

2021

酷刑防制國際運作 暨漁工人權專業論壇

2021 Control Yuan & National Human Rights Commission
'Forum on International Practice of OPCAT-NPM & Human Rights of Fishermen'

紐西蘭「國家防制酷刑機制」(NPM)之運作經驗
New Zealand's NPMs

漁工人權之權宜船、仲介議題

Fishermen's Rights—FOC and Brokerage System

漁工人權之勞動條件、健康醫療及社會保障議題

Fishermen's Rights—Working Conditions,
Health Care and Social Security

2021

酷刑防制國際運作 暨漁工人權專業論壇

2021 Control Yuan & National Human Rights Commission
'Forum on International Practice of OPCAT-NPM & Human Rights of Fishermen'

目錄

監察院國家人權委員會簡介	002
陳菊院長兼主任委員的話	004
議程	006
議事規則	008
講者介紹	009
第一場 紐西蘭「國家防制酷刑機制」(NPM) 之運作經驗	024
第二場 漁工人權之權宜船、仲介議題	076
第三場 漁工人權之勞動條件、健康醫療及社會保障議題	108

序

監察院國家人權委員會簡介

1993年聯合國通過「關於促進及保護人權的國家機構地位的原則」（通稱《巴黎原則》），以鼓勵、倡導及協助各國設置國家人權機構。

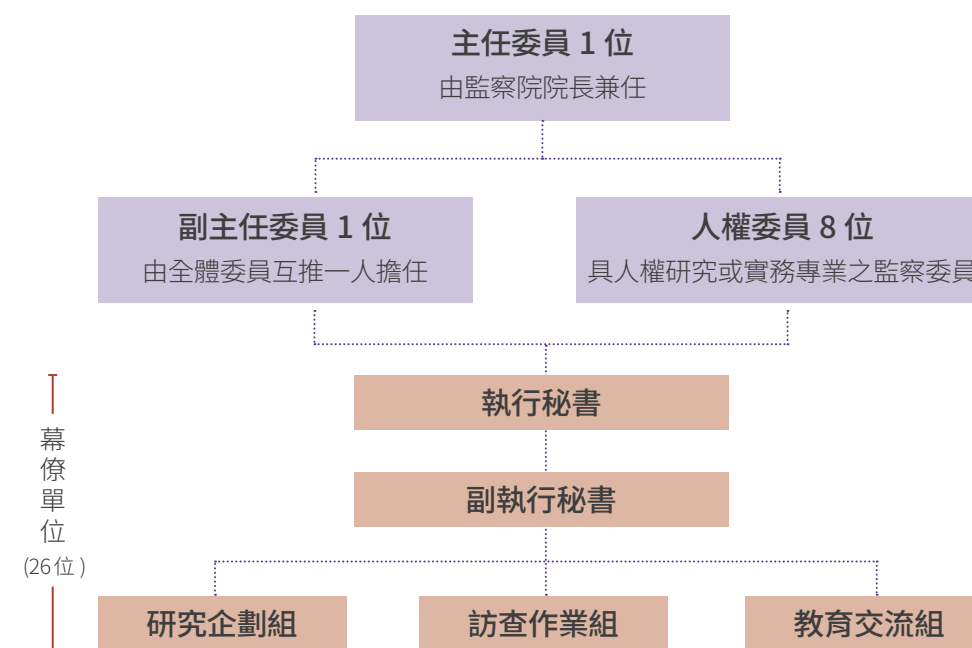
2019年12月10日國際人權日，立法院通過「監察院國家人權委員會組織法」並經總統於2020年1月8日公布後，即依法設置「國家人權委員會」。國家人權委員會於2020年8月1日首屆人權委員就任日起，正式揭牌運作，邁入以人權立國的全新里程碑。

根據2019年國家人權機構全球聯盟（Global Alliance of National Human Rights Institutions, GANHRI）的統計，目前已有114個國家，依照巴黎原則設立國家人權機構；其中有80個國家評比為A級，34個國家為B級。藉由國家人權委員會的成立，臺灣正朝向符合《巴黎原則》A級之獨立國家人權機構邁進！

依據《巴黎原則》，國家人權機構最重要的任務為保障及促進人權；而人權機構必須符合獨立、多元、專責等三項基本原則，且應具備下列六項組成要件：

- ① 以國際人權標準行使廣泛職權
- ② 具有自主性
- ③ 由法律或憲法確保其獨立性
- ④ 核心成員多元化
- ⑤ 足夠的運作資源
- ⑥ 充分的調查權

國家人權委員會的組織架構如下：



國家人權委員會法定職權如下：

- ① 依職權或陳情，對涉及酷刑、侵害人權或構成各種形式歧視的事件進行調查，並依法處理及救濟。
- ② 研究及檢討國家人權政策，並提出建議。
- ③ 對重要人權議題提出專案報告，或提出年度國家人權狀況報告，以瞭解及評估國內人權保障的情況。
- ④ 協助政府機關推動批准或加入國際人權文書並國內法化，以促進國內法令及行政措施與國際人權規範相符。
- ⑤ 依據國際人權標準，針對國內憲法及法令做有系統的研究，以提出必要及可行修憲、立法及修法之建議。
- ⑥ 監督政府機關推廣人權教育、普及人權理念，以及人權業務各項作為的成效。
- ⑦ 與國內各機關及民間組織團體、國際組織、各國國家人權機構及非政府組織等合作，共同促進人權之保障。
- ⑧ 對政府機關依各項人權公約規定所提之國家報告，得撰提本會獨立之評估意見。
- ⑨ 其他促進及保障人權之相關事項。

陳菊院長兼主任委員的話

6月26日是國際聲援酷刑受害者日，雖然台灣已是民主憲政的人權國家，不再有威權時期殘忍刑求的酷刑，但是《聯合國禁止酷刑公約》定義的酷刑，還包括殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰等各種行為，當然也包括這場論壇所關注的，希望透過國際經驗分享，集思廣義，探討有效的預防性機制，避免不當對待人身自由受限的機構住民或外籍漁工。

為有效發揮系統性人權侵害的預防性監督，以及總體檢討法令政策並提出建議的前瞻功能，國家人權委員會去（2020）年8月1日成立以來，規劃「2021年策略計畫目標」中，包括建立完善的防制酷刑各項制度，以及規劃彙整有關外籍漁工權利的調查案件，從國際公約進行各面向系統性問題的檢討與建議，提出國家外籍漁工人權專案報告。

本次會議，非常榮幸邀請到紐西蘭人權委員會及監察使公署的代表，分享紐西蘭多機關模式的國家防制酷刑機制（NPM），作為國家人

權委員會今年啟動NPM訪視的試行參考；並聚焦漁工人權專題探討，針對漁工相關的權宜船、仲介、勞動條件、健康醫療及社會保障等，進行綜合與談。

《聯合國禁止酷刑公約》為國際核心人權公約之一，我們期許禁止酷刑公約施行法草案能夠儘早在立法院待審議通過，進一步有效發揮防制酷刑的預防性機制。

最後，在這關鍵時刻，希望我們全民齊心，共同面對嚴峻的考驗，讓防疫保持距離卻不疏離，一起將溫暖深入每個角落，照顧到每一位需要者的人權，黎明前的黑暗是短暫的，我們一起持續努力，一起迎接即將到來的平安曙光。

再次謝謝大家的參與！

議程

監察院國家人權委員會
2021 酷刑防制國際運作暨漁工人權專業論壇

時間 2021年6月23日(三) 主會場 監察院1樓禮堂

線上直播

時間	主題 / 內容	備註
09:40-09:50	線上報到	
09:50-10:00	開幕式 陳菊院長兼主任委員致詞 貴賓致詞 羅秉成 行政院政務委員【視訊】	
10:00-12:00	第一場 紐西蘭「國家防制酷刑機制」(NPM)之運作經驗 主持人： 高涌誠 國家人權委員會副主任委員 主講人【視訊】： 紐西蘭人權委員會 Jaimee Paenga 法律顧問 紐西蘭監察使公署 【影片開場】Peter Boshier 首席監察使 【主講】Ruth Nichols OPCAT 首席顧問 與談人： 姚孟昌 輔仁大學法律學院助理教授 黃嵩立 人權公約施行監督聯盟召集人 鄭慶泰 內政部警政署刑事警察局科長 綜合討論	紐西蘭時間 14:00-16:00 與台北時差 +4小時
12:00-14:00	午休	
14:00-15:10	第二場 漁工人權之權宜船、仲介議題 主持人： 王幼玲 國家人權委員會委員 與談人： 王美玉 監察委員 蕭新煌 國家人權委員會人權諮詢顧問 陳瓊好 綠色和平海洋專案負責人 張致盛 行政院農業委員會漁業署署長 綜合討論	
15:10-15:20	轉場	
15:20-16:30	第三場 漁工人權之勞動條件、健康醫療及社會保障議題 主持人： 紀惠容 國家人權委員會委員 與談人： 蔡崇義 監察委員 魏千峯 國家人權委員會人權諮詢顧問 施逸翔 台灣人權促進會秘書長 施貞仰 勞動部勞動力發展署署長 綜合討論	

Agenda

2021 Control Yuan & National Human Rights Commission
'Forum on International Practice of OPCAT-NPM & Human Rights of Fishermen'

time 23/6/2021 (Wed)

Taipei, Taiwan

Live Webinar

Time	Agenda	Remarks
09:40-09:50	Online Registration	
09:50-10:00	Welcome and Opening Remarks Chen Chu President, Control Yuan & Chairperson, National Human Rights Commission Lo Ping-cheng Minister without Portfolio & Spokesperson, Executive Yuan	
10:00-12:00	Session 1: New Zealand's NPMs Moderator: Yung-Cheng Kao Vice Chair, National Human Rights Commission Co-Speakers : ◆ New Zealand Human Rights Commission Jaimee Paenga Legal Advisor ◆ Ombudsman New Zealand Peter Boshier Chief Ombudsman Ruth Nichols Principal Advisor on OPCAT Panelists: Meng-Chang Yao Assistant Professor, Fujen School of Law Song-Lih Huang Convener, Covenant Watch Kuang Ching Tai Director, Criminal Investigation Bureau, National Police Agency, Ministry of the Interior Questions & Answers	Time at New Zealand 14:00-16:00
12:00-14:00	Lunch break	
14:00-15:10	Session 2: Fishermen's Rights — FOC and Brokerage System Moderator: Wang Yu-Ling Commissioner, National Human Rights Commission Panelists : Wang Mei-yu Member, Control Yuan Hsin-Huang Michael Hsiao Consultant, National Human Rights Commission Moffy Chen Ocean Project Lead, Greenpeace Chih-Sheng Chang Director-General, Fisheries Agency, Council of Agriculture, Executive Yuan Questions & Answers	
15:10-15:20	Break	
15:20-16:30	Session 3: Fishermen's Rights — Working Conditions, Health Care and Social Security Moderator: Chi, Hui-Jung Commissioner, National Human Rights Commission Panelists : Tsai, Chung-Yi Member, Control Yuan John C. F. Wei Consultant, National Human Rights Commission Shih Yi-hsiang Secretary General, Taiwan Association for Human Rights Shih Chen-Yang Director General, Workforce Development Agency, Ministry of Labor Questions & Answers	

議事規則

感謝您參與國家人權委員會「2021 酷刑防制國際運作暨漁工人權專業論壇」直播現場。為使會議順利進行，請配合下列注意事項：

- 一、會前已線上報名的與會者，請記得完成線上報到。報名且完成報到的前 100 名，可獲贈精美早鳥好禮。
- 二、會議開始前，請直播會場與會者將手機及鬧鈴等電子用品關機或轉為靜音模式。
- 三、為利安排各場次綜合討論問答，歡迎您於 YouTube 留言提供寶貴意見，受限會議時間，提問將由議事人員擇要提供現場主持人、主講人或與談人回應。
- 四、本次論壇各場次發言時間配置如下：
 - (一) 主持人：致詞及介紹講者時間 5 分鐘，總結時間 5 分鐘。
 - (二) 主講人：每一機構代表發言時間共 30 分鐘。
 - (三) 與談人：發言時間 10 分鐘。
- 五、各場次留言提問的現場回答時間配置及規則：
 - (一) 留言提問者，請告知姓名及服務單位。
 - (二) 回答時間以每人 3 分鐘為限。若主持人另宣布更動會議進程序，則依其決定為準。
- 六、會場時間控制：主持、主講、與談及回答時間屆滿前 1 分鐘，議事人員舉牌第 1 次提醒；時間屆滿，第 2 次提醒；之後每逾 30 秒再次提醒。

講者介紹



陳菊
Chen Chu

開幕致詞

- 職稱：**監察院院長兼國家人權委員會主任委員
President of the Control Yuan and Chairperson of the National Human Rights Commission
- 學歷：**國立中山大學公共事務管理研究所碩士
MBA, Institute of Public Affairs Management, National Sun Yat-sen University
- 經歷：**2018-2020 總統府秘書長
Secretary General to the President
- 2006-2018 高雄市市長
Mayor, Kaohsiung City
- 2000-2005 行政院勞工委員會主任委員
Minister, Council of Labor Affairs, Executive Yuan
- 1998-2000 高雄市政府社會局局長
Director, Social Affairs Bureau, Kaohsiung City Government
- 1994-1998 台北市政府社會局局長
Commissioner, Department of Social Welfare, Taipei City Government
- 1992-1996 第 2 屆國民大會代表
Member, the Second National Assembly
- 台灣人權促進會會長、秘書長
Chair and Secretary General, Taiwan Association for Human Rights
 - 東亞人權協會理事
Director, Society for the Protection of East Asian Human Rights

重要經歷：

- 1979 美麗島事件被逮捕，服刑 6 年又 2 個月，在 1986 年出獄。
Jailed after the Kaohsiung Incident (a crackdown on pro-democracy demonstrations); released in 1986.
- 1968-1994 爭取政治人權，參與救援雛妓運動、原住民還我土地運動，擔任台灣人權促進會會長，獲得全美台灣人權獎等。
Dissident and activist campaigning for political rights, combating child prostitution, and fighting to restore indigenous land rights; served as Chair of Taiwan Association for Human Rights (TAHR); won a Formosan Association for Human Rights Award, among others.
- 1994-2000 (北、高社會局長)：建置基層社服訪視系統；推動婦權保障及兩性平權、設立婦女館、設置家庭暴力及性侵害防治中心及 24 小時婦幼保護專線等。
(Director of Taipei and Kaohsiung Social Welfare Departments) : Established intervention mechanisms for social workers; promoted women's rights protection and gender equality; established women's centers, domestic violence and sexual assault prevention centers, and 24/7 domestic abuse hotlines.
- 2000-2005 (勞委會主委)：推動多元就業方案、通過就業保險法、建立失業給付制度；立年資可攜之勞退新制、修改勞保條例，確保勞工的勞保年資接續；通過性別工作平等法，建立育嬰假制度；推動工會法、勞資爭議處理法及團體協約法三法修訂；通過職業災害勞工保護法、強化勞檢。
(Labor Affairs Minister) : Promoted Multi-Employment Promotion Program; enacted the Employment Insurance Act, which includes an unemployment benefits system and a new system allowing work seniority to be carried over to another employer; amended the Labor Insurance Act to ensure continuous labor insurance coverage; passed the Act of Gender Equality in Employment to enforce childcare leave; amended the Labor Union Act, Act for Settlement of Labor-Management Disputes, and Collective Agreement Act; and passed the Act for Protecting Worker of Occupational Accidents to strengthen labor inspections.
- 2006-2018 (高雄市長)：成立高雄人權委員會、設立人權學堂推動人權教育、辦人權城市國際工作坊，促進城市人權外交；設立高雄勞動女性紀念公園；協助原住民回復保留地權利；首創同性伴侶戶政登記制度，核發「同性伴侶證」。
(Mayor of Kaohsiung) : Established the Kaohsiung City Human Rights Commission, Human Rights Learning Studio, and the Memorial Park for Women Laborers to promote human rights education; held international human rights city workshops and fostered foreign relations through urban human rights diplomacy; transferred reserved lands back to indigenous peoples; first to register same-sex couples in Taiwan and issue same-sex couple certificates before same-sex marriage was legalized.
- 2018-2020 (總統府秘書長)：持續深化台灣人權、促成婚姻平權法案通過、促成政治檔案解密。
(Secretary General to the ROC) : Continued to strengthen human rights in Taiwan; contributed to the legalization of same-sex marriage in Taiwan and the de-classification of political documents during the martial law era.

講者介紹

致詞貴賓



羅秉成
Lo Ping-cheng

職稱：行政院政務委員兼發言人
Minister without Portfolio and Spokesperson

學歷：國立臺灣大學法律系公法組碩士
LL.M., Public Law, College of Law, National Taiwan University
國立政治大學法律系法學組畢業
LL.B., National Chengchi University

經歷：1990-2017 律師
Attorney-at-law

2012-2017 社團法人冤獄平反協會理事長
Chairman, Taiwan Innocence Project

2014-2017 國立臺灣大學法律學院教授級專技教師
Professor and Lecturer, College of Law, National Taiwan University

2016-2017 財團法人法律扶助基金會董事長
Chairperson, Legal Aid Foundation

2017- 行政院政務委員
Minister without Portfolio, Executive Yuan

2021- 行政院發言人
Spokesperson, Executive Yuan

第 1 場 / 紐西蘭「國家防制酷刑機制」(NPM) 之運作經驗

主持人



高涌誠
Yung-Cheng Kao

職稱：監察委員
Member, Control Yuan

國家人權委員會副主任委員
Vice Chair, National Human Rights Commission

經歷：高涌誠委員對人權理論與國際人權法有長期的研究，也親身投入人權與民主的推廣工作。他曾擔任人權公約施行監督聯盟召集人、台灣民主基金會董事、國際特赦組織台灣分會監事、民間司法改革基金會執行長、廢除死刑推動聯盟執行委員。高委員也具備專業的法律實務經驗，曾擔任元貞聯合法律事務所合夥律師、中華民國律師公會全國聯合會副秘書長。

Mr. Kao is an expert in human rights theory and international human rights law. He has been tirelessly devoting himself to human rights and democracy advocacy: he served as Convener for the Covenants Watch, Member of the Board of Trustees for the Taiwan Foundation for Democracy, Supervisor for the Amnesty International Taiwan, Chief Executive Officer for the Judicial Reform Foundation, and Member of Executive Committee for the Taiwan Alliance to End the Death Penalty. Mr. Kao is also a very experienced lawyer. He has held the post of Partner Attorney for Primordial Law Firm and Deputy Secretary-General for the Taiwan Bar Association.

主講人



紐西蘭人權委員會
Jaimee Paenga

職稱：Jaimee Paenga 現任「紐西蘭人權委員會」(New Zealand Human Rights Commission) 法律顧問，其依據《禁止酷刑公約任擇議定書》之中央國家防範機制，領導委員會之行動。

Jaimee Paenga is a Legal Adviser at the New Zealand Human Rights Commission. Jaimee leads the Commission's activities as the Central National Preventive Mechanism under the Optional Protocol to the Convention Against Torture.

經歷：Jaimee 亦兼任「兒童公約監測小組」(Children's Convention Monitoring Group) 委員會代表，此獨立小組提倡推廣兒童權利公約，並監督政府執行公約，以期維護促進兒童福利。

Jaimee 隸屬於委員會法律團隊，為委員會提供法律相關建議，執行國際法律事宜以提倡人權，同時監測人權標準落實狀況並提供政府建議。

Jaimee is also the Commission's representative on the Children's Convention Monitoring Group, an independent monitoring body responsible for raising awareness and understanding of the Children's Convention and monitoring how the government applies the Convention to improve outcomes for children.

Jaimee is part of the Commission's legal team which provides legal advice on the Commission's activities, undertakes legal international to promote human rights, monitors and reports on human rights standards to the government.

講者介紹

第 1 場 / 紐西蘭「國家防制酷刑機制」(NPM) 之運作經驗

主講人



紐西蘭監察使公署
Peter Boshier

職稱：國際監察組織 (IOI) 澳紐及太平洋地區 (APOR) 區域理事長暨紐西蘭首席監察使

IOI Regional President Australasia & Pacific Region and National Ombudsman of New Zealand

學歷：出生於紐西蘭吉斯本且在當地接受教育，後續則就讀威靈頓維多利亞大學，並於 1975 年取得法學榮譽學士學位。在威靈頓服務一段時間後，於 1988 年獲任地方法院家事法庭法官。

Born and educated in Gisborne, Peter attended Victoria University of Wellington, obtaining a Bachelor of Laws with Honours Degree in 1975. After a period of practice in Wellington he was appointed as a District Court Judge with a specialist Family Court warrant in 1988.

經歷：Peter Boshier 為紐西蘭首席監察使。原為資深法官，於 2015 年 12 月獲任紐西蘭首席監察使，嗣於 2020 年 5 月通過續任，任期 5 年。

2004 年，Boshier 獲任紐西蘭主要家事法庭法官，嗣於 2012 年 12 月獲任紐西蘭法律委員會委員而卸任法官一職，並任委員迄至獲任首席監察使為止。

Boshier 曾為政府家庭暴力專案小組之一員，亦為白絲帶基金會 (White Ribbon Trust) 與威靈頓居住社區住宅基金會 (Dwell Community Housing Trust) 之贊助人。

2009 年，因 Boshier 對法律之貢獻，獲選為威靈頓維多利亞大學傑出校友。

Boshier 與太平洋國家淵源長久，曾於 2002 年、2003 年借調至斐濟蘇瓦，為該地區進行司法人員訓練。其屢赴太平洋島國舉辦關於家庭暴力及青少年司法等工作坊。2000 年，取得薩摩亞人酋長授予米薩 (Misa) 之稱號。

2015 年 7 月，Boshier 獲任國際家事及和解法庭協會 (總部設於美國) 會長，係首位擔任此職位的紐西蘭人，嗣於 2016 年 7 月卸任。

作為首席監察使，Boshier 著重於以更快、更有效之方案就《官方資訊法》(Official Information Act) 及其他申訴案件作成決議，與政府機關合作以改善政府措施，並加強團隊對於監獄設施及公共心理健康設施之調查與監督。

Peter Boshier is Chief Ombudsman for New Zealand. He was appointed in December 2015, following a distinguished career as a Judge, and in May 2020 was reappointed for a second five-year term.

In 2004 he was appointed as the Principal Family Court Judge of New Zealand and held that position until December 2012 when he was appointed a Law Commissioner, a position he held until his appointment as Chief Ombudsman.

He has served on the government's Family Violence Taskforce. He is patron of the White Ribbon Trust and patron of the Dwell Community Housing Trust in Wellington.

In 2009 he was made a distinguished alumnus of the Victoria University of Wellington for his contribution to the law.

Peter has a long association with the Pacific and was seconded to undertake judicial training there, based in Suva in 2002 and 2003. He has travelled regularly to Pacific Island countries to undertake workshops on family violence and youth justice. He holds the Samoan Matai title of Misa which was bestowed in 2000.

In July 2015, he became the President of the Association of Family and Conciliation Courts based in the United States. He is the first New Zealander to hold this position and did so until July 2016.

As Chief Ombudsman, Peter's focus has been on a faster and more effective resolution of Official Information Act and other complaints, working with government agencies to improve their practices and strengthening his team's investigation and monitoring of prisons and public mental health facilities.

主講人



紐西蘭監察使公署
Ruth Nichols

職稱：Ruth Nichols 博士為監察使公署禁止酷刑公約任擇議定書 (OPCAT) 事務之首席顧問

Dr. Ruth Nichols is principal advisor on OPCAT matters at the Office of the Ombudsman.

經歷：Nichols 自紐西蘭外交貿易部加入該公署。開啟法律生涯前，曾任衛生部門之臨床、政策及學術職務。

Ruth joined the Office from the New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade. Ruth worked in clinical, policy and academic roles in the health sector before embarking on a legal career.

與談人



姚孟昌
Meng-Chang Yao

職稱：天主教輔仁大學法律學院助理教授
Assistant Professor, School of Law, Fu Jen Catholic University

學歷：英國倫敦大學法學博士
Doctor of Laws, University of London

蘇格蘭愛丁堡大學法學碩士
Master of Laws, The University of Edinburgh

經歷：2006-2021 臺灣國際法學會理事
Director, Taiwanese Society of International Law

2017-2021 內政部「禁止酷刑公約國內法化推動小組」委員
Member, Implementation Team for the Incorporation of the Convention against Torture and Cruel Treatment into Domestic Legislation, Ministry of the Interior

2020-2021 監察院諮詢委員
Member, Committee on Consultation, Control Yuan

2020-2021 國家文官學院講座
Lecturer, National Academy of Civil Service

講者介紹

第 1 場 / 紐西蘭「國家防制酷刑機制」(NPM) 之運作經驗

與談人



黃崑立
Song-Lih Huang

職稱：人權公約施行監督聯盟召集人
Convener, Covenants Watch

學歷：1985 國立陽明醫學院 醫學系 醫學士
Medical Doctor, Department of Medicine, National Yang Ming Medical College

1993 美國哈佛大學公共衛生學院 博士
Doctor of Science, School of Public Health, Harvard University

經歷：2002- 目前 陽明交通大學 環境衛生研究所／公共衛生研究所／國際衛生學程 教授
Professor, Institute of Environmental Health Sciences/
Institute of Public Health/International Health Program,
National Yang Ming Chiao Tung University

2014- 目前 人權公約施行監督聯盟 召集人
Convener, Covenants Watch

2000- 目前 社團法人台灣國際醫學聯盟 秘書長
Secretary General, Taiwan International Medical Alliance

2016-2020 總統府人權諮詢委員會 委員
Member, Presidential Office Human Rights Consultative Committee

與談人



鄺慶泰
Kuang Ching Tai

職稱：內政部警政署刑事警察局科長
Director, Criminal Investigation Bureau, National Police Agency, Ministry of the Interior

學歷：國立宜蘭大學資工系在職專班碩士
Master Program of E-Learning for Multimedia and Network Communications, Department of Computer Science and Information Engineering, National Ilan University

中央警察大學交通警察學系學士
B.E., Department of Traffic Science, Central Police University

經歷：2007-2011 刑事警察局組長
Sub-Division Chief, Criminal Investigation Bureau

2011-2012 連江縣警察局刑警隊長
Captain, Criminal Police Division, Lienchiang County Police Bureau

2012-2014 新竹市警察局刑警大隊長
Commander, Criminal Investigation Brigade, Hsinchu City Police Bureau

2014-2016 刑事警察局副大隊長
Deputy Commander, Criminal Investigation Bureau

2016-2017 刑事警察局督察兼毒緝中心副主任
Senior Inspector and Deputy Director, Drug Enforcement Center, Criminal Investigation Bureau

2017-2018 刑事警察局偵查科科長
Director, Crime Investigation Affairs Division, Criminal Investigation Bureau

2018-2019 刑事警察局偵六大隊大隊長
Commander, 6th Investigation Corps, Criminal Investigation Bureau

2019- 刑事警察局司法科科長
Director, Legal Affairs Division, Criminal Investigation Bureau

第2場 / 漁工人權之權宜船、仲介議題

主持人



王幼玲
Wang Yu-Ling

職稱：監察委員
Member, Control Yuan

國家人權委員會委員
Commissioner, National Human Rights Commission

學歷：國立中興大學社會學系畢業
B.A., Department of Sociology, National Chung Hsing University

經歷：

- 1987-1995 自立晚報採訪部記者、組長、主任
Journalist, Supervisor and Director, Independent Post
- 1992-1996, 2009-2017 台灣勞工陣線協會執行委員、副主席、理事、監事
Executive Director, Vice Chair and Supervisor, Taiwan Labour Front
- 1995-1998 台北市政府勞動局(前勞工局)秘書、主任秘書
Chief Secretary, Department of Labor, Taipei City Government
- 1999-2001 行政院勞動部(前勞工委員會)專門委員
Senior Executive Officer, Ministry of Labor
- 2001-2006 行政院勞動部勞動力發展署(前勞委會職業訓練局)主任秘書
Chief Secretary, Workforce Development Agency, Ministry of Labor
- 2007-2008 行政院勞動部(前勞工委員會)主任秘書
Chief Secretary, Ministry of Labor
- 2007-2013 台北市自閉症家長協會理事長、副理事長
Chair and Vice Chair, Taipei Parents Association of Autism
- 2007-2013 台北市自閉兒社會福利基金會董事、長常務董事
Chair and Managing Director, Taipei Autism Children Social Welfare Foundation
- 2008-2010 行政院「社會福利推動委員會」委員
Committee Member, Social Welfare Promotion Committee, Executive Yuan
- 2008-2013 身心障礙聯盟(前殘障聯盟)副秘書長、秘書長
Secretary-General and Deputy Secretary-General, League for Persons with Disabilities, R.O.C.
- 2009-2013 行政院「長期照護保險推動小組」委員
Member, Long-Term Care Insurance Task Force, Executive Yuan
- 2009-2011, 2013-2018 NCC「廣播電視節目廣告諮詢會議」諮詢委員
Advisory Member, Broadcast Television Programming and Advertising Consultation Meeting, National Communications Commission
- 2010-2018 總統府「總統府人權諮詢委員會」委員
Committee Member, Presidential Office Human Rights Consultative Committee
- 2011- 台灣國際健康功能與身心障礙分類系統研究學會監事
Supervisor, Taiwan Society of International Classification of Functioning, Disability and Health
- 2013-2015, 2017- 台灣酒駕防制社會關懷協會秘書長、理事長
Secretary-General and Chair, Taiwan Against Drunk Driving
- 2013-2016 台灣障礙者權益促進會兼任秘書長
Adjunct Secretary General, Taiwan Association for Disability Rights
- 2013-2016 文化部身心障礙者權益小組委員
Member, Task Force on the Rights of Persons with Disabilities, Ministry of Culture
- 2013-2018 中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會新聞諮詢委員會委員
Member, Media Advisory Board, Satellite Television Broadcasting Association
- 2014-2018 台北市社會局機要秘書
Confidential Secretary, Department of Social Welfare, Taipei City Government
- 2016-2018 行政院環保署人權工作小組委員
Member, Human Rights Task Force, Environmental Protection Administration

與談人



王美玉
Wang Mei-yu

職稱：監察委員
Member, Control Yuan

學歷：國立臺灣師範大學社會教育系學士
B.A., Department of Adult and Continuing Education, National Taiwan Normal University

經歷：2014.08.01- 迄今 監察院第五~第六屆監察委員
Member of the fifth and sixth Control Yuan

與談人



陳瓊妤
Moffy Chen

職稱：綠色和平海洋專案負責人
Greenpeace Ocean Project Lead

學歷：國立政治大學傳播學院廣電所
Graduate Institute for Radio and Television, College of Communication, National Chengchi University

經歷：2002-2017 任職媒體記者與整合行銷主管資歷 15 年
15 years of experience working as a media reporter and an integrated marketing executive.

2018-2021 2018 加入綠色和平，負責快時尚消費專案、減塑專案，現為海洋專案負責人，關注外籍漁工人權與在地海洋保育議題
Joined Greenpeace in 2018; in charge of fast fashion consumption project and plastic reduction project. Currently in charge of marine project, focusing on subjects such as human rights of migrant fishers and local marine conservation.

