

# 我國防制人口販運犯罪的現況、 困境與對策

柯雨瑞<sup>1</sup> 曾智欣<sup>2</sup> 黃翠紋<sup>3</sup> 黃凰瑜<sup>4</sup>

## 目次

- 壹、前言
- 貳、我國防制人口販運犯罪的現況
- 參、我國防制人口販運犯罪的困境
- 肆、我國防制人口販運犯罪的對策—代結論

## 摘要

美國國務院公布 2020 年人口販運問題報告，臺灣已連續 11 年被評列為第一級國家，但僅符合消除人口販運最低標準，報告中深刻指出我國在被害人鑑別制度、案件調查人力、海上協議及監督遠洋漁工勞力剝削等項目上，仍有很大之改善空間。本文採用文獻探討法，以 2020 年人口販運報告建議事項出發，結合近年來遠洋漁工遭非法拘禁、外籍學生淪為黑工、新南向政策觀光來臺外國人遭性剝削等案例，說明我國人口販運犯罪型態之轉變，透過現況分析及盤點困境，提出以下若干建議：一、精進被害人鑑別程序，增列外籍漁工勞力剝削鑑別指標。二、將國際勞工組織《ILO188 號公約》決議內容納入修法，提升最低薪資、標準化勞動條件等福利政策。三、對人口販運犯行應處以具有高強度嚇阻之刑罰。四、強化海上勞力剝削案件之犯罪偵查、起訴之能量，積極調查涉嫌剝削遠洋漁工之高級船員及船主之犯行，並積極予以起訴、定罪。五、對外籍移工、遠洋漁工之招聘單位、仲介評鑑程序建置一套公正性之評鑑準則。六、強化外勞直接聘僱機制之能量。七、完善所有臺灣權宜漁船及臺灣籍漁船電子資料庫建置，釐清相關部會間管轄權責，並明文規範遠洋船隊採用標準化國際船舶無線電呼號。八、將家庭看護、家事勞工、遠洋漁工納入勞基法之適用範圍之內。九、強化對警察、檢察官、法官防治人口販運之訓練與教育。十、對遠洋漁工加強宣導防治人口販運之求助熱線電話機制。

關鍵詞：人口販運；外籍漁工；勞力剝削；性剝削

## 壹、前言

2000年11月15日，聯合國大會通過第55/25號決議，其內容為《聯合國打擊跨國有組織犯罪公約》及其各項議定書，根據上開該議定書第38條規定，本公約於

<sup>1</sup>柯雨瑞，中央警察大學犯罪防治研究所法學博士，曾任內政部警政署保安警察第三總隊第二大隊(基隆)分隊長、第三總隊第一大隊(台北)警務員，中央警察大學助教、講師、副教授，現為中央警察大學國境警察學系暨研究所專任教授。

<sup>2</sup>曾智欣，國立成功大學政治學系政治經濟學碩士，現為內政部移民署南區事務大隊科員。

<sup>3</sup>黃翠紋，中央警察大學犯罪防治研究所法學博士，現職為中央警察大學行政警察學系暨研究所專任教授。

<sup>4</sup>黃凰瑜，中央警察大學國境警察碩士班研究生。

2003年9月29日生效。由147國簽署，截至2018年6月18日前，共有190國參與締約<sup>5</sup>，共同打擊跨國組織犯罪。2000年12月，聯合國在義大利巴勒莫簽署通過《關於預防、禁止和懲治販運人口，特別是婦女和兒童行為的補充議定書》(UN Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children)，又稱《巴勒莫議定書》(Palermo Protocols)。

依據《關於預防、禁止和懲治販運人口，特別是婦女和兒童行為的補充議定書》第一條之規範，說明該議定書與《聯合國打擊跨國有組織犯罪公約》之關係，議定書為《聯合國打擊跨國有組織犯罪公約》之補充規定，應與公約一併解釋。若議定書無特別規定，則應變通公約規定以適用於議定書。違反該議定書規範之犯罪行為視同違反公約。《巴勒莫議定書》第二條闡明其宗旨為預防和打擊人口販運，特別是販運婦女及兒童。並且在充分尊重其人權之情況下，保護及幫助人口販運被害人。《巴勒莫議定書》第三條則定義何謂人口販運？在本《巴勒莫議定書》中：(a) 「人口販運」系指為剝削目的而通過暴力威脅或使用暴力手段，或通過其他形式之脅迫，通過誘拐、欺詐、欺騙、濫用權力或濫用脆弱境況，或通過授受酬金或利益取得對另一人有控制權之某人之同意等手段招募、運送、轉移、窩藏或接收人員。剝削應至少包括利用他人賣淫進行剝削或其他形式之性剝削、強迫勞動或服務、奴役或類似奴役之做法、勞役或切除器官；(b) 如果已使用本條(a) 項所述任何手段，則人口販運活動被害人對(a) 項所述之預謀進行之剝削所表示之同意並不相干；(c) 為剝削目的而招募、運送、轉移、窩藏或接收兒童，即使並不涉及本條(a) 項所述任何手段，也應視為「人口販運」；(d) 「兒童」系指任何18 歲以下者。以上為聯合國《巴勒莫議定書》對「人口販運」之定義。

順應世界共同打擊人口販運犯罪之潮流，展現台灣與國際接軌之壯志與雄心，於2009年1月12日訂定《人口販運防制法》，明確規範人口販運之犯罪行為以及刑度，為台灣打擊人口販運之重要里程碑。茲將《人口販運防制法》第1條立法目的以及第2條之定義，引述如下<sup>6</sup>：依據《人口販運防制法》第一條之規定，為防制人口販運行為及保護被害人權益，特制定本法。另根據《人口販運防制法》第二條之規定，本法用詞，定義如下：一、人口販運：(一) 指意圖使人從事性交易、勞動與報酬顯不相當之工作或摘取他人器官，而以強暴、脅迫、恐嚇、拘禁、監控、藥劑、催眠術、詐術、故意隱瞞重要資訊、不當債務約束、扣留重要文件、利用他人不能、不知或難以求助之處境，或其他違反本人意願之方法，從事招募、買賣、質押、運送、交付、收受、藏匿、隱避、媒介、容留國內外人口，或以前述方法使之從事性交易、勞動與報酬顯不相當之工作或摘取其器官。(二) 指意圖使未滿十八歲之人從事性交易、勞動與報酬顯不相當之工作或摘取其器官，而招募、買賣、質押、運送、交付、收受、藏匿、隱避、媒介、容留未滿十八歲之人，或使未滿十八歲之人從事性交易、勞動與報酬顯不相當之工作或摘取其器官。二、人口販運罪：指從事人口販運，而犯本法、刑法、勞動基準法、兒童及少年性交易防制條例<sup>7</sup>或其他相關之罪。三、不當債務約束：指以內容或清償

<sup>5</sup> 聯合國網站(2020)，United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto，<https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>。

<sup>6</sup> 參見立法院法律系統，異動條文及理由：

<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?00306AD064B300000000000000000000140000000400FFF FFD00^05152098011200^0001E001001>。

<sup>7</sup>2016年5月6日修法，現行法條，此處改為兒童及少年性剝削防制條例。原法(兒少年性交易防

方式不確定或顯不合理之債務約束他人，使其從事性交易、提供勞務或摘取其器官，以履行或擔保債務之清償。

根據國際勞工組織(International Labour Organization, ILO)於2017年出刊之《現代奴役制度之全球估計：關於強迫勞動與強迫婚姻》(Global Estimates of Modern Slavery--FORCED LABOUR AND FORCED MARRIAGE)<sup>8</sup>之統計報告，2016年，全球有約4千萬人處於現代奴役制度之下，其中2500萬人遭強迫勞動，1500萬人遭強迫婚姻。其中強迫勞動包含：1、私營經濟中之強迫勞動；2、對成年人之性剝削和對兒童之商業性剝削；以及3、國家施加之強迫勞動。其中有四分之一之受害者是兒童，約有570萬被強迫結婚者尚未成年。這種強迫勞動與強迫婚姻之狀況普遍發生在世界各地，其中以非洲地區最多，約千分之7.6；其次為亞太地區，約為千分之6.0。該刊物之預測值，是由國際勞工組織(ILO)、自由行基金會(Walk Free Foundation)<sup>9</sup>與國際移民組織(International Organization for Migration, IOM)所共同推估的。資料來源為自由行基金會於2014至2015年間之各項調查、2016年國際勞工組織以及自由行基金會額外新增之26個國家之數據、國際移民組織自2012年以來關於人口販運之資料，以及聯合國各機構，尤其是人權事務高級專員辦事處(Office of the High Commissioner for Human Rights, OHCHR)之多元統計數據。儘管資料來源多元化，然而，沒有任何數據是能足夠完整而充分無缺地記錄一切事實<sup>10</sup>。

依據International Labour Organization、Walk Free Foundation (2017)及《現代奴役制度之全球估計：關於強迫勞動與強迫婚姻》提供之圖表，可清楚見到，亞太地區面臨之人口販運問題之嚴重性。原稿之表件，以種類、性別以及年紀作為類別，以呈現世界各地人口販運數量。該刊物關於強迫婚姻之部分，僅探討異性戀中之女性受害者。故表格所羅列之強迫婚姻被害人數量，皆為女性。以下，為便於理解，筆者自原稿重新繪製中譯版表格，見下表1。由下表可知，亞太地區有一千六百五十五萬人遭強迫勞動，佔亞太地區總人口數千分之四；八百四十四萬人遭強迫婚姻，佔區域總人口數千分之二；至於本文所要探討之焦點，人口販運數量，亞太地區共有兩千四百九十九萬人遭人口販運，佔區域人口總數千分之六點一。比起全球千分之二點四之平均值，高出近三倍。

---

制條例業於104年2月4日修正公布，名稱修正為兒童及少年性剝削防制條例並修正全文，爰配合修正原條文第二款所引用之法律名稱。

<sup>8</sup> International Labour Organization、Walk Free Foundation (2017), Global Estimates of Modern Slavery--FORCED LABOUR AND FORCED MARRIAGE, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms\\_575479.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_575479.pdf)。

<sup>9</sup> Walk Free 是一個國際人權組織，致力於在我們的一生中剷除一切形式的現代奴隸制。Walk Free(2020), Who We Are, <https://www.walkfree.org/>。

<sup>10</sup> International Labour Organization、Walk Free Foundation (2017), Global Estimates of Modern Slavery--FORCED LABOUR AND FORCED MARRIAGE, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms\\_575479.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_575479.pdf)。

表 1 人口販運模式之地域性數量呈現：以類別、年齡以及性別劃分<sup>11</sup>

		強迫勞動	強迫婚姻	人口販運	
全球		人數	24850000	15442000	40293000
		千分比	3.4	2.1	2.4
區域	非洲	人數	3420000	5820000	9240000
		千分比	2.8	4.8	7.6
	美洲	人數	1280000	670000	1950000
		千分比	1.3	0.7	1.9
	阿拉伯世界	人數	350000	170000	520000
		千分比	1.2	1.1	3.3
	亞洲及太平洋地區	人數	16550000	8440000	24990000
		千分比	4.0	2.0	6.1
	歐洲及中亞地區	人數	3250000	340000	3590000
		千分比	3.6	0.4	3.9

資料來源：International Labour Organization、Walk Free Foundation (2017)，  
Global Estimates of Modern Slavery--FORCED LABOUR AND FORCED MARRIAGE。

