

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：勞動部、新北市政府。

貳、案由：外籍漁工在小卷捕撈季節結束後，在勞動契約所定期限內，無法收到契約所簽訂薪資，且捕撈季節結束後，被要求下船，簽下自願離職書，引進之代辦仲介業者及雇主不再提供食宿，仲介在這段期間內另為外籍漁工安排其他工作，又再次收取費用；另超過70位外籍漁工被2家仲介業者安置在同間房屋內，睡覺空間不足，食物亦是教會所提供，勞動部及新北市政府未能即時發覺又無法調查真正原因，核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案經調閱勞動部及其所屬勞動力發展署(下稱發展署)、農業部漁業署(下稱漁業署)、新北市政府勞工局、長○○國際管理顧問有限公司(下稱長○○公司)、銓○○國際有限公司(下稱銓○○公司)及和○○實業有限公司等卷證資料，並於民國(下同)112年12月22日、113年2月26日現場履勘，於113年1月10日訪談49位外籍漁工，於113年3月8日、113年4月24日、113年5月21日詢問相關機關及仲介業者，於113年3月26日、113年7月17日諮詢專家學者，於113年6月11日探訪9位外籍漁工並訪談相關人員，調查發現，勞動部、新北市政府確有違失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

臺灣沿海漁業捕撈季節更迭時，外籍漁工長期面臨失去工作、待工的困境，仲介安置大量漁工居住於三重、野柳處所，住宿環境不符合生活標準，且漁工須自行負擔食宿費用，又有護照或居留證由仲介保管之情

形。又大量外籍漁工與臺灣雇主簽約3年，短暫工作幾個月休漁期後，被要求簽下「自願提早解約同意書」，並多次、長時間等待工作，沒有得到簽約3年應有的工作權利保障，也未獲得資遣費，而解僱漁工之漁船仍持續出海作業，實際上外籍漁工被頻繁轉換工作、長期無法得到薪水的情形，並非單一年度發生的案件，然勞動部及新北市政府長期以來未能警覺，調查結果與本院調查真相有明顯的出入。依據勞動部函復本院資料，112年因為休漁受影響的漁工總計64位，分屬45個雇主，分別委託3家仲介業者；依據發展署陳述，雇主解約的狀況，過去3年共有196案，涉及205名移工提早解約，解約再申請聘用有144案，涉及513人。境內聘僱外籍漁工適用勞動基準法無庸置疑，而移工等待轉換雇主期間，原雇主仍有生活照顧管理責任，漁工權益不容雇主、仲介以「合意解約」為由規避之，而勞動部之法定掌理事項¹，包括勞動檢查、業務推動、勞動調查、雇主申請聘僱外國人之許可及管理及仲介業務之許可等；新北市政府對於轄區內適用該規定之漁工權益負行政監督責任²，惟勞動部未能

¹ 勞動部組織法第2條規定勞動部掌理事項，包括「勞工福祉之規劃、管理及監督」、「勞動檢查政策規劃及業務推動之監督」、「勞動與職業安全衛生之調查」等，同法第5條規定發展署負責「就業服務……跨國勞動力聘僱許可及管理」等勞動力發展運用相關事項，及統籌相關政策之規劃」等業務。勞動部勞動力發展署組織法第2條規定發展署掌理事項，包括「勞動力運用與發展業務之政策規劃、推動、管理、評估」、「就業服務、職業訓練與失業給付等業務之整合、推動及管理」、「跨國勞動力引進之規劃、評估與督導、海外合作規劃與督導，仲介外國勞動力私立就業服務機構之許可、管理及評鑑」、「雇主聘僱跨國勞動者工作之審核、許可」等。就業服務法第6條規定：「(第1項)本法所稱主管機關：在中央為勞動部……。(第3項)中央主管機關掌理事項如下：……四、全國就業服務業務之督導、協調及考核。五、雇主申請聘僱外國人之許可及管理。六、辦理下列仲介業務之私立就業服務機構之許可、停業及廢止許可：(一)仲介外國人至中華民國境內工作……。」勞動基準法第1條規定：「(第1項)為規定勞動條件最低標準，保障勞工權益，加強勞雇關係，促進社會與經濟發展，特制定本法；本法未規定者，適用其他法律之規定。(第2項)雇主與勞工所訂勞動條件，不得低於本法所定之最低標準。」同法第6條規定：「任何人不得介入他人之勞動契約，抽取不法利益。」同法第72條規定：「中央主管機關，為貫徹本法及其他勞工法令之執行，設勞工檢查機構或授權直轄市主管機關專設檢查機構辦理之……。」

