

「加州供應鏈透明法」 (The California Transparency in Supply Chains Act)

1、沿革背景

「現代奴役」是指將人類當作商品般販運，或是透過勞役剝削獲得不法利益的組織型犯罪，其犯罪型態多樣而且殘忍，其中包括性剝削、強制勞動、人口販運或家庭勞役。2013 年美國勞動部國際勞工事務局發現市面上有 122 種商品（來自 72 個國家地區），是利用強制勞動或奴役童工所製成的商品。血汗商品的種類廣布，從咖啡、棉花和鞋子等日常用品，到地毯、礦物質或家具等更複雜的商品，都沾染上現代奴役受害者的血淚¹。根據國際勞工組織於 2015 年的統計，全球估計約有 2100 萬人是強制勞動的受害者，其中大約有 1140 萬名婦女和女童，以及 950 萬名成年男子與男童²。

近年來，美國市場的人權意識抬頭，消費者愈趨重視企業的社會責任，不願意購買利用血汗奴工所製造或加工的商品，因此開始要求企業針對產品供應鏈，向大眾提供公開透明而且完善的資訊³。美國加州坐擁全球第七大經濟體，以及全美最大消費者市場，其消費者影響力不容小覷。有鑑於此，加州於 2012 年 1 月 1 日施行《供應鏈透明度法》（The California Transparency in Supply Chains Act），要求全球營收達到一定標準，而且於加州提供商品或服務的企業，確實評估企

¹ US Department of Labor, List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor, <https://www.dol.gov/agencies/ilab/reports/child-labor/list-of-goods> (last visited: 2020/11/19).

² See, International Labour Organization, Forced Labour, Human Trafficking and Slavery, <http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/lang--en/index.htm> (6 Feb 2015) (last visited: 2020/11/19).

³ Hiscox and Smyth, Is There Consumer Demand for Improved Labor Standards? Evidence from Field Experiments in Social Product Labeling (2011), p. 2.

業旗下組織與供應鏈的現代奴役問題，並且於企業官網上公布內部相關數據以及因應政策，以幫助消費者作出友善人權的消費選擇⁴。

2、重點內容摘要

加州《供應鏈透明度法》是一部以消費者為主要導向的州法律，目前已經增訂入加州民法第 1714.43 條，以提供消費者與商品相關的人權資訊為主要目的⁵。本法並無要求企業遵守特定勞工待遇標準，亦無要求企業揭露商業機密或專利資訊。受規範的企業，只需要在企業官網上，揭露與商品或服務供應鏈相關的資訊，以幫助消費者作出消費選擇即可⁶。

(1) 受規範者

加州《供應鏈透明度法》的規範主體，係符合以下三個要件的公司：一、在加州從事經濟活動；二、全球年度總營業收入超過一億美元；三、依照加州稅務申報，屬於商品製造業者或零售業者⁷。公司在加州從事經濟活動，係指公司積極地在加州，從事以獲取財務或金錢

⁴ Sen. Bill No. 657, § 2(i).

⁵ Ibid, § 2(j).

⁶ Kamala D. Harris, Attorney General California Department of Justice, The California Transparency in Supply Chains Act A Resource Guide, p 3, available at: <https://oag.ca.gov/sites/all/files/agweb/pdfs/sb657/resource-guide.pdf> (2015) (last visited: 2020/11/19)

⁷ Cal. Civ. Code, § 1714.43, subs. (a)(1), (a)(2), ‘Every retail seller and manufacturer doing business in this state and having annual worldwide gross receipts that exceed one hundred million dollars (\$100,000,000) shall disclose, as set forth in subdivision (c), its efforts to eradicate slavery and human trafficking from its direct supply chain for tangible goods offered for sale.’, ‘...(C) “Manufacturer” means a business entity with manufacturing as its principal business activity code, as reported on the entity’s tax return filed under Part 10.2 (commencing with Section 18401) of Division 2 of the Revenue and Taxation Code. (D) “Retail seller” means a business entity with retail trade as its principal business activity code, as reported on the entity’s tax return filed under Part 10.2 (commencing with Section 18401) of Division 2 of the Revenue and Taxation Code...’.

利益為目的之活動⁸。全球總營收入的計算包括經營收入、資本利得、股息、租金、特許權使用費、勞務收入和其他收入等⁹。

(2) 供應鏈透明資訊的提出與內容

符合上述資格而負有揭露義務者，應以簡單明瞭的文字與形式，在公司的官網上公布供應鏈透明資訊，或是因應任何人之請求，於30日內提出書面報告¹⁰。負有揭露義務的公司，如果沒有採取任何措施解決供應鏈下奴役或人口販運的情況，同樣應該在官網上註明¹¹。

