

調查報告目次

壹、調查緣起.....	1
貳、調查對象.....	1
參、案 由.....	1
肆、調查依據.....	1
伍、調查重點.....	1
陸、調查事實.....	2
一、我國聘僱外籍漁工的整體概況.....	2
(一)境內聘僱部分.....	2
1、境內聘僱外籍漁工的漁船數.....	3
2、境內漁工人數及國籍別分布.....	3
3、境內漁工發生行蹤不明情形.....	4
(二)境外聘僱部分.....	6
1、境外聘僱外籍漁工的漁船數.....	6
2、境外漁工人數及國籍別分布.....	6
3、境外漁工發生行蹤不明情形.....	7
二、相關機關對於仲介機構之管理機制與執行.....	8
(一)境內漁工部分.....	8
1、雇主申請境內漁工之流程.....	8
2、仲介機構申請設立許可之條件及流程.....	10
3、仲介機構受任仲介境內漁工的人數.....	15
4、勞動部對於仲介機構之監督管理機制.....	15
5、各地方政府查察人力配置及訪查情形.....	20
6、仲介機構經由退場機制遭淘汰之家數.....	21
7、如何掌握我國仲介與來源國對應合作之仲介.....	22
(二)境外漁工部分.....	23
1、經營者申請境外漁工之流程.....	23

2、仲介機構申請設立核准之條件及流程	24
3、仲介機構受任仲介境外漁工的人數	26
4、境外漁工名冊之核對及檢查機制	26
5、農委會對於仲介機構之監督管理機制	27
6、漁業專員工作內容及遭遇困難	30
7、農委會對仲介機構裁處情形	31
8、如何管理我國仲介受任權宜船仲介境外漁工	31
三、外籍漁工行蹤不明情形及防堵機制	36
(一)境內漁工部分	36
1、發生行蹤不明情形	36
2、勞動部防堵機制	37
(二)境外漁工部分	39
1、發生行蹤不明情形	39
2、農委會防堵機制	39
四、本案境內漁工遭轉入黑市人力之實情與現行防堵機制	40
(一)檢察機關偵查結果	40
(二)勞動部處置與檢討	45
1、查處情形	45
2、檢討及防堵對策	50
五、訪談境外漁工及仲介座談會議重點摘要	51
(一)境外漁工訪談摘要	51
(二)仲介座談會議重點摘要	52
六、機關詢問重點摘要	67
柒、調查意見	70
一、由勞動部主管的境內漁工於106年至108年透過「1955勞工諮詢申訴專線」，申訴該部許可的仲介機構案件共有1,521件，申訴內容包括：護照或證件遭仲介扣留、仲介遲不給薪、扣留薪資或給付不完全、遭仲介違法轉換雇	

主……等，經進一步分析後，發現申訴案有集中在部分仲介機構的現象，遭申訴超過30件者共有11家，甚至1家公司遭申訴多達110件；而104年至109年間仲介機構引進的境內漁工發生失聯人數，也有集中在少數仲介機構的現象，失聯人數超過100人共有5家。惟勞動部對這類機構未能加強監督力道，且為了現場訪查方便，108年專案訪查對象僅限於製造業及家庭類，顯未能重視外籍漁工權益，應予檢討改善。……………72

二、勞動部主管境內漁工許可聘僱事宜，而本案黃男為非法仲介境內漁工，竟可輕易透過靠行的仲介機構製作不實的切結書及本國船員名冊共24份，使其可登載為24艘漁船的船員，送交勞動部核發招募外籍漁工許可函；黃男又為擴充非法引進、派遣境內漁工，竟能透過仲介機構將合法境內漁工通報為失聯，或趁著為雇主辦理仲介的機會，訛報需求人力，再將境內漁工轉換至其他雇主遭勞動剝削，或轉入其他漁船作業從中牟利。本案凸顯勞動部現行審查及管理機制失靈，惟該部事後不僅未能全面積極清查黃男歷來經手的聘僱申請案件及其曾受僱與靠行的2家仲介機構，據以通盤檢討現行制度的缺漏並有效採行防堵對策，且地方政府對於本案疑似人口販運被害人提出的申訴案件，缺乏敏感度，竟以勞資爭議案件處理，該部也未能確實檢討，以避免類似情事再次發生，均核有怠失。……………81

三、勞動部所屬勞動力發展署掌理有關仲介跨國勞動力的許可、管理及評鑑等事項，為對仲介機構落實管理，雖以就業安定基金補助各地方政府進用訪查員辦理訪查工作，並已要求各地方政府依評鑑成績對仲介機構定期訪查，惟該部卻未能掌握各地方政府及訪查員實際執行情形，俾據以檢視及評估現行監督管理機制的成效與不足，

猶稱：「係屬各地方政府權責」，顯有未當。..... 87

四、農委會主管境外漁工許可聘僱事宜，為改善境外漁工權益與所受待遇，已自106年起施行「遠洋漁業三法」，並訂定「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」，規範與保障境外漁工的基本勞動條件，亦實施仲介管理與評鑑機制、執行國內外港口檢查與境外漁工訪查，以回應改革需求及本院所提糾正，遏阻遠洋漁船上的剝削、強迫勞動；惟該會實施的仲介評鑑制度，未能於評鑑後依照成績持續對仲介定期訪察；再者，境外漁工失聯人數有集中在部分仲介機構的現象，惟該會未有加強訪查及管理機制，且對仲介如何在來源國招聘，也欠缺拘束性規範與標準，目前除藉由每年1次的評鑑機制外，只仰賴申訴或檢舉案件，方對仲介機構進一步查處，不過每年遭查獲違規案件卻又寥寥可數；此外，該會執行的國內外港口檢查與境外漁工訪查，僅聘有10名國內訪查員、6名派駐國外漁業專員，除進行漁獲物檢查及訪查境外漁工，已力有未逮，難以從中發現仲介機構涉嫌違規事件，以上均凸顯農委會雖有檢討補救，惟現行對仲介機構的監督管理，卻仍嫌不足，難以有效遏止境外漁工持續淪為強迫勞動受害者的處境，允應積極檢討改善。..... 89

五、美國每年的「人口販運問題報告」一再指出權宜船對境外漁工勞動剝削的事件層出不窮，本院也發現農委會核准的我國仲介機構為權宜船與外國籍漁船居中辦理境外漁工聘僱事宜，與境外漁工所簽訂的勞動契約內容不合理，惟毋須受到農委會的許可、監督與規範，且該會對我國仲介機構疑涉犯人口販運情事，也未能進行查處，顯然目前政府現有保障境外漁工與管理仲介機構的種種措施，均無法管理與約束權宜船。我國政府對於權宜船及外國籍漁船，雖無管轄權，惟我國仲介機構為這類漁

船仲介的境外漁工遭剝削、虐待等強迫勞動情事，迭遭國際人權組織指責，仍嚴重影響我國漁業形象，該會允應積極謀求補救對策，以保障境外漁工權益。99

六、早年基於來源國的經濟發展及金融體制尚未臻健全，經營者便透過我國仲介或再經由來源國仲介，將薪資匯入境外漁工指定的帳戶，卻因此衍生「代墊文化」的風險，不僅境外漁工遭剋扣薪資的事件層出不窮，我國仲介也經常為船東代墊大筆薪資，代墊時間甚至有長達1年之久，或者明是來源國仲介剋扣或未支付薪資，我國仲介卻遭不知情的境外漁工提出申訴，而迭有怨言，紛紛建議由漁船經營者直接支付，毋須再經由仲介代墊或轉付，以杜絕漁工遭到剝削，農委會允應研議可行方案，以確保外籍漁工權益。103

捌、處理辦法107

調 查 報 告

壹、調查緣起：委員自動調查。

貳、調查對象：勞動部、行政院農業委員會。

參、案由：宜蘭縣外籍漁工仲介黃姓男子涉嫌利用外籍漁工不諳法令的弱勢處境，為擴充黑市人力市場，趁為雇主辦理仲介業務的機會，將經辦外籍漁工申報為失蹤，或訛報雇主需求漁工名單，再納入黑市人力市場周轉，且無故將漁工轉換雇主、給予較低的不當薪資及不給予漁工治療等，經臺灣宜蘭地方檢察署於109年8月4日進行搜索偵辦，並以涉犯人口販運防制法罪嫌，向法院申請羈押黃男獲准。究政府相關主管機關針對從事外籍漁工聘僱業務之仲介機構及其人員，有無建立管理機制？中央與地方主管機關如何分工？相關法令規定、查察人力之專業能力及相關資源配置是否完備？我國整體聘僱外籍漁工之仲介制度有無檢討改進之處？均有深入調查之必要案。

肆、調查依據：109年8月10日院台調壹字第1090800077號函。

伍、調查重點：

一、中央主管機關勞動部及行政院農業委員會分別對於受任辦理境內、境外聘僱外籍漁工之仲介機構及其從業人員，所建立之管理、輔導、監督、檢查及評鑑等機制有無缺漏？有否落實執行？又與地方主管機關如何分工？相關法令規定、查察人力之專業及相關資源配置是否完備？

二、關於宜蘭縣1位仲介境內外籍漁工的黃姓男子涉嫌將其經辦的外籍漁工虛報為行蹤不明，或趁為漁撈雇主

辦理仲介業務的機會，訛報雇主需求名單，再納入黑市人力市場之實情為何？政府現行管理機制及實際執行有何缺漏之處？

陸、調查事實

我國捕撈漁業聘僱的外籍漁工，可分為「境內聘僱」與「境外聘僱」，惟法律依據、所受保障及主管機關均不相同，則本案就境內聘僱的外籍漁工簡稱為「境內漁工」，境外聘僱的外籍漁工則簡稱為「境外漁工」，先予敘明。

本案經調閱勞動部、行政院農業委員會(下稱農委會)、內政部移民署等機關卷證資料¹，並函請外交部轉請我國駐外代表處協助蒐集我國從事境外聘僱外籍漁工之仲介機構與印尼仲介的合作情形²；復於民國(下同)109年9月4日及11日辦理2場諮詢會議，邀請學者及民間團體提供意見；又於109年9月4日訪視境外漁工與○○移工庇護中心，以及於109年10月27日透過視訊方式訪談3名印尼籍漁工，並於同年11月13日日不預警履勘1家仲介機構，再於同年12月7日邀請5家受任居間辦理境外聘僱外籍漁工之仲介機構，辦理座談會。最後於110年1月27日詢問行政院羅秉成政務委員、勞動部王尚志政務次長、黃維琛司長、勞動力發展署薛鑑忠組長、農委會漁業署張致盛署長、林國平副署長、林頂榮組長、劉啟超簡任技正等，並經農委會於110年2月9日與22日、勞動部於110年3月22日及29日補充書面說明資料及更新統計數據，已調查完畢，綜整事實如下：

一、我國聘僱外籍漁工的整體概況

(一)境內聘僱部分

¹ 各機關函復文號：(1)農委會109年9月8日農漁字第1090237097號函、同年11月24日農漁字第1090250187號函；(2)勞動部109年9月21日勞動發管字第1090516233號函、同年12月3日勞動發管字第1090520166號函；(3)內政部移民署109年11月23日移署國字第1090122866號函。

² 外交部以109年11月17日外國會二字第10951509290號函復本院。

1、境內聘僱外籍漁工的漁船數

依據就業服務法，勞動部主管外籍移工引進聘僱管理事宜，而移工又主要區分為製造業及營建工程業廠工、看護工³、境內漁工及農業移工，因此，該部受理雇主申請招募引進及聘僱移工案件，經審查符合申請條件⁴後，得依法核發許可。而雇主經獲發許可後，得依其需求辦理後續招募引進及聘僱事宜。另漁船船主可僱用境內漁工的人數，以漁業執照登載最高船員人數，扣除2名我國籍幹部船員後的人數，作為許可基準。至於100年至109年我國境內聘僱外籍漁工之漁船數詳見下表1。

表1 100年至109年每年底我國境內聘僱外籍漁工之漁船數

單位：艘

年別	100	101	102	103	104	105	106	107	108	109
漁船數	2,390	2,530	2,597	2,645	2,567	2,629	2,856	2,917	2,931	2,798

備註：109年截至6月30日尚有2,912艘。

資料來源：勞動部。

2、境內漁工人數及國籍別分布

(1) 依據勞動部統計，境內漁工之人數從100年之8,670人，逐年增加至107年之12,635人，之後則略減至109年之11,343人，其中又以印尼籍漁工為最大宗，其次為菲律賓籍及越南籍；另越南籍漁工自105年起超過千人(詳見下表2)。

表2 100年至109年每年底我國境內漁工人數及國籍分布

單位：人

年別	印尼	菲律賓	泰國	越南	總計
100	7,134	1,109	20	407	8,670
101	7,853	1,310	13	137	9,313

³ 社福類移工分為看護工及家庭幫傭，惟以看護工為最大宗，每年人數約在25萬人上下，而家庭幫傭每年僅1,600餘人。

⁴ 依據「外國人從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十一款工作資格及審查標準」第8點規定：「外國人受聘僱從事就業服務法第三條第一款之海洋漁撈工作，其雇主應具下列條件之一：一、總噸位20以上之漁船漁業人，並領有目的事業主管機關核發之漁業執照。二、總噸位未滿20之動力漁船漁業人，並領有目的事業主管機關核發之漁業執照。三、領有目的事業主管機關核發之箱網養殖漁業區劃漁業權執照，或專用漁業權人出具之箱網養殖入漁證明。」

年別	印尼	菲律賓	泰國	越南	總計
102	8,332	1,304	17	135	9,788
103	8,765	1,458	15	78	10,316
104	7,748	1,656	20	474	9,898
105	6,989	1,715	21	2,147	10,872
106	8,499	1,845	21	1,935	12,300
107	9,081	1,780	27	1,747	12,635
108	9,344	1,675	29	1,428	12,476
109	8,312	1,505	30	1,496	11,343

資料來源：勞動部。

- (2) 再從109年各縣市分布觀察，以新北市之2,347人為最多，其次依序為宜蘭縣之2,261人、澎湖縣之2,020人、屏東縣之1,150人、高雄市之925人、基隆市之775人，其餘縣市則皆未超過300人(詳見下表3)。

表3 109年各縣市境內漁工人數統計

單位：人

縣市別	人數	縣市別	人數
新北市	2,347	雲林縣	145
臺北市	133	嘉義縣	90
桃園市	227	屏東縣	1,150
臺中市	200	花蓮縣	164
臺南市	157	臺東縣	283
高雄市	925	澎湖縣	2,020
宜蘭縣	2,261	基隆市	775
新竹縣	80	新竹市	122
苗栗縣	64	嘉義市	6
南投縣	11	金門縣	56
彰化縣	67	連江縣	60
總計			11,343

資料來源：勞動部。

3、境內漁工發生行蹤不明情形

- (1) 104年至109年6月30日每年境內漁工發生行蹤不明之人數介於360人至1,480人，發生率則介於2.92%至13.96%，明顯高於其他業別(詳見下

表4)。

表4 各業別外籍移工行蹤不明人數及發生率

單位：人；％

年別	小計 (發生率)	製造業 (發生率)	營造業 (發生率)	漁工 (發生率)	乳牛飼育工 及外展農務 (發生率)	看護工 (發生率)	家庭 幫傭 (發生率)	其他
104	23,149 (4.02)	12,678 (3.78)	200 (3.23)	985 (9.80)	—	8,783 (3.59)	34 (1.50)	469 (-)
105	21,708 (3.59)	11,277 (3.17)	193 (2.90)	1,482 (13.96)	—	8,584 (3.94)	15 (1.60)	157 (-)
106	18,209 (2.78)	9,038 (2.30)	144 (2.52)	1,016 (8.67)	—	7,900 (3.75)	14 (0.75)	97 (-)
107	17,925 (2.59)	8,488 (2.02)	149 (3.40)	902 (7.29)	—	8,297 (3.25)	27 (0.72)	62 (-)
108	17,776 (2.50)	8,448 (1.95)	99 (2.36)	748 (6.03)	—	8,345 (3.29)	48 (1.38)	88 (-)
109	9,499 (1.33)	5,192 (1.20)	66 (1.45)	360 (2.92)	4 (5.47)	3,800 (1.46)	28 (1.59)	49 (-)

備註：

1. 109年統計至6月30日。

2. 當期行蹤不明發生率(依行業別)，其他包含外語翻譯、廚師及工作類別不詳。

3. 年行蹤不明發生率(%)=年行蹤不明人數/當年各月底移工在臺人數平均數*100%。

資料來源：勞動部引據內政部移民署資料查復本院。

(2) 截至109年12月底，外籍移工新增行蹤不明人數計有1萬9,324人(發生率2.73%)，其中境內漁工為604人(發生率為5.32%)。又，仍滯臺的行蹤不明外籍移工計有5萬2,199人，其中境內漁工為2,100人，並以印尼籍的1,416人為最多(詳見下表5)。

表5 截至109年12月底仍滯臺之行蹤不明移工統計

單位：人

國籍別	印尼	越南	菲律賓	泰國	馬來西亞	總計
看護工	20,163	6,474	1,835	47	0	28,519
家庭幫傭	113	16	15	0	0	144
製造業	2,853	16,904	382	799	1	20,939
營造業	100	240	1	40	0	381
漁工	1,416	534	149	1	0	2,100
農、林、牧或	0	3	0	1	0	4

國籍別	印尼	越南	菲律賓	泰國	馬來西亞	總計
魚塭養殖工						
農務技工	1	5	0	0	0	6
外展製造工	0	0	0	0	0	0
其他	19	84	2	1	0	106
合計	24,665	24,260	2,384	889	1	52,199

資料來源：整理自內政部移民署網站公布之統計資料。

(3) 另勞動部曾於105年委託辦理「防制外籍勞工發生行蹤不明對策」研究計畫，主要因素為金錢因素占28.9%、雇主因素占27.5%及工作量占20.5%；而分析外籍漁工部分，雇主因素占42.1%、金錢因素占26.3%、工作量占15.8%與環境因素占15.8%。惟該部對於外籍漁工行蹤不明發生率明顯高於其他行業別移工之原因，並未進行分析研究。

(二)境外聘僱部分

1、境外聘僱外籍漁工的漁船數

農委會許可從事遠洋漁業之漁船，經審核符合相關條件⁵，經營者得在境外聘僱外籍漁工。至於100年至109年每年我國得在境外聘僱漁工的遠洋漁船數詳見下表6。

表6 100年至109年我國得在境外聘僱外籍漁工之漁船數

單位：艘

年別	100	101	102	103	104	105	106	107	108	109
漁船數	1,202	1,186	1,144	1,097	1,067	1,109	1,143	1,119	1,083	1,041

資料來源：農委會。

2、境外漁工人數及國籍別分布

⁵ 依據「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」第2條規定：「經主管機關許可從事遠洋漁業之漁船，符合下列情形之一者，其經營者得在境外僱用非我國籍船員：一、漁船當年度或上一年度內，在公海或他國專屬經濟海域作業，累計30天以上。二、新建造之漁船，其取得汰建資格之漁船，為經主管機關許可從事遠洋漁業之漁船。三、休業終了復業之漁船，於休業前二年內，曾經許可境外僱用非我國籍船員。」

我國境外漁工之人數從100年之11,547人，逐年增加至108年之20,465人，惟109年受到疫情影響，人數減少至19,642人。國籍以印尼籍為最大宗，其次為菲律賓籍及越南籍，另值得觀察的是緬甸籍漁工人數有逐年增加之趨勢，從不到百人，至109年已增加為328人(詳見下表7)。

表7 100年至109年我國境外漁工人數及國籍分布

單位：人

國別	100年	101年	102年	103年	104年	105年	106年	107年	108年	109年
印尼	6,232	6,980	7,039	7,041	8,434	9,144	10,592	12,426	13,008	12,274
菲律賓	3,336	3,886	3,430	3,448	4,315	4,579	5,182	5,983	6,030	5,654
越南	1,684	1,797	1,750	1,527	1,508	989	1,073	1,061	948	1,223
柬埔寨	178	77	47	29	19	5	4	4	3	7
緬甸	34	50	47	30	59	88	92	134	319	328
萬那杜	16	15	7	6	17	31	36	17	15	14
孟加拉	18	25	19	6	14	23	38	32	29	13
日本	8	6	6	5	4	4	3	0	3	2
印度	8	11	34	29	14	12	7	1	1	1
其他 ^{備註}	33	155	190	161	168	407	175	77	109	126
合計	11,547	13,002	12,569	12,282	14,552	15,282	17,202	19,735	20,465	19,642

備註：

1. 其他國家包括巴布亞紐幾內亞、吉里巴斯、坦尚尼亞、馬達加斯加、斐濟群島及韓國共6國。

2. 每年統計時間點為12月31日。

資料來源：農委會。

3、境外漁工發生行蹤不明情形

(1) 100年至109年每年境外漁工發生行蹤不明之人數介於399人至822人，發生率介於1.95%至5.38%。若觀察國籍別及發生率，以印尼籍為最大宗，105年時甚至占境外漁工行蹤不明總人數將近9成，發生率為4.80%(詳見下表8、9)。

表8 100年至109年遠洋漁船返回國內漁港新增境外漁工行蹤不明之人數與國籍別分布

單位：人

年別 國別	100	101	102	103	104	150	106	107	108	109
印尼	309	446	326	314	546	733	643	570	366	402
菲律賓	24	31	16	17	42	21	32	26	13	23
越南	81	54	84	68	70	67	62	23	20	56
其他 ^(備註)	0	6	3	0	3	1	0	0	0	1
總計	414	537	429	399	661	822	737	619	399	482

備註：100年至108年其他包含柬埔寨、緬甸、印度、北韓等4國；
109年為甘比亞。

資料來源：農委會。

表9 100年至109年遠洋漁船返回國內漁港新增境外漁工行蹤不明發生率

單位：%

年別 國別	100	101	102	103	104	105	106	107	108	109
印尼	2.68	3.43	2.59	2.56	3.75	4.80	3.74	2.89	1.79	2.04
菲律賓	0.21	0.24	0.13	0.14	0.29	0.14	0.19	0.13	0.06	0.11
越南	0.70	0.42	0.67	0.55	0.48	0.44	0.36	0.12	0.10	0.28
其他 ^(備註)	0.00	0.05	0.02	0.00	0.02	0.01	0.00	0.00	0.00	0.01
總計	3.59	4.13	3.41	3.25	4.54	5.38	4.28	3.14	1.95	2.45

