# 人口販運防制法修法週年與強迫勞動禁止

## Anniversary of the Human Trafficking Prevention Act Amendment & the Prohibition of Forced Labor

學術研討會 Academic Seminar

2025 WED.
4. 30
13:00—17:40

國立陽明交通大學 光復校區人社三館HC104
Guangfu Campus, NYCU R104, HC Building3

實體與線上同步，全程中文進行有英文同步口譯
Onsite and online synchronous session, conducted entirely in Chinese with simultaneous English interpretation.

主辦單位
國立陽明交通大學 文化研究國際中心
International Center for Cultural Studies
National Yang Ming Chiao Tung University (ICCS-NYCU)

NYCU LAW 國立陽明交通大學 科技法律學院

協辦單位
台灣人權促進會 Taiwan Association for Human Rights
台灣勞工陣線 TAIWAN LABOUR FRONT
workBetter INNOVATIONS

子計畫三「遷移、不平等公民、批判性法律研究」、Transit Asia Research Network。
經費來源：高等教育深耕計畫-特色領域研究中心計畫：「衝突、正義、解殖：21世紀轉型中的亞洲」

# 人口販運防制法修法週年與

# 強迫勞動禁止學術研討會

# Anniversary of the Human Trafficking Prevention Act Amendment& the Prohibition of Forced Labor Academic Symposium

# 會議手冊

# Conference Handbook

**活動時間** | 114 年 04 月 30 日（週三）13:00-17:55
**活動地點** | 陽明交通大學光復校區人社三館 HC104 教室、同步線上
**主辦單位** | 國立陽明交通大學文化研究國際中心(ICCS)、國立陽明交通大學科技法律學院
**協辦單位** | 台灣人權促進會、台灣勞工陣線協會、Work Better Innovations

**Date | April 30, 2025**
**Venue | Guangfu Campus, NYCU R104, HC Building3；Online Simultaneous Interpretation in English**
**Organizer | International Center for Cultural Studies、NYCU Law**
**Co-organizer | Taiwan Association for Human Rights、Taiwan Labour Front、Work Better Innovations**

# 目錄 Content

研討會議程 5

Agenda 6

大會演講簡報：羅秉成/我國推動遠洋漁業移工人權保障的進展與挑戰 8

大會演講會議實錄 14

場次一主講人文章：楊雅雯/臺灣暫時性移工制度是否違反國家消除強迫勞動之人權義務？－以不自由勞動概念檢視國際及本土實踐 24

場次一與談人簡報：王幼玲/監察院強迫勞動調查案例分析 26

場次一與談人簡報：林小刊/人口販運防制法簡介與實務現況 35

場次一專題演講會議實錄 46

場次二主講人文章：邱羽凡/ 遠洋外籍漁工勞動條件基準之準據法研究──以勞基法與境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法之適用關係為核心 75

場次二主講人簡報：邱羽凡/ 遠洋外籍漁工勞動條件基準之準據法研究──以勞基法與境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法之適用關係為核心 101

場次二與談人簡報：林良榮/遠洋外籍漁工勞動條件基準之準據法研究──以勞基法與境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法之適用關係為核心 123

場次二與談人簡報：紀惠容/遠洋漁工境外聘僱制度之檢討 ＜離線狀態＞ 134

場次二與談人簡報：凌怡華/ Complexity (and Simplicity) of Exploitation at Sea 140

場次二與談人發言稿：施逸翔資深研究員 145

場次二專題演講會議實錄 147

# 研討會議程

| 時間 | 議程 |
| --- | --- |
| 12:30-13:00 | 報到 |
| 13:00<br>\|<br>13:30 | 大會演講：我國推動遠洋漁業移工人權保障的進展與挑戰<br>主持人：國立陽明交通大學文化研究國際中心主任 劉紀蕙教授<br>主講人：前行政院政務委員 羅秉成律師 |
| 13:40<br>\|<br>15:30 | 場次一：台灣移工制度是否違反國家消除強迫勞動之人權義務？<br>主持人：台灣勞工陣線 孫友聯秘書長<br>主講人：中央研究院法律學研究所　楊雅雯助研究員<br>與談人：國立政治大學政治系　翁燕菁副教授<br>監察院　王幼玲監察委員<br>臺灣臺北地方檢察署 林小刊檢察官<br>◎討論時間 |
| 15:30-15:45 | 茶敘 |
| 15:45<br>\|<br>17:50 | 場次二：遠洋漁工境外聘僱制度之檢討<br>主持人：Work Better Innovations　凌怡華執行長<br>主講人：國立陽明交通大學科技法律學院　邱羽凡副教授<br>與談人：國立政治大學法律系　林良榮副教授<br>國家人權委員會　紀惠容委員<br>Work Better Innovations　凌怡華執行長<br>台灣人權促進會　施逸翔資深研究員<br>◎討論時間 |
| 17:50-17:55 | 閉幕 |

# Agenda

| Time | Agenda |
|---|---|
| 12:30-13:00 | **Registration** |
| 13:00<br>\|<br>13:30 | **Keynote Speech：Progress and Challenges in Advancing Human Rights Protection for Migrant Workers in Taiwan's Distant-Water Fisheries**<br>**Moderator**：Professor Joyce C.H. Liu, Director, International Center for Cultural Studies National Yang Ming Chiao Tung University<br>**Speaker**：Lawyer Ping-Cheng Lo, Former Minister without Portfolio, Executive Yuan |
| 13:40<br>\|<br>15:30 | **Session 1：Does Taiwan's Migrant Worker System Violate the State's Human Rights Obligations to Eliminate Forced Labor?**<br>**Moderator**：<br>Yu-Lien Sun, Secretary-General, Taiwan Labour Front<br>**Speaker**：<br>Ya-Wen Yang, Assistant Research Professor, Institutum Iurisprudentiae Academia Sinica<br>**Discussants**：<br>Vivianne Weng, Associate Professor, Department of Political Science, National Chengchi University<br>Yu-Ling Wang, Member of the Control Yuan<br>Hsiao-Kan Lin, Prosecutor, Taipei District Prosecutors Office<br>**◎Discussion** |
| 15:30-15:45 | **Tea Break** |
| 15:45<br>\|<br>17:50 | **Session 2：A Review of the Overseas Employment System for Migrant Fishers**<br>**Moderator**：<br>Bonny Ling , Executive Director, Work Better Innovations<br>**Speaker**：<br>Yu-Fan Chiu, Associate Professor, NYCU Law<br>**Discussants**：<br>Liang-Jung Lin, Associate Professor, College of Law, National Chengchi University<br>Hui-Jung Chi, Commissioner, National Human Rights Commission<br>Bonny Ling , Executive Director, Work Better Innovations<br>Yi-hsiang Shih, Senior Researcher, Taiwan Association for Human Rights<br>**◎Discussion** |
| 17：50-17:55 | **Conference Closing** |

# 大會演講：我國推動遠洋漁業移工人權保障的進展與挑戰

# Keynote Speech : Progress and Challenges in Advancing Human Rights Protection for Migrant Workers in Taiwan's Distant-Water Fisheries

■ 主持人 Moderator

國立陽明交通大學文化研究國際中心主任劉紀蕙教授

Professor Joyce C.H. Liu, Director, International Center for Cultural Studies National Yang Ming Chiao Tung University

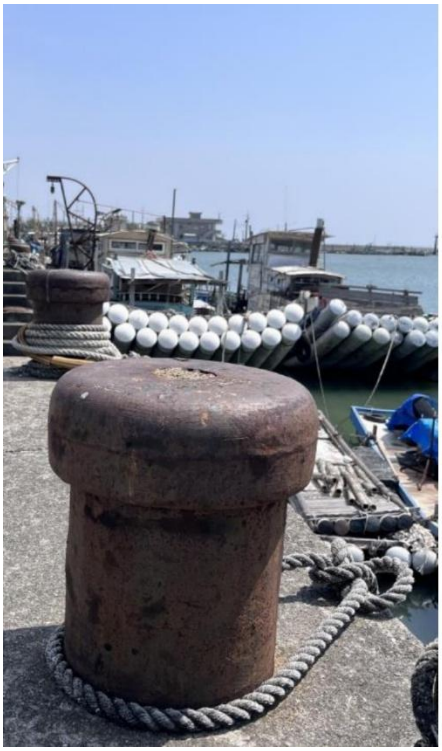
■ 主講人 Speaker

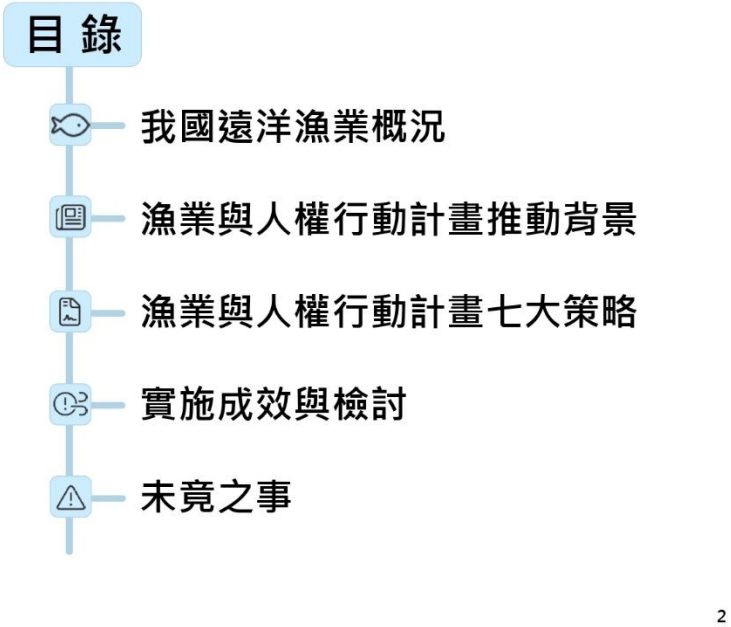
前行政院政務委員羅秉成律師

Lawyer Ping-Cheng Lo, Former Minister without Portfolio, Executive Yuan

主講人簡報

大會演講簡報：羅秉成/我國推動遠洋漁業移工人權保障的進展與挑戰





# 一、我國遠洋漁業概況

## 臺灣是漁業大國

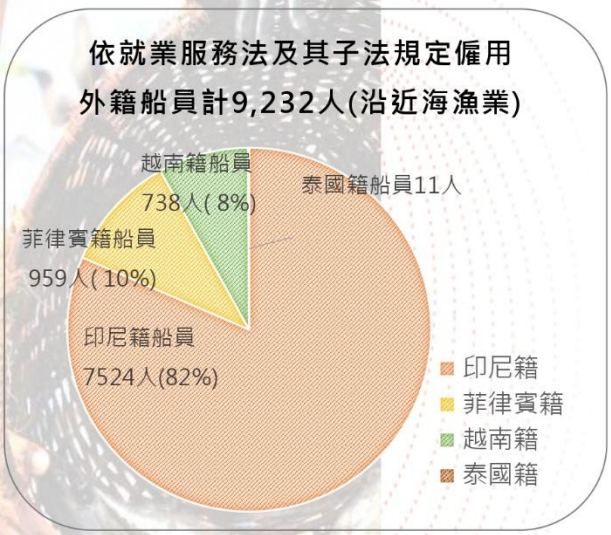
- 遠洋漁業作業海域遍及三大洋，包括公海及他國經濟水域，作業船數約1,014艘
- 近年平均年產量約52萬公噸，年產值約327億元，遠洋鮪漁業及秋刀魚漁業規模在世界名列前茅

## 遠洋漁撈作業型態多元且危險性高

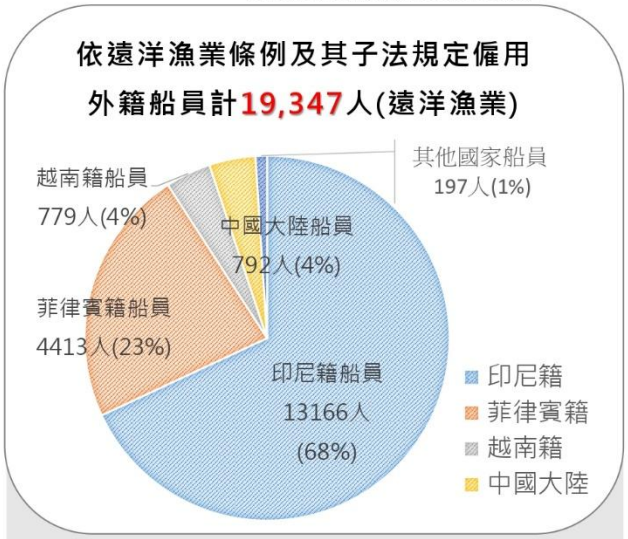
- 漁法包含鮪延繩釣、鰹鮪圍網、秋刀魚棒受網及魷釣等作業型態多元，且工作場域侷限於船上，作業型態屬勞力密集且具高度風險
- 有必要讓從事漁撈工作者皆能享有合宜勞動，以保障漁撈工作者勞動人權兼顧漁業永續經營

# 一、我國遠洋漁業概況(續)

## 勞動力主要仰賴外籍船員




資料來源：漁業署網站/統計至2024年12月31日




遠洋漁船僱用☛外籍船員：19,347人
☛本國籍船員：2,011人

4

## 二、漁業與人權行動計畫推動背景

**遠洋漁船長期未靠港、船員工時過長、未足額給付工資、船艙居住生活條件不佳、言語及肢體不當對待等情**

### ◆ 違規個案

1) ILO：2018年7月我國籍漁船福甡11號為首艘違反ILO-C188的漁船
2) 美CBP：2020年美國海關與邊境保護局(CBP)分別對我國籍漁船「漁隆2號」、「連億興12號」及我國人投資經營萬那杜籍權宜船「大旺號」涉強迫勞動，列入暫扣令(WRO)名單

### ◆ 國際關注

1) 美國國務院《各國人權報告》、《人口販運報告》
2) 2020年美國勞工部《童工或強迫勞動生產貨品清單》(2024年第3度列入)

### ◆ 市場國、國際漁業合作制度規範及港口國管制

1) 英屬福克蘭群島之漁業合作制度鼓勵入漁船主提高漁船安全、船員福利
2) 歐盟、美、日等市場國限制輸入之水產品不得涉及IUU行為，亦不得涉及人口販運或強迫勞動

5

## 三、漁業與人權行動計畫七大策略

- 2020年12月30日行政院防制人口販運及消除種族歧視協調會報委員會議，責成農業部會同勞動部等機關共同研擬
- 2022年5月20日行政院核定1.0版(4年期)，推動七大策略
- 2023年7月25日行政院核定1.5版，精進船員安全、基本工資及使用通訊設備等具體行動

6

# 四、漁業與人權行動計畫實施成效及問題

## (一)落實勞動條件

### 成效

1) 2022年7月1日起遠洋漁船外籍船員每月最低工資自450美金調升至550美金
2) 漁業署成立「境外僱用非我國籍船員最低工資審議小組」，整合勞資學政四方代表意見，衡酌勞動情勢及經濟發展情況等相關因素調整薪資
3) 雇主應直接給付（現金或匯款）工資，不得透過國外仲介轉匯
4) 最低休息時間比照ILO-C188公約，並要求確實記錄船員工時及保存出勤紀錄

### 問題探討

1) 最低工資
   - 薪資水準尚未追齊ILO-MLC公約之海員最低工資標準(2025年：673美元)
2) 積欠工資墊償
   - 漁船海外被扣、破產，無法給付工資
   - 仲介保證金墊付
3) 工資給付頻率與方式
   - 約定按季、半年給付；國內仲介代付
4) 解約驗證
   - 船員因檢舉、申訴，恐遭雇主提前解約

7

# 四、漁業與人權行動計畫實施成效及問題(續)

圖片來源：《人權搜查客》造船也講人權！?台灣第一艘國際人權公約漁船出航

## (二)強化生活條件與社會保障

### 成效

1) 新造遠洋漁船住艙應符合ILO-C188標準
2) 要求船員於漁船甲板工作時，應穿著充氣式救生衣，並補助漁船購置充氣式救生衣，另補助加裝個人緊急指位示標(PLB)，或海上倖存者定位裝置(MSLD)
3) 補助漁船裝設Wi-Fi之設備及通訊費用。依漁業署「外籍船員互動服務平台」顯示，目前計有121艘裝設Wi-Fi (非補助艘數)
4) 增置39處岸上設施及4處岸電

### 問題探討

1) 無法改善之現有遠洋漁船
   - 設備、住艙空間不符合ILO-C188公約
2) 海上醫療、職業安全衛生保護
   - 出海期間所需醫療，包含心理諮商
   - 職業安全衛生
3) Wi-Fi成本與技術限制，以及業者意願
   - 國內唯一合法衛星(Inmarsat)裝設及通訊費用較國外(Starlink)資費高
   - 申請Wi-Fi補助者應開放移工使用時間、Wi-Fi使用指引

8

## (三)強化仲介管理、提升監測管理機制能量、加強權宜籍漁船管理

### 成效

1) 農業部業管之國內仲介機構應取得勞動部許可資格、強化查核與評鑑(增加船員滿意度調查)
2) 三階段強制遠洋漁船裝設CCTV，2025年6月前全數完成
3) 增聘檢查員國內、外港口或公海查核遠洋漁船
4) 禁止我國人投資經營涉及人口販運或強迫勞動之外籍漁船，且不予許可進入我國港口
5) 要求我國人投資經營之FOC船僱用船員之勞動條件與我國一致

### FAQ 問題探討

1) CCTV紀錄之保存與監管
   - 法定應保存3年，業者使用之硬碟僅能儲存1年之影像
   - CCTV紀錄保存之透明度
2) 強迫勞動、人口販運被害人之鑑別
   - 檢查員之執法技巧與專業
3) 陪同檢查機制
   - 檢查過程透明度及有效性

9

## (四)建立及深化國際合作、宣導共善夥伴關係

### 成效

1) 印尼漁工工會與鮪魚、魷秋公會簽定勞務合作協約
2) 漁業署已輔導400餘艘遠洋漁船參與漁業改進計畫(FIP)，其內容包含人權風險評估及改善勞工權益保障等範疇

### FAQ 問題探討

1) 善盡供應鏈盡職調查之責
   - 未具規模之漁業經營者實施人權盡職調查
2) 利害關係人之參與
   - 漁船船員代表之有效參與

10

## 五、未竟之事

**推動漁業與人權行動計畫第二部**

- 2025年首部行動計畫將屆，農業部漁業署擬延續七大策略，研訂第二部行動計畫(2026年至2029年)
- 2025年2月18日農業部漁業署召開會議徵集漁船船員代表、產業團體代表、非政府組織及權責機關意見，以納入研擬行動計畫

**美國勞工部強迫勞動清單之除名**

- 2024年2月26日美國勞工部國際事務副次長李西婭（Thea Lee）來臺瞭解我國提升漁業人權執行情形，惟我國尚未能於2024年自清單除名
- 各機關應積極依清單移除要件，減少案件發生、提供足夠的預防與保障措施，並持續與利害關係人對話

**ILO-C188公約國內法化**

- 農業部擔任公約主政機關，業與利害關係人、NGO、學者專家及權責機關研擬施行法草案，於2024年9月22日完成預告
- 2024年12月30日農業部已將施行法草案函送行政院，該法案須經行政院審查後送立法院審議

**縮短聘僱雙軌制差距朝向一元化**

- 因我國漁業產業特殊性，遠洋漁業三法修法決定納入遠洋漁船於境外僱用外籍船員許可、管理事項，致有我國籍漁船上之船員不同聘僱類型
- 遠洋漁業三法有關船員工作條件規範事項應趨近勞基法所定標準，讓所有船員勞動基準朝一致化、一元化

11

# 簡報結束
# 謝謝聆聽

12

# 大會演講會議實錄

## 一、大會演講主持人國立陽明交通大學文化研究國際中心主任劉紀蕙教授發言：

各位歡迎，線上據說有 100 多位參加的同行學者，或者是 NGO 的朋友或者是學生，那更不要說在場的各位專家。

我想要先說幾句話，解釋一下為什麼我們在此舉辦這個活動。這個活動其實牽涉到了人口販運和強迫勞動，什麼是強迫勞動?其實簡單一句話，它就是一個自古就存在的奴隸制度，那為什麼會有奴隸制度?為什麼有一些人被當成是，可以奴役他人而沒有人身保護?沒有安全保護，沒有薪資保護的這一群人，他們是怎麼來的?多半是人口販運，就是拐騙、擄掠或者是過去還有一些賣身契等等，也有世襲的奴隸。那為什麼在 20 世紀 21 世紀文明的國家，它持續會讓我們眼睜睜的看到社會中不同的角落，我們的社區鄰里，我們的農場，我們的工廠，我們的遠洋漁業，它會直接地執行奴隸、奴役的各種行徑。這其中有牽涉到幾個問題，在背後的問題是什麼? 為什麼基本人權不適用於同樣居住在這個社會空間的非公民?非公民還有很多形態，我們現在先不多講。那為什麼公民法會變成奴隸制度的合法基礎?這個牽涉到政府的法律和政府的機構為什麼容許這樣子的情形發生?或者是說為什麼各部會，我們常常發現其實問題也在於各部會沒有辦法一貫的去執行這些責任。

那回到今天要談的問題，就是台灣 80、90，2000 年需要勞動力，所以政府開設了法律可以聘請外籍勞工，可是外籍勞工慢慢又發生，某一些外籍勞工他不適用於勞動基準法，或者某些外籍勞工被說成是境外聘僱，所以他們所處的海洋上的漁船是他國的領土，我們不宜去介入，不宜去管理。這些還包括了我們說的家庭看護，每一個人有長者的家庭都有家庭看護的經驗，那為什麼在家庭的場域，在街坊鄰居的場域，我們會看到這麼明顯的差別待遇?

我們今天的這個活動是文化研究國際中心跟科法學院合作的，我們跟邱羽凡老師合作已經超過 8 年了，在最初我們就會關心這些議題，我們也持續舉辦相關的活動。那因為這些問題其實不能夠讓政府機構關著門自己做自己的事，它需要全部的人民的監督挑戰。法律其實最初的一個問題就是，法律為什麼無法跟上社會的變化?法律它是什麼時候定的?如何定的?為誰而定?它如何會出現各種漏洞、各種灰色的地帶?是不是可以讓我們全部的人一起去挑戰，以便能夠持續的修法。

我們今天非常的高興可以邀請到羅秉成律師，前行政院政務委員。羅律師

我相信是很多人的朋友，他除了曾經擔任行政院政委員之外也曾擔任行政院發言人、台灣人權冤獄平反協會理事等等。我自己注意到他有幾個非常重要的修法的過程包括律師法，包括性平三法，包括同婚專法，包括跟蹤騷擾防治法，也包括人工智慧基本法草案。其實人工智慧基本法草案相當重要，因為現在我們已經注意到這不只是著作權的問題，而是牽涉到了 Digital Labor 、AI Labor，或者遠端的工作，這些根本就沒有被納入勞動基準法的保護。這個也是我們上個禮拜在新加坡跟越南、韓國、澳洲很多學者 一起在談這些問題，因為這已經是一個社會構成的基本的環境，那我們今天就還是先從眼前臺灣必須要面對人口販運和強迫勞動的持續發生，後面的時間就交給羅律師。

**二、大會演講主講人前行政院政務委員羅秉成律師發言：**

謝謝這個場次的主持人劉教授，各位在場還有線上關心臺灣的移工人權的老朋友、新朋友大家好！

今天有很多老朋友在場，包括我們國家人權委員會王幼玲王委員，還有我們孫友聯秘書長，還有翁燕菁教授。

還有很多新朋友共同關心這個議題是一件很好的事情，關於強迫勞動這個議題，即便我已經在去年 520 卸下政委的職務回歸民間，但仍然持續關切這個議題的發展，希望能夠在我當政委沒有做好的，沒有做完的，能夠在大家的努力跟推動底下，稍微再往前前進一些，至少不要退步了，如果能對台灣人權來講最脆弱的這一環得到改善，那才是可以跟世界講說台灣是個人權國家；這一環如果還是沒有辦法做好，大概我們還沒有那個條件，乃至還沒有那個顏面自稱說我們是「人權立國」。

真切希望台灣是個貨真價實、表裡如一的人權國家。

我等一下會先回顧我過去政委的工作裡面，在人權這一塊我們做了哪些事？碰到哪些困難？挑戰跟機會何在？在進入我的主題前，我先講兩件事情，稍微大體整理一下。

臺灣在蔡政府的八年人權有什麼重大的改變？我的回顧是，有的。這個改變是，在蔡政府前台灣不是沒有在處理人權的問題，也不是說毫無進展，比如說在馬政府時期通過兩公約施行法，這是不是很大的進步？這一定要給予肯定，但是問題是很多的人權公約在國內法化之後，仍舊欠缺一個專責的人權部門去 follow 這些公約有沒有被落實，如果欠缺這個監督機制，它可能只是一部躺在桌面上的法律，而不是被活出來的法律。

蔡政府在這一部分有幾個努力是做到的，甚至可以說是台灣人權政策的突破性進展。一個是國家人權委員會的成立，這至關重要，喊了幾十年，終於國家人權委員會能夠成立，國家人權委員會設在監察院，因為獨立性的要求，還有各種的條件的考慮，在我們的選擇上面，把它放在監察院好不好再說，但至少我們已經有一個具有獨立性的國家人權委員會存在，不過這個國家人權委員會如果對應到行政部門，我們會發現是失衡的、不足的，因為國家人權委員會的角色不是負責制定人權政策，它反而是在對國家的各項人權政策，從獨立性的角度去提出監督的，或是一些諮詢性的建議，來促請政府各部門改善。

接著要追問的是，那我們國家在行政組織上的專責人權單位在哪裡呢？沒有，一盤散沙，在行政院的層級並沒有相應於國家人權委員會的專責部門，正因如此在組織上即有變革上的需求，而在蘇貞昌院長的大力支持下，行政院才有「人權及轉型正義處」的成立，這至少已經讓政府部門，尤其在行政院這個層級，有一個負責人權政策的業務單位，才可以在行政組織的體系由上而下，介接到各部會，特別是十幾個主要部會的人權工作小組，這是第二個蔡政府在人權組織上的重要進展。

再來說明一下人權政策的組織運作模式，行政院設有幾個人權會報或小組，包括當時林萬億政委負責的 CRC 跟 CRPD 兩個小組，這已經完成法制化了，其他任務型編組的有兩個跟我有關，一個是行政院人權保障推動小組，另外一個就是人口販運防制會報，都是法制政委負責。那在院級的人權政策是由不同的政委來負責，這是因為政委各自督導的部會不同，可能在人權專長的領域也不同。

我那時候規劃在人權保障推動小組的架構下，能夠參考行政院的性平會三級會議的模式，來推動人權政策、法案、預算跟計劃。在人權保障推動小組裡面的成員，除了主要部會由次長代表外，也聘了很多的外部人權專家擔任民間委員，然後它還有一個召開正式大會前的「會前會」，再加上我們又新設幾個專案工作小組，這樣人權政策三級會議的架構就初步成形了。

今天這個議題，移工人權就是我們比較弱的部分，所以特別設有一個移工人權專案小組，由民間委員跟相關部會代表，共同在專案小組裡面做一些議題的討論與篩選，再加上會前會、大會，然後主要部會也各有人權工作小組 ，這樣串接起來就有一個樣子了。大概就是已經有一個立體化的人權組織架構了，然後人力、預算也編下去了，因為制定及執行人權政策需要專業能力，所以總的看起來，過去八年從國家人權委員會、行政院的人權處，再加上主要部會人權工作小組，大家努力推動底下，有個像樣的架勢了。

那我們有沒有什麼人權的陣容、隊形？有，但是空有這些一定不夠，所以一定是要從法制跟政策兩個面向去支持，政策可以先行，因為不一定要有法律才能夠推動政策。政策的推動方法基本上有幾個，第一個，推動首部的國家人權行動計畫，這個有一點上位計畫的概念，它九大人權主題的幅度看起來很大，但是關切的重點仍然是我們自己比較脆弱，比如說難民權利的問題，比如說居住正義的問題，比如數位人權的問題，都是新興人權，或是我們一直以來做得不好的人權議題。

我們在國家人權行動計畫底下再發展出幾個子計畫，重要的比如說，2020 年經濟部提出企業與人權行動計畫，這個應該要到 2.0，已經做了 4 年，到今天等一下我要講的漁業與人權行動計畫，這是 2022 年。所以國家人權行動計畫底下，除了其他的人權行動計畫很重要外，還有一項變革可能一般人不會太注意的是什麼？就是法規的人權影響評估，中央各部門的法規訂定過程中，要把人權影響評估放進去，在院的法規處跟人權處的合作底下，現在行政院所屬各部如果提法案上來的話，它不是只做性別影響評估而已，同時也要進行實質的法案人權影響評估，這一套下去以後每個業務部門在處理法案過程就要帶有人權的意識。我想做一個形容，就是這八年來我們雖然沒有言說出來，但實際上我們可能在執行一件類似性別主流化的的政策叫做人權主流化，這個主流化思維的意思是，所有的部會的政策、法案、計劃，乃至預算，都要帶有人權意識。比如性平的話就要有性平的思維，要有性平敏感度，要從性平的角度去看到政策有沒有跟這樣的價值相衝突乃至背離而需要調修。倒過來， 性平是人權的一種，人權還有很多種，各式各樣的人權跟各部會有關，那每個部會怎麼用人權主流化的思維去推動它的法案、政策、預算跟計劃？這是我所期待的，這個一定就要有組織、人力跟預算的支持才做得到。至少我觀察這八年來已經有個樣子了，我也只能形容有個樣子而已，有沒有做到真的強大起來，那就大家繼續期待 、繼續努力，這是第一部分我要跟各位分享的。

第二個我要分享的是勞基法適用的問題。今天我們的議題會跟勞基法相關，比如說境外僱用遠洋漁工不適用勞基法或拒絕適用勞基法的問題，邱羽凡教授等一下會跟大家報告。這個議題有一個背景問題，為什麼境外僱用遠洋漁工沒有適用勞基法，而是規定適用遠洋三法？而且是用授權的管理辦法來做，而不是跟一般勞工一樣是適用勞基法來做？這有一些歷史的沿革，等一下會再說，但我認為有一個根本性的問題是，我們整個勞基法，因為當年在整個變革上面是，工廠法是勞基法前身，所以是「陸地」勞基法的概念在做，當年制定勞基法的時候，它可能沒有去特別考慮到「海洋」勞動的特性。或者應該說，以產

業別來說勞動者可以分為陸海空三類，但是以身份來講都是勞動者，都是工作者，理論上只要是勞動者應該都要一體回到勞基法去適用，都可以用勞基法去決定適用範圍。

現在境外僱用遠洋漁工會成為一個法律爭議問題，今天如果可以直接適用勞基法，那麼問題可能解決大半。比較根本性或是總體性的待解決問題是，我們勞基法一方面應該要有一個審時度勢的變革，是要從陸地的勞基法變成是全面的勞基法，陸海空都要能夠進來。剛剛主持人劉教授特別提到 AI 世代的來臨，整個產業因為科技技術變革，我們勞基法其實也不太合時宜了。換言之，勞基法有需要進行大變革，但是這個又是很難做的事，因為它有很多政治上的難度跟敏感，大修勞基法事實上勞動部很不想去動它，因為勞動部的態度就是，你一動它就開戰場，開戰場就是沒完沒了，這個確實如此，但是能不能跳脫開來是整個台灣的，包括勞動條件的優質化，再提升勞動權的保障。這個怎麼樣能夠齊頭並進是一個值得思考的問題，我把這兩個部分先做背景前情的交代。

我們遠洋漁業作業船隻數量約 1014 艘，1000 艘左右，從 2018 年起一路下來，每一年都被國際指出有很多的人權問題存在。在 2018 年 ILO 首次指出福牲 11 號，王委員應該印象很深刻，這個是已經被指出有強迫勞動的問題，後來的大旺號，萬那杜籍的。我們的境外僱用遠洋漁工，我國籍跟 FOC 的權宜船籍是兩個不同的議題，你可以說如果一樣做漁工的話，適用我國就業服務法的漁工也有外籍的， 總之從境內引入就對了。另外一種是遠洋境外僱用我國籍的，再來就是權宜船的，它的差別待遇剛好是這樣拉開來的，就是近海的優於遠洋的，我國籍的優於 FOC 的。也就是說如果我們有一個深不可見，就是問題很大的，很難處理的就是權宜船，那一部分的問題更加嚴重，像大旺號就是了，它是萬那杜籍的。美國勞動部的童工或強迫勞動生產貨品清單，2020 年、2022 年、2024 年到目前連續三次，兩年一次的報告都還是把我們列入強迫勞動清單裡。剛剛有提到，在國家人權行動計畫下有兩個子計畫，其中一個就是企業與人權行動計畫。大概就是 2020 年責成當時的農委會跟勞動部去研擬，2022 年 5 月 20 提出 1.0 版，這 1.0 版有七個策略，在農業部的網站上都看得到我就不細數。這四年期的計畫，當時希望在幾個面向合力推動，所以這個計畫就不是單一部會的計畫，是有幾個相關部會都要加入，提出各種的方案跟解決對策，然後有一些指標去觀察，也估算出所需的預算，因為是一個中長程計畫。剛推出的時候計畫投入的金額也不多，大概六億多，有幾個大項目放在裡面，包括仲介制度的改革、勞動條件的改善等等。我在行政院推動相關的計畫，我有一個部會都知道的要求，通常我不會等到第四年，大概是中期就開始在監測

成效了，各位知道打詐行動綱領跟反毒行動綱領也是我在推動的計劃，比較成熟的計劃模式是新時代反毒行動綱領，四年期計劃第一期就 100 億，第二期 150 億，十幾個部會共同合作。這種集體的 teamwork 事實上對部會之間的連結會很有效果。打詐也一樣，打詐當時 1.0 才兩年，但是第一年就提升到 1.5 版，為什麼馬上觀察到？剛推 1.0 版下去問題就出來了，力道或者方向都要即時調整。2022 年才核定的行動綱領，2023 年馬上升級到 1.5 版，因為打詐力度不夠。回到漁業與人權行動計劃，初始 Wi-Fi 專案推動成效欠佳，我們原來的那些設計可能力道不足，所以馬上再投入 4 億，所以 2.0 等於 10 億。

漁業與人權行動計劃一開始 2022 年就把境外雇用外籍漁工的最低工資從 450 美金調到 550 美金。 這個問題是這樣，先看工資，因為這是最重要的勞動條件之一。工資如果是用勞基法，這不成問題，最低工資應該不只此數了，那差太多，才不到 2 萬塊的台幣。其實，漁業署本來曾承諾兩年檢討一次，但根本沒有落實，所以利用此項計畫推動的時候來改善，當時我要求至少態度上面應該要提高薪資，至少能提高 100 塊，但對漁業署一定壓力很大，因為一下子調 100 塊，其實我期待的不是到 550 而已，自然如果能夠在沒有適用勞基法情形底下，工資這一塊能夠追到我們的最低工資，那就相對 ok 一些，不過從 ILO 對海員的最低工資 675 塊美金來看，還是偏低。如果不立即比照國內的最低工資標準的話，至少 ILO 的標準是一個可以參考的指標，那就看能不能在每年檢討的情形底下能夠調整，比如再跳一級就 650， 或者直接就跳到 675， 那就會至少符合 ILO 海員的最低工資。但是很可惜的，2020 年修了，到現在已經又過去兩年，每一年要檢討也沒有做到，但是有成立一個工資審議委員會，這個要做。裡面還有一題是積欠工資的問題，有些的工資不是你給他多少，而是沒拿到，船東破產跑路走人，所以工資的墊償制度在勞基法是有的，因為這一塊完全不是用勞基，反而要自己去 create 這個制度出來。漁業署是答應這部分要做，但是現在還沒有被落實出來，看 2.0 有沒有機會，所以最低工資、積欠工資墊償這些都還沒有做得很好。

在生活條件的部分，所有新造的，注意，新造的才要符合 C188 公約。C188 公約國內法化政策早已決定，但是在執行推動過程裡面有一些狀況，這個狀況就是勞動部不太願意接這一題。本來我跟林萬億政委的共同政策決定是勞動部要負責 C188 公約國內法化的工作，後來基於諸多的理由，在中途轉為漁業署主責，這個政策應該會繼續落實推動。但是各位，新造要符合，舊的呢？舊的問題才大，因為舊的船隻有些就是比較老舊，但是還是能夠航行，比如他適航安全性沒問題就不能禁止。但老實講它在市場競爭上或人權保障上最好不

要在繼續作業了，這在政策上就是是減船策略，像農業的離牧政策一樣，國家編預算把比較老舊的船隻，空間比較不好不符合 C188 的船隻編預算收回來，把這個 quota 收回來。船隻收回來以後，船隻的空間跟環境應該要達到全部都符合 C188，而不是新的才符合 C188。

再來就是救生衣，補助新式救生衣這一個部分，執行上是效果比較好，覆蓋率很高。這個編了大筆預算，因為老舊的救生衣不好穿，沒人要穿，船東業者也不想投資這個錢，那政府認為這是事涉到人命安全的問題，所以政府應該補助一些給業者來添購新式的救生衣，覆蓋率有大概百分之 97， 這個執行率最高，業者他們樂於配合，政府給錢買救生衣為什麼不要？

但是下一題就不是了，下一題 WiFi ，WiFi Now for Fisher 的行動方案，就是民間團體跟印尼漁工團體一直呼籲要制要求全部遠洋漁船都要設 Wi-Fi ，這部分在法律面還不太做得到強制業者安設，實際上是先政策輔導推動，最好是自願做，不要先硬性要規定要裝 Wi-Fi，那怎麼裝？如何裝？那是一個技術問題，但這個補助不是沒有錢，是補助下去沒人要用，那就是大問題，業者就抗拒，跟那個救生衣剛好相反，補助新式生衣的覆蓋率有到 97% ，但 Wi-Fi 的覆蓋率，到我最近問的數據才 11 點多 percent，也就是說 1000 多艘才 110 艘，一成多一點有裝，這個離理想目標太遠，這是現在要面對一個大問題。合理來講，如果用這種軟性的方式，輔導的方式還不願意的話，那強制的手段會不會可以接著來做？或是至少一定規模跟條件的船隻先要求強制？我相信如果預告補助計畫到明年年底，比如說後年開始強制，就會來申請了。強制下去就沒有補助了，自己免花錢那就紛紛來用，也有可能。這個就是政府政策怎麼樣軟硬兼施，我認為這是一個好的政策，只是業者太過度渲染，誇大一些個案的副作用。我曾到前鎮漁港去跟漁業代表座談的時候，我就問你們為什麼不裝？他們就說會影響漁工的情緒，這些漁工情緒如果受影響，我們又沒辦法照顧他們，會發生意外或是憾事。但是現場有一個宜蘭的公會代表說他認為裝 WiFi 很好，甚至鼓勵現場的其他代表應該要裝才對，不過那個已經差不多兩年前的事了。那一場會到現在，我看比例也沒增加多少，一開始更差，一開始是個位數。怎麼會是個位數？到時候會被質疑預算執行不力，錢編下去執行不下去，這一題事實上是現在大家非常關切的問題，成本與技術這兩個都不是太大問題，問題在於業者意願。

還有強化仲介管理、提升監測管理機制能量、加強權宜籍船管理，包括 CCTV 的保管時間、強迫勞動檢查的被害人鑑別，這種鑑別當然要先有人力，我們檢查人力不足，像這種勞動檢查本來是勞動部最擅長，在勞動部，境外僱

用不歸它管，它不可以檢查，所以漁業署就要自己添置人力。檢查人力要訓練，沒有訓練哪有能力鑑別這個是不是強迫勞動？強迫勞動一望即知嗎？不會，一定要盡相關的調查，要給他調查權，要知道怎麼調查、怎麼鑑別才有辦法發揮效果，而且船隻一出去經年累月，回來再檢查外籍漁工都回家了，回來台灣要檢查什麼？所以其他國外重點港口的檢查要配置人力，這個都是現實問題，更難的是公海登檢？那個更難，如果公海登檢突襲檢查，能不能做得到？這種監督的強度都是我們要面對的問題，如我所講的 FOC 船的部分， 我們是用投資管理的角度切入，事實上管理的力道是比較不夠的，畢竟不是我國的船籍船 。

很多的合作關係與利害關係人溝通工作上，在張致盛署長的時期，我的觀察是做的還可以，他跟國際，跟利害關係人的 NGO 團體都有很多合作與互動。

沒有做完或是挑戰是什麼？ 第二部的漁業與人權行動計畫，到了今年應該回頭檢討一下過去的成效，中間其實有很多的合作在進行中，比如說今天王幼玲委員在場，我特別要講 2023 年那個時候國家人權委員會跟行政院有一個漁工人權的專案報告的合作計畫，前後開了四場會議，不是用監察院去要求談的，像監委，不是那種糾彈公務員的態度，而是比較柔性的人權會委員的角度去合作，這一塊的人權事務做得不好，那我們怎麼可以做得更好？所有利害關係人都坐在一起來討論，後來監察院國家人權委員會也提出了 2023 年的漁工人權的專案報告。

再來就是看美國勞工部對我們這一題還是不買單，即便已經做那麼多事情，但它仍然認為強迫勞動風險極高，這一題有機會怎麼做？另外一個法制化問題是台美 21 世紀貿易倡議，我們對美方 promise 強迫勞動產品禁止輸入，那禁止輸入這一題，我們的法制化該怎麼跟上？在邊境做檢查，這些產品進來的時候是不是強迫勞動產品，怎麼知道？怎麼調查認定？乃至日後如何禁運甚至扣押？那因為美加墨的協議有這一條，我們被要求也要承諾這一條，本來我們相關部會單位有一點掙扎，擔心做不到，打算保留此條，還好陳建仁院長當時拍板定案 promise 就是要做，這是該有的人權價值態度。當時我協調的狀況是，強迫勞動產品的輸入不單單只是為了因應美方貿易上的需求，禁止輸入難道是可以接受境內可以有？境內當然也不能有，而且如果萬一進來，如何移除下架又是另外一套功夫，所以當時政策上決定是放大範圍，國內外輸出入都禁止，都禁止的話那一整套的法制作為是，最好有專法，專法本來希望能夠放在企業盡職調查法，在所謂的供應鏈盡職調查法裡面去做處理，但那個太遠程了，要看到供應鏈盡職調查法可能要更長時間，現在指引都還在討論，或是近日才能核定。硬法要出來，恐怕跟業者之間討論要更加的細緻，在此之前如果單單是為了因

應台美 21 世紀貿易倡議的要求的話，520 以前的政策決定是由內政部的移民署在人口販運防制法裡面放條文專章或專款處理這個議題，然後由勞動部這邊主責組一個審議委員會從事認定的工作，因為勞動部才有認定強迫勞動的專業 ，它應該有一個審議機制，像經濟部外國人投資審議那個概念，來認定哪些是強迫勞動產品禁止輸入。我卸任以後聽說法案草案已經出來了，那這個就可以先推動，推動比較阻力不大，因為你如果放在供應鏈盡職調查法，它又不是只處理強迫勞動這一題，它面向更多，那放在人口販運防治法其實是有一點小勉強，但也沒有其他部會的法律可以放，例如放在關稅法、國貿法、勞基法、就業服務法等都有困難。內政部比較好商量，內政部只好說：好吧，我來吧，還真要感謝移民署的同仁願意承擔。

再來 ILO C188 公約國內法化，剛剛已經說這個是早就政策決定了，勞動部一開始有些抗拒、保留。勞動部一開始認為我們現有法規大部分都符合 C188 所以不需要專法，萬億政委跟我一致堅持就是要制定專法，應該國內法化。ILO C188 對應就是勞動部該做的事情，但它就跟你拔河，最後協調改由漁業署主責，農業部也已將施行法草案函送行政院。

還有一個未竟之業，那一題更深。九大國際核心人權公約裡面有一個保護所有移工及其家屬的權利保障公約，我跟林萬億政委已經共同決定也要國內法化，而且已經盤過一輪 ，最後是保留幾個條文，那要保留條文也可以，至少能夠端的出去，但是看起來這一題好像沒有進度，這個事情可能需要大家再努力。

境外雇用外籍漁工的人權保障，朝向法制一元化這是理想，現在是雙軌，我們雖然沒辦法立即直接適用勞基法，但至少這一軌，工資的提升、勞動條件、保險、仲介制度等等，拉齊到境內僱用一樣的水準也可以，也算是一個策略，要透過這種行動計畫逐步的去推動，盼能緩進達到勞動公平的人權目標。

## 場次一：台灣移工制度是否違反國家消除強迫勞動之人權義務？

## Session 1：Does Taiwan's Migrant Worker System Violate the State's Human Rights Obligations to Eliminate Forced Labor?

■ 主持人 Moderator

台灣勞工陣線孫友聯秘書長

Yu-Lien Sun, Secretary-General, Taiwan Labour Front

■ 主講人 Speaker

中央研究院法律學研究所楊雅雯助研究員

Ya-Wen Yang, Assistant Research Professor, Institutum Iurisprudentiae Academia Sinica

■ 與談人 Discussants

國立政治大學政治系翁燕菁副教授

Vivianne Weng, Associate Professor, Department of Political Science, National Chengchi University

監察院王幼玲監察委員

Yu-Ling, Wang, Member of the Control Yuan

臺灣臺北地方檢察署林小刊檢察官

Hsiao-Kan Lin, Prosecutor, Taipei District Prosecutors Office

# 場次一主講人文章：楊雅雯/臺灣暫時性移工制度是否違反國家消除強迫勞動之人權義務？－以不自由勞動概念檢視國際及本土實踐

（全文請見右下方 **QR code**）

研究論文

《中研院法學期刊》第 36 期
頁 121-213（2025 年 3 月）



## 臺灣暫時性移工制度是否違反國家消除強迫勞動之人權義務？*
### ——以不自由勞動概念檢視國際及本土實踐

楊雅雯**

### 摘 要

本文以國際勞工組織（ILO）的第29號強迫勞動公約（C29）之實踐，檢視臺灣移工制度是否涉及國家消除強迫勞動義務之違反。此問題極具重要性，因為帶有強迫勞動風險的移工制度，將使自認合法運用移工勞力的雇主，成為強迫勞動與人口販運的一環，導致系統性的人權侵害，並為供應鏈招來受他國制裁的風險。本文首先指出，臺灣即便非ILO成員國，ILO C29對臺灣仍有規範意

* 投稿日：2024年3月27日；接受刊登日：2024年8月19日。〔責任校對：鄭竣能〕。
本文初稿曾發表於2023年12月5日之中央研究院法律學研究所個人學術研討會，筆者感謝台灣國際勞工協會吳靜如慷慨擔任與談，並承蒙王必芳、陳俊翰、謝季珍、張永健、馮聖晏等諸位老師及與會先進，於會中及會後提問與交換意見。其中陳俊翰博士詢問筆者為何不認同ILO公約作為習慣國際法的主張，俊翰媽媽謝季珍女士則提醒筆者對於障礙者家庭的困境亦應有更多著墨，筆者均銘記在心。願俊翰博士對臺灣人權實踐的投入與信念，在天上繼續照亮我們的前路。
本文之完成係受國家科學及技術委員會研究計畫〈國際勞動權之人權化如何影響社會經濟人權之可司法性並邁向內國法化？〉（NSTC 112-2410-H001-006-MY2）之資助，研究助理張德志、魏立茜、林靖蓉協助資料收集與整理，同仁李孟哲協助文獻格式之統整，司法院刑事廳蔡宗廷先生協助借閱資料。筆者由衷致上謝忱。亦感謝編輯葉欣怡、陳婉瑜和責任校對鄭竣能、陳沐恩及新學林編輯羅映婷的專業與備極辛勞。
** 中央研究院法律學研究所助研究員。
穩定網址：https://publication.iias.sinica.edu.tw/03115152.pdf。

義，因ILO採勞動權人權化策略，且C29經聯合國人權公約條約機構交互援引，其已構成臺灣在人權公約下整體國家人權義務的一環。其次，本文提出對不自由勞動的二種理解：「意願模式」與「能力模式」，作為分析C29發展軌跡的架構。意願模式側重保護自願性免於非經濟因素的扭曲；能力模式強調自由勞動需要降低經濟脆弱處境的制度作為。本文指出ILO對強迫勞動的定義看似固守意願模式，但就消除強迫勞動的應對措施已擴展至能力模式。最後，臺灣移工制度，從意願模式觀之，係處罰規範不足、過度剝奪轉職自由；從能力模式觀之，則無力應對移工高額仲介費用的經濟危脆處境，並坐視勞動法令樓地板的缺席。臺灣政府傾向以意願模式的邏輯，回應能力模式下的訴求，移工面臨法令構築之強迫勞動風險，反映的是臺灣對不自由勞動理解的落差。

關鍵詞：強迫勞動、不自由勞動、人口販運、現代奴隸、移工、國際勞工組織、第29號強迫勞動公約、勞動權、債務約束、能力取徑。

目　次

壹、問題與背景
貳、ILO強迫勞動公約對臺灣之規範意義
　一、為何討論ILO公約之實踐？
　二、人權體系整合詮釋的進路
參、強迫勞動的概念與消除義務：從意願模式到能力模式
　一、「不自由勞動」的二種理解
　二、ILO以意願模式為基底的概念與實踐
　三、ILO走向能力模式的軌跡
　四、小結：ILO實踐作為能力模式的共識
肆、臺灣移工制度的強迫勞動風險
　一、臺灣在意願模式下的作為與欠缺
　二、臺灣在能力模式下的作為與欠缺
伍、結論

# 場次一與談人簡報：王幼玲/監察院強迫勞動調查案例分析

人口販運防制法修法週年與強迫勞動禁止學術研討會

場次一：強迫勞動與勞動剝削罪之定義分析

## 【與談】
## 監察院強迫勞動調查案例分析

監察委員 王幼玲

2025.04.30

【案例：S女】

- ✓家庭看護移工S女於111年4月入境，受聘僱於雇主照顧其家屬，工作9個月期間經常被照顧者的三位家屬凌虐，每日工作時間長達21個小時，並剋扣S女應得薪資，經司法機關鑑別為人口販運被害人。
- ✓S女的行動及通訊自由受到限制，難以主動求助，而主管機關訪視時未察覺異狀。

檢方調查，被告○姓婦人及其2名女兒○姓姐妹等3人，自111年5月起聘僱印尼籍S女擔任看護工，照顧中風之兒子○男，工作9個月期間母女經常以工作不力為藉口，以**摑掌**、**拉扯其頭髮撞牆**或以**毆打**、**腳踩**、**扭捏**、**狠咬**等強暴方式毆打S女。

○姓姐妹並以強拉S女至浴室**將其全身淋濕**，以**蓮蓬頭水柱強灌S女嘴巴**，復以**電扇吹當時全身濕冷之S女**之方式，致S女冰冷難受，甚以S女之外衣骯髒為由，強行要求S女於餵食○男時，**脫掉外衣褲僅能穿著內衣褲**，甚至**以剪刀將S女之內衣剪斷**，以此等方式凌虐S女。

另再以外面疫情嚴重為由，**禁止S女外出**與外界接觸而有求救之機會，**沒收保管S女之手機**、**護照**，**限制其與家人及外界聯繫**，以此等方式私行拘禁S女之行動自由，造成S女全身多處挫傷及心靈嚴重受創。S女**每日工作時間從早上6時30分到翌日凌晨3時**，**長達21.5小時**，每個月薪水更被巧立名目**剋扣殆盡**（如S女5次洗衣費即遭剋扣 1萬元）。

S女在印尼之配偶因S女數個月未與其聯繫而察覺有異，旋透過仲介到訪關心，仲介見 S女全身傷痕且身無分文，即刻聯繫臺中市政府勞工局及移民署臺中市專勤隊。

3

s女的腳背被狠踩到瘀青紅腫。

雇主不准s女洗澡關門，還要求脫到只剩下內衣內褲為中風患者吃飯。

s女跨海來臺灣賺錢當看護，未料遭雇主母女三人施虐，被救出時全身傷痕累累。

本頁圖片來源：三立新聞網

**臺中地院**

**112年度訴字第1034號**

✓判決主文：

**3人共同犯人口販運防制法第32條第1項之強制勞力剝削罪,處有期徒刑1年,1年,10個月。均緩刑3年,緩刑期間付保護管束,並應向公庫支付20萬元,10萬元,10萬元,及接受法治教育3場次。**

✓判決理由之論罪科刑略以：

**審酌被告均無前科,...素行良好,然...犯罪情節非輕,然審酌被告3人業與告訴人調解成立,給付告訴人80萬元,...並當庭表示希望向S女道歉。**

**考量被告3人犯後於本院審理時均坦承犯行,尚知反省改過之犯後態度;衡酌被告A因長年照顧被照顧者,身心俱疲,甚至罹患重鬱症,被照顧者並已於羈押期間逝世;被告B罹患重鬱症,疑似思覺失調症;被告C罹患老年失智症、白內障.....**

**末查,被告3人均未曾因故意犯罪受有期徒刑以上刑之宣告,...其等因一時失慮,偶罹刑章,犯後已坦承犯行,事後已盡力彌補其等過錯,業與告訴人調解成立,顯有悔意,S女也同意給予被告3人緩刑,本院認被告3人經此偵審程序之教訓後,當能知所警惕,信無再犯之虞,....**