講者介紹

第2場 / 漁工人權之權宜船、仲介議題

與談人



蕭新煌
Hsin-Huang
Michael Hsiao

職稱：中央研究院社會學研究所 兼任研究員
Adjunct Research Fellow, Institute of Sociology, Academia Sinica
台灣亞洲交流基金會 董事長
Chairman, Taiwan-Asia Exchange Foundation
中央大學客家學院 講座教授
Chair Professor, College of Hakka Studies, National Central University
總統府 資政
Senior Advisor to the President of Taiwan (ROC)

學歷：美國紐約州立大學 (Buffalo) 社會學博士
Ph.D. Sociology, State University of New York at Buffalo

經歷：2011-2018 中央研究院社會學研究所特聘研究員
Distinguished Research Fellow, Institute of Sociology, Academia Sinica
1984-2018 台灣大學社會學系教授
Professor, Department of Sociology, National Taiwan University
2011-2018 中央研究院亞太區域研究專題中心特聘研究員
Distinguished Research Fellow, Center for Asia-Pacific Area Studies, Academia Sinica
2009-2015 中央研究院社會學研究所所長
Director, Institute of Sociology, Academia Sinica
2010-2014 台灣第三部門學會理事長
President, Taiwan Association of Third Sector Research
2003-2009 中央研究院亞太區域研究專題中心執行長
Executive Director, Center for Asia-Pacific Area Studies, Academia Sinica
2005-2009 台灣東南亞學會理事長
President, Taiwan Association of Southeast Asian Studies
1994-2009 傑出人才發展基金會執行長
Executive Director, Foundation for the Advancement of Outstanding Scholarship
1996-2006 總統府國策顧問
National Policy Advisor to the President of Taiwan (ROC)

與談人



張致盛
Chih-Sheng Chang

職稱：行政院農業委員會漁業署署長
Director-General, Fisheries Agency, Council of Agriculture, Executive Yuan

學歷：1989 國立中興大學園藝學系學士學位
Bachelor's Degree, Department of Horticulture, National Chung Hsing University
1991 國立中興大學園藝學系碩士學位
Master's Degree, Department of Horticulture, National Chung Hsing University
2001 國立中興大學園藝學系農學博士
Ph.D., Department of Horticulture, National Chung Hsing University

經歷：1992-1994 臺灣省政府農林廳技佐、技士
Junior Technical Specialist and Technical Specialist, Agriculture and Forestry Division, Taiwan Provincial Government
1994-2010 行政院農業委員會臺中區農業改良場助理研究員、副研究員、研究員兼副場長
Assistant Researcher, Associate Researcher, Researcher and Deputy Director, Taichung District Agricultural Research and Extension Station, Council of Agriculture, Executive Yuan
2010-2014 行政院農業委員會臺中區農業改良場場長
Director, Taichung District Agricultural Research and Extension Station, Council of Agriculture, Executive Yuan
2014-2017 行政院農業委員會輔導處處長
Director General, Farmer's Service Department, Council of Agriculture
2017-2018 行政院農業委員會科技處處長
Director General, Science and Technology Department, Council of Agriculture
2017-2018 財團法人農業科技研究院代理院長
Acting President, Agricultural Technology Research Institute
2018-2020 行政院農業委員會主任秘書
Chief Secretary, Council of Agriculture, Executive Yuan
2020- 行政院農業委員會漁業署署長
Director General, Fisheries Agency, Council of Agriculture, Executive Yuan

講者介紹

第3場 / 漁工人權之勞動條件、健康醫療及社會保障議題

主持人



紀惠容
Chi, Hui-Jung

職稱：監察委員
Member, Control Yuan

職銜：國家人權委員會委員
Commissioner, National Human Rights Commission

學歷：國立師範大學社會教育系教育學學士
BEd, Department of Adult & Continuing Education, National Taiwan Normal University

美國瓦爾帕萊索大學文理學音樂碩士
MA in Liberal Studies, Concentration in Music, Valparaiso University, USA

經歷：1983-1988 時報雜誌編輯、主編
Editor/Editor-in-Chief, China Times

1990-1999 中時晚報主編、記者
Editor-in-Chief/Journalist, China Times Express

1992-2020 財團法人勵馨社會福利事業基金會執行長
CEO, Garden of Hope Foundation

2009-2014 公共電視 NGO 觀點主持人
Program Host, NGO View, Public Television Service

2008-2015 復興廣播電台主持人
Program Host, Fu Hsing Broadcasting Station

- 中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會新聞諮詢委員會委員
Member, News Advisory Committee, Satellite Television Broadcasting Association, R.O.C.
- 東森財經新聞台新聞自律委員會委員
Member, Committee of Self-Regulation of the Media, Eastern Broadcasting Company Financial News
- 財團法人布農文教基金會發起人 (1995)、董事
Initiator (1995) and Director, Bunun tu Asang
- 社團法人台灣防暴聯盟發起人 (2004)、理事
Initiator (2004) and Director, Taiwan Coalition Against Violence
- 台灣公益團體自律聯盟發起人 (2005)、理事團體代表
Initiator (2005) and Representative of Board of Directors, Taiwan NPO Self-Regulation Alliance
- 社團法人台灣社會福利總盟發起人 (2007)、副理事長、常務理事
Initiator (2007), Vice President and Managing Director, Taiwan Social Welfare League

與談人



蔡崇義
Tsai, Chung-Yi

職稱：監察委員
Member, Control Yuan

學歷：國立中興大學法律學系學士
LL.B., Department of Law, National Chung Hsing University

國立成功大學管理學院高階管理碩士
EMBA, College of Management, National Cheng Kung University

經歷：2018- 迄今 監察委員
Member of the Control Yuan

2014-2018 高等法院臺南分院法官兼庭長
Judge and Division Chief, Tainan Branch, Taiwan High Court

2010-2014 臺灣基隆地方法院法官兼院長
Judge and President, Taiwan Keelung District Court

2008-2010 臺灣臺東地方法院法官兼院長
Judge and President, Taiwan Taitung District Court

1996-2008 臺灣高等法院臺南分院法官兼審判長、發言人
Judge and Spokesperson, Tainan Branch, Taiwan High Court

1985-1996 地方法院推事、法官
Judge, District Court

2018- 迄今 國立成功大學法律系所、EMBA 兼任專家 (教授級)
Adjunct Professor, EMBA program and Department of Law, National Cheng Kung University

講者介紹

第3場 / 漁工人權之勞動條件、健康醫療及社會保障議題

與談人



魏千峯
John C. F. Wei

職稱：魏千峯律師事務所所長
Attorney & Chairman, C.F. Wei Law Firm

學歷：東吳大學法律系法學士
LL.B, School of Law, Soochow University
政治大學法律系法學碩士、法學博士
LL.M, College of Law, National Chengchi University

經歷：1990-2021 律師
Lawyer
1999-2002 台北律師公會常務理事
Executive Director, Taipei Bar Association
2001-2021 東吳大學法律系兼任副教授
Adjunct Associate Professor, School of Law, Soochow University
2003-2021 思與言雜誌發行人
Publisher, Thought and Words: Journal of the Humanities and Social Science
2003-2004 台灣人權促進會會長
Chairperson, Taiwan Association for Human Rights
2018-2021 台灣民主基金會監察人
Supervisor, Taiwan Foundation for Democracy

職稱：台灣人權促進會秘書長
Secretary General, Taiwan Association for Human Rights
學歷：私立東吳大學文學院哲學系碩士班畢業
Master's degree from the Department of Philosophy, Soochow University

經歷：
2010-2011 擔任「落實兩公約施行法之政策研究」之專案研究助理
Project Research Assistant for the "Policy Research for the Act to Implement the ICCPR and ICESCR"
2006-2008 財團法人台灣促進和平文教基金會
Peacetime Foundation of Taiwan
2005 參與菲律賓「國際團結任務」，調查政治暗殺與人權侵犯案件
Participated in the "International Solidarity Mission" in the Philippines to investigate political assassinations and human rights violations.
2004 完成愛爾蘭大學人權中心「國際刑事法庭」夏季課程，並參與「責任與正義國際研討會」。
Completed the "International Criminal Court" summer courses of the Irish Centre for Human Rights and participated in the "International Conference on Accountability for Atrocity".

與談人



施逸翔
Shih Yi-hsiang

與談人



施貞仰
Shih Chen-Yang

職稱：勞動部勞動力發展署署長
Director General, Workforce Development Agency, Ministry of Labor

學歷：國立臺灣師範大學科技應用與人力資源學系博士
Doctor, Department of Technology Application and Human Resource Development, National Taiwan Normal University
文化大學勞工研究所人力資源組碩士
Master, Human Resource Division, Graduate Institute of Labor Science, Chinese Culture University

經歷：
2015-2020 勞動部勞動力發展署 副署長
Deputy Director General, Workforce Development Agency, Ministry of Labor
2014-2015 勞動部勞動力發展署雲嘉南分署 分署長
Director, Yunlin-Chiayi-Tainan Regional Branch, Workforce Development Agency, Ministry of Labor
2012-2014 行政院勞工委員會職業訓練局臺南職業訓練中心 主任
Director, Tainan Training Center, Bureau of Employment and Vocational Training, Council of Labor Affairs, Executive Yuan
2011-2012 行政院勞工委員會職業訓練局雲嘉南區就業服務中心 主任
Director, Yunlin-Chiayi-Tainan Region Employment Service Center, Bureau of Employment and Vocational Training, Council of Labor Affairs, Executive Yuan
2007-2011 國立科學工藝博物館 主任
Director, National Science & Technology Museum
2005-2007 行政院勞工委員會職業訓練局臺南職業訓練中心 秘書
Secretary, Tainan Training Center, Bureau of Employment and Vocational Training, Council of Labor Affairs, Executive Yuan
2001-2005 臺南市政府 課長
Section Chief, Tainan City Government

第 1 場 /

紐西蘭「國家防制酷刑機制」(NPM) 之運作經驗

第 1 場

第 2 場

第 3 場

講者：紐西蘭人權委員會 Jaimee Paenga | 法律顧問
 職稱：紐西蘭人權委員會法律顧問
 Legal Adviser at the New Zealand Human Rights Commission
 講題：禁止酷刑公約任擇議定書 (OPCAT) 監測機制在紐西蘭的落實
 OPCAT monitoring in Aotearoa

紐西蘭禁止酷刑公約任擇議定書的監測與防範機制
 1989 年酷刑法案
 中央國家防制機制 (CNPM)

OPCAT Monitoring in New Zealand
 Crimes of Torture Act 1989
 Central National Preventive Mechanism (CNPM)

講者：紐西蘭監察使公署 Peter Boshier | 首席監察使
 職稱：國際監察組織 (IOI) 澳紐及太平洋地區 (APOR) 區域理事長暨紐西蘭首席監察使
 IOI Regional President Australasia & Pacific Region and National Ombudsman of New Zealand

你好，Kia ora，在此先向大家致上我誠摯的祝福。

我是彼得·博薛，紐西蘭首席監察使和澳紐及太平洋地區 (APOR) 區域理事長。你們當中可能在我 2018 年第一次訪問台北或 2019 年監察院舉辦 APOR 年會時，就已經認識我，在此透過影片，再次向大家問好。

恭喜你們最近成立了屬於你們的國家人權委員會，並即將啟動「國家防制機制」(NPM)，這些都是十分重要的里程碑。感謝監察院邀請我參與這個論壇，本人非常重視我們之間的情誼，而今天的交流正是我們強化彼此關係的最佳寫照。

很可惜，我今日無法親自出席，代表我主講的露絲·尼柯斯博士，是我們負責禁止酷刑公約任擇議



定書 (OPCAT) 事務的首席顧問。我相信，她的演講內容對於台灣今年即將展開的國家防制機制，應該很值得借鏡。

最後，祝福今天的論壇圓滿順利，期待未來持續與監察院及國家人權委員會共同合作。謝謝，誠如我們在紐西蘭所說：e noho rā，再會。

你好，kia ora, and my warm greetings to you all.

I'm Peter Boshier, the chief ombudsman for New Zealand and the President of the Australasian-Pacific Ombudsman region. Some of you may already know me from my first visit to Taipei in 2018 or when your office hosted the annual APOR conference in 2019. And so, I greet you all again virtually.

I must congratulate you on the recent establishment of your National Human Rights Commission, and the upcoming launch of the NPM are immense milestones. Thank you to the Control Yuan for reaching out and inviting me to be part of this forum. I value the relationship between us, and I see today's

initiative as a real illustration of that.

I wish to convey my apologies for being unable to attend today. Presenting in my place is Dr. Ruth Nichols, who is my principal advisor on OPCAT matters, and I'm sure her presentation will be of value as Taiwan heads towards launching its NPM this year.

I wish you all the very best for today's forum, and I look forward to continuing to work with the Control Yuan and the NHRC in the future. 謝謝. And as we say in New Zealand, "e noho rā," goodbye.

第 1 場 /

紐西蘭「國家防制酷刑機制」(NPM) 之運作經驗

第 1 場

第 2 場

第 3 場

講者：紐西蘭監察使公署 Ruth Nichols | OPCAT 首席顧問
職稱：紐西蘭監察使公署禁止酷刑公約任擇議定書 (OPCAT) 事務首席顧問
 Principal Advisor on OPCAT Matters at the Office of the Ombudsman New Zealand
講題：禁止酷刑公約任擇議定書 (OPCAT) 在紐西蘭的實踐
 OPCAT in New Zealand

講者：姚孟昌 | Meng-Chang Yao
職稱：天主教輔仁大學法律學院助理教授
 Assistant Professor, School of Law, Fu Jen Catholic University
講題：執行 NPM 機制的關鍵因素
 Key Factors for the Implementation of National Preventive Mechanisms (NPMs)

- 第 1 部分：紐西蘭之國家防制機制 (NPMs) 概述
- 第 2 部分：禁止酷刑公約任擇議定書之酷刑防制訪查—工具、重點
- 第 3 部分：禁止酷刑公約任擇議定書之酷刑防制報告
- 第 4 部分：新冠肺炎 (COVID-19) 疫情期間的訪查執行

- Part 1: Overview of NPMs in New Zealand
- Part 2: OPCAT inspection - tools, tips
- Part 3: OPCAT reporting
- Part 4: COVID inspections

NPM 機制完善與否關係國家能否確實履行《禁止酷刑公約》以及《公約議定書》所載之國家義務。此次與談將就以下問題表示意見。

- 1、NPM 主事者除須具備專業能力，尤需具備獨立、廉潔、堅持人道、富有同理同情心、敢於發奸摘伏的品格。如何選任恰當人選是關鍵。
- 2、除了主事者的企圖心以及素質，人民對 NPM 的認同與支持才會使 NPM 足可對民選政府構成壓

力，如何在憲政體制中確保 NPM 善盡職責，非僅僅流於形式，是我國面臨的一大挑戰。

- 3、NPM 也必然衝擊警政與矯正機關中的組織文化，如何令 NPM 與現有執法機關產生良性互動，將反酷刑公約的精神貫注入於官僚體制與大眾社會，進而改變台灣法政文化中崇尚威權與重典的心態？將是與談人最關切的事。

The integrity of NPMs determines whether a country can fully implement the national obligations specified in the "United Nations Convention against Torture (UNCAT)" and the "Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT)". The panelist will express opinions on the following issues.

- 1、The leaders responsible for the NPMs must have professional skills and must be independent, ethical, supportive of human rights, compassionate, and courageous in uncovering criminal activities. The selection of suitable candidates is key.
- 2、In addition to the motivation and quality of the leaders, the people's recognition of the importance of NPMs and

their support are also required to ensure the NPMs create pressure on the democratically elected government. Taiwan's challenge is how to ensure the fulfillment of NPMs in a constitutional system instead of merely adopting them as a formality.

- 3、NPMs will invariably affect the organizational culture of the police system and correctional institutions. How do we create positive interactions between NPMs and existing law enforcement authorities, incorporate the spirit of the UNCAT into the bureaucratic system and the general public, and correct the reverence for authoritarianism and heavy penalties in Taiwan's legal and political culture? This will be the issue of concern to the panelist.

第 1 場 /

紐西蘭「國家防制酷刑機制」(NPM) 之運作經驗

第 1 場

第 2 場

第 3 場

講者：黃嵩立 | Song-Lih Huang

職稱：人權公約施行監督聯盟召集人 | Convener, Covenants Watch

講題：國家酷刑防制機制的組織設計
Organizational Design of National Preventive Mechanisms

無論國家酷刑防制機制 (NPM) 設置於監察院或國家人權委員會，委員們都擁有監察權，然而不同於「調查、糾正、彈劾」之監察功能，NPM 著重「發掘問題、引導建設性對話、協助解決問題」的預防功能。為了使 NPM 符合 OPCAT 和相關要求，在組

織設計上需要處理幾項問題，包括：一、選擇一個或多個機構之模式？二、如何建立 NPM 之獨立性？三、如何運用外部專家？四、如何運作多機關模式？國家人權委員會和監察院宜及早啟動規劃工程。

Regardless of whether the National Preventive Mechanisms (NPMs) are established under the Control Yuan or the National Human Rights Commission, the members are entitled to exercise their powers of control. However, unlike the usual control powers of "investigation, corrective measures, and impeachment", the NPMs place a greater emphasis on the preventive measures of "discovering problems, guiding constructive dialogue, and finding solutions". Several questions must be asked of the organizational design of the

NPMs to ensure that they fulfill the OPCAT and other related requirements, such as: 1. Does the operational model involve one institution, or multiple? 2. How can the independence of the NPMs be established? 3. How would external experts be used? 4. How would an operational model involving multiple institutions work? The National Human Rights Commission and the Control Yuan should initiate the relevant planning as soon as possible.

講者：鄺慶泰 | Kuang Ching Tai

職稱：內政部警政署刑事警察局科長

Director, Criminal Investigation Bureau, National Police Agency, Ministry of the Interior

講題：從國際經驗看我國國家防制機制之規劃及落實
Planning and Implementation of Taiwan's NPMs in Reference to the Experience of Other Countries

內政部（警政署刑事警察局）為推動禁止酷刑公約之主責機關，業制定施行法草案送交立法院審議。草案中明定由監察院國家人權委員會建立專責之酷刑防制機制；復依該委員會組織法第 2 條，該委員會亦有調查涉及酷刑事件之權責。

Ministry of the Interior (Criminal Investigation Bureau, National Police Agency) is the authority responsible for the implementation of the United Nations Convention against Torture. It has enacted a draft of the Enforcement Act and submitted it to the Legislative Yuan for examination. The draft specifies that the Control Yuan National Human Rights Commission shall establish dedicated prevention mechanisms for preventing torture. According to Article 2 of the Organic Act of the Control Yuan National Human Rights Commission,

因此，監察院國家人權委員會將在我國推動禁止酷刑之工作上，承擔十分重要的角色，紐西蘭的經驗亦可作為我國推動各項工作之參考。期待未來監察院國家人權委員會能與內政部密切攜手合作，為保障人權共同努力。

the Commission is also responsible for investigating incidents involving torture.

Therefore, the Control Yuan National Human Rights Commission plays a very important role in preventing torture in Taiwan. The experience of the implementation in New Zealand can also be used as reference for implementing related tasks in Taiwan. We hope that the Control Yuan National Human Rights Commission can work closely with the Ministry of the Interior to jointly protect human rights.

監察委員 國家人權委員會副主任委員 | 高涌誠

大家好 (Tēnā koutou)，本人很榮幸擔任今天第一場次「紐西蘭國家防制酷刑機制 (National Prevention Mechanism) 運作經驗」的主持人，同時也十分高興國家人權委員會首度邀請到紐西蘭人權委員會 Jaimee Paenga 顧問及紐西蘭監察使公署 Ruth Nichols 顧問，透過視訊與會。

首先為各位介紹本場次 2 位主講人，第 1 位是紐西蘭人權委員會 Jaimee Paenga 法律顧問，Jaimee Paenga 顧問主要負責統籌及協調紐西蘭 NPM 的工作，她也身兼紐西蘭「聯合國兒童權利公約監測小組」的人權委員會代表；第 2 位是 Ruth Nichols 顧問，Ruth Nichols 博士是紐西蘭監察使公署 OPCAT 的首席顧問，她過去除曾在紐西蘭外交貿易部服務，也在衛生領域從事學術工作。

此外，本人亦要特別感謝紐西蘭監察使公署的 Peter Boshier 首席監察使，專程為本次論壇錄製影片。

今天在座的與談來賓，包括輔仁大學法律學院姚孟昌教授、人權公約施行監督聯盟黃嵩立召集人、內政部警政署刑事警察局鄭慶泰科長，及透過網路上收看直播的好朋友們，謝謝大家撥冗參與！

本週六 (6 月 26 日) 適逢《聯合國禁止酷刑公約》生效滿 34 週年，並且更是聯合國大會創立的「國際聲援酷刑受害者日」，我們得以於此時刻齊聚一堂參與論壇，研討如何有效執行 NPM，呼應國際社會倡議終結酷刑的主流價值，實在具有重大且寶貴的意義。

國家人權委員會即將於今年啟動 NPM 試行計畫，我們除了邀請捷克的人權律師崔寶維 (Pavel Doubek) 博士，分享捷克執行 NPM 經驗之外，本會的


NPM 小組亦針對訪查兒少安置機構設計系統性的訪談問項，並結合各相關國際人權公約，擬訂屬於臺灣兒少安置機構的人權檢核清單，之後預計透過招募醫療衛生等專家合作訪查，希望能逐步革除人權黑暗角落的風險因子，杜絕各種形式的酷刑及其他不當對待在臺灣發生。

紐西蘭早於 2007 年即建立 NPM 機制，並由紐西蘭人權委員會協調監察使公署等多機關模式共同執行酷刑防制工作，迄今已歷時 14 年，相信定有許多值得我國借鏡之處；今天講座主題包括介紹紐西蘭執行 NPM 的經驗，以及相關報告如何在紐西蘭國會發揮影響力，還有紐西蘭如何在嚴峻的新冠肺炎 (COVID-19) 疫情下進行 NPM 的監測工作，精彩可期，接下來就讓我們一同來聆聽與交流，謝謝大家 (Tēnā koutou) ！



OPCAT monitoring in Aotearoa

Jaimee Paenga | Legal Adviser
New Zealand Human Rights Commission Central National Preventive Mechanism



Crimes of Torture Act 1989

- Domestic legislation for the Convention Against Torture and OPCAT
 - NPMs have “unrestricted access” to any places of detention for which they are designated including any person in a place of detention as well as information about the treatment and conditions of those detained in places of detention.
 - CNPM has co-ordinating, liaison functions and as well as identifying systemic issues arising from reports of the inspecting NPMs.
- Designating NPM coverage of other places of detention
 - Public Protection Order residences
 - Community Based Remand Care Homes
 - Managed Isolation and Quarantine


3



OPCAT Monitoring in New Zealand

- Multi-body NPM established in 2007
 - Chief Ombudsman (prisons, immigration detention, health and disability places of detention, court facilities, public protection order residences)
 - Children’s Commissioner (care and protection facilities, youth justice facilities, community based remand care homes, health and disability places of detention for children and young people)
 - Chair of the Independent Police Conduct Authority (police cells and otherwise in police detention)
 - Inspector of Penal Service Establishments (defence force detention)
 - Human Rights Commission – Central National Preventive Mechanism

2



Central National Preventive Mechanism

- Co-ordinating & liaison functions
 - Co-ordinating the multi-body NPM through regular meetings and training
 - Liaising with the SPT and other international NPM(-like) bodies
- Identifying systemic issues
 - Seclusion and Restraint – *Thinking Outside the Box? series*
 - Aged Care facilities – *This is not my home*
 - Historical State Abuse – *Lake Alice*

4



Outline

- Part 1: Overview of NPMs in New Zealand
- Part 2: OPCAT inspection - tools, tips
- Part 3: OPCAT reporting
- Part 4: COVID inspections

Page: 2

Part 1: Overview of NPMs in NZ

- Crimes of Torture Act 1989
 - Provided for establishment of NPMs
 - Set out NPM's functions and powers
 - Set out confidentiality requirements on NPMs
- Established multi-agency NPMs
- Provided funding

Page: 3

NPMs in New Zealand



Page: 4

Multi-functional NPMs: Ombudsman's practice

- Separate teams of inspectors
- Restricted access to OPCAT filing
- Restricted access to schedule of visits/inspections
- Funding systems kept separate
- Reports on NPM work within own Annual Report
- Contributes to NPMs' Annual Report

Page: 5

What are the NPM's functions? (section 27 COTA)

- (a) to examine, at regular intervals and at any other times the NPM may decide-
 - (i) the conditions of detention applying to detainees; and
 - (ii) the treatment of detainees:
- (b) To make any recommendations it considers appropriate to the person in charge of a place of detention –
 - (i) for improving conditions of detention
 - (ii) for improving the treatment of detainees
 - (iii) for preventing torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment
- (c) To prepare at least 1 written report each year on the exercise of its functions to Parliament and provide copy to CNPM.

Page: 6

What are the NPM’s powers?

- Unrestricted access to number/treatment of detainees and their conditions of detention (section 28 COTA)
- Unrestricted access to any part of a place of detention and any person in a designated place of detention (section 29 COTA)
- The right to speak, without witnesses being present, to anyone who may be able to provide relevant information, either personally or through an interpreter (section 30(1) COTA)

Page: 7

NPM’s powers – cont’d

Ombudsmen can also exercise their powers under any other Act, when exercising the NPM function (section 34 COTA)

- Authorise staff (Inspectors) to assist (refer section 11 Ombudsmen Act 1975)
- Require the production of any information, documents, papers or things that, in the Ombudsmen’s opinion, relates to the matter that is being investigated, even where there may be a statutory obligation of secrecy or non-disclosure (refer sections 19(1), 19(3) and 19(4) of the Ombudsmen Act)
- At any time enter and inspect any premises occupied by any departments or organisation listed in Schedule 1 of the Ombudsmen Act (refer section 27(1) of the Ombudsmen Act)

Page: 8

Where can an NPM visit? (section 16 COTA)

any place in New Zealand where persons are or may be *deprived of liberty*, including, for example, detention or custody in –

- A prison
- A Police cell
- A court cell
- A hospital
- A drug and alcohol treatment centre

Page: 9

Cont’d

- A secure facility for people with intellectual disability who are in compulsory care
- An immigration detention centre
- An armed forces detention centre

Each NPM visits specific types of places of detention

Page: 10

Where can the Ombudsman visit?

- Prisons and otherwise in the custody of the Department of Corrections;
- On premises approved or agreed under the Immigration Act 1987;
- Health and disability places of detention including within privately run aged care facilities;
- Residences established under section 114 of the Public Safety (Public Protection Orders) Act 2014; and
- Court facilities.

Page: 11

Ombudsman’s OPCAT resource – as at June 2021

- Two OPCAT inspection teams
- 9 Senior Inspectors
- 10 Inspectors
- 4 Assistant Inspectors
- 2 Report Analyst and Writers
- 2 Programme & Administration Officers
- Input from wider office: Principal Advisor, Communications team, Legal team, Finance team, Assistant Ombudsman, Senior Assistant Ombudsman, Deputy Ombudsman
- Inspectors authorised to exercise NPM’s powers on his behalf

Page: 12

Part 2: OPCAT inspections - tools and tips

OPCAT visits:

- Types - orientation visits; brief/ad hoc visits; in-depth inspections; thematic/issues inspections; follow-up inspections
- Announced and unannounced
- Day/night/weekends
- All areas within the detention facility
- Speak to anyone
- Access all relevant documentation



Page: 13

Tools we use

- Inspection criteria – to date, based on APT guidance; under revision
- Observations
- Interviews – detainees, staff, others
- Surveys
- Focus groups
- Remote communications – eg, zoom calls
- Workbooks
- Laptop; cameras; printer (approval letter)
- Authorisations letter (laminated)
- Photo IDs (laminated)
- Letter announcing inspection
- Letter hand-delivered to facility director (unannounced inspection) itemising documents needed by end of inspection (electronically where possible)

Page: 14

Inspection criteria

- A guide; not prescriptive
- Based on international law, guidance and best practice
- Are human rights focused
- Relevant to type of detention
- Useful –
 - Transparency – let the facility know what the Ombudsman is looking for;
 - Consistent with preventive approach; and
 - Promotes consistency and fairness.

Page: 15

Inspection Criteria – prisons

- Treatment
- Reception into Prison
- Decency, Dignity and Respect
- Healthcare and Wellbeing
- Protective Measures
- Purposeful Activity and Transition to the Community

Page: 16

Inspection - Preparation

- Preparation
 - Research: facility, previous inspection reports; other oversight body's reports; incidents; complaints; databases)
 - Departmental and facility websites, media statements, etc.
 - Allocate: who to focus on what – responsibilities for collecting data, analysis and writing up
 - Briefing: inspection team lead, health and safety, key issues of focus
 - Admin: travel, accommodation, personal admin
 - Confidentiality: of place of detention to be inspected if unannounced

Page: 17

Inspection - Practical Tips

- Essential to gather information from different sources (e.g. interview, observation, documentation) in order to validate information
- Need access to databases, including medical
- Orientation visits can last between 2-4 hours; inspections 3 and 12 days and include weekends, early mornings and evening
- Need to visit at different times in order to observe reception/induction, medical rounds, etc.
- Dedicated private room for team to meet on site
- OPCAT team debriefs morning/lunchtime/evening
- Office commitments should be re-allocated so can focus on inspection
- Request keys/radio to facilitate independence on site
- Need to bring supplies into the facility where difficult to go in and out; location isolated
- Long days/physically demanding
- Health and safety – policy; tools; debrief from staff when enter unit

Page: 18

Post-inspection

- Oral debrief on general observations to director/manager at end of inspection
- Debrief on lessons learnt - what went well; how to improve next inspection
- Data analysis; request further info if needed
- Draft text on area of responsibility - inspection team lead coordinates
- Draft recommendation(s), if necessary
- Draft provisional report
- Internal peer review and NPM sign-off
- Consult on provisional report (sent to facility director/manager and relevant government agency)
- Refine having regard to comments from place of detention
- Produce final report; prison, mental health and COVID-19 reports published on Ombudsmen's website
- Follow-up and track progress

Page: 19

Part 3: OPCAT reporting

- Purpose
- Audience
- Types of report
- Structure
- Natural Justice
- Recommendations
- Publication



Page: 20

Purpose

Influence positive change within places of detention that will improve the treatment and conditions of detainees, and promote the prevention of torture and other cruel, inhuman, or degrading treatment and punishment

Page: 21

Audience

Crimes of Torture Act states that recommendations are to be made to the "person in charge" of the place of detention

However you may also find it useful to consider who else the report could meaningfully be sent to in order to achieve the purpose of influencing change

For example:

- Ministries/departments
- Parliament
- The media
- Available to the public-i.e. prisoners, family members
- of people in the facilities
- 'Civil Society' i.e. Amnesty International



Page: 22

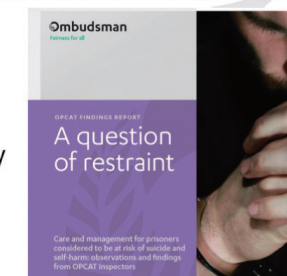
Individual facility reports

- Inspectors' feedback - observations immediately after inspection; stress not the NPM's findings, just inspectors' initial observations.
- Inspection reports – our main form of feedback
 - both thematic and individual facility focus
 - based on evidence gathered as part of the inspection
 - comment on both positives and areas for improvement
 - recommendations, where appropriate

Page: 23

Special reports

- Thematic reports - "A Question of Restraint"
 - Impact:
 - Parliament debate
 - Change to Department of Corrections' restraint policy
- COVID-19 Thematic reports
 - Published 3 thematic reports:
 - Prisons, Mental Health, Aged Care
 - Did not name facilities
 - Listed all recommendations that had been made
 - Chose not to publish individual facility reports



Page: 24

Cont'd

- Annual reports:
 - Chief Ombudsman's Annual Report
 - Joint NPMs annual report
- Other types of reporting:
 - Parliamentary committee hearings -can be asked to speak to hearings and discuss key issues.
 - State reports to UN committees (CAT; SPT)

[New Zealand Office of the Ombudsman OPCAT Reports](#)

Page: 25

Structure of individual reports

We are currently reviewing the form of our reports.

However, generally our reports follow a structure such as:

- Contents
- Foreword
- Facility information
- Methodology
- Assessment of what was seen under each criterion
- Recommendations under each criterion
- May include photos.

Key principles:

Evidence based
 Sound analysis
 Plain English; logical flow

Page: 26

Recommendations: double-smart

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Specific • Measurable • Achievable • Results-oriented • Time-bound | <ul style="list-style-type: none"> • Solution-suggestive • Mindful of prioritisation • Argued • Real-cause responsive • Targeted |
|--|---|



Page: 27

Publication

- The Chief Ombudsman has confidentiality obligations under the Act s33(1) of COTA - every person must keep confidential any information that is given to him or her in the exercise of that person's functions or duties under this Act. However s33(2) allows us to disclose confidential information for the purpose of—
 - (a) enabling New Zealand to fulfil its obligations under the Optional Protocol:
 - (b) giving effect to the Crimes of Torture Act.
- Need to consider how/when/why we are publishing.

Page: 28

Cont'd

- Publication assessment form used when considering publication. This includes questions such as:
 - Will publication of this report assist in preventing torture and cruel, inhuman or degrading treatment or punishment?
 - Would publication of this report be inconsistent with prevention through co-operative dialogue?
 - Does the report contain identifying information about individuals?

If the Chief Ombudsman decides he can publish, he must consider how to publish

- I.e. on website, with a media statement
- Tabled in Parliament etc.

Page: 29

Part 4: COVID Inspections

- Concern that rights were being infringed because of 'emergency measures'
- Developed a statement of expectations
- Decided to do short, focused inspections
- Developed specific criteria



Page: 30

COVID-19 Inspection methodology

- Announcement letter – ‘do no harm’/H&S emphasis; process
- Request for information – including H&S protocols
- COVID test, if facility requested
- PPE; in pairs; short/targeted
- Review policy/records; interviews; observations; debrief
- Reports to facility - provisional (within two weeks); final
- Public report – thematic by sector

Page: 31

Future Trends?

- Managed Isolation Quarantine facilities will continue
- Increase in volume of work – aged care sector
- Reflecting on inspection criteria
- Increasing focus on implementation of recommendations

Page: 34

COVID 19 - Monitoring reports

Facility/thematic

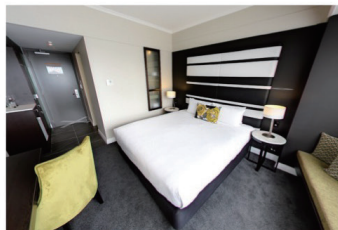
- Purpose
- Audience
- Structure
- Content
- Recommendations
- Publication

Timeliness/relevancy



Page: 32

Managed Isolation and Quarantine



What is a place of detention?

Who is a 'detainee'?

Location

Time

Resources

Access to outside world

Other issues



Page: 33

國家酷刑防範機制的運作關鍵

The Essentials for the NPMs

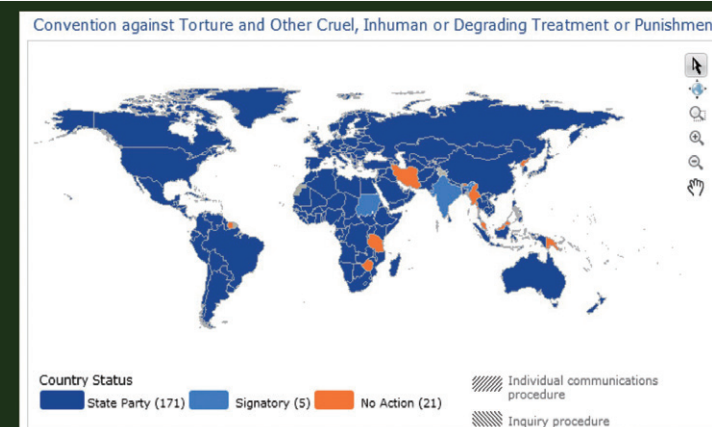
2021/06/23

姚孟昌 Meng-Chang Yao
天主教輔仁大學法律學院

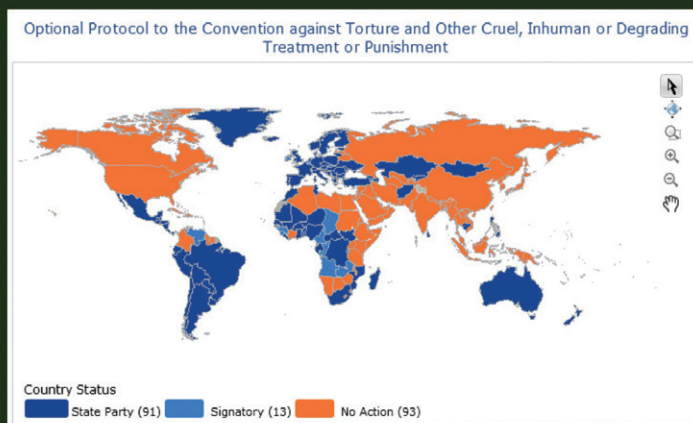
一、序言



二、國家酷刑防範機制的緣起



《聯合國禁止酷刑公約》草案通過日-1984年12月10日；公約開放簽署日-1984年12月10日；公約生效日-1987年6月26日；迄今有171個締約國，已經簽署尚未批准者 5國。



《聯合國禁止酷刑公約議定書》草案通過日-2002年12月18日；開放簽署日-2002年12月18日；議定書生效日-2006年6月22日；迄今有91個締約國，已經簽署尚未批准者 13國。

在《禁止酷刑公約》制定前，國際有非政府組織包括國際法學家委員會和當時的瑞士禁止酷刑委員會主張建立對拘留場所進行預防性訪視，是防止酷刑的有效方式。公約未納入此機制。

其構想被歐洲委員會採納，並發展成為1987年《歐洲防止酷刑和不人道或有辱人格待遇或處罰公約》。不久，歐洲防止酷刑委員會對歐洲委員會所有成員國拘留中心進行預防性訪問的做法證明非常成功，以致聯合國在1990年代決定繼續起草工作。

2002年12日，大會最後通過了《任擇議定書》，2006年6月22日生效。

本議定書締約國，

.....願及公約第2條及第16條要求締約國採取有效措施，防止在其管轄之任何領域內出現酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰行為，

確認各國負有執行此等條款之首要責任，加強保護被剝奪自由者和全面尊重其人權是各方之共同責任...

