

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：勞動部。

貳、案由：外籍漁工為勞工保險強制納保對象，惟勞動部對於已加保人數掌握不全，催保作業又未能有效促使雇主正視為外籍漁工辦理勞工保險之重要性；其後雖比對出目前有5,000餘名外籍漁工參加勞工保險，卻僅是五成的投保率，顯示半數外籍漁工在臺工作未能獲得最基本保障，而勞動部未積極尋求兼顧勞雇雙贏的解決之道，行事因循被動、消極怠慢，顯有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

外籍漁工為勞工保險（下稱勞保）及全民健康保險（下稱健保）強制納保對象，雇主應依規定為其納保，以保障其發生事故時享有各項給付保障，及與國人相同之就醫權利。依勞動部公開資料，截至108年12月底止，外籍勞工在臺從事船員工作已有1萬2,000餘人¹，惟勞動部對於已加保之外籍漁工人數掌握不全，催保作業又未能有效促使雇主正視為外籍漁工辦理勞保之重要性。其後雖比對出目前有5,000餘名外籍漁工參加勞保，但對照健保已可完全掌握未在保名單，經通知、輔導仍未加保者一律逕予加保，受僱外籍漁工實際投保率卻僅五成，顯示半數外籍漁工在臺工作連最基本保障都沒有，而勞動部未積極尋求兼顧勞雇雙贏的解決之道，行事因循被動、消極怠慢，顯有疏失。

¹ 依勞動部統計資料，108年1月至12月各月外籍勞工從事船員工作人數皆為1萬2千餘人。

一、勞工保險條例（下稱勞保條例）第6條第1項第5款規定，受僱從事漁業生產之勞動者，應以其雇主或所屬機構為投保單位參加勞保，同條第3項規定，前2項所稱勞工包括在職外國籍員工。基上，外籍漁工如係漁船船主合法申請聘僱，並受僱從事漁業生產之勞動，應依上開規定辦理參加勞保。有勞保之勞工，若發生事故且符合請領規定，就能享有勞保所定之各項給付保障，包括普通事故保險之生育、傷病、失能、老年、死亡等5種給付，及職業災害保險之傷病、失能、死亡（含失蹤津貼）及醫療等4種給付（如下表1、2）。又健保為強制性的社會保險，依全民健康保險法第9條及第10條規定，在臺灣地區領有居留證明文件，且一定雇主之受僱者，亦為應參加健保之對象。基此，凡設籍臺灣的本國人，及持居留證，在臺灣為合法僱用工作的外籍人士，依法皆要加入健保且不得任意退出；在醫療上享有與國人相同的就醫權益。

表1 近5年外籍被保險人請領勞保各項保險一次給付統計

單位：件

給付種類	104年	105年	106年	107年	108年	合計
生育給付	1,753	1,743	1,849	4,240	7,462	17,047
傷病給付	2,930	2,876	2,963	3,300	3,389	15,458
普通	1,493	1,546	1,616	1,891	1,994	8,540
職災	1,437	1,330	1,347	1,409	1,395	6,918
失能給付	387	332	341	392	337	1,789
普通	74	73	74	89	84	394
職災	313	259	267	303	253	1,395
老年給付	130	161	385	501	977	2,154
本人死亡給付	167	167	165	177	168	844
普通	144	137	131	150	147	709
職災	23	30	34	27	21	135
家屬死亡給付	4,796	5,009	5,829	6,847	7,055	29,536
合計	10,163	10,288	11,532	15,457	19,388	66,828

資料來源：勞動部。

表2 近5年外籍被保險人請領勞保各項保險年金給付統計

單位：件

給付種類	104年	105年	106年	107年	108年
失能年金	6	11	16	14	16
普通	3	7	13	9	11
職災	3	4	3	5	5
老年年金	110	143	174	196	215
遺屬年金	149	163	216	248	272
普通	125	126	170	195	220
職災	24	37	46	53	52
合計	265	317	406	458	503