圖片來源:ChatGPT生成

**【案例：W女】**

- ✓ **家庭看護移工W女於111年1月入境，照顧巴氏量表零分的失能者，工作內容繁重，每日工時16.5小時，半夜還要協助翻身拍背。**
- ✓ **主管機關因COVID-19疫情未進行訪視，直到W女多次提出申訴，並已離開雇主家後，主管機關才前往檢查，未對W女受僱時的真實勞動條件與工作環境進行查證，造成W女無法轉換雇主而離境。**

圖片來源：unsplash

# 國際勞工組織(ILO)
# 提出11項強迫勞動指標

- 一、濫用弱勢處境
- 二、欺騙
- 三、行動限制
- 四、孤立
- 五、人身暴力及性暴力
- 六、恐嚇及威脅
- 七、扣留身分文件
- 八、扣發薪資
- 九、抵債勞務
- 十、苛刻的工作及生活條件
- 十一、超時加班

| 指標 | S女 |
|---|---|
| 濫用弱勢處境 | 對我國語言及法令不熟悉、初次出國工作、從事家庭看護工作，工作、住宿、食物皆依賴雇主。 |
| 行動限制 | ✓ S女表示，不知道自己工作地址在哪，只知道在大里。<br>✓ S女表示，有一次被雇主鎖在車庫，她打不開。<br>✓ 雇主家中裝置11支監視器。 |
| 孤立 | ✓ 雇主以外面疫情嚴重為由，禁止S女自行外出與外界接觸而有求救之機會，且沒收保管S女之手機，限制其與家人及外界聯繫。<br>✓ S女通電話時，雇主會持黑色方型物品在S女嘴邊，藉此使S女不敢向外界求援。 |
| 人身暴力及性暴力 | ✓ 雇主對S女施以摑掌、拉扯其頭髮、徒手毆打其眼睛、耳朵、以腳踩踏其手背、腳背、能扭捏其手臂等強暴行為。<br>✓ 雇主強拉S女至浴室將其全身淋濕，再以蓮蓬頭強灌水至S女嘴巴、復以電扇吹當時全身濕冷之S女。<br>✓ 雇主強行要求S女餵食被照顧者時，要脫去外衣僅穿著內衣褲；雇主更持剪刀剪斷S女之內衣。 |
| 恐嚇及威脅 | 雇主向S女恫稱：「不可以跟別人說我們打你，不然就要把那兩張照片(指S女遭凌虐倒地之照片)PO在網路上及傳給你老公」等語。 |
| 扣留身分文件 | S女之護照、居留證、健保卡、金融帳戶存摺等重要證件均由雇主沒收。 |
| 扣發薪資 | 兩造勞動契約存續期間111年5月3日起至112年3月2日止，雇主扣除已為S女給付之貸款金額、應扣款項外，僅給付S女924元薪資之顯不相當報酬。 |
| 抵債勞務 | 雇主以S女打破鼻酒1瓶須賠償5萬元、洗衣服要扣1萬元，且除上開苛扣外，雇主於次月與S女會算薪資時，會將款項由S女點收完畢後，再強制該等金額全數或大部分取走，以此方式未經S女同意剋扣S女應得薪資，致使S女受此不當債務約束而勞動。 |
| 苛刻的工作及生活條件 | ✓ S女三餐都是雇主前幾天的剩菜或是吃剩的魚骨頭，S女詢問可不可以吃飯，雇主當S女面把飯鍋的飯全部倒到垃圾桶。<br>✓ 雇主使S女睡臥於鋪墊薄墊之房間地上，使其夜間需同時看護房間內之被看護者，復將住處之廁所反鎖，禁止S女上廁所，如S女最終仍無法忍耐要上廁所時，每次要給100元至1,000元不等之金額，致S女幾乎鎮日無法上廁所、亦禁止S女洗衣服及限制其洗澡時不能把門關上。 |
| 超時加班 | 工作自清晨6時30分至翌日清晨3時許始能休息，每日工作時間長達21個小時。 |

| 指標 | W女 |
|---|---|
| 濫用弱勢處境 | ✓ 對我國語言及法令不熟悉、從事家庭看護工作，工作、住宿、食物皆依賴雇主。<br>✓ W女表示：「雇主曾向本人表示過往移工都有吃豬肉，要本人試吃」。<br>✓ 雇主於臺中勞工局協調會上主張，要求W女賠償未做滿3年的費用，否則不同意轉換。 |
| 行動限制 | 印尼駐臺辦事處向本院表示，W女需要在警察上門才有辦法逃離雇主家。 |
| 人身暴力及性暴力 | W女提起訴願意旨略以：長期受雇主情緒性不當對待，且有2次遭肢體暴力侵害。 |
| 恐嚇及威脅 | 雇主於臺中勞工局協調會上主張，要求W女賠償未做滿3年的費用，否則不同意轉換。 |
| 苛刻的工作及生活條件 | ✓ W女所照顧的對象，是經醫師診斷、巴氏量表0分、完全無法自理生活的被照顧者。印尼駐臺辦事處向本院說明對W女受僱時的情況的瞭解，W女面臨的是：被照顧者其實是需要2個人來分攤照顧責任的，但輪班的實際情況未如預期，移工始終無法真正休息：長時間下來，已嚴重身心疲憊。<br>✓ W女提起訴願意旨略以：雇主要求W女每日執行抽痰侵入性治療，及從事其他勞務內容有煮飯菜、整理家務、清潔環境並維護等逾越法定許可以外之工作，有違反勞動契約等情事。<br>✓ W女提起訴願意旨略以：雇主常態性於深夜睡眠時間，肆意於客廳觀賞電視以及吃零食，製造擾人噪音。 |
| 超時加班 | W女每日工作時間從清晨6時30分至翌日3時30分結束，每日工作時間長達21個小時，可供連續睡眠的時間僅3小時。 |

# 調查發現 1　　入國訪視流於形式

- ✓ S女部分,主管機關有去入國訪視,訪視結果「正常使用」,主管機關並沒有發現該時S女已受不當對待。
- ✓ W女部分,主管機關因疫情有簽准暫緩訪視,但也沒有以電話關懷W女,完全置之不理。

| | |
|---|---|
| 查察結果 | □正常使用　□訪查時無人在家　□拒訪　□被看護人一方不在　□外勞一方不在<br>□外勞隨被看護人或雇主遷移他地(請至當地警察機關辦理外勞居留地址異動)<br>□外勞隨被看護人移至養護機構(應先函報請勞委會同意)<br>□地址搬遷　□查無此址　□查無此人□外勞已轉換：　年　月　日<br>□外勞已出境：　年　月　日　□外勞行蹤不明：　年　月　日<br>□被看護人往生：　年　月　日<br>其他：1.□雇主代扣外籍勞工護照、居留證件及財物 2.□雇主尊重外籍勞工信仰習俗<br>3.□留置法令宣導手冊、刊物及資料及宣導消防事宜 4.＿＿＿＿＿＿ |

| 違反法規事實 |
|---|
| □違反就業服務法第 56 條：受聘僱之外國人有連續曠職三日失去聯繫或聘僱關係終止之情事，雇主未於三日內以書面通知當地主管機關及警察機關。 |
| □違反就業服務法第 57 條第 1 款：聘僱未經許可、許可失效或他人所申請聘僱之外國人。 |
| □違反就業服務法第 57 條第 2 款：以本人名義聘僱外國人為他人工作。 |
| □違反就業服務法第 57 條第 3 款：指派所聘僱之外國人從事許可以外之工作。 |
| □違反就業服務法第 57 條第 4 款：未經許可，指派所聘僱從事第 46 條第 1 項第 8 款至第 10 款規定工作之外國人變更工作場所。 |
| □非法扣留或侵占所聘僱外國人之護照、居留證件或財物。 |
| □未依「外國人生活管理計畫書」執行:（說明：　　） |
| □其他：（說明：　　） |

# 調查發現 1　　入國訪視流於形式

**入國訪視訪什麼？**

- 外勞業務檢查表
- 外國人生活照顧服務計畫書
- 私立就業服務機構收取外籍勞工費用調查表

## 調查發現 2　　違法約定解約賠償

- ✓ 許多聘僱移工的雇主,都向移工主張「提前解約要賠償」。
- ✓ 主管機關在協調會上知道雇主的要求不合法,卻毫無作為。放任雇主對移工要求賠償,否則不同意轉換。
- ✓ 移工經常迫於無奈答應，最終因而賠償或因無法賠償，受制他人，面臨強迫勞動的不利處境。

圖片來源:ChatGPT生成

**S女雇主主張為引進S女，已支付高額的申辦費用，若更換移工，這些費用將無法追回。**

圖片來源:ChatGPT生成

**W女雇主則是要求W女賠償未做滿3年的費用。**

## 調查發現 3　　早有跡象可循

- ✓ 仲介曾有許多線索察覺S女的行動通訊、自由受限。
- ✓ 仲介更是曾傳訊雇主有關人口販運防制法相關規定,卻未依法通報主管機關。
- ✓ 仲介有長達半年時間未與S女本人碰面或取得聯繫。
- ✓ 勞動部的仲介評鑑結果,未能真實反映仲介落實、遵守法令情形。

圖片來源:ChatGPT生成

**就業服務法**第40條第1項第19款規定略以，**仲介公司及其從業人員**從事就業服務業務，知悉受聘僱外國人**疑似**遭受雇主、被看護者或其他共同生活之家屬、雇主之代表人、負責人或代表雇主處理有關勞工事務之人為性侵害、**人口販運**、**妨害自由**、重傷害或殺人行為，應於**24時內**向主管機關、入出國管理機關、警察機關或其他司法機關通報。

**人口販運防制法**第9條第1項：「警察人員、移民管理人員、勞政人員、社政人員、醫事人員、民政人員、戶政人員、教育人員、觀光業、移民業務機構從業人員及**私立就業服務機構從業人員**或其他執行人口販運防制業務人員，在執行職務時，發現有**疑似人口販運**案件，應立即通報當地司法警察機關。司法警察機關接獲通報後，應即接辦處理及採取相關保護措施」。

## 早有跡象

- ✓ 雇主刻意避開仲介，自行至機場接機。
- ✓ 雇主未告知醫院即將完成入國健檢的移工帶走。
- ✓ 雇主規避仲介要帶移工去定期體檢，自己偷偷帶去。
- ✓ 兩度接獲母國仲介轉知S女未與母國家人聯繫。
- ✓ 仲介到府訪視時無法見到S女或多做交談。
- ✓ 仲介公司的翻譯老師表示無法聯繫上S女。

## 仲介評鑑

**仲介公司105年至112年之評鑑總成績**(滿分為104分)**為**

**B級**(89.88分)、**A級**(94.17分)、**A級**(92.35分)、

**績優免評**、**A級**(93.96分)、**績優免評**、**A級**(98.26分)。

# 調查發現 4　苛刻的工作及生活條件

- ✓ 雇主與W女另行約定來臺後每日工作行程。
- ✓ W女照顧的是巴氏量表零分的被照顧者，每日工時16.5~21小時。
- ✓ W女因未有足夠休息、工作太過繁重及長時間睡眠不足等，向1955專線申訴。
- ✓ 依W女所述，W女夜宿客廳，家屬經常於深夜時間恣意於客廳觀賞電視及吃零食，嚴重影響W女之睡眠。雇主曾強迫W女吃豬肉之行為。

圖片來源:ChatGPT生成

## 未經印辦驗證

是雇主與W女另行約定。

雇主不否認約定內容即是實際情況，
反而強調W女是基於同意該約定才入境。

## 違反印尼範本

範本規定雇主須提供移工不得低於8小時的休息時間,但本件W女工時核算至2300為16.5小時,核算至0330為21小時,可供連續睡眠的時間僅3小時。

表2　W女每日工作行程表(僅節錄中文部分)

| 時間 | 工作內容 | 時間 | 工作內容 |
|---|---|---|---|
| 06：30 | 量血壓，翻身拍背，餵食營養品，牛奶，藥，吃早餐 | 15：00 | 餵食牛奶，用吹痰器吹痰，手腳按摩 |
| 08：30 | 洗澡 | 15：40 | 翻身拍背 |
| 09：00 | 騎腳踏車，手腳復健，按摩 | 16：00 | 騎腳踏車，手腳復健按摩，收衣服 |
| 09：30 | 洗曬衣服，餵中藥，用吹痰器吹痰 | 16：50 | 餵食營養品 |
| 10：30 | 翻身拍背，刷牙漱口，凝膠 | 17：00 | 準備晚餐 |
| 11：00 | 餵食牛奶 | 17：30 | 翻身拍背，餵食牛奶，吃晚餐，洗碗 |
| 11：30 | 準備午餐，吃飯 | 20：00 | 量血壓，吹痰(幫阿嬤身體、手、腳)按摩，工人洗澡，個人時間 |
| 12：30 | 翻身拍背，餵食牛奶，洗碗，整理垃圾，痰杯水要倒掉 | 21：00 | 翻身拍背，餵食營養品，刷牙漱口，凝膠，痰杯水要倒掉，個人時間 |
| 13：30 | 睡午覺 | 23：00 | 翻身拍背，餵食牛奶，就寢 |
| 14：30 | 翻身拍背 | 03：00 | 翻身拍背，餵水 |
| 注意事項 | 1.(略)。2.(略)。3.(略)。4.(略)。<br>5.請按照雇主排定的工作執行任務，態度認真，把心放在工作上。<br>6.夜間需起床翻身，更換尿布，依天氣冷暖增減棉被。<br>7.(略)。8.(略)。<br>9.離開阿嬤身邊，要告知雇主。<br>10.煮飯菜，整理家務，清潔環境並維護。<br>11.來臺後交往單純，避免與在臺的親戚朋友聯絡。<br>12.使用行動電話請在規定時間內(休息使用)，上班時間不可使用。<br>13.休假，要在學習及工作穩定，病人病況許可，疫情趨緩，疫苗施打完成，和雇主討論後實施。<br>14.阿嬤身上的管路，氧氣管，鼻胃管，要注意不要脫落，不要拉扯到。 | | |

資料來源：整理自W女提供，本案製表。

**連印辦都表示W女太辛苦!**

## 調查發現 5　延誤被害人轉換工作

- ✓ S女被救出後,安置於印辦的安置中心。
- ✓ 安置中心於**112/3/31**函向勞動部申請轉換雇主或工作。
- ✓ 勞動部直到**112/5/25**才告訴安置中心需要補件。

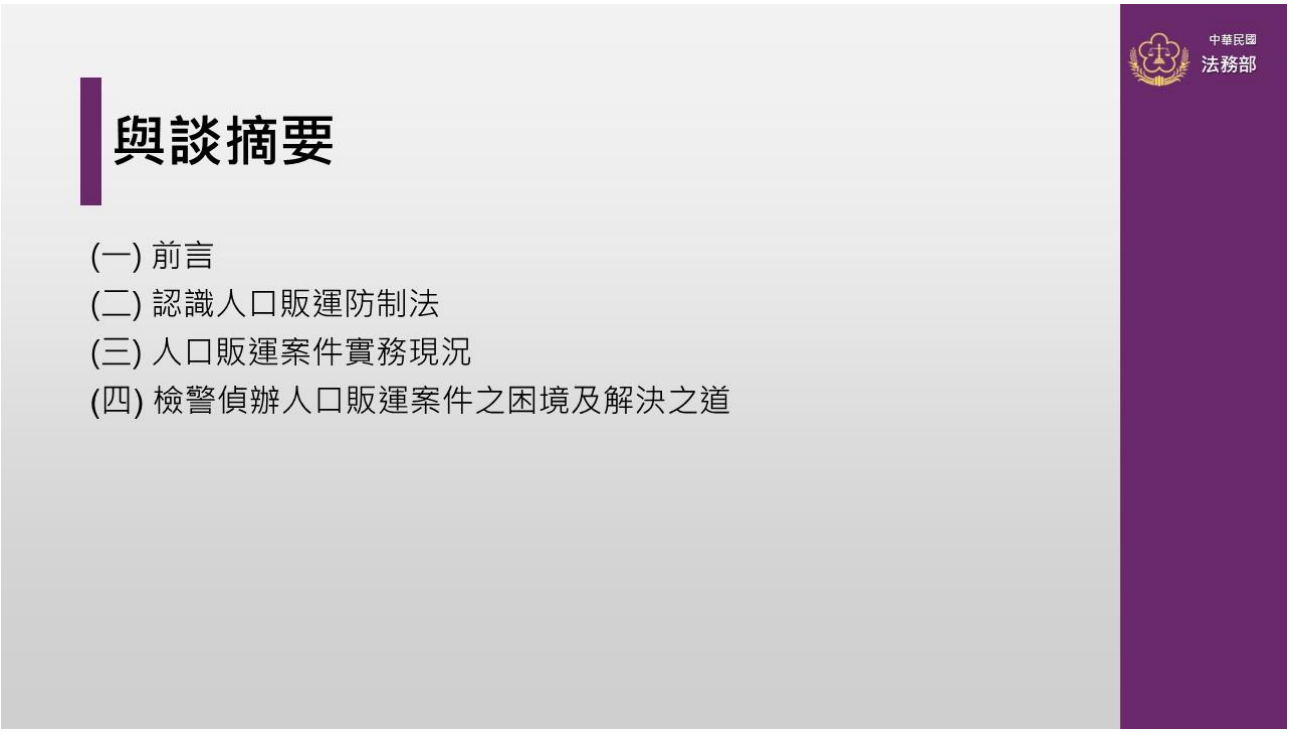
**無故延誤 S女轉換雇主申請長達2個月!**

不僅嚴重影響S女的工作權益，
還可能加劇她原本脆弱的處境。

圖片來源:ChatGPT生成

# 行政措施無法解決制度造成的風險

## 場次一與談人簡報：林小刊/人口販運防制法簡介與實務現況



中華民國 法務部 Ministry Justice

# (一)前言

中華民國
法務部

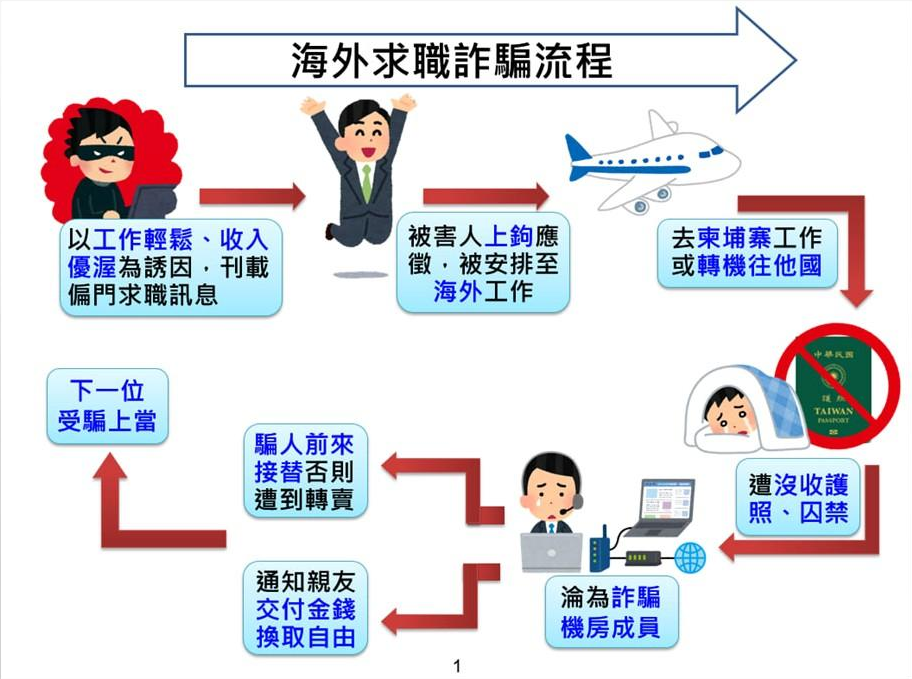
## 概說

- 依據美國國務院所發布之人口販運報告，近年來均將臺灣列為最佳第一級國家名單
- 然而，法院就人口販運案件判決有罪之比例偏低
- 如何解決上開問題？

中華民國
法務部

中華民國 法務部 Ministry Justice
(二)認識人口販運防制法
中華民國
法務部

認識人口販運防制法
中華民國
法務部
人口販運
是什麼？




中華民國
法務部

# 人口販運防制法修法歷程

- 112年6月14日條文大幅度修正，113年1月1日開始施行

- 本次修法四大重點：
- 一、修正人口販運之定義以符合國際標準
- 二、擴大處罰嚴懲不法(放寬構成要件及加重刑責)
- 三、加強被害人保護
- 四、增訂廠商及法人參與犯罪之責任

- 施行細則於112年12月28日配合修正，113年1月1日開始施行

中華民國
法務部

# 何謂人口販運？

- 人口販運防制法第2條第1款：
- 主觀上意圖剝削+客觀上以不法手段而從事買賣人口、勞力剝削、性剝削及摘取器官(注意：依法條規定，僅有4種狀況)

- 人口販運防制法第2條第2款：
- 人口販運罪：指從事人口販運，而犯本法、刑法、勞動基準法、兒童及少年性剝削防制條例、人體器官移植條例或其他相關之罪

(注意：人口販運防制法為最大宗規範人口販運罪之法律，其餘少數則散布在其餘法令當中)

認識人口販運防制法

中華民國
法務部

# 勞力剝削
# 是什麼？

認識人口運販防制法

中華民國 法務部

# 勞力剝削是什麼？

## 構成要件分析

中華民國 法務部

- **第31條：**
- 以強暴、脅迫、恐嚇、拘禁、監控、藥劑、詐術、催眠術或其他相類之方法，使人從事勞動與報酬顯不相當之工作或實行依我國法律有刑罰規定之行為者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金。
- **利用不當債務約束、他人不能、不知或難以求助之處境、扣留重要身分證明文件，使人從事勞動與報酬「顯」不相當之工作或實行依我國法律有刑罰規定之行為者，處三年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百萬元以下罰金。**
- 利用未滿十八歲之人，使之從事勞動與報酬顯不相當之工作或實行依我國法律有刑罰規定之行為者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金。
- **意圖營利犯前三項之罪，依下列規定處罰：**
- 一、犯第一項或前項之罪者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣七百萬元以下罰金。
- 二、犯第二項之罪者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金。
- 前四項之未遂犯罰之。

## 補充說明

中華民國
法務部

- **不當債務約束：**
- 指以內容或清償方式不確定或顯不合理之債務約束他人
- 舉例：
- 利用各種名目苛扣薪資及要求給付其他費用，造成被害人無法清償債務
- **不能、不知或難以求助之處境：**
- 被害人非法入境、非法居留、身處異鄉、語言不通，或其他相當情形之弱勢處境(修正前施行細則)
- 應考量被害人之經濟、生理、心理、情感、家庭、社會地位、智識水平、身分及語言狀態等相當情形之脆弱處境認定之(修正後施行細則)

中華民國 法務部 Ministry Justice

# (三)人口販運案件實務現況

中華民國
法務部

## 各級法院判決現況—截至113年8月底

| 判決結果 | 勞力剝削案件 |
| --- | --- |
| 有罪 | 77件(40.9%) |
| 無罪 | 111件(59.1%) |

中華民國
法務部

## 法院判決無罪之原因

- 被害人說詞反覆(如記憶不清、不諳法令、表達能力不佳、業已和解或基於訴訟壓力等)。
- 被害人陷於不當債務約束或脆弱處境，本質上可歸責於自己：
- 1.被害人曾經簽署債務同意書或遭扣除之金額有其依據。
- 2.被害人仍非完全不能對外求助，僅係未對外求助。
- 勞力剝削案件中，法院認定勞動及報酬未達顯不相當之程度。
- **小結：法院判決無罪之比例偏高(事後者角度?)**
- **不好說的秘密：司法人員大多對人口販運不熟悉**

中華民國
法務部

中華民國 法務部 Ministry Justice

# (四)檢警偵辦人口販運案件之困境及解決之道

中華民國
法務部

中華民國
法務部

## 檢警面臨之挑戰-製作筆錄之困難

- **被害人本身遇到的問題：**
- 被害人通常是外籍移工，欠缺被害意識(此與一般犯罪之差別甚大)
- 被害人因智識程度有限，或因屬最底層勞工，所接觸的資訊有限，無法清楚表達遭剝削之實際狀況
- 被害人擔憂影響後續工作不願出面報案，或礙於和解壓力避重就輕回答

中華民國
法務部

# 檢警面臨之挑戰-製作筆錄之困難

- **通譯遇到的問題：**
- 找不到合適的通譯！
- 翻譯水準參差不齊
- 通譯費太低

中華民國
法務部

# 解決之道-檢察官可以做的事

- **製作筆錄前宜適度對被害人說明案況、鼓勵被害人或安排專業人士在場**
- **宜對同一被害人製作兩次以上之筆錄**
- **起訴書中多著墨本案認定不當債務約束或脆弱處境之原因**
- **加強蒐證**

中華民國
法務部

# 解決之道-其餘政府機關之作為

- 明訂各行各業之勞動標準(確認有無勞動顯不相當之標準)
- 培養通譯人才
- 加強院檢警之多方聯繫或舉辦座談會
- 加強雇主監督
- 加強外籍移工法治教育

中華民國 法務部 Ministry Justice

# ~感謝各位~

中華民國
法務部

# 場次一專題演講會議實錄

## 一、場次一主持人台灣勞工陣線孫友聯秘書長發言：

羽凡老師跟我講說，我有十分鐘的時間。主持人要十分鐘的時間，我覺得不太可能。雖然這個題目的確想要講的事情很多，畢竟從 1990 年開始參與反血汗工廠的運動開始，到後來這幾年密集的包括跟 Bonny 還有跟很多的老朋友一起在議題上面做一些調查。

我剛剛完成台灣 500 大企業的有關強迫勞動的調查，當然大家可想而知回收率不會太高，因為大家可能沒有意識到這個問題的重要性，尤其是國際貿易，把這個議題放在國際貿易之下的重要性。那當然今天的主題主要還是針對移工，因為這個題目就是臺灣移工制度是否違反國家消除強迫勞動之人權義務，這個題目是一個非常嚴肅而且是重要的，譬如說我舉一個例子 我實際上被國際學者問說臺灣的制度允許移工可能一年要花將近一個月的薪資來負擔所謂的服務費，有沒有構成這個 ILO 強迫勞動的指標的議題。

今天我有拜讀了雅雯老師的文章，包括說自由跟不自由的這個刻度，我就舉一個友會所處理的一個勞工職災的案件，當一個移工，他只有兩種選擇，加班或不加班，加班加到滿或者是零加班的時候，請問他是有自由的選擇嗎？那顯然這個答案我相信在座各位，包括線上的夥伴都有答案，顯然他沒有那個自由，他只能夠選擇加班加到滿，那結果當然最終的結果就是我們最不想看到的，職業病、職災的這個結果。

所以今天感謝邀請，讓勞陣一起成為這麼重要的一個活動的協辦單位，也邀請我擔任這一場的主持。主持人的話就不要太多，我們就立即來請楊雅雯助研究員來主講這一場，然後待會再請三位與談人來就這樣的一個議題來分析。雅雯老師長期研究強迫勞動，包括我們的與談人王又幼玲委員好幾案的調查都跟漁工有關，那當然還有我們的檢察署的這樣的一個實務面怎麼去看待。我前陣子才跟羽凡一起在法官學院一起辦過訓練，教這個跟法官跟司法人員一起的教育訓練。那當然還有燕菁，國際法公約的專家，那我們就很期待這一場，我就把麥克風交給雅雯。

## 二、場次一主講人中央研究院法律學研究所楊雅雯助研究員發言：

各位先進大家午安，我是中央研究院法律學研究所的助研究員楊雅雯，我大概是兩年前開始比較關注這個強迫勞動的議題，當時候我覺得它真的是一個相對冷門的議題，因為儘管譬如說像 2020 年已經有 34 個跨國的 NGO 因為這個

台灣漁工的處境問題，對政府呼籲我們應該要確保所有的漁工可以享受到國際勞工組織，也就是 ILO 所提倡的核心勞工標準，包括 ILO C29 號公約，但是我們的勞動部認為我們的法制已經採納所有的核心標準，所以強迫勞動並不是問題。 那又譬如說大家都很尊敬的學者焦興鎧老師，他也多次的主張自從台灣有了勞基法以後，台灣在強制勞動方面沒有太大的問題。但是如果我們先去看 ILO 2022 年統計，它指出全世界至少有跟台灣一樣多人口的人，處在這個私經濟的強迫勞動處境當中，其中半數的強迫勞動發生在中高所得，譬如說像台灣這樣子的一個國家，強迫勞動盛行的產業是建築、農業、漁業、家戶照顧，這些都是我們開放移工的產業，最後一個，移工受到強迫勞動比例是一般非移工的三倍以上。所以我就非常的好奇，在勞動部的眼中，難道台灣是一個免於國際強迫勞動趨勢的一個樂土、人間淨土？

所以我這篇報告基本上就是想要透過這個 ILO C29 號的實踐來檢視台灣移工制度裡面是不是會有強迫勞動的風險，這個報告裡面會分成三個小主題，第一個就是為什麼台灣要去遵守 ILO C29 號的公約，特別是台灣被排除在 ILO 之外，我們也不是會員，我們也沒有批准過 ILO-C29 號公約。第二個問題就是說 ILO-C29 號要求一個國家到底應該要去做什麼才可以消除強迫勞動。第三個就是台灣的移工政策從 C29 的標準來看，我們到底做得怎麼樣？

我認為討論這樣的一個問題，它有兩個意義，第一個意義當然就是說，台灣不是世界的孤島，台灣是因為中國因素的關係，我們被全面性的排除在聯合國的運作之外，包括 ILO、包括聯合國的人權公約體系，但是我們自己不應該接受這樣子的排除，我們作為一個主權國家，國際法秩序就是台灣法秩序的一部分 ，所以我們必須讓國際法秩序跟台灣的法秩序發生有機的連結，真正去理解國際法秩序對於台灣法秩序的挑戰跟衝擊，去成為別人不准我們成為的，就是一個世界的台灣，一個人權的國家。那第二個事情我想要指出，台灣在消除強迫勞動上面，我們所做的不足，其中有一個原因其實是概念性或者是理論性的問題，就是說我們會忽略到 ILO 對於消除強迫勞動的做法，逐漸的從單純的去保護勞工的意願，逐漸走向去提升勞工的能力，這個軌跡在台灣不太容易被看見，我在下面會說明這個細節。今天主要的報告內容，大家可以掃這個 QR code，這是一個蠻長的文，所以我語速會比較快。

時間的關係，對於台灣為什麼要遵守 ILO 公約的這個議題，我直接說明結論。我們因為不是 ILO 的會員國，過去學界對於 ILO 公約在台灣的地位，有些認為僅供參考，有些認為批准過的公約是條約法，但沒有批准過就 GG 了，有些認為這是國際習慣法，這三個立場我都不是很滿意。我主張在我們台灣已經

引進了聯合國公約作為內國法化的一部分，因為聯合國人權體系彼此之間必須整全的來加以詮釋，所以當人權公約的條約機構援引 ILO 的核心公約來解釋，在人權公約的範圍之內，這種交互援引會使得 ILO 的核心公約已經構成了台灣政府的人權義務的一部分，這個詳細的論證大家可以掃這個 QR code。這篇論文是特別紀念台灣障礙者人權的先行者陳俊翰博士，因為我們最後一次學術交流跟討論，就是在討論這個 ILO 公約作為國際習慣法的問題，我相信他的精神會在天上繼續引領我們的前路。

在我們進入這個 ILO 的 C29 討論之前，我想要先提醒關於 ILO C29 號的歷史，這是全世界第一個以消除強迫勞動為目的的國際法文件，在 1930 年通過，1930 年就是兩次世界大戰之間，那仍然是一個殖民主義盛行的年代，所以他最初是為了要緩和歐洲殖民強權國家對於他的殖民地原住民的強迫勞動，當時候的歐洲殖民強權對於他殖民地的原住民採取一種極為種族主義的態度，所以他極力的為強迫原住民族勞動而辯護，所以他會說強迫勞動是必要的，帶來文明、帶來開化、帶來公共秩序、帶來科技跟經濟的進展，你要強迫這些所謂的原始民族學習一種工作上的倫理，這個是為他好，實際上他必須要壓榨原住民的免費勞動力，這個才會是殖民地經濟的骨幹，所以你可以想到說，ILO C29 公約的通過一定會受到歐洲強權國家的強力抵制，我們必須理解到強迫勞動的定義在這個背景之下必然是狹窄的，並且它會允許廣大國家暴力的例外，但是除了直接暴力之外，殖民強權也用其他間接的方式去逼迫原住民族進入一個低薪的工業生產體系，譬如說他會去剝奪原住民族的土地，破壞他原本的生產及維生方式 ，不准他去採集、不准他去狩獵並課徵他人頭稅，要求這些稅只能夠用現金的方式去繳納，那原住民族為了拿到現金只好進去工廠工作，這些間接去逼迫原住民族勞動的方式，就不會在這個 C29 公約的檢視之下。最後就只有被放在這個 R35 第 35 號建議裡面，大部分的時候被歷史遺忘，所以我們必須要瞭解到 C29 公約他本身是一個非常重大的人權成就，但是也有很多的歷史侷限。我們今天看到的就是 ILO 如何在這個 90 年的時間裡面，逐步的去克服這些歷史侷限的軌跡。

在進入 ILO C29 公約的軌跡之前，我想要先引進一個在理論上面我們或許可以用兩種不同的角度去理解什麼叫做不自由勞動，就是 unfree labor。這兩種模式的主要差異就是在要去判斷這個國家什麼是他應該要去介入的不自由勞動的時候，你會不會認為一個人受制於經濟必需 economic necessity 的時候，會構成一個不自由的勞動。第一種模式我稱之為意願模式，它就是一個非常古典自由主義的對於自由的理解，比較傾向這個消極自由，所以你只要沒有遇到直接

的強迫、強暴、脅迫、詐欺、催眠術或他法傷害到個人的意願的話，基本上你會認為說他就是一個自由的勞動。所以典型的例子我們就會說，過去農奴經濟，人被綁在土地上沒有流動性，他不自由勞動，可是你進入工業社會裡面，你就可以決定說你要去哪一家工廠工作，這個就是自由勞動市場，所以當今天國家如果要去遏止什麼叫做不自由勞動的話，就是會去處罰犯下這些強暴、脅迫、詐騙勞動力的這些人，但是這樣子對於自由的理解，我們當然知道是很稀薄，譬如說像馬克思他就會批評說，在前面的這個意願模式裡面，你看起來好像勞工可以去決定要把他的勞力賣給誰，可是其實他沒有選擇不要去賣的這個自由，因為如果你不要出賣勞力，你等於就是沒有辦法生存，就是死亡，所以像這樣子一種契約自由其實是一個法律上面的虛構，看起來人好像是自由自在，可是其實你是無依無靠。所以另外一種想法，就譬如說沈恩，他就會比較強調自由其實應該是看一個人在外在的跟內在的限制之下到底有多大的可能性，你可以達成對你來說值得實現的事項，那這就是一種比較積極自由的概念。那就是說國家他今天確保自由的方式就是必須要以這個制度來確保人可以享有一定數量內容合理的選項，你只有真正有辦法去做出這些選擇，那這些合理的選擇裡面你去進行勞動，我們才說這個是一個自由的勞動 。

如果你去比較一下這兩種模式，一個比較古典的自由意願模式之下你會認為說這個剝削跟自由是兩回事，剝削是剝削， 自由是自由。那不自由是蠻明顯的，就是你就會看說到底有沒有強暴、脅迫、詐欺等等的影響。國家的角色就是去遏止這些非經濟的因素對於一個人意願的影響，如果能夠做到的話就是貫徹契約自由，這個意願模式對於強迫勞動的解方其實蠻清晰的，就知道用一個刑法 大概可以處理，但是如果是從能力模式來看就會發現剝削跟自由常常會相連，當然不是一定要贊成馬克思的整個理論，但很直觀你就可以知道一個人如果是一個赤貧的生命，他往往就是一個沒有選擇的生命，你在經濟上面對非常危險脆弱的處境的時候，你就會很歡迎這個時候剝削你的選項，但是這個時候你的選擇到底是不是自由的？當然是有問題，所以這個時候自由會常常跟剝削相關。

再來就是說什麼是國家應該介入而不自由？這其實是一個建構的結果，是人們經歷過政治掙扎之後所形成的共識，所以我們就會更加的去在意到底國家的權力怎麼樣去制度化個人的經濟依賴跟危險脆弱的這些風險。我們也常常需要仰賴一套外在的社會正義的標準去告訴你什麼叫做足以使人自由的選項，所以其實對抗不自由的解方，就是你比較難知道，比較難有共識。那在這個時候，我其實覺得 ILO 其實是提供給我們的就是一套這樣的幫助，它其實幫助我們去

思考什麼樣叫做足夠的選項，它可以是一個起點，什麼是合理的條件。那如果我們來看這個 ILO C29 公約的實踐，到底是在對抗哪一種不自由？那你現在來看，第一個從它的文字定義上來講，它是一個很明顯的以意願模式，古典意願模式作為出發點的規定，它的第二條規定說強迫勞動兩個要件，第一個就是說它是違反意願提供勞務，第二個是說在威脅或懲處之下沒有辦法離開。以第一個要素當然就是自願性，這個自願性必須是貫穿整個契約，從進去到離開，而且這個從契約的工作項目到全部的條件都必須要符合，這看起來很簡單，其實沒有人容易達成，特別是離開的自由。

那第二個就是懲處的脅迫，這個 ILO 承認一個相對寬廣的理解，不管是心理上、生理上、權利、利益的損失，他大概都覺得是包含在裡面。由於他是一個意願模式的定義，所以基本上專家委員會不會認為人在經濟危脆之下所做的工作是直接的強迫勞動，所以他就會說只是沒有其他的就業機會，那不是一個強迫勞動，強迫勞動不是低薪。貧困跟你家庭需要收入這個不是強制，你因為貧困所以沒有辦法離開其他工作不構成強迫勞動，所以他會把這些種種的背後經濟危脆處境看起來好像是排除在直接強迫勞動的那個定義之外。那你如果從這個條文的意願模式來看，ILO 專家委員會認為你要去保護這個移工的意願，國家應該要做什麼？我們大概可以說有兩個層面，第一個是懲處，第二個是流動。那我們先看懲處，懲處就是你必須要嚴格，確實嚴格處罰強迫勞動違犯，這規定在第 25 條，專家委員會強調這個刑罰必須要相稱，所以只是罰鍰絕對不夠，然後也建議應該以特定獨立的構成要件去處罰才能夠釋放出明確訊息，告訴社會大眾這是一種嚴重的犯罪，也就是說你當然可以用一般性的妨害自由去處罰，但是這是不夠的，因為你的訊息不清楚。

有些典型的風險行為會引發強迫勞動，譬如說扣護照，這個建議他可以獨立成罪，那第二個層面就是確保移工工作流動的暢通，也就是說他有出口可以離開這份工作。所以如果你是規定說移工要在雇主有責的時候才能夠離開的話，那這個雇主有責事由必須夠寬廣，包含一切事由，除了有責以外，你也必須確保移工在雇主沒有責任的時候，他也要能夠離開這份工作，你可以要求他可能要事先預告一個月、兩個月，但是預告之後他就應該要能夠獨立的離開，並且他有權利可以去找下一份合法工作。

除了意願之外，現在如果再更細緻的去看這個專家委員會針對 ILO C29 公約給各國的建議，你就會發現說有越來越多的建議是關注在如何提高移工抵抗剝削的能力上面，所以我們會看到慢慢的從單純的意願模式走向能力模式的軌跡。為什麼會有這樣子的發展？第一個就是受到人口販運法制的影響，人口販

運法制其實被害人的意願它不是完全的重點，它比較關心是有沒有發生剝削，但是巴勒摩議定書把人口販運定義成是一種剝削，那這個多少就會讓剝削還有強迫所關注的這個現象開始合流。那第二個會有所影響，就是這個指標的發展，強迫勞動跟人口販運的指標會指出一些典型的高度風險的現象，你如果仔細去看這個這個強迫勞動的指標，裡面就會涉及一些糟糕的勞動條件、生活條件，一般我們會認為是剝削的現象，譬如說這個苛刻生活條件、超時加班這種。當你看到這些很苛刻的現象的時候，你就開始會回頭來想說，當事人到底有沒有資源這樣子，那當然指標不能取代法律定義，可是當國家試圖要去降低強迫勞動的風險的時候，很多作為你必須盡可能的去降低這個指標上面會發生的現象對不對？所以那就包括說你要降低這些剝削可能發生的現象，從而你怎麼樣減少剝削這件事情，就進入了你到底要怎麼樣真正的有效遏止強迫勞動的作為的思維裡面，所以如果你要保護這個移工的選擇能力，那 ILO 會認為國家應該要做什麼？

我也談兩個層面，第一個就是很明顯你需要全面性的勞動法令的保護，而且這些勞動法律的保護必須要好好執行，你必須一定要先把這個工作跟生活的這個樓地板先撐起來，你的選項才會變得合理，你才有辦法減少人因為經濟危脆進入惡劣工作的可能性。第二個你必須要遵守公平招募一般原則，那海外移工因為高額的國際遷徙費用跟招募費用所引發的債務被認為是現代債務拘束的成因，所以你當然就必須要針對這個高風險的情境加以管制，那它最基本的核心原則 當然基本上就是你不可以對求職人收取招募費用，然後政府必須採取足夠的措施，使得這個求職人可以不用付費。

那最後一個部分我們就來看看保護意願跟能力方面，到底台灣做的怎麼樣？談到意願，我們剛才前面第一個就是說，你要制裁違犯者，第二個就你要確保移工流動，那制裁方面在 2023 年修訂人口販運防制法之前，台灣制裁強迫勞動只有兩個法律，第一個就是 1935 年的刑法使人為奴隸罪，第二個是 1984 年勞基法第 5 條。我們先看使人為奴隸罪，這個規定是在中華民國政府還沒有統治台灣的時候，為了去回應這個中國社會對奴婢買賣的民情而制定的，那國民黨政府來台灣以後，這個刑罰在司法實務上逐漸沒有辦法去想像什麼樣叫做奴隸，或者是類似奴隸的地位，所以在司法實踐上面，開始對奴隸有一種新的想像，所以會成罪的案例往往是這個被害人受到長期的剝奪自由，伴隨大量的身體凌虐，但是強制搾取勞力不是必要的，也就是說奴隸他本來是一種最惡劣形態的強迫勞動，但是台灣司法對於這個奴隸的想像不再視為是一種生產模式，而比較是一種失去尊嚴的比喻，所以這個使人為奴隸罪在台灣就失去了去處罰最惡

劣形態強迫勞動的性質。那第二個法律是勞基法規定說雇主不得強迫勞工勞動，這個規定漏洞很多大家都知道，譬如說他只處罰法律上的雇主，所以如果你是第三人，譬如說仲介也不會被處罰到，如果說你可能不受到這個勞基法保護，那你是不是受到這個第五條的規定的保護呢？其實有問題對不對？譬如說家戶移工他很可能就不受到保護，所以這個其實告訴我們，當勞工他的勞動條件的保護越弱，連帶就減少強迫勞動的保護，但是這個規定我想最大的問題是在實務上幾乎沒有案件，司法院的判決資料庫從 2001 年以後大概完整收錄各級法院的判決，可是在這個資料庫裡面搜不到勞基法第五條判決成罪的案件，所以在司法實務的眼中，這其實是一個無足輕重的條文，完全 irrelevant。其實你可以想像這個結果在立法的時候就已經預見了，因為它是一個承載滿滿政治符號的規定，但它不一定有意願去實行，在立法理由裡面就提到第五條是參照我國於 1959 年 1 月 23 號批准 ILO C105 公約所以制定，簡單講一下 C105 公約，它是繼 C29 公約之後對於廢除強迫勞動最重要的核心公約，它是一個冷戰時期的產物，它完全禁止國家因為人民的政治意見的關係，然後以強迫勞動作為處罰，所以它當初被認為說是一個對於共產集團國家政治體制的一種攻擊，所以你完全可以想像，在那個冷戰時期，認為標榜自己是自由中國的蔣介石政權對於批准 C105 公約非常的積極，而且他特別的表明是在 1 月 23 日自由日所批准，1 月 23 日自由日本身就是一個具有強烈冷戰意識形態的日子，它是紀念韓戰之後數千名原本是中華人民共和國國民的戰俘選擇被遣返到中華民國，也就是台灣來。這個象徵他們去棄絕共產黨的統治，所以在 1984 年的勞基法制定的時候，你看都多久了，他還特別的提起這件事情，那時候釋放出一個很強烈政治訊號。再來就是說這個條文在討論的時候，當時候立法委員爭辯強迫勞動的刑度是不是恰當，那邊吵說到底要判多久，結果我們這個勞工司的司長告訴立法委員說第五條是政治性重於實質性，因為只有共產國家有強迫勞動，強迫勞工勞動沒有自由，也就是說勞工主管機關其實在寫這個草案的時候根本不認為強迫勞工跟這個土地有什麼關係，只是一個反共宣傳，所以不用太大爭執，更不要想說他們當時候絕對從來沒有想像過這個條文未來會用在移工或者外國人的身上，因為制定的時候根本沒有移工。當然除了這個以外，我們也允許在現在的制度裡面，只要移工簽有同意書，那雇主跟仲介可以合法的保管移工的護照，也就是說我們在制度上做了很多方式，去制度性的允許這些高風險。到了人口販運防制法總算把這個勞基法條文漏洞補起來，執行的成效至少在我寫這篇文的時候，我還沒有看到任何案子，有待觀察。

在流動性上面，在移工的三年期合約當中，我們原則上不允許移工在雇主沒有可歸責事由的情況之下可以單方解約，勞動部甚至非常露骨的說，移工的

契約到期前不留是雇主的權利，我要特別指出的是移工要單方解約，在制度裡面最重要的可能性就是當他的雇主違法或違約，但是你要講雇主違法或違約，你的前提就是要有法或者有約讓你可以主張，所以可以想像，不受到勞基法保護的移工很難去主張違法，然後如果沒有簽訂書面合約的話，也很難用這個書面合約去證明他的雇主有違約，所以在這個事情的意義就是說，越是不受到勞基法保護的移工實際上也是最難流動的，所以法律保護的勞動條件跟這個流動性是息息相關的。這個再一次是剝削怎麼樣跟自由在這個制度上會互相影響的一個例子。

那最後我們也都知道說在 COVID 期間政府緊縮了家戶移工，移工跨業轉換的管道別是對家戶移工轉到廠工有所限制，政府要求如果移工今天要轉換工作必須一律到政府平台上面去登記，然後在 14 天之內如果有任何跟你是同一個類別的雇主想要來聘用你，有優先的權利聘用你，也就是說一個家戶移工在 14 天之內，只要有任何家戶移工的雇主想要聘用的話，家戶移工的雇主會優先聘僱，那你可以拒絕，但是你一旦拒絕就要再等 14 天，然後一直到沒有任何一個家戶移工的雇主來應徵，這件事情基本上不會發生，因為有很多家戶移工的雇主需要移工。我覺得這件事情、這個政策怎麼樣我們都還可以 debate，但是這件事情裡面我覺得最令人反感的是主管機關就勞動部主張說，移工轉換工作的管道並沒有受限，而且他也可以自由選擇雇主，可是我們都知道說移工必須在 60 天到 120 天之內完成轉換，不然他就會失去他的工作跟居留許可。當國家知道移工一定要在 120 天之內屈服的時候，他就用這個是你的意願的修辭去裝飾，這就是勞動部的說法，那移工流動性的種種限制當然一點都不令人意外，因為移工制度的目的就是要設計出來引進一群流動力很差，不能自由流動的勞動力，所以某種程度，消除強迫勞動基本上就是根本抵觸這個移工制度一開始被設計出來的理由。

保護能力方面，大家都知道我們境外移工跟家事移工目前沒有勞動法令的保護，在台灣引進專家委員會的時候，就是引進外國的專家委員會來審查聯合國兩公約的國家報告的時候，這個三次審查都備受批評，在第二次審查的時候，委員要求政府在下次審查的時候提出家事服務法立法進度，委員說自從初次審查以來，排除勞動在看護跟幫傭工作者在內的外地工作，然後這些勞動沒有任何的改善。儘管從 2013 年的審查期間，委員就曾經表達嚴重的關切，政府多年來對於承諾制定家事勞工保障法卻沒有任何的行動，但是到了 2020 年的時候，我們的政府承認它沒有任何進度，不過它辯護雖然沒有法律，可是家戶移工並不是完全不受保護，他們有受到契約的保護，而且我們有要求這個契約要移工

母國一本，而且裡面還有公證，裡面還有約定工資、休息時間到每七天要給一天的假日等等。這樣一種辯護其實就是以意願的模式說我有保護契約自由的說法來回應人家其實叫你要立勞動法，避免剝削的這種要求。而且我其實蠻驚訝於勞動部這樣的回應，因為這個簡直就是承認我們只需要經濟部，根本不需要勞動部。契約有多不足，我們可以從結果看出來，家戶移工因為不受到法定最低工資的保護，他跟廠工之間的平均月工資大概有 300 美金的差距，廠工一個月的平均薪資是 1000 塊美金，也就是說三分之一的月薪的差距。

2022 年去調查雇主，不是叫移工回答，叫大家調查雇主，雇主說家戶移工平均每日工時 13 小時，這個完全超過勞基法每日工時上限 12 小時，有半數的家戶移工全年從不休假，這是雇主的回答。請你注意到因為是雇主的回答，所以數字可能是低估的，那問他說從不休假原因是什麼呢？雇主說移工想要賺加班費。所以再一次，你用移工的意願，是為什麼移工不需要勞動部，因為這是他想要的，但可以想像在薪資這麼低的情況下，他可以不要加班費嗎？或者在一個這樣子的工作環境 跟勞動條件之下他有什麼樣子的選擇？當然我們也欠缺公平招募原則，特別是法院認為仲介在招募過程中對於移工所引發的高額債務，而且這些高額債務用來保全，是從正當合法的商業模式。近期的研究顯示跨國移工在台灣的工廠要付 5000 到 6000 美金的仲介費，這大概是廠工 5 個月到 6 個月的薪資，我想 Bony 給我更清楚實際上面的數字。那這個還不包括你入境之後 台灣仲介他所需要按月收的服務費，勞動部會主張說其實他們有管理，他們不准仲介去跟移工收仲介費還有買工費，也就是說轉換工作時候的仲介費。那移工引進台灣以前他必須簽一個東西叫做薪資費用切結書，這個薪資費用切結書的內容載明遷徙過程裡面的費用、債務還有未來的薪水，他是要讓這個金錢成本結構透明化，而且這份文件必須要經過移工所在的國家的官方公證，然後才可以拿去申請來台灣的簽證。這是一個立意良善的設計，但是我們等一下在接下來的案件馬上就可以看到法院跟行政機關的操作之下，這個切結書如何變成一個毫無意義的文書。

我們要看的案子是這個，新竹地方法院 100 年，這是一個非常重要的人口販運的指標案例，它基本事實就是在 2011 年的時候，檢察官訪問了 200 多個移工之後，根據這個 2009 年剛剛制定的人口販運防制法，以債務約束剝削勞力的罪名起訴在台灣引進菲律賓移工的仲介業者。被告做的事情是他在台灣及菲律賓兩地都分別成立仲介公司跟財務公司，菲律賓政府規定在菲律賓的仲介向移工收仲介費不能收超過移工一個月的薪資，但是被告所收的費用是超過這個法定規定的三到六倍，那移工付不起，財務公司要借錢給移工，菲律賓政府規定

借貸的年利率不可以超過 8%，但是仲介的財務公司真正跟移工收的是 40%，也就是 5 倍，那這些數字都是不合法的嗎？他就是在這個切結書上面寫不實的數字，譬如說他登載完全沒有債務然後送去給菲律賓官方公證，然後拿來申請簽證，移工在海外的時候同時要簽本票去擔保他的債務，如果到台灣以後，移工每個月就要按月返還這些債務加上利息，許多移工會抱怨經過匯差及利息的計算，每個月要付的金額其實超過他的預期，如果他沒有辦法還款的話，仲介就會立刻拿這個本票去跟法院申請支付命令，那只要經過形式的審查，法院就會核發支付命令，核發下來以後移工就有三分之一的薪水直接要強迫返還給仲介，相對的如果一個移工想要去爭執這個債務是有問題的，他要付現金的擔保去法院對仲介業者提起民事訴訟，除非他勝訴，不然的話他沒有辦法推翻這個本票，那可以想像說這個對於移工是一個多麼高的門檻，所以這個是幾乎不可能，有些移工抱怨這個仲介在招募的過程會去跟他講說工作條件跟現實講的都是不一樣的，譬如說仲介會承諾他說，你可以加很多班，所以你可以賺比較多錢，這沒有發生，或者是說他所面對的工作條件跟生活條件都非常惡劣，或者是說他的護照一到台灣可能被仲介扣留等等這樣，你從移工的這些抱怨及這些敘述裡面，你其實就可以看到很多強迫勞動跟人口販運的指標，你會覺得說這是高度 alerting 的，但是這個案件法官判決無罪。法官判決無罪最重要的理由就是移工是知情同意的，他完全沒有遭到脅迫，移工簽了所有的文件，包括仲介業者的合約、勞動契約、薪資切結書，包括本票都是他自己簽的，這些簽署的文件，他在背景上面的各種脆弱性就開始不被承認，法官也說你不喜歡這家仲介你可以選另一家，這也不是別人逼迫你的，法官同意說業者違法超收費用 而且都是高利貸，但是這個是不合法的債務但不是不合理，因為債務拘束要求不合理的債務約束，法官為什麼認為這個是合理的債務，因為這個符合市場行情，也就是說大家都收這麼多，每個人都違法，所以這個是合理的，那前面法官不是說你不喜歡這家仲介你可以選別家嗎？但是你看到這裡，你其實就知道說法官其實是很矛盾，再告訴你說管你選哪一家其實都一樣，法官認為說仲介沒有辦法去構成這個強迫勞動及人口販運防制法下面的勞力剝削者，因為仲介他本身不是直接的雇主，而他不是使用勞力的人，所以不管他在招募的時候他講了什麼，這些東西都不會，他都沒有辦法保證，這個勞力也不是他使用所以他沒有辦法剝削勞力這樣。我們的法官一直在替仲介業者這個商業模式辯護，他三番兩次的說處罰業者如何不公平，第一個不公平就是說，沒有錯，他一條龍獲利，從菲律賓到台灣，但是企業在商言利天經地義無可厚非，所以處罰他太不公平，賺的多是他的能力。第二個就是本票只是一個正當的權利行使，而且中英對照，所以你簽了名就不能說你不懂台灣法律，法官似乎沒有意識到事實上

