



推動漁業與人權行動計畫 保障漁工權益永續漁業經營

近年國際社會普遍關注勞工權益保障、強迫勞工及人口販賣等人權問題，而我國因四面環海，海洋捕撈漁業發達，遠洋船隊規模龐大且作業範圍廣泛，船員權益常為國際社會關注之重點，為彰顯我國為民主法制及重視人權之國家，農業部爰推動漁業與人權行動計畫，秉持以人為本之精神，強化漁業勞動環境，守護船員權益，本文謹就計畫內容及預算編列情形作簡要說明，俾供各界參考。

傅慧欣、李銘哲（行政院主計總處公務預算處科長、專員）

壹、前言

我國為海洋國家，漁業為主要經濟活動之一，作業漁場遍及印度洋、太平洋及大西洋等世界 3 大洋區，船隊數量及作業能量均具備一定之規模，為世界重要遠洋漁業國之一，因海洋漁業型態屬勞力密集之產業，爰我國各項漁業資源管理或漁工人權措施備受國際關切，雖農業部持續精進相關法制及監管作業，惟仍有少數漁

船涉漁工剝削或暴力事件。109 年美國國務院人口販運報告指稱，我國遠洋漁船存在過長工時、惡劣環境及言語與肢體暴力等勞動剝削問題，該國勞工部亦認為我國遠洋漁船涉有強迫勞動之情況，故將我國遠洋漁獲列入「童工或強迫勞動貨品清單」，導致日後漁獲出口美國時，面臨更嚴格之限制，且必須證明產品並非由強迫勞作者生產，使我國遠洋漁業經濟利益及形象遭極大損害，並

重創臺灣國際名聲。

不論係基於人權及人道，亦或是從商業利益之角度，並為端正國際視聽，維護我國遠洋漁業永續發展，政府確有必要積極儘速改善及精進我國漁業勞動人權相關作為，行政院爰於 111 年 5 月 20 日核定農業部提報之「漁業與人權行動計畫」（以下簡稱本計畫），以向國內外各界宣示我國改善船員權益、重視並落實人權之決心及態度。本文謹就漁業人權

問題、本計畫所提策略及預算編列情形予以簡要說明，俾供各界參考。

貳、漁業人權問題評析

海洋捕撈漁業作業型態多樣，工作場域侷限於船上，與陸上工作及休息之環境明顯不同，其作業危險性亦較陸上為高，爰近年國人登船工作意願持續偏低，為補足漁業勞動力缺口，聘僱外籍船員已為我國遠洋漁業作業常態，至 112 年底我國遠洋漁船計 1,050 艘，聘僱之外籍漁工約達 2 萬多名，顯見我國遠洋漁業之勞力多係仰賴外籍漁工。

外籍船員依僱傭契約成立地點，可再區分為境內僱用與境外僱用，現行渠等僱用人員之權益保障係依據不同法規。境內僱用外籍船員係依勞動部主管之就業服務法相關規定引進、僱用及管理，其工時、勞動條件及薪資待遇適用勞動基準法；境外僱用外籍船員之僱用程序，以及基本工資、工時、保險等工作條件與基本權益，則由農業部依遠洋漁業條例授

權訂定之「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」（以下簡稱境外僱用管理辦法）予以規範。因境外僱用外籍船員未納勞動基準法之適用對象，故其勞動權益受保障程度低且易生弊端，美國勞工部於 109 年「童工或強迫勞動貨品清單」報告即指出我國遠洋漁船有忽視漁工人權之情形，而產生多項勞動剝削問題（下頁表 1）。茲就境外僱用外籍船員之勞動條件、生活條件與保障、監測管理機制等面向之主要爭議說明如下：

一、勞動條件

（一）薪資偏低且未足額給付：依境外僱用管理辦法規定，境外僱用外籍船員每月工資不得低於 450 美元（約新臺幣 13,500 元），遠低於我國勞動基準法所定之最低基本工資，且船員薪資給付方式包括領取現金、匯入船員指定帳戶、匯入來源國仲介帳戶再轉給其家屬或待

船員工作期滿返國後再與仲介結清、或以上各種給付方式混合，導致船員無法清楚掌握實際獲得薪資總額。又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，尚須購買機票、接受訓練及支付仲介服務費等，相關費用多向來源國仲介借款而形成債務束縛，致薪資遭仲介扣款而使船員誤會薪資未獲足額給付。

（二）工時過長且認定標準不一：遠洋漁船受限作業特性，難以明定船員休息或工作時段，尤其漁撈作業及漁獲保鮮處理具即時性，常使工作時間密集且連續，不易有效記錄船員出勤情形，致發生爭議時無法釐清工時狀況。

