

「美國陶德法蘭克華爾街改革與消費者保護法（衝突礦產部分）」  
(US Dodd Frank Act—Section 1502)

## 1、沿革背景

### (1) 礦產與衝突

在過去 130 年中，剛果持續陷於非法開採自然資源與暴力相關聯的巨大腐敗之中。國際救援委員會對 1998 年 8 月至 2007 年 4 月之間與衝突有關的死亡進行的一項死亡率研究估計，剛果武裝衝突已造成 540 萬人喪生。

衝突礦產已經助長並繼續幫助維持剛果民主共和國東部(DRC)的武裝暴力，四種衝突礦產不是武裝團體的唯一收入來源，但它們是武裝團體最有利可圖的資源<sup>1</sup>。聯合國剛果專家小組於 2016 年發現，「黃金」提供了武裝團體最大的經濟利益，並且是「剛果民主共和國東部最有利可圖，最容易走私的自然資源」<sup>2</sup>。研究發現，武裝團體在 2008 年從衝突礦產中獲得了約 1.85 億美元的收入<sup>3</sup>。波蘭研究所 (Pole Institute) 也在 2007 年指出：與整個剛果民主共和國一樣，礦產是北基伍省(North Kivu)收入和衝突的主要來源<sup>4</sup>。

### (2) 法案通過

因此，於 2010 年，美國國會通過了《陶德—弗蘭克法案》第 1502 條，該法案是一項透明化措施，是應對剛果衝突的方法之一，目的為創建

---

<sup>1</sup>*Progress and Challenges on Conflict Minerals*, ENOUGH PROJECT, <https://enoughproject.org/special-topics/progress-and-challenges-conflict-minerals-facts-dodd-frank-1502> (last visited Nov. 20, 2020) .

<sup>2</sup> *Final report of the Group of Experts* (2016), U.N. SECURITY COUNCIL, [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2016/466](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2016/466). (last visited Nov. 20, 2020) .

<sup>3</sup> *A Comprehensive Approach to Congo's Conflict Minerals*, ENOUGH PROJECT, <http://www.enoughproject.org/publications/comprehensive-approach-conflict-minerals-strategy-paper> (last visited Nov. 20, 2020) .

<sup>4</sup> *Rules for Sale: Formal and informal cross-border trade in Eastern DRC*, POLE INSTITUTE, [http://www.pole-institute.org/sites/default/files/regard19\\_anglais.pdf](http://www.pole-institute.org/sites/default/files/regard19_anglais.pdf). (last visited Nov. 20, 2020) .

一個支持該地區採礦業的透明度、安全性和法治的施力點<sup>5</sup>。2012年8月22日，在經過一年半的討論以及來自各個行業倡導組織的大量評論之後，美國證券交易委員會(SEC)發布了最終規則<sup>6</sup>。該法令適用所有美國上市公司，並要求這些公司每年向 SEC 回報使用剛果民主共和國及周遭國家礦區礦產之情形。

報導稱武裝團體會為了控制礦產而爭鬥，並使用強迫勞力開採並運輸礦產，而以上非法活動帶來的收入資助了 DRC 地區的衝突，並引發人權危機<sup>7</sup>。總體而言，《陶德—法蘭克法案》是為了防止濫用與交易來自 DRC 的礦產後，該收入被用於資助武裝團體，並造成該區戰火持續蔓延<sup>8</sup>。

## 2、重點內容摘要

### (1) 何謂衝突礦產

SEC 最終規則中的衝突礦產包含了錫、鉭、鎢和金，而其中，礦產不論是原石或是經過鍊造的材質均包括在內。第 1502 條將涵蓋的國家定義為與剛果民主共和國具有國際公認之邊界者，包括安哥拉，蒲隆地，中非共和國，剛果共和國，盧安達，南蘇丹，坦尚尼亞，烏干達和尚比亞<sup>9</sup>。

### (2) 適用範圍

---

<sup>5</sup> *Progress and Challenges on Conflict Minerals*, ENOUGH PROJECT, <https://enoughproject.org/special-topics/progress-and-challenges-conflict-minerals-facts-dodd-frank-1502> (last visited Nov. 20, 2020).

<sup>6</sup> *An Initial Look at Conflict Minerals; Dodd Frank Section 1502*, AUDIT ANALYTICS, <https://blog.auditanalytics.com/an-initial-look-at-conflict-minerals-dodd-frank-section-1502/> (last visited Nov. 20, 2020).