有些菲律賓移工根本沒有辦法讀英文。然後再來就是切結書上面的資訊是假的沒有錯，但是法官認為菲律賓政府有查證的義務，所以菲律賓政府沒有查的話，那業者就沒有什麼責任，菲律賓政府不保護自己的國民，那我們幹嘛要處罰自己的業者，這樣太不公平了。 所以你現在就可以看到勞動部公佈了新版切結書上面記載切結書應該要由外國政府查證，其實有這行字哪能夠去真正約束外國政府、真的去查證對不對？你不能約束，但是只有這一行字勞動部就可以允許所有的造假業者都沒有責任。

這個判決我覺得最不可原諒的一個法律見解，就是它裡面提到仲介業者之所以要超收費用都怪台灣政府用勞基法保護移工，主要是廠工，因為用勞基法保護移工的關係，所以雇主的人事成本大增，人事成本大增，他不願意給仲介錢，仲介跟雇主收不到錢，那當然就是要去跟移工多收錢，所以這個是政府的錯，所以處罰仲介業者太不公平。這個論述其實是一個無關宏旨的論述，也就是說不管有沒有這個東西都不會影響主要判決，可是即使是在一個無關宏旨的前提之下，法官仍然寫這樣的東西，而且高等法院的判決抄一模一樣的理由，一共出現在三個判決裡面，這個嚴重的表現出法官跟業者對於整個勞動法體系的輕慢跟懈怠，最後我們的法官也引用 ILO C29 公約，他特別指出移工為什麼會想要欠這麼多債來台灣，他願意也好，他不願意也好，實際上是因為他經濟上的窘迫，但是經濟限制不是強迫，所以法院就不再看 ILO 事實上在強迫勞動上面 談了多少關於公平招募原則，談了多少關於勞動條件的重要性。

所以你會知道說這個意願模式的定義跟用語其實是有代價的，代價就是使人忽視能力模式在消除強迫勞動裡面有真正的重要性。

大家都知道台灣為什麼會制定這個人口販運防制法，實際上是因為美國國務院在 2005 年跟 2006 年 把台灣列為人口販運的第二級國家，要求台灣去立法防制， 當時候指責台灣有人口販運風險的證據就是菲律賓移工來台灣要付 6000 到 8000 美元的費用，我們其實是因為仲介費的關係所以去制定了人口販運防制法， 但是這個判決做下來以後就可以知道法律在法院的操作之下，使得一開始為什麼這個法律為什麼會誕生的理由完全失去意義，對於所要應對的問題事實上是完全的落空，這個法院的判決影響相當深遠，勞動部對於這個仲介費的管理固然是失能的，但是檢察官也不再偵辦起訴相關案件，我覺得可以理解，因為這個多難辦，你辦完了以後法院這個態度這樣。

到了 2020 年，當時候立法委員邱顯智指出光是單一一家仲介公司，一年向法院針對移工申請的兩萬件的本票執行，所以我們的台灣司法體系事實上自甘淪為仲介公司的討債公司。整體說起來台灣的法院跟政府往往以移工的意願來

回應關於應該要改善制度、應該要強化選擇能力的訴求，但是我們其實可以看到免於剝削與保護意願這兩件事情制度上其實是息息相關、不斷關聯的，那我們也可以看到其實強迫勞動恆常是一種加諸在邊緣的外緣身上的一種生產模式，不管是 1930 年代在原住民、殖民地原住民的身上，或者今天在移工的身上，強迫勞動的盛行往往有制度的間接支持，不只是少數惡劣雇主的犯行，所以國家對此有非常強烈的人權義務需要去承擔。我的報告到此結束，謝謝大家。

三、**場次一與談人國立政治大學政治學系翁燕菁副教授發言：**

各位先進，我們每次談這個移工的問題，其實我們就好像一下子跳到那種大家都是夥伴的那個角色，其實感覺一方面是輕鬆，一方面是沉重的。就講了十幾年好像有一些問題還沒有突破，可是就像上午那個最開始那個羅律師講說有沒有一點改善、有沒有一點變化？ 有，還是有。

我今天有兩個身分角度，也不能說身分，應該是兩個不同的角度來參加與談。我先從比較是學人的角度出發，那我想回應一下，雅雯老師這篇文章真的是非常非常豐富，從理論到實務，非常可以切合台灣這幾年的發展，然後也點出一個真的我非常贊同的點，就是其實一個很大的病灶是勞動部，那至於這個病灶是怎麼樣，我等一下用另外一個身分來講。

學人角度的話，我自己想要提出一個，就是我們台灣這個客工制度一個最大的矛盾。雅雯老師文章討論到說這個是國際人權法與國勞組織法規的規範匯流， 但其實是三支匯流，那三支匯流其實最奇怪的一支，就是人口販運。那人口販運這一支怎麼來的？其實它歷史最久，它比另外兩個都久，那它久遠到什麼呢？它久遠到 19 世紀末，那它的起因是什麼？跟人權沒有關係，是邊境管制，人口販運追溯到最前面它是為了什麼，為了要關邊界， 那時候開始我們的福利國家興起了，那移工進來，工會也不高興，各種的麻煩。所以那時候就開始去製造那種輿論，你就發現說我們最近在講那個操控輿論這種事情，這個很早就開始，19 世紀末他們也會利用這種操控輿論製造一些很可憐讓你聽很心酸的故事，讓你去支持一些其實他的目的不在此的政策，邊境管制就是一種，他們來吃我們的麵包也是一種。邊境管制這種是他們把那個好可憐的良家婦女綁架去那個奇怪國家去做性交易等等，製造出這樣的畫面以後，就說是犯罪組織在破壞我們的秩序，包括今天說從邊境把奇奇怪怪的人送進我們國家這類說詞。

到今天其實你打開美國的社群媒體，你看好多這樣的新聞不斷的放，真真假假， 假假真真。我們不是說它一定真一定假，而是說這樣的輿論可以造成多少的政策支持。所以人口販運這一支一直都在聯合國的經濟社會理事會，不是

在人權領域，而是在經濟社會理事會底下管跨國犯罪的委員會裡面討論。一直到 2000 年，你看國際上簽的包括人口販運相關的這些議定書，都不是在人權的框架底下。所以說穿了它的目的是什麼？它的目的是希望你管好邊界，尤其是結合像那些反恐、武器禁運各種的管制，那這個是不是一種全球治理？是，可是跟人權結合以後它又有一個很大的弊病，因為人口販運它的終極目的是把疆界封住，它是不歡迎移工的，但是它看起來像是說我是在保護你，所以如果你被人口販運，我會救你，然後我會保護你，我把你保護起來是指什麼？你看我們講的保護，常常是很父權，比如說以前我們去安置青少年，就是把他關在哪裡，他不會去學校了，他就脫離社會生活了。那原本人口販運被害者也很類似。但他來台灣目的是什麼？賺錢，一天沒有賺我都虧很多。我們剛才講說有沒有移工真的是自願加班？當然有，因為他要在最短的時間內搶到最多錢，真的是來搶錢，我付出這麼重的代價，背負這麼多的債，背負這麼大的風險，我來這邊的每一分每一秒都要能夠賺錢，所以說我被人口販運、被害，保護起來對我是好的嗎？不一定好耶，矛盾對不對？人口販運防制裡，其實我們真的在查緝的那個對象，真的是在保護弱者嗎？台灣的客工制度就是這樣，其實說穿了我們就是要用完即丟，我們這個產業不需要你了就可以大量解僱回去。那很簡單，我這邊甚至沒有那種大量遣返的疑慮，因為你就沒有居留權。

這個客工制度它的問題是我們今天真的要去結合強迫勞動的時候，就會遇到這種尷尬，因為我們主管的法律是人口販運防制法，勞動部堅決不要改勞基法　那一條他不動就是不動，那再加上我們有兩公約，兩公約底下有禁止奴役，然後可以去跟國勞組織規範結合，那也就是說他本來在勞動權利底下討論的東西終於可以去跟當初人權法這一支結合。如果那個人口販運是所謂的禁止白奴，國際人權法這一支發展的是銜接那個禁止黑奴，那當初他們銜接的東西不一樣，討論的東西完全不一樣，那現在要結合的時候就面臨這樣的尷尬。所以像歐洲人權法院之前在一些個案裡面，他們說這個就是人口販運，所以我們不要討論說他到底是奴役、奴隸，還是強迫勞動這些，不用討論，因為他都有。可是你這樣解釋的時候，就會去忽略掉這個人口販運背後那個故事。但你不能忽略他，他是矛盾的。這個是我用學者身分想要回饋一點，就是今天我們看到的這些問題，其實它在工業國家發展史上一直在累積一些修修補補的痕跡。就是說我去修修補補，當初一個不是那麼好聽的動機，不是那麼良善的動機，但是這個修修補補中間，其實它那個最先的那個動機還是會影響到它實行的效果。

那另外一個身分，其實因為我在人口販運防制協調會報跟行政院人權保障推動小組擔任民間委員，兩個剛好都是之前是羅政委主持的。其實我們就注意

到，也剛好可以回應雅雯老師提出的一個很重要的，就是如果你說尊重他的意願，一直強調說這是符合他的意願：他想拚命加班拚命賺錢，不顧他自己的健康，他為了要每分每秒的搶錢，這個我要允許他嗎？當然不行，你等於是把這個門開到最大，那也就是說我利用他的經濟弱勢，我利用他為了要在最短時間內換到最多的錢回去還債，回去支持家人的這個醫藥費用這些的，我就可以利用他，然後最後我就說他自己要的，他來台灣就為了這個，所以這樣就不算強迫勞動？所以那時候才會 2023 年那一次的修法，其實我們那時候在羅政委主持下就討論滿久的：就是違反個人意願這個要不要拿掉。我們如果照 ILO 的講法，還是把意願擺進去，因為那時候參考了很多的這個國際上還有包括各國國內法施行上面遇到的問題，就會發現不是只有台灣法官遇到這個問題。法官只要有那個意願的問題，他就會卡住，因為我今天一講到你個人意願，那我要怎麼判斷說你是被迫、半被迫、半自願、自願、這個永遠釐不清。所以我自己覺得雅雯老師這一篇可以真的是幫助很多人去理解為什麼就是個人意願論最後反而變得不重要，因為一開始我們一聽到強迫，強迫就是違反他意願，可是其實在經濟生活裡面什麼叫做違反意願？真的問在座各位的意願，現在最想要幹嘛？回家躺平睡覺。我們也知道是某種程度半自願勞動，這個很難講，所以其實那一次的修法真的非常非常重要，我覺得那個修法可以讓法官可以去意識到意願這個東西已經不重要了，重要是我們有一個客觀的底線。

講到這個客觀底線我自己也很感慨一點，就是政府在積極推動，然後民間委員在積極炮轟的。就是我們一方面要建立強迫勞動的產品清單，讓它不要進來，這個是一個，因為其實說穿了就是歐美的壓力。那另一邊還有我們希望我們的龍頭企業，我們這些跨國的企業在海外不要去傷害人家，好像之前的越鋼的案件這樣，所以我們希望可以去建立一個供應鏈指引，沒有剛性立法，沒有硬性的強制性的立法，至少我們先做個指引好不好，我們先做一個比較是鼓勵性的，然後讓可受公評的這樣的機制，然後也再進一步仿效這個 OECD 的規範，我們建立一個 National Contact Point 讓這一些無從訴訟，或者是覺得訴訟、跨海訴訟實在是太辛苦了的這些受害者，可以透過這個 National Contact Point，至少讓台灣的經濟部知道：你看看你們的跨國企業在我們這邊做什麼，那我們是可以去至少去請他喝個咖啡，聊一聊現在發生什麼事。

我們在推動這些，其實是我們自己面臨很尷尬的問題。如果我要一個供應鏈的指引，是不是裡面要像德國的那個供應鏈法講的很清楚，這些人權公約還有國勞組織公約都要當成最底線？結果好尷尬，我們台灣自己最底線沒有，我們核心公約到現在那 11 份文件還在審還在討論，還在討論要怎麼內國法化、要

不要專法、要不要辦審查這些，勞動部都還在掙扎這樣。結果我們現在對外，我們要去別的國家投資做生意，我們要去別的國家成立子公司，那個底線要畫在哪裡？這下尷尬，因為我們自己連底線都站不住，等於是最核心的那些規範我們台灣沒有做到。那這個我覺得是真的很當務之急的。勞動部為什麼他都可以推諉，因為我後來發現公務機關的分工真的還蠻細的，包括比如說經濟部每一個不同的主管業務單位，都可能讓我們覺得整體你可以擔負的事情，最後會變成反而不是它來做。所以協調協作變得很重要。但是說協作很重要，我們可能覺得說協作應該不難吧？你們就成立一個跨部會小組去做嘛。沒有喔，像剛剛政委有講，漁業 C-188 號公約已經上路很高興，就是漁業署很努力的去把它做出來了，然後中間也辦了很多次的意見交流。但是勞動部不做就是不做，C-188 他說漁業他不懂，即使漁業署跟他說勞動我不懂，不然你來幫忙。所以每次都是這樣，就是變成好像就是一個主管機關他下去做，那我們請其他人來協作的時候，很難約，約不到人。我們整個公部門在運作上面，其實說他們毫無概念，不會耶，我們這樣一而再再而三的講，其實他們很多觀念也開始改、開始變，你說漁業署這幾年有沒有成長？應該是說讓我們看了覺得還算欣慰的成長，對不對？它還是有改變，它還是努力在做，它從那個幫著漁業在外面衝的角色，現在變成要把漁業拉回來。但是他們真的慢慢學著去拉了，去把漁業拉回來。你說有沒有做到？有啊，雖然不能說完美，但是他有努力在做，所以去講還是有用。

可是那個協作好難，我覺得這個可能是之後在政府部會裡面可以努力的。如果他們協作真的成功的話，其實像雅雯老師文章裡面寫到很多的問題，包括譬如說，講一個很簡單的，勞動部每次說家事工勞基法不適用，因為我們那是工廠法，那家事工要不要立一個專法？這個有什麼困難？你把實質的證據給我，沒有實質證據，每次就是講說這個哪個團體不答應，哪個民間團體不高興，只有這樣嗎？那整體上的你們有沒有去做實證？它實際上會造成這些家庭多少的負擔？哪一些弱勢家庭它的負擔最大？哪一些家庭其實它差別不大？我們可以改善多少？數據，那個實證研究要拿出來，難道說我們沒有錢去發包做這個研究，是嗎？我覺得政府在答辯上面，要把數據拿出來，不要每次就說業者反彈很大。業者是誰？那些組織公會裡面誰在講話，誰沒有聲音？像我們去跟漁業業主談，聲音都一樣嗎？大釣船、小釣船差很多。所以我自己覺得這個很重要，之後在這方面，我們可以做的是積極要求政府把數據拿出來，不要每次都說業者反彈，什麼什麼弱弱相殘這樣，不行，數據！

我們要很實際的數據，去做這個人權公約報告的答辯。譬如說歐洲人權法

院、美洲人權法院的案子裡，都要拿數據出來的。就是我們懷疑你是不是只是拖著不做，你要可以說服我們，不是拖著不做，其實我們現在在做什麼，然後接下來我們可以做什麼。像比如說漁業署。我們自己跟它接觸，它的數據越來越清楚，它可以告訴你說我現在減船數多少，然後我們下一個目標是什麼，他們的負擔多少，大釣船小釣船衝擊分別是什麼，越來越具體。我們希望以後勞動部也可以這樣子，給我們這樣的數據，不要每次就是說我們這個辦了座談會業者反彈聲音很大，那你請來的所謂的那個業界代表是誰？其實大家都知道，怎麼這麼有代表性？兩張嘴就整個業界都是他們的聲音，這個是我覺得我們下階段要做的，真的要讓這些政府機關有所改變。我自己覺得現在不是說我們規範有瑕疵這種問題，是很多事情實際上行政機關可以去控制的，它卻沒有去控制的問題。

好，那我大概與談到這邊。

最後一點我很希望可以強調的，是以國際法的這個角度來講。我個人會建議，就是我們要有一個層次出來，強迫勞動畢竟是重罪，它是最嚴重的形態，那個認定要件嚴格一點我可以接受，可是落在邊緣的反而沒有法令管。我覺得現在問題是這樣，我們其實遇到的很多是邊緣的，你說剋扣薪資有沒有到強迫勞動？好像有也可能沒有，你說他扣他護照有沒有到強迫勞動？好像有好像也沒有，每次都是這樣。其實扣護照是不行的我們也知道，可是有時候扣護照好像又是你要隨時拿回去就可以，就放在那邊保管，因為我們要去辦東辦西然後你護照放這很方便這類的爭議。

所以我自己覺得台灣，不如我們貼著實際去訂出層次來，那個最重的處罰留給那種真的有不良意圖的，或者是便宜行事的。再一個層次，要罰那個遊走邊緣，我覺得那個遊走邊緣不罰，我們永遠都會在爭議這是不是強迫勞動。

以上謝謝大家。

**四、場次一主持人台灣勞工陣線孫友聯秘書長發言：**

翁燕菁副教授剛剛提到最後一點講說扣留護照的這個事情，我就小小的回應一下，講說我剛寫完一篇文章裡面對類似這種非常非常的實務面操作面的定義的，比如說沃瑪，他的那個 supply chain 就問他說，那我那個我的移工叫我把他的護照收好我可不可以？答案沃瑪就會講說不可以，很明確的講不可以，但是我建議你提供他自己可以掌管而且隨時可以取走的一個設施，那這其實就是一種很務實跟實務的一些做法。

## 五、場次一與談人監察院王幼玲監察委員發言：

主持人還有各位與會的專家學者，還有線上的朋友大家午安。我今天是以監察委員，不是人權委員的身份，等一下跟各位報告的這個案子是我剛剛做的調查，是兩個被強迫勞動的個案，一個有成立 ，一個不成立，但是我看不成立的也是蠻可憐的因為已經被遣送回去了。雅雯老師剛剛統整了目前台灣的一些移工的制度，是不是有違反了強迫勞動人權的義務？那我想答案是什麼大家與會應該都知道。雅雯老師他也提到國家應該要做什麼？這就是我們做監察委員常常在問的：國家應該要做什麼？有提到說你要有保護選擇的能力，或者是勞動基準法的保護，還有公正的招募。我進入監察院大概七年多的時間，大概調查了十幾個案子，大部分都會集中在全面勞動法令的保護，因為選擇的能力跟公平的招募其實法上並沒有明文，或者會有模糊的空間，在調查認定上有一些困難。我過去調查的經驗裡面發現，單一而且是封閉的工作環境，就是產生強迫勞動的培養皿，就是在這樣一個狀況之下。所以我們看到在漁船上，在遠洋漁船，特別是遠洋漁船上了船回不來的，或者是到了家戶裡面做看護工的，這兩個剛好都是沒有受到勞基法相關的保護，他們產生強迫勞動的狀況是最嚴重的。

第二個是不能任意流動的部分，我們也看到在不能任意流動的狀況之下，即便你是自由意識簽的契約，其實都是不自由的契約，等一下我們從案例裡面也可以看到，雖然他簽了契約，可是那個契約，一看就知道是一個不合法的契約，就是強迫勞動的狀況，契約它也沒有辦法預防不自由的勞動的產生，所以我想就有幾點我的心得。然後雅雯老師也提到特別是意願跟能力的部分，我們以後在人權會，是要換一個角色，以人權委員的角度會特別注意

現在就進入到我的簡報，兩個印尼籍的家庭看護工，都發生在中部的某省轄市，這個女的看護， 她在 111 年 4 月入境，受聘是家戶看護工。她工作 9 個月，經常被照顧者的三位家屬，照顧者是一位男性，他的媽媽跟他的兩位姐妹都沒有出嫁所以在家裡同樣是照顧者。她每天的工作時間有長達 21 個小時，並且他也扣過她的薪資，司法機關是鑑定為人口販運的被害者，他的行動跟通訊自由被限制，這是非常典型的強迫勞動的個案。最重要是主管機關訪視的時候完全沒有察覺，所以我不曉得主管機關去訪視幹什麼？再來就是檢方的調查，因為她後來還是被仲介帶出來，因為她的先生一直打電話說為什麼我都聯絡不到我的太太？她已經來台灣工作了，為什麼聯絡不到？仲介有去把他帶出來。檢方的調查是說她照顧中風的兒子，她工作 9 個月的期間，就用她工作不力，然後常常打他巴掌、扯他的頭髮去撞牆、毆打、腳踩、捏、啃咬，用咬的，然

後還把她拉到浴室，把她全身淋濕，把水龍頭塞到他的嘴巴裡面去灌水，然後再拿電風扇去吹她等。餵食的時候說她的外衣很髒，所以就把她脫掉，她只能穿著內衣內褲去餵食。然後禁止外出，因為她這是第一次來台灣工作，沒收了他的手機護照，限制對外的聯絡。她每天工作是從早上 9 點半到第二天的 3 點，他的薪水都被扣，九個月只拿到 900 多塊，洗衣服要扣錢，上廁所要扣錢，他打破了他們的藥酒要扣錢等等。這個就是他傷勢的狀況，圖片來源是三立新聞台。

這個判決是台中市地院的判決，判決主文就判他們三個人有期徒刑一年十個月，但是都可以緩刑，緩刑三年，還要跟公庫支付這些錢，我不曉得支付公庫幹什麼？因為受傷的是這個人，不是公庫。然後要接受法治教育。判決理由為什麼會判可以緩刑呢？因為看起來真的凌虐得很嚴重，法官就說被告沒前科、素行良好，他的犯罪情節非輕，但是他們三個人已經調解，他有拿了 80 萬去和解，而且也希望跟她道歉等，他知反省，可以改過，他在做這些事情，因為打人的人有憂鬱症，有失智，所以情有可原，過去也沒有犯罪，所以就可以緩刑，就這樣。法院認為被告三人經過偵查程序的教訓之後可以知所警惕，希望沒有再犯之虞，可是因為被照顧者在這個過程當中有過失。

接下來另外一個案子 W 女她也是入境 ，她照顧的是巴氏量表零分，巴氏量表零分是什麼意思？是都不能動的意思，他其實是應該要兩個人照顧的，但是家屬說因為我跟她輪替，所以也是每日工作 16 多個小時，那主管機關因為 COVID-19 所以也沒有進行訪視，那她後來就去跟印辦求助，離開了這個雇主家，之後勞工局才去檢查，但是勞工局都聽雇主的話，說其實都已經改善。

ILO 提出 11 項的強迫勞動的指標，有這麼幾個。我們看 S 女的部分她幾乎 11 項，每一項都有，幾乎每一項，特別是抵債勞務的部分，打破藥酒要賠 5 萬，洗衣服她要用洗衣機要扣 1 萬，然後她的錢就全部都被扣走，吃飯她只能吃他們家的剩飯，睡在地板上，廁所反鎖，要上廁所要給錢等等。那這個 W 女她主要的問題是她有苛刻的工作跟生活環境，因為被照顧者睡在客廳，所以她也要跟著睡在客廳，可是他們家裡的人又會在客廳看電視吃瓜子，聊天弄到半夜，所以她也沒辦法睡，其實他也沒什麼時間睡，他整個工作的時間是這樣，等一下會看到一個很詳細的工作記錄表。然後還有一個是他一直威脅她，因為她說他想要轉換雇主，可是雇主就說你跟我簽了約，如果你沒做滿三年你要賠我錢，不然我不讓你轉換雇主。但是他沒有錢，後來她再一路訴願上去勞動部、行政院，都覺得雇主有道理，所以就把她遣返回國了，不讓他轉換雇主。

我們調查意見一，就是剛剛也有說，其實我們政府也有努力要防範強迫勞

動，但是這些機制，我們常常發現，這些設定的機制全部失靈，在某些個案身上就是全部失靈。我們有入國的訪視，我們有生活訪查員，就是當移工進來的時候，他必須要去要做入國訪查，但是 S 女的部分，主管機關有去入國訪查，但是都勾選是正常，然後 W 女的部分沒有去因為是遇到疫情。入國訪查看什麼？外勞業務檢查員就說：如果你是申請家戶看護工，是不是真的在家戶看護？有沒有去麵店幫忙賣麵？大概查這個。第二個是生活照顧書，有一個制式的表格：有沒有單獨的房間睡？如果在工廠就會有比較多的詳細的條件。再來就是到底有沒有收費？私立就業機關收取外勞的調查表， 我們引進這麼多移工，80 幾萬，然後勞動部用就業安定基金去聘請了很多的生活訪查員，生活訪查員不一定是本業的，所以他們也沒有動檢查的資格，他們大概也只去做這些事情，所以他們去看 S 女的時候， S 女那時候已經都被虐待了，但是完全看不出來 ，而且他們的語言受限，他們去訪查的時候沒有辦法直接跟移工溝通，他們都是問雇主，雇主說好就好，大概是這樣，所以這一套的制度其實可能看不出來。

調查意見二就是違法約定解約的賠償發現越來越多個案，我們都發現像漁工，近海的漁工也發現，他們就說：你要走那你就要賠錢，不然我就不讓你轉換雇主。反正用自由意志所簽的勞動契約來約束你，提前解約都要賠償。主管機關在協調會上他們有進行協調，但是主管機關對於雇主提出來的要求，它沒有認為那是一種強迫勞動的行為，所以也不認為不合法。本來我們約詢的時候，勞政機關說：我們協調只是幫忙找場所讓他們雙方協調而已。所以移工就常常被迫答應，最後就是會因為賠償或者是沒有辦法賠償，面臨強迫勞動的不利處境。

調查意見三，仲介是在就業服務法第 14 條第 1 項第 19 款有規定，仲介公司跟從業人員，只要「疑似」就要通報，人口販運防制法裡面也說私立就業機構從業人員，只要「疑似」都要通報。那這家仲介公司每個月都從雇主那邊拿到他的服務費，但他到第九個月才發現，其實仲介有很多的線索去查覺她是被強迫勞動的，但是仲介有傳給雇主有關於人口販運防治法的規定，這個是什麼意思？警告一下，因為他自己應該有發現有異常，然後仲介有半年的時間沒有跟這位 S 女見面。這些跡象顯示這個雇主自己去機場把 S 女接走，過去都不是這樣的，過去都是仲介去接，然後他們也自己，以前都是仲介安排體檢的醫院，但是雇主自己安排，自己去帶去體檢，仲介兩度都接到她母國的先生打電話給在印尼的仲介說：奇怪，為什麼我都沒有接到她的電話？印尼的仲介再打電話給他，仲介說到底怎麼回事？所以已經有兩次說為什麼她都音訊全無沒有跟家裡家人聯絡？然後仲介去到府訪視的時候，他也沒有辦法見到 S 女，也沒有辦

法跟她多做交談，仲介就說他要找老師跟她連絡，翻譯老師，因為仲介也不會印尼語，翻譯也找不到。這家仲介都是 A 級的，它評鑑的總成績都是 A 級，但是我們看到仲介的管理，其實在必要的時候也是派不上用場。

這是兩個案子通案，特別是 W 女，因為她這個是巴氏量表零分， 她說他沒有足夠的休息，她就去跟 1955 申訴專線去申訴。她說她是睡在客廳，家屬深夜還在客廳看電視、吃零食等等，可以看到他們有一個工作表，W 女從早上 6 點半到 23 點，大概每一個小時都有安排工作，那可以看到 ，他是一個鼻胃管管灌的病人，因為巴氏量表零分，可是她還是要準備午餐，她要準備晚餐，這下面有一些，你要煮飯、整理家務、要避免跟在台的親戚朋友聯絡、休息時候才可以用行動電話，如果要休假、要學習，要工作穩定，要病人病況許可、疫情穩定、施打完畢……很多的條件之後，才可以談一談休假的問題。

那再來就是，還有一件剛剛雅雯老師所說的，人口販運的被害人受到什麼樣的後面的保護？這個 S 女被救出來之後，放在印辦的安置中心，安置中心就去跟勞動部申請要轉換雇主，勞動部就等了兩個多月才說安置中心說要補件，要讓原雇主確認她要轉換雇主。這個案子不是第一個案子，我們之前也有查過一個也是人口販運的案子，也是等了兩個月公文都還沒有辦法下來，所以就沒有辦法轉換雇主，工人就很悶，因為他來就是要賺錢，來了以後被人口販運，被強迫勞動，然後還要等很久，所以就影響到他的工作的處境，加劇他脆弱的、可憐的處境。

所以我們看到，如果制度原本設計就有問題，要花很多很多的時間、很多很多的人力，做很多的行政措施還是沒有辦法去完全解決制度造成的風險。這個就是我覺得雅雯老師也提出一個很好的建議，就是說我們可能要怎麼去想？這個制度要怎麼樣避免剝削跟防止脆弱的處境？這樣子才有辦法去禁止強迫勞動，不然你在一個有問題的制度之下，你花再多的行政能力去防堵其實就都沒有用，我做監察委員調查這麼多案件唯一的感想是這樣子 ，謝謝大家。

**六、場次一與談人臺灣臺北地方檢察署林小刊檢察官發言：**

主持人還有我們的邱羽凡邱老師，還有各位教授先進大家好，我是北檢的林小刊檢察官，我當檢察官已經當了七年了，在這七年當中已辦了好幾件人口販運的案件，我們也是花了很多的心力、警力去搜索調查，結果我最後發現：怎麼法院通通判決無罪？就是像雅雯老師講的，就是剛找的那個判決，這案件不是人口販運的案件嗎？很典型，怎麼法官都判無罪？我後來實在是太生氣了，因為法官就是判無罪確定，所以我才開始著手這方面的調查，去研究法院為什

麼會判決無罪的原因。那我為此，我之前做一個研究報告就看了大概五六百個判決，一個一個去看法院到底是怎麼樣的情況下會認定勞力剝削的案件是無罪的，等一下再一一跟大家分享。

那我今天的與談摘要，首先第一部分就是在講前言，前言主要大概就是說現在我們政府雖然做了很多前端修法的工作，可是為什麼最後法院的定罪率是偏低的？這個等一下跟大家說明一下。再來簡單講一下人口販運防制法的構成要件，因為大家都講人口販運，可是其實我們好像沒有仔細看過裡面的法條到底是長什麼樣子，我們看看法條對於實務會比較瞭解。那再來第三部分我會講一下現在判決有罪無罪的比例是什麼。最後一個部分就是我們目前實務上面臨的困難，還有如何解決這方面的問題，今天的與談大概是這幾個部分。

那前言剛剛講過了，前言就是說為什麼現在法院定罪率是偏低的？我們政府著手了那麼多修法工作， 為什麼還是沒有辦法讓定罪率去提升？那我們要怎麼解決這個困難。

那我們講完前言部分，我們先來簡單看一下人口販運法防制法的規定。人口販運是什麼？我先用一個圖示跟大家說明一下。現在不是很流行被騙到柬埔寨去工作嗎？很多人想說去柬埔寨工作可以賺很多錢，然後就上當，然後就被派到柬埔寨去工作，就被監禁，然後護照被沒收，他就被可能關在一個小房間，叫他做一些非法的事情，比如說：洗錢，或者是強迫他做一些很粗重的工作，有點像當奴隸這種感覺，所以最後那些被剝削的人沒有辦法回台灣，現在可能就還在那邊當勞力剝削的受害者。這是很典型的勞力剝削的類型，最近很夯，大家都聽過柬埔寨的人口販運事件？那我們看一下人口販運防制法修法歷程。人口販運防制法是在民國 98 年制定的，那在去年，不是去年，前年 112 年有大幅度的修正，因為他們可能覺得很多法規規定的不是很完善。那我就直接幫各位懶人包重點，修法四大重點，第一個就是修一些定義的構成要件，讓它符合一些國際的標準，跟國際的用語是差不多的，就修一些法條的用語。第二個部分就是加重刑責，對於從事人口販運的人，我們之前的立法者可能覺得刑責太輕了，所以沒有辦法嚇阻實際從事剝削的行為人，所以他就把刑度拉高，然後構成要件放寬，所以會可以包的範圍會比較廣一點，處罰的範圍跟刑度都會加重，這樣子才有辦法嚇阻行為人。第三部分就是加強被害人的保護，可能要給被害人一些法律輔助、心理輔助、社會輔助等等，都要幫他們考量進去，在司法調查過程中要幫他們找一些其他的輔助機關來幫他們走過調查的過程。最後一個部分就是增加一下法人的責任，不是只有規定自然人，如果是公司的話，公司可能也會受到處罰，四大重點修法的過程是這樣子。

那什麼是人口販運？主要是規定在人口販運防制法裡面，我用一個白話的方式來形容人口販運，人口販運就是把一個人的價值盡力的剝削，然後壓榨他，把他利用殆盡這種感覺。人會有什麼價值？比如說：我就是用一些手段，不法手段，讓他做一些很粗重的工作，我一直剝削他，把他榨乾，榨得很累，那不然就是，比如說是女生好了，你去做性交易，其實不只是女生，男生有可能去做性交易，用一些不法手段讓你去一直做性交易讓你還債。那人口販運防制法它主要有四種形態，就只有這四種，沒有其他態樣，一個是勞力剝削，一個是性剝削，一個是買賣人口，第四種就是摘取器官，就是這四種類型，法條規定的，所以沒有其他的犯罪類型了。那我們今天主要是勞動，所以我們只講勞力剝削的這個態樣，我要補充的是，人口販運的類型不是只有規定在人口販運防制法裡面，它其實是散落在各個法令當中，它不是只有規定在人口販運防制法，人口販運防制法是大宗的人口販運，還有少數的人口販運其實是規定在其他小法律裡面的，比如說我舉一個例子：刑法的 231 條之 1，如果大家手上有法條可以翻一下，那一條的規定是，用強暴脅迫的手段使人從事性交易的話，會處很重的刑責，我記得好像是七年，我不曉得有沒有看錯，我現在沒辦法翻法條，反正大家看一下。這規定其實就是很嚴重很嚴重的人口販運，因為我們人口販運防制法裡面的性剝削是：利用不當債務約束跟使人難以求助的處境從事性交易，我們會覺得是人口販運，它只是用不當債務約束跟脆弱處境來逼迫一個人從事性交易我們就覺得是人口販運了，更何況是刑法 231 條之 1 那一條規定？它是用強暴脅迫手段，它是更嚴重的不法手段，比如說：揍他，你給我做喔！打你，你給我做性交易。它已經不只是用不當債務約束或者是脆弱處境這種方式，它是已經強化到可能有一種暴力手段，然後去強迫別人做性交易，那種就是很嚴重的人口販運罪，所以如果以後實務上我們看到一些案例的話，我們要去想這個案件到底是不是人口販運？不能看到這是刑法 231 條之 1，所以他不是人口販運被害人所以不用保護他，不是這樣的，是我們要去分析他到底實質上是不是人口販運？他是不是符合法規列的那幾個判斷標準？來判斷他其實是一個很典型的人口販運罪，但如果是人口販運罪的話，依照法令的規定就要，剛剛講到的，如果他是被害人，我們就要給他心理輔助、法律輔助或是一些其他輔助等等，就是要多方的去保護他。他會有很多的，很多法律上面多額外提供給他的保護，比如說還有可以安置，就是幫他找一個臨時的住處。如果他被鑑別為人口販運被害人的話，那我們在法律上會非常的保護他，等於會幫他找一些額外的，比如說住處或是給他律師等等之類的，要多方注意一下這個規定。

因為今天主題是勞力剝削，所以我講一下勞力剝削的構成要件，我們先看一下黑色加深的粗體字，是最典型的利用不當債務約束或他人不能不知難以求

助的處境，使人從事勞動與報酬顯不相當的工作，我們就是會認為是勞力剝削。注意這個「顯」字，要「顯」，如果沒有達到顯的話，只有差一點點的話，我們就會覺得沒有，差一點點你就走民事路線就好，不要走刑事路線，所以一定要讓人家覺得很誇張，誇張到不行，薪水給太低了，我們才會認定為人口販運。紅色的字型，扣留重要身份證明檔案，還有實行依我國法律有刑罰規定的行為者，紅字部分是 112 年修法的時候才加上去的，因為它覺得這是實務上最常見的剝削類型，就是會扣留護照，那有時候可能是叫人家去做一些非法的行為，就洗錢，這種未必是很粗重的工作，但是還是把它規定在勞力剝削的態樣裡面，補充說明大概是這樣，我們時間關係就跳過去。

那講完構成要件以外，我們就來講一下現在實務現況，為什麼法院都是判無罪？我自己翻過那些法院的各級法院判決，統計自去年 8 月底，勞力剝削案件大部分都是無罪的，大概六成是無罪的，只有四成是有罪的。大家知道檢察官起訴的判決有罪率平均是多少嗎？大概是九成五到九成八之間，就是一個 100 件裡面 95 件會有罪， 95 到 98 件會有罪，可是一落到人口販運的範疇的時候為什麼法院就定罪率直接從 95 就掉到四成？為什麼人口販運會特別沒有辦法有罪？我們可以來討論一下到底是出了什麼問題，是檢察官在這一方面太弱？還是怎樣？而且不覺得很奇怪嗎？我們政府都修法修那麼多了，我們政府其實前端做了很多事情，我們不只修法，我們從美國國務院，從大概十幾年前開始有對各個國家評定人口販運的防制報告，把各個國家分級，其實台灣都列在第一級，我們其實修法政府很關注這個議題，政府做得不錯，都把我們列在最優那一級，可是我們現在政府前面做那麼多了，為什麼法院後面還是定罪率還那麼低？我去翻了一下現在實務的判決，大概就幾個原因會無罪。第一個就是被害人說辭反覆，被害人在檢察官面前講，好像很可憐，我被剝削，結果到法院的時候全部不敢講。為什麼？因為法院法庭是公開審理的，原則上是公開審理，檢察官的時候是偵查不公開，所以被害人他可以暢所欲言的講，但他在法庭的時候，被告是直接這樣瞪著他，然後就開始。法官、檢察官可能就開始問他問題，被害人心理壓力很大，他怎麼敢把那些過去的事情講出來？那法官如果沒有注意到這一點的話也不會隔離訊問，他可能就直接問了，被害人可能心理壓力很大，然後可能被告私下也有想要跟他和解，私下一直去接觸他，他就覺得：我和解以後我就不想管這件事情，我不想再走法律路線了，我想要好好工作就好， 所以他就不想再把過去的事情拿出來講，所以他可能在檢察官面前講一套，然後在法院面前又講一套。而且那些被害人其實知識水平不是像一般人這樣，他們可能就是來台灣工作，可能小學、國中都沒有畢業，他很難去完整的表達一件事情，他可能連你問他，不要說他了，問你上個禮拜你吃什麼？發生什麼

事情？可能都忘記了對不對？更何況講可能一年前三年前的事情，他可能都忘光了，然後表達能力又不好，記性又不好，然後又害怕，諸如此類的，最後他說辭反反覆覆，法官就會覺得，你自己都講不清楚了，我們幹嘛還要幫你定那個被告罪？你前面講這樣，後面講那樣，翻來翻去，他講的標準不一致的時候，法院就很容易判無罪，基本上第一個原因是這樣子，被害人的問題。

那第二個原因是，法官其實會採取很事後，很嚴苛的標準去看他，我覺得我們可能都是稍微唸過書的人，我們都會用那種高知識分子去看這些知識水平比較低的被強迫勞動的被害人，法官就是說：你當初來台灣你自己簽了債務同意書，你自己要簽這些債務的，沒有人逼你簽，你幹嘛簽？你不要簽就好。你自己都簽下去了，你都同意了，我們幹嘛還幫你對不對？人家有沒有強迫你，是你自己要的，所以最後法官就可能發現他簽了一張債務同意書就判無罪了，可是我覺得我們不能用這種態度，因為那些人講真的，他就是知識水準不高，他可能連裡面的文字在講什都不懂，他可能連裡面的文字在講什麼都看不懂，可是我們法院不會管這些，還說你簽了，簽了自己負責，所以就判無罪。

再來還有一個很嚴重的原因，就是因為我們現在的人都有手機，法官就說：你隨身帶著手機，你為什麼不打出去報警？對不對？你被剝削，你被雇主欺負了，你打電話報案就好了，你幹嘛不打出去報案？可是我覺得這又回到剛剛的問題，他已經是被剝削的人了，他心理壓力很大，他可能很怕打出去這通電話可能被雇主發現，可能又要欺負他，他可能就是礙於心理壓力在，所以法官可能都是著重在客觀，你明明就可以出去買東西，你為什麼不出去求助？你明明有手機為什麼不打電話報警？其實是你自己不要去報警的，你明明就可以報警自己不要的，所以你同意對不對？所以我就判無罪了。所以法官都著重在客觀的，就是客觀的環境去認定，他沒有去想被害人他實質上心裡是受到很嚴重的壓力在，他根本不敢打這通電話。再來就是被害人根本不會講中文，他就是語言不通，他打出去他怎麼跟警察講對不對？都沒有考慮過這些被害人的本質上、心理的問題或是知識水平的問題，所以法院就採事後諸葛的角度，然後就判無罪， 基本上是這樣。

那再來還有一部分原因就是剛剛講的，勞動與報酬顯不相當，可能薪水只差一點點，可能沒有領那麼多，只差一點點可能是老闆忘記付給你，你再去打民事訴訟好了，所以最後就是因為這樣惡性循環，所以法院就幾乎大部分的人口販運案件都判無罪，是這樣子的因素。

那其實還有一個小秘密 ，自己分析的，就是我覺得現在很多司法人員對人口販運防制法都不太瞭解，因為這種案件其實算冷門案件，因為像竊盜、詐欺

這種很常見對不對？大家一看到很常見案件大家都會辦，可是如果案由是人口販運防制法，這種案件本來就是比較少數冷門的類型，一拿到就說：這什麼東西？所以可能法官就回去查以前的判決，就發現怎麼都無罪？最後就是判無罪，這一件跟上一件差不多，我就判無罪，大概就是這樣子。

那基於以上實務上面臨的困難，我們是想檢察官可以做一些事情提升定罪率，這樣子才能實際的去保護被害人。比如說：我們讓被害人要勇敢的去講案件的過程，可以開庭前的時候，可能要適度的給他鼓勵一下，或是跟他分析一下現在的案況是怎樣，我們不是去誘導他，是適度的鼓勵讓他可以安心的把案件過程完整的講清楚，所以開庭時間可能要拉長，不能像一般案件一下就開掉，你可能要一直引導他說沒關係你就慢慢講，想得到就盡量講出來，然後盡量做兩次以上的筆錄，如果做完第一次，下次再找他來做第二次，如果他兩次都講的差不多的話，就會覺得說被害人講的應該是真的，在法庭上可能證詞會比較不容易翻供，比較容易被法官採信，可能在起訴書裡面我們要多寫一點為什麼會認定他有脆弱處境或是不當債務約束，比如說心理上的壓力不是只有像法官想的這麼簡單，他心理上本質上有個壓力不敢報警不敢求助，而且他看不懂那些債務同意書，所以他才簽的那個債務同意書，要多琢磨一點，這樣法官才會判有罪。檢察官可能也要加強蒐證，這是檢察官可以做的事。那其他機關可以做的事是什麼？比如說：我們要多方，明定各行各業勞動標準，因為每一個法官他們的心證可能不太一樣，法規也沒有寫得很明確，各行各業，漁業農業有時候有淡季旺季，每一個時間的勞動程度不同，那可能要寫，用法令把它寫出來說旺季的時候可能勞動時間是多久？淡季的時候勞動時間可能會比較短，每一個各行各業的勞動時間要把它定出來，這樣子法院才會有一個採取的標準。通譯人才其實也要兼顧，因為有時候人口販運，只要四個字人口販運翻成越南文、緬甸文可能很多通譯就不會了，所以通譯人才也很重要，才能幫這些被害人發聲。再來就是要多方舉辦的檢警座談會，大家要把實務上遇到的狀況，還有一些採取的標準要互相交流一下，才能有辦法提升定罪率。最後就是加強雇主監督，這就不再講。加強移工教育也很重要，因為我發現移工常常調查的時候，他有時候還會幫老闆講話，他會說：老闆對我很好，我每天工作 12 個小時 ，然後老闆給我工作還給我一萬塊，我覺得好棒。我們這時候還要跟他講說：不是，你做這種工作你已經被剝削了，我們台灣人都領四五萬的薪水，所以移工的法治教育其實也很嚴重，要讓他們知道其實他是被剝削的被害人，要勇於出來報案，然後勇於把犯罪過程給講出來，這樣才有辦法讓法院採信。時間到，我分享到這邊，謝謝。

## 七、 場次一討論時間

**1. 主持人台灣勞工陣線孫友聯秘書長發言：**

謝謝檢察官，那表定的時間，這場的時間其實已經到了，不過因為我們剛剛有比較晚開始一點點， 所以我們延個 5 分鐘，接下來進行方式應該是現場的提問，或者是線上有沒有人提問？線上有人提問嗎？如果沒有的話，其實我是有一點想，雅雯你這邊有沒有要？來。

**2. 國立陽明交通大學科技法律學院邱羽凡副教授發言：**

大家好我是陽明交大的邱羽凡，其實我要問這問題是上次友聯問我的，就是楊老師文章我大概看至少五遍以上，我覺得深受啟發，因為確實台灣在認定強迫勞動的時候有非常大的一個問題。那剛剛我們檢察官有提到這個部分，我覺得不只是調查，其實還有認定標準跟思考的方向，那我的很具體的問題是要詢問說，在雅雯老師最後的文章的部分，因為我們終究要處理的不是人口販運而已，是強迫勞動，在這個想法之下，是不是覺得，強迫勞動這個部分到底應該怎麼去修法？因為它確實沒有辦法靠， 還是說是對未來法制的展望比較具體的做法？因為看起來目前勞基法第五條，勞動部沒有動，沒有動就會出事，那我們是不是能夠有一些具體的建議？其實上次友聯絡我的，所以我覺得是蠻重要，想要請教一下雅雯老師，謝謝。

**3. 中央研究院法律學研究所楊雅雯助研究員發言：**

其實我覺得 2023 年的修法，它某種程度就在一般性法規上面補足了勞基法第五條的漏洞，那我覺得它的實踐可以再觀察 一下，但是如同剛才不管是王委員還是許多先進都有提到，其實高度的，還有翁老師也提到，就是說高度的風險行為，其實你可以以危險犯的概念把它入罪，所以你可以非常清楚的去認定，當今天移工他在怎麼樣的一個脆弱處境之下勞動的時候，本身這件事情他就已經構成了一個犯罪，譬如說扣留你的護照，這件事情基本上就是不可以，這不是說今天要不要簽什麼東西，它就是不可以。那這件事情我覺得說其實是把它的想法，把它的構成要件拆開來，什麼樣是典型的風險行為，容易最後造成強迫勞動的處境？把它的處罰提前，然後你是明確的要 send 出一個 message 說這些行為基本上就是不可以，你必須要從制度上去 support 這些東西它不再發生，那這個是我一般性的建議，謝謝。

**4. 主持人台灣勞工陣線孫友聯秘書長發言：**

不過蠻有趣的，扣留證件這部分好像只規範在就業服務法第 57 條的第 8 項，

它其實是行政法，跟廢止，沒有執行，基本上它也沒有到刑法的層次。因為我那時候也納悶，也問那個為什麼第 57 條第 7 款寫的跟勞基法第 5 條一模一樣，但是勞基法第 5 條是刑責，就業服務法第 57 條並非以刑責的方式來作處理？還有沒有？有沒有人要問沒有的話我就，好，羽凡。

**5. 國立陽明交通大學科技法律學院邱羽凡副教授發言：**

我們會辦這個研討會也不是沒有原因，就是因為我們真的蠻多問題想要請教，因為剛剛翁老師有提到，有些行為它不是到那麼嚴重對不對？但是它不是被允許的，那現在就是，因為有些人，強迫勞動的「強迫」，最後認定也沒有違反他人意願，是最終這個認定，可是如果剛剛講，可能有些行為，我們預防讓他不要做，可能最後就不會被強迫勞動了對不對？可是那到底我們在法律上應該怎麼處理？例如剛剛翁老師提到比較輕的行為的部分，我們是要把它像 ILO 一樣把它認定說它是，我們要告訴行政機關說這個是可能導致強迫勞動的風險表徵，麻煩你依法必須查？還是說我們要把這個行為也認定，它不一定到刑法，或者它可能是刑法犯罪，但是不是那麼嚴重？其實我不曉得立法上，因為我覺得台灣其實討論這問題應該也很多年， 觀看有關的著作都知道已經討論多少年了，是不是已經到一個要立法聚焦的狀態？那我們的犯罪偵查實務跟法院之間也不會那麼多的分歧，所以其實也是想要請教。我不知道可以問誰，不知道哪一個主講人比較合適，我就交由主持人來指定好了。

**6. 主持人台灣勞工陣線孫友聯秘書長發言：**

那就燕菁吧。

**7. 國立政治大學政治系翁燕菁副教授發言：**

我覺得我還是回到，我覺得實證的樣態要把它做出來，因為比如說家事工的樣態應該是最嚴重的 ，而且我相信在司法事務上，甚至有沒有可能我們的司法人員也是看到這個家庭本身也是夠艱難的，去影響到他最後判斷？因為我們一直在講弱肉相殘的問題，可是你說這樣就可以被允許嗎？我們又可以去追溯到那政府做了什麼事情讓他們要這樣弱肉相殘？所以一層一層這樣追上來，最後我們沒有辦法以刑罰來表達這件事情有多麼不被允許的時候，那我們該怎麼辦？我覺得這個是比較困難的，因為我聽最多就是家事工，家事工的家庭的處境又是最多樣化，有的家庭真的，像我們剛剛講王委員講那個案例，那是兩個三個，其實算三個都是精神障礙。那他們做的事情我們刑法不罰並不是因為他做的事情不可惡，而是因為他本身有其他的條件，可是那像這種時候我們要怎麼去對社會表達他們做的事情還是絕不允許的？因為我們社會看到的是他有沒有被罰對不對？可是刑

法還有一個作用就是要告訴社會說：小心！不要做這件事情，我們很生氣，我們不准你做這件事。所以我覺得那個層次能不能做出來，哪一些東西我們要罰得很重？ 哪一些東西我們要換種方式去處理？政府今晚要扮演到什麼角色？我覺得是時候我們可以把，真的是協同，像英達他們都在線上，他們手上可以拿到的樣態跟我們學界可以調查的樣態，跟政府機關身邊收穫的樣態，我們可以去把它彙整一下，做一個在地的，我這幾年一直受到全球南方的影響，我就覺得很多的規範，相當多的規範是全球北方做出來的。對，義正辭嚴的，道貌岸然的，可是問題是它真的解決多少失誤的問題？真的在歐洲的這些西方國家它就沒有一個國內的第三世界存在嗎？有，其實有，那它有沒有有效的處理？我覺得我們台灣可以自己秉持這些原則，我們自己可以去找到我們自己處理的方式，就是像比如說我們事務上，的確我們也看到，我們太尊重他的意願，最後反而本末倒置，就變成不罰，還有就是我們的侵害的樣態到底是什麼？哪一些家庭容易出現什麼狀況？比如說完全跟老人家一起在比較偏鄉地方生活的，跟那種一大家子在都會生活，那個處境很難一概而論對不對？所以我自己認為，我覺得與其說我們現在就建議應該要拿什麼法律去改，我覺得我們先把那個樣態做出來，我們先去看實證上的情況，我們再來討論該怎麼罰？該怎麼做？這個反而是後端比較次要的，以上，謝謝。

**8. 主持人台灣勞工陣線孫友聯秘書長發言：**

那我就借主持人的特權，其實我 echo 一下剛剛所說的，包括事實上我們在法官學院的教育訓練，合作教育訓練，請了蔡奇曉檢察官，就是有關中州科技大學那件起訴的檢察官來做分享的時候，其實在司法實務上面的確有很多很多值得我們去，包括通譯等等的，這些都是值得我們去注意的。那我自己最近完成的一篇文章我想也許跟雅雯老師有一些 echo 的地方，還有包括剛剛燕菁老師講說台灣的 national benchmark 要建立起來，因為它其實可以提供給廠商也好，或者是司法的實務調查實務等等，包括像，我可能比較有機會走進工廠裡面，去看到現場的這些指標，這些事情事實上是可以作為判斷強迫勞動的很重要的，因為其實今天講到最後，大家都會慢慢的牽引到所謂的人口販運的方向去，其實這某種程度上也是台灣現在關注強迫勞動的相當大的困境，這個困境不是沒有發生，包括剛剛提到的本票，在我的案件裡面，其實是本國籍勞工被迫簽本票的的濫用弱勢處境的狀況，法官還判要賠，這才是重點。所以這些問題是有待接下來真的很精緻的去討論了以後，我們才有辦法讓這個事情的樣貌更加的完整。

那這一場就在這邊結束 我們謝謝雅雯老師的分享，還有以及三位與談人的與談，這場次就到這邊結束，謝謝。

## 場次二：遠洋漁工境外聘僱制度之檢討
## A Review of the Overseas Employment System for Migrant Fishers

■ 主持人 Moderator

Work Better Innovations 凌怡華執行長

Bonny Ling , Executive Director, Work Better Innovations

■ 主講人 Speaker

國立陽明交通大學科技法律學院邱羽凡副教授

Yu-Fan Chiu, Associate Professor, NYCU Law

■ 與談人 Discussants

國立政治大學法律系林良榮副教授

Liang-Jung Lin, Associate Professor, College of Law, National Chengchi University

國家人權委員會紀惠容委員

Hui-Jung Chi, Commissioner, National Human Rights Commission

Work Better Innovations 凌怡華執行長

Bonny Ling , Executive Director, Work Better Innovations

台灣人權促進會施逸翔資深研究員

Yi-hsiang Shih, Senior Researcher, Taiwan Association for Human Rights

# 場次二主講人文章：邱羽凡/ 遠洋外籍漁工勞動條件基準之準據法研究──以勞基法與境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法之適用關係為核心

## 遠洋外籍漁工勞動條件基準之準據法研究──以勞基法與境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法之適用關係為核心

邱羽凡*、吳易儒*、張雅祺*

## 壹、前言

美國國際勞工事務局（Bureau of International Labor Affairs, ILAB）於 2024 年 9 月 5 日再次發布了童工與強迫勞動產品清單[1]，台灣的遠洋漁業產品第三度名列清單之中。台灣漁業—包括懸掛本國國旗的漁船，以及註冊外國船旗的而俗稱「權宜船」（Flag of convenience）的漁船，經營著世界第二大的遠洋漁業船隊[2]，凸顯了我國在遠洋漁業中的影響力，然而，與台灣相關的強迫勞動案件多年來持續引起國際社會的關注，多艘台灣籍或由台灣籍人投資的漁船更遭美國海關暨邊境保護局（CBP）發布暫扣令（WRO），迄今至少包含和春 61 號（Tunago No.61）、大旺號（Da Wang）[3]、漁隆 2 號（Yu Long No. 2）[4]與連億興 12 號[5]，且即使漁船來自柬埔寨、印尼和菲律賓，仍不乏有台灣漁船捲入這些外國船集上的強迫勞動的案件[6]，迄去年（2024 年），遠洋的強迫勞動事件仍持續

*國立陽明交通大學科技法律學院副教授，德國哥廷根大學法學博士。
*國立陽明交通大學科技法律研究所碩士班。
*國立陽明交通大學科技法律研究所碩士班

[1] U.S. Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs (ILAB). “List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor.” Accessed January 15, 2025.