備註：100年至108年其他包含柬埔寨、緬甸、印度、北韓等4國；
109年為甘比亞。

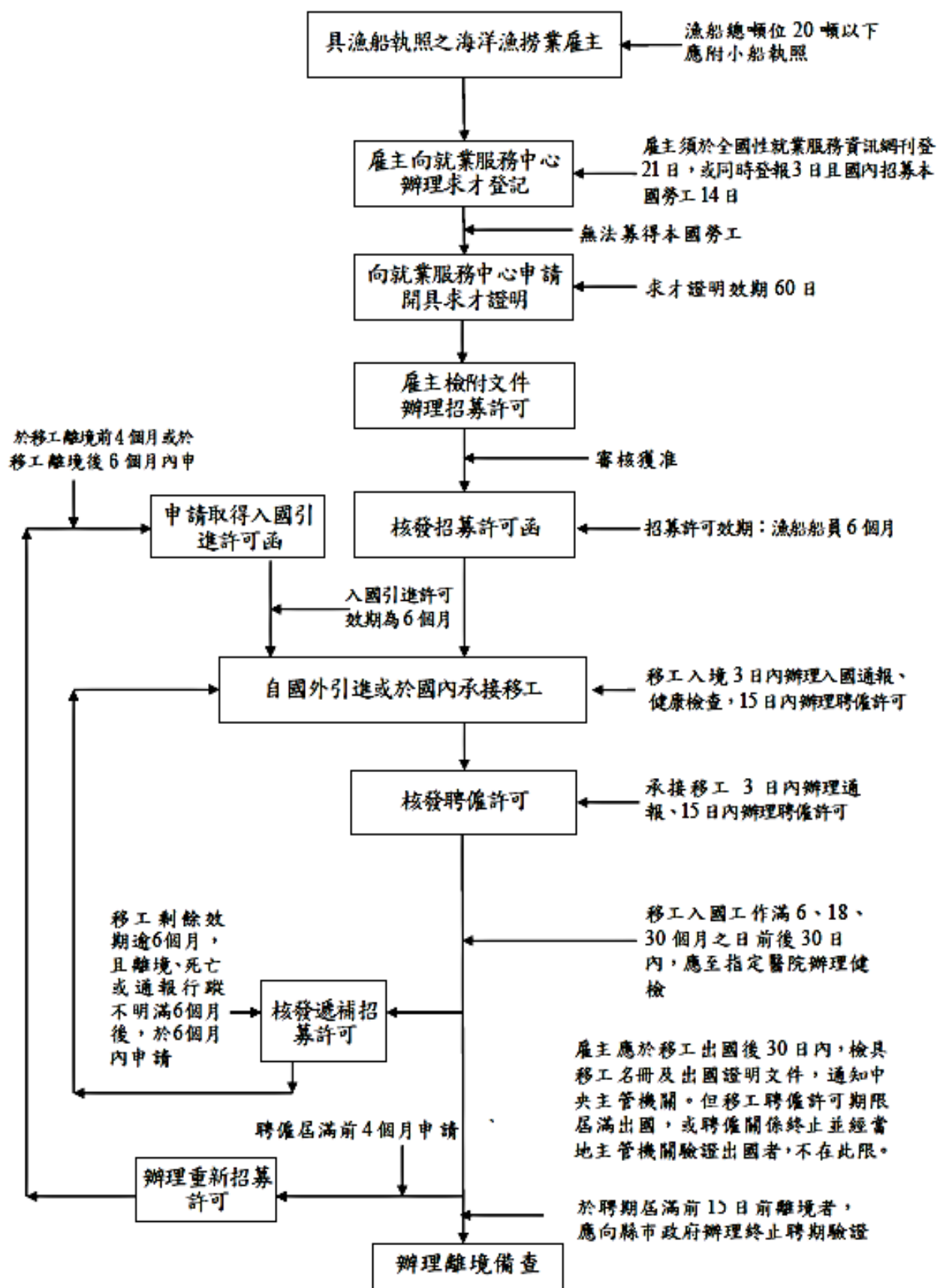
資料來源：農委會。

(2) 至於境外漁工發生行蹤不明之原因，農委會推測應是海上勞動條件較陸上為辛苦，加上我國陸上產業仍面臨缺工，境外漁工易受引誘至陸上工作而發生行蹤不明情事。

二、相關機關對於仲介機構之管理機制與執行

(一)境內漁工部分

1、雇主申請境內漁工之流程

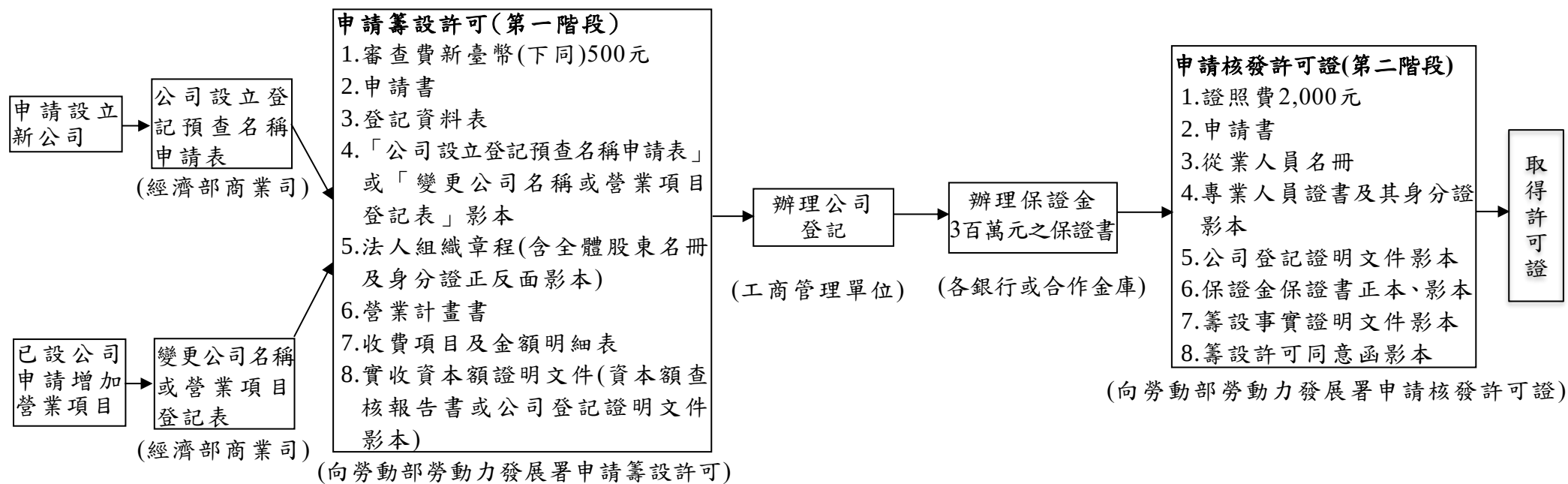


網路傳輸方式申請：自勞動部系統收件次日起7個工作日。
書面送件申請：自勞動部收受案件次日起12個工作日。

2、仲介機構申請設立許可之條件及流程

- (1) 依據就業服務法第34條第1項及第36條規定，仲介機構及其分支機構，應向主管機關申請許可，經發給許可證後，始得從事就業服務業務；其許可證並應定期更新之；且仲介機構應設置符合規定資格及數額之就業服務專業人員⁶。
- (2) 再據「私立就業服務機構許可及管理辦法」第12條第1項及第25條等規定，仲介機構應向所在地之主管機關申請設立許可，但從事仲介外國人至我國工作者，則須向中央主管機關勞動部申請許可；許可證有效期限為2年，效期屆滿前1個月內須向該部重新申請設立許可及換發許可證。另該部核發之許可範圍並未限制仲介機構僅得引進特定移工業別，即仲介機構經取得許可證後，得引進所有我國開放業別或開放國家的移工來臺。至於仲介機構申請設立許可流程，如下圖所示：

⁶ 依據「私立就業服務機構許可及管理辦法」第6條規定，就業服務專業人員之數額如下：一、從業人員人數在5人以下者，應置就業服務專業人員至少1人。二、從業人員人數在6人以上10人以下者，應置就業服務專業人員至少2人。三、從業人員人數逾10人者，應置就業服務專業人員至少3人，並自第11人起，每逾10人應另增置就業服務專業人員1人。



(3) 「私立就業服務機構許可及管理辦法」第15條第1項規定，仲介機構申請設立許可或重新申請設立許可，若有下表所列之情形，勞動部應不予許可：

項次	規範內容
1	不符就業服務法或「私立就業服務機構許可及管理辦法」之申請規定。
2	機構或機構負責人、經理人、董(理)事或代表人曾違反就業服務法第34條第2項或第45條規定，受罰鍰處分、經檢察機關起訴或法院判決有罪者。
3	機構負責人、經理人、董(理)事或代表人曾任職私立就業服務機構，因其行為致使該機構有下列情事之一者： ➤違反就業服務法第40條第1項第4款至第9款或第45條規定。 ➤違反就業服務法第40條第1項第2款或第14款規定，經限期改善，屆期未改善。 ➤同一事由，受罰鍰處分3次，仍未改善。 ➤1年內受罰鍰處分4次以上。 ➤1年內受停業處分2次以上。
4	機構負責人、經理人、董(理)事或代表人從事就業服務業務或假借業務上之權力、機會或方法對求職人、雇主或外國人曾犯刑法相關條文規定之罪 ⁷ ，經檢察機關起訴或法院判決有罪者。
5	機構負責人、經理人、董(理)事或代表人曾犯人口販運防制法所定人口販運罪，經檢察機關起訴或法院判決有罪者。
6	非營利就業服務機構曾因妨害公益，受主管機關或目的事業主管機關處罰鍰、停業或限期整理處分。
7	評鑑部分： ➤評鑑為C級，經限期令其改善，屆期不改善或改善後仍未達B級者。 ➤申請設立分支機構，未曾接受評鑑而無評鑑成績或最近1次評鑑成績為C級者。 ➤規避、妨礙或拒絕接受評鑑者。

⁷ 刑法第221條至第229條(妨害性自主罪)、第231條至第233條(妨害風化罪)、第296條至第297條、第302條、第304條、第305條(妨害自由罪)、第335條、第336條(侵占罪)、第339條、第341條、第342條(詐欺背信及重利罪)或第346條(恐嚇罪)。

項次	規範內容
8	接受委任辦理聘僱許可，外國人入國後3個月內發生行蹤不明情事達所規定之比率及人數者。
9	其他包括： ➤ 營利就業服務機構申請為營業處所之公司登記地址或商業登記地址，已設有私立就業服務機構者。 ➤ 非營利就業服務機構申請之機構地址，已設有私立就業服務機構者。

(4) 經許可從事引進移工的仲介機構家數：

〈1〉經勞動部許可從事引進移工的仲介機構家數，從106年之1,456家，增加至108年之1,729家，並多分布在六都(108年合計1,350家、占78%)，其中以臺中市居首，其次依序為臺北市、桃園市、新北市、高雄市及臺南市(詳見下表10)。

表10 106年至108年底各縣市獲許可從事引進移工之仲介機構家數分布情形

單位：家

縣市別	106年	107年	108年
臺北市	203	225	252
新北市	193	205	221
桃園市	206	215	231
臺中市	257	281	308
臺南市	109	121	127
高雄市	187	198	211
宜蘭縣	26	28	33
新竹縣	27	29	33
苗栗縣	17	21	24
彰化縣	64	71	78
南投縣	11	12	13
雲林縣	32	36	39
嘉義縣	16	17	18
屏東縣	18	23	28
花蓮縣	17	18	20
臺東縣	7	8	9
澎湖縣	4	4	4
基隆市	9	10	13

縣市別	106年	107年	108年
新竹市	30	35	36
嘉義市	20	23	28
金門縣	3	3	3
合計	1,456	1,583	1,729

資料來源：勞動部。

〈2〉104年至109年當年實際有新引進境內漁工的仲介機構家數，詳見下表11。

表11 104年至109年當年有新引進境內漁工之仲介機構家數統計

單位：家

項 目	104年	105年	106年	107年	108年	109年
實際有引進境內漁工之家數	108	111	99	107	94	72

備註：實際有引進聘僱係當年度雇主委由仲介機構辦理境內漁工新引進申請案。

資料來源：勞動部。

〈3〉再據勞動部查復資料顯示，109年截至12月底仲介機構共計1,619家；而仍在有效聘僱期的境內漁工計有8,270人，是由190家仲介機構受任引進，約占仲介機構總家數的1成。190家中又以引進未滿50位境內漁工的家數為最多，其次為50人以上未滿100人者(詳見下表12)。

表12 109年截至12月底仲介機構仲介境內漁工人數之分布情形

單位：家；%

有效聘僱外籍漁工人數	仲介機構家數	占比
1人以上～未滿50人	150	78.9
50人以上～未滿100人	17	8.9
100人以上～未滿150人	9	4.7
150人以上～未滿200人	4	2.1
200人以上～未滿300人	5	2.7
300人以上 ^(備註)	5	2.7
合計	190	100.0

備註：其中2家仲介機構分別仲介601人及600人為最多。

資料來源：整理自勞動部查復資料。

3、仲介機構受任仲介境內漁工的人數

104年至108年仲介機構受任仲介境內漁工的人數，每年介於3,021人至4,652人間，109年受到疫情影響，1至6月則僅有677人(詳見下表13)。

表13 104年至109年6月仲介機構受任仲介境內漁工人數

單位：人

年別	104	105	106	107	108	109
人數	3,444	4,652	4,618	3,127	3,021	677

備註：109年統計時間點為6月30日。

資料來源：勞動部。

4、勞動部對於仲介機構之監督管理機制

勞動部對於現行仲介機構的設立資格及就業專業人員配置等規範，皆為一致性標準，除雇主申請資格及生活管理，係按照不同業別進行規範外，其餘規範均是相同；且該部許可仲介機構引進移工的範圍，並未限制特定業別，因此，該部對於仲介機構皆採行一致性管理措施，並無區分引進移工的業別。關於該部對於仲介機構的監督管理機制如下：

(1) 規範仲介機構不得超收費用：

勞動部為避免仲介機構不當向雇主及移工收取費用，訂有仲介機構收費項目及金額標準，規範得向雇主收取登記費及介紹費(不得超過移工第1個月薪資)及服務費(每年2,000元)；另依「私立就業服務機構收費項目及金額標準」第6條規定，僅得向移工收取服務費，且須有依服務契約提供服務的事實，始得收費，不得預先收取，且按照外國人當次入國後在臺工作累計期間，第1年、第2年、第3年起分別每月不得超過1,800元、1,700元、1,500元。另由各地方政府訪察收費情形；另如查有仲介機構收取標準以外

的費用⁸，即依就業服務法第66條規定，按超收金額處以10倍至20倍罰鍰，並另處以停業處分。

(2) 淘汰移工行蹤不明率過高之仲介機構：

為避免仲介機構未善盡招募選任及關懷服務義務，導致移工發生行蹤不明情事，就業服務法已規定仲介機構招募引進之移工發生行蹤不明達一定人數及比率者⁹，將處以罰鍰¹⁰，且不予許可設立分支機構，於許可證效期屆滿者，亦不予重新設立許可。

(3) 實施評鑑及依評鑑成績辦理訪察密度：

〈1〉實施仲介機構評鑑制度，並將評鑑結果分為A、B、C等三級置於該部網站，供雇主選擇參考。另仲介機構評鑑成績為C級者，不予許可設立分支機構；拒絕評鑑者或連續2年評鑑成績均為C級者，於許可證效期屆滿時將不予換發新證。

〈2〉該部訂定「直轄市及縣(市)政府訪察從事跨國人力仲介私立就業服務機構執行計畫」，依照仲介機構評鑑成績，訂有訪察密度，並由各地方政府執行，90分以上者每年訪察1次、80分以上未滿90分者每年訪察2次、70分以上未滿80分者每年訪察3次、未滿70分者則每年訪察4次。

〈3〉至於經由前述訪察機制發現仲介業者違(法)規之情形及件數：

⁸ 就業服務法第40條第1項第5款規定：仲介機構及其從業人員從事就業服務業務，不得要求、期約或收受規定標準以外之費用，或其他不正利益。

⁹ 就業服務法第40條第1項第17款規定：仲介機構及其從業人員從事就業服務業務，不得有接受委任引進之外國人入國3個月內發生行蹤不明之情事，並於1年內達一定之人數及比率者。

¹⁰ 就業服務法第67條第1項規定略以：違反第40條第1項第17款規定，處6萬元以上30萬元以下罰鍰。

《1》勞動部先函復表示：各地方政府依上開計畫查察後，如有違法情事，各地方政府將本諸權責調查並逕予依法裁罰；各地方政府並未針對該計畫訪察後裁罰之案件另為告知該部等語。

《2》本院於詢問時續問該部：「各地方政府於訪察後，並未將違法(規)情形及裁罰結果告知貴部，則如何掌握及據以督導各地方政府落實查察，或只是徒具形式的訪察？」該部則稱：按地方政府於接獲移工申訴或檢舉案件時，即應依法本諸職權進行調查，如經判斷為爭議情事，則需進行協調或訪視以釐清爭點並告知雙方當事人法令規範；如為違法情事，則應據調查所得之事實或證據，依法裁處，並副知該部依「私立就業服務機構許可及管理辦法」第39條規定，續行於該部網站公告罰鍰、停業、撤銷或廢止許可等處分等語。

(4) 設立申訴管道：

〈1〉勞動部設立「1955勞工諮詢申訴專線」(下稱1955專線)提供免付費之服務(包括中文、泰語、印尼語、越南語及英語)，接線人員於接獲並受理申訴案件後，透過電子系統派案由地方政府勞工主管機關進行查處。地方勞工主管機關依申訴事項經查處無疑義，於電子派案系統中填復查處情形後申請結案，並由1955專線派案系統確認各申訴案件內容是否皆處理回復後予以結案。

〈2〉經分析該部查復資料，106年至108年境內漁工透過1955專線申訴仲介機構之案件數總計

1,521件，雖遭申訴者共有166家，惟有集中在部分仲介機構的現象，詳見下表14及15。

表14 106年至108年期間遭境內漁工經由1955專線申訴超過30件之11家仲介機構名單

單位：件；％

排名	仲介機構名稱	遭申訴件數	占比
1	T1公司	110	7.2
2	T2公司	61	4.0
3	乙公司	60	3.9
4	○○公司	55	3.6
5	T3公司	54	3.6
6	T4公司	51	3.4
7	T5公司	48	3.2
8	T6公司	44	2.9
9	○○公司	39	2.6
10	○○公司	35	2.3
11	○○公司	31	2.0
合 計		588	38.7

資料來源：整理自勞動部提供之1,521件申訴案一覽表。

表15 106年至108年期間境內漁工經由1955專線申訴仲介機構之件數分布情形

單位：家；件；％

遭申訴之件數	家數	累計家數	累計件數	累計件數占總件數之比率
100件以上	1	1	110	7.2
50件以上至未滿100件	5	6	391	25.7
40件以上至未滿50件	2	8	483	31.8
30件以上至未滿40件	3	11	588	38.7
20件以上至未滿30件	12	23	874	57.5
10件以上至未滿20件	16	39	1,087	71.5
未及10件	127	166	1,469	96.6
未顯示仲介資料	-	-	1,521	100.0

資料來源：整理自勞動部提供之1,521件申訴案一覽表。

(5) 108年度專案查察：

〈1〉勞動部於108年執行「查察私立就業服務機構收費情形執行計畫」，篩選訪查對象包含最

近一次評鑑成績為C級、拒絕評鑑且許可效期仍有效及近3年遭移工於1955專線申訴超收費用者，抽選共60家進行實地訪查。每家仲介機構並抽選3名移工進行訪問，共訪問180人，另為利現場訪問及確認收費情形，該部抽選範圍為製造業或家庭類移工。

〈2〉該次專案查察結果，依法處以罰鍰共6件，分別為違反就業服務法第40條第1項第5款規定¹¹計4家、違反該法第40條第1項第11款規定¹²計1家，以及違反該法第39條規定¹³計1家。

(6) 針對申訴或檢舉案件進行調查

該部或各地方政府接獲申訴或檢舉案件，由地方政府依權責進行調查，並有具體事證依法裁罰，仲介機構若有就業服務法第40條第1項第5款¹⁴或第45條¹⁵的相關違法情形，由各地方政府依法處以罰鍰處分，該部處以停業處分。至於106年至108年有關仲介機構非法媒介及超收費用之查處及裁罰情形如下表16：

表16 106年至108年仲介機構非法媒介及超收費用遭裁罰情形
單位：家

查處項目	106年		107年		108年	
	罰鍰	停業	罰鍰	停業	罰鍰	停業
違反就業服務法第45條 非法媒介之仲介機構家數	13	6	3	2	13	4
違反就業服務法第40條 第1項第5款超收費用 之仲介機構家數	5	5	4	1	15	7

資料來源：勞動部。

¹¹ 要求、期約或收受規定標準以外之費用，或其他不正利益。

¹² 對主管機關規定之報表，未依規定填寫或填寫不實。

¹³ 應依規定備置及保存各項文件資料，於主管機關檢查時，不得規避、妨礙或拒絕

¹⁴ 同註腳11。

¹⁵ 不得媒介外國人非法為他人工作。

5、各地方政府查察人力配置及訪查情形

(1) 查察人力：

勞動部以就業安定基金補助各地方政府進用外籍移工業務訪查員共計336人，其中以新北市為最多，其次依序為桃園市及臺中市、臺北市、高雄市、臺南市、彰化縣，均逾20人；新竹縣及苗栗縣、雲林縣及屏東縣則分別為12人及10人，其餘縣市均未及10人(詳見下表17)。

表17 各地方政府移工業務訪查員人數

單位：人

縣市別	訪查員人數	縣市別	訪查員人數
臺北市	31	新北市	46
桃園市	43	臺中市	43
臺南市	27	高雄市	29
宜蘭縣	9	新竹縣	12
苗栗縣	12	彰化縣	23
南投縣	7	雲林縣	10
嘉義縣	7	屏東縣	10
花蓮縣	5	臺東縣	4
澎湖縣	3	基隆市	3
新竹市	8	嘉義市	2
金門縣	1	連江縣	1
總計		336	

資料來源：勞動部。

(2) 訪查情形：

〈1〉勞動部為使外籍移工業務訪查員於執行訪查業務時有明確處理作業流程，並配合入出國管理機關、警察機關及海岸巡防機關等協處，於98年8月28日訂定「執行外籍勞工業務管理及訪查實施要點」(復於104年7月7日修正)，訪查員工作內容包括：訪視雇主聘僱移工之工作狀況及生活照顧情形、訪查仲介機構¹⁶，

¹⁶包括：①仲介機構代收移工國外借款有無經授權或經移工同意委託且有書面證明文件；另收取金額有無與「外國人入國工作費用及工資切結書」中登載之借款金額相符；②仲介收取

以及協助與會同警政等相關單位至疑有非法移工的工作場所進行查察等。此外，該部透過每年辦理之研習會課程，調訓各地方政府訪查員，以提升專業知能及服務品質。

〈2〉至於106年至109年11月底各地方政府訪查仲介機構情形及裁處情形，詳見如下表18。

表18 106年至109年11月底各地方政府對仲介機構訪查情形

年別	訪查家數(家)	查獲違法件數(件)
106	2,722	69
107	2,827	54
108	2,813	69
109	2,617	125

備註：勞動部對於108年數據，2次查復資料並未相同，爰以該部詢問書面資料為準。

資料來源：勞動部。

6、仲介機構經由退場機制遭淘汰之家數

104年至109年仲介機構經由現行勞動部的退場機制，包括：違反就業服務法或「私立就業服務機構許可及管理辦法」而廢止、不予重新許可依法註銷，以及逾期申請換發許可證依法註銷或自行申請終止等措施，每年遭淘汰家數介於34家至67家(詳見下表19)：

表19 104年至109年仲介機構經由現行勞動部退場機制遭淘汰之家數

年別	104	105	106	107	108	109
家數	34	67	41	65	48	43

備註：退場機制包括：違反就業服務法或「私立就業服務機構許可及管理辦法」而違法廢止、不予重新許可依法註銷，以及逾期申請換發許可證依法註銷或自行申請終止等。

資料來源：勞動部

各項費用時，有無掣給收據，並保存收據存根，以及有無不實廣告或揭示之情事；③仲介機構有無未依規定辦理變更許可及登記即自行搬遷，或經主管機關處分停止營業，其期限尚未屆滿即自行恢復營業之情事。

7、如何掌握我國仲介與來源國對應合作之仲介

- (1) 勞動部表示：為加強管理，已於雇主申辦聘僱外國人相關流程之表單中，要求雇主如有委託仲介機構代辦者，應填列國內仲介機構名稱、負責人及就業服務專業人員等資訊，並須由國內仲介機構用印，以掌握雇主委託仲介機構情形；另國外仲介機構協助外國人向我駐外館處申辦簽證，亦須登錄其資訊，我駐外館處須確認該等國外仲介機構是否具有該部核發認可，始得辦理移工出國工作事務，且該部須掌握外國人申請入境工作相關資訊，故雇主與國內仲介機構，以及對應國外仲介機構之相關名單及合作情形，均有系統資料可稽。
- (2) 再據該部表示：已向各移工來源國建議國外仲介費應以移工1個月薪資為上限；又為使移工來臺工作所繳納之收費項目及標準透明合理化，持續透過雙邊勞工會議等聯繫管道，請移工來源國確認移工來臺工作相關仲介費、規費及其他費用之項目及金額標準，並確實辦理「外國人入國工作費用及工資切結書(下稱工資切結書)」驗證工作，使其在母國均支付相同標準之仲介費及規費，另亦請各來源國加強查察國外仲介機構，如有違法收費情事，應依該國法令予以裁處。為避免移工於來臺前遭受不當剝削，來臺工作前所支付(含借貸)之費用，應記載於工資切結書上，金額須經移工簽署切結同意，並經雇主、移工、我國及外國仲介機構簽署切結，再交由移工來源國政府查驗，且不得為不利移工之變更。如移工反映其遭國外仲介機構超收標準以外費用或其他違規情事，該部將移請

來源國駐臺機構協助查處，以釐清違法情形，並依查處結果，據以廢止認可。

(二)境外漁工部分

1、經營者申請境外漁工之流程

- (1) 「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」第23條規定，境外漁工在國外港口受僱上船後30日內，或搭乘航空器入境受僱隨船出港前，經營者應填具「非我國籍船員僱用或異動名冊」，並檢附電子檔報請漁業公會或漁會登錄於漁業管理資訊系統，另檢附相關資料¹⁷送漁業公會或漁會核對後，轉送主管機關申請許可。
- (2) 該辦法第26條規定，經營者僱用之境外漁工，已經主管機關許可，並符合該辦法第22條但書規定得搭乘航空器入境者，依下列程序辦理：
 - 〈1〉經營者應填具「非我國籍船員辦理入境簽證經營者保證函」，並檢附境外漁工最近3個月內經所屬國家當地醫療機構健康檢查合格的證明文件，送漁業公會或漁會轉送主管機關審核。
 - 〈2〉主管機關經查核漁船符合該辦法第2條所定情形、境外漁工符合該辦法第3條所定資格¹⁸後，於經營者保證函上核章。
 - 〈3〉經營者持主管機關核章之經營者保證函，向我國駐外館處辦理境外漁工入境簽證。

¹⁷ 包括：(1)境外漁工之護照影本；因漁業合作受僱在他國專屬經濟海域作業，得以船員證影本代之。(2)於國外港口上船之境外漁工，檢附港口國核章之出港名冊影本，或相關證明文件。(3)經營者與境外漁工簽訂之勞務契約影本；若經營者委託仲介機構辦理僱用者，並應檢附經營者與仲介機構簽訂之委託契約影本，以及仲介機構與境外漁工簽訂之服務契約影本。(4)境外漁工保險證明文件影本。(5)境外漁工彩色照片或照片電子檔。(6)境外漁工船居生活照顧服務計畫書。

