

# 美國國務院《2023 人口販運問題報告》 台灣評級建議報告

全球勞工正義－國際勞工權利論壇 (GLJ-ILRF) 與綠色和平組織美國分會代表海鮮倡議工作小組 (Seafood Working Group) 提交

2023 年 6 月 5 日

最初於 2023 年 4 月 7 日提交給美國國務院監督及打擊人口販運辦公室

## 目錄

1. 簡介 .....	3
表 1：發現摘要 .....	5
2. 研究方法 .....	6
3. 監測 2022 TIP 報告建議進展 .....	6
4. 建議 .....	16

## 1. 簡介

本報告為海鮮倡議工作小組 (Seafood Working Group, SWG) 針對美國國務院《2023 人口販運問題報告》(以下簡稱 2023 TIP 報告) 台灣評級的意見與建議。<sup>1</sup> 台灣漁業中外籍漁工面臨強迫勞動等嚴重人口販運的嚴峻風險，<sup>2</sup> 而 SWG 根據成員的專業知識，曾針對《2022 人口販運問題報告》中的台灣評級提交意見。<sup>3</sup> 2022 年，美國國務院基於「台灣當局完全滿足消除人口販運的最低標準」，將台灣維持在第一級。<sup>4</sup>

SWG 建議 2023 TIP 報告將台灣降至第二級，原因是台灣並未完全滿足美國《人口販運被害人保護法》最低標準，但有「做出重大努力，讓自己符合標準」。為維持第一級排名，各國政府每年必須證明在打擊人口販運方面取得可觀進展。本報告的調查結果顯示，台灣在 2022 年至 2023 年間並未取得顯著進展，不應維持第一級評級。整個 2022 年，台灣政府有做出努力來改善遠洋漁業的工作條件，但效果並不明顯。此外，正如本次報告第三節所述，台灣在 2022 TIP 報告指出需要改善的領域全都並未取得重大進展。

### 台灣遠洋漁工的工作條件

台灣漁業的外籍漁工持續面臨強迫勞動等嚴重人口販運的嚴峻風險。2022 年 9 月，台灣綠色和平組織發布《黑腥企業——鮪魚罐頭的騙局》(Fake My Catch) 報告，記錄供應大黃蜂食品的六艘台灣人經營或台灣旗漁船的強迫勞動指標，包括過度加班和扣留身份證件，且超過三分之二受訪移工的薪資曾遭扣留。<sup>5</sup> 2022 年，美國勞工部連續第二年將台灣捕撈的漁獲列入『童工或強迫勞動生產之貨品清單』。<sup>6</sup> 而光是 2023 年初以來，由於惡劣天氣和其他問題，至少有兩艘漁船，船上數十名印尼和菲律賓籍船員失蹤。<sup>7</sup>

<sup>1</sup> 海鮮倡議工作小組 (Seafood Working Group, SWG) 是一個由人權、勞工和環境組織組成的全球聯盟，發展並倡議有效的政府政策和產業行動，終結國際海鮮貿易中的勞動剝削、非法捕撈和過度捕撈等相關問題。更多資訊，請參考“Seafood Working Group,” GLJ-ILRF, [https://laborrights.org/industries/seafood?qt-quicktabs\\_seafood=3#qt-quicktabs\\_seafood](https://laborrights.org/industries/seafood?qt-quicktabs_seafood=3#qt-quicktabs_seafood)。

<sup>2</sup> *Labor Abuse in Taiwan's Seafood Industry & Advocacy for Reform*, GLJ-ILRF, December 2020, <https://laborrights.org/publications/labor-abuse-taiwan%E2%80%99s-seafood-industry-local-advocacy-reform>; see also *Seabound: The Journey to Modern Slavery on the High Seas*, Greenpeace, 2019, <https://www.greenpeace.org/southeastasia/publication/3428/seabound-the-journey-to-modern-slavery-on-the-high-seas/>.

<sup>3</sup> *Comments Concerning the Ranking of Taiwan by the United States Department of State in the 2022 Trafficking in Persons Report*, SWG, April 7, 2022, <https://laborrights.org/publications/comments-concerning-ranking-taiwan-united-states-department-state-2022-trafficking>.

<sup>4</sup> *2022 Trafficking in Persons Report: Taiwan*, U.S. State Department, 2022, <https://www.state.gov/reports/2022-trafficking-in-persons-report/taiwan/>.

<sup>5</sup> *Fake My Catch: The Unreliable Traceability in our Tuna Cans*, Greenpeace Taiwan, September 2022, <https://www.greenpeace.org/usa/reports/gpea-report-fake-my-catch/>.

<sup>6</sup> 2022 List of Goods Produced by Forced or Child Labor, U.S. Department of Labor, [https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child\\_labor\\_reports/tda2021/2022-TVPR-List-of-Goods-v3.pdf](https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child_labor_reports/tda2021/2022-TVPR-List-of-Goods-v3.pdf).

<sup>7</sup> 新長發 88 號相關報導，請見“1 body found, 6 people missing after Taiwan fishing boat capsizes off Japan,” Focus Taiwan, March 6, 2023; <https://focustaiwan.tw/society/202303060006>; 聯昇發相關報導，請見“Taiwan fishing vessel reported missing in Indian Ocean,” Focus Taiwan, February 24, 2023, <https://focustaiwan.tw/society/202302240017>; 另請見漁業署新聞稿：[https://wm.coa.gov.tw/preview\\_fa/view.php?theme=Press\\_release&subtheme&id=1904&fbclid=IwAR10oVSUGGVSJOCWnwCmEUoU0wA3NstYzYGh2xCYxESHDzQ1FomPGnfj6k](https://wm.coa.gov.tw/preview_fa/view.php?theme=Press_release&subtheme&id=1904&fbclid=IwAR10oVSUGGVSJOCWnwCmEUoU0wA3NstYzYGh2xCYxESHDzQ1FomPGnfj6k).

2022 年整年，台灣政府有做出努力來改善遠洋漁業的工作條件。儘管如此，台灣漁業仍存在顯著的障礙，助長台灣強迫勞動和嚴重的人口販運。雖然漁業署將遠洋漁工月薪提高了 100 美元，從 450 美元提高到 550 美元，<sup>8</sup> 但台灣所有其他類別移工的最低薪資，包括沿近海漁工，皆為月薪 740 美元，凸顯遠洋船隊中外籍漁工遭遇到的歧視性對待。漁業署的《漁業與人權行動計畫》於 2022 年 5 月獲行政院批准，規定遠洋船隻在海上的最長停留時間為十個月，過去這些船隻被發現在海上停留超過一年的時間。然而，在海上十個月的時間仍遠超過一些國際組織建議的 90 天最長海上停留時間。<sup>9</sup> 雖然台灣也承諾將國際勞工組織的《漁業工作公約》（188 號公約）國內法化，但尚未採取具體行動來實施公約規範。<sup>10</sup>

此外，由於台灣遠洋漁業勞動條件治理的結構特性，在地組織仍持續發現外籍移工受虐的情況。台灣政府有能力解決這些問題，但在報告期間內未有充份作為。尤其是「雙軌聘僱制度」並未取消；在此制度下，與台灣所有其他類別的移工相比，遠洋漁業的外籍移工享有較少的法律保障和勞權。<sup>11</sup> 另外，遠洋漁工仍由漁業署管轄，但漁業署無權進行勞動檢查或處罰船舶經營者。此外，除非有重大原因，像是雇主違法，或移工和雇主皆同意移工轉換至新雇主，外籍移工無法自由轉換雇主。<sup>12</sup> 特別是遠洋漁工，仲介機構可以在漁業署批准後更換其雇主，但漁工本身卻無權主動更換工作。