[2] Liu, Wen-Hong, Chih-Cheng Lin, Cheng-Feng Lee, Chien-Shu Tsai, and Tsung-Yu Yang. "Toward Sustainable Development of Tuna Longline Fishery in Taiwan: Value Chain Analysis." *Marine Policy* 161 (2024): 106010. https://doi.org/10.1016/j.marpol.2024.106010.

[3] U.S. Customs and Border Protection, *CBP Issues Detention Order on Seafood Harvested with Forced Labor, at* https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-issues-detention-order-seafood-harvested-forced-labor-0, last visited 4/22/2025.

[4] U.S. Customs and Border Protection, *CBP Issues Detention Order on Seafood Harvested with Forced Labor, at* https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-issues-detention-order-seafood-harvested-forced-labor, last visited 4/22/2025.

[5] U.S. Customs and Border Protection, *CBP Issues Withhold Release Order on Seafood Harvested with Forced Labor by Lien Yi Hsing No. 12, at* https://reurl.cc/E6mqN0, last visited 4/22/2025

[6] Strating, Rebecca, Sunil Rao, and Sallie Yea. "Human Rights at Sea: The Limits of Inter-State Cooperation in Addressing Forced Labour on Fishing Vessels." *Marine Policy* 159 (2024): 105934. https://doi.org/10.1016/j.marpol.2023.105934; Yea, Sallie, and Christina Stringer. "Caught in a Vicious

發生，如印尼漁工在遠洋漁船銪富號（You Fu）上遭受剋扣工資、抵債勞務以及惡劣的工作和生活條件的事件[7]。其他案件如下表一所示。

表一：台灣遠洋漁業近年涉強迫勞動事件（本文整理）

| 年度 | 涉案漁船 | 事件簡述 |
|---|---|---|
| 2011 | 巨洋案(The Giant Ocean Case) | 五名台灣人出資成立的巨洋公司非法往柬埔寨輸出近千名男性漁工[8]。 |
| 2013 | 特宏興 368 號(Tehongxing No. 368) | 我國遠洋漁船「特宏興 368 號」之船長，即被害者陳姓船長在漁船上，長期虐待外籍漁工、施暴且欠薪不發，導致漁工憤而失手殺人[9]。 |
| 2015 | 福賜群(Fu Tzu Chun) | 我國遠洋漁船「福賜群號」發生一起印尼漁工離奇死亡事件，卻在二個月內遭地檢署快速簽結[10]。 |
| 2016 | 和春 61 號(Tunago No.61) | 美國海關暨邊境保護局（CBP）於美國時間 2019 年 2 月 4 日對「和春 61 號」（Tunago No.61）發布暫扣令（WRO）。並於 2020 年 4 月 1 日撤銷暫扣令，由於美國海關暨邊境保護局認為和春 61 號」（Tunago No.61）上不再有強迫勞動情形[11]。 |

Cycle: Connecting Forced Labour and Environmental Exploitation through a Case Study of Asia–Pacific." *Marine Policy* 134 (2021): 104825. https://doi.org/10.1016/j.marpol.2021.104825; Vandergeest, Peter, and Melissa Marschke. "Beyond Slavery Scandals: Explaining Working Conditions among Fish Workers in Taiwan and Thailand." *Marine Policy* 132 (2021): 104685. https://doi.org/10.1016/j.marpol.2021.104685; The Environmental Justice Foundation (EJF). "Cetacean Slaughter, Shark Finning and Human Rights Abuse in Taiwan's Fishing Fleet: Briefing." November 2020, 5–11. https://ejfoundation.org/resources/downloads/EJF-Taiwan-dolphin-briefing-2020.pdf.

[7] Global Labor Justice. "You Fu's Port of Lies: Wage Theft and Abuse of Migrant Fishers on the Distant-Water Vessel Sparks Outrage." August 7, 2024. https://laborrights.org/releases/you-fu%E2%80%99s-port-lies-wage-theft-and-abuse-migrant-fishers-distant-water-vessel-sparks-outrage.

[8] 蔣宜婷、李雪莉，向世界買賣漁工–台灣為何成為人口販運的幫凶？報導者網站：https://www.twreporter.org/i/slave-fishermen-human-trafficking-gcs；Greenpeace 綠色和平，人口販運巨洋案未結，血汗海鮮仍存，遠洋漁工人權何時能改善？綠色和平網站：https://reurl.cc/34RNmM（最後點閱時間：2025 年 4 月 22 日）；Chiang I-ting& Sherry Lee, *How Taiwan Became an Accessory to Slavery on the High Seas, at* https://reurl.cc/93W2lY, last visited 4/22/2025; ASEAN-Australia Counter Trafficking, *Cambodia 'Giant Ocean' case, protection and justice in human trafficking of migrant fishers, at* https://aseanactpartnershiphub.com/resource/latrobe-cambodia/, last visited 4/22/2025.

[9] 許詩愷，從海上的牢到陸地的牢—漁工爸爸、看護工母女在台灣「相聚」之路，報導者網站：https://www.twreporter.org/a/te-hung-hsing-368-case-10-years-1（最後點閱時間：2025 年 4 月 22 日）；Jun Weng, *Unseen Crisis at Sea: Analyzing the Forced Labor Inequality in Taiwan's Distant Fishery, at* https://www.osunglobalcommons.org/architecture-as-way-to-experience-local-history-the-british-consulate-at-takow-kaohsiung-taiwan-by-jun-weng/, last visited 4/22/2025.

[10] 台灣國際勞工協會，【新聞稿】歷時八年，福賜群號漁工 SUPRIYANTO 死亡案，船長及輪機長終於被起訴，苦勞網網站：https://www.coolloud.org.tw/node/97860（最後點閱時間：2025 年 4 月 22 日）；Nick Aspinwall, *Welcome to Taiwan: Beatings, Bodies Dumped at Sea and a Culture of Maritime Abuse, at* https://international.thenewslens.com/feature/highseas/96334, last visited 4/22/2025.

[11] U.S. Customs and Border Protection, *CBP Issues Detention Order on Tuna Harvested by Forced Labor Aboard the Tunago No. 61, at* https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-issues-detention-order-tuna-harvested-forced-labor-aboard-tunago, last visited 4/22/2025.

| | | |
|---|---|---|
| | | 台灣人出資經營的萬那杜籍權宜船「和春 61 號」駛經斐濟的公海領域時，六名印尼漁工集體殺死船長[12]。 |
| 2018 | 福甡 11 號 (Fuh Sheng No. 11) | 福甡 11 號有逾期申請許可僱用 12 名非我國籍船員、無端提前解雇船員，甚至未申請許可雇用 8 名非我國籍船員，另外也有船員每位薪資僅有美金 300 元、船員指出休息時間僅有 3 小時、船員曾被船長打、船居生活不佳等[13]。 |
| 2019 | 金春 12 號 (Chin Chun 12) | 綠色和平東亞分部於 2019 年 12 月發布的報告中指出，「大旺號」與「金春 12 號」疑似對外籍漁工有暴力行為、超時工作及剋扣薪資等強迫勞動情事[14]。 |
| 2019 | 福滿 88 號 (Fwu Maan No.88) | 但東南亞辦公室「海上奴役」調查報告卻指出該台灣遠洋漁船扣薪、暴力對待外籍漁工[15]。 |
| 2019 | 新展鑫 (Shin Jaan Shin ) | 但東南亞辦公室「海上奴役」調查報告卻指出該台灣遠洋漁船扣薪、暴力對待外籍漁工[16]。 |
| 2019 | 大旺號(Da Wang) | 由台灣人投資經營的萬那杜籍遠洋漁船，船長及大副涉嫌對多名印尼籍漁工強迫勞動，除每天只讓漁工休息 4 至 6 小時外，還將他們的保暖衣物丟入海中、強制違背宗教信仰食用豬肉，甚至攻擊漁工、不給受傷勞工休息，導致死亡及中風[17]。 |

U.S. Customs and Border Protection, *CBP Revokes Withhold Release Order on Imports of Tuna Harvested by the Tunago No. 61 Vessel, at* https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-revokes-withhold-release-order-imports-tuna-harvested-tunago-no, last visited 4/22/2025.

[12] Greenpeace 綠色和平，遠洋漁業的漏洞，權宜船是什麼？為什麼成為強迫勞動的卸責工具？綠色和平網站：https://reurl.cc/oyvWp3（最後點閱時間：2025 年 4 月 22 日）；Sophia Yang, *US blacklists Taiwanese fishing vessel for migrant worker exploitation, at* https://www.taiwannews.com.tw/news/4093552, last visited 4/22/2025.

[13] Fisheries Agency, Ministry of Agriculture, *Investigations on the cases of fishing vessel Fuh Sheng No.11 and Chin Chang No.6 concluded, and serious punishment imposed, at* https://en.fa.gov.tw/view.php?theme=Press_Release&subtheme=&id=36, last visited 4/22/2025.

Environmental Justice Foundation, *Abuse and illegal fishing aboard Taiwanese vessel let slip through the net, at* https://ejfoundation.org/news-media/first-hand-reports-of-grave-abuse-and-illegal-fishing-aboard-taiwanese-vessel-allowed-to-slip-through-the-net, last visited 4/22/2025.

[14] 監察院，臺灣人經營的權宜船疑涉嫌人口販運、限制漁工行動自由，監察院糾正內政部移民署、海洋委員會及農委會漁業署，並促請行政院檢討權宜船的管理機制，保障漁工人權，監察院網站：https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=125&sms=8912&s=20320（最後點閱時間：2025 年 4 月 22 日）；The Maritime Executive, *Human Rights Day: Free and Equal, at* https://maritime-executive.com/index.php/article/human-rights-day-free-and-equal, last visited 4/22/2025; Greenpeace, *New testimonials suggest "modern slavery" for Southeast Asian migrant fishers working out at sea, at* https://www.greenpeace.org/southeastasia/press/3423/new-testimonials-suggest-modern-slavery-for-southeast-asian-migrant-fishers-working-out-at-sea/, last visited 4/22/2025.

[15] Asia News Network, *Time to end modern slavery at sea, at* https://www.phnompenhpost.com/opinion/time-end-modern-slavery-sea, last visited 4/22/2025.

[16] 莊曉萍，又傳遠洋漁船疑似不當對待印籍漁工　漁業署啟動調查，農傳媒網站：https://www.agriharvest.tw/archives/8941（最後點閱時間：2025 年 4 月 22 日）

[17] Greenpeace 綠色和平，遠洋漁業的漏洞，權宜船是什麼？為什麼成為強迫勞動的卸責工具？綠色和平網站：https://reurl.cc/oyvWp3（最後點閱時間：2025 年 4 月 22 日）；Taipei Times, *Greenpeace slams Fisheries Agency for slow response, at* https://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2022/02/13/2003773044, last visited 4/22/2025.

| | | |
|---|---|---|
| | | 美國海關暨邊境保護局（CBP）於美國時間 2020 年 8 月 18 日對「大旺號」（Da Wang）發布暫扣令（WRO）[18]。 |
| 2019 | 漁隆 2 號 Yu Long No. 2 | 美國海關暨邊境保護局（CBP）於美國時間 2020 年 5 月 11 日對「漁隆 2 號」（Yu Long No. 2）發出暫扣令（WRO）[19]。<br>2024 年 4 月，美國海關與邊境保護局修改對漁隆 2 號發布的扣押令[20]，因為漁隆 2 號已採取多項行動整治捕撈過程中的強迫勞動[21]。 |
| 2020 | 連億興 12 號（Lien Yi Hsing No.12） | 美國海關暨邊境保護局（CBP）於美國時間 12 月 31 日對台籍漁船「連億興 12 號」（Lien Yi Hsing No.12）發布暫扣令（WRO），原因是該船遭查獲有強迫勞動、不當對待船上的外籍漁工等行為[22]。 |
| 2021 | 春億 217 號(Chun I 217)、裕豐 67 號(Yu Feng 67)、裕豐 202 號(Yu Feng 202)、魷達 101 號(Solar 101) | 綠色和平東南亞辦公室於 5 月 31 日發布《海上強迫勞動》調查報告公布從 2019 年到 2020 年遭漁工投訴疑似涉及強迫勞動的漁船，包括四艘臺灣籍漁船春億 217 號、裕豐 67 號、裕豐 202 號和魷達 101 號[23]。 |
| 2024 | 銪富號(You Fu) | 台灣遠洋漁船「銪富號」的 10 位印尼漁工被強迫欠薪高達 15 個月，積欠薪資總額約為 80,850 美元[24]。 |

[18] U.S. Customs and Border Protection, *CBP Issues Detention Order on Seafood Harvested with Forced Labor, at* https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-issues-detention-order-seafood-harvested-forced-labor-0, last visited 4/22/2025.

[19] U.S. Customs and Border Protection, *CBP Issues Detention Order on Seafood Harvested with Forced Labor, at* https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-issues-detention-order-seafood-harvested-forced-labor, last visited 4/22/2025.

[20] U.S. Customs and Border Protection, *CBP Modifies Withhold Release Order on Yu Long No. 2, at* https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-modifies-withhold-release-order-yu-long-no-2, last visited 4/22/2025.

[21] 謝孟穎，血汗海鮮成國恥！打死漁工屍冰魚櫃、電擊胸口廢掉雙腿 美國點名台灣「漁獲黑名單」，風傳媒新聞網站：https://www.storm.mg/article/3658412（最後點閱時間：2025 年 4 月 22 日）

林怡均，台灣遠洋漁業頻傳外籍漁工受虐，被美列入強迫勞動清單，監察院糾正三部會需扛責，上下游新聞網：https://www.newsmarket.com.tw/blog/151864/（最後點閱時間：2025 年 4 月 22 日）；Taipei Times, *Ship sanctioned by US being probed, at* https://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2020/08/22/2003742084, last visited 4/22/2025.

[22] U.S. Customs and Border Protection, *CBP Issues Withhold Release Order on Seafood Harvested with Forced Labor by Lien Yi Hsing No. 12, at* https://reurl.cc/E6mqN0, last visited 4/22/2025; Greenpeace 綠色和平，美國海關暨邊境保護局再對臺灣漁船發出暫扣令，綠色和平網站：https://reurl.cc/Kl2N5p（最後點閱時間：2025 年 4 月 22 日）

[23] 台灣人權促進會，最新《海上強迫勞動》報告 臺灣遠洋漁船再涉其中 外籍漁工人權保障聯盟籲行政院提跨部會解方，台灣人權促進會網站：https://www.tahr.org.tw/news/2984（最後點閱時間：2025 年 4 月 22 日）

林良齊，綠色和平曝 5 艘與台灣相關漁船涉強迫勞動 籲所有漁工皆應適用勞基法，中時新聞網站：https://www.chinatimes.com/realtimenews/20210622004917-260405?chdtv（最後點閱時間：2025 年 4 月 22 日）；Jake Chung, *Advocates call for equal protection of migrant fishers, at* https://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2021/06/29/2003760003, last visited 4/22/2025.

[24] 楊鵑如，台灣遠洋漁船「銪富號」欠薪 15 個月　印尼漁工控訴血汗勞動，公民行動影音紀錄資料庫網站：https://www.civilmedia.tw/archives/127531（最後點閱時間：2025 年 4 月 22 日）；Business & Human Rights Resource Centre, *Taiwan: You Fu fishing vessel owner denies deliberate wage delay, responds to Indonesian fishers' allegations; NGO urges stronger regulations, at* https://reurl.cc/E6W2Ym, last visited 4/22/2025.

台灣政府自 2016 年開始進行遠洋漁業的勞動人權改革[25]，包含修訂漁業法相關條文，於 2016 年頒布「遠洋漁業條例」與「投資經營非我國籍漁船管理條例」此漁業三法，並自 2022 年起於這些法規的基礎上推動「漁業與人權行動計畫」，然而，一連串強迫勞動相關事件顯示台灣漁業所引發的強迫勞動問題已影響全球的海產供應鏈中的人權保障，並令人對於台灣政府所採取的改革的有效性產生懷疑。美國國務院在 2024 年人口販運報告指出：「臺灣的勞動基準法並未保障受雇於遠洋漁船上的漁工，這些漁工反而受漁業署的管轄。臺灣持續將外籍漁工的管理責任分割為兩個單位：由勞動部負責管理遠洋漁業中的臺籍漁工，以及從事近海與沿岸漁業的臺灣與移工勞工；而由漁業署專門負責遠洋漁業中的外籍移工。這種職責分工的不一致，持續阻礙打擊海上強迫勞動案件所需的協調機制，並對遠洋漁業移工造成勞動保障的不平等。」[26]台灣遠洋漁業中的強迫勞動問題被歸咎於缺乏勞動保障之立法，勞動部與農業部聲稱勞動基準法（以下簡稱勞基法）不適用於遠洋漁業中的非我國籍漁工[27]，國際間對台灣遠洋漁業的討論也採納了漁業署的說法[28]，指出：「台灣的勞基法並不保護受僱在遠洋船隊上工作的漁工，他們反而在漁業署的管轄之下。」[29]結果，政府藉由依據遠洋漁業條例而非勞基法來進行強迫勞動的改革，此卻使得整個台灣漁業中只有遠洋漁業中的非我國籍漁工沒有受到勞基法的保護。

對於台灣政府就遠洋漁業的的改革，令人質疑的是何以自 2016 年以來的漁業三法的改革，強迫勞動問題未見消失？訂立我國最低工作條件的勞基法對於遠洋外漁工是否無所適用，從而使得非我國籍漁工容易陷入惡劣工作條此一強迫勞動的風險之中？[30]本文認為勞動基準保障的強制性立法，具有保障包含遠

---

[25] Yen, Kuo-Wei, and Li-Chuan Liuhuang. "A Review of Migrant Labour Rights Protection in Distant Water Fishing in Taiwan: From Laissez-Faire to Regulation and Challenges Behind." *Marine Policy* 134 (2021): 104805. https://doi.org/10.1016/j.marpol.2021.104805.

[26] U.S. Department of State. "*2024 Trafficking in Persons Report: Taiwan*." June 24, 2024, *athttps://www.state.gov/reports/2024-trafficking-in-persons-report/Taiwan/*, last visited 4/22/2025

[27] 行政院農業部，「漁業人權行動計畫 2023 年 7 月修正核定本」，2023 年 7 月。https://www.fa.gov.tw/view.php?theme=Rights_for_Foreign_Crews&subtheme=&id=27; https://www.mol.gov.tw/1607/1632/1640/19846/（最後瀏覽時間：2025 年 1 月 15 日）。

[28] Vandergeest, Peter, and Melissa Marschke. "Beyond Slavery Scandals: Explaining Working Conditions among Fish Workers in Taiwan and Thailand." *Marine Policy* 132 (2021): 104685. https://doi.org/10.1016/j.marpol.2021.104685; Wold, Chris. “Slavery at Sea: Forced Labor, Human Rights Abuses, and the Need for the Western and Central Pacific Fisheries Commission to Establish Labor Standards for Fishing Crew.” *Wisconsin International Law Journal* 39, no. 3 (2022): 497.

[29] U.S. Department of State. “Trafficking in Persons Report: Taiwan.” Accessed 2024. https://www.state.gov/reports/2024-trafficking-in-persons-report/taiwan/.

[30] U.S. Department of State. “Trafficking in Persons Report: Taiwan.” Accessed 2024. https://www.state.gov/reports/2024-trafficking-in-persons-report/taiwan/.

洋外籍漁工基本勞動條件而免受勞動剝削之功能，而台灣政府在遠洋漁業雙軌聘僱制度下，否認勞基法適用於遠洋漁業的非我國籍漁工，導致海鮮產品持續背負強迫勞動指控的汙名，使問題的嚴重性更加惡化，而產生下列兩項研究問題：第一、台灣遠洋漁業雙軌聘僱制度是否具有法律基礎？第二、現行行政機關於雙軌制度中之境外聘僱制度中所適用的最低勞動條件，是否合法？此關係勞基法與遠洋漁業條例此兩部法律之適用關係，從而需討論遠洋漁業條例是否合法且適當地取代勞基法，以促進解決虐待性工作與生活條件的問題。以下逐一說明之。

## 貳、台灣遠洋漁業雙軌聘僱制度之沿革

漁業從業人包含漁船船員（漁業法第 4 條第 2 項），而依漁船船員管理規則第 2 條規定，漁船船員之定義為：「船員：指服務於漁船之幹部船員及普通船員。但不包括觀察員及檢查員。」法規所稱之「服務於漁船之普通船員」即俗稱之「漁工」，而屬「非我國籍船員（外國籍船員）」者，即俗稱之「外籍漁工」。我國現行基於「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」（以下簡稱「境外僱用管理辦法」）而生的漁工聘僱制度雙軌制[31]—包含「境內聘僱漁工」與「境外聘僱外籍漁工」，並非境外聘僱制度的濫觴，而台灣的境外僱傭制度最初亦非為遠洋漁業的外籍移工而設，此可由遠洋漁業發展歷史窺知之。

### 一、境外僱傭制度之起源

台灣自 1955 年政府實施「建造 350 噸級鋼殼漁船發展遠洋鮪釣漁業計畫」，開始朝向遠洋漁業發展[32]，在遠洋漁業發展初期，漁業勞動力尚屬充足，當時大多數漁船船員的職位都是由原住民擔任，而當時台灣原住民雖只佔人口的 2%，但在 1980 年已佔了遠洋漁業勞動力的 32.3%，在 1980 年代成為臺灣漁業的主力，其中又以花東地區的阿美族人為大多數[33]。不過，隨著遠洋漁業的產業變遷與工資下降，加上高昂的仲介費和勞動剝削，造成了招募原住民擔任漁工的阻礙，船主開始有召募外籍漁工的需求[34]。經濟部曾於 1968 年 7 月間發布「臺灣地區遠洋漁船暨船員在國外基地作業管理辦法」，係為配合漁業發展及實際需要，而實際上，台灣漁船於 1976 年已開始僱用外籍船員，然當時行政院農業委員會（簡稱「農委會」，現農業部）僅准許國外基地作業漁船僱用外籍船員

[31] 陳菊、王幼玲、王美玉、紀惠容。2022 年 4 月 1 日。《海上人權路》，監察院出版，頁 89。

[32] 許進隆，臺灣農業 100 年時光掠影－勇渡藍海，農業部，2012 年 6 月，https://www.moa.gov.tw/ws.php?id=2445764。

[33] 陳慧先，「從高砂義勇隊到遠洋船員—原住民的海外經驗」，國家圖書館，第 101 期，頁 28-29（2017）。

[34] 陳清春，「我國遠洋鮪釣漁業經營之現況與展望」，海大漁推，第 13 期，頁 20（1993）。

予以補充，但不得超出全船船員總人數的四分之一，即是為了填補當時遠洋漁業已有勞動力不足，以維持漁船正常作業之目的[35]。農委會於 1991 年公告訂立「臺灣地區漁船船主僱用外國籍船員管理規定」，第 3 條規定：「僱用之外國籍船員以普通船員為限，其僱用人數不得超過全船船員總人數三分之一。」[36]將外籍漁工的比例由全船船員總人數的四分之一提升為三分之一，作為一項臨時措施，並只允許他們在國外登船，禁止他們在台灣上岸。這標誌著「境外僱傭制度」的起源[37]。

農委會於 1989 年將上開「臺灣地區遠洋漁船暨船員在國外基地作業管理辦法」，修訂為「漁船及船員在國外基地作業管理辦法」[38]，而在漁業法於 1991 年 2 月 1 日修正第 39 條：「漁船及船員在國外基地作業，應經中央主管機關核准；其管理辦法，由中央主管機關定之。」農委會再依此於 1992 年 1 月 27 日修訂上開「漁船及船員在國外基地作業管理辦法」，明訂此辦法用以規範漁船及船員在國外基地經營漁業的作業事項，並未授權外國籍船員得來台擔任漁工[39]，則依本辦法第 11 條之規定：「國外基地作業漁船因船員缺乏，致無足夠船員維持作業時，得依中央主管機關之規定，在國外僱用外籍及大陸地區船員補充。」仍需依中央主管機關即農業部之規定而得在國外僱用外籍及大陸地區漁工，延續上開由農委會所主導的境外僱傭制度。

## 二、就業服務法實施下之聘僱雙軌制

不過，就業服務法（以下簡稱「就服法」）已自 1992 年 5 月 8 日開始實施，為我國招募外籍移工的法律基礎，因此許可外籍漁工至我國遠洋漁船上的工作的法律均應依據係就服法，而非漁業法。依當時行政院勞工委員會（現勞動部）之公告（行政院勞工委員會 81 年 08 月 20 日（81）台勞職業字第 27391 號）：「凡從事海洋漁業之漁船，其噸數在二十噸以上之船主，得依『外國人聘僱許可及管理辦法』，申請聘僱外籍船員。二漁船船主申請聘僱外籍船員，其要點如次：(一)漁船船主僱用外籍船員人數，依中央漁業主管機關規定漁船船員標準員額之三分之一為限。」

---

[35] 李新泰。「大陸漁工引進之福利影響評估-南方澳漁港個案分析」。碩士論文，國立海洋大學漁業經濟研究所，1997。https://hdl.handle.net/11296/qqatu8。

[36] 農委會中華民國 80 年 8 月 16 日行政院農委會(八十)農漁字第 0040352Ａ號。

[37]

[38] 行政院農業委員會中華民國七十八年十月三十日（七八）農漁字第八一四四七九九Ａ號令，參農業部：https://www.fa.gov.tw/view.php?theme=FisheriesAct_LAW&subtheme=&id=5，但已於民國 106 年 02 月 07 日廢止。

[39] 謝文忠，「外籍船員跳船問題之研究」，國境警察學報，第 4 期，頁 208（2005）。

## 三、現行境外僱用管理辦法之規範

在遠洋漁業條例於 2017 年 1 月 20 日施行後，依此訂立的「境外僱用管理辦法」，取代了上述的漁船及船員在國外基地作業管理辦法以及漁船船主在國外僱用外籍船員作業應行遵守及注意事項，而依據漁業法第 12 條所訂立的「漁船船員管理規則」，亦於 2021 年 8 月 23 日修訂第 23 條，明訂「就業服務法僱用之外國籍船員或境外僱用之非我國籍船員」，換言之，將外籍漁工的聘僱許可區分為「境外僱用」與「境內僱用」（依就業服務法僱用）為規範，且以遠洋漁業條例第 26 條第 1 項為依據：「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（以下簡稱仲介機構）聘僱之方式為之。」外籍漁工於我國境內依「就業服務法」僱用、或在境外依「境外僱用管理辦法」僱用，取代農業部本來依據漁船及船員在國外基地作業管理辦法第 11 條，得在國外僱用外籍漁工船員作為補充勞動力的規定。

依據境外僱用管理辦法的立法總說明中：「鑑於工商業的迅速發展，陸上就業機會與工作條件同時提升，相形之下，在漁船上工作有辛苦、離家遠、危險高及環境不佳等特性，影響國人上漁船工作意願，漁業勞動力嚴重短缺，國內勞動市場無法滿足遠洋漁業之勞動力需求，故經營者不得不引進外來漁業人力，以解決當前漁業勞動力不足問題。」可知以遠洋漁業條例為所訂立的境外僱用管理辦法，亦是為了解決漁業勞動力不足。在遠洋漁業條例的授權下，境外僱用管理辦法成為就服法之外，由農業部所管理的境外僱用制度，可由遠洋漁業經營者以自行僱用或透過國內居間或仲介機構聘僱之方式，僱用外籍漁工。

## 四、小結

我國在就服法實施前，已有在遠洋漁業聘僱外籍漁工的相關規範，在就服法實施後，儘管僱用外籍漁工的法律基礎已存在，農業部依據原已存在的漁業法第 54 條第 5 款規定：「訂定漁場及漁船作業應行遵守及注意事項。」進一步於 2002 年 6 月 28 日新訂「漁船船主在國外僱用外籍船員作業應行遵守及注意事項」，此注意事項第 1 條明揭「解決漁業勞工短缺問題」之目的，呼應上開漁船及船員在國外基地作業管理辦法第 11 條，依農業部之規定於國外僱用外籍漁工，並延續就服法訂立前的做法，於漁船船主在國外僱用外籍船員作業應行遵守及注意事項第 3 條明文限制非我國籍漁工只能在國外港口登船和下船：「依本注意事項規定僱用之外籍船員，應在國外港口受僱上船及解僱離船。但漁船因作業漁場轉換或歲修已返國者，僱用之外籍船員得搭乘航空器入境，再隨漁船赴國外基地作業。」

雖然漁船及船員在國外基地作業管理辦法，以及漁船船主在國外僱用外籍船員作業應行遵守及注意事項，已先後 2017 年 2 月 7 日與已於 2018 年 5 月 28 日廢止，但經由上述對於我國境外僱傭外籍漁工制度沿革的說明，可知在 2016 年遠洋漁業條例修訂之前，台灣的境外僱用制度主要是為解決遠洋漁業的勞工短缺問題，賦予引入非我國籍人於我國受僱工作之依據，而境外僱用管理辦法延續此一目的，就持續缺乏充足勞動力的遠洋漁業訂立就服法以外的外國人聘僱依據。

表一：我國歷年之境外聘僱相關規範

| 法規名稱 | 主管機關 | 施行日期 | 廢止日期 | 規範目的 |
|---|---|---|---|---|
| 臺灣地區漁船船主僱用外國籍船員管理規定 | 農業部漁業署 | 1991.08.16 | 未廢止 | |
| 漁船及船員在國外基地作業管理辦法 | 農委會 | 1968.07.22 | 2017.02.07 | 解決因船員缺乏，致無足夠船員維持作業。 |
| 漁船船主在國外僱用外籍船員作業應行遵守及注意事項 | 農委會 | 2002.06.28 | 2018.05.28 | 解決漁業勞力缺乏問題。 |
| 境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法 | 農業部漁業署 | 2017.01.20 | 持續施行中 | 解決解決當前漁業勞動力不足問題。 |

## 參、遠洋漁業條例第 26 條第 3 項之規範合法性

### 一、船旗國管轄原則

由上述之說明可知，歷年來之境外僱用規範均於於處理漁業勞動力不足的問題，而需就引入外籍勞動者訂立法律依據。由於遠洋漁業係指「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。」（遠洋漁業條例第 4 條第 3 款），此範圍雖非我國的領土範圍，且依據公海自由原則此一國際慣例[40]，任何國家對於公海的全部或部分皆不具有的排他空間管轄權，惟一個國家得在公海中，對於擁有其國籍的船舶實施管轄，此即「船旗國管轄權」[41]，此亦為聯合國海洋法公約（United Nations Convention on the Law of the Sea）第 92 條第 1 項前段所規定：「船舶航行應僅懸掛一國的旗幟，且除國際條約或本公約明文規定的例外情形外，在公海上應受該國的專屬管轄。」亦即公海船舶之管轄權專屬於船旗國所有[42]，且船旗國「應對懸掛

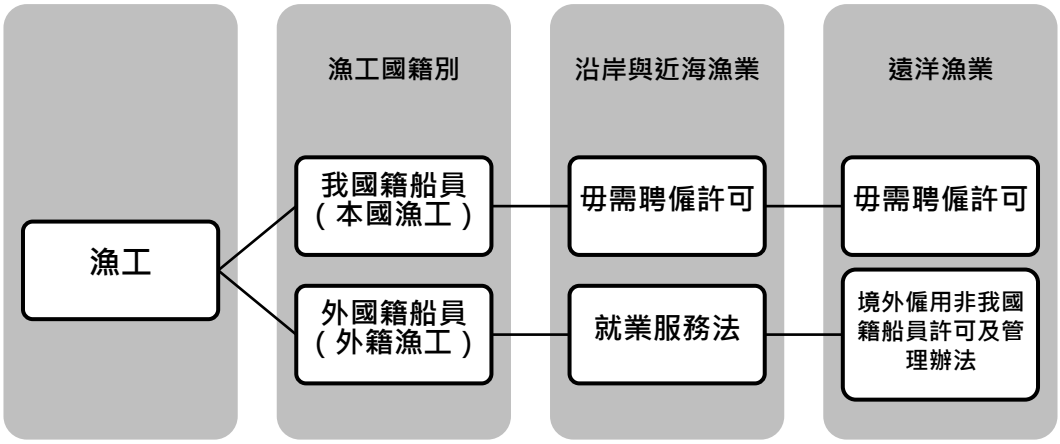
[40] 丘宏達著; 陳純一 修訂，現代國際法(修訂四版)，三民書局，2023 年 9 月，頁 609。
[41] 黃異，公海深海漁業管理的國際法制度，軍法專刊，第 70 卷第 4 期，1-14 頁，2024 年 12 月。
[42] 丘宏達著; 陳純一 修訂，現代國際法(修訂四版)，三民書局，2023 年 9 月，頁 610。

該國旗幟的船舶有效地行使行政、技術及社會事項上的管轄和控制。」（聯合國海洋法公約第 94 條第 1 項），即船旗國管轄原則。是以在全球公海遠洋捕撈上，懸掛台灣旗幟的船隻須受我國法律的管轄和管制。

就勞動事項而言，包含勞動契約之締結、勞動契約之履行與勞動契約之終止，亦即招募、聘僱、工作時間（含延長工作時間、休息、休假、國定紀念日、特別休假及繼續性工作之輪班方法）、工資及津貼與獎金（含工資標準、計算方法及發放日期）、考勤、請假、獎懲、解僱（含資遣、離職及退休等）、職業災害預防與補償暨福利措施等。在懸掛台灣旗幟的船隻上，上列事項依據船旗國管轄原則，均需依照我國相關法令，則各該勞動事項應適用何法令？以下分述之。

## 二、遠洋漁業勞動事項之適用規範(一)：聘僱事項

就聘僱事項而言，如上所述，由於遠洋漁業條例基於解決遠洋漁業的勞工短缺問題，在就服法之外，另闢引入非我國籍人於我國受僱工作之依據，即境外僱用管理辦法。境外僱用管理辦法僅適用於遠洋漁業，沿海和近海區域的漁業係屬「境內」而不在規範的範圍內，而我國國民從事海洋漁撈工作不需申請聘僱許可，境外僱用管理辦法自不會以本國籍漁工為規範對象，，則就遠洋漁中漁工的聘僱事項，對於外籍漁工所需遵守之規範，有例外於就服法之境外僱用管理辦法的適用，至於境內僱用的外籍漁工仍需依照就服法之規範，聘僱我國籍漁工則無需額外之許可，詳如下圖一：各類別漁工所適用之聘僱規範。




**圖一：各類別漁工所適用之聘僱規範**

依據遠洋漁業條例第 26 條第 3 項規定，非我國籍船員之許可條件、應仲介機構之核准條件、期間、管理、廢止條件、仲介機構等原屬就服法之規範事項，

則經由此就遠洋漁業之特別規範，而得由主管機關即農業部另外訂立標準，即境外僱用管理辦法，如「仲介機構」事項即訂於境外僱用管理辦法的第二章之中。

## 三、遠洋漁業勞動事項之適用規範(二)：職務之資格條件

有關遠洋漁工之資格條件，漁船船員管理規則對於漁工之資格、訓練與發證等事項，在漁業法的授權下予以規定，此管理規則對於遠洋漁工雖亦有適用且有特定規定，如漁船船員管理規則第 9 條第 1 項但書規定：「在遠洋漁船工作者，應年滿十八歲。」然遠洋漁業條例第 26 條第 3 項另規定：「前二項非我國籍船員之資格、許可條件、應備文件、經營者與非我國籍船員雙方權益事項、契約內容、仲介機構之核准條件、期間、管理、廢止條件、仲介機構與非我國籍船員雙方權益事項、契約內容、管理責任、保證金之一定金額、繳交、退還及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」境外僱用管理辦法第 3 條第 1、2 款規定：「經營者僱用之非我國籍船員，應符合下列資格：一、年滿十八歲。二、普通船員應領有所屬國家核發之船員證、幹部船員應領有所屬國家核發之幹部船員證。」上開規定與漁船船員管理規則相同，但例如「所屬國家未列於禁止僱用非我國籍船員來源國名單」之限制（境外僱用管理辦法第 3 條第 3 款），則屬境外僱用管理辦法之特別規定。

## 四、遠洋漁業勞動事項之適用規範(三)：勞動條件

就工作時間、工資、解僱與職業災害等勞動條件事項，在境外僱用管理辦法第 6 條中，對於經營者與非我國籍船員依前條第一項簽訂之勞務契約所應載明的勞動條件事項，如契約期限、工資、執行職務意外傷害或患病之醫療費，以及工作時間等事項有所規範，然該內容亦屬勞基法所規範的事項，基於「船旗國管轄原則」，對於遠洋漁業中的勞動關係，勞基法和基於遠洋漁業條例而訂立的境外僱用管理辦法，理論上均應有所適用，二者均應屬懸掛台灣旗幟的船隻上所須遵守的法律，則遠洋外籍漁工之勞動條件基準應以何為準？以下分析之。

### (一)勞基法之適用原則

首先就勞基法的適用原則而言，勞基法涵蓋我國所有雇主與勞工之間的勞動關係，此訂於勞基法第 3 條第 3 項前段：「本法適用於一切勞雇關係。」除非因經營型態、管理制度及工作特性等因素適用本法確有窒礙難行者」，始得由中央主管機關即勞動部，指定公告之行業或工作者，排除於勞基法之適用範圍（「勞動基準法第 3 條第 3 項後段）。如目前以外籍工移工為主要勞動力的

看護工乙職，係因勞動部自 1999 年 1 月 1 日起將「個人服務業中家事服務業之工作者」排除適用勞動基準法（行政院勞工委員會 90 年 05 月 18 日（90）台勞動一字第 0022451 號公告參照），致目前（2025 年 3 月）有 197,425 名家庭看護移工與 1,942 名與家庭幫傭移工無勞基法之保障，惟若看護移工轉換至養護機構工作，則有勞基法之適用，換言之，受僱者之國籍則不影響勞基法之適用，而是視所工作之行業或擔任之工作，有無受到勞動部之公告排除。

勞基法原則上適用於所有在我國境內受僱之勞工，且根據屬地原則，工作地點在我國是適用勞基法的關鍵標準[43]，因此無論是受僱於外國公司的我國勞工或是受僱於我國企業的外籍移工，只要於我國領土上受僱即應適用勞基法之規定。如在臺灣高等法院 102 年度勞上字第 56 號民事判決之案件中，我國籍勞工於設立在我國境內之外國公司任職，勞動契約之主要履行地在我國，即有勞基法之適用：「SMT 公司雖係英屬蓋曼群島商，但被上訴人係 SMT 在我國設立之分公司，並經認許在我國營業，有如前述，而上訴人係中華民國籍…查本件係上訴人在 104 人力銀行網站刊登應徵資料，經被上訴人聯繫後，前往被上訴人位於台北市淡水區之辦室面試後錄取，經上訴人承諾任職，有如前述，應認被上訴人之台北市淡水區辦公室為發要約通知地，依上開規定，就系爭勞動契約之終止，自應適用我國法。而依上開我國勞基法第 11 條、第 12 條之規定，雇主除有法定事由外，不得隨時終止勞動契約。是被上訴人於 100 年 10 月 19 日片面終止勞動契約，於法即有未合。」與此同理，若外籍勞工在我國境內工作，自亦受到勞基法之保障，如參臺灣橋頭地院 113 年度勞訴字第 35 號民事判決之意旨：「原告為被告自國外招募、引進之越南籍移工，自民國 110 年 3 月 1 日起至 112 年 7 月 12 日受僱於被告擔任產線作業員，約定薪資為當年度基本工資，然被告薪資單所記載之「本薪」未達基本工資，合計短付 151,040 元。……移工津貼屬勞基法第 2 條第 3 款規定之工資，惟不應計入「平日每小時工資額」計算加班費……。」

是以可知，凡於我國境內服勞務者，皆有我國勞基法之適用，，是否在境外和簽訂勞務契約，並無影響。縱使該勞工與雇主於台灣簽訂勞動契約，卻暫時性於境外提供勞務，因台灣之雇主仍對其有指揮監督之權限。就我國遠洋漁業外籍移工而言，其既未受勞動部公告排除適用勞基法，且於我國籍船舶上服勞務即屬於我國勞基法之適用範圍，受我國勞基法最低勞動條件之保障。

## (二)遠洋漁船適用勞基法之「合適性」爭議？

[43] 劉志鵬，「勞動基準法之適用範圍」，勞動基準法釋義—施行 40 年之回顧與展望，臺灣勞動法學會編，頁 21-22（2024）。

雖然我國籍人在遠洋漁業中經營漁業有懸掛我國或他國船旗者，然就懸掛台灣船旗之船隻，依上述之船旗國管轄原則，受我國法律的管轄和管制，包含勞動條件事項。然而，2017 年 1 月 17 日，勞動部發佈新聞稿指出：「至於我國漁船於境外僱用之外籍漁工，尚不宜以抽象之管轄權觀念將境外海域之漁船視為我國領土之延伸。」因此，勞動部主張勞基法不應適用於受僱於海外作業之外籍漁工，包括受僱及在海外工作[44]，嗣於於勞動部在 2024 年 9 月 3 日覆監察院之勞職授字第 1130206047 號函中，再度表示：「查現行我國漁船雇主經營海洋漁撈業，並僱用外籍漁工從事海洋漁撈工作，分為『境內僱用』與『境外僱用』二類型。勞動基準法係國內法，凡於我國境內具有勞雇關係，且受僱於適用勞動基準法行業之勞工，不分國籍，均有該法之適用。至於我國漁船於境外僱用之外籍漁工，尚**不宜**[45]以抽象之管轄觀念將境外海域之漁船視為我國領土之延伸。因此，於境外僱用之外籍漁工（境外僱用、境外作業）未有我國勞動基準法及職業安全衛生法之適用…。」行政院農業部亦聲稱勞基法並不適用於遠洋漁業中的非我國籍漁工[46]。國際間對台灣遠洋漁業的討論也採納了漁業署的說法[47][48]，指出：「台灣的勞基法並不保護受僱在遠洋船隊上工作的漁工，他們反而在農業部漁業署的管轄之下。」[49]此一論點，實值商榷，以下析論之。

## 1. 勞基法第 3 條第 3 項後段之適用要件

現行勞基法第 3 條第 3 項前段規定：「本法適用於一切勞雇關係。」此係 2002 年 6 月 12 日修訂原來「本法至遲於民國八十七年底以前，適用於一切勞雇關係」之規範的結果，換言之，在現行勞基法的規範下，我國境內的一切勞雇關係已無待勞動部為公告，即當然在勞基法之適用範圍中，在農業部的「漁業與人權行動計畫」中，政府聲稱遠洋漁業的外籍勞工因未正式納入勞基法而被

---

[44] 行政院勞動部，「漁船於境外僱用外籍漁工，其勞動權益之保障，依《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」，2017 年 1 月 17 日。https://www.mol.gov.tw/1607/1632/1640/19846/（最後瀏覽時間：2025 年 1 月 15 日）

[45] 粗體為本文所加。

[46] 行政院農業部，「漁業人權行動計畫 2023 年 7 月修正核定本」，2023 年 7 月。https://www.fa.gov.tw/view.php?theme=Rights_for_Foreign_Crews&subtheme=&id=27; https://www.mol.gov.tw/1607/1632/1640/19846/（最後瀏覽時間：2025 年 1 月 15 日）。

[47] Vandergeest, Peter, and Melissa Marschke. "Beyond Slavery Scandals: Explaining Working Conditions among Fish Workers in Taiwan and Thailand." *Marine Policy* 132 (2021): 104685. https://doi.org/10.1016/j.marpol.2021.104685.

[48] Wold, Chris. “Slavery at Sea: Forced Labor, Human Rights Abuses, and the Need for the Western and Central Pacific Fisheries Commission to Establish Labor Standards for Fishing Crew.” *Wisconsin International Law Journal* 39, no. 3 (2022): 497.

[49] U.S. Department of State. “Trafficking in Persons Report: Taiwan.” Accessed 2024. https://www.state.gov/reports/2024-trafficking-in-persons-report/taiwan/.

排除在外[50]，然而，勞基法作為勞動條件規範的通則，除了經中央主管機關公告之特定行業或工作者不適用外，原則上適用所有於我國境內受僱之勞工，無待勞動部之公告，農業部乃是誤釋了勞基法適用性的原則與例外規定。

僅於「因經營型態、管理制度及工作特性等因素適用本法確有窒礙難行者」，始得由勞動部另外為公告而將特定的行業或工作者排除適用。舉例而言，勞動部雖以 108 年 03 月 12 日勞動條 1 字第 1080130207 函為公告：「依據勞動基準法第 3 條第 3 項規定，訂定『醫療保健服務業僱用之住院醫師（不包括公立醫療院所依公務人員法制進用者）適用勞動基準法』，並自一百零八年九月一日生效。」然本公告之說明同時指出：「醫療保健服務業之醫師曾經勞動部改制前行政院勞工委員會於八十七年十二月三十一日以台（八七）勞動一字第○五九六○五號公告不適用勞動基準法[51]。惟經檢討與評估，醫療保健服務業僱用之住院醫師已無不適用之理由，爰自一百零八年九月一日起適用勞動基準法。」亦即醫療保健服務業本屬勞基法之適用範圍，僅因此業別中的醫師於 1998 年 12 月 31 日已受勞動部依據第 3 條第 3 項後段公告排除勞基法之適用，故而需於 108 年 03 月 12 日再度公告，始原受公告排除適用勞基法之醫師中的受僱住院醫師（不包括公立醫療院所依公務人員法制進用者）回歸勞基法之適用，更精確地解釋乃是勞動部以上開「勞動條 1 字第 1080130207 函」縮小原「行政院勞工委員會（87）台勞動一字第 059605 號公告」，讓受到排除者限制於「非屬受僱住院醫師（不包括公立醫療院所依公務人員法制進用者）之醫療保健服務業之醫師」。

若事業單位確有因經營型態、管理制度及工作特性等因素，於適用勞基法有窒礙難行者，需經中央主管機關即勞動部為指定公告，始得不適用勞基法。由於勞基法係根據憲法第 15 條及第 153 條所制定，是實現國家保障勞工工作權，並規範最低勞動條件根本。故本法應適用至一切勞雇關係，使全國勞動條件維持一定水準。」（勞動基準法第 3 條立法理由參照）故勞基法第 3 條第 3 項後段已明訂僅得由「中央主管機關（勞動部）」以「指定公告」之方式為之，換言之：第一、對於遠洋漁業中的漁工而言，亦無不同，縱然農業部漁業署屬遠洋漁業之目的事業主管機關，依法亦無從替代勞動部為此排除勞基法適用之公告。第二、上開勞動部主張「於境外僱用之外籍漁工未有我國勞動基準法之適

[50] 行政院農業部，「漁業人權行動計畫 2023 年 7 月修正核定本」，2023 年 7 月。https://www.fa.gov.tw/view.php?theme=Rights_for_Foreign_Crews&subtheme=&id=27; https://www.mol.gov.tw/1607/1632/1640/19846/。

[51] 「公告事項：下列各業及工作者不適用勞動基準法，其餘一切勞雇關係，自即日起適用該法：一不適用之各業：…(七)醫療保健服務業之醫師、法律及會計服務業之律師及會計師。」（行政院勞工委員會 87 年 12 月 31 日（87）台勞動一字第 059605 號公告參照）。

用」，其僅屬新聞聲明而非依據勞基法第 3 條第 3 項後段所為之公告，並不構成勞基法第 3 條第 3 項段規定的豁免，並不具有法律約束力。則勞動部身為勞動主管機關未曾發布行政函釋排除遠洋漁業或遠洋漁工適用勞基法[52]，農業部則並非勞基法之主管機關而無權解釋，遠洋漁業中的受僱者，在勞基法第 3 條第 3 項整體的適用下，並未被排除於適用範圍之外。

## 2. 懸掛台灣船旗之遠洋漁船屬我國境內範圍

在勞動部的主張中，因我國籍漁船於境外僱用之外籍漁工，「尚不宜」以「抽象之管轄權觀念將境外海域之漁船視為我國領土之延伸」，所稱「不宜」之法律上意義為何？實令人費解！因依法行政原則為行政法最重要之基本原則，行政程序法第 4 條明定：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」依此原則，行政應受法律及一般法律原則之拘束，行政不但負有不得偏離法律之義務（即「消極意義之依法行政原則」），更有積極適用法律義務，即法律優位原則[53]

若境外海域之漁船屬我國領土範圍，自應上述勞基法適用原則，以認定遠洋外籍漁工是否有所適用。就此而言，雖然漁工的工作地點是在如公海或外國專屬經濟區的漁船上此類流動區域，但本文討論之對象為「懸掛台灣船旗的船隻」，與權宜船屬治外法權有所不同[54]，此類船舶乃是船旗國領土的「浮動」部分與和延伸，且受船旗國的管轄[55]，且不論係於境內或境外僱用，因遠洋外籍船員縱使在境外與雇主締結勞動契約而受僱用，且應在國外港口上船或離船（境外僱用管理辦法第 22 條第 1 項），然其履行勞務之地點終究在懸掛台灣船旗的船隻上，此一在領土外之之國籍船舶即屬一國之浮動領土，在勞動條件上自亦有勞基法之適用。再者，若勞動部與農業部認為「不宜」以抽象之管轄權觀念將境外海域之漁船視為我國領土之延伸，則何以遠洋漁業條例及境外僱用管理辦法此我國法鈒，又得以在此範圍內予以適用？此一論點不但無法解釋此一矛盾的法規適用情形，更欠缺法律上之依據。

## 3. 遠洋大陸漁工適用勞基法爭議之影響

---

[52] 勞動部，（90）臺勞動一字第 0022451 號公告，2001 年 5 月。

[53] 李建良，行政行為論與行政法律關係論的新思維，月旦法學雜誌，第 329 期，頁 2，2022 年 10 月。

[54] Armstrong, Chris. "Abuse, Exploitation, and Floating Jurisdiction: Protecting Workers at Sea." *Journal of Political Philosophy* 30 (2020): 3–25. https://doi.org/10.1111/jopp.12238.