註：年金給付之件數為年底數。

資料來源：勞動部。

二、108年全年各月份之外籍漁工人數皆為1萬2,000餘人，惟勞動部勞工保險局(下稱勞保局)首次查復所掌握參加勞保之外籍漁工人數僅4,810人，並稱其無法區分受僱於漁業公司之外籍勞工是否從事船員工作；不僅未掌握全體外籍漁工投保狀況，勞保局針對漁船船主為外籍漁工加保催保作業亦僅「只催不罰」，致雇主忽視外籍漁工權益，更無從促使雇主正視為外籍漁工辦理勞保之重要性。

(一)據勞動部函復，截至108年9月底，掌握之外籍漁工在臺從事船員工作投保勞保人數為4,810人²；並稱前開統計資料僅包含以漁船名稱為投保單位向該部勞保局申報加保之外籍漁工人數，未包含於漁業公司從事船員工作之外籍漁工，表示該部勞保局無法區分所僱外籍勞工是否為從事船員，故無受僱漁業公司之外籍船員統計資料。

² 與108年10月18日風傳媒新新聞「斷橋扯出7000外籍漁工未投保，政府知情卻未查處」內容「根據勞動部統計，臺灣外籍漁工人數截至今年8月底已經超過1.2萬人，投保人數竟然只有4千多人，剩下的7千多人顯然在勞保體制下人間蒸發。」等語大抵相符。資料來源：<https://www.storm.mg/article/1838741>。

(二)另依勞動部函復，該部勞保局自98年11月起積極辦理外籍漁工催保作業，外籍漁工加保人數由100年12月僅452名，成長至108年12月已5,057人，已成長11倍。並表示該部勞保局針對漁船船主為外籍漁工加保之催保作業，採「先輔導後查核」為原則，即先經比對該局被保險人資料庫，如尚未加保，發函輔導漁船船主依規定申報外籍漁工加保，經催辦後尚未加保者，再次發函加強輔導漁船船主依規定申報外籍漁工加保。

(三)惟對照前述勞動部函復內容，勞保局自始即以其無法區分漁業公司所僱外籍勞工是否從事船員工作為由，而未曾掌握全體在臺從事船員工作之外籍漁工投保狀況，又如何確實就應加保而尚未加保外籍漁工之雇主輔導加保？其次，勞保局針對漁船船主之催保作業，僅是「發函輔導」、「再次發函加強輔導」，未見以檢查手段為輔助，致弱化勞保條例對於投保單位未依規定為其所屬勞工辦理投保手續之嚇阻力，致投保率偏低。

1、勞保條例第72條第1項規定，投保單位違反本條例規定，未為其所僱勞工辦理投保手續者，按自僱用之日起，至參加保險之前一日或勞工離職日止應負擔之保險費金額，處四倍罰鍰。勞工因此所受之損失，並應由投保單位依本條例規定之給付標準賠償之。惟據勞動部查復資料，自105年至108年9月底止，漁船船主因違反勞保條例規定，未依規定為所屬外籍漁工辦理投保手續者之歷年處分件數為27件，平均1年不到10件。

2、對於「外籍漁工未依勞保條例參加勞保，有何查處作為？」勞動部前函復表示「依縣市政府移來案件及人民陳情案件，針對漁船船主未依規定申

報外籍漁工加保案件依法裁處。」；於約詢前就本案再詢及「經催辦仍未依規定加保者，係仍再輔導或進入裁處？」勞動部仍答復以：「依縣市政府移來案件及人民陳情案件，派員查核漁船船主申報外籍漁工加保情形，針對漁船船主未依規定申報外籍漁工加保案件依法裁處。」至勞動部勞保局於本院接受詢問時，對於詢問「外籍漁工的雇主未依規定替漁工加保，沒有罰則嗎？」該局依舊僅答稱「如果有受理陳情案或移案會依規定查處。」顯示雖勞保條例對未依規定為所僱外籍漁工投保訂有罰則，但勞保局僅被動就縣市政府移案及人民陳情案件進行查處；對於經催保仍不加保之雇主是否依規定裁罰一事，始終未正面答覆。