² 勞動基準法第1條規定：「為規定勞動條件最低標準，保障勞工權益，加強勞雇關係，促進社會與經濟發展，特制定本法；本法未規定者，適用其他法律之規定。雇主與勞工所訂勞動條件，不得低於本法所定之最低標準。」同法第72條第1項規定：「中央主管機關，為貫徹本法及其他勞工法令之執行，設勞工檢查機構或授權直轄市主管機關專設檢查機構辦理之；直轄市、縣(市)主管機關於必要時，亦得派員實施檢查。」另就業服務法第6條規定：「(第1項)本法所稱主管機關：在中央為勞動部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。……(第3項)中央主管機關掌理事項如下：……六、辦理下列仲介業務之私立就業服

警覺、掌握漁業捕撈的作業特性，及時給予漁工協助，又沒有防範未來的方案，無法落實法令對勞工權益的保障，而新北市政府勞工局未能及時發現外籍漁工大量被解僱(約)及提早解約可能延伸的問題，使「失業」漁工陷入生活困境。勞動基準法規範目的在於落實保護勞工權益，而要求雇主之責任，此即勞動基準法第1條所宣示之意旨，然勞動部與新北市政府未善盡保護勞工權益的責任、未履行國家保障勞工權益的職責，影響外籍移工權益及臺灣人權聲譽，有重大疏失，應予糾正。

一、臺灣沿近海漁業(不限於小卷漁業)有大量外籍漁工於短期內遭不同雇主解僱之情形，解僱漁工之漁船仍持續出海作業，漁工與臺灣雇主簽約3年，卻多次、長時間的等待工作，勞動部長期未能警覺異常狀況，亦未介入處理，未能掌握漁業捕撈的作業特性，及時給予協助，又沒有防範未來的方案，損及漁工權益：

(一)本院調閱仲介業者之資料³，資料顯示短期內確實有不同雇主與多位外籍漁工終止契約的情況，依據勞動部函復本院資料，112年因為休漁受影響漁工總計64位，分屬45個雇主，分別委託3家仲介業者，而依據漁業署之調查，解僱漁工的漁船仍持續出海作業。又本院於113年5月21日詢問3家仲介業者，發展署列席表示：「45位雇主解約狀況，過去3年共196案，涉及205名移工，這是案件、頻率較高的情形。另外近3年解約後再聘共144案，涉513人，解約再申

務機構之許可、停業及廢止許可：(一)仲介外國人至中華民國境內工作。……(第4項)直轄市、縣(市)主管機關掌理事項如下：一、就業歧視之認定。二、外國人在中華民國境內工作之管理及檢查。三、仲介本國人在國內工作之私立就業服務機構之許可、停業及廢止許可。四、前項第6款及前款以外私立就業服務。」

³本院調閱長○○公司提供的196位移工資料與銓○○公司24位移工資料，發現有同一艘船同一天(或短期內)與多位外籍漁工終止契約的情形，例如達○○號漁船同一天終止3位移工、新○○號漁船分2次終止3位移工、合○○集團的漁船3天內終止6個移工、龍○○號漁船同一天終止5人、彥○○號漁船分2梯次終止共7位移工，之後不勝枚舉。仲介銓○○公司也有同一艘漁船同時有2個以上的移工合意廢聘轉出的情形。

請的頻率稍高。定期契約3年1聘，理論上正常3年期滿才會換，即便本案漁獲有國際市場因素，導致出海成本考量下產生變化，也因漁汛有起伏而已，所以認為45名雇主解約數量，頻率偏高。」