台灣也未能實施有效的政策和其他執法行動，管理導致人口販運和強迫勞動的聘雇系統。外籍漁工不熟悉台灣法律且缺乏在地語言能力，且持續成為不良聘雇仲介機構的目標，被過高的聘雇相關收費和苛扣薪資所剝削。在報告期間，勞動部和漁業署皆未採取任何措施，改變對外籍移工收取的聘雇費的做法，或有效的促進和鼓勵直接聘雇。

確保結社自由權對於預防強迫勞動至關重要，然而在海上無法使用 Wi-Fi 的情況下，台灣遠洋漁船上的外籍移工在行使結社自由權上持續面對顯著障礙。台灣的遠洋漁船船隊並不保障漁工可使用 Wi-Fi。<sup>13</sup> 台灣於 2022 年推出 Wi-Fi 補助計畫，補助一小部分漁船（漁船總數的 5-10%），且僅規定漁工每週能有至少五分鐘的 Wi-Fi 使用時間。<sup>14</sup> 這

<sup>8</sup> “Wages for migrant fishers rise by US\$100 this month,” Taipei Times, July 19, 2022, <https://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2022/07/19/2003782022>.

<sup>9</sup> Greenpeace Sustainability, Labour & Human Rights, and Chain of Custody Asks for Retailers, Brand Owners and Seafood Companies, 2020, [https://www.greenpeace.org/usa/wp-content/uploads/2020/03/Final\\_GP-seafood-market-ask\\_Feb-2020.pdf](https://www.greenpeace.org/usa/wp-content/uploads/2020/03/Final_GP-seafood-market-ask_Feb-2020.pdf)

<sup>10</sup> 《漁業與人權行動計畫》，行政院農委會，2022 年 5 月，[https://www.fa.gov.tw/view.php?theme=Rights\\_for\\_Foreign\\_Crews&subtheme=&id=27](https://www.fa.gov.tw/view.php?theme=Rights_for_Foreign_Crews&subtheme=&id=27).

<sup>11</sup> Labor Abuse in Taiwan’s Seafood Industry & Local Advocacy for Reform, GLJ-ILRF, December 2020; see also *The Two-Tiered System: Discrimination, Modern Slavery and Environmental Destruction on the High Seas*, Greenpeace, Inaugural Plenary Meeting of the ILO SEA Forum for Fishers 25-26 September 2019, Bali, Indonesia, [https://www.greenpeace.org/usa/wp-content/uploads/2019/09/Greenpeace-Briefing-on-the-Two-Tiered-System\\_9.19.19.pdf](https://www.greenpeace.org/usa/wp-content/uploads/2019/09/Greenpeace-Briefing-on-the-Two-Tiered-System_9.19.19.pdf)

<sup>12</sup> 境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法，<https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=M0050061>。

<sup>13</sup> 台灣憲法、工會法及工會法施行細則為結社自由提供法律依據。工會法於 2011 年 5 月修訂，允許外籍移工擔任工會董事或監事，也就是允許其成立並領導自己的工會。

<sup>14</sup> 根據漁業與人權行動計畫（2022 年 5 月）及於 2022 年 12 月的公告，政府在 2023 到 2025 年間將補助 60 艘船的 Wi-Fi 安裝費用以及 110 艘船的每月服務費用。參與補助計畫的船隻必須允許外籍漁工每週至少使用 Wi-Fi 五分鐘，並延續至少六個月，請見《漁業與人權行動計畫》，行政院農委會，2022 年 5 月，[https://www.fa.gov.tw/view.php?theme=Rights\\_for\\_Foreign\\_Crews&subtheme=&id=27](https://www.fa.gov.tw/view.php?theme=Rights_for_Foreign_Crews&subtheme=&id=27)；另請見《遠洋漁船經營者提供非我國籍船員無線網路使用輔導措施》行政院農委會漁業署，2022 年 12 月，

遠不足以確保移工在海上的通訊權，而通訊權對移工在工作時行使基本勞權至關重要。也因此，逾 1,100 艘船上的 22,000 多名移工中，大多數人仍無法使用船上的雙向通訊系統，無法即時向工會、政府或服務提供者回報剝削情事。<sup>15</sup> 漁工在海上工作時被孤立且無法向外界尋求協助，導致更高的人口販運風險。

雖然台灣法律允許外籍移工有權組織並領導工會，但若無法使用 Wi-Fi 和聯繫工會，外籍移工便無法行使結社自由和集體談判等基本權利。雖然目前台灣政府與倡導船上使用 Wi-Fi 的移工和台灣盟友積極互動，但台灣遠洋船隊的移工仍無法使用 Wi-Fi。

## 2022 TIP 報告建議

本報告正文中，SWG 對台灣 2022 TIP 報告建議執行情況進行評估。下列討論和表 1 摘要可知，台灣針對 2022 年建議並沒有取得任何進展或進展有限。

SWG 的立場是，雖然台灣在 2022 年建議方面沒有取得明顯進展這點值得擔憂，但更重要的是，台灣應從根本上著手預防導致外籍漁工遭遇嚴重形式販運和強迫勞動的原因發生，特別是確保漁工的結社自由。

表 1：摘要

建議	評估	理據
1. 加強對遠洋漁船的勞動檢查	進展有限	漁業署增加「訪查員」人數，但缺乏足夠的外籍船員通譯，且仍無權進行官方勞動檢查或處罰船舶經營者。 <sup>16</sup>
2. 擴大漁業署駐外國港口人員的職權	進展有限	雖然漁業署聘請了新的「勞動訪查員」，但並未為其提供運作的法律依據，且訪查員也未受到適當培訓。
3. 正式將民間社會意見納入仲介評鑑程序	進展有限	三家公民社會組織已被納入流程，但其建議尚未被採納；沒有系統可以比對聘雇仲介的說法和漁工招募過程的實際情況。
4. 修訂相關政策並補足法律漏洞，根除仲介收取聘雇	無進展	勞動部和漁業署並未努力根除外籍漁工聘雇費，也未與移工母國協

[https://www.fa.gov.tw/view.php?theme=OceanShippingAct\\_RULE&subtheme=&id=15](https://www.fa.gov.tw/view.php?theme=OceanShippingAct_RULE&subtheme=&id=15)。

<sup>15</sup> For more information, see “Wi-Fi Now For Fishers’ Rights at Sea,” GLJ-ILRF, <https://globallaborjustice.org/wifinowforfishersrights/>.

