我國遠洋漁工聘僱與人權保障機制之困境與回應對策

柯雨瑞*、賴思宇**、蔡政杰***、汪怡瑄****

要　目

壹、前　言
貳、我國遠洋漁工聘僱機制之現況
一、現行聘僱類型
二、遠洋漁工人權侵害情形
參、紐西蘭之漁工聘僱與人權保障機制之現況
一、紐西蘭漁工制度改革與人權保障之緣起
二、紐西蘭保障漁工人權相關法制規定
三、紐西蘭保障漁工人權相關管理制度
四、紐西蘭漁工聘僱機制對於台灣之啓示（發）
肆、我國遠洋漁工人權保障機制之困境

---

* 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碩士班專任教授。本文曾發表於2021年11月中央警察大學國境警察學系之『國境安全與執法』學術研討會，並經作者再次重整、修正之，並特別感謝許義寶主任（教授）惠予提供諸多寶貴之意見，在此，表示萬分感謝之意。。

** 賴思宇：紐約市立大學約翰杰刑事司法學院碩士，現為桃園市政府警察局外事巡官，中央警察大學犯罪防治研究所博士生。

*** 蔡政杰：中國文化大學政治學博士；現為內政部移民署國際及執法事務組協管科科長、中央警察大學國境警察學系兼任講師。

**** 汪怡瑄：中央警察大學國境警察研究所研究生；現為內政部移民署北區事務大隊新北市專勤隊科員。

一、被害鑑別成效不彰
二、司法資源及司法保護無法及時化
三、鑑別、調查及起訴能量仍非常不足
四、遠洋漁工聘僱機制存有爭議性
五、遠洋漁工之主要權責單位有相當大之討論空間
六、訪查員數量明顯地不足
七、對於遠洋漁工為人口販運被害人之鑑別及執法通報程序未臻明確
八、遠洋漁工遭受迫害之申訴管道成效不彰
九、漁業署對遠洋漁工仲介機構未具勞檢權
伍、我國遠洋漁工聘僱與人權保障機制之對策
一、強化調查、起訴能量
二、實施入港限制
三、擴大漁業署駐在外國港口之人力配置，並強化海事檢查機構之教育訓練
四、強化鑑別漁工被害人之勞力剝削指標與機制
五、建置妥善之司法資源及司法保護之取得機制
六、精進化我國現行之遠洋漁工聘僱機制
七、明確化管理遠洋漁工之主要權責單位
八、提升漁船監測系統之透明度及監控能量
九、被害人鑑別及執法通報程序之相關準則宜上網公告周知
十、建立合宜之申訴管道及回應機制
十一、建立健全之勞檢機制，並儘速將國際勞工組織「第188號漁業工作公約」內國法化
十二、借鏡紐西蘭遠洋漁工聘僱機制
陸、結　論

摘　要

我國為世界遠洋漁業[1]大國，船隻數量及漁撈產量皆是世界排名數一數二，然而我國遠洋漁工之工作環境、待遇及權利保障卻屢屢受到各國政府機關或非營利組織之質疑及檢討，近十年來，海上喋血案件亦屢見不鮮，毋論是船東（長）殺害漁工，抑或漁工反撲船長之悲劇，皆顯示我國遠洋漁撈產業結構及管理之不完善。

本文提出當前遠洋漁工人權保障之若干困境：（一）對於遠洋漁工被害人之身分鑑別程序，缺乏標準化之鑑別作業程序（SOP），且被害鑑別成效不彰；（二）遠洋漁工被害人很難取得司法資源及司法保護；（三）對於臺灣籍遠洋船隊（DWF）勞力剝削之違法行為之鑑別、調查及起訴能量仍非常不足；（四）我國現行之遠洋漁工聘僱機制存有爭議性；（五）漁業署是否適合作為管理遠洋漁工之主要權責單位，容有相當大之討論空間；（六）漁業署遠洋漁撈漁獲檢查員數量明顯地不足；（七）對於遠洋漁工為人口販運被害人之鑑別及執法通報程序未臻明確；（八）遠洋漁工遭受迫害之申訴管道成效不彰；（九）漁業署對遠洋漁工仲介機構未具勞檢權。

欲改善當前困境，本文提出以下若干之具體建議，以改善此情形：（一）針對涉嫌對於遠洋漁工勞力剝削之臺灣權宜船或臺灣船東但懸掛外國旗漁船、臺灣籍漁船，應積極調查、起訴；（二）對於外國籍船東之漁船懸掛臺灣國旗，且有人口販運之犯行者，實施入港限制；（三）擴大漁業署駐在外國港口之人力配置，並強化海事檢查機構之教育訓練，使其具備鑑別被害人身分之能力；（四）建構以遠洋漁業被害人為中心之訪談機制，俾利強化有效地鑑別漁

1　遠洋漁業條例第4條　本條例用詞，定義如下：
三、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（以下簡稱管轄海域），從事漁撈作業之行業。

工被害人之勞力剝削指標與機制；（五）建置妥善之遠洋漁工被害人取得司法資源及司法保護之機制、途徑，對遠洋漁工宣導求助之管道、熱線；（六）精進化我國現行之遠洋漁工聘僱機制；（七）明確化適合作為管理遠洋漁工之主要權責單位；（八）提升漁船監測系統之透明度及監控能量，漁船工作環境應需具備得隨時受到有效稽查、監控之科技設備；（九）漁業署針對遠洋漁工之人口販運被害人鑑別及執法通報程序之相關準則宜上網公告周知；（十）建立合宜之申訴管道及回應機制；（十一）建立健全之勞檢機制，並儘速將國際勞工組織「第188號漁業工作公約」內國法化；（十二）或可借鏡紐西蘭遠洋漁工聘僱機制作為我國精進漁工聘僱之參考。

關鍵詞：遠洋漁工、境外僱用、權宜船、人口販運

壹、前　言

在本文之研究背景部分，我國聘僱非我國籍勞工管理制度十分混雜，原則上，雖分為境內聘僱與境外聘僱之雙軌模式，但實務上之聘僱，卻採行三軌制：1.境內聘僱之漁工由勞動部管理；2.而境外聘僱之漁工係由漁業署管理，不受勞動基準法保障；3.至於權宜船制度更是僅是形式管理，實質上似無法可管，權宜船上漁工完全不受我國法律所規範及保障，發生非法捕撈、勞力剝削、暴力犯罪等非法行為更是家常便飯，例如：臺灣人投資經營之萬那杜籍「大旺號」與「金春12號」兩艘漁船[2]，更使我國先後被歐盟發出黃牌警告、經美國列入「童工或強迫勞動生產之貨品清單」。「2021年人口販運問題報告——台灣部分」指出我國未投入足夠資源，針對沿海離岸或遠洋船隊漁業強迫勞動犯罪進行偵查、調查，或起訴[3]。

綜觀我國人口販運勞力剝削案件，被害勞工之工作場域經常係屬較為封閉之環境，如：家庭看護工，由於在此類工作環境中，雇主受到外界之監督較少，而勞工向外求援之機會亦較低，因此雇主對勞工之控制力相對提高[4]，在某些因素之催化下，勞工甚至成為雇主予取予求、發洩情緒之對象，遠洋漁工即是這樣處境下之被害者之一。觀諸我國現行之漁工聘僱機制，可分為境內聘僱及境外聘

2　監察院（2021）。110財調0006調查報告，頁9-12。https://www.cy.gov.tw/CyBsBox.aspx?n=133&CSN=1&page=6&PageSize=20，最後瀏覽日期：2022年3月26日。

3　美國在臺協會（2021）。2021 年人口販運問題報告-台灣部分。網址：https://www.ait.org.tw/zhtw/zh-2021-trafficking-in-persons-report-taiwan/ ， 最後瀏覽日期：2022年3月26日。

4　請參閱：王寬弘（2012），人口販運與偷渡，收錄於汪毓瑋主編，跨國（境）組織犯罪理論與執法實踐之研究，元照出版。
許義寶（2014），入出國法制與人權保障（二版），五南。
蔡庭榕、簡建章、許義寶（2009），人口販運防治立法問題之研究，月旦法學167期，頁25-44。

僱，然而二者適用之相關法律並不一致，以致聘僱規定及漁工保障亦不相同，許多境外聘僱之漁工，在受聘僱前並無相關漁撈經驗，同時亦不諳中文，且經常有被迫簽屬雙份聘僱合約（一份符合規定、一份為實際工作條件）之狀況[5]，此外，由於遠洋漁撈作業，一出海即可能一年至兩年皆不會返回岸上，漁工在海上亦無通訊設備可對外聯繫，唯一之衛星電話亦掌控在船長手中，在此情形下，漁工處於十分脆弱之處境，因此遭剝削、甚至是被侵害身體、生命之狀況時有所聞[6]，同時，亦恐觸犯反酷刑公約。

雖然漁工處境已非秘密，相關權責單位似乎仍力有未逮，在被歐盟發出黃牌警告後，我國修訂了漁業三法（遠洋漁業條例、投資經營非我國籍漁船管理條例及漁業法），然而法律之修訂固然重要，但若無執法能量貫徹法律之執行，則猶如空法。目前遠洋漁工之管理被劃分至行政院農委會漁業署負責，此與近海漁工受勞動部管理有所不同，然而漁業署主要之組織目的在於監督、管理我國漁業之發展，本非勞工管理之專責單位，是否適合作為管理遠洋漁工之權責單位實有疑義，另該署目前正式員額僅有180名員工[7]，遠洋漁工之管理又受編配至主要職掌為檢查漁撈漁獲之檢查員，且不論該檢查員是否具備專業判斷、評估勞工權益有無受侵害之能力，目前檢查員總數量即已不足因應其主要業務，更遑論其中又涉有檢查員與漁工語言溝通障礙之情形。

在本文之研究動機部分，作者認為遠洋漁工人權保障機制之首要工作，即是達成「透明化」，除了遠洋漁船進出、卸貨港口應對

---

5 劉黃麗娟、嚴國維（2019），遠洋漁業勞動體制初探：一個建構在利益極大化、共識與風險轉嫁之工業性漁撈模式，勞資關係論叢，21卷第2期，頁68-92。

6 林良榮、王漢威（2016），我國與日本漁船船員之僱用政策與法制建構——兼論外國籍漁船船員之勞動保護，台灣海洋法學報，24期，頁1-50。

7 農業委員會漁業署（2021），機關沿革，https://www.fa.gov.tw/cht/AbFaHistory/index.aspx，最後瀏覽日期：2021年10月10日。

外公開，遠洋漁船工作環境應需具備得隨時受稽查之設備，盡可能將漁船監督管理提升至如同陸上公司企業受政府監督一般，如此始能達到反映真實情形及嚇阻之可能，為達到此標準，海上網路訊號即是需克服之挑戰，我國除為遠洋漁業大國外，電子科技業亦係我國在國際間嶄露頭角之行業，我國政府應與民間企業合作，盡速研發出符合經濟效益之技術，不僅能從根本改善漁工之工作環境並藉此提升人權保障，此技術必亦具備一定之商業利益，殊為一值得之投資。另一方面，遠洋漁工之人權保障因當前畸形之權責分配，經常有各部會互踢皮球之情形，政府應全面考量是否應將遠洋漁工納入勞動部管理權責，而境外聘僱之機制，是否應更加嚴謹，從聘僱端嚴格控管並防制人口販運之發生，並委託民間機構代為管理以應人力不足之情形。

另外，在研究方法部分，本文係使用質化方法（Qualitative Research）中之文獻探討法與比較分析法。在比較分析法之區塊，筆者於觀察國外對於遠洋漁工之聘用機制時，發現紐西蘭對於遠洋漁工之人權保障相當先進、周延，故本文會以紐西蘭為例，介紹紐西蘭對於遠洋漁工聘僱機制之現況，作為我國參考之用。