<sup>7</sup> Steven Davidoff Solomon, *Humanitarian Effort in Congo Puts S.E.C. in Unintended Role*, NY. TIMES, <https://dealbook.nytimes.com/2012/08/28/humanitarian-effort-in-congo-puts-wall-st-regulator-in-unintended-role/?searchResultPosition=5> (last visited Nov. 20, 2020).

<sup>8</sup> LIANK.《陶德—法蘭克華爾街改造與消費者保護法案》對衝突礦石的規定。2020年11月20日，取自：<https://reurl.cc/LdxMKX>。

<sup>9</sup> Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, U.S.C. §§1502 (2012).

《陶德—法蘭克法案》僅適用美國的上市公司，但是他們的供應商也有在合約中遵守法案的義務。意即，美國上市公司需要完整揭露它們產品中的衝突礦石成份和產地，並也需要要求他們的供應商聲明供應產品的衝突礦石成份與原產地，甚至需要聲明所有為客戶提供的產品皆為「非 DRC 衝突礦石」<sup>10</sup>。

根據該規定，美國證券交易委員會（SEC）於美國證券交易法下訂立衝突礦產規則（Rule 13p-1 under the Securities Exchange Act of 1934），適用於所有向 SEC 註冊的外國或國內公司。該項規則規定若公司基於製造或契約製造之地位，而使用對於產品的功能性必不可少的上述礦產原料者，需遵守 13p-1 條規定，於 2014 年 6 月 2 日前提交第一份衝突礦產報告(Form SD)。至於根據《投資公司法》第 30d-1 條的規定必須提交報告的投資公司不在本條規定範圍內<sup>11</sup>。

### （3）法案對美國上市公司之要求

在產品中使用任何 3TG 礦石的美國公司都需要進行「合理原產國調查」( Reasonable Country of Origin Inquiries, RCOI) ，以確定公司產品中使用的礦產來源。美國上市公司必須針對衝突礦產的來源和供應鏈進行盡職調查，以判定是否有任何來自上述國家的衝突礦石，或者該礦石其實來自廢棄物或回收資源<sup>12</sup>。

美國上市公司必須每年進行 RCOI，並向 SEC 說明其流程與結果。如果在執行 RCOI 之後公司認知或有理由相信其所使用的礦產是來自廢料或不是來自任何法案中涵蓋的國家/地區，則公司可以在沒有獲

---

<sup>10</sup> 前揭註 8

<sup>11</sup> 前揭註 9

<sup>12</sup> 前揭註 9

得獨立審計情況下表明其產品為「非 DRC 衝突」(DRC conflict free) 之產品，但公司也同時需要在 SD 表單(Form SD)，也就是用以揭露衝突礦產執行情形與判定用的表單中，說明支持該結論的原因，也必須公開揭露該訊息，並附上對公眾揭露的 SD 表單連結<sup>13</sup>。

SEC 會將美國上市公司的產品分類為「非 DRC 衝突礦石」、「無法判定是否為 DRC 衝突礦石」、「調查判定為回收或廢棄礦石」。美國上市公司在 2014 年 5 月 31 日（針對 2013 年度）第一次向 SEC 提交 SD 表單，之後每年都必須提交一次。

如果一家公司不能僅憑 RCOI 來確定其使用的礦產是來自廢料或不是源自剛果民主共和國及其鄰國，則需要進行額外的盡職調查。發行人必須將衝突礦產報告（Conflict Mineral Report）作為 SD 表單進行提交，並說明其為達到盡職調查而採取的措施。在這些情況下，如果公司選擇以無衝突礦產作為揭露，則其需要附上審計師的證明<sup>14</sup>。

### 3、簡析建議

#### (1) 目標概述

剛果礦產在開採後進入全球供應鏈，被加工和製造成各種消費和工業產品，《陶德－弗蘭克法案》第 1502 條為使用這些礦產並從中獲利的公司提供了機會，使公司能了解過去並未透明化之供應鏈，並盡到責任以自己的力量遏制此種非法貿易，甚至確保將利潤提供給剛果人民<sup>15</sup>。

---

<sup>13</sup> 前揭註 9

<sup>14</sup> 前揭註 6

<sup>15</sup> *US Conflict Minerals Law*, GLOBAL WITNESS, <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/conflict-minerals/dodd-frank-act-section-1502/>, (last visited Nov. 20, 2020) .

