

調 查 報 告

壹、案由：包宗和委員、孫大川副院長、王美玉委員調查：據悉，臺資阿曼籍的Naham 3漁船，於101年3月在塞席爾（Seychelles）南方遭索馬利亞海盜劫持，詎相關機關未積極提供協助，致我國籍輪機長遭挾持近5年方獲釋等情。究我國外交部、行政院農業委員會等相關權責機關何時獲知？後續對人員之保護、營救及處置過程為何？主管機關對權宜船之監督管理機制？對權宜船之船公司與船員間之勞動契約有無管轄權？對於身處海外國人生命財產安全之保障措施為何？均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

一、索馬利亞海盜嚴重威脅國際航運安全，已為國際共同打擊犯罪之對象，國人遇海盜劫持，行政院暨有關部會經研議後認不宜由政府出面與海盜談判或提供贖金，此攸關國家打擊海盜與恐怖主義之基本立場，核無不當。

（一）自21世紀初索馬利亞第二階段內戰爆發起，當地海盜活動開始猖獗¹，聯合國（The United Nations）調查其原委，為外國漁船趁索馬利亞內戰時進入其海域大肆非法捕撈，且一些歐洲公司亦趁亂在此海域傾倒有毒廢棄物，諸如放射性廢棄物（核廢料）、重金屬廢棄物及醫療廢棄物等，使得當地漁業經濟

¹ 原文：Piracy off the coast of Somalia has been a threat to international shipping since the second phase of the Somali Civil War in the early 21st century. 資料來源：Khan, Sana Aftab, "Tackling Piracy in Somali Waters: Rising Attacks impede delivery of humanitarian assistance", UN Chronicle, United Nations Department of Public Information, Outreach division

遭受破壞²，而索馬利亞由於連年內戰，海岸警衛力量嚴重缺失，無法抵抗外國船隻。2004年發生的印度洋海嘯則澈底摧毀了索馬利亞沿海地區本已虛弱的經濟，部分漁民開始組織對當地漁業進行武裝保護，漁民自發組織民兵³；然而在發現了搶劫的巨額利潤後，當地武裝部隊的主要動機則發生了改變，成為海盜，嚴重破壞國際航運安全，成為威脅國際之隱患⁴。2008年6月2日，打擊海盜之行為已為全球各國之共識，聯合國安理會（The United Nations Security Council）一致投票允許各國在6個月內，派遣軍艦進入索馬利亞領海打擊海盜⁵，索馬利亞海盜已成為世界各國合作打擊犯罪之對象。

(二)國人遭索馬利亞海盜劫持，當時索國中央政府無力管理海盜盤踞區域，已無從促請當地政府協助營救人質，亦不可能由我國派兵直接以武力營救人質。各種與外國政府或國際組織之外交斡旋手段皆無法發揮效果時，政府則面臨是否直接面對海盜之風險評估。據前立法委員蔡正元(下簡稱蔡前立委)轉貼張善政前院長臉書內容述及：「當時政院不便承諾蔡委員協助的原因有幾，趁此機會澄清：1. 政府在檯面上幫忙籌措綁匪贖金，有違反國際上反恐原

² 資料來源：Africa related business & economics publications, Pirates of Somalia, 2009：http://www.africaecon.org/index.php/exclusives/read_exclusive/1/1，以及 Dagne, Ted (2009), Somalia: Conditions and Prospects for Lasting Peace.

³ 資料來源：Hermann M. Fritza and Jose C. Borrerob, Somalia Field Survey after the December 2004 Indian Ocean Tsunami：http://2004tsunami.ce.gatech.edu/publications/som_eqs_v22-iS3_106607eqs.pdf

⁴ 原文：However, as piracy became substantially more lucrative, other reports have speculated that financial gain became the primary motive for the pirates. 資料來源：“Piracy ransom cash ends up with Somali militants”. Reuters. 6 July 2011.