¹⁸ 「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」第3條規定：「經營者僱用之非我國籍船員，應符合下列資格：一、年滿十八歲。二、所屬國家未列於禁止僱用非我國籍船員來源國名單。三、於受僱我國經營者之期間，無違法行為、打架、怠工或無故離船等不良紀錄。前項第二款禁止僱用非我國籍船員來源國名單，由主管機關公告之。」

2、仲介機構申請設立核准之條件及流程

- (1) 「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」第7條規定，申請為仲介機構者，以漁會、依商業團體法設立的漁業公會、依人民團體法設立並辦理法人登記的漁業團體，以及依公司法設立登記的我國公司等4類為限¹⁹。
- (2) 該辦法第9條並規定，申請為仲介機構者應檢附相關證明文件資料²⁰，向農委會申請核准；第11條規定，若申請者有下列情形之一者，則不予核准：①依該辦法第19條第4項規定廢止核准未滿1年者；②依該辦法第20條第1項規定廢止核准未滿2年者；③未依該辦法第9條第4項所定期限重新申請核准者，自申請期限屆滿之翌日起，未滿1年3個月者；④仲介機構負責人或代表人曾犯人口販運防制法第2條第2款之罪，經有罪判決確定者。
- (3) 有關農委會對於申請者申請為仲介機構時所提出之規劃仲介人數²¹，係如何進行審查及核准標準，依據該會函復說明如下：
 - 〈1〉「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」第8條規定，申請為仲介機構者，應先向該會繳交保證金，該保證金數額依其營業計畫書

¹⁹ 有關漁會及漁業公會可申請為仲介機構者之緣由，依據農委會表示：因漁會、依商業團體法設立之漁業公會等2類團體前依「臺灣地區漁船船主境外僱用及接駁暫置大陸地區漁船船員許可及管理辦法」得許可為從事漁船僱用大陸地區船員業務之仲介機構，且此機制運作多年，故「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」亦納入此2類團體得申請為仲介機構，惟截至目前為止，尚無任何漁會及漁業公會申請成為仲介機構等語。

²⁰ 包括：(1)負責人或代表人國民身分證正反面之影本；(2)法人登記證明文件影本；(3)會員代表大會或會員大會決議通過辦理境外漁工仲介業務之會議紀錄(但依公司法設立登記之我國公司，免附)；(4)營業計畫書或執行業務計畫書，包括所規劃之仲介人數及繳交保證金之證明文件；(5)其他主管機關指定之文件。

²¹ 「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」第8條規定：申請為仲介機構者，應先向主管機關繳交保證金。前項保證金以現金、匯款或轉帳方式繳交，其數額依其營業計畫書或執行業務計畫書所定規劃仲介人數，區分如下：(1)未滿1百人：150萬元；(2)1百人以上未滿4百人：250萬元；(3)4百人以上未滿7百人：350萬元；(4)7百人以上：5百萬元。

或執行業務計畫書所規劃的仲介境外漁工人數多寡，區分為四個級距(未滿100人、100人以上未滿400人、400人以上未滿700人、700人以上)，該會依前述規定進行審核。

〈2〉該會定期檢查仲介機構仲介人數，若將屆或超過核准人數上限，則函請仲介業者繳交足額保證金，並函知地方政府與公/漁會。

〈3〉仲介機構欲變更仲介人數上限，須依該辦法繳交足額的保證金，並向該會提出變更申請，經該會同意後，亦函知地方政府與公/漁會。

(4) 仲介機構核准家數：

106年至109年每年仲介機構家數維持在56家上下，型態並以公司為最大宗，均無漁會及漁業公會，而漁業團體則有2家。又，仲介機構多分布於高雄市及屏東縣(詳見下表20)。

表20 106年至109年農委會核准仲介機構之家數統計

單位：家

年別	縣市別	漁會	漁業公會	漁業團體	公司
106	宜蘭縣	0	0	0	3
	臺北市	0	0	0	1
	高雄市	0	0	1	33
	屏東縣	0	0	1	15
	小計	0	0	2	52
107	宜蘭縣	0	0	0	3
	臺北市	0	0	0	1
	高雄市	0	0	1	32
	屏東縣	0	0	1	20
	小計	0	0	2	56
108	宜蘭縣	0	0	0	2
	臺北市	0	0	0	1
	高雄市	0	0	1	31
	屏東縣	0	0	1	19
	小計	0	0	2	53
109	宜蘭縣	0	0	0	3
	臺北市	0	0	0	1
	彰化縣	0	0	0	1

年別	縣市別	漁會	漁業公會	漁業團體	公司
	高雄市	0	0	1	33
	屏東縣	0	0	1	18
	小計	0	0	2	56

資料來源：農委會。

3、仲介機構受任仲介境外漁工的人數

漁船經營者透過國內仲介機構在境外聘僱外籍漁工之人數，從104年之1,404人增加至108年之12,679人，109年略減為12,638人。同期間，經營者自行聘僱²²境外漁工之人數，則從13,148人，逐年減少至7,004人，占境外漁工總人數之比率從90.4%，下降至35.7%(詳見下表21)。

表21 104年至109年經營者自行僱用及透過仲介機構辦理聘僱之境外漁工人數及占比

單位：人；%

年別	自行僱用		透過仲介機構		合計	
	人數	占比	人數	占比	人數	占比
104	13,148	90.4	1,404	9.6	14,552	100.0
105	12,894	84.4	2,388	15.6	15,282	100.0
106	10,062	58.5	7,140	41.5	17,202	100.0
107	8,255	41.8	11,480	58.2	19,735	100.0
108	7,786	38.0	12,679	62.0	20,465	100.0
109	7,004	35.7	12,638	64.3	19,642	100.0

備註：

1. 每年統計之時間為12月31日。
2. 遠洋漁業條例及「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」尚未施行前，自然人可擔任仲介，106年1月20日前述法令施行後，禁止自然人擔任仲介。

資料來源：農委會。

4、境外漁工名冊之核對及檢查機制

- (1) 漁業公會或漁會經核對經營者所送之境外漁工僱用或異動名冊等文件是否齊全後，再提送地方政府後續審查，並將相關資料內容代為鍵入漁

²² 依據遠洋漁業條例第26條第1項規定，經主管機關許可，經營者可自行或透過國內仲介機構在境外聘僱外籍漁工。

業管理資訊系統，惟資訊系統上設定每筆申請資料有一核准欄位，公會或漁會就該核准欄位並無鍵入或修改之權限。該申請案文件嗣由地方政府審查許可並於資訊系統中的該核准欄位登錄已核准後，該筆資料方於系統上完成核准登錄之程序。

(2) 針對境外漁工許可名冊與實際僱用名冊是否相符之核對檢查機制，農委會說明如下：

〈1〉在國外港口受僱上船部分：因在國外港口為外籍漁工受僱上船後30日內申請，且申請時應檢附漁工出港名冊影本，可核對申請僱用之漁工是否在該艘出港漁船的名冊上。

〈2〉搭乘航空器入境部分：應取得地方政府核章之「非我國籍船員辦理入境簽證經營者保證函」²³，方能向我國駐外館處辦理入境簽證，故可核對申請僱用的境外漁工是否列在經營者保證函內。

5、農委會對於仲介機構之監督管理機制

(1) 實施仲介機構評鑑制度：

〈1〉依據「境外僱用非我國籍船員仲介機構服務品質評鑑作業要點」及其附表之「境外僱用非我國籍船員仲介機構服務品質評鑑指標」，每年農委會辦理仲介評鑑，並作為遠洋漁業經營者選擇仲介機構之參考。又，評鑑委員現場評鑑時，抽問其從業人員對相關僱用作業流程、契約及相關資料保留、檔案資訊管理、提供服務項目資訊、突發事件、申訴及糾紛事件處理機制及流程等業務之熟悉度。

²³ 農委會目前係委託地方政府辦理。

〈2〉該會聘請19位評鑑委員包括該會漁業署、地方政府指派人員及相關專家學者(含勞工、社會、人力資源、企業管理、法律專業或非政府組織等)，組成評鑑委員會進行評鑑工作。評鑑對象則為評鑑前一年度1月2日前經該會核准設立之仲介機構。

〈3〉該會漁業署採委託方式辦理評鑑相關行政事務²⁴，108年及109年承接該計畫之廠商為「財團法人臺灣兩岸漁業合作發展基金會」。

〈4〉評鑑結果：

《1》108年度共評鑑43家仲介機構，其中甲等27家、乙等12家、丙等2家、丁等2家；109年度則共評鑑49家機構，其中甲等32家、乙等15家、丁等2家²⁵。

《2》該會對成績為丁等的仲介機構，於108年8月限制2家於1年內不得辦理境外漁工仲介僱用業務，又於109年8月廢止1家連續2年為丁等的仲介機構執行仲介業務之核准。

〈5〉該會依據評鑑結果，請受委託廠商針對列為丙、丁等機構進行輔導，倘有成績列為甲、乙等之仲介機構希望接受輔導，委託廠商亦會前往協助。

(2) 訪查境外漁工，查核遵守相關法規的情形：

農委會聘有10名訪查員，於境外漁工隨船返回國內港口時進行訪查；在國外港口由派駐

²⁴ 農委會表示：評鑑行政工作繁瑣，包含評鑑期間至各家仲介機構現場評鑑之期程安排聯繫及前置準備等事務工作，且此業務係107年起依前述評鑑要點所新增的業務，礙於政府總員額限制，該會漁業署受限於人力，為協助辦理該評鑑之行政事務，爰以公開招標方式委外辦理。

²⁵ 「境外僱用非我國籍船員仲介機構服務品質評鑑作業要點」第6點規定，甲、乙、丙、丁四個等級分數範圍：(1)甲等為90分以上。(2)乙等為70分以上，未達90分。(3)丙等為60分以上，未達70分。(4)丁等為未達60分。

國外之6名漁業專員(或檢查員)對我漁船進港卸魚時，進行漁獲物檢查，並視情況適時訪查境外漁工，而檢查員於公海登檢進行漁業檢查時，適時訪查境外漁工。前述倘發現仲介機構涉嫌違規事項時，該會漁業署將進一步專案調查，確認違規後依規定核處。

(3) 境外漁工透過1955專線(國外可撥打：+886-2-8073-3141)提出之申訴案，一般轉由漁船船籍所屬地方政府協調處理，倘發現仲介機構涉嫌違規事項，會函知該會漁業署，該署將啟動專案調查，確認違規後依規定核處。

(4) 針對申訴或檢舉案件進行調查

接獲境外漁工之申訴或舉報案，我國仲介涉嫌違規案件時，該會漁業署將進一步專案調查，確認違規後依規定核處。106年迄今接獲與仲介機構有關的申訴案詳見下表22。

表22 106年迄今農委會接獲與仲介機構有關之申訴案件

申訴內容	106年	107年	108年	109年
薪資相關申訴(取回薪資)	8	4	22	7
保證金相關申訴	2	3	8	4
證件相關申訴(大多係失聯尋獲後提出)	7	6	12	6
未依契約約定提供服務(包含仲介未協助境外漁工就醫、仲介未關懷境外漁工及解釋薪資發放情況)	0	0	2	1
申訴件數(可能同時申訴多項內容)	9	10	36	21

備註：

1.統計日期為109年8月28日

2.申訴來源包含1955專線、申訴單投訴及轉來投訴案件。

資料來源：農委會。

(5) 至於108年及109年經由「國內訪查員訪查」、「境外漁工申訴/舉報」等查有仲介機構涉及不法之

情形，詳見下表23：

表23 108年及109年經由國內訪查員訪查及境外漁工申訴/舉報等查有仲介機構涉嫌不法情事一覽表

年別	發現方式	件數	涉有不法之家數(家)	涉嫌不法情事(件數)		查證屬實違規(件數)	
108	國內訪查員訪查	25	21	工資	10	行政處分	2
				契約	17		
				非法仲介	1		
	境外漁工申訴	8	5	工資	8	行政處分	0
				醫療保險	2		
	1955申訴	23	13	薪資	19	行政處分	0
				取回證件	16		
109	國內訪查員訪查	13	12	工資	11	行政處分	0
				契約	4		
	境外漁工申訴	5	6	工資	5	行政處分	0
				契約	1		
	1955申訴	19	12	薪資	12	行政處分	0
				取回證件	10		
	非營利團體舉報	27	20	工資	24	行政處分	1
				醫療保險	2		
				契約	1		
				非法仲介	1		

資料來源：農委會

6、漁業專員工作內容及遭遇困難

有關漁業專員之工作內容、對於經營者實際聘僱境外漁工有否進行檢查，以及遭遇之困難，農委會說明如下：

- (1) 該會漁業署派駐國外港口之漁業專員(或檢查員)目前計有6人，主要辦理業務為漁獲物轉載及卸魚檢查、漁政宣導等，並視情況適時訪談我國籍漁船上聘僱的境外漁工，藉此查核我船主有否遵守相關規定。
- (2) 駐外漁業專員(或檢查員)於卸魚檢查漁獲物時，適時蒐集該船進港的境外漁工名單，報回該會漁業署，並由該署查對漁業管理資訊系統登錄的該船許可僱用境外漁工資料，藉此發現有無未經許可僱用的境外漁工。

- (3) 基於國際特殊政治環境，某些國家並不允許我國人員進行前述檢查卸魚，或有些國家要求須在港口國當局人員陪同下方能進行檢查，甚有國家認為在其港口進行其他檢查是觸犯港口國權能。

7、農委會對仲介機構裁處情形

- (1) 該會自106年至109年經訪察/調查確認仲介機構之違規件數及罰款情形，詳見下表24及25：

表24 106年至109年6月底仲介業者遭查獲違規及核處案件統計

單位：件；萬元

違規樣態	違規件數	罰鍰金額
未依規定簽訂契約	1	200
未經仲介核准業務	1	400
違反工資相關規定	4	420

資料來源：農委會。

表25 109年仲介業者遭查獲違規及核處案件統計

單位：件；萬元

違規樣態	違規件數	罰鍰金額
違反工資相關規定	3	300

資料來源：農委會。

- (2) 另該會自106年至109年經訪察/調查確認經營者有未經許可僱用境外漁工並處予罰鍰之違規案件，分別計有8件、46件、76件及126件。

8、如何管理我國仲介受任權宜船仲介境外漁工

- (1) 依據外交部提供有關我國仲介機構、印尼仲介與在外國籍漁船上工作的印尼籍漁工簽訂的合約(上船須知)，以及我國1家仲介機構與印尼仲介簽訂的合約，摘要內容並彙整如下表：

外籍漁工	合約內容摘要
印尼籍漁工T君 & C君 (工作於外國籍漁船，我國仲介為農委會核准之○○仲介公司，印尼仲介為○○，簽約時間：	1. 我瞭解船上工作非常粗重且辛苦，工作時間也長，經深思熟慮後決定上船工作，日後不會以「公司沒有說明工作狀況」或「工作太辛苦」為由，要求解約。 2. 我瞭解1天工作時間平均約12~14小時，

外籍漁工	合約內容摘要
西元2018年4月12日)。	……偶爾遇漁獲量好的時候，一天工作可能會達18~20小時，我願意配合船長跟船上幹部的工作分配。 3. 我瞭解船上的作業情況特殊，作業時間無法配合我宗教上的祈禱儀式及時間，我願意配合船上幹部的指示，只在個人的休息時間進行，不會要求在作業時間去祈禱。 4. 如果遇到船上或進港時有其他船員鼓動罷工，我不會加入，萬一真的遇到不合理的對待，我會尋求公司的協助，循正常管道理性解決。 5. 我可以接受出海以後可能要2年以上才能回家，如果我還沒期滿，就算看到其他船員期滿回國，我不會要求回國。若我未期滿要求回國，就是違約，押金沒了，來回機票也得自己負責。 6. 我知道在海上不比在陸上，因此我可以接受，若是在工作時遇家人生病，也不可擅自說要離船或違約。 7. 因我的工作特殊，所以生病可能只會休息很短的時間，但我可以接受。 8. 我可以接受因船隻作業區域的不同，導致日夜顛倒或作息時間不正常。 9. 我會配合船上的調度，不會因不喜歡這個職位而要求回國。 10. 我瞭解在船上工作時，不能與其他船員(不論是不是同一國籍)比較薪水，也不會因薪水問題而要求回國。 11. 我知道零用金是薪水的一部分，通常於船隻進港時發放，但也瞭解有時狀況特殊，可能有不發放或金額未結清的情形。我可以先以借支方式跟船東領取現金，但不可以超過我的零用金額度。我知道等我期滿回國後，船東(或公司)會跟我結算清楚，我不會以此為由吵鬧要求回國。
印尼籍漁工A君(工作於外國籍漁船，我國仲介為農委會核准之○○仲介公司，印尼仲介為○○(簽約時間：西元	1. 合約是2年，合約期間的每月薪資為美金300元，如未完成合約(未滿2年)，我同意船公司於薪資中扣除來回機票費、手續費、旅費……；如果我的薪資不夠支付因違約所衍生的所有費用，我同意

外籍漁工	合約內容摘要
2018年4月12日)	補足差額，否則印尼仲介公司有權循法律途徑對我及我的家人要求賠償或提出告訴。如合約期滿須配合作業完成該航次至靠岸為止，否則也以違規論處。 2. 保留款於船員期滿後才能還給船員，船員期滿回國後，公司會將未結算的薪資及保留款一併結算後再匯付給船員。船員不可要求領到這些錢後才願意回國。 3. 我知道薪資不是在船上領取，是由臺灣仲介公司匯錢到我提供的帳戶裡。 4. 我明白除基本工資外，不得要求額外的獎金、分紅，其工作獎金或津貼之多寡及發放時間由船公司訂定，船員不得有議。
我國仲介○○公司(甲方)與印尼仲介公司(乙方)所簽合約，簽約時間：西元2018年11月16日。	1. 新船員：2年，薪資美金300元(安家費美金250元/月，零用金美金50元/月)；老船員：2年，薪資美金400元(安家費美金350元/月，零用金美金50元/月)。 2. 甲方得從船員薪水中先扣除美金900元作為押金，待船員合約期滿後，甲方需退回押金給船員；若船員違約，甲方可扣除該押金，船員需另外負擔機票來回程費用。乙方與船員清楚瞭解並不得異議。 3. 船員死亡需依家屬要求遺體運回本國，家屬需自行負擔其費用或從撫恤金、保險扣回。 4. 船員違反以下事項則算違約：(1)不聽從幹部命令，不盡職責甚至罷工。(2)故意把船上的用品、設備拿去賣或破壞。(3)濫用酒、賭博、吸毒或嫖妓等者。(4)未經船長同意而自行離船或不按時回船，以及當值班時而未值班或打瞌睡者。(5)患有先天性疾病，或上船前即帶有疾病者。(6)違反任何船上安全規定或造成船上成員之危險者。(7)工作不努力自行要求回國及不配合船長安排。(8)若船東先讓船員回國後再出發，船員不願意配合再出發者。 5. 違約責任：(1)若船員於出發日起3個月內違約返回，乙方須無任何條件及收費，再補1名船員給甲方，或直接扣除出

外籍漁工	合約內容摘要
	工費。若船員出發後違約屬體檢不實、打架鬧事、本身舊疾隱瞞及未參與工作、體力明顯不足、要回家原因誇張或無原因等等，歸類為嚴重違約，乙方須補2名船員出工費。(2)派出船員因工作意外傷害，經醫生證明不能繼續留船工作者，或自出發日超過6個月，船員罹患疝氣、盲腸炎、腳腫等，船員不算違約且其機票費用由船主負責。若是由船員本身自發疾病所造成(如慢性病)，或是自出發日6個月內，船員罹患疝氣、盲腸炎、腳腫等，船員算違約且機票費用須由乙方及船員承擔。

(2) 針對我國仲介機構受權宜船委託在境外聘僱外籍漁工的行為未受相關規範情事，農委會說明如下：

- 〈1〉依聯合國海洋法公約第92條、第94條等規定，船籍國對該國船舶擁有專屬管轄權，我國並非權宜船之船籍國，仍宜本國際法共通性原則，須尊重船籍國對該等漁船漁工聘僱許可及管理事宜之管轄，對於該等漁船僱用條件、勞資糾紛等爭議，亦無管轄權。
- 〈2〉外國籍船上人員發生行蹤不明案件，係由內政部移民署及安檢單位進行管制及查察，依照入出國相關法規辦理²⁶。依據該部移民署提供之資料，107年至109年權宜船的境外漁工失聯人數分別為64人、26人及92人。
- 〈3〉該會漁業署已於110年1月27日預告「非我國

²⁶ 依入出國及移民法第50條第1項第2款及第2項規定，權宜船船長或經營業者於申請臨時入國之外籍船員，應負責照護及後續出國事宜；同法第49條第2項規定，權宜船離開我國時，船長或經營業者應向移民署通報臨時入國停留之船員名冊，並由移民署派員執行出國查驗，以確認外籍船員未滯留我國。違反前述規定者，依同法83條規定，處2萬元以上10萬元以下罰鍰。

籍漁船進入我國港口許可及管理辦法」修正草案，將「3年內外籍漁船隨船進港之外籍船員或大陸船員漏逃達3人以上」，列為外籍漁船不得入港之條件之一，課予船東監督管理責任。

〈4〉權宜船聘僱的境外漁工若經由勞動部1955專線申訴，該會漁業署基於人道於接獲該部轉來案件時，會發函請投資船主妥善處理申訴案件，並將相關處理結果及證明文件函復該會漁業署，該署再函轉勞動部。106年至109年境外漁工經由勞動部1955專線申訴並受理計有28件，其中17件為權宜船，申訴情形詳見下表26及27：

表26 106年至109年權宜船外籍漁工經由勞動部1955專線提出申訴件數及申訴內容

年別	申訴件數	申訴內容(件數)	
106	3	取回護照	3
		取回薪資	1
107	1	取回護照	1
		取回薪資	0
108	0	取回護照	0
		取回薪資	0
109	13	取回護照	7
		取回薪資	7
		其他(備註2)	7
合計	17	-	-

備註：

1. 同一件可能涉及多項申訴內容。
2. 其他係境外漁工申訴協助返國、協助就醫或工作與契約不符欲換成境內漁工。

資料來源：農委會。

表27 權宜船外籍漁工申訴案件中涉及仲介之件數與內容

年別	申訴件數	涉及仲介之件數	申訴仲介之內容
106	3	1	取回護照

年別	申訴件數	涉及仲介之件數	申訴仲介之內容
107	1	0	
108	0	0	
109	13	6	4件取回護照。 4件取回薪資。 3件申訴返國或工作與契約不符欲換成境內漁工(同一案申訴多項)。
合計	17	7	-

資料來源：農委會。

三、外籍漁工行蹤不明情形及防堵機制

(一)境內漁工部分

1、發生行蹤不明情形

- (1) 104年至108年雇主委由仲介機構新引進申請聘僱並於該聘僱期間發生行蹤不明的境內漁工人數，除105年時達到1,024人，其餘各年介於257人至525人，109年則計有57人。又除105年外，每年行蹤不明的境內漁工皆以印尼籍為最多，其次為越南籍(詳見下表28)。

表28 仲介機構於104年至109年引進之境內漁工發生行蹤不明人數

單位：人

年別	印尼	菲律賓	越南	泰國	合計
104	335	46	97	-	478
105	170	33	817	4	1,024
106	353	25	147	-	525
107	234	13	84	1	332
108	200	1	55	1	257
109	42	-	15	-	57

備註：本表統計係以當年度雇主委由仲介機構辦理境內漁工新引進申請聘僱，並於該聘僱期間發生行蹤不明之人數。

資料來源：勞動部。

- (2) 依據勞動部查復資料顯示，104年至109年期間仲介機構引進境內漁工發生行蹤不明之家數，介於25家至83家間之間(詳見下表29)，惟有集

中在部分仲介機構的現象，行蹤不明人數合計超過100人包括：T2公司(104年至107年)、T3公司(104年至109年)、T4公司(104年至106年)、T5公司(105年至107年)、T6公司(104年至106年)等5家，共計630人，占境內漁工行蹤不明總人數之23.4%；另○○公司計有86人(106年至108年)、○○公司計有83人(104年至106年)。

表29 106年至109年仲介機構引進的境內漁工發生行蹤不明之家數

年別	104年	105年	106年	107年	108年	109年
家數	64家	83家	73家	63家	57家	25家

資料來源：整理自勞動部查復資料。

- (3) 另據勞動部查復，109年境內漁工入境機場時即發生行蹤不明之人數計有4人。

2、勞動部防堵機制

- (1) 勞動部為避免仲介機構因未善盡入國前招募選任及入國後關懷服務的義務，導致移工發生行蹤不明情事，就業服務法第40條第1項第17款明定，國內仲介機構招募選任及服務之移工行蹤不明達一定人數及比率者(詳見下表30)，將處以罰鍰，另該部將不予許可設立分支機構，且許可證效期屆滿者，依「私立就業服務機構許可及管理辦法」第15條規定，仲介機構接受委任辦理聘僱許可之移工行蹤不明達一定人數及比率者，亦不予重新設立許可。則該部除透過定期查核裁處罰鍰強化對仲介的管理外，亦於2年期滿換發許可證時，再度稽核仲介機構引進辦理聘僱之移工行蹤不明人數及比率，藉以淘汰劣質業者。