遭到性剝削之人數，依地域而言，依然是亞太地區最高。參見下圖1。下圖為性剝削被害人地區分布圖，圓形為全球所有性剝削被害人。其中右半部佔比73%的是亞太地區，約有350萬性剝削被害人；依序順時鐘方向，分別為歐洲與中亞地區，約有70萬性剝削被害人，佔比14%；次為非洲地區，約有40萬性剝削被害人，佔比8%；次為美洲，約有40萬性剝削被害人，佔比4%；佔比最少的是阿拉伯世界，約有1萬以下性剝削被害人，佔比1%。

<sup>11</sup> 資料來源：International Labour Organization、Walk Free Foundation (2017)，Global Estimates of Modern Slavery--FORCED LABOUR AND FORCED MARRIAGE，  
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms\\_575479.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_575479.pdf)。筆者中譯後重新繪製。

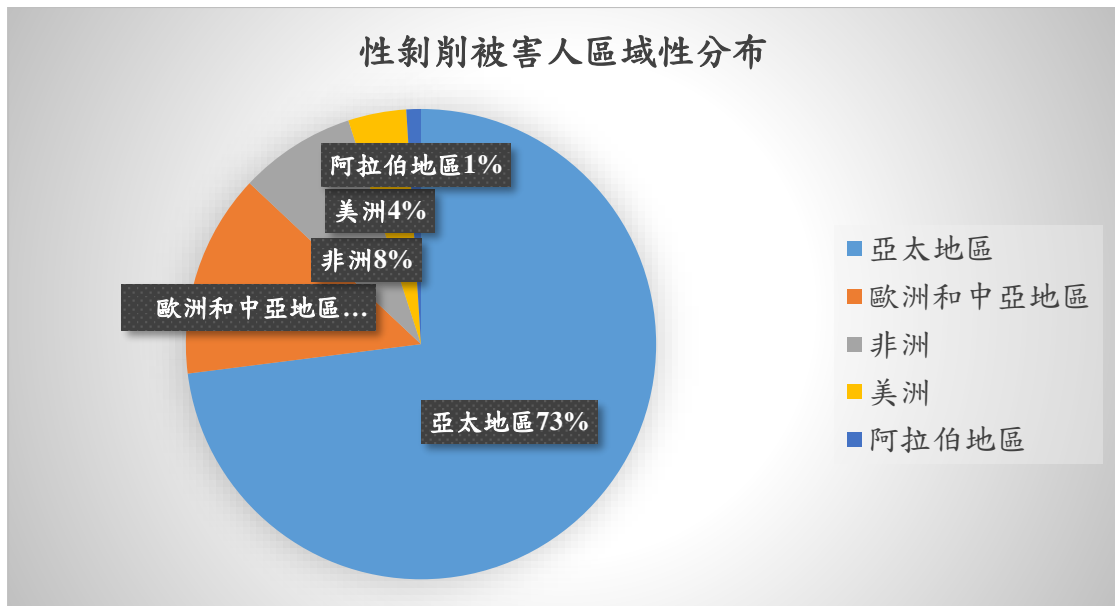


圖 1 性剝削被害人地域分布占比圖<sup>12</sup>

資料來源：International Labour Organization、Walk Free Foundation (2017)，  
Global Estimates of Modern Slavery--FORCED LABOUR AND  
FORCED MARRIAGE。

近年來，台灣在人口販運防制倍受國際肯定。台灣連續 11 年名列第一級之佳績良譽，得來不易<sup>13</sup>，為積極打擊人口販運之犯罪行為，台灣於 2006 年 11 月頒布「防制人口販運行動計畫」，2007 年 2 月成立「行政院防制人口販運協調會報」，2009 年 6 月 1 日起施行《人口販運防制法》<sup>14</sup>。自 2010 年迄今<sup>15</sup>，每年美國國務院公布《人口販運問題報告》<sup>16</sup>，台灣皆獲列入「全球防制人口販運評

<sup>12</sup> 資料來源：International Labour Organization、Walk Free Foundation (2017)，Global Estimates of Modern Slavery--FORCED LABOUR AND FORCED MARRIAGE，  
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms\\_575479.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_575479.pdf)。筆者中譯後重新繪製。

<sup>13</sup> フォーカス台湾(2020)，台灣、11 年連続で最高ランク 米国务省の人身取引報告書，(焦點台灣，台灣在美國國務院的人口販運問題報告連續 11 年獲評最高等級)，  
<http://japan.cna.com.tw/news/apol/202006260003.aspx>。

<sup>14</sup> 人口販運防制法於 2009 年 1 月 12 日制定，第一條即說明立法理由：為防制人口販運行為及保護被害人權益，特制定本法。

<sup>15</sup> 美國在台協會公布 2020 年人口販運問題報告(2020)，台灣 2020 年仍獲列第一級，  
<https://www.ait.org.tw/zhtw/zh-2020-trafficking-in-persons-report-taiwan/>。

<sup>16</sup> 英文全名為 The Trafficking in Persons Report，簡稱為 TIP，是美國政府用以衡量外國政府對防制人口販運實踐程度的外交衡量準則，同時也成為世界上最完整的全球各個政府防制人口販運資訊之來源。每年度 TIP 的製成與發佈，也反映了美國政府對於守護人權以及貫徹執法之全球領導地位。U.S. Department of State(2020)，Trafficking in Persons Report，  
<https://www.state.gov/trafficking-in-persons-report/>。

比」第一級<sup>17</sup>國家名單，連續多年獲得第一級評比<sup>18</sup>。

然而，此項標準是美國國務院以其《人口販運被害人保護法》第 108 條所訂定之最低標準來做評比。對包含美國與台灣在內之 188 個政府，就其「起訴(Prosecution)」、「保護(Protection)」、「預防(Prevention)」3P<sup>19</sup>三個層面探討，若能完全符合消除人口販運問題之最低標準，便可獲評第一級。即，儘管獲評為第一級，非但不代表在名列第一級之國家不存在人口販運之問題；而是代表該國政府已經認知到人口販運問題之存在，並著手進行處理，而達到美國《人口販運被害人保護法》規定之最低標準。

移民署於 2019 年 7 月 25 日舉辦「2019 年防制人口販運國際工作坊」國際研討會，時任副總統陳建仁於當時特別指出，人口販運犯罪受到全球普世承認之嚴重危害人權之重大犯罪，極需要世界各國政府共同關注、打擊與遏止。台灣身為國際社會之一份子，之所以每年舉辦防制人口販運國際工作坊，正是期許藉此國際交流之平台，讓世界各國經驗分享，截長補短，協力策進防制人口販運，以期弭此惡行<sup>20</sup>。

## 貳、我國防制人口販運犯罪的現況

《人口販運問題報告》是美國政府用以衡量外國政府於人口販運之策進作為等級，藉以共同打擊人口販運之評估報告。該報告記錄與評估每年各國政府於防制人口販運之各種作為，由起訴、預防以及保護三個面向檢討各國防制人口販運成果，年年更新，並與各國其本身之歷史數字比較，可謂對於全球人口販運問題最新最全面之觀察。藉由本報告，美國政府隱含對外國政府喊話之目的，協助並引導該政府策進其防制人口販運之法規與實務，以期達到全球共同防制，進而遏止一切人口販運之非人道惡行。該報告廣為各國國際組織、政府以及非政府組織所

<sup>17</sup> 蔡政杰老師的討論室(2019)，要做好人口販運防制，路...還很長，

<https://www.facebook.com/378954176185902/posts/477510736330245/>。美國在 2003 年通過人口販運被害人保護授權法 (Trafficking Victim Protection Reauthorization Act, TVPR)，強化美國國務院對各國有關人口販運之觀察權力，而在觀察他國有關人口販運執行狀況時，並同時評比該國等級，做成報告，分級的情形如下：

第一級：列入本等級之國家完全符合美國 TVPR 所規範之最低標準。

第二級：列入本等級之國家並未完全符合 TVPR 之最低標準，惟其正致力於滿足該標準。

第二級觀察名單：列入本等級之國家並未完全符合 TVPR 之最低標準，惟其正致力於滿足該標準，且：

(1) 確認為嚴重人口販運受害者之人數非常顯著或正在顯著地增加中；或

(2) 無法提供自上一年度迄今致力於打擊嚴重人口販運之證據；或

(3) 判定一國是否正致力於達致上述標準，係依據該國是否承諾於下一年度採取額外措施。

第三級：列入本等級之國家並未完全符合 TVPR 之最低標準，且未致力於滿足該標準。

<sup>18</sup> 美國在台協會(2020)，歷年人口販運問題報告台灣部分(含評比結果)，

<https://www.ait.org.tw/zhtw/tag/trafficking-in-persons-report-zhtw/>。

<sup>19</sup> 柯雨瑞，蔡政杰(2014)，人口販運問題之現況與回應對策，中央警察大學國土安全與國境管理學報第 22 期，79-142。依據美國國務院之觀點，在 1998 年時，由於當時之柯林頓總統簽發「防制對於婦女與孩童進行販運行政備忘錄」(President Bill Clinton's Executive Memorandum on the Trafficking of Women and Children)，美國政府業已大力倡導基於 3P 之模範政策，用以反制人口販運罪行，此「3P」係為：起訴 (prosecution)、保護 (protection) 與預防 (prevention)。

<sup>20</sup> 劉品希(2019)，台防制人口販運連 10 年第一級 徐國勇：「4P」奏效，

<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2028546>。

採用，為衡量人口販運問題之重要指標<sup>21</sup>。本節首先將表列歷年來人口販運報告指出台灣部分之特徵，後就法規層面觀察台灣防制人口販運機制之現況。

以下參照美國在台協會之網站，表列出自從2010年以來，台灣連續11年獲得Tire1之評價之餘，美國國務院對台灣防制人口販運機制現況之意見與看法，詳見下表所述。

表 2 TIP 報告中對於台灣防制人口販運之評價一覽表<sup>22</sup>

年度	TIP報告中對於台灣防制人口販運之評價
2010	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 台灣之人口販運目的主要是以性剝削和勞力剝削為主，也是人口販運之來源國以及轉運國。</li> <li>2. 在台發生之人口販運被害人多為來自越南、印尼、泰國以及菲律賓之外籍移工遭強迫勞動。</li> <li>3. 仲介捐客以沒收旅行證件為手段來控制外籍移工。</li> </ol>
2011	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 在台發生之人口販運被害人增加為來自越尼、泰、菲、柬埔寨、孟加拉、印度以及中國大陸之移工遭強迫勞動。</li> <li>2. 來自中國大陸以及東南亞之女性以假結婚真工作之理由被騙來台遭性剝削以及強迫勞動。</li> <li>3. 台灣女性透過分類廣告被招募到日本、澳洲、英國、美國打工，抵達後被迫賣淫。</li> </ol>
2012	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 外籍移工在家鄉被收取高達7700美元之招募費，藉此債務控制其強迫勞動。</li> <li>2. 仲介經常幫協助雇主遣返"不配合"之外籍移工，藉以空出缺額再引進新之移工，再賺取仲介費，強迫其勞動償債。</li> <li>3. 駐美國密蘇里州堪薩斯台北經濟文化辦事前任處長在美國承認檢方指控之勞工契約詐欺罪名，在美國遭拘留約4個月後，在2012年2月遭遣送返台，並在2012年4月遭到台灣當局彈劾。</li> </ol>
2013	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 台灣雖較多為遭強迫勞動者之目的國，但有報導指出，台灣之大學生在澳洲打工度假時，成為強迫勞動之受害人。</li> <li>2. 一艘在夏威夷外海作業之台籍漁船上，發生船員遭虐待以及薪資遭扣留之情況。船隻在公海上失火後，船員發出求救訊號，美國海岸防衛隊救出了印尼籍、中國籍、和緬甸籍共計28名之船員，後皆遣返回其母國。</li> <li>3. 該名涉嫌強迫勞動之駐美國密蘇里州堪薩斯台北經濟文化辦事處前任處長，遣送回台後停職兩年。</li> </ol>
2014	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. NGO估計，有16萬名外籍移工在世界各地之台籍漁船上遭強迫勞動，雇主未給薪或薪資給付不足。</li> <li>2. 有部分漁工是人口販運之被害人。</li> <li>3. 部分外籍移工之雇主禁止其離開住所，變相增長其遭強迫勞動</li> </ol>

