

停、看、听？《企业永续尽职调查义务指令》将重组欧洲供应链网络体系

文 | 工研院 ISTI 资深研究员 欧宜佩

因 COVID-19 和地缘政治影响，全球供应链历经重大变革，企业须加强风险管理以符合永续发展目标。欧盟《企业永续尽职调查义务指令》（Corporate Sustainability Due Diligence Directive, CSDDD）的实施为重要里程碑，将强制要求大型企业在其全球供应链中实行尽职调查，以辨识、预防、减缓环境与人权相关的风险与影响。唯有重视供应链透明度与全面性风险管理，企业才能在变动环境中维持竞争力与可持续性。

欧盟《企业永续尽职调查义务指令》具有阶段性里程碑意义，未来将强制要求企业实行尽职调查

智由于全球供应链涉及多层供应商体系，往往单一企业不易掌握供应链全貌。例如，欧盟机构规划以电动车取代燃油汽车，而电动车电池所使用的关键矿物（如钴）常在一些非洲国家（如刚果）的矿场采取，经过供应链体系层层交易，送达欧洲电动车企业；而这些矿场往往不符合欧盟的环境与人权标准，当缺乏透明化的履历溯源追踪时，可能让欧洲电动车企业违反欧盟的永续发展标准。

这样的案例并不是特例，但往往却隐藏于供应链中不易察觉，或是基于成本考量而被忽视。基于此，欧盟《企业永续尽职调查义务指令》（CSDDD）

于 2021 年提出，历经几番波折，欧洲议会于 2024 年 4 月 24 日通过，并于 7 月 5 日于欧盟官方公报公告，7 月 25 日生效。后续将强制要求大型企业

执行供应链中人权与环境之尽职调查，将最快于 2027 年适用。

CSDDD 并非欧盟唯一为促进企业落实永续发展的立法，目前已有

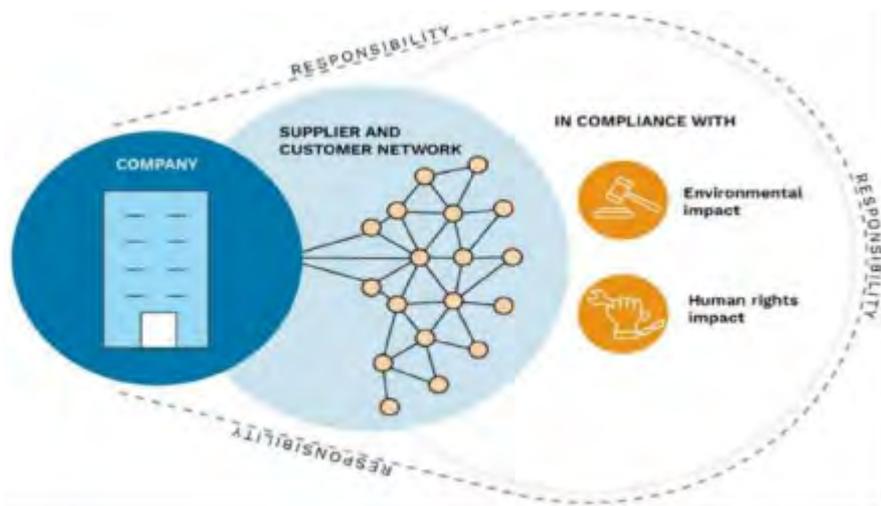


图 1 CSDDD 要求大型企业的价值链中强制执行供应链合规性

表 1 欧盟《企业永续尽职调查指令》发展重要历程

时间	关键任务要点
2020/01	欧盟供应链法案草案公布
2020/05	立法倡议报告的授权，欧盟议会法律事务委员会以绝大多数票赞成“立法自发性报告”
2020/12	所有 27 个欧盟成员国都公开表示支持欧洲供应链法
2021/03	欧洲议会通过一项关于企业问责与尽职调查立法提案，并起草（草案）
2022/02	提交立法草案
2023/06	欧洲议会以多数票赞成欧盟供应链法案
2023/12	欧盟理事会主席国与欧洲议会就企业永续发展尽职调查指令，达成临时协议
2024/02	因德国宣布弃权，于欧盟理事会上未获得多数票
2024/03	为争取多数欧盟成员国投票支持，限缩适用企业规模
2024/04	欧洲议会通过
2024/05	欧盟大使预计通过正式立法并获得欧盟主席的正式许可，并于欧盟官方公报发布
2026	欧盟成员国用两年时间将该指令转化为国家法律
2027~2029	阶段性扩大实施
2030	欧盟委员会应向欧洲议会与理事会提交年度报告，说明实施情况与目标落实程度