表30 仲介機構及其分支機構不予籌設許可、設立許可或重新申請設立及定期查核移送直轄市或縣(市)主管機關裁處罰鍰之行蹤不明比率及人數

辦理聘僱許可之外國人人數 (備註1)	行蹤不明比率及人數 (備註2、3)
1人至30人	10%以上
31人至100人	5%及3人以上
101人至200人	4%及5人以上
201人至500人	3.22%及8人以上
501人以上	2.45%及17人以上

備註：

1. 辦理聘僱許可之外國人人數係指：(1)申請之日前2年內辦理聘僱許可之外國人總人數；(2)查核之日前一年內辦理聘僱許可之外國人總人數。
2. 行蹤不明比率＝行蹤不明人數/辦理聘僱許可之外國人人數。
3. 行蹤不明人數係指外國人入國後3個月內，發生連續曠職3日失去聯繫之情事，經廢止或不予核發聘僱許可之總人數。

資料來源：整理自勞動部查復資料。

(2) 至於107年至109年仲介機構因違反前述規定而遭處罰鍰處分及不予許可換發許可證之家數，如下表31。

表31 107年至109年仲介機構受任辦理聘僱許可之移工行蹤不明達一定人數及比率而遭處分之家數

單位：家數

項目	107年	108年	109年
違反就業服務法第40條第1項第17款規定 (備註1)而遭處罰鍰	37	56	61
違反「私立就業服務機構許可及管理辦法」第15條第12款規定 (備註2)而不予換發許可證	22	14	17
合 計	59	70	78

備註：

1. 仲介機構不得有受任引進之外國人入國3個月內發生行蹤不明之情事並於1年內達一定之人數及比率者。
2. 仲介機構及其分支機構申請籌設許可、設立許可或重新申請設立許可時，若有受任辦理聘僱許可，外國人入國後3個月內

發生行蹤不明情事達規定之人數及比率者，主管機關應不予許可。

資料來源：勞動部。

(二)境外漁工部分

1、發生行蹤不明情形

- (1) 每年仲介機構受任辦理境外聘僱的外籍漁工發生行蹤不明人數，從104年之5人，逐年增加至107年之499人，108年及109年則分別減少至356人及431人；而國籍以印尼籍漁工為最多，每年占比均超過8成(詳見下表32)。

表32 104年至109年仲介機構受任辦理境外聘僱的外籍漁工發生行蹤不明之人數統計

單位：人；%

年別	仲介機構受任辦理境外聘僱的外籍漁工發生行蹤不明之人數				境外漁工行蹤不明總人數	占比 (備註)
	越南	印尼	菲律賓	小計		
104	0	5	0	5	661	0.8
105	2	10	0	12	822	1.5
106	18	160	3	181	737	24.6
107	19	475	5	499	619	80.6
108	16	331	9	356	399	89.2
109	55	358	18	431	482	86.4

備註：占比=仲介機構受任辦理境外聘僱的外籍漁工發生行蹤不明人數/境外漁工行蹤不明總人數*100%。

資料來源：整理自農委會查復資料。

- (2) 106年至109年期間境外漁工行蹤不明的人數有集中在部分仲介機構的現象，4年行蹤不明人數合計超過100人者有○○公司及○○公司，2家人數合計占行蹤不明總人數即達2成；50人以上未滿100人者計有10家，行蹤不明人數合計占總人數之4成；30人以上未滿50人者計有7家，其餘則未及30人。

2、農委會防堵機制

- (1) 該會透過評鑑制度，將有關境外漁工「行蹤不明

比率」及「報案協尋措施」列為評鑑項目，藉此要求仲介機構建置有關失蹤事件的處理機制及協助經營者處理事件的連絡管道、通報相關單位(如警察單位)，並做通訊協尋紀錄、報案紀錄等。評鑑並依當年度發生行蹤不明人數比率進行扣分，促使仲介機構加強諮詢服務及法令宣導，減少境外漁工行蹤不明率。108年及109年均均有3家仲介機構在「非我國籍船員行蹤不明比率及協尋措施」評鑑項目的得分未達3分。

- (2) 倘仲介機構受任辦理境外聘僱的外籍漁工發生行蹤不明時，在該漁工尚未尋獲送返回國前，仍列在該仲介機構的仲介人數，進而實際擠壓減少該仲介機構的可辦理人數。
- (3) 漁船經營者僱用的境外漁工若發生行蹤不明，依據「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」第32條規定，該會得自該漁工脫逃之日起3個月以上5年以下，按脫逃人數不受理該經營者對於境外漁工的聘僱案件。由於遠洋漁船可僱人數受到漁業執照登載船員數之限制，此項作法可進一步減少漁船可僱用的境外漁工數，將影響其作業。
- (4) 另經由訪查境外漁工，倘漁工自稱為仲介機構引進而未與仲介簽服務契約者，將進一步調查，而經證實仲介機構未申報僱用該漁工，該會將予以處分。該會即曾於107年10月5日處分○○公司隱匿仲介人數違規事項。

四、本案境內漁工遭轉入黑市人力之實情與現行防堵機制

(一)檢察機關偵查結果

臺灣宜蘭地方檢察署(下稱宜蘭地檢署)偵查發現，黃○○(下稱黃男)將合法外籍漁工通報為失聯

後，轉換至○○水產行進一步勞力剝削；或趁著為漁撈雇主辦理引進外籍漁工的機會，冒用雇主的名義虛報需求人力，再將虛增入境的外籍漁工轉至其他漁船作業牟利，經檢察官偵結後，將黃男及該水產行實際負責人張○○(下稱張男)、登記負責人蔡○○(下稱蔡女)依違反人口販運防制法等罪嫌提起公訴。茲將起訴書²⁷摘述如下：

1、前述3人犯行：

- (1) 黃男於104年至107年11月止受僱於○○公司(下稱乙公司)，後於107年11月至109年8月止靠行於○○公司(下稱甲公司)。
- (2) 黃男於107年4月間，透過越南籍仲介在越南招募越南籍人士A1來臺從事海洋漁撈工作。嗣A1入境臺灣後，黃男即仲介A1至「○○號」(下稱B1)漁船工作而受僱於船主及船長，嗣於107年6月間再仲介A1前往「○○號」(下稱B2)漁船工作而受僱於該漁船船主。107年10月間，黃男明知A1仍在B2漁船工作，竟故意委由不知情的乙公司員工製作B1漁船船主的陳報函，並於同年月31日謊稱A1行蹤不明失去聯繫，以此原因通報勞動部及內政部移民署，使A1處於非法受僱於B2漁船工作之狀態。黃男另對A1隱瞞其已遭通報失聯之訊息，於同年11月24日轉介安排A1至○○水產行而非法受僱於張男及蔡女，並向A1佯稱係合法轉換雇主。又張男、蔡女利用A1對於臺灣環境陌生且語言不通，亦無從抗拒之弱勢困境，明知A1為來路不明之外籍移工，仍接受黃男之安排，自同年月24日起非

²⁷ 109年度偵字第4836號、第7010號、第7111號。

法僱用A1在水產行工作，並使A1從事整理漁獲、製作魚餌等事宜，每日工作逾10小時、無休假、無加班費，月薪僅約19,000元，如加計製作魚餌之獎金，至多僅約23,000元，顯與一般同類工作薪資行情大相逕庭，而使A1從事勞動與報酬顯不相當之工作。此外，黃男定期或委託其女友向張男、蔡女收取A1的仲介服務費、健保費、就業安定費等而營利。另黃男明知未協助A1投保意外險，仍向張男、蔡女佯稱已投保意外險，致張男、蔡女交付之，再從A1薪資中扣除上開費用。後A1撥打勞動部1955專線申訴而得知自己遭通報失聯，並於108年3月26日為內政部移民署基隆市專勤隊安置。

- (3) 黃男於108年11月15日，透過越南籍仲介在越南招募越南籍人士A2來臺從事海洋漁撈工作，於A2來臺後，再安排A2至「○○號」(下稱B3)漁船工作而受僱於張男。張男於108年12月初，擅自安排A2至「○○號」(下稱B4)漁船並聽從同案被告王男工作。於108年12月14日，A2在B4漁船出海作業時因收錨不慎，致左手手指第3、4指遭繩索割斷，有立即就醫之必要，詎王男為免違法指派A2在他船工作之事遭察覺，遂逃避安檢查核，並未立即返航，且遲至翌(15)日返航入港後，始由B4漁船船長通知張男，再由張男通知蔡女陪同A2前往醫院就醫並住院10日。詎張男、蔡女利用A2對於臺灣環境陌生且語言不通，亦無從抗拒之弱勢困境，明知A2手指已截肢，所受傷勢為永久性不可回復，縱使出院，仍有專人持續照護3個月之必要，於108年12月24日A2出院時將其帶往水產行，且不顧A2重傷

未癒而不適於工作，竟於108年12月24日至109年3月11日止，指示A2在水產行及水產行後方之移工宿舍從事清潔、烹飪、宰殺魷魚、包裝等工作，期間亦無休假，且僅給付108年12月、109年1月之薪資各約2萬餘元，從事勞動與報酬顯不相當。又，黃男明知A2受傷後仍在水產行工作，為使A2持續聽命於張男、蔡女，遂扣留護照，且得知A2撥打勞動部1955專線申訴後²⁸，詎向A2恫稱：「擁有槍械」、「全臺灣只有我敢打人」、「不能撥打勞動部1955專線申訴」等語，致A2心生畏怖而繼續在水產行從事與報酬顯不相當之勞動，黃男並定期或委託女友向張男、蔡女收取A2的仲介服務費、健保費、就業安定費等。另黃男明知未協助A2投保意外險，卻仍向張男、蔡女佯稱已為A2投保意外險，致張男、蔡女交付之。後因A2不堪體力負荷，且未領取109年2月、3月之薪資，遂於109年3月11日自行前往教會安置。

- 2、黃男為非法仲介越南籍漁工來臺工作，明知24艘漁船均未僱用本國籍船員，竟指示甲公司1名行政人員(所涉偽造文書罪嫌，另為緩起訴處分)於108年5月間製作不實「漁業人與船主無聘僱關係切結書」及「本國船員名冊」各24份，以黃男的名義登載為前揭24艘漁船船員，藉此偽稱係與各該漁船採合夥分紅制，並於各該漁船之「漁業人與船

²⁸ 110年3月10日勞動部查復本院表示略以：被害人A1君前於109年3月12日撥打1955專線申訴未取得工資、遭受職業災害及遭仲介扣留證件，並告知已於同年月11日自行至○○安置；1955專線於受理案件後，同日派案至新北市政府勞工局進行查處；該府勞工局於同年3月13日收到案件後，原訂於同年4月10日在該局召開勞資爭議協調會，惟內政部移民署北區事務大隊基隆市專勤隊於同年月21日函知該局表示，本件因涉人口販運，爰請該局暫緩召開協調會。

主無聘僱關係切結書」及「本國船員名冊」上用印送交勞動部核發招募外籍漁工許可函。

- 3、黃男為擴大非法引進、派遣越南籍漁工，明知○○號(下稱B5)漁船船主僅需聘用4名外籍漁工，惟自106年起，未經該船船主的同意，即冒用B5漁船船主名義向勞動部申請引進越南籍漁工共15人(部分已離境)，並將其中2人於107年5月3日非法仲介至「○○號」(下稱B6)等3艘漁船工作。又黃男基於實際僅安排4名外籍漁工至B5漁船工作，為掩飾不法，竟於108年1月30日未經B5漁船船主之同意，擅自以船主之名義製作B5漁船更改就業安定費帳單寄送地址之切結書，並指示甲公司員工向勞動部申請將B5漁船所屬漁工之就業安定費帳單寄送至○○水產行，再前往領取代為繳交該帳單費用，另再自行計算應收取之仲介服務費、就業安定費等，並持手寫單據交付前述漁船之船主。嗣因黃男未如期繳納B5漁船之就業安定費等相關費用，經勞動部對B5漁船船主聲請強制執行後，始查知上情。
- 4、黃男於106年5月間負責仲介越南籍漁工A3至B5漁船工作而受僱於船主，嗣於107年年底，黃男應B5漁船船主之要求更換漁工，遂將A3轉介至B6漁船而受僱於該漁船船主。黃男明知A3已轉換僱主，並未立即協助辦理變更登記，且遲至於108年9月間，於未經B5漁船船主、B6漁船船主及A3之同意，冒用前述3人之名義，分別在「外國人同意轉換雇主或工作證明書」及「外國人及雇主三方合意接續聘僱說明書」簽名及用印，並將文件送交勞動部辦理A3轉換雇主為B6漁船船主。又黃男明知A3迄108年10月間，均有在B6漁船及「○

○號」(下稱B9)漁船²⁹工作，且當時B6漁船船主已經更迭，B6漁船之名義已不存在，該船船主亦非原船主，黃男竟指示甲公司員工製作B6漁船船主的陳報函，謊稱A3行蹤不明失去聯繫，以此原因通報勞動部及內政部移民署。嗣B5漁船船主要求黃男將A3轉介返回至B5漁船工作，而遭移民署查核發覺A3為失聯移工，始悉上情。

- 5、黃男於107年8月間、11月間及12月間，負責仲介越南籍漁工A4、A5、A6等3人來臺工作，明知前述3人係分別受僱於「○○號」(下稱B7)、「○○號」(下稱B8)、B7等漁船，為擴大非法引進、派遣越南籍漁工，竟非法將該3人分別仲介安排至B2漁船工作而受僱於船主，且期間仍向船主收取該3人之仲介服務費、就業安定費等，且為掩飾不法，均未提供相關帳單，係自行計算應收取之費用，並持手寫單據交付船主。

(二)勞動部處置與檢討

1、查處情形

(1) 關於勞動部如何得知本案：

〈1〉該部於109年9月21日先是函復表示：108年6月間於審查申請聘僱案件時發現有委任甲公司的不同漁船，在本國船員名冊及無聘僱關係切結書內容有登載黃男為本國船員情事，爰調閱106年9月起委任該公司辦理外籍漁工聘僱申請案。

〈2〉該部於詢問書面說明資料卻又表示：B5漁船船主於108年6月向該部檢舉有包含甲公司等數家仲介公司未經其授權即申請招募許可之

²⁹ B6漁船於108年9月起因變更船主而改名為B9漁船。

情事，爰就甲公司提出之申請案加強審查，發現確有不同漁船均於本國船員名冊登載黃君之情事，爰主動調閱自106年9月起委任甲公司之相關申請案。

- (2) 從甲公司於109年5月向勞動部申請重新設立許可(即2年到期換發許可證)案件時所附資料所示，該公司就業服務專業人員人數7名。又，黃君並未擔任該公司之代表人或董事，且非該公司就業服務專業人員，又從業人員名冊中亦未登載黃君。另甲公司受任雇主提出之申請案，係由該公司及負責人用印並經專業人員○○○親自簽名後，向該部提出申請，未有黃君經手之軌跡可循。
- (3) 該部經清查甲公司共453件申請案，發現有25艘漁船、30案所檢附之本國船員名冊及雇主與本國船員無聘僱關係切結書均載有黃男資料，涉違反就業服務法第5條第2項第5款規定提供不實資料，經該部函請臺北市、新北市、基隆市及宜蘭縣等4個地方政府協助確認雇主有無不實登載船員資料之情事。
- (4) 嗣經各該地方政府函復共23名船主談話紀錄內容，共計18名船主或代表表示與甲公司有委任關係，計21名船主或代表表示與黃男為合作關係，計18名船主表示黃男並無實際出海，僅於漁船靠岸時協助產銷及分配漁獲，計2名船主表示自始未與甲公司或黃男有委任或合作關係。該部據前述談話紀錄所稱黃男未實際出海，僅分配漁貨及協助產銷等情事，另函請農委會漁業署協助釐清黃男得否列計為本國船員之疑義。

- (5) 經漁業署於108年11月11日函復略以：依漁船船員管理規則第2條及第17條之1規定，船員指服務於漁船上之人員，如有變更服務漁船時，應於異動情形發生後7日內辦理漁船船員手冊之異動登記；另船員只能受僱服務於1艘漁船，而不能同時受僱多艘漁船，且黃男受僱於○○號漁船迄今等語。該部爰就該漁船以外不實登載黃男為本國船員的22艘漁船船主，以及另2艘表示未委任甲公司之漁船不實提供本國船員資料違反就業服務法規定部分，辦理廢止並管制名額，另就雇主違反該法第5條第2項第5款以不實資料提出申請部分，函請各該漁船所屬之地方政府查處。另該部表示略以：按本國船員受僱服務漁船之登錄或管理，係漁業署執掌，非該部業管；……該部尚難掌握掌握本國船員同時受僱於多艘漁船之情形等語。
- (6) 該部另經檢視106年9月迄今由甲公司受船主委任向該部提出之申請案，共計453案，其中除2件申請案外，均有就業服務專業人員○○○親自簽名；該2筆未經簽署之申請案並於退請雇主補正後已核發，尚無其餘異常情形。又，該部於受理雇主提出之招募許可或接續聘僱許可申請案，係依「外國人從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十一款工作資格及審查標準」第9條規定，就雇主之漁業執照效力及船員人數、雇主已取得之外國人名額、雇主檢附之漁業人與船員無聘僱關係切結書、雇主及委任之仲介機構用印及就業服務專業人員簽名等項目，以人工檢核方式進行書面審查，並就合於規定者依法核發招募許可。該部於查知甲公司有不實申

請及未經雇主受任即申請等情事後，就該公司受任代漁船船主提出之聘僱外國人申請案，函請雇主及地方政府確認船主是否確實有委任仲介甲公司提出申請，迄今共計移處78案。惟就該78案之後續查處結果，該部於110年3月10日僅回覆表示：「其中1件申請8名外國人招募名額之申請案，經雇主表示未曾提出申請，爰經該部不予許可(亦屬前開25艘漁船移送宜蘭地檢署偵辦之一)；另有1件申請1人接續聘僱許可之申請案，經屏東縣政府查明有甲公司未經船主同意即提出申請，該案亦經該部不予許可，並由屏東縣政府函送屏東地檢署偵辦中。」該部並表示：「先就甲公司受任代漁船船主提出後尚未核發之新聘僱外國人申請案，全數函請雇主及地方政府確認船主是否確實有委任仲介甲公司提出申請，迄今共計移處78案。後續本部將再續行調查前揭453件申請案有無以不實資料提出申請之情事。」

- (7) 1955專線於107年至109年6月間曾接獲申訴甲公司案件為6件，包含移工欲領取行蹤不明前未發放薪資(2件)、移工欲請甲公司協助申辦新居留證、移工提前解約但沒錢買機票抱怨仲介稱請其向友人借錢、移工提前解約惟尚有薪資未領及移工請仲介歸還證件(護照及居留證)等，然經各地方政府釐清後，移工均已無爭議。
- (8) 105年及106年甲公司接受仲介機構評鑑結果均為甲等，107年則免評。復依該部訪察計畫，因甲公司105年及106年評鑑成績均為A級，係1年訪察1次，又該公司107年免評鑑，爰地方政府亦僅例行訪察1次，故近年來該公司所在地

主管機關依訪察計畫前往該公司例行查察次數為3次，並未查獲違法情形。

(9) 此外，甲公司因接受B5漁船船主辦理聘僱移工事宜，惟雇主委託甲公司將所聘僱之越南籍移工辦理轉換雇主及安置事宜，該公司未向基隆市政府通報移工變更住宿地點，致有未善盡受任事務情形，於109年8月間經該府依就業服務法裁處6萬元罰鍰。

(10) 另黃男於104年至107年11月受僱於乙公司，則勞動部有無針對該公司於該期間內申請案進行清查一節，該部於110年3月10日表示略以：B5漁船船主於108年6月向該部檢舉甲公司、乙公司未經其授權，即以其名義申請招募許可之情事，該部於108年7月3日函請外國人工作地點所屬基隆市政府，協助查明B5漁船船主名下外國人在臺狀態及該等仲介有無受船主委任提出申請之疑義；該府於同年7月12日函復表示乙公司已停業，該部遂先行處理甲公司案件，後續再調查黃君受僱於乙公司期間之申請案有無以不實資料提出申請之情事等語。

(11) 至於本案涉有不實提供以黃男為本國船員資料之25艘漁船，經船主通報有移工行蹤不明者共計116人，其中經確認並無行蹤不明情事並撤銷通報者共計有2人，其餘114人中有5人於行蹤不明後1個月內返回雇主處並經該部撤銷行蹤不明處分、33人經國安團隊尋獲並已出境，剩餘76人目前仍行蹤不明。另據勞動部提供之前述114名外籍漁工行蹤不明通報資料分析如下：

〈1〉國籍別分布：越南籍漁工計78人、印尼籍漁

工計35人，菲律賓籍漁工計1人。

〈2〉受任辦理聘僱許可之仲介機構：除15人(筆)未顯示受任機構，其餘99人係由17家受任辦理聘僱許可，惟其中26人為乙公司、13人為○○公司、12人為○○公司、11人為○○公司，8人為甲公司，5家合計70人，占61.4%。

〈3〉入境多久後發生行蹤不明：入境後1年內(含1年)發生行蹤不明之外籍漁工計有85人(占74.6%)，其中6個月內(含6個月)即發生行蹤不明者計有65人(占57.0%)，甚有不及1個月即發生行蹤不明者。

2、檢討及防堵對策

(1) 該部於109年9月21日函復表示：基於現況為該部辦理申請案時，所查知黃君個人登載於船員名冊之資料提供不實所衍生違法情形，至甲公司接受雇主委任申辦引進聘僱外國人案件時，資料尚無特殊異常情事；惟為確認該公司是否亦涉及相關不法，爰已請各地方政府查處，嗣後將視檢調偵辦情形，規劃納入年度協請各地方政府專案查察對象。

(2) 關於甲公司與7艘漁船的船主並無委任關係，何以可代為申請聘僱外籍漁工，以及黃男並未擔任該公司之代表董事、就業服務人員，從業人員名冊中亦未登載黃男，為何能以甲公司名義受任雇主申辦聘僱事宜及靠行於甲公司等疑義，該部於110年3月10日回復略以：①現行該部受理雇主自行提出或委任仲介機構辦理招募許可或接續聘僱許可申請案，係依相關規定就申請文件資料進行書面審查，並就合於規定者依法核發招募許可。②依就業服務法第34條第1項與

第2項³⁰、第36條³¹及「私立就業服務機構許可及管理辦法」第6條³²等規定，如仲介機構將業務招攬之就業服務事項，以論件計酬或其他約定方式交給個人承攬，無論該個人與仲介機構內部係僱傭、承攬或代理權授與等關係，皆視為該仲介機構執行仲介業務招攬之從業人員，其從事就業服務業務時，仍不得有違反法令執行業務之情事。倘發生違法情事，其違法之法律效果即歸屬於該仲介機構。

五、訪談境外漁工及仲介座談會議重點摘要

(一)境外漁工訪談摘要³³

- 1、大旺號被害人V君：我被仲介反鎖在仲介公司的房間內；仲介未提供藥物，也不願協助就醫；另「金春12號」2名受害人O君及R君曾在桃園由1名仲介安置一晚，當晚一樣遭到反鎖在房間內等語。
- 2、印尼籍漁工S1君表示：我從斐濟上船，在○○漁船(為權宜船，屬延繩釣魚船)船上工作了2年又3個月，每日平均工作16個小時，最後是在臺灣靠港下船；合約簽訂每月薪水美金300元，但工作期間只收到8個月的薪水，就我所知，老闆(船東)是臺灣人，確實有將薪水透過臺灣仲介轉給印尼仲介，印尼仲介收到錢後卻不把薪水付給我；我在船上工作期間，便知道印尼仲介未把老闆給的薪水支付給我，因此曾向印尼仲介討取，但他一直推託；我付了印尼盾200萬元的仲介費，但不知印尼

³⁰ 私立就業服務機構及其分支機構，應向主管機關申請設立許可，經發給許可證後，始得從事就業服務業務；其許可證並應定期更新之。未經許可，不得從事就業服務業務。

³¹ 私立就業服務機構應置符合規定資格及數額之就業服務專業人員，其資格及數額明定於「私立就業服務機構許可及管理辦法」中。

³² 詳前註腳6。

³³ 本案與另外2件調查案一同辦理訪談，故僅就境外漁工談及有關仲介部分記錄訪談重點。

仲介有無及如何與臺灣仲介分帳；希望日後上船，老闆(船東)可以將薪水直接寄給我的家人，留一部分給我當零用錢。

- 3、印尼籍漁工S2君表示：我在○○漁船(為權宜船，屬延繩釣魚船)船上工作3年又2個月，每日平均工作16~18個小時，每月薪水為美金400元，前3個月每月扣美金300元當作仲介費；前7個月都有收到薪水，之後印尼仲介(與印尼籍漁工S1君同為一家仲介)則未再支付；船上有15名印尼籍漁工，其中10位皆有收到薪水，其餘連我在內的5位則否，我們5位皆是透過同個印尼仲介辦理聘僱，目前印尼政府已將該仲介移送法辦；我在船上工作期間，只在釜山停靠1次，最後返家時才在臺灣靠岸下船，也因此見到老闆是臺灣人。
- 4、印尼籍漁工S3君表示：透過朋友介紹上船工作，且無事先支付仲介費；我在○○漁船(我國籍)船上工作2年，每月薪水為美金400元，前3個月共被扣了美金750元為仲介費，另外被扣美金800元為保證金，但最後有退還給我；薪水平均每2~3個月支付1次，且皆有支付，但我下船後，有聽聞印尼仲介跑了；我在船上工作期間，未曾停靠過臺灣，皆是在南非的開普敦港口上、下船。