⁵ 資料來源：Navies to tackle Somali pirates, 2 June 2008, BBC：<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7432612.stm>

則的顧慮。許多國家都認為不該跟海盜綁匪妥協，會助長這種綁架歪風。(我很好奇當時聽說中、菲政府願意協助，是如何作法…) 2. 政府並無編列這種贖金預算，經費來源也需張羅，有相當困難度。3. 農委會已通告該海域為危險海域，但Naham3仍舊進入，而不幸遭劫持。不聽話的船出事，事發後要政府再去協助，實在兩難。4. 國際上對各國漁船總漁獲量多有設限 (quota)。Naham3並非註冊為臺灣漁船，我政府如果出面，可能引致國際上質疑臺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，對臺灣遠洋漁業的衝擊影響非同小可。」因之，政府面對海盜組織究應採取何種作為，可能需全盤考慮諸多風險因素，諸如，如何避免海盜誤以為遭劫船隻所屬公司可獲得政府資助而漫天喊價及助長海盜氣焰；據聯合國毒品及犯罪辦公室 (UN's Office on Drug and Crime, UNODC) 2011年表示，索馬利亞海盜與索國境內恐怖團體 Al-Shabaab關係密切，如何避免國際誤認我國從事間接資助恐怖主義團體；如何避免政府出資救援後，往後海盜劫持國人經營之國籍或非國籍漁船案件，紛紛援引為例，要求政府支援贖金，政府財政將難以承擔；如何避免引起國際認為我國人利用經營外籍漁船擴張我國漁撈能力，破壞國際漁業組織漁獲配額管理機制的不當聯想，造成我國籍漁船所能分配之額度更加限縮。凡此因素，均涉及國家整體利益之衡量，尚不能以單一個案因素視之。

(三) 綜上，行政院及相關部會基於風險判斷及國際反恐精神之維護，涉及國家利益之整體考量，未便以政府名義出面與海盜交涉並提供贖金有其不得已之處，尚難認具有違失。

二、對於海外遇險的國人實施人道救援，為國家基本職能，政府縱未便直接與海盜團體交涉，亦應本於人道主義精神，協助相關各方建立溝通平台，督促船東妥採營救因應作為，並結合民間非政府組織力量，竭盡所能努力營救，本案行政院暨有關部會雖已採取必要作為，然仍顯消極被動，容有檢討改善之必要。

(一)按國際合作發展法第6條第1項第1款規定：「辦理國際合作發展事務，應遵循下列原則：一、以我國發展經驗及比較優勢，配合合作國家之整體發展策略，建立合作夥伴關係。……五、參與政府間國際組織及非政府間國際組織之援助發展計畫，建立合作關係。」同法第12條第1項規定：「主管機關應主動協調地方政府、民間團體或公民營企業參與國際合作發展事務，並提供必要之協助。」顯見與民間團體及非政府國際組織建立合作關係等國際發展事務等事項，皆為我國法律所明定。

(二)Naham 3漁船於101年3月26日在西印度洋作業時遭索國海盜劫持，船上共有我國籍船長鍾○○及輪機長沈君2人，中國大陸10人、柬埔寨4人、印尼5人、菲律賓5人及越南3人等29名船員。船員係由我國高雄「建昶海洋企業股份有限公司」（以下簡稱建昶公司）負責人洪○○（下稱洪君）所僱用。鍾○○船長於遭劫不久即遭海盜殺害，1名陸籍及1名印尼人質陸續病逝。直至26名人質在海盜收訖贖金後，於105年10月始獲釋，遭海盜劫持拘禁期間長達4年7個月之久。主要原因為船東未能支付足夠贖金，且此救援行動涉及跨部會、跨國、跨地區與跨政府及國際組織之聯繫。船東與國際營救談判組織未能建立順暢溝通平台，建立可以信任的授權關係，在船東所得支付贖金與海盜要求差距過大下，又欠缺