资料来源：文本整理

表 2 欧盟推动企业落实永续发展之重要法规比较

	企业永续报告指令 (CSRD)	欧盟永续发展报告原则 (ESPS)	企业永续尽职调查义务指令 (CSDDD)
重点内容	须揭露影响组织的永续项目，含商业模式与风险影响等事项	永续报告揭露内容含主题与指标	<ul style="list-style-type: none"> · 须于自身与供应链体系中，对环境与人权的潜在影响进行尽职调查 · 减轻风险与制定应对风险政策、建立申诉机制
比较	优化永续报告揭露的品质，并明确适用对象	横向整合各方标准的适用性，并确立报告范围	要求企业对供应链的社会与环境发展影响须负连带责任

注：CSRD 全名为 Corporate Sustainability Reporting Directive；ESPS 全名为 European Sustainability Reporting Standard；CSDDD 全名为 Corporate Sustainability Due Diligence Directive

资料来源：文本整理

《企业永续报告指令》(Corporate Sustainability Reporting Directive, CSRD) 及《欧盟永续发展报告原则》(European Sustainability Reporting Standard, ESPS)，三者之间存在相关性，但仍有偏重之处。CSRD 扩展之前非财务报告指令的范畴，使更多企业能够揭露全面的 ESG 标准；ESPS 则进一步地明确 CSRD 的具体要求。

相对于前二者，CSDDD 仅限缩

于供应链中的人权与环境风险，但扩大尽职调查之范围，从企业自身之合规性延伸到整体价值链体系。其中，更为重要的是强制性要求付诸实行，要求企业须对供应链的社会与环境发展影响负连带责任。欧盟认为现有供应商的自愿性承诺不足以契合合规性检查之要求；反之，须让企业更积极地监控与评估供应商的永续发展，并在必要时刻，采取具体缓解措施，如协助不合规供应商改善的直接补助、实体培训支援等。若供应

商仍难以达到合规性要求时，可能将面临供应关系之暂停或终止。换言之，欧盟期望透过大型企业能够利用其影响力与财力，支持高风险供应商改善，以达长期及永续的合规标准。未来或可预期终端品牌商对供应链资讯透明度之需求会更高，以便清楚地掌控供应商体系之状况，避免违反规范，以免导致商誉受损，同时也可能面临罚款与民事责任。

表 3 欧盟《企业永续尽职调查义务指令》之重点内容

项目	重点内容
风险规范范围	<ul style="list-style-type: none"> · 人权：CSDDD 涵盖两份清单，一份列出 16 项企业不得侵害的具体权利，如生命权《公民与政治权利国际公约》，另一份涉及 11 项国际人权公约，企业不得侵害这些公约中的保障权利 · 环境：基于国际保护环境公约，列出 16 项禁止事项与义务 · 减缓气候变迁的转型计画：企业需制定符合《巴黎协定》的减碳计画，并定期更新与评估进展
企业义务	<ul style="list-style-type: none"> · 纳入营运规范：将尽职调查纳入企业营运与风险管理系统 · 定期评估：识别与评估实际或潜在负面影响，并进行优先排序 · 防范措施：预防与减轻潜在负面影响之措施 · 补救措施：对实际负面影响进行补偿、与供应链中的利害关系人沟通与协商、建立潜在负面影响之通知与投诉流程、监督尽职调查政策与措施的有效性
适用范围	<ul style="list-style-type: none"> · 对象：员工数 1000 名以上且全球年营业额达 4.5 亿欧元以上企业 · 范围：企业的上游产品生产、服务提供、到下游产品分销、运输等营业活动
分阶段导入	<p>欧盟企业</p> <ul style="list-style-type: none"> · 2027 年：员工数超过 5000 名且营业额超过 15 亿欧元 · 2028 年：员工数超过 3000 名且营业额超过 9 亿欧元 · 2029 年：员工数超过 1000 名且营业额超过 4.5 亿欧元 <p>非欧盟企业</p> <ul style="list-style-type: none"> · 2027 年：营业额超过 15 亿欧元 · 2028 年：营业额超过 9 亿欧元 · 2029 年：营业额超过 4.5 亿欧元
生效与实施	<ul style="list-style-type: none"> · 2024 年 7 月 25 日生效后 · 成员国需在 2026 年 7 月 25 日 (2 年内) 将其转化为国内法
罚则	<ul style="list-style-type: none"> · 违规企业可能面临最高年净营业额 5% 的罚则
救济机制	<ul style="list-style-type: none"> · 受害者有最少五年的申诉期限 · 在特定条件及不妨碍国家之民事诉讼规则下提出赔偿