又願及世界人權會議明確宣告，杜絕酷刑之工作首應注重防止，並要求通過一項公約任擇議定書，以建立定期訪查拘禁處所之防制制度，

確信以定期訪查拘禁處所為基礎之預防性非司法手段，可加強保護被剝奪自由者使其免受酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰，

議定書規定之普遍訪視機制係根據人類共同經驗，酷刑和虐待往往發生在隔絕的拘留場所，這裡的酷刑實施者相信他們不在有效的監測和問責的範圍之內。由於酷刑為所有法律體系和全世界道德行為守則所絕對禁止，因此，只有實施酷刑者的同事和上司下令、容忍或至少是寬恕這種做法，只有酷刑室有效地避開外界，酷刑才會存在與國家之中。

若要等待受害者申訴，一來酷刑受害者已被虐死或受到脅迫諱莫如深。即使提出酷刑指控，受害人也無從證明。況且被害人已經被汙名化，其所言未必能取信公眾乃至於法官。。

因此，唯有將拘留場所置於公眾監督之下，濫權施暴者行為透明，受外部監測。才能維護法治與良政。

非預警、經常性的訪視是有效預防酷刑的方式。NPMs或國際機構可以檢查每個拘留場所、查看監獄登記簿和記錄、有權與每個被拘留者個別談話，可以對酷刑受害者進行醫療調查，所有這些產生強大的威攝效力。

同時，這種訪問使獨立專家有機會親自檢查囚犯和被拘留者所受待遇和總體拘留條件。

社會對待囚犯和被拘留者、包括外籍囚犯和被拘留者的態度，是社會對普遍人權的承諾的一個主要指標。

相關議題

- 1、兩份國際法文件的關連性？
- 2、同時批准與實施此兩份文件是必要？

紐西蘭	批准 禁止酷刑公約 1989
	加入 禁止公約議定書 2007
澳洲	批准 禁止酷刑公約 1989
	加入 禁止公約議定書 2007
英國	批准 禁止酷刑公約 1988
	加入 禁止公約議定書 2003
加拿大	批准 禁止酷刑公約 1987
	加入 禁止公約議定書 NA

3、《禁止酷刑公約議定書》在於國際人權體制中有何特殊性？

4、為何《禁止酷刑公約議定書》對於各締約國落實《禁止酷刑公約》的國家義務是如此要緊？

5、締約國可以任意對公約與議定書的條文提出保留？

議定書與公約、NPMs與NHRI、
國家與聯合國之間相互加強，
目標是在國家內形成
真正的人權文化。

三、國家酷刑防範機制的 法律依據

《禁止酷刑公約議定書》

請特別注意有顏色註明部份

第一條

本議定書的目的是建立一個由獨立國際機構和國家機構對存在被剝奪自由者的地點進行定期查訪的制度，以防範酷刑和其它殘忍、不人道或侮辱之處遇或懲罰。

第三條

締約國應在國家層級設立、指定或維持一個或多個防止酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之訪查機構(以下稱國家防制機制)。

第四條

1.締約國應依據本議定書，允許第2條及第3條所指機制，對其管轄及控制下任何因公務機關之命令、教唆、在其同意或默許下，致個人被剝奪自由或有被剝奪自由之虞之處所(以下稱拘禁處所)進行訪查。進行訪查之目的在於必要時加強保護使其免受酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰。

2.根據本議定書之目的，剝奪自由是指任何形式之拘禁或監禁，或因司法、行政或其他公權力機關之命令，將特定人置於公共或私人拘束環境下，不得隨意離開。

第十七條

締約國最遲於本議定書生效或其批准或加入後一年內，應維持、指定或設立一個或多個獨立之國家防制機制，負責在國家層級防止酷刑。為本議定書之目的，在符合議定書規定之前提下，分散於各單位所建立之機制亦均得指定為國家防制機制。

第十八條

- 1.締約國應確保國家防制機制職權之獨立性及其人員之獨立性。
- 2.締約國應採取必要措施確保國家防制機制之專家具備必要之能力及專業知識。締約國應致力於性別平衡以及國內民族及少數群體之適當代表。
- 3.締約國應承諾為國家防制機制之運作提供必要資源。
- 4.締約國在設立國家防制機制時應適當考慮到有關促進及保護人權國家機構地位之原則(巴黎原則)。

第十九條

國家防制機制最低限度應具有如下權力：

- (a) 定期檢查於第4條所指拘禁處所被剝奪自由者之待遇，以期必要時加強保護，使其免受酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰；
- (b) 參照聯合國之相關規範，向有關機關提出建議，以期改善被剝奪自由者之待遇及條件，防止酷刑及其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰；
- (c) 就現行立法或立法草案提出建議或意見。

第二十條

為使國家防制機制能夠履行任務，本議定書締約國承諾賦予此等機制：

- (a) 取得關於第4條所指拘禁處所內被剝奪自由者之人數、拘禁處所之數量及其位置之一切資料；
- (b) 取得關於被拘禁者之待遇與拘禁條件之一切資料；
- (c) 查看所有拘禁處所與其裝置及設施；
- (d) 得以在無他人在場下，單獨或於必要時由翻譯人員協助，詢問被剝奪自由者以及國家防制機制認為可提供相關資料之其他人；
- (e) 自由選擇所欲訪查之處所與詢問之人；
- (f) 有權接觸防範小組委員會、傳送資料及與其會晤。

第二十一條

1. 對於向國家防制機制提供任何資料之人或組織，不論其資料之真偽，任何機關或官員均不得因此命令、施加、許可或容忍對該人或該組織為任何處罰，而該人或該組織亦不得因此受到任何形式之不利。

2. 國家防制機制蒐集之機密資料應予保密。個人資料非經當事人明示同意不得公布。

第二十二條

國家各主管機關應檢視國家防制機制提供之建議，並就可能採取之執行措施與國家防制機制進行對話。

第二十三條

本議定書締約國承諾公布並發送國家防制機制之年度報告。

第三十條

締約國不得對本議定書作出保留。

第三十五條

防範小組委員會委員及國家防制機制成員應享有獨立行使職務所必要之特權及豁免。

防範小組委員會委員應享有一九四六年二月十三日聯合國特權及豁免公約第二十二節所規定之特權及豁免，但須遵守該公約第二十三節之規定。

相關議題

1、《禁止酷刑公約》與NPMs的關聯

第一條：酷刑定義

第二條：國家義務

第十條：關於禁止酷刑的人權教育

第十一條：系統性檢視與逮捕、拘禁、監禁相關之規則

第十二條：對於酷刑進行調查

第十三條：受理酷刑受害者之申訴

第十五條：採納酷刑受害者的證詞作為指控加害者的證據

第十六條：防止公職人員或任何行使公權力人員施加、教唆、同意或默許進行未達第1條所定義酷刑程度之其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之行為。

2、是否參照聯合國國家防範機制準則 (Guidelines on National Preventive Mechanisms)？

3、國家人權委員會可以涵括NPMs？NPMs與國家人權委員會的關係為何？

4、NPMs的權力屬性以及其與其他憲政機關的關係？

5、NPMs如何與聯合國之禁止酷刑小組委員會或其他國家之NPMs合作。

6、我國除批准議定書或通過關於《禁止酷刑公約施行法》外，是否需要為國家酷刑防範機制訂定組織法與職權行使法？是否必須如此才能確保NPMs的職能與獨立運作，且在執行相關職務時，才有約束行政機關的法源依據？

禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇

或處罰公約施行法草案條文及其立法理由

第一條

為實施聯合國一九八四年禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約（The United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment，以下簡稱公約）及其議定書，以落實禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰之國際強行規範，並充實憲法保障人權意旨，特制定本法。

為有效杜絕各種形式與手段之酷刑為當權者濫用，落實已具國內法律效力之公民與政治權利國際公約第七條所明文之「禁止酷刑或不人道刑罰」，並具體回應2013年人權兩公約國際審查之意見（結論性意見與建議第11點），爰制定「禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約」施行法。

第二條

公約所揭示之禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰之規定，具有國內法律之效力。

民國104年7月1日立法院通過「條約締結法」，依其第十一條第一項第一款但書，若條約有無法交存之情況，應由主辦機關報請行政院轉呈總統逕行公布，又同條第二項規定，前述之條約自總統公布之生效日期起具國內法效力。本條確認公約具有國內法律地位之效力。

第三條

為本法之目的，酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰應依公約規定及聯合國禁止酷刑委員會所作之標準認定之。

一、明定酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰應依公約及聯合國禁止酷刑委員會訂定之國際標準認定。

任何國際文書或國內法律有適用較廣之規定者，依其規定。

二、任何載有或可能載有適用範圍較廣之規定的任何國際文書或國內法律不受本條第一項之限制，以落實人權保障之意旨。

第四條

任何法令之制頒、司法判決之作成及行政措施之採行，均應符合公約及其議定書之目的及宗旨、聯合國禁止酷刑委員會及所屬委員會所為之決議、國家報告之審查意見、認定個人申訴案件之決定及一般性意見。

為落實公約規定，適用公約之任何法令之制頒、司法判決之作成及行政措施之採行，應符合公約及其議定書之目的及宗旨、聯合國禁止酷刑委員會及所屬委員會所為之決議、國家報告之審查意見、認定個人申訴案件之決定及一般性意見。

第五條

各級政府機關及受政府委託執行公務之人行使職權，應符合公約及其議定書之相關規定。

公約第一條明定，公約所規範之行為係由公職人員或以官方身分行使職權之人所為之行為，故於本條明定各級政府機關及受政府委託執行公務之人於行使職權時，應符合公約及其議定書之相關規定，俾保障人民免受不法侵害。

第六條

政府為落實公約及其議定書規定並推動禁止酷刑相關工作，應於監察院設酷刑防制委員會，辦理下列事項：

- 一、定期檢查各級政府管轄和控制下任何確實或可能有人因公權力機關之命令或唆使而被剝奪自由，或在其同意或默許下被剝奪自由的地點；
- 二、依據聯合國相關準則，向有相關機關提出建議以改善被剝奪自由者的待遇和條件，防範酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰；
- 三、就現行立法或立法草案提出建議或意見。
- 四、接受申訴與調查各級政府涉及違反公約或有違反公約之虞諸情事。
- 五、推動各級政府與各國政府、國內外非政府組織及人權機構共同合作。
- 六、推動相關之人權教育。
- 七、督導各級政府履行公約所載之各項國家義務。

依公約及其議定書之規定，每一締約國最遲於本議定書生效或其批准或加入一年後，應維持、指定或設立一個或多個獨立的國家防範機制，於國家層級負責酷刑之防範。我國目前雖未設有符合聯合國巴黎原則（Principles relating to the Status of National Institutions）（The Paris Principles）之國家人權委員會，考量監察院行使之職權，除調查、糾正、彈劾、糾舉外，尚得定期巡察中央與地方機關及其工作、設施。依據「監察院巡迴監察辦法」第2條規定，巡察之目的包括調查行政及其所屬機關之工作及設施有無違法或失職，以及調查中央或地方公務人員有無違法或失職。依同辦法第3條規定，巡察之任務包括關於公務人員有無違法失職情形

第七條

任何人於本公約及其議定書下所應受保障之權利遭受侵害或有受侵害之虞時，有權向酷刑防制委員會提出申訴。

任何人或法人團體知悉有前項情事時，亦得代為提出申訴。

酷刑防制委員會於接獲申訴後應立即進行調查，公布調查結果，並依法做必要處置。

一、任何人於本公約及其議定書下所應受保障之權利倘遭受侵害或有侵害之虞時，應有權向酷刑防制委員會尋求救濟，以落實本公約及其議定書下相關權利之保障。

二、任何受害人皆有請求權，當事人有不明確或懼於提出申訴之可能，故應納入公民訴訟（actio popularis）之概念，由任何人或法人團體代為提出申訴。

三、酷刑防制委員會於接獲申訴後應立即調查，並公布調查結果，依法做必要處置以確實履行其所被賦予之任務。

第八條

如有充分理由相信任何人於另一國家將有遭受酷刑之危險，我國不得將該人驅逐、遣返或引渡至該國。

為實施公約第三條之規定，爰明文規定當任何人於另一國家將有遭受酷刑之危險時，我國不得將該人驅逐、遣返或引渡至該國。

第九條

政府應建立禁止酷刑報告制度，於本法施行後一年內提出初次國家報告，並於其後每四年提出定期國家報告。

國家報告應依聯合國相關規定及報告準則撰寫。

國家報告應邀請曾任或現任聯合國禁止酷刑委員會委員或國際獨立專家審閱，政府並應依審閱意見檢討、研擬後續施政及立法。

一、本法依禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約第十九條之規定，明定應於公約依本法施行對我國生效後一年內提出初次國家報告，其後應每四年提出定期國家報告。

二、明定本條所稱之國家報告應依聯合國相關規定及報告準則撰寫。

三、為落實國家報告，明定應邀請曾任或現任聯合國禁止酷刑委員會委員或國際獨立專家審閱，且政府應依審閱意見檢討暨研擬後續施政及立法。

<p>第十條</p> <p>政府應與各國政府、國內外非政府組織及人權機構共同合作，以保護及促進公約所保障人權之實現。</p> <p>政府應建立評估公約明定落實與影響之人權指標及政策、法案之影響評估。</p>	<p>一、公約規定之落實，除應就公規定事項協調聯繫辦理外，更有必要與外國政府及國際間之非政府組織及人權機構合作，以保護及促進其所保障各項人權之實現，爰明定第一項。</p> <p>二、明定為落實公約應建構人權指標及執行相關政策與法案之影響評估。</p>
<p>第十一條</p> <p>各級政府機關執行公約及其議定書之各項規定所需之經費，應優先編列。</p>	<p>為執行公約及其議定書之各項規定所需之經費，具有編列之相當優先性，爰明訂本條規定，以確保公約及其議定書之有效執行。</p>

<p>第十二條</p> <p>各級政府機關應依公約及其議定書規定之內容，就其所主管之法令及行政措施於本法施行後一年內提出檢視清單，有不符合公約及其議定書規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制（訂）定修正或廢止及行政措施之改進。</p>	<p>公約所揭示之規定，係國際上最重要之禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格之待遇或處罰之規範。為有效杜絕各種形式與手段之酷刑為當權者濫用，落實已具國內法律效力之公民與政治權利國際公約第七條所明文之「禁止酷刑或不人道刑罰」，並具體回應2013年人權兩公約國際審查之意見，爰明定各級政府機關應依公約規定之內容，檢討所主管之法令與行政措施，並於本法施行後一年內提出檢視清單，有不符合公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。</p>
---	---

要建立台灣的 NPMs
我們需要那些法律？
法律中應有那些規定？

- 1、筆者不會假定 台灣的NPMs必然就是監察院，因為兩者之間固然有些功能相當，但是運作的職權仍有所不同。唯應由法律明確指定或設立NPM，且需給予其明確的Identity，如此才能使其具有獨立性與能見度。
- 2、NPMs的組成、職權、與權限必須由法律明確訂定之。
- 3、又NPM 成員行使職務時，需要有身份附帶的特權與豁免權。這點也必須在法律上明訂。
- 4、NPMs 如何接受公共監督以及與其他憲政機關如立法院或行政院的關係亦應明訂之。

四、國家酷刑防範機制準則的要點 (Guidelines on National Preventive Mechanisms)

禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格待遇或處罰小組委員會根據《任擇議定書》，有指導與幫助各國之國家防範機制履行其應承擔的義務。小組委員會綜合《年度報告》與對國家的訪視經驗，於2010年發佈《國家防範機制準則》。

藉此澄清小組委員會對國家防範機制的建立和運作的期望。

基本原則-貫穿NPMs的所有層面

重點一、國家防範機制應當補充而不是取代現有的監督體制，不應當排除其他同類互補制度的設立或運作。

重點二、國家防範機制的任務和職權應當符合《任擇議定書》的條款。其職權應有法律甚至是憲法的明確依據。

重點三、應確保NPMs的運作、成員的獨立性、財政自主與所需資源的適足性。

重點四、根據《任擇議定書》第4條，規定國家防範機制的往訪監督職權延伸到包含所有剝奪自由的場所。

重點五、國家防範機制重點在於預防。政府應該有後續進程，以期執行國家防範機制的任何建議。

重點六、締約國應保障從事履行NPMs者不因其工作而受到任何形式的制裁、報復或其他阻礙。

重點七、確保NPMs的有效運作是締約國持續的義務。

關於NPMs的確認與設立

重點一、國家防範機制最晚於《任擇議定書》對該國生效後一年內建立。批准時也可根據《任擇議定書》第24條作出宣佈。

重點二、締約國指定承擔國家防範機制的機關後應通知小組委員會，且應公開廣泛宣傳，使公眾知曉此機制的存在與職能。

重點三、國家防範機制應以公開、透明和相容並蓄方式廣納公民社會參與。其成員除需有專業、知識，也必須顧及背景與能力的多樣性。

重點四、為維持公正與獨立，其成員不應兼有可引發利益衝突或職權衝突的職務。

重點五、國家應確保國家防範機制的成員及其工作人員都能享有為獨立開展職能所必需的特權和豁免權。

關於NPMs運作

重點一、國家應根據《任擇議定書》第4條和第29條的規定，允許PM視察有效或實際統治之內的所有剝奪或限制自由的場所以及疑似場所。

重點二、國家應確保NPMs依照其所決定的方式以及時間進行經常性的訪視。且在訪視中能與被拘禁、羈押、監禁、留置、收容者進行私下訪談，並應有權隨時對上述場所進行無預警訪視。

重點三、國家不應下令、實行、允許或放任任何個人或組織應因與NPMs聯繫或提供任何資訊(無論其是否準確)而受到制裁、報復、阻礙或不公待遇。

重點四、國家應就涉及NPMs職權的法律草案通知NPMs。NPMs得就任何現行政策或法律、或政策或法律草案提出建議與意見。

重點五、國家應公佈並廣泛傳播NPMs的《年度報告》，並應確保將報告提交給國會並得到後者審議。

重點六、NPMs行使職權應避免利益衝突。

重點七、NPMs 其成員及其工作人員應經常地審查其工作方式，並進行培訓。

重點八、被指定為NPMs除了根據《任擇議定書》規定的職責以外也履行其他職能，其NPMs的職能應當安排在獨立的單位或部門，並且有自身的工作人員和預算。(這點提醒對我國)

重點九、NPMs成立之後應制定計畫，在盡快展開並完成對國家管轄範圍之內的所有剝奪或限制自由的場所或疑似場所的訪視。

重點十、NPMs掌握資源需適足於完成上述訪視。訪視後提出報告，報告應包含向有關主管機關提交的建議。得就與NPMs相關的現行政策或法律以及政策或法律草案向政府機關提出建議和意見。NPMs應當且確實與國家就其建議之執行情況進行對話，並且對執行情況進行追蹤。

制度的生命

不僅是邏輯，也是經驗。

五、借鑒他國經驗

特別報告員以自己國家奧地利為例說明足夠數量的訪問人員與專家如此關鍵。

「1999年，奧地利議會在聯邦內政部設立了人權諮詢委員會，由11名成員組成，下設6個地區訪問委員會，這些地區委員會各由6至8名獨立專家組成。奧地利是個小國，這些委員會只有能力探訪警察局拘留中心和拘留所。

總共有大約50名委員會成員和委員會專家花費大量時間，進行訪問，撰寫報告，設立專項問題工作組，並就如何改善被員警拘留期間的人權向內政部長提出建議。《任擇議定書》設想的國家預防機制除了定期訪問警察局拘留所和拘留中心，還須訪問本國所有司法監獄、審前拘留中心、少年犯拘留中心、軍事監獄、精神病院以及移民、庇護和其他方面的拘留中心，因此，顯然必須為該體系投入大量資源，它才能發揮有效作用。」

參考 A/61/259，2006年

奧地利人口860萬、面積83,855平方公里。



「特別報告員根據以往的經驗，深信獨立專家不宣佈就訪問所有拘留場所的制度是最為有效和最可持續的機制，有利於逐步形成基於尊重人的尊嚴和人格完整而不是基於恐懼、排斥和輕視的監獄文化。

對監獄進行訪視的關鍵在於不受限制地出入所有拘留設施、對被拘留者進行獨立的身體檢查。另外包括與被拘留者進行個別交談，監獄官員不能到場監臨或記錄談話。否則，被拘留者就不能對訪視人員產生信任，這種信任對於得到真實資訊是絕對必要的。」

參考 A/61/259，2006年

聯合國「禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格待遇或處罰小組委員會」訪問德國後對德國國家酷刑防範機制的報告與建議，基於《國家防範機制準則》評估德國NPMS目前所面臨的挑戰和困難的各項策略：

「建議訪視以突擊性為主；應要求NPMS成員與工作人員定期聯合審議其工作方法，並開展進一步培訓，以加強他們單獨和集體有效履行《任擇議定書》交付給他們的職責的能力。...不會因為沒有發生酷刑事件的報告鬆懈NPMS的工作。」

「NPMS的職責不是監督現有的監督機制，而是履行其自身在加強對被剝奪自由者的保護與預防。同時，應避免工作和任務的重疊，以便高效地利用資源，並確保不會發出相互矛盾的信息。」

「NPMS進行訪視時應與現有機制合作，包括查訪老人安養機構。這部份尚需加強。由於人力、資源、培訓不足，訪視就適當活動，並不全面。例如就待遣羈押、使用人身束縛、預防性拘留和單獨監禁等複雜問題尋找解決辦法。」

「德國NPMS人事變動頻仍，因為NPMS資源不足，以及某些成員無法專責。致使無法維持NPMS的專業與效能。遴選成員機制未充分遵守《國家防範機制準則》。內部沒有足夠的醫學、心理和其他相關專家。因缺乏明確的法律依據和/或資源，限制NPMS的作為。」

「建議NPMS制定向公眾宣傳其任務和工作的策略，並以便捷的方式供公眾提供相關資訊。」

「德國NPMS缺乏充足的差旅預算、開展後續查訪的能力不足、沒有充分的行政支持團隊。經常被迫需要被監督的行政部門實際提供資源。此為應優先處理事項以確保和加強其運作的獨立性和外界眼中的獨立性。」

「對拘留著300到400個囚犯的大型場所的查訪視只持續一天。小組委員會建議國家預防機制確保其對拘留場所進行查訪的時間與該場所的規模、性質和複雜程度相稱。」

「NPMS未設法查閱所有必要資料，包括被拘留者和事故登記簿以及醫療記錄。且由於不存在醫療記錄或由於保存醫療記錄的不良，在查閱醫療記錄方面存在困難。建議NPMS應能及時、定期和暢通無阻地查閱被拘留者的資料。所有拘留場所都應保存事故登記簿和醫療記錄。」

「德國NPMS聯邦局，一名非專職成員要負責370個拘留處所。聯合委員有四名非專職成員負責13000個處所。能否落實NPMS工作？可想而知。」

「在訪視過程中，無醫療人員協助體檢、也為遵守保密與自願原則。受訪者對於訪視以及NPMS的職責無太多認識。」

「小組委員會注意到，NPMS某些成員側重于被拘留者提出的個人申訴並試圖解決這些申訴。

這並不是國家預防機制的任務。小組委員會提醒NPMS的任務不同於其他努力禁止酷刑的機構的任務。其特點在於預防方法，這包括確定酷刑和虐待的模式及發現酷刑和虐待的系統性風險。

NPMS不應試圖調查或解決個人申訴，而應告知被拘留者如何以及向誰提出個人申訴，並努力確保申訴機制作為一種預防手段的有效性。」

「小組委員會注意到，在最後與剝奪自由場所負責人舉行的會議上，NPMS沒有提醒主管部門，對剝奪自由者任何形式的恐嚇或打擊報復都將構成違反締約國義務的行為。」

即使如奧地利與德國等先進法治國家都會有這些缺失，我國豈能不敬謹其事，認真以對？

台灣NPMS也應就小組委員會提出的問題預先防範，務必使得台灣的NPMS不會流於形式，無法有效落實《議定書》的要求。

六、關係我國國家酷刑防範機制 能否成功的關鍵

1、NPMs主事者除須具備專業能力，尤需具備獨立、廉潔、堅持人道、富有同理同情心、敢於發奸摘伏的品格。如何選任恰當人選是關鍵。

2、除了主事者的企圖心以及素質，人民對NPMs的認同與支持才會使NPMs足可對民選政府構成壓力，如何在憲政體制中確保NPMs善盡職責，非僅僅流於形式，是我國面臨的一大挑戰。

3、NPMs也必然衝擊警政與矯正機關中的組織文化，如何令NPMs與現有執法機關產生良性互動，將反酷刑公約的精神貫注於官僚體制與大眾社會，進而改變台灣法政文化中崇尚威權與重典的心態？將是與談人最關切的事。

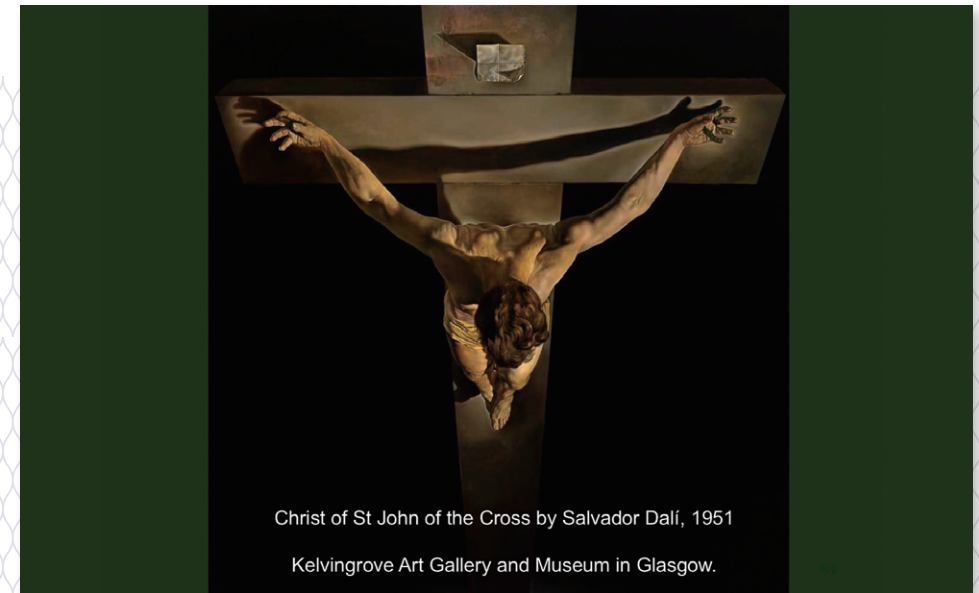
4、NPMs的人力配置、財政與行政支援的充足性是NPMs能否成功關鍵中的重中之重。關係到NPMs能否順利進行訪視。如果按照德國與奧地利之例子，我國法務部所屬矯正處所、內政部警政單位內拘禁室與移民署的收容中心、衛生福利部所屬社服、長照、精神醫療機構、教育部的特教學校、國防部的緊閉室，數量超過兩千間，絕對人數達6位數。如何將其納入期程，進行定期與不定期訪查，且頻率與涵蓋率達到足以預防的效能，這將是極大的挑戰。

5、NPMs的訪視發現問題，然後呢？報告寫一寫，結案？

完備的制度、適足的資源與共同的
協力是絕對必要，

主事者的專業、委身與堅持，
更是關鍵。

七、結語



Christ of St John of the Cross by Salvador Dalí, 1951
Kelvingrove Art Gallery and Museum in Glasgow.



The mood and temper of the public in regard to the treatment of crime and criminals is one of the most unfailing tests of the civilisation of any country.-Winston Churchill in the House of Commons (20 July 1910)



謝謝聆聽

國家酷刑防制機制的組織設計

黃嵩立

人權公約施行監督聯盟 召集人

「預防酷刑」職權之重點

- 無論 NPM 設置於監察院或NHRC，國家人權委員也兼具監察委員身份，擁有調查權。
- 不同於「調查、糾正、彈劾」之**監察功能**，NPM 著重「發掘問題、引導建設性對話、協助解決問題」的**預防功能**。
- 具有究責職權的監督者，所發掘的真相有其限制。NPM 應摒除「接受申訴啟動調查 + 事後究責」的模式，改採上述「預防」模式。
- 先前監察院訪查的**機構種類、頻率、目的**，與OPCAT之要求不同，亦缺乏定期訪查的所需資源與專長。
- 除訪查外，應提出法律與政策修正建議，並提供教育、訓練（指引第31, 33, 35段）。

國家防制機制準則 CAT/OP/12/5, SPT 2010

- 8. 應當保障國家防範機制運作的**獨立性**。
- 10. 應根據《任擇議定書》第4條，規定國家防範機制的訪視職權延伸到包含**所有剝奪自由的場所**。
- 11. 應根據《任擇議定書》的規定，為國家防範機制提供充足的**資源**，使之能有效地開展工作。
- 12. 國家防範機制在根據《任擇議定書》開展其職能時應享有完全的**財政和運作方面的自主權**。
- 13. 國家主管當局和國家防範機制應當設制一個國家防範機制的**追蹤流程**，以期執行國家防範機制可能作出的任何建議。

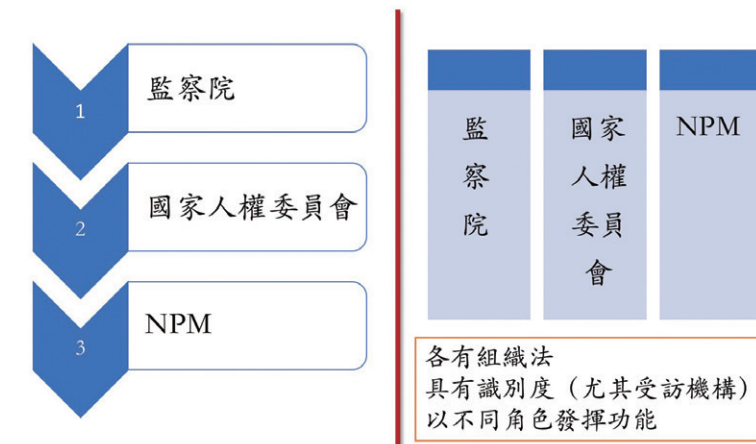
設計問題 1：一個或多個機制

- OPCAT 第 17 條
 - 締約國最遲於本議定書生效或其批准或加入一年後，應維持、指定或設立**一個或多個獨立之**國家防制機制，負責在國家層級防止酷刑。
 - 為本議定書之目的，在符合議定書規定之前提下，**分散於各單位**所建立之機制亦均得指定為國家防制機制。
- 單一機制：運作單純，但資源不足
 - 訪視機關 X 訪視頻率
 - 訪視人員資格與授權

設計問題 2：「獨立」單位

- OPCAT 18(4) 設置NPM時，應考慮巴黎原則。
- 國家防制機制指引（聯合國文件CAT/OP/12/5）第32段強調，**若其他機關被指定為NPM而同時有其他功能，其NPM功能應設置分別之單位或部門（unit or department），並有職員編制及經費。**
- OPCAT雖未強調立法設置，但SPT多次表明。
- 建議：依據《禁止酷刑公約施行法》，訂定《NPM組織法》《NPM職權行使法》

獨立機關的概念模型



設計問題3：如何運用專家

- NPM 所需專長：醫、護、心理、身心創傷鑑定與處理
- 聘任
- 與各種專業團體合作
 - 訓練
 - 長期合作
 - 訪視頻率
 - 行使公權力

設計問題 4：如何運作多機關模式

- 紐西蘭為例：考慮NHRC本身的職權與資源
- the **Ombudsman**: prisons and those in the custody of the Department of Corrections, health & disability places of detention including privately run aged care facilities, Immigration premises, children & young persons residences, Public Protection Order residences, court facilities
- the **Independent Police Conduct Authority**: police custody including court facilities
- the **Children's Commissioner**: children & young persons' residences
- the **Inspector of Service Penal Establishments**: Defence Force.
- The **Human Rights Commission** has a coordination role as the Central NPM with responsibilities for coordination, reports, systemic issues and liaison with the UN.