- 3、勞動部於本案詢問後函復表示：「依勞保局歷年查處經驗，時有漁民反應海上作業收成不固定，尤其禁漁期無出海捕魚並無收入，罰鍰金額過高，恐使其經濟生活陷入困境。……爰綜合考量行政手段之適當性、對漁民生計之影響性及對外籍漁工職災給付之實益性，且多數漁船船主已依聘僱契約為外籍漁工辦理商業保險，另有適足之經濟安全保障，故勞保局比對外籍漁工聘僱許可名單後之催保作業，係以行政指導為主。³」惟勞保條例既對未依規定為所僱員工加保者訂有罰則，即是為督促雇主應依法辦理，勞動部卻逕稱罰鍰影響漁民生計而以行政指導為主，似有濫用行政裁量，並將漁船船主長久的違法行為合法化之疑慮；又外籍漁工參加勞保並不僅能於職災發

³ 勞動部109年3月4日勞動發管字第1090503287號函。

生時請領給付，對於普通事故之生育、傷病、失能、老年、死亡等給付之請領權利亦與所有被保險人相同，不應僅以對外籍漁工職災給付之實益性為考慮。另所稱多數漁船船主已依聘僱契約為外籍漁工辦理商業保險部分，勞動部前於立法院答復委員質詢時，立法委員就曾質疑勞動部「無法去稽查商業保險對外籍漁工的收費，無法確認商業保險的真偽」，時任勞動部部長就曾多次回答「從過去到現在，我們勞動部認為應該一體適用勞保的相關規定，這是我們一致的態度」、「我們的基本態度是最好都能適用勞保條例」等語⁴。縱漁船船主確有替外籍漁工辦理商業保險並負擔保險費，但勞保條例迄今並未排除外籍漁工適用，故亦不能以有商業保險作為漁船船主可以不必依勞保條例規定替所僱外籍漁工投保理由。

三、至109年2月，勞動部始再查復經比對截至108年11月底參加勞保之外籍漁工計5,000人，投保比率僅五成；健保部分則已可藉每月異動資料比對未在保名單，經通知、輔導仍未加保者一律逕予加保，故於異動資料上有案的外籍漁工均能完全納保，享有健保權益。

(一)前據勞動部查復，該部勞保局依勞動力發展署（下稱勞發署）按月提供每月聘僱許可函之移工及雇主資料，發函提請雇主依規定申報外籍漁工參加勞保。惟該部既為依就業服務法第6條第1項及第3項規定為掌理雇主申請聘僱外國人許可及管理事項之中央主管機關，應可掌握每一名在臺移工及其雇主資料，則統籌全國勞保業務之勞保局不應稱無法掌握全體外籍漁工投保狀況，更何況外籍漁工為勞

⁴ 資料來源：立法院公報第103卷第48期委員會紀錄。

保條例規定強制參加勞保對象。

(二)對此，勞動部查復表示，該部勞保局前為時效計，乃先據勞發署所提供之漁船主資料逕行催保作業；為確實掌握全體經核發聘僱許可之在臺12,381名外籍漁工參加勞保資料，將再請勞發署提供所需資料比對後函復本院。至109年2月，勞動部始再查復⁵表示，經依該部勞發署與內政部移民署提供外籍漁工資料，及該部勞保局資料庫比對，截至108年11月底止，外籍漁工參加勞保人數計5,000名，以漁船名稱為投保單位加保者計4,943名，以漁業公司名稱為投保單位加保者計57名。依勞動部函復，雖該部公開資料之截至108年11月底在臺外籍漁工人數有12,498人，經扣除「已簽證未辦理聘僱」、「在臺失聯移工」人數後，在臺合法聘僱外籍漁工應為9,789人；以該時在臺合法聘僱外籍漁工人數為母數計算出外籍漁工參加勞保比率為51.07%。