整合跨國跨區慈善團體的溝通平台，導致談判陷入僵局，遭劫人質等待求救，遙遙無期。依當時之局勢，綁架者為海盜組織，政府無從透過外交斡旋手段營救人質，亦無可能出兵以武力營救。當最終解決途徑僅剩付贖救人一途時，非政府組織（Non-governmental Organization, 下簡稱NGO）所扮演的角色至為關鍵。政府遇有不便出面場合，應善用NGO的力量，充分做好平台與協調角色。本案未見政府整合民間力量之營救作為，迄至蔡正元前立委協調奔走始見轉機，此據106年4月18日本院詢問行政院國土安全辦公室黃俊泰主任稱：「……本案發生前，99年3月行政院國土安全政策會報已有相關會議指示，主要討論我國船舶在公海遭遇海盜或恐怖攻擊對策，其後同年6月14日及7月19日均有開會決議由農委會漁業署主政我漁船遇海盜相關問題。本案第1階段於101年發生時外交部即積極協助，但當時船東不願政府介入，並認為可獨立解決，直到第2階段，船東付贖失敗，本院國土辦始召開相關會議，亦安排相關國際組織與船東接洽，但船東並不信任國際組織，船東態度反覆，對政府之言談亦多有隱瞞，直至蔡前立委出面，船東始與國際組織有較緊密之合作……」足見政府相關部會就本案在前階段之作為，多為訊息傳遞及等待船東籌款，未能積極建立相關各方有效的溝通平台，一方面未能協助船東與國際營救組織進行溝通，以幫助船東瞭解國際營救組織並建立信任關係，僅憑船東獨力與海盜交涉又不得其法，致營救陷入僵局；另一方面，對於海外遇險之國人亦未本於同理心積極促使船東負起主要營救責任，又未能積極奔走串連，結合民間跨國、跨區慈善團體力量，竭力營救，

顯屬消極被動，容有檢討改進之餘地。

(三)沈君到院陳訴遭劫期間與外交部聯繫時，外交部態度冷漠消極，沈君於接受媒體訪問時亦表示：「那時候老是打電話給臺灣外交部，外交部回答：『我去跟臺灣老闆商量。』我聽到『商量』2個字，心都冷了。」⁶然外交部對本院之說明則稱，本案因英國籍談判人員曾囑，若與沈君或海盜通話，切勿讓海盜「聞到錢」(smell money)，否則海盜將提高贖金價碼，不利談判遂行，因此該部同仁技術性的說詞可能造成沈君誤以為該部未積極營救，實為不得已之作法。誠然，談判技巧有其高度專業性，沈君與外交部人員之通聯內容固應極力避免使海盜有提高贖金之期待，致增加談判之困難，但應本於同理心，設身處地瞭解民眾所遭遇之重大危難，盡力安撫遭劫民眾及家屬，展現政府關懷之誠意，減少民怨。

(四)我方駐外人員於肯亞奈洛比機場未能與沈君晤面，經瞭解其原因，固有其現實困難因素，惟此一錯失，相對照於其他國家或地區(如越南、印尼、菲律賓、中國大陸)駐外人員均能於機場接機，對遇險國人「感受國家存在」之心理影響至鉅，此攸關國人對於政府之信賴感與可倚靠感，縱有客觀上困難之原因，亦應想方設法盡力克服，縱未能克服客觀困難，亦應設法取得遇險國人諒解，使其感受政府關懷海外遇險國人之意。

三、國際局勢瞬息萬變，外交工作極富機動性與變動性，國人於急難發生之情狀各殊，外交部之處理方式拘泥於僵化法令適用，造成民怨，損及國家顏面，容有檢

⁶ 【海盜虎口搶救人質】專訪沈○○控訴：政府冷血船東無情，105年11月2日，鏡週刊，取自<https://www.mirrormedia.mg/story/20161101inv003/>。