二、生活條件與保障

（一）生活環境惡劣：漁船空間主要用於存放捕撈設

論述》預算 · 決算



備及漁獲，住艙空間狹小，甚至未設置衛生設施，且船員海上食物與飲水均仰賴出海前準備，並於返港或轉載時予以補給，長期於海上工作倘遇補給延誤，將衍生吃不飽與飲水不潔等問題。另漁船返港後，外籍船員因漁船缺乏衛浴設施，而有在港邊洗冷水澡之情形，對船員照護不足。

(二) 申訴管道受限：船員於遠洋漁船上工作期間，由於沒有足夠之通訊設備，可能面臨長期在海上無法與外界聯絡之狀況，且漁船作業期間長期未靠港，致面臨惡劣工作環境、言語與肢體暴力等勞動剝削問題時，無法立即向外界求援。

(三) 救生衣使用不便：遠洋漁船配置之救生衣多為泡棉式，體積龐大且厚重，影響船員從事漁撈作業活動，導致穿著意

願不高而增添於甲板上作業時之風險。

(四) 醫療保障不足：於海上作業若有醫療需求，雖商業保險組合已有醫療險項目，惟相關法規並未強制要求醫療理賠額度，故漁船經營者選擇辦理較低額度之保險。

三、監測管理機制

(一) 勞動檢查能量不足：農業部自 106 年起實施對遠洋漁船外籍船員訪查制度，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%，比例偏低。

(二) 權宜籍漁船成為強迫勞動的卸責工具：權宜籍漁船係指船隻之所有者，未將船隻掛籍在自己國籍，而係掛籍於可自由聘請廉價勞工、無力規範管理非法漁業及船上勞動狀況之其他國家，當該國無力監控及責罰時，法規形同虛設，等同於該船隻航行於公海上無須遵守任何規定，非法捕撈、強迫勞動、暴力事件等犯罪行為也難以受到懲處。

表 1 美國勞工部 109 年童工或強迫勞動貨品清單
報告指出我國遠洋漁業之問題

項目	問題
薪資	薪資遭扣、未達規定 450 美金
工時	每日工時長達 18 至 22 小時
船上生活條件	船上居住環境惡劣、不衛生
生活照護	有脫水、飢餓、口頭及肢體虐待
靠港	遠洋漁船長期未靠港，外籍船員難以上岸休息或與外界聯絡
權宜船	部分經營者以權宜船經營涉及強迫勞動

資料來源：漁業與人權行動計畫。

參、本計畫執行策略及具體行動方案

為期有效改善並提升我國漁業人權及勞動權益，農業部於本計畫撰擬過程中，除由行政院羅政務委員秉成召開 7 次跨部會研商會議外，並與監察院合作促進漁工人權攜手辦理 4 場座談，以及邀請產業、人權團體召開 25 場座談會，廣納各界建議共謀良策，再參酌聯合國國際勞工組織漁業工作公約規範（以下簡稱 ILO-C188 公約），於兼顧產業與人權前提下，凝聚各界共識，衡酌各方意見與期許，擬具本計畫，

規劃 7 項策略及細部之具體行動方案（圖 1），奉行政院於 111 年 5 月 20 日核定辦理。

一、落實勞動條件

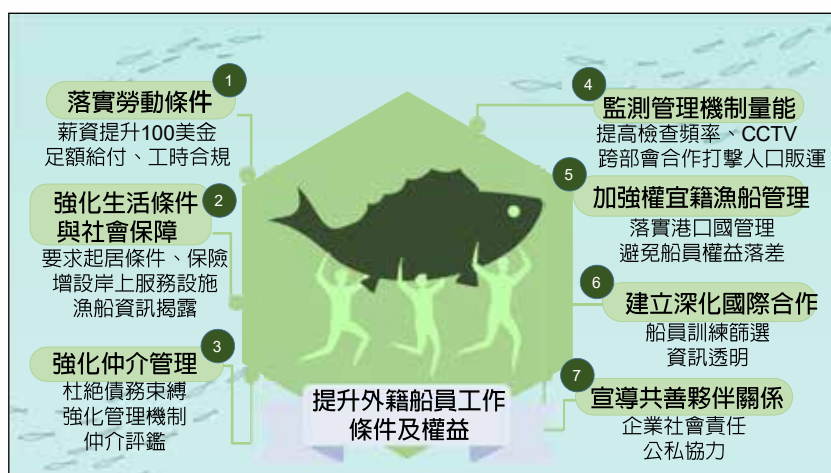
- （一）建立及落實足額給付船員薪資：將每月最低薪資調升 100 美元（由 450 美元調至 550 美元），並逐年檢討調整；明確要求漁船經營者以現金或銀行匯款至船員指定帳戶之方式給付薪資。
- （二）推廣使用出勤紀錄表：規範遠洋漁船外籍船員之休息時間，並明確記