在本文研究目的部分，漁工人權保障之工作應上行下效，政府應當拿出解決問題之決心，船東、仲介始能真正落實執行，倘若僅係抱持應付國外組織之一時責難及制裁，而虛應故事做表面功夫，此不僅喪失我國引以為傲之亞洲民主人權國家代表之封號，更讓無辜人民陷於此悲劇迴圈而無法脱逃。本文之核心研究目的，係擬探討我國遠洋漁工聘僱與人權保障機制之目前作法，進而與紐西蘭進行差異分析（運用質化方法中之比較分析法），研析台灣遠洋漁工聘僱與人權保障機制所遇到之相關困境，最後，提出可行之回應對策。

貳、我國遠洋漁工聘僱機制之現況

一、現行聘僱類型

我國現行漁工聘僱機制可分為境內聘僱與境外聘僱，前者係依照就業服務法規定招聘外籍移工至我國從事海洋漁撈作業，適用勞動基準法之保障，而後者係依據《遠洋漁業條例》授權訂定之《境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法》招聘外籍移工為我國籍船隻工作[8]，招聘程序係以於我國境外完成為原則，如若我國籍船隻恰逢返國靠港歲修或作業漁區轉換，境外僱用之移工得先行搭乘航空器入境我國，再隨船隻出海工作，惟此類漁工須於入境後14日內隨受僱漁船出港作業[9]。目前我國遠洋外籍漁工多係以境外聘僱方式受聘，因渠等不受勞動基準法保障，故經常有漁工受虐、遭受苛扣薪資、強迫勞動等事件傳出。

境外聘僱可由漁船經營者自行招聘或委託我國仲介機構辦理境外聘僱，而我國仲介機構又可透過外國仲介公司介紹境外聘僱外籍漁工至我國籍漁船工作[10]，於此情形下，外籍漁工可能必須支付層層之仲介費，始得取得工作機會，又雖「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」針對我國國內之仲介機構有相關規定及評核機制，然對於國外之仲介公司無法亦無權可管，是以即使我國籍船隻及仲介機構皆合法辦理聘僱事宜，亦無苛扣虐待等情，外國仲介端仍然可能會有對漁工有超收仲介費或不合理要求之情形發生[11]。

除上述二類聘僱機制外，現行尚有另一類型之聘僱型態，係由

---

8 監察院（2021），110財調0006調查報告，頁35-40，https://www.cy.gov.tw/CyBsBox.aspx?n=133&CSN=1&page=6&PageSize=20，最後瀏覽日期：2021年10月29日。

9 境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法第26條。

10 境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法第7至第21條。

11 高瑞鍾、謝文忠、高瑞斯（2013），我國與南韓人口販運防制工作之比較研究，國立金門大學學報，3期，頁131-150。

我國民投資之外國籍漁船（又稱權宜船）聘僱非我國籍漁工，此類權宜船所屬國籍經常對聘僱移工無相關規定或無執法能力，致此類漁船經常有違法漁撈或虐待漁工之情形，雖當此類漁船涉及強迫勞動或人口販運等情形時，我國司法機關係有完整管轄權，然因案件發生地點多居於公海或他國海域，故難以受我國權責機關監督及查緝，又被害人不知申訴管道或難以申訴，因此使權宜船問題日趨嚴重，產生大量犯罪黑數。

二、遠洋漁工人權侵害情形

（一）苛扣工資

由於聘僱類型之不同，在不同機制下受聘之漁工所受待遇及保障即有極大之差異，境內聘僱之漁工因受勞動基準法保障，工資不得低於基本工資（依勞動部109年2月公告基本月薪為新台幣2萬4千元）；境外聘僱之漁工依「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」第六條規定，船員每月工資不得低於美金450元；由權宜船聘僱之外籍漁工，則完全不受我國法律所規範及保障，因此亦無最低工資規定，比較上述三種聘僱型態，權宜船聘僱情形因受船籍國法律規範，無從比較，而境外聘僱最低工資僅約為境內聘僱最低工資之一半。根據漁業署統計[12]，我國現行遠洋漁工多數係採境外聘僱機制，然當境內聘僱及境外聘僱之漁工所從事之工作內容係為相同時，同工不同酬之情況實不合理。實際狀況，外籍漁工更常因受船東及仲介公司苛扣、剝削，實際領取之工作不足300美金[13]，且許多薪資給付模式係透過船主（東）轉給我國仲介，再由我國仲介轉

12　漁業署（2010），民國109年臺閩地區漁業統計概要，https://www.fa.gov.tw/cht/PublicationsFishYear/content.aspx?id=35&chk=6c7f7242-297c-47d1-8bb1-51e7c8a5961c，最後瀏覽日期：2021年10月29日。

13　藍科正（2018），遠洋漁船聘僱外籍船員勞動條件權益保障之研究，勞資關係論叢，20卷1期，頁27-50。

由外國仲介代付給漁工家人[14]，經過多次轉手，許多漁工家人所收到之薪資金額不足額，甚至有外國仲介即逃逸無蹤以致漁工家人完全沒收到薪資之情形[15]，此外，加上由於積欠仲介費及安家費等各項費用，許多簽訂2年合約之漁工，期約三分之一之薪資全數皆用於償還所欠費用，如未依合約做滿2年即拿不回保證金，最終取得之薪資可能尚無法償還債務[16]。

（二）辱罵毆打

遠洋漁船一經出海即可能數月甚至數年不能靠港[17]，船員長時間生活在狹小空間，加上工作辛勞、工時長，食物、乾淨水源等資源皆十分匱乏，工作環境相當惡劣[18]，因此，毋論是船長或船員，經常是處在情緒緊繃之狀態中，於此情形下，若再加上語言、文化、職權之差異催化[19]，辱罵毆打之事件極可能一蹴即發。有些外籍漁工在登船前甚至不知道自己即將從事漁撈工作[20]，對於漁撈工

---

14 劉黃麗娟、嚴國維（2019），遠洋漁業勞動體制初探：一個建構在利益極大化、共識與風險轉嫁之工業性漁撈模式，勞資關係論叢，21卷第2期，頁68-92。。

15 監察院（2021），110財調0007調查報告，頁90-91，https://www.cy.gov.tw/CyBsBox.aspx?n=133&CSN=1&page=6&PageSize=20，最後瀏覽日期：2021年10月29日。

16 監察院（2021），110財調0006調查報告，頁101，https://www.cy.gov.tw/CyBsBox.aspx?n=133&CSN=1&page=6&PageSize=20，最後瀏覽日期：2021年10月29日。

17 Chiu. S. (2019). Blood and Water─Human Rights Abuses in the Fishing Industry. 台灣人權學刊，第5卷，第2期，頁137-152。

18 林泰誠、蔡豐明、田淑君（2011），臺灣地區雇用外籍漁業勞工有關問題與勞工管理政策之探討，航運季刊，20卷4期，頁63-81。

19 楊俊宜（2009），海上暴力犯罪影響因素與防制對策之研究，國立中正大學犯罪防制研究所博士論文。

20 劉黃麗娟、嚴國維（2019），遠洋漁業勞動體制初探：一個建構在利益極大化、共識與風險轉嫁之工業性漁撈模式，勞資關係論叢，21卷2期，頁68-

作更是毫無經驗、一無所知[21]，因此船長與船員之間之衝突實可想而知，但許多外籍漁工因積欠仲介費及想賺錢之想法[22]，多只能隱忍，造成問題越趨嚴重，最終導致海上血案之悲劇。

參、紐西蘭之漁工聘僱與人權保障機制之現況

一、紐西蘭漁工制度改革與人權保障之緣起

現今考量永續發展及漁撈資源有限等因素，國際間會有漁撈捕獲量之限制，各國主張專屬經濟區以保護國家漁獲，僅同意本國漁船於該國經濟海域內進行漁撈，另部分國家會將漁撈額度配額予本國業者，同意本國業者租用外國籍之船隻航行進行捕撈，即「外國租用漁船制度（Foreign Charter Vessels, FCV）」，這通常發生在本國受漁撈配額者沒有足夠船隻量能去完成所分配到之額度，為避免該國經濟海域內捕撈之漁量不足，因而開放使用外國籍之漁船。

紐西蘭漁業海域（專屬經濟區及領海）面積達440萬平方公里，是世界前十大專屬經濟區，屬於海洋大國，但人口較少，因此外國租用漁船制度（Foreign Charter Vessels, FCV）在紐西蘭盛行，紐西蘭漁業公司先取得漁撈配額，再以「租用」外國籍漁船，使該等外國籍漁船獲得紐西蘭海域之漁權，得在該國經濟海域內進行捕撈。

依船旗國原則，該等漁船因懸掛原屬國國旗，船隻管轄權仍歸國外政府所有[23]，不受紐西蘭法律制度，因此時常被揭露多起虐待

92。

21 Chiu. S. (2019). Blood and Water─Human Rights Abuses in the Fishing Industry. 台灣人權學刊，5卷2期，頁137-152。

22 監察院（2021），110財調0006調查報告，頁101，https://www.cy.gov.tw/CyBsBox.aspx?n=133&CSN=1&page=6&PageSize=20，最後瀏覽日期：2021年10月29日。

23 楊瀅陵（2010），概論公海船旗國管轄制度，海巡雙月刊，45期，頁18-19。

船員之事件，漁船上之虐待事件除了身體及精神創傷外，亦包含薪資苛扣、人口販運等許多問題[24]，因漁工船上受虐事件發生在海上，難以對外聯絡，外界所獲資訊量稀少，紐西蘭漁工人權問題長期受到各界之漠視。

直到2010年8月間，有一艘擁有南韓籍之漁船 Oyang 70，於紐西蘭外海沉沒，該船生還之外籍漁工揭露船上強迫勞動等資訊，以及翌（2011）年6月間，另一艘南韓籍漁船 Oyang 75抵達紐西蘭之港口時，該船印尼籍漁工趁機下船投靠至紐西蘭教堂尋求幫助，指稱遭受虐待，一連串之漁工人權事件引起紐西蘭各界重視[25]，另美國國務院於2012年6月發布之年度人口販運報告，亦指出紐西蘭長期對外國漁工之待遇不佳[26]，隨著各界重視並開始調查，開啓了紐西蘭之漁工人權改革序幕。

當時紐西蘭奧克蘭大學國際企業管理學系副教授 Christina Anne Stringer 為紐西蘭漁業部（Ministry of Fisheries）（現為基礎產業部，Ministry of Primary Industries）展開一項漁業出口經濟研究專案，因此對紐西蘭於漁業工作環境有初步認識，恰逢接連之漁工受虐事件，Christina Anne Stringer 教授將研究方向轉換至漁工人權議題研究，並與其團隊於2011年至2017年間以國際勞工協會之強迫勞動公約為指標，完成超過300場訪談[27]，並向政府提出建言。

紐西蘭破釜沉舟於2014年8月間通過了「漁業（外國租用漁船

---

24 蔣宜婷、李雪莉（2016），外籍漁工逆襲，引爆紐西蘭漁業改革，報導者網，網址：https://www.twreporter.org/i/slave-fishermen-newzealand-reform-gcs，最後瀏覽日期：2022年3月24日。

25 蔣宜婷、李雪莉（2016），外籍漁工逆襲，引爆紐西蘭漁業改革，報導者網，網址：https://www.twreporter.org/i/slave-fishermen-newzealand-reform-gcs，最後瀏覽日期：2022年3月26日。

26 United States, Department of State (2012). NEW ZEALAND. Trafficking in Persons Report 2012. 頁265-266。

27 Christina Anne Stringer (2018). 紐西蘭境外漁工奴役——利害關係人之回應。2018年防制人口販運國際工作坊。臺北市，臺灣。

及其他事項）修正案」【The Fisheries（Foreign Charter Vessels And Other Matters）Amendment Bill】，主要改革便是要求所有外國租用漁船在2016年5月1日前，返回紐西蘭註冊，規定所有外國租用漁船須掛上紐西蘭之國旗。另根據1982年聯合國海洋法公約規定，船隻必須懸掛其註冊國之國旗，於部分條件下，船主可以選擇變更船隻所屬之國家，即選擇船隻懸掛哪一國之國旗，該前提是船隻與註冊國之間存在真正之關聯性，船隻須遵循註冊國之法律規定，故依照前揭規定，外國租用漁船懸掛紐西蘭國旗，便應適用紐西蘭所有規定。