<sup>21</sup> 美國在台協會網站(2021)，人口販運問題報告，<https://www.ait.org.tw/zhtw/our-relationship-zh/official-reports-zh/trafficking-persons-report-zh/>。

<sup>22</sup> 資料來源為參考美國在台協會歷年 TIP 報告後，筆者自行整理。美國在台協會網站(2021)，人口販運問題報告，<https://www.ait.org.tw/zhtw/our-relationship-zh/official-reports-zh/trafficking-persons-report-zh/>。

年度	TIP報告中對於台灣防制人口販運之評價
	之機會。
2015	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 台灣有超過55萬名外籍移工，透過招聘機構以及仲介在母國被雇用。這些捐客部分是來自台灣，招攬這些外籍移工來台從事低基數工作，或是充當家庭看護或幫傭。</li> <li>2. 有些在台外籍移工在被扣除所需償還之招募費用後，剩餘所得遠低於法定最低薪資。</li> <li>3. 從事家庭看護或幫傭之移工多與雇主同住，難以追查其勞動條件與生活環境，特別容易遭剝削。</li> </ol>
2016	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 在台外籍移工人數超過58萬7千名，依然是受招募而來，多被收取高額費用，仍然處在債台高築而遭強迫勞動之危機中。</li> <li>2. 來自中國大陸、印尼、越南等地在台籍漁船上工作之漁工，無論是否登記在案，許多都有遭人口販運之跡象。</li> <li>3. 部分台灣人在海外從事不法商業行為，疑似遭到人口販運；有些台灣女性受誘騙到美國後遭性剝削。</li> </ol>
2017	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 台灣當局調查134件人口販運案件，定罪56人，鑑別263名被害人，並對其提供庇護等被害人服務。</li> <li>2. 頒布新法，規定關於外籍漁工之定型化契約以及福利待遇。</li> <li>3. 法官對許多人口販運之案件量刑過輕，難以嚇阻犯罪，也削弱檢警能量。當局將部分涉及強迫勞動之人口販運案件定位為勞資糾紛，未將發生在台籍漁船上之外籍漁工剝削事件加以定罪。</li> </ol>
2018	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 人口販運起訴之案件數量大增，定罪人數也增加，其中包括官員。被鑑別出並且受到保護之被害人數也增加。</li> <li>2. 對於家事勞工之保護法案之立法停滯不前，使從事家庭看護與幫傭之外籍移工仍持續面臨遭剝削之風險。</li> <li>3. 台灣之兒少性剝削法之部分條文有漏洞，無法將所有相關形式之犯行加以定罪。</li> </ol>
2019	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 首次在公海隨機查訪漁船，協助更多遭販運及剝削之外籍漁工返回其母國。</li> <li>2. 遠洋船隊上之勞力剝削問題層出不窮，勞動部與漁業署囿於權責，加以調查標準不足也不一，遲遲未能有效解決漁工遭剝削之情況。</li> <li>3. 在台灣當局展開之相關調查行動中，部份情況下，一些受外國政府認定為人口販運之被害人竟遭起訴。</li> </ol>
2020	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 相關單位各自為政，各自採用不同卻同樣低效率之被害人鑑別方式，徒增這些被害人在司法以及生活照護申請程序上之不便以及複雜。</li> <li>2. 由於人員配備不足以及相關檢查規範配套未完備，未能有效查察遠洋漁船上之人口販運案件。</li> <li>3. 家事工作者相關立法遲遲未決，在缺乏保障其勞動權力之情況下，從事相關工作之外籍移工仍面臨受剝削之高風險。</li> </ol>



資料來源：美國在台協會網站，筆者自行整理<sup>23</sup>。

由上可知，台灣雖然連續11年獲得Tier 1之評比，現況中仍有相當多之挑戰。台灣目前防制人口販運之機制之相關法規為《人口販運防制法》，從中衍生出相關法規如《人口販運被害人鑑別原則》、《人口販運被害人工作許可及管理辦法》、《人口販運被害人停留居留及永久居留專案許可辦法》、《人口販運被害人及疑似人口販運被害人安置保護管理規則》等相關規範，依公布之時間，表列簡介如下表。

表 3 防制人口販運相關法規簡介

法規名稱	條文內容簡介
人口販運被害人鑑別原則	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 民國96年3月27日公布，民國98年2月13日修正。</li> <li>2. 第1條說明立法目的為發覺潛在之人口販運被害人，並予以明確鑑別，以有效追查人口販運案件，並提供被害人合適保護措施。</li> <li>3. 第2條規定，對於人口販運之定義，與稍後訂定之法律《人口販運防制法》第2條對人口販運之定義，文字相同。</li> <li>4. 第3條則羅列出人口販運被害鑑別參考指標，含：               <ol style="list-style-type: none"> <li>(一) 為未滿十八歲之人。</li> <li>(二) 身體有遭受暴力或被虐待之跡象者。</li> <li>(三) 身分證明或旅行文件被扣留者。</li> <li>(四) 被限制自由，無法任意離開或出入均有他人陪同者。</li> <li>(五) 無法任意與他人通訊者。</li> <li>(六) 接受司法警察人員詢問之證詞顯係被人教導者。</li> <li>(七) 薪資或性交易所得遭到不當剋扣者。</li> </ol>               等其他依剝削目的、不法手段、人流處置行為以及年齡來判斷是否可能遭人口販運之跡象。             </li> </ol>
人口販運防制法	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 民國98年1月23日公布，民國105年5月25日修正。</li> <li>2. 第1條說明人口販運防制法立法目的為防制人口販運行為及保護被害人權益而制定。</li> <li>3. 第2條定義何謂人口販運。</li> <li>4. 其後就預防與鑑別、被害人保護、罰則之部分加以分章論述。</li> <li>5. 第9條規定，對警察、移民管理、勞政、社政、醫事、民政、戶政、教育、觀光業及移民業務機構從業人員或其他執行人口販運防制業務人員，賦予通報義務。並指定司法警察機關接獲任何相關通報後，應即接辦處理及採取相關保護措施。</li> <li>6. 第16條規定，經鑑別為人口販運被害人，且無合法有效之停(居)留許可者，中央主管機關應核發六個月以下效期之臨時停留許可。</li> <li>7. 第42條規定，於我國領域外，因意圖營利而犯人口販運相關罪刑者仍適用本法。</li> </ol>

<sup>23</sup> 資料來源為參考美國在台協會歷年 TIP 報告後，筆者自行整理。美國在台協會網站(2021)，人口販運問題報告，<https://www.ait.org.tw/zhtw/our-relationship-zh/official-reports-zh/trafficking-persons-report-zh/>。

法規名稱	條文內容簡介
人口販運被害人停留居留及永久居留專案許可辦法	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 民國98年6月1日公布，依人口販運防制法第28條第3項規定訂定。</li> <li>2. 第3條規定，被害人因協助偵查或審判而於送返原籍國後人身安全有危險之虞者，安置處所得依被害人之申請，出具被害人返國後人身安全有危險之虞說明書，並協助被害人向中央主管機關申請專案許可停留或居留。</li> <li>3. 第9條規定，被害人經專案許可在臺灣地區居留者，發給專案許可居留證，其效期最長不得逾3年。有效期間屆滿，原申請專案許可原因仍繼續存在者，得申請延期，其期間每次不得逾3年。</li> <li>4. 第11條規定，被害人在我國合法連續居留5年，每年居住超過270日，且符合下列要件者，得申請永久居留： <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 二十歲以上。</li> <li>(2) 有相當之財產或技能，足以自立。</li> <li>(3) 符合我國國家利益。</li> </ol> </li> <li>5. 第12條規定，被害人經專案許可在臺灣地區永久居留者，發給永久居留證。</li> </ol>
人口販運被害人及疑似人口販運被害人安置保護管理規則	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 民國98年6月1日公布，依人口販運防制法第17條第2項規定訂定。</li> <li>2. 第2條規定，人口販運被害人及疑似被害人，依其身分由下列機關安置保護之。 <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 居住臺灣地區設有戶籍國民：地方主管機關。</li> <li>(2) 非持有事由為來臺工作之停留或居留簽證（以下簡稱工作簽證）者：中央主管機關。</li> <li>(3) 持有工作簽證者：中央勞工主管機關。</li> </ol> </li> <li>3. 第4條規定，司法警察機關於轉介被害人及疑似被害人至安置處所前，應依其身分，分別聯繫第二條第一項各主管機關或內政部入出國及移民署所屬各專勤隊，協商護送、交接及安置事宜。</li> <li>4. 第10~14條規定，安置處所應提供被害人生活適應、人身安全、就業、醫療、申請許可等相關協助。</li> <li>5. 第15條規定，安置處所應製作下列表冊，建立被害人及疑似被害人檔案。包含基本資料、日常生活狀況簡要紀錄、會見親友紀錄、皆受法院及檢察官訊問紀錄、接受法律協助、心理輔導及諮詢服務、經濟補助及其他協助之個案紀錄。</li> </ol>
人口販運被害人工作許可及管理辦法	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 民國98年6月8日公布，民國105年8月5日修正，依人口販運防制法第二十八條第五項規定訂定。</li> <li>2. 第3條規定，臺灣地區無戶籍國民、外國人、無國籍人民、大陸地區人民、香港或澳門居民，經司法警察機關或檢察官鑑別為人口販運被害人，且獲入出國管理機關核發六個月以下效期之臨時停留許可或已持有合法有效之停、居留許可者，得依本辦法之規定向主管機關申請工作許可，在臺灣地區從事工作。</li> </ol>

法規名稱	條文內容簡介
	<p>3. 第5條規定，被害人經主管機關核發工作許可之期間，依其停、居留許可期間。</p>
遠洋漁業條例	<p>1. 民國105年7月20日公布。</p> <p>2. 第1條規定，為落實保育海洋資源，強化遠洋漁業管理，遏止非法、未報告及不受規範漁撈作業。</p> <p>3. 第2條規定，遠洋漁業依本條例之規定；本條例未規定者，適用漁業法之規定。</p> <p>4. 第3條規定，本條例之主管機關為行政院農業委員會。</p> <p>5. 第4條名詞定義，遠洋漁業：指使用漁船於公海或他國內水、領海或專屬經濟海域從事漁撈作業之行業。</p> <p>6. 第5條，主管機關應運用預警原則及以生態系統為基礎之方法，採用可取得之最佳科學建議，並參考國際條約、協定及養護管理措施，訂定國家行動計畫。當中包含：遠洋漁業監督管理制度及其相關人力資源建置、訓練。遠洋漁業人力資源之訓練及相關科技、設備之發展。</p> <p>7. 第26條規定，經營者在境外僱用非我國籍船員者，應經主管機關許可，以自行僱用或透過國內居間或代理業務之機構聘僱之方式為之。上述仲介應經主管機關核准，並繳交一定金額保證金。</p>
境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法	<p>1. 民國106年1月20日公布，民國1083月20日修正，依遠洋漁業條例第26條第3項規定訂定。</p> <p>2. 第3條規定，經營者僱用之非我國籍船員，須年滿18歲。</p> <p>3. 第6條規定，經營者與非我國籍船員依第五條第一項簽訂之勞務契約，應載明下列事項：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 契約期限。</li> <li>(2) 給付船員費用之項目、金額及給付方式；船員每月工資不得低於美金四百五十元。</li> <li>(3) 經營者應為船員投保人身意外、醫療及一般身故保險；其一般身故保險金額不得低於新臺幣一百萬元；未依規定辦理保險、保險範圍不足或未能自保險人獲得足額理賠，其損失或損害賠償，由經營者負擔。</li> <li>(4) 船員因執行職務意外傷害或患病，經營者應即時就近安排治療，並負責醫療費及其他費用。</li> <li>(5) 船員非因執行職務遭受意外傷害或患病，經營者應即時就近安排治療，並墊付醫療費及其他費用。</li> <li>(6) 非我國籍船員之接送事項及相關交通費用之負擔。</li> <li>(7) 非我國籍船員每日休息時間不應低於十小時；每月休息不應低於四日。但因作業需要，得依勞僱雙方約定，另行安排補休。</li> <li>(8) 非我國籍船員有特殊宗教節日需求時，應予尊重。</li> <li>(9) 違反契約之賠償與處理事項。</li> <li>(10) 經營者應提供非我國籍船員向相關部門申訴之便利條件。</li> </ol>