<sup>16</sup> 勞動部獲得授權得以進行「勞動檢查」，也就是檢查工作場所勞動條件的官方檢查；然而，勞動檢查並未涵蓋遠洋漁船。漁業署所進行的「漁船訪查」與勞動部的「勞動檢查」不同，沒有國內法支持，因此在促進勞權上效果較差。

漁船訪查在本報告英文版翻譯為 vessel interview。中文的「訪」意思是拜訪和採訪，而「查」意思為檢查。本報告為區別勞動部和漁業署的工作，英文版以 interview 指稱漁業署採取的做法，以 inspection 指稱勞動部進行的官方做法。

費的情形，並推動直接聘僱		調。
5. 繼續加強鑑別弱勢族群，調查是否有人口販運情形	無進展	移民系統的結構性問題和缺乏保護機制，讓弱勢族群面臨驅逐出境的風險。
6. 將重要相關單位納入人口販運被害人鑑別機構。	無進展	關鍵政府單位並未努力將權限擴展至第一線的公民社會組織和工會。
7. 對警方、檢察官、法官提供並執行防制人口販運之訓練與資源。	進展有限	執行防制人口販運培訓所分配到的資源和支持不足。
8. 積極對人口販運嫌犯起訴與定罪	無進展	人口販運的法律定義不明確、不充分，且嚴厲的懲罰苛扣導致強迫勞動的案件起訴較少。

## 2. 研究方法

本報告乃根據 2023 年 2 月與七家台灣公民社會組織（統稱為「CSO」）舉辦的一場工作坊和個別諮詢獲得的結果，包括台灣綠色和平組織、桃園市群眾服務協會、台灣人權促進會、新事社會服務中心和宜蘭縣漁工職業工會，再搭配全球勞工正義-國際勞工權利論壇 (GLJ-ILRF)、美國綠色和平組織和憫研顧問的桌面研究來對研究發現進行補充和確認。CSO 們皆為獨立組織，且每天與台灣漁業的外籍移工共事。工作坊中收集的資料旨在追蹤台灣政府在美國國務院監督及打擊人口販運辦公室 2022 TIP 報告中向台灣提出的優先建議的進展情況，其中八項與漁業有關。<sup>17</sup> 報告針對各項進展進行評估，分別評為「無進展」、「進展有限」或「進展顯著」，並在以下章節進行總結。鑑於 SWG 和合作夥伴的專業知識，本次提交的範圍僅限於商業漁業，並聚焦 2023 TIP 報告期間（2022 年 4 月至 2023 年 3 月）的發展情況。

## 3. 監測 2022 TIP 報告建議進展

本節分析台灣政府針對國務院監督及打擊人口販運辦公室 2022 TIP 報告中提出與漁業相關的八項建議進展情況。根據本分析，台灣政府在其中四項建議上進展有限，另外四項建議則無進展，顯示報告期間內台灣並無足夠進展，無法維持第一級的評級。

**1. 積極調查涉嫌在遠洋船隊中勞力剝削的台灣籍漁船或台灣權宜船，包括停靠在特別外國泊船區的船隻，若情節屬實，應對高級船員及船主予以起訴。**

報告期間，這項建議進展有限。本報告所諮詢的台灣 CSO 回報，雖然政府試圖加強檢查，但仍不足以發現並遏阻漁船上的不當行為，並且因台灣船隊中仍持續有權宜船而受限——即船隻由台灣國民擁有或出資但有目的性懸掛法規框架較弱的其他國家國旗。

<sup>17</sup> 共有九項優先建議，但本報告僅聚焦與漁業相關的八項；2022 *Trafficking in Persons Report: Taiwan*, U.S. State Department, 2022, <https://www.state.gov/reports/2022-trafficking-in-persons-report/taiwan/>

台灣法律僅授權勞動部進行勞動檢查，漁業署並無這麼做的法律依據。<sup>18</sup> 實務上，勞動部很少在港口對漁船進行勞動檢查。漁業署有增加「訪查員」人數，以走訪遠洋漁船，但由於漁業署不具備進行「勞動檢查」的法律權力，只能進行「勞動訪查」，發現漁船不當行為時也無法罰款或處罰。觀察過漁業署進行訪查的 CSO 代表描述，漁業署訪查員只會要求船主未來停止非法做法，而不會採取任何具體行動讓船主對發現的行為負責。現場可與外籍移工溝通的通譯數量有限。在有些情況下，一名通譯必須同時協助兩場訪查。訪查過程不到兩小時，且由聘雇仲介代表或船長監督和指導。這會造成利益衝突，且可能讓漁工無法向訪查員報告虐待情事。

常在港口工作的 CSO 觀察到，發現勞工剝削時，政府單位往往會逃避調查和起訴的責任，並聲稱所發生的事情不在他們的職權範圍內，將問題擱置一旁。此外，他們發現，移工與仲介之間的糾紛，也就是可能發生人口販運的關鍵，並未得到積極調查。常見的說法是聘雇仲介並非台灣人，或者船旗並非台灣旗，儘管船主和其他對漁業公司有重大控制權的人為台灣人。

鑑別剝削的一個障礙在於台灣執法機關對人口販運和強迫勞動的定義了解有限。一般來說，只有最極端的迫害，像是嚴重的身體虐待和「某人直接被販賣」等做法才會被鑑定為人口販運。其他涉及細微的濫用脆弱處境（國際勞工組織強迫勞動的指標）和脅迫（巴勒莫公約中的一項人口販運要件）往往遭到忽視。外籍漁工所面臨許多問題，包含苛扣薪資與不人道工作條件，都是國際勞工組織強迫勞動的指標，但他們卻不被視為潛在的販運受害者。CSO 們表示，修訂人口販運和強迫勞動的法律定義十分迫切（詳見本節第 8 點）。

對權宜船進行勞動訪查還有其他挑戰。<sup>19</sup> 截至 2023 年 3 月 31 日，漁業署列出了台灣船隊中共有 242 艘為權宜船。<sup>20</sup> 不過，台灣船隊中權宜船的實際數字預估至少是官方數字的三倍。<sup>21</sup> 許多權宜船未被列入漁業署的官方名單，因而得以避開主管機關的勞動訪談和審查（見下文案例 1）。此外，權宜船也不常在台灣附近作業或停靠台灣港口，讓政府很難檢查這些船隻。

**案例 1：**2022 年 6 月，MV Shang Fu 和 Nata 2 兩艘漁船上工作的 48 名外籍漁工被納米比亞鯨灣 (Walvis Bay) 當地主管機關帶走，進行調查。<sup>22</sup> 其中，35 名菲律賓漁工在船上的工作條件呈現明顯的人口販運和強迫勞動指標，包括工時極長、沒收文件以及船上食物和飲用水不足。<sup>23</sup> 這兩艘船懸掛納米比亞國旗，但根據台灣公民社會組織正在進行的調查，認為它們是台灣人有擁有的權宜船。部

<sup>18</sup> 勞動部為沿近海漁業主管機關，漁業局則為遠洋漁業主管機關；更多資訊，請參閱 Labor Abuse in Taiwan's Seafood Industry & Local Advocacy for Reform, GLJ-ILRF, December 2020, <https://laborrights.org/publications/labor-abuse-taiwan%E2%80%99s-seafood-industry-local-advocacy-reform>.

<sup>19</sup> OFF THE HOOK How flags of convenience let illegal fishing go unpunished, Environmental Justice Foundation, 2020, <https://ejfoundation.org/resources/downloads/EJF-report-FoC-flags-of-convenience-2020.pdf>

<sup>20</sup> 漁業署，權宜船名單，3月31日，2023年，[https://www.fa.gov.tw/list.php?theme=LOCPLBTCOA&subtheme=.](https://www.fa.gov.tw/list.php?theme=LOCPLBTCOA&subtheme=)

<sup>21</sup> 〈法律縱放下的權宜船與幽靈船主〉，報導者，2018 年，<https://www.twreporter.org/i/slave-fishermen-naham3-focs-gcs>.

<sup>22</sup> "FISHING COMPANY REJECTS HUMAN TRAFFICKING CLAIMS," Adam Hartman, Erongo, September 2022, <https://www.erongo.com.na/fishing-ero/fishing-company-rejects-human-trafficking-claims2022-09-06>.