- (二)本院分別於113年1月10日、113年6月11日訪談49位、9位外籍漁工表示，與臺灣雇主簽約3年，迫切希望在臺工作賺取薪資，但短暫工作幾個月後(捕撈季結束後)，被要求下船，因臺灣漁獲淡季、休漁等問題，漁工非自願卻被要求簽「自願提早解約同意書」，3年內頻繁轉換工作；即便仍在工作合約內，但在下一年捕撈季來臨前，他們無法收到合約所簽訂的薪資、資遣費，除此之外，須要負擔自己的食宿費用；有些漁工，甚至是剛來臺工作沒多久，在尚未支應完全來臺的扣除費用下，卻又被迫展開無薪的半年。每年捕撈季節結束之際，有人會被要求返回印尼放假，直到下一年捕撈季開始再回來工作；又或是留在臺灣，但無論以上哪一種狀況，雇主、仲介的處理，都不是在遵照合約的方式進行。
- (三)短期內大量解僱⁴外籍漁工之情形不僅於小卷產業，因為臺灣小卷、烏魚或螃蟹等產業有其季節性，沒有漁獲時，外籍漁工就被要求下船，簽下自願離職書，或雇主未能善待外籍漁工、超時工作等因素致外籍漁工自行下船回到仲介宿舍，及仲介或船主有意規避合約及法令的情況下，迫使大量外籍漁工頻繁轉換工作、長期無法得到薪資。勞動部調查，112年因為休漁受影響漁工總計64位，但實際上外籍漁工被頻繁轉換工作、長期無法得到薪水的情形，並

⁴ 本案所稱之「大量解僱」係指臺灣沿近海漁業有大量外籍漁工於短期內遭不同雇主解僱之情形，並非大量解僱勞工保護法第2條所定之「大量解僱勞工」。

非單一年度發生的案件，而係長期以來，每年均會發生的循環，受影響人數遠遠超過64人，已嚴重影響勞工權益。本院調查後，勞動部始知此異常狀況，嗣進行專案處理。

(四) 勞動部調查結果與本院調查真相有明顯的出入，未能掌握漁業捕撈的作業特性，及時給予協助，缺乏防範未來的方案：

1、不同雇主短期內大量解僱外籍漁工，勞動部調查結果，歸因於「捕撈意願、個案狀況、雙方合意解約、漁工個人因素」等⁵。而本院詢問3家仲介業者，有關112年10月間發現大量外籍漁工被提早解約的情況，仲介表示最主要的原因是「外籍漁工隨意離開工作崗位，有時候是因為漁工和雇主相處不來、工作不適應、和同事相處不來，又移工挑工作，雇主不得不簽合意解約」等。113年3月26日本院諮詢專家學者表示：「漁工被惡意解約，完全沒有收到資遣費，因不可歸咎勞工因素產生勞雇關係解約，應保障勞工權益⁶；仲介寧願引進新的移工⁷；政府沒有做人數管控，沒有妥善

⁵ 113年4月24日本院詢問發展署表示：「空白簽約查過沒有，涉及新北、宜蘭，地方政府回報說沒有，形式外觀沒有強迫，但不符合真意，再了解他們意思表示背景、過程，這部分再查。合意解約如果是被強迫就無效，回到勞動基準法，要給資遣費，合意解約不算強迫，沒有資遣費。爭點在於，他們有沒有被強迫簽合意解約。」依據發展署113年3月15日至113年8月2日回報本院資料：「外籍漁工與雇主都是合意解約，解約原因各有不同，如漁工拒絕給付勞務、雇主捕撈白帶魚銷售價格不佳故不出海以免不敷成本等」、「漁業署113年6月7日函略以，依船方說明資料，萬里區漁會所屬11艘漁船之外籍漁工離船，多數係因漁工適應不良等因素，無涉漁業相關規定；且其中僅3艘從事鎖管棒受網，其餘2艘為一支釣、6艘籠具(螃蟹)，與監察院調查原因為小卷漁船在捕撈季節結束後大量解僱外籍漁工，其情形並不相同。」