法規名稱	條文內容簡介
	<p>(11) 船員得請求提前終止勞務契約，返回來源國。</p> <p>(12) 其他權利義務事項。</p> <p>4. 工資，指船員履行勞務契約而獲得之報酬，包括工資、薪金及其他經常性給與。</p> <p>5. 第23條規定，非我國籍船員在國外港口受僱上船後三十日內，或搭乘航空器入境受僱隨船出港前，經營者應填具非我國籍船員僱用或異動名冊，檢附電子檔報請漁業公會或漁會登錄於漁業管理資訊系統，另檢附資料送漁業公會或漁會核對後，轉送主管機關申請許可。所需檢附資料，包含非我國籍船員之護照、服務契約、保險證明文件、船居生活照顧服務計畫書。</p> <p>6. 第25條規定，經營者僱用非我國籍船員期間，應遵守之規定包含：</p> <p>(1) 履行與非我國籍船員、仲介機構所簽訂之契約內容。</p> <p>(2) 確保非我國籍船員於船上享有相同職務之相同福利及平等之勞動保護。</p> <p>(3) 負責非我國籍船員送返前之生活照顧，並支付相關費用。</p> <p>(4) 工資應全額直接給付非我國籍船員，但法令另有規定或勞雇雙方另有約定者，不在此限。</p> <p>(5) 所僱用之非我國籍船員不得於其他漁船或處所工作，或從事其他與漁業無關之勞動。</p> <p>(6) 漁船搭載未經核准僱用之非我國籍船員進入我國境內時，應配合內政部移民署國境事務隊安排搭乘航空器送返。</p>

資料來源：全國法規資料庫，筆者自行整理。

依據被害者學之重複被害理論，遠洋漁工等遭人口販運剝削者，容易成為重複被害之高風險群體，因為其具有高CP值、可重覆使用、超低費用、可重覆剝削之勞力，且其無法有效反抗。因此我國在近年陸續修訂相關法規以因應，盼能遏阻人口販運。於民國106年10月23日，內政部修正了〈內政部移民署辦理人口販運被害人申請臨時停留許可證作業流程〉，從流程中可見許多更貼近人口販運被害人現況之便利措施。例如人口販運被害人欲申請臨時停留許可證，都需要繳交本人身分證明文件，但遇護照或其他身分證明文件如遭人口販運加害人扣留時，可以人口販運被害人說明書代替，說明書由人口販運被害人自行簽名。又，初次申請需檢附人口販運被害人鑑別文件，於以下幾種擇一檢附即可，包含：司法警察機關之移送書、檢察機關製作之被害人鑑別報告書、移民署委託人口販運被害人庇護安置通報表、安置機關公文（須載明鑑別人口販運被害人之單位、委託安置單位、委託安置日期）<sup>24</sup>。

### 參、我國防制人口販運犯罪的困境

我國現階段防制人口販運犯罪之困境，詳如下述。

#### 一、不同政府部門對人口販運被害人身分鑑別程序迥異且經常成效不彰

<sup>24</sup> 移民署(2021)，內政部移民署辦理人口販運被害人申請臨時停留許可證作業流程，<https://ppt.cc/foKmfX>。

被害人鑑別是第一線人員在查獲疑似人口販運案件之執法準據，亦是被害人保護與後續案件偵辦之重要關鍵，我國法務部在 2007 年制定「人口販運被害人鑑別原則<sup>25</sup>」，並公布「人口販運鑑別參考指標」作為判斷依據。經鑑別為人口販運被害人或疑似被害人者，主管機關應依法提供安置保護及各項協助。此外，由於人口販運被害人鑑別著重時效，現行規定係由司法警察機關及檢察官執行，並採取動態鑑別模式<sup>26</sup>，惟不同機關間之鑑別程序常有作法不一，或有其他非相關人員參與等情形，而遭受外界質疑。另一方面，法務部訂定之鑑別原則及指標實施至今已超過 10 年，實務上亦曾發生鑑別標準不夠明確等不足之處，舉例而言，司法警察迫於專案績效壓力，導致部分執法人員採取較為寬鬆之標準認定人口販運案件及鑑別人口販運被害人，進而影響鑑別原則準確度且效率不彰。

考量人口販運犯罪類型特殊，被害人被查獲時因處於驚嚇而無法在第一時間吐實，或因現場證據蒐集不足，致執法人員不易作出正確鑑別。因此，對於由警察機關或檢察官，抑或是組成鑑別小組之方式執行被害人鑑別工作，實務上頗具爭議。依現行體制，警察機關進行鑑別時主要著重在案發之初，需於短時間判定被害人之身分，始可決定是否應啟動被害人保護機制；而檢察官執行鑑別之時點則因所獲得之證據資料較為完整，但若將兩者結合而建立專責之鑑別小組，衍生新鑑別程序適用、時效、專責單位設立等問題<sup>27</sup>，至今仍無定論。

法律賦予司法警察機關及檢察官均有鑑別權力，以達到落實被害人保護並兼顧案件偵辦之目的，故由警察機關或檢察官鑑別均有其必要性，惟鑑別程序不一之問題仍需持續改進；此外，各執法單位皆應依個案情形審視相關證據是否足以構成人口販運要件，並視調查情形強化證據，避免以寬鬆標準進行鑑別，始能降低成效不彰之問題，有關人口販運被害人鑑別程序迥異，除考量檢察官或司法警察機關進行鑑別之利弊，以及應否組成鑑別小組等問題外，亦應以達到正確鑑別被害人並加以保護之立法目的<sup>28</sup>為主要衡量標準。

## 二、部分人口販運被害人難以取得司法資源及獲得保護照顧

被害人保護照顧是人口販運防制工作中之重中之重，我國自 2009 年公布施行《人口販運防制法》以來，透過法治提供被害人或疑似被害人多面向之服務與保護，包括人身安全保護、必要之醫療協助、法律協助、心理輔導及諮商、安置保護、經濟補助及發給臨時工作證等，正因為法令賦予被害人享有停留權、合法工作權等誘因，使得原為失聯移工之人口販運被害人願意出庭作證，並進一步協助執法單位指認加害人之罪行。然而，上述權益保障皆是建立於經鑑別為人口販運被害人之基礎上，誠如前述政府部門鑑別程序迥異之問題，當疑似人口販運被害人經檢察官鑑別非為人口販運被害人時，檢察官應通知相關機關將其由安置處所或分

<sup>25</sup> 參照「人口販運被害人鑑別原則」第 1 點明訂之立法目的：為發覺潛在之人口販運被害人，並予以明確鑑別，以有效追查人口販運案件，並提供被害人合適之保護措施。

<sup>26</sup> 參照法務部 2009 年 8 月 17 日法檢字第 0980803504 號函頒修正「人口販運案件偵查流程」，司法警察人員於調查案件過程中，應隨時視案情之進展，進行動態鑑別。

<sup>27</sup> 監察院人權保障委員會（2014），監察院 102 年婦女人權保障實務研討會會議實錄，監察院，頁 218-225。

<sup>28</sup> 高鳳仙、趙昌平（2014），關於人口販運被害人之鑑別及其返鄉權與被告對質詰問權等，影響防治成效，政府的因應涉有違失乙案之調查報告，監察院官網：<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent2.aspx?n=718&s=2714>，瀏覽日期：2021 年 4 月 18 日。

別收容之處所移出<sup>29</sup>。因此，經鑑別非為人口販運被害人者則無法享有各項被害人保護措施；原經鑑別為人口販運被害人，後經鑑別非為人口販運被害人者，將因身分轉換在權益保障措施上產生重大落差<sup>30</sup>，也因此導致此類經鑑別非為人口販運被害人者難以取得司法資源，亦無法獲得保護照顧，且僅能依法收容，在幾乎無權益保障之情況下，配合調查及指認犯罪之意願也隨之降低。

另外，上述經鑑別非為人口販運被害人者，依法收容後由收容所執行清詢程序，若作為受收容人之疑似被害人提出陳訴，收容所則可依此陳述要求查緝或移送機關再對其進行偵訊，若再經鑑別為被害人者則將其移出收容所，轉至庇護所。然此種情形，收容所清詢工作有無落實、疑似被害人能否提出新事證或更加具體之陳述、查緝或移送單位再次發動鑑別程序之能量，皆關乎疑似被害人司法資源及保護照顧，加以實務上仍難以由疑似被害人發起再度鑑別機制，且對於鑑別結果亦無申訴管道<sup>31</sup>，實屬被害人保護層面之欠缺。

### 三、遠洋船隊臺灣籍漁船及臺灣船東所擁有之權宜船勞力剝削問題持續未獲改善

美國勞動部於 2020 年發布「童工及強迫勞動製品清單<sup>32</sup>」中，首次將臺灣遠洋漁船捕撈之漁獲列入，除了將嚴重影響我國遠洋漁獲出口外，更是證實臺灣長久以來存在「血汗海鮮」之問題，且報告中指出臺灣目前有超過九成之漁工皆來自東南亞，而臺灣權宜船對於遠洋漁工常有扣留證件、超時工作、欠薪、合約不明確、語言與肢體不當對待、生活條件惡劣等強迫勞動情事，過去美國政府及國際非政府組織皆曾長期追蹤調查此類案件，並針對臺灣違法行為詳細舉出具體實例<sup>33</sup>。此外，隨著海洋保育、漁工人權議題逐漸受到國際關注，其中權宜船（Flag of Convenience）因缺乏透明度且監管不易，常有從事「非法、未受規範、未報告之漁業活動（IUU）」之情事，更可能涉及強迫勞動與人口販運等犯罪。有鑑於此，國際勞工組織於 2019 年「海上漁工論壇」中即呼籲世界各國皆應禁止權宜船之運作<sup>34</sup>，然而我國因受限於現行法令，至今仍無法全面停止權宜船進出港口，僅能透過管理機制加以補強<sup>35</sup>。

另一方面，我國外籍漁工依聘僱方式區分為「境內」與「境外」，前者主要從事近海漁業，後者主要從事遠洋漁業，而境內聘僱漁工因適用勞基法，勞動條

<sup>29</sup> 參照「檢察機關辦理人口販運案件應行注意事項」第 12 點規定。

<sup>30</sup> 參照「人口販運被害人鑑別原則」第 9 點第 1 項規定：「經司法警察機關鑑別為人口販運被害人，並依第 7 點之規定安置者，檢察官於偵查過程中，認其非屬人口販運被害人時，應即通知原移送機關，將其由安置處所移出，並依法為必要之處分。」