<sup>23</sup> Human trafficking victims discovered on shadowy fishing vessels in Namibia, ADF, 2022, <https://adf-magazine.com/2022/10/human-trafficking-victims-discovered-on-shadowy-fishing-vessels-in-namibia/>.

分漁工是由位於台灣高雄的上機人力仲介招募至這兩艘船上工作，且兩艘船可能為台灣漁業公司上富漁業所有。2022 年 10 月，納米比亞案曝光後一個月，上富漁業停業。這些船隻並未納入目前漁業署的權宜船隻名單。本案顯示出台灣政府未能妥善監管台灣人投資或營運的權宜船。

**2. 擴大漁業署駐外國港口人員的職權，透過以被害人為中心的程序，加強鑑別外籍船員的強迫勞動指標；將檢查員的檢查覆蓋範圍擴大至所有授權的海外港口；提供海事檢查機構充分培訓，使其具備能力可鑑別被害人、進行適當轉介，並瞭解執法通報程序；並對此類檢查擴大提供口譯服務，尤其印尼語和菲律賓語。**

報告期間，這項建議進展有限。

建議呼籲政府「擴大漁業署駐外國港口人員的職權，透過以被害人為中心的程序，加強鑑別強迫勞動指標」。雖然台灣漁業署聘請了新的「勞動訪查員」，但並沒有提供法律依據供其運作，因為他們並未涵蓋於現行的《勞動檢查法》中。而且，這些新聘的「勞動訪查員」駐點台灣，主要在台灣港口進行勞動訪查。

這一權限問題也導致單位間互相卸責，到底應由誰來負責勞動檢查職權分佈不清。漁業署訪查員授權進行訪談，但如果船主拒絕船隻被檢查，訪查員也無權懲處船主。在台灣港口觀察訪談的 CSO 代表則反映，有時駐點台灣的漁業署會事先與船主討論訪查時間，質疑其獨立性及在訪查中扮演的角色是否有效。至於「將檢查員的檢查覆蓋範圍擴大至所有授權的海外港口」的呼籲，台灣漁業署駐外國港口的人員仍未獲得授權，進行勞工檢查。<sup>24</sup>

此外，港口檢查缺乏透明度，且與勞動部進行的勞動檢查不同，漁業署進行的船隻訪查並無根據正式規範。參與的公民社會成員反映，漁業署在訪查程序或進行數量上不透明，並且選擇性讓公民社會觀察訪查。由於公民社會組織不屬於漁船勞動訪查的正式成員，船主有權拒絕公民社會組織提出的登船要求，而漁業署甚至要求公民社會組織不得介入訪查過程。

缺乏對檢查員的培訓是報告期間諮詢 CSO 的主要擔憂。漁業署聘請了新的檢查員，但這些檢查員缺乏勞動檢查相關經驗，也並未接受妥適培訓。此外，他們也未積極接受勞動部協助培訓的提議。

檢查員缺乏經驗的證據可從 CSO 觀察中看出，例如：

未識別出警訊：「我和他們一起去了……勞動檢查（即漁業署安排的訪查）……船上有告示說如果漁工在船上打架，會被罰款 50 美元，這非常剝削。勞動檢查員什麼也沒做，只是要求他們移除告示。」

未針對警訊採取行動：諮詢的觀察員反映，檢查員會看到警訊，但只會提到而不會立即解決。此外，對發現到的問題也缺乏所有權。舉例來說，據報當檢查員發現印尼聘雇仲介向漁工收取押金時，他們會說：「啊，幸好是印尼」，因為他們對印尼仲介無管轄權，不需要採取行動。

<sup>24</sup> 顧問於 2023 年 2 月在斐濟蘇瓦進行港口訪問。



問不適當的問題：「我參加過對[船上漁工]的訪查。他們會問漁工『你能接受這麼長的工作時間嗎？』如果漁工說『可以』，他們就不會認為這是問題。這顯示他們不了解什麼是受害者為中心的作法。」

事先通知：「[訪查]日期一改再改。船主也會被通知訪查的日期和時間。」

最後，檢查員沒有使用經過適當培訓的通譯，觀察員目擊這樣的情況導致訪查混淆且對技術問題有所誤解。如前所述，通譯人數也不足，有時一名通譯要同時支持兩場訪查。

案例 2：順捷號是一艘在東加群島作業的台灣旗漁船。這艘船一直沒有提供船上外籍船員 Wi-Fi 通訊，船上 11 名漁工向諮詢的其中一個 CSO 反映，他們在剝削的條件下工作。每天平均工作 20 小時，幾乎沒有休息時間。如果工作受傷，漁工只能用電線膠帶包紮傷口，因為船上沒有醫用繃帶。船長甚至會在漁工生病和要求藥品時責罵他們。船上漁工只有在 2022 年靠港時向其他漁工借用 Wi-Fi，才能回報這些情況。這個案例凸顯漁工沒有任何政府保護的困境，以及沒有任何可用的 Wi-Fi 通訊管道，無法向外界尋求協助的方顯。遠洋漁業中的工作本來就危險，而這可能使漁工暴露於更大的風險中。

漁工也可能長時間未獲得報酬，且在海上無法得知家人是否有收到薪資，以下案例即是如此。這個問題可以透過增加勞動檢查和保證在海上能使用 Wi-Fi 等行動來解決。。

案例 3：2022 年 4 月，一家 CSO 接獲一起關於連鴻發船上九名印尼籍漁工的案件。漁工回報他們已經 14 個月沒有獲得報酬，加起來每人約 63,000 美元。由於海上無法使用 Wi-Fi，漁工無法與家人聯繫，確認是否收到薪資，14 個月後才發現根本沒有領到薪水。CSO 於 2022 年 4 月 15 日向漁業署通報了此案。調查後發現船主可能涉入毒品走私，且船主聲稱沒有足夠的錢支付移工薪資。4 月 28 日，漁工接受了五萬新台幣（1,639 美元）的付款，並同意轉移到其他船隻上工作，同時等待從台灣仲介那邊收到剩餘的薪資。在 2022 年 12 月至 2023 年 1 月期間，漁工收到了積欠的薪資。解決辦法是從台灣仲介收到的押金中支付資薪。目前並不清楚雇主是否因拖欠薪資而受到任何懲罰。雖然漁業署能採取行動並確保賠償漁工，但從未支付款項到向漁業署通報之間隔了 14 個月，凸顯遠洋船隻的工作條件和合約執行缺乏相關監督，以及外籍漁工申訴和尋求賠償的艱難。

### 3. 正式將民間社會意見納入仲介評鑑程序。

這項建議進展有限。雖然台灣的評鑑程序委員會擴大並納入若干家 CSO，但程序仍未改革，未納入其建議。尤其缺乏系統驗證聘雇仲介的說法與移工說法或實際做法是否一致。

正如 SWG 2022 TIP 報告中所解釋，台灣大多數的藍領移工（包括遠洋漁工、工廠移工、看護工和家事工）都是透過私人聘僱服務機構進入台灣，這些機構基本上就是聘雇仲介。截至 2022 年底，約有 50 家人力資源仲介獲得證照，可進行遠洋漁工的外籍移工聘雇業務。<sup>25</sup> 從台灣 CSO 觀點來看，政府將這些聘雇仲介作為管理和控制外籍移工的工