多機關模式：獨立性與協調

- 職權獨立
 - 可能指定既有的行政機關為NPM之一 (例：警政署督察室 或 國防部總督察長室)
 - 該機關仍隸屬行政指揮系統，影響其職權獨立性
 - 其任務與職權有限，不見得完全符合OPCAT要求
 - 資源/經費是否充足 (排擠既有職權?) 獨立編列
- 工作模式與指揮關係：能否達成OPCAT期待?
- 荷蘭法務部「安全與法務督察局」負責協調荷蘭的NPM，雖編制在法務部，但其運作獨立
- NHRC 如何「協調」多機關之工作?
- 監察院的角色

多機關模式：NPM 與國會關係

- OPCAT 第十九條：NPM 應具備以下基本權力：
 - (a) 定期檢查拘禁處所；
 - (b) 參照聯合國規範，向有關機關提出建議；
 - (c) 就現行立法或立法草案提出建議或意見。
- NPM 之報告應該在立法院得到關注與討論
- 分散機關，國會不審視NPM報告
- 國會不關切，使NPM的地位和可見度無法提高

Soft power 並非 weak power.

OPCAT Art. 20 締約國承諾賦予NPM

- (a) 取得關於第4條所指拘禁處所內被剝奪自由者之人數、拘禁處所之數量及其位置之一切資料；
- (b) 取得關於被拘禁者之待遇與拘禁條件之一切資料；
- (c) 查看所有拘禁處所與其裝置及設施；
- (d) 得以在無他人在場下，單獨或於必要時由翻譯人員協助，詢問被剝奪自由者以及國家防制機制認為可提供相關資料之其他人；
- (e) 自由選擇所欲訪查之處所與詢問之人；
- (f) 有權接觸防範小組委員會、傳送資料及與其會晤。

結論

- 一個或多個機關皆可行，各有挑戰
 - 獨立
 - 系統性訪視
 - 資源
 - 專長
 - 與國會關係
- 有效預防的工作模式
 - 強力訪視、軟性處理
 - 發掘問題、協助解決

從國際經驗看我國國家防制機制之規劃及落實

與談人
 鄭慶泰 | 內政部警政署刑事警察局 科長

1

大綱

- 一. 國內法化推動歷程
- 二. 施行法草案條文重點
- 三. 我國規劃之國家防制機制
- 四. 引據紐西蘭國家防制機制
- 五. 積極推動事項
- 六. 結語

2

國內法化推動歷程

102年兩公約初次國家報告審查，建議我國應及早施行禁止酷刑公約
 總統府人權諮詢委員會議訂內政部（警政署刑事警察局）主責推動

3

施行法草案條文重點·共計10條

4

我國規劃之國家防制機制

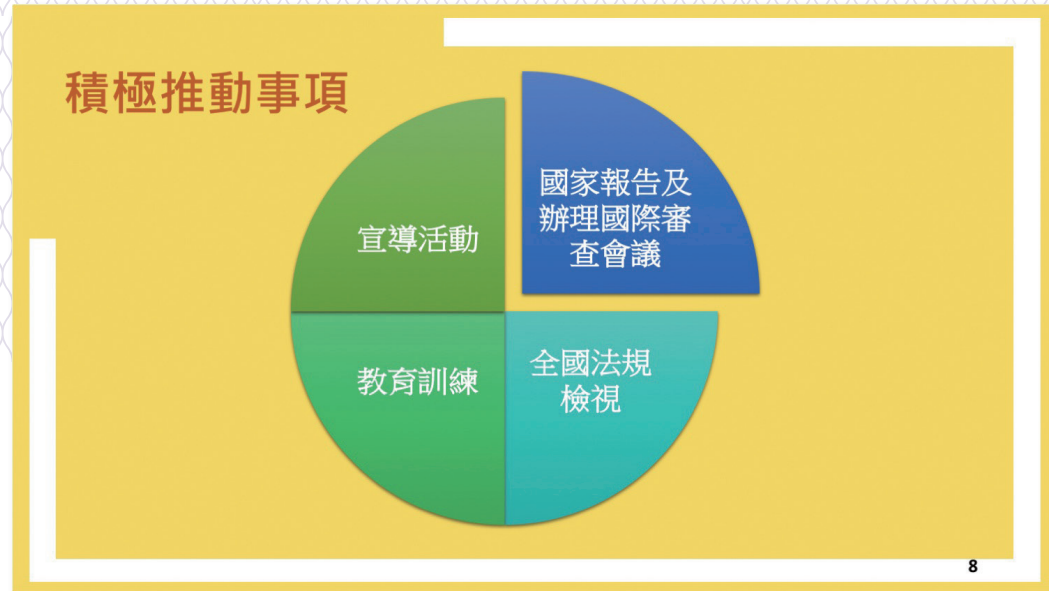
監察院國家人權委員會

• 109年1月8日制定公布「監察院國家人權委員會組織法」第2條第1款規定，該會依職權或陳情調查涉及酷刑之事件。

5

引據紐西蘭國家防制機制

6



結語

- 監察院國家人權委員會將在我國推動禁止酷刑之工作上，承擔十分重要的角色，期待未來與監察院國家人權委員會密切攜手合作，為保障人權共同努力。

9



第2場/

漁工人權之權宜船、仲介議題

第1場

第2場

第3場

講者：王美玉 | Wang Mei-yu

職稱：監察委員 | Member, Control Yuan

講題：杜絕海上奴工 – 打擊人口販運

Putting an End to Forced Labor at Sea - Combating Human Trafficking

少數國人在其他國家註冊投資經營的非本國籍漁船 (Flag of Convenience, 簡稱 FOC, 俗稱權宜船), 以降低經營成本, 但權宜船上外籍漁工的勞動人權迭受批評。

2019 年 12 月綠色和平基金會發布的報告中指出, 台灣人投資經營的萬納杜籍「大旺號」與「金春 12 號」兩艘漁船, 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。其次, 美國每年提出的「人口販運問題報告」一再指出我國權宜船對外籍漁工勞力剝削問題層出不窮, 監察院呼籲政府應全面檢討船東及仲介機構的監督管理機制, 保護權宜船上漁工的勞動人權。

台灣政府對於權宜船及外國籍漁船並無管轄權, 惟台灣仲介機構為這些漁船仲介的境外漁工遭強迫勞動與剝削, 仍嚴重影響政府形象。

2015 年台灣高雄籍「福賜群」號漁船發生涉有虐待印尼籍漁工 SUPRIYANTO 致死事件, 遭到國際輿論的關注與批評。農委會當時不知道漁工有兩份勞動契約, 一份是「申請核准」使用, 一份是「實際執行」版本不同, 實

際執行的契約內容被批評是宛如「賣身契」的不合理勞動契約, 甚至有外籍漁工每月支領薪資只有美金 50 元, 外籍漁工基本勞動權益遭到嚴重剝削, 違反經濟社會文化權利國際公約之規定。

農委會是境外漁工許可聘僱的主管機關, 針對國際間關注的外籍漁工的勞動權益保障, 從 2017 年起施行「遠洋漁業三法」, 並訂定「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」, 具體規範保障境外漁工的基本勞動條件。

2019 年 3 月 20 日再增訂漁工、經營者及仲介機構三方簽約全程錄音錄影保存、實施仲介管理與評鑑機制、執行國內外港口檢查與境外漁工訪查, 以回應各界要求改革的聲音及監察院的糾正, 但外籍漁工遭到勞動剝削仍然時有所聞, 政府相關部門仍待努力落實執行。

另外由勞動部主管的境內漁工許可聘僱, 除應提升境內漁工參加勞保的比率外, 更應杜絕外籍漁工被仲介非法轉入「黑市勞動市場」涉嫌人口販運, 才能遏阻外籍漁工被剝削以及強迫勞動的事件。

Some domestic ship owners register and invest their ships in other countries (Flag of Convenience, FOC) to reduce operating costs; however, the labor rights of migrant fishers on these FOC ships have been a highly controversial issue.

A report issued by the GREENPEACE Foundation, in December 2019, indicated that two fishing vessels "Da Wang" and "Chin Chun No.12" invested and operated by Taiwanese nationals but registered in the Republic of Vanuatu were suspected of forced labor concerns such as violent acts on foreign fishermen, overtime work, and questionable wage deductions. Secondly, the Trafficking in Persons Report (TIP Report) released by the United States has repeatedly mentioned our country's FOC ships for labor exploitation issues related to migrant fishers on the ships. The Control Yuan urges the government to comprehensively review the supervision and regulation mechanisms of ship owners and the intermediary agencies to protect the labor rights of the fishermen on the FOC ships.

In reality, the Taiwanese government has no jurisdiction rights over FOC ships and foreign fishing ships; the government's image is seriously tarnished by these forced labor and exploitation issues of overseas fishermen who are brokered by Taiwan's intermediary agencies.

In 2015, the incident Indonesian fisherman, where he, SUPRIYANTO, was abused to death on the fishing boat "Fu Tsz Chiun" from Kaohsiung attracted widespread negative attention as well as criticism from international bodies. The Council of Agriculture was not aware that fishermen were given two different versions of labor contracts to sign: one for "application" purposes and the other is for the "actual implementation." The actual contract was criticized as a "soul-selling contract" with unreasonable contract terms. According to the contract, some migrant

fishers' wages amounted to a meager US\$50 per month. The basic labor rights of migrant fishers have been severely exploited and it violates the provisions of the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights (ICESCR).

The competent authority for the employment permits of overseas fishermen is the Council of Agriculture. To protect the labor rights of migrant fishers, the Council of Agriculture implemented three relevant laws; the "Act for Distant Water Fisheries" starting in 2017 and formulated the "Regulations on the Authorization and Management of Overseas Employment of Foreign Crew Members" to specifically regulate and protect the basic labor rights of overseas fishermen.

On March 20, 2019, additional clauses were formulated, including a video recording of the contract signing process for all three signing parties (fishermen, business operator, and intermediary agency), implementation of intermediary agency management and assessment mechanism, inspections of domestic and overseas ports as well as conducting visits to overseas fishermen, and to respond to reform requests and rectifications from the Control Yuan. However, the issue of migrant fishers' exploitation still exists, hence relevant government departments need to put in more effort.

In addition, the employment permits of domestic fishermen are regulated by the Ministry of Labor and shall not only facilitate the increase of the labor insurance ratio of domestic fishermen but also prevent migrant fishers from being illegally brokered on the "laborer's black market" becoming human trafficking and stop the exploitation of migrant fishers and prevent forced labor.

講者：蕭新煌 | Hsin-Huang Michael Hsiao

職稱：中央研究院社會學研究所兼任研究員

Adjunct Research Fellow, Institute of Sociology, Academia Sinica

台灣亞洲交流基金會 董事長

Chairman, Taiwan-Asia Exchange Foundation

中央大學客家學院 講座教授

Chair Professor, College of Hakka Studies, National Central University

總統府 資政

Senior Advisor to the President of Taiwan (ROC)

講題：權宜船與漁工仲介制度暴露了什麼弊端？該怎麼解決？

Malpractices Exposed in the FOC and the Migrant Fishers Brokerage System and Solutions

1. 「權宜船」(Flag of Convenience) 的黑幕知多少？行政院、農委會、交通部、外交部、勞動部、法務部、內政部都有話說, 也都有責任, 卻都很無奈。應如何處置權宜船的管轄權和防範可能的人口販運、強迫勞動和漁工人權問題？看來, 這不是我國單方面可處理解決, 而需國際協力合作才行。
2. 「漁工仲介制度」的黑心有多黑？境內和境外漁工被剝削的狀況有別嗎？對仲介制度的稽查、監督管理是否也有不同？
3. 「權宜船」上的漁工人權恐怕更黑, 更不為人知, 其仲介黑幕如何揭開？「金春 12 號」和「大旺號」兩個個案所暴露的真相應做為重大教訓, 並以此做為政府更積極地去要求和處置台灣船主的法律責任。

1. What do we really know about the use of "Flag of Convenience (FOC) ships"? The Executive Yuan, Council of Agriculture, Ministry of Transportation and Communications, Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Labor, Ministry of Justice, and Ministry of the Interior all have something to say. They are all responsible but also helpless. How do we resolve the issues of jurisdiction over FOC ships and prevent possible human trafficking, forced labor, and human rights issues involving migrant fishers? These issues cannot be unilaterally resolved by Taiwan and we must work with the international community.
2. How bad is the "migrant fishers brokerage system"? Are there differences in the exploitation of migrant fishers in Taiwan and offshore? Are there different audit and supervisory management for the brokerage system?
3. The human rights issues of migrant fishers on "Flag of Convenience" may be even more severe and less known. How do we unveil the secret practices of the agency arrangements? The truth unveiled in the "Chin Chun No.12" and "Da Wang" cases should serve as lessons for the government to actively impose regulations and process the legal liabilities of Taiwanese shipowners.

第 2 場 /

漁工人權之權宜船、仲介議題

講者：陳瓊妤 | Mofly Chen

職稱：綠色和平海洋專案負責人 | Ocean Project Lead, Greenpeace

講題：權宜船與外籍漁工人權問題

Human Rights Issues of FOC Ships and Migrant Fishers

綠色和平至今共出版五份外籍漁工人權相關調查報告，發現遊走於法律灰色地帶的權宜船，難以規範其非法漁業與強迫勞動問題。以設籍在萬那杜，台灣人經營的「大旺」船為例，在 2019 年與今年最新的綠色和平調查報告中，兩度被漁工投訴強迫勞

動，一名印尼漁工疑似被台籍幹部肢體暴力致死，另一名漁工則於 2020 年被鑑定為人口販運被害人，究竟是船籍國責任，或是台籍幹部與船東的責任？權宜船又該如何規範？

As of now, Greenpeace has published five investigative reports on the human rights of migrant fishers and we have come to realize the difficulties with regards to regulating illegal fishing and forced labor issues on Flag of Convenience (FOC) ships as they fall under the grey areas of law. Take the fishing vessel "Da Wang," operated by Taiwanese nationals and registered in the Republic of Vanuatu, as an example; the fishermen of the vessel filed complaints about forced labor twice and this information is included in the latest Greenpeace investigative report this year as well as in the investigative

report published in 2019. An Indonesian fisherman's death was suspected to be a result of physically abused by a Taiwanese cadre, and another fisherman was identified as a victim of human trafficking in 2020. This raises the questions of whether the country of registration should be responsible for regulating such incidents and how the Taiwanese cadre and the ship owner should be held accountable for these incidents. The most important question is how FOC ships can be stringently regulated.

講者：張致盛 | Chih-Sheng Chang

職稱：行政院農業委員會漁業署署長

Director-General, Fisheries Agency, Council of Agriculture, Executive Yuan

講題：臺灣遠洋漁船外籍船員權益保障精進政策——以仲介與權宜船為例

Improvement Policy for Rights Protection of Foreign Crew Members on Taiwanese Distant Water Fishing Vessels — Actions Taken on Flag of Convenience Vessels and Employment Agents

我國於 106 年新訂外籍船員相關管理辦法，對仲介採許可、保證金制度輔以相應罰則，並藉由評鑑機制、申訴處置、船員訪查等措施加強監督管理，未來將研議不透過國外仲介給付船員薪資、提高檢查量能、與來源國合作、明確外籍船員出國時負擔費用等政策，再提升外籍船員人權。

Taiwan promulgated new management regulations for foreign crew members in 2017 and adopted the permit and guarantee deposit system for employment agents as well as imposing corresponding penalties. It also instituted the employment agents review mechanism, grievance response system, and crew member surveys to enhance supervision and management. Taiwanese authorities will further deliberate on advanced policy, including paying salary to crew members not through foreign agents, increasing inspection capacity, working with home countries of foreign crew members, and clarifying specific expenses items borne by foreign crew members when

我國已修改法規，對涉及強迫勞動或人口販運等犯罪之國人或外籍船，不許可投資經營外國籍漁船，以及不得進入使用我國港口，未來將研議建立對外籍漁船進港聯合檢查機制，並在尊重國際法原則及不影響船籍國管轄權之前提下，精進管理。

they exit their country, so as to improve the protection on their human rights.

Taiwan has amended regulations, not granting nationals violating regulations regarding forced labor or human trafficking to invest in or operate foreign fishing vessels, nor foreign fishing vessels involved in these crimes to enter into and use ports of Taiwan. Taiwan will work on establishing joint port entry inspection mechanisms for foreign fishing vessels and improve management on the premise of respecting the principles of international law and the jurisdiction of flag states.

監察委員
國家人權委員會委員 | 王幼玲

各位與談人及線上參與的朋友大家好。

我是人權委員會的委員王幼玲。大家的參與，顯示對今天論壇設定的人權議題的關切。

人權委員會成立以來，今天首次針對酷刑防制及漁工人權舉辦論壇。上午已經分享紐西蘭「國家防制酷刑機制」NPM 的運作經驗。下午我們有整整 2 個半小時要來討論台灣的漁工人權。我是「漁工人權之權宜船，仲介議題」這個場次的主持人。

1990 年業者因應我國保護漁業資源，限制國籍漁船，發展出權宜國籍 (Flag of Convenience, FOC) 的經營模式，2008 年公布「投資經營非我國籍漁船管理條例」，希望可以納入管理，至 2021 年 6 月 1 日止，農委會許可的 FOC 共有 247 艘，而且還有增加的趨勢。因為我國並非權宜船的船籍國，除非涉及違反人口販運防制法，並沒有管轄權。可是在權宜船上發生違反勞動人權，凌虐漁工的事件，卻都被歸類為台灣政府的不積極作為，形成通過許可投資經營的漁船卻自縛手腳無法可管的困境。

在美國將台灣遠洋漁獲列入強迫勞動產品名單之後，重創了台灣的國際人權形象，外籍漁工人權成為台灣最重要且急迫需要解決的議題。特別是本國人投資卻在其他國家註冊插旗的權宜船，以及不易管理的仲介更是重中之重。

這個單元議題，四位主講者分別代表監察院、學者、民間團體、及政府機關，總計 70 分鐘，每人報告 10 分鐘，留下 20 分鐘，期許能夠相互的對話與回應。

第一位與談者是第五屆、第六屆的監察委員王美玉，她長期關心移工權益的議題，我們總共完成 6 個有關外籍漁工的調查報告，含括境內、境外及權宜船外籍漁工遭受權利侵害及人口販運案件。王美玉委員要發表「杜絕海上奴工—打擊人口販運」，她從過去的調查報告整理出侵害台灣外籍漁工的全面性的問題。

人權委員會的顧問蕭新煌教授，提出關鍵性的議題，「權宜船與漁工仲介制度—暴露了什麼弊端？該怎麼解決」，直指外籍漁工人權的結構性問題。

「法外之船『權宜船』的漁工人權危機」，由綠色和平海洋專案負責人陳瓊妤來告訴我們，遠洋漁船上外籍漁工的惡劣工作環境的血淚經歷。

最後漁業署長張致盛署長談「台灣遠洋漁船外籍船員權益保障精進政策—以權宜船與仲介為例」。

這四個講者的議題，前後相互呼應，相互應證。張致盛署長提出的權益保障精進政策，是否能夠回應前面三位講者所陳述指稱的問題，將會激起火花。

杜絕海上奴工 – 打擊人口販運

監察委員 | 王美玉

壹、權宜船上外籍漁工的勞動人權迭受批評：

一、近年來人權意識抬頭，我國少數國人為規避國內法令之規範，如漁船汰建限制、船員人數及資格之規定、作業規範及賦稅徵收等，轉而至管理鬆散或無實質管理的國家註冊權宜船，即我國人投資經營的非本國籍漁船 (Flag of Convenience，簡稱 FOC，俗稱權宜船)，藉以降低經營成本。

二、據農委會漁業署統計截至 2021 年 3 月 30 日止，我國權宜船數計 241 艘，並有增加的趨勢，如下表所示：

表 1 登記投資經營非我國籍漁船 (權宜船) 統計資料

國別	船數	國別	船數
合計	241		
萬那杜	71	索羅門	3
巴拿馬	73	諾魯	16
塞席爾	36	庫克群島	6
巴布亞紐幾內亞	6	俄羅斯	2
美國	4	密克羅尼西亞	10
貝里斯	7	韓國	1
馬紹爾	5	吐瓦魯	1

資料來源：農委會

三、權宜船上外籍漁工的勞動人權迭受批評，包含：

(一) 美國發布 2020 年人口販運問題報告明確指出：「我國因調查人力及協議不足，讓臺灣籍漁船以及臺灣船東擁有的權宜船勞力剝削問題持續受挫。」

(二) 環境正義基金會 (EJF) 於 2018 年至 2019 年調查了臺灣 62 艘漁船 (59 艘台灣國籍、3 艘權宜船)，發現扣留工資 92%、超時工作 82%、語言虐待 34%、身體虐待 24%、工資低於最低工資 (美金 450 元)18%。

(三) 綠色和平基金會於 2019 年 12 月 9 日發布「Seabound: The Journey to Modern Slavery on the High Seas」報告指出，有 34 名印尼籍漁工投訴 13 艘遠洋漁船，包括 5 艘臺灣漁船 (含 2 艘為臺灣人投資的權宜船-「大旺號」、「金春 12 號」漁船)、7 艘中國大陸漁船和 1 艘斐濟漁船，涉嫌欺騙、肢體暴力、剋扣薪資、扣留護照及超

時工作等不當對待。另，調查報告中有三艘臺灣遠洋漁船：「連億興 12 號」、「福滿 88 號」及「新展鑫」等漁船，被多名外籍漁工投訴，疑似利用外籍漁工的弱勢處境欺騙他們、扣減薪水、扣押護照、施以暴力對待等。

(四) 2020 年 11 月全球 34 個非營利組織 NGO 向我國政府發布終結遠洋漁業強迫勞動之聯合聲明。

(五) 美國連鎖食品業者 Whole Foods Market, Inc. 資深副總裁 Karen Christensen 於 2021 年 3 月 31 日致函蔡英文總統。

貳、面對人權團體的批評，近年來政府積極解決權宜船勞力剝削問題：

一、法律規定：

(一) 根據「投資經營非我國籍漁船管理條例」第 4 條第 1 項規定，中華民國人非經主管機關許可，不得投資經營非我國籍漁船於海外從事漁業，同條例第 11 條規定，未依第 4 條第 1 項規定取得許可，於海外從事漁業者，處新臺幣 200 萬元以上 1,000 萬元以下罰鍰，並得按次處罰。

(二) 政府積極解決權宜船勞力剝削問題，特別在 2020 年 12 月修正公告「投資經營非我國籍漁船許可辦法」第 2 條及第 6 條，規範我國人不得利用權宜船從事人口販運等行為，如果違反，漁業署得廢止投資經營權宜船之許可。

二、資料比對及行政查處：

(一) 農委會為調查未申報之權宜船，2019 年委由專業機構建立權宜船資料庫，且定期維護與更新，並將該資料庫與各國國際漁業管理組織 (RFMOs) 漁船名單進行比對，與民營船舶資料庫進行比對，從而篩選出疑似我國人投資經營之權宜船，並採取與船籍國聯繫、請外交部洽船籍國等方式，調查這些漁船是否為我國人所投資經營，亦透過「查察我國人投資經營非我國籍漁船 (FOC) 跨部會聯合工作小組」，盼透過跨部會合作調查疑為國人投資經營之權宜船。

(二) 自 2015 年迄今，共有 18 件未經農委會許可即投資經營權宜船案件、1 件未依規定提交前一年度作業資料案件，均經處以罰鍰在案。

三、移送刑事偵辦：

(一) 農委會自 2018 年起依「境外僱用外來船員之遠洋漁船涉嫌人口販運防制法爭議訊息通報及後續處理標準作業程序」移送 11 件我國籍漁船，另依照人口販運防制法移送 2 件權宜船。分別如下：

表 2 農委會漁業署自 2018 年起依「境外僱用外來船員之遠洋漁船涉嫌人口販運防制法爭議訊息通報及後續處理標準作業程序」移送情形

序號	年度	船名	CT 編號	案件情況
1	2018	○○ 118	CT7-****	疑似受虐
2	2018	福牲 11 號	CT6-****	疑似受虐
3	2018	○○	CT3-****	疑似受虐
4	2019	○○ 268	CT4-****	勞力與報酬顯不相當
5	2019	○○	CT4-****	疑似受虐
6	2019	○○	CT7-****	疑似受虐
7	2020	○○	CT6-****	疑似受虐
8	2020	○○ 216	CT7-****	疑似受虐
9	2020	○○ 11	CT7-****	疑似受虐
10	2020	○○	CT8-****	疑似受虐
11	2020	○○ 26	CT4-****	疑似受虐
12	2020	金春 12	萬那杜籍	疑似強迫勞動
13	2020	大旺	萬那杜籍	疑似強迫勞動

資料來源：農委會

(二) 2020 年 2 月 4 日將「疑似人口販運案件通報表」納入標準作業程序後，以通報表通報司法警察機關共 5 件。分別如下表：

表 3 農委會自 2020 年 2 月 4 日將「疑似人口販運案件通報表」納入標準作業程序後，以通報表通報司法警察機關情形：

序號	通報時間	船名	通報事由
1	2020.2.13	○○ 216	疑似受虐
2	2020.4.13	○○ 11	疑似受虐
3	2020.4.16	○○ 12	疑似受虐
4	2020.4.27	大旺	疑似強迫勞動
5	2020.4.27	金春 12	疑似強迫勞動

資料來源：農委會

四、漁工申訴：

(一) 勞動部自 2009 年 7 月 1 日起建置 1955 勞工諮詢申訴專線（下稱 1955 專線）提供中文、泰語、印尼語、越南語及英語等 5 國語言之服務，外籍漁工倘遭受不當對待，均可撥打 1955 專線申訴。權宜船漁工除得向該主管機關進行申訴外，也得撥打 1955 專線提出申訴案件。

(二) 經統計，自 2016 年至 2020 年 11 月底止，1955 專線受理非屬就業服務法引進的外籍漁工申訴案件總計 278 件，其中 2016 年計 45 件、2017 年計 49 件、2018 年計 55 件、2019 年計 54 件及 2020 年 1 月至 12 月計 81 件。

五、蒐集相關證據，移船籍國處罰：

由於依國際公約規範，權宜船屬船籍國管轄，容許我國能蒐集相關證據，通知並請求船籍國處罰，但是 10 年來卻未曾移送權宜船國裁處，凸顯權宜船管理不易。行政院允應督導漁業署、勞動部等機關，重新審視權宜船勞力剝削的管理機制。

參、臺灣人投資經營的萬那杜籍「大旺號」與「金春 12 號」兩艘漁船，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，農委會漁業署因欠缺法源依據無法執行行政檢查：

一、臺灣人投資經營的萬那杜籍「金春 12 號」、「大旺號」漁船，是根據我國「投資經營非我國籍漁船管理條例」規定，經漁業署許可的權宜船。綠色和平基金會在 2019 年 12 月 9 日發布的「海上奴役」報告，指摘包含這 2 艘漁船在內的 5 艘我國籍漁船或權宜船，分別疑似涉嫌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。農委會漁業署在 2019 年 12 月 9 日接獲報告，並經綠色和平基金會知會相關內容。

二、但我國遠洋漁業條例、「投資經營非我國籍漁船管理條例」都未研訂權宜船的勞動權益相關法令、交通部的港口國檢查不包括漁船，漁業署不是人口販運的責任通報機關，以致「大旺號」、「金春 12 號」漁船分別於 2020 年 3 月 19 日、4 月 8 日進入高雄港，漁業署針對兩艘漁船被指控強迫勞動情事，僅能以函請高雄地檢署偵辦，因為欠缺法源依據無法執行行政檢查。

肆、政府應全面檢討船東及仲介機構的監督管理機制，保護權宜船上漁工的勞動人權：

一、臺灣政府對於權宜船及外國籍漁船並無管轄權，惟台灣仲介機構為這些漁船仲介的境外漁工遭強迫勞動與剝削，仍嚴重影響政府形象。

二、政府將捕撈漁業聘僱的外籍漁工，分為「境內聘僱」與「境外聘僱」，前者是從事近海漁撈的體力工作(簡稱「境內漁工」)，主要依據就業服務法暨相關子法，並適用勞動基準法，受基本工資的保障，由勞動部主管從事境內聘僱外籍漁工的仲介機構。而後者是依據遠洋漁業條例及「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」，從事遠洋漁業工作(簡稱「境外漁工」)，不適用勞動基準法，基本薪資每月 450 美元，由農委會主管從事境外聘僱外籍漁工的仲介機構。

三、勞動部主管境內聘僱外籍漁工的許可與仲介：

(一) 監察院調查發現一名黃姓男子為非法仲介境內漁工，竟可輕易透過靠行的甲仲介機構為他製作不實的切結書及本國船員名冊，讓他成為 24 艘漁船的船員，偽造雇主向勞動部申請招募外籍漁工許可函；黃男又能透過任職的乙仲介機構，將合法的境內漁工通報為失聯，或趁著為雇主仲介漁工的機會，訛報需求人力，之後再將失聯及虛增入境的外籍漁工轉換至其他雇主遭勞動剝削，或轉入其他漁船作業從中牟利。黃男非法仲介行徑，並經臺灣宜蘭地方檢察署以涉犯人口販運防制法，提起公訴。

(二) 本案凸顯勞動部現行審查及管理機制失靈，但勞動部事後不僅未積極清查並通盤檢討現行管理與通報制度的缺漏，以致看不到仲介把漁工轉入黑市的事實，且地方政府將本案疑似人口販運被害漁工的申訴，以勞資爭議處理，勞動部也未能確實檢討，以避免此類問題再次發生，監察院對勞動部提出糾正。

(三) 依據統計，2020 年我國聘僱的境內漁工為 1 萬 1,343 人，境外漁工受到疫情影響而略減至 1 萬 9,642 人，顯然外籍漁工已成為我國漁業不可或缺的勞動力。但黃男涉及的 25 艘漁船，船主曾通報境內漁工失聯共 116 人，其中由黃男曾任職的乙仲介機構所引進的漁工就有 26 人，另外 4 家仲介也共有 44 人，而迄今仍有 76 人下落不明。

(四) 勞動部主管的境內漁工於 2017 年至 2019 年向 1955 專線申訴仲介的案件，共有 1,521 件，內容包括：護照或證件遭扣留、遲不給薪、扣留薪資或給付不完全、

遭違法轉換雇主等等，申訴案件集中在少數仲介，有 1 家仲介被申訴案件甚至多達 110 件。再據勞動部的統計，2015 年至 2020 年境內漁工失聯發生率(5.32%~13.96%)高於一般外籍移工(2.73%~4.02%)，也有集中的現象，有 5 家仲介發生失聯漁工超過 100 人。

(五) 然而，勞動部對這類機構並未能加強監督力道，且為了訪查方便，2019 年執行的專案訪查僅限於製造業及家庭類移工，顯然未能重視外籍漁工權益。此外，勞動部雖補助各地方政府共進用 336 名訪查員辦理訪查，也已要求地方依評鑑成績對仲介定期訪查，但勞動部未能透過地方實際執行狀況，來檢視及評估現行作法的成效與不足，還推說是各地方政府的權責。

四、農委會所主管的境外漁工仲介：

(一) 2015 年台灣高雄籍「福賜群」號漁船發生涉有虐待印尼籍漁工 SUPRIYANTO 致死事件，遭到國際輿論的關注與批評。農委會當時不知道漁工有兩份勞動契約，一份是「申請核准」使用，一份是「實際執行」，版本不同，實際執行的契約內容被批評是宛如「賣身契」的不合理勞動契約，甚至有外籍漁工每月支領薪資只有美金 50 元，外籍漁工基本勞動權益遭到嚴重剝削，違反經濟社會文化權利國際公約之規定。

(二) 為改善境外漁工勞動權益，農委會在 2017 年發布「境外僱用非我國籍船員仲介機構服務品質評鑑作業要點」藉以督促仲介機構注重經營管理及提昇服務品質，維護境外僱用外籍漁工仲介秩序，並做為遠洋漁業經營者選擇仲介機構之參據。農委會共核准 56 家仲介機構從事境外聘僱，每年辦理評鑑後卻未能依照成績持續對仲介定期訪察。但是境外漁工失聯人數集中在少數仲介機構，而船東未申報的情況也漸趨嚴重，使得這些境外漁工如同海上的「幽靈」勞動力，農委會卻未有加強訪查及管理機制，對於仲介如何在來源國招聘漁工，也欠缺拘束性規範與標準，目前除藉由每年 1 次的評鑑外，只仰賴申訴或檢舉，才會進一步查察仲介機構，不過每年仲介遭查獲違規案件卻寥寥可數，2017 年至 2020 年 6 月共計 6 件。

(三) 另外，最被詬病的是農委會核准的我國仲介機構為外國籍漁船居中辦理境外漁工聘僱事宜，與境外漁工所簽訂的勞動契約內容不合理，例如：每日平均工時 12~14 小時，甚至可能會達 18~20 小時，生病時可能只休息很短的時間，可能會有不發零用金或金額未結清的情形。2 名曾由我國仲介機構居間仲介到權宜船上工作的印尼籍漁工指出，每月薪資為美金 300 元、美金 400 元，每日平均工作 16~18

小時，印尼仲介並拖欠薪資。我國政府對於權宜船及外國籍漁船，雖無管轄權，但我國仲介機構為這類漁船仲介的境外漁工遭剝削、虐待等強迫勞動情事，迭遭國際人權組織指責，仍嚴重影響我國漁業形象，因此，監察院要求農委會必須積極補救，並就目前薪資是透過仲介轉發給境外漁工所衍生代墊與剋扣的問題，研議可行解決方案，以保障外籍漁工權益。

(四) 此外，農委會只聘有 10 名國內訪查員、6 名派駐國外漁業專員執行訪查，但 2020 年在國內港口訪查境外漁工的涵蓋率僅能達 2.5%，且由國內訪查發現涉有不法的仲介共 13 件、12 家，明顯低於非營利團體舉報的 27 件、20 家；而漁業專員僅檢查漁獲物，便力有未逮，均凸顯農委會雖有檢討補救，但對仲介機構的監督管理，仍嫌不足，難以有效遏止境外漁工持續淪為強迫勞動受害者的處境。

伍、政府保障漁工的勞動權益仍待落實：

一、農委會是境外漁工許可聘僱的主管機關，針對國際間關注的外籍漁工的勞動權益保障，從 2017 年起施行「遠洋漁業三法」，並訂定「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」，具體規範保障境外漁工的基本勞動條件。2019 年 3 月 20 日再增訂漁工、經營者及仲介機構三方簽約並全程錄音錄影保存、實施仲介管理與評鑑機制、執行國內外港口檢查與境外漁工訪查，以回應各界要求改革的聲音及監察院的糾正，但外籍漁工遭到勞動剝削仍然時有所聞，政府相關部門仍待努力落實執行。

二、由勞動部主管的境內漁工許可聘僱，除應提升境內漁工參加勞保的比率外，更應杜絕外籍漁工被仲介非法轉入「黑市勞動市場」涉嫌人口販運，才能遏阻外籍漁工被剝削以及強迫勞動的事件。

陸、我國除有權宜船管理外，還有漁工「轉運國」、「港口國」甚至漁獲「市場國」的責任，應加強與國際合作，共同打擊人口販運：

一、以我國權宜船大旺號為例，菲律賓籍漁工自菲國馬尼拉搭機至香港，再至我國高雄港登上「大旺號」漁船工作；另外也有權宜船之印尼籍漁工，從斐濟上船工作，在臺灣下船結束工作，返回印尼，漁獲則賣到日本、臺灣。可見，我國除有權宜船管理外，尚具有漁工「轉運國」、「港口國」甚至漁獲「市場國」的責任。

二、為避免外籍漁工遭強迫勞動情事一再發生，行政院允宜督導外交部、農委會漁業署、勞動部、內政部、海洋委員會等相關機關，加強與國際合作，共同打擊人口販運。

柒、監察院仍將持續監督、維護漁工人權：

一、監察院調查 2015 年高雄籍遠洋漁船「福賜群」涉有長期虐待境外漁工致死案件，促使農委會發布「境外聘僱非我國籍船員許可及管理辦法」，保障境外漁工工時、薪資及人身保險、重罰違法船東及仲介；並於 2019 年 3 月 20 日增訂經營者、仲介機構及漁工三方簽約並全程錄音錄影保存，以保障契約內容，至 2019 年 6 月 27 日解除歐盟對我國之黃牌警告。

二、監察院調查 2018 年發生的「福牲拾壹號」漁船涉嫌虐待外籍漁工，為世界首艘違反漁業工作公約 C-188 號而遭國際拘留案件，促使行政院督導相關部會加速推動國際勞工組織 (ILO) 的漁撈工作公約 (C-188 公約) 國內法化作業。

三、監察院調查美國勞工部 2020 年 9 月 30 日公布第 9 版「童工或強迫勞動生產貨品清單」，將我國遠洋漁船漁獲列於其中案件，並有四艘我國籍漁船或權宜船 (「大旺號」、「和春 61 號」兩艘權宜船在內)，涉嫌對漁工欺騙、肢體暴力、剋扣薪資、扣留護照及超時工作等不當對待，因此漁獲遭到美國海關與邊境保護局 (CBP) 發出扣押令，促使農委會於 2020 年 12 月修正公告「投資經營非我國籍漁船許可辦法」第 2 條及第 6 條，規範我國人不得利用權宜船從事人口販運等行為，如果違反規定，漁業署得廢止投資經營權宜船之許可。

監察院仍將持續監督政府落實漁工人權的維護，避免外籍漁工遭強迫勞動情事一再發生。

註：本文摘自監察院之我國遠洋漁船漁獲被美國勞工部列入「童工或強迫勞動生產貨品清單」案 (110 財調 0007)、金春 12 號、大旺號權宜船管理制度案 (110 財調 0006)、仲介管理制度案 (110 財調 0008) 等三件調查報告。

權宜船與漁工仲介制度 暴露了什麼弊端?該怎麼解決?