<sup>31</sup> 人口販運防制監督聯盟（2018），催告！被害人司法正義未得伸張，民團疾呼人口販運修法勿再延宕，苦勞網網址：<https://www.coolloud.org.tw/node/90983>，瀏覽日期：2021 年 4 月 18 日。

<sup>32</sup> The Bureau of International Labor Affairs (2020), List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor, retrieved on 2021/04/19, from: [https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child\\_labor\\_reports/tda2019/2020\\_TVPRAList\\_Online\\_Final.pdf](https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child_labor_reports/tda2019/2020_TVPRAList_Online_Final.pdf)

<sup>33</sup> 李武忠（2020），臺灣應正視遠洋漁貨被列入「童工及強迫勞動製品清單」，民報網址：<https://www.peoplenews.tw/news/935f404a-bf50-464c-a3d8-9db75202a200>，瀏覽日期：2021 年 4 月 19 日。

<sup>34</sup> 江世雄（2010），公海漁業資源之管理問題與其對策：以權宜漁船與 IUU 漁業為中心，問題與研究，第 49 卷第 4 期，頁 33-64。

<sup>35</sup> 施逸翔（2020），權宜船管理與保障外籍漁工勞動人權，臺灣人權促進會網址：<https://www.tahr.org.tw/news/2694>，瀏覽日期：2021 年 4 月 19 日。

件享有最低保障，但境外漁工則因保障較為缺乏，且工作場域為遠洋，實務上經常遭受不當對待等涉及勞力剝削之情形；近期最具代表性之案例即是 2016 年發生於高雄市外籍漁工遭非法拘禁之案件<sup>36</sup>，當時由臺灣高雄地方檢察署指揮逾百餘名警力，搜索高雄港臨近之 3 處漁工岸置所，當場查獲 81 名外籍漁工，分別來自越南、菲律賓、印尼、坦尚尼亞等國，經調查發現渠等普遍遭受不當剋扣薪資、無故收取保證金、超時工作、扣押護照或船員證等重要證件、毆打及禁止對外通訊等勞力剝削情事<sup>37</sup>。由此案例可見境外聘僱制度難以落實，外籍漁工被迫成為債務勞役對象，甚至是人口販運受害人，絕非單一個案，顯見外籍漁工勞動保障及管理尚待政府單位重視及持續改善<sup>38</sup>。

#### 四、家事移工勞動權未受保障，仍身處受勞力剝削之高風險中

為因應高齡化、少子化之當代社會趨勢，臺灣自開放引進家事移工以來，即是依靠 23 萬家事移工支撐長照體系，但受僱於個人之家事移工主要在家庭從事看護、照料家庭成員起居、處理家務等工作，就其工作形態、工作時間、休息時間與受僱於事業單位之移工明顯不同且不易釐清<sup>39</sup>，導致家事移工現今仍不適用《勞動基準法》。然而，家事移工在現實工作中常有超時工作、未有合理休假、薪資遠低於基本工資等情形，多數皆曝露在勞力剝削之高風險中；為爭取家事移工基本人權及福利措施之保障，我國移工團體前於 2004 年即倡議並提出《家事服務法》草案<sup>40</sup>，要求政府透過立法方式加強對家事移工之權益照顧，然而此法案迄今仍未通過。

而依據勞動部「外籍勞工相關疑義」解釋，《勞動基準法》規範之勞工，不分本國或外籍勞工，均享有基本工資之適用，惟目前家事移工並非適用對象，其工資依勞雇雙方之約定辦理。然而，由比較法觀察世界各國對於家務勞動者之勞動條件規定，如同我國勞動部採用「家務工作沒有打卡制，無法規範工時」之認定標準者相對少數，許多國家皆以立法保障家事移工之基本權益。另外，同是從事照護工作，受僱於安養或照護中心之移工適用《勞動基準法》，而受僱於一般家庭則無；前者享有基本工資保障，後者則常遠低於基本工資，如此不平等待遇確實引發各界思考，如何將家事移工納入現行法令，或透過立法加強權益保障之配套作法<sup>41</sup>。另一方面，考量家事移工輸出國經濟日益發展，移工輸出意願已逐

<sup>36</sup> 公視新聞網（2018），81 名外籍漁工遭拘禁，監院糾正漁業署、高市府，網址：

<https://news.pts.org.tw/article/402378>，瀏覽日期：2021 年 4 月 19 日。

<sup>37</sup> 監察院新聞稿（2018），外籍漁工遭監禁、剝削，檢方以涉及人口販運起訴，監察院糾正行政院農業委員會及所屬漁業署、高雄市政府及該府海洋局，監察院官網：

[https://www.cy.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=124&sms=8912&s=13006](https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=124&sms=8912&s=13006)，瀏覽日期：2021 年 4 月 19 日。

<sup>38</sup> 外籍漁工人權保障聯盟（2019），廢除境外聘僱制度，加速《ILO188 號公約》施行法，綠色和平組織網址：<https://www.greenpeace.org/taiwan/press/10090/廢除境外聘僱制度-加速ilo-188號公約施行法-2/>，瀏覽日期：2021 年 4 月 19 日。

<sup>39</sup> 勞動部新聞稿（2016），家事勞工納入《勞動基準法》予以保障，必須兼顧勞雇雙方權益與實務之可行性，勞動部官網：<https://www.mol.gov.tw/announcement/27179/16779/>，瀏覽日期：2021 年 4 月 20 日。

<sup>40</sup> 苦勞網（2020），「我們不是奴隸」，家服法延宕 16 年，明年送立院，盼改善移工處境，網址：<https://www.cooloud.org.tw/node/95077>，瀏覽日期：2021 年 4 月 20 日。

<sup>41</sup> 張裕榮、李雅村（2018），「家護外勞適用勞基法問題」研析，立法院官網：

<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=171362>，瀏覽日期：2021 年 4 月 19 日。

漸降低，如印尼等國未來將不再大量輸出家事移工，倘我國持續未提高家事移工之勞動條件，或遠低於其他國家，未來勢必造成家事移工招募不易，更是我國未來長照發展之一大隱憂。

#### 五、法院常將勞力剝削案件視為勞資糾紛，而非人口販運，難以對人口販運加害人有效定罪

《人口販運防制法》第2條將勞力剝削定義為：以不當債務約束等不當手段之方式，使人從事勞動與報酬顯不相當之工作；而勞動與報酬顯是否相當之認定方式，則需綜合考量被害人之主觀認知及一般人之客觀通念，以判斷實際報酬與勞動條件相較是否顯不合理。然而，由司法實務觀之，「扣發薪資」常被視為「勞資糾紛」、「抵債勞務」被認為不符合「不當債務約束」、「超時加班」則被認為僅屬於「工作時間延長及延長之工資加給」問題，而改依《勞動基準法》以較輕之刑罰處置，偏離《人口販運防制法》保障意旨<sup>42</sup>；此外，因個案情況不同，導致法院在認定上無明確定義，進而造成執法人員在偵查及移送案件時，判斷標準不一致，最終難以對人口販運加害人有效定罪。

簡言之，由於勞資糾紛與勞力剝削無法明確辨識，導致起訴後因犯罪構成要件不符、積極事證不足或法官見解不同等情況，將勞力剝削案件認定為勞資糾紛，即要求雇主與移工和解，而法院通常以嫌犯無主觀犯意及罪證不足，判決無罪<sup>43</sup>。再者，「勞動與報酬顯不相當」與強迫勞動有概念上之落差，進而衍生不同解讀方式，導致將勞資糾紛視為人口販運犯罪，不僅未顧及被害人非自願性，更不符合所謂威脅施以懲罰之要件，也因此實務上，法院往往以法定最低基本工資作為參考標準<sup>44</sup>，以判定勞動與報酬間之相當性；但如家事移工、遠洋漁工等工作性質則難以計算工作時數，導致相關案件常被認定為勞資糾紛<sup>45</sup>。除認定困境外，勞力剝削案件之加害人多做無罪抗辯，然而因犯罪現場查獲之打卡單或薪資表單等通常亦與被害人實際工作狀況不符，故難以認定加害人透過勞力剝削所獲得之不法所得金額，法官在證據不足之情況下，亦難逕自判決有罪，自無法將被害人有效定罪。

#### 六、勞權團體指控地方官員之貪腐現象，阻礙漁業勞力剝削之執法行動

聯合國毒品暨犯罪辦公室（UNODC）於2018年發布報告<sup>46</sup>警告當代人口販運問題，並嚴正指出全球人口販運仍猖獗，尚有龐大之領域是處罰所無法觸及的，儘管近期在非洲、中東等國家對人口販運加害人定罪之趨勢漸趨明顯；但整體而言，定罪之總數仍相當低，導致許多人口販運加害人成功躲避司法審判、追訴。此外，報告亦指出在部分案件中發現，且有具體證據證實，人口販運加害人與醫療專業人士勾結，涉及貪腐及詐欺，並對被害人有二度迫害之情形。此類貪腐現

<sup>42</sup> 鄭智仁（2018），臺灣各地方法院人口販運定罪判決影響因素之研究，桃園：中央警察大學警察政策研究所博士論文。

<sup>43</sup> 李忠榮（2014），我國處理人口販運犯罪之研究—以臺灣各地方法院判決書為例，桃園：中央警察大學警察政策研究所碩士論文。

<sup>44</sup> 高玉泉（2014），人口販運防制法之立法缺失與修法方向—以聯合國相關規範為中心之檢視。臺灣法學雜誌，第246期，頁27-37。

<sup>45</sup> 徐瑤（2015），兩岸合作查緝人口販運犯罪之研究—以海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議為中心，桃園：中央警察大學外事警察研究所碩士論文。

<sup>46</sup> United Nations publication (2018), World Drug Report, , retrieved on 2021/04/19, from: <https://www.unodc.org/wdr2018/>



象往往夾帶大量不法利益、法律漏洞及對人權之漠視，正如同 UNODC 提出雖然獲報之人口販運被害人總數逐年增加<sup>47</sup>，但增加之數字僅是能被鑑別及確認身分之被害人，實際隱藏之受害者人數恐更多。

人口販運屬於組織性犯罪，且通常伴隨著系統性且有計畫性之貪腐現象，然而實務上卻較少將人口販運及貪腐連結提出共同防制策略；隨著國際上逐漸正視人口販運議題，然而其中掩藏龐大之不法利益仍與防制措施相抗衡，例如國際和平維護者、警察、政府及非政府組織之職員及外交人員等人員之行為，涉及人口販運或與貪腐相關連，此類新聞批露內容時有所聞，且已引起高度關注。我國近年來因遠洋漁工遭勞力剝削之新聞登上國際版面，勞權團體除倡議應提高對外籍漁工權益保障外，亦指出有地方官員與勞力剝削加害人掛勾，導致行政機關查核不實、執法機關追緝無效，顯見滲入執法及司法機關之貪腐問題，將大幅削減我國防制人口販運之努力成果。為遏止人口販運之發生，應分析法治及實務等多面向因素加以解決，尤其是加強打擊許多牽連其中之貪腐官員<sup>48</sup>，透過完整、健全之架構加以預防，並針對具高風險之公務員訂定行為準則或標準，就貪腐及人口販運為適當之規範。