討改進之餘地。

- (一) 依旅外國人急難救助辦法第7點規定：「駐外館處處理急難事件時，除本要點另有規定外，不提供下列協助：(一)金錢或財務方面之濟助。……」同辦法第8點規定：「駐外館處可透過下列方式，協助遭遇急難之旅外國人，獲得財務方面之濟助：(一)請當事人之親友、雇主或保險公司轉帳至駐外館處所指定之銀行帳戶後，再由駐外館處轉致當事人。(二)請當事人之親友、雇主或保險公司先向外交部繳付款項，經外交部轉請駐外館處將等額款項轉致當事人。」同辦法第9點規定：「旅外國人遭遇急難，駐外館處經確認當事人無法立即於短時間內依第8點方式獲得財務濟助，且有迫切返國需要者，得代購最經濟之返國機票，及提供當事人於候機返國期間不逾五百美元（或等值當地幣）之基本生活費用借款，並應請當事人先簽訂急難救助款借貸契約書，同意於立約日次日起60日內主動將借款（含機票款）歸還外交部。」查上述辦法的立法原意是我國提供給旅外國人的急難救助金，是為協助旅外國人暫度難關的借款，借支及還款作業程序皆有明確規範，且須接受審計部查核監督。
- (二) 上述規定對於一般情形下國人於海外遭遇如被竊、遭搶、臨時意外事故有緊急金錢或財務需求等情況時，借支後依規定歸墊，自無可爭議。然以本案之情形顯難與一般情形可以類比。據媒體所披露外交部之實際作法，該部要求沈君妻子簽署契約書，寫明沈○○自肯亞返臺的機票，是由外交部代墊，待沈君返臺後，需立即歸還機票款，該部對本院之說明固然是依據上開辦法所明定，但相對照於獲釋人質搭往廣州的機票，由大陸救援小組出資，沈君搭

頭等艙，其餘船員也搭商務艙；至於沈君的妻女往返廣州機票，及沈君回臺機票，則由臺北薇閣文教公益基金會董事長李○○支付⁷，並未動支外交部之經費。造成兩岸對待獲釋人質之作法形成強烈對比，沈君妻子於丈夫獲釋後所發表之聲明沉痛直指：「臺灣政府看到的是法規法令，看到的是船上掛的國旗，但是大陸方面看到的是9個生還的中國公民，活生生的在索馬利亞遭受海盜虐待」⁸，頓時形成對政府淒厲的指控。外交部僵化的法令適用，缺乏因時因地制宜，通權達變之處理彈性，造成的不僅是國人對政府的寒心，也使政府在人道救援的國際形象上造成重大傷害。

(三)另沈君向本院陳訴其被囚索國期間曾寄8段求救影片給外交部，其中僅有1支影片曝光，其餘均石沈大海，據沈君到院陳訴指出，求救影片是海盜拍攝後，以手機上傳，上傳的網址為護照內頁所載注意事項第9點所載之網址。經外交部查復本院之說明略以，經該部領事事務局查閱桃園機場辦事處「外交部緊急聯絡中心工作日誌」、該局網站局長信箱及郵件信箱，均查無沈君所稱之求救影片。另該部亞西及非洲司未曾直接收到過任何沈君之求救影片，僅於104年2月獲蔡前立委辦公室提供之求援DVD一片。該部亞西及非洲司陳俊賢司長於接受本院詢問時亦坦言：「國人急難救助的量太大，坦白說，外交部的信箱收不到檔案容量過大之求救影

⁷輪機長返台機票錢自己出？外交部：依規定辦理，105年10月25日，自由時報，取自 <http://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/1866707>。外交部墊機票要切結 家屬心寒，105年10月26日，中時電子報，取自

<https://tw.news.yahoo.com/%E5%A4%96%E4%BA%A4%E9%83%A8%E5%A2%8A%E6%A9%9F%E7%A5%A8%E8%A6%81%E5%88%87%E7%B5%90-%E5%AE%B6%E5%B1%AC%E5%BF%83%E5%AF%92-215004390.html>。

⁸沈○○妻：大陸看到9個生還公民，台灣卻是法規和國旗，105年10月27日，東森新聞雲，取自 <http://www.ettoday.net/news/20161027/800332.htm>。