二、紐西蘭保障漁工人權相關法制規定

（一）公告修正紐西蘭移民作業手冊（2012/18號修正案）

紐西蘭移民局於2012年公布修正之「外國漁業人員在紐西蘭水域作業重要須知」（Guide for foreign fishing crews working in New Zealand fisheries waters）[28]，強化核發漁工簽證之規定，特別是針對審查聘僱契約、保證船員之工資及生活條件、工資必須直接支付給船員、工作及生活規範應由跨部會小組訂定執行等。

另根據紐西蘭移民政策之規定，在外國籍員工前往紐西蘭從事漁撈工作，由雇主代申請漁工之簽證時，需檢附符合移民局規定之最低基本勞動合約，如：載明各類外國船員之基本法定權利，並翻譯成漁工各國母語版，另須載明發生勞動爭議之處理方式。條件包含以下要件[29]：

---

28 Christina Anne Stringer (2018). 紐西蘭境外漁工奴役-利害關係人之回應。2018年防制人口販運國際工作坊。臺北市，臺灣。

29 Immigration New Zealand (2022), Guide for foreign fishing crews working in New Zealand fisheries waters. 網址：https://www.immigration.govt.nz/employ-migrants/explore-your-options/your-responsibilities-and-obligations/law-immigration-employment/information-for-foreign-crews-working-in-new-zealand-fisher

1.給付薪資方式：雇主應以外國船員姓名於紐西蘭開設銀行帳戶，除非有特別要求，得以現金將薪資支付予外國船員，在所有情況下，薪資皆不得經由他人給付。
2.最低基本工資（適用國民待遇原則）：外國船員最低基本工資為紐西蘭之最低基本薪資額，外加上每小時2紐幣，並於外國漁業人員在紐西蘭水域作業重要須知上登載紐西蘭最低薪資之資訊及免付費之詢問電話。
3.薪資計算方式：外國船員工作時間需給付報酬，其中因考量外國船員工作時間不似在陸上以刷卡，方便計算，故特別規定每週工作時間不得少於42小時之報酬。
4.薪資扣除項目：伙食費，其中金額不可超過外國船員最低工資之10%。另不得因扣除伙食費及機票費用而使外國船員薪資低於紐西蘭最低工資，不得從外國船員之工資中扣除項目為住宿、娛樂或看電視電影、醫療保險及防護設備或衣物。
5.薪資保障：由紐西蘭業者支付最低工資。如果雇主拒絕支付外國船員應得之最低工資，外國船員可以要求紐西蘭業者支付，紐西蘭移民局有1份保證書以保護外國船員之權利。
6.工作時間紀錄：外國船員工作時間皆應被賦予報酬，由於各外國船員工作時間各有不同，雇主必須保存工作時間紀錄，紀錄上應有外國船員個人簽名。
7.其他保障：有權享受假期及年假之額外報酬，於工作滿12個月或雇用合同終止時領取。如果外國船員由於生病而無法工作時，亦可能會得到報酬。

---

ies-waters，最後瀏覽日期：2022年3月26日。

（二）2014年漁業（外國租用漁船及其他事項）修正案【the Fisheries （Foreign Charter Vessels and Other Matters）Amendment Bill】

紐西蘭為了強化漁工人權之保障，於2014年頒布了漁業法修正案，特別針對外國租用漁船進行規範，要求所有在紐西蘭海域漁撈之外國籍船隻，須重新註冊，並掛上紐西蘭之旗幟，加強於該國經濟海域作業之外國籍漁船之監督管理，使紐西蘭政府對外國租用漁船上之就業及勞動條件等領域，擁有完全之管轄權。

原本外國租用漁船之註冊國可能為法律較不嚴謹或勞動條件較差之國家，船隻可避開紐西蘭勞動部對於工作時間、勞工安全法規以及最低基本工資等規範，而於紐西蘭2014年漁業法修正案頒布後2年內，該國所有外國租用漁船皆須掛上紐西蘭國旗幟，依據上揭海洋法公約規定，該船隻將被視為紐西蘭船隻，並遵循紐西蘭規定，船隻上之勞動條件保障內容，需與紐西蘭境內規定相同，該法律旨在通過強制這些船隻遵守紐西蘭之勞工標準，強化保護在紐西蘭海域從事外國租用漁船工作之外國漁工之人權，船員亦將根據紐西蘭就業協議受僱於紐西蘭公司，倘發生違反勞動法規，例如：工資苛扣、超時工作等情況，紐西蘭勞動部可著手調查及接手管理之。

紐西蘭於2016年後外國租用漁船之管理責任直接賦予在紐西蘭公司上，倘漁船在紐西蘭海域違反了紐西蘭關於船員就業條件之規則或規定，違法責任將由紐西蘭公司負責，無法將責任推卸或分散至船舶之外國船東，在2016年間，紐西蘭有9艘外國租用漁船改註冊為紐西蘭國籍，包含原為烏克蘭及多明尼加籍等，另申請中尚未經核准之外國租用漁船需暫停漁勞作業，另有9艘原為紐西蘭之外國租用漁船放棄在紐西蘭海域進行漁撈[30]。

30　駐紐西蘭台北經濟代表處（2016），紐西蘭初級產業部發布在紐國專屬海域

紐西蘭政府為貫徹保障外籍漁工人權之制度，不惜使部分外國投資者流失，仍要執行2014年漁業法修正案規定，督促非紐西蘭籍之漁船亦需遵守該國相關勞動規定，由此可看出紐西蘭推動漁業法修正案保障漁工人權之決心，亦可觀察出國際間漁船，因紐西蘭法規之緊縮，因而放棄於該海域捕撈，轉而向其他規範寬鬆之國家間流動。

（三）海事勞工公約（2017年3月9日在紐西蘭生效）

2006年海事勞工公約（Maritime Labour Convention, MLC）是國際勞工組織通過之國際條約，規定了各國船員保障之最低標準，含就業條件、住居所、遊樂設施、食品及餐飲、保健、醫療保健、福利及社會保護問題及支付工資、休息時間等健康、安全、福利各方面之保障，公約國可根據該公約，於經濟海域內，對外籍船隻進行檢查，同時，亦須確保本國漁船於國際航行時符合公約之標準[31]。

海事勞工公約之通過，使紐西蘭得檢查外國籍船隻，為紐西蘭進一步保障海上船員安全及福祉之新里程，另值得注意之是紐西蘭海域捕撈之外國租用漁船因依2014年之漁業修正案規定，船旗國國籍更改為紐西蘭籍，因此受紐西蘭法律之保障，故不另外受國際間海事勞工公約規定之規範。

（四）東京備忘錄（Tokyo MOU）

國際間港口控制是區域性之，由共享共同水域之國家依據各區所簽訂之備忘錄進行「港口國管制制度」（Port State Control,

---

捕魚需改註冊為紐西蘭船籍，網址：https://www.roc-taiwan.org/nz/post/2886.html，最後瀏覽日期：2022年3月26日。

31 Maritime New Zealand (2019). Maritime Labour Convention. 網址：https://www.maritimenz.govt.nz/commercial/safety/maritime-labour-convention/default.asp，最後瀏覽日期：2022年3月26日。

PSC），全世界共有9個區域性之港口國管制組織，包括1993年通過之亞太地區港口國管制備忘錄，即東京備忘錄（Tokyo MOU）。

紐西蘭是東京備忘錄簽署國及積極成員，東京備忘錄之主要目標是通過其成員之合作，及活動之協調，在亞太地區建立一個有效之制度，淘汰不合標準之船舶，以促進海上安全，保護海洋環境及安全[32]，因東京備忘錄之授權，紐西蘭海事局官員可以根據國際公約要求，國際海事組織及國際勞工組織之決議，對外籍船隻進行檢查。

（五）移民修正案（第2號）（於2015年5月頒布）

紐西蘭移民法修正案（Migrant exploitation Bill）將剝削移工一事視為重大刑事犯罪，致力於打擊剝削移民工作者之雇主，該法基本原則是促使移工與紐西蘭工作者擁有相同之就業權利，依據紐西蘭修訂之移民法，剝削非法移工之雇主將面臨7年以下之有期徒刑或併科10萬元以下罰金。另針對持有居留簽證之雇主，如果是在其獲得居留權後10年內犯下剝削勞工罪行，亦將被驅逐出境，另法案擴大移民官之搜查權，以便他們可以搜查雇主之場所並與在場之人會談搜證，以確定雇主之違規行為，可以於現場檢視相關文件，並查緝非法移工，鼓勵受嚴重剝削之受害者站出來檢舉雇主之不當對待[33]。

（六）打擊有組織犯罪及反貪腐法案（2015年10月頒布）

這是一項旨在加強打擊有組織犯罪及腐敗之法律之綜合法案。該法案提議對12項不同之法案進行修訂，提高紐西蘭與國際合作打

---

32 Tokyo MOU (2022). About Tokyo MOU. 網址：http://www.tokyo-mou.org/organization/about_tokyo_mou.php，最後瀏覽日期：2022年3月26日。

33 Michael Woodhouse (2015). Migrant exploitation Bill passed. Beehive.govt.nz. 網址：https://www.beehive.govt.nz/release/migrant-exploitation-bill-passed 最後瀏覽日期：2022年3月26日。

擊有組織犯罪之能力，其中修正了紐西蘭刑法有關人口販運之規定，並將刑罰提升至20年以下有期徒刑及50萬元以下罰金[34]，使紐西蘭法規符合「聯合國關於預防、禁止及懲治販運人口行為之補充議定書」即「巴勒摩議定書（Palermo Protocol）」之規範[35]。

三、紐西蘭保障漁工人權相關管理制度

紐西蘭之海上漁工管理相關部門為基礎產業部、海事局、商業創新勞動部、移民局等4個部門，由基礎產業部制定漁業產業發展之大方向；海事局負責外國租用船隻登記、海上船舶安全、航行安全及船員之健康及安全；移民局則設立於商業創新勞動部之下，雇主招募及僱用外國籍漁工時，須協助外國籍漁工向移民局申請工作簽證時，當外國籍漁工與紐西蘭雇主發生勞資糾紛時，再由商業創新勞動部勞動部門受理，相關說明如下：

（一）基礎產業部（Ministry of Primary Industries）

基礎產業部（Ministry of Primary Industries）為紐西蘭農、林、漁、牧等基礎產業政策規劃部門，基礎產業部下設有紐西蘭漁業局（Fisheries New Zealand）[36]，由該局專責確保漁業產業發展，注重漁獲資源管理，並提供漁業工作者指導，紐西蘭漁業局（Fisheries New Zealand）提供有關事漁業工作各類指引，為紐西蘭之漁業提供政策及管理建議，並橫向聯繫紐西蘭各政府部門有關

---

34 New Zealand Parliament (2022). Organised Crime and Anti-corruption Legislation Bill. 網址：https://www.parliament.nz/en/pb/bills-and-laws/bills-proposed-laws/document/00DBHOH_BILL56502_1/organised-crime-and-anti-corruption-legislation-bill.，最後瀏覽日期：2022年3月26日。

35 Christina Anne Stringer (2018). 紐西蘭境外漁工奴役——利害關係人之回應。2018年防制人口販運國際工作坊。臺北市，臺灣。

36 Ministry of Primary Industries (2022). MPI’s structure. 網址：https://www.mpi.govt.nz/about-mpi/structure/，最後瀏覽日期：2022年3月26日。