(三)至外籍漁工參加健保部分，衛福部中央健康保險署(下稱健保署)表示係按月依勞發署、漁業署、內政部移民署提供之合法在臺工作之外籍漁工資料比對，對於尚未納保之外籍漁工即時輔導納保，故合法在臺聘僱外籍漁工皆全數納入健保保障體系；自105至108年9月底止，尚無保險對象因未依規定參加健保處分及罰鍰情事⁶。

1、衛福部健保署以108年12月勞發署傳送外籍漁工異動資料⁷說明：該月合法在臺資格之外籍漁工

⁵ 勞動部109年2月11日勞局納字第10901890031號函。

⁶ 依健保署說明截至108年9月底止，計有539家外籍漁工投保單位尚未完成繳納保費情形；惟自105年6月7日實施「健保欠費與就醫權脫鉤(全面解卡)案」，只要符合參加健保資格之保險對象，完成加保後均可以健保身分就醫，即不再有因繳不起健保費而延誤就醫之憾事發生。

⁷ 異動狀態分為「在臺(合法)」、「在臺(等待轉換雇主)」、「出境(可再入境)」、「離境(備查)」、「出境(不可再入境)」、「在臺(失聯、查獲收容、因案在押或法院審理中)」。

938人，經該署比對其中契約已期滿者167人、已在保者540人、已列入輔導者111人，確認該月待輔導之未在保者120人；後續再與勞發署動態網及內政部移民署入出境資料比對，再排除行蹤不明、出境及撤銷聘僱者，109年1月底前寄發輔導函並電話通知漁船船主或仲介為外籍漁工辦理投保，至109年3月底仍未加保者，一律逕予加保。

2、衛福部接受本院詢問時表示：「因為健保的法規很單純，只要是受雇者都要加保。因此以健保角度看外籍漁工也是要百分之百加保。……幾年前已總清查過，所以現在我們一個都不會漏。……目前每個月滾動式辦理，只要是勞發署傳送的每一筆資料，我們全部都確認並完成加保。」

四、勞保是國家的社會保險制度，期透過與雇主、勞工共同分擔保費方式，保障勞工工作期間與老年的生活，是勞工最基本的保障；外籍漁工依法應參加勞保。但實情是有半數在我國沿近海工作之外籍漁工，連基本勞保權益都沒有，而勞動部未積極尋求兼顧勞雇雙贏的解決之道，僅冀期耗時修法，顯得消極怠慢。

(一)聯合國為落實「世界人權宣言」通過「兩公約」，內容闡明人類基本人權，並敦促各國積極落實其保障，務使全球人民在公民、政治、經濟、社會及文化各方面之人權，皆享有相同之保障⁸；換言之，兩公約的精神在於「不能歧視」，每個人都應受基本保障。

(二)據勞動部提供資料，我國自78年陸續引進外籍漁工；依勞動統計資料，外籍漁工在81年底即有70人

⁸ 我國立法院於98年審議通過兩公約，自98年12月10日施行。

⁹，自103年底突破1萬人，106年至108年每年皆有超過1萬2千名外籍漁工在臺工作。而勞保條例更早於77年即修正第6條規定，將受僱從事漁業生產之勞動者，納為強制保險之被保險人¹⁰，且包含外國籍員工。雖勞保條例明定外籍漁工與本國受僱漁工一樣為強制參加勞保對象，但自開放引進外籍漁工迄今逾30年，現況卻是僅有半數漁工參加勞保。

1、勞動部表示，該部勞保局自98年起積極辦理外籍漁工催保作業，100年至101年亦依該部勞發署改制前職業訓練局按月提供聘僱資料，催請漁船船主依規定辦理外籍漁工加保手續；並表示自辦理催保作業以來，外籍漁工加保人數由100年12月僅452名，成長至108年12月已5,057人，已成長11倍。雖勞動部稱外籍漁工參加勞保人數業因其催保作業而有大幅成長，惟該時依勞動部公開資料之在臺外籍漁工計12,476人或勞動部函復合法聘僱外籍漁工人數9,815人¹¹，已加保之5,057人所占投保比率並不高，況依勞保條例規定並非自願加保，而是強制納保，每名在臺合法聘僱之外籍漁工皆應納保，勞動部實不應以此投保人數為滿。