帶」等語。查沈君所提供本院其個人護照內頁影本，上開注意事項第9點記載：「在國外遭遇急難，請即與當地駐外館處聯繫，亦可直接或透過在臺親友向『外交部緊急聯絡中心』求助，電話：0800-085-095（海外請於當地國國際碼後撥打886-800-085-095）。相關參考資訊可洽外交部領事事務局。網址：<http://www.boca.gov.tw>」。此處所載之網址為外交部領事事務局的首頁，所連結之局長信箱尚不具夾帶檔案之功能，海盜究竟是以手機如何上傳？上傳影片檔案是否已確實傳遞成功？難以證實。然而，國人於海外遭遇急難狀況態樣各殊，護照上僅提供國人電話聯繫之訊息恐早已不符科技演進所需。除以電話口語方式傳遞訊息外，文字、圖片、影像等各種電子檔案透過網路及各種社交媒體早已為民眾廣泛運用。外交部宜善用現代科技，與時俱進，提升民眾與政府溝通訊息與傳遞資訊之便利性。

四、行政院農業委員會漁業署允應加強查察有關國人投資非我國籍漁船從事非法捕撈、規避我國相關法令之情事，並強化國際合作，以維我國國際聲譽。

- (一)依據1994年生效之聯合國海洋法公約（United Nations Convention on the Law of the Sea，簡稱UNCLOS）第94條第1項規定：「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。」第2項(b)：「每個國家特別應：根據其國內法，就有關每艘懸掛該國旗幟的船舶的行政、技術和社會事項，對該船及其船長、高級船員和船員行使管轄權。」是以，船籍國應依據國內法對該國旗幟的船舶行使管轄和控制，對該船及其船長、高級船員和船員行使管轄權。爰對於非我國

籍漁船所僱之船員，不論船員之國籍，均由漁船之船籍國管轄，我國並無管轄權。然而，我國許多船東為了營運上的利益而將船公司的船舶註冊於他國而改懸掛他國國旗，形成「權宜船」(Flag of Convenience)。

- (二)部分我國業者以「權宜船」的方式，赴管理鬆散之國家或地區註冊入籍，藉以在公海捕撈有配額管制之魚種，並藉我國籍漁船名義販售漁獲。大西洋鮪類資源保育委員會(ICCAT)於2004年至2005年連續對我國大型鮪延繩釣漁業實施制裁。我國大西洋大目鮪配額自16,500公噸降為4,600公噸，並要求我國減船160艘。2005年，太平洋鮪魚保育國際委員會與大西洋區域漁業管理組織通過05-02決議，要求我國暫時削減70%的鮪魚捕撈量、減少大型(超過24公尺)延繩釣船數目並改善漁船管理。迫於國際壓力，我國提出一套6年(2005-2010)計畫「遠洋漁業管理及產業重整方案」及「投資經營非我國籍漁船管理條例」。97年制定公布之「投資經營非我國籍漁船管理條例」即將「洗魚」明文定義為：
- 「1.以我國籍漁船名義，販賣或轉讓非我國籍漁船採捕國際漁業組織所規範魚種之魚貨。2.以我國人投資經營之非我國籍漁船名義，販賣或轉讓其他漁船採捕國際漁業組織所規範魚種之魚貨。」105年修正上開條例雖將違法行為加重懲罰，以期產生嚇阻之效果，然所能發生之效果仍賴核實查證、落實執行之能力。
- (三)綠色和平組織曾提出調查報告指出，在2009年發現將近400艘現役權宜船的營運或所有權，都與臺灣