錄工作時間。

二、強化生活條件與社會保障

- （一）輔導漁船設備及住艙空間須符合 ILO-C188 公約標準，對無法改善之漁船執行減船措施。
- （二）確立遠洋漁船飲水及食物補給之指引，並於國內重點港口增加外籍船員岸上盥洗或休憩等生活設施。
- （三）按洋區規範漁船連續停留海上期間不得超過 10 個月，避免漁船長期未靠港。
- （四）鼓勵漁船設置或開放分享外籍船員網路互動機制（Wi-Fi）、衛星電話，便於外籍船員與外界聯繫。
- （五）提高境內僱用外籍船員勞保投保率至 92%；另提高境外僱用外籍船員之商業保險保額，一般身故保險金額不得低於 150 萬元，醫療險不得低於 30 萬元。

圖 1 漁業與人權行動計畫 7 大策略及行動方案



資料來源：行政院第 3799 次會議簡報資料。

論述》預算·決算

- (六) 要求工作之船員應穿著充氣式救生衣，加強宣導操作原則及定期檢查是否配置救生設備，以強化航行作業安全。
- (七) 境外僱用外籍船員罹難，給予家屬慰問金最高 10 萬元；另對境內僱用外籍船員遭受人身侵害、職業災害等致無法工作者，給予慰問金。
- (八) 藉由印製宣導小卡及移工在臺工作須知等，以及移工母語社群平臺即時推播宣導事項，建立多元化宣導方式，讓船員有效獲得申訴管道等相關資訊。

三、強化仲介管理

- (一) 增加對仲介公司之查核密度，並要求國內仲介應取得勞動部許可及國外仲介應有來源國核准設立文件，又所仲介船員發生人口販運或強迫勞動，且仲介業者未善盡應有責任者，或仲介評鑑成績連續 2 年為丙

等者，予以廢止許可。

- (二) 就仲介招募船員有關之訓練費、證照費、機票費等，明確訂定收費項目指引，以解決或減少船員與仲介間債務束縛及薪資無法釐清之問題。

四、提升監測管理機制能量

- (一) 增加漁業勞動檢查員人力，並提高檢查頻率，於國內、外港口或公海現場每年查核遠洋漁船 550 艘（占總船數約 50%）、船員 4,300 人（占外籍船員數約 20%）。
- (二) 推動遠洋漁船運用科技監管設備（CCTV），監看船上作業情形及勞動管理實況。
- (三) 推動第三方驗證機制，以結合獨立認證方式補充檢查能量。
- (四) 透過提高人口販運罪之刑度，並將農業部漁業署及勞動部等相關機關納入各地方檢察署之人

口販運執行小組成員，強化跨機關打擊海上人口販運機制。

五、加強權宜籍漁船管理

對進入我國港口之外籍漁船建立聯合檢（訪）查機制，並要求國人經營權宜籍漁船僱用船員條件與我國遠洋漁船一致。

六、建立及深化國際合作

與外籍船員來源國建立船員事務合作機制，包括船員訓練、經營者溝通申訴機制、培養幹部船員等；加強與外籍船員來源國、重要漁獲產品市場國就外籍船員權益議題深入交換意見與合作。

七、宣導共善夥伴關係

- (一) 推廣業者加入企業社會責任計畫：近年國際市場上許多加工業者、大型連鎖量販店或零售商，已聲明朝向販售取得海洋生態標章或參加漁業改進計畫（須善盡改善工時、建立申訴機