2、對於受僱外籍漁工為勞保條例規定之強制投保對象，卻仍有投保人數落差一事，勞動部函復表示勞保加、退保係採申報制度，並無保險人（勞保局）得主動納保之規定；並稱部分漁船船主因

⁹ 依勞動部統計資料，外籍勞工在臺從事船員工作人數80年底無資料、81年底70人、82年底426人。

¹⁰ 依立法院法律查詢系統，77年1月15日修正(同年2月3日公布)勞工保險條例第6條規定，該條第1項第5款修正理由略以：.....對有雇主者，不論其雇主僱用人數若干，均應負責為其辦理加保；無一定雇主或自營作業而加入漁會為甲類會員者，則仍由漁會加保。

¹¹ 勞動部表示公開資料之漁工人數係「已簽證未辦理聘僱」、「入境已辦理聘僱（目前在臺）合法聘僱」及「在臺失聯」等三類合計數。

「成立投保單位為外籍漁工加保，勞保費負擔過重」、「海上作業要辦理加、退保作業有困難」、「小規模漁船船主非漁船公司有公司行號或組織」、「已有商業保險」等原因而不願意加保。

- (1) 針對前述漁船船主不願意為外籍漁工加保原因，104年勞動及職業安全衛生研究所（下稱勞安所）之研究報告中已有初步探討¹²，惟據復，勞動部僅以「派員拜訪各地區漁會，請各地區漁會協助輔導漁船船主」、「製作宣導文宣及召開座談會，透過引進外籍漁工之仲介機構，協助漁船船主」為因應。
- (2) 而勞動部於接受本院詢問時稱：「外籍漁工勞保投保率偏低問題主要在於目前是以漁船主成立投保單位替漁工投保的情形比較多，因為漁船主本身是甲類漁會會員，用甲類漁會會員身分投保時只要自付保費的兩成，改成雇主身分時保費自付為七成，因此影響漁船主投保意願。這部分在職災保險單獨立法（目前名稱暫定為「勞工職業災害保險及保護法」）中已有放寬的考量，讓漁船主替外籍漁工投保職業保險，不會影響原本甲類漁會會員的身分權益；在職災保險這塊先解決後，也提醒勞保局在普通事故部分研議比照勞工職業災害保險及保護法修法。」

¹² 104年4月「各國對本、外籍勞工參加勞工保險規定之差異性研究」研究報告即提及：「實務上外籍漁工勞工加保的比率較其他產業外勞為低」、「據勞動部提供資料，截至101年5月底，境內僱用之外籍漁工僅有694人參加勞保，103年4月底參加至3,219人參加勞保」、「經訪談得知，漁會和外籍漁工雇主的立場較為一致，認為雇主要幫外籍漁工投保勞保不合理，因為享受不到（老年給付）；相對地，漁會認為，雇主要幫外籍漁工投保健保合理，因為享受得到健保給付。漁會認為，外籍勞工偏好一次給付，故勞保年金不如商業保險，且商業保險保費較勞保便宜，因為前者無老年給付」等。

(三)雖勞動部稱已積極推動職災保險單獨立法¹³，應能提升漁船船主為外籍漁工加保（職災保險）意願，若外籍漁工不幸遭遇職業災害時，亦能獲得社會保險之保障；至勞保部分則待職災保險單獨立法後再比照辦理修法等語。惟：