资料来源：本文整理自 European Parliament

欧盟《企业永续尽职调查义务指令》之 CSDDD 关切要点

风险范畴：人权与环境风险，特别强调因应气候变迁转型规划

CSDDD 涉及的潜在风险范畴，系以国际人权或环境保护公约为基础，匡列可能面向。在人权部分，依循《公民与政治权利国际公约》及国际人权公约，明确企业不得侵犯之具体项目，包含尊重国际劳工标准中规定的劳动者基本权利，如禁止童工与强迫劳动、同工同酬、就业与职业歧视等；尊重人权，例如人身自由与安全、法律行为能力与法律面前人人平等、隐私、空间自由、食物与基本服务等。在环境部分，参考如《环境与气候领域的行动架构》等文件，着重议题如保护生物多样性与生态系统、保护水资源与空气品质、减缓环

境违法行为（如温室气体排放、污染与生物多样性与生态系统破坏）。

另外，于 CSDDD 文件中，特别强调企业必须明确提出因应气候变迁的转型计画，以促进《巴黎协定》的减碳目标落实；主要要求之转型计画内容建议，包括：(1) 提出 2030 到 2050 年的减碳目标，并酌情制定范畴 1、范畴 2 和范畴 3 的减碳目标可能涉及之重要类别。(2) 规划落实减碳目标之关键行动，如规划企业产品与服务组合，以及采用技术之时间表。(3) 投入减缓气候变迁转型计画的投资规划。(4) 企业各营运部门对于落实气候变迁转型计画之角色与任务。

适用范围：全球年营业额超过 4.5 亿欧元以上的欧盟与非欧盟企业

受 CSDDD 规范之企业规模系员

工人数超过 1000 名以上，且全球年营业额超过 4.5 亿欧元以上的欧盟与非欧盟企业，并于未来 3 年分阶段导入，让规模较小的企业可以有较多时间作准备。其中，与前一版草案相比，部分成员国（如德法）撤回支持的考量点在于担忧可能对于中小型企业的影响过大，故此，在协商后，从原本员工人数超过 500 名员工人数且营业额达 1.5 亿欧元之企业门槛，提高到员工人数超过 1000 名以上，且全球年营业额超过 4.5 亿欧元。

企业应负义务：永续发展纳入企业营运策略，并提出防范与补助措施

企业应采取适当措施，包括 (1) 有能力辨识、评估、预防、减缓及终止（最小化）营运于供应链中破坏环境与损害人权之潜在与实际风险情况，并将尽职



图 2 德国：中小企业尽职调查指南
资料来源：整理自 SME Compass，取自 Federal Ministry for Economic Cooperation and Development

调查纳入企业政策；(2) 追踪尽职调查措施之有效性，且欧盟成员国必须确保采取适当措施，与可能受之影响的成员进行沟通；其也意味着企业必须定期检视可能之潜在供应链风险。(3) 建立受害者申诉机制等救济措施。

处罚措施：公布企业名称、最高达全球年净营业额的 5% 之罚款、民事责任

成员国主管机关得对未遵守相关规范之企业制定罚则，包括公布其公司名称及对企业处最高金额为其全球年净营业额的 5% 罚款。受企业破坏环境与侵害人员行为影响之受害者，有最少 5 年期限可提出索偿。工会及非政府组织可在特定条件及不妨碍国家之民事诉讼规则下提出索偿。

配套措施 辅导中小型企业之措施、提高尽职调查报告透明度

由于中小企业是全球供应链体系

的重要一环，虽中小型企业没有纳入 CSDDD 适用范围，但可能因为大型企业的任务转嫁，受到间接影响。故此，CSDDD 文件中也特别点出成员国政府之任务，应单独或共同建立专门的统一服务平台，辅导中小企业落实尽职调查。

以德国 1 为例，德国联邦政府与相关协会合作，设立协助中小企业实行尽职调查资讯的统一专门平台，让中小企业可以透过尽职调查指南，快速了解尽职调查的核心概念，且可更容易地投入尽职调查实际工作；并以实际案例说明，让不同产业之中小企业，可以更容易地掌握供应链上可能面临的环境与人权风险。

另外，CSDDD 要求 2029 年 7 月 26 日起，受规范企业必须公开其年度调查声明，并将尽职调查报告提供给指定机构，纳入欧洲单一存取点 (Europe

Single Access Point, ESAP) 平台，确保整个欧盟都可以轻松获取相关永续报告。

借镜德国《供应链尽职审查法》经验，预想 CSDDD 可能发展动向

为规避潜在不合规风险，品牌商已尝试调整供应商来源

当尽职调查范围扩及到整个供应链体系时，跨国布局企业可能不易精准地掌握整体供应商状况，将不利于企业发展。以德国工程公司 BAUCH 为例，其采用在中国、非洲或南美洲开采的原物料，制造机器与发动机零件，这些原物料需经过多道工序与流程才到达德国南部与中国工厂。为遵守德国《供应链尽职审查法》，BAUCH 与其他公司一样，必须采取尽职调查流程，监控供应商的人权与环保标准。