根據其目標，《陶德－弗蘭克法案》第 1502 條已改善了公司供應鏈的透明度，並大大減少了剛果東部的衝突礦產數量。目前，全球四種礦產的冶煉廠和精煉廠中，超過 75% 的企業已通過了第三方審核。在本法案實行前，並不存在將衝突礦產（即由武裝團體或剛果軍隊控制的礦產）與無衝突礦產區分開的認證機制，並且對使用衝突礦產的公司沒有聯邦層級的透明揭露要求。

《陶德－弗蘭克法案》和相關的改革改變了這種情況，並建立了雙層市場：無法追蹤的衝突礦產價格明顯低於經過驗證的無衝突礦產的價格。這種價格差異使武裝團體藉由衝突礦產獲得的貿易利潤明顯減少<sup>16</sup>。

## （2）成效分析

根據 Enough Project 的分析報告，四種衝突礦產中，剛果武裝團體和軍隊對其中三種之開採，已降低獲取之經濟上可行性。其藉由對剛果東部多個地區的訪談，已獲得有力的證據表明：前 3T(錫、鉭、鎢)礦工能夠找到其他工作並創造收入。這樣的情形發生在剛果的三個主要區域，但仍然需要更多的計劃來幫助前 3T 礦工的生計；同時，《陶德·弗蘭克法案》加快了乾淨礦產供應鏈的改革，如：幫助確保了在基伍省（Kivus）的採礦經營者做出承諾，即停止從武裝團體進行礦產採購。這些承諾簽署後進一步確認礦產的來源，是剛果東部乾淨手工採礦業的關鍵一步<sup>17</sup>。

---

<sup>16</sup> 前揭註 1

<sup>17</sup> *The Impact of Dodd-Frank and Conflict Minerals Reforms on Eastern Congo's Conflict*, ENOUGH PROJECT, <https://enoughproject.org/files/Enough%20Project%20-%20The%20Impact%20of%20Dodd-Frank%20and%20Conflict%20Minerals%20Reforms%20on%20Eastern%20Congo%E2%80%99s%20Conflict%2010June2014.pdf>, (last visited Nov. 20, 2020) .

其他顯著成果包括剛果礦業出口商採取盡職調查政策，發布可追溯性剛果政府的手冊，在 Isangi，Itebero，Rubaya 和 Mugogo 建造四個礦產交易中心，培訓和部署 170 名民用採礦警察到南北基伍各州的礦山，中止非遵守盡職調查要求，2014 年 2 月在布卡武啟動了 ICGLR 礦物證書，並在北基伍，南基伍和馬涅馬省驗證了 67 座礦山。在剛果東部無衝突採礦產業正在擴大發展<sup>18</sup>。

然而，該分析報告也指出：儘管四種礦產中的 3T 取得了進展，但「黃金」仍在為武裝分子以及商業和政治精英提供資金，軍隊繼續參與非法金礦開採活動，並由高級官員獲得了大部分的利潤，例如南基伍省米西西市的當地陸軍指揮官擁有採礦坑，並派遣其單位前往為他們採礦或監督採礦作業。黃金走私仍在持續，也加劇了政府部門管理的不善和剛果礦業立法執行不力，黃金貿易仍須徹底改革<sup>19</sup>。

此外，政府機構 SAESSCAM 的成立也面臨挑戰，該機構旨在幫助使小規模採礦更加安全並實現礦產可追溯性。在採訪中，SAESSCAM 的代理人提到他們的薪資支付存有短缺或太低的情形；而許多 SEASSCAM 代理人可能因此選擇從事非法活動，包括使用不真實的交易標籤、流通衝突礦產與低估衝突礦產等等<sup>20</sup>。

### **(3) 對台灣企業影響**

在台灣企業所受影響，可分為四個影響程度：已在美國上市之公司如日月光、台積電、聯電、友達、南茂、矽品等，須直接向 SEC 提交報告；其次，電子供應鏈業者如鴻海、仁寶、廣達等，則需要接受美國

---

<sup>18</sup> 同前註

<sup>19</sup> 前揭註 17

<sup>20</sup> 前揭註 17

下游品牌公司的揭露要求與調查；台灣品牌業者如宏碁、華碩、宏達電等，會面臨其他企業業已揭露的壓力，可能須為了企業形象與品牌揭露而加入揭露行列；最後，非上述公司未來若有進軍美國市場的計畫，也須將《陶德·弗蘭克法案》列入法遵成本考量<sup>21</sup>。