(二)仲介座談會議重點摘要

為能深入討論及蒐集相關問題，邀請5家經農委會核准的仲介機構到院座談提供意見，茲將發言重點摘要如下：

1、○○○：

- (1) 關於仲介如何將合法引進的外籍漁工非法轉為黑市及境外漁工發生失聯等問題：

〈1〉早期時，當船一靠岸後，非法的人蛇集團是

以9人座的廂型車以欺騙方式(如謊稱要帶出去玩)載走外籍漁工，跟欲接收漁工的雇主以1個人頭計算抽1萬元(新臺幣)的佣金，現在我們有了預防措施後，人蛇集團即改用計程車來載這些外籍漁工，可是一旦我們阻止時，人蛇集團就佯稱是這些外籍漁工有叫車。

〈2〉政府規定仲介必須尊重外籍漁工的人權，也不得集中安置外籍漁工，更不能限制其行動自由，因此，當船靠岸後，外籍漁工下船欲離開、逃跑時，我們根本無法阻擋。舉一具體案例，在防疫情間，船一進港，漁工下船，必須經防疫、衛生單位、海巡署及報關人員等4個單位到場進行篩檢、查驗等，但漁工量完體溫並簽完名後，就跑了，當下有人在接應，而外籍漁工下船人數動輒數十人，一關接著一關進行篩檢、查驗，我們要如何阻止這些漁工逃跑，況且現在通訊發達、聯繫方便，這些外籍漁工早就聯絡好接應的人，否則這些漁工到了臺灣根本不知可逃去哪裡。加上政府強調尊重人權、不得妨礙漁工行動之下，我們也根本無法制止他們逃跑。

〈3〉仲介無法約制外籍漁工的行動，但漁業署卻規定，當發生漁工逃逸事件，無論何種理由、在何處逃跑，均直接先對船東處以100萬元罰鍰，對仲介的裁罰也是以100萬元起跳，極不合理。現在將境外漁工逃逸的責任，均加諸在船東及仲介身上，而且有些雇主會要求仲介分攤罰鍰，也要仲介保證所引進的漁工不會逃逸，難道這些逃跑的漁工，都不用負責任嗎？外籍漁工逃逸後原有的契約即失

效，但遣返該漁工的費用卻是政府支付，其實就是全民買單。

〈4〉而在機場，也是如此，機場有兩個方向，當外籍漁工入境時若在機場立即逃跑或是在廁所躲藏2個小時，我們根本追不到，也束手無策。在登機前，雖有對這些漁工照本宣科唸出相關權益事項，但這些漁工早已計畫要逃跑，唸這些其實是徒具形式。

〈5〉109年有2名印尼籍漁工逃跑，在山上賺不到錢、生活辛苦，天氣又冷，但住在工寮裡，有40、50多隻狗看守著，根本逃不了，最後實在受不了就利用晚上偷偷打電話給我們去救他們，但不知身在何處，最後請他們用手機拍下地址並傳給我後，我從高雄開了7個多小時的車去山上接他們，試問這些漁工逃跑後的生活有更好嗎？政府不願提供安置處所，但又不准我們仲介集中安置這些漁工，但給予合理的安置場所集中安置外籍漁工，才不會發生逃逸情事，政府可以對仲介所提供的集中安置處所，透過制度加以要求與規範，必須符合人性及尊嚴的環境。

(2) 不久之前，我在處理1名菲律賓籍移工酒後發生車禍的事情時，尋問警察為何明明知道這些逃逸移工躲藏在何處卻不去查察，警察回以非屬權責、無法可管，那是移民署的權責等語。現在缺工嚴重，再加上同國籍的移工都會聚集在一起，轄區員警經常巡邏，理應知悉這些逃逸移工躲在何處此事，卻視而不見。

(3) 高雄港停靠的漁船多是遠洋漁船，平均2-3個月才發1次薪水，我們仲介都得先幫船東墊付

薪水，否則申訴就來了。平均10家船東中只有4家會準時支付薪水，但仲介對外國仲介卻必須準時支付薪水，漁工若未收到薪水，就一通電話投訴我們2個月沒付薪水。漁業署不會規範船東應直接將薪水付給外籍漁工，也不會去查船東，只會查仲介。既使我們明明有匯款紀錄可以證明確實有將薪水付給合作的外國仲介，但漁工卻一律稱未收到錢，我們仲介就得再付1次。此外，外國仲介會有剝削服務費、匯費等等情事。

- (4) 我們協會均到來源國瞭解合作仲介機構的規模、營運狀況。
- (5) 現在政府均將雇主的責任都歸咎在仲介身上，極不合理。
- (6) 現在契約時間到了，漁船若未靠岸停港(因疫情關係，新聘僱的漁工無法上船)，除每月美金450元外另外再加美金250元，他們也都不願續約。
- (7) 我們都是跟信譽較好的權宜船合作，並且要求船東要好好對待外籍漁工。
- (8) 因為漁獲配額限制及疫情關係，高雄港口停滿了漁船。

2、○○○：

- (1) 在10年前曾向漁業署爭取，可否比照勞動部的制度，對於搭機入境的外籍漁工，仲介可持門禁卡至機場空橋點名、接人，如此才不會讓漁工發生逃跑情事，都已說好了，機場的國境事務大隊也願意發卡，但卻無單位願意出面保管，主管機關漁業署也不願處理保管問題，以致此項作法最後無疾而終。現在我們是把機場當作運動場，跑著追人，從這處抓，漁工即往他處跑

，根本捉不到，甚至外籍漁工躲在廁所不出來、不讓你發現，我們也沒輒。

- (2) 民國40、50年代，跑船的人背景複雜、龍蛇雜處，漁工五形六色，也有避風頭的人，船東、船長為求自保，往往採以強勢領導作法，否則無法管理這些漁工，當時根本毫無人權概念，因而在70至90年代均有發生駭人聽聞的海上喋血事件。而這樣的領導風格一代一代傳承下來，直到90年代才開始重視漁工的人權。
- (3) 為何薪水未直接給外籍漁工，這其實是有歷史因素，過去來源國的經濟太窮、金融體系也欠佳，所以不得已都是匯到都會的公司，家屬再去公司領錢。現在雖已經改善了，但我們仲介卻仍是代理雇主，應該回歸由雇主的責任，雇主支付薪水。
- (4) 建議可針對引進的重點國家如菲律賓、印尼等，漁業署派員駐點審查外籍漁工與當地仲介的契約書，經審查無問題方能申報僱用。
- (5) 現在境外漁工發生這麼多問題，就是因為僱用過程不夠透明，倘若要求均上線公開、清楚交代僱用流程、薪資支付等狀況，就可以杜絕許多問題。
- (6) 最近幾年都是臺灣人打臺灣人，但實施的措施卻是挖東牆補西牆，但還是發生漏水問題，政府應該好好合作，看看到底問題是如何發生、好好思考如何根本解決問題？
- (7) 有些權宜船是在國外(如新加坡)仲介外籍漁工，並未透過我國仲介機構辦理聘僱，而這些根本未納入加以管理。
- (8) 勞動要保障，產業也要保護，要看時機權衡如

何兼顧兩方。

(9) 另以書面提供相關意見，摘述如下：

〈1〉過去政府主管機關雖有「漁船船主在國外僱用外籍船員作業應行遵守及注意事項」及「臺灣地區漁船船主境外雇用及接駁暫置大陸地區漁船船員許可及管理辦法」這兩種法規作為管理的依循，但控管漁工聘僱的成效明顯不足，前半段時間對於漁工的聘僱幾乎處於空窗期，船東只需要申報我國籍船員的僱用即可，外籍漁工(大陸籍與外國籍船員)毋須申報，船東經營的FOC漁船與IUU(即非法、未報告及未受規範)漁船更是陷入無法掌握的程度，政府根本不知每艘漁船究竟聘僱多少外籍漁工，更不清楚FOC漁船與IUU漁船經營者為何人，完全未建立聘僱的基本程序。直到97年，漁業署對於專門仲介外籍漁工的業務，才逐步規範、管理，並於98年要求仲介業者必須在一定期限內繳交申請為仲介業者的登記，否則無法接受船東委託辦理大陸籍與外國籍漁工的聘僱手續。

〈2〉從本國人不再投入漁業工作開始，無論政府推出多少獎勵措施，始終吸引不了本國人就業，當勞動力出現青黃不接之際，30年前臺灣仲介業者遠赴中國大陸及東南亞國家大量招募人力，成功延續遠洋漁業經營的壽命，在全球的漁業版圖上位居要角，成就一時風光的漁業大國之名。隨著漁業規模逐年的擴張造成脫序捕撈，仲介業者逐年增加造成惡性循環，30年來政府都未努力落實維護海洋資源及勞動保護，民間業者何來自動自發。98年漁

業署邀請仲介業者必須向各漁業工會登記，此為政府管理仲介之開端，但直到106年實施漁業三法，才有更明確、更詳實的管理制度。倘若政府過去有明確規範境外漁工的聘僱問題，今日也不至於蒙受國際的責難。

- 〈3〉仲介業者賺取船東的仲介費，是依附(所謂依附就是聽從)船東生活的廠商之一，外籍漁工登船工作之後，仲介業者對船方的管理並無下指導棋的機會。
- 〈4〉國外仲介存在IUU(非法、未報告及未受規範)業者。我國漁業過去的蓬勃發展成就臺灣漁業大國的崛起，隨之而來造就國內與國外仲介業者大量及脫序的派遣行為。
- 〈5〉未經許可的仲介機構只剩下新加坡與中國大陸這兩國的派遣機構，此為擾亂與打擊我國遠洋漁船境外聘僱外籍漁工的亂源之一。
- 〈6〉我國仲介機構向來不對外籍漁工收取任何費用，但漁工來源國勞務公司在漁工派出之前與回國之後有向漁工收費，我國仲介機構對此無法監督管理。
- 〈7〉一般而言，我國仲介機構與漁船經營者大多是3個月結算一次薪資，第4個月向國外勞務公司匯款，倘若經營者第4個月未支付薪資，為穩定船員家屬的情緒，即由我國仲介機構代墊薪資。
- 〈8〉受到國內外人權團體的污名化和國內主管機關嚴格法規的控管，之所以造成這樣的結果是我們無法控管漁工來源國勞務公司內部的操作狀況，最後導致外界根深蒂固認為我國仲介機構與漁船經營者是強迫勞動與

人口販運的殺手。

〈9〉建議事項：

《1》為有效匡正管理系統，建議修正漁業三法，修法的重點是回歸雇主的責任，國內仲介機構不能永遠扮演代理雇主的角色。

《2》可委託中華民國對外漁業合作發展協會建立「境外聘僱外籍船員作業管理系統」，該系統可隨時掌握聘僱的動態³⁴(主要項目如下)，運用上述作業管理系統將使得聘僱外籍漁工的流程更加透明化，一旦發生事情，可立即追蹤並掌握實際狀況，更有利於提高評鑑業務的精準度。

《3》我國主管機關分別在菲律賓與印尼首都駐點審查每一批準備受聘於我國籍漁船的境外漁工，以便杜絕漁工在招聘過程中受騙的情況發生，經過駐點官員審查通過後開立審查合格證明，該批漁工將來才能符合申報受雇的資格，未經駐點單位審查者，即使外派至我國籍漁船，亦無法申報雇用。

《4》漁船經營者直接支付薪資給境外漁工，透過立法限制國內仲介機構為經營者代匯薪資至國外，此項改變最大的優點即是減少國外勞務公司握有數額龐大的薪資對漁工進剝削與控制。

³⁴ 登錄的項目主要包括：(1)漁船經營者若有需要船員時，上網選擇國內合法仲介機構(不限1家)，登錄需求國別、人數、預計派遣日期、登船國家；(2)仲介機構收到經營者下單後，上網選擇從國外勞務公司派遣(不限1家)，登錄需求國別、派遣人數、預計派遣日期、登船國家、船員證件資料；(3)船員外派之後的契約相關證件、保險證明與體檢表在規定時間內登錄於前述管理系統進行報僱用，以便備查；(4)經營者或仲介機構支付薪資的狀況登錄至前述管理系統；(5)船員家屬領取薪資的簽收證明登錄至前述管理系統；(6)在規定期限內回報每艘漁船每位船員的工作狀態。

《5》境外漁工絕對不合適納入勞動部管理，更不適合納入勞動基準法，其原因如下：

〔1〕依據就業服務法申請外籍移工需要3至4個月才能入境我國就業，惟境外漁工僅僅7日之內即能至國外漁船基地登船，即使申請臺灣簽證入境臺灣登船所需時間，也不會超過14日。

〔2〕並非每位境外漁工均願意長年在海上工作，只要感覺自己不適應海上生活就永遠不再出海，倘若將境外漁工員強制納入勞動基準法，將使得漁船經營者為境外漁工提撥的6%退休金與勞保費，如同打水漂。

〔3〕許多遠洋漁船長年並未返回臺灣靠岸，因此健保制度也不適合境外漁工，如果強制納入健保體系，將造成境外漁工繳納保費卻無機會享有適當的醫療照顧，且漁船經營者為境外漁工繳納的保費也如同打水漂。

《6》我們必須承認無法100%管控國外勞務公司的運作，但將來凡境外漁工發生事件，經過調查後不能究責漁船經營者與國內仲介機構時，可以採取計點方式處罰國外勞務公司，只要累積點數超過標準，即暫停與該公司派遣一段時間。

3、○○○：

（1）缺工的單位（農業、工廠等）與集團結合後，去機場或是在港口接人，船靠港後往往停留20天左右，外籍漁工在這期間可以待在船上或下船在碼頭自由活動，此時即有人來接應、勸說這

些外籍漁工可去哪裡工作、待遇好等等，談妥後，晚上就將這些漁工載走了，若無人導引、接頭，這些漁工根本不知去哪裡。

- (2) 5萬多名逃逸移工散布在山上、農場、民宿，現在失聯移工已經產生集團組織化的現象，先由失聯移工的頭出面跟菜園業主談妥價格承包下整片高麗菜園，再由逃逸移工摘採高麗菜。
- (3) 無論是否設置安置處所，只能治標，無法治本，現在根本的問題是在無疫情之前，臺灣即缺工嚴重，工廠雖能申請移工，但有名額管制，而在山上，即便是有農業移工，但仍是從合作社、農會以派遣方式辦理，但因有責任歸屬問題，合作社、農會不願為之。因此，建議比照新加坡的作法，政府不限制聘僱名額，而是由雇主依需求決定委任仲介要聘請多少移工，並依照引進的人數繳納就業安定費(依人頭數累計費用，引進愈多，繳交愈多費用)，並針對非法僱用行為及逃逸移工，落實加重處分，即可解決缺工問題，而非像現在有人數的控管限制。
- (4) 就我所知，漁船回到臺灣，船東賣掉漁獲後，才有錢支付薪資。
- (5) 現在比較有問題的是出在權宜船，漁業署應針對權宜船及境外漁工是在國外上船的漁船，另外建立一套制度加以管理，不能讓我國籍漁船的名聲被一起拖下水。政府應該好好思考如何處理管理權宜船，不要讓所有的漁船及仲介遭到污名化。
- (6) ○○地區的仲介並未接受權宜船委託辦理境外聘僱外籍漁工，都是從臺灣出港，最後也會返回臺灣，漁工若遭到不當對待，可於靠港後，透過

勞動部的1955專線提出申訴。

- (7) 境內漁工薪資支付，較無問題，皆是直接匯到外籍漁工指定的帳戶，有些外籍漁工甚至要拿現金，有自己管道進行匯款。
- (8) 境內漁工雖有直聘制度，但雇主仍不願意使用，係因不知從何處尋找、如何申辦資料，也不清楚移工的素質如何。
- (9) 引進外籍漁工的費用較低，廠工則較高(因薪水較高)。我們只賺服務費，所以必須慎選漁工，否則漁工若做了2、3個月想離開轉換到工廠，就去印辦投訴，印辦就說若不處理、以後就限制引進人數，或是漁工逃逸到別處打黑工，換言之，有些移工是以漁工做為到臺灣工作的跳板，因漁工引進沒有仲介費或仲介費較少，入境後故意怠工，雇主不願聘僱，這時漁工便藉口轉換雇主及仲介。
- (10) 漁船只有船長、大副、輪機長等幹部是臺灣人，其他所有都是外籍漁工，都必須聽這些漁工的話(人多勢眾)，難有強迫勞動的情形。
- (11) 每年都有評鑑，對於成績好的仲介，是否可以發個獎章。
- (12) 外籍漁工雖都待在船上，但看到魚出現才會開始工作，但他們在船上休息、睡覺的時間，卻都算是工時，極不合理。

4、○○○提出下列書面意見：

- (1) 本公司受委任的漁船，作業時間有2-3個月一航次或5-6個月一航次之漁船。漁船經營者於每航次返港後一星期左右，待漁獲賣出後以現金支付外籍漁工的薪資。
- (2) 目前本公司引進國籍均為印尼籍，外籍漁工來

臺費用包含：國外體檢費、良民證、船員證、護照費、簽證費用、來臺機票、在國外等待來臺時的食宿費用等。而漁工來臺機票及簽證仲介費係由臺灣雇主支付，其他費用依使用者付費原則，由漁工向印尼仲介借貸，之後再以自己領的薪資予以償還。

- (3) 本公司引進的外籍漁工發生行蹤不明原因包括：①入境後在機場或下船後未出港前逃跑-有預謀來臺就要逃跑者；②返港後逃跑-工作不適任，但又不想返回印尼，因此偷跑；③體檢不合格-不想返國，因此偷跑。外籍漁工失聯的原因並非皆是雇主、仲介之責任，但政府卻將責任轉嫁至仲介及雇主並予以處分，希望能夠改善。
- (4) 受疫情影響，漁船在海上若有會船或遭登船檢查的情況，返港後必須隔離14天，但其實會船或遭登船檢查往往距離返港日有1個月以上的時間，且駛回返港的海路航程至少需要10天以上，甚至25天以上，在此期間如同船長與漁工均已在船上自主隔離，應毋須返港後再檢疫隔離14天，建議政府能否研議簡化便民。
- (5) 目前政府對於仲介機構只有管理監督及輔導，對於表現良好的合法仲介，也應給予獎勵措施。
- (6) 臺灣是有人情味、並對外籍漁工甚為保護的人權國家，有時反而是船長在海上常遭外籍漁工任意罷工，外籍漁工人數6-10名不等，只有船長及大車為臺籍人，臺灣幹部為了自身安全都不敢責備漁工。船長時常包容體恤外籍漁工離家來臺工作的辛苦，出港時準備豐富的食材，並由外籍漁工擔任廚師且食宿都是船主提供(完全免費)，怎會有飢餓之情事呢？實際上漁船在

那麼遠的公海作業需要大家和諧同心協力，不可能不當對待漁工，在漁船上臺籍幹部與外籍漁工處在同樣的生活環境，不可能有強迫勞動行為。

- (7) 在國外引進招募外籍漁工，也是委任合法登記的仲介機構，漁工也會自行尋求合法仲介機構，比較工作條件、工作內容、漁船大小及設備等，不可能完全用欺騙行為招募外籍漁工來臺工作，資訊如此透明，國外仲介不可能多收招聘費，也不可能讓漁工簽署債務契約。除非這些漁工為了照顧家中生活，預先向國外仲介機構預借款額作為安家費用，這些屬於漁工在國外的個人行為，臺灣仲介或雇主無法干涉。

5、○○○：

- (1) ○○地區的遠洋漁船，從臺灣出港，最後也是回到臺灣。
- (2) 我曾與○○○教授到印尼考察，該國仲介素質參差不齊，若未妥善從源頭加以處理管理，我國不論採取任何管理措施，都是無濟於事。政府對於從事境外僱用的印尼仲介，並未建立相關管理制度，體檢、訓練資料均是造假。
- (3) 不適用的印尼籍漁工從好幾艘漁船轉來轉去，但又不能返回印尼，印尼仲介也不願收回，漁工就投訴未收到薪資。
- (4) 在漁船設置打卡機，但在漁船海上工作的工時、勞動公共安全等，根本無法用地上的標準看待，但實際上對於海上、陸上卻是一視同仁。
- (5) 在漁船上實施一例一休，根本毫無意義。

6、○○○：

- (1) 理應打擊非法仲介，但政府不允許仲介以集中

安置方式管理外籍漁工，又不設立安置處所，以致外籍漁工行蹤不明事件一再發生。

(2) 受到疫情影響，無法再引進新的外籍漁工，因此以加薪方式加到他們滿意為止，外籍漁工並非都是弱勢。

(3) 伙食其實足夠，甚至依照外籍漁工指定的品牌購買奶粉，但外籍漁工卻相當浪費，1個禮拜的食材，2天就吃完，不喜歡吃的食物就直接都丟入海裡。

(4) 另提出下列書面意見：

〈1〉目前仍有存在未經主管機關許可之仲介，但無法受任我國籍漁船合法聘僱外籍漁工。

〈2〉臺灣也許存在Human Trafficking的問題，目前失聯移工大多成為黑工，而其中又有多數是看護工或隨船進港後逃逸的漁工，但再如何包裝非法移工是多麼辛酸，非法就是非法，還有逃逸移工生下的黑寶寶問題，倘若政府能建立完善的制度，這些亂象不會存在。失聯移工容易在臺灣非法工作，當賺到夠、想回家時，即出面自首，政府對於這些移工毫無罰則，以本公司為例，逃逸的外籍漁工幾乎9成均是在工業區被查獲，想家就自首。

〈3〉針對權宜船的控管問題，本公司建議雖非我國籍漁船，但負責人為我國籍，即須遵守我國相關法律。若發生剋扣工資或虐待外籍漁工，可比照我國相關規定，除罰款尚有刑事責任。另目前部分船東為節省開支，讓權宜船上的外籍漁工薪資待遇始終與我國籍漁船有所差異，希望能協助權宜船僱用的外籍漁工也能比照我國籍漁船的境外漁工，有美金450元

的保障。

- 〈4〉受到疫情影響，移工入境人數減少，產線缺工，已有將近6、7成的社福移工或外籍漁工轉成廠工，又有不肖業者趁機開高價，以月薪3、4萬元利誘移工逃跑，進入黑市非法打工，讓不少雇主及船東十分頭疼。
- 〈5〉我公司與合作的外國仲介未向外籍漁工收取任何費用，只向船東收取管理費、動員費及保險費。
- 〈6〉外籍漁工領薪分為船領薪及安家匯款兩部分，船領薪是由船長直接在船上發給漁工並簽收，安家匯款則由船東匯入本公司的帳戶，本公司代為轉匯給來源國的仲介公司，再轉匯至家屬指定的帳戶。至於外籍漁工聲稱未領到薪資一事，因所有匯款皆有單據可循，由船主-國內仲介-國外仲介-外籍漁工家屬，一層一層，定有匯款憑證，只要加以比對，即可一目了然。則當漁工反映其未領到薪水時，可要求船公司及仲介提出憑證以供查核，而非只要求該漁工單獨的家屬匯款證明。
- 〈7〉現今科技發達，外籍漁工人手一機，只要有任何不平之事，以本公司為例，漁工都會先拍照或錄影存證，等船航行至能收到訊號時，即時發送給我們，讓我們知道漁工情況。本公司收到消息，會立刻與船主聯繫，請求協助及改善。另於座談會議中提及有關漁工吃不飽的問題，其實發生的情況很多，也許是伙食不合口味，導致漁工不肯食用，才發生吃不飽的問題。其實只要針對事故船(發生事件的船隻)，進行全員詢查，便能得知實情，

也可以請船公司提供該航次的伙食補給明細，便可推算是否真有伙食不足，導致漁工吃不飽的情況發生！

〈8〉倘若船公司同意回歸雇主身分，毋須再由仲介代行雇主之責，其實所有仲介業均樂觀其成。評鑑制度利益良善，但不能只針對仲介機構，也應該讓仲介能知道哪些船公司是好的，在良莠不齊的情況下，若能去蕪存菁才是最好。

7、○○○：建議對逃逸的移工予以處罰。

六、機關詢問重點摘要

(一)行政院羅秉成政務委員：FOC船只有投資條例能予以管理；至於引進聘僱外籍漁工的我國仲介機構，由不同機關(勞動部、農委會)之不同評鑑制度予以管理，而○○公司是否經辦國內或國外的漁工仲介，我們應予注意。

(二)勞動部

1、81年起該部許可仲介機構共計3,309家，已終止者計1,636家，目前營業中1,623家。引進移工雖有不同產業別，但規範大多是相同，並未對引入不同產業的仲介做不同的規範。109年外籍漁工透過1955申訴，事由依序為仲介事項、契約、工資及管理，申訴後均派案至地方政府查處。該部於108年辦理仲介專案檢查，依1955專線申訴內容去做專案檢查。而本案之所以會發生，是因為雇主對黃君的信任，當雇主不需要引進那麼多漁工，黃君即冒名額外引進以致違法，此涉及違反就業服務法之規定，黃君仲介就是利用此方式非法媒介漁工，意圖營利非法媒介應處3年徒刑及120萬元以下罰金，目前已有處罰機制。