但就实务上来说，很多供应链资讯是不易精准掌握的，外国矿山是否具备任何可用的 ESG 资讯取决于其拥有者，如伦敦上市的矿业公司比中国私营矿山提供更多资讯。若 BAUCH 没有透过欧洲矿业公司，而直接与中国矿山交易，将有很大可能无法掌握相关资讯或要求矿山公司提供相关资讯。故此，为降低可能的声誉受损与罚则风险，BAUCH 可能就会启动寻求其他供应商来源。

类似现象也出现在纺织产业。德国科隆 IW 经济研究所指出因应《供应链尽职审查法》，服装品牌商开始尝试转移采购来源。从实际服装进口数据来看，开始降低来自于印尼、缅甸、中国、孟加拉与巴基斯坦的进口量，降幅比例从 20 ~ 33%，而转移来自于北马其顿、摩洛哥等地区。

中小企业虽不在明确法规规范之对象，但也可能受到间接影响

德国经济研究所调查指出，即便不是法规中的直接规范者，也可能因为品牌商的要求压力，配合相关尽职调查。具体而言，约 82% 之德国员工超过 250 人的公司表示，其可能会间接受到的影响。在员工人数为 50 至 249 人的中型企业中，则达 72%。但实际上仅 13% 的德国公司，已为此作准备，转移至安全且良好工作条件国家的供应商。

从《供应链尽职审查法》经验窥视，CSDDD 生效后企业将面临的挑战

供应商资讯的纪录与评估：企业需要收集有关供应商的全面资讯并识别供应链中的潜在风险。此处挑战是确保所有供应商的透明度，供应商经常在不同地区与产业展开业务，并使用多种资料

格式。

与各式各样的供应商合作：由于供应商通常来自于多个工作领域与产业部门，因此与其合作可能很困难，包括语言障碍、文化差异与不同商业惯例都会阻碍合作。

持续监控与调整：风险分析需要对供应链进行持续追踪，且比以往更严格的监控要求；这也意味着公司需要不断调整流程。这是其应对不断变化的市场条件、新风险或合规要求的唯一方法。

确保供应商执行：公司必须确保其供应商遵守强制性标准。此责任包括提供必要的支持，如培训与研讨会，确保其供应商能够满足要求。公司必须认识到自己的责任并严格评估其作法。

实施新流程与工具：为改善供应链的合规性与风险评估，企业应更新其营运流程并利用数位工具，此外，需要部署合适的软体工具，并确保不断优化流程。

对布局欧洲市场的企业初步建议

建议企业做好供应链风险管理之准备，特别是中小型企业

从德国经验显示，即便不在规范内的中小型企业也可能会间接受到影响；未来随着 CSDDD 指令转化为欧洲成员国之国内法律，将会有越来越多的欧洲企业提高对供应链资讯透明度的要求，建议出口导向之企业儘早做好准备。

然而，这不仅需要资源，还需要具备一些跨领域之专业知识，无疑对中小型企业带来额外的负担。故此，建议公协会或相关政府单位，可儘早协助企业建立供应链风险管理知识与能力，争取更多时间做好准备。

以德国联邦经济和出口管制办公室（《供应链尽职审查法》主管单位），设立与《供应链尽职审查法》执行相关的指引手册与辅导团队，涉及议题包括风险分析、适当性与有效性、公司投诉流程、供应链协作等。其中，也特别针对中小企业可能面临的实务问题整理成手册，特别是受规范企业要求配合时，身为中小企业如何应对地准备方向。

企业可强化供应链风险管理思维，平时须预先做好准备，避免单一事件的局部因应

未来不论是企业供应链管理或是因应外部国际情势要求，企业都需要加强提高对供应链全貌性之掌握程度，不易因为某个单一事件冲击做局部性因应，特别是近年国际供应链事件越来越频繁，企业需要更全面性与系统性建立供应链风险管理机制。

以 CSDDD 指令为例，其对于直接或间接供应商合规性要求，可能不仅仅是口头承诺，未来可能会朝向更精确之管理，明确可能的违规行为。故此，企业必须准确检查所供应货物来源、生产方式及对环境与气候造成的影响。对于从第三世界国家进口的产品，检查整个供应链可能是一个更大的挑战。为了以合法安全的方式预作准备，企业需要建立系统性的供应链尽职调查运行机制，以便在企业营运策略中纳入长期性管理机制；其中，也须善用数位科技以及第三方风险数据，作为独立评估供应链状况之工具，而不是仰赖供应商自己的报告。MFC