<sup>25</sup> 「外國人力仲介公司認可家數」，勞動部，2023 年，

具，但對台灣的外國勞動力卻並未建立健全的管理制度。<sup>26</sup> 長期以來，聘雇仲介一直被認為是導致台灣外籍移工受到剝削的關鍵。<sup>27</sup>

在台灣，勞動部和漁業署有各自的人力仲介評鑑制度。委員會的角色是評鑑在台灣的人力仲介的表現，並使用標準化評級系統對仲介進行評分。漁業署評鑑委員會對招募外籍移工進入遠洋船隊中台灣籍船的仲介進行評鑑。委員會由漁業署和財團法人臺灣兩岸漁業合作發展基金會代表、學者、獨立非政府組織和漁業活動重要地區（如高雄、屏東、東港）的地方政府官員組成。

2022 年，根據台灣 CSO 和美國國務院監督及打擊人口販運辦公室的建議，三家獨立組織被納入委員會，即海星海員中心、新事社會服務中心和桃園市群眾服務協會。

漁業署的評鑑系統仍存在顯著問題，阻礙人力仲介評鑑的獨立性和完整性，來防止勞工剝削、去除剝削仲介：

1. **委員會不會訪談移工，來驗證仲介說法。**這是一大挑戰，因為委員會大多數的成員與漁業署和漁業企業關係密切，與移工的互動很少或根本沒有。據諮詢的台灣 CSO 表示，仲介會播放漁工簽約的影片和漁工觀看聘雇流程影片的錄影，證明漁工是自願簽下合約。然而，這些挑選出來漁工的影片不足以代表聘雇流程中大多數的漁工。
2. **評鑑系統是根據審查仲介提供的文件和完成清單。**主要是評鑑團隊和仲介之間的書面流程。記錄由仲介自行準備，無相關監督，這代表仲介得以蓄意隱藏虐待情事。委員會大多數的成員與外籍移工並無任何直接聯繫，也沒有將漁工觀點納入委員會流程的管道。記錄也只會顯示單一時間點，不會呈現移工後來可能發生的事情，例如薪資遭扣。
3. **部分評鑑委員和產業關係良好，造成評鑑團隊獨立性不足。**在一次事件中，一家獨立 CSO 被指派審查一家仲介；然而，CSO 在最後一刻被另一名與產業關係緊密的評鑑委員取代。即使 CSO 成員有被納入評鑑團隊，聘雇仲介仍可能操弄系統、替換 CSO，例如，接受仲介在最後一刻提出更改評鑑日期的請求，讓 CSO 無法參與。

此外，人力仲介評鑑系統也可能變相鼓勵仲介控制外籍移工的遷徙自由。台灣仲介的評鑑指標中，其中一項指標是詢問仲介簽約的外籍移工中有多少成為「逃跑移工」或「無證移工」。正因為如此，即使法律禁止仲介扣留移工的個人證件，移工仍持續面臨仲介扣留其護照和其他個人證件，以此控制其遷徙自由。位於東港的印尼海員同鄉聯誼會 (FOSPI) 代表在台灣漁船上工作逾 2,500 名印尼籍漁工，反映 80-90% 的會員目前手中沒有

---

<https://statdb.mol.gov.tw/html/mon/m50030.pdf>

<sup>26</sup> See Section 3.1, *Comments concerning the Ranking of Taiwan by the United States Department of State in the 2022 Trafficking in Persons Report*, GLJ-ILRF, 2022, [https://laborrights.org/sites/default/files/publications/SWG%20Taiwan%20TIP%20Report%202022%20Submission\\_Final\\_April-7-2022.pdf](https://laborrights.org/sites/default/files/publications/SWG%20Taiwan%20TIP%20Report%202022%20Submission_Final_April-7-2022.pdf).

<sup>27</sup> "Review of the Initial Reports of the Government of Taiwan on the Implementation of the International Human Rights Covenants," Concluding Observations and Recommendations Adopted by the International Group of Independent Experts. No. 39, *Covenants Watch*, 2013, [https://covenantwatch.org.tw/wp-content/uploads/2018/12/2013-ICCPR-ICESCR-CORs\\_EN.pdf](https://covenantwatch.org.tw/wp-content/uploads/2018/12/2013-ICCPR-ICESCR-CORs_EN.pdf)

自己的護照和其他證件，而他們的證件由其仲介或雇主持有。因此，評鑑系統會變相鼓勵仲介控制移工的遷徙自由，並造成扣留證件等做法，凸顯仲介的權力和台灣法律對其監管的十分有限。

本報告所諮詢的台灣 CSO 建議，評鑑委員會應納入漁工代表，以及了解漁業中外籍移工日常情況的專家和從業人員。CSO 建議評鑑委員會應從外籍漁工來台之前簽訂的合約就開始評鑑：來源國合約和台灣合約，包括範圍和薪水，並調查服務品質和仲介從這些聘雇做法中賺取多少費用。此外，CSO 也建議與來源國分享評鑑結果，並且讓潛在外籍船員能在選擇仲介前瀏覽這些資訊。

#### **4. 修訂相關政策並補足法律漏洞，根除仲介向移工收取聘雇費、登記費、服務費、押金的情形，並與移工母國合作監控與協調契約規定及直接聘雇事宜。**

報告期間，這項建議無進展。勞動部和漁業署沒有努力根除外籍漁工的聘雇費，也沒有與移工母國合作協調。

#### **海外聘雇系統缺乏治理**

實務上，大部分在台灣工作的印尼籍移工都是由印尼仲介招募，並與台灣仲介和雇主持協調聘雇事宜。移工通常會向印尼仲介支付聘雇費用——此程序受印尼政府規範。

#### **台灣歧視性的雙軌聘雇制度**

在台灣，管理遠洋漁工和其他類型的漁工和移工的聘雇分屬不同規範。遠洋漁工的聘雇由漁業署管理和監督，其他移工的聘雇則由勞動部負責。<sup>28</sup> 漁業署的監督能力不及勞動部，而且在立法方面，在可以向遠洋漁工收取哪些費用上較為模糊且不具體。

例如，雖然立法規範收取的費用必須包含在合約中，但並未指明什麼才算是允許的「服務費」——因此造成潛在剝削和不公正收費。<sup>29</sup> 正如 SWG 2022 TIP 報告中所解釋，如介紹新工作或轉換雇主，沿近海漁工、家事工和工廠移工等外籍移工向台灣仲介支付五萬新台幣（1,897 美元）至七萬新台幣（2,529 美元）不等費用屬慣例，儘管台灣法律不允許聘雇仲介預先收取介紹費。<sup>30</sup>

#### **法律允許的聘雇費**

台灣立法確實允許仲介在移工獲僱用後收取一定費用，但移工被收取的費用往往超過法律允許的金額。根據勞動部《私立就業服務機構收費項目及金額標準》，<sup>31</sup> 負責聘雇外籍藍領移工，包括沿近海漁工、工廠移工、看護工和家事工的仲介得向移工收取每月服務費：受僱第一年每月不得超過新台幣 1,800 元（65 美元），第二年每月不得超過新台幣 1,700 元（62 美元），第三年起每月不得超過新台幣 1,500 元（54 美元）。有些

<sup>28</sup> 《私立就業服務機構收費項目及金額標準》，<https://law.moi.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=N0090028>；《境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法》，<https://law.moi.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=M0050061>。

<sup>29</sup> 《私立就業服務機構收費項目及金額標準》，<https://law.moi.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=N0090028>；《境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法》，<https://law.moi.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=M0050061>。