有關⁹。綠色和平組織亦曾指出我國有70%權宜船都沒有登記，官方並不清楚權宜船的正確數目¹⁰。鑑於漁業資源的日漸匱乏，臺灣非法捕撈的情況嚴重，歐盟執委會（European Commission）於2015年10月1日宣布將我國列為打擊「非法、未報告、不受規範漁業」（Illegal, Unreported, Unregulated, IUU）不合作第三國的警告名單。漁業署黃鴻燕副署長於本院約詢時亦坦言：「早期我們對外籍漁船並無權管理，嗣民國97年正式通過『投資經營非我國籍漁船管理條例』相關法規，目前本署掌握這類型的漁船約有200至300艘漁船，但法律上只能針對國人投資外籍漁船要事先報備，但總有些人會迴避，投資外籍漁船不報備本署，諸如此類的個案倘若被舉發才會移送法辦。……權宜輪主要著眼於大量漁獲的空間，為大規模捕獲。這也是國際上要打擊IUU的主因」等語。我國籍船東投資經營之非我國籍漁船如涉及IUU漁業行為、人口販運、暴力施虐外籍船員等行為，均對我國國際形象造成重大傷害，然主管漁政之漁業署卻僅依法令之規定，坐等業者主動向主管機關申請許可，欠缺主動積極查核的手段，顯難收積極成效。如綠色和平組織所發布，在2009年發現將近400艘現役權宜船的營運或所有權，都與臺灣有關之調查數字為真，則漁業署查復本院近5年之資料稱「102年迄今，經本會查證未經許可投資經營非我國籍漁船之案件共14件13人，由於係適用修正前的『投資經營非我國籍漁船管理條例』，每件各處新臺幣30萬元

⁹ 《臺灣製造失控的遠洋漁業》，綠色和平東亞分部台北辦公室出版，2016年4月，第9頁。

¹⁰ 呂○○，權宜船過度捕撈 台灣沒在管，臺灣立報，2010/9/29，取自 <http://lihpa.com/?action-viewnews-itemid-100284>。

罰鍰。另涉嫌違反『投資經營非我國籍漁船管理條例』第6條規定，未經本會許可投資經營非我國籍漁船並違反本會所訂作業辦法，本會依同條例第9條規定移送法辦之案件共計2件，均已處分。」顯然實際查核屬實的比例甚低。以本案為例，若非 Naham 3 漁船於塞席爾（Seychelles）南方遭索馬利亞海盜劫持，漁業署根本無從得知船東未經申請許可投資非我國籍漁船之事實。

- (四)鑑於維護海洋資源的永續發展及我國國際聲譽，漁政主管機關應設法加強國際合作，強化核實查察手段，杜絕國人投資經營非我國籍漁船而規避申請許可之違法情形，以維護法律之尊嚴，落實我國善盡國際責任之成效。

五、行政院農業委員會漁業署除應依法追究船東違法責任外，應督促船東善盡照顧遭劫船員之責任，以保護弱勢漁工權益。

- (一)經查漁業署於105年11月21日就Naham 3船東涉嫌違反「投資經營非我國籍漁船管理條例」，及未經許可投資經營非我國籍漁船一節，將船東洪○○移請臺灣高雄地方法院檢察署偵辦。內政部警政署刑事警察局於106年3月6日亦函請漁業署提供本案相關資料，包括Naham 3漁船船籍國阿曼為印度洋鮪類委員會（IOTC）會員國之依據、IOTC決議文件、本案相關媒體報導及安撫事宜會議紀錄等，漁業署業於106年3月27日函復該局。本案相關刑事責任刻由檢察機關依法偵辦中。
- (二)有關沈君向本院陳訴船東積欠其及所有船員工資之部分，經查沈君與建昶公司負責人洪○○於民國100年12月22日簽署「僱用合約書」，載明「Naham 3 漁船，僱用乙方沈○○為輪機長……」。沈君於遭

海盜劫持4年7個月期間，船東雖有支付部分工資，沈君主張船東必須補足，遂於106年1月4日向高雄市政府勞工局申請勞資爭議調解，經調解後未能達成共識。然查，農委會已於105年12月5日致函沈君¹¹，說明該會漁業署已派員協調船東妥善處理，同月26日漁業署邀請船東與中華民國海員漁民權益保護協會研商Naham 3漁船船員後續安撫事宜，據該署查復本院之說明，截至106年4月10日止已完成越南、大陸、印尼、柬埔寨及菲律賓籍船員之補償。本案仍請漁業署秉持照顧弱勢漁工之承諾，賡續督促船東善盡照顧遭劫船員之責任，以保障弱勢漁工權益。

¹¹農委會105年12月5日農授漁字第1050244068號函