蕭新煌

中央研究院社會學研究所 兼任研究員
臺灣亞洲交流基金會 董事長

2021年酷刑防制國際運作暨漁工人權專業論壇
2021.6.23

1. 為什麼台灣有這麼多掛外國旗的「權宜船」(FLAG OF CONVENIENCE, 方便旗)(241艘), 其背景和動機為何?商業慣例: 為了逃稅、避規。此詞有貶抑, 但常見, 也具爭議。巴拿馬旗最常被掛。

2. 權宜船的存在還暴露哪些相關的法律、行政管轄權漏洞和難題以及人口販運、強迫勞動、漁工人權等社會問題?台灣船主又理應負什麼責任?去(2020)年公布的「投資經營非我國籍漁船許可辦法」所訂規範效力如何?如果碰到中國籍漁民又似乎更加複雜和敏感, 該當如何處置?有法可處置嗎?或者說, 光靠台灣根本不可能解決, 而須國際協力打擊可能的違規和犯罪。但至少農委會應在今後更從嚴審查許可國人投資權宜船經營。

3. 所謂「黑心」(外籍)漁工仲介制度會比一般「黑心」(外籍)勞工仲介制度更黑嗎?若是, 問題癥結是什麼?外籍漁工有兩類, 一是境內, 二是境外, 其仲介有什麼差別?

4. 我國漁船中，在「境內」有聘外籍漁工是2,798艘(漁工數有11,343)，在「境外」有聘外籍漁工則1,041艘(但漁工數更多，有19,642人)。不論境內、外漁工(總人數是30,985人)，均以印尼、菲律賓和越南三國背景為大宗)。與其他外籍移工一樣也都有失蹤不明的漁工，但算是少數。

5. 全台被許可從事引進移工的仲介機構家數共1,619家(2020年止)，且多分佈六都，其中190家(2020年止)有引進境內漁工的作業。至於境外漁工的仲介機構有56家，在高、屏兩地最多。在境外漁工的19,642人中，有64.3%(12,638)是透過仲介受雇，其餘35.7%(7,004)是自行雇用。問題是這7,004「自行雇用」為境外漁工者，其管道為何?是否也有重重黑幕?不無可能。雖說政府聲稱對於境外漁工仲介機構的規範與境內漁工仲介規範一致，但真相如何?如何有效查核?不無疑問。同時，遭境外漁工申訴的仲介家數在2019年有36件、2020年有21件。但被罰鍰和停業的家數卻一併計算，原因為何?宜分開計算，並明列被停業的家數才對。

7. 境內漁工和境外漁工仲介制度規範和查核似乎一樣，但這兩類漁工的工作狀況恐很不一樣，且查核的難易度很不相同，似宜分別加以規範才妥當。

8. 鑑於「我國籍船」和「權宜船」的法律地位不同，政府管轄權也完全不一樣。權宜船的漁工仲介制度倒底為何?是否更具剝削惡質，但似乎不為外界所知。「權宜船」的台灣船主照說也應負擔同樣的雇主行政法律責任，而其背後的「仲介機構」會是與台灣國籍船的招工仲介相同嗎?這恐怕必須釐清並嚴格規範之。

法外之船「權宜船」的漁工人權危機

綠色和平海洋專案負責人 | 陳瓊妤

什麼是權宜船？

權宜船 (Flag of convenience) 指的是有別於其擁有者的國籍，卻掛上其他國家的船旗。船東選擇將船籍註冊在與其國籍不同的國家，因素往往包含低廉註冊費用及稅項、自由聘請廉價勞工、該國通常無力規管非法漁業以及船上勞動狀況。

權宜船與非法漁業

截至今年 4 月 14 日為止，漁業署資料庫中登記權宜船有 243 艘，國人註冊的船籍國前三名分別是巴拿馬 (73 艘)、萬那杜 (70 艘) 和塞席爾 (32 艘)。其中，巴拿馬已經三度因非法捕撈被歐盟祭出黃牌警告；而萬那杜，長年被國際運輸聯盟 (ITF) 列為重點稽查對象。以今年數據而言，台灣權宜船約有 67% 登記在近七年來曾經被歐盟祭出黃牌與紅牌的國家，這些國家往往無力規管自己的漁船，因此，權宜船上容易成為非法漁業行為 (IUU) 及強迫勞動的漏洞。

年份	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
2012.11	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
2013.11	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
2014.06	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
2014.10	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
2014.12	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
2015.04	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
2015.10	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
2016.04	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
2016.06	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
2016.10	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
2017.02	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
2017.05	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
2017.11	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
2018.07	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
2019.01	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
2019.06	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
2019.12	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
2020.12	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△
2021.02	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△	△

歐盟打擊 IUU 國家名單，2021,2 月

截至 110 年 4 月 14 日止，本會許可之現職人投資經營非我漁船計有 243 艘，名如下

編號	英文船名	國際呼號	IMO	漁船噸數	漁船種類	漁業種類
1	YUHI CHIANG NO.2	YJSJ8	8664254	93.18	漁船	延繩釣
2	YUHI PAO NO.12	YJUN9	8664278	93.18	漁船	延繩釣
3	TUNA LANE NO.2	YJQB3	9715646	93.18	漁船	延繩釣
4	YUHI YI NO.16	YJSB6	8664216	93.18	漁船	延繩釣
5	YUHI YI NO.21	YJSB7	8664228	93.18	漁船	延繩釣
6	DA WEN	YJSG7	8970794	657.5	漁船	延繩釣
7	TUNAGO NO.62	YISA2	9260225	499	漁船	延繩釣
8	TUNAGO NO.61	YJRX9	8996061	499	漁船	延繩釣
9	TUNAGO NO.52	YJRB3	9230610	499	漁船	延繩釣
10	TUNAGO NO.51	YJRB4	9230608	499	漁船	延繩釣
11	TUNAGO NO.32	YJRL7	9230593	498	漁船	延繩釣
12	TUNAGO NO.31	YJRL6	9230581	498	漁船	延繩釣
13	Fortuna No.12	YJRT5	8961779	499	漁船	延繩釣
14	FORTUNA NO.11	YJRT4	8961767	499	漁船	延繩釣
15	FORTUNA NO.1	YJRT2	8966846	499	漁船	延繩釣
16	TUNA PEAK NO.66	YJUB3	8977625	558	漁船	延繩釣
17	SHUN MENG	YJSV9	9192961	498	漁船	延繩釣
18	CHUN I NO.628	S7PW	8947228	470	漁船	延繩釣
19	JIN HONG NO.308	S7PS	8977546	625	漁船	延繩釣
20	CHUN I NO.316	S7QP	8947515	625	漁船	延繩釣
21	CHUN I NO.318	S7QC	8996267	625	漁船	延繩釣
22	CHUN I NO.307	S7QO	8947503	625	漁船	延繩釣
23	MORE RECH	YJSV5	9254991	625	漁船	延繩釣
24	TO CHAN NO.2	YJSZ7	8976205	492	漁船	延繩釣
25	KIN SHUN AN NO.6	YJSF4	8996140	637	漁船	延繩釣
26	SHUENN PERNG NO.202	S7SO	8947187	491	漁船	延繩釣
27	YUHI YI NO.22	YJSB8	8664230	93.18	漁船	延繩釣
28	YUHI CHIANG NO.1	YJSJ7	8664242	93.18	漁船	延繩釣
29	LONGBOW NO.1	YJSL6	8996114	199	漁船	延繩釣
30	LONGBOW NO.7	YJRT7	8956683	499	漁船	延繩釣
31	JAIN YUNG NO.262	S7QE	9223588	497	漁船	延繩釣
32	CHUN I NO.326	S7QJ	8651453	625	漁船	延繩釣
33	TORNG TAY No.1	S7OV	8651154	490	漁船	延繩釣
34	PHOENIX	S7SK	8429991	450	漁船	延繩釣
35	HSIANG FA NO.26	S7SB	8947345	520	漁船	延繩釣
36	LONG YIELD NO.1	S7VA	9042752	405	漁船	延繩釣
37	LONG YIELD NO.3	S7VC	9109457	635	漁船	延繩釣
38	TUNA PEAK NO.6	YJSR6	9211092	558	漁船	延繩釣
39	KOOPS 101	V7HB9	9348120	1152	馬船	雙船兼網
40	KOOPS 102	V7HC2	9349899	1152	馬船	雙船兼網
41	Manhalls 202	V7CN5	9206994	1099	馬船	雙船兼網
42	KOOPS 108	V7H3	9290219	1152	馬船	雙船兼網
43	MARSHALLS 201	V7CN4	9206982	1099	馬船	雙船兼網
44	JUI SHUN	YJRL9	9230622	576	漁船	延繩釣
45	EASTERN STAR	C2AN2	8996097	2386	漁船	雙船兼網
46	EASTERN MARINE	C2AM2	9217369	1099	漁船	雙船兼網
47	ORIENTAL MARINE	C2AP2	9217357	1099	漁船	雙船兼網
48	VI SHUN NO 105	V7SW4	8947467	498	漁船	延繩釣

漁業署 FOC 漁船名單，2021,4 月

權宜船與漁工的強迫勞動 -- 以權宜船大旺為例

2021 年五月底綠色和平東南亞辦公室發佈的「海上強迫勞動」報告中，共有 21 個漁工投訴七艘權宜船涉嫌有強迫勞動，其中有一艘是台灣人經營、掛籍萬那杜的大旺。2019 年底綠色和平東南亞辦公室發佈的「海上奴役」報告中，則有兩艘台灣人經營的權宜船被投訴強迫勞動，分別是金春 12 號和大旺。

大旺連續兩年被投訴，綜觀這兩次的證詞，大旺號已疑似構成濫用弱勢處境、欺騙、人身暴力及性暴力、扣發薪資、苛刻的工作及生活條件，與超時工作等六項 ILO 強迫勞動指標。

根據漁工的證詞，船上共 25 名外籍漁工，另外有船長、大副等 4 名台灣人。同船有幾名印尼漁工月薪只有 3 百美元、不到新台幣 1 萬元，與台灣境外聘僱漁工薪水至少 450 美元不同。然而，同時也有菲律賓漁約中簽訂每個月薪資 650 美元。

漁工們的證詞中顯示，船長和大副經常踢打漁工，「船長會用他很硬的拖鞋丟我們。」平常帶著鐵鉤、用來抓魚的竹竿，也不時朝漁工飛來，有人閃躲不及、被打到瘀青。浪大時，不准漁工進船艙、也不許穿救生衣，有漁工的拇指指甲曾被魚鉤扯下，有人手臂被魚鉤貫穿，或因溼滑而在甲板上摔倒撞傷，但都必須繼續工作。一天工時長達 16 至 20 小時，漁工被台籍幹部以髒話辱罵是家常便飯。

此外，多位漁工都曾目睹台籍幹部對不熟悉漁船作業的漁工拳打腳踢，被用拖鞋、魚鉤或巴掌修理。2019 年六月的某個晚上，一名 19 歲的印尼青年，被大副揮舞的拳頭擊中後腦，目擊者表示該位漁工立刻倒在地上，用手捂著右耳後方，頭與脖子連接的部位。根據死亡證明上的時間，6 月 17 日早上，與該位漁工同房的船員，看到他用手捂著右耳，怎麼也叫不醒，船員找來船長，船長探探鼻息，看到有血流出。那天，成為 19 歲印尼漁工的忌日。

接受綠色和平的採訪時，不只一位漁工認為該青年的死亡可能和大副的暴力有關。其中有漁工說到，台籍幹部原先打算將屍體丟入海中，經其他漁工請求應將遺體送回印尼，才將遺體包裹放入冰櫃中。六月底，在斐濟靠岸後，當地警方開始調查，

有漁工投訴，其他人被迫向警方做假的供詞。此外，並有漁工向印尼駐斐濟大使館投訴船上有漁工死亡，漁工表示「後來他們傳一封 email 給我，說他（死者）是死於疾病。我們從來沒看過他生病，發燒、頭痛都沒有，他很健康。」

綠色和平與聯盟共同舉辦記者會，揭發法外之船權宜船的規管漏洞

2020 年四月，大旺與金春兩艘權宜船在疫情期間返台，因權宜船被政府認定為外國船隻，船上漁工無法入境、也不能回國，還被大旺漁船丟包在台灣，向連同綠色和平在內的「外籍漁工人權保障聯盟」求助，聯盟召開記者會揭露相關事件，要求政府必須有所作為，國內外媒體開始深入調查大旺船上的漁工死亡事件，揭開權宜船上的勞動黑暗面，並暴露此類設籍在國外的權宜船難以規管的相關漏洞。

2020 年 8 月，美國海關與邊境保護局（CBP）以大旺號涉嫌強迫勞動為由，對大旺號及其漁獲祭出暫扣令（WRO），禁止大旺號停靠美國港口，船上漁獲也不可銷往美國市場。2020 年底，大旺船上一位漁工被移民署鑑定為人口販運被害人。

2019 年大旺、金春 12 號被投訴內容：

大旺：

- 1 濫用弱勢處境
- 2 欺騙
- 5 人身暴力及性暴力
- 8 扣發薪資
- 10 苛刻的工作和生活條件
- 11 超時加班

金春 12 號：

- 2 欺騙
- 8 扣發薪資

2021 大旺被投訴內容：

- | | | |
|---------------|----|-----------------------|
| 1 濫用弱勢處境 | —— | 船上一名漁工罹難後，其他漁工被迫作假的供詞 |
| 5 人身暴力及性暴力 | —— | 船長及水手長經常毆打漁工 |
| 10 苛刻的工作和生活條件 | — | 罹難的漁工生前在生病後仍被迫工作 |
| 11 超時加班 | —— | 每日僅休息四小時 |

為什麼權宜船很難規管

不少開放外國船隻入籍的國家，通常無力規範非法漁業及船上勞動情形，因為缺乏透明度、監管不易，權宜船經常被發現從事非法漁業行為和涉及強迫勞動與人口販運，在國際間向來備受爭議。

經營權宜船的公司常常透過複雜的結構進行投資，使得漁船即使被因為非法行為而受到裁罰，也罰不到真正的實質受益人，船東只要再換個公司，漁船換國籍、改名字，還是可以繼續作業。我們在漁工的證詞中經常發現，上船漁工不知為哪個國家的老闆工作，也不清楚自己在海上被不斷的轉運最後終點船是什麼，在哪裡。

相較美國政府的大動作，去年對大旺發出暫扣令（WRO），台灣政府面對大旺號上的漁工死亡及人口販運事件，卻顯得無能為力。雖然漁業署已於 109 年 12 月 11 日修正公告《投資經營非我國籍漁船許可辦法》，有涉及人口販運及強迫勞動情事者，不予許可；已許可者，廢止。但是大旺與金春 12 號卻仍在今年權宜船許可名單中。

同時，即使《投資經營非我國籍漁船許可辦法》有修正，但是相關的勞動條件規範仍不足，例如工資、工時與簽訂合約事項等，權宜船上的漁工也不受臺灣現行與漁工權利最相關的《勞基法》及《境外聘僱非我國籍船員管理許可辦法》保障，致使權宜船不但存在龐大黑數，也對海洋資源與漁工人權造成危害。

另，今年三月底大旺已再度返臺，綠色和平函詢漁業署會否針對大旺進行勞動檢查，得到的回覆卻是「本署亦正研議外國籍漁船進我港口訪查事項之規劃」，除此之外沒有其他行動，其他相關部會如移民署、勞動部亦不見有所動作。各部會的回應又再次凸顯臺灣政府在權宜船管理上權責劃分不清、無法回應國外壓力、與缺乏管理的問題，正好印證監察院日前在遠洋漁業調查報告中點出的問題。

在漁業署的資料庫裡，有登記的權宜船共有 243 艘，以每艘船至少 20 名漁工計算，此刻至少有近五千名漁工與台灣船東簽約，卻不受台灣現行與漁工權利最相關的《勞基法》及《境外聘僱非我國籍船員管理許可辦法》保障。

其他權宜船強迫勞動事件

● 2012 年 Naham 3 號遭海盜挾持事件

台灣船東經營，登記在阿曼的 Naham 3 號，2012 年被索馬利亞海盜挾持，船上有台灣船員沈瑞章，當時政府卻拒絕出面營救，時任行政院長張善政說，「國際上對各國漁船總漁獲量多有設限，Naham3 並非註冊為台灣漁船，我政府如果出面，可能引致國際上質疑台灣以分散漁船國籍化整為零作法規避漁獲量限額的規定。萬一如此，對台灣遠洋漁業的衝擊影響非同小可。」5 年後沈瑞章靠民間募款奔走終獲釋。

我們也發現從 2015 年到 2018 年，政府依違反《投資經營非我國籍漁船管理條例》，而對船主開罰的有 20 案，多半是未經政府許可，處罰金額在舊法時為 30 萬元，新法實施後是 200 萬元。但 Naham3 號即便喧騰一時，卻因沒有證據證明是台灣船主，仍未遭到處分。

● 2016 年和春 61 號漁工殺害船長事件

台灣公司經營，登記在萬那杜的和春 61 號，6 名印尼漁工闖入從高雄港出航、行駛至公海的漁船「和春 61 號」船長室殺害中國籍船長，於隔年被引渡至萬那杜判刑 18 年，綠色和平親身前往萬那杜監獄，探訪六位涉事船員，取得以下證詞：

「船長死前 3 天…我們有整整 2 天都在工作，完全不能休息。因為沒有時間，我們完全沒吃也沒睡。」

「如果你能在像有和春 61 號船長的漁船撐過兩年合約，我想你會流下血做的淚。」

「那四個月，我的心在哭泣，不是只有我被折磨，我的同胞兄弟也不能倖免……」

「（船長）他用掃把打人，叫我們吃飯吃快一點，被叫到名字時要起立。我們常常被他打頭、掌摑，不是一次兩次，三、四個月來是家常便飯。」

國際間對權宜船的呼籲

- 去年美國勞動部首度將臺灣遠洋漁獲列入《童工及強迫勞動製品清單》，報告中特別指出權宜船的運作，讓某些船東藉以規避本國法規與財務的規範。
- 美國國務院每年提出的《人口販運問題報告》也一再指出，臺灣的權宜船對外籍漁工勞力剝削的問題層出不窮，並建議政府應積極解決。
- 國際勞工組織（ILO）2019 年也在印尼舉辦的「海上漁工論壇」提出決議文，呼籲各國應停止權宜船的運作模式。

臺灣遠洋漁船外籍船員權益保障精進政策 ——以權宜船與仲介為例

行政院農業委員會漁業署署長 | 張致盛

外國籍船員已成為國籍遠洋漁船勞動力主要來源，現行僱用約 2 萬 1,000 名外籍船員，主要來自印尼（佔 60%）及菲律賓（佔 30%），還有越南（佔 5%）等國。引進方式約三分之二係透過仲介聘僱，三分之一為經營者自聘。

我國已修改法規，對涉及強迫勞動或人口販運等犯罪之國人或外籍船，不許可投資經營外國籍漁船，及不得進入使用我國港口，未來將研議建立對外籍漁船進港聯合檢查機制，並在符合國際法原則及不影響船籍國管轄權之前提下，精進管理。

我國於 2017 年新訂外籍船員相關管理辦法，對仲介採許可、保證金制度輔以相應罰則，並藉由評鑑機制、申訴處置、船員訪查等措施加強監督管理，未來將研議船東直接給付船員薪資、提高對仲介檢查量能、與來源國合作、明確外籍船員出國時負擔費用等政策，俾提升外籍船員的權益及人權。

未來盼透過落實執行「漁業與人權行動計畫」，強化對權宜船的掌握，精進對仲介管理評鑑，以持續提升我遠洋漁船上境外僱用外籍船員之工作條件及權益。

一、臺灣遠洋漁船外籍船員權益保障

海上漁撈作業環境特殊且辛苦，國人上船意願低，致漁業勞動力缺乏。近 10 餘年來外國籍船員已成為國籍 1,100 餘艘遠洋漁船勞動力主要來源，現行僱用約 2 萬 1,000 名外籍船員，主要來自印尼（佔 60%）及菲律賓（佔 30%），還有越南（佔 5%）等國。引進方式約三分之二係透過仲介聘僱，三分之一為經營者自聘。

為提升我國遠洋漁船上境外僱用外籍船員之工作條件及權益，行政院農業委員會（以下簡稱農委會）與相關部會協商，向行政院研提「漁業與人權行動計畫」，提出「落實勞動條件」、「強化生活條件與社會保障」、「明定收費項目指引」、「監測管理機制能量」、「加強權宜船管理」、「建立及深化國際合作」、「宣導共善夥伴關係」等 7 大因應策略主軸，並研擬具體行動項目，建立制度並落實執行；將就權宜船及仲介管理提出精進政策。

二、權宜船議題

我國在 1990 年因應國際責任制漁業興起及為保護漁業資源，限制國籍漁船新建造須汰換同噸級舊船，藉以管制我國漁撈能力。業者發展出權宜國籍（Flag of Convenience, FOC）漁船的經營模式，購買日本淘汰的中古漁船並轉籍到其他國家，另繼續在臺灣新建造漁船輸出，使得此類外國籍漁船總數接近 300 艘，我國人經營總船數超過日本，徹底轉變漁撈國家的結構，進而衝擊日本市場，使得日本產業界備受壓力。

為因應國際發展趨勢之演變暨配合國際漁業組織之要求，對全球鮪資源合理利用之盡責，1999 年臺日政府間達成協議，由日本負責出資收購輸出之中古船，我國則提供管道讓在我國新建造之權宜船輸入回籍，納入我國管理，另有部分新船透過日本釋出漁業執照（形同減船），轉設籍於萬那杜或塞席爾等國。

2005 年為回應大西洋鮪類資源保育委員會（ICCAT）05-02 號建議案，農委會漁業署（以下簡稱漁業署）以「遠洋漁業重整方案」推動大規模漁船解體計畫並加強

遠洋漁船監控，有效減少全球之大型鮪釣漁船，對全球鮪類資源之永續利用做出具體回應。政府另於 2008 年公布「投資經營非我國籍漁船管理條例」，將國人投資經營非我國籍漁船從事漁業透明化並納入管理。

截至 2021 年 6 月 1 日止，經農委會許可我國人投資經營之非我國籍漁船（FOC 漁船）共 247 艘。我國雖非權宜漁船之船籍國，然而外界認為大多數權宜船之船籍國並無管理能力，所以權宜船從事 IUU 漁撈或漁工人權等問題，均對我國產生負面影響。

（一）管理現況

1. 權宜船採許可制

農委會依「投資經營非我國籍漁船管理條例」及依該條例授權訂定相關辦法與公告¹，投資比率超過漁船價額 50% 或達一定金額以上，非經許可不得投資經營非我國籍漁船於海外從事漁業，異動也應事前申請，並遵守我國、船旗國及沿岸國法規，且應定期向農委會申報作業資料。

2. 配合「遠洋漁業條例」新增重大違規態樣及處罰

未依規定取得許可或違反相關作業規範者，處新臺幣（下同）200 萬元以上 1,000 萬元以下罰鍰；有重大違規行為者，依漁船噸位處 200 萬元以上 3,000 萬元以下罰鍰，並得廢止許可；從事洗魚者，處 6 月以上 3 年以下有期徒刑，得併科 600 萬元以上 3,000 萬元以下罰金，其同時投資經營我國籍漁船者，得依其洗魚數量，扣減其投資經營我國籍漁船相當價值之漁獲配額，從低度轉為積極管理。

（二）強化權宜船管理措施

1. 修改投資經營非我國籍漁船許可條件

為強化對權宜船漁工人權之管理，農委會已修正「投資經營非我國籍漁船許可辦法」第 2 條、第 6 條規定，並於 2020 年 12 月 11 日生效施行，明確規範我國人不得有「強迫勞動」或「人口販運」等行為，倘有前述行為者，將不予許可或廢止投資經營非我國籍漁船之許可。

註 1. 「投資經營非我國籍漁船許可辦法」、「投資經營非我國籍漁船作業辦法」及「投資經營非我國籍漁船作業資料申報辦法」。

2. 漁業港口國措施

農委會於 2021 年 1 月 27 日預告修正「非我國籍漁船進入我國港口許可及管理辦法」，若申請入港漁船經營者涉及強迫勞動或人口販運等情事，經國內司法機關起訴，或經國際漁業組織、外國政府通報，得不許可其入港申請，並刻正進行發布作業。

（三）未來精進作為

1. 研議建立聯合檢查機制

國際勞工組織 ILO-C188 公約內國法化之後，可對外國籍漁船進我國港口涉及勞動權益之檢查提供法源依據；另考量內國法化仍需時間完成，行政院於 2020 年 12 月 30 日第 38 次防制人口販運及消除種族歧視協調會報決議，責成農委會邀集有關機關研議，如何聯合檢查進我國港口之外籍漁船。

農委會於 2021 年 4 月 22 日邀集勞動部、交通部航港局、衛生福利部疾病管制署等機關，召開「非我國籍漁船進入我國港口聯合查察機制」會議，因外國籍漁船進入我國港口勞動檢查尚欠缺法源依據，爰參考 ILO 就 C188 公約之港口國管制（PSC）指引進行規劃；並於 4 月 26 日與前述單位及海巡署，聯合派員了解萬那杜籍大旺漁船船員工作、生活情形，蒐集實務經驗及意見，供後續建立聯合查察機制之模式參考；另有關外國籍漁船涉嫌人口販運相關證據，農委會將研議與內政部等相關機關建立通知船籍國機制的可能性，擴大漁業合作之面向。

2. 強化國人投資經營相關法規

依聯合國《海洋法公約》第 92 條、第 94 條規定，船籍國對該國船舶擁有專屬管轄權；我國並非權宜船之船籍國，對於該等漁船船員聘僱許可及管理、僱用條件、勞資糾紛等爭議並無管轄權。倘國人涉嫌違反人口販運防制法，屬刑事犯罪，我國擁有管轄權，針對此類案件，漁業署發現 FOC 漁船有國人涉入者，均移送相關事證予司法檢察機關調查偵辦。

有關權宜船僱用船員之勞動條件，將朝符合 ILO-C188 公約標準方向研議，刻正蒐集紐西蘭等國有關國人投資經營外籍漁船之相關資料，參酌國際相關案例及實踐情形，在符合國際法原則及不妨礙船籍國管轄權之前提下，研議國人投資經營非我

國籍漁船相關法規納入漁船僱用船員等條件之可行性。

3. 通知船籍國強化管理：

對於國人經營的權宜船涉及違反「人口販運防制法」部分採取措施外，並依《海洋法公約》或《聯合國打擊跨國有組織犯罪公約關於預防、禁止和懲治販運人口特別是婦女和兒童行為的補充議定書》之規定，將相關證據移請船籍國處罰。

三、仲介議題

（一）境外僱用非我國籍船員仲介一般運作方式

漁船業者委託臺灣仲介機構引進船員，臺灣仲介透過船員來源國勞務公司（下稱外國仲介）引進，臺灣仲介需向外國仲介下訂單，外國仲介有些再透過當地掮客（俗稱牛頭）找尋船員，外國仲介提供船員名單予臺灣仲介，再供漁船業者挑選。在船員外派出發前，由外國仲介協助拍攝船員觀看基本權益宣導影片。

一般臺灣仲介機構與漁船經營者形成分工，由臺灣仲介擔負外籍船員部分管理工作，負責與船員家屬聯繫、協助處理意外後續事宜，部分仲介先行代墊外籍船員薪資及相關費用，顯示仲介與漁船經營者複雜關係。

（二）仲介管理現況

1. 仲介機構許可制及保證金制

農委會於 2017 年 1 月 20 日訂定發布「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」，在此之前自然人可擔任仲介，不利管理；新訂辦法強化管理機制，排除以自然人身份從事仲介，仲介機構資格限於漁會、漁業公會、漁業團體或我國公司，目前核准 56 家仲介機構。另仲介機構負責人或代表人曾犯人口販運罪，經有罪判決確定者，不予核准為仲介機構，以規範仲介品質。

申請為仲介機構須依仲介人數規模繳交保證金，由 150 萬至 500 萬元分為 4 個級距。仲介機構未履行契約中有關非我國籍船員工資等應履行之義務，主管機關得以所繳保證金抵償之。

依該辦法在與船員簽訂雙語契約前，經營者、仲介機構負有義務，應將勞務契

約、服務契約應載明事項告知船員，且應全程不間斷錄音及錄影，並保存至少三年。漁業署已提供以船員母語錄製之權益事項宣導影片，協助經營者及仲介機構說明，並促進外籍船員了解自身權益。

2. 提高罰則

依據「遠洋漁業條例」第 42 條規定，未經核准從事非我國籍船員之仲介業務者，處 400 萬元以上 2,000 萬元以下罰鍰；仲介機構違反該辦法規定者，處 100 萬元以上 500 萬元以下罰鍰，並得廢止仲介資格及沒入保證金。

（三）強化仲介監督管理機制

1. 評鑑機制

依據 2019 年起正式實施之「境外僱用非我國籍船員仲介機構服務品質評鑑作業要點」，由農委會、地方政府指派人員及農委會遴聘由勞工、社會、人力資源、企業管理、法律專業或非政府組織等相關專家學者組成評鑑委員會，每年依指標實地進行評鑑，並將歷年仲介機構評鑑成績公布於漁業署官網。評鑑結果分為四等級，若評鑑為不良仲介，將處分一年內不得辦理仲介業務，若情節重大，將廢止資格。

漁業署於 2019 年對 43 家仲介辦理評鑑，結果為甲等 27 家、乙等 12 家、丙等 2 家、丁等 2 家；對丙等、丁等以及評鑑成績乙等但願接受輔導之 7 家仲介機構進行回訪輔導改善。2020 年對 49 家仲介辦理評鑑，甲等 32 家、乙等 15 家、丁等 2 家，其中 1 家連續 2 年丁等，已廢止其仲介許可，另 1 家 1 年丁等，已處分其停業 1 年。目前農委會研擬修訂該辦法，提升仲介評鑑規範及罰則的強度，引入 NGO 成員擔任委員，督促仲介機構注重經營管理及提升服務品質。