漁業管理事項。

基礎產業部漁業局將漁撈配額之管理權限，授權予漁業服務公司（FishServe），該公司為私人企業，提供行政服務，協助管理紐西蘭漁撈產業，該公司可代表紐西蘭政府徵收收入並管理漁船許可證、船舶編號登記，管理船舶，漁船應向該公司進行登記，以符合紐西蘭漁業法規定。

基礎產業部漁業局另設有漁業觀察員職缺，該職缺非屬執法人員。但是被賦予記錄他們觀察到之任何潛在違規行為，觀察員於船上收集有關漁船工作及生活狀況，提供海事局與商業創新勞動部對船隻及船上船員工作時間及狀況進行評估，以便更加確實掌握漁業作業規範被遵守情況，促使船隻遵守漁業法、船舶安全及僱傭條件，並依據1996 年漁業法規定，倘若有必要，船東出航前須在船上配置一名觀察員，目前紐西蘭漁船上之觀察員涵蓋率是百分之百[37]。

（二）海事局（Maritime New Zealand）

紐西蘭海事局有約250名職員[38]，除了負責外國租用漁船國籍登記，依紐西蘭2014年漁業法修正案，外國租用漁船於2016年後，皆需依規定向紐西蘭海事局申請註冊，由海事局檢查該船歷史中漁業犯罪、漁業管理及船舶安全就業等問題，並要求漁船須符合漁業海上安全就業，與漁業服務公司（Fish Serve）共用船隻國籍註冊登記及商用漁船註冊編號等資訊。

另海事局負責海洋安全之前線執法，可對船隻採取各類之措施，含教育、建議、調查、暫停執照（停止營業）及起訴，另亦可

---

37 蔣宜婷、李雪莉（2016），外籍漁工逆襲，引爆紐西蘭漁業改革，報導者網，網址：https://www.twreporter.org/i/slave-fishermen-newzealand-reform-gcs，最後瀏覽日期：2022年3月26日。

38 Maritime New Zealand (2022). Our people and structure. 網址：https://www.maritimenz.govt.nz/about/people/default.asp 最後瀏覽日期：2022年3月26日。

在人身安全受到威脅時扣留船隻，負責執行海上運輸，及工作健康及安全法令，屬商業漁船之管理機構。

（三）商業創新勞動部（Ministry of Business, Innovation & Employment, MBIE）及移民局（Immigration Maritime New Zealand）

紐西蘭移民局設立在商業創新勞動部（Ministry of Business, Innovation & Employment, MBIE）下，負責紐西蘭之移民法規及管理，雇主招募及僱用外國籍漁工時，須遵守就業法及移民法，雇主有責任及義務確保船員亦了解自身權利及義務，須於啓程前向船員提供1份母語版外國漁業人員在紐西蘭水域作業重要須知（Guide for foreign fishing crews working in New Zealand fisheries waters）[39]，確保船上之工作及生活條件符合紐西蘭安全標準。

倘外國籍漁工認為自己身處於暴力或不安全之環境，漁工得向商業創新勞動部提出申訴，該部會協助介入調查，另外漁工遇到與雇主有勞資爭議時，除了以原本合約所簽訂之解決方式（如：向船長反映、尋請第三方仲介）仍無法解決之外，外國籍漁工可以向商業創新勞動部請求協助，在薪資給付上，倘商業創新勞動部訂有保證薪資給付條款，但原雇主未按時給付，漁工可逕向紐西蘭方承租業者索取。

綜上，紐西蘭漁工管理機制是由各政府部門相互配合，逐步審核管理，源頭由基礎產業部制定漁業及漁工管理政策，再授權民間企業漁業服務公司（FishServe）協助管理紐西蘭業者之漁獲配額，業者取得漁獲配額後，可向海事局註冊登記租用外國漁船，並

---

39 Immigration New Zealand (2022). Guide for foreign fishing crews working in New Zealand fisheries waters. 網址：https://www.immigration.govt.nz/employ-migrants/explore-your-options/your-responsibilities-and-obligations/law-immigration-employment/information-for-foreign-crews-working-in-new-zealand-fisheries-waters，最後瀏覽日期：2022年3月26日。

由紐西蘭業者及外國雇主為外籍漁工申請入境簽證，方完成外國租用漁船程序，出海後，由基礎產業部派駐於漁船之觀察員負責觀察報告，海事局亦會進行海上巡防，倘發生勞動爭議，則由商業創新勞動部處理，相關保障機制及對應機關如下圖所示（如圖1）。

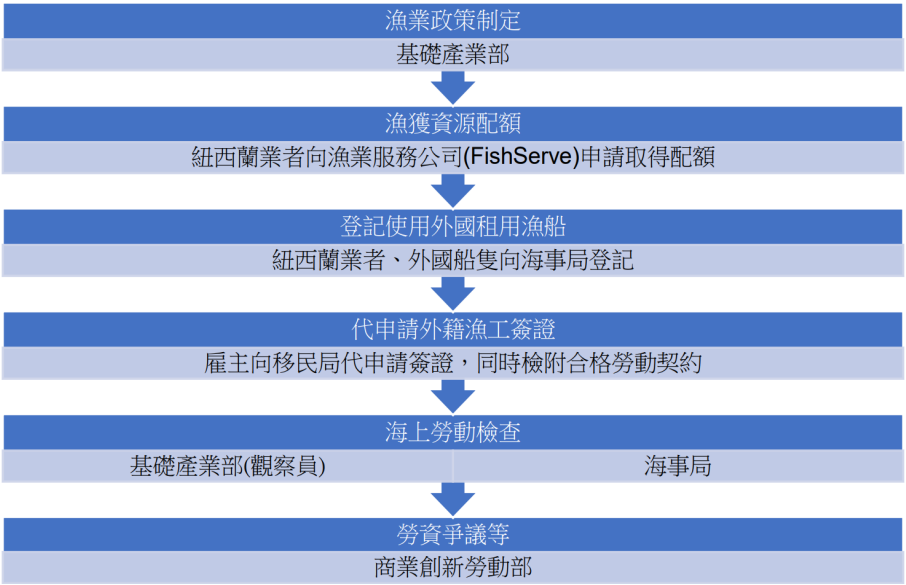

圖1　紐西蘭外籍漁工保障機制及機關對照圖

資料來源：作者自繪

四、紐西蘭漁工聘僱機制對於台灣之啓示（發）

紐西蘭因國家經濟海域幅員廣大，漁獲量大，從事漁業人口不多，實施「外國租用漁船制度（Foreign Charter Vessels, FCV）」，開放外國船隻進入經濟海域內捕撈漁獲，另因人權保障意識之提升，該國從原本外國租用船隻可使用原國籍船旗幟，針對制度進行根本改革，將管理外國租用船隻之義務賦予在本國企業，並要求船隻需懸掛紐西蘭旗幟，方得於該海域捕撈漁獲，雇主聘用外籍漁工

需適用紐西蘭勞動法及移民法，全面將管理主導權拉回紐西蘭本國，經由漁船管理、簽證審核、海上巡防等面向，層層審核，步步保障，使紐西蘭成為世界漁工聘僱機制之典範。

我國經濟海域幅員不及紐西蘭，藉由各漁民、船主到世界各地闖蕩，奠定我國為遠洋漁業大國基礎，遠洋漁船有超過千艘，權宜船更達276艘，相較於紐西蘭本國籍及外國租用漁船共約50餘艘，我國漁業規模更大，容易造成管理上之困難[40]。雖然我國遠洋漁業產業與紐西蘭「外國租用漁船制度（Foreign Charter Vessels, FCV）」屬於完全不同之模式[41]，有關漁工聘僱方式及管理制度亦存在極大之不同，而國際勞工組織更是曾指出「所記載之優良實務作法在紐西蘭奏效，但無法在他處如法炮製」[42]，但倘我國可以善加利用紐西蘭漁工人權改革基本精神，尋找我國漁業可適用之方式，相信一定會為我國漁業、境外聘僱之漁工人權保障機制，帶來新之里程碑。

肆、我國遠洋漁工人權保障機制之困境

一、被害鑑別成效不彰

我國政府現行並未針對疑似人口販運被害人之遠洋漁工訂定標準化之鑑別作業程序，故與一般疑似人口販運被害人之處置模式應係相同，然由於遠洋漁工所處工作環境與一般勞工不同，雖然人口

---

40 蔣宜婷、李雪莉（2016），外籍漁工逆襲，引爆紐西蘭漁業改革，報導者網，網址：https://www.twreporter.org/i/slave-fishermen-newzealand-reform-gcs，最後瀏覽日期：2022年3月24日。

41 蔣宜婷、李雪莉（2016），外籍漁工逆襲，引爆紐西蘭漁業改革，報導者網，網址：https://www.twreporter.org/i/slave-fishermen-newzealand-reform-gcs，最後瀏覽日期：2022年3月24日。

42 Christina Anne Stringer (2018). 紐西蘭境外漁工奴役——利害關係人之回應。2018年防制人口販運國際工作坊。臺北市，臺灣。

販運被害人所處工作環境本就係屬於較為封閉之場域，然遠洋漁工無論是在空間上、時間上、訊息管道上皆更加封閉[43]，除在靠港時得短暫與外界聯繫，其餘時間幾乎係與外界隔絕，更遑論是向外求援，加上現行人口販運執法機關多不熟悉遠洋漁業之作息及運作模式，亦難掌握境外聘僱之船員清冊，因此鮮少有人口販運相關執法機關主動查獲遠洋漁船勞力剝削案件，又非我國籍遠洋漁工之權責管理單位充滿爭議，現行權責單位實無勞工管理之相關知識及人力，在人口販運議題上亦只能以「通報」之方式因應，在明確確定非我國籍遠洋漁工管理單位，並與人口販運案件偵查機關建立橫向合作及機制前，此類案件將可能持續發生並維持相當高之黑數。

二、司法資源及司法保護無法及時化

（一）缺乏求助管道

遠洋漁業工作環境封閉，一般非我國籍漁工在漁船上又無對外聯繫之管道，且多數遠洋漁工皆係透過境外聘僱機制為我國籍漁船工作，許多漁工可能自始至終皆未曾進入我國國境，因此當漁工之人權受到侵害時，渠等實無司法資源及管道得以申訴及尋求協助[44]，唯一得以聯繫之窗口僅剩仲介機構[45]，此時，仲介機構對於漁工人權受侵害之處理態度即相當關鍵，如若仲介僅敷衍了事，並未為漁工伸張權力，於難取得我國之司法資源，且當我國仲介係透過外國仲介機構介紹非我國籍漁工時，外國仲介機構即更難對漁工提供或轉介司法資源，更甚者，不良仲介機構更會以工作機會威

---

43 Chiu. S. (2019). Blood and Water─Human Rights Abuses in the Fishing Industry. 台灣人權學刊，第5卷，第2期，頁137-152。

44 藍科正（2018），遠洋漁船聘僱外籍船員勞動條件權益保障之研究，勞資關係論叢，20卷1期，頁27-50。

45 林泰誠、蔡豐明、田淑君（2011），臺灣地區雇用外籍漁業勞工有關問題與勞工管理政策之探討，航運季刊，20卷4期，頁63-81。

脅，要求受害漁工不得向外伸張或求援。

（二）資源提供不及時

即使仲介機構皆能積極處理漁工人權受侵害之情形，然因遠洋漁船出海至靠港動輒數月，於此期間，漁工幾乎難以對外聯繫，因此僅能於靠港後始向仲介或訪查員求助，於此情形下，取得司法資源時可能距人權侵害事件發生時點相隔甚久，如若相關證據未於第一時間取得[46]，對於後續司法調查或起訴皆會造成困難，進而影響司法保護之效力。