[55] Anaka, Yoshifumi. *The International Law of the Sea*, 3rd ed, 190. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

實際上，關於「境外海域之漁船不宜以抽象之管轄觀念涵蓋」之概念最早源於法務部 84 年 6 月 20 日法 84 參決 15356 號函釋：「所謂僱用大陸地區人民進入『臺灣地區』或『中華民國境內』工作，宜以政府行政及司法權執行能力可完全控制之地區定義之，而**不宜**[56]以抽象之管轄權觀念將境外海域之漁船含括。」[57]此一行政解釋之背景乃行政院大陸委員會認為，因我國政策上未開放大陸地區人士來臺工作，法務部函釋不宜將領海外之我國漁船視為我國「領土之延伸」，且農委會亦認為境外僱用之大陸漁工應不適用勞基法，係特別基於兩岸之關係所為專屬於大陸漁工於遠洋漁船上工作之解釋。依據監察院對於萬那杜籍大旺與金春 12 號兩艘漁船之調查報告，亦指出此一行政解釋的背景：「當時行政院大陸委員會認為政策上未開放大陸地區人士來臺工作、法務部函釋係不宜將領海外之我漁船視為我國『領土之延伸』，且農委會亦認為境外僱用之大陸漁工應不適用勞基法，惟前行政院勞工委員會（以下簡稱勞委會）認為在我國領域外之漁船為我國領土之延伸，故在公海領域船籍屬中華民國之漁船內，與我國漁船船主具有勞雇關係之勞工，其勞動條件事項均適用勞基法。」[58]行政院羅秉成政務委員於 2018 年 7 月 24 日及同年 8 月 20 日 2 度邀集農委會、勞動部、法務部等有關單位， 討論境外僱用非我國籍漁工是否適用勞動基準法之問題，所得出結論之一亦指出：「1、先前相關單位皆援用行政院 2013 年 9 月 25 日「研商漁船船主境外僱用之大陸船員不適用勞動基準法事宜會議」結論，惟該會議係針對僱用大陸漁工所為，未來有關境外僱用非我國籍漁工之議 題，不宜再比附援引該會議結論。」[59]

再觀察當時涉此類問題之法院見解，如高雄地院 101 年度勞訴字第 67 號民事判決亦指出：「觀諸農委會函文意旨，係在處理我國政府迄未依據兩岸人民關係條例第 95 條及就業服務法第 68 條規定，正式同意開放引進大陸勞工，為兼顧漁業勞力短缺問題，而有條件同意漁船僱用大陸地區船員在境外工作之適法性問題，核與鄭信章為被告服勞務之地點在我國籍之系爭漁船上，基於屬地主義原則，應視為在我國境內服勞務之情形有別。」、「勞基法乃我國課予雇主基於勞動契約關係所生，應作為或不作為義務之行政法規，具公法上性質，是就本國事業單位而言，不問其營業地點係在國內或國外分駐機構，均有勞基法之適用。」換言之，當時我國行政機關在政策考量下，為補充當時遠洋漁業的勞動力，使大陸地區人士得於我國遠洋漁船上工作，且大陸地區船員自 1988

[56] 粗體字為本文所加。
[57] 另參劉沿汝，我國境外僱用外籍漁船船員強迫勞動議題之研究－以行政機關與安排與法制面向為焦點，國立中山大學海洋事務研究所碩士論文，頁 89（2022）。
[58] 監察院，「110 年財調 0006 調查報告」，頁 10-13，2021 年 5 月。
[59] 監察院，「110 年財調 0006 調查報告」，頁 14，2021 年 5 月。

年 10 月至 1996 年底為止，來台工作之人次已超過十萬人，行政機關始將於境外作業之臺灣遠洋船解釋為非我國領土，此一解釋雖亦同有依法行政之疑義，然至少可以理解相關解釋所稱「不宜視我國領土而無勞基法適用」乃具有兩岸政治關係之因素，此於外籍漁工身上則無。

### 4. 小結

在 2017 年施行遠洋漁業法與境外僱用管理辦法之前，已存在境外僱用非我國籍遠洋漁工之制度，而隨著遠洋漁業之勞動條件日漸惡化，虐待性的工作條件使有自願選擇權的漁工離開船隊，遠洋漁業的勞動主力來源由本地原住民工轉移至大陸漁工，最終再轉移至東南亞外籍漁工，強迫勞動報導頻傳曝露了勞基法在遠洋漁業中落實不彰的弊病，然當時勞動部尚未否認勞基法適用於台灣遠洋漁船的本國籍和外國籍漁工[60]，迄今勞動部仍未有依勞基法第 3 條第 3 項後段：「本法適用於一切勞雇關係。」除非因經營型態、管理制度及工作特性等因素適用本法確有窒礙難行者」，將遠洋漁業或遠洋漁工排除於勞基法之適用範圍，則依船旗國管轄原則，勞基法之適用自應納入考量，勞動部對此並無裁量權，故而不存在「不宜」對於遠洋外籍漁工適用勞基法之法律上依據。

## (三)勞基法和遠洋漁業條例之間的適用關係

勞動部既然未曾以公告排除遠洋漁業中的外籍漁工適用勞基法，則基於勞基法為我國僱傭關係中勞動條件的普通法規範，適用於一切勞雇關係，僅勞基法未規定之事項，得適用遠洋漁業條例等其他法規[61]。而當遠洋漁業條例與勞基法皆規範同一事項時，只有當遠洋漁業條例作為勞基法之特別法，始能基於特別法優於普通法原則（lex specialis derogat generali），依據中央法規標準法第 16 條[62]，以遠洋漁業條例取代勞基法之適用。

就此而言，旨在落實海洋資源保育及遠洋漁業管理[63]的遠洋漁業條例，並未就勞動條件為直接規範，僅在第 26 條第 3 項授權農業部就遠洋漁業中「經營者與非我國籍船員雙方權益事項、契約內容」等事項訂立法規命令。然而，遠

---

[60] 成之約，「漁業勞動政策立法發展方向之初論」，勞動關係論叢，第 2 期，頁 143（1994）。https://doi.org/10.29902/JCSTVS.199412.0002。

[61] 勞基法第 1 條第 1 項：「為規定勞動條件最低標準，保障勞工權益，加強勞雇關係，促進社會與經濟發展，特制定本法；本法未規定者，適用其他法律之規定。」

[62] 中央法規標準法第 16 條：「法規對其他法規所規定之同一事項而為特別之規定者，應優先適用之。其他法規修正後，仍應優先適用。」

[63] 遠洋漁業條例第 1 條：「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，健全漁獲物及漁產品之可追溯性，以促進遠洋漁業永續經營，特制定本條例。」

洋漁業條例作為漁業法之特別法[64]，就立法目的而言，其制定係為填補我國法對於遠洋漁業管理及養護的未盡之處[65]，並非就遠洋漁業漁工勞動事項，於勞基法之外另訂的特別法。不過，遠洋漁業條例第 26 條第 3 項授權訂定之境外僱用管理辦法，該辦法第 6 條第 1 項羅列關於勞動事項之規定，包含工時：「七、非我國籍船員每日休息時間不應低於十小時，且至少應連續六小時之休息時間；任何七日內不得低於七十七小時。但因作業需要，得依勞僱雙方約定，另行安排海上補休，或於進港時給予船員補休」、工資：「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主管機關所定之每月最低工資」及職業災害：「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。」上開僅具法規命令性質之境外僱用管理辦法所訂之勞動條件，是否得排除勞基法之適用？ 就此問題，首先應釐清「境外僱用管理辦法上開關於勞動條件之規定是否屬於遠洋漁業條例第 26 條第 3 項的授權範圍？」以及「境外僱用管理辦法訂立牴觸勞基法規定之勞動條件，效力為何？」

就前者而言，依據法律保留原則，行政機關之行為須積極取得法律上之基礎始為適法，亦即僅於法律授權之情形下始得爲之[66]，而境外僱用管理辦法係農業部在遠洋漁業條例第 26 條第 3 項之授權下所訂，或可認境外僱用管理辦法中關於勞動條件之規定，是遠洋漁業條例第 26 條第 3 項所訂之「經營者與非我國籍船員雙方權益事項、契約內容」事項，而符合法律保留原則。然而，遠洋漁業條例第 26 條第 3 項規定「經營者與非我國籍船員雙方權益事項、契約內容……，由主管機關定之」尚有是否明確授權境外僱用管理辦法得訂立境外僱用非我國籍船員的勞動條件之疑問。

所謂授權明確性原則，若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，授權之目的、內容及範圍應具體明確，然後據以發布命令，始符合憲法第二十

---

[64] 遠洋漁業條例第 2 條：「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。」

[65] 遠洋漁業條例第 1 條立法理由：「三、國際間近年對於打擊非法、未報告及不受規範漁撈作業之聲浪漸漲，且各區域漁業管理組織對公海漁業資源之養護管理日趨嚴格。現行漁業法除規範遠洋漁業外，尚包含沿近海漁業、養殖漁業、娛樂漁業及其他相關漁業相關事項，就遠洋漁業之管理難以面面俱到。四、為遵循國際間與區域漁業管理組織所定之養護管理措施，善盡我國身為遠洋漁船船籍國之責任，並促進我國遠洋漁產品之流通與貿易，爰有必要制定本條例，規範我國遠洋漁業之後續發展及相關管理事項。」

[66] 李建良，「行政法：第十講依法行政原則－法律保留原則」，月旦法學教室，第 49 期，頁 45，2006 年 11 月。

三條以法律限制人民權利之意旨[67]。至於授權條款之明確程度，則應與所授權訂定之法規命令對人民權利之影響相稱境外僱用管理辦法無論如何須滿足授權目的明確的要求，始符合憲法保障人民基本權之意旨。首先，觀察授權母法遠洋漁業條例之立法目的為「遠洋漁業之管理、許可、資源保護及遏止非法捕撈[68]」以體系解釋授權條款遠洋漁業條例第 26 條第 3 項之授權目的，從該條款位於「第二章遠洋漁業許可及管理」且同條項前後並列之規範對象為「非我國籍船員之資格、許可條件、應備文件、仲介機構之核准條件、期間、管理、廢止條件、仲介機構與非我國籍船員雙方權益事項、契約內容、管理責任、保證金之一定金額、繳交、退還」，可知其授權目的係由農業部依其行政專業之考量，就我國經營者及仲介機構聘僱非我國籍船員的相關行政手續及事項，訂定法規命令，以利遠洋漁業之管理，應屬明確。再依法律整體解釋，從此授權目的推論授權範圍及內容，可知境外僱用管理辦法中勞動條件之訂定並非漁業主管機關的專業範圍，亦非單純的聘僱行政手續管理，應不在遠洋漁業條例第 26 條第 3 項的授權範圍內。

再者，基於法律優位原則，尚有境外僱用管理辦法訂立牴觸勞基法規定之勞動條件的疑義。詳言之，任何行政行為均須合於法律規範之意旨，不得有違反法律之行為，所謂「法律」亦包含憲法及一般法律原則[69]，則農業部訂定境外僱用管理辦法，不僅不得牴觸遠洋漁業條例第 26 條第 3 項的授權範圍與意旨，亦不能違反其他具有法律位階之法律。然而，就境外僱用管理辦法所規範之勞動條件標準，以工資事項為例，在 2022 年 5 月 20 日修訂本管理辦法前，遠洋漁業外籍漁工每月最低工資為美金 450 元[70]，現行管理辦法則修改為「船員每月工資不得低於主管機關所定之每月最低工資」，而此最低工資自 2022 年 7 月 1 日起調升為美金 550 元[71]，仍低於勞基法第 21 條及勞動部基本工資審議委員會自 2022 年 1 月 1 日起調整之最低工資每月新臺幣 25250 元（依當日臺灣銀行牌告現金賣出匯率折算為美元，應為美金 810.98 元），乃牴觸法律之規定，違反法律優位原則，依行政程序法第 158 條第 1 項第 1 款規定：「法規命令，有

---

[67] 司法院釋字 313、390、402、522 號解釋意旨參照。

[68] 遠洋漁業條例第 1 條：「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，健全漁獲物及漁產品之可追溯性，以促進遠洋漁業永續經營，特制定本條例。」

[69] 李建良，行政法：第九講依法行政原則－法律優位原則，月旦法學教室，第 48 期，頁 40，2006 年 10 月。

[70] 參 2022 修訂前境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法第 6 條第 1 項第 2 款規定：「船員每月工資不得低於美金四百五十元。」

[71] 境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法第 6 條第 3 項：「第一項第二款主管機關所定之每月最低工資，為美金四百五十元，自中華民國一百十一年七月一日起為美金五百五十元，並得由主管機關至少每年檢討後公告調整。」

下列情形之一者，無效：一、牴觸憲法、法律或上級機關之命令者。」則境外僱用管理辦法第 6 條第 3 項所訂低於勞基法規定之最低工資，在勞基法屬強制性最低勞動基準之規範性質下，且勞動部亦未公告遠洋漁業排除適用勞基法，境外僱用管理辦法中關於最低工資之規定應屬無效。

不僅如此，針對工作時間和休息時間的規定，境外僱用管理辦法亦與勞基法產生衝突。在 2022 年 5 月 20 日之前，遠洋漁業的外籍漁工，根據修訂前的境外僱用管理辦法中關於工作時間的規定，有權每天至少休息 10 小時，且每月不少於 4 天。然而，境內僱用的外籍漁工適用勞基法，其工時保護已經符合國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）C188 漁撈工作公約（以下簡稱 ILO C188 公約）的要求，規定「漁工在每 24 小時內應獲得總計至少 10 小時的休息時間，其中連續休息時間不得少於 6 小時。每週休息時間不得少於 77 小時，12 個月內平均每週工作時間不得超過 48 小時[72]。」此外，超出此限制的任何工作時數雇主均應依勞基法第 24 條之規定提供加班費，相較之下，境外僱用管理辦法不僅最低工資低於勞基法，也沒有關於加班費的明確規定。

在 2017 年境外僱用管理辦法訂定發布後，2018 年 7 月 17 日，臺灣遠洋漁船福甡 11 號（Fukuoka 11）在國際勞工組織網站仍被列為第一艘根據 ILO C188 公約被扣留的漁船[73]。福甡 11 號事件突顯了勞動改革的必要性，以保護外籍漁工的權利並改善他們的工作條件。作為回應，境外僱用管理辦法在 2019 年和 2022 年進行了修訂，農業部宣稱 2022 年的修訂嘗試與 ILO C188 公約接軌[74]。表二比較了修訂前後境外僱用管理辦法、ILO C188 公約及勞基法的工資與工時保障條文。

**表二：遠洋漁業之漁工勞動基準（本文整理）**

| 法規依據 | 境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法 | 勞動基準法 |
|---|---|---|
| 適用對象 | 外籍漁工 | 我國籍國漁工 |

[72] ILO C188 公約第 14 條。

[73] Greenpeace 綠色和平，「福甡 11 號」事件給臺灣的警惕，綠色和平網站：https://www.greenpeace.org/taiwan/update/1839/%E3%80%8C%E7%A6%8F%E7%94%A111%E8%99%9F%E3%80%8D%E4%BA%8B%E4%BB%B6%E7%B5%A6%E8%87%BA%E7%81%A3%E7%9A%84%E8%AD%A6%E6%84%93/（最後瀏覽時間：2025 年 4 月 27 日）

[74] 2024 年 8 月 23 日，行政院農業部預告訂定《漁撈工作公約施行法》，計畫將 ILO C188 公約納入國內法。
https://www.fa.gov.tw/view.php?theme=Advancenoticeofdraftregulationsandorders&subtheme=&id=76（最後瀏覽時間：2025 年 1 月 15 日）

| | | |
|---|---|---|
| **每日工作時間** | 未明訂，配合休息時間而可達 14 小時。 | 正常工時 8 小時，含延長工時為 12 小時。 |
| **每日休息時間** | 不應低於 10 小時，且至少應連續 6 小時，但因作業需要得另行約定。 | 至少 12 小時 |
| **每月或每週休息 (休假)時間** | 任何 7 日內不得低於 77 小時，但因作業需要得另行約定。 | 一日為休息日、一日為例假日 |
| **最低工資(月)** | 550 美元 | 878 美元[75] |
| **加班費** | 無 | 依據勞基法規定計算 |

由上表二可知，臺灣政府針對境外僱用外籍漁工制定了特別行政規範，雖然政府宣稱這些法規旨在改革和改善外籍漁工之勞動條件[76]，但不僅休息時間的保障仍劣於勞基法規定，以最低工資而言，境外僱用外籍漁工的勞動條件（從 450 美元到 550 美元不等）顯然仍然遠低於勞基法所提供的基本保障，又因臺灣籍遠洋漁船上的本國籍漁工適用勞基法，外籍漁工與同一艘漁船上之本國籍漁工相比，更有同工不酬之問題[77]，也因此臺灣來自遠洋漁業的海鮮產品仍舊被列入美國 2020 年至 2024 年的童工與強迫勞動產品清單。綜上所述，此一境外僱用制度已將勞工保護政策轉向以移工身份區分的零散架構，此一植根於境外僱用制度的體系，將外籍移工排除在基本勞工保護之外，強化了他們在待遇上的差異，也增加了他們在這個產業中的弱勢。

## 肆、結論

農業部與勞動部迄今持續主張，懸掛台灣船旗遠洋漁船上之外籍移工不受勞基法保障，而改以低於勞基法標準之境外僱用管理辦法作為勞動條件的標準，加劇了他們的脆弱處境，使其陷入惡劣的勞動條件中。在遠洋漁業中，移工與漁工的雙重身分使其更容易面臨剝削與強迫勞動風險。這些移工常需承擔高額仲介費，甚至陷入債務奴役[78]。此外，強迫勞動與奴役風險不僅來自遠洋漁船

[75] 114 年 1 月 1 日起，每月最低工資為新臺幣以下同 28,590 元。
[76] 行政院農業委員會，境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法總說明（106.01.20 訂定）。
[77] 邱子宇，「從歷史觀點論析境外僱用外籍漁工的勞動權益保障」，臺灣海洋法學報，第 27 期，頁 114（2019）。https://tpl.ncl.edu.tw/NclService/JournalContentDetail?SysId=A2021091249。
[78] Greenpeace. “Netting Profits, Risking Lives: The Unresolved Human and Environmental Exploitation at Sea.” December 2024, 18–20.https://www.greenpeace.org/southeastasia/publication/66724/netting-profits-risking-lives-the-unresolved-human-and-environmental-exploitation-at-sea/.

運行於數百英里外的海域、難以接觸的環境[79]，還包括在隔離且隱蔽的船隻上長時間高強度勞動，使外籍船員尤其脆弱[80]。這些條件與國際勞工組織強迫勞動指標所列舉的強迫勞動高風險徵兆高度契合：孤立、抵債勞務、扣發薪資、苛刻的工作及生活條件、超時加班等。截至 2023 年，台灣遠洋漁業共聘僱 22,292 名外籍勞工，其中來自印尼 14,867 人（66.69%），菲律賓 4,920 人（22.07%），越南 1,052 人（4.72%），這三個國家為 2024 年台灣外籍漁工的主要輸出國，其人數遠超本國籍漁工[81]。美國國務院於 2020 年發布的人權報告強調，台灣大多數強迫勞動問題發生在高度依賴外籍移工的產業[82]，此均顯示遠洋外籍漁工更需要勞基法之保障，然勞動部與農業部卻反其而行，透過將「境外僱傭」定義為在台灣境外登船與離船，試圖以此為由將勞基法之適用排除予以合理化，惟其終究缺法律上之理由，具明顯牴觸法律優位原則。將遠洋漁業移工排除在勞動基準保障之外，意在規避勞基法適用，而非基於合法的法律依據，此一作法不僅未能有效消除強迫勞動，反而在漁業部門內部創造了結構化的脆弱性，讓外籍漁工更容易陷入惡劣的工作條件，使特定法律與政策直接導致剝削與強迫勞動之風險[83]。

此外，政府雖主張「境外僱傭」係屬台灣管轄權之外的領域，但事實上，僅有外籍移工需遵守境外僱用管理辦法，遠洋本國籍漁工仍繼續適用勞基法，係以國籍身分（移工）為唯一考量[84]，突顯了法規上的不一致性，使勞動法的適用出現碎片化，「境外僱傭制度」本質上是一種移工法規，強調勞動供給而非勞工保護。各國的移工法雖在授予雇主對移工供給的控制程度上有所不同，但核心目標始終是增強雇主對勞動力的支配權。一般而言，部門性勞動市場監管應關注特定經濟領域的勞工保護措施，但移工法卻在各種層面限制移工的勞動

---

[79] Simmons, Glenn, and Christina Stringer. "New Zealand's Fisheries Management System: Forced Labour an Ignored or Overlooked Dimension?" Marine Policy 50, Part A (2014): 74–80. https://doi.org/10.1016/j.marpol.2014.05.013.

[80] Armstrong, Chris. "Abuse, Exploitation, and Floating Jurisdiction: Protecting Workers at Sea." Journal of Political Philosophy 30 (2020): 3–25. https://doi.org/10.1111/jopp.12238.

[81] 中華民國行政院農業部漁業署，2023 年漁業統計年報，https://www.fa.gov.tw/view.php?theme=FS_AR&subtheme=&id=26（最後瀏覽時間：2025 年 1 月 15 日）。

[82] U.S. Department of State. "Trafficking in Persons Report: Taiwan." Accessed 2024. https://www.state.gov/reports/2024-trafficking-in-persons-report/taiwan/.

[83] Murphy, Clíodhna, David M. Doyle, and Stephanie Thompson "Workers' Perspectives on State-Constructed Vulnerability to Labour Exploitation: Experiences of Migrant Fishers in Ireland." Social & Legal Studies 32, no. 4 (2023): 562–585. https://doi.org/10.1177/09646639221122466

[84] Freedland, Mark, and Cathryn Costello. "Migrants at Work and the Division of Labour Law." In Migrants at Work: Immigration and Vulnerability in Labour Law, edited by Cathryn Costello and Mark Freedland, 13. Oxford: Oxford University Press, 2014.

權益，進一步加劇了其脆弱處境[85]。

外籍移工為台灣遠洋漁業當前的主要勞動力，然而，政府仍將移工限制於特定產業，並將這些產業框定為「特殊例外」，以合理化將其排除於一般勞動法規之外，而非為這些產業制定特定的勞動保障措施，在遠洋漁業的案例中，台灣籍船隻上的移工長期遭受強迫勞動，其嚴重性與頻率皆屬高風險，勞動部若進一步將遠洋外籍漁工排除於勞基法保障之外，勢必引發國際批評，然本文所討論之境外僱傭制度已成為政府排除遠洋漁工適用勞基法的策略性機制，進一步惡化其惡劣的工作與生活條件，並提高其遭受非自願勞動的風險。2021 年，全球每天約有 2760 萬人遭受強迫勞動，其中大多數發生在亞太地區，近半數案件涉及私營製造業與農業，包括漁業（ILO，2024）。全球對強迫勞動的關注日益加劇；例如，歐洲議會於 2024 年 4 月 23 日通過禁止強迫勞動產品上市規章（EU Forced Labour Regulation, EUFLR）。該法將於 2027 年生效，並預計進一步加強全球對強迫勞動的禁令。台灣作為全球海鮮供應鏈的一環，在遠洋漁業領域內的強迫勞動風險極高，因此，解決台灣遠洋漁業中的強迫勞動問題，不僅是國內議題，也影響著跨國海鮮供應鏈的運作。儘管台灣政府聲稱已在遠洋漁業部門進行重大的人權改革，本研究關注的是政府所依賴的境外僱用管理辦法，如何透過基於移工身分的勞動保護碎片化，結構性地加劇強迫勞動風險。根本的解決方案應當是將勞基法作為勞動保護的標準，而非制定不符合勞基法標準的遠洋漁業或移工專屬規範。

[85] 楊雅雯，「跨越國境的勞動平權？－論勞動權利之平等保護面對『暫時性跨國移工制度』之侷限」，中研院法學期刊，第 28 期，頁 215-216（2021）。

# 參考文獻

中文文獻


1. 丘宏達著；陳純一修訂。2023。《現代國際法》（修訂四版）。臺北：三民書局。
2. 邱子宇。2019。「從歷史觀點論析境外僱用外籍漁工的勞動權益保障」。臺灣海洋法學報，27：114。
3. 成之約。1994。「漁業勞動政策立法發展方向之初論」。勞動關係論叢，2：143。https://doi.org/10.29902/JCSTVS.199412.0002
4. 行政院農業部。2023。「漁業人權行動計畫 2023 年 7 月修正核定本」。https://www.fa.gov.tw/view.php?theme=Rights_for_Foreign_Crews&subtheme=&id=27
5. 許進隆。2012。「臺灣農業 100 年時光掠影─勇渡藍海」。臺北：農業部。https://www.moa.gov.tw/ws.php?id=2445764
6. 李建良。2006。「行政法：第十講依法行政原則－法律保留原則」。月旦法學教室，49：45–54。
7. 李建良。2022。「行政行為論與行政法律關係論的新思維」。月旦法學雜誌，329：2。
8. 李新泰。1997。「大陸漁工引進之福利影響評估－南方澳漁港個案分析」。碩士論文，國立海洋大學漁業經濟研究所。
9. 劉志鵬。2024。「勞動基準法之適用範圍」。見臺灣勞動法學會編，《勞動基準法釋義─施行 40 年之回顧與展望》，頁 21–22。臺北：臺灣勞動法學會。
10. 劉沿汝。2022。「我國境外僱用外籍漁船船員強迫勞動議題之研究－以行政機關與安排與法制面向為焦點」。碩士論文，國立中山大學海洋事務研究所。
11. 陳清春。1993。「我國遠洋鮪釣漁業經營之現況與展望」。海大漁推，13：20。
12. 陳慧先。2017。「從高砂義勇隊到遠洋船員－原住民的海外經驗」。國家圖書館館刊，101：28–29。
13. 楊雅雯。2021。「跨越國境的勞動平權？－論勞動權利之平等保護面對『暫時性跨國移工制度』之侷限」。中研院法學期刊，28：215–216。
14. 謝文忠。2005。「外籍船員跳船問題之研究」。國境警察學報，4：208。

15. 黃異。2024。「公海深海漁業管理的國際法制度」。軍法專刊，70（4）：1–14。

英文文獻

1. Armstrong, Chris. 2020. "Abuse, Exploitation, and Floating Jurisdiction: Protecting Workers at Sea." *Journal of Political Philosophy* 30: 3–25. https://doi.org/10.1111/jopp.12238.
2. Environmental Justice Foundation (EJF). 2020. “Cetacean Slaughter, Shark Finning and Human Rights Abuse in Taiwan’s Fishing Fleet: Briefing.” https://ejfoundation.org/resources/downloads/EJF-Taiwan-dolphin-briefing-2020.pdf.
3. Freedland, Mark, and Cathryn Costello. 2014. "Migrants at Work and the Division of Labour Law." In Migrants at Work: Immigration and Vulnerability in Labour Law, edited by Cathryn Costello and Mark Freedland, 13. Oxford: Oxford University Press.
4. Fisheries Agency, Ministry of Agriculture. 2025. “Investigations on the Cases of Fishing Vessel Fuh Sheng No.11 and Chin Chang No.6 Concluded, and Serious Punishment Imposed.” https://en.fa.gov.tw/view.php?theme=Press_Release&id=36.
5. Global Labor Justice. 2024. "You Fu’s Port of Lies: Wage Theft and Abuse of Migrant Fishers on the Distant-Water Vessel Sparks Outrage." https://laborrights.org/releases/you-fu%E2%80%99s-port-lies-wage-theft-and-abuse-migrant-fishers-distant-water-vessel-sparks-outrage.
6. Greenpeace. 2024. “Netting Profits, Risking Lives: The Unresolved Human and Environmental Exploitation at Sea.” https://www.greenpeace.org/southeastasia/publication/66724/netting-profits-risking-lives-the-unresolved-human-and-environmental-exploitation-at-sea/
7. Liu, Wen-Hong, Chih-Cheng Lin, Cheng-Feng Lee, Chien-Shu Tsai, and Tsung-Yu Yang. 2024. "Toward Sustainable Development of Tuna Longline Fishery in Taiwan: Value Chain Analysis." Marine Policy 161: 106010. https://doi.org/10.1016/j.marpol.2024.106010.

8. Murphy, Clíodhna, David M. Doyle, and Stephanie Thompson. 2023. “Workers’ Perspectives on State-Constructed Vulnerability to Labour Exploitation: Experiences of Migrant Fishers in Ireland.” Social & Legal Studies 32 (4): 562–585. https://doi.org/10.1177/09646639221122466.
9. Strating, Rebecca, Sunil Rao, and Sallie Yea. 2024. "Human Rights at Sea: The Limits of Inter-State Cooperation in Addressing Forced Labour on Fishing Vessels." Marine Policy 159: 105934. https://doi.org/10.1016/j.marpol.2023.105934.
10. U.S. Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs (ILAB). “List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor.” Accessed January 15, 2025.
11. U.S. Department of State. 2024. "Trafficking in Persons Report: Taiwan." https://www.state.gov/reports/2024-trafficking-in-persons-report/taiwan/
12. U.S. Customs and Border Protection. 2025. "CBP Issues Detention Order on Seafood Harvested with Forced Labor." https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-issues-detention-order-seafood-harvested-forced-labor.
13. Vandergeest, Peter, and Melissa Marschke. 2021. "Beyond Slavery Scandals: Explaining Working Conditions among Fish Workers in Taiwan and Thailand." Marine Policy 132: 104685. https://doi.org/10.1016/j.marpol.2021.104685.
14. Wold, Chris. 2022. “Slavery at Sea: Forced Labor, Human Rights Abuses, and the Need for the Western and Central Pacific Fisheries Commission to Establish Labor Standards for Fishing Crew.” Wisconsin International Law Journal 39 (3): 497.

# 場次二主講人簡報：邱羽凡/ 遠洋外籍漁工勞動條件基準之準據法研究──以勞基法與境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法之適用關係為核心

講師簡介

## 邱羽凡副教授

現任：

**國立陽明交通大學科技法律學院副教授**

勞動部不當勞動行為裁決委員會委員
台灣勞動調解學會常務監事、台灣科技法學會監事
德國Hans-Böckler-Stiftung學術基金會研究生導師
陽明交通大學文化研究國際中心ICCS執行委員&研究員
新北市&新竹縣政府就業歧視評議委員會委員
臺北市勞工權益基金審核小組屆委員
財團法人人工智慧法律國際研究基金會兼任研究員
財團法人民間司法改革基金會董事
社團法人勞動視野協會常務理事
財團法人婦女新知基金會董事

**□學歷**

德國哥廷根大學法學博士
德國哥廷根大學法學碩士(LL.M)
政治大學法律系法學碩士(勞動法與社會法組)
台灣大學法律系法學組學士

**□經歷**

寰瀛法律事務所律師 (2007)
中華電信工會研究處處長 (2008)
德國金屬工會IGM總會法律處&國際處實習員 (2011)
國立陽明交通大學科技法律研究所代理所長

**Joyce C.H. Liu 劉紀蕙**

Email: joyceliu@nycu.edu.tw

Professor Emerita, Director of the International Center for Cultural Studies, NYCU

**Yu-Fan Chiu 邱羽凡**

Email: yfchiu1229@gmail.com

Associate Professor, School of Law, NYCU

**Mei-Lin Pan 潘美玲**

Email: mlpan@nycu.edu.tw

Professor, Department of Humanities and Social Sciences, NYCU

**Bonny Ling**

Email: bonny.ling@wbi.org.uk

Executive Director of Work Better Innovations

**Ya-Wen Yang 楊雅雯**

Email: ywyang@gate.sinica.edu.tw

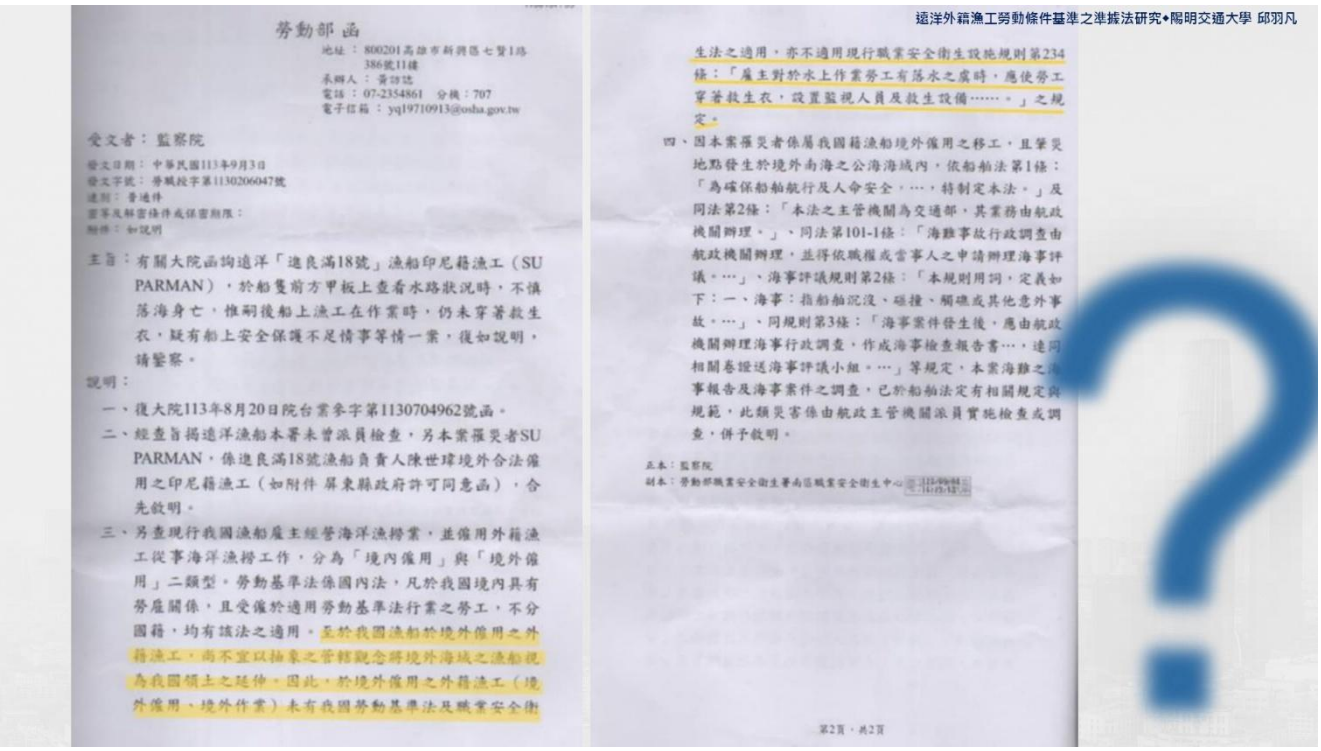
Assistant Research Professor, Institutum Iurisprudentiae, Academia Sinica

# 今日主題

遠洋外籍漁工勞動條件基準之準據法研究——以勞基法與境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法之適用關係為核心

邱羽凡*、吳易儒*、張雅淇*

壹、 前言 ..... 1
貳、 台灣遠洋漁業雙軌聘僱制度之沿革 ..... 6
一、 境外僱傭制度之起源 ..... 6
二、 就業服務法實施下之聘僱雙軌制 ..... 8
三、 現行境外僱用管理辦法之規範 ..... 8
四、 小結 ..... 9
參、 遠洋漁業條例第 26 條第 3 項之規範合法性 ..... 10
一、 船旗國管轄原則 ..... 10
二、 遠洋漁業勞動事項之適用規範(一)：聘僱事項 ..... 10
三、 遠洋漁業勞動事項之適用規範(二)：職務之資格條件 ..... 11
四、 遠洋漁業勞動事項之適用規範(三)：勞動條件 ..... 12
(一) 勞基法之適用原則 ..... 12
(二) 遠洋漁船適用勞基法之「合適性」爭議？ ..... 13
1. 勞基法第 3 條第 3 項後段之適用要件 ..... 14
2. 懸掛台灣船旗之遠洋漁船屬我國境內範圍 ..... 15
3. 遠洋大陸漁工適用勞基法爭議之影響 ..... 16
4. 小結 ..... 17
(三) 勞基法和遠洋漁業條例之間的適用關係 ..... 18
肆、 結論 ..... 22
參考文獻 ..... 25



遠洋外籍漁工勞動條件基準之準據法研究•陽明交通大學 邱羽凡

勞動部函

地址：800201高雄市新興區七賢1路386號11樓
承辦人：黃詩琦
電話：07-2354861 分機：707
電子信箱：yq19710913@osha.gov.tw

受文者：監察院

發文日期：中華民國113年9月3日
發文字號：勞職授字第1130206047號
速別：普通件
密等及解密條件或保密期限：
附件：如說明

主旨：有關大院函詢遠洋「進良滿18號」漁船印尼籍漁工（SUPARMAN），於船隻前方甲板上查看水路狀況時，不慎落海身亡，惟耐後船上漁工在作業時，仍未穿著救生衣，疑有船上安全保護不足情事等情一案，復如說明，請鑒察。

說明：

一、復大院113年8月20日院台業參字第1130704962號函。

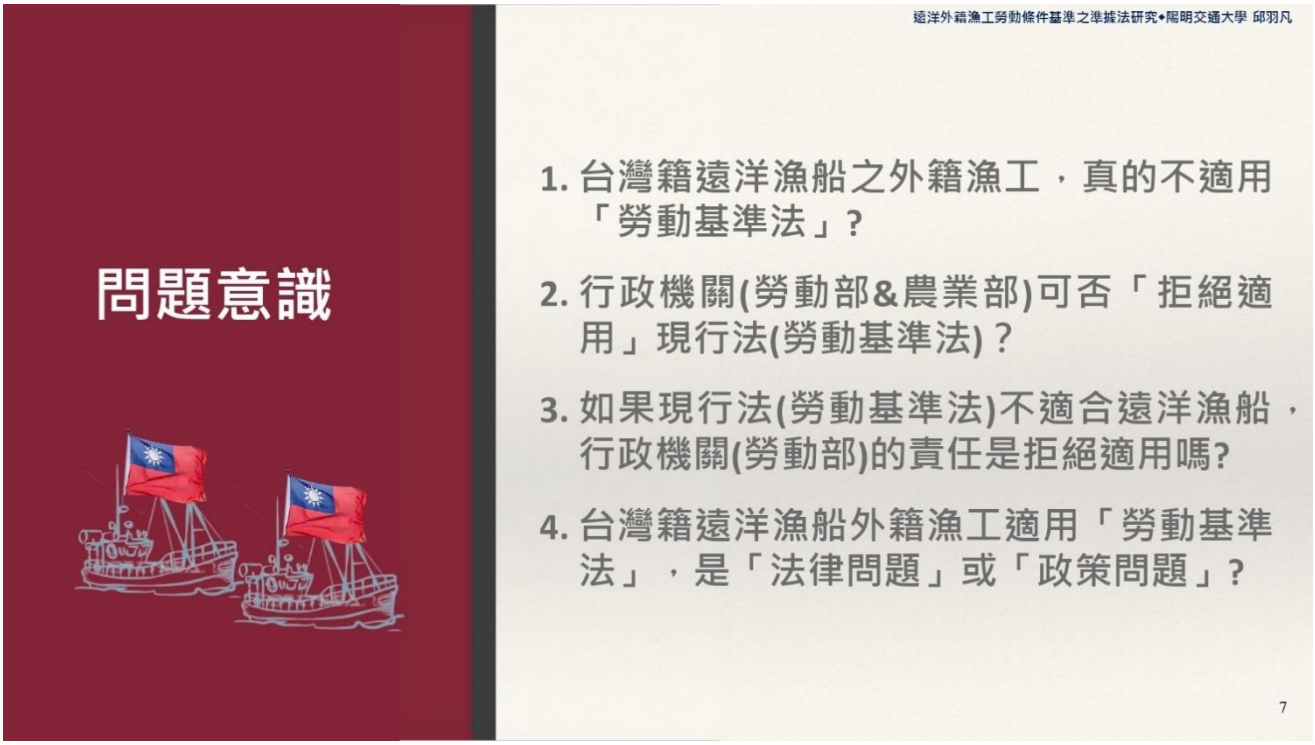
二、經查旨揭遠洋漁船本署未曾派員檢查，另本案罹災者SUPARMAN，係進良滿18號漁船負責人陳世瑋境外合法僱用之印尼籍漁工（如附件屏東縣政府許可同意函），合先敘明。

三、另查現行我國漁船雇主經營海洋漁撈業，並僱用外籍漁工從事海洋漁撈工作，分為「境內僱用」與「境外僱用」二類型。勞動基準法係國內法，凡於我國境內具有勞雇關係，且受僱於適用勞動基準法行業之勞工，不分國籍，均有該法之適用。至於我國漁船於境外僱用之外籍漁工，尚不宜以抽象之管轄觀念將境外海域之漁船視為我國領土之延伸。因此，於境外僱用之外籍漁工（境外僱用、境外作業）未有我國勞動基準法及職業安全衛生法之適用，亦不適用現行職業安全衛生設施規則第234條：「雇主對於水上作業勞工有落水之虞時，應使勞工穿著救生衣，設置監視人員及救生設備……。」之規定。

四、因本案罹災者係屬我國籍漁船境外僱用之移工，且肇災地點發生於境外南海之公海海域內，依船舶法第1條：「為確保船舶航行及人命安全，…，特制定本法。」及同法第2條：「本法之主管機關為交通部，其業務由航政機關辦理。」、同法第101-1條：「海難事故行政調查由航政機關辦理，並得依職權或當事人之申請辦理海事評議。…」、海事評議規則第2條：「本規則用詞，定義如下：一、海事：指船舶沉沒、碰撞、觸礁或其他意外事故。…」、同規則第3條：「海事案件發生後，應由航政機關辦理海事行政調查，作成海事檢查報告書…，連同相關卷證送海事評議小組。…」等規定，本案海難之海事報告及海事案件之調查，已於船舶法定有相關規定與規範，此類災害係由航政主管機關派員實施檢查或調查，併予敘明。

正本：監察院
副本：勞動部職業安全衛生署南區職業安全衛生中心

第2頁，共2頁

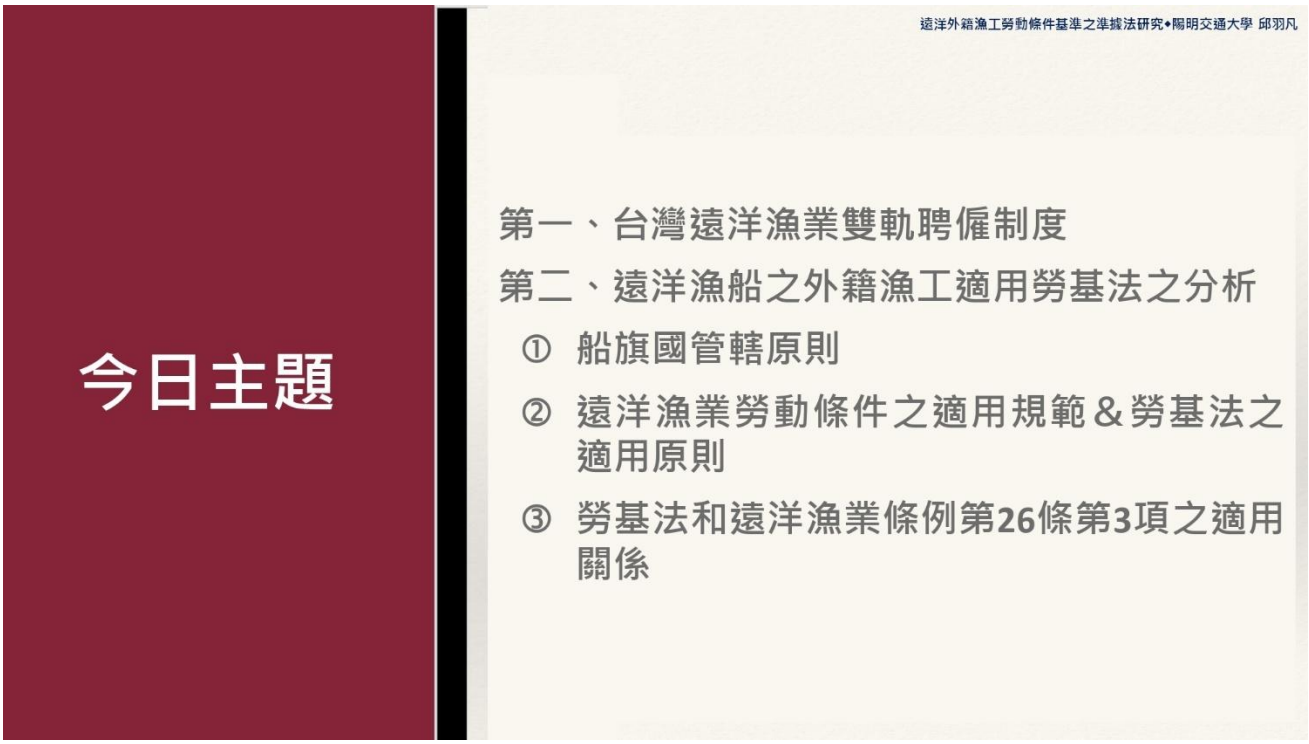


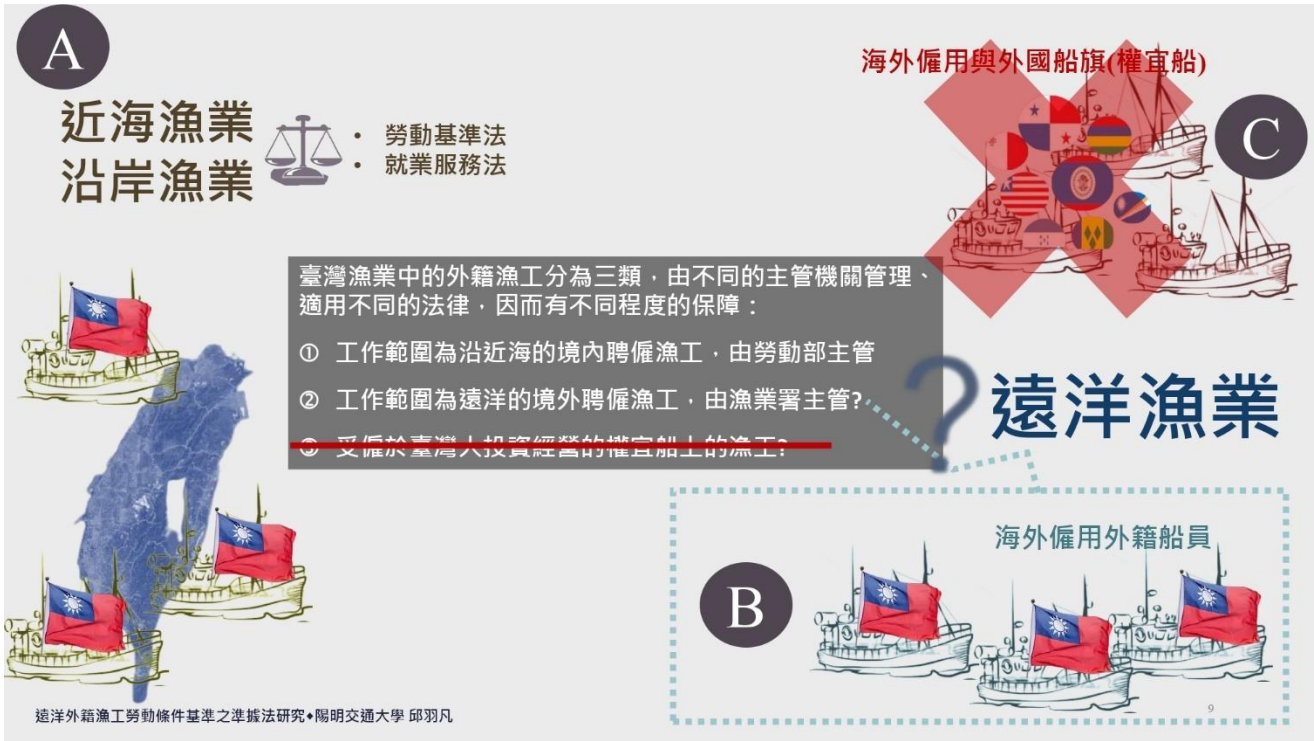
遠洋外籍漁工勞動條件基準之準據法研究•陽明交通大學 邱羽凡

問題意識

1. 台灣籍遠洋漁船之外籍漁工，真的不適用「勞動基準法」?
2. 行政機關(勞動部&農業部)可否「拒絕適用」現行法(勞動基準法)?
3. 如果現行法(勞動基準法)不適合遠洋漁船，行政機關(勞動部)的責任是拒絕適用嗎?
4. 台灣籍遠洋漁船外籍漁工適用「勞動基準法」，是「法律問題」或「政策問題」?