#### 肆、我國防制人口販運犯罪的對策——代結論

人口販運犯罪作為跨國性犯罪之重要議題，相關案件除是國際關注之焦點外，更是檢視國家安全與人權發展之重要指標，而我國在人口販運犯罪之防制工作上，近年來不斷透過制定法律、加強執法、保護協助等面向，積極改善各項缺失，也因此自 2010 年開始，美國國務院公布之全球人口販運問題報告中，臺灣已連續 11 年被評列為第一級國家，顯見政府、行政機關，乃至社會大眾之努力與重視。然而，隨著跨境移動便利及科技犯罪猖獗，現今人口販運犯罪型態亦隨之轉變，如前述現況案例中在強制手段、招募方式及運送行為等犯罪模式層出不窮，導致我國在被害人身分鑑別、遠洋漁工勞力剝削及加害人定罪等問題上面臨執法困境，影響我國查緝人口販運犯罪之力度與成果。

有鑑於此，本文將根據我國人口販運犯罪現況與所遭遇之困境，針對被害人鑑別指標、移工福利政策修法、遠洋漁船及外籍漁工管理等方向提出對策，除呼應 2020 年美國國務院人口販運問題報告中對臺灣之建議，並藉此提供予政府機關及社會各界作為未來精進人口販運犯罪執法工作之參考。本文研提 10 點對策說明如下：

##### 一、精進被害人鑑別程序，增列外籍漁工勞力剝削鑑別指標

在精進被害人鑑別程序上，為因應各式可能衍生成為人口販運犯罪之案件，透過提高社工人員即時參與鑑別程序，可大幅增加執法機關在查緝疑似人口販運犯罪之時效性與準確性，更能降低疑似或潛在被害人未經鑑別即遭遣返之可能性。此外，擴大被害人鑑別權責至各有關機關，亦是精進鑑別程序之重要一環，例如除社工人員外，亦可增加勞政及勞權性質協會之保護人員、公部門人員等其他專業人士參與<sup>49</sup>，協助辦理被害人鑑別程序。

<sup>47</sup> 中央廣播電台（2019），聯合國報告：全球多數區域人口販運者未遭處罰，網址：

<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2007501>，瀏覽日期：2021 年 4 月 20 日。

<sup>48</sup> 黃齡玉（2010），我國防制人口販運政策之研究，臺北：臺灣大學政治學系政府與公共政策研究所碩士論文。

<sup>49</sup> 內政部移民署已研議修正「人口販運防制法施行細則」第 10 條等規定，擴大將勞檢人員、

另一方面，如前述困境中所提現行「人口販運鑑別參考指標」在法律用語與情境定義上存在模糊空間，部分指標在判斷上易產生混淆，未來應朝提升被害人鑑別之準確度修正改進。此外，考量遠洋漁工身分不同於依《就業服務法》聘僱之一般外籍移工，遠洋漁工涉及勞力剝削案件之背景與實況亦難適用現行判斷標準；因此，本文建議參照「人口販運被害人鑑別參考指標」，擬定外籍漁工強迫勞動鑑別指引，以強化第一線執法人員之識別重點。具體而言，指標內容建議從疑似人口販運被害人之基本資料、入境臺灣前之情況、在母國招募情形、抵達臺灣後之工作內容、薪資所得、行動自由等項目，在類別化後增列具體問題，透過詢問筆錄蒐集供述證據<sup>50</sup>及非供述證據<sup>51</sup>，且內容應同時涵蓋勞力剝削與性剝削案件之構成要件，讓執法人員能深入了解疑似人口販運被害人之完整資訊度<sup>52</sup>，據以作出判斷，以提升鑑別準確度。

## 二、將國際勞工組織《ILO188 號公約》決議內容納入修法，提升最低薪資、標準化勞動條件等福利政策

近年來，遠洋漁工遭勞力剝削之問題一再打擊我國防制人口販運犯罪之成果，由於遠洋漁業工作場域特殊，加以外海遙遠難以有效監管，在漁業資源逐漸枯竭之現實中，利益所趨，部分漁船為了降低成本而不當對待外籍漁工，非法僱用、苛扣薪資等違法行為浮上檯面，外籍漁工也因此成為全球漁業市場中之犧牲者<sup>53</sup>。為改善人口販運、強迫勞動及海上奴役等現況，國際勞工組織( International Labor Organization, ILO) 於 2019 年舉辦「海上漁工論壇」( The SEA Forum for Fishers) 中強調所有船籍國應採用《ILO188 號公約》，並透過分析現行國內法規與《ILO188 號公約》之差異，作為國內修法或將公約國內法化之依據。

臺灣作為遠洋漁業大國之一，對於外籍漁工之權益保障卻有待加強，歐盟曾於 2015 年將我國列入打擊「非法、未受規範、未報告之漁業活動(IUU)」不合作第三國黃牌警告名單，而為有效打擊 IUU 漁業活動並保障外籍漁工權益，我國於 2017 年依《遠洋漁業條例》擴充增訂《境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法》，透過法律明確授權規範遠洋漁工基本權益保障<sup>54</sup>，加以各方面宣導作為，歐盟於 2020 年 6 月決議將我國自打擊 IUU 不合作第三國黃牌警告名單移除。此外，ILO 決議聲稱人口販運、強迫勞動、奴役都與 IUU 之非法漁業極具關聯性，

---

法扶專職律師等納入協助鑑別專業人員。

- <sup>50</sup> 供述證據包括：被害船員、船長、幹部船員及其他證人證詞，以及被害船員之勞動契約內容、如何受僱、實際工作情形與契約或仲介告知內容是否相符、船上工作管理情形、受僱上船前是否曾負擔債務、有無遭禁止上岸、有無被強迫工作、船員間有無差別待遇、薪資有無遭剋扣或拖延支付、在海上期間有無求救管道等。
- <sup>51</sup> 非供述證據包括：調取漁船工作航海日誌、船員值班表、出勤表、任務分配表、外籍船員薪資、保險及健康證明文件、漁船生活錄音錄影資料、現場照片、勞動契約、外國政府勞動條件檢查之相關文件、外國執法單位之搜索票、搜索扣押筆錄及扣押物品目錄表。
- <sup>52</sup> 婦女救援基金會(2018)，提升人口販運鑑別準確度，婦援會推新版鑑別筆錄與指標，網址：<https://www.twrf.org.tw/info/title/271>，瀏覽日期：2021 年 4 月 20 日。
- <sup>53</sup> 外籍漁工人權保障聯盟(2019)，廢除境外聘僱制度，加速《ILO188 號公約》施行法，綠色和平組織網址：<https://www.greenpeace.org/taiwan/press/10090/廢除境外聘僱制度-加速ilo-188號公約施行法-2/>，瀏覽日期：2021 年 4 月 19 日。
- <sup>54</sup> 相關規定包括：(1)明訂每月最低工資不得低於 450 美元。(2)外籍漁工休假制度及每日最低休息時間不低於 10 小時。(3)明訂工資給與、獎金津貼定義及其給付方式。(4)擴大保險類別，應予加保人身意外、醫療及一般身故保險等，並提高最低保險額度。(5)透過許可制及保證金制度提升國內仲介管理強度，並加重不法仲介及船主罰則等。

強調加速推動《ILO188 號公約》施行法勢在必行，我國亦在 2019 年 6 月第 36 次行政院人權保障推動小組會中，決議將《ILO188 號公約》國內法化，由勞動部擔任主責機關，並一併檢討現行權宜船制度，在過渡期間亦應持續改善境外漁工勞動權益及生活環境<sup>55</sup>，以符合國際勞動及人權相關規範。如同上述在 2017 年透過修法採取補強措施後，歐盟將我國自打擊 IUU 不合作第三國黃牌警告名單移除之案例，我國未來應落實將《ILO188 號公約》納入修法或國內法化，具體提升遠洋漁工最低薪資、標準化勞動條件等福利政策，使臺灣漁船上工作之外籍漁工長期缺乏法律保護之問題，得以有效改善。

### 三、對人口販運犯行應處以具高強度嚇阻力之刑罰

我國自 2009 年將《刑法》販賣人口罪責獨立形成特別法，公布施行《人口販運防制法》以來<sup>56</sup>，明定對性剝削加害者處 6 月以上 5 年以下有期徒刑，得併科 300 萬元以下罰金<sup>57</sup>；勞力剝削加害者則處 7 年以下有期徒刑，得併科 500 萬元以下罰金<sup>58</sup>；若非法摘除他人器官意圖營利，將可處 5 年以上 12 年以下有期徒刑，得併科 500 萬元以下罰金<sup>59</sup>；若被害人未成年，刑期增至 7 年以上有期徒刑，併科罰金增至 700 萬元<sup>60</sup>。

然而，人口販運防制監督聯盟等團體及維權人士即曾提出，《人口販運防制法》補充式立法模式與《刑法》罪刑構成要件有所差異<sup>61</sup>，且有罰則過低之問題，進而導致犯罪起訴率及定罪率偏低<sup>62</sup>。此外，以比較研究法分析加拿大與南韓違反人口販運犯罪者之刑責<sup>63</sup>，加拿大對於人口販運罪行最高科處有期徒刑 14 年，且行為人於犯罪過程中涉及綁架勒贖、加重暴行、加重性暴力或發生致人於死之情形，最高可科處無期徒刑<sup>64</sup>；另南韓政府亦以法律規範明定<sup>65</sup>，對於以不法手段強迫他人出售性服務者，可科處 10 年以下有期徒刑，或科處約新臺幣 300 萬元罰金<sup>66</sup>。由此觀之，我國對人口販運犯罪所科處之刑責確實較低，而為提高對加害人起訴及定罪之強度，現由司法院刑事廳研擬「刑事案件量刑基本法(草案)」，

<sup>55</sup> 陳建權 (2020)，我國境外漁工勞動保障問題之研析，立法院官網：

<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=204376>，瀏覽日期：2021 年 4 月 21 日。

<sup>56</sup> 陳正芬 (2009)，《人口販運防制法》於偵查實務之影響-以兩岸性販運案件為中心，展望與探索，第 7 卷第 4 期，頁 88-96。

<sup>57</sup> 參照《人口販運防制法》第 31 條規定。

<sup>58</sup> 參照《人口販運防制法》第 32 條規定。

<sup>59</sup> 參照《人口販運防制法》第 34 條規定。

<sup>60</sup> 參照《人口販運防制法》第 33、34 條規定。

<sup>61</sup> 我國非營利組織多以提升防制成效為由，認應制定人口販運防制專法，而政府部門則持較保守態度，認為《刑法》第 296 條之 1 對買賣質押人口之犯罪，已設有處罰之規定，僅須修正或擴張該條文之構成要件，加重刑度即足，毋須制定專法。

<sup>62</sup> 人口販運防制監督聯盟 (2018)，催告！被害人司法正義未得伸張，民團疾呼人口販運修法勿再延宕，苦勞網網址：<https://www.coolloud.org.tw/node/90983>，瀏覽日期：2021 年 4 月 18 日。

<sup>63</sup> 柯兩瑞、蔡政杰 (2014)，人口販運問題之現況與回應對策，中央警察大學國土安全與國境管理學報，第 22 期，頁 79-142。

<sup>64</sup> US, Department of State, Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons(2008), Trafficking in Persons Report 2008, pp52-292.