（三）不諳我國法令規定

非我國籍遠洋漁工除為外國人身分，且多數教育程度皆不高[47]，對於我國法令更是不熟悉，因此當其人權受到侵害時，渠等可能因不諳我國法令，而缺乏被害意識，故亦無向外求助之行動，此外，有許多非我國籍漁工，雖其受侵害之態樣及程度未及人口販運，然渠等受到人身傷害等情形可謂是相當普遍，惟因我國對一般刑事傷害案件之被害人並未提供特別之安置或司法協助[48]，對外籍漁工而言，即使向司法單位尋求協助，由於司法程序冗長，其於此期間即無工作保障，且最終判決結果亦具不確定性，對外籍漁工而言可能是弊多於利之舉動，因此雖然船長毆打外籍漁工之狀況時有所聞，卻鮮少有漁工對船長提出告訴。

---

46 監察院（2021），110財調0006調查報告，頁101，https://www.cy.gov.tw/CyBsBox.aspx?n=133&CSN=1&page=6&PageSize=20，最後瀏覽日期：2021年10月29日。

47 藍科正（2018），遠洋漁船聘僱外籍船員勞動條件權益保障之研究，勞資關係論叢，20卷1期，頁27-50。

48 高瑞鍾、謝文忠、高瑞斯（2013），我國與南韓人口販運防制工作之比較研究，國立金門大學學報，3期，頁131-150。

三、鑑別、調查及起訴能量仍非常不足

由於權宜船之制度[49]，因此亦衍生出司法管轄權之問題，然而依據《中華民國刑法》第3條規定：「在中華民國領域外之中華民國船艦或航空器內犯罪者，以在中華民國領域內犯罪論」，由此法條觀之，我國籍之船隻涉有勞力剝削等違法行為，我國具有管轄權無議，無論犯罪人及被害人國籍為何，均得適用我國刑法予以處罰[50]，惟實際情形，依高等檢察署檢察官黃錦秋於2019年「人口販運之執法困境——以遠洋漁工剝削案為例」之演講中[51]所述，當境外聘僱之非我國籍漁工遭剝削時，由於雇用地在境外、被害人所處地在境外、工作地點亦在境外，雖案件係發生於我國籍船隻上，我國司法機關實難實地偵查，且因我國與多數國家均無邦交[52]，亦少有簽訂司法互助協議，於此情形下，我國政府很難取得證據資料，另一方面，當權宜船發生勞力剝削案件，但加害人及被害人皆非我國籍，且發生地亦非於我國境內，此類案件我國並不具有司法管轄權[53]，因此無論是在鑑別、調查或起訴之面向，皆難以推動及執行。

---

49 權宜船係指船公司或船東將其所擁有之船舶登記於其他國籍，通常所登記之國家在船舶管理及稅收上皆較為寬鬆或低廉，船舶擁有者藉此降低營運成本，惟此亦常成為各國執法漏洞，我國人目前投資權宜船須依《投資經營非我國籍漁船管理條例》向主管機關申請。

50 李明峻（2011），人口販運之國際管轄問題，台灣國際法季刊，8卷，第3期，頁69-90。

51 黃錦秋（2019），「人口販運之執法困境——以遠洋漁工剝削案為例」（演講摘要），台北市。

52 劉黃麗娟、嚴國維（2019），遠洋漁業勞動體制初探：一個建構在利益極大化、共識與風險轉嫁之工業性漁撈模式，勞資關係論叢，21卷第2期，頁68-92。

53 監察院（2021），110財調0006調查報告，頁46，https://www.cy.gov.tw/CyBsBox.aspx?n=133&CSN=1&page=6&PageSize=20，最後瀏覽日期：2021年10月29日。

四、遠洋漁工聘僱機制存有爭議性

我國現行之聘僱機制可分為我國法規規定之境內聘僱及境外聘僱，兩者機制無論在法律規定之適用及實質保障、規範之內容皆差距甚大，然在工作者實際從事之工作內容相同時，是否有存在雙軌機制之必要，實有疑義，而就法規規定對工作者提供保障之角度而言，境外聘僱機制實對漁工權益保障相對不利。

目前境外聘僱機制係受《境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法》所規範，該法總共分為四章，分別為：總則、仲介機構、非我國籍船員僱用及管理、附則，在總則部分，該管理辦法規範得在境外僱用非我國籍船員之漁船，惟從所列漁船類型可知，此管理辦法僅為確定漁船是否有實際從事遠洋漁業工作，並無針對該漁船過去是否有非法漁撈或虐待漁工等不良紀錄作規範，惟在該管理辦法第32條第1項規定：「非我國籍船員於我國境內脫逃者，主管機關得自非我國籍船員脫逃之日起三個月以上五年以下，按脫逃人數不受理該經營者僱用非我國籍船員案件，並登錄漁業管理資訊系統。」，該條文僅針對僱用非我國籍船員之漁船有漁工脫逃之情形作規範，立法目的應係著重於避免境外聘僱漁工機制成為我國國境門戶漏洞，並非從保護漁業資源或漁工權益出發，且相關懲治作為亦僅係「得」而非「應」，爰無論是在嚇阻或處罰之效果都相當有限；另一方面，該管理辦法在同（32）條第3款規定：「因受僱之非我國籍船員脫逃致發生跨國境人口販運或船員被凌虐、毆打等情事，直轄市、縣（市）政府應依跨國境人口販運及被害人保護辦法規定，於業務職掌範圍內，協助內政部移民署處理。」，此規定亦毫無提及船主或船東之相關責任及未來聘僱限制，綜上所述，我國現行非我國籍漁工境外聘僱機制，對漁船經營者之規範及約束可謂相當薄弱。

在非我國籍船員受聘僱資格方面，係由上述管理辦法第3條予以規範，惟所列需符之資格僅有三項，分別是：一、年滿十八歲；二、所屬國家未列於禁止僱用非我國籍船員來源國名單；三、於受

僱我國經營者之期間，無違法行為、打架、怠工或無故離船等不良紀錄。在此法規規定下，並無對所聘僱船員有任何工作經驗或相關受訓之要求，雖船員工作非屬特別專業之職業，然考量遠洋漁船一經出船即難有反悔之機會，且海上工作環境亦不如一般陸地工作，在生理及心理上皆有許多需要適應之地方，因此，船員若未有足夠之準備，在適應工作上即會更加困難，船長及船員之衝突亦會隨之升高。

有關仲介之相關規定是上述管理辦法中所占篇幅最大之部分，共計有15條，規範內容含括仲介機構之申請資格、申請流程、簽訂契約（與經營者、非我國籍船員、外國仲介機構）須載明之事項、義務、評鑑等，惟第18條規定主管機關得每年辦理仲介機構評鑑、第20條規定主管機關得依據評鑑成績限制或廢止該仲介辦理仲介業務之資格、第21條則規定主管機關得委由專業機構辦理仲介之評鑑，綜整上述三條有關評鑑之法條規定，全數用詞皆係「得」而非「應」，是以雖明文有訂定評鑑之規定，實務上卻得以省略不予辦理，又或者逕委外他機構辦理，予此情形下，評鑑之公正性及正確性實有疑慮，再者，即使經評鑑為不良仲介，相對應之裁制措施亦因有充裕之裁量空間而缺乏明確之法律效果，進而降低法律規範之效力。另一方面，管理辦法規定我國之仲介機構得再透過外國仲介機構介紹非我國籍漁工為我國籍船隻工作，惟對於所合作之外國機構並無設定條件及篩選機制[54]，是以我國船隻所聘僱之非我國籍漁工亦可能在與外國仲介機構簽訂契約之程序遭受剝削，雖我國法令實難管理外國仲介機構，然基於該非我國籍漁工係受聘於我國，我國政府對所有聘僱程序皆應予以審查，並透過我國法律對我國仲介管制、約束，盡可能確保整套聘僱程序之完善及合法。

54　監察院（2021），110財調0007調查報告，頁34，https://www.cy.gov.tw/CyBsBox.aspx?n=133&CSN=1&page=6&PageSize=20，最後瀏覽日期：2021年10月29日。

五、遠洋漁工之主要權責單位有相當大之討論空間

承上所述，我國現行非我國籍漁工之聘僱機制採雙軌制，境內聘僱之漁工係由勞動部管理，而境外聘僱之漁工係由漁業署管理。依漁業署官網所述，該署成立目的為：「主司全國漁業行政事務，俾制定並落實執行宏觀且具前瞻性之漁業政策，期有效發揮行政效率，解決漁業相關問題，維持漁業持續發展。」，又依據行政院農業委員會漁業署組織條例第2條第2款規定，該署掌理事項之一為「漁船與船員之管理及督導」，是以非我國籍漁工之管理主要係由漁業署負責，然查閱漁業署官網公告之業務職掌，遠洋漁工管理係屬遠洋漁業組——遠洋漁業規劃科之業務範疇，惟遠洋漁工管理僅被列為該科眾多執掌內容下之一，並以「遠洋漁船漁業合作、國外基地、船員管理及其他遠洋漁業人民申請案件之審查」項目含括在內，可見遠洋漁工管理在該署業務中，並非重點項目，且依其官網公告，該署目前正式員額計有180人（含開發中心23人及駐外漁業人員一人），約聘12人、漁業訓練船、漁建二號巡護船約僱人員36人，共計有228人[55]，人力並不充裕，因此遠洋漁工管理之行政資源相當不足。

六、訪查員數量明顯地不足

從近年我國籍漁船海上喋血案件迭起，又陸續受到歐盟、美國及其他外國官方或非營利組織關注我國籍漁船強迫勞動之狀況，我國監察院在110年5月祭出二糾正案，並於調查報告中提及我國政府對非我國籍漁工之管理疏失，文中提及漁業署「訪查員」訪查能量不足[56]，以致於對非我國籍漁工之管理有所疏漏，最終引發人口販

---

55 農業委員會漁業署（2021），機關沿革，https://www.fa.gov.tw/cht/AbFaHistory/index.aspx，最後瀏覽日期：2021年10月10日。

56 監察院（2021），110財調0007調查報告，頁40，https://www.cy.gov.tw/CyBsBox.aspx?n=133&CSN=1&page=6&PageSize=20，最後瀏覽日期：2021

運或強迫勞動之案件。

然而，依行政院農業委員會漁業署檢查員及觀察員管理要點第2點對觀察員之定義為：「指本署所僱用隨指派漁船、公務船舶等觀察、執行查核、蒐集資料、採取生物體標本等，或協助國內外港口檢查任務之人員，分為遠洋觀察員及沿近海觀察員」，又該管理要點第10點訂定觀察員之船上工作內容為：「(1)應收集觀察船基本資料、漁具組成、作業方式、作業地點、漁獲量、魚體處理及咬食情況、生物採樣、生物樣本處理情況、製作觀察員紀錄表。(2)漁獲魚體及混獲生物拍照，並註記說明圖像檔以供學術研究之用。(3)協助更新（安裝）漁獲回報軟體及訓練船長利用 VMS 回報漁獲。(4)國際性生物標識計畫或相關保育合作計畫執行。(5)向船上人員宣導漁業觀察員計畫。(6)記錄漁船管理與船員工作狀況之特殊案件。(7)隨公務船舶等執行漁業巡護工作、登檢漁船及攝影（拍照）蒐證並製作登檢紀錄表。(8)其他交辦事項。」從此要點所列之工作內容中，並無管理非我國籍船員之項目，其中較可能與之相關之工作內容應係第6款之「記錄漁船管理與船員工作狀況之特殊案件」，惟在財團法人中華民國對外漁業合作發展協會網站上110年度第1梯次遠洋漁業觀察員徵才公告中，觀察員之工作內容唯獨未註明第6款之工作內容，此現象是否顯示，第6款所訂之工作項目並未被納入觀察員之實際執行工作範疇中，且檢視該管理要點其他款之內容，我國對於漁業觀察員之定義應較偏向於「科學觀察員」，輔有部分行政工作，包含監測漁船等，然而將非我國籍漁工管理之工作落於觀察員身上，似乎有些格格不入，且在實際執行上亦會產生許多矛盾[57]。