表 2 漁業與人權計畫經費編列情形

單位：千元

執行策略	111 年度 預算數	112 年度 預算數	113 年度 預算數	114 年度 計畫需求數
合計	49,609	162,078	326,987	432,846
一、落實勞動條件	-	100	100	100
成立境外僱用工資審議工作小組，辦理工資調整會議	-	100	100	100
二、強化生活條件與社會保障	2,782	23,680	180,940	302,558
(一) 國內重點港口增加外籍船員盥洗或休憩設施設置及維護	-	3,000	5,000	12,350
(二) 境外僱用外籍船員罹難給予家屬一次性急難慰問金，並對協助救援或搜救之漁船予以獎勵	1,200	6,000	6,000	6,000
(三) 設置外籍船員網路互動機制 (Wi-Fi)	1,582	7,380	75,420	171,908
(四) 補助衛星電話	-	-	25,120	43,000
(五) 提供船員漁船網站資訊查詢	-	300	300	300
(六) 印發宣導小卡片、勞動部印製「移工在臺工作須知」手冊、製播移工業務及法令宣導節目，宣導申訴管道等資訊	-	-	100	-
(七) 推廣甲板作業時穿著充氣式救生衣，強化安全意識，落實教育訓練與執行	-	7,000	69,000	69,000
三、強化仲介管理	-	700	700	700
委託專業機構辦理仲介滿意度調查	-	700	700	700
四、提升監測管理機制能量	46,827	132,088	136,758	118,612
(一) 提高勞動檢查頻率	7,427	55,617	60,287	61,512
(二) 委託第三方驗證	20,000	30,000	30,000	30,000
(三) 推動科技監測設備 (CCTV)	19,400	44,871	44,871	25,500
(四) 辦理防制人口販運教育訓練	-	600	600	600
(五) 設置疑似人口販運被害人鑑別前安置處所	-	1,000	1,000	1,000
五、加強權宜籍漁船管理	-	225	225	225
(一) 對進入我國港口之外籍漁船建立聯合檢查機制	-	125	125	125
(二) 要求權宜籍漁船僱用船員條件與我國相當	-	100	100	100
六、建立及深化國際合作	-	1,185	1,219	1,291
與主要漁業市場國及外籍船員來源國會商	-	1,185	1,219	1,291
七、宣導共善夥伴關係	-	4,100	7,045	9,360
(一) 參與海洋生態標章認證或漁業改進計畫，辦理企業社會責任宣導會	-	500	500	500
(二) 每年辦理 ILO-C188 公約宣導	-	2,000	2,000	2,000
(三) 補助民間團體辦理船員關懷、權益及法令宣導	-	-	1,920	1,920
(四) 向國內、外宣介推動漁業人權改善執行情形	-	1,600	2,625	4,940

資料來源：作者自行整理。

論述》預算·決算

制及接受不定期訪查等企業社會責任)之漁業所生產漁獲物或漁產品,爰鼓勵漁船經營者取得海洋生態標章或參加漁業改進計畫,以保障其銷售管道。

(二)公私協力合作:透過漁業團體邀集漁船經營者及船員加強辦理人權教育宣導,並與勞工或慈善團體合作舉辦活動,提供外籍船員權益及法令宣導、返港諮詢、申訴與安置之資訊。

肆、本計畫預算編列情形

本計畫期程 111 至 114 年,總經費 6.03 億元。嗣農業部於 111 年間以計畫推動期程已近 2 年,惟我國仍被續列於「童工或強迫勞動貨品清單」中,擬加大執行力道,以對外界展現我國政府高度重視漁業人權決心,並爭取儘早自該清單除名,爰修正本計畫,期程維持不變,總經費上修為 10.3 億元,主要係提高 Wi-Fi 與衛星電話之設

備及通訊費補助額度、增加補助 Wi-Fi 設備租金與船員充氣式救生衣補助數量及個人指位無線電示標(PLB)、加強辦理船員關懷、權益及法令宣導活動等,奉行政院於 112 年 7 月 25 日核定修正辦理。

本計畫 111 至 113 年度預算分別編列 0.5 億元、1.62 億元、3.27 億元(上頁表 2),截至 111 年底已完成項目包括將境外僱用船員最低薪資調高至 550 美元、於國內港口設置 7 處船員岸上盥洗或休憩設施、建置外籍船員互動服務平臺多國語言網站、修法提高境外僱用外籍船員一般身故保險金為 150 萬元及明定醫療險不得低於 30 萬元、進用勞動檢查員 52 名、補助 25 艘漁船裝設監測設備等,未來仍將持續改善船員勞動環境及工作權益。

伍、結語

漁業為我國重要經濟活動之一,而漁工則是推動我國漁業發展之重要推手,漁工人權保障程度將會牽動整體漁獲產品市場之上下游供應鏈,爰營

造友善漁工之工作場域,並提升其人權及勞動權益實刻不容緩,且近年國際普遍關注勞工權益之保障,為向國內外各界宣示我國重視並守護漁工人權之決心,政府於 111 年度起增加預算資源之投入,由農業部推動執行本計畫 7 項策略,從改善「船員權益」、「船上設施」及「岸上設施」等 3 方面著手,同時完備法制,提升監管量能及強化仲介管理,全面優化並精進漁船員生活條件、勞動權益及僱用關係,使其均能處於良好、安全、有尊嚴之工作環境,以確保漁工權益,俾利我國漁業之永續經營。

參考資料

1. 行政院 111 年 5 月 20 日暨 112 年 7 月 25 日核定修正之漁業與人權行動計畫。
2. Greenpeace 綠色和平(2021), 遠洋漁業的漏洞, 權宜船是什麼? 為什麼成為強迫勞動的卸責工具? ❖