<sup>65</sup> 參照韓國《懲治媒介性交易暨相關行為條例》第 18 條第 1 項規定。

<sup>66</sup> 柯兩瑞 (2010)，論韓國防制人口販運之法制，警學叢刊，第 41 卷第 3 期，頁 215-244。

透過設立量刑委員會訂定相關準則，以完善刑事案件量刑法制<sup>67</sup>，並對人口販運犯罪處以足夠嚴厲刑罰，包括修正適當刑期並增訂涉嫌罪犯之最低有期徒刑等方式<sup>68</sup>，以提高違法嚇阻力。

四、強化海上勞力剝削案件之偵查、起訴能量，積極調查涉嫌剝削遠洋漁工之高級船員及船主犯行，並積極予以起訴、定罪

從前述提及歐盟於 2015 年將我國列入打擊 IUU 不合作第三國黃牌警告名單，以及美國勞動部於 2020 年將我國遠洋漁船之漁獲列入「童工及強迫勞動製品清單」等事件中，不可否認臺灣遠洋漁業系統之強迫勞動、海上剝削案件絕非單一個案，而是人口販運犯罪之溫床，也因此強化海上勞力剝削案件之偵查、起訴刻不容緩。而增加漁船勞動檢查之次數是發掘案源及可疑線索之關鍵，且檢查時所進行之訪談應全面以被害人為中心，必要了解遠洋漁工於漁船工作環境是否符合規範、是否有超時工作及工資有無正常發放等情事，以篩濾遠洋漁工受到強迫勞動之情形。

此外，積極調查、起訴涉嫌勞力剝削之漁船幹部與船主亦是重要之一環，現行實務作法包括：漁業署在國內港口，除增加對於我國籍遠洋漁船之外籍船員訪查次數，以查核船主、幹部等人員是否遵守漁業相關法規，以及有無涉嫌人口販運犯罪外；針對國外港口之部分，透過外交部協調港口國同意，增加派駐專員實際了解遠洋漁工在國外港口遭遇之勞動情形。而勞動部亦配合漁業署規劃執行聯合稽查，多方確保外籍漁工之勞動權益；移民署則持續會同各地方政府勞政單位，對於申請外籍漁工之漁船進行不定時檢查，清查是否存有強迫勞動、漁工借用、冒名頂替等犯罪情事，並針對漏（跳）船失聯漁工加強清詢工作以發掘人口販運之線索<sup>69</sup>。

另外，漁業署近期檢討修正《非我國籍漁船進入我國港口許可及管理辦法》，主要針對人口販運或強迫勞動之外籍漁船限制進入我港口，並修正「我國境外僱用非我國籍船員之遠洋漁船涉嫌違反人口販運防制法爭議訊息受理通報及處理標準作業程序」以加速通報處理相關案件<sup>70</sup>；基此，本文建議未來應持續研議增修相關法令，明文增加遠洋漁工疑似被害人在境內接受安置安排及留臺協助期間，以提高案件破獲機率，且偵辦海上強迫勞動案件應要求執法單位主動報請檢察官指揮，落實案件偵查進度及實施境管措施，避免涉嫌加害者脫逃，藉以加速執行海上勞力剝削案件調查。

五、對外籍移工、遠洋漁工之招聘單位、仲介評鑑程序建置一套具公正性之評

<sup>67</sup> 司法周刊（2010），司法院研議量刑基本法草案量刑通則條文，司法院官網：

<https://www.judicial.gov.tw/tw/cp-1454-242751-af103-1.html>，瀏覽日期：2021 年 4 月 19 日。

<sup>68</sup> 內政部移民署（2021），2021-2022 反剝削行動計畫，移民署官網：

[https://www.immigration.gov.tw/media/61426/1100121\\_反剝削行動計畫-中文版.pdf](https://www.immigration.gov.tw/media/61426/1100121_反剝削行動計畫-中文版.pdf)，瀏覽日期：2021 年 4 月 21 日。

<sup>69</sup> 內政部移民署（2021），2021-2022 反剝削行動計畫，移民署官網：

[https://www.immigration.gov.tw/media/61426/1100121\\_反剝削行動計畫-中文版.pdf](https://www.immigration.gov.tw/media/61426/1100121_反剝削行動計畫-中文版.pdf)，瀏覽日期：2021 年 4 月 21 日。

<sup>70</sup> 內政部移民署（2021），2021-2022 反剝削行動計畫，移民署官網：

[https://www.immigration.gov.tw/media/61426/1100121\\_反剝削行動計畫-中文版.pdf](https://www.immigration.gov.tw/media/61426/1100121_反剝削行動計畫-中文版.pdf)，瀏覽日期：2021 年 4 月 21 日。

## 鑑準則

我國自 1989 年開放引進外籍移工以來，不論菲律賓、印尼、越南等勞動輸出國之移工或漁工，多數都是透過母國當地「牛頭」介紹到仲介公司，再透過母國仲介公司申請來臺，其中牛頭之「介紹費」與母國仲介公司之「仲介費」共需新臺幣 10 萬至 20 萬不等，實務上則因國籍與工作類別之不同而有差異，而上述之高額仲介費用往往是在移工處於資訊不對等之情況下所決定的，導致外籍移工仲介制度長期遭到勞權團體詬病<sup>71</sup>。然而，在臺灣司法實務上，對於移工為求來臺工作而支付之高額仲介費用，是否構成人口販運犯罪「不當債務約束」之要件，亦即債務是否合理之判斷，則需檢視移工支付費用時是否處於無從選擇、被迫繳納之處境，且仲介公司有無利用貸款之方式，強迫移工從事勞動與報酬顯不相當之工作，亦為關鍵；若移工在來臺前已知悉仲介費金額仍願意支付，縱使費用超出市場行情或違反當地政府法律規定，因移工在選擇仲介業者時並未陷入別無其他選擇之狀況，尚不構成不當債務約束<sup>72</sup>。

正因為不當債務約束難以有效認定，導致移工招聘單位、仲介品質直接影響移工來臺工作之權益保障；有鑑於此，我國政府已建立國內仲介評鑑機制，並特別針對遠洋漁工制定「境外聘用非我國籍船員仲介機構服務品質評鑑作業要點」，對於我國漁工仲介進行評鑑且訂有罰則，自 2019 年起已陸續評鑑國內 58 家仲介業者，並將不合格業者之許可廢止<sup>73</sup>。然而，我國雖已建立國內仲介評鑑機制，但是僅能規範國內仲介機構與國外仲介機構簽約，而無法避免國外非法仲介之責任轉嫁由國內仲介機構承擔之情形，且囿於國內法之規範，尚難拘束國外仲介機構。

基此，本文建議未來應持續強化對所有勞力招募及仲介業者之監督管理，訂定可篩檢出違法侵害移工權益之指標，其中應涵蓋不法收費規定及勞動契約上相互牴觸之處，主管機關勞動部亦應強化查核仲介業者收費情形，建制一套具公正性之評鑑原則，並適時將防制人口販運民間團體代表等公民社會意見納入仲介評鑑程序<sup>74</sup>。此外，由於國外仲介公司非我國法制管轄所能及，尚須透過兩國雙邊會議合作等模式，研議課予國外仲介責任，始能保障移工不被不當債務約束。

## 六、強化移工直接聘僱機制之能量

我國勞動部自 2007 年設置直接聘僱聯合服務中心以來，提供雇主無須透過仲介業者即可僱用外籍移工之替代管道，且能同時減輕移工負擔高額仲介費用之壓力；然而，監察院於 2020 年調查報告<sup>75</sup>中指出，透過直聘管道引進之外籍移工

<sup>71</sup> 陳秀蓮（2020），人比利益優先，廢除私人仲介刻不容緩，財團法人法律扶助基金會官網：<https://www.laf.org.tw/index.php?action=LAFBaoBao-detail&tag=239&id=246>，瀏覽日期：2021 年 4 月 21 日。

<sup>72</sup> 參照臺灣高等法院 103 年度上易字第 636 號判決。

<sup>73</sup> 核准境外僱用非我國籍船員仲介機構名冊與評鑑成績（2021），漁業署官網：<https://www.fa.gov.tw/cht/Announce/content.aspx?id=760&chk=B7E5AEF5-A239-42D5-8509-EF4CC8DD0895&param>，瀏覽日期：2021 年 4 月 20 日。

<sup>74</sup> 內政部移民署（2021），2021-2022 反剝削行動計畫，移民署官網：[https://www.immigration.gov.tw/media/61426/1100121\\_反剝削行動計畫-中文版.pdf](https://www.immigration.gov.tw/media/61426/1100121_反剝削行動計畫-中文版.pdf)，瀏覽日期：2021 年 4 月 21 日。

<sup>75</sup> 監察院電子報（2020），勞動部直聘中心職能不彰，引進移工比率低，且提供就業轉換資訊不足，衍生仲介違法向移工收取轉換雇主費用，監察院官網：[https://multimedia.cy.gov.tw/Epaper\\_Content.aspx?es=37&n=531&s=18319](https://multimedia.cy.gov.tw/Epaper_Content.aspx?es=37&n=531&s=18319)，瀏覽日期：2021 年 4 月 21 日。

比率明顯偏低，且直聘中心成立迄今所引進之移工占同期間引進移工總人數比率，不曾超過 12%。監察院調查分析主因是程序耗時、手續繁瑣及雇主易因疏忽違反法令而被裁罰等，讓原本立意良好之政策效能大打折扣。另外，實務上係由就業服務站透過舉辦「就業媒合會」之方式媒合勞雇雙方，但因通譯人員之缺乏，以及仲介公司仍掌握多數就業機會等因素，導致媒合成功案例相當少；正因如此，在就業服務站媒合會場日益冷清之同時，每天皆有移工透過仲介業者引進臺灣<sup>76</sup>。

反觀韓國實施外籍移工直聘制度運作則相對成熟，除採取「國對國」之方式提升徵聘透明度外，亦可大幅降低仲介業者對移工收取之費用；此外，韓國已與 16 個國家簽訂 MOU，未來我國若要持續優化直聘制度，亦應積極拓展合作國家，並對表現良好之仲介業者輔導其轉型為移工訓練機構，逐漸完善直聘制度之夥伴關係及網絡。另一方面，我國建置「直接聘僱跨國選工管理服務網路系統」以達便民目的，但使用率亦是偏低，本文亦建議未來應朝向全面資訊化之方式進行，例如韓國直聘制度已全面數位化，藉由線上作業方式簡化流程以提升雇主申辦意願<sup>77</sup>。我國可參考韓國政府相關政策，將能減少仲介業者剝削移工之機會，並從源頭提升勞雇雙方使用直聘方式意願。

#### 七、完善所有臺灣權宜漁船及臺灣籍漁船電子資料庫建置，釐清相關部會間管轄權責，並明文規範遠洋船隊採用標準化國際船舶無線電呼號

資訊透明與準確是良好管理之基礎，且建置資料庫更可提升管理之效率，資訊公開也可讓公民團體與公眾一同參與監督；加以國際實務上，漁船基本資料屬於資訊公開範圍，而我國漁業署網站公布之各大洋核准作業漁船訊息，相較於「中西太平洋漁業委員會（WCPFC）」網站公開船泊過去船籍或船名、經核准之作業區域、漁種、期間及在公海上是否具有轉載許可等資料，仍有資訊公開完整度及管理不足之問題。因此，未來建議漁業署應參考 WCPFC 作法完善建置船隻資料庫，且應涵蓋所有臺灣權宜船及各類臺灣籍漁船<sup>78</sup>。

另一方面，我國對於權宜船、遠洋漁船及其他近海漁船之主管權責及法規不一。檢視現行法令與漁工管理相關之機關分散在交通部航港局、行政院農業委員會及勞動部，且依《就業服務法》僱用之漁工、境外僱用之本國籍遠洋漁船及權宜船漁工，其待遇、聘僱程序、漁工資格、船主義務及罰則等均不同。舉例而言，依《就業服務法》僱用之近海漁船外籍漁工，薪資比照我國基本工資，月薪約 850 美金；本國籍遠洋漁船境外僱用外籍漁工，最低月薪為 450 美元；而權宜船境外僱用外籍漁工，薪資第 1 年為月薪 350 美元、第 2 年為 400 美元，第 3 年之後為 450 美元<sup>79</sup>，造成漁工同工不同酬之現象，易導致失聯及剝削之情事，且同時經營上述兩種漁船之船主，面對不同法規亦無所適從。因此，未來應明確界定臺灣權宜漁船及臺籍漁船之監督主管機關角色及權責，並加強相互協調；具體而言，勞動部應落實臺灣籍沿（近）海漁船，於境內僱用外籍船員依《就業服務法》管

