必須提供充分文件，以說明其整個供應鏈，包括自棉花種植至最終製造成品之程序，並列出各項生產程序之廠商。進口商應提出供應者清單及其生產過程，包括姓名、地址、生產流程、生產地區等。