供應鏈透明資訊，應至少包括以下五點事項：一、調查產品供應鏈下是否有奴役或人口販運的問題。如果供應鏈的調查，不是由第三方所進行的，而是公司內部自己進行的調查，應另外特別註明¹²。二、確實審核，公司旗下供應鏈中的各個供應商，是否符合公司防範奴役與人口販運相關的政策。如果供應鏈的審核程序，不是由第三方所進行，而是公司內部自己進行的審核，應另外特別註明¹³。三、公司應要求旗下的直接供應商提供認證，證明產品中所使用的材料，符合所在國家或地區有關奴役與人口販運的法律規範¹⁴。四、制定與奴役和

⁸ Ibid, § 1714.43, subd. (a)(2) ““Doing business in this state” shall have the same meaning as set forth in Section 23101 of the Revenue and Taxation Code.”; Cal. Rev. and Tax. Code §23101(a), ‘ “Doing business” means actively engaging in any transaction for the purpose of financial or pecuniary gain or profit.’

⁹ Cal. Civ. Code, § 1714.43, subd. (a)(2), ““Gross receipts” shall have the same meaning as set forth in Section 25120 of the Revenue and Taxation Code”; Cal. Rev. and Tax. Code §25120, subd. (f)(2).

¹⁰ Ibid, § 1714.43, subd. (b), ‘The disclosure described in subdivision (a) shall be posted on the retail seller’s or manufacturer’s Internet Web site with a conspicuous and easily understood link to the required information placed on the business’ homepage. In the event the retail seller or manufacturer does not have an Internet Web site, consumers shall be provided the written disclosure within 30 days of receiving a written request for the disclosure from a consumer.’

¹¹ Harris, *supra* 6, at p. 4.

¹² Ibid, § 1714.43, subd. (c)(1), ‘Engages in verification of product supply chains to evaluate and address risks of human trafficking and slavery. The disclosure shall specify if the verification was not conducted by a third party.’

¹³ Ibid, § 1714.43, subd. (c)(2), ‘Conducts audits of suppliers to evaluate supplier compliance with company standards for trafficking and slavery in supply chains. The disclosure shall specify if the verification was not an independent, unannounced audit.’

¹⁴ Ibid, § 1714.43, subd. (c)(3), ‘Requires direct suppliers to certify that materials incorporated into the product comply with the laws regarding slavery and human trafficking of the country or countries in

人口販運相關的公司政策，並維持公司內部的究責標準與制度¹⁵。五、闡明對公司員工與管理階層，如何進行有關預防奴役和人口販運的教育訓練¹⁶。

(3) 供應鏈透明制度的履行

每年加州特許營業稅委員會（Franchise Tax Board），將依據公司向加州申報的營業稅額度，提供加州檢察總長（Attorney General）一份名單，載明在加州供應鏈透明制度下應負擔揭露義務的公司¹⁷。加州檢察總長將對名單內的公司寄發通知，告知該公司有供應鏈透明的揭露義務¹⁸。同時，加州檢察總長有權透過民事法院，向受規範的公司行使行為請求權（injunction）¹⁹。公司違反揭露義務，並不能作為要求企業提供損害賠償的請求權基礎。

3、簡析建議

供應鏈透明制度是透過法規介入，具體化企業的社會責任，企圖讓世界在商業獲利與人權保護的天秤上取得平衡。有鑒於供應鏈透明制度具有「人權保護」與「公司治理」的雙重性質，以下也將從「人權保護政策評析」與「公司法律遵循」兩個不同的角度出發。

which they are doing business.’

¹⁵ Ibid, § 1714.43, subd. (c)(4), ‘Maintains internal accountability standards and procedures for employees or contractors failing to meet company standards regarding slavery and trafficking.’

¹⁶ Ibid, § 1714.43, subd.(c)(5), ‘Provides company employees and management, who have direct responsibility for supply chain management, training on human trafficking and slavery, particularly with respect to mitigating risks within the supply chains of products.’

¹⁷ Cal. Rev. and Tax. Code § 19547.5, subd. (a)(1), ‘Notwithstanding any provision of law, the Franchise Tax Board shall make available to the Attorney General a list of retail sellers and manufacturers required to disclose efforts to eradicate slavery and human trafficking pursuant to Section 1714.43 of the Civil Code. The list shall be based on tax returns filed for taxable years beginning on or after January 1, 2011.’

¹⁸ Compliance Resource Information Letter to Companies, Attorney General State of California Department of Justice, available at: <https://oag.ca.gov/sites/all/files/agweb/pdfs/sb657/letter.pdf> (last visited: 2020/11/20).

¹⁹ Cal. Civ. Code, § 1714.43, subd. (d), ‘The exclusive remedy for a violation of this section shall be an action brought by the Attorney General for injunctive relief. Nothing in this section shall limit remedies available for a violation of any other state or federal law.’