⁶ 專家學者表示：「解約理由『業務緊縮』要走流程，政府要現場勘查、查證，解約原因大家都勾『其他原因』是漏洞，為了不要陷入60天、船主不用被訪查，很多都是用這種方法。勾稽『解約』時，要重視，因為漁季導致解約，應該要有資遣費，『業務緊縮』政府認同，因為業務緊縮進入轉換雇主期間，要用特別方式。現在勾『其他』，要做防呆。因不可歸咎勞工因素產生勞雇關係解約，應保障勞工權益。」

⁷ 專家學者表示：「本案漁工簽約3年，表面是勞動契約，實際仲介變成管理角色、雇主的角色，薪水是仲介在發。嚴格說，仲介已經介入他人的勞動契約。整個市場被仲介掌控。現實是仲介寧願引進新的移工，利潤比較高。人數管控政府沒有在做，現在有8萬失聯，不去妥善利用，寧可再去找新的移工。」

- 利用現有人力；短期遭解約的情況已存在多年⁸。」
- 2、關於上揭異常狀況，本院調查的真相是「沿近海的仲介配合漁船主，運用『合意解約』彈性調節漁工人力，迴避勞動基準法的適用，致外籍漁工多次、長時間等待轉換雇主，未獲得簽約3年的工作權利保障，也未獲得資遣費」。過去臺灣就有休漁，以前外籍漁工下船後，沒有薪資、自付食宿，過一段時間後可以回到原船工作，之前都沒說出來、隱忍下來。但112年休漁，外籍漁工都簽了自願解約，長期等待轉換工作，又112年白帶魚輸銷中國大陸受到阻礙，影響船東出海捕撈意願，工作機會變少，漁工只能自尋其他雇主，另外也有漁工不適應漁撈工作、雇主不當對待、超時工作、對原雇主不滿意等原因，所以想要轉換工作。外籍漁工因雇主不當對待、超時工作等原因，對雇主、船長不告而別，回到仲介宿舍表示想要轉換雇主，卻遭仲介與雇主解釋為罷工，本院已經瞭解處境、相關狀況，勞動部應該瞭解真相、重視申訴管道及衝突處理機制。
- 3、113年7月17日本院諮詢專家學者表示：「漁業季節性問題，確實存在其勞動特性，過去就有休漁，船員一直有收到錢所以沒問題，後來白帶魚大陸不收、使休漁期間更長，另外相較於過去船東經營更困難，背景上整個產業結構獲利不好，容易發生爭議性問題。漁工聘僱需要更靈活、跨部會合作，勞動部、漁業署、各地就業中心之間合作，迫切需要整合協調。大量解約通報機制，勞動部

⁸ 專家學者表示：「季節性換魚種，不須這麼多漁工時，就讓漁工上岸、讓他先回去或是待在仲介安排的地方等很久。這種狀況3年了，漁工認知合約是3年加1年，但是實際上5個月就被解約，沒有解決根本問題。」

應該要去瞭解原因。」

4、外籍漁工與雇主簽約3年，短暫工作幾個月休漁期後被要求下船，簽下自願離職書，居住在仲介安排的宿舍，長期沒有工作，此並非單一年度發生的案件，惟臺灣沿近海漁業境內僱用外籍漁工，係從事就業服務法第46條第1項第8款之近海漁撈工作，因捕魚淡季或是依照雇主指示而未出海捕魚，雇主應正常給付每月全薪，或解聘應有資遣費。勞動部應釐清其提早解除契約到底有幾種情況？是否有違反勞動基準法的解僱原則？所簽合意解約是否為外籍漁工的真意？過去就有漁業淡季、休漁問題，外籍漁工簽約3年，為何頻繁轉換工作、選擇離船回到宿舍等情況，站在維護勞工權益立場，應該要重視並予以解決。除勞工申訴、檢舉得以啟動調查外，勞政單位應主動發現問題並積極解決，使臺灣沿近海漁業聘僱外籍漁工回歸勞動基準法的適用。