7


遠洋外籍漁工勞動條件基準之準據法研究•陽明交通大學 邱羽凡
今日主題
第一、台灣遠洋漁業雙軌聘僱制度
第二、遠洋漁船之外籍漁工適用勞基法之分析
① 船旗國管轄原則
② 遠洋漁業勞動條件之適用規範＆勞基法之適用原則
③ 勞基法和遠洋漁業條例第26條第3項之適用關係


A
近海漁業
沿岸漁業
• 勞動基準法
• 就業服務法
海外僱用與外國船旗(權宜船)
C
臺灣漁業中的外籍漁工分為三類，由不同的主管機關管理、適用不同的法律，因而有不同程度的保障：
① 工作範圍為沿近海的境內聘僱漁工，由勞動部主管
② 工作範圍為遠洋的境外聘僱漁工，由漁業署主管?
遠洋漁業
海外僱用外籍船員
B
遠洋外籍漁工勞動條件基準之準據法研究•陽明交通大學 邱羽凡

## 表一：台灣籍遠洋漁業近年涉強迫勞動事件

| 年度 | 涉案漁船 |
|---|---|
| 2013 | 特宏興368號( Tehongxing No. 368) |
| 2015 | 福賜群(Fu Tzu Chun) |
| 2018 | 福甡11號(Fuh Sheng No. 11) |
| 2019 | 金春12號(Chin Chun 12) |
| 2019 | 福滿88號(Fwu Maan No.88) |
| 2019 | 新展鑫(Shin Jaan Shin ) |
| 2019 | 漁隆2號Yu Long No. 2 |
| 2020 | 連億興12號(Lien Yi Hsing No.12) |
| 2021 | 春億217號(Chun I 217)、裕豐67號(Yu Feng 67)、裕豐202號(Yu Feng 202)、魷達101號(Solar 101) |
| 2024 | 銷富號(You Fu) |

遠洋漁業 B

https://www.newsmarket.com.tw/blog/209703/

## 遠洋漁船銷富號壓榨外籍漁工，工作15個月未給薪、強迫勞動，人權團體：需通案檢討

上下游記者 孫維揚 · 漁業 · 2024 年 08 月 07 日

銷富號上的印尼漁工遭積欠薪資與強迫勞動，決定挺身而出控訴漁船惡行。（圖片提供／台灣人權促進會）

### 契約內容維持彈性，滾動修正相關法規

人權團體也對遠洋漁船的工作合約提出質疑，認為給薪方式等內容不該有太多彈性。薛博元說明，遠洋漁船出海，動輒於海上數個月，要求雇主都在出海前帶著鉅額現金、按月給付給漁工，不一定適宜。

況且部分漁工也可能希望用匯款等方式領薪，方便將薪水匯回家鄉，契約內容較自由，「是保障雇主也保障漁工」。比起固定契約內容，漁業署更著重稽查雇主是否如實履行合約。

外籍漁工並不適用《勞基法》，也被質疑損及工作權益。薛博元解釋，外籍漁工屬於境外僱用員工，受僱於遠洋漁船上，會受《遠洋漁業條例》規範，雖然保障內容與《勞基法》不同，仍會以此保障漁工工作權益，例如雇主應替漁工投保商業保險、每個月最低薪資應有 550 美元（約台幣 18000 元）等。

但他表示，漁業署會依照國際趨勢與外界呼籲，逐年討論與調整條例，以不斷提升外籍漁工權益。

薛博元補充，漁業署並行《漁業與人權行動計畫》與現行法規修改，前者著重獎勵、補助機制，讓遠洋漁船自主提升通訊設備、生活物資等，後者則是參考國際公約、協會訴求等，適時修正《人口販運防制法》等法規，防止漁工被強迫勞動、積欠薪資，雙向改善遠洋漁船工作環境，消弭如銷富號的事件再起。

漁業與人權行動計畫

（核定本）

行政院農業委員會
中華民國 112 年 7 月修正

**貳、漁業人權議題**

一、現行法規規範

我國「勞動基準法」自 73 年施行，其性質屬國內法，凡於我國境內受僱於適用「勞動基準法」之行業，不論受僱者國籍均可為該法之適用對象。但我國漁船船員除依國籍分為本國籍與外國籍，外國籍船員依僱傭契約成立地點，可再區分為境外僱用與境內僱用，現行法規對其權益保障，均有不同法規依據(附表 3)。

二、漁業人權議題

因境外僱用外籍船員未納入「勞動基準法」之適用對象，故其勞動權益受保障程度低且易生弊端，農委會自 109 年起，邀集國內關注外籍船員權益之學者專家、NGO、相關產業團體及主管機關等，共同探討當前境外僱用外籍船員權益之主要爭議及可能原因，茲以勞動條件、生活條件與社會保障、債務束縛、監測管理機制、FOC 漁船、國際合作與教育宣導等面向，簡述如下：

12

遠洋外籍漁工勞動條件基準之準據法研究•陽明交通大學 邱羽凡

漁業與人權行動計畫

（核定本）

行政院農業委員會
中華民國 112 年 7 月修正

附表 3　境內僱用與境外僱用外籍船員權益比較表

111 年 5 月製表

| 項目 | 境內僱用 | 境外僱用 |
|---|---|---|
| 法源依據 | 1. 勞動基準法、就業服務法、勞工保險條例、勞工職業災害保險及保護法(與本國勞工相同)<br>2. 自 111 年 5 月 1 日起，勞工職業災害保險自勞工保險抽離，並整合職業災害勞工保護法，另以「勞工職業災害保險及保護法」專法規範。 | 遠洋漁業條例、境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法 |
| 最低聘僱年齡 | 16 歲以上 | 18 歲以上 |
| 工資 | 每月工資不得低於新臺幣 25,250 元 | 每月工資不得低於 450 美金(約新臺幣 13,500 元) |
| 工資給付方式 | 1. 工資由勞雇雙方議定之。但不得低於基本工資。<br>2. 工資之給付，應以法定通用貨幣為之。但基於習慣或業務性質，得於勞動契約內訂明一部以實物給付之。工資之一部以實物給付時，其實物之作價應公平合理，並適合勞工及其家屬之需要。<br>3. 工資應足額直接給付勞工。<br>4. 雇主不得預扣勞工工資作為違約金或賠償費用。 | 1. 明定以直接給付給船員為原則，雙方可另外約定給付方式。<br>2. 不得預扣賠償或保證金費用。<br>3. 有關借款應於契約上詳列債權人、項目及金額。<br>4. 經營者如自願性給予船員獎勵金或獎品，船員應在收據上簽收。 |

13

## 被欠薪15個月！魚餌配泡麵、每天睡3小時……血汗漁工控台灣漁船：我們被騙了

https://new7.storm.mg/article/5218502

謝孟穎 2024-08-07 15:18

台灣人權促進會資深研究員施逸翔表示，雖然漁工被欠薪並非個案、去年就發生4件，但欠薪15個月顯然已到人神共憤、沒有人可以接受的程度；雖然多數台灣漁船可能還是善待工人，但在遠洋漁業缺乏制度管理、違法雇主完全不會被處罰的情況下，**「只要有治理漏洞、發生一件兩件，我們還會持續被外界質疑台灣就是『血汗漁業』。」**

ILO第29號強迫勞動公約：強迫勞動→「非出於本人之自願者。」

遠洋外籍漁工勞動條件基準之準據法研究◆陽明交通大學 邱羽凡

了解國際強迫勞動指標：
台灣中小企業實務指南

目錄
國際勞工組織強迫勞動指標

圖文出處：workBetter INNOVATIONS


前言 ..... 9
#1 濫用弱勢處境 ..... 13
#2 欺騙 ..... 23
#3 行動限制 ..... 31
#4 孤立 ..... 39
#5 人身暴力及性暴力 ..... 47
#6 恐嚇及威脅 ..... 53
#7 扣留身分文件 ..... 61
#8 扣發薪資 ..... 69
#9 抵債勞務 ..... 79
#10 苛刻的工作及生活條件 ..... 89
#11 超時加班 ..... 97
參考資料 ..... 107

## 10.苛刻的工作及生活條件

若只是處於極度糟糕的工作或生活條件裡，尚無法證明必然存在強迫勞動；不幸的是，**勞工可能會因為缺乏其他工作選擇，而「自願」接受惡劣的條件。然而，嚴苛的條件應該代表一項「警訊」，暗示著防範受迫勞工離職或逃跑所施加的脅迫，亦可能存在。**

根據國際勞工組織的說明，苛刻的工作及生活條件是指有辱人格(羞辱或骯髒)或危險(沒有足夠的防護裝備以致困難或危險)， 嚴重違反國內勞動法。這是強迫勞動的重要危險信號，因為苛刻的工作及生活條件可以當作一個警訊，表示勞工受到脅迫、無法自由離職。因為勞工在僱傭關係中如果不是因為脅迫，不太可能接受有辱人格、危險或不符合國內勞動法的工作條件。

苛刻的工作及生活條件可能與其他指標相互影響，例如：欺騙(強迫勞動指標 #2)——合約議定的條件與實際情況有顯著不同；行動限制(強迫勞動指標 #3)；或人身暴力與性暴力(強迫勞動指標 #5)。

圖文出處：workBetter INNOVATIONS



**台灣籍遠洋漁船之外籍漁工，遭行政機關拒絕適用「勞動基準法」，致勞動條件無法以「勞動基準法」作為最低基準，提高遠洋外籍漁工處於「苛刻的工作條件」之下，提高強迫勞動發生的風險！**

**然而，行政機關理所當然地認為台灣籍遠洋漁船之外籍漁工不適用勞動基準法，對於低於勞動基準法之勞動條件，如月薪低於基本工資，不作為辨強迫勞動風險的指標。**

勞動基準法第5條：「雇主不得以**強暴、脅迫、拘禁或其他非法之方法**，強制勞工從事勞動。」

**人口販運防制法§30、§31**，「利用不當債務約束、他人不能、不知或難以求助之處境、扣留重要身分證明文件」，**使人提供勞務但未構成勞動與報酬顯不相當**，是否違法?

**這就是台灣與「國際勞動標準」的距離！**

ILO「第29號強迫勞動公約」：「本公約所稱強迫勞動定義，係指一切勞動或服務得**自於某種懲罰之威脅**，而**非出於本人之自願者**。」



# 承上，問題意識：

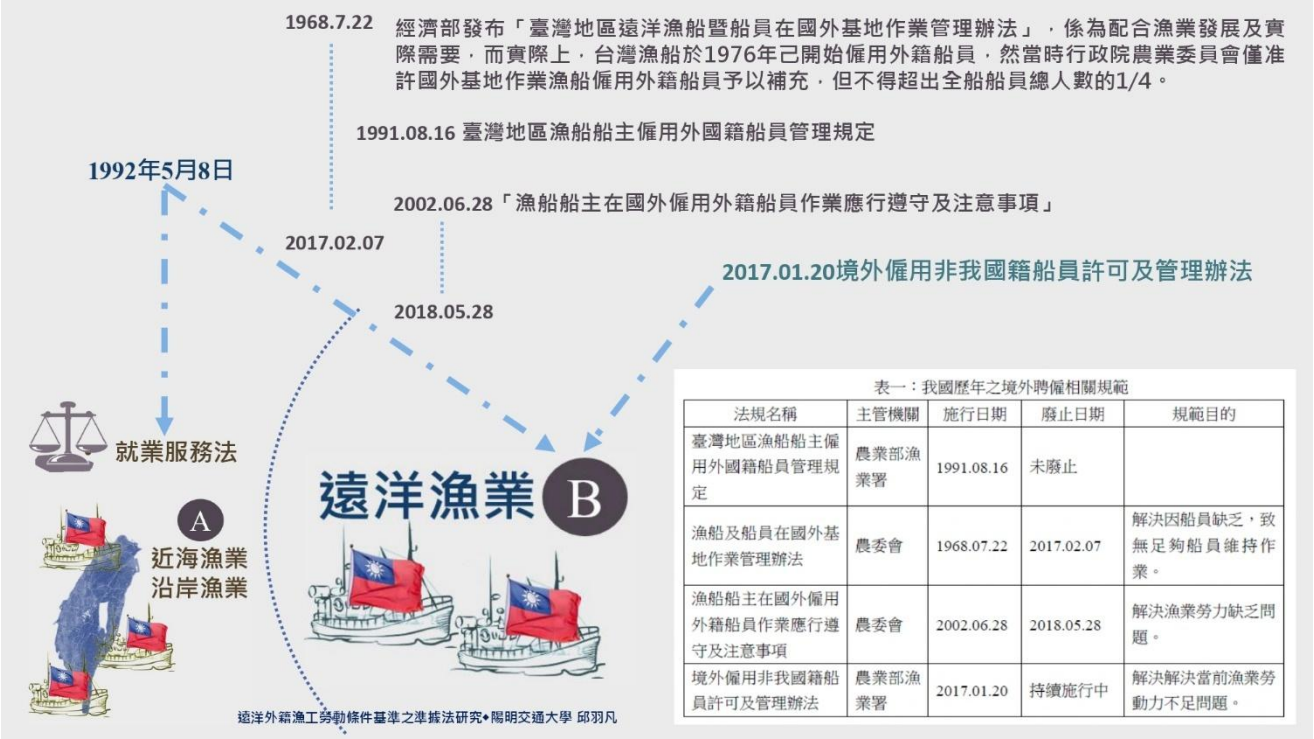
勞動部&農業部以「台灣遠洋漁業雙軌聘僱制度」為基礎，主張「遠洋外籍漁工」因：

① 依僱傭契約成立地點，可再區分為**境外僱用**與境內僱用。

② 因**境外僱用**外籍船員**未納入「勞動基準法」之適用對象**，故其勞動權益受保障程度低且易生弊端。

■上述行政機關之主張，是否符合依法行政原則？

19




表一：我國歷年之境外聘僱相關規範

| 法規名稱 | 主管機關 | 施行日期 | 廢止日期 | 規範目的 |
|---|---|---|---|---|
| 臺灣地區漁船船主僱用外國籍船員管理規定 | 農業部漁業署 | 1991.08.16 | 未廢止 | |
| 漁船及船員在國外基地作業管理辦法 | 農委會 | 1968.07.22 | 2017.02.07 | 解決因船員缺乏，致無足夠船員維持作業。 |
| 漁船船主在國外僱用外籍船員作業應行遵守及注意事項 | 農委會 | 2002.06.28 | 2018.05.28 | 解決漁業勞力缺乏問題。 |
| 境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法 | 農業部漁業署 | 2017.01.20 | 持續施行中 | 解決解決當前漁業勞動力不足問題。 |

## 小結

- 台灣的境外僱用制度最初非為遠洋漁業的外籍移工而設，在發展上，勞動力從臺灣漁工轉移至來自中國大陸的漁工，並最終轉移至東南亞外籍漁工，以解決因船員缺乏致無法維持作業的問題。依據漁業法，先「臺灣地區遠洋漁船暨船員在國外基地作業管理辦法」於1968年訂立，嗣於2002年再訂立「漁船船主在國外僱用外籍船員作業應行遵守及注意事項」，此注意事項第1條明揭「解決漁業勞工短缺問題」之目的，且延續就服法訂立前的做法，於漁船船主在國外僱用外籍船員作業應行遵守及注意事項第3條明文限制非我國籍漁工只能在國外港口登船和下船。
- 雖然漁船及船員在國外基地作業管理辦法，以及漁船船主在國外僱用外籍船員作業應行遵守及注意事項，已先後2017年2月7日與已於2018年5月28日廢止，但經由上述對於我國境外僱傭外籍漁工制度沿革的說明，**可知在2016年遠洋漁業條例修訂之前，台灣的境外僱用制度主要是為解決遠洋漁業的勞工短缺問題，賦予引入非我國籍人於我國受僱工作之依據，而未規範外國人進行我國工作後之勞動條件問題。**
- **結論：在2017.01.20施行「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」前，境外僱用制度與外國人進行我國工作後之勞動條件問題均無關係，亦無適用勞基法與否之爭議。**

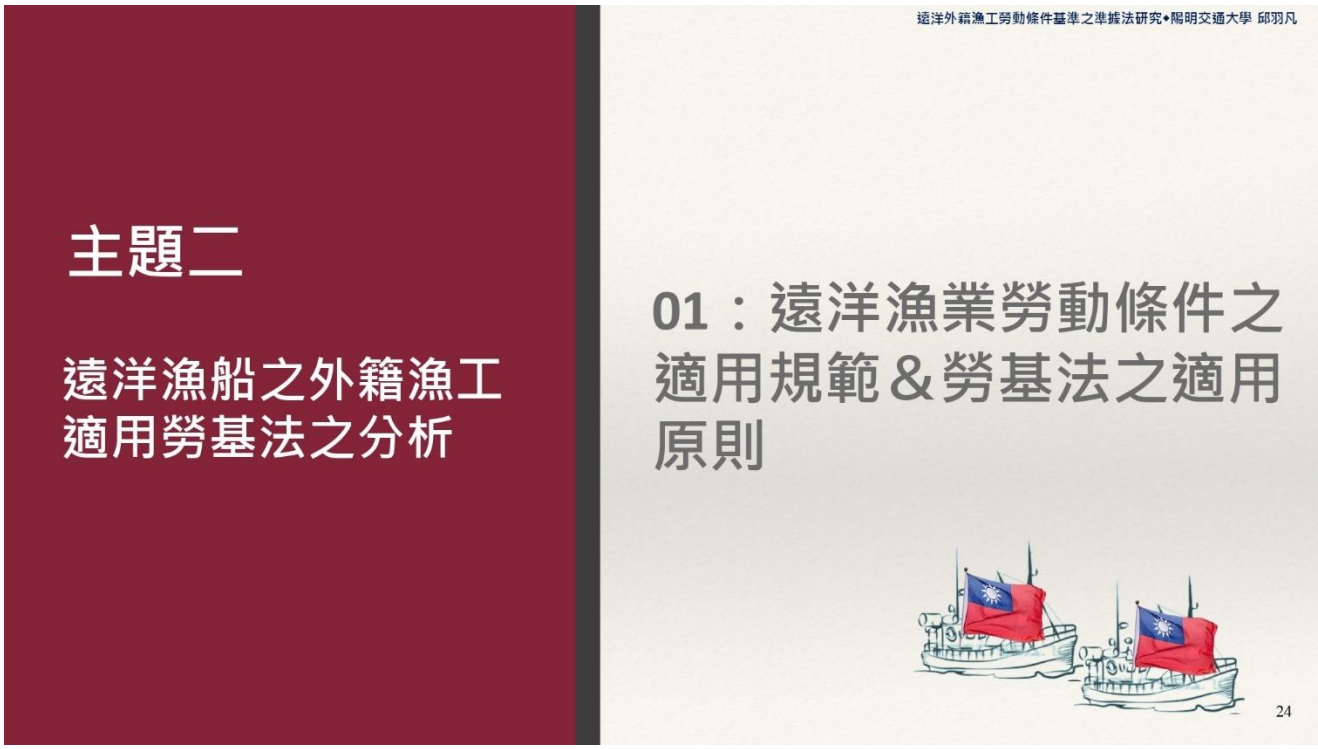


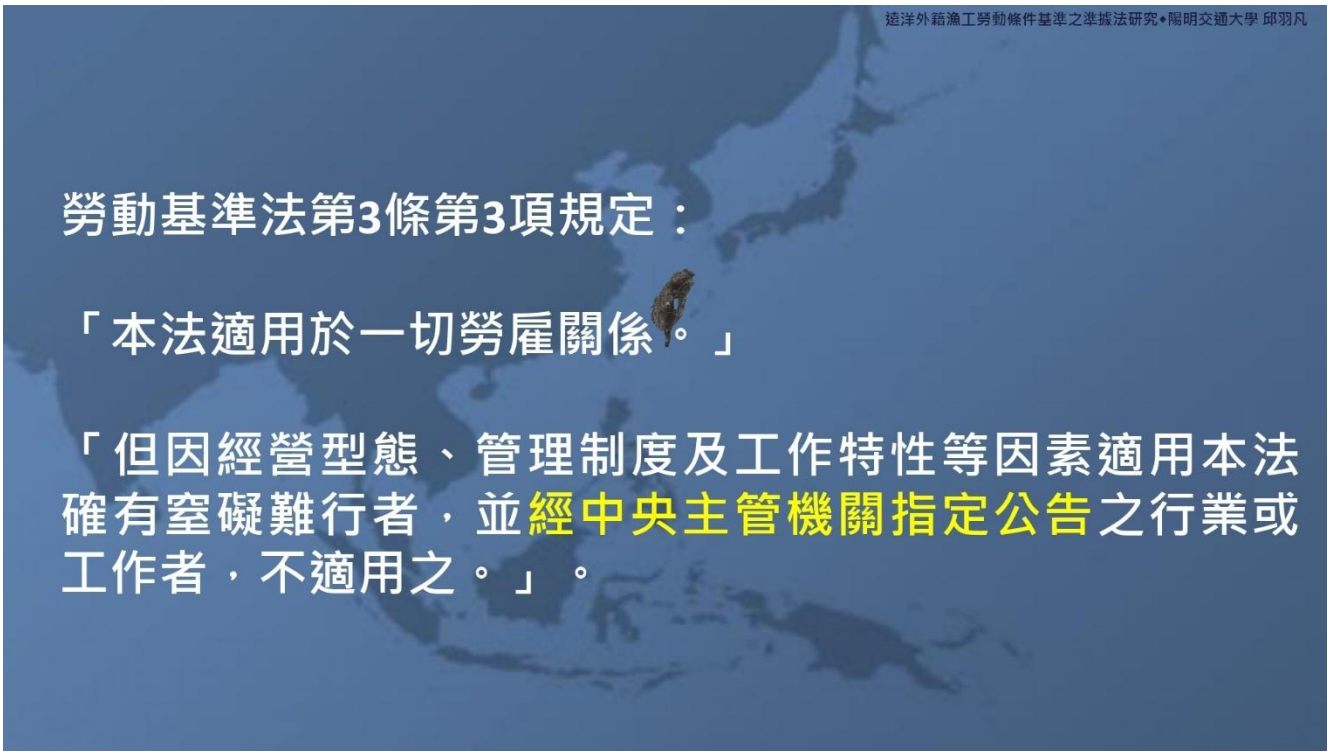
## 參照：臺灣高雄地方法院101年度勞訴字第67號民事判決

「原告主張系爭勞動契約衍生之權利義務，應依臺灣地區法律定之，本件適用勞基法等情，被告否認之，並引用農委會函釋為據，辯稱：遠洋漁業境外僱用之大陸地區人民，並不適用勞基法等語。經查：
… 。惟觀諸農委會函文意旨，係在處理我國政府迄未依據兩岸人民關係條例第95條及就業服務法第68條規定，正式同意開放引進大陸勞工，為兼顧漁業勞力短缺問題，而有條件同意漁船僱用大陸地區船員在境外工作之適法性問題，核與鄭信章為被告服勞務之地點在我國籍之系爭漁船上，基於屬地主義原則，應視為在我國境內服勞務之情形有別。 …系爭勞動契約之締約地及履行地，既均在我國境內，即不能排除適用勞基法，被告前開辯解，殊非可採。」

**屬地主義原則+船旗國管轄原則之分析**

遠洋外籍漁工勞動條件基準之準據法研究•陽明交通大學 邱羽凡


遠洋外籍漁工勞動條件基準之準據法研究◆陽明交通大學 邱羽凡
主題二
遠洋漁船之外籍漁工適用勞基法之分析
01：遠洋漁業勞動條件之適用規範＆勞基法之適用原則
24


遠洋外籍漁工勞動條件基準之準據法研究◆陽明交通大學 邱羽凡
勞動基準法第3條第3項規定：
「本法適用於一切勞雇關係。」
「但因經營型態、管理制度及工作特性等因素適用本法確有窒礙難行者，並經中央主管機關指定公告之行業或工作者，不適用之。」。

## 勞基法之適用原則(一)

**勞動基準法第3條第3項本文：「本法適用於一切勞雇關係。」**

- 本規範係2002年6月12日修訂原來「本法至遲於民國八十七年底以前，適用於一切勞雇關係」之規範的結果。
- **換言之，在現行勞基法的規範下，我國境內的一切勞雇關係已無待勞動部為公告，即當然在勞基法之適用範圍中。**
- 在農業部的「漁業與人權行動計畫」中，政府聲稱遠洋漁業的外籍勞工**因未正式納入勞基法而被排除在外**，然而，勞基法作為勞動條件規範的通則，除了經中央主管機關公告之特定行業或工作者不適用外，原則上適用所有於我國境內受僱之勞工，**無待勞動部之公告，農業部乃是誤釋了勞基法適用性的原則與例外規定**。



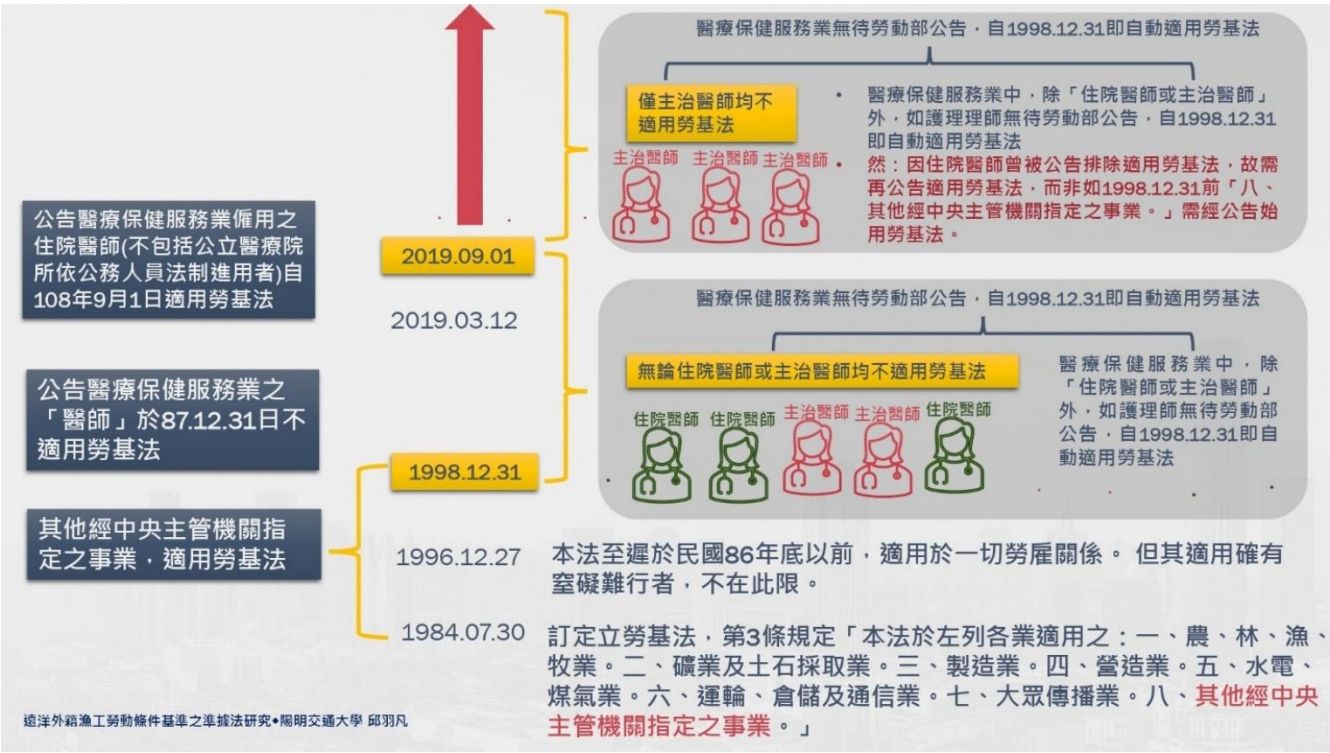
## 勞基法之適用原則(二)

**勞動基準法第3條第3項但書：「但因經營型態、管理制度及工作特性等因素適用本法確有窒礙難行者，並經中央主管機關指定公告之行業或工作者，不適用之。」**

- 基於此但書規定，勞動部得另外為公告而將特定的行業或工作者排除適用。
- **舉例而言：**

✓ 勞動部以108年03月12日勞動條1字第1080130207函為公告：「依據勞動基準法第3條第3項規定，訂定**『醫療保健服務業僱用之住院醫師(不包括公立醫療院所依公務人員法制進用者)適用勞動基準法』，並自108年9月1日生效。**」然本公告之說明同時指出：「醫療保健服務業之醫師曾經勞動部改制前行政院勞工委員會於87年12月31日以台(八七)勞動一字第059605號公告不適用勞動基準法。惟經檢討與評估，**醫療保健服務業僱用之住院醫師已無不適用之理由，爰自108年9月1日起適用勞動基準法。**」亦即醫療保健服務業本屬勞基法之適用範圍，僅因此業別中的醫師於1998年12月31日已受勞動部依據第3條第3項後段公告排除勞基法之適用，故而需於108年03月12日再度公告，始原受公告排除適用勞基法之醫師中的受僱住院醫師(不包括公立醫療院所依公務人員法制進用者)回歸勞基法之適用。

✓ 更精確地解釋，乃是勞動部以上開「勞動條1字第1080130207函」縮小原「行政院勞工委員會(87)台勞動一字第059605號公告」，讓受到排除者限制於「非屬受僱住院醫師(不包括公立醫療院所依公務人員法制進用者)之醫療保健服務業之醫師」。






## 小結

- 勞基法第3條第3項後段已明訂僅得由「中央主管機關（勞動部）」以「指定公告」之方式為之，換言之：
  - 第一、對於遠洋漁業中的漁工而言，亦無不同，縱然**農業部**漁業署屬遠洋漁業之目的事業主管機關，**依法亦無從替代勞動部為此排除勞基法適用之公告。**
  - 第二、上開勞動部主張「於境外僱用之外籍漁工未有我國勞動基準法之適用」，其僅屬新聞聲明而非依據勞基法第3條第3項後段所為之公告，並不構成勞基法第3條第3項段規定的豁免，並不具有法律約束力。
  - **勞動部身為勞動主管機關未曾發布行政函釋排除遠洋漁業或遠洋漁工適用勞基法**，農業部則並非勞基法之主管機關而無權解釋，遠洋漁業中的受僱者，在勞基法第3條第3項整體的適用下，並未被排除於適用範圍之外。

- 勞動部未曾公告排除遠洋漁業或遠洋漁工適用勞基法
- 僅家事勞工受勞動部公告排除勞基法。
- 問題：縱使漁工“境外聘僱”，聘僱之後還是在TW台灣船旗的漁船上工作，這樣何以不適用勞基法？



2017年1月17日勞動部透過新聞稿公開表示：『現行我國漁船雇主經營海洋漁撈業，並僱用外籍漁工從事海洋漁撈工作，分為「境內僱用」與「境外僱用」二類型。「勞動基準法」係國內法，凡於我國境內具有勞雇關係，且受僱於適用「勞動基準法」行業之勞工，不分國籍，均有該法之適用。「境內僱用」之漁船船員自1984年8月1日起適用。

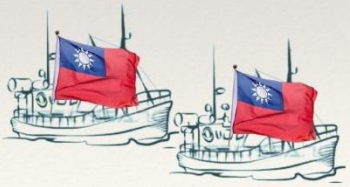
**至於我國漁船於境外僱用之外籍漁工，尚不宜以抽象之管轄權觀念將境外海域之漁船視為我國領土之延伸。因此，於境外僱用之外籍漁工(境外僱用、境外作業)未有我國「勞動基準法」之適用。**惟該等人員之勞動權益，行政院農業委員會漁業署將另依「遠洋漁業條例」之授權，訂定「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」，以為規範』

31

# 主題二

## 遠洋漁船之外籍漁工適用勞基法之分析

## 02：船旗國管轄原則

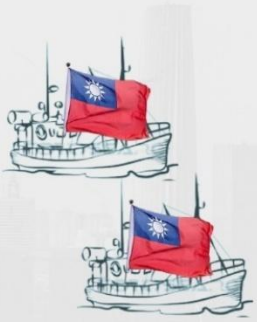






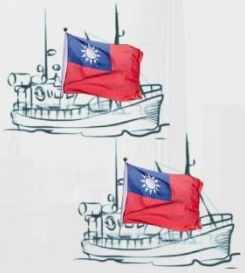
## 船旗國管轄原則

- 遠洋漁業係指「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。」(遠洋漁業條例第4條第3款)，此範圍雖非我國的領土範圍，且依據公海自由原則此一國際慣例，任何國家對於公海的全部或部分皆不具有的排他空間管轄權。
- 惟一個國家得在公海中，對於擁有其國籍的船舶實施管轄，此即「船旗國管轄權」，此亦為聯合國海洋法公約第92條第1項前段所規定：「船舶航行應僅懸掛一國的旗幟，且除國際條約或本公約明文規定的例外情形外，在公海上應受該國的專屬管轄。」亦即公海船舶之管轄權專屬於船旗國所有，**且船旗國「應對懸掛該國旗幟的船舶有效地行使行政、技術及社會事項上的管轄和控制。」(聯合國海洋法公約第94條第1項)，即船旗國管轄原則**。是以在全球公海遠洋捕撈上，懸掛台灣旗幟的船隻須受我國法律的管轄和管制。



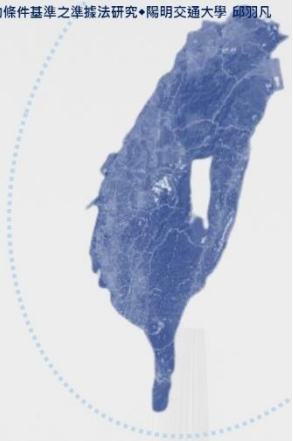
## 懸掛台灣船旗之遠洋漁船屬我國境內範圍

- **若境外海域之漁船屬我國領土範圍，自應上述勞基法適用原則，以認定遠洋外籍漁工是否有所適用。**
- 在勞動部的主張中，因我國籍漁船於境外僱用之外籍漁工，**「尚不宜」**以「抽象之管轄權觀念將境外海域之漁船視為我國領土之延伸」，所稱「不宜」之法律上意義為何？實令人費解！因依法行政原則為行政法最重要之基本原則，行政程序法第4條明定：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」依此原則，行政應受法律及一般法律原則之拘束，行政不但負有不得偏離法律之義務，更有積極適用法律義務。
- 雖然漁工的工作地點是在如公海或外國專屬經濟區的漁船上此類流動區域，但在「懸掛台灣船旗的船隻」，與權宜船屬治外法權有所不同，此類船舶乃是船旗國領土的「浮動」部分與和延伸而船旗國的管轄。



遠洋外籍漁工勞動條件基準之準據法研究•陽明交通大學 邱羽凡

## 懸掛台灣船旗之遠洋漁船屬我國境內範圍



境外僱用之非我國籍船員，應在國外港口上船或離船：

1 在我國境外「簽約」

2 登上在遠洋中我國船旗之漁船，在我國籍船上提供勞務，履行勞動契約之義務，又回到我國境內

遠洋漁業

履行勞務之地點終究在懸掛台灣船旗的船隻上，此一在領土外之之國籍船舶即屬一國之浮動領土，在勞動條件上自亦有勞基法之適用。

## 「不宜」以抽象之管轄權觀念將境外海域之漁船視為我國領土之延伸！？

- 若勞動部與農業部認為「不宜」以抽象之管轄權觀念將境外海域之漁船視為我國領土之延伸，則何以遠洋漁業條例及境外僱用管理辦法此我國法鈒，又得以在此範圍內予以適用？此一論點不但無法解釋此一矛盾的法規適用情形，更欠缺法律上之依據。
- 實際上，關於「境外海域之漁船不宜以抽象之管轄觀念涵蓋」之概念最早源於法務部84年6月20日法84參決15356號函釋：「所謂僱用大陸地區人民進入『臺灣地區』或『中華民國境內』工作，宜以政府行政及司法權執行能力可完全控制之地區定義之，而不宜以抽象之管轄權觀念將境外海域之漁船含括。」此一行政解釋之背景乃行政院大陸委員會認為，因我國政策上未開放大陸地區人士來臺工作，**法務部函釋不宜將領海外之我國漁船視為我國「領土之延伸」，且農委會亦認為境外僱用之大陸漁工應不適用勞基法，係特別基於兩岸之關係所為專屬於大陸漁工於遠洋漁船上工作之解釋。**
- 監察院對於萬那杜籍大旺與金春12號兩艘漁船之調查報告，亦指出此一行政解釋的背景：「當時行政院大陸委員會認為政策上未開放大陸地區人士來臺工作、**法務部函釋係不宜將領海外之我漁船視為我國『領土之延伸』，且農委會亦認為境外僱用之大陸漁工應不適用勞基法，惟前行政院勞工委員會（以下簡稱勞委會）認為在我國領域外之漁船為我國領土之延伸，故在公海領域船籍屬中華民國之漁船內，與我國漁船船主具有勞雇關係之勞工，其勞動條件事項均適用勞基法**。」
- 行政院羅秉成政務委員於2018年7月24日及同年8月 20日2度邀集農委會、勞動部、法務部等有關單位， 討論境外僱用非我國籍漁工是否適用勞動基準法 之問題，所得出結論之一亦指出：「1、先前相關單位皆援用行政院2013年9月25日「研商漁船船主境外僱用之大陸船員不適用勞動基準法事宜會議」結論，惟該會議係針對僱用大陸漁工所為，**未來有關境外僱用非我國籍漁工之議 題，不宜再比附援引該會議結論**。」

遠洋外籍漁工勞動條件基準之準據法研究◆陽明交通大學 邱羽凡

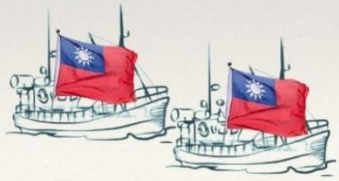
---

遠洋外籍漁工勞動條件基準之準據法研究◆陽明交通大學 邱羽凡

# 主題二

## 遠洋漁船之外籍漁工適用勞基法之分析

## 03：勞基法和遠洋漁業條例第26條第3項之適用關係



37

## 勞基法和遠洋漁業條例之適用關係

- 勞基法第1條第1項：「為規定勞動條件最低標準，保障勞工權益，加強勞雇關係，促進社會與經濟發展，特制定本法；本法未規定者，適用其他法律之規定。」
- 中央法規標準法第16條：「法規對其他法規所規定之同一事項而為特別之規定者，應優先適用之。其他法規修正後，仍應優先適用。」
- 勞動部既然未曾以公告排除遠洋漁業中的外籍漁工適用勞基法，則基於勞基法為我國僱傭關係中勞動條件的普通法規範，適用於一切勞雇關係，僅勞基法未規定之事項，得適用遠洋漁業條例等其他法規。而當遠洋漁業條例與勞基法皆規範同一事項時，只有當遠洋漁業條例作為勞基法之特別法，始能基於特別法優於普通法原則（lex specialis derogat generali），依據中央法規標準法第16條，以遠洋漁業條例取代勞基法之適用。
- 旨在落實海洋資源保育及遠洋漁業管理的遠洋漁業條例，並未就勞動條件為直接規範，僅在第26條第3項授權農業部就遠洋漁業中「經營者與非我國籍船員雙方權益事項、契約內容」等事項訂立法規命令：

**境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法**

遠洋外籍漁工勞動條件基準之準據法研究•陽明交通大學 邱羽凡

## 勞基法 ⟷ 遠洋漁業條例第26條第3項

工資由勞雇雙方議定之。但不得低於基本工資。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。

① 「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(以下簡稱仲介機構)聘僱之方式為之。
② 前項仲介機構應經主管機關核准，並繳交一定金額之保證金。
③ 前二項非我國籍船員之資格、許可條件、應備文件、經營者與非我國籍船員雙方權益事項、契約內容、仲介機構之核准條件、期間、管理、廢止條件、仲介機構與非我國籍船員雙方權益事項、契約內容、管理責任、保證金之一定金額、繳交、退還及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」

月薪為27,470元
↓
847.62 美元

**境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法第6**

「第一項第二款主管機關所定之每月最低工資，為美金450元，自中華民國111年7月1日起為美金550元，並得由主管機關至少每年檢討後公告調整。」

## 勞基法和遠洋漁業條例之適用關係

勞動基準法

遠洋漁業條例

第26條第3項授權農業部就遠洋漁業中「經營者與非我國籍船員雙方權益事項、契約內容」等事項訂立法規命令。

境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法

| 法規依據 | 勞動基準法 | 境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法 |
|---|---|---|
| 適用對象 | 我國籍漁工 | 外籍漁工 |
| 最低工資(月) | 878 美元<br>*2025年1月1日起，每月最低工資為新臺幣以下同28,590元。 | 550 美元 |
| 加班費 | 依據勞基法規定計算 | 無 |



## 小結

- 臺灣政府針對境外僱用外籍漁工制定了特別行政規範，雖然政府宣稱這些法規旨在改革和改善外籍漁工之勞動條件，但不僅休息時間的保障仍劣於勞基法規定，以最低工資而言，境外僱用外籍漁工的勞動條件（從450美元到550美元不等）顯然仍然遠低於勞基法所提供的基本保障。
- 臺灣籍遠洋漁船上的本國籍漁工適用勞基法，外籍漁工與同一艘漁船上之本國籍漁工相比，更有同工不酬之問題。
- 綜上所述，此一境外僱用制度已將勞工保護政策轉向以移工身份區分的零散架構，此一植根於境外僱用制度的體系，將外籍移工排除在基本勞工保護之外，強化了他們在待遇上的差異，也增加了他們在這個產業中的弱勢

# Comments Concerning the Ranking of Taiwan by the United States Department of State in the 2024 Trafficking in Persons Report

https://laborrights.org/publications/comments-concerning-ranking-taiwan-united-states-department-state-2024-trafficking

**Publication Date:** June 13, 2024
**Author:** Global Labor Justice and Greenpeace USA on Behalf of the Seafood Working Group

42



**Comments Concerning the Ranking of Taiwan by the United States Department of State in the 2024 Trafficking in Persons Report**

**Submitted by Global Labor Justice and Greenpeace USA on behalf of the Seafood Working Group**

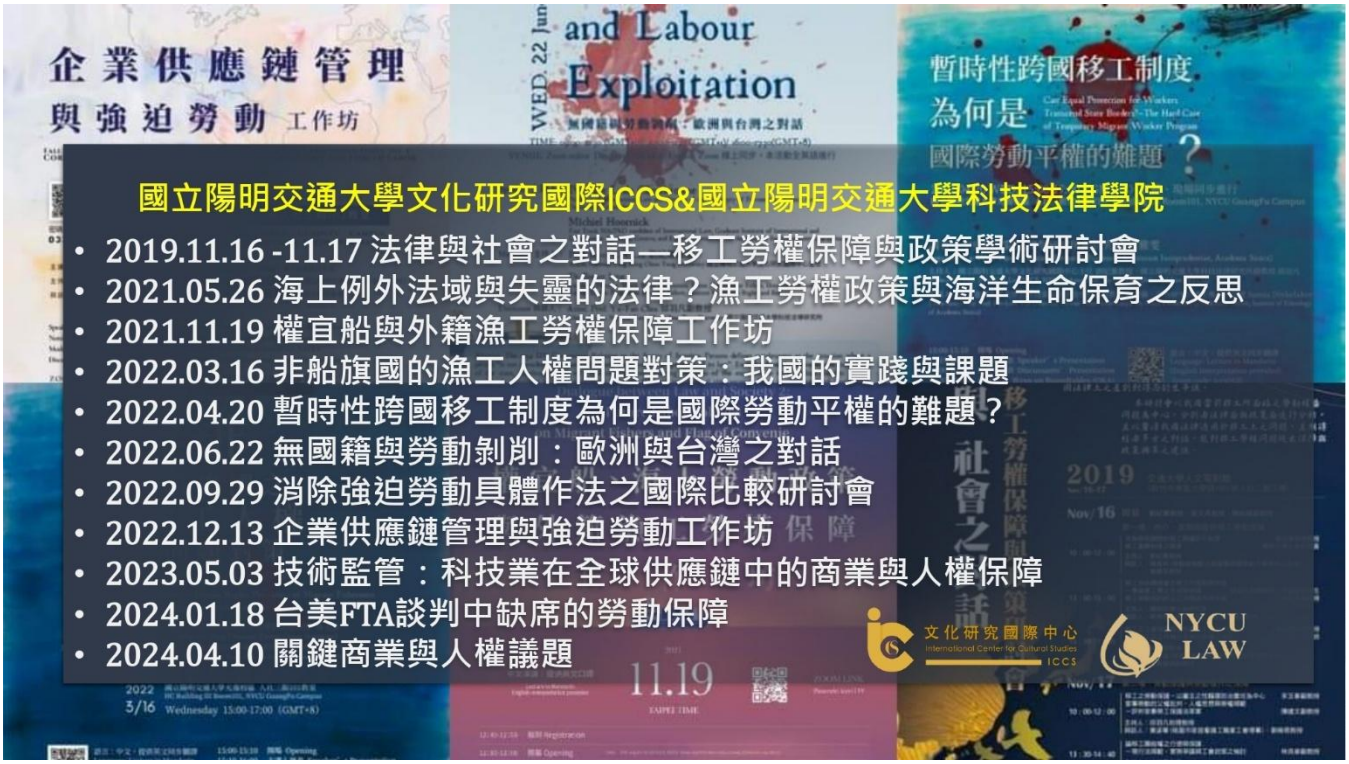
**Endorsed by: The Taiwan Association for Human Rights, Serve the People Association, and Greenpeace Taiwan**

The exclusion of migrant fishers in DWF from the LSA and other MOL-administered laws is also an erroneous application of Taiwanese law. According to Dr. Yu-Fan Chiu, Associate Professor at the School of Law, National Yang Ming Chiao Tung University, there is no legal justification for the MOL to use the category of "overseas employment" as a reason to argue that the LSA does not apply to migrant fishers on DWF vessels.[47] The LSA applies to all employment relationships in Taiwan, unless the MOL has issued a proclamation that excludes specific industries.[48] Article 3 states:

> *The Act shall be applicable to the following business (or industries): 1. Agriculture, forestry, fishery and animal husbandry…The Act shall apply to all forms of employee-employer relationships. However, this principle shall not apply, if the application of the Act would genuinely cause undue hardship to the business entities involved due to the factors relating to the types of management, the administration system and the characteristic of work involved and if it belongs to the business (or industries) or worker designated and publicly announced by the Central Competent Authority.*

Dr. Chiu explained that the Central Competent Authority is the MOL, and the MOL has not excluded DWF from the application of the LSA.[49]

43


國立陽明交通大學文化研究國際ICCS&國立陽明交通大學科技法律學院
• 2019.11.16 -11.17 法律與社會之對話—移工勞權保障與政策學術研討會
• 2021.05.26 海上例外法域與失靈的法律？漁工勞權政策與海洋生命保育之反思
• 2021.11.19 權宜船與外籍漁工勞權保障工作坊
• 2022.03.16 非船旗國的漁工人權問題對策：我國的實踐與課題
• 2022.04.20 暫時性跨國移工制度為何是國際勞動平權的難題？
• 2022.06.22 無國籍與勞動剝削：歐洲與台灣之對話
• 2022.09.29 消除強迫勞動具體作法之國際比較研討會
• 2022.12.13 企業供應鏈管理與強迫勞動工作坊
• 2023.05.03 技術監管：科技業在全球供應鏈中的商業與人權保障
• 2024.01.18 台美FTA談判中缺席的勞動保障
• 2024.04.10 關鍵商業與人權議題
文化研究國際中心
International Center for Cultural Studies
ICCS
NYCU
LAW

遠洋外籍漁工勞動條件基準之準據法研究◆陽明交通大學 邱羽凡
感謝聆聽

# 場次二與談人簡報：林良榮/遠洋外籍漁工勞動條件基準之準據法研究──以勞基法與境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法之適用關係為核心

人口販運防制法修法週年與強迫勞動禁止 學術研討會(2025年4月)

與談主題：

遠洋外籍漁工勞動條件基準之準據法研究
—以勞基法與境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法之適用關係為核心

主講人：邱羽凡副教授(陽明交通大學)

與談人：林良榮 (政治大學)

## 論文研究主題

• 兩項研究問題 p.6

第一、台灣遠洋漁業**雙軌聘僱制度**是否具有法律基礎？

第二、現行行政機關於雙軌制度中之**境外聘僱制度中所適用的最低勞動條件，**是否合法？

⬇

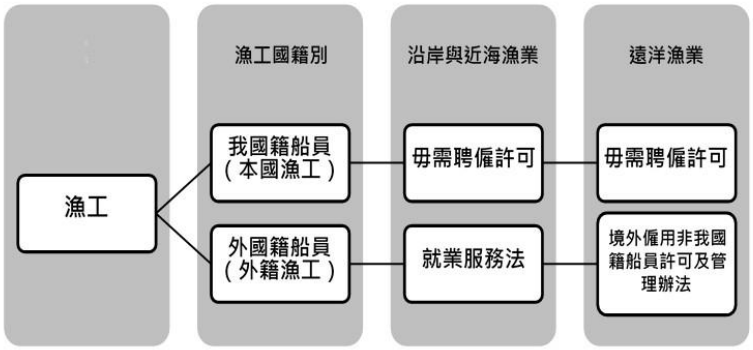
此關係勞基法與遠洋漁業條例此兩部法律之適用關係，從而需討論遠洋漁業條例是否合法且適當地取代勞基法，以促進解決虐待性工作與生活條件的問題。

# 就業服務法實施下之聘僱雙軌制

- 2021年8月23日修訂第23條，明訂「就業服務法僱用之外國籍船員或境外僱用之非我國籍船員」，
- 換言之，將外籍漁工的聘僱許可區分為「境外僱用」與「境內僱用」（依就業服務法僱用）為規範，
- 且以遠洋漁業條例第26條第1項為依據：「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（以下簡稱仲介機構）聘僱之方式為之。」

**懸掛台灣旗幟的船隻，根據船旗國管轄原則，**
**依我國相關法令，各該勞動事項應適用何法令？P.10**

## 二、 遠洋漁業勞動事項之適用規範(一)：聘僱事項




圖一：各類別漁工所適用之聘僱規範

懸掛台灣旗幟的船隻，根據船旗國管轄原則，
依我國相關法令，各該勞動事項應適用何法令？

三、遠洋漁業勞動事項之適用規範(二)：職務之資格條件

四、遠洋漁業勞動事項之適用規範(三)：勞動條件

→基於「船旗國管轄原則」，對於遠洋漁業中的勞動關係，勞基法和基於遠洋漁業條例而訂立的境外僱用管理辦法，理論上均應有所適用，二者均應屬懸掛台灣旗幟的船隻上所須遵守的法律，

# 遠洋外籍漁工之勞動條件基準應以何為準？

**(一)勞基法之適用原則：**

**就我國遠洋漁業外籍移工而言，其既未受勞動部公告排除適用勞基法，且於我國籍船舶上服勞務即屬於我國勞基法之適用範圍，受我國勞基法最低勞動條件之保障。**

**(二)　遠洋漁船適用勞基法之「合適性」爭議？**

勞動部主張勞基法不應適用於受僱於海外作業之外籍漁工，包括受僱及在海外工作 ，嗣於於勞動部在2024年9月3日覆監察院之勞職授字第1130206047號函中，再度表示：「查現行我國漁船雇主經營海洋漁撈業，並僱用外籍漁工從事海洋漁撈工作，分為『境內僱用』與『境外僱用』二類型。勞動基準法係國內法，凡於我國境內具有勞雇關係，且受僱於適用勞動基準法行業之勞工，不分國籍，均有該法之適用。至於我國漁船於境外僱用之外籍漁工，尚不宜 以抽象之管轄觀念將境外海域之漁船視為我國領土之延伸。因此，於境外僱用之外籍漁工（境外僱用、境外作業）未有我國勞動基準法及職業安全衛生法之適用…。」

台灣的勞基法並不保護受僱在遠洋船隊上工作的漁工?

1.勞基法第3條第3項後段之適用要件:

勞基法作為勞動條件規範的通則，除了經中央主管機關公告之特定行業或工作者不適用外，**原則上適用所有於我國境內受僱之勞工，無待勞動部之公告，農業部乃是誤釋了勞基法適用性的原則與例外規定。**

2.懸掛台灣船旗之遠洋漁船屬我國境內範圍：

雖然漁工的工作地點是在如公海或外國專屬經濟區的漁船上此類流動區域，但本文討論之對象為「懸掛台灣船旗的船隻」，與權宜船屬治外法權有所不同 ，此類船舶乃是船旗國領土的「浮動」部分與和延伸，且受船旗國的管轄且不論係於境內或境外僱用，因遠洋外籍船員縱使在境外與雇主締結勞動契約而受僱用，且應在國外港口上船或離船（境外僱用管理辦法第22條第1項）然其履行勞務之地點終究在懸掛台灣船旗的船隻上，此一在領土外之國籍船舶即屬一國之浮動領土，在勞動條件上自亦有勞基法之適用。

3.遠洋大陸漁工適用勞基法爭議之影響

台灣的勞基法並不保護受僱在遠洋船隊上工作的漁工?

4.小結

作者批評：

除非因經營型態、管理制度及工作特性等因素適用本法確有窒礙難行者」，將遠洋漁業或遠洋漁工排除於勞基法之適用範圍，則依船旗國管轄原則，**勞基法之適用自應納入考量，勞動部對此並無裁量權，故而不存在「不宜」對於遠洋外籍漁工適用勞基法之法律上依據。**

# 遠洋外籍漁工之勞動條件基準應以何為準？

(三) 勞基法和遠洋漁業條例之間的適用關係

遠洋漁業條例作為漁業法之特別法 ，就立法目的而言，其制定係為填補我國法對於遠洋漁業管理及養護的未盡之處 ，並非就遠洋漁業漁工勞動事項，於勞基法之外另訂的特別法。...