(1) 人權保護的政策有效性

在立法者理想世界裡，消費者是理性的判斷者，能夠主動去參閱揭露義務公司所提供的資料，能夠判讀與了解揭露報告中的資訊，並據此作出有助於供應鏈下人權維護的消費判斷。立法者抱持著期待制定供應鏈透明制度，企圖透過「揭露」的方式，將現代奴役攤在陽光下再利用消費者的制衡力量，消除人口販運或奴役等問題。

然而，過度仰賴公司自主揭露資訊的供應鏈透明制度，可能無法實質地改變供應鏈下的人權環境²⁰，主要的影響因素可能有二：首先、由於大部分的消費者的判讀能力有限，因此企業自主揭露的資訊，可能無法有效影響消費者的行為²¹。企業所提供的供應鏈透明資訊，涉及供應鏈下的專業領域事項，一般的消費者在沒有專業人士解析時，不見得能看出報告的精髓，或者是報告隱含的問題。簡單來說，一份簡略的報告與一份精細的報告，在消費者心中的地位，沒有出現巨大的差別，因此單憑揭露資訊，可能僅有邊緣性地市場影響力。再者、現行的供應鏈透明制度，注重「揭露」而不是「改變」供應鏈下的人權環境，企業只要誠實揭露，就已經符合供應鏈透明制度的規範要求，至於企業的各项政策是否能「實質影響」供應鏈下的人權環境，並非以「揭露」為主軸的法律所考量的焦點²²。

²⁰ Jena Martin, 'Hiding in the Light: The Misuse of Disclosure to Advance the Business and Human Rights Agenda,' 56 Colum. J. Transnat'l L. 530, 576 (2018).

²¹ Adam Chilton & Galit Sarfaty, The Limitations of Supply Chain Disclosure Regimes, 53 Stan. J. Int'l L. 1, 6 (2017)

²² Casey O'Connor & Sarah Labowitz, NYU Stern Center for Business and Human Rights, Putting the "S" in ESG: Measuring Human Rights Performance for Investors, p. 18 (2017) available at: <https://static1.squarespace.com/static/547df270e4b0ba184dfc490e/t/58cad912e58c6274180b58b6/1489688854754/Metrics-Report-final-1.pdf> (last visited: 2020/11/20)

2017年維特羅斯超市（Waitrose supermarket）發現自有品牌生產的醃漬牛肉罐頭可能於生產過程中使用奴工，而將產品全數下架，但是當時維特羅斯超市並沒有違反英國《2015現代奴役法》第54條的供應鏈透明制度²³。英國《2015現代奴役法》第54條的供應鏈透明制度的藍本，正是加州《供應鏈透明度法》，兩部法規都是以「揭露」為主要考量。

發現問題固然是治療問題的第一步，然而，從奴役與人口販運等人權問題的「發現」到「治癒」仍是漫漫長路。因此，供應鏈透明制度，只能算是商業領域內人權保護的第一步，政府應該積極地安排後續相關人權政策，例如成立人權調查小組，持續地監督、落實人權保護，才有更接近治癒現代奴役的目標。

（2）公司的法律遵循對策

供應鏈透明制度將課予企業較重的實地查核責任。外部承攬分工廠商越多層，組成越複雜的企業，供應鏈下發生奴役或人口販運的機率越高²⁴。

針對美國境內營運與員工雇用，為避免人口販運或強制勞動於供應鏈中發生，有論者建議企業盡量雇用美國國民。因為典型的外籍勞工招募涉及多層次的招聘程序，外籍勞工招聘的仲介機構可能會利用

²³ Anna Sophie Gross & Ana Aranha, Waitrose Pulls Its Corned Beef off Shelves After Guardian Reveals Alleged Slavery Links, Guardian (June, 6, 2017), <https://www.theguardian.com/global-development/2017/jun/06/waitrose-pulls-its-corned-beef-off-shelves-after-guardian-reveals-alleged-slavery-links-brazil> (last visited: 2020/11/20).

²⁴ Verité, Strengthening Protections Against Trafficking in Persons in Federal and Corporate Supply Chains, pp.9-11 (2017), <https://www.verite.org/wp-content/uploads/2017/04/EO-and-Commodity-Reports-Combined-FINAL-2017.pdf>.

不正當的手段招募勞工，或是收取非法的招聘費、簽證費，在此過程中很容易發生奴役剝削與人口販運問題²⁵。

針對於外國營運的子公司，建議於簽訂承攬或委任契約時，就在契約中明定相關勞工人權內部規範，此外，與當地勞工組織緊密合作，也是有效掌握勞工待遇的方式²⁶。就算企業已經善盡實地查核的責任，如果供應鏈過於龐大複雜，仍然隨時有涉入人口販運的可能，因此，企業最後可能傾向將繁雜的全球供應鏈簡單化與內部化，以利於風險控制²⁷。

²⁵ Marley S. Weiss, Human Trafficking and Forced Labor: A Primer, 31 ABA J. Lab. & Emp. L. 1, pp. 48-59 (2015).

²⁶ Ibid, pp.50-51.

²⁷ Kelly Hyland & Kavitha Sreeharsha, *Freedom for All: An Attorney's Guide to Fighting Human Trafficking* (2015), p. 85.