<sup>30</sup> 《私立就業服務機構收費項目及金額標準》。

<sup>31</sup> 全國法規資料庫（2023 年）。《私立就業服務機構收費項目及金額標準》。

漁工回報他們的月薪扣除金額超出法定標準。根據海星海員中心的一項調查，2021 年至 2022 年間，超過 100 名移工對其薪資提起申訴。其中，60% 的人每月薪資被扣 1500 元（54 美元）至 4500 元（149 美元）不等。<sup>32</sup> 此種做法顯然違反了國際勞工組織《公平雇用之一般性原則和操作指引》(General principles and operational guidelines for fair recruitment)，以及《聘雇費與相關費用之定義》(definition of recruitment fees and related costs)，其中提到移工和求職者不應支付任何聘雇費用或相關費用。<sup>33</sup>

### 漁工無法直接從雇主身上獲得薪資

漁業署要求雇主直接支付移工薪資；不過實務上，薪水往往透過仲介轉發，造成一系列問題，包括台灣或印尼仲介未轉帳，導致外籍移工無法收到付款。

**案例 4：**在一起 CSO 於 2022 年收到的近期案例中，一家印尼仲介為其聘雇的移工開立銀行帳戶，但扣留其金融卡和密碼，也就是說移工及家人皆無法直接獲得其薪資和存款。如果移工或家人需要錢，就必須向仲介「借」錢。這個案例顯示出一個典型情況：仲介可以控制移工的財務，造成另一層剝削。

**案例 5：**2022 年 3 月發生的另一起案件凸顯出政府對聘雇相關案件處理不力。一艘台灣船的船長試圖解僱一名工作了六個月且合約還剩三個月的漁工。他的聘雇和付款條件存在幾個問題。首先，他的家人只拿到了他的部分薪資，而他合約上的資薪為每月 140 美元，低於當時每月 450 美元的法定最低薪資標準。其次，他工作的船舶名稱與合約上的名稱不一致。第三，他的合約是用菲律賓政府提供的範本所寫，條款與台灣不一致。漁業署要求雇主將這名漁工帶到前鎮辦公室，並要求雇主支付最後三個月欠的薪資，而且確保每月為 450 元。至於前三個月，雇主說已經把錢給仲介了，不是他的責任。雇主在轉帳給仲介後，並未確認錢是否支付給移工。漁業署並未採取進一步行動，協助漁工獲得他合法應得的未付薪資。

CSO 也曾目睹造船業剝削事件。

**案例 6：**舉例來說，台灣造船公司台船防蝕科技的情況顯示台灣政府對涉及外籍移工聘雇的仲介服務機構缺乏監管。2022 年，兩名男子向 CSO 通報此案，他們被招募到台灣台船防蝕科技工作。<sup>34</sup> 這兩名移工是透過台灣的白領移工計畫被騙招募過來的。<sup>35</sup>

通報此案的兩名男子是在印尼巴丹島收到電子郵件的工作邀請，信中表示他們將與 Sheffield Green Singapore 簽約，要在台灣的台船公司工作，擔任結構裝配工。他們被要求在巴丹島進行體檢。在他們向巴丹島的一名仲介提交所需文件後，申請流程花了兩週的時間。合約在出發前一天發給這些移工，而在機場協

<sup>32</sup> *Protecting and empowering seafarers and fishers*, Stella Maris Kaohsiung, 2022. 這篇未發表的文章已提交給美國國務院監督及打擊人口販運辦公室作為本報告補充。

<sup>33</sup> General principles and operational guidelines for fair recruitment and definition of recruitment fees and related costs, Article 17, ILO, 2019, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms\\_536755.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_536755.pdf).

<sup>34</sup> "Introduction of the company," CSBC Corporation, 2023, <https://www.csbcnet.com.tw/English/>.

<sup>35</sup> "Resident visas for white collar workers," Bureau of Consular Affairs, 2022, <https://www.boca.gov.tw/cp-166-276-48430-2.html>.

助他們的代表教他們要告訴移民官他們要去台灣擔任「專業移工」（白領移工）。

抵達後，兩名移工被安置在宿舍，一間宿舍有 16-20 名移工合住，每月獲得新台幣 16,000（526 美元）元，遠低於台灣最低薪資 26,400（835 美元）元。其中一人遭控違反職場規定，「太早下班」；另一人生病時卻無法就醫。他們向支持台灣外籍漁工的 CSO 海星海員中心尋求幫助，並聯繫當地勞工局和台灣 1955 移工熱線。然而，政府單位卻未能介入，而兩人遭遣返回印尼。

根據目前收到的初步資訊，2022 年可能有 400 名其他移工也是透過同一非法計畫受騙招募。

### 聘雇仲介扣留薪資

此外，也有發生漁工薪資被印尼仲介拿走的案例。在這些案例中，台灣雇主透過其仲介支付漁工薪資，代表漁工無法直接收到薪資。無良印尼仲介收取漁工薪資、宣告破產並從市場上消失，讓漁工無法贖回其薪資。這些有問題的仲介持續存在於台灣的移工勞動力市場，顯示政府疏於管理台灣聘雇做法。<sup>36</sup>

台灣 CSO 建議海外聘雇系統完全去除聘雇仲介；雇主應根據國際勞工組織指引，直接雇用外籍移工並全額支付其聘雇費和相關費用。CSO 也建議雇主將漁工薪資直接轉入漁工在台的銀行帳戶，防止台灣仲介苛扣移工薪資。

### 權宜船漁工的聘雇

漁業署並未監督外國旗船聘雇外籍漁工的情況。由於政府對權宜船缺乏監督（詳見案例 1），使著這些漁工在聘雇過程中蒙受人口販運的風險。

### 單方面終止合約和驅逐出境

報告期間內，關於外籍漁工出現一個新的政策議題，即單方面終止合約和驅逐出境。最近幾個月，支持外籍漁工的 CSO 和工會收到數起單方面終止合約和強制驅除出境事件的通報。

**案例 7：**在 2022 年 1 月的一起案例中，一群印尼籍移工突然被一家仲介接走，並告知他們將在下午被驅逐出境。移工聯繫海星海員中心求助，詢問為何明明還有一年半的有效合約，卻突然要被遣返。仲介的通譯說雇主不要他們了，因為他們懶惰、把漁獲丟回海裡，以及其他誹謗漁工的不實指控。支持這些移工的 CSO 懷疑船長不再需要船員，而這對他們來說是很簡單的解決辦法，因為漁船沒有受到任何監督，也沒有任何方式能讓外籍移工針對這些指控提出異議。

與其他類別的移工不同，遠洋漁工無法在台灣尋找新工作（詳細解釋請見下文建議 6）。在這些情況下，他們會被驅逐出境、損失已支付的聘雇費，而且也無法要回未支付的薪資。

---

<sup>36</sup> 根據懶研顧問收集到的案例。

**5. 繼續加強鑑別脆弱族群，調查是否有人口販運情形，包括……因逃離工作環境的虐待而失去簽證及/或向移民當局自首的外籍勞工，並轉介他們至庇護機構。**

報告期間內，政府針對這項建議無進展。CSO 認為，報告期間有三大關鍵趨勢，顯示政府在加強鑑別因逃離工作環境的虐待而失去簽證及/或向移民當局自首的外籍移工是否受到人口販運上進展不足。

由於本報告其他部分所提到的保護機制問題，經歷過剝削工作條件的移工常常覺得他們別無選擇，只能離開雇主。但台灣聘僱系統中有若干限制，讓移工選擇離開雇主這件事尤其具挑戰性：