二、外籍漁工與臺灣雇主簽約3年，移工等待轉換雇主期間，原雇主仍有生活照顧管理責任，大量外籍漁工住宿環境不符合生活標準，且漁工須自行負擔食宿費用，又有護照或居留證由仲介保管之情形，新北市政府勞工局未能及時發現外籍漁工大量被解僱(約)及提早解約可能延伸的問題，使「失業」漁工陷入生活困境，又本院介入調查後，新北市政府始進行瞭解並要求改善，又勞政單位查核時，還事先通知仲介並讓仲介在場，查核方式應該改善：

(一)本院履勘、詢問後發現，外籍漁工居住環境惡劣、未提供飲食等諸多違失：臺灣沿近海漁業捕撈季節更迭時，外籍漁工長期面臨失去工作、待工的困境，本院履勘、詢問後發現，仲介業者安置大量漁工居

住於三重、野柳處所，其中有50位外籍漁工居住在40幾坪空間，最高紀錄超過80人，已違反每位外籍勞工應有居住空間3.6平方米之規定；寒流來臨季節宿舍沒有熱水，也沒有足夠的床位及棉被；廁所損壞的情形，漁工多次向仲介反映，卻未獲修繕，必須從5樓走到港邊使用公廁；居住在仲介宿舍，每人每日須自行支付新臺幣(下同)100元住宿費及100元團體搭伙費；護照、居留證由仲介保管。

- (二)有關外籍漁工居住環境部分，本院調查後，勞政單位始發覺違失並要求仲介改善，包括每人居住空間不足、床位數不足、小便斗數量不足、未有熱水、馬桶阻塞、缺少照明設備、環境衛生不佳等，嗣依據勞動部113年7月19日回報本院更新資料，三重、野柳外籍漁工之住所設備及居住面積已經改善，符合生活照顧規定。
- (三)有關漁工須自行負擔食宿費用部分，本院訪談49位漁工表示，休漁後，居住在仲介宿舍，每人每日須自行支付100元住宿費及100元團體搭伙費。113年3月8日本院詢問發展署表示：「要付食宿費部分，新北查完後依法處理，中央合作配合。我們每週回報最新個案狀況給監察院。」113年4月24日本院詢問發展署表示：「生活照顧管理雇主本來就要負責，解僱後要繼續生活照顧管理，一直到轉換或出國前。雇主有管理責任，不代表要付所有膳宿費，超收才違法。生活照顧管理期間，膳宿費要用看契約協議內容，實務上移工還是要付費。如果原來的住宿管理費用，不能額外收費。如果有額外收費就是超收，要在範圍內收費。」自113年3月15日至113年8月2日，勞動部回報本院更新資料僅敘明：「仲介將收住宿費每日100元，但尚未收費，會於轉換雇主成功後

才向移工收取。」⁹「113年1月23日新北市訪視長○○公司安排處所(新北市三重區)：未提供飲食，不符規定。」但本案外籍漁工因休漁、停工或其他因素，居住在仲介宿舍，自行負擔食宿費，收費情形是否符合勞動基準法及契約規定、是否已經超過一般標準、是否有相關處理等，勞政單位草率應對，仍未予以查明。

(四)有關護照或居留證由仲介保管部分，本院現場履勘、探訪外籍漁工及諮詢專家學者⁹，調查發現護照或居留證由仲介保管的問題普遍存在，漁工不清楚居留證何時到期，仲介會突然告訴他們要回去了，影響漁工權益。政府無法發現真實，導因於勞政單位之調查方式、詢問技巧，無法獲取外籍漁工的信任，或沒有將漁工與仲介隔離詢問，以致漁工一直不敢說出真相進而協助漁工解決問題，應改進查訪方式¹⁰。另依據勞動部於113年4月12日回報本院更新資料，勞動部併新北市政府於113年3月14日派員訪視長○○公司安排之外籍漁工住所(位於新北市三重區)，訪查現場有17位移工，其中11位居留證或護照委由仲介保管、4位自行保管、2位因居留證要換新，留在仲介處，嗣於113年6月21日勞動部再回報本院更新資料：「經訪查現場17位移工，其中11位居留證或護照委由仲介保管、4位自行保管、2位因居留證