- 2、該部依漁業執照的船員人數，扣除最低出海的員額，核給外籍漁工；雇主不是漁工不夠用，而是雇主需要4名，黃君卻申請15名漁工，再媒介到其他的漁船，黃君並變更其帳單到仲介的地址，帳單欠費才遭雇主發現，經該部移送地方政府，再由地方政府移送地檢署；經清查25艘船，共453件，針對違法申請部分，該部已廢止許可，並於後端的查核會因與製造業不同，不會查勞保人數，漁工的部分因無法透過勞保，至於如何改善，後續會與漁業署討論。
- 3、本案黃君因違反人口販運罪，已遭地檢署109年11月29日提起公訴。25艘漁船有黃君，係以本國籍船員身分提出申請，因該部係書面審查，書面審查符合就會通過，此部分該部會檢討加強。至於76名仍下落不明³⁵，有待國安團隊查緝，而移民署於查緝時均會親詢移工是否遭謊報失聯，如是，該部就會恢復其身分。本案有2名提出申訴，該部即對該2名漁工做身分的恢復。
- 4、仲介機構引進移工有失聯達一定比率或人數，依就業服務法處予6萬元至30萬元罰鍰，並於換證時不予換證，已有管理機制，如○○公司³⁶，已不予換證，退出仲介市場。至仲介違規大戶，該部未來將透過大數據查找出來，對該等進行專案查察。

（三）農委會漁業署

- 1、外國籍漁船入境人員管制由移民署依入出國相關法規管理，農委會權責是不及於對外國籍漁船人員的管制。南非係為C188公約的簽署國，我國

³⁵ 本案涉及的25艘漁船，船主曾通報外國人行蹤不明共有114人，扣除已尋獲的33人及1個月內自動返回的5人，尚有76人。

³⁶ 104年至108年引進外籍漁工發生失聯計有105人。

尚非簽署國，因此對外國漁船包括FOC船進入我港口，行政調查尚無法規的授權，漁業署目前的作法是依通報程序通報相關司法機關偵辦。

- 2、針對EJF於西元2018至2019年的調查³⁷，漁業署有逐案瞭解。三方契約是基礎標準，只能往上提高，不能往下降低標準，權宜船無法源去管契約內容，以致定期化契約無法及於權宜船，此部分是盲點，漁業署基於港口國措施，僅止於漁業檢查，此是該署努力處理。
 - 3、○○公司是該會漁業署核准從事境外聘僱外籍漁工之仲介機構，此處我們回去會特別注意，倘涉犯與FOC仲介契約違法狀況，應反映到仲介評鑑予以處理，回去也會研議有無法源可裁處。
 - 4、目前該會漁業署許可56家仲介機構許可從事境外聘僱外籍漁工；訪查員人力配置確實有所不足，而109年訪查目標500人是指訪查漁工，相較於2萬名漁工，仍有加強之處。另不可諱言，漁業專員多是以漁獲檢查為優先，也不擅長勞動檢查。
 - 5、該會漁業署對於仲介評鑑是分為甲、乙、丙、丁級，勞動部則是區為A、B、C級，會持續向該部學習仲介評鑑的制度，會持續檢討精進。
- 關於要求漁船經營者直接將薪資支付給漁工部分：曾找實務業者來討論過，採以多元的方式，將薪資支付情形明確簽在契約中。另匯費高，占相當的比例，需先讓漁工知道匯費由誰支付。另有建議開立共同帳戶的處理方式，或許是可行的方式，但薪資給付方式仍需修訂於雙方契約中。

³⁷ EJF於西元2018至2019年調查62艘漁船(59艘臺灣籍、3艘權宜船)，發現扣留工資92%、超時工作82%、語言虐待34%、身體虐待24%、每月工資低於最低工資(美金450元)18%

柒、調查意見：

近年來外籍漁工人權問題備受關注，而我國將捕撈漁業聘僱的外籍漁工，分為「境內聘僱」與「境外聘僱」，適用法律及主管機關均不相同。前者是從事近海漁撈的體力工作，主要依據就業服務法及「外國人從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十一款工作資格及審查標準」，並適用勞動基準法，受基本工資的保障³⁸，主管機關為勞動部；而後者則是依據遠洋漁業條例及「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」，從事遠洋漁業工作，不適用勞動基準法，每月基本工資美金450元，主管機關為行政院農業委員會(下稱農委會)。因此，本案以下就境內聘僱的外籍漁工，簡稱為「境內漁工」，境外聘僱的外籍漁工則簡稱為「境外漁工」。

由於我國將外籍漁工分為「境內聘僱」與「境外聘僱」兩套制度，也因此，我國仲介機構從事仲介境內漁工及境外漁工的許可與管理，分由勞動部及農委會所主管，兩機關並分別依「私立就業服務機構許可及管理辦法」及「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」辦理。另因勞動部核發仲介機構的許可範圍，並未限制引進移工業別，因此，仲介機構經取得許可證後，便可引進所有我國開放國家或開放業別的移工(大致上可為廠工、看護工、境內漁工及農業移工)來臺工作。此外，我國經農委會核准有案的仲介機構，除接受我國籍遠洋漁船委託外，也為「由我國人投資經營」及「非我國人投資經營」的非我國籍漁船(前者簡稱權宜船³⁹；後者則以外國籍漁船簡稱之)，辦理境外漁工聘僱事宜，詳見下圖所示。

³⁸ 現行每月基本工資係於109年9月7日發布調整為2萬4,000元，自110年1月1日起實施，

³⁹ 權宜船(Flag of Convenience，簡稱FOC)是指從事漁業的漁船不在本國註冊船籍，而是將船籍註冊在其他國家，以降低成本。

我國雖無管轄權，
惟迭遭詬病

非我國籍
漁船

非我國人
投資的
外國籍漁船

我國人投資
的權宜船
(如大旺號)

境外漁工
人數不詳

仲介機構

農委會核准

(依遠洋漁業條例及「境外僱用非我國
籍船員許可及管理辦法」)

我國籍漁船

境外漁工
(不適用勞基法)
109年1萬9,642人

106年遠洋漁業三法+境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法
改善境外漁工勞動條件(如1.每月工資不得低於美金450元。2.
每日休息不應低於10小時、每月休息不應低於4日。3.應有
人身意外、醫療及一般身故等保險。4.得請求提前終止
契約)；
加強對仲介的管理；
三方契約全程錄音錄影機制。

仲介機構

勞動部許可

(依就業服務法、「外國人從事就業
服務法第46條第1項第8款至第11款
工作資格及審查標準」及「私立就業
服務機構許可及管理辦法」)

受雇主委託引進外籍移工

看護工

廠工

境內漁工
(適用勞基法)
109年1萬1,343人

農業
移工

本案黃姓男子
人口販運

1名仲介境內漁工的黃姓男子(下稱黃男)為擴充黑市人力市場，竟將經辦引進的合法境內漁工通報為失聯，或趁著為雇主辦理仲介業務的機會，冒用雇主名義訛報境內漁工需求人力，之後再將失聯及虛增入境的境內漁工，違法轉換其他雇主或轉入其他漁船作業從中牟利等，讓不明就裡的漁工被轉為黑市的違法勞動人力。究竟相關機關對於仲介機構及其人員所建立的監督管理制度，是否周延？整體境內及境外漁工的仲介制度有無缺漏及檢討改進之處？因事關外籍漁工權益，本院立案進行調查。

本案經函請勞動部、農委會、內政部移民署提供卷證資料，並函請外交部轉請我國駐外代表處協助蒐集我國從事境外聘僱的仲介機構與印尼仲介的合作情形，復於民國(下同)109年9月4日及11日辦理2場諮詢會議，邀請學者及民間團體提供意見；又於109年9月4日訪視境外漁工與○○移工庇護中心，以及於109年10月27日透過視訊方式訪談在印尼的3名境外漁工，並於同年11月13日不預警履勘1家仲介機構，再於同年12月7日邀請5家仲介機構，辦理座談會。最後於110年1月27日詢問行政院羅秉成政務委員、勞動部王尚志政務次長、黃維琛司長、勞動力發展署薛鑑忠組長、農委會漁業署張致盛署長、林國平副署長、林頂榮組長、劉啟超簡任技正等，並經農委會於同年2月9日與22日、勞動部於同年3月22日及29日補充書面說明資料及更新統計數據，已完成調查，綜整調查意見如下：

- 一、由勞動部主管的境內漁工於106年至108年透過「1955勞工諮詢申訴專線」，申訴該部許可的仲介機構案件共有1,521件，申訴內容包括：護照或證件遭仲介扣留、仲介遲不給薪、扣留薪資或給付不完全、遭仲介違法轉換雇主……等，經進一步分析後，發現申訴案有集中在部分仲介機構的現象，遭申訴超過30件者共有11家

，甚至1家公司遭申訴多達110件；而104年至109年間仲介機構引進的境內漁工發生失聯人數，也有集中在少數仲介機構的現象，失聯人數超過100人共有5家。惟勞動部對這類機構未能加強監督力道，且為了現場訪查方便，108年專案訪查對象僅限於製造業及家庭類，顯未能重視外籍漁工權益，應予檢討改善。

(一)從事仲介移工至我國工作的仲介機構，依法須向中央主管機關勞動部申請許可，且該部勞動力發展署掌理跨國勞動力引進的規劃、評估與督導，以及仲介機構仲介外國勞動力的許可、管理及評鑑等：

- 1、依據就業服務法第6條第1項規定：「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。」同條文第3項規定：「中央主管機關掌理事項如下：一、全國性國民就業政策、法令、計畫及方案之訂定。二、全國性就業市場資訊之提供。三、就業服務作業基準之訂定。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。(二)仲介香港或澳門居民、大陸地區人民至臺灣地區工作。(三)仲介本國人至臺灣地區以外之地區工作。七、其他有關全國性之國民就業服務及促進就業事項。」同條文第4項規定：「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、前項第六款及前款以外私立就業服務機構之管理。五、其他有關國民就業服務之配合事項。」

- 2、又據就業服務法第34條第1項及第36條、「私立就業服務機構許可及管理辦法」第12條第1項及第25條等規定，仲介機構及其分支機構，應向所在地之主管機關申請許可，經發給許可證後，始得從事就業服務業務；其許可證並應定期更新之；惟若從事仲介外國人至我國工作者，則須向中央主管機關勞動部申請許可；許可證有效期限為2年，效期屆滿前須向該部重新申請設立許可及換發許可證。另該部核發之許可範圍並未限制仲介機構僅得引進特定移工業別，換言之，仲介機構經取得該部許可證後，得引進所有我國開放業別或開放國家移工來臺工作。
- 3、再據勞動部組織法第5條第2款明定，該部勞動力發展署執行跨國勞動力聘僱許可及管理等事項。勞動部勞動力發展署組織法第2條第7款也規定，該署掌理跨國勞動力引進的規劃、評估與督導，以及仲介外國勞動力私立就業服務機構的許可、管理及評鑑等事項。

(二)勞動部主管的境內漁工及仲介機構家數等概況：

1、獲許可境內聘僱外籍漁工的漁船數：

勞動部受理雇主申請招募引進及聘僱外籍漁工案件，經審查符合法令規定的申請條件⁴⁰後，得依法核發招募許可函；雇主經獲發許可後，即可依需求辦理後續招募引進及聘僱事宜。依據該部統計資料，我國許可境內聘僱外籍漁工的漁船數，從100年的2,390艘，逐年增加至108年的2,931艘，109年則減少至2,798艘(詳見下圖1)。

⁴⁰ 詳前註腳4。另漁船船主可僱用境內漁工的人數，以漁業執照登載最高船員人數，扣除2名我國籍幹部船員後的人數，作為許可基準。

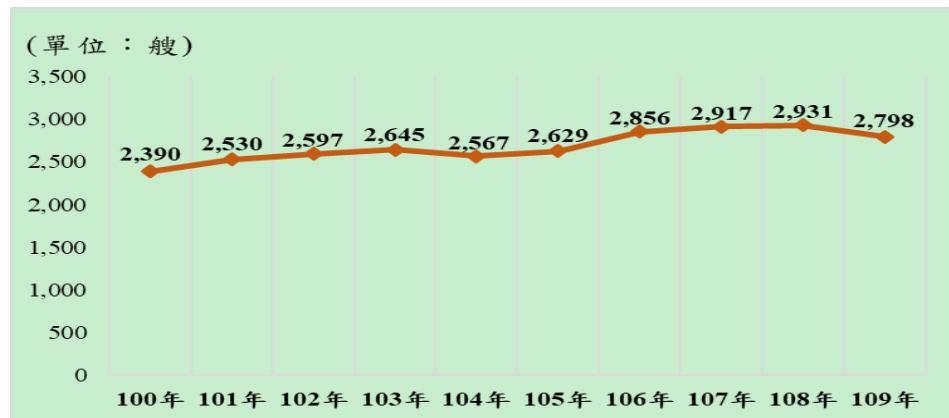


圖1 100年至109年底我國境內聘僱外籍漁工之漁船數
資料來源：勞動部；本院整理製圖。

2、境內漁工人數及國籍分布：

依據勞動部的統計，我國境內漁工的人數從100年共有8,670人，逐年增加至107年的1萬2,300人，之後則略減至109年的1萬1,343人(詳見下圖2)。這些境內漁工主要來自4個東南亞國家，其中以印尼籍為最多，每年介於7千至9千餘人，占比超過7成；其次為菲律賓籍及越南籍，自105年起兩國人數互有消長，而越南籍漁工自105年起超過千人(詳見下圖3)。

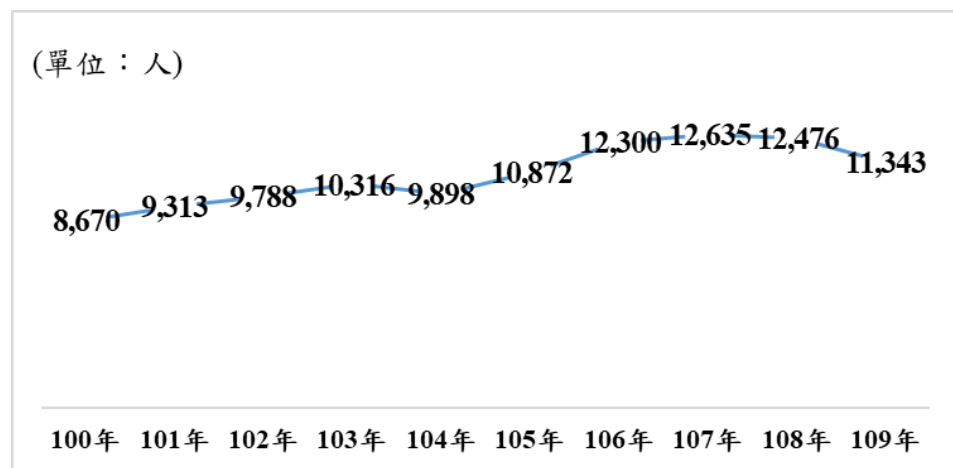


圖2 100年至109年境內漁工之人數增減情形
資料來源：勞動部；本院整理製圖。

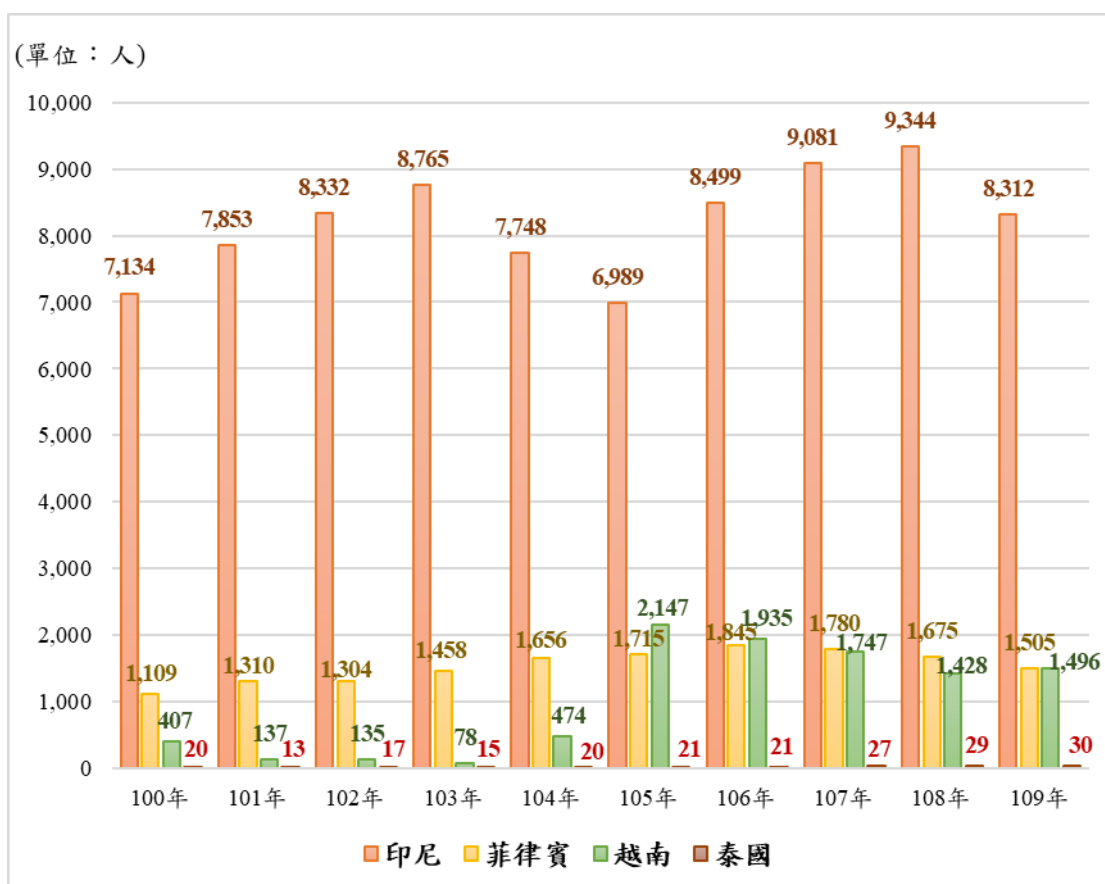


圖3 100年至109年境內漁工國籍分布情形

資料來源：勞動部；本院整理製圖。

3、勞動部許可仲介機構家數及仲介境內漁工人數：

- (1) 由於勞動部對於仲介機構核發的許可範圍，並未限制引進的移工業別，因此，仲介機構經取得許可證後，便可引進所有我國開放國家或開放業別的移工來臺工作。依據該部統計資料，仲介機構從106年的1,456家，增加至108年的1,729家，惟109年減少至1,619家。而106年至109年當年新引進境內外籍漁工的仲介機構家數，則介於72家至107家(詳見下圖4)。

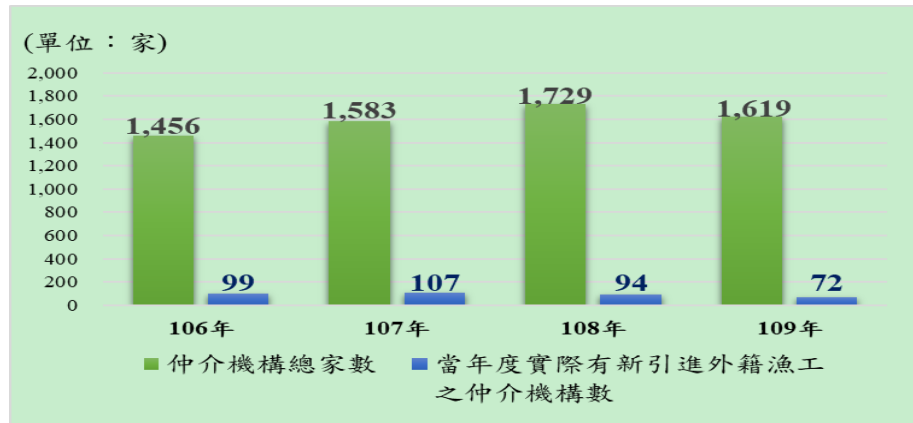


圖4 106年至109年仲介機構總家數及當年有新引進境內漁工之家數統計

備註：當年有新引進聘僱係當年度雇主委由仲介機構辦理境內漁工新引進申請案。

資料來源：勞動部；本院整理製圖。

- (2) 再據勞動部的統計，104年至108年仲介機構受任仲介境內漁工的人數介於3,021人至4,652人間，而109年受到嚴重特殊傳染性肺炎(COVID-19)疫情影響，1至6月則僅有677人(詳見下圖5)。

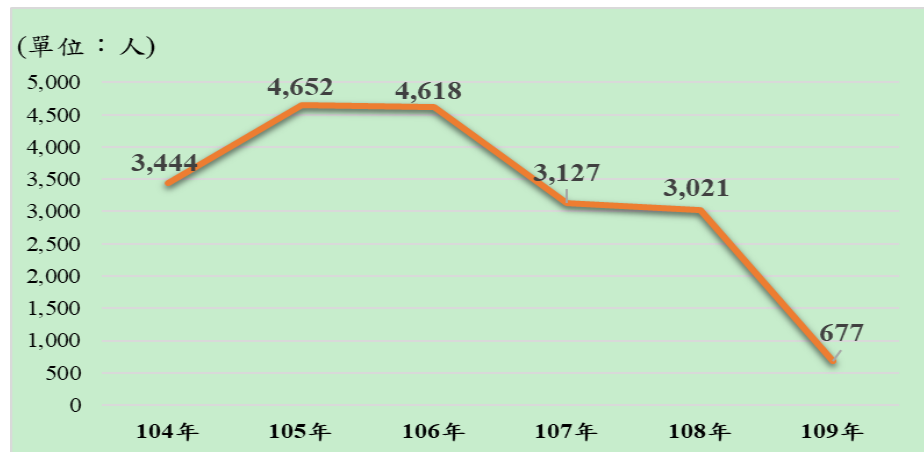


圖5 104年至109年6月仲介機構受任仲介境內漁工人數

資料來源：勞動部；本院整理製圖。

- (3) 109年截至12月底，仍在有效聘僱期間的境內漁工共計8,270人，是由190家仲介機構引進(約占仲介機構總家數的1成)，其中又以引進未滿50人的家數為最多，其次為50以上未滿100人者(詳見下表1)。

表1 109年截至12月底仲介機構仲介境內漁工人數之分布情形

單位：家；%

有效聘僱外籍漁工人數	仲介機構家數	占比
1人以上～未滿50人	150	78.9
50人以上～未滿100人	17	8.9
100人以上～未滿150人	9	4.7
150人以上～未滿200人	4	2.1
200人以上～未滿300人	5	2.7
300人以上 ^(備註)	5	2.7
合計	190	100.0

備註：其中2家仲介機構分別仲介601人及600人為最多。

資料來源：整理自勞動部查復資料。

(三)依據勞動部查復資料顯示，該部對於引進不同移工類別的仲介機構，所建立的監督管理機制均為相同、一體適用，並未有差異，其主要措施包括：規範仲介機構不得超收費用、淘汰移工行蹤不明比率過高的仲介機構、實施評鑑制度並按評鑑成績定期訪察仲介機構、設立「1955勞工諮詢申訴專線」(下稱1955專線)接受申訴，以及108年執行「查察私立就業服務機構收費情形執行計畫」等。惟查：

- 1、該部為提供單一申訴及諮詢窗口，自98年7月1日設立1955專線，外籍移工如有勞資爭議、遭受不當對待或人身侵害等案件，可向該專線申訴。106年至108年境內漁工經由1955專線申訴有關仲介機構的案件計有1,521件，申訴內容包括：護照或證件遭仲介扣留、仲介遲未給付薪資、扣留薪資或給付不完全、遭仲介違法轉換雇主……等。經進一步逐一分析該部提供的1,521件申訴案，發現遭申訴的仲介機構雖共計166家，案件數卻集中在部分機構，遭申訴30件以上計有11家，其中又以T1公司遭申訴110件為最多，其次為T2公司計61件、乙公司計60件(詳見下表2)。經查乙公司便是本

案涉犯人口販運的黃姓男子之前任職的公司，且經查詢勞動部勞動力發展署「私立就業服務機構查詢系統」，T1公司於105年間獲發許可證，之後於106年間終止營業，顯然該公司在106年短短1年內頻頻遭到申訴。

- 2、104年至109年期間，仲介機構引進的境內漁工有發生失聯狀況，每年介於25家至83家間(詳見下圖6)，經進一步分析，也有集中於部分仲介機構的現象，失聯人數合計超過100人的機構包括：T2公司(104年至107年)、T3公司(104年至109年)、T4公司(104年至106年)、T5公司(105年至107年)、T6公司(104年至106年)等5家，共計630人，占境內漁工行蹤不明總人數之23.4%，同時這5家也是遭申訴案件分別排名第2、第5至8名的仲介機構(詳見下表2)；另失聯超過80人有○○公司及○○公司