- 1. 法律體系只會將藍領移工其歸類為無證移工和罪犯，而非人口販運的潛在受害者。**這是由於《入出國及移民法》規定，外國人如已逾期居留，移民署得逕行強制其出國。<sup>37</sup> 實務上來講，這代表當員工離開雇主且雇主終止合約並取消其簽證時，員工將失去合法身份且會被驅逐出境。此外，《就業服務法》規定：「外國人未經雇主申請許可，不得在中華民國境內工作」。<sup>38</sup> 勞動部之前表示，在台非法工作的無證移工如再一定時間內自首，罰鍰可調降至新台幣三萬至 15 萬元（1024 至 5120 美元）間，並一律遣送出國，永久不得再來臺工作。<sup>39</sup> 移民署甚至威脅說，如果這些移工在這段期間內不自首，將對這些移工處以更高的罰鍰，藉以鼓勵移工自首。<sup>40</sup> 這些政策與加強鑑別工作背道而馳，反而將受害者視為罪犯，因此必須改革。此外，高額罰鍰會嚇到被之前雇主剝削的無證移工，反而阻止他們向當局通報潛在的人口販運案件，也會對台灣政府防制人口販運的能力帶來負面影響。
- 2. 缺乏充足的安全支持保護服務，使得移工容易受到再剝削。**離開剝削雇主的移工常得不到任何當局的保護，也未被轉介保護服務，無處尋求支持。由於要讓他們移民身份合法的唯一途徑便是找到新工作，他們只好找上仲介，以獲得新工作。在這種情況下，移工和仲介之間便存在極大的權力不平衡。CSO 反映，這可能導致另外的剝削，包括收取非法費用。
- 3. 有些類別的外籍移工就算面臨剝削，在法律上也無法離開其雇主，而鑑別販運時必須將這點納入考慮。**遠洋漁工在法律上無權在台灣換工作，因為他們被認為是「海外聘僱」，雖然他們實際上是在為台灣船工作。<sup>41</sup> 這是

<sup>37</sup> 全國法規資料庫（2023 年），《入出國及移民法》，第 15 條，

<https://law.moi.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0080132>.

<sup>38</sup> 全國法規資料庫（2023 年），《就業服務法》，第 43 條，

<https://law.moi.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=N0090001>.

<sup>39</sup> 內政部（2019 年），針對葉毓蘭秘書長投書「賺飽自首就沒事？移工誰不逃？」之回應說明：

[https://www.wda.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=949874E4899E18ED&sms=59A1456A835E6B2A&s=7CBF7DE6030955E5#:~:text=%E5%8B%9E%E5%8B%95%E5%8A%9B%E7%99%BC%E5%B1%95%E7%BD%B2%E5%85%A8%E7%90%83%E8%B3%87%E8%A8%8A%E7%B6%B2&text=%E5%8B%9E%E5%8B%95%E9%83%A8%E8%AA%AA%E6%98%8E%EF%BC%8C%E7%A7%BB%E5%B7%A5,120%E8%90%AC%E5%85%83%E4%BB%A5%E4%B8%8B%E7%BD%B0%E9%87%91%E3%80%82](https://www.wda.gov.tw/News_Content.aspx?n=949874E4899E18ED&sms=59A1456A835E6B2A&s=7CBF7DE6030955E5#:~:text=%E5%8B%9E%E5%8B%95%E5%8A%9B%E7%99%BC%E5%B1%95%E7%BD%B2%E5%85%A8%E7%90%83%E8%B3%87%E8%A8%8A%E7%B6%B2&text=%E5%8B%9E%E5%8B%95%E9%83%A8%E8%AA%AA%E6%98%8E%EF%BC%8C%E7%A7%BB%E5%B7%A5,120%E8%90%AC%E5%85%83%E4%BB%A5%E4%B8%8B%E7%BD%B0%E9%87%91%E3%80%82)

<sup>40</sup> 內政部（2019 年），針對葉毓蘭秘書長投書「賺飽自首就沒事？移工誰不逃？」之回應說明：

[https://www.moi.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=8&s=14673#:~:text=%E4%B8%8D%E8%AB%96%E6%98%AF%E5%A4%B1%E8%81%AF%E7%A7%BB,%E6%A1%88%E8%80%85%EF%BC%8C%E9%83%BD%E6%9C%83%E5%8A%A0%E9%87%8D%E8%99%95%E7%BD%B0%E3%80%82](https://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=8&s=14673#:~:text=%E4%B8%8D%E8%AB%96%E6%98%AF%E5%A4%B1%E8%81%AF%E7%A7%BB,%E6%A1%88%E8%80%85%EF%BC%8C%E9%83%BD%E6%9C%83%E5%8A%A0%E9%87%8D%E8%99%95%E7%BD%B0%E3%80%82)

<sup>41</sup> 全國法規資料庫（2023 年），《境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法》：

一結構性問題，肇因於雙軌聘僱制度。在這種制度下，只有「國內聘僱」的移工才能轉換工作。如果要換工作，遠洋漁業的外籍漁工必須終止其合約並返回母國，才能再尋找新的工作。實務上，這代表處於虐待環境的外籍漁工可能會回到其母國，而不會經過任何人口販運、強迫勞動或其他虐待情事鑑別。這也代表他們被迫面對不必要的艱難決定：是要留在施虐的雇主身邊，還是離職回家，而回家又很容易受到再剝削，特別是如果他們是債務束縛的受害者。

## 6. 將重要相關單位納入人口販運被害人鑑別機構。

CSO 回報，包括移民署和勞動部在內的重要相關單位在這項建議上無進展。

CSO 建議政府將鑑別販運受害人的權限擴大至 CSO 和工會，因為他們在第一線工作並與移工建立長期、互信的關係，讓他們能自高風險群體收集敏感資訊。除非台灣擴大其受害者鑑別權限，否則將持續低估人口販運受害者的人數。

## 7. 對警方、檢察官、法官提供並執行防制人口販運之訓練與資源。

報告期間，政府在這項目標上進展有限。

2023 年，國家人權委員會分配到的年度預算為新台幣 1.31 億元（420 萬美元），<sup>42</sup> 與 2022 年預算相比略減少新台幣 600 萬元（195,000 美元）。<sup>43</sup> 在勞權危機持續且政府有效防制外籍移工口販運能力低落的情況下，削減人權預算可能會導致本來就不足的防制人口販運相關培訓和計畫資源更為減少，與增加這方面資源的這項建議直接矛盾。

台灣政府已開始意識到培訓和教育人口販運受害者鑑別和執行《人口販運防制法》的重要性。儘管如此，根據諮詢的一線 CSO 工作人員表示，現有的防制人口販運培訓資源仍遠遠不足。

2022 年 5 月，行政院發表台灣首部「國家人權行動計畫」。<sup>44</sup> 行動計畫指定由行政院統籌的防制人口販運及消除種族歧視協調會報負責保障外籍漁工權利、預防人口販運。<sup>45</sup> 計畫也提到政府將推動「偵辦人口販運種子教官資格計畫」，旨在培訓相關單位工作人員來處理並調查人口販運案件。<sup>46</sup>