1、依勞動部108年6月6日預告「勞工職業災害保險及保護法」草案及該部新聞稿略以，我國勞保一直以來均以綜合保險方式辦理，包含普通事故保險與職災保險，除各有不同的保障目的外，職災保險受限於普通事故保險之納保對象、加保方式、給付內容及保險財務等，在綜合保險規範內容下難以單獨調整，致無法提供職災勞工適切保障，故將職業災害保險自勞工保險條例抽離，整合職業災害勞工保護法，擬具「勞工職業災害保險及保護法」草案¹⁴。但歷來外籍漁工納保率均不高之原因，並不是因為受僱於僱用勞工5人以下之雇主或事業單位屬自願加保對象¹⁵，但無加保意願所致；外籍漁工本既勞保條例明定強制參加勞保對象，受有普通事故保險與職災保險保障，也有職業災害勞工保護法之適用，投保率也不過五成，則將職業災害保險自勞工保險條例抽離，整合職業災害勞工保護法後擬具新法草案之作法，雖可使外籍漁工於到職當日即取得職災保險之保險效力，但對於提升外籍漁工納保率或是

¹³ 該法業於108年11月28日經勞動部法規委員會審查通過草案，已送行政院審議中。

¹⁴ 勞動部108年6月5日新聞稿「勞動部預告『勞工職業災害保險法』」，資料來源：<https://www.mol.gov.tw/announcement/2099/39964/>。

¹⁵ 勞工保險條例第6條為強制保險之被保險人，第8條為得自願參加勞工保險人員。第6條規定：「年滿15歲以上，65歲以下之左列勞工，應以其雇主或其所屬團體或所屬機構為投保單位，全部參加勞工保險為被保險人：一、受僱於僱用勞工5人以上……。五、受僱從事漁業生產之勞動者。……。」；第8條規定：「左列人員得準用本條例之規定，參加勞工保險：一、受僱於第6條第1項各款規定各業以外之員工。二、受僱於僱用未滿5人之第6條第1項第1款至第3款各業之員工。三、實際從事勞動之雇主。……。」

督促漁船船主重視並遵守法令規定部分是否有明顯實益，有待後續追蹤。

- 2、另按國內法化之「經濟社會文化權利國際公約」第2條第2項、第6條第1項及第7條規定，人人有工作之權利，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等受到歧視，且有權享受公平與良好之工作條件。雖勞動部推動職災保險單獨立法，有意解決目前漁船船主因替所僱漁工參加勞保，而喪失相關權益之困境；但修法作業畢竟較為耗時，且「勞工職業災害保險及保護法」草案通過後，亦只能嘗試解決外籍漁工投保職災事故保險的問題，普通事故保險部分卻只能再待下一次的修法；在修法完成以前，外籍漁工離鄉背井在我國從事國人也不願意從事的工作，仍有半數連受僱勞工應有、基本的勞保權益都沒有，已然違反兩公約精神；主管機關卻僅冀期於修法解決，而未有其他保障勞工權益之積極作法。

五、綜上，外籍漁工為勞保及健保強制納保對象，雇主應依規定為其納保，以保障其發生事故時享有各項給付保障，及與國人相同之就醫權利。依勞動部公開資料，截至108年12月底止，外籍勞工在臺從事船員工作已有1萬2,000餘人，惟勞動部對於已加保之外籍漁工人數掌握不全，催保作業又未能有效促使雇主正視為外籍漁工辦理勞保之重要性。其後雖比對出目前有5,000餘名外籍漁工參加勞保，但對照健保已可完全掌握未在保名單，經通知、輔導仍未加保者一律逕予加保，受僱外籍漁工實際投保率卻僅五成，顯示半數外籍漁工在臺工作連最基本保障都沒有，而勞動部未積極尋求兼顧勞雇雙贏的解決之道，行事因循被動、

消極怠慢，顯有疏失。

綜上所述，外籍漁工為勞保強制納保對象，惟勞動部對於已加保人數掌握不全，催保作業又未能有效促使雇主正視為外籍漁工辦理勞工保險之重要性；其後雖比對出目前有5,000餘名外籍漁工參加勞保，卻僅是五成的投保率，顯示半數外籍漁工在臺工作連最基本保障都沒有，而勞動部未積極尋求兼顧勞雇雙贏的解決之道，行事因循被動、消極怠慢，顯有疏失，核有違失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送勞動部督同所屬確實檢討改善見復。

提案委員：王幼玲

王美玉

中 華 民 國 1 0 9 年 4 月 8 日