表2 仲介機構遭境內漁工經由1955專線申訴案件合計超過30件之名單

單位：件；%

排名	仲介機構名稱	106至108年期間 遭申訴件數	占比	104至109年間引進 漁工失聯人數 超過100人
1	T1公司	110	7.2	-
2	T2公司★	61	4.0	173
3	乙公司	60	3.9	-
4	○○公司	55	3.6	-
5	T3公司★	54	3.6	132
6	T4公司★	51	3.4	106
7	T5公司★	48	3.2	114
8	T6公司★	44	2.9	105
9	○○公司	39	2.6	-
10	○○公司	35	2.3	-
11	○○公司	31	2.0	-
合 計		588	38.7	-

備註：占比=(該家仲介機構遭申訴案件/境內漁工經由1955專線申訴有關仲介機構之總件數)*100%。

資料來源：整理自勞動部提供的1,521件申訴案一覽表。

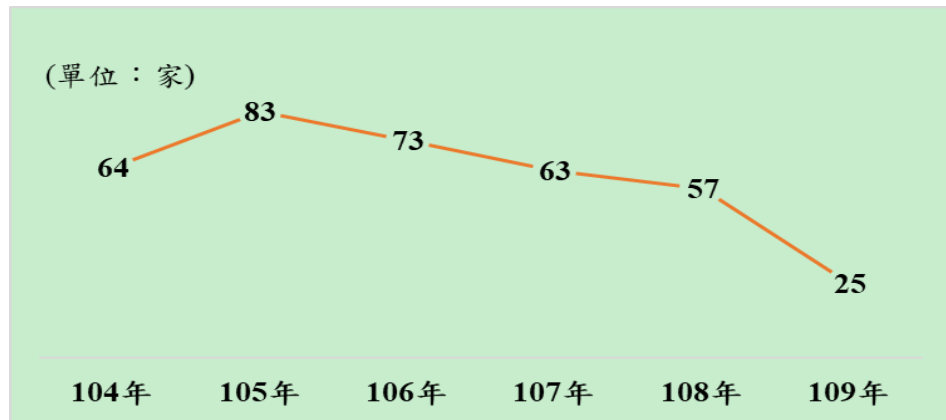


圖6 106年至109年仲介機構引進的境內漁工有發生失聯情況的家數統計

資料來源：勞動部，本院整理製圖。

3、然而，針對前述頻遭境內漁工申訴檢舉及失聯漁工人數偏高的仲介機構，卻未見該部列入高風險名單訪查機制及督導地方政府加強監督管理力道等具體作為，只就行蹤不明超過規定比率，於仲介機構換發許可證時，不予換證，而既使遭到勞動部以「行蹤不明逾規定」不予換發許可證的仲介，之後又再以同家名稱與負責人申請許可證⁴¹繼續從事仲介。又，該部於108年執行「查察私立就業服務機構收費情形執行計畫」專案，篩選訪查對象雖有包含近3年遭移工於1955專線申訴超收費用的仲介機構，共抽選60家進行實地訪查，每家並抽選3名移工進行訪問，惟該部卻為便於現場訪問及確認收費情形，抽選範圍僅限於製造業或家庭類移工。勞動部於本院詢問時表示：未來將透過大數據，對違規大戶進行專案查察等語。

(四)綜上，由勞動部主管的境內漁工於106年至108年透過

⁴¹ 以 T2 公司為例，經查勞動部勞動力發展署的仲介機構查詢系統(網址：<https://agent.wda.gov.tw/agenttext/agent/QryAgent.jsp>)，該公司(負責人○○○)於107年間經該部以「行蹤不明逾規定」，不予換發許可證。惟嗣後該公司(負責人亦為○○○)申請並於110年間獲該部許可從事仲介。

1955專線，申訴該部許可的仲介機構案件共有1,521件，申訴內容包括：護照或證件遭仲介扣留、仲介遲不給薪、扣留薪資或給付不完全、遭仲介違法轉換雇主……等，經進一步分析後，發現申訴案有集中在部分仲介機構的現象，遭申訴超過30件者共有11家，甚至1家機構遭申訴多達110件；而104年至109年間仲介機構引進的境內漁工發生失聯人數，也有集中在少數仲介機構的現象，失聯人數超過100人共有5家。惟勞動部對這類機構未能加強監督力道，且為了現場訪查方便，108年專案訪查對象僅限於製造業及家庭類，顯未能重視外籍漁工權益，應予檢討改善。

二、勞動部主管境內漁工許可聘僱事宜，而本案黃男為非法仲介境內漁工，竟可輕易透過靠行的仲介機構製作不實的切結書及本國船員名冊共24份，使其可登載為24艘漁船的船員，送交勞動部核發招募外籍漁工許可函；黃男又為擴充非法引進、派遣境內漁工，竟能透過仲介機構將合法境內漁工通報為失聯，或趁著為雇主辦理仲介的機會，訛報需求人力，再將境內漁工轉換至其他雇主遭勞動剝削，或轉入其他漁船作業從中牟利。本案凸顯勞動部現行審查及管理機制失靈，惟該部事後不僅未能全面積極清查黃男歷來經手的聘僱申請案件及其曾受僱與靠行的2家仲介機構，據以通盤檢討現行制度的缺漏並有效採行防堵對策，且地方政府對於本案疑似人口販運被害人提出的申訴案件，缺乏敏感度，竟以勞資爭議案件處理，該部也未能確實檢討，以避免類似情事再次發生，均核有怠失。

(一)勞動部主管境內漁工許可聘僱事宜，依據本案臺灣宜蘭地方檢察署(下稱宜蘭地檢署)偵查結果⁴²，黃

⁴² 宜蘭地檢署檢察官109年度偵字第4836號、第7010號、第7111號起訴書，將黃男依違反人口販運防制法等罪嫌提起公訴。

男於104年至107年11月受僱由該部許可的乙公司⁴³，之後於107年11月至109年8月靠行於也是該部許可的甲公司，其犯行手法及過程如下：

- 1、黃男為非法仲介外籍漁工，透過甲公司1名行政人員於108年5月間不實製作「漁業人與船主無聘僱關係切結書」及「本國船員名冊」各24份，以黃男的名義登載為24艘漁船船員，藉此偽稱是與各該漁船採合夥分紅制，並於前揭文件資料上用印後送交勞動部核發招募外籍漁工許可函。
- 2、黃男於107年4月間透過越南籍仲介在越南招募A1來臺，嗣A1入境後，黃男即仲介至B1漁船工作，同年6月間再非法仲介A1前往B2漁船工作。107年10月間，黃男委由乙公司員工製作B1漁船船主的陳報函，通報A1為行蹤不明，再於同年11月24日將不知情的A1轉換至○○水產行為張男、蔡女工作。A1整理漁獲、製作魚餌等，每日工作逾10小時、無休假、無加班費，月薪僅約19,000元，加計製作魚餌的獎金，至多約23,000元。
- 3、黃男於108年11月15日透過越南籍仲介在越南招募A2來臺，於A2來臺後，安排至B3漁船工作而受僱於張男。張男於108年12月初卻擅自安排A2至B4漁船工作。108年12月14日，A2出海作業時因不慎致手指遭割斷，惟該漁船卻遲至翌(15)日返航入港後，始通知張男帶A2前往就醫並住院10日。A2於108年12月24日出院，張男、蔡女擅自將A2轉換至○○水產行從事清潔、烹飪、宰殺魷魚、包裝等工作，108年12月24日至109年3月11日期間均無休假，且僅給付108年12月、109年1月的薪資各約2

⁴³ 乙公司未於期限內申請換證，於107年間經勞動部註銷許可證。

萬餘元。又，黃男為使A2持續聽命於張男、蔡女，而扣留護照。

- 4、黃男自106年起未經B5漁船船主的同意，趁著為其辦理仲介的機會，冒名向勞動部申請引進越南籍漁工共15人，再將虛增入境的漁工轉介至其他漁船作業而牟利。且黃男為掩飾不法，於108年1月30日擅自製作B5漁船更改就業安定費帳單寄送地址的切結書，並指示甲公司1名員工向勞動部申請將該漁船所屬漁工的就業安定費帳單寄送至○○水產行，再前往領取代為繳交費用。
- 5、黃男於106年5月間仲介越南籍漁工A3至B5漁船工作，嗣於107年底應船主的要求更換漁工，將A3轉至B6漁船，卻未立即協助辦理變更登記，且於108年9月間冒用B5漁船船主、B6漁船船主及A3的名義，向勞動部辦理A3轉換雇主為B6漁船船主。又迄108年10月間，B6漁船的名義已不存在，船主也非原船主⁴⁴，黃男指示甲公司員工製作B6漁船船主的陳報函，通報A3為失聯。
- 6、黃男於107年8月間、11月間及12月間，負責仲介3名越南籍漁工分別受僱於B7、B8、B7等漁船，惟黃男為擴大非法引進越南籍漁工，非法將3人仲介安排至B2漁船工作，且為掩飾不法，自行計算應收取的費用，並持手寫單據交付船主。

(二) 本案勞動部於108年6月經接獲B5漁船船主檢舉後，雖針對甲公司提出的申請案加強審查，發現有25艘漁船均於本國船員名冊登載黃君之情事⁴⁵，並移請

⁴⁴ 詳前註腳29。

⁴⁵ 農委會漁業署108年11月11日函復勞動部略以：依「漁船船員管理規則」第2條及第17條之1規定，船員指服務於漁船上之人員，如有變更服務漁船時，應於發生後7日內辦理漁船船員手冊之異動登記；另船員只能受僱服務於1艘漁船，不能同時受僱多艘漁船，且黃男受僱於○○號漁船迄今。

相關地方政府確認雇主有無不實登載船員資料及有無委任甲公司辦理聘僱申請，惟查：

- 1、勞動部受理聘僱許可申請案，依現行規定⁴⁶係就雇主的漁業執照效力及船員人數、已取得的外國人名額、雇主檢附的漁業人與船員無聘僱關係切結書、雇主及委任的仲介機構用印及就業服務專業人員簽名等項，以人工檢核方式進行書面審查，合於規定者依法核發招募許可。惟黃君未擔任甲公司的代表人或董事，亦非該公司就業服務專業人員及從業人員，竟能以靠行方式，為漁船船主辦理聘僱申請案，甚至為圖非法仲介外籍漁工，竟可輕易透過該公司製作不實的切結書及本國船員名冊多達24份，使黃男可登載成為24艘漁船所屬船員，送交勞動部核發招募外籍漁工許可函，且該公司也為黃男不實製作漁船船主的陳報函、向勞動部申請變更費用帳單寄送地址，甚至向勞動部提出的外籍漁工聘僱申請案，皆有就業服務專業人員親自簽名。以上凸顯勞動部現行以書面檢核的審查機制失靈，以致無法即時察覺黃男前述不法情事。惟該部事後卻未能積極檢討現行審核與管理機制缺漏之處，據以採取防堵對策，亦未與農委會協調尋求解決對策，猶稱：本國船員受僱服務漁船之登錄或管理，係農委會漁業署執掌，非該部業管，該部尚難掌握本國籍船員同時受僱於多艘漁船之情形等語，顯係卸責之詞，實有怠失。
- 2、黃男為擴大非法引進、派遣越南籍漁工，早在受僱於乙公司期間，便任意將不知情的外籍漁工轉至

⁴⁶ 「外國人從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十一款工作資格及審查標準」第9條規定。

其他漁船作業，並將合法外籍漁工通報為失聯，甚至藉著為漁船船主辦理仲介之際，冒用船主名義訛報需求人數，向勞動部申請引進外籍漁工，再將這些失聯或虛增入境的外籍漁工轉至其他雇主或漁船作業而牟利。況且B5漁船船主早在108年6月檢舉時，即指訴乙公司未經其授權，即冒名申請招募外籍漁工，惟該部卻以：「乙公司已停業」為由，遲未針對該公司於該期間內申請聘僱案件，進行清查、檢討。再者，該部於108年6月接獲B5漁船船主的檢舉，經清查甲公司自106年9月受船主委任提出的聘僱申請案共計453件，其中有25艘漁船、30案所檢附的本國船員名冊皆有黃男資料，經再函請4個地方政府協助向雇主確認，發現該公司確有不實申請及未經雇主受任即申請等情事後，再移請雇主及地方政府確認船主有否委任甲公司提出申請共計78案，惟其餘375件的清查及檢討結果，該部僅表示：「先就甲公司受任代漁船船主提出後尚未核發之新聘僱外國人申請案，全數函請雇主及地方政府確認船主是否確實有委任仲介甲公司提出申請，後續本部將再續行調查前揭453件申請案有無以不實資料提出申請之情事。」顯見本案發生後，該部猶未能全面積極清查黃男歷來經手的聘僱申請案件及其曾受僱與靠行的2家仲介機構，並通盤檢討現行制度的缺漏，據以有效採行防堵對策，避免類似情事再次發生，實有怠失。

- 3、再據宜蘭地檢署起訴書所載，A2於108年12月24日至109年3月11日期間在水產行遭勞動剝削，亦遭黃男扣留護照，且黃男在得知A2撥打勞動部1955專線申訴後，出言恫嚇而使A2在水產行繼續

遭負責人剝削。惟本案發生後，勞動部卻未積極查究與檢討該專線及相關機關對A2申訴案的處置情形，迨本院詢問後，該部始進行查明，並僅查得A2於逃出後的109年3月12日撥打1955專線。又A2於108年12月24日出院後，遭截斷的手指尚未痊癒，不適合工作，卻仍遭水產行強迫工作，期間亦無休假，且僅收到2個月的低薪各約2萬元，而勞動部查復結果亦顯示，A2於109年3月12日撥打1955專線申訴時，明確陳訴其未取得工資、遭受職業災害及遭仲介扣留證件等情。顯然本件涉及人口販運，惟1955專線受理後派案至新北市政府勞工局進行查處，該局卻以「勞資爭議案件」擬召開協調會⁴⁷，並未依據「執行外籍勞工業務管理及訪查實施要點」⁴⁸協請入出國管理機關或警察機關依職權處理，顯然地方政府對於疑涉人口販運申訴案件的處理，欠缺敏感度，勞動部卻未予檢討，以避免類似情事再次發生，核有怠失。

- 4、另本案涉有不實提供以黃男為本國船員資料的25艘漁船，其聘僱的外籍漁工曾被船主通報為失聯者共計116人⁴⁹，扣除其中2人經確認並撤銷通報後，其餘幾乎集中在越南籍(共78人)，其次為印尼籍計35人，另1人為菲律賓籍，而迄今尚有76人仍行蹤不明。且受任的仲介機構，除15人未顯示外，其餘99人是由17家機構受任辦理聘僱許可，其中26人為乙公司、13人為○○公司、12人

⁴⁷ 嗣內政部移民署北區事務大隊基隆市專勤隊於109年3月21日函知該局表示：本件涉人口販運，請該局暫緩召開協調會。

⁴⁸ 依據勞動部「執行外籍勞工業務管理及訪查實施要點」第4點規定，訪查有違反入出國及移民法規定、刑事法規或有危害訪查人員之人身安全疑慮時，立即協請入出國管理機關或警察機關等到場依職權處理；同時查有違反就業服務法，亦同併請入出國管理機關或警察機關製作筆錄，嗣後隨案將筆錄移送地方政府，並副知該部。

⁴⁹ 其中2人經確認後撤銷通報，5人於行蹤不明後1個月內返回雇主處並經撤銷行蹤不明處分。

為○○公司、11人為○○公司，8人為甲公司，5家合計達70人。此外，入境後1年內發生失聯者計有85人(占74.6%)，其中6個月內(含6個月)即發生失聯者計有65人(占57.0%)，甚至有不及1個月即失聯。惟本案發生後，勞動部卻未積極清查前揭外籍漁工有否遭不肖仲介以同樣手法而落入黑市，據以檢討及補救目前失聯通報制度的缺漏，足見該部未予正視移工「被失聯」而轉為黑市勞動力遭剝削的問題，顯有怠失。

(三)綜上，勞動部主管境內漁工許可聘僱事宜，而本案黃男為非法仲介境內漁工，竟可輕易透過靠行的仲介機構製作不實的切結書及本國船員名冊共24份，使其可登載為24艘漁船的船員，送交勞動部核發招募外籍漁工許可函；黃男又為擴充非法引進、派遣境內漁工，竟能透過仲介機構將合法境內漁工通報為失聯，或趁著為雇主辦理仲介的機會，訛報需求人力，再將境內漁工轉換至其他雇主遭勞動剝削，或轉入其他漁船作業從中牟利。本案凸顯勞動部現行審查及管理機制失靈，惟該部事後不僅未能全面積極清查黃男歷來經手的聘僱申請案件及其曾受僱與靠行的2家仲介機構，據以通盤檢討現行制度的缺漏並有效採行防堵對策，且地方政府對於本案疑似人口販運被害人提出的申訴案件，缺乏敏感度，竟以勞資爭議案件處理，該部也未能確實檢討，以避免類似情事再次發生，均核有怠失。

三、勞動部所屬勞動力發展署掌理有關仲介跨國勞動力的許可、管理及評鑑等事項，為對仲介機構落實管理，雖以就業安定基金補助各地方政府進用訪查員辦理訪查工作，並已要求各地方政府依評鑑成績對仲介機構定期訪查，惟該部卻未能掌握各地方政府及訪查員

實際執行情形，俾據以檢視及評估現行監督管理機制的成效與不足，猶稱：「係屬各地方政府權責」，顯有未當。

- (一)如前所述，從事仲介外籍移工至我國工作的仲介機構，依法須向中央主管機關勞動部申請許可，且該部勞動力發展署掌理跨國勞動力引進的規劃、評估與督導，以及仲介外國勞動力私立就業服務機構的許可、管理及評鑑等。
- (二)勞動部為保障外籍移工權益，確保仲介機構依規定收費及備置暨保存文件，並遏止仲介機構違法超收費用之情事，已訂定「直轄市及縣(市)政府訪察從事跨國人力仲介私立就業服務機構執行計畫」，要求各地方政府依評鑑結果，加強訪察轄內仲介機構受委任案件的收費及文件備置與保存情形，以落實對仲介機構之管理。依照前揭計畫，評鑑成績達90分以上者每年訪察1次，80分以上未滿90分者每年訪察2次，70分以上未滿80分者每年訪察3次，未滿70分者則每年訪察4次，惟每年均有部分縣市訪察頻率不足之情形。至於各地方政府經由前述訪察發現仲介業者違(法)規之情形，該部卻函復本院表示：各地方政府依上開計畫查察後，如有違法情事，將本諸權責調查並逕予依法裁罰，未針對該計畫訪察後裁罰之案件另為告知該部等語。
- (三)又，勞動部為移工及仲介機構管理之中央主管機關，為協助地方政府實施外籍移工及仲介機構訪查等業務，以就業安定基金補助各地方政府進用外籍移工業務訪查員共計336人(詳見下表3)，且為使訪查員於執行訪查業務時有明確處理作業流程，於98年8月28日訂定「執行外籍勞工業務管理及訪查實施要點」(嗣於104年7月7日修正)，訪查員的工作項目除訪視雇主聘僱移工的工作狀況及生活照顧情形外，亦須訪查

仲介機構。惟該部對於各地方政府及訪查員執行仲介機構查察工作之協助及督導措施暨成效，卻函復本院表示略以：依就業服務法第6條第4項第2款規定，直轄市、縣(市)主管機關掌理事項包含外國人在中華民國境內工作之管理及檢查，爰前項業務係各地方政府之法定職掌，考量各地方政府財務狀況，該部以就業安定基金補助各地方政府配置移工業務訪查員辦理前開業務所需費用，相關人員執行移工業務之督導及考核係屬各地方政府權責等語。

表3 各地方政府移工業務訪查員人數

單位：人

縣市別	訪查員人數	縣市別	訪查員人數
臺北市	31	新北市	46
桃園市	43	臺中市	43
臺南市	27	高雄市	29
宜蘭縣	9	新竹縣	12
苗栗縣	12	彰化縣	23
南投縣	7	雲林縣	10
嘉義縣	7	屏東縣	10
花蓮縣	5	臺東縣	4
澎湖縣	3	基隆市	3
新竹市	8	嘉義市	2
金門縣	1	連江縣	1
總計		336	

資料來源：勞動部。

(四)綜上所述，勞動部所屬勞動力發展署掌理有關仲介跨國勞動力的許可、管理及評鑑等事項，為對仲介機構落實管理，雖以就業安定基金補助各地方政府進用訪查員辦理訪查工作，並已要求各地方政府依評鑑成績對仲介機構定期訪查，惟該部卻未能掌握各地方政府及訪查員實際執行情形，俾據以評估現行監督管理機制的成效與不足，猶稱：「係屬各地方政府權責」，顯有未當。

四、農委會主管境外漁工許可聘僱事宜，為改善境外漁工

權益與所受待遇，已自106年起施行「遠洋漁業三法」，並訂定「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」，規範與保障境外漁工的基本勞動條件，亦實施仲介管理與評鑑機制、執行國內外港口檢查與境外漁工訪查，以回應改革需求及本院所提糾正，遏阻遠洋漁船上的剝削、強迫勞動；惟該會實施的仲介評鑑制度，未能於評鑑後依照成績持續對仲介定期訪察；再者，境外漁工失聯人數有集中在部分仲介機構的現象，惟該會未有加強訪查及管理機制，且對仲介如何在來源國招聘，也欠缺拘束性規範與標準，目前除藉由每年1次的評鑑機制外，只仰賴申訴或檢舉案件，方對仲介機構進一步查處，不過每年遭查獲違規案件卻又寥寥可數；此外，該會執行的國內外港口檢查與境外漁工訪查，僅聘有10名國內訪查員、6名派駐國外漁業專員，除進行漁獲物檢查及訪查境外漁工，已力有未逮，難以從中發現仲介機構涉嫌違規事件，以上均凸顯農委會雖有檢討補救，惟現行對仲介機構的監督管理，卻仍嫌不足，難以有效遏止境外漁工持續淪為強迫勞動受害者的處境，允應積極檢討改善。

- (一)農委會主管境外漁工許可聘僱事宜，為回應改革需求及本院所提糾正案⁵⁰，以保障境外漁工權益與改善其所受待遇，自106年起施行「遠洋漁業三法」⁵¹，並依遠洋漁業條例第26條的授權規定，訂定「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」，規範境外漁工的基本勞動條件，例如每月工資不得低於美金450元，每日休息時間不應低於10小時，每月休息時間不應低於4日，應有人身意外、醫療及一般身故等

⁵⁰ 本院前針對我國籍漁船「福賜群」及「福甦拾壹號」的調查案(調查字號分別為105財調0042及108財調0028)，對農委會提出糾正(糾正字號分別為105財正0015及108財正0014)。

⁵¹ 包括：遠洋漁業條例、投資經營非我國籍漁船管理條例修正案及漁業法部分條文修正案。

保險，並透過強制定型化契約保障境外漁工的薪資，且漁船經營者、仲介機構與境外漁工簽約時應有不間斷錄音與錄影存證機制；另該會禁止自然人擔任仲介，並實施仲介機構的管理與評鑑制度，以及加強國內外港口檢查與境外漁工訪查，以遏阻遠洋漁船上的剝削、強迫勞動，向我國遠洋漁業改革邁出關鍵的一步。

(二)從事仲介境外漁工的仲介機構，依法須向主管機關農委會申請核准：

- 1、依據遠洋漁業條例第3條及第26條規定，遠洋漁業主管機關為農委會，而遠洋漁船經營者應經主管機關許可，得以自行僱用境外漁工，或透過仲介機構辦理有關境外漁工聘僱事宜。
- 2、再據「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」第7條及第9條等規定，申請為仲介機構者，以漁會、依商業團體法設立的漁業公會、依人民團體法設立並辦理法人登記的漁業團體、依公司法設立登記的我國公司等4類為限；而申請為仲介機構者，應檢附相關證明文件資料，向農委會申請核准。

(三)我國境外漁工人數及農委會核准仲介機構等概況：

1、得境外聘僱外籍漁工的漁船數：

農委會許可從事遠洋漁業的漁船，經審核符合條件⁵²，經營者得在境外僱用外籍漁工。依據該會的統計，100年至109年每年得境外聘僱外籍漁工的遠洋漁船數呈現增減起伏的狀態，從100年共有1,202艘，減少至104年的1,067艘，之後略為回升至106年的1,143艘，109年雖有減少，惟仍有1,041艘(詳見下圖7)。

