



漁工人權政策建議書

© Tommy Trenchard / Greenpeace

GREENPEACE 綠色和平

背景回顧

全球與臺灣漁業的挑戰

全球面臨過漁與強迫勞動的惡性循環

海洋資源的浩劫，是全世界共同面臨的嚴峻危機。依據聯合國糧食及農業組織（Food and Agricultural Organization of the United Nations, FAO）估計，就已知的生物資訊中，2017 年，全球超過三分之一¹ 的魚群已達過漁（overfished）狀態。於此同時，全球漁業與水產業卻持續擴張。2018 年，全球漁業與水產業的產量、貿易量與消費量都創下歷史新高。

當全球漁業資源持續下降，捕撈漁業為了維持產量穩定，漁船往往必須前往更為遙遠的海域，或在海上停留更久的時間，而這也使得漁船捕撈的成本增加。為了維持利潤，漁業經營者轉而尋求其他壓低成本的方式，包括降低人力成本、海上轉載（transhipping），甚至是非法漁撈（IUU fishing）及強迫勞動（forced labor）。事實上，已有研究指出，**魚群數量下降是漁業中強迫勞動現象的動力，而強迫勞動又加深漁業資源枯竭的情況，形成永無止盡的惡性循環。**²

臺灣遠洋漁業中的強迫勞動持續存在

臺灣遠洋漁業的規模排名全球第二，臺灣籍遠洋漁船數量約 1,100 艘，經政府核准、由臺灣人投資經營，懸掛其他國家旗幟的權宜船（Flag of Convenience, FOC）也有 255 艘。³

然而，在過去數年來，綠色和平調查發現，臺灣遠洋漁業中的強迫勞動問題持續存在：2016 年出版的《臺灣製造：失控的遠洋漁業》報告，揭露系統性非法漁撈與侵害人權的行徑；2018 年出版的《浩劫漁生：臺灣遠洋漁業調查報告》，進一步藉由實際的案例，凸顯臺灣遠洋漁業中的人身暴力與人口販運問題，以及政府的管理成效不彰；2019 年出版的《海上奴役》調查報告，收錄 34 名印尼漁工對 13 艘遠洋漁船的投訴，包括欺騙、肢體暴力、苛扣薪資、扣留護照及超時加班等不當對待，其中有 5 艘是來自臺灣的漁船（含 2 艘臺灣人投資的權宜船）；2020 年出版的《公諸漁事：血汗海鮮如何流入市場》報告，不僅收錄臺灣遠洋漁船疑似涉及非法漁撈與強迫勞動的行為，更發現全球前三大鮪魚貿易商、總部落腳於高雄的「豐群水產」與報告中部分漁船有魚獲交易往來；2021 年出版的《海上強迫勞動》調查報告，再度有 5 艘臺灣漁船或權宜船遭印尼漁工出面指控涉及強迫勞動，其中臺灣權宜船「大旺」二度上榜，也反映出政府在權宜船上的監管失靈。

此外，美國政府也數度點名臺灣遠洋漁業中的強迫勞動。2015 年通過的《貿易促進與貿易執行法》，賦予美國海關暨邊境保護局對於強迫勞動商品更高的執法權限，自 2019 年實施至 2020 年底，全世界共有 4 艘漁船因涉及強迫勞動遭發暫扣令，而這 4 艘漁船全都與臺灣有關；其中「大旺」漁船更已由美方調查確認有強迫勞動情形。⁴2020 年 9 月，臺灣遠洋漁獲首度遭美國勞動部列上「童工及強迫勞動製品清單」，與獅子山共和國的血鑽石與北韓煤礦齊名。2021 年 7 月，國務院的《人口販運問題報告》連續第 14 年指出臺灣漁船上的強迫勞動問題仍存，無論在法規制度的設計或執行面上，都遭到詬病。

1 聯合國糧食及農業組織提供的數字為 34.2%。

2 Sparks, Jessica L. (2018). Social Conflict on the Seas: Links Between Overfishing-Induced Marine Fish Stock Declines and Forced Labor Slavery. Electronic Theses and Dissertations. 1473. Retrieved from <https://digitalcommons.du.edu/etd/1473>

3 依據漁業署截至 2022 年 1 月統計資料。

4 依據美國海關暨邊境保護局統計資料。<https://www.cbp.gov/trade/forced-labor/withhold-release-orders-and-findings>