#### (4) 未來展望

##### A. 正面影響

《陶德·弗蘭克法案》是規範衝突礦產的第一個內國法案，能同時促成改變全球礦產的來源的運動。該運動的核心思想是，公司應對供應鏈中任何地方的業務影響負有各自的責任。經濟合作與發展組織（OECD）制定了此類供應鏈盡職調查的領先國際標準，該標準將《聯合國商業與人權指導原則》轉化為適用於所有公司的切實可行的五步框架<sup>22</sup>。

在美國法律的推動下，剛果公民社會開始積極倡導更負責任的礦產貿易、礦工因此更加了解自己的權利，《陶德·弗蘭克法案》促進原料來源地審查也鼓勵了地方委員會的監督工作。然而，在許多情況下，地方委員會報告也繼續暴露出嚴重的問題，包括侵犯人權、衝突融資和童工等等<sup>23</sup>。

美國的努力也刺激了國際行動，例如：2015年，中國金屬礦產和化工進出口商會（CCCMC）發布了針對從事礦產貿易的中國公司的自願性盡職調查指南。2017年6月，歐盟（EU）通過了一項法規，要求

---

<sup>21</sup>吳泓勳（2013年4月30日）。美國調查衝突礦石 台廠警戒。經濟日報。（2020年11月20日）  
取自：<http://blog.udn.com/tpa285/7564069>。

<sup>22</sup> *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas*, OECD, <https://www.oecd.org/corporate/mne/GuidanceEdition2.pdf> (last visited Nov. 20, 2020)。

<sup>23</sup>前揭註15

公司從歐盟進口錫，鈿，鎢和金，以進行供應鏈檢查，無論它們來自世界各地。剛果和盧旺達也對所有錫，鎢，鈿和金領域的公司也通過了類似的法律<sup>24</sup>。

## **B. 負面評價**

然而，逐漸增加的審查和監管不確定性也導致了信任危機。有部分公司（其中一些為長期以來一直從剛果的礦產中獲利者）明確地鼓勵其供應商退出法案規範囊括的地區，而不是繼續以負責任的態度參與採礦。自 2011 年以來，這影響了剛果北部和南部基伍省的礦產出口，影響了剛果東部成千上萬的手工採礦者的生計。在許多情況下，需求或價格持續下降，進一步影響了當地的生計。單靠負責任的採購無法完全解決這些複雜的問題。全球見證組織(Global Witness)正在開展活動，以確保政府和公司也致力於該地區迫切需要的治理改革、發展措施和加強問責制<sup>25</sup>。

亦有論者認為，衝突礦產規定對實現其既定的人道主義目標是一種完全無效的手段，在剛果民主共和國可能造成的弊大於利。針對衝突礦產的更有效監管模式是美國總統喬治·W·布什（George W. Bush）於 2003 年 4 月 25 日簽署的《乾淨鑽石貿易法》(Clean Diamond Trade Act)和《金伯利進程證書製度》(Kimberly Process Certification Scheme)，上述法案要求任何未加工鑽石進出美國應受 KPCS 標準和程序的控制，也就是要求美國僅與 KPCS 的其他簽署方進行毛坯鑽石貿易。KPCS 由參加國輪流擔任主席，KPCS 成員以及行業代表和民間社會

---

<sup>24</sup>前揭註 15

<sup>25</sup>前揭註 15



觀察員每年進行兩次全體會議，以監督該組織運作，目前 KPCS 已將衝突鑽石的國際貿易由 1990 年代估計的 15% 減少到了 1%<sup>26</sup>。

### (5) 小結

目前《陶德·弗蘭克法案》已取得一定成效，改善全球礦產供應之透明度並減少礦產取得過程中對人權的侵害；同時，該法案的適用者包含美國上市公司，的供應商，因而影響力擴及全球，並促成他國的立法與對衝突礦產的關注。然而，法案在實行中也面臨一些挑戰，如：監管流程與組織的不穩定性、對當地人民生計造成困難等。或與《乾淨鑽石貿易法》(Clean Diamond Trade Act)和《金伯利進程證書製度》互相輔助，《陶德·弗蘭克法案》在執行面上仍有許多調整空間，衡量遵循成本與效益後，才更有助於達成法案維護人權的目標。

---

<sup>26</sup> Karen E. Woody, Conflict Minerals Legislation: The SEC's New Role as Diplomatic and Humanitarian Watchdog, 81 FORDHAM L. REV. 1315 (2013).