上開僅具法規命令性質之境外僱用管理辦法所訂之勞動條件，是否得排除勞基法之適用？ 就此問題，**首先應釐清「境外僱用管理辦法上開關於勞動條件之規定是否屬於遠洋漁業條例第26條第3項的授權範圍？」以及「境外僱用管理辦法訂立牴觸勞基法規定之勞動條件，效力為何？」**

## 表二：遠洋漁業之漁工勞動基準

| 法規依據 | 境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法 | 勞動基準法 |
|---|---|---|
| 適用對象 | 外籍漁工 | 我國籍國漁工 |
| 每日工作時間 | 未明訂，配合休息時間而可達14小時。 | 正常工時8小時，含延長工時為12小時。 |
| 每日休息時間 | 不應低於10小時，且至少應連續6小時，但因作業需要得另行約定。 | 至少12小時 |
| 每月或每週休息 (休假) 時間 | 任何7日內不得低於77小時但因作業需要得另行約定。 | 一日為休息日、一日為例假日 |
| 最低工資(月) | 550 美元 | 878 美元 |
| 加班費 | 無 | 依據勞基法規定計算 |

此一境外僱用制度已將勞工保護政策轉向以移工身份區分的零散架構，此一植根於境外僱用制度的體系，將外籍移工排除在基本勞工保護之外，強化了他們在待遇上的差異，也增加了他們在這個產業中的弱勢。

# 本文結語

勞動部與農業部卻反其而行，透過將「境外僱傭」定義為在台灣境外登船與離船，試圖以此為由將勞基法之適用排除予以合理化，**惟其終究缺法律上之理由，具明顯牴觸法律優位原則。**

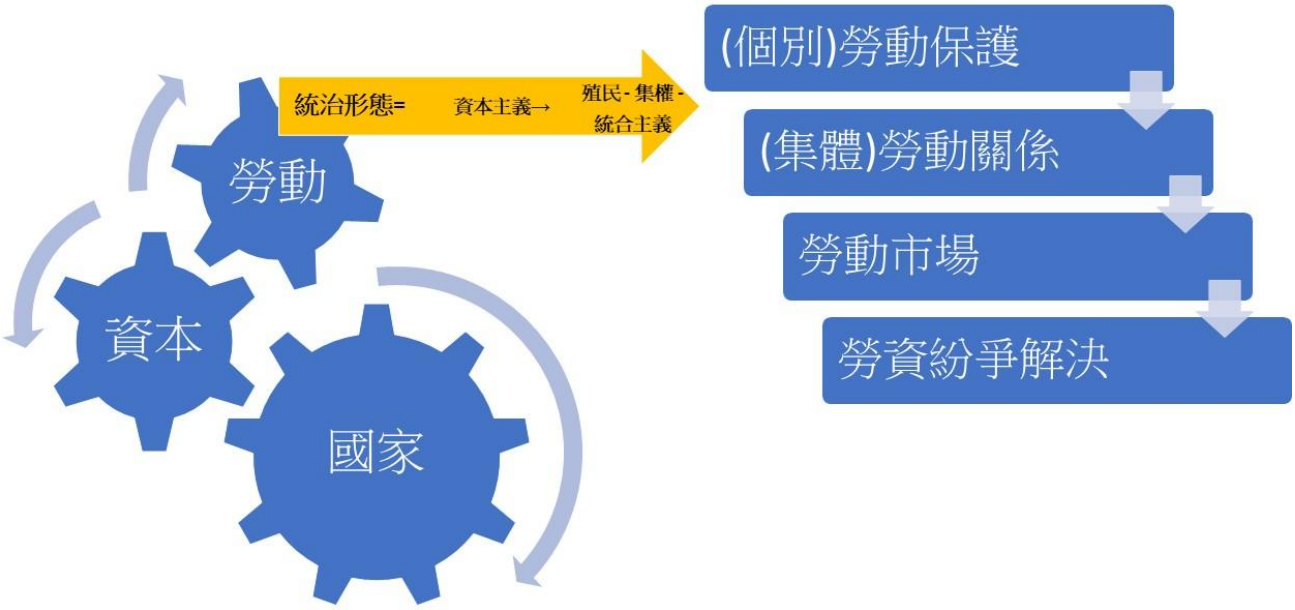
將遠洋漁業移工排除在勞動基準保障之外，意在規避勞基法適用，而非基於合法的法律依據，此一作法不僅未能有效消除強迫勞動，反而在漁業部門內部創造了結構化的脆弱性，讓外籍漁工更容易陷入惡劣的工作條件，使特定法律與政策直接導致剝削與強迫勞動之風險 。

# 本文作者指出法規適用問題:

法規命令性質之境外僱用管理辦法所訂之勞動條件，是否得排除勞基法之適用？

就此問題，首先應釐清「境外僱用管理辦法上開關於勞動條件之規定是否屬於遠洋漁業條例第26條第3項的授權範圍？」

以及「境外僱用管理辦法訂立牴觸勞基法規定之勞動條件，效力為何？




# 勞動基準法 第 3 條

本法於左列各業適用之：
一、農、林、漁、牧業。
二、礦業及土石採取業。
三、製造業。
四、營造業。
五、水電、煤氣業。
六、運輸、倉儲及通信業。
七、大眾傳播業。
八、其他經中央主管機關指定之事業。
依前項第八款指定時，得就事業之部分工作場所或工作者指定適用。
本法適用於一切勞雇關係。但因經營型態、管理制度及工作特性等因素適用本法確有窒礙難行者，並經中央主管機關指定公告之行業或工作者，不適用之。
前項因窒礙難行而不適用本法者，不得逾第一項第一款至第七款以外勞工總數五分之一。

## 在「管制」與「去管制」之間：
## 政策目標與法律技術的斷裂

**漫遊在沒有明確管制政策的大海中，**
**卻要天天面對勞動人權與勞動市場的驚濤海浪…**

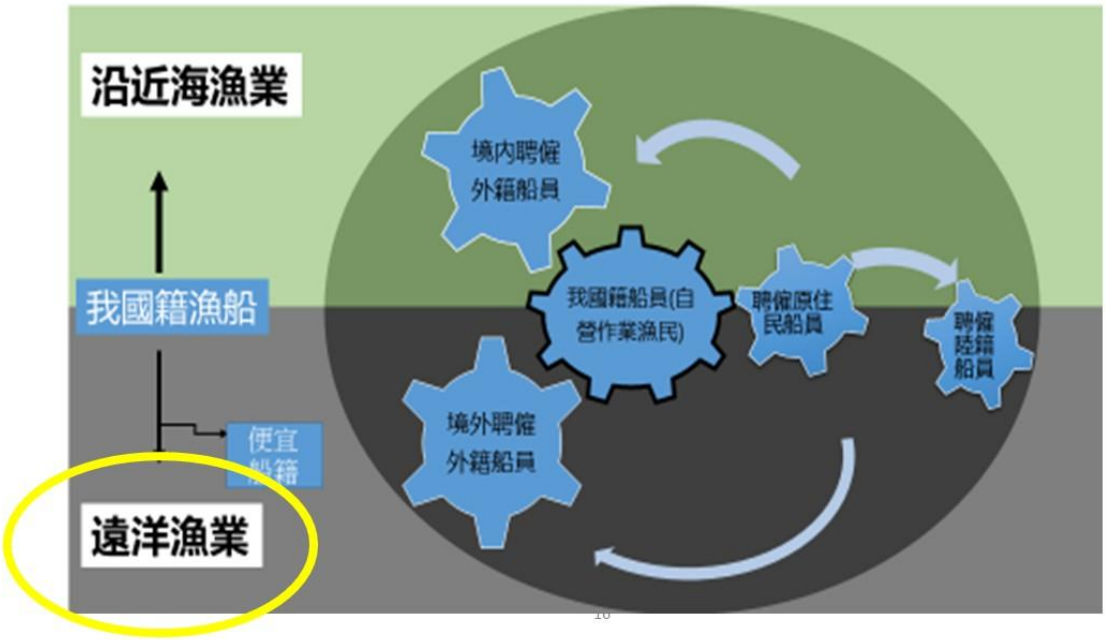
↓

**管制政策與規範的一再更新：基準何在?**

↓

**抗爭、不服從、引進國際監督……**

我國漁業僱用外國籍船員勞動關係之發展與轉換路徑



# 漁業勞動保護之法政策困境?

**實務爭議的核心問題：**

我國籍漁船雇用外國人於非我國沿近海(遠洋)領域從事漁捕相關工作之勞動保護→個別勞動保護

⬇

法政策形成：

遠洋漁業勞動「境外雇用」政策→雇用(勞動市場)政策

# 本文作者深刻指出核心問題:

以最低工資而言，境外僱用外籍漁工的勞動條件（從450美元到550美元不等）顯然仍然遠低於勞基法所提供的基本保障，又因臺灣籍遠洋漁船上的本國籍漁工適用勞基法，外籍漁工與同一艘漁船上之本國籍漁工相比，更有同工不酬之問題 ，也因此臺灣來自遠洋漁業的海鮮產品仍舊被列入美國2020年至2024年的童工與強迫勞動產品清單。

→此一境外僱用制度已將勞工保護政策轉向以移工身份區分的零散架構，此一植根於境外僱用制度的體系，將外籍移工排除在基本勞工保護之外，強化了他們在待遇上的差異，也增加了他們在這個產業中的弱勢。

# 再探一個困難的問題：
# 勞動政策的方法 與 勞動保護的目的

**陸地勞動　vs.　~~海上勞動　vs……~~**

勞動的本質：空間與時間制約
勞動的型態：工作樣態與過程
勞動的環境：工作安全與危害
勞動的關係：個別與集體關係

**回應作者第一個問題**

第一、台灣遠洋漁業**雙軌聘僱制度**是否具有法律基礎？

# 未來展望

邱教授指出:

外籍移工為台灣遠洋漁業當前的主要勞動力，然而，政府仍將移工限制於特定產業，並將這些產業框定為「特殊例外」，以合理化將其排除於一般勞動法規之外，而非為這些產業制定特定的勞動保障措施，在遠洋漁業的案例中，台灣籍船隻上的移工長期遭受強迫勞動，其嚴重性與頻率皆屬高風險，勞動部若進一步將遠洋外籍漁工排除於勞基法保障之外，勢必引發國際批評，然本文所討論之境外僱傭制度已成為政府排除遠洋漁工適用勞基法的策略性機制，進一步惡化其惡劣的工作與生活條件，並提高其遭受非自願勞動的風險。

與談者深表贊成。

感謝您的聆聽
歡迎批評指教!

# 場次二與談人簡報：紀惠容/遠洋漁工境外聘僱制度之檢討
# ＜離線狀態＞

## 2 漁船船員及商船船員適用法規

| 船員類別（主管機關） | | 外國籍船員 | 本國籍船員 |
|---|---|---|---|
| 漁船船員（境內：勞動部） | 沿近海 | C188漁撈工作公約<br>**（境內聘僱）勞動基準法** | C188漁撈工作公約<br>**勞動基準法** |
| （境外：農業部） | 遠洋 | C188漁撈工作公約<br>**（境外聘僱）遠洋漁業條例**<br>境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法 | |
| 商船船員（交通部） | | C186海事勞工公約<br>**船員法**<br>外國籍船員僱用許可及管理規則 | C186海事勞工公約<br>**船員法** |

3

## 我國漁船僱用外來船員數量（113 年 12 月 31 日統計）

| 國別 | 境外僱用之船員（人） | 依就業服務法僱用之船員（人） |
|---|---|---|
| 中國大陸 | 1,170 註 2 | - |
| 印尼 | 13,166 | 7,524 |
| 菲律賓 | 4,413 | 959 |
| 越南 | 779 | 738 |
| 泰國 | - | 11 |
| 緬甸 | 116 | - |
| 馬達加斯加 | 35 | - |
| 韓國 | 17 | - |
| 吉里巴斯 | 6 | - |
| 其他國家 註1 | 23 | - |
| 合計 | 19,725 | 9,232 |

資料來源：境外僱用外來船員人數來自漁業署漁業管理資訊系統，另依就業服務法僱用外國籍船員人數係依據勞動部網站公布之農、林、漁、牧業外籍勞工人數(含失聯部分)。https://www.fa.gov.tw/view.php?theme=Rights_for_Foreign_Crews&subtheme=&id=34

備註 1：其他國家(僱用人數不足 10 人)包括柬埔寨、萬那杜、孟加拉、日本、印度、甘比亞、巴布亞紐幾內亞及索羅門群島，共 8 國。

備註 2：中國大陸船員其中有 792 人係遠洋漁船僱用。

4

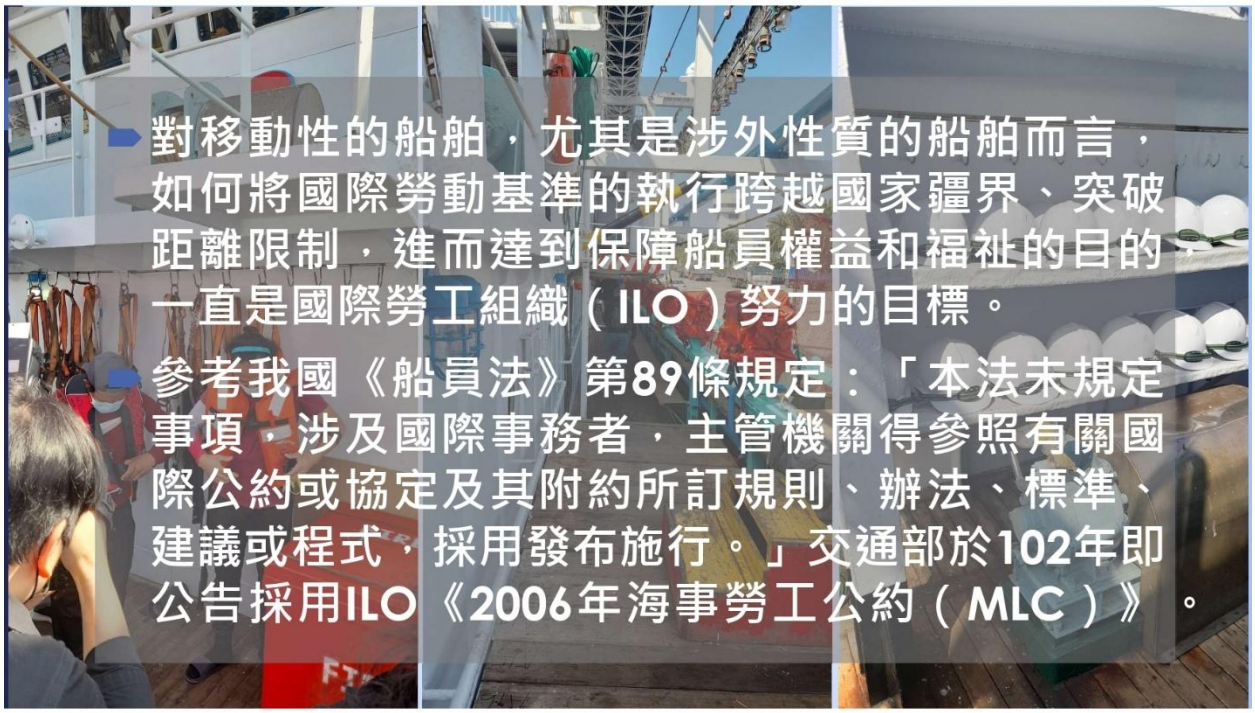
## 外籍船員人數

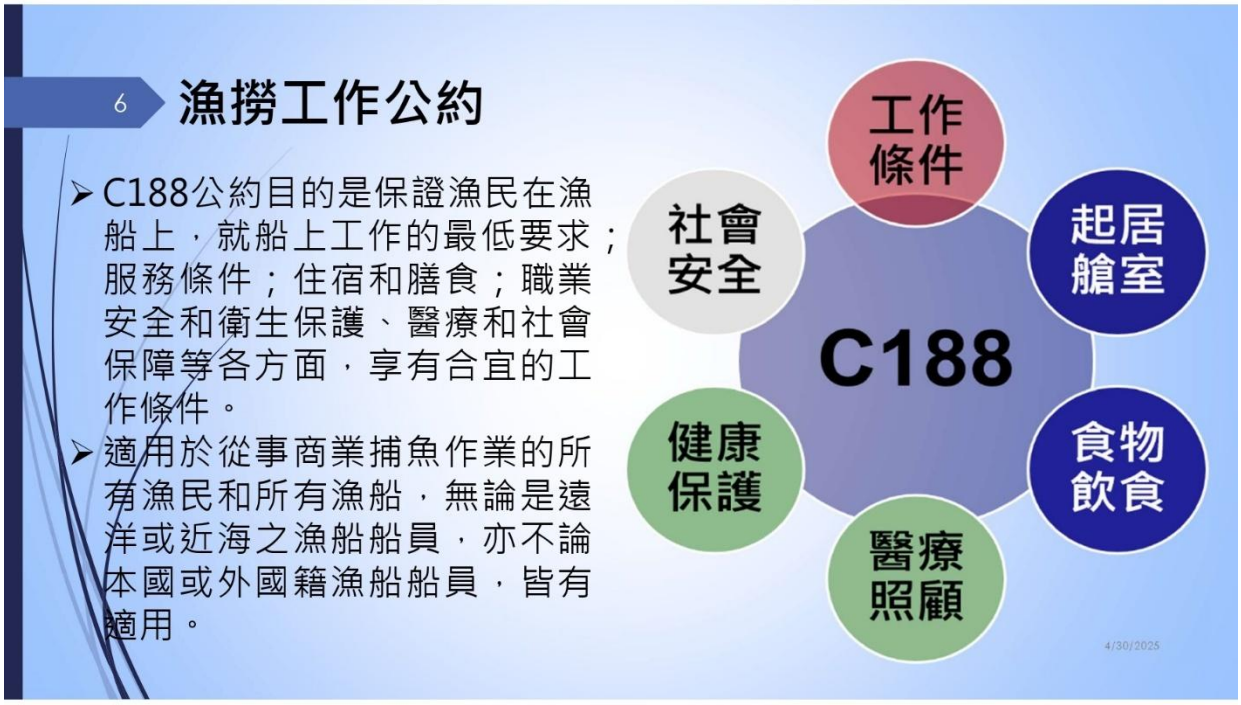
- 境外聘僱遠洋外籍漁工人數：**18,555**人（不含中國籍船員）
- 境內聘僱沿近海外籍漁工人數：**9,232**人

- 商船外國籍船員人數：核准僱用外國籍船員計**2,350**人次（113年航港統計指標）

- 我國籍遠洋漁船之**船隻數**：**1,014 艘**
- FOC**船隻數**：**173艘**（至114年4月22日止農業部登錄許可之我國人投資經營非我國籍漁船FOC）

4/30/2025


對移動性的船舶，尤其是涉外性質的船舶而言，如何將國際勞動基準的執行跨越國家疆界、突破距離限制，進而達到保障船員權益和福祉的目的，一直是國際勞工組織（ILO）努力的目標。
參考我國《船員法》第89條規定：「本法未規定事項，涉及國際事務者，主管機關得參照有關國際公約或協定及其附約所訂規則、辦法、標準、建議或程式，採用發布施行。」交通部於102年即公告採用ILO《2006年海事勞工公約（MLC）》。


6
漁撈工作公約
C188公約目的是保證漁民在漁船上，就船上工作的最低要求；服務條件；住宿和膳食；職業安全和衛生保護、醫療和社會保障等各方面，享有合宜的工作條件。
適用於從事商業捕魚作業的所有漁民和所有漁船，無論是遠洋或近海之漁船船員，亦不論本國或外國籍漁船船員，皆有適用。
工作條件
起居艙室
食物飲食
醫療照顧
健康保護
社會安全
C188
4/30/2025

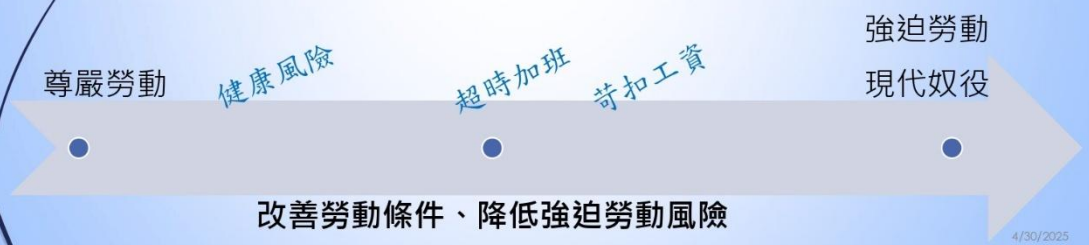
## 7 面對國際市場接軌國際人權標準

- 屏東東港從事遠洋與沿近海漁業的外籍漁工都有，但因僱用程序不同、適用法規不同，使工作更為艱辛的遠洋漁工，薪資報酬遠低於沿近海作業的漁工。
- 入境後轉僱用的遠洋漁工，與境內聘僱沿近海漁工，僱用的程序沒有明顯差別，卻適用不同標準。

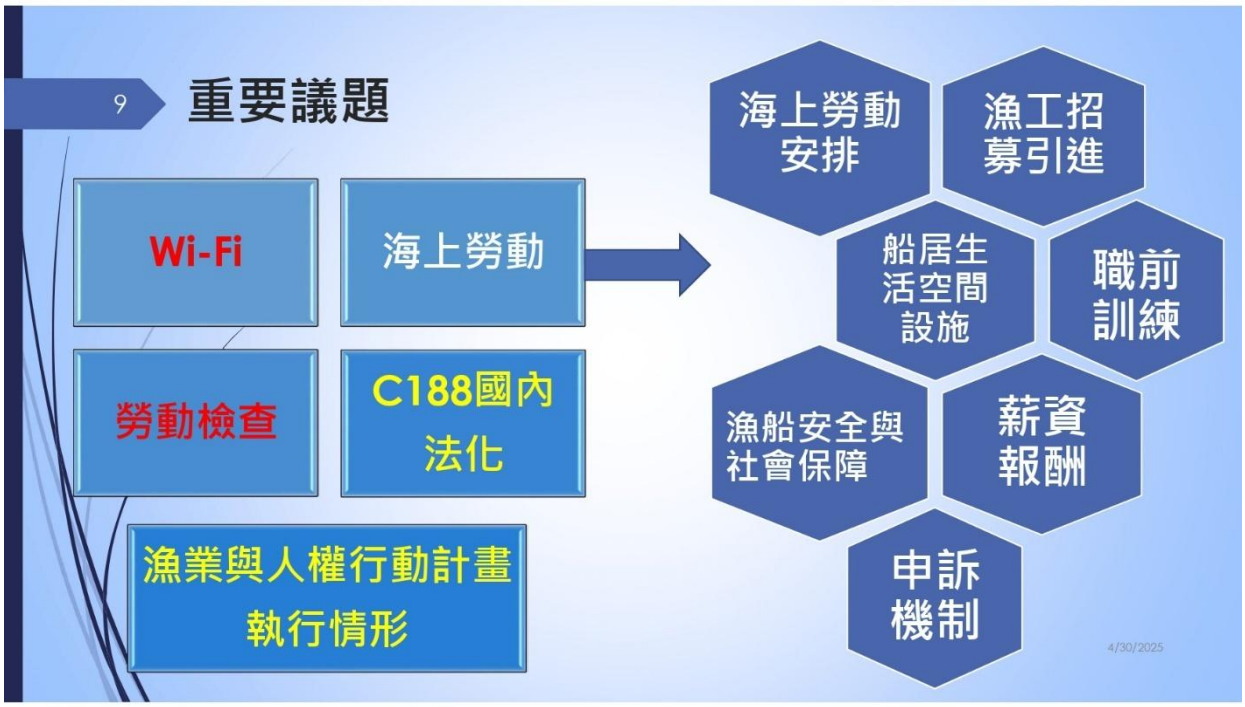
4/30/2025

## 8 面對國際市場接軌國際人權標準

- 應使境外僱用之外籍漁船船員權利保障，接近國內勞動保護基準
- 針對特殊勞動樣態給予特別保護，尤須接軌國際勞動標準




4/30/2025




## 10 九項建議

| 項次 | 內容 |
|---|---|
| 1 | 明定**遠洋漁船應裝設Wi-Fi，保障漁工在海上也能享有通訊權**，終結海上勞動的孤立處境。 |
| 2 | **薪資宜參採國際標準**，國際航運商會（ICS）與國際運輸工人工會（ITF協商談判船員最低薪資標準，2025年為673美元。 |
| 3 | **強化民間團體參與評鑑機制**，建議在評鑑作業要點中建立民間參與的制度性規範，並與來源國當地的工會組織合作，監督來源國仲介。 |
| 4 | **提供岸上生活居住設施，保障居住權**，建議在可負擔範圍內，讓居住生活空間與工作場所區分，盡可能達到廠住分離的原則。 |
| 5 | **完善醫療服務及安全措施，辦理漁業安全調查統計**。建議主管部門辦理漁業安全的整合性調查統計，建立漁業事故與安全資訊的資料庫。 |

11

# 九項建議

| 項次 | 內容 |
|---|---|
| 6 | **強化社會保障，引入政策保險**，遠洋漁工很少上岸，參加勞健保不切實際，但僅有商業保險則保障不足，建議以政策性保險調整，由政府給予補助並強制雇主投保，明定雇主之責任。 |
| 7 | **勞動檢查納入外部監督及參與機制**，將民間團體陪同檢查明文化，並參考《勞動基準法》第80條之1，修法賦予裁罰資訊透明化的依據。 |
| 8 | **確保外籍漁工之結社自由，落實勞動團結權**。國際運輸工人工會鼓勵漁工盡量能加入船旗國的工會，建議輔導讓漁工有在地工會可參加。 |
| 9 | 明確供應鏈人權盡職調查，建議**發展屬於漁業的人權盡職調查指引**，讓產業有一致性的標準可資遵循。 |

THANK YOU

謝謝聆聽

# 場次二與談人簡報：凌怡華/ Complexity (and Simplicity) of Exploitation at Sea

## Complexity (and Simplicity) of Exploitation at Sea

**Academic Symposium:**
**Anniversary of Taiwan's Human Trafficking Prevention Act Amendment & Prohibition of Forced Labour**

**Dr Bonny Ling | Executive Director | Work Better Innovations**

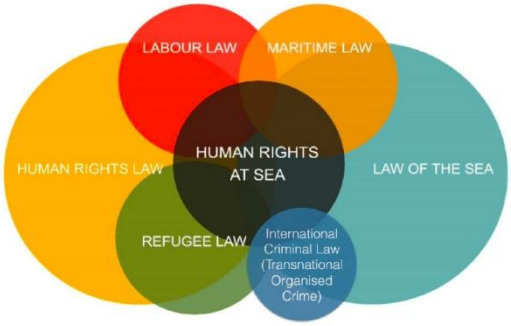
30 April 2025

workBetter INNOVATIONS

### Labour Exploitation at Sea: Why? How?

- Out of sight, Out of mind
- Jurisdictional complexities
  - Coastal state
    - Territorial waters (12 nm out)
  - Port state
  - Flag state
- Simplicity

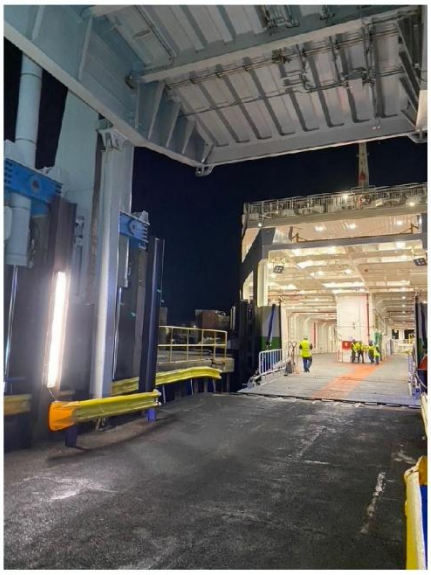
Maritime Sector




30 April 2025

Diagram developed by and presented in Steven Haines, "Developing Human Rights at Sea," 35 *Ocean Yearbook* (July 2021), author's manuscript available to download at https://www.humanrightsatsea.org/wp-content/uploads/2020/11/Ocean-Yearbook-Haines-Authors-Approved-Manuscript-HRAS-VERSION.pdf. The depicted circle on international criminal law (transnational organised crime) is added by the speaker for the purpose of the presented talk to emphasise the UN Protocol on Trafficking in Persons is under the UN Convention against Transnational Organised Crime.

workBetter INNOVATIONS



**Lailani Tolentino-Rahon**
**Country Manager**
**The Mission to Seafarers - Philippines**
**October 2024**

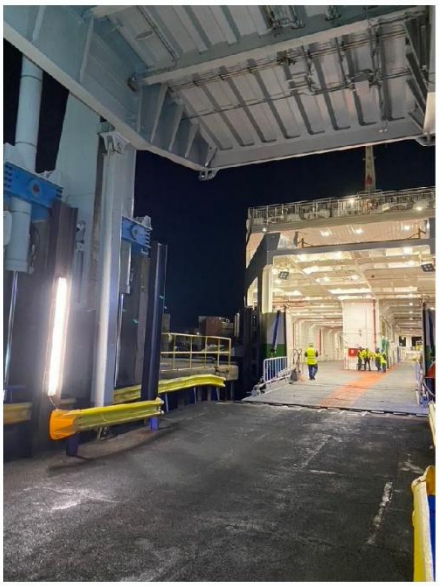
*Labour exploitation amongst seafarers is prevalent even at this time, but especially during the pandemic. Many of the contracts were overdue. Due to the closing of borders, seafarers had no choice but to stay on board. The maximum of number of months is 9 to 11, but many cases were 15 to 18 months.*

*The long hours of work is usual. They don't work just for 8 to 10 hours, but 16 to 18 hours. Reasons for this can vary. Some can be due to commercial pressures. Some due to being understaffed. Some due to old vessels that needs a lot of labour to maintain.*

**30 April 2025**

Photo: Bonny Ling

workBetter INNOVATIONS



**Lailani Tolentino-Rahon**
**Country Manager**
**The Mission to Seafarers - Philippines**
**October 2024**

*Amongst all the long hours and isolations, seafarers are limited to get support for their health, mental health and also spiritual health.*

*Speaking of physical health, nutritious food and diet are also very limited. They can also be battling mental health due to lack of sleep, being overworked and away from home and without available communications lines.*

*If internet is available, it is still not accessible due to unavailable signal or limited data capacity. Also considering the time difference if seafarers want to talk to their family. These are all reasons for their loneliness.*

**30 April 2025**

Photo: Bonny Ling

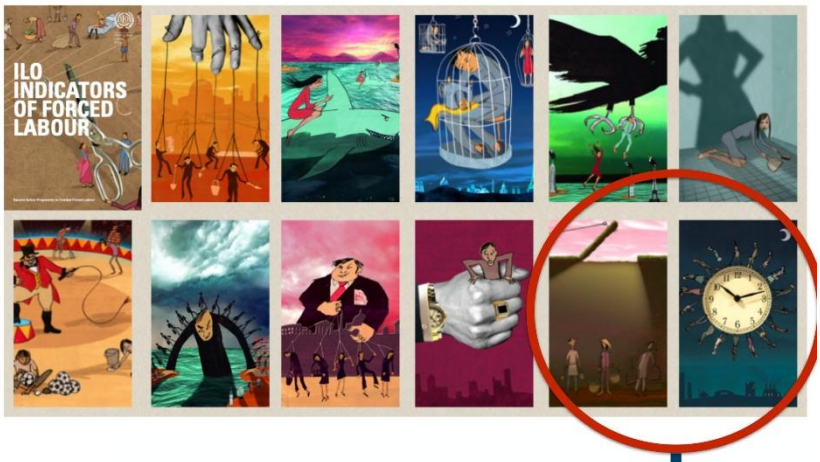
workBetter INNOVATIONS

## Forced Labour Indicators

- Abuse of vulnerability
- Deception
- Restriction of movement
- Isolation
- Physical & sexual violence
- Intimidation and threats
- Retention of identity documents
- Withholding of wages
- Debt bondage
- Abusive working & living conditions
- Excessive overtime

### Indicators

- Clues & data points
- Conceptual complexity




Abusive working & living conditions & excessive overtime

30 April 2025

Images from: ILO, *ILO indicators of Forced Labour*, October 2012, available at https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_203832.pdf.

workBetter INNOVATIONS

## Labour Exploitation at Sea

NEWS

Home | InDepth | Israel-Gaza war | US election | Cost of Living | War in Ukraine | Climate | UK | World | Business

Scotland | Scotland Politics | Scotland Business | Edinburgh, Fife & East | Glasgow & West | Highlands & Islands | Alba

**Workers 'treated like slaves' on Scottish fishing boats**

Joel Quince described being thirsty, hungry and exhausted while working on a Scottish trawler

19 August 2024

Updated 19 August 2024

Chris Clements and Monica Whitlock at BBC News, 19 August 2024, https://www.bbc.co.uk/news/articles/cd9dnk34k41o

30 April 2025

workBetter INNOVATIONS

## What can be done?

### Fishermen rescued from TN Trawlers boat bring Human Rights Act claim against Home Office

Migrant fishermen who have been recognised as victims of modern slavery on UK vessels are seeking compensation from the Government after human rights lawyers took up their case.

Posted on 21 August 2024

NEWS

Workers 'treated like slaves' on Scottish fishing boats

However, once on the vessel, they were subject to modern slavery and forced labour: they worked excessively long hours without time off, were threatened, intimidated, verbally abused, including with racist language, and had to use faulty and dangerously inadequate equipment. Their living conditions were grossly unsanitary and cramped; they were not able to access safe drinking water, adequate food or medical treatment. They did not have leave to enter and remain on UK shores and could not leave their vessel and enter the UK lawfully even when it was at port.

30 April 2025

https://www.leighday.co.uk/news/news/2024-news/fishermen-rescued-from-tn-trawlers-boat-bring-human-rights-act-claim-against-home-office/

workBetter INNOVATIONS

## Simplicity: Flag State Jurisdiction

- A State has the right to grant a ship its nationality.
- A State exercises exclusive jurisdiction over its flagged ship.
- A State has the obligation to effectively exercise its jurisdiction and control over its flagged ship.

*Article 94 (UNCLOS)*
*Duties of the flag State*

1. Every State shall effectively exercise its jurisdiction and control in administrative, technical and social matters over ships flying its flag.

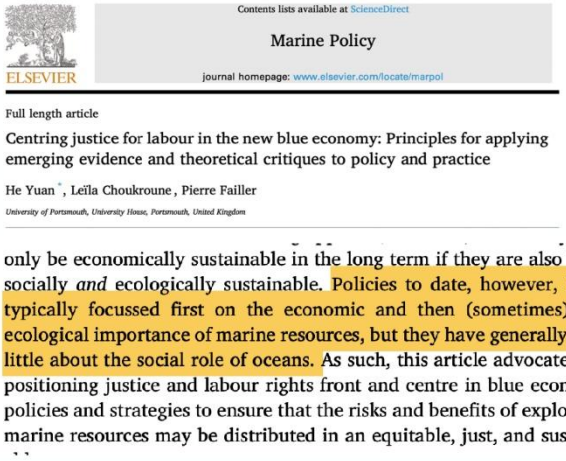
30 April 2025

Boat emoji by emojis.com found at emojis.com/emoji/fishing-boat-fpwYIUJoQE6

workBetter INNOVATIONS

## Conclusions

- Production of lawfulness:
  - No labour and human rights vacuums
- Cannot shy away from legal complexities
- Jurisdictional complexities do not justify nor to make complicated these vacuums
- Simplicity of the urgency of action


Contents lists available at ScienceDirect

Marine Policy

journal homepage: www.elsevier.com/locate/marpol

ELSEVIER

Full length article

Centring justice for labour in the new blue economy: Principles for applying emerging evidence and theoretical critiques to policy and practice

He Yuan *, Leïla Choukroune, Pierre Failler

University of Portsmouth, University House, Portsmouth, United Kingdom

only be economically sustainable in the long term if they are also both socially *and* ecologically sustainable. Policies to date, however, have typically focussed first on the economic and then (sometimes) the ecological importance of marine resources, but they have generally said little about the social role of oceans. As such, this article advocates for positioning justice and labour rights front and centre in blue economy policies and strategies to ensure that the risks and benefits of exploiting marine resources may be distributed in an equitable, just, and sustain-

30 April 2025

workBetter INNOVATIONS

## Thank you

Email: bonny.ling@wbi.org.uk

30 April 2025

workBetter INNOVATIONS

# 場次二與談人發言稿：施逸翔資深研究員

各位好，我是台灣人權促進會的逸翔，首先。要非常感謝羽凡老師和陽明交大文化研究國際中心的邀請，不僅讓我有機會參與與談羽凡老師及研究團隊易儒、雅祺，這篇重要的批判台灣遠洋漁工薪資法律依據的論文，以及感謝中心一直以來不斷從學術領域支撐遠洋漁工勞權保障社會運動的倡議。

再者，我也要對現場的各位與線上的大家說抱歉，因為我本來應該實體參與研討會。並擔任這個場次主持的工作，但因為這幾天我在韓國釜山參與「Our Ocean」這場國際會議，並努力讓關注IUU和各項永續海洋環境生態的利害關係方，也必須正視海洋議題裡面處境最不利的遠洋漁工強迫勞動的議題，特別是讓更多相關產業的人也願意支持讓長期處於孤立狀態的遠洋漁工能在海上使用Wi-Fi，因此我只好調整我參與的方式，真的非常抱歉。

而作為這個場次的人權NGO工作者，我想我與談的面向，因能力有限所以根本稱不上學術面向的與談，而僅能從我工作的日常觀察遠洋漁工強迫勞動處境的經驗，和倡議工作所遭遇的困　境，試圖與羽凡老師團隊、幾位先進，和在場的大家進行對話，甚至我更期待在場與會的朋友中，如果有來自漁業署、勞動部、跟漁業產業各方的朋友，在QA時能聽到各位的聲音，我相信更多對話與相互理解，應能在可能的基礎之上加速實現遠洋漁工的勞動人權和團結權。

當然，台權會作為烏鴉一般聒噪的人權工作者，我們向來不善於講好話而只會盡可能講真話，所以在遠洋漁工這個議題，我們向來公開主張「台灣遠洋漁工強迫勞動的高風險，是台灣政府治理分工失靈所導致的產業制度性、系統性剝削遠洋漁工。」2015年到2016年以來不管漁業署祭出什麼樣的改善政策，仍無法大幅降低遠洋漁工強迫勞動的風險，且如果台灣政府與漁業產業持續不願意接受這個基礎事實，那就無法找到關鍵解方來加速推動實現真正的漁業與人權的改革。在我看來，當前農業部漁業署持續推動的「漁業與人權行動計畫」和正在討論中的行動計畫2.0，就是因為沒有，也不敢直接以政策行動來處理羽凡老師這篇論文所觸及的「漁工聘僱雙軌制」two-tier system，且勞動部持續不用依法保障在中華民國船旗國境內工作的遠洋漁工的基本勞動權利，那麼預測沒有大刀闊斧改革漁工人權保障的台灣漁業，仍有高機會第四度被列入美國童工及強迫勞動清單。

但實實在在會痛的是生意，不改革漁工人權保障，台灣遠洋漁業的衝擊面會越來越多，整個海鮮供應鍊市場國越來越重視禁止強迫勞動的商品，像是歐盟的《歐盟市場內禁止強迫勞動製造產品和美國的暫扣令，特別是大家要注意當前最重視美國利益的美國總統川普才在4月17日公佈的「恢復美國海鮮競爭力RESTORING AMERICAN SEAFOOD COMPETITIVENESS」行政命令，更是再次確認「美國貿易代表應審查主要海鮮生產國的相關貿易行為，包括非法、不報告和不管制捕撈以及海鮮供應鏈中的強迫勞動問題，並考慮適當的應對措施」，以及像是中西太平洋漁業委員會 (Western and Central Pacific Fisheries Commission)這樣原本僅關注IUU的區域性漁業管理組織，也已經準備導入勞動人權的標準來作為規範的內容，在在顯示以上各種海鮮產業。

# 場次二專題演講會議實錄

## 一、場次二主持人 **Work Better Innovations** 凌怡華執行長發言：

Yes, hi, good afternoon, everyone. So I got special permission to speak in English today. I hope it's all right. And I hope there's some people joining us today online for whom maybe English is a bit easier. So I just want to say it is an absolute pleasure to come back here today. We have been collaborating with Yang Ming Chiao Tung for many years, and it's always so wonderful to come back here. The ICCS, under Professor Joyce Liu, have cultivated such an impressive body of scholars from other countries in Taiwan.

And it's really quite amazing to see what they're doing to understand Taiwan and also to bring what they learn here back to their home countries and building bridges between Taiwan and our neighbors. Professor Chiu and I, we teach a class together, amongst other things, and it's wonderful to cultivate the space with her and with all of you today. It is such a rare occasion to have half a day to sit here and learn. And let me just say, this is probably one of the best conferences on forced labor that I've ever been at. The caliber of the discussions, the detail with which we're examining the challenges facing Taiwan is really so impressive. I love hearing the legal history today on human trafficking, you know, tracing it all the way back to the early 20th century, you know, the root of human trafficking. I love hearing this. It's so exciting for Professor Wong to bring that into the discussion today, to give us some historical context to the challenges that we're facing.

I loved hearing the presentation from from Yang 楊老師, you know, who tries to domesticate the international concepts of forced labor in Taiwan and describing almost with agony, you know, this court decision that happened more than 10 years ago. Had it gone another way, maybe we would be discussing different things today, right? Had it gone a different way, recognizing that debt bondage is a form of forced labor.

All right. So I will have the chance to speak after, but for now, let me introduce to you the panels that we have here today for the second part. And this is going to be just as exciting as the first panel from earlier. So I have here with us the main presenter for the second panel, which is a review of the overseas employment system for migrant fishers. This is by Professor Yu Fan Chiu. And you have here that you'll

also be presenting with your students. And then it will be 40 minutes, and it will be followed by various discussions.

We have three discussions afterwards, and they will be just as rich as the one earlier. We have Professor Liang-Jung Lin who will speak after. I will make also a brief discussion and then we will end with a presentation from the National Human Rights Commission Commissioner Ji who is online today. So without further ado, let me introduce you to main presentation for today who did a lot of the work in organizing this conference and over to you, Please tell us about the overseas employment system for migrant fishes.

**二、場次二主講人國立陽明交通大學科技法律學院邱羽凡副教授發言：**

非常謝謝 Bonny，那承接前一場楊老師所談的這個問題，其實我們今天的研討會核心非常的明確，就是希望能夠消除強迫勞動，但是我們的制度上出了很多的問題，包含強迫勞動的定義，剛剛前一場所提到認定上有很多的狀況，我們今天聚焦在這個遠洋漁工的這一個部分，和家事移工不同，家事移工非常的明確，是被勞動部排除適用勞基法，就是說窒礙難行，然後就沒有適用了，勞動部沒有因為窒礙難行而幫家事移工定個專法，這是一個我覺得非常不適當的一個政策。回到遠洋漁工，遠洋漁工也另外一個問題是因為從 2017 定了一個叫《境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法》， 政府說用這個辦法來排除勞動基準法，來保障我們的遠洋外籍漁工，請問這個是不是一個合法的一個政策作為？這是這場的核心問題。

今天的討論也是我們一個子計劃跟 ICCS、劉紀蕙老師，在研究 migration 跟 equality 的部分，關注的是全球關於移工的部分，台灣的強迫勞動案件真的太多了，所以我們要去正視它制度上的問題。今天談的問題是因為勞動部一開始是用新聞稿的方式，後來監察院有發文給勞動部詢問：「請問遠洋漁船上的外籍漁工，是否適用勞動基準法？」就這個法律問題，我們看到監察院獲得一個回函，重點就是這句話：「至於我國漁船與境外僱用之外籍漁工，尚不宜以抽象之管轄觀念，將境外海域之漁船視為我國領土之延伸。」，所以勞動部認為掛著台灣船旗的遠洋漁船「不宜」視為台灣的領土，所以不能適用勞基法！各位記得一開始下午羅律師說，勞動部是認為「拒絕適用」勞基法，還是認為「不適用」勞基法，還是「沒有適用」勞基法是不一樣哦！什麼是「拒絕適用」？例如我覺得我本人拒絕適用刑法可以嗎？

先聚焦這個問題，因為文章其實有強調第一個問題是「台灣籍的遠洋漁船」，

因為每次只要講到台灣漁船，然後就會被帶去談掛萬納度跟巴拿馬的權宜船，但是今天只談到一件事情，就是漁船掛「台灣旗」，所以不要每次我們問 A（掛台灣旗的漁船）然後就被帶去回答 B （權宜船），今天我們從頭到尾就只討論掛台灣船旗的漁船（A）。

好，那台灣旗的漁船上的外籍漁工真的不適用勞基法嗎？這件事情在台灣可能討論已經超過不知道幾年，八年九年有了，大家好像認為「遠洋外籍漁工真的不適用勞基法」這是常識一樣對不對？外籍漁工不適用勞基法，真的嗎？我一直覺得這是一個很值得探討的問題，行政機關就是農業部跟勞動部，可不可以拒絕適用勞基法？漁工來說我要主張勞基法，我要求勞基法的保障，職災要用勞基法的職災補償，工作時間我要加班費，要勞基法的基本工資，這是法律規定，勞基法規定，那如果有適用勞基的話，勞動部跟農業部是不是不可以拒絕適用勞基法？「拒絕適用」跟「不適用」是完全不一樣的，「拒絕適用」是「有適用但拒絕」。如果說勞基法真的不適合遠洋漁工，因為剛剛一直提到窒礙難行嘛，我們認為勞基法是一個陸上的勞動法，所以遠洋漁工在遠洋漁船上不適合適用，那一旦認為「不適合適用」，那就不適用嗎？全台有多少雇主說我們就是成本太高不能用勞基法，你去問全台灣的雇主有誰有的覺得自己適合用勞基法？每一個都說勞基法增加我的人事成本，我要給加班費，不能夠隨便解僱等等，沒有太多雇主覺得自己是不是窒礙難行，但我們問的問題是：「如果窒礙難行，請問行政機關的責任就是不要用嗎？很困難就不要用嗎？可以嗎？」遠洋漁工適不適用勞基法，這是一個法律問題還是政策問題？你可以講勞基法不好，但他存在我們可以不要用嗎？我們可以推動修法，但是我們現在可以不要用嗎？因為我們畢竟是辦一個法學研討會，我們討論是說現在能不能夠「依法」主張，我們沒有討論法律是不是有需要修改。我們看到台灣的於遠洋漁工確實有雙軌的聘僱的制度，然後雙軌聘僱制度裡面的外籍漁工，可能就牽涉到說台灣的漁船上面 到底是適用什麼法，會談到船旗國原則、屬地原則跟遠洋漁業跟勞基法的相關問題，所以我們把它定位成一個法律問題。法律問題出來之後，這個法律適用結果若認為不合理，不是應該修法嗎？請問有修法了嗎？沒有修法現在就是要適用啊！難道我們可以說，我認為刑法不適合我，殺人很棒，你怎麼會叫我不要殺人？雖然這個是一個很極端的例子，但法律問題就是法律問題。

再回到今天討論的 A，就是台灣船在遠洋—請不要再拿權宜船（上面的 B）混淆視聽，我們沒有討論台灣人經營掛其他國家船旗的權宜船，也不討論近海跟沿岸。今天討論的 A，這些遠洋漁船上面的漁工，如果你是台灣籍的話，他

現在是用勞基法，但是對外籍漁工就說不適用，不宜， 勞動部說「不宜」，我覺得這個理由很特別，也讓問題變得很嚴重，為什麼嚴重？因為各位看到文章中列出來這些，都是台灣船上面發生的涉及強迫勞動的國際案件，所以不是說沒有問題，問題很嚴重。最近的一次，這些外籍漁工因為他們在遠洋漁船上面，就是工作 15 個月未給薪，薪水怎麼計算？你看新聞報導，大家好像認為外籍漁工不適用勞基法理所當然，現行的勞基法的最低工資換算成美元好像是 700 多美元吧，但是遠洋漁工之前領的是每個月 450 美元、 現在是 55 0 美元， 你可以想像在遠洋漁船工作一個月只領 550 美元嗎？你認為你的工作比遠洋漁工更困難嗎？還是更簡單？為什麼他連勞基法的基本工資都不可以要求？勞動部的立場就是遠洋漁工連基本工資都不能要求。

這個是剛剛一直提到漁業人權與行動計畫最新版本，也提到說我國勞基法民法 73 年實行屬國內法，凡在我國境內受僱的行業，一律適用勞基法，可是對我國漁船又分成什麼—依僱傭契約成立地點再區分為「境內僱用」跟「境外僱用」，這邊的「境外僱用」但是是「在境內執行職務」，所以勞動部的關鍵句是：「『不宜』視為領土之延伸」，農業部的關鍵句是：「因境外僱用外籍漁船未納入勞基法之適用對象」，我今天就在回答這兩句在法律上有何問題：

先講結論，我認為遠洋漁船外籍移工適用勞基法，因為勞動部跟農業部的論理都無法通過接下來的法律檢驗，因為分析有點長，所以先記得關鍵句：「勞動部說不宜適用，農業部說未納入勞基法」。請問這些理由是讓外籍遠洋漁工不能適用勞基法的法律上原因嗎？剛剛已經一再重複說要討論的「法律問題」、不是「政策問題」，所以各位看到資的問題上，這是漁業署規畫的，境內僱用每個月不可低於勞基法的基本工資，境外僱用的話 450 美元，可以發現差距很多，那為什麼這些是很嚴重呢？因為些漁工他連基本工資都拿不到，加上其他的部分的話，就會導致強迫勞動的國際勞工的指標裡面談到有關於有關於「惡劣的工作及生活條件」會受到影響，因為我拿到工資很低，所以在我們不讓漁工使用勞動基準法的情況之下，連勞基法都無法主張，所以漁工的勞動條件很惡劣。除了工資，還有工作時間，如果不使用勞動基準法，工時會長到什麼程度？有漁工是一天工作到 18、19 小時，是不是剩 6 小時？但漁工也沒是連續睡 6 小時，是一天睡的時間加起來有 4 到 6 小時就可以，可能睡 30 分鐘再睡 1 小時，加起來有 4 到 6 小時就說這樣還很好，這不是惡劣的工作條件？所以這是現行漁工為什麼經常遭受到強迫勞動，因為他其中之一個就是苛刻的工作條件，因為連勞基法都不讓漁工主張，所以為什麼我的題目跟強迫勞動有關係的理由，就是有這樣子的一個原因存在。在這種情況之下，如果遠洋漁工

的強迫勞動問題要根除，當然有剛剛楊老師提到的那個標準跟認知的問題，但是根本原因是要去解除產生風險的原因，其中一個就是不要讓漁工處於那個苛刻的工作條件之下，所以如果行政機關似乎理所當然認為漁工不能用勞基法，所以也理所當然認為我從 450 把你提到 550 是很棒的政策！各位覺得畢業之後，從這邊畢業之後每個月領 550 美元，你覺得很棒？自己想一下。而且漁工是在漁船上，所以這個是楊老師的題目，台灣的跟國際標準很大的差別。

再來進一步聚焦，行政機關講說遠洋漁工為什麼可以不用勞基法？因為漁工在境外成立契約，所以有境內跟境外僱用，境外僱用未納入勞基法，所以當然沒有勞基法，我們行政機關絕對依法行政。我這個題目研究了一段時間，我每次研究完我就想說我是不是法律認知有問題？我們再看一次，因為行政機關主張有境內跟境外僱用，對不對？境內跟境外僱用這一件事情確實真的存在，台灣的遠洋漁業有境外僱用不是最近的事情，在 1968 年前後，因為我查到這樣是這樣子，當時的經濟部跟農委會就有定立相關的漁船跟船員在國外基地的作業辦法，後來又有些相關的一些修改，但無論如何，1992 年實施就業服務法之後，這部法律就是我們引進外國勞動力的依據之一。另外的這些行政規則，它的依據部分是因為漁業法，漁業法也是法律，法律授權說為了補足遠洋漁業勞動力的不足，所以允許在就業服務法之外，在漁業法的授權的情況之下，引進外籍勞動力，所以聘僱雙軌制存在，所有聘僱雙軌制在 1992 年之後，因為 1992 年之前沒有就業服務法，所以沒有什麼雙軌的問題。1992 年之後原則上依就服法，但遠洋漁業因為有勞動力不足的問題，就服法要求的標準不足以解決勞動力不足，所以 2017 年之後，就是我們剛剛講的境外僱用辦法，所以各位看到這些規定的規範目的就是補足遠洋勞動力的不足。就變成這樣子。確實聘僱雙軌之實存在。但重點是什麼？聘僱雙軌制只是說，外國人可以進來工作的法律依據，沒有跟你說外國人進來之後不用適用勞基法，這不是一件事，上面的規定只是允許外國人進來工作而已，允許進來我國工作的法源依據。

簡單來說，2016 年我們漁業三法修法之前，遠洋漁業條例訂立之前，台灣就已經有聘僱雙軌制的，目標只是要解決勞動力短缺，不是處理勞動條件的標準的問題。這種情況之下，我們看到所有的問題是發生在漁業署認為一個很大的人權改革的漁業三法上，我認為問題就出在這裡，因為現行 2017 年 1 月 21 號施行的這個管理辦法之後，繼續延續以前的境外僱用跟就服法構成的雙軌制，但是在這個辦法實施之後，突然說遠洋漁工沒有適用勞基法！要再強調，法律上講法源依據，允許外國人進來工作、跟說外國人沒有適用勞基法，是二件不同的事情。所以各種規定一直都是說外國人可以進來我國工作。進來之後怎麼

訂勞動條件？我們看一下民國 101 年時法院見解，法院判決寫「系爭勞動契約的權利義務，應依台灣法制。」本件雇主否認適用勞基法，但是你看，這法院判決寫：「觀諸農委會函文意旨，係在處理我國政府迄未依據兩岸人民關係條例第 95 條及就業服務法第 68 條規定，正式同意開放引進大陸勞工，為兼顧漁業勞力短缺問題，而有條件同意漁船僱用大陸地區船員在境外工作之適法性問題，核與鄭信章為被告服勞務之地點在我國籍之系爭漁船上，基於屬地主義原則，應視為在我國境內服勞務之情形有別。」因為在當年判決的背景是還沒有大量引進東南亞移工，外來的勞動力是大陸漁工，而大陸漁工因為兩岸身份的一個政治關係，所以才會產生說不宜視為我國領土延伸等部分，但是法院強調「執行勞務的地點，在我國籍的漁船上，基於屬地原則，視為我國境內服勞務，自然不能排除勞基法。」所以在現行境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法實施之前，法院說，船屬於我國籍的，重點就是屬地原則，船是我國境內。為什麼是我國境內？因為船掛台灣船旗，所以這就是勞基法適用原則。到這裡，我始終沒有聽到有什麼樣的正當法律理由可以否認屬地原則跟船旗國，讓懸掛台灣的漁船不能適用勞基法。

接下來的討論問題是有沒有勞基法第 3 項的適用。現行法的原則是「本法適用一切勞雇關係」，但是因為經營形態如何如何而有「窒礙難行」，經中央主管機關就是勞動部公告之後可以不適用，請問遠洋漁工有沒有適用這一條？答案是沒有，為什麼？因為勞基法適用一切勞雇關係，這個意思就是在勞基法的規定之下，你只要在台灣境內，是勞僱關係，自然的適用勞基法，不需要勞動部公告就適用了，是要被排除，才要被公告，不是要適用而需要被公告。漁業署說「沒有勞動部沒有公告說遠洋外籍漁工可以適用勞基法」，這不是現行法，這是在講以前的舊法律，勞基法 1984 年 7 月 30 號訂立時，規定若勞工不是農民、漁業等相關行業，要經中央主管機關指定才適用勞基法，所以那是以前的舊法。勞基法在 1996 年 12 月 7 號已經修改，在 1997 年年底之前要修成跟現行法一樣，無待公告自然適用勞動基準法，不用公告！所以我不曉得農業部、漁業署為什麼還在講「沒有被公告適用」？適用勞基法不用公告好嗎？我們還在 1984 年嗎？到底要公告什麼？「不要被用」才要公告好嗎？

舉一個例子來說，醫療保健服務業在在 1997 年年底於勞基法全面適用勞動關係時，當時的勞委會就公告：「來，這些人趕快公告不能勞基法。」所以當年的醫師從 1998 年開始就被「公告排除適用勞基法」，不適用才要公告。然後有討論又斷章取義說，你看這邊還有一個公告——公告住院醫師適用，所以適用勞基法不是要公告嗎？答案是什麼你知道嗎？就是因為一開始整個醫療保健

服務業裡面的所有的醫師都被公告不適用了，所以為什麼要公告住院醫師適用？因為所有的醫歸以前被排除了，如果以前沒有被排除，就不用公告回來用適用勞基法，就是因為醫師一開始被排除了才要再公告。