© Tommy Trenchard / Greenpeace

GREENPEACE 綠色和平

反思臺灣

現行問題與政策建議

當漁獲消費市場端如美國、歐盟更加重視漁業中的人權問題，逐步發展出更積極的制裁措施，包含藉由法律禁止進口任何涉及強迫勞動的商品等，且國際上也出現保障漁工人權的相關規範，臺灣政府若再不思改善，必將對其遠洋漁業帶來巨大衝擊。以下列出臺灣現行政策中六大根本問題，以及綠色和平建議的改善內容：

問題一：外籍漁工面臨同工不同酬的歧視性待遇

臺灣漁業可依作業地點概分為沿近海漁業與遠洋漁業，由於勞動力嚴重短缺，經營者透過聘雇外籍漁工作為補充。沿近海漁業的外籍漁工必須依照一般聘雇外籍勞工程序聘雇後再出海作業，屬於「境內聘雇」，適用《勞動基準法》、《就業服務法》與《勞工保險條例》，由勞動部管理。然而，臺灣政府特別提供長年在外海作業的遠洋漁船無須回到臺灣港口就能招募、解雇外籍漁工的選項，允許經許可的遠洋漁船業主，得在「境外聘雇」外籍漁工，適用《遠洋漁業條例》與《境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法》（簡稱《境外聘雇法》），由農業委員會漁業署管理。

《境外聘雇法》無論在雇用最低工資保障、最低休息時數與休假，以及保險等項目都比《勞基法》差。舉例來說，沿近海的外籍漁工，享有《勞基法》每個月最低薪資約 850 美元的保障，且此最低工資尚能依據《基本工資審議辦法》的機制調整，例如近 5 年來，基本工資每年均調漲；反觀遠洋漁船的外籍漁工，最低薪資保障依《境外聘雇法》僅 450 美元，自 2017 年該法實施以來從無調整，而漁業署最新公布的調整機制仍未如勞動部完善，頻率僅兩年一次，且尚未執行，成效未知。

《境外聘雇法》使同樣在臺灣漁船上工作的人，會因為其聘雇地點的差異，而有不同的待遇與保障，形成同工不同酬的歧視性現象。

綠色和平建議：為保障外籍漁工的平等權，臺灣政府應廢止《境外聘雇法》，所有漁工統一由勞動部管理，適用《勞基法》；於過渡時期，應先修正《境外聘雇法》中針對外籍漁工勞動條件的保障標準，包含工資、休息時數與保險等，均調整至與《勞基法》的保障一致。

問題二：外籍漁工未享有國際公約保障的權益

2007 年，國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）通過最具代表性的第 188 號公約《關於漁業部門工作的公約》（簡稱《漁業工作公約》），並於 2017 年生效，針對漁工的聘雇與待遇制定最低保障標準，包含最低年齡要求、工作條件、居住和膳食、醫療、職業安全、職業、健康保護和社會保障、遵守和執行項目等。但直至今日，臺灣仍未在法規中完全落實《漁業工作公約》的內容。

以臺灣漁船的管理為例，2017 年頒布的《境外聘雇法》，實可依據《漁業工作公約》的標準訂定最低勞動保障，但兩者卻有落差。在招聘與安置部分，《漁業工作公約》寫明政府應透過法律、法規或其他措施，要求招聘或安置漁工的費用和其他開支，不得直接或間接、整體或部分，由漁工承擔，另在漁工遣返部分，《漁業工作公約》除明定相關費用由船東負擔，即使是漁工主動提出終止合約，費用仍是船東支付，若船東無法支付費用，由漁船船旗國安排遣返作業，再向船東追收費用，確保漁工終止合約的權利得以順利執行。

但《境外聘雇法》卻僅要求經營者與漁工的勞務契約要列出「接送事項及相關交通費用之負擔」，未明訂由經營者支付，也沒提到相關費用不應由漁工承擔。此外，在住宿與膳食部分，《漁業工作公約》明確規定包含睡覺、炊食、洗浴等設備，以及食物與飲用水的數量與品質，涵蓋範圍遠較《境外聘雇法》廣泛且完整。

在臺灣權宜船部分，政府以《投資經營非我國籍漁船管理條例》規範進場條件，進行管理。然而，



© Tommy Trenchard / Greenpeace

GREENPEACE 綠色和平

漁船一旦獲許可成為權宜船，政府後續又主張權宜船為外籍船隻，船舶管轄船屬於船旗國，臺灣政府不具有管轄權。游移在管與不管之間，顯示臺灣政府在權宜船的管理上並非無計可施，而是畫地自限。《漁業工作公約》提供的完整漁船勞動條件標準，本不應用以限於規範本國籍漁船，但現行《投資經營非我國籍漁船管理條例》是規管權宜船的唯一法源，卻沒有任何相關勞動條件的規範，導致權宜船上的漁工，成為海上強迫勞動風險最高的一群人。