2. 船員訪查及申訴處置

漁業署已藉由主動訪查、受理申訴或舉發案件等方式瞭解外籍船員權益是否獲得保障，倘有涉嫌違反該辦法相關規定情事，將進一步調查，經查證屬實、有具體違規事證，依「遠洋漁業條例」第 42 條予以裁罰，情節重大者，得廢止仲介機構之核准。

現行由 10 名訪查員負責訪查工作，每年訪查船數占遠洋漁船總數 10% 左右，

訪查船員數占境外僱用外籍船員總數 2.5%。

另外勞動部已建置 1955 勞工諮詢申訴專線，如接獲境外聘僱外籍漁工申訴，將轉請漁政單位協處。境外僱用非我國籍船員申訴案件 2019 年度共計 49 件，2020 年度為 75 件，一般由漁船船籍所屬地方政府協調處理，倘發現仲介涉嫌違規，會函知漁業署以啟動專案調查，確認違規後依規定核處。

3. 建立與民間團體合作機制

為促進民間團體參與，漁業署邀請漁工團體參加仲介評鑑機制會議，並於訪查時邀請 NGO 團體一同瞭解訪查情形；另定期與 NGO 團體召開座談會進行相關討論，正面回應民間團體訴求，並適時將人權團體等關懷外籍船員組織之意見納入政府決策及調整政策過程。

(四) 未來精進作為

1. 不透過仲介給付船員薪資

境外僱用外籍船員目前採現金給付或雙方約定方式等給付薪資給船員，部分船主委由仲介辦理轉匯事宜。許多案例是船東有付錢，但因來源國仲介因素致使船員未足額領到薪資。

農委會目前研擬修訂該辦法，要求船員薪資應以現金發放及匯入船員指定帳戶為原則，倘為匯款方式，需有船員授權轉付同意書，且授權對象不得為來源國仲介，避免船員薪資遭到苛扣。

2. 與來源國合作

農委會持續透過勞動部與印尼、菲律賓之勞動諮商平臺強化合作，尋求與外籍船員來源國就管理仲介及引進船員相關事宜建立合作機制；另透過外交部協助，尋求與菲律賓及印尼洽簽合作管理漁工聘僱瞭解備忘錄 (MOU) 之可能。

農委會研擬修訂該辦法，將明訂「外國仲介公司」之資格，除來源國有與我國漁業合作者外，外國仲介公司需經該國仲介管理權責機關核准登記，並檢附證明文

件；臺灣仲介若與非法外國仲介合作，將明訂處分罰則。

3. 明確外籍船員出國時負擔費用

境外僱用外籍船員受僱出國登上漁船前及境內僱用外籍船員進入我國工作前，須辦理相關證件、訓練、機票、國內旅費及支付當地仲介服務費，又部分外籍船員於當地國經濟能力多處弱勢，其安家費、出國登船前或進入我國前之相關費用多向當地仲介先借款，如借款過高，易衍生債務束縛問題。

農委會將會同勞動部與來源國諮商，就招募費、訓練費、證照費等明確訂定收費標準，避免船員與來源國仲介產生債務束縛問題。

4. 提高檢查量能

現行每年訪查遠洋漁船外籍船員比例為 2.5%，農委會向行政院研提「漁業與人權行動計畫」，請增人力及經費後，盼提升國內訪查員、國外漁業專員檢查量能。行動計畫規劃以核定後第一年抽查所有進港遠洋漁船船員為目標，瞭解改善情形，對外宣示我政府確保外籍船員權益之決心，並對漁船船主產生警惕效果。

四、結語

人權保障是我政府核心價值，外籍船員為遠洋漁業重要夥伴，執行並不斷精進維護外籍船員權益相關政策，透過各項機制激勵遠洋漁業業者進行改善，促進經營者善盡企業社會責任，由業者與政府共同合作，落實人權保障及維護產業永續經營。

「漁業與人權行動計畫 (草案)」針對權宜船及仲介管理，提出「修改非我國籍漁船進入我國港口許可及管理辦法」、「建立外國籍漁船進我國港口聯合檢查機制」、「研議權宜漁船僱用船員之勞動條件」、「強化仲介管理」、「經營者 (含仲介) 處所文件查核」、「漁船現場及船員訪查」、「明定收費項目指引」、「國際合作」等具體行動項目，期進一步提升我國遠洋漁船上境外僱用外籍船員之工作條件及權益。

第3場/

漁工人權之勞動條件、健康醫療及社會保障議題

講者：蔡崇義 | Tsai, Chung-Yi

職稱：監察委員 | Member, Control Yuan

講題：終止海上奴役：監察院促請機關正視漁工基本人權保障

Stop Forced Labor at Sea: The Control Yuan Urges Competent Agencies to Passionately Campaign for the Protection of Basic Human Rights of the Fishermen

我國西元（下同）2015年10月1日遭歐盟祭出黃牌警告，指認我國為打擊「非法、未報告及不受規範（Illegal, unreported and unregulated, IUU）」漁業不合作之黃牌國家。為此，立法院於2015年7月制定遠洋三法，再加上監察院歷年來立案調查多起涉及外籍漁工人權案件，促使農委會研訂外籍漁工管理辦法，保障漁工基本工時、薪資及人身保險、重罰違法船東及仲介、於2019年3月20日增訂漁工、經營者及仲介三方簽約需全程錄音錄影保存等改善作為，至2019年6月27日解除歐盟對我國之黃牌警告。

惟美國勞工部美東時間2020年9月30日公布第9版「童工或強迫勞動生產貨品清單」，將我國遠洋漁船漁

獲列於其中，並有四艘我國籍漁船或權宜船因此遭到美國發出扣押令。我國近6成遠洋漁業業者會在境外直接銷售漁獲，美國此舉對我國漁業經濟及聲譽影響甚鉅，實為警訊。

我國遠洋漁船作業海域遍佈世界三大洋，為遠洋漁業大國，近年來臺灣政府積極努力提升外籍漁工的勞動條件、健康醫療及社會保障，監察院將持續監督政府機關，落實契約執行、確保船員薪資入袋、嚴辦黑心仲介及船東、推動企業社會責任、加強人權教育及監控漁船等，並希冀行政院設置專責管理單位，積極打擊人口販運、促請司法機關落實對人口販運的追訴及處罰，以及加強國際合作，落實對外籍漁工的保障及提升我國國際形象。

The EU Commission issued a yellow card warning to Taiwan on October 1, 2015, labeling the nation uncooperative in fighting against "Illegal, Unreported, and Unregulated (IUU)" fishing. In view of this, not only the Legislative Yuan formulated three laws under the Act for Distant Water Fisheries in July 2015, but also the Control Yuan conducted many investigations on migrant fishers human rights cases over the years, which facilitated the Council of Agriculture to stipulate management regulations that safeguard proper working hours, wage, and personal insurance for the migrant fishers, and to impose heavy fines on illegal ship owners and intermediary agencies. On March 20, 2019, additional clauses were formulated, including a whole-session video recording of the contract signing process for all three contracting parties (fishermen, business operators, and intermediary agencies). On June 27, 2019, the EU Commission rescinded the yellow card warning to Taiwan.

However, the U.S. Department of Labor (DOL) has included Taiwan-caught fish in its ninth edition "List of Goods Produced by Child Labor or Forced" which released on September 30, 2020, Eastern Time, and four of Taiwan's fishing ships or FOC ships were seized by the

United States. Considering the fact that nearly 60% of Taiwan's distant water fisheries operators sell their catches abroad directly, the act of being listed by the United States is a warning that have a huge impact both on our economy and reputation.

Taiwan's offshore fishing ships operate in three major oceans across the world, and we are deemed as one of the largest distant water fisheries country. In recent years, the Taiwanese government has been actively working to improve the working conditions, health care, and social security of migrant fishers. The Control Yuan will continue to supervise relevant governmental agencies, and to reinforce contract implementation, to ensure crew's fair wages, to severely punish illegal intermediary agencies and ship owners, to promote corporate social responsibility, to strengthen human rights education, and to monitor and regulate fishing ships, etc. We also expect the Executive Yuan to establish a dedicated regulation unit to actively combat human trafficking, urging the judicial authorities to implement prosecution and punishment of human trafficking, strengthen international cooperation, ensure the protection on migrant fishers, and to enhance Taiwan's international reputation.

講者：魏千峯 | John C. F. Wei

職稱：魏千峯律師事務所所長 | Attorney & Chairman, C.F. Wei Law Firm

講題：外籍漁工勞動權利之保障—從司法實務、立法等談起

The Protection of Migrant Fishers' Labor Rights— Views on Legislation and Judicial Practice

前言

外籍勞工？境內僱用外籍漁工、境外僱用外籍漁工之雙軌制

司法實務對於外籍漁工有關勞資爭議之判決

ILO 第 188 號漁業工作公約國內法化及其他相關問題

小結

Preface

Foreign workers? The dual-track system on migrant fishers' domestic and overseas employment

Judicial practice on rulings on migrant fishers' labor disputes cases

The domestication of the ILO Convention No.188 and other relevant issues

Summary

第3場/

漁工人權之勞動條件、健康醫療及社會保障議題

講者：施逸翔 | Shih Yi-hsiang

職稱：台灣人權促進會秘書長 | Secretary General, Taiwan Association for Human Rights

講題：錯亂的漁工政策與架空的人權保障

Confusion in Migrant Fishers Policy and Negligence in Human Rights Protection Created the Current Exploitation on Migrant Fishers in Taiwan

美國勞動部在 2020 年所公佈之「童工及強迫勞動製品清單」，首次將台灣漁獲納入清單，且已有 4 艘台籍漁船或權宜船遭到美國海關與邊境保護局 (CBP) 發出扣押令。但台灣的勞動部持續在外籍漁工的勞動事務失守，宣告境內聘僱漁工納入《勞基法》84-1 的勞動彈性化工作者，並將境外聘僱漁工的勞動保障事務，推給沒有專業的漁業署。至於台灣投資經營的權宜船上血汗漁工，更是勞動部管不到也不想管的範疇。

理應適用於外籍漁工的兩公約施行法，即使法

The "List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor" published by the United States Department of Labor in 2020 included Taiwanese fishery products for the first time. In addition, the United States Customs and Border Protection (CBP) has issued seizure orders for four Taiwanese fishing vessels or Flag of Convenience (FOC) vessels. However, the Ministry of Labor has continued to lose ground in labor affairs for migrant fishers and announced the inclusion of migrant fishers into the scope of workers with flexible work hours in Article 84-1 of the Labor Standards Act, and transferred responsibilities for labor protection of fishermen hired offshore to the Fisheries Agency which lacks the professional capabilities. The exploitation of migrant fishers on FOC vessels that are invested and operated by Taiwanese owners has become something that the Ministry of Labor cannot and does not wish to handle.

理上應該作為外籍漁工勞動人權保障的依據，但實務上仍如海上浪花般虛幻。就算行政院已經責成勞動部研擬國際勞工公約 C188 之國內法化，但至今仍無定論，外籍漁工在台灣的完整人權保障，仍只是修飾用的形容詞。

民間倡議外籍漁工的團體，持續主張台灣應廢除境外聘僱制度、所有外籍漁工應一體適用勞基法，並要求台灣政府應比照聯合國人權公約國內法化的方式，儘速讓 C188 公約國內法化。

The Act to Implement the ICCPR and ICESCR is supposedly applicable to migrant fishers. However, what was deemed as the legal basis for protecting the labor rights of migrant fishers has become as elusive as ocean waves in practice. Although the Executive Yuan has instructed the Ministry of Labor to prepare the domestication of Convention C188 - Work in Fishing Convention, no conclusions have been reached, and the comprehensive protection of the human rights of migrant fishers in Taiwan remains a tantalizing slogan.

Advocacy groups support for migrant fishers rights continue to advocate the abolishment of the overseas employment scheme for migrant fishers in Taiwan, and apply the Labor Standards Act to all migrant fishers. They also request the Taiwan government should follow the implementation of the United Nations human rights conventions and legalize the C188 convention as soon as possible.

講者：施貞仰 | Shih Chen-Yang

職稱：勞動部勞動力發展署署長

Director General, Workforce Development Agency, Ministry of Labor

講題：漁工人權之勞動條件、健康醫療及社會保障議題

Migrant Fishers' Human Rights, Labor Conditions, Health and Medical Services, and Social Security

我國漁船船主僱用外籍漁工從事海洋漁撈工作，依漁船作業之需求，其僱用型態區分為境內僱用及境外僱用兩種類型。境內僱用外籍漁工係依就業服務法引進、許可與管理，適用勞動基準法、職業安全衛生管理法及勞工保險條例等國內勞動法

The owners of Taiwanese fishing vessels hire migrant fishers for offshore fishing. The hiring practices can be divided into domestic hiring and offshore hiring based on the requirements for fishing vessel operations. The hiring, permissions, and management of migrant fishers in Taiwan are implemented in accordance with the Employment Service Act, governed by domestic labor regulations including the Labor Standards Act, Occupational Safety and Health Act,

令，由勞動部主管；境外僱用外籍漁工係依遠洋漁業條例許可與管理，由行政院農業委員會主管。現行兩部會係依職掌法規，分流管理並協調合作，共同維護外籍漁工權益。

and Labor Insurance Act, which are all administered by the Ministry of Labor. The permissions and management for the offshore hiring of migrant fishers are regulated by the Act for Distant Water Fisheries which is under the administration of the Council of Agriculture of the Executive Yuan. The two government agencies currently implement separated management, coordination, and cooperation in accordance with the regulations on their duties to jointly protect the rights

監察委員
國家人權委員會委員 | 紀惠容

各位與會先進，大家好：

我是國家人權委員會委員紀惠容。很榮幸擔任第三場主持人。

剛剛聽完上一場漁工人權有關「權宜船、仲介」議題論壇，相信大家一定深深覺得台灣在漁工人權上仍有很多需要努力與進步空間，接下來我們要談漁工人權的「勞動條件、健康醫療及社會保障」等議題。

首先介紹這場論壇與談來賓，監察委員蔡崇義，國家人權委員會人權諮詢顧問魏千峯，民間代表台灣人權促進會秘書長施逸翔，官方代表勞動部勞動力發展署署長施貞仰。謝謝你們的參與。

我國聘僱外籍漁工有兩大管道，一是境外聘僱外籍漁工，一是境內聘僱，這兩類的勞動條件、健康醫療、社會保障是不同的。境外聘僱外籍漁工是指被聘僱至遠洋作業的漁工，不管是我國船或權宜船聘僱，都不在我國勞健保之列，目前因為疫情影響，人數降至一萬九千多人。而境內聘僱漁工，他們是依我國「就業服務法」受僱至台灣沿近海作業，有勞健保，但受保率僅約五成，總聘僱人數約一萬多人(109年11,343人)。

比較讓我們擔心的是，遠洋漁船的外籍漁工，長期處於高危險的惡劣工作環境，只要漁船出海一趟，惡劣的工作環境，令人難以想像，包括：每月薪資可能還拿不到最低美金450元的底線、沒有舒適的休息空間、喝不到乾淨的水、伙食醫療差、無洗澡空間、再加上長時間大量的勞動，讓他們成為最底層的血汗勞力。這些人不適用我國法令，他們的勞動條件差、健康醫療及社會保障不足，超時工作已成常態，部分外籍船員遭到嚴重剝削與涉及人口販運虐待情事，時有所聞。

臺灣雖已於2016年7月20日制定公布「遠洋漁業條例」、修正「漁業法」等相關法令，另於2017年1月20日訂定發布「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」，將仲介機構納入管理，明定保障外籍船員最低工資工時、提高人身及醫療保障等。但這些是不是已經足夠保障漁工人權？有落實嗎？主管單位有沒有困境？就讓我一起來討論吧。

終止海上奴役： 監察院促請機關正視漁工基本人權保障

監察委員 | 蔡崇義

壹、緣起：

一、歐盟黃牌警告甫於 2019 年 6 月 27 日解除：

我國西元(下同)2015 年 10 月 1 日遭歐盟祭出黃牌警告，指認我國為打擊「非法、未報告及不受規範 (Illegal, unreported and unregulated; IUU)」漁業不合作之黃牌國家。為此，立法院於 2015 年 7 月制定遠洋三法，再加上監察院曾有多起調查案件涉及外籍船員(下稱漁工)強迫勞動情事(如 2015 年高雄籍遠洋漁船「福賜群號」涉有長期虐待境外聘僱外籍漁工致死、2018 年發生「福牲拾壹號」漁船涉嫌虐待外籍漁工，違反漁業工作公約 C-188 號而遭國際拘留等)，促使行政院農業委員會(下稱農委會)研訂發布「境外聘僱非我國籍船員許可及管理辦法」，保障漁工基本工時、薪資及人身保險、重罰違法船東及仲介、於 2019 年 3 月 20 日增訂經營者及仲介機構告知漁工權利義務事項，並全程錄音、錄影保存，及提供漁工契約留存之義務等改善作為，至 2019 年 6 月 27 日解除歐盟對我國之黃牌警告。

二、美國將我國遠洋漁獲列入強迫勞動清單，實為警訊：

(一) 美國勞工部美東時間 2020 年 9 月 30 日公布第 9 版「童工或強迫勞動生產貨品清單」，將我國遠洋漁船漁獲列於其中，並有四艘我國籍漁船或權宜船因此遭到美國海關與邊境保護局 (CBP) 發出扣押令(詳如下表所示)。

表 1 美國海關與邊境保護局 (CBP) 發出扣押令之我國漁船

列入時間	漁船名稱	國籍	列入商品	解除
2019.2.4	和春 61 號 Tunago No.61	萬那杜	海鮮	2020.3.31
2020.5.11	漁隆 2 號 Yu Long No.2	我國籍	海鮮	尚未解除
2020.8.18	大旺 Da Wang	萬那杜	海鮮	尚未解除
2020.12.31	連億興 12 號 Lien Yi Hsing No. 12	我國籍	海鮮	尚未解除

資料來源：https://www.cbp.gov/trade/programs-administration/forced-labor/withhold-release-orders-and-findings?_ga=2.231325535.1517647208.1618209258-36896069.1618209258

(二) 2019 年我國遠洋漁業生產量計 560,744 公噸，占該年漁業總產值 1,039,383 公噸之 53.95%；據行政院主計總處 2015 年農林漁牧業普查總報告統計結果指出，59.2%遠洋漁業業者於境外直接銷售漁獲，其餘業者仍以販運商、批發商為主要銷售對象。顯示我國遠洋漁獲總產值占漁業總產值一半 (53.95%) 以上，且近 6 成 (59.2%) 遠洋漁業業者會在境外直接銷售漁獲，而美國將我國遠洋漁船漁獲列於其中，此舉對我國漁業經濟及聲譽影響甚鉅，實為警訊。

三、美國連鎖食品業者 Whole Foods Market 於 2021 年 3 月 31 日致總統信函：

美國連鎖食品業者 Whole Foods Market, Inc. 資深副總裁 Karen Christensen 於 3 月 31 日致函總統略以：鑒於美國勞動部 2020 年「童工或強迫勞動生產貨物清單」報告將我國列入「透過強迫勞動捕撈魚產品」清單，並有相關報導指出我遠洋漁船涉強迫勞動等非法捕撈行為，該公司作為永續野獲海鮮產品主要購買者，敦請我國採取相關措施解決。

貳、背景說明：

一、我國是遠洋漁業大國：

我國遠洋漁船作業海域遍佈世界三大洋，使用全球 32 個港口，2019 年我國漁船噸數 20 噸以上，可在經濟海域或經核准之外國海域作業船數約有 3,285 多艘¹，我國漁船領有遠洋漁業作業許可證明書，從事遠洋作業漁船計 1,106 艘²，為世界六大遠洋漁業國之一。

二、漁工人數：

(一)「境內聘僱」外籍漁工人數：

依據勞動部統計，境內漁工之人數從 2011 年之 8,670 人，逐年增加至 2018 年

註 1. 資料來源：行政院農業委員會漁業署網站，2019 年漁業統計年報之漁船隻數量統計，噸位別動力漁船艘數：1,533(20-49.9 噸)、1,098 艘 (50-99.9 噸)、154 艘 (100-199.9 噸)、219 艘 (200-499.9 噸)、213 艘 (500-999.9 噸)、68 艘 (1000 噸以上)。

註 2. 統計時間為 2020 年 9 月 30 日止，資料來源：農委會漁業署。

之 12,635 人，之後則略減至 2020 年之 11,343 人，其中又以印尼籍漁工為最大宗，其次為菲律賓籍及越南籍；另越南籍漁工自 2016 年起超過千人（詳如下表所示）

年別	印尼	菲律賓	泰國	越南	總計
2011	7,134	1,109	20	407	8,670
2012	7,853	1,310	13	137	9,313
2013	8,332	1,304	17	135	9,788
2014	8,765	1,458	15	78	10,316
2015	7,748	1,656	20	474	9,898
2016	6,989	1,715	21	2,147	10,872
2017	8,499	1,845	21	1,935	12,300
2018	9,081	1,780	27	1,747	12,635
2019	9,344	1,675	29	1,428	12,476
2020	8,312	1,505	30	1,496	11,343

資料來源：勞動部

（二）「境外聘僱」外籍漁工人數：

我國境外漁工之人數從 2011 年之 11,547 人，逐年增加至 2019 年之 20,465 人，惟 2020 年受到疫情影響，人數減少至 19,642 人。國籍以印尼籍為最大宗，其次為菲律賓籍及越南籍，另值得觀察的是緬甸籍漁工人數有逐年增加之趨勢，從不到百人，至 2020 年已增加為 328 人（詳見下表）。

國別	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年
印尼	6,232	6,980	7,039	7,041	8,434	9,144	10,592	12,426	13,008	12,274
菲律賓	3,336	3,886	3,430	3,448	4,315	4,579	5,182	5,983	6,030	5,654
越南	1,684	1,797	1,750	1,527	1,508	989	1,073	1,061	948	1,223
柬埔寨	178	77	47	29	19	5	4	4	3	7
緬甸	34	50	47	30	59	88	92	134	319	328
萬那杜	16	15	7	6	17	31	36	17	15	14
孟加拉	18	25	19	6	14	23	38	32	29	13
日本	8	6	6	5	4	4	3	0	3	2
印度	8	11	34	29	14	12	7	1	1	1
其他備註	33	155	190	161	168	407	175	77	109	126
合計	11,547	13,002	12,569	12,282	14,552	15,282	17,202	19,735	20,465	19,642

備註：

1. 其他國家包括巴布亞紐幾內亞、吉里巴斯、坦尚尼亞、馬達加斯加、斐濟群島及韓國共 6 國。
2. 每年統計時間點為 12 月 31 日。

資料來源：農委會。

三、漁工遭剝削的指控歷歷：

（一）2019 年 10 月 1 日南方澳跨港大橋之重大意外，造成 6 名菲籍與印尼籍漁工身亡，此與歐盟 2019 年 6 月 27 日剛解除我國「打擊非法捕撈漁業不合作國家」的黃牌警告，形成強烈諷刺，並經本院立案調查³。另外，美國 2019 年人口販運問題報告提及 13 項「優先要務的建議」，其中，竟有 10 項「優先要務的建議」與外籍漁工相關，文中更提到：「自中國、印尼、菲律賓、越南等地至台灣籍漁船或台灣權宜船工作的漁工，無論是否登記在案，許多都捲入複雜的多國仲介網絡且債台高築，甚至可能遭受未給薪或給付不足、工時過長、身體虐待、缺乏食物或醫療、不允許睡眠休息，以及生活條件惡劣。漁民移工表示，高級船員會採用強制手段，如身體暴力、毆打、不發給食物或水，或扣除薪資等，藉此留住外勞為其勞動。這類虐待行為在台灣的遠洋船隊尤為普遍，包括 2,000 多艘台灣權宜船和台灣籍漁船，這些船隻在距台數千英里遠之處營運，無法充分監督。高級船員強迫移工漁民捕撈非法物種，包括瀕臨絕種和受保育物種，導致漁民面臨嚴重的犯罪後果。許多船隻一出海即在外海停留多年，多會選擇性地停用詢答機並停靠在『冷藏基地船』或偏遠無人居住的島嶼，以將人口販運被害人轉移至其他船隻，或卸下非法捕撈的魚種以避免執法人員的追查。在海外從事電話詐騙的台灣人，據聞也可能是潛在人口販運被害人」⁴，佐以本院相關之調查報告⁵，亦見漁工基本人權保障，刻不容緩。

（二）2015 年 7、8 月間我國高雄籍「福賜群」號漁船涉有虐待印尼籍漁工 SUPRIYANTO 致死情事：

1、SUPRIYANTO 有兩份勞動契約，「申請核准」與「實際執行」版本不同，且實際執行之契約內容具不合理不平等之勞動條件，外籍漁工遭不當剝扣薪資，甚有外籍漁工每月支領薪資僅美金 50 元。

註 3. 監察院監委王幼玲、王美玉立案調查，案由：「2019 年 10 月 1 日宜蘭縣蘇澳鎮南方澳跨港大橋瞬間斷裂坍塌，致多名外籍漁工傷亡，疑漁船船主要求外籍漁工未出海作業時仍需看顧漁船，致無法上岸，凸顯外籍漁工工作環境不佳，損及勞動權益。究竟我國境內聘僱的外籍漁工工作與生活環境如何？勞動條件如何？勞健保投保情形如何？主管機關是否善盡監督職責？攸關外籍漁工權利，有深入調查之必要案」（109 財調 0019）。

註 4. 美國在臺協會網站 (2019)。美國 2019 年人口販運問題報告 -- 台灣部分（第一列），<https://www.ait.org.tw/zhtw/2019-trafficking-in-persons-report-taiwan-zh/>，Accessed，最後瀏覽日期：2021 年 6 月 4 日。

註 5. 監察院調查 2015 年高雄籍遠洋漁船「福賜群」號涉有長期虐待境外漁工致死案 (105 財調 0042)；2018 年發生的「福牲拾壹號」漁船涉嫌虐待外籍漁工，為世界首艘違反漁業工作公約 C-188 號而遭國際拘留案 (108 財調 0028)；2020 年調查我國遠洋漁船漁獲被美國勞工部列入「童工或強迫勞動生產貨品清單」案 (110 財調 0007)；金春 12 號、大旺號等權宜船管理制度案 (110 財調 0006)；仲介管理制度案 (110 財調 0008) 等。

2、印尼籍死亡漁工 SUPRIYANTO 於 2015 年 7 月間經該船外籍漁工以手機所攝 3 段影片即指稱遭人毆打，復於同年 8 月初，該名漁工即向船長反映身體不適，卻未獲船長及時就近安排治療並啟動諮詢程序，延誤就醫，致傷口感染引發菌血症，後因敗血性休克而死亡。

(三) 臺灣籍「福姓拾壹號」漁船涉違反 2007 年漁業工作公約 (第 188 號) 於南非開普敦遭留置：

1、國際勞工組織 (ILO) 於 2018 年 7 月 17 日於網站上公布我國籍「福姓拾壹號」漁船涉違反 2007 年漁業工作公約 (第 188 號) 於南非開普敦遭留置，南非政府的 2 名檢查員發現了一些問題，包括救生圈破損已不堪使用、船錨已無法正常操作、沒有船員名單、提不出船員與雇主的工作契約、船上食物不足、住宿條件、安全與衛生條件極差等情為世界第 1 艘被國際拘留的漁船，引起國際媒體關注並大篇幅報導，重創我國聲譽及形象。

2、嗣後，在國際輿論大力指責之下及展現政府維護漁工人權的決心，農委會漁業署才透過民間團體赴印尼重啟調查訪談漁工，證實該漁船違反 2007 年漁業工作公約，重罰船主、仲介、清償漁工薪資，並以違反人口販運案件移送司法機關偵辦。

(四) 臺灣籍權宜船「大旺號」漁工指控被毆打、遭剝削：

1、菲律賓籍漁工 V 君表示：

「登上『大旺號』漁船，簽 2 年合約，未做滿 2 年保證金拿不回來，契約上敘明每 2 個月發一次薪水，但一直拖延」、「連續工作時間 22 小時至 28 小時，睡 3 小時」、「沒有漁獲時，船長會找事情給漁工做 (如洗油槽、搬漁獲至油槽等)，食物方面常常因飯量嚴重不足，船上工作人數十多人，但往往僅準備 3 至 5 人的白飯量，常常因為搶食物，漁工都會吵成一團，配菜也只剩一小片雞肉及擁有幾片少量蔬菜的湯，每日大概都是飢餓著於船上過日子。」「船上漁工若有發生受傷等情事，船長多提供過期的藥品」、「每個漁工幾乎都會被毆打，曾看到同船印尼籍漁工被毆打或被用拖鞋丟頭，最嚴重的一次是該印尼籍漁工被大副打後腦勺，直接昏死過

去，死時的姿勢是手還摸著頭。」

2、菲律賓籍漁工 J 君表示：

「船上有抓魚的棍子，船長就這樣丟我們，還有用那個拖鞋丟我們。」「這樣 (揮拳)，罵我神經病啦，這樣 (打我)。」「船長進來就揍同事的後腦勺，我看到了但不知道該怎麼辦。」「菲律賓同事眼睛被砸到身體也不能動，但船長不幫他找醫生」、「每天工作 20 到 22 小時，平均只睡大概 3 小時。」

(五) 臺灣籍權宜船「金春 12 號」漁工指控未依合約支付薪資：

農委會漁業署、綠色和平基金會報告均指出，該漁船之外籍漁工指控工作環境以及工作時數皆不如合約所示、薪資未依合約所示每 3 個月支付。

(六) 其他曾在我國籍或權宜船漁船工作的外籍漁工指控損及權益：

1、印尼籍漁工 S1 君 (在權宜船工作)：

「月薪是 400 元美金，但每月要扣 300 元美金，要扣 3 個月」、「登船工作 3 年來都沒靠過岸，只靠 1 次韓國釜山，是因為要回家」、「船上有 15 名印尼籍漁工，10 位有拿到薪水，另外 5 位因為仲介公司跟我一樣，都沒拿到薪水。印尼政府有把這家仲介公司移送法辦」、「工時 18 至 20 小時，睡 4 至 6 小時，不能抽菸，會被船長罵。曾看過菲律賓的漁工，因為浮球的線斷掉，船長就電擊他，電他胸口，電到無法走路，之後無法工作，最後就被送回去。」「自己因為鮪釣的魚線斷掉，有被講話筒丟過，丟到腳，沒受傷，因為自己有閃」、「有看到印尼籍的同事，在休息，被丟電池，砸頭」、「3 年多的工作期間無法跟家人連絡，因為船上沒有訊號，無法用手機」、「船上的菜很不好，常吃剩菜；睡得不好，睡的地方會漏水」。

2、印尼籍漁工 S2 君 (在權宜船工作)：

「每月薪資 250 元美金，工作三個月須繳納印尼仲介費 250 元美金」、「登船工作計 2 年又 3 個月，實領薪水僅收到 8 個月。」「漁船船東是台灣人，船長、輪機長為大陸人，漁獲通常賣到日本、台灣」、「在漁船 1 天工作 16 小時，休息 2 小時，飯菜還 OK」、「在船上工作時就知道薪水沒有付，但不知道要向哪個單位投訴。」

3、印尼籍漁工 R 君 (在我國籍漁船) 工作：

「仲介說每月薪資是 400 元美金，須扣 3 個月 (750 元美金) 的服務費。也有逐月扣保證金計 800 元美金，後來有還給我。」「工時 16 小時，可休息吃飯 2 次，可抽菸，但抽完就要開始工作」、「要吃隔夜菜，飲用水因需要海水淡化，所以配額很少」、「自己沒有被打，但有看過菲律賓及緬甸因工作衝突打架，台灣的工頭就拿木棍打菲律賓人，然後有瘀青」、「如果是感冒，船長會給藥，有常備藥，生病仍要工作，沒看過有生病後靠港就醫的情形」、「漁船是 2019 年 4 月在開普敦時靠港，有當地的警察或海關上船檢查漁獲，但該船曾在公海有抓鯊魚割魚翅，漁貨早已在公海就處理掉了」。

四、民間單位的反映：

(一) 環境正義基金會 (EJF) 於 2018 年至 2019 年調查了臺灣 62 艘漁船 (59 艘台灣國籍、3 艘權宜船)，發現扣留工資 92%、超時工作 82%、語言虐待 34%、身體虐待 24%、工資低於最低工資 (美金 450 元) 18%⁶。

(二) 綠色和平於 2019 年 12 月 9 日發布「Seabound: The Journey to Modern Slavery on the High Seas」報告指出，有 34 名印尼籍漁工投訴 13 艘遠洋漁船，包括 5 艘臺灣漁船 (含 2 艘為臺灣人投資的權宜船 - 「大旺號」、「金春 12 號」漁船)、7 艘中國大陸漁船和 1 艘斐濟漁船，涉嫌欺騙、肢體暴力、剋扣薪資、扣留護照及超時工作等不當對待。另，調查報告中有三艘臺灣遠洋漁船：「連億興 12 號」、「福滿 88 號」及「新展鑫」等漁船，被多名外籍漁工投訴，疑似利用外籍漁工的弱勢處境欺騙他們、扣減薪水、扣押護照、施以暴力對待等。

(三) 2020 年 11 月全球 34 國非營利組織 NGO 向我國政府發布終結遠洋漁業強迫勞動之聯合聲明⁷，其內容如下：

1、優先訴求：

(1) 廢除境外聘僱制度，將「勞基法」適用所有外籍漁工，由勞動部管理，外籍漁工與本國漁工享有同樣的權益與保障。在過渡期時間，要求農委會漁業署必須要確保《境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法》得到完全的遵守，尤其例如薪資

應該得到完全給付、禁止任意剋扣、境外漁工的保險金額的給付應該儘速與完全，以及外籍漁工的管理應該完全由政府機構負責。

(2) 加速國內法化國際勞工組織 (ILO) 的 C-188 公約，並且提出明確時程表。

(3) 增加對漁船，尤其是遠洋漁船的勞動與漁業檢查頻率與正確性。

(4) 增加漁船運作的透明性，要公開漁船資訊 (例如公開 VMS 或是 AIS 資訊，若是漁船關閉訊號，將受到懲處)，確保百分之百的觀察員覆蓋率 (人類或電子觀察員，像是監視器)，並且保障人類觀察員的安全。