⁹ 113年1月10日本院訪談49位印尼籍漁工，漁工表示：「護照大部分在仲介，居留證有的仲介拿去，手上有健保卡。」113年2月26日本院前往野柳現地履勘，漁工表示：「護照、居留證皆由仲介保管，不清楚居留證何時到期。仲介會突然告訴他們要回去了，3個月到期後沒有找到工作就要回印尼。」113年3月26日本院諮詢專家表示：「護照問題普遍收存在仲介業者，仲介會洗腦漁工說『不見了很麻煩、風險說的很可怕、要花很多錢』等。居留證、健保卡最近普遍回歸漁工自己身上，護照還要努力。政府應該要有1套系統，可以讓漁工自己上網查自己的狀態，資訊應該公開透明。」

¹⁰ 113年3月8日本院詢問新北市政府勞工局表示：「2月27日、3月4日分別去現場詢問8位、7位漁工，護照問題漁工是說轉換期間所以委託仲介管理。漁工現場都說沒有被收食宿費，當時仲介在場。」113年4月24日本院詢問發展署表示：「扣留證件問題，漁工都說沒有(隔離問過)。在機場都有提醒漁工護照要自己保管。」

要換新，留在仲介處。」新北市政府勞工局回報勞動部相關更新資料，草率又形式，皆未敘明居留證或護照委由仲介保管之緣由，及現場訪查護照交由仲介保管之情形是否符合相關規定。

(五)113年3月26日本院諮詢專家學者表示：「政府訪查時，仲介在場，或是離開後漁工還是要面對仲介，壓力還是存在，因此無法查到真相。」有關勞政單位查核方式部份，本院調查發現，勞政單位訪查移工住所會先與仲介聯絡，和仲介一起前往現場訪查，例如勞政單位安排於113年3月14日進行漁工住所訪查，仲介已經事先知道政府訪查日期，已經有所準備，放置滅火器、加上床位等，甚至檢查那天，因為外籍漁工人數超過標準，外籍漁工被要求「出去逛一下，檢查完再回去」。如此作為令人懷疑其與仲介之關係，事實上，漁工與仲介權力不對等，要瞭解真正狀況應該不預期查核、仲介與移工隔離詢問，才能發現真相。

三、綜上，外籍漁工與臺灣雇主簽約3年，卻短暫工作幾個月休漁期後，非自願簽下自願提早解約同意書，讓他們下船，並多次、長時間等待工作，沒有得到簽約3年應有的工作權利保障，又移工等待轉換雇主期間，原雇主仍有生活照顧管理責任，卻讓外籍勞工居住環境惡劣。本院介入調查後，勞動部始知沿近海漁業外籍漁工被大量解僱(約)之異常狀況，嗣進行專案處理。勞動部未能掌握漁業捕撈的作業特性，及時給予協助，又沒有防範未來的方案，嚴重影響移工權益，而新北市政府勞工局未能及時發現外籍漁工大量被解僱(約)及提早解約可能延伸的問題，使「失業」漁工陷入生活困境，影響臺灣人權聲譽，均有重大疏失。

綜上所述，臺灣漁業每年捕撈季更迭時，眾多外籍漁工失去工作，即便仍在工作合約內，漁工無法收到合約所簽訂的薪資及資遣費，並多次、長時間等待工作；待工期間居住環境惡劣，又有護照或居留證由仲介保管之情形，勞動部及新北市政府長期未能警覺問題進而提供協助，卻又無法有效調查真正原因，無法落實法令對勞工權益的保障，未善盡保護勞工權益的責任、未履行國家保障勞工權益的職責，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，函請行政院督促勞動部及新北市政府確實檢討改善見復。

提案委員：紀惠容、王幼玲