<sup>76</sup> 陳秀蓮（2020），人比利益優先，廢除私人仲介刻不容緩，財團法人法律扶助基金會官網：<https://www.laf.org.tw/index.php?action=LAFBaoBao-detail&tag=239&id=246>，瀏覽日期：2021 年 4 月 21 日。

<sup>77</sup> 林國榮、成之約、蕭晴惠（2016），韓國外籍勞工政策及直接聘僱制度之研究，勞動部勞動力發展署委託研究計畫。

<sup>78</sup> 綠色和平組織（2017），漁業新法上路，漁工與船隊資訊管理仍有漏洞，網址：<https://www.greenpeace.org/global/>，瀏覽日期：2021 年 4 月 22 日。

<sup>79</sup> 參照勞動部依《就業服務法》第 46 條第 1 項第 8 款規定，訂定受僱從事海洋漁撈工作者「雇主給付外籍漁工工資之參考指引」。

理，並由地方勞政主管機關及勞檢機構就船員勞動條件及職業安全衛生落實檢查，而漁業署則應針對臺灣籍遠洋漁船於境外僱用之外籍船員，其工作條件、契約權利是否符合《遠洋漁業條例》及《境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法》規範，於遠洋漁船返回我國內港口時進行查察，並研議建立臺灣權宜漁船聯合查察機制<sup>80</sup>。

有鑑於遠洋漁業活動管理複雜，涉及海洋資源管理、保育、外交關係、經濟及移工等面向，本文亦建議未來成立督導協調之跨部會工作小組，提高遠洋漁業處理層級，並涵蓋漁業署、外交部、海洋委員會、勞動部及移民署等機關，始能有效管理遠洋漁業，並迅速處理各項爭端<sup>81</sup>；此外，我國應要求遠洋漁船採用標準國際船舶無線電呼號，並統籌註冊漁船名稱、許可證、授權作業區域及外籍移工船員名單，除能簡化海事檢查流程外，更能即時確認疑似從事非法漁業行為之漁船是否具有許可證，強化不法案件之追查效能。

#### 八、將家庭看護、家事移工、遠洋漁工納入《勞動基準法》適用範圍

由現行制度及法令觀之，我國對於經許可從事各類型工作之移工訂有不同規範，其中外籍漁工又依境內或境外僱用而有不同，境內主要係依據《就業服務法》管理且適用《勞動基準法》，主管機關為勞動部，具有最低薪資、工時及工作條件；而境外僱用外籍漁工則係依《遠洋漁業條例》及《境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法》規範，主管機關為農委會（漁業署）。即使後者已持續檢討修正，但與《就業服務法》僱用之漁工相比，在管理措施、勞工保險及入出境審核等層面均較為缺乏，且法定薪資僅約半數<sup>82</sup>，其他保障強度與《勞動基準法》相較顯然不足<sup>83</sup>。正因如此，使得許多受臺灣籍遠洋漁船漁境外僱用漁工常淪為黑工，加以工資、工時、休假等勞動規範不明，亦無完善保險等保障，導致發生意外或職災時無任何補償，薪資給付亦可能遭變相扣款或未支薪等問題發生。

因此，為提升境外僱用漁工之權利保障，將其比照境內僱用之漁工納入《勞動基準法》適用範圍，應是未來可行之政策方向；加以境外僱用漁工實際工作地點為臺灣漁船，而船舶及航空器被認定為國家領土之延伸，或屬浮動領土之概念，因此境外僱用漁工於法理上確有《勞動基準法》適用之基礎，建議持續與遠洋漁業團體溝通，以評估將境外僱用外籍漁工納入《就業服務法》統一管理。另外，誠如前述困境所提我國家事移工因工資低、工時長、無固定休假且非《勞動基準法》之適用對象等情形，長期遭國際移工團體所詬病<sup>84</sup>；未來亦應強化家事移工

<sup>80</sup> 內政部移民署（2021），2021-2022 反剝削行動計畫，移民署官網：

[https://www.immigration.gov.tw/media/61426/1100121\\_反剝削行動計畫-中文版.pdf](https://www.immigration.gov.tw/media/61426/1100121_反剝削行動計畫-中文版.pdf)，瀏覽日期：2021年4月21日。

<sup>81</sup> 綠色和平組織（2017），漁業新法上路，漁工與船隊資訊管理仍有漏洞，網址：

<https://www.greenpeace.org/global/>，瀏覽日期：2021年4月22日。

<sup>82</sup> 漁業署新聞稿（2018），漁業署積極推動提高外籍漁工權益保障，漁業署官網：

<https://www.fa.gov.tw/cht/NewsPaper/content.aspx?id=2479&chk=cfedd95e-d28a-42a7-abef-0c191ab5f728>，瀏覽日期：2021年4月22日。

<sup>83</sup> 其他保障差異尚包括：(1)契約範本薪資由雙方議定，而《勞動基準法》有最低工資保障；(2)契約範本要求雇主應為境外聘僱之外籍船員投保意外險，但最低額度僅要求新臺幣 50 萬元，職災發生時並無醫療及失能給付等補償；(3)契約範本規定職災薪資補償最多僅 3 個月，此與《勞動基準法》第 59 條規定最多為 40 個月薪資補償不同；(4)契約範本規定每日工時由雙方議定，而《勞動基準法》第 30 條之 1 規定，兩週工時不得超過 80 小時，至少需有 2 日休假等。

<sup>84</sup> 勞動部（2014），勞動部積極推動家事勞工保障法之立法，以保障家事勞工權益，勞動部官

相關權益保障，除呼應國內學者及勞權團體要求將家事移工待遇比照一般產業移工外，透過規劃保險、人身安全及長期照顧制度等指引，持續推動《家事勞工保障法草案》<sup>85</sup>立法以強化家事移工權益保障。

#### 九、強化對警察、檢察官、法官防制人口販運之訓練與教育

隨著跨國人口販運犯罪型態漸趨複雜，加害人為逃避追查而不斷改變招募及運送手法，執法人員之專業知識亦需隨之更新；早期執法單位及人員普遍有違法構成要件認知不同，或有執法標準不一之問題；近年來，持續辦理教育訓練宣導防制人口販運規範中非法律常見用語之定義並舉例說明，且針對專責查緝人員強化案例研討、經驗傳承等專業訓練<sup>86</sup>，以提升案件偵辦效果。因此，教育訓練仍為防制工作之重點項目，應由各機關就防制人口販運之工作主軸，對所屬同仁進行專業訓練，如查緝機關應著在偵查技巧訓練、勞動機關應加強非法聘僱及媒介移工等法令訓練、司法機關則應進行法律議題之訓練等<sup>87</sup>。

具體而言，本文建議警政署應持續補助各地方警察機關辦理防制人口販運講習，並訂定年度強化訓練目標，以提升查緝人員之技巧與量能；而移民署作為防制人口販運犯罪之秘書單位，實施種子教官訓練計畫為首要任務，並應分類進行家事移工、外籍漁工、境外生等查緝種子教官訓練。另外，鑑於海上勞力剝削案件備受重視，未來應將海事查察主管機關納入鑑別被害人、轉介與執法通報程序之培訓對象，因此海巡署現已規劃對執行公海或停靠港口之各式訪查、調查業務人員進行4小時訓練課程<sup>88</sup>，而漁業署則對訪查員及調查業務人員進行時訓練課程<sup>89</sup>，未來應持續透過擴大辦理防制人口販運教育訓練之對象與課程，精進執法人員專業技能。

#### 十、對遠洋漁工加強宣導防制人口販運之求助熱線電話機制

在防制人口販運之預防工作上，我國勞動部於 2008 年建置「外籍勞工權益 24 小時諮詢保護專線(簡碼 1955)」並於 2009 年正式開通，且設計「智能客服 APP」延伸 1955 專線功能，更加即時回應詢問對象所提疑問，後於 2010 年採電子派案方式請各地方勞工主管機關進行申訴或爭議案件查處<sup>90</sup>，目的皆是在落實相關案件後續處理之追蹤管理機制。然而，目前仍無提供移工 24 小時免付費求助之專線電話，而為即時協助人口販運被害人，未來應建制人口販運被害人報案專線並廣為宣導，主要是當被害人處於弱勢或被害情境時，透過專線報案並在最

---

網：<https://www.mol.gov.tw/announcement/27179/16530/>，瀏覽日期：2021 年 4 月 21 日。

<sup>85</sup> 勞動部 (2014)，家事勞工納入《勞動基準法》予以保障，必須兼顧勞雇雙方權益與實務之可行性，勞動部官網：<https://www.mol.gov.tw/announcement/27179/16779/>，瀏覽日期：2021 年 4 月 21 日。

<sup>86</sup> 謝立功 (2008)，兩岸人口販運犯罪問題之研究，展望與探索，第 6 卷第 5 期，頁 89-104。

<sup>87</sup> 柯雨瑞、蔡政杰 (2014)，人口販運問題之現況與回應對策，中央警察大學國土安全與國境管理學報，第 22 期，頁 79-142。

<sup>88</sup> 包含 1 小時人口販運基礎通識及 3 小時有關人口販運被害人之鑑別認定、轉介與執法通報程序等進階網絡。

<sup>89</sup> 內政部移民署 (2021)，2021-2022 反剝削行動計畫，移民署官網：

[https://www.immigration.gov.tw/media/61426/1100121\\_反剝削行動計畫-中文版.pdf](https://www.immigration.gov.tw/media/61426/1100121_反剝削行動計畫-中文版.pdf)，瀏覽日期：2021 年 4 月 21 日。

<sup>90</sup> 勞動部勞動力發展署 (2009)，1955 勞工諮詢申訴專線，勞動力發展署官網：

[https://www.wda.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=F1B0B632EEA1F749&sms=31AD07381E2A92BF&s=8F3094FEE63201E1](https://www.wda.gov.tw/News_Content.aspx?n=F1B0B632EEA1F749&sms=31AD07381E2A92BF&s=8F3094FEE63201E1)，瀏覽日期：2021 年 4 月 21 日。



短時間脫離加害人<sup>91</sup>，從根本完善被害人人身安全之保障。

除上述專線電話之擴充及建置外，考量遠洋漁船之工作具有環境差、高危險、高辛苦、高辛勞及離家遠之不利特性，因國人從事意願很低，因此遠洋漁業缺乏之勞動力，多仰賴聘僱外籍漁工補充，而由於漁事工作環境、聘僱關係、金錢誘惑及同鄉慫恿等因素，致使漁工登岸後於境內失聯或非法入境滯留於我國，進一步衍生非法活動，甚有遭人口販運勞力剝削等情形。為有效避免此類問題，本文建議應加強對受僱在臺灣權宜漁船及臺灣籍漁船之外籍漁工宣導防制人口販運熱線電話，如漁業署應配合勞動部就 1955 專線及建置 APP 時提供所需資訊，並利用各類宣傳手法務必讓外籍漁工知悉專線電話；另就我國人經營權宜船部分，亦應要求代理商於權宜船進我港口時，落實向船員宣導，並強化抽查我國遠洋漁船外籍船員是否知悉可透過 1955 專線進行申訴，讓 1955 專線發揮更即時之保護及更全面之預防效果。

---

<sup>91</sup> 柯兩瑞（2010），論韓國防制人口販運之法制，警學叢刊，第 41 卷第 3 期，頁 215-244。