2、保障外籍漁工的基本訴求：

(1) 如果外國仲介違反臺灣法律，國內合作的仲介要連坐罰，尤其是常見的人權侵害，包括肢體暴力、限制人身自由、超時工作及剋扣薪資。

(2) 讓相關公民團體參加政府對人力仲介的審核與評鑑會議，尤其是外籍漁工相關工會。

(3) 政府應該確保所有漁工可以享受到國際勞工組織所提倡的核心勞工標準，包括免於強迫勞動、免於童工、免於工作歧視、能夠籌組與參加工會以及集體協議薪資。因此政府應該採納並實踐 ILO 八大核心公約。

(4) 採納並實踐 ILO 移工工作公約。

〈1〉採納並實踐國際海事組織的開普敦協定。

〈2〉發現人口販運案件應及時處理，嚴厲懲處，同時提高人口販運定罪及起訴率。提升相關人員對人口販運案件的辨識能力，建立完整的責任通報系統。

〈3〉提出一套有效的外籍漁工及時申訴管道 (特指漁船於海上作業期間的緊急申訴)，農委會漁業署應該持續執行在漁船加裝無線網路的試驗計畫，並和產業合作，提出一個時程表，在所有漁船上加裝無線網路，並且應該針對那些高風險漁船優先加裝。確保所有漁工均可以輕易且頻繁地使用無線網路及海上申訴機制，漁工不用擔心遭到干擾、迫害及報復。

〈4〉政府應該與公民團體保持開放與持續的溝通，讓相關團體可以持續為漁民轉達聲音。

〈5〉終止海上轉載，除了有嚴格的控管避免非法漁業以及人權危害，尤其

註 6. 資料來源：2020 年 9 月 1 日防制人口販運國際工作坊大會手冊，頁 176。

註 7. 資料來源：綠色和平 <https://change.greenpeace.org.tw/2020/reports/>。

嚴格禁止海上轉載的過程中將漁工任意移轉。

〈6〉要求漁船在海上停留的最長時間不得超過三個月，使政府得以進行勞動檢查，也讓漁工得以上岸休息至少十天。

3、針對權宜船的訴求：

(1) 廢除權宜船制度。

(2) 於廢除前之過渡期間，臺灣政府至少須：

〈1〉修訂投資經營非我國籍漁船管理條例：納入勞動條件之基本要求、加強監督與相關規範、增加權宜船的資訊透明、明定廢止經營與投資權宜船的規定、才能發揮遏阻之效。

〈2〉於國際勞動組織的《漁撈工作公約》C-188 公約國內法化之進程中一併檢討現行權宜船制度，在過渡期間亦應符合我國勞動及人權相關規範。

〈3〉檢討農委會及漁業署對於我國遠洋漁業開放權宜船及境外聘僱漁工業務管轄之合適性。

4、提升移民署、海巡署及檢調單位等相關單位之人口販運辨識與處理能力。

參、近年來臺灣政府努力提升對漁工勞動條件、健康醫療及社會保障：

一、確保漁工人權及勞動條件：

(一) 2002 年訂定「漁船船主在國外僱用外籍船員作業應行遵守及注意事項」。

(二) 2016 年立法院通過「遠洋漁業條例」

(三) 2017 年發布「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」保障境外僱用外籍漁工權益，包括：

1、強制簽訂定型化勞務契約，並須申請僱用許可。

2、規範基本工資 450 美金 (原為雙方議定，2016 年約 300 至 350 美金)。

3、參照 C-188 公約規範每日休息時間至少 10 小時 (原無規定)。

4、增加一般身故保險金不得低於 100 萬元 (原僅為意外險 50 萬元)。

5、建立仲介機構許可制，排除以自然人身份從事仲介。

6、仲介連帶保證責任、保證金 (150 萬至 500 萬元) 及評鑑制度 (原主要由漁業

團體或漁會評鑑，改由公正客觀之評鑑委員會評鑑)。

7、建立申訴制度。

8、明定船主照顧事項等基本保障，並要求提供漁工申訴之便利條件。

(四) 2017 年發布「境外僱用非我國籍船員仲介機構服務品質評鑑作業要點」：督促仲介機構注重經營管理及提昇服務品質，維護境外僱用外籍漁工仲介秩序，並做為遠洋漁業經營者選擇仲介機構之參據。

(五) 2018 年建立訪查制度：透過國內訪查員及駐外漁業專員 (或檢查員) 就我國遠洋漁船境外僱用外籍漁工返回我國內港口或進入國外駐點港口時進行工作條件及權益保障訪查。

(六) 2019 年修正「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」，要求經營者及仲介機構告知外籍漁工權利義務事項，並全程錄音、錄影保存，及提供外籍漁工契約留存之義務；行政院人權保障推動小組決議由勞動部擔任 C-188 公約國內法化主政機關，其他相關部會積極配合勞動部國內法化作業。

二、健康醫療的救護：

(一) 2002 年訂定「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 15 點規定：「……。漁船船主僱用外籍船員期間，倘發生傷亡或其他重大急難事件，應及時通報相關單位並為緊急救護及處置，如有違反，處漁業人及船長收回漁業執照、幹部船員執業證書或漁船船員手冊一年以下之處分。」

(二) 農委會 2014 年 1 月 6 日施行之「漁船船員海上傷病申請救援通訊諮詢機制」，相關具體內容如下：

1、啟動諮詢時機：

(1) 申請救援之傷病船員在我國搜救責任區範圍內：(1) 距岸 12 浬內，直接通報海巡署派遣救援，無需啟動諮詢程序。(2) 12 浬外至搜救責任區範圍內，直接通報海巡署派遣救援，或由海巡署視個案需要啟動諮詢程序。

(2) 申請救援之傷病船員在我國搜救責任區範圍外，除重大傷病案件外，一律啟動諮詢程序。

2、各執行機關通報處置作為：

(1) 漁業電臺或海巡署 118 專線受理申請傷病救援案件後，應立即橫向通報。並依機制規定通報對應機關處置。

(2) 經醫療機構評量為「有立即就醫需要」案件：

(1) 發生在我國搜救責任區範圍內，由海巡署派遣救援，並視需要申請直升機或請求行政院國家搜救指揮中心（以下簡稱國搜中心）支援。

(2) 發生在我國搜救責任區範圍外，由漁業署通知船長就近進港就醫：(a) 將進國外港口就醫，由漁業署同步通知國搜中心及外交部協調聯繫外國搜救中心協助支援。(b) 將返回我國港口就醫，通報由海巡署視搜救能量派遣前往救援，並視需要申請直升機或請求國搜中心支援。

(3) 依漁船船員海上傷病申請救援通訊諮詢機制規定，申請救援之傷病船員在我國搜救責任區範圍外，除重大傷病案件外，一律啟動諮詢程序。

(三) 2017 年發布「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」保障境外僱用外籍漁工權益，增加一般身故保險金不得低於 100 萬元（原僅為意外險 50 萬元）。

三、拉近漁工權益與國內法規範的社會保障水準：

(一) 依國際公約規範，船旗國管轄視為船旗國概念之延伸，法務部 1995 年 6 月 20 日法 84 參決 15356 號函指出，不宜以抽象管轄權觀念將境外海域之漁船視為我國「領土之延伸」，行政院遂於 2013 年 9 月 25 日召開會議，依法務部函示認定在境外受僱於我國漁船至境外海域作業之大陸或外籍漁工，未進入我國領土或「臺灣地區」工作，爰不受「就業服務法」及「勞動基準法」之規範。

(二) 行政院羅秉成政務委員於 2018 年 7 月 24 日及 8 月 20 日二度邀集農委會、勞動部、法務部等有關單位，討論境外聘僱外籍漁工是否適用勞動基準法之問題，會議決議：2013 年 9 月 25 日、1995 年 6 月 20 日法務部函示已不適宜再援引；關於境外聘僱非我國籍船員是否適用勞動基準法，請勞動部再加強法理論述，暫不做出

境外聘僱外籍漁工是否適用勞動基準法之決定，將視情況另行處理。

(三) 據上，依國際公約規範，船旗國管轄視為船旗國概念之延伸，法務部 1995 年 6 月 20 日函示容有疑義，而我國籍漁船境外聘僱外籍漁工之勞動權益與勞動基準法之規範尚存有差距，境外漁工的勞動權益，將朝向與勞動基準法所規範的勞動條件拉近。

肆、監察院將持續監督政府機關的改善作為：

一、對船員勞動權益的確保：

- (一) 落實依法執行漁工每月薪資 450 元美金。
- (二) 確保漁工薪資安心入袋。
- (三) 拉近漁工權益與國內法規範的社會保障水準。

二、對船東及仲介的監督：

- (一) 慎選幹部，並予人權教育訓練。
- (二) 對漁工契約之簽訂及落實執行。
- (三) 企業社會責任，增加「水產品可追溯性」。
- (四) 黑心仲介的處理，避免漁工遭層層剝削。
- (五) 監督行政院「漁業與人權」計畫構建推動。

三、對漁船（包含權宜船）的檢查：

(一) 推動漁船 WIFI 試驗計畫：農委會漁業署駐外漁業專員之設置，係我國遠洋漁船進入國外港口轉載、卸魚時，適時對外籍漁工以問卷方式進行訪查，以瞭解經營者及仲介是否確實遵守管理辦法之相關規定，但現行訪查員人數確有不足。農委會漁業署鼓勵遠洋漁船配置海事寬頻衛星設備，目前規劃 1 艘遠洋漁船進行「漁船 WIFI 試驗計畫」，量能仍有待加強落實之處，希冀透過網路技術提供船上船員生活資訊功能，及與外界親友聯繫，間接減少紛爭，降低訪查人力需。

(二) 推動 C-188 公約國內法化：農委會對漁業部分有做漁業港口國管制，做卸

魚檢查。外國籍漁船進入我國港口，期依 C-188 公約規範進行港口國檢查，雖我國未能簽署 C-188 公約，然行政院前已請勞動部主政進行該公約國內法化之研議，未來 C-188 公約國內法化對外國籍漁船進我國港口之檢查法源及各檢查項目的權責機關應有安排。

四、專責單位的設置：

(一) 積極打擊人口販運：

1、法務部訂有「人口販運被害人鑑別原則」及「人口販運被害人鑑別參考指標」，供執行人員遵循，但實務上執行人員未能探求被害人之真實同意，往往將「強迫勞動」認為「勞資爭議」。

2、農委會漁業署漁業人員非人口販運罪之責任通報人員。

3、近年來我國不斷提升漁船涉犯人口販運案件的移送及查察，農委會漁業署自 2015 年 9 月起依「境外僱用外來船員之遠洋漁船涉嫌人口販運防制法爭議訊息通報及後續處理標準作業程序」移送 11 件我國籍漁船、2 件權宜船 (FOC) 漁船。

(二) 促請司法機關對人口販運的法治教育：

1、美國曾於 2015 年「人口販運問題報告」指出：「台灣當局並未就發生在台灣漁船上的人口販運情節進行逮捕或定罪。檢察官和法官對於人口販運犯罪的認識仍然有限，對於人口販運犯罪的警覺和判別仍不足。」。

2、與「保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約」接軌：

1990 年 12 月 18 日通過之「Adopted by General Assembly resolution 45/158 of 18 December 1990」《保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約》，有關受雇外國漁工亦有規範，在第 2 條第 1 款認為“移徙工人”一詞指在其非國民的國家將要、正在或已經從事有報酬的活動的人，包括 (c) “海員”一詞包括漁民在內，指受雇在其非國民的國家註冊船舶上工作的移徙工人⁸ (d) “近海裝置上的工人”一詞指

註 8. (The term "seafarer", which includes a fisherman, refers to a migrant worker employed on board a vessel registered in a State of which he or she is not a national), from: <https://www.6laws.net/6law/law2/%E4%BF%9D%E8%AD%B7%E6%89%80%E6%9C%89%E7%A7%BB%E5%BE%99%E5%B7%A5%E4%BA%BA%E5%8F%8A%E5%85%B6%E5%AE%B6%E5%BA%AD%E6%88%90%E5%93%A1%E6%AC%8A%E5%88%A9%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E5%85%AC%E7%B4%84.htm> 網站，最後閱覽日 2021 年 6 月 4 日。

受雇在其非國民的國家管轄範圍的近海裝置上工作的移徙工人⁹，第 10 條載明「移徙工人或其家庭成員不應受到酷刑或殘忍、不人道、有辱人格的待遇或處罰。」¹⁰，11 條亦記明「1. 移徙工人或其家庭成員不得被使為奴隸或受奴役。2. 移徙工人或其家庭成員不得被要求從事強迫或強制勞動，就酬勞亦有建議。」¹¹，第 47 條：「1. 移徙工人應有權將其收益和儲蓄、特別是為維持其家庭生計所需的款項，從就業國匯至原籍國或其他任何國家。這種匯兌應遵從有關國家適用的立法所規定的程式並遵從適用的國際協定 2. 有關國家應採取適當措施便利這種匯兌。」¹²，凡此均值供我國訂定法規的參考。

3、2018 年我國檢警機關追訴涉及人口販運勞力剝削罪嫌計 38 件，經起訴及聲請簡易判決處刑計 24 件 (占 63%)、地方法院判決有罪者計 5 件 (占 13%)；2019 年我國檢警機關追訴涉及人口販運勞力剝削罪嫌計 32 件，經起訴及聲請簡易判決處刑計 14 件 (占 43%)，地方法院判決有罪者計 7 件 (占 21%)；顯示檢調及司法機關對強迫勞動案件之偵查處刑，以簡易處刑 (宣告緩刑、得易科罰金或得易服社會勞動之有期徒刑及拘役或罰金者) 居多，判決比例僅 2 成，宜加強司法官對於人口販運之認知，與國際接軌，達到人權保障之目的。

(三) 加強國際合作：

促請完成與我國漁業關聯較高之 22 個國家之合作安排、強化我漁船確實遵守區域性漁業管理組織 (RFMOs) 規範，以優化我國的遵從紀錄，提升我國國際形象。

註 9. The term "worker on an offshore installation" refers to a migrant worker employed on an offshore installation that is under the jurisdiction of a State of which he or she is not a national, 同上。

註 10. (No migrant worker or member of his or her family shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.) 同上。

註 11. (1.No migrant worker or member of his or her family shall be held in slavery or servitude.2.No migrant worker or member of his or her family shall be required to perform forced or compulsory labour. 下略，同上。

註 12. (1.Migrant workers shall have the right to transfer their earnings and savings, in particular those funds necessary for the support of their families, from the State of employment to their State of origin or any other State.Such transfers shall be made in conformity with procedures established by applicable legislation of the State concerned and in conformity with applicable international agreements.2.States concerned shall take appropriate measures to facilitate such transfers, 同上。

外籍漁工勞動權利之保障 —從司法實務、立法等談起

魏千峯律師事務所所長 | 魏千峯

壹、前言

在我國漁工團體、人權團體與新聞媒體努力下，就外籍漁工之勞動權利保障發出聲明，在台灣的中華民國政府近年來作出兩大回應，一是 2019 年 6 月第 36 次行政院人權保障推動小組會議決議，台灣將就國際勞工組織（下稱 ILO）第 188 號漁業工作公約（Work in Fishing Convention, 2007）國內法化；二是 2021 年 5 月 6 日監察院就美國政府將台灣漁獲列入強迫勞動貨品清單，影響台灣國際形象，監察院通過監察委員王幼玲等所做調查報告，糾正外交部，勞動部及農委會漁業署，並促請行政院正視遠洋漁船外籍漁工的勞動權益，維護漁工人權¹。

在我國行政院上述人權保障推動小組決議將 ILO 第 188 號公約內國法化前，我國即修正漁業法（2018 年 12 月 28 日施行）、遠洋漁業條例及投資經營非我國籍漁船管理條例（2017 年 1 月 20 日施行）等（稱為漁業三法），且就境內僱用外籍漁工，勞動部在 2019 年 5 月 23 日以勞動條 3 字第 1080130527 號公告核定「漁船船員」為勞動基準法第 84 條之 1 之工作者，農委會 2020 年 2 月 12 日訂定「漁船船員適用勞動基準法第 84 條之 1 之特殊工作者工作時間參考指引」，及「漁船船員適用勞動基準法第 84 條之 1 之規定工作者約定書參考範本」，此雖係境內僱用外國籍船員，但參考指引說明第 4 點明示此參考漁業工作公約（ILO 188）及相關國家規定²；至於境外僱用外國籍漁工，則係在 2019 年 3 月 20 日農委會訂定境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法，其立法說明於第 3 條船員年齡明示係依 ILO 規定，第 6 條第 1 項第 2 款船員費用表明係參考現行勞基法基本工資每月 650 元美金，我國境外僱用非我國籍船員主要來源國印尼勞工每日 300 元美金，故訂定為 450 元美金³。

本文題目為外籍漁工勞動權利之保障，首先探討者乃我國漁船（包括權宜國籍船）之境內僱用與境外僱用外籍漁工，在立法與理論上是否採取不同之雙軌制，次者探討在我國司法實務上是否亦採取境內僱用與境外僱用雙軌制，三者探討在 ILO 第 188 號漁業工作公約正式內國法化時，如何在相關之法規（遠洋漁業條例或勞動基準法等）加以規範，又實務上有何應特別注意之處。

註 1. 遠洋漁獲首遭美列強強迫勞動清單 監院糾正外交部等單位，自由時報電子報 2021 年 5 月 6 日；遠洋漁獲首遭美列強強迫勞動清單 監院糾正外交部、勞動部、漁業署，中時電子報 2021 年 5 月 6 日。

註 2. 農委會 2020 年 2 月 12 日訂定之「漁船船員適用勞動基準法第 84 條之 1 特殊工作者工作時間參考指引」。

註 3. 農委會 2019 年 3 月 20 日境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法總說明。

貳、外籍勞工？境內僱用外籍漁工、境外僱用外籍漁工之雙軌制

外籍勞工在我國的勞動政策下，採取「白領從寬、藍領從嚴」之雙重標準。在就業服務法第 46 條第 1 項明定外國人在台灣境內得從事之工作類別中，本項前 6 款依雇主聘僱外國人許可及管理辦法第 2 條為「第 1 類外國人」，此為具技術性的白領勞工，其展延聘期不受限制，而就服法第 46 條第 1 項第 8 款至第 11 款依上述聘僱外國人許可及管理辦法第 2 條為「第 2 類外國人」，此為無技術性的藍領勞工，包括海洋漁撈業及家庭看護工，其祇得訂立定期契約，其展延最長為 12 年⁴。

而我國就漁船船員（下稱漁工），並不適用船員法，此僅商船船員才適用。因此，漁工不能適用海上勞動法體系，祇得回歸陸上勞動之勞動基準法體系。此在海上勞動與陸上勞動不同，海上勞動之勞務給付場所限於孤立且高風險的海洋，且工作時間可能在夜間或不規則，又海上勞動之勞資爭議（如怠工、罷工），因雇主欠缺有效的對抗手段，致使勞資紛爭難以解決。故強要求海上勞動之漁工適用陸上勞動之勞基法有其扞格之處⁵。

在 2017 年 1 月漁業三法施行前，因漁業工作屬於高危險（danger）、離家遠（distance）、辛苦困難（difficult）、環境不佳（dirty）的 4D 產業，且薪資較低，導致本國勞工轉往陸上產業或外國權宜船工作，所以我國漁業祇好以外籍漁工填補欠缺的勞動力。此外籍漁工以來自東南亞的印尼（最多數）、菲律賓與越南的外勞為主要來源國⁶。

台灣是世界漁業大國，其漁業分為遠洋漁業（distant water fisheries）、沿近海漁業（offshore and coastal fisheries）與養殖漁業（aquaculture），其中，以遠洋漁業之產量與產值最高。然台灣漁業勞動條件，包括居住環境差、藉由扣薪而強迫勞動、人口販運、在海上漁工可能遭受謀殺和失蹤。遠洋漁業勞動條件嚴重不佳案例可能因為：(1) 較諸其他勞動部門，係提供較少權利與保護的歧視性法律制度，(2) 遠洋漁業之權宜國籍船（FOC vessels）之國籍國家僅具薄弱的制度檢查，(3) 在公海上缺乏工會、

註 4. 鄭津津，〈我國外籍勞工人權保障問題之研究〉，《涉外勞動契約與外籍移工》，頁 228，(2018)。邱羽凡、宋庭語，〈移工自由轉換雇主之限制規範與檢討〉，《交大法學評論》，勞動法特刊，頁 6-8，2020 年 12 月。

註 5. 林良榮、王漢威，〈論我國與日本漁船船員之僱用政策與法制建構—兼論外國籍漁船船員之勞動保護〉，《台灣海洋法學報》，24 期，頁 5-8，13，2016 年 12 月。

註 6. 同上，頁 17。蔣宜婷，〈走入印尼 / 仲介篇，台印聯手剝削萬名漁工〉，《報導者》，頁 7，2016 年 12 月 19 日。

公民團體和其他監督者⁷。備受人權團體與新聞界批評。

台灣在境內僱用之外籍漁工與境外僱用之外籍漁工適用不同之法律，前者大多為沿近海漁業工作之漁工係從事就業服務法第 46 條第 1 項第 8 款之海洋漁撈工作，此種藍領之外籍漁工非經許可不得僱用，轉換雇主或工作亦須許可，有關勞動條件其適用勞動基準法，主管機關為勞動部。2014 年此境內僱用漁工成立我國首個以外籍漁工為主體之宜蘭縣漁工職業工會。後者境外僱用之外籍漁工在法律上並未明文其適用何種法律，但實務上其主管機關為農委會，相關僱用程序依漁業法第 54 條第 5 款授權制定之「漁船船主在國外僱用外籍船員作業應行遵守及注意事項」辦理，該注意事項第 4 點規定僱傭契約與仲介契約應記載之事項，然對工資、工時及契約終止之勞動條件並無最低基準之著墨，皆交由勞雇雙方自行協商，直到 2013 年修正始要求僱傭契約應遵循主管機關所發布之契約範本，其最低基準包括 (1) 非漁工因素停工，雇主應照付工資。(2) 雇主應為外籍漁工投保人身意外險，不得低於新台幣 50 萬元。(3) 外籍漁工因執行職務意外傷害或患病，雇主須負責及時就近安排治療，並負擔醫療費及其他費用。(4) 外籍漁工自離開當地國至服務漁船，及勞動契約期滿後自服務漁船返國的交通費由雇主負擔。(5) 雙方議定工作時間以外工作者，雇主得延長工作時間，按平日每個小時工資加倍給付工資，並事後補給適當休息。(6) 實行輪班制或其工作有連續性或緊急性者，雇主得在工作時間內另行調配其休息時間。(7) 外籍漁工每月至少應有 4 日休息，並由船長視海況條件自行調整之。上述境外僱用漁工之最低勞動基準保障，其法律位階僅為法規命令⁸。

在 2017 年 1 月漁業三法施行時，勞動部勞動條件及就業平等司發布新聞公告，就我國漁船雇主任經營海洋漁撈業，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，前者境內僱用之漁船船員適用勞動基準法；後者境外僱用之外籍漁工未有我國勞動基準法適用，而係依遠洋漁業條例授權，適用境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法⁹。此仍與過去相同，維持境內僱用與境外僱用雙軌制，且後者勞動條件之規範僅為法規命令。

註 8. 林良榮等，前引註 5，頁 17-19。

註 9. 2017 年 1 月 17 日勞動部勞動條件及就業平等司就外籍漁工規範之新聞公告。

再就境內僱用之外籍漁工，在 2020 年 2 月 12 日農委會訂定「漁船船員適用勞動基準法第 84 條之 1 之特殊工作者工作時間參考指引」，其第 2 條規定，此外籍勞工係依就業服務法及勞動基準法簽訂之漁船船員，同條立法說明本指引係以境內船員為主，境外僱用外籍船員及大陸船員則非適用對象，其第 4 條規定：「工作時間係指在雇主或船長指揮監督下，船員從事漁船航行當值輪班、漁撈作業、漁獲處理、卸魚及漁事整補等時間，其餘以外時間為船員休息時間。」「船員每 24 小時累積休息時間不得低於 10 小時，且其中應有一段連續休息時間不得低於 6 小時。每 7 天之休息時間應不得少於 77 小時。」「船員正常工作時間，每 24 小時不得超過 14 小時，每 12 個月之每週平均時數不得超過 48 小時。」同條立法說明，此漁工工作時間參考漁業工作公約 (ILO C188) 及相關國家規定。又農委會同日訂定之漁船船員之約定書，除工作時間如指引第 4 條外，超時加班費係以勞基法 2020 年基本工資新台幣 23800 元為計算基礎¹⁰。

至於境外僱用外籍漁工，遠洋漁業條例第 26 條第 3 項規定，授權農委會訂定「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」(2019 年 3 月 20 日公布施行)，依此辦法總說明，本辦法第 3 條船員年齡係依 ILO 公約規定，其第 6 條勞務契約之報酬支付、醫療、招聘與安置、休息時間亦與漁業工作公約相關規定相符。茲摘述該辦法第 6 條如下：「經營者與非我國籍船員依第五條第一項簽訂之勞務契約，應載明下明事項：一、契約期限。二、給付船員費用之項目、金額及給付方式；船員每月工資不得低於美金四百五十元。三、經營者應為船員投保人身意外、醫療及一般身故保險；其一般身故保險金額不得低於新臺幣一百萬元。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。六、非我國籍船員之接送事項及相關交通費用之負擔。七、非我國籍船員每日休息時間不應低於十小時；每月休息不應低於四日。但因作業需要，得依勞雇雙方約定，另行安排補休。八、非我國籍船員有特殊宗教節日需求時，經營者應予尊重。九、違反契約之賠償與處理事項。十、經營者應提供非我國籍船員向相關部門申訴之便利條件。

註 10. 農委會 2020 年 2 月 12 日訂定之「漁船船員適用勞動基準法第 84 條之 1 之特殊工作者工作時間參考指引」及「漁船船員適用勞動基準法第 84 條之 1 之規定工作者約定書參考範本」。

十一、其他權利義務事項。前項勞務契約範本，應依主管機關所訂契約範本辦理；其範本由主管機關公告之。」¹¹ 農委會漁業署另公告中印與中越雙語版本的仲介機構與境外僱用非我國籍船員服務契約範本，除仲介機構協助外籍漁工接送、協調、醫療、遣返、仲介費等外，亦有準據法約定¹²。

參、司法實務對於外籍漁工有關勞資爭議之判決

我國司法實務就外籍漁工勞動爭議之判決不多，且金額不高，大多涉及加班費、伙食費是否免費等，此有境外僱用遠洋漁業與境內僱用近海漁業案例。

一、台灣基隆地方法院 96 年基勞簡字第 1 號民事判決

原告 A 為菲律賓漁工，被告 B 為我國 X 號漁船船主，B 前往菲國與 A 訂立漁工僱用契約，兩造合意系爭契約之準據法為我國法，依勞基法計算加班費等，雇主 B 依勞委會函可扣收外勞膳宿費，每月以 4 千元為上限，A 亦簽署同意書。嗣後 B 在 2006 年 10 月 11 日離職，請求 B 發還溢扣之伙食費 6 萬 6 百元，例假日、特休假日加班費 4 萬 3824 元。法院就此遠洋漁業外籍漁工請求案件，認為 B 既已簽署同意 A 可扣收伙食費，即無再爭執餘地。至於例假日等加班費，雖 B 爭執漁船是特殊行業，與工廠不同，受季節氣象影響，一年實際出海不足 200 天，且縱然出海也是到達漁場才開始作業，航行時間在船上也是休息，沒有固定工時，故無法界定正常工時與加班工時。又本件原告雖曾簽切結書，約明船上工時不特定，沒有加班費，但依勞基法第 36 條，被告 B 依法應予原告 A 例假日等之加班費，而被告就特別休假亦未給予，故 A 請求 B 給付例假日等加班費與特別休假之不休假獎金，應予准許¹³。

二、台灣宜蘭地方法院 99 年度勞訴字第 8 號民事判決

原告 C、D、E 與 F 為菲律賓漁工，被告 G 為我國漁業公司，兩造合意以我國法為準據法，適用勞基法。被告 G 公司以業務緊縮，要求原告 CDEF 轉船，該等不願意，遂要求 G 給付資遣費、返還膳宿費、特休未休獎金、超扣仲介費、返還勞健保費、

積欠薪資與返國機票費。法院認為原告 CDEF 非本國勞工，不適用勞工退休金條例，應適用勞基法第 17 條給付不足之資遣費。依兩造合約書第 5 條，原告膳宿費由被告負擔，然嗣後原告 CDEF 自行放棄，有聲明書可稽，原告等自不能再行請求。特休未休獎金部分，原告未提出任何證據證明，其請求自屬無據。代扣仲介費乙事，原告領取薪資時已知悉且同意在案，其請求返還不當得利，除超額扣取部分有理由外，其餘請求即屬無理由。就返還勞健保費部分，原約定由被告負擔，然事後原告簽署切結書放棄該權利，則原告請求被告返還剋扣之勞健保費用，自屬無據。至於原告主張被告積欠薪資自屬有理由。原告請被告負擔返國之相關費用，被告證明已支出，原告空言機票費用係其支出，要屬無據¹⁴。

三、台灣基隆地方法院 106 年度基勞簡字第 7 號民事判決

原告甲為越南漁工，經由乙仲介公司在丙處工作，係境內僱用之近海漁業船員。本案甲為受僱丙之系爭漁船船員，從事夜晚捕釣白帶魚、透抽等魚類。甲主張丙處超時工作，常處於全員待命制，兩造對於工作時間是否包括航行期間互有爭執。法院從不爭執之漁船進出港及原告每日工作起迄時間、工作時數及延長工作時數記錄，認定原告請求延長工時工資部分有理由（本案原告請求 33 萬 1354 元，法院判准 8 萬 7479 元）¹⁵。

肆、ILO 第 188 號漁業工作公約國內法化及其相關問題

ILO 第 188 號漁業工作公約在 2017 年 11 月生效，迄今有阿根廷、挪威、法國、英國、南非與泰國等 18 個國家批准¹⁶。亞洲國家中，泰國係第 1 個批准此公約的國家¹⁷，但日本與韓國則尚未批准，其對漁工保障不力亦受到相當批評¹⁸。

漁船之移動性、權宜船、漁船大多為不同國籍之外籍漁工等特性，導致各國政府在監理或管制都非常沒效率¹⁹。就最有爭議的境外僱用的外籍漁工勞動權利問題，我國係以境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法加以規範，此參酌 ILO 第 188 號漁

註 11. 農委會 2019 年 3 月 20 日境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法總說明。

註 12. 農委會 2018 年 3 月 27 日仲介機構與境外僱用非我國籍船員服務契約範本（中印尼文雙語版本）。

註 13. 台灣基隆地方法院 96 年度基勞簡字第 1 號民事判決。類似案例為台灣基隆地方法院 99 年度基勞小字第 11 號民事判決，本案亦為境外僱用菲律賓漁工案例，不同者本案未約定準據法，法院依行為地法而認定我國法為準據法。

註 14. 台灣宜蘭地方法院 99 年度勞訴字第 8 號民事判決。

註 15. 台灣基隆地方法院 106 年度基勞簡字第 7 號民事判決。

註 16. ILO, Work in fishing Convention. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C188

註 17. 〈Thai Government starts to act on fishing industry problems〉，《Ethical Trading Initiative》，19 December 2018.

註 18. Mark Godfery, Taiwan responds to NGO reports on forced labor within its fishing fleet, April 2, 2021.

註 19. 陳柏全，〈漁船勞工良好工作之研究—以漁撈工作公約為基準〉，《中華國際法與超國界法評論》，15 卷，頁 136，2019 年 12 月。

業工作公約訂定，有如前述。然我國就境內僱用與境外僱用之外籍漁工採取兩種標準加以規範是否妥適，則難免受到質疑，尤其後者僅以法規命令，而非法律加以規範，此一直遭受批評。若兩者皆適用勞基法，不問海上勞動與陸上勞動之差別，亦有矯枉過正之失。亦有學者謂應將漁船勞工納入船員法保護，或訂立漁船船員法作為特別法優先適用，或者勞基法另闢專章討論之²⁰。亦有學者認為訂立專屬漁工的「海上勞動基準法」，保障漁工的個別勞動權利，並且積極面對漁工的集體勞動權利²¹。

在我國尚未正式將 ILO 第 188 號公約內國法化前，農委會已就境內僱用與境外僱用之外籍漁工，分別在前者訂立參考指引、約定書（適用勞基法第 84 條之 1），後者訂立許可及管理辦法，此對保障外籍漁工究屬有利或不利，適當或不當？本文認為在境內僱用外籍勞工訂立參考指引、約定書，承認海上勞動與陸上勞動不同，並非不可，然若參考司法實務之判決，應鼓勵船員與船長或船公司盡量合意適用勞基法一般規定，至於在漁工之保障、醫療、接送交通費用等，則合意適用較有利於漁工之約定。至於境外僱用外籍漁工，其適用之許可與管理辦法，就外籍漁工之工資係在現行勞基法基本工資（650 元美金）之下，而參考印尼勞工工資每月美金 300 元，訂立以美金 450 元為月薪，此種明顯歧視境外僱用之外籍勞工之立法，實不可採。

歐盟理事會在 2016 年 12 月 19 日就 ILO 第 188 號漁業工作公約即將施行之際發表指令 (directive)，肯定此公約創設一個獨特、周延的國際漁工勞動條件與生活環境的文獻，各會員國應將此公約內國法化，在立法、行政命令或其他措施來實踐，又漁業的勞雇雙方係社會伙伴 (social partner)，應攜手具現本公約之規定²²。

參考我國司法實務之判決，不論境內僱用或境外僱用之外籍勞工往往與雇主合意以台灣法為準據法，適用勞動基準法，在此 ILO 第 188 號漁業工作公約內國法化之際，政府應鼓勵上述勞雇雙方合意就勞動條件加以改善，並合意以台灣法為準據

法，儘量適用勞基法，且若有爭議先尋求雇主住所地之調解機構進行調解²³。

伍、小結

台灣是世界漁業大國，尤其遠洋漁業縱橫太平洋等，每年創造大筆的外匯，但境外僱用的外籍漁工在勞動條件不佳的工作環境下，被國內外公民團體與新聞媒體批評為「血汗海鮮」的製造國家²⁴。政府各部會雖回應此種指責，也準備將 ILO 第 188 號漁業工作公約內國法化，但似乎不夠積極，又近年竟然遭受美國政府將台灣漁獲列為強迫勞動清單。亞洲國家中，泰國在 2018 年亦曾收到美國政府警告，引發 30 個人權團體發表聯合聲明，此使得隔年 1 月泰國即批准 ILO 第 188 號漁業工作公約²⁵。觀諸世界各國對 ILO 第 188 號漁業工作公約之回應，大多是雷點大雨點小，本文參酌台灣司法判決中境內僱用與境外僱用外籍漁工與雇主合意以台灣法為準據法，適用勞基法之作法，及歐盟理事會在 ILO 第 188 號漁業工作公約即將生效之際，提出會員國政府應積極在立法與行政實踐本公約約定，且勞雇雙方係社會夥伴，應攜手具現本公約規定。此或可供相關部會及公民團體參酌。

註 20. 林良榮等，前引註 5，頁 43；黃明和，〈從國際漁業勞動規範探討我國漁船船員勞動法制問題〉，《律師雜誌》，306 期，頁 70-71，2005 年 3 月。

註 21. 成之約，〈漁業勞動政策立法發展方向之初論〉，《勞資關係論叢》，2 期，頁 125，1994 年 12 月。

註 22. Council Directive(E.U)2017/159 of 19 December 2016, Eur-Lex-32017 L0159-EN-EUR-Lex.