所以要指責是農業部那句話，「遠洋漁工沒有被公告適用勞基法」這個是完完全全的錯誤，再次強，勞基法不用等勞動部公告才能適用好嗎？要被排除才要公告！請問勞動部有公告嗎？勞基法已經明定，只能夠由勞動部公告，所以如果今天農業部漁業署公告有沒有用？沒有用，這是法律明定的，只有勞動部有權限公告排除，農業部公告幾次都沒有用，農業部、漁業署沒有權限啊！農業部無從替代勞動部排除勞基法的公告，那勞動部有沒有公告？勞動部沒有公告，所以勞動部才會回函給監察院跟發新聞稿，請問新聞稿是公告嗎？不是！我們點進去勞動部網站，查閱勞基法第三條第三項有列出明確的公告。

所以到這邊結論就是，勞動部到今天為止沒有公告遠洋漁業或遠洋漁工不能適用勞基法——沒有公告，只有公告家事服務業的勞工不適用勞基法，遠洋漁業這個行業沒有被公告排除，外籍遠洋漁工也沒有因為國籍被排除，都沒有。農業部公告幾次都沒有用，農業部沒有資格公告，農業部公告也沒有用，這是第一個結論。

這樣爭點就明確了，第一個，農業部不能公告，勞動部沒有公告，第二個，在境內，屬地原則就適用勞基法。第一個部分就是已經確定了，外籍漁工在台灣的遠洋漁船上工作，這個船沒有被公告排除勞基法。接下來，基於屬地原則，在我國境內都是用勞基法，我們就看到勞動部在沒有公告排除外籍遠洋漁工適用勞基法下，勞動部就開始講說這些船不宜適用，因為這些遠洋漁船不宜視為我國領土的延伸。這可能等一下我們那個與談人可能會談到的，掛我國旗到底是不是境內？到底是不是境內？基於船旗國管轄原則，依據聯合國海洋公約等，船旗國對懸掛國旗之船舶要有效的行使，這是船旗國管轄原則。如果是境外海域的漁船屬於我國領土，自應依照勞基法剛剛所講的部分來適用。為什麼我們不能管巴拿馬船旗的船？因為不是掛台灣船旗。今天我們就聚焦在台灣船旗的情況之下。

勞動部說不宜適用，我真的不懂什麼叫不宜？我們在座很多法學先進，大家可能請教林老師，行政機關可以講說不宜？你要投保勞保，不宜？我真的不懂，我真的問過很多人，因為我自我懷疑過很久，所以各位如果有行政機關的人員在線上，不要怪我，因為我幫你問了很多人說，是誰的法律認識有問題？可以用「不宜」？若因為「不宜」就不用適用法工，我們就不用念法律了，以後我們都不用念法律了，「不宜」的法律意義令人費解。因為依法行政是我們

最基本的原則。你就適用，你就沒有排除，不然你就排除。你不排除就說不宜，我這聽不懂。

漁工的工作地點若是在懸掛台灣的船旗漁船上，勞動部說不宜的原因是因為漁工在境外締約，我就隨便舉一個在遠洋的島－聖誕島，漁工從印尼到聖誕島之後，做什麼事呢？簽約。因為這邊說境外締結僱傭契約，但是締約完之後，漁工是待在聖誕島上嗎？還是待在遠洋漁船上？當然上船啊！所以締約後還是在掛台灣船旗的漁船上面履行勞務契約、提供勞務，所以在我國漁船上履行勞務，不就是在境內履行勞動力嗎？履行勞務的地點終究在懸掛台灣船旗的船之上，那這樣子為什麼又不能適用勞基法？我真的是聽不太懂。在懸掛台灣船旗的漁船上面，那這種情況之下不是講這是我們領土延伸、浮動領土嗎？到底不能適用的理由是什麼？

所以我覺得勞動部滿誠實的，他就是說不宜，他沒有說不行。而且這邊一定要強調一件事，勞動部講不宜什麼時候講的？遠洋漁業條例實施之後才講的。如果認為遠洋漁業條例實施就是一個法律的依據排除勞基法，行政機關就直接明示啊！為什麼講不宜？「不宜」這件事情到底怎麼出現？這也不是勞動部發明的，是因為在遠洋漁業條例實施之前，2017 年之前就有雙軌制，雙軌制的情況之下，確實就是有境外僱用這件事情，但是當時的背景是因為在東南亞移工漁工進台灣之前，大部分是大陸漁工，大家可以去查當年的資料，法務部函示認為「不宜」將領海外的我國漁船視為我國領土延伸，農委會認為說大陸漁工應該不適用勞基法，當時是在處理大陸漁工的特別的問題，不是在處理勞基法適用問題。

我們看到監察院這邊的資料也有提到——監察院對於萬那杜籍大旺與金春 12 號兩艘漁船之調查報告：「當時行政院大陸委員會認為政策上未開放大陸地區人士來臺工作、法務部函釋係不宜將領海外之我漁船視為我國『領土之延伸』，且農委會亦認為境外僱用之大陸漁工應不適用勞基法，惟前行政院勞工委員會認為在我國領域外之漁船為我國領土之延伸，故在公海領域船籍屬中華民國之漁船內，與我國漁船船主具有勞雇關係之勞工，其勞動條件事項均適用勞基法。」羅委員當年擔任當政務委員都有提到說：「先前相關單位皆援用行政院 2013 年 9 月 25 日「研商漁船船主境外僱用之大陸船員不適用勞動基準法事宜會議」結論，惟該會議係針對僱用大陸漁工所為，未來有關境外僱用非我國籍漁工之議 題，不宜再比附援引該會議結論。」所以「不宜」這件事情是有歷史的一個脈絡。當年處理大陸漁工的問題，不是外籍漁工這部分，而我們現在容許聘僱雙軌制，沒有依照就業服務法來台灣工作是合法的，但是那個法律

依據只是處理可以進來，並沒有說你進來之後可以不適用勞動基準法。

最後的部分是再來討論，勞基法跟遠洋漁業條例兩個到底有沒有法律適用上的特別法跟普通法的關係？就法律的適用，舉一個例子就好，照就業服務法規定，移工進到台灣都訂定期契約，所以大家聽到兩年一聘、幾年一聘，都定期契約。為什麼？因為就業服務法第四十來明訂「雇主依第一項第八款至第十款規定聘僱外國人，須訂立書面勞動契約，並以定期契約為限」，這是法律規定，要有法律位階才能夠排除勞動基準法，就業服務法已經明文說排除勞動基準法的不定期契約的規定的適用了。就是因為就業服務法排除勞基法。我們就無話可講，因為這真的是法律規定，我們可以講法律不好，但我們就沒辦法訴訟，因為法律是這樣規定。但是回到一樣的原則，至少要法律位階能夠排除勞基法，請問遠洋漁業條例的法律位階，有沒有辦法排除勞動基準法？遠洋漁業條例的唯一一個可能性是 26 條第 3 項，遠洋漁業條例 26 條第 3 項原文是寫什麼？經營者與外籍漁工雙方權益事項，契約內容可以訂定法規命令。所以，遠洋漁業條例內容沒有訂勞動條件，而是授權農業部訂。請問農業部可不可以訂牴觸勞基法的法規命令？可不可以？這最後的法律問題了。

農業部就訂，就是《境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法》，這個管理辦法只適用外籍漁工，所以同一條船上，我國籍我國船旗的遠洋漁船上面的台灣人用勞基法，這時候沒有不宜，那如果是外籍漁工在同一艘船上呢？很抱歉，這時候就是不宜，所以就用我們的管理辦法。那這時候會有什麼問題？就舉一個工資的例子，外籍漁工現在領每個月 550 美金，但是勞基法是 878 美元，因為勞動部拒絕讓漁工適用勞基法，漁工每個月損失 878 美金跟 550 美金的這個差額，農業部訂立的管理辦法只是行政規則，但是卻抵觸勞基法是強制性最低勞動條件的性質，結果漁業署把漁工工資 450 美金提到 550 美金，還覺得很棒，殊不知這樣子是剝削，還覺得這是人權政績？！

所以我們講這種情況之下，訂了這個下位規範（境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法），剛剛講的那個基本工資只是其中一個，工作時間等等還有相關的一個問題。這時候就有人開始提出 C188，說 C188 沒有規定最低工資，但是台灣就是訂立基本工資，各位知道國際法上一個很大的原則，舉例而言，講歐盟好了，歐盟只要訂出一個指令，他的會員國都要依照指令訂立相關法律，如果歐盟的會員國本來的勞動條件已經很好了，會員國不能因為歐盟訂的指令來降低本來的標準，是本來好的就要維持好，而不是變不好。那台灣本來就有基本工資，可以說怎麼可以比 C188 好呢？趕快往下修？沒有這樣的一個法律的一個原則存在。

台灣籍的遠洋漁工本國籍勞工適用勞基法，外籍和本國籍勞工相比就有同工不同酬的問題，那如果真的認為不宜視為我國領土的延伸，那也是我國法律的遠洋漁業條例也不能用啊，對不對？如果政府認為遠洋的船掛台灣旗不是我國領土，那請問一下為什麼遠洋漁業條例可以用？為什麼勞基法不能用？不都法律嗎？這邏輯是怎麼來的？為什麼 A 法能用，B 法不能用？這個真的我真的無法理解。

所以事實上就是用移工身份來做區別，如果這個是法律，這個訂在法律裡面，就算了，但是沒有這樣的法律，所以我認為這是違法行政的問題。我們看船員法，船員法明文規定，船員的薪資不能低於基本工資，結果現在一個法律位階低於勞基法的一個行政的一個規定（境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法）要來違反勞基法，可以嗎？請問遠洋漁業條例有授權說可以訂行政規則比勞基法低嗎？法律有這樣授權嗎？所以不可能訂出這樣一個部分。如果各位懷疑的話，我用作為一個例子。華航的飛機飛出去，華航是台灣的航空器對不對？各位有聽過哪個華航的航空器裡面的外籍組員不適用台灣的勞基法？現在都有適用，從我國籍的航空器變漁船，就變不宜適用，真的沒有辦法理解，我有把我見解刊在 Global Labor Justice，就是他們出的報告，我把我的原文也寫在這邊，到目前為止法律沒有任何改變，移工還是繼續被違法行政。所以我們辦了很多活動，都希望能夠解決這個沒有辦法根除強迫勞動的問題。我覺得依法行政是最低原則，依法行政是最低原則，而不是做很多權宜之計，然後來說我們已經保障我們漁工的基本的勞動權利跟人權。那我就先講到這邊，謝謝大家。

**三、場次二與談人國立政治大學法律系林良榮副教授發言：**

謝謝，因為時間上的關係，那我就直接切入主題。非常感謝主辦單位的邀請，今天也非常高興、非常榮幸，有這個機會與在座各位專家學者，還有各位關心這問題的同好來討論這個問題。這個問題其實不好講，也不好談，不同的場合會有不同脈絡的說法，不同的場合也會有不同被誤解的情況。為了怕被誤解，我還是直接先講結論。第一個就是說，有關於漁工，特別是遠洋漁工，他的勞基法的適用，不管你是贊成或是不贊成勞基法的適用，從來沒有去排斥，而且不應該排斥其他的勞動法的適用。這是第一點。因為其實在全球裡面，會有勞基法適用的國家，並不是多數，是非常少數。我想確認這第一點。第二個結論就是說，有關於這種勞基法的適用，其實在韓國、日本這種早期就有勞基法的國家，他們早就發現了，如果你勞基法的適用上有不適合，你沒有去調整，其實會怎麼樣？會有那種產業他會自動去勞基法化，勞基法的功能會無功能化，所以勞基法要不斷的調整。所以說勞基法適用某一種行業，或是某種職業，他

也必需要有所調整的。第三個結論就是說，勞基法的這些適用的國家，大部分勞基法都會跟其他的法律聯動。尤其台灣，台灣幾乎是少數這幾個有勞基法的國家裡面，勞基法跟其他的法律聯動是最厲害的，而且最可怕的。為什麼？因為我們其他法律不太動，可能也不想動。那勞基法以前早期，你勞基法你動你就先動全部好了。可是後來發現慢慢的出現問題蠻大的，所以勞基法常常是動一法而動全身，這是我的第三個結論。

我想其實因為剛才主持人講說，今天重點是在講勞動基準法的法律的適用關係，不是在講勞基法的政策。因為我是與談人，所以我今天可以稍微脫離一點，講勞基法的一個遠洋漁工的勞基法政策的問題。剛才報告人講說只要今天不講北海道的問題，其他都可以講，所以我今天不會講北海道問題。我就講了勞基法的政策部分，當然是跟法律有關的。這樣子的一個勞基法政策問題裡面，我回應報告人的問題有兩個，但因為時間上的關係我只回應第一個問題，就是說這裡的雙軌制度是否有法律基礎。我只回應著個問題，因為時間上的關係，我這裡我就直接跳過去了，因為剛才報告人講得非常詳細。那當然，這裡最關鍵的也是剛才報告人一直重複講的，就是說因為不用在勞動部的一個公告，因為勞動部沒有去排除，所以他就適用勞基法了。我想這個應該是報告人就勞基法的法體系的解釋，以及他對於這個法的一個適用對象關係的一個法律解釋。

我想我的最主要的這個問題大概就是在講這個問題，就是說到底勞基法的一個適用的一個對象，跟他勞基法適用關係是什麼。我想不用緊張，我不會講這個講得太久，我這個報告一下子給他講三十分鐘。我想最主要就是說，整個勞基法裡面基本上的功能，大部分的國家都是一種所謂的資本的對抗。這樣的一個資本的對抗裡面，當然我們就是說怎麼樣的對抗，對抗的方式是甚麼有他的一個政策。透過這個政策，相關的內國的一個勞動法體系，那這樣的內國的勞動法體系裡面包括勞動保護、勞動關係、勞動市場、相關的勞資紛爭解決，這樣子的一個問題裡面，我想今天的核心主題，就是在講遠洋的漁工，這樣子的一個在遠洋從事漁業工作者，他到底要不要適用這個勞基法。剛才報告人講了很多，從過去到現在我就不多談了。

但是實際上從我國開始有勞基法以來，我就發現他跟日本勞基法完全不一樣。日本真的就是全部適用，那非常少數例外，而少數例外為了要讓這個少數的例外也受到保護，都有例外的法律的規範，用這種方式。那我國的話就是說，一開始勞基法的功能是採比較限縮的。那限縮他是用去對於某些對像是採取管制，然後他管制之後再慢慢開放，所以就有公告。那不管你是怎麼樣子的限縮，你是怎麼樣的公告，你採取什麼樣子的一個階段，你用什麼樣的步驟，你背後

的這些所有的思考都是一種管制。這是一種來自於國家對於所謂的勞工裡面，勞動保護的一種管制方式。這個管制方式有不同的程度，隨著進步，什麼進步呢?人權，隨著勞動市場的需求，他的管制會慢慢弱化。我這裡講的管制的弱化其實是指適用對象的去管制。換句話說，也就是把這個勞基法的能力提高。所以我國的勞基法政策是這樣的，這當然跟他過去政治形態有很大的關聯。所以說這樣的管制方式裡面，你就會發現他怎麼管制，他會從「人」去管制，他會從「工作」去管制。「人」會跟他的職業有相關，「工作」會跟產業、行業有相關。人的職業會有從普通到特殊的管制開放，會從私部門到公部門，會從本國到外國，包括本國人跟外國人，包括在本國的僱用跟外國的僱用，包括在本國的工作到外國的工作。另外還有工作型態裡面他會從傳統到當代，也就是說傳統的行業，然後比較新的行業型態，也會有過去沒有的現在有的。大概管制方式是這樣。所以早期他就會有說，那我們怎麼樣子要來去讓大家知道政府其實你們是要尊重我們的管制方式的，所以他有些過去就用這種方式來公告，然後慢慢的去開放。

這裡我要講的就是說，其實在過去很長的一個歷史裡面，我們會發現對於管制的這樣的一個對象裡面，其實沒有明確的。例如說醫院你要不要管制？早期護士是管制的，護士開放了，公告說護士適用。醫生要不要管制？醫生覺得不行，現在可以了，我們住院醫師讓他公告可以適用。不只是這樣，非常多領域都是這樣子。所以說你要講的一個管制的方式，其實無論是講人，或是講他工作形態，其實是互動的。一個產業、一個行業裡面，他會去限制某一些人、某些職業；在某些職業裡面，他也會形成某種行業，他也會去管制。所以說，因為這樣子的一個不明確，其實就會產生很多的抗爭。所以說這種情況之下，我們這邊有一個問題就是說，那到底勞基法的適用對象裡面，如果以漁業工作者為例的話，我們要問的就是說，你為什麼過去要管制？從政府的角度來看，我們先不講法律的適用問題，我們講說事實上，你為什麼過去要管制？後來為什麼又要去管制？你的管制的這個方式，我們剛才所講的，就是說你會因為人權、因為市場。人權，漁業的勞動人權，從市場來講，因為我們遠洋漁業需要勞工，從人權、從市場角度，你就慢慢發現說，過去這個是個特殊的職業，漁工。他認為是一個特殊的職業，然後慢慢的認為應該要去適用。然後呢，不只是這個漁工，所以他要從本國到外國。這個圖我就簡單講了，還剩五分鐘。所以說，其實發現說，這個管制的對象你會發現，所有的勞動裡面，漁船的勞動是很特殊的，因為他相對陸地，他是一個海上勞動；相對本國人，他是外國人勞工。

所以說剛好這個問題的困難就在於，剛好又是外國人，又是漁船，剛好是這樣交錯的地方。那所以說呢，在過去早期的漁船沒有僱用，自己做，所以政府那時候要做的是什麼？海事管理，對不對？船隻管理、漁船管理。後來有僱用。為什麼僱用？從原住民進來的，然後慢慢開放到大陸、然後到東南亞，所以開始有了僱傭關係。所有僱傭關係之後呢，就會發現說，糟糕，這裡從僱傭關係會進到外國人的一個勞工問題。可是你就會發現，外國人我們出現問題很大。為什麼？因為我們對外國的勞工不是只有漁工而已，我們還有很多很多外國人工作，對不對？從早期英語教師，然後到後來的一些家事勞工，對不對？看護，都是外國人勞工耶。

所以說不可能、還是說他必須要，還是說他應該去跟外國的漁船切割？所以說呢，如果你從這個圖來看的話，如果是 focus 在漁船的話，你就會發現這個漁船呢，政府走到這個階段之後，他發現不可逆轉了，只好繼續下去。所以說我們漁船就把他切割說，好，沿近海讓你完全適用本國的勞工，問題就不大了。切割掉之後，我們專門來處理遠洋。所以遠洋的問題呢，就會出現很大的問題。遠洋的問題出現很大的問題之後，各位看到這個圖就知道了。

後來因為這樣子的一個壓力，所以說上面是漁業關係，下面是外國人關係。可是漁業關係你就會發現，被切割成所謂的遠洋跟沿近海。那外國人的部分呢，外國人的部分因為前面的遠洋跟沿近海，所以用了一種特殊的制度，叫做所謂的「境外僱用」，那相對就有「境內僱用」。所以你就說，如果是一般的勞工，會有所謂的境內跟境外嗎？不會。全世界在台灣就有境內跟境外僱用。東西跟大陸有關，是有關，是很好用，所以就繼續用了。這樣子的一個遠洋的一個勞動裡面，我們就會發現了就是說呢，他實際上，這樣的一個遠洋漁業的勞動管制裡面，實際上呢，他很多問題他不處理的，他沒辦法處理，他處理不來。為什麼？因為他目前只處理個別勞動的部分而已，其他的呢，我說過了，我們的那個整體的勞動法是聯動的喔。他不處理工會關係，對，他不處理勞動市場政策問題，不處理就業服務、不處理職訓、不處理司法紛爭、不處理勞資紛爭檢舉，這全部都沒有。甚至我講得更嚴格一點，他處理其他的相關的——比如說漁業勞工嗎？沒有。我曾經看到一個 YouTuber 外國人，他進來台灣之後，他從事觀光，他做什麼？那個夜釣。我就覺得很有趣，這個問題很特殊啊。最好不要出勞資糾紛，他出勞資糾紛我不知道怎麼處理。一個外國人來台灣，然後他從事夜釣工作的那個旅遊業者，其實這個就是，就會因為被切割之後你就會發現，這樣子的一個遠洋漁業，因為他處理非常單面上的問題，所以他就直接把這樣的部分切成遠洋跟沿近海。所以這邊就會有，同樣是從事漁業的勞工，

甚至他是外國人，因為他是否是在境外或者境內僱用、他是否在沿近海或者遠洋，而有不同的一個差別。差別在哪裡？不同法律體系的適用。這裡不同法律體系適用的話，就會產生的就是剛才報告人講的，就是說，那怎麼會有什麼叫做境外僱用的這個問題呢？那其實真正的境外的僱用，他原本放在這個當代的一個漁業勞工的脈絡，他的問題是說：我國籍漁船僱用外國人，然後在非我國沿近海，也就是遠洋這個地方，從事漁撈的勞動相關工作的一個個別勞動保護，本來是這個意思的。

可是你這樣的意思之後，你一般用所謂的僱用法就好了啊，你事實上講的是那個僱用政策的問題，是勞動市場政策的問題，還是你要講的是那個所謂的勞動保護、勞動條件保護的問題？這裡就被混淆了。所以後來在政策上，以這樣子的一個僱用政策，即使是一個勞動市場政策，然後他後來沒有辦法，所以他繼續往這個勞動條件裡面深入。

所以就變成一個很荒謬的現象。本來是要處理一個所謂的僱用，然後要把這個透過境外僱用的方式，來排除某些法律適用。後來發現這個人權壓力很大，所以說就演變成說，其實這裡的境外僱用，其實真正的問題不是在境外僱用，而是在我們要僱用外國人，然後在一個很遠的地方，在一個非沿近海、非所謂的經濟海域。所以這裡涉及到的是真正外國人的問題。那這裡外國人的問題裡面，我這個不多講，因為是時間上的關係。其實我講的就是說，從漁業的勞工來講的話，那麼漁業勞動他會跟社會保障有關。所以說我們確定的是，作為一個外國人，他從事漁業勞動的時候，他的權利內容是什麼？那麼這裡才會有後續相關的，也就是才會有準據的問題。這個準據是更大的問題，非常嚴重的問題。然後再一個，還有法律關係的適用。

那最後我要講的就是說，那麼到底陸地勞動、海上勞動——這剛才報告人有提到——那只是我這邊提出來了，就是說，陸地的勞動其實以勞基法為主，其實在全世界裡面，陸地的勞動像我國這樣子、日韓的有勞基法的關係已經不多了。那麼其實以勞基法為主的一個整體的適用，陸地上所有勞動是否合適，也是在檢討之中，先不管這個。那我們就說，陸地上的勞動跟海上的勞動，難道會一樣嗎？特別是在勞動關係跟勞動條件的適用上。

以及後面還有，海上勞動，你還有漁船跟商船。漁船跟商船一樣嗎？我又把漁船分為遠洋跟近海，一個很複雜的體系。就是說你一開始，你不希望有海上的勞動者的保護，最後因為你完全的忽視他，弄到最後你要把遠洋的勞動，因為有政客特別拿出來、特別去直接去處理，結果你不顧整個法律體系跟他法律聯動的關係。那所以說呢，這個也是在回應第一個，就是作者第一個問題，

說到底是不是雙軌？那我覺得雙軌，他的問題的根源就是在前面所講的這些脈絡。以上，謝謝。

**四、場次二與談人國家人權委員會紀惠容委員發言：**

台灣的船，有漁船與商船，商船是交通部管的，而漁船則由農業部管與勞動部管理。農業部漁業署管遠洋漁船，勞動部管近海漁船的漁工，如此切割只因適用法令不同。近海漁工適用勞基法，也就是說境內聘僱的在近海的漁工都適用勞基法，不管他是外籍或是本籍。至於遠洋的漁船雖然號稱適用國際 ILO 的 C188 的漁撈公約，其實，就是台灣依公約另外訂定的「遠洋漁業的條例」，僅適用境外僱用的非我國國籍的漁工，若是台灣國籍的話，另適用勞基法，這樣的一個切割，讓移工和台灣漁工有不一樣的待遇與福利。漁業署 113 年 12 月的統計，境外僱用的船員，就有 1 萬 9 千多人，大部來自東南亞國家，也有中國大陸的。其中，依就業服務法聘用的船員是 9 千多，其他約 1 萬多位船員不適用勞基法。掛我國籍的遠洋漁船的船隻有 1,014 艘，但是掛外國船籍(FOC 船)總共有 173 艘，即便 FOC 船的船東是台灣人，其僱用船員，勞動部、農業部都認為，它並不屬於我們台灣的船隻，因為它掛了別的國家的旗，對於這種移動性的船舶，尤其是涉外性質的船舶而言，如何將國際勞工的公約這些準則，能夠突破國界的疆界，夠保障那些漁工的權益，這個都是 ILO 組織非常努力的目標，又參照我國的船員法第 89 條規定，未有規定的事項涉及國際事務的，主管機關應該參照國際公約或協定。事實上，交通部早在 102 年就已經簽訂 ILO 的 C186 海事勞動公約，可是有沒有落實呢？

其實 ILO 的海事公約，又分商船船員與漁船船員，而漁船另有有漁撈作業的公約，漁撈作業要求是在 C188 裡面，包括他們的工作條件，他們的居住，他們的飲食，醫療，還有健保，社會安全等都有很多的要求，包括合宜的工作條件都是適用 C188，面對國際市場接軌國際的這樣的一個標準，其實我們就來檢視一下屏東的東港，東港有遠洋漁船也有近海的漁船，他們都在同一個港口裡面，而他們適用的法規卻不一樣，雖然他們都同樣停泊在東港那邊，其入境以後轉僱用的遠洋漁工跟境內的漁工，他們的聘僱其實程序沒有太多的差別，但是他們適用不同的標準，當然他們的薪資待遇跟他們的勞動條件都不一樣，這個也讓很多的漁工可能就會跳船，或者是會失聯，因為他們比較之後真的是差太多了。所以台灣就處在這樣的一個分裂的適用標準，所謂的尊嚴勞動應是 C188 最基本的要求，如何改善漁工的勞動條件，降低強迫勞動的風險，就需要大家在這個利害關係裡面協商，怎麼做到，以避免所謂的強迫勞動，其實坦白說，台灣的漁工，尤其是遠洋漁工，離尊嚴勞動還是有

一大段距離。

重要的漁工人權議題，國家人權委員會一直有與行政院協商討論漁業行動人權計畫，目前聚焦在第一、Wi-Fi 的使用，希望不管是遠洋近海的漁船，都能有 Wi-Fi 設備，並被普遍使用。漁業署在這方面，有的訂出補助方案，但是雇主卻有很多的顧慮，甚至說，裝了以後他們跟家裡聯絡，就說要跳海要幹嘛、哭著不工作。。。很多的理由聽起來是覺得很荒謬，但是雇主就是有這麼多的顧慮；第二、我們也希望能夠加強勞動檢查，包括靠港之後的勞動檢查，尤其是遠洋漁船回到台灣的時候，我們如何做勞動檢查，甚至在國外靠港之後，我們有海外的這個勞動檢查員，但是我們在調查的過程，也發現很多的檢查，比較注重的是漁獲，但是對於真正的勞動檢查也很被動，沒有真正的找到那個 key point 的觀點，第三，針對 C188 的國內法化，到目前為止這個國內法，還沒有真正的被落實，而且有點停擺，所以我們還在關注，最近的將來，兩公約將進入國際審查，我們希望它是有進度的；再則，針對漁業行動人權計畫裡面，國家人權委員會所關注的就是協商出來的工作重點，包括海上勞動的安排，漁工的招募，還有船居的生活空間的設施設備，還有職前訓練、薪資報酬，現在到 550 塊錢的遠洋漁工，我們覺得就像邱老師講，這其實沒有什麼好誇口，可是卻變成我們好像進步的一個表徵，事實上在比起國際的，我們看到的國際的薪資，我們還差一段距離，人家都已經到七八百，甚至有上千了，我們還在 550 塊美金，申訴機制也是我們希望能夠有更靈活，而且更好的還有社會安全保障。

接下來，就是 9 項明確建議，這 9 項建議我想就不要一一念，大家看一下。首先，希望明定 Wi-Fi 裝設，而不是鼓勵用補助的，到目前為止都是鼓勵補助，真正引用設備 Wi-Fi 的，其實非常的少，比例不到一成，但是我們看得出來，即便有裝的，也不太開放給勞工使用，他們都有一定的時間才可以用；再來，薪資我們希望能夠參照國際的標準，目前國際的商會他們的標準是 673 塊美元，這個部分當然還是低，我們希望台灣的 550，至少要到 673；再來，就是民間團體的參與這種評鑑的機制；監督來源國的仲介，還有如何跟當地的工會組織合作，才能夠有效的監督一些來源國的仲介；還有，當然就提供海上居住的設備，包括保障他們岸上居住權，台灣很多遠洋漁船，在國際上會認為設施設備老舊應該要淘汰，大概僅次於中國，我覺得這個是蠻丟臉的，如何讓我們的船隻能夠有比較好、舒適的設施設備，比較新的設施設備，我想這也是很重要的。台灣被稱為漁業大國，但是我們用低成本，包括船隻也是一樣。還有，完善的醫療服務及安全措施，這個部分我在監察院

也有一個調查案，我們這種完善的醫療設施就是，遠洋如何靠岸，如何被接送亟需醫療生病的漁工，有些雇主考量成本不願意後送，比如說剛好有一個漁群的時候，雇主怎麼可能把船，特別為了一個漁工後送而離開漁群呢?這個部分我們就看到，其實人權是被忽略的，那如何建立一個比較完善的，而且能夠比較合理的、安全的一個後送系統，我想是很需要的。

對於保險，我們也看到遠洋漁工很少上岸，那參加勞健保確實不太切實際，但是商業保險能不能更充足保障，應的加以關注，然後提高，而且明定雇主的責任我想這是很重要的；還有勞動檢查，應該納入外部的監督及參與的機制，這也是我們覺得是能夠有效改善的，再來就是確保外籍移工的結社自由，目前台灣近海漁工有一些工會，確實有結社，包括我們說的 FOSPI-PMFU，還有在宜蘭的漁工工會，可是他們都經營的很辛苦，沒有任何的挹注資源，台灣的政府還有雇主，請不要太忌諱這些工會，因為工會確實是可以幫助很多的事情；再來，就是有關於這個人權盡職調查，這個部分我覺得是供應鏈被要求，如何發展屬於漁業的人權盡職調查，漁業署、勞動部必須要合作趕快發展出指引落實。最後要關切，主管部會的切割與彼此不合作，可能是漁工人權進步的最大的問題，以上報告。

**五、場次二與談人台灣人權促進會施逸翔資深研究員發言：**

大家好，我是台灣人權促進會的逸翔，是一個人權工作者，我不確定人權工作者，是不是一個很特殊的行業，但我知道任何特殊的行業，都應該要適用最基本的勞動保障，那首先要非常感謝，羽凡老師跟陽明交大研究國際中心的邀請，那不僅讓我有機會，可以參與與談，羽凡老師跟研究團隊包括易儒，雅琪這篇重要的，批判台灣遠洋漁工薪資法律依據的論文，那以及感謝中心其實一直以來，不斷的從學術領域支撐遠洋漁工勞權保障、社會運動的倡議。

那再來我真的也要對現場的各位，跟現場大家說抱歉，因為我本來應該實體參與研討會，並擔任主持工作，那謝謝 Bonny 的救火，因為這幾天我在韓國釜山參與「Our Ocean」這個國際會議，然後其實我們的任務就是努力讓關注 IUU，跟各項永續海洋環境生態的利害關係方，也必須正視海洋議題裡面，處境最不利的遠洋漁工強迫勞動的議題，那特別是讓更多相關的產業的人，然後各國政府官員也願意支援，讓長期處於孤立的遠洋漁工能在海上使用 Wi-Fi，所以我只好調整我參與的方式，真的非常的抱歉。

那作為這個場次的人權工作者，我想我與談的方向，就因為自己能力有限，所以稱不上是學術面向的與談，我只能從我日常工作的觀察，就是觀察到遠洋

漁工強迫勞動處境的經驗，跟倡議工作所遇到的困境，那試圖跟羽凡老師的團隊，然後前面幾位先進跟在場的大家進行對話，甚至我更期待會場或線上，如果有來自政府官員，包括漁業署，勞動部，甚至產業各方代表的朋友，很希望可以在 QA 的時候，聽見各位的聲音，但目前好像只有漁業署的官員有在場，我相信更多的對話跟相互理解，應該可以在可能的基礎之上，加速實現遠洋漁工的勞動權利跟團結權，台權會當然它就會作為一個像烏鴉一般聒噪的人權工作者，我們向來不善於講好話，我們盡可能講真話，我們在這個議題，其實一直公開主張，台灣的遠洋漁工強迫勞動的高風險，其實就是台灣政府治理分工失靈所導致的產業制度性、系統性的在剝削遠洋漁工，那從 2015 年到 2016 年，不管漁業署祭出什麼樣的改善措施，其實都無法大幅降低遠洋漁工強迫勞動的風險，而且如果台灣政府跟漁業產業持續不願意接受這個基礎事實，那就無法甚至很難找到關鍵的解方，來加速實現真正的漁業與人權的改革，所以在我看來，當前農業部漁業署持續推動的漁業與人權行動計畫，以及正在討論中的計畫 2.0，其實就是因為沒有，而且也不敢直接以政策行動來處理羽凡老師這篇文章，所觸及到的漁工聘僱雙軌制的問題，還有今天不斷被點名的勞動部持續不用依法保障，在中華民國就是台灣國旗船，所謂境內工作的這些遠洋漁工的基本勞動權利，那我就預測就是說，沒有大刀闊斧改革漁工人權保障的台灣漁業，有很高的機會，會第四度被列入美國的童工及強迫勞動清單，那當然我希望我的預測是錯的，但實實在在會痛的其實是漁業的生意，以及漁工他們生存，他們跟他們家人的生存，所以如果不改革漁工人權的保障，台灣遠洋漁業的衝擊面會越來越多。

我想剛剛林老師提到了，這一個很多漁業政策的問題，但現在整個漁業跟漁工，是在一個更大的國際框架底下要受到規範，所以整個海鮮供應鏈市場國，已經越來越重視禁止強迫勞動的商品，像是歐盟的禁止強迫勞動製品的立法，包括美國的暫扣令，其實大家也要注意到，前一陣子美國總統川普造成世界各國的動盪，川普總統在 4 月 17 號公佈的一個行政命令，叫做恢復美國海鮮競爭力，這個政策再次確認，就是說美國相關的貿易的官員，要對 IUU 跟強迫勞動，要提出這個適當的因應措施，那如果台灣是整個海鮮供應鏈第二大的國家，我們勢必會受到巨大的衝擊，那我們到底是要選擇維持現狀呢？還是去想辦法消除強迫勞動？就會是重要的議題。甚至最近中西太平洋漁業委員會，這本來是一個規範 IUU 的區域性的漁業管理組織，他們也已經準備要導入勞動人權的標準作為他們規範的內容，雖然還沒有施行，但是在兩三年之後，應該就會落實，而中西太平洋的這個區域，就是我國重要的漁撈的漁場，那都可以看到其實各種海鮮產業環境下，就是說在可見的未來，台灣的漁業還是很有可能會被美國

發暫扣令，甚至不要以為台灣已經被歐盟解除黃牌，台灣未來有可能被歐盟個別的禁止涉及強迫勞動的漁獲。

我想羽凡老師的研究團隊已經在表格一為大家做了近年台灣重要的強迫勞動事件，遠洋漁業強迫勞動事件的列表，其中最新的就是遠洋漁工被嚴重欠薪的銪富號，其實在銪富號之後，短時間內連續發生裕順 668 跟新聯發 168 號，都是漁工被嚴重欠薪，我們台權會有機會實際的訪問兩位漁工，分別在銪富號跟裕順號，我們從他們的證言更加確認，漁工的欠薪是跟他們沒有 Wi-Fi 去確認薪資有關，除了這個之外，這三艘船漁工普遍都因為是鮪延繩釣漁船，是台灣強迫勞動風險最高的漁船，所以他們都直接說，他們只要在漁撈工作，工作 7 天，然後每天都是工作 16 到 18 小時，缺少休息，有時候食物不夠、補給不足，甚至要吃魚餌，然後工作設備不足，他們很羨慕日本的漁船有充分的設備，然後他們的護照都被扣留，甚至他們簽約的漁船，跟實際工作的漁船是不一樣的，他們會被任意的更換漁船工作，那這些普遍發生的遠洋漁工的強迫勞動處境，正好就是羽凡老師團隊，從遠洋漁工聘僱雙軌制的沿革到勞動法規如何在遠洋漁工缺席真空的，這個爬梳跟分析中，我們可以清楚看見一錯再錯的部會分工，加上漁業署本質上就是促進漁業產業存在的部會，所有跟遠洋漁工相關的法規政策，它注定是以管理導向設計的政策，它很難以勞工勞權為基礎設計相關的法規政策，那這樣子的痕跡，其實從每一次修改境外聘僱漁工管理辦法，還有最近漁業署他為了回我們的 Wi-Fi 倡議，它自己粗糙制定了一個官方的 Wi-Fi 指引，以及正在討論的漁業人權行動計畫 2.0，幾乎都是以管理漁工為主，而缺少保障漁工人權來探討這些政策。

所以最後我這裡是完全支持羽凡老師研究團隊的論述，也就是透過落實勞基法來破除漁工聘僱雙軌制，那就是在台灣船旗上工作的這些漁工，當然要適用勞基法，而且勞動部並沒有公告排除，但作為就是也在倡議國國際人權公約的人權工作者，就算剛剛羽凡老師說，這一刻勞動部公告排除遠洋漁工，我們仍然要主張國際人權法的施行法，包括兩公約，包括 CEDAW 公約跟 ICERD 公約，它就說仍然是適用的，而且是適用境內的所有人，包括移工，甚至施行法都規範，不符合公約的法律命令行政措施，都要想辦法去符合公約，所以我們不僅認為勞動部如果現在公告排除遠洋漁工，或者是勞動部已經將近海漁工，納入 84 之 1 的工作者，我們都認為這有違反公約的疑慮，然後我們認為都應該要透過政策，來讓這個遠洋漁工他的勞動權利的保障，是可以跟國際公約齊平的，那總之我最後想要說的是，遠洋漁工的聘僱雙軌制，這是一個充滿歧視，然後不講民主法治精神，而且是一個行政怠惰，然後造成強迫勞動高風險的扭

曲制度，它應該要徹底被廢除，那這個論述可能官方討厭，或者是產業認為我們在破壞台灣漁業，但我還是要強調，現在國際的環境就是要消除強迫勞動，所以我們唯有就是走出正確的道路，那我們台灣的漁業才能永續發展，以及在為我們台灣漁業奮鬥的漁工及其家人，才有可能獲得更尊嚴的生存，跟他們的生活才能被保障，那我就做以上的分享，謝謝。

**六、場次二與談人 Work Better Innovations 凌怡華執行長發言：**

I will do a very quick presentation because more interested in learning from you and learning to hear what your thoughts are after today. And also because I cannot add more to Taiwanese law than what my colleagues have said. You know，楊老師 ，邱老師 ，林老師, you know，你們講的，太精采了。 I couldn't add anything more. But what I hope to offer is a short kind of zoom out, maybe from an international perspective of how we distill these complexities in law. So what I did was I titled my presentation, Complexity of Exploitation at Sea, and also the Simplicity of the Exploitation at Sea. So it's a contradiction.

Next please. I think what we did a lot today was a very deep dive into the special Taiwanese context. But the legal situation for the maritime involved in environment is that we have overlapping bodies of law, right, in a very unique maritime environment. So we have labor law, you know, we have excellent presentations on the application of Taiwanese labor law in the maritime setting. But there's human rights law. Last presentation from Isham touched upon this idea that human rights applied even outside of territory of Taiwan. We have refugee law, we have maritime law dealing with aspects of maritime shipping. And I added this international criminal law, transnational organized crime. When we look at crimes of human trafficking, migrant smuggling, and also the trafficking of weapons, which we know happen at sea.

So this diagram was in the Ocean Yearbook from 2021, Developing Human Rights at Sea, one of the most important legal paper presenting this complicated picture so you know read at your own leisure. The jurisdiction issues at sea is complicated but I think foremost it is challenged by the fact that if it's out of sight it's out of people's minds.So that is the broader challenge of how when we look at human rights abuses in the maritime setting they're happening far away if they have no ways of communication then you don't get news of the abuse until the boats return to port.

Already, we're looking at a very complicated jurisdiction setting. We're dealing

with, in some cases, overlapping jurisdiction. We have the jurisdiction of the coastal state, traditionally 12 nautical miles out from the coastal baseline. I didn't even put up here, you know, the concept of the economic zone, EEZ, which is 200 out, you know. But then we have the jurisdiction of the port state, the port, you know, the port cities like Donggang, they have their own special rules under public international law. And then you have the jurisdiction of the flag state. So already, this is quite complicated. But on top, you have jurisdictions issues dealing with nationality, you can have people working on ships coming from different countries. They're nationals of that country, subject to the law of their country of origin.

So it's complicated. That is the modus operandi. But I want to return to the message of simplicity. This is the picture I took myself, actually. Sometimes I have to commute by ferry. So I took this picture because I was running late and I was running to catch it. And they kept the dock down for me because they could see I was running to catch this boat. This was the last boat for that evening. And I was, all of a sudden, I was struck by how little people are, right? It's a huge ferry. They put trucks in it. The people, the seafarers are so little. So oftentimes when we look at maritime shipping, which accounts for 90% of trade is done by maritime shipping. 90%. We forget the people, right? But without them, trade is not possible. And when we look at seafood, you know, there's no seafood on our dinner plates. So this is a quote that I got from LaIlani. She is the country manager for the Mission to Seafarers of the Philippines. And here, this is her primary quote, talking about conditions of seafarers and she's talking about you know the prolonged separation from family with no communication, she's talking about the risk of overtime it's almost expected that you know seafarers do overtime, she's talking about the problem of old vessels and the deteriorating living and working conditions.

And then she's speaking of the health and psychological needs of the seafarers. And she ended this quote to me by saying, these are the reasons for their loneliness, right?I often think back to this because as the previous speakers have spoken about, there are two different regimes in international law. You have seafarers and then you have fishers. So the ILO have different conventions dealing with conditions of seafarers and fishes. But these risks of overtime, abusive working and living conditions, they're also present for fishes. And that's the bulk of our presentation today.

We talked a lot about the indicators of forced labor. And we know that abusive

working and living conditions and excessive overtime are considered to be forced labor indicators. So they are like clues or data points. Some of the previous presentations spoke about, well, how do they determine forced labor? You know, what is that line? How many indicators do you need to have before it becomes forced labor or not?Well, there's no definitive answer, and that's another reason for its complexity. You can have a forced labor case that's triggered by one indicator because it's just so awful.I've heard of one, pretty bad. But most oftentimes you have a case that has multiple lapping indicators. So I think some of these things paint that idea of complexity.Things are complicated.

But let's go back. Let's go back a little bit from the international perspective. Taiwan has some things very straightforward. You know, we spoke about this just two days ago in Taipei. We in Taiwan often think of our migration situation as complicated. But Taiwan has one of the most straightforward of all migrant pictures. And I think we should approach this not as a challenge, but as an opportunity, right?We are smaller. We can try different ideas. We can incubate different ideas for reform.

And another thing is, if I may allow to zoom out a bit, is that in the UK where I'm based we're also seeing the same problems of exploitation at sea , so this is a current case of migrant fishes in Scotland and what we're seeing is that employers use very complicated ways to avoid paying the fishers a proper wage, so it's a it's it's not completely the same as the system in Taiwan but the whole idea of circumventing labor protection is there.

There's also a case going on right now in the UK, you know, to try to bring the migrant fishers justice, to give them remedy for all the harms they have suffered. And here is something from the press release saying that the fishers were subjected to modern slavery and forced labor. They worked very long hours. They were intimidated on board and etc. So the problem is that we're all discussing today. Other countries face it too. So I think one of the opportunities that we have now is learning from how other countries are tackling the issues with the view of putting in reforms.

Let's go back to simplicity. I learned so much today. Thank you. You know, the nuances of Taiwanese law, my gosh, you know, but let's go back to the kernel of the issues at hand.And here, I just want to say that, as Professor Chiu mentioned already, flag state jurisdiction, and it's very hard. It's actually one of the most simple ideas coming from the UNCLOS Convention on the Law of the sea. It says very clearly that

flag state jurisdiction, a ship has the right to grant a ship its nationality. It has the right to exercise exclusive jurisdiction over its flagged ships. And the state has the obligation to effectively exercise its jurisdiction and control over the ship. So you can imagine the ship floating on the high sea is considered like a king to the territory of that state, right? So in that case , the laws of the state where it is flat should apply it on that ship and the law is very clear on this next conclusion what does this all mean I put here an article that was just recently released by colleagues of mine who are based in Portsmouth working with the UNESCO chair on ocean governance. And their whole point of this article is that we today, the international governance system is quite good at looking at issues of biodiversity at sea, right, but has not caught up to the challenge of labor abuses at sea. So what we're seeing today in the discussions today is that vacuum of human rights and labor rights at sea. Let's just be very clear that there can be no vacuums for human rights and labor rights at sea, right? Otherwise, it doesn't make any sense, right? Universal human rights, if it has a vacuum like this, then it doesn't stand.

So there can be no vacuum, even if it's happening on the high sea, out of sight, out of mind, but the law still applies. We cannot shy away from legal complexities. All the things that we have learned today, you know, I appreciate it so much, 楊老師 the presentation about that court case in 2011. And I keep thinking, had it gone the other way, that one judge, you know, maybe we would be at a different outcome. So we cannot shy away from legal complexities,but at the same time, the legal complexities cannot be an excuse or to make complicated or to justify the existence of these perceived vacuums, right?

We can be almost nervous to talk about legal complexities, my gosh, you know, right? But they do not justify these, the existence of these perceived vacuums. So lastly, I want to end it on, there's also the simplicity of the urgency of action, right? That in itself should be the goal. The forced labour convention, that's almost a hundred years goal, right? What are we doing still talking about the same things? It's almost a hundred.

So I think I want to end the slide today on, my gosh, all the lessons we're learning here today, it's time, right? It was time many years ago to make sure that exploitation at sea is not such a problem as it is today. Okay, so thank you. Let me try to guide the discussion because I really want to know your thoughts. Okay, let's get into the

discussion.

## 七、場次二討論時間

### 1. 國立陽明交通大學文化研究國際中心主任劉紀蕙教授發言：

羽凡老師非常恭喜，這個其實就是為什麼法律人是法律學者，必須在此去推進，把這個問題推下去，不過我還要再進一步挑戰一下，就是如果說只管這個台灣船旗的遠洋漁船那是不夠的，因為你看看豐群水產，它的漁獲量是全台灣的那個漁獲量的 80%，意思就是說他們有大量的遠洋漁船，FOC 那我們也不能夠 trust 這些 flag、state，這些你看看巴拿馬呀，萬那杜啊，他們管什麼，他們就是因為他們要 sale，這叫做那個 the law for sale，他們的 benefit 是這些，那其實我們應該要去嚴格的像你們在討論那個企業責任，就是這樣子，豐群是最大的，那我們說這個，2 萬多的那個外籍漁工，那個豐群大概就有 17,000 到 18,000，那他們的那個 FOC ship 呢？其實大概 250 的上上下下，240、220，這個就是在那個，還有很多是沒有登記的，那我們也不能夠說，我們看不到他們我們就不管，我們就只管台灣，他們就是台灣人的產業所這個聘僱的，那為什麼可以不去理會這些人的那個就基本人權，人權是最基本的，不管是那個勞動部，或者是漁業署，最基本就是人權問題，所以再加油一點。

### 2. 國立陽明交通大學科技法律學院邱羽凡副教授發言：

應該說我其實之前跟紀蕙老師還有 Parhusip, J. S.合寫就是 FOC，只是因為我發現如果我們把這兩個問題放在一起的話，我們跟政府對話，我們就講這個他就會回答 FOC，他就會跳題，用法律的觀點還是兩件事，但是今天因為我想讓他聚焦，並沒有說不討論，因為發現只要兩個問題放在一起，那我們不管跟法院或者是政府對話，他們就會跳，由於今天因為時間有限，我們不能處理兩個問題，而且我發現我們在政策上，如果每次把 A 跟 B 放在一起，我們講 A 他就回答 B，我們講 B 他就回答 C，永遠無法聚焦，所以我們的吳易儒同學就在寫這個題目，所以我們研究團隊是有在處理的，完全沒有不處理，只是它不是在今天的議程，因為它太嚴重，所以它需要一個完整的碩士論文來處理。

### 3. 國立陽明交通大學科技法律學院吳易儒碩士生發言：

我的論文題目就是在處理像 FOC 船這樣境外的域外效力，然後我就是在探討說，到底我們可不可以立法，但不是只監管領土內，因為我們確定那是域外領土外，的確是在一些聯合國人權條約機構，然後還有包含歐洲人權法院的一些判例，都是支持可以有這樣的域外效力，只是我們現在要再細分說，這個

域外效力的規範模式，可能最直接的是像美國那種反貪腐法或反壟斷法，很直接的域外管轄，可是像我們在人權法裡面，其實比較像是，具有域外效力的國內措施，我們是針對我國企業去規範，但要求我國企業確保它整條供應鏈，包含境外都沒有侵害人權。

**4. Work Better Innovations 凌怡華執行長發言：**

逸翔我也可以問你一下，我們境外聘僱到底是多嚴重的問題？我想問你數量，因為我們說境外，可是我想知道數量到底是多少？事實到底是什麼？

**5. 台灣人權促進會施逸翔資深研究員發言：**

那我先快速 echo 一下劉老師，就是我想我們對於豐群的這個惡名昭彰非常的生氣，那也就是非常期待剛剛同學的研究，希望確實這個權宜船的規範，確實是需要更多的管制，那只是我不知道大家最近有沒有看到美國綠色和平，他們有在協助當地的一些漁工，去透過在美國的法律訴訟，他們已經正式的提告 Bumble Bee， Bumble Bee 就是豐群旗下的鮪魚罐頭公司，所以就期待這個訴訟，它可以有好的結果，這是一個。

然後剛剛 Bonny 提到的這個境外聘僱，其實就是我現在也就是說不斷的只要跟漁業署，或跟政府部門開會，我都會主張就是我們徹底就都不要用境外聘僱了，而應該用這個非就業服務法的聘僱，來指稱現在所謂境外聘僱，因為這個境外很容易讓大家去誤解這些勞工，他們的工作的場域是我國的境內，所以這是第一個希望大家以後看到官方使用境外聘僱，我們都可以去指正。然後至於它的數量，其實漁業署是一直都有在統計，就是說從過去的 22,000，剛剛羅律師其實有一個數據，是已經下降到 2 萬多，這個可能跟我們的漁船有在持續的減船，讓不適任的這個漁船可以淘汰有關這樣，所以我們這邊的理解，就確實是一千多艘漁船，然後兩萬多個漁工這樣，但這個是官方的統計，我們之前看到，這個印尼的獨立媒體，其實他們的說法是說，他們的理解是保守的估計有至少 4 萬名印尼漁工，是在台灣的漁船上工作，那這個是印尼媒體的預估，所以這個人數的落差，就會讓我們高度懷疑，它跟整個遠洋漁業的治理的密度跟規範非常的不足，然後在海上 IUU 跟強迫勞動的治理，其實相關的規範非常殘破，然後它的透明度也不足，所以我們現在我跟 Lennon 在釜山這邊的會議，其實有一個主題就是說，透過數位的技術，想辦法加強海洋的產業的各種治理，或者是提高透明度，然後來消除 IUU，其實這些都是目前各國都在關注的議題，但很遺憾的是好像漁業署的官員並沒有來參加，好像只有海委會的人來參加，所以就希望有回答到劉老師跟 Bonny。

**6. 國立陽明交通大學科技法律學院邱羽凡副教授發言：**

補充一下，因為我們今天討論的議題，其實有點複雜也蠻重要，可是可能其他場合關注蠻多移工的問題，但是沒有這麼直接談這今天兩個議題，所以我們會後會出一個會議實錄，就是把今天討論做個記錄，然後希望說我們就不太需要，每次都重複這樣一個問題，能夠以今天大家貢獻的這個交流作為基礎，然後讓我們的移工人權，能夠真的再往前邁進，所以大概是做這個小小的補充。

## 研討會工作人員

- 總籌：邱羽凡副教授（國立陽明交通大學科技法律學院）
- 研討會籌備小組：吳易儒、張雅祺（國立陽明交通大學科技法律研究所碩士班）
- 手冊編輯：吳易儒（國立陽明交通大學科技法律研究所碩士班）
- 封面視覺設計：楊靜怡
- 大會司儀：詹耀騏（國立陽明交通大學科技法律研究所碩士班）
- 研討會現場工作人員：國立陽明交通大學科技法律研究所博士班蘇珊霈、國立陽明交通大學科技法律研究所碩士班吳易儒、陳文澤、張雅祺、劉家樺、詹耀騏、國立陽明交通大學外文系陳秉棋
- 行政：國立陽明交通大學文化研究國際中心郭貽菱專員、蕭雯瑄計畫助理