綠色和平建議：為確保在臺灣漁船及權宜船上工作的外籍漁工，均享有符合國際標準的權益，臺灣政府應立即以《漁業工作公約》為本修法，包含於《投資經營非我國籍漁船管理條例》中，緊縮投資權宜船進場條件，新增符合該公約的相關勞動條件標準與檢查機制：

- 於《投資經營非我國籍漁船管理條例》第四條增列，漁船被其他國家指控涉及強迫勞動或違反《漁業工作公約》的情事，應不予許可其投資經營。
- 《投資經營非我國籍漁船管理條例》第六條中，除應遵守國際漁業、船籍國與沿海國的相關規範以外，應增列遵守《漁業工作公約》。
- 於《投資經營非我國籍漁船管理條例》第七條增列，要求關係人提出的報告包含船員僱用與待遇情況，且應符合《漁業工作公約》。
- 《投資經營非我國籍漁船管理條例》第八條中，應增列投資者不得有違反《漁業工作公約》的情事，違反者依據第十條加以處罰。

問題三：管束漁船強迫勞動情事的預防性措施不足

為因應新型態強迫勞動的出現，如各種形式的債務束縛、人口販運，國際上也發展出更明確的定義與相關規範，包含國際勞工組織的 11 項強迫勞動指標（Indicators of Forced Labor）、《關於《強迫勞動公約》之二〇一四年議定書》，以及《關於強迫勞動（補充措施）第二〇三號建議書》，促進採用預防、保護和補救措施，乃至於努力減少任何形式的強迫或強制勞動，包含人口販運。

然而，臺灣現行法規制度還沒跟上改革腳步，以事前預防為例，針對權宜船經營者，依據 2020 年修正後的《投資經營非我國籍漁船許可辦法》，政府可以對涉及強迫勞動或人口販運的權宜船撤銷許可，但僅限於「明確犯行」，而非預防性措施，例如針對疑似涉及強迫勞動與人口販運之權宜船，在投資經營者提出無涉該等非法行為之前，暫時性吊扣許可；而針對臺灣籍漁船，甚至沒有預防性不予核發證照或許可的措施，例如《漁業法》核發漁業證照的規定，以及《遠洋漁業條例》核發遠洋漁業作業許可的規定，都未對涉及強迫勞動或人口販運情況加以規範。

綠色和平建議：臺灣政府應參照國際勞工組織相關文件所採用的措施與標準，除以事後懲罰或補償的手段打擊強迫勞動之外，也應著重預防性措施之效用，以修法的方式內化落實。

問題四：權宜船進入臺灣港口免執行勞動檢查

2020 年，臺灣漁業署僅執行 124 艘船次的隨機訪查，與整體遠洋漁船約 1,100 艘的數量相比，覆蓋率並不高；若以人數計算，漁業署僅訪談 658 名境外聘僱漁工，對比約 20,000 的總人數，覆蓋率更顯不足，**但無論是勞動檢查或訪查竟然都不包含權宜船，以至於近年來權宜船涉及強迫勞動與人口販運的指控發生時，政府僅能在事後介入調查，無法預先防範，也未能主動發現問題。**

由於遠洋漁船作業範圍遍佈全球三大洋，單獨仰賴漁船船旗國的監管，成效恐有限，因為在實務上，漁船一旦出海，船旗國就不易精確掌握船上情況。因此，為確保全球漁業資源的永續與漁工權益的保障，**國際上逐漸賦予港口國共同監管的角色**，協助減緩漁船出港後「很難管」的問



© Tommy Trenchard / Greenpeace

GREENPEACE 綠色和平

題，而建立一套統一規範標準，有助於船旗國和港口國並行管理的模式。

2009 年，FAO 通過《關於港口國預防、制止和消除非法、未報告及不受規範捕魚的措施協定》（簡稱《港口國措施協定》），賦予港口國打擊非法漁業的共同責任，再度凸顯港口國在漁業監管上的重要性。

實務上，南非就以《港口國措施協定》賦予身為港口國的檢查權，搭配《漁業工作公約》的勞動條件標準，對外籍漁船上的勞動事務進行檢查。南非開普敦作為臺灣最重要的遠洋漁業基地之一，在非洲大陸上，海岸線長度僅次於索馬利亞，也是唯一與兩大洋相鄰的國家，因而對於漁船的管制、防止非法漁獲進入市場或非法經營者使用港口服務等方面有非常重要的地位。2018 年，南非於進行港口國檢查時，扣押一艘來自臺灣的漁船，並獲得國際勞工組織肯定「南非的行動證明，《漁業工作公約》可以解決許多漁船和許多漁業中發生的虐待漁民問題」。而即便尚未將《漁業工作公約》國內法化的國家，也能對外籍漁船上的漁工設定出最低勞動條件標準並進行勞動檢查，例如澳洲就以區域性協定—「太平洋島嶼論壇漁業局」（Pacific Islands Forum Fisheries Agency）發布的《漁船進港的統一最低要求條款與條件》作為勞動條件與檢查的依據。