註 23. 基隆漁工工會在 2021 年 2 月 22 日成立，此係台灣第 2 個外籍漁工工會，參閱 Andi Kao, Winds of Change: The radical potential of the Keelung Migrant Fisherman's Union, 《天下雜誌》(CommonWealth Magazine), 1-2, (2021, 2, 22). 此漁工工會亦為此處之社會夥伴之一。

註 24. 〈境外漁工沒人權，血汗海鮮你敢呷？〉，台灣國際勞工協會新聞稿，2016 年 12 月 27 日；Blood and Water—Human rights abuse in the global seafood industry, The Environmental Justice Foundation, 15(2019).

註 25. Joint Statement of Thai Fishing Industry, Human Rights Watch, August 17, 2018.

國家人權委員會「2021年酷刑防制國際運作暨漁工人權專業論壇」

漁工人權之勞動條件、健康醫療及社會保障議題

勞動部 勞動力發展署 施署長貞仰

23 June 2021

目錄

- 背景說明
- 境內僱用外籍漁工在臺人數
- 境內僱用外籍漁工招募、聘僱及生活管理
- 境內僱用外籍漁工之勞動條件
- 境內僱用外籍漁工之健康醫療及社會保障
- 境內僱用外籍漁工權益保障措施
- 結語

背景說明

◆我國漁船船主僱用外籍漁工從事海洋漁撈工作，依漁船作業之需求，其僱用型態大抵可區分為境內僱用（近海作業漁船）及境外僱用（遠洋作業漁船）兩種類型

僱用類型	主管機關	相關法規
境內僱用外籍漁工	勞動部	依就業服務法引進、許可與管理 適用勞動基準法、職業安全衛生法及勞工保險條例等國內勞動法令 至2021年4月底止，在臺人數總計有1萬1,047名
境外僱用外籍漁工	行政院農業委員會	依遠洋漁業條例許可與管理 適用境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法 至權宜船係以投資經營非我國籍漁船管理條例納入管理

境內僱用外籍漁工在臺人數

◆移工人數：至2021年4月底止之在臺移工計有71萬3,454人，其中境內僱用外籍漁工1萬1,047人

業別	國別	印尼	越南	菲律賓	泰國	馬來西亞	蒙古	其他
總計	713,454	255,038 (35.75%)	249,044 (34.91%)	149,699 (20.98%)	59,665 (8.36%)	7 (0%)	0 (0%)	1 (0%)
製造業	450,009 (63.07%)	61,106	214,224	119,955	54,717	7	0	0
營造業	6,628 (0.93%)	413	1,676	89	4,450	0	0	0
海洋漁撈業	11,047 (1.55%)	7,921	1,639	1,458	29	0	0	0
外展農務工作、農林牧或魚塭養殖工作	713 (0.1%)	84	562	14	53	0	0	0
看護工作	243,446 (34.12%)	184,474	30,898	27,668	406	0	0	0
家庭幫傭	1,611 (0.23%)	1,040	45	515	10	0	0	0

境內僱用外籍漁工招募、聘僱及生活管理

- 仲介管理**
 - 國外仲介費依移工來源國律定管理，已向來源國建議國外仲介費以移工1個月薪資為上限
 - 建立仲介評鑑、定期與不定期查核及淘汰機制；並設立直接聘僱服務中心
 - 透過雙邊勞工會議，確認移工來臺工作之仲介費、訓練費及規費各項費用金額標準
 - 促請移工來源國加強查察國外仲介，如有違法情事，應依該國法令予以裁處
- 聘僱許可**
 - 2016.11.3就業服務法第52條刪除移工3年聘僱期滿應出國1日之規定
 - 訂定外國人請假返國辦法，明定移工排定特休返國日期雇主應予同意
 - 規範移工3年聘僱期滿續聘或轉換雇主之程序
 - 建立合意終止聘僱關係之驗證程序，避免雇主無正當理由任意遣返移工

境內僱用外籍漁工招募、聘僱及生活管理

- 生活管理**
 - 參酌ILO-C188及船舶設備規則等規定，依外籍漁工之「陸上居住」及「船上居住」類型，訂定生活照顧服務裁量基準，並規範雇主應於移工入國3日內通報由地方主管機關檢查：
 - 雇主應配備適當船用烹飪設施並充分供給飲用水，且漁工居住於船上應有其個人之床鋪
 - 雇主未依裁量基準執行，經限期改善屆期未改善者，依法裁處罰鍰、廢聘並管制申請2年
 - 配合行政院農業委員會及各地方政府共同推動設置岸置中心，俾提升外籍漁工生活品質
- 其他事項**
 - 就業服務法及相關法規規定，雇主聘僱移工須訂立書面勞動契約並應作成該移工母國文字之譯本。另移工來源國訂有驗證程序，確保移工權益
 - 另規定雇主發放移工薪資須檢附薪資明細表，並以移工母國文字詳列內容交付移工收存，以利移工於雇主有扣留不發或苛扣情事時，作為提請救濟之證明



境內僱用外籍漁工之勞動條件

勞動基準法適用

- ◆ 勞動基準法係國內法，勞工須於我國境內成立僱傭關係，且受僱於適用勞動基準法之事業單位，始有該法之適用
- ◆ 我國漁船於境內僱用漁工，不分本國籍與外國籍漁工，其工時、勞動條件及薪資待遇，皆受勞動基準法保障
- ◆ 勞動部已於2019年5月23日公告核定漁船漁工為**勞動基準法第84條之1之工作者**，雇主得與所僱漁船船員另行約定工作時間、例假、休假、女性夜間工作



境內僱用外籍漁工之勞動條件

勞動條件權益保障作為

實施漁工勞動條件專案檢查

勞動部每年均規劃執行專案檢查，督促漁撈業者遵守勞動基準法，並將相關執行成果函請漁業署協助督促業者改善

配合漁業署辦理聯合稽查

勞動部自2018年起已配合漁業署針對漁撈業實施聯合稽查，並將持續辦理，以督促業者確實遵守相關規定

將漁撈業列為重點檢查對象

勞動部已將漁撈業列為重點檢查對象，責請各地方政府於規劃一般檢查時優先選列，以提升監督檢查量能

多元宣導作為提升業者法令認知

為提升漁撈業者之法令認知，勞動部亦透過辦理勞動法令宣導會、輔導、法遵訪視等多元作為，協助提升漁撈業者之勞動意識，確保勞工權益



境內僱用外籍漁工之健康醫療及社會保障

健康醫療

- ◆ 依全民健康保險法規定，移工來臺受僱並領有居留證明文件，須加入**全民健康保險**，於保險有效期間內發生疾病、傷害、生育事故，依法給與保險給付

社會保障

- ◆ 外籍漁工為我國漁撈產業之重要勞動力，海上作業危險性高，依據勞工保險條例規定，**漁船船主應於外籍漁工到職當日為其加保**，以保障其工作生活安全，發生事故可享有**完整之勞保給付權益**
- ◆ 為更積極落實外籍漁工加保，勞動部勞工保險局多方透過舉辦說明會、廣發通函、尋求跨單位合作、拜會仲介機構、實地輔導及訪查等方式，提升漁船船主之法遵觀念，並配合行政檢查，**督促漁船船主為外籍漁工加保**



境內僱用外籍漁工之健康醫療及社會保障

- ◆ 「勞工職業災害保險及保護法」業於110年4月30日總統令公布制定

★「職業災害勞工保護法」(現制)

未加保之罹災勞工失能、死亡補助

未加入勞工保險而遭遇職業災害之勞工，得比照勞工保險條例之標準，按**最低投保薪資**申請職業災害失能、死亡補助。惟申請補助者，其失能遺存障害須符合勞工保險失能給付標準表**第一等級至第十等級**規定之項目及給付標準，或因職業災害**死亡**

★「職業災害保險單獨立法」(未來)

職災勞工將獲得更即時及完整的保障

1. 外籍漁工**自到職日取得職災保險之保障**
2. 發生職災保險事故時，即得向勞動部勞工保險局請領職業災害保險相關給付



境內僱用外籍漁工權益保障措施

- ◆ 移工入國前、入國後及出國前各項保障措施

入國前	<ul style="list-style-type: none"> • 移工來源國驗證移工、雇主、國外與國內仲介簽署外國人入國工作費用及工資切結書，載明工資、仲介收費項目及金額
入國後	<ul style="list-style-type: none"> • 設立機場關懷服務站提供入國通關指引服務、入境講習，並提供諮詢申訴專線資訊 • 設置24小時免付費雙語之1955勞工諮詢申訴專線及全國22個諮詢服務中心 • 建置跨國勞動力權益維護資訊網站，隨時提供最新及最完整之法令及權益保障 • 建置「LINE@移點通」服務，主動向移工推播法規、生活、防疫等資訊 • 移工接受訊問時提供通譯陪同，並提供法律訴訟費用補助及轉介法律扶助資源 • 落實推動防制人口販運之預防、查緝起訴以及保護被害人等各項具體措施 • 辦理休閒娛樂活動
出國前	<ul style="list-style-type: none"> • 建立合意終止聘僱關係之驗證，協助轉介安置 • 機場關懷服務站權責受理移工出國前之申訴，並轉介地方政府後續處理



結語

- ◆ 外籍漁工於海上進行漁獲撈捕作業，其勞動條件及聘僱管理等工作權益保障，向為勞動部所關注重點
- ◆ 勞動部將廣續辦理各項權益保障措施，並加強辦理相關宣導業務，且透過1955勞工諮詢申訴專線，暢通外籍漁工諮詢申訴管道；透過「LINE@移點通」，主動推播法規、生活與防疫等資訊，以維護外籍漁工在臺權益



錯亂的漁工政策與架空的人權保障 造就台灣血汗漁工現況

台灣人權促進會秘書長 | 施逸翔

美國勞動部在 2020 年所公佈之「童工及強迫勞動製品清單」，首次將台灣漁獲納入清單，且已有 4 艘台籍漁船或權宜船遭到美國海關與邊境保護局（CBP）發出扣押令。但台灣的勞動部持續在外籍漁工的勞動事務失守，宣告境內聘僱漁工納入《勞基法》84-1 的勞動彈性化工作者，並將境外聘僱漁工的勞動保障事務，推給沒有專業的漁業署。至於台灣投資經營的權宜船上血汗漁工，更是勞動部管不到也不想管的範疇。

理應適用於日外籍漁工的兩公約施行法，即使法理上應該作為外籍漁工勞動人權保障的依據，但實務上仍如海上浪花般虛幻。就算行政院已經責成勞動部研擬國際勞工公約 C188 之國內法化，但至今仍無定論，外籍漁工在台灣之完整人權保障，仍只是修飾用的形容詞。

民間倡議外籍漁工的團體，持續主張台灣應廢除境外聘僱制度、所有外籍漁工應一體適用勞基法，並要求台灣政府應比照聯合國人權公約國內法化的方式，儘速讓 C188 公約國內法化。

地獄之船：台灣漁船福牲 11 號

台灣漁船福牲 11 號有一項世界第一的紀錄，就是這艘船是國際勞工組織 2007 年漁撈工作公約（C 188）在 2007 年通過之後，於 2018 年 5 月在南非被認定為全球第一艘違反該公約的漁船，關鍵的原因在於，雖然福牲 11 號的船籍國台灣並非 C188 公約簽署國，但該公約在南非已於 2017 年 11 月 16 日生效，當台灣漁船福牲 11 號停靠在南非開普敦港時，就實質上受到該公約之拘束。

根據環境正義基金會在事發之後於 2018 年 8 月前往印尼訪談曾在福牲 11 號上工作之漁工的描述：「我們每天只能睡三小時，跟奴隸一樣」、「安全防護措施很糟糕，我們只有一件雨衣」、「福牲 11 號根本是一艘地獄船。」、「船員反映常遭船長暴力對待」、「每日工時高達 22 小時」、「工作缺乏安全設施以及適當醫藥補給，就連救生設備也嚴重不足，漁工時常受傷，但仍被迫繼續工作」、「船上環境骯髒、伙食也不乾淨」、「船員薪水不僅低於台灣規定的最低薪資，還會再遭仲介苛扣，有漁工抱怨工作前五個月每月只領到 50 元美金」，顯見福牲 11 號違反 C188 公約應無疑義。

事實上，漁業署早在 5 月知道船被留置在開普敦港時，就有指示駐當地的漁業專員對福牲 11 號執行「境外雇用外籍船員問卷」調查，根據監察院 2019 年 5 月的調查報告所載：「問卷調查結果統計可知，有 1 名外籍漁工無工作契約、有 9 名外籍漁工每月薪資不足美金 450 元、有 5 名外籍漁工反映船上飲水不乾淨及不充足、有 12 名外籍漁工反映睡眠時間不足等嚴重違反 2007 年漁業工作公約及我國『境外雇用非我國籍船員許可及管理辦法』之規定。」但漁業署第一時間隱瞞不處理，當國際勞工組織在官網揭露此事之後，漁業署第二時間七月也否認該船有勞工剝削的事實，直到國際輿論大力抨擊下，漁業署才在 9 月前往印尼調查後終於承認該船違反 C188 公約，也才願意重罰業者與仲介，並依人口販運防制法移送司法單位偵辦。

台灣政府在漁工人權保障的治理失靈： 從歐盟黃牌到美國強迫勞動製品清單

福牲 11 號案例是台灣遠洋漁船上典型血汗漁工的樣態，而該案例所產生的效應，就是持續讓國際社會更清楚認識到，台灣政府因為漁業政策的治理，長期忽視該產業中最重要的外籍漁工之人權保障，這也因此增加了當時台灣政府想要解除歐盟針對台灣「非法、未報告、不受規範」的 IUU 漁業行為的黃牌警告壓力。事實上，台灣政府為了解除歐盟黃牌，2017 年 1 月正式施行遠洋漁業三法：「遠洋漁業條例」、「投資經營非我國籍漁船管理條例修正」、「漁業法部分條文修正」及相關 15 項子法規，直到 2019 年 6 月歐盟正式對台解除黃牌。

但台灣政府在漁業治理上不僅沒有鬆懈的本錢，更不應該因為解除黃牌而自滿，歐盟執委會就曾在 2020 年農曆年前夕派員來台訪視，當時就警告漁業署，執法密度有下降的跡象，若未能持續嚴格執法，若觸法就不排除再舉黃牌警告，甚至依照情節也可能紅牌制裁，過往巴拿馬就是活生生的案例。

然而，2018 年的福牲 11 號案件也證明了，儘管 2015 年 8 月福賜群號上境外聘僱印尼漁工 Supriyanto 被虐死的案件，促成農委會漁業署在 2017 年，依照「遠洋漁業條例」第 26 條進一步修訂「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」，試圖治理這群在我國漁船上勞動但卻不能適用「勞動基準法」的外籍漁工，但這項政策是失靈的。

由於該法的位階低，辦法中對於境外聘僱漁工的人權保障密度實在太低，以及漁業署在部會分工與專業上，明顯無力監督與保障漁工的勞動權益，因此，儘管歐盟在 2019 年 6 月對台灣解除黃牌警告，但後續台灣漁船血汗漁工的案件仍層出不窮，直到美國勞動部於 2020 年 10 月南方澳大橋倒塌壓死六名外籍漁工事件的週年前夕，首次將台灣遠洋漁船漁獲列入「童工或強迫勞動生產之貨品清單」，而且，包括兩艘我國籍漁船與兩艘台灣人投資但登記在萬那杜的權宜船的漁獲，都被美國海關與邊境保護局（CBP）發出扣押令。

正因為上述的脈絡，近三年來，國內外關注外籍漁工的團體組成「外籍漁工人權保障聯盟」開始倡議解決台灣「血汗漁工」的解方，包括廢除境外聘僱制度與加強監管權宜船，所有在台灣漁船上工作的外籍漁工，都應一體適用「勞動基準法」，且勞動部應主責所有漁工的勞動事務，以及政府應比照聯合國人權公約施行法的方式，儘速讓 C188 公約具有國內法的效力。

但在台灣漁業遭到美國勞動部強迫勞動製品清單的衝擊下，我們仍看到還是農委會主委陳吉仲在面對立法院質詢時，是由他公開宣示「拼明年從名單中除名」，儘管他的回應是「只要行政院在跨部會會議後核定七項措施」就會讓美國勞動部知道政府保障漁工的具體措施，而其中一項就是「訂定漁工勞動工時準則」。從一位負責台灣農漁業但不負責勞動事務的首長做出這樣的宣示，是非常奇怪的事情，這也完全突顯出台灣漁業漁工人權保障的治理失靈，而關鍵的問題在於：

首先，究竟主責台灣勞動事務的勞動部，為何可以在台灣備受國際指責的外籍漁工血汗剝削議題上，幾乎形同置身事外的位置？

第二，而什麼樣的解方，才能有效治理與預防台灣籍漁船與台灣投資經營但非我國籍漁船上各種類型的強迫勞動，進而有可能讓台灣漁業從美國的強迫勞動製品清單中除名。

外籍漁工一體適用勞基法，勞動部責無旁貸

針對第一個問題，這不僅僅是筆者與許多外籍漁工人權保障聯盟的團體多年來的探問，這也是美國國務院連續兩年 2018 年和 2019 年人口販運問題報告針對台灣的批評，該報告連續兩年指出：「我國勞動部與農委會漁業署囿於權責劃分，一直無法有效解決漁工剝削的問題」。雖然勞動部可能會辯駁說他們自 2018 年起就透過不同之管道及方式進行協調合作，比如有跟漁業署合作進行聯合稽查，以及在相關會議中表達「勞動部未來亦將持續與農委會積極合作，共同為提升外籍漁工權益保障而努力。」但由於這樣的發言實在空洞到無法令人信服。事實上，勞動部就連境內聘僱漁工的勞動事務，也被監察院認為「行事因循被動、消極怠慢，顯有疏失」，

因為勞動部連對境內聘僱漁工的勞保與健保納保人數都掌握不全，放任半數境內聘僱外籍漁工連基本的保障都沒有。

這一題的主要事實脈絡是，在台灣籍漁船上工作的漁工有兩種，一種是依照「就業服務法」來台從事漁撈工作的「境內聘僱外籍漁工」，雖然這些漁工主要是在近海工作，但也不排除會從事遠洋漁業，這類外籍漁工適用勞基法，主管機關是勞動部。但因應遠洋漁船的需求，還有一類漁工是境外招募簽約聘僱上船的「境外聘僱外籍漁工」這些漁工並不適用勞基法，甚至一開始也無法可管，直到國際社會關注並譴責台灣遠洋漁船境外聘僱漁工被虐待的案件，農委會漁業署才在 2017 年制定「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」，開始治理這類的漁工。

另外還有一類漁工，就是在台灣惡名昭彰的權宜船上工作的漁工，權宜船就是台灣人投資但船籍卻登記在漁業治理非常糟糕的國家，比如這次被美國扣留漁獲的萬那杜權宜船。雖然有農委會主責的「投資經營非我國籍漁船管理條例」在低度管理權宜船，但該條例對於在權宜船上的外籍漁工，可說是完全沒有保障。而處境最不利、問題最嚴重的境外聘僱漁工與權宜船漁工，剛好就是目前勞動部不願意處理，並將責任都推給農委會漁業署負責的勞工。

勞動部主要的理由是，就境外僱用漁工的部分，「現行因境外僱用外籍漁工採境外僱用、境外解僱，勞動部認為與就業服務法入境我國進行工作不同，故勞動部仍主張『就業服務法』不及於境外僱用非我國籍漁工。」至於權宜船漁工的部分，勞動部認為「惟權宜船係註冊且懸掛他國國旗，非屬我國管轄，故無相關勞動檢查之資料」，加上勞動部也不是權宜船的權責單位，因此也不會介入。總歸而言，不管是「勞動基準法」還是「就業服務法」都是國內法，勞工必須於我國境內成立僱傭關係，且受僱於適用勞基法的事業單位，才能適用該法。

但這裡就會面臨一個不斷在討論的議題，「究竟在遠洋進行漁撈工作的台灣籍漁船，是不是國境的延伸？漁船範圍內是不是國內？」

依照聯合國海洋法公約第 92 條、第 94 條規定，船籍國對該國船舶擁有管轄權，

尤其是第 94 條船旗國的義務是「每個國家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。」以及「保證海上安全（包含船員的勞動條件）所必要的措施」，這樣的規範事實上就隱含掛有台灣國旗的漁船，是受到台灣政府控制與管轄的「國境」和「國內」。

實務上，就算我們不談海洋法公約，當境外聘僱的印尼漁工 Supriyanto 被虐死在我國籍的福賜群號時，相關司法檢調單位就基於對這艘漁船的管轄權來進行相關的司法調查。既然境外聘僱漁工死亡受到台灣國內司法的管轄，試問為何境外聘僱漁工的聘僱事務與勞動事務，為何無法適用「就業服務法」與「勞動基準法」等相關的國內法？

長期以來，政府都以行政院在 2013 年 9 月 25 日「研商漁船主境外僱用之大陸船員不適用勞動基準法事宜會議」的決議：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。」但該會議之決議正在鬆動中，首先，2013 年的會議討論的主體是大陸船員，這與當前我們所討論的來自菲律賓或印尼的外籍漁工有根本的不同。再者，行政院羅秉成政委在歷次探討外籍漁工人權保障的會議上，已經開始轉向「不宜再比附援引 2013 年的會議結論」，並開始試探運用類似「人口販運防制法」第 42 條「普遍管轄的概念」。無論如何，我國籍的遠洋漁船，只要是涉及勞動條件與職業安全衛生的部分，在政府機關間的分工，都仍是由勞動部來權管。但在有關福姓 11 號的調查報告中，監察委員具體指出勞動部僅以境外聘僱外籍漁工非其主管權責為由，未對遠洋漁船執行勞動檢查及關注職業安全衛生，導致發生高雄市勞政單位對我國籍船員不適用勞基法的錯誤認知，因此監察院表示勞動部作為中央勞動業務主管機關，不應置身事外。

在監察院的調查報告中，就有專家學者認為，究竟是否要將勞動法規全部適用至懸掛我國旗幟之漁船，進而讓漁船上所有的漁工，不論境內聘僱還是境外聘僱，一體適用勞動基準法，學者認為這是「國家政策」的問題，不管是一體適用還是部分適用，都沒有違反國際法的問題，單純就是怎麼做符合國家總體利益來決定。對此，筆者認為，就當前血汗漁工已成為我國揮之不去的形象，加諸美國勞動部將我國漁業列入強迫勞動製品清單，以及需要努力維持解除歐盟黃牌的狀態，讓境外聘

僱之漁工一體適用勞動法規，理性上應該是比較符合國家總體利益的「國家政策」，筆者實在想不到我國有什麼理由和本錢，能繼續讓境外聘僱漁工處於遠低於基本勞動人權保障的奴工狀態，卻又能剝除血汗漁工的標籤，以及如農委會陳吉仲主委所宣示的要從美國強迫勞動清單中除名。

只是不知道是哪一位學者在監察院調查的會議中給出奇怪的想法，竟然認為漁業署比勞動部更適合作為保護境外聘僱漁工的單位，理由是漁業署有比較完整的資訊和經驗，可以在維持產業與保護人權之間做權衡。問題是，如果漁業署這麼適合，為何監察院還是在調查報告中指出「農委會對外籍漁工之勞動權益法令、勞動檢查人力及人口販運專業知能猶嫌不足」，為何血汗漁工的漁船案件，仍然不斷在發生？

事實上，漁業署前署長黃鴻燕就曾抱怨「就國家職權認為漁業署就應該處理漁業，在部會完成協調前，現階段就只能先把勞工權益擔下來」，就連台灣遠洋漁業的龍頭：豐群水產在接受監察院約詢時都表示：「勞工權益應為勞動部的專業，政府單位應內部相互協助，交流專業知識並與國際接軌，訂定一套更完整的管理機制，涵蓋境內及境外聘僱漁船漁工。」

而監察院在調查報告最後也傾向我國漁業政策中關於外籍漁工勞動事務的治理，應為勞動部，監察院表示：「我國籍漁船境外聘僱外籍漁工雖無勞動基準法之適用，未來其勞動權益，將朝拉近與勞動基準法所規範的勞動條件。」以及「依國際公約規範，船旗國管轄視為船旗國概念之延伸，而我國籍漁船境外聘僱外籍移工之勞動權益與勞動基準法之規範上存差距。」因此，「行政院允宜邀集勞動部等相關機關審視我國對外籍漁工政策，研擬明確政策方向。」

架空的聯合國人權公約施行法

針對第二個問題：「什麼樣的解方，才能有效治理與預防台灣籍漁船與台灣投資經營但非我國籍漁船上各種類型的強迫勞動，進而有可能讓台灣漁業從美國的強迫勞動製品清單中除名。」除了上述漁業政策中漁工勞動事務治理的根本改革之外，徹底提升外籍漁工之基本人權保障，根本性地讓漁工享有勞動尊嚴，才有可能讓台

灣漁業從美國強迫勞動製品清單中除名，並維持解除歐盟黃牌的狀態，而這也才能讓台灣漁業走向永續與保障人權的階段。

在進一步談國際勞工組織漁撈工作公約國內法化之前，筆者必須提醒與指出，早在 2009 年立法院就已經通過的「公民與政治權利國際公約與經濟社會文化權利國際公約施行法」（以下簡稱兩公約施行法），以及基於施行法第 6 條所建立的國家人權報告制度，就足以作為我國籍漁船上所有外籍漁工勞動人權保障之法律基礎。尤其依據兩公約施行法第四條的規定，各級政府機關在行使職權時，當涉及外籍漁工事務的勞動部與漁業署，都應依照公約有關人權保障之規定，盡到尊重人權、保護人權、充分實現人權的三大人權義務。

首先，除了少數僅適用於公民的條文之外，如公政公約第 25 條，基本上兩公約大部分的條文都適用於締約國境內的所有人，尤其公政公約第 15 號一般性意見有關外國人的地位，更確立了這樣的論述。因此，依照國際海洋公約，遠洋漁船也應受到船旗國的監管，那麼船上的所有漁工，不分境內聘僱還是境外聘僱外籍漁工，都同樣受到兩公約施行法的保障，尤其是公約中有關消除歧視、救濟權、生命權、禁止酷刑、禁止奴役、人身自由與安全、隱私權、勞動條件、團結權、健康權、社會保障、適當生活水準、水權、休閒娛樂與文化權等等基本權利，理應為所有外籍漁工都應享有的權利。

而經過 2013 年與 2017 年的兩次國家報告國際審查之後，又進一步具體確認了台灣外籍移工的具體問題，尤其是初次審查時，國際審查委員建議基本的勞動保護法規，例如勞動基準法和勞工安全衛生法應該要涵蓋所有移工、仲介的剝削行為必須受到更嚴密的控制，虐待移工必須予以處罰，不論有證無證移工都應享有基本人權，尤其是食物權、住宅權、健康照護權，以及應該拒絕將外籍移工的基本薪資與本國勞工的基本薪資脫鉤。尤其第二次審查的結論性意見更是特別強調台灣漁船上的外籍漁工議題，並要求台灣政府應該保護包括外籍移工在內所有受僱於台灣籍漁船的勞工權利，並確保其工作及生活條件達適足水準。兩次審查的結論性意見內容，對於所有外籍漁工都至關重要。但直到 2021 年即將邁入第三次兩公約國際審查的此刻，台灣政府基本上都尚未好好落實前兩次的審查結論。對於外籍漁工而言，兩公

約的人權保障，恐怕比大洋上的浪花還要虛幻。

以 C188 公約保障所有停靠台灣港口漁船上的外籍漁工人權

最早喊出台灣政府應簽署國際勞工組織 188 號漁業工作公約並將其國內法化的，其實是外籍漁工人權保障聯盟在 2018 年成立後的第一場記者會，之後幾乎每一場聯盟的記者會或新聞聲明，都會有這項訴求。事實上，農委會漁業署因為血汗漁工的外部批評，近幾年也開始推動研議讓新建或改造的漁船，可以改善船上漁工的居住空間，以符合 C188 公約的相關規範。

直到 2019 年 6 月，行政院在第 36 次人權保障推動小組會議中決議，責成勞動部來研擬將 ILO C188 公約國內法化，但至今勞動部委託政治大學的研究案，似乎尚未完成。監察院也在其調查報告中顯示「相關部會積極配合辦理將該公約國內法化工作，初步檢視目前我國相關規定大致符合公約之原則，惟有少數規定仍需調整，後續將持續滾動修正至與公約管理方向一制」。

雖然 C188 公約國內法化的方向有點眉目但仍舊緩步，而如果我們再回頭檢視當年南非政府簽署 C188 公約之後，是如何應用在福牲 11 號的經驗，或許就會發現，「C188 國內法化」的重點恐怕不是在地毯式地檢視我國現有法制是否符合公約，或者只是將重點放在船艙的居住空間。勞動部與漁業署似乎都抓錯了重點。

台灣政府此刻讓 C188 具有國內法化的重要意義，是在擴展 C 188 公約在全球的涵蓋範圍，並且讓台灣政府有基於公約所賦予的職權，來監管所有停靠在台灣港口的漁船，以及受理所有靠岸漁工的申訴，不管是台灣國籍的漁船、還是外國籍的漁船（如福牲 11 號對南非而言就是一艘外國漁船）、甚至是當前對台灣政府而言最棘手的台灣人投資非我國籍漁船的權宜船，一旦 C188 公約具有國內法效力，台灣政府就可以基於公約建立一套監督機制，以此來審視任何停靠台灣碼頭的漁船，是否有強迫勞動的行為，是否有違反公約的情事，藉此達到打擊強迫勞動與人口販運的目的。

依據福牲 11 號的經驗，已簽署 C188 公約的南非政府收到漁工的申訴之後，是依據 C188 公約第 42 條第 2 項的規定「漁船在正常行程中或出於業務原因在一個會員國港口靠岸，該會員國收到申訴或掌握證據表明漁船不遵守本公約的要求，可準備一份提交給船旗國政府的報告，將副本提交給國際勞工局局長，並可採取必要的措施更正船上對安全或衛生明顯有害的任何狀況。」

因此，只要台灣能盡快讓 C188 公約國內法化，並根據台灣的特殊國際地位與本國的脈絡特性，依法創設一套類似南非政府處理福牲 11 號的監管機制，與所謂的更正船上「對安全或衛生明顯有害」的必要措施，那麼我們不僅就能處理權宜船上的血汗漁工的問題，更能大幅提升當前漁業三法與境外雇用非我國籍船員許可及管理辦法所欠缺的外籍漁工勞動權益保障密度。再者，我們也能成為國際社會的一員，盡到共同打擊 IUU 行為與防範人口販運及強迫勞動的責任。

結論

台灣政府，尤其是農委會漁業署為了擺脫血汗漁工的污名，以及回應來自國際與本地公民社會的監督批評、歐盟黃牌、與美國勞動部禁止強迫勞動製品清單等等外部壓力，透過修改漁業三法與境外雇用非我國籍船員許可及管理辦法，以及提出各種大大小小的措施，試圖扭轉惡名昭彰的形象，但由於上述規範中有關外籍漁工人權保障的密度仍非常低，導致血汗漁工的案例仍層出不窮，嚴重打擊台灣的漁業產業。

筆者認為，關鍵問題在於漁業政策中有關外籍漁工勞動權保障的治理機制，出了系統性的問題，唯有透過廢除境外聘僱制度，讓所有漁船上的外籍漁工一體適用勞動基準法與就業服務法，政府的部會分工應將外籍漁工的勞動事務回歸由勞動部來主責，且勞動部在規範落實的層面也應加強權責與量能，我國擺脫血汗漁工的污名，才有可能出現曙光。

儘管 2009 年的兩公約施行法，已經有足夠的條件作為保障外籍漁工的法律基礎，甚至經過兩次兩公約國家報告審查，都已經明確指出移工所遭受制度性的壓迫，並



國家人權委員會
NATIONAL HUMAN RIGHTS
COMMISSION, TAIWAN

2021/6/23

地址：臺北市中正區忠孝東路一段2號 電話：(02) 2341-3183