年10月29日。

57 劉黃麗娟、嚴國維（2019），遠洋漁業勞動體制初探：一個建構在利益極大化、共識與風險轉嫁之工業性漁撈模式，勞資關係論叢，21卷第2期，頁68-92。

且依據監察院110年調查報告，漁業署自2018年起始辦理訪查員計畫，目前計有16名訪查員[58]，10名於國內港口訪查，餘6名為派駐於國外之漁業專員，然我國遠洋漁船共計有1,106艘[59]，訪查員與漁船比約為1:70，依照現行之訪查模式，每年約訪查100艘漁船[60]，尚不及我國所有漁船之十分之一，且訪查員主要職掌並非漁工勞動檢查，渠等僅兼任對外籍漁工進行問卷訪查，本身並不具備勞動管理之相關專業[61]，因此在人口販運被害人辨別及有否強迫勞動之評估面向上，恐難發揮良好功用。

七、對於遠洋漁工爲人口販運被害人之鑑別及執法通報程序未臻明確

我國對於人口販運係採廣義之定義，法務部於2009年2月13日修正之《人口販運被害人鑑別原則》亦循《人口販運防制法》之規範所訂，因此並未針對遠洋漁工或單一職業別之對象訂定人口販運被害人之鑑別原則；又我國遠洋漁工係屬漁業署管轄，惟《人口販運防制法》第9條第1項列舉之人口販運通報機關並無漁業管理機關，雖然行政院已解釋漁業署相關人員為前揭條文所定之「其他執

58 監察院（2021），110財調0007調查報告，頁40，https://www.cy.gov.tw/CyBsBox.aspx?n=133&CSN=1&page=6&PageSize=20，最後瀏覽日期：2021年10月29日。

59 監察院（2021），110財調0007調查報告，頁75，https://www.cy.gov.tw/CyBsBox.aspx?n=133&CSN=1&page=6&PageSize=20，最後瀏覽日期：2021年10月29日。

60 監察院（2021），110財調0007調查報告，頁40，https://www.cy.gov.tw/CyBsBox.aspx?n=133&CSN=1&page=6&PageSize=20，最後瀏覽日期：2021年10月29日。

61 監察院（2021），110財調0007調查報告，頁40，https://www.cy.gov.tw/CyBsBox.aspx?n=133&CSN=1&page=6&PageSize=20，最後瀏覽日期：2021年10月29日。

行人口販運防制業務人員」文義範圍內[62]，但該解釋並無廣泛公告或宣導，多數人仍無法從現行之各類法令規範中，得知漁業署在防制人口販運機制中之定位，以致影響對於遠洋漁工之鑑別及通報程序無法落實執行。

八、遠洋漁工遭受迫害之申訴管道成效不彰

勞動部於2009年7月1日建置1995專線，提供中文、印尼、泰國、越南、英文等五國語言之勞工諮詢申訴專線，提供各類外籍勞工（含漁工）對於本身勞工權益問題之申訴，截至2020年11底止，該專線受理非屬就業服務法聘僱之外籍漁工申訴案件僅278件，就遠洋漁工受剝削嚴重之情形觀之，其申訴成效並不佳。主因仍在於遠洋漁工之主管機關實為漁業署而非勞動部，其1995專線並非為解決遠洋漁工之問題所設，而漁業署本身並無設置相關通報專線，且在監察院調查外籍漁工遭監禁、剝削之情形時，反稱「未接獲相關投訴」[63]，顯見前開行政部門漁業署並未重視外籍漁工遭受人口販運之申訴管道。

遠洋漁工非屬就業服務法之規範對象，尤其是權宜船所聘之漁工，更為我國法律之化外之民，其工作場域都不在我國境內，當然不會瞭解我國防制人口販運之相關法令，亦不會得知1995申訴專線，更不可能有撥打電話申訴之機會，因此，1995申訴專線對於遠洋漁工而言，可謂形同虛設，全無實益。亦因此外籍漁工人權保障聯盟組成團體曾向政府提出「海上申訴機制」，建立遠洋漁船之

---

62 監察院（2021），110財調0006調查報告，頁16，https://www.cy.gov.tw/CyBsBox.aspx?CSN=1&n=133&_Query=c6655f06-8b5e-4906-9503-5332376ffd6d，最後瀏覽日期：2022年3月25日。

63 監察院（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，監察院新聞稿，8月8日，網址：https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=124&sms=8912&s=13006，瀏覽日期：2022年3月25日。

WI-FI 系統，讓漁工受到任何迫害時，能有即時對外求援之管道，但亦遭到漁業署以經費有限為由，加以拒絕之[64]。

九、漁業署對遠洋漁工仲介機構未具勞檢權

我國政府對於境外聘僱漁工之相關管理權責，主要係依據《遠洋漁業條例》及其授權訂定之《境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法》辦理，其對仲介雖有評鑑規定，且可依評鑑結果廢止仲介機構之許可，但相較於就業服務法第39條所規定對於可從事仲介業務之私立就業服務機構之檢查權，前揭評鑑規定對仲介機構似較無強制規範效果；漁業署如遇有仲介機構疑有違法情形，亦僅能蒐集相關資訊，配合勞動部實施檢查[65]，權力明顯受限，亦是造成遠洋漁工招聘管理機制不夠健全之原因之一；另外在權宜船之部分，則是受到國際勞工組織「第188號漁業工作公約」尚未內國法化，以致主管機關未具有對遠洋漁工仲介機構實施檢查之法源依據，都是政府目前面臨且急待解決之問題。

伍、我國遠洋漁工聘僱與人權保障機制之對策

一、強化調查、起訴能量

宥於司法管轄權之問題，我國司法機關在調查與我國有關之遠洋漁工人口販運案件時，會面臨許多挑戰，然而作為遠洋漁業大國

---

64 洪育增（2021），外籍漁工人權問題「上榜」一週年　民團籲行政院跨部會解決，公民行動網，網址：https://www.civilmedia.tw/archives/105135，瀏覽日期：2022年3月25日。

65 漁業署（2010），嚴懲違法仲介，保障船主與外籍漁工權益，漁業署新聞稿，7月24日，網址：https://www.fa.gov.tw/cht/NewsPaper/content.aspx?id=161&chk=0832D141-2ED6-41B7-99F6-ABC136914111&param=，瀏覽日期：2022年3月25日。

之一[66]，我國不得就此退縮，而應積極突破，以維護我國遠洋漁業之優良品質。本文建議，在我國司法管轄權內之案件，我國各相關機關即應連橫合作，貫徹調查，並制訂完善之一般勞動檢查、可疑船隻通報處理、司法機構介入調查、後續相關行政程序配合偵辦，每一環節必須環環相扣並有效率地執行，展現我國欲落實執法消除遠洋漁工勞力剝削之決心。另一方面，若管轄權有疑義，或船隻停泊於外國港口，我國司法機關不易取證時，則應協調停泊港國之司法機關予以協助並交付相關證據供我國偵查使用，對於部分經常與我國高風險漁船有關之國家，如權宜船之船籍國或停泊港國，應積極洽談司法互助，以利未來案件偵辦。

二、實施入港限制

依非我國籍漁船進入我國港口許可及管理辦法第六條第1項第5款規定，申請進入我港口之非我國籍漁船若有「其經營者涉及強迫勞動或人口販運等情事，經國內司法機關起訴，或經國際漁業組織、外國政府通報」之情形，我國主管機關不予許可，然如若為外國籍船東、我國籍船隻之權宜船則不受此規定限制，然而，為避免我國成為外籍船東實施人口販運之漏洞，有關單位應加強審視我國籍漁船是否有涉及人口販運情形，並禁止是類漁船入港，此外應嚴格審查是否有外國籍船東申請我國船籍，利用此司法管轄權漏洞實行不法，對於此類船隻，我國應予以撤銷或廢止我國船籍。

三、擴大漁業署駐在外國港口之人力配置，並強化海事檢查機構之教育訓練

現行非我國籍遠洋漁工之管理權責單位仍為漁業署，在尚未修訂前，漁業署仍應盡可能減少遠洋漁工遭勞力剝削之情形，然因遠

66　林良榮、王漢威（2016），我國與日本漁船船員之僱用政策與法制建構——兼論外國籍漁船船員之勞動保護，台灣海洋法學報，24期，頁1-50。

洋漁船返台靠港之頻率很低，鑑於成本考量，多數漁船皆會在捕撈漁場鄰近之國家靠港補充生活資源及基本維修，再加上多數漁工係經由境外聘僱、境外解雇之方式受聘，非我籍漁工自始至終可能皆無踏入我國領土[67]，因此如若漁業署僅在我國國境上對靠港之漁船進行勞動檢查，防制及查緝勞力剝削之效果實難發揮，因此本文建議，漁業署應增加外國港口之人力配置，在我國漁船經常靠港之地點派駐我國勞動檢查員或聘僱當地觀察員，且加強渠等防制人口販運及強迫勞動之教育訓練，使其具備辨別人口販運被害人之能力，並熟悉後續通報相關單位及處理流程。

四、強化鑑別漁工被害人之勞力剝削指標與機制

由於遠洋漁工與一般陸上之勞工之工作環境差距甚大，再加上多數非我國籍遠洋漁工之聘僱機制皆係透過境外聘僱受聘，所適用之保障法條及受聘程序亦與一般勞工不同，普遍而言，其所受保障及待遇本就較一般勞工差，且目前人口販運被害人之鑑別指標係以一般陸地勞工為預設所設計出之項目及鑑別流程，因此遠洋漁工在適用上可能將不盡合適，考量遠洋漁工之工作環境及聘僱機制之特殊性，我國政府應建構以遠洋漁業被害人為中心之訪談機制，以符合其工作性質、聘僱流程及作業時間，例如：對於工時之定義應更為明確，並細分為「於漁場作業期間」、「航行期間」或「靠港期間」等[68]；又境外聘僱經常係透過我國仲介及外國仲介等雙重仲介，甚或多重仲介[69]（如「牛頭」：當地提供外國工作管道之人）

---

67 Chiu. S. (2019). Blood and Water─Human Rights Abuses in the Fishing Industry. 台灣人權學刊，第5卷，第2期，頁137-152。

68 藍科正（2018），遠洋漁船聘僱外籍船員勞動條件權益保障之研究，勞資關係論叢，20卷1期，頁27-50。

69 劉黃麗娟、嚴國維（2019），遠洋漁業勞動體制初探：一個建構在利益極大化、共識與風險轉嫁之工業性漁撈模式，勞資關係論叢，21卷第2期，頁68-92。

層層契約下始完成，因此外籍漁工身上接背負著好幾份之合約及欠債至於船上工作，由於對某些國籍之漁工而言，此種境外聘僱方式在其國家並非合法[70]，因此其極有可能遭受剝削及簽訂不合理契約，因此，在針對遠洋漁工人口販運被害人鑑別之指標，應特別注意勞動契約及負債勞動之情形。

五、建置妥善之司法資源及司法保護之取得機制

非我國籍遠洋漁工透過境外聘僱機制受雇，長時間於海上工作，幾乎無從與我國官方或非營利組織等聯繫，根據藍科正[71]之質化訪談研究顯示，約77%之遠洋漁工不知道我國任何相關之申訴或求助管道（如：1955），因此在取得司法資源及司法保護面向上，遠洋漁工可謂是不知亦不能，而此脆弱處境即會使外籍漁工遭剝削之可能性大幅提升。為改善遠洋漁工之處境，有關當局應建置妥善之機制提供遠洋漁工取得司法資源及保護，並將求助管道及熱線廣為宣傳，由於船長及仲介是非我國籍遠洋漁工最為可能接觸之我國對口，因此欲加強司法保護機制之宣導勢必須透過我國籍船長及仲介，例如，規定將求助及通報專線印製於合約書之封底，使非我國籍漁工得以隨身取得相關資訊，又規定須將相關宣導海報張貼於船上，提供漁工訊息之同時，對於我國籍船長亦為一時刻之提醒，此外，亦可製作各國語言之宣導資訊，協調放置於外國與我國之相關網站上，藉此增加求助管道可見度。然而，改善了「不知」之情形後，亦應改善漁工「不能」求助之處境，由於在漁船上，僅有一個對外聯繫之管道，即是衛星電話，然而此電話之使用權係為船長所管控，因此受虐或遭剝削之外籍漁工取得衛星電話求救之可能性極