綠色和平建議：臺灣政府應就所扮演資金來源方、受益方的角色，強化投資經營權宜船許可的管理與落實港口檢查之責，學習南非的經驗，結合《漁撈工作公約》與《港口國措施協定》，做為解決包含權宜船在內的外籍漁船非法漁業與強迫勞動的途徑。

問題五：遠洋漁船勞動訪查作業程序未具機制化風險評估

臺灣漁業署針對訪查列有重點漁船名單⁵，其中若涉及突發重大申訴案件將優先處理⁶；名單以外的漁船，則以未曾訪查過的漁船進行隨機抽查，立意雖佳，卻沒有一套系統性的風險評估管理概念，列出如漁船海上停留時間、船上申訴機制的設立與便利性、仲介的評比積分，以及船東、船長的違法記錄等風險因子，並加以量化分級。

以澳洲政府打擊非法漁業為例，其作法是將風險因子量化後帶入公式計算風險等級，因子包括：

- 是否為經授權的捕撈
- 授權相關文件的完整性
- 海上位置受監測的情況
- 海上日誌是否每日記載且詳實
- 是否捕撈受保護的物種

結合船舶監控系統的數據資料與國際風險管理標準，進行風險評估，若為「優先級」，將被澳洲漁業管理局鎖定，安排後續的登船檢查，能將資源運用在最適合的地方。

綠色和平建議：臺灣政府應發布並定期更新一份完整的風險因子官方文件，作為鎖定高風險船隻的依據，並於《非我國籍漁船進入我國港口許可及管理辦法》中，納入漁船入港許可與檢查的風險評估機制，以供後續執法遵行，強化預防性措施。

5 包括遭國際間列入暫扣令、遭違規處分、各單位舉辦疑似違規、遭船員申訴及國內外非官方單位通報申訴的漁船。

6 漁業署人員表示，重點漁船名單中若有涉及人員身亡將優先處理。



© Tommy Trenchard / Greenpeace

GREENPEACE 綠色和平

問題六：現行法規缺乏獎懲兼具的多樣化手段

臺灣漁業署目前聘僱 10 名訪查員，對比約 20,000 名外籍漁工，訪查人力相對匱乏，除懲罰機制外，獎勵性措施能對船主建立誘因，從而達到船舶素質提高的目的，因此，臺灣政府應設法讓欲進入臺灣港口的船舶自行提高對於船舶的要求。

以美國為例，被選入「21 世紀優質航運計畫」(QUALSHIP 21) 清單的船舶，將會獲得為期三年的證書，減少受檢頻率與提高運行順暢度，成為外籍船舶提升自身品質的關鍵誘因，而對美國海岸警衛隊而言，則能將檢查精力投注在其他不合標準的船舶上，形成雙贏。觀察近 5 年來，外籍船舶抵達美國港口所接受的安全檢驗次數與留置次數，船舶受檢驗的次數正逐年下滑，且留置率也跟著減少了近一半，由此可見，各船舶主為減少航行成本與提高航行效率，會盡可能遵守港口國的管制措施。

綠色和平建議：臺灣政府應發展一項以受檢頻率減少的鼓勵性措施計畫，給予經一定標準、程序與時間驗證後，符合資格的漁船更為容易、順暢的入港待遇，建立誘因讓臺灣漁船與權宜船願意自發性配合並遵守相關法規。

結語

全球海洋資源的枯竭備受各方重視，臺灣作為遠洋漁業強權，在推動漁業永續上，責無旁貸。綠色和平的這份政策建議書，從全球面臨的挑戰出發，點出過漁與海上強迫勞動的惡性循環，並以臺灣遠洋漁業中的強迫勞動問題，向臺灣政府示警。綠色和平逐項列出臺灣現行法規與執法上的缺陷，要求修法以符合國際公約與相關規範，並參考美國、澳洲、南非的作法，落實港口國檢查之責，呼籲臺灣政府立即改革，保障漁工基本人權，推動永續遠洋漁業。

聯繫資訊：

綠色和平 海洋專案主任 李于彤 yulee@greenpeace.org



© Jiri Rezac / Greenpeace