上述提到的官方培訓計畫旨在為所有相關執法人員提供鑑別販運受害者和調查販運案件的適當技能；然而，台灣 CSO 認為，報告期間內這項目標進展不足。他們對政府的計畫

<https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=M0050061>

<sup>42</sup> 丘采薇，〈監院112年度預算增 4344 萬人權會編逾 1.3 億〉，2022年，

<https://udn.com/news/story/6656/6604793>。

<sup>43</sup> 賴于榛，〈111年度預算增2000萬〉，2021年，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202109080362.aspx>。

<sup>44</sup> 臺灣首部「國家人權行動計畫」，行政院，<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/023535d2-10e0-484e-a737-c98d24a3a2c4>。

<sup>45</sup> 行政院，國家人權行動計畫，2022 年，第 21 頁，

<https://www.ttsb.gov.tw/media/5363/%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E4%BA%BA%E6%AC%8A%E8%A1%8C%E5%8B%95%E8%A8%88%E7%95%AB-%E8%A1%8C%E6%94%BF%E9%99%A2%E6%A0%B8%E5%AE%9A%E7%89%88.pdf>

<sup>46</sup> 行政院，國家人權行動計畫，2022 年，第 21 頁，

<https://www.ttsb.gov.tw/media/5363/%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E4%BA%BA%E6%AC%8A%E8%A1%8C%E5%8B%95%E8%A8%88%E7%95%AB-%E8%A1%8C%E6%94%BF%E9%99%A2%E6%A0%B8%E5%AE%9A%E7%89%88.pdf>

和承諾持保留態度，且因為以下原因高度懷疑培訓計畫的有效性：首先，大部分培訓為線上進行，沒有任何實體討論和練習場次。其次，並非所有執法人員在就職前都有完成培訓。最後，台灣執法單位部分職位採輪調制，新一批輪調人員可能不需要完成此培訓就能上任。

**8. 積極依據《人口販運防制法》對人口販運嫌犯起訴與定罪，處以足夠嚴厲的刑罰，包括處以適當刑期。**

報告期間內，這項建議無進展。正如 SWG 2022 TIP 報告中所說明，台灣現有的《人口販運防制法》不切實際，讓當局很難起訴或定罪人口販運的嫌犯。台灣司法系統將販運視為重罪，與謀殺和搶劫同等嚴重。但事實上，許多構成人口販運案件的犯罪行為，如扣留薪資和欺詐，皆是較不嚴重的罪行，並不構成重罪。因此，執法人員在《人口販運防制法》下要起訴這些案件的嫌犯便會面臨挑戰。<sup>47</sup>

現行的《人口販運防制法》<sup>48</sup> 確實包括對違法者的嚴峻徒刑。但是，由於法律對人口販運的嚴厲懲罰的定義不明確，人口販運防制法很少用於起訴合法聘僱移工、但對移工進行剝削或強迫勞動的雇主或仲介。幫派利用暴力、欺詐手段故意販運被害人至國外，剝削其勞動或者將器官販運至海外等刑事案件，便是以此法起訴。<sup>49</sup> 然而，移工剝削，包括漁船上移工的刑事案件也很少被起訴。2022 年 4 月 20 日，美國海關與邊境保護局公布他們的調查結果，發現漁船大旺號上有強迫勞動的狀況，<sup>50</sup> 而與大旺號相關的九人根據《人口販運防制法》遭到起訴。<sup>51</sup> 該船之前曾於 2020 年 7 月被美國海關與邊境保護局下達暫扣令 (Withhold Release Order, WRO)，拒絕其貨品進入美國，以等待進一步調查和確證。除大旺號外，報告期間內，沒有其他台灣人擁有或台灣旗漁船因人口販運而被起訴。

目前，一些 CSO 和立委針對法律修訂持續進行討論，但實施修訂的時間表尚不明確。十多年來，CSO 一直在倡議修訂法律。目前版本的《人口販運防制法》對人口販運的定義過於狹隘，且與《巴勒莫公約》不一致。舉例來說，與人口販運有關的不當行為定義不明確，讓政府難以根據法律對個人提起更嚴重罪行的起訴。此外，該法對「債務束縛」的定義並不包括台灣外籍移工所面臨的債務相關剝削。<sup>52</sup> 諮詢的 CSO 建議該法應使用可起訴、更準確，且國際公認的人口販運和強迫勞動定義，而非僅聚焦在刑期上。<sup>53</sup>

<sup>47</sup> *Comments concerning the Ranking of Taiwan by the United States Department of State in the 2022 Trafficking in Persons Report*, GLJ-ILRF, 2022, [https://laborrights.org/sites/default/files/publications/SWG%20Taiwan%20TIP%20Report%202022%20Submission\\_Final\\_April-7-2022.pdf](https://laborrights.org/sites/default/files/publications/SWG%20Taiwan%20TIP%20Report%202022%20Submission_Final_April-7-2022.pdf).

<sup>48</sup> 《人口販運防制法》，內政部，<https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0080177>

<sup>49</sup> 張沛森，〈國內首爆活摘器官集團！他被拜把兄弟 100 萬賣去柬埔寨〉，2022 年，<https://bit.ly/3novSmk>。

<sup>50</sup> “CBP Issues Detention Order on Seafood Harvested with Forced Labor,” CBP, September 18, 2020, <https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/cbp-issues-detention-order-seafood-harvested-forced-labor-0>

<sup>51</sup> 臺灣高雄地方檢察署新聞稿（111.4.20），發稿人：襄閱主任檢察官徐弘儒，<https://bit.ly/3zbgoon>。

<sup>52</sup> *Comments concerning the Ranking of Taiwan by the United States Department of State in the 2022 Trafficking in Persons Report*, SWG, 2022, [https://laborrights.org/sites/default/files/publications/SWG%20Taiwan%20TIP%20Report%202022%20Submission\\_Final\\_April-7-2022.pdf](https://laborrights.org/sites/default/files/publications/SWG%20Taiwan%20TIP%20Report%202022%20Submission_Final_April-7-2022.pdf)

<sup>53</sup> 〈人口販運防制法修法記者會〉，婦女救援基金會，2017 年，<https://www.twrf.org.tw/info/title/397>。



#### 4. 建議

SWG 支持美國國務院監督及打擊人口販運辦公室於 2022 年向台灣政府提出的建議。此外，我們也向台灣政府提出以下建議：

1. 廢除外籍漁工的海外聘僱制度，將勞動基準法適用於所有漁工，並確保所有外籍移工都由勞動部管轄，與台籍漁工享有同等權利和保障。
2. 訂定明確時間表，迅速、全面地將國際勞工組織 2007 年《漁業工作公約》（第 188 號）國內法化並加以實施。
3. 加強對台灣籍漁船或台灣權宜船的檢查，尤其是遠洋漁船，並對涉嫌強迫勞動的船主和高級船員予以起訴。
4. 在台灣遠洋漁船可靠港的外國港口部署勞動檢查人員，並提供所有海事檢查相關單位充分培訓，以鑑別被害人並進行執法。
5. 要求船隻揭露其在海上時的所在位置（即發布船舶監控系統或自動識別系統資料，懲罰關閉任一系統的船隻）、100% 的觀察員覆蓋率（獨立的人工或有效的電子監控，如相機和遙感探測器），並確保所有漁船上所有觀察員的安全，以提升漁業的透明度。
6. 確保台灣船隊所有遠洋漁船皆有加密 Wi-Fi 供漁工使用。
7. 遵照國際勞工組織第 87 號和第 98 號公約，確保外籍移工享有國際公認的結社自由和集體談判權，包括保障移工不會因組織和參與工會活動而遭到報復，並確保雇主或政府不會干涉勞工組織。