70　劉黃麗娟、嚴國維（2019），遠洋漁業勞動體制初探：一個建構在利益極大化、共識與風險轉嫁之工業性漁撈模式，勞資關係論叢，21卷第2期，頁68-92。

71　藍科正（2018），遠洋漁船聘僱外籍船員勞動條件權益保障之研究，勞資關係論叢，20卷1期，頁27-50。

低，因此改善漁船上之通訊設備實為治標之方式，然而宥於技術，目前要使漁工能在漁船上普遍持有通訊設備實不容易，建議可仿照觀察員所配備之緊急求救按鈕，於各漁船裝設，當有緊急事故發生時，漁工得按此按鈕向陸上單位求救，當陸地上之相關單位接獲此訊息，即應透過衛星電話向船長求證及告誡或通報鄰近執法單位前往查看，並做出相對應之後續處置作為。

六、精進化我國現行之遠洋漁工聘僱機制

遠洋漁工之境外聘僱機制發展，主要即係我國政府為考量漁船配合漁撈作業下最便利、經濟之雇工方式[72]，然而這樣之聘僱機制雖然能將漁船之利益極大化，使我國漁船更具競爭力，然而利益極大化之代價可能即是犧牲外籍漁工之權利及透過血汗剝削而來。因此，有關當局在保護我國漁民之同時，應重新思考、精進現行境外聘僱之模式及程序，如何在增進我國競爭力之同時，又能避免體制化之剝削外籍勞工，即是一項重要之課題。如欲兼顧二者，較可能之手段即是從控管仲介品質著手，我國現行「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」中雖有規定國內仲介之評鑑，然而實際執行之成效並不全面，以致評鑑形式意義勝過實質意義[73]，本文建議，上揭管理辦法應修訂「得」為「應」，限縮評鑑機制及評鑑結果效力之裁量權，使權責單位及受評鑑單位均無便宜行事或僥倖心態，始能落實把關仲介品質。

另一方面，因我國法令難以控管外國仲介品質，有關當局可從另一角度切入，透過簽訂備忘錄等方式，與漁工來源國建立聘僱合

---

72 劉黃麗娟、嚴國維（2019），遠洋漁業勞動體制初探：一個建構在利益極大化、共識與風險轉嫁之工業性漁撈模式，勞資關係論叢，21卷第2期，頁68-92。

73 境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法　第18條
主管機關得每年辦理仲介機構評鑑，評鑑成績分為甲、乙、丙、丁四級，由主管機關公告之。

作機制，讓境外聘僱在來源國成為合法之工作管道，藉此降低不良仲介業者從中牟取暴利之機會，並透過來源國之仲介評鑑，作為我國仲介合作之參考清單，在來源國被列為不良仲介之業者，不得引介我國境外聘僱之漁工，如此，既能保有我國籍漁船因應漁勢聘僱漁工之彈性，又能強化對現行聘僱機制之管控。

七、明確化管理遠洋漁工之主要權責單位

由於遠洋漁業工作環境及聘僱需求之特殊性，導致我國特將遠洋漁工之管理與其他類別之工作區分，由漁業署統籌規劃，雖然時至今日，當時之立意出發條件並未改變，然經審視過去十餘年，遠洋漁工之問題似乎已超乎漁業署之業務範疇，需要具有專業勞動管理之專責單位投入，始能逐漸改善當前血汗漁工之現況，而從國際人權團體、非營利組織對我國政府在漁工人權保障議題上之責難情形，漁工問題儼然亦已蔓延影響至我國整個遠洋漁業之生存及發展，不容忽視，因此，在此情形下，遠洋漁工管理及人權保護工作不能再以互踢皮球方式虛應故事，而應由中央上級單位，統籌各相關單位研擬出完善之合作機制，甚至將管理工作細分，而非將各層面有關漁工之管理全數包裝成一項業務，如此自然無一單位得獨承大業，最終又淪為各卸其責之局面，較為理想之況，應係將有關勞動檢查及聘僱機制等同一般勞工面向之主要權責回歸勞動部專責管理，然因應遠洋漁業之特殊性，漁業署應定期提供漁船作習性及當前國際漁業規定等專業資訊提供勞動部參考，藉此調整勞動檢查之期程規劃，亦即漁工管理應儘速回歸勞動部權責，惟漁業署應盡其責輔助勞動部進行漁工管理，兩單位相輔相承，始能真正落實保障漁工權利。

八、提升漁船監測系統之透明度及監控能量

不同於陸地工作，遠洋漁業因時間及空間之因素，政府對漁船之監督經常是鞭長莫及，雖然自2017年2月，漁業署成立了24小時

漁業監控中心[74]，然其主要功能係整合漁船基本資料、漁船船位、漁獲資料，對於船艙內之狀況仍無法監控及掌握，惟目前漁業署鼓勵遠洋漁船配置海事寬頻衛星設備，並計畫實施「漁船 WIFI 試驗計畫」[75]，期能藉此優化漁工對外聯繫及取得資訊之管道，如試驗成功，有關當局亦能透過網路即時抽查漁船工作環境及漁工勞動狀況，然而目前該計畫仍屬規劃階段，且海事寬頻費用不斐，欲達到漁船裝設之普遍性需有長遠之規劃及預算編列，因此當前仍尚難達到即時影像傳輸之要求，然有關單位可先行要求遠洋漁船裝設一定數量之監視器，並將監視器設置於衝突易發生區域，如：作業區甲板，同時要求監視器需全天候開啓並存檔，權責單位應不定期抽檢，要求船隻保存某一時點之影像，並於返臺靠港後交付有關單位檢視稽核，雖然此措施仍然無法達到即時監控之效果，但能對船長及船員行為產生嚇阻效果，並輔助人口販運案件之取證可能，甫搭配其他配套措施，盡可能提升對漁船勞動狀況之監控力，惟本文強烈建議，遠洋漁船未來須強制加裝相關之海事寬頻衛星設備，其所需費用由船東自行支付，拒絕加裝者，應禁止其出海從事漁撈作業。

九、被害人鑑別及執法通報程序之相關準則宜上網公告周知

為明定漁業管理機關在防制人口販運機制之定位，建議仍應修正《人口販運防制法》第9條第1項之規定，將漁業管理機關明文納入通報機關之規定，以確立漁業管理機關對於人口販運之職責。有

---

74 行政院農業委員會（2017），24小時嚴密監控，漁船動態全面掌握，新聞與公報，https://www.coa.gov.tw/theme_data.php?theme=news&sub_theme=agri&id=7085&RWD_mode=N，最後瀏覽日期：2021年10月29日。

75 監察院（2021），110財調0007調查報告，頁40，https://www.cy.gov.tw/CyBsBox.aspx?n=133&CSN=1&page=6&PageSize=20，最後瀏覽日期：2021年10月29日。

了明確之法律授權後，漁業署亦得針對遠洋漁工之特性，擬定人口販運被害人之鑑別準則及通報程序，並透過網路、漁業工會、漁工主要國家之駐我國辦事處、各種行政部門及司機體系管道，廣為宣傳遠洋漁工之鑑別原則及通報程序，使防制人口販運之相關執法機關能清楚相關作業準則，更重要之是能使雇主及受聘之外籍漁工瞭解我國政府對於打擊人口販運之決心，減少遠洋漁工遭受人口販運之情形發生。

十、建立合宜之申訴管道及回應機制

遠洋漁工之工作環境及性質，與國內聘僱之移工截然不同，所面臨之遭遇與困境亦有所區別，且其主管機關係為漁業署，因此以勞動部所設置之1995專線作為其申訴管道顯不合宜，且未能達到實質效果。因此，本文十分認同外籍漁工人權保障聯盟組成團體所提設立「海上申訴機制」之建議，始能符合遠洋漁工之需求，確實保障權益；惟如政府認為經費部分受限，亦可研議將經費需求轉嫁企業，甚至以法令規定未建置海上申訴機制者，不得從事遠洋漁業工作，正如同紐西蘭政府願意為了保護漁工權益而捨棄外國投資資金，我國政府亦需有相當之決心始能完成建立完善之漁工保護機制。

再者，依我國政府處理申訴案件之作業程序，無論申訴人向何層級之機關提起申訴，各層級機關並不會進行實質調查，僅會將申訴案件層轉至最基層之機關處理，而基層處理機關亦多不待調查程序，就會直接通知加害人說明案情，如此一來使加害人有避重就輕之解釋空間，處理機關又喪失了客觀之調查機會，最後申訴之被害人反而會受到更嚴厲之不當對待。因此，政府除了建立申訴機制以外，亦應當重視處理申訴案件之程序及回報機制，尤其是行政調查之過程相當重要，當以保護被害人為優先，以免造成被害人之二度傷害，亦失去了建置申訴管道之本意。

十一、建立健全之勞檢機制，並儘速將國際勞工組織「第188號漁業工作公約」內國法化

由於境外聘用非我國船員之管理事宜係屬漁業署權責，惟按《境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法》第33條規定，主管機關對於僱用非我國籍船員之漁船進入我國港口時，得指派或委託訪查員實施檢查，藉以發現是否有人口販運之情形，但仲介機構往往在人口販運案件中具重要之關鍵角色，法令卻未賦予主管機關檢查仲介機構之權力，僅規定得予評鑑，形成主管機關對於仲介機構有責無權之困境，為健全勞檢制度，宜比照《就業服務法》將仲介機構納入可實施詳細業務檢查之對象，而非僅為形式上之評鑑，才能確實發覺可能潛藏之人口販運問題。

再者，因應權宜船之人口販運問題不斷發生，將國際勞工組織「第188號漁業工作公約」內國法化一事，已然形成產、官、學界之共識，行政部門宜儘快完成評估，將政府對權宜船實施檢查之權力入法，應可對於船東雇主產生一定之嚇阻作用，使其不敢苛扣薪資、勞力剝削、或為凌虐，只有政府公權力積極之介入，才能避免我國投資之權宜船人口販運事件發生，而影響我國在國際上一向維持良好之人權國家形象。

茲以紐西蘭海事局為例，紐西蘭海事局曾於2019年3月2日扣留懸掛巴拿馬國旗之散貨船，主因為船員之工資近4個月沒有得到支付，紐西蘭海事局接受船員之投訴並進行調查，事後，在該船之經營者，即我國籍公司——智慧海事國際有限公司向船員支付報酬後，扣留後來被解除[76]。另我國漁船「福蛙11號」因船隻安全及船員待遇不公等問題在南非開普敦被扣船，雖在問題解決之後，該船已於6月底離開開普敦，但亦因此讓我國遠洋漁船之問題，登上國

---

76 Maritime New Zealand. (2019). Maritime Labour Convention. 網址：https://www.maritimenz.govt.nz/commercial/safety/maritime-labour-convention/default.asp，最後瀏覽日期：2022年3月26日。

際版面[77]。

海事勞工公約標準化船員權益及工作最低標準，包括就業條件，有效維護船舶航行安全，公約各國皆適用，強制要求航行於海洋之船舶，須符合公約規定。該公約配合港口國管制機制（Port State Control, PSC），如亞太地區有東京備忘錄（Tokyo MOU），不論船旗國為何，一旦進一國港口，即應配合受該港口國監督。以「港口國管制」之執法機制代替船旗國執法機制，解決船隻出海，旗旗國便難以管理之困境，而我國目前雖未正式加入東京備忘錄（Tokyo MOU），該備忘錄之會員國亦與我國設有通報合作機制，使我國亦可了解我國國籍船及國民投資之權宜船實質上之狀況，更是有助於管理我國國民投資之權宜船，加速推動遠洋漁工人權保障之機制。

另雖然我國尚未將海事工作公約內國法化，但因該公約規範並不限於簽署公約之國家，故我國船隻在進入公約國港口時，即受公約限制，政府應多加宣導，使遠洋漁船在公約內國法化之過渡期間，即應先自我檢查並將相關規範提升與公約相同之水準。

十二、借鏡紐西蘭遠洋漁工聘僱機制

（一）建立全面之漁工管理機制（含統一觀察員機制）

漁工聘僱機制因其工作環境及性質特殊，牽涉層面眾多，倘漁工聘僱制度不夠周延，可能會造成船主降低聘僱漁工減少出海之意願，而遠洋漁船又分為我國國籍漁船及國民投資之權宜船，管理上與我國漁業發展政策息息相關，是故，筆者認為宜由行政院農委會或行政院擔任漁業及漁工管理之主責單位，由行政院農委會漁業署作為幕僚單位，統籌分析漁業及漁工之管理政策，輔以行政院海洋

77　宋承恩（2018），當血淚漁場遇上國際勞工標準，開普敦警鐘敲醒台灣了嗎？報導者網，網址：https://www.twreporter.org/a/opinion-far-sea-fishing-capetown-ilo188，最後瀏覽日期：2022年3月26日。

委員會海巡署之近海督察，當境外僱用非我國籍船員如需先行搭乘航空器入境我國，再隨船隻出海工作者[78]，需向我國駐外館處辦理非我國籍船員入境簽證，由各駐外館處協助法令宣導，並要求雇主或仲介業者提供漁工各該母語版之受僱權益保障需知及人口販運防治宣導，方得核發簽證，如出海後，發現有人口販運案、刑案時，由移民署等司法警察機關追查移送；當外國籍漁工與雇主發生勞資糾紛時，由勞動部受理。

另因漁船出海後，陸上之政府機關難以監督，漁船觀察員便被賦予重大角色，考量漁船為工作屬性特殊地點，加上除了審查遠洋漁工工作環境、工作條件以及是否遭受薪資苛扣或受虐等雇用性質事項外，亦需負擔觀察捕撈漁獲、魚隻種類以及是否隨意丟棄魚隻等觀察，考量到人力負擔，建議由漁業署統一承包，並以非執法人員或其他適切之身分上船，避免引起船主不滿或排斥。

另因考量漁船回報之衛星電話多由船長控制[79]，觀察員因此難以在船上回報真實之情況，應俟海上觀察員返回陸上後，再行書寫觀察報告，供漁業署、勞動部、海巡署及移民署就各自權責，評估船隻是否有違反各該管法令，並為避免觀察員因真實回報船隻狀況，而遭船公司報復，或是觀察員回報不公之狀況，建議非僅緊急危害生命狀況，如人口販運案件類型，一艘漁船至少需輪流由3位觀察員陪同出海，蒐集相關證據後，再針對船隻進行懲處。

（二）訂定境外僱用非我國籍船員須達我國之最低薪資（遠洋漁工適用國民待遇原則）

我國遠洋漁工之境外聘僱機制發展，係我國政府為考量漁船配

---

78 境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法第26條。

79 陳映妤、楊子磊、江世民、楊智強、柯皓翔、李雪莉、柯皓翔（2021）。割鰭、持續洗魚、資訊不透明——台灣新聘觀察員黯然離開之心聲，報導者網，網址：https://www.twreporter.org/a/unfinished-far-sea-fishing-governance-taiwan-observers，最後瀏覽日期：2022年3月26日。

合漁撈作業下之最便利、經濟之雇工方式[80]，然而這樣之聘僱機制，雖然能將漁船之利益極大化，使我國漁船更具競爭力，然而利益極大化之代價，可能即是犧牲外籍漁工之權利及透過血汗剝削而來，此種作法，已符合勞力剝削之構成要件。為兼顧我國漁船競爭力使出海漁船利益極大化下，同時，亦能達到境外僱用非我國籍船員須達最低薪資（適用國民待遇原則）之人權保障之理想，遠洋漁工薪資結構不宜與勞動基準法[81]脫鉤，目前之法令要求：遠洋漁工每月工資，不得低於美金550元。綜上，遠洋漁工薪資結構仍與勞動基準法脫鉤，嚴重地侵犯遠洋漁工之人性尊嚴與財產權。本文強力主張，遠洋漁工宜適用國民待遇原則為佳。

再者，境內聘僱仍以勞動基準法作規範依據。亦即，但境外聘僱之外籍漁工，不宜由《遠洋漁業條例》授權訂定之《境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法》規範最低薪資[82]，仍宜回歸勞動基準

80　劉黃麗娟、嚴國維（2019）。遠洋漁業勞動體制初探：一個建構在利益極大化、共識與風險轉嫁之工業性漁撈模式。勞資關係論叢。21卷第2期，頁68-92。

81　勞動基準法　第21條：

1. 工資由勞雇雙方議定之。但不得低於基本工資。
2. 前項基本工資，由中央主管機關設基本工資審議委員會擬訂後，報請行政院核定之。
3. 前項基本工資審議委員會之組織及其審議程序等事項，由中央主管機關另以辦法定之。

82　境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法　第6條

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：

一、契約期限。

二、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。

三、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。

四、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

法最低薪資之規範，即我國遠洋漁工適用國民待遇原則。

（三）禁止與不良權宜國之船隻進行合作

筆者觀察紐西蘭漁工人權保障最根本之原因，在於其將該國外國租用漁船全面要求懸掛上該國國旗，使任何於該國經濟海域捕撈知船隻皆一同適用紐西蘭法律，從最低薪資、工作條件及工作保障，皆應遵循紐西蘭法律，方阻止任何船主利用船隻國籍之漏洞，尋找管理較不佳之國家登記，再至紐西蘭境內捕撈漁獲，而國際勞工組織亦曾即呼籲各國封殺權宜船，不要再讓國人到外國登記船隻，亦禁止外國船來設籍，另綠色和平在內之外籍漁工保障聯盟，亦向政府提出強力之訴求，要求將在現行之投資經營非我國籍漁船

責醫療費及其他費用。

五、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。

六、非我國籍船員之接送事項及相關交通費用之負擔。

七、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。

八、非我國籍船員有特殊宗教節日需求時，經營者應予尊重。

九、違反契約之賠償與處理事項。

十、經營者應提供非我國籍船員向相關部門申訴之便利條件。

十一、船員得請求提前終止勞務契約，返回來源國。

十二、其他權利義務事項。

前項第二款所稱工資，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。

第一項第三款保險金之受益人，應為船員本人。但一般身故保險金之受益人，除配偶外，依下列順序定之：

一、直系血親卑親屬。

二、父母。

三、兄弟姐妹。

四、祖父母。

第一項勞務契約，應依主管機關所訂契約範本辦理；其範本由主管機關公告之。

管理條例中訂定保障漁工勞動條件，並加強監督機制，明確訂出廢止經營與投資權宜船標準等[83]。

考量現行權宜船制度，不論是台灣或者是國際社會，皆尚未找尋出合適之解決制度，筆者建議或可限制我國國民投資擁有大量不良漁船紀錄之國家船隻，以兼顧漁業發展及漁工人權之保障，找尋一個平衡點。

陸、結　論

台灣對於遠洋漁船宜建置一套妥適、可行之勞動檢查機制，俾利有效地發覺境外聘僱之潛在受害漁工。再者，強化漁工在公海上對外溝通的管道（例如遠洋漁船宜配置 Wi-Fi 與衛星電話），令境外聘僱之受害漁工能有效地使用國家之申訴機制。台灣現行之雙軌聘僱制度，導致對境外聘僱之漁工易淪為受勞力剝削之被害人，境外聘僱漁工之福利、薪資與法律保障之機制等等，均與境內聘僱的移工不對等、不一致，似已違反憲法第7條之平等法理，有待改善之。

司法院大法官會議釋字第666號解釋文指出，憲法第七條所揭示之平等原則非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，要求本質上相同之事物應為相同之處理，不得恣意為無正當理由之差別待遇。本文認為，我國之勞工，與境外聘僱之漁工，兩者之本質上，是完全相同的，遠洋漁工亦是人類，遠洋漁工並非動物，遠洋漁工並非畜生，遠洋漁工並非「準」人類，遠洋漁工並非「類」人類，依照司法院大法官會議釋字第666號解釋文之標準，其工作權、健康權、生命權、身體權、通訊自由權、

83　尹俞歡、蔣宜婷（2020），台灣是全球漁業強權，漁工權益卻敬陪末座，鏡周刊，網址：https://www.mirrormedia.mg/premium/20200905pol008/?utm_source=feed_related&utm_medium=line，最後瀏覽日期：2022年3月26日。

勞動權、人性尊嚴權利等等，應與境內聘僱的移工、我國之勞工，享有平等之對待為宜，始符合司法院大法官會議釋字第666號解釋文之平等精神。

The Dilemmas and Countermeasures of Distant Water Fisheries Employment and Human Rights Protection Mechanism in Taiwan

Ko, Jui Rey & Lai, Sz Yu
Tsai, Chen Chien & Wang,Yi Xuan

Abstract

Taiwan is one of the largest nations in distant water fisheries around the world, with much of vessels and fish production. However, the working environment, treatment and protection of rights of Distant water fisheries employees in Taiwan have been repeatedly questioned and reviewed by government agencies or non-profit organizations in various countries. In the past decade, bloodshed cases on distant water fishing vessels have occurred from time to time. This shows the defective structure and management of Taiwan's distant water fishing industry. This paper presents some of the current dilemmas of the protection of distant water fishermen's rights:

1. There is no standardized identification procedure for the victims of distant water fisheries employees, and the effectiveness of victim identification is not obvious.
2. It is difficult for victims of distant water fisheries employees to obtain judicial resources and judicial protection.
3. The capacity to identify, investigate and prosecute the labor exploitation committed by the Taiwan distant water fleet (DWF) is still very insufficient.

4. The current mechanism for distant water fisheries employment in Taiwan is controversial.
5. There are still doubts of Fisheries Agency, Council of Agriculture as the main authority and responsibility for managing distant water fisheries employee.
6. The number of distant water fisheries inspectors of the Fisheries Agency, Council of Agriculture is obviously insufficient.
7. The victims identification and report procedures are uncertain in human trafficking cases in distant water fisheries.
8. The grievance mechanism for persecuted distant water fisheries employees is not effective.
9. Fisheries Agency, Council of Agriculture does not have the authority for labor inspection of distant water fishermen intermediary.

In order to improve the current dilemmas, this paper propose some suggestions to improve the situation:

1. Actively investigate and prosecute the Taiwan convenient flag ships or the foreign fishing vessels owned by Taiwanese which are involved in labor exploitation.
2. Implement port entry restrictions to Taiwan fishing vessels owned by foreigners which were once involved in human trafficking cases.
3. Expand the manpower of the Fisheries Bureau in ports, strengthen the education and training of maritime inspection skill to the staff, and fortify the ability to identify human trafficking victims.
4. Construct an interview mechanism focused on the distant water fisheries employees so as to effectively improve the indicators and mechanisms of identifying human trafficking victims.
5. Establish and publicize proper mechanisms for distant water fishermen to easily obtain judicial resources and protection.

6. Advance the current employment mechanism of distant water fishermen.
7. Clarify the main authority to manage distant water fisheries employees.
8. Improve the transparency and ability of monitoring mechanisms on the fishing vessels. Every vessel should be equipped with devices for immediate inspection and monitoring.
9. The related regulations and information about human trafficking victims in distant water fisheries, enacted by Fisheries Agency, Council of Agriculture, should be publicized on the Internet.
10. Establish suitable grievance channels and responding mechanisms.
11. Establish round and thorough labor inspection mechanism, and incorporate Work in Fishing Convention (No.188) into domestic law as soon as possible.
12. Take the employment mechanism of fisheries employees in New Zealand as a reference.

Keywords: distant water fisheries employee, overseas employment, flag of convenience, human trafficking