⁵² 詳前註腳5。

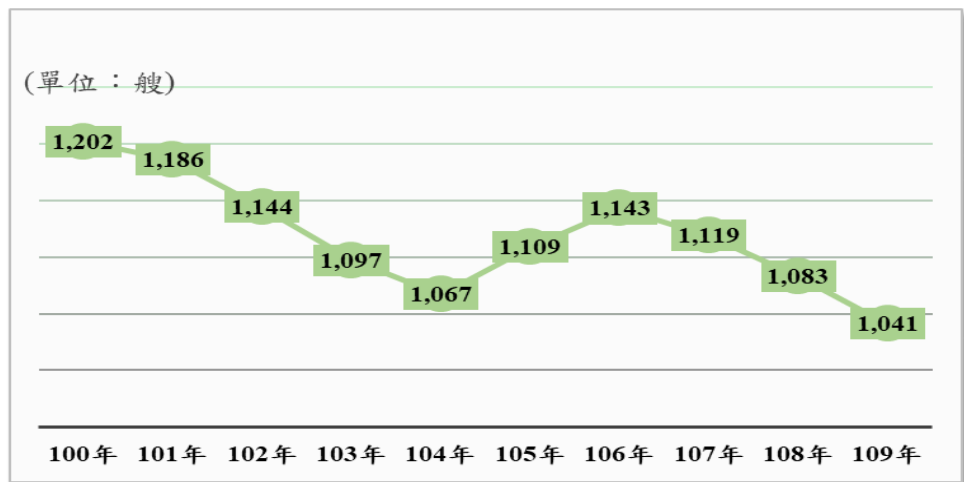


圖7 100年至109年農委會核准境外聘僱外籍漁工的漁船數
資料來源：農委會；本院整理製圖。

2、境外漁工人數及國籍分布：

我國遠洋漁船聘僱的境外漁工人數年年增加，從100年的11,547人，至108年已達到新高20,465人，增加將近2倍，109年因受到COVID-19疫情影響，人數略減至19,642人，顯然境外漁工已成為我國遠洋漁船最不可或缺的勞動力。這些在我國遠洋漁船工作的境外漁工來自15個國家，惟一半以上是印尼籍，其次為菲律賓籍及越南籍，另值得觀察的是緬甸籍漁工有逐年增加的趨勢，從不到百人，至109年已增加為328人(詳見下表4)。

表4 100年至109年我國遠洋漁船聘僱的境外漁工人數及國籍分布

單位：人

國別	100年	101年	102年	103年	104年	105年	106年	107年	108年	109年
印尼	6,232	6,980	7,039	7,041	8,434	9,144	10,592	12,426	13,008	12,274
菲律賓	3,336	3,886	3,430	3,448	4,315	4,579	5,182	5,983	6,030	5,654
越南	1,684	1,797	1,750	1,527	1,508	989	1,073	1,061	948	1,223
柬埔寨	178	77	47	29	19	5	4	4	3	7
緬甸	34	50	47	30	59	88	92	134	319	328
萬那杜	16	15	7	6	17	31	36	17	15	14
孟加拉	18	25	19	6	14	23	38	32	29	13
日本	8	6	6	5	4	4	3	0	3	2
印度	8	11	34	29	14	12	7	1	1	1

國別	100年	101年	102年	103年	104年	105年	106年	107年	108年	109年
其他 ^{備註}	33	155	190	161	168	407	175	77	109	126
合計	11,547	13,002	12,569	12,282	14,552	15,282	17,202	19,735	20,465	19,642

備註：109年受疫情影響。另其他國家包括巴布亞紐幾內亞、吉里巴斯、坦尚尼亞、馬達加斯加、斐濟群島及韓國共6國。

資料來源：農委會。

3、農委會核准仲介機構的家數：

106年至109年農委會核准的仲介機構家數，均維持在56家上下，並以公司型態為最大宗，均無漁會及漁業公會申請為仲介機構，漁業團體則有2家，56家機構分布於宜蘭縣、臺北市、高雄市及屏東縣等4縣市，其中又以高雄市30餘家居首，其次為屏東縣，約在20家上下(詳見下表5)。

表5 106年至109年農委會核准仲介機構之家數統計

單位：家

年別	縣市別	漁會	漁業公會	漁業團體	公司
106	宜蘭縣	0	0	0	3
	臺北市	0	0	0	1
	高雄市	0	0	1	33
	屏東縣	0	0	1	15
	小計	0	0	2	52
107	宜蘭縣	0	0	0	3
	臺北市	0	0	0	1
	高雄市	0	0	1	32
	屏東縣	0	0	1	20
	小計	0	0	2	56
108	宜蘭縣	0	0	0	2
	臺北市	0	0	0	1
	高雄市	0	0	1	31
	屏東縣	0	0	1	19
	小計	0	0	2	53
109	宜蘭縣	0	0	0	3
	臺北市	0	0	0	1
	彰化縣	0	0	0	1
	高雄市	0	0	1	33
	屏東縣	0	0	1	18
	小計	0	0	2	56

資料來源：農委會。

4、仲介機構受任辦理境外漁工聘僱的人數變化：

我國遠洋漁船聘僱的境外漁工人數年年增加，其中是透過國內仲介機構辦理聘僱的境外漁工人數，從104年的1,404人，上升至108年的12,679人，惟109年略減為12,638人。同期間，經營者自行僱用的情形則呈現逐年減少的趨勢，從13,148人快速減少至7,004人，占比從90.4%，急速下降至35.7%（詳見下圖8、9）。

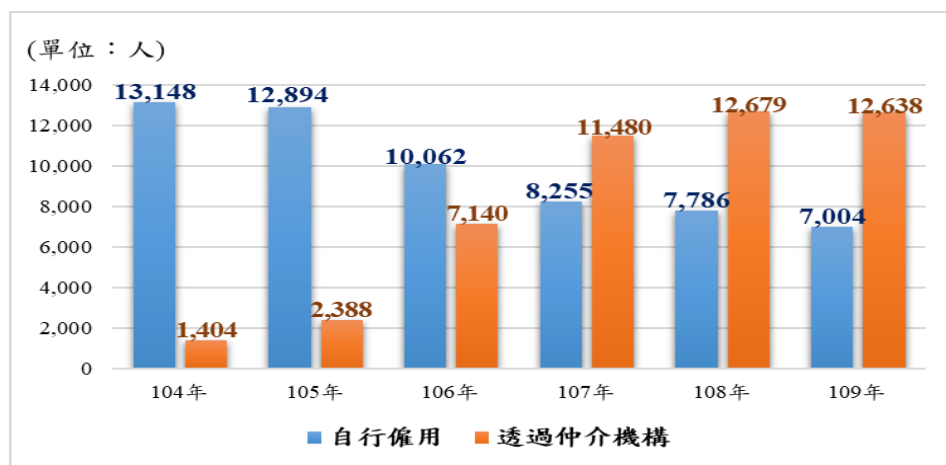


圖8 104年至109年經營者自行僱用及透過仲介機構辦理聘僱之境外漁工人數

備註：每年統計之時間為12月31日

資料來源：農委會；本院整理製圖。

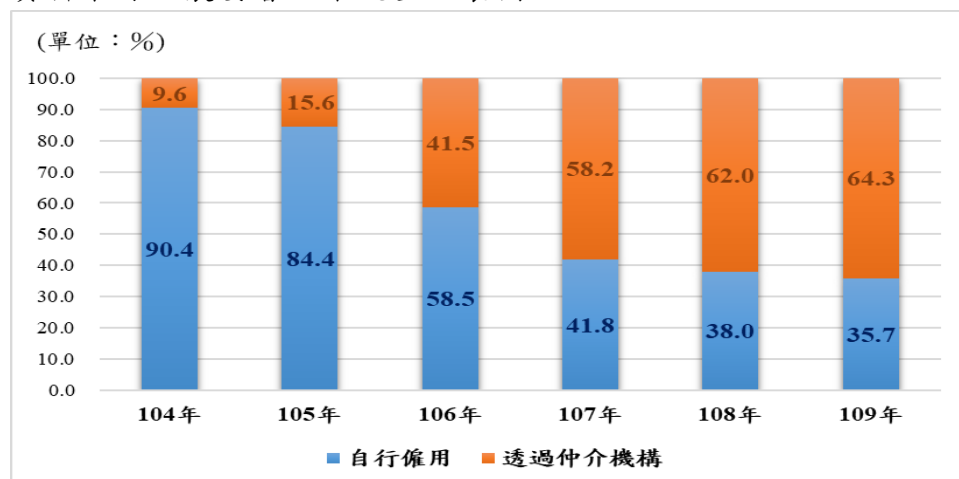


圖9 104年至109年境外漁工由經營者自行僱用及透過仲介機構辦理聘僱之比率

備註：每年統計之時間為12月31日

資料來源：農委會；本院整理製圖。

(四)境外漁工在海上作業時，除可能遭遇船主強迫勞動外，另一項值得關注的議題便是仲介機構的剝削問題。農委會為督促仲介機構注重經營管理及服務品質，維護仲介秩序，並作為遠洋漁業經營者選擇仲介的參考，於106年11月27日訂定「境外僱用非我國籍船員仲介機構服務品質評鑑作業要點」，開始實施仲介機構評鑑制度，評鑑成績並分為甲(90分以上)、乙(70分以上，未達90分)、丙(60分以上，未達70分)、丁(未達60分)四個等級，並對成績為丁等的機構，限制於1年內不得辦理外籍船於仲介僱用業務，連續2年為丁等者，廢止執行仲介業務的核准，藉此將不良的仲介淘汰市場。惟每年評鑑結束後，該會只請受委託辦理評鑑的廠商⁵³針對丙、丁等的仲介機構，進行輔導，並未能持續對仲介機構進行訪察，且按照成績有不同的訪察密度。本院從外交部協助查復的資料，發現1家連續兩年評鑑皆列為甲等的我國仲介機構，與印尼仲介合作簽訂的契約(簽約時間記載西元2018年11月16日)，部分內容並不符合「境外聘僱非我國籍船員許可及管理辦法」相關規定(例舉於下表)，顯然農委會若只依賴仲介機構評鑑，不足以落實監督管理效果。

契約內容	違反規定
新船員每月薪資僅有美金300元(安家費美金250元/月，零用金美金50元/月)，老船員每月薪資美金400元(安家費美金350元/月，零用金美金50元/月)，薪資會依市場狀況有所調整。	「境外聘僱非我國籍船員許可及管理辦法」第6條第1項第2款規定，境外漁工每月工資不得低於美金450元。

⁵³ 農委會採委託方式辦理評鑑相關行政事務，108年及109年受委託承接廠商皆為「財團法人臺灣兩岸漁業合作發展基金會」。

契約內容	違反規定
僅為船員投保意外險，若因疾病死亡或一切非意外因素死亡，則不含蓋在保險範圍，並要求印尼仲介在船員出發前讓船員簽下切結書，並提出給我國仲介機構。	「境外聘僱非我國籍船員許可及管理辦法」第6條第1項第3款規定，應為境外漁工投保人身意外、醫療及一般身故等保險。同辦法第5條第4項及第5項規定，我國仲介機構透過外國仲介公司介紹僱用境外漁工時，我國仲介機構應與外國仲介公司簽訂勞務合作契約外，仍應與境外漁工簽訂服務契約；且我國仲介機構對境外漁工履行告知義務時，應全程不間斷錄音及錄影。

(五)再據農委會的統計資料，每年境外漁工發生失聯人數，從100年的414人，至105年達到最高峰的822人，之後減少至108年的399人，109年又增加至482人(詳見下圖10)。而透過仲介機構辦理聘僱的境外漁工發生失聯人數呈現快速增加的趨勢，從104年的5人，至107年已達499人，108年及109年也仍有356人及431人，從前述可看出107年至109年超過8成的失聯境外漁工是由仲介機構辦理聘僱(詳見下圖11)。再進一步分析農委會查復的資料，境外漁工發生失聯情形有集中在部分仲介機構的現象，4年間失聯人數超過50人即有12家，其中2家失聯人數更多達165人及142人。且據農委會查復資料顯示，106年至109年遠洋漁船經營者因未經許可僱用而遭處以罰鍰的違規案件，分別為8件、46件、76件及126件，呈現逐年增加的趨勢，也透露出實務上經營者未向主管機關申報境外漁工名冊的情況，漸趨嚴重，使得這些未被申報的境外漁工在海上如同「幽靈」的勞動力。

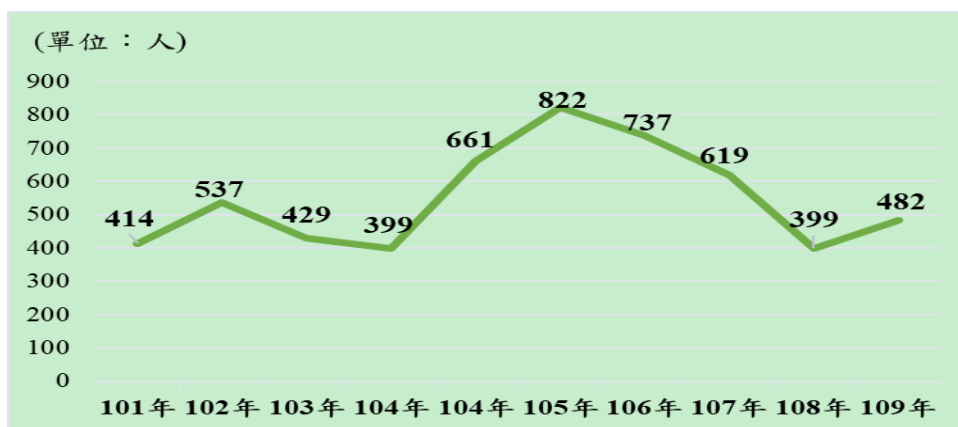


圖10 100年至109年每年境外漁工失聯人數

資料來源：農委會；本院整理製圖。

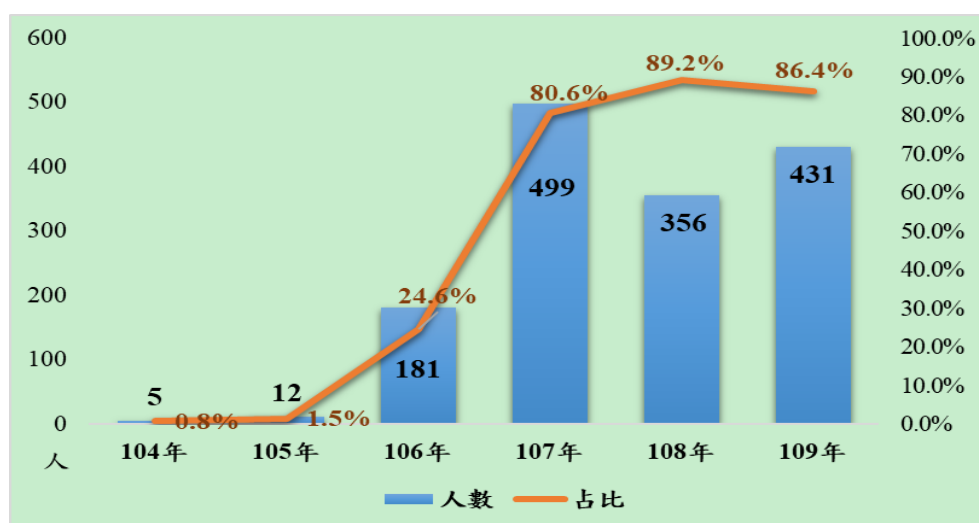


圖11 104年至109年仲介機構引進的境外漁工發生失聯的人數及占比

備註：占比=(仲介機構引進的境外漁工發生失聯的人數/境外漁工失聯總人數)*100%。

資料來源：農委會；本院整理製圖。

- (六)惟該會針對這類機構，並未建立訪查機制及加強管理措施，且對仲介如何在來源國招聘，也欠缺拘束性規範與標準，目前該會除每年1次的仲介機構評鑑外，只依賴申訴或檢舉案件，方就仲介機構進一步查處。然而，遠洋海上漁撈作業時間長，漁船出海動輒1、2年才靠港一次，境外漁工處於如此封閉的環境，受到言語及肢體暴力對待、頻繁與過長的勞動、遭剋扣薪資或扣留證件等事件層出不窮，卻求助無門，而靠岸後能否有辦法尋求管道申訴檢舉，不無

疑義，這個現象從該會106年至109年每年接獲與仲介有關的申訴案件⁵⁴，以及仲介機構遭查獲違規罰鍰案件⁵⁵，均寥寥可數，便能看出端倪。

(七)此外，該會雖聘有10名國內訪查員，在漁船返回港口之際訪查船上的境外漁工，該會並以109年訪查達500人為目標，惟對照將近2萬名境外漁工，訪查涵蓋率僅達2.5%，現有訪查人力卻又不足再訪談更多的境外漁工，遑論從中進一步發掘仲介機構有否涉嫌違規情事。更何況對於未曾靠岸的漁船，要如何實施訪查，本院以視訊方式訪談1位曾在我國籍漁船上工作的印尼籍漁工，據他陳述：我在漁船上工作期間，不曾停靠過臺灣，皆是在南非的開普敦港口上、下船等語。且從農委會查復的資料來看，109年經由國內訪查員訪查涉有不法的仲介共有13件、12家，明顯低於非營利團體舉報的27件、20家。農委會於本院詢問時也坦言：訪查員人力配置確實有所不足，而109年訪查目標500人是訪查漁工，相較於2萬名漁工，仍有加強之處等語。另該會雖於國外港口派駐6名漁業專員(或檢查員)，惟僅是檢查漁獲物，已力有未逮、分身乏術，更何況部分國家也不允許我國人員進行卸魚檢查，要如何適時訪查境外漁工並從中發現仲介機構涉嫌違規事件，農委會也坦承：不可諱言，漁業專員多是以漁獲檢查為優先，也不擅長勞動檢查等語。

(八)綜上，農委會主管境外漁工許可聘僱事宜，為改善境外漁工權益與所受待遇，已自106年起施行「遠洋漁業三法」，並訂定「境外僱用非我國籍船員許可及管

⁵⁴ 106年至109年農委會接獲與仲介有關的申訴案件分別為9件、10件、36件及21件。

⁵⁵ 106年至109年6月仲介機構遭農委會查獲違規並罰鍰案件共計6件。

理辦法」，規範與保障境外漁工的基本勞動條件，也實施仲介管理與評鑑機制、執行國內外港口檢查與境外漁工訪查，以回應改革需求及本院所提糾正，遏阻遠洋漁船上的剝削、強迫勞動；惟該會實施的仲介評鑑制度，未能於評鑑後依照成績持續對仲介定期訪查；再者，境外漁工失聯人數有集中在部分仲介機構的現象，惟該會未有加強訪查及管理機制，且對仲介如何在來源國招聘，也欠缺拘束性規範與標準，目前除藉由每年1次的評鑑機制外，只仰賴申訴或檢舉案件，方對仲介機構進一步查處，不過每年遭查獲違規案件卻又寥寥可數；此外，該會執行的國內外港口檢查與境外漁工訪查，僅聘有10名國內訪查員、6名派駐國外漁業專員，除進行漁獲物檢查及訪查境外漁工，已力有未逮，難以從中發現仲介機構涉嫌違規事件，以上均凸顯農委會雖有檢討補救，惟現行對仲介機構的監督管理，卻仍嫌不足，難以有效遏止境外漁工持續淪為強迫勞動受害者的處境，允應積極檢討改善。

五、美國每年的「人口販運問題報告」一再指出權宜船對境外漁工勞動剝削的事件層出不窮，本院也發現農委會核准的我國仲介機構為權宜船與外國籍漁船居中辦理境外漁工聘僱事宜，與境外漁工所簽訂的勞動契約內容不合理，惟毋須受到農委會的許可、監督與規範，且該會對我國仲介機構疑涉犯人口販運情事，也未能進行查處，顯然目前政府現有保障境外漁工與管理仲介機構的種種措施，均無法管理與約束權宜船。我國政府對於權宜船及外國籍漁船，雖無管轄權，惟我國仲介機構為這類漁船仲介的境外漁工遭剝削、虐待等強迫勞動情事，迭遭國際人權組織指責，仍嚴重影響我國漁業形象，該會允應積極謀求補救對策，以保障境外

漁工權益。

(一)依據「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」第23條規定，境外漁工在國外港口受僱上船後30日內，或搭乘航空器入境受僱隨船出港前，漁船經營者應填具僱用或異動名冊，並檢附電子檔報請漁業公會或漁會登錄於漁業管理資訊系統，另檢附相關資料⁵⁶送漁業公會或漁會核對後，轉送主管機關農委會申請許可。該辦法第8條及第13條並規定仲介機構應依照規劃仲介境外漁工人數的多寡，先向農委會繳交保證金，除藉此避免仲介不履行契約及不承擔應盡的管理責任外，當境外漁工有意外發生時，主管機關也能在第一時間運用保證金予以處理；同時並禁止仲介機構向境外漁工收取服務費用、巧立名目收取費用、預扣工資等行為。該辦法也規範保障境外漁工的相關措施，例如每月最低工資、每日及每月休息時間、享有各項保險與醫療的權益、也可要求提前終止勞務契約等。

(二)本院經由履勘及與仲介座談，發現經農委會核准有案的我國仲介機構除接受我國籍漁船委託外，也多有為權宜船仲介辦理境外漁工聘僱事宜，且為數不少⁵⁷。惟美國每年的「人口販運問題報告」一再指出我國權宜船對外籍漁工勞力剝削的事件層出不窮。且從外交部提供的相關資料，發現2名在外國籍漁船上工作的印尼籍漁工，與我國仲介機構、印尼仲介一同

⁵⁶ 包括：(1)外籍船員之護照影本；因漁業合作受僱在他國專屬經濟海域作業者，得以船員證影本代之。(2)於國外港口上船之外籍船員，檢附港口國核章之船員出港名冊影本，或相關證明文件。(3)經營者與外籍船員簽訂之勞務契約影本；若經營者委託仲介機構辦理僱用者，並應檢附經營者與仲介機構簽訂之委託契約影本，以及仲介機構與外籍船員簽訂之服務契約影本。(4)外籍船員保險證明文件影本。(5)外籍船員彩色照片或照片電子檔。(6)外籍船員船居生活照顧服務計畫書。

⁵⁷ 以○○公司為例，農委會核准該公司可接受我國籍漁船仲介外籍船員的人數上限為399人，惟實際上該公司另再接受權宜船委任聘僱外籍船員的人數就達到100人左右。

簽訂的勞動契約內容不合理⁵⁸，例如：不能以「工作太辛苦」為由，要求解約；1天平均工時為12~14小時，漁穫好的時候，可能會達18~20小時，願意配合船長與船上幹部的工作分配；只能在個人的休息時間進行宗教的祈禱儀式；可以接受出海後可能要2年以上才能回家，如契約尚未期滿，即便是見到其他人期滿回國，也不會要求回國，若在契約屆滿前要求回國，就是違約，除沒了押金，也得自己負責來回機票等費用；基於工作因素，可以接受生病可能只能休息很短的時間；瞭解有時狀況特殊，可能會有不發放零用金或金額未結清的情形等。也在同一艘漁船上工作的另1名印尼籍漁工，與我國仲介機構、印尼仲介一同簽訂的勞動契約內容也有不合理⁵⁹，例如：同意船公司於薪資中扣除來回機票、手續費、旅費，如果薪資不夠支付因違約所衍生的所有費用，同意補足差額，否則印尼仲介有權循法律途徑，對我及我的家人要求賠償或提出告訴。且薪資不在船上領取，是由我國仲介機構將薪資匯入該名印尼籍漁工指定的帳戶。

(三)本院另以視訊方式訪談2名曾在權宜船(均是透過我國仲介機構辦理境外聘僱)上工作的印尼籍漁工，據S1君表示：我從斐濟上船，在上船前，付了印尼盾200萬元的仲介費，但不知印尼仲介有無及如何與臺灣仲介分帳；在船上工作了2年又3個月，每日平均工作16個小時，每月薪水美金300元，但在工作期間只收到前8個月的薪水，就我所知，老闆(即船東)是臺灣人，有將錢透過臺灣仲介轉給印尼仲介，但印尼

⁵⁸ 簽約時間為西元2018年4月12日。

⁵⁹ 簽約時間為西元2018年4月12日。

仲介收到後卻不付給我，為此曾向印尼仲介討取，但他一直推託等語。再據S2君表示：我在船上工作3年又2個月，每日平均工作16~18個小時，每月薪水為美金400元，前7個月都有收到薪水，之後印尼仲介便未再支付等語。

(四)惟據農委會所述：「依聯合國海洋法公約第92條、第94條等規定，船籍國對該國船舶擁有專屬管轄權，我國並非權宜船之船籍國，仍宜本國際法共通性原則，須尊重船籍國對該等漁船船員聘僱許可及管理等事宜之管轄，對於該等漁船僱用條件、勞資糾紛等爭議，亦無管轄權。」顯然該會現行監督管理機制只針對我國籍漁船，並未包含權宜船與外國籍漁船，但我國仲介機構為這些漁船辦理聘僱的境外漁工，若發生有剝削、虐待、剋扣薪資等強迫勞動等情事時，毋須受到主管機關許可、監督與規範。足見目前政府現有保障境外漁工權益與管理仲介機構的種種措施，均無法管理與約束權宜號。凸顯在遠洋漁船上工作的外籍漁工因境外聘僱制度，或是更難管理的權宜船模式，契約簽訂與工作地點皆在國外，使境外漁工的工作狀況及所受遭遇經常不為人知，處境更加艱苦。該會於詢問時也坦言：權宜船無法源去管契約內容，以致定期化契約無法及於權宜船，此部分是盲點，漁業署基於港口國措施，僅止於漁業檢查，此是該署努力處理等語。

(五)綠色和平東亞分部於108年12月發布的報告中指出，我國人投資經營萬那杜籍的「大旺號」與「金春12號」兩艘權宜船，分別涉嫌對境外漁工有暴力行為、超時工作及剋扣薪資等強迫勞動情事。經查本案「大旺號」被害人V君，以及「金春12號」被害人O君及R君，均是漁船經營者委託由農委會核准有案的○○

公司，在境外聘僱的外籍漁工。根據桃園市群眾服務協會提供的資料及本院訪談結果，被害人V君於「大旺號」停靠高雄港口造船廠區時，因身體不適，於109年4月16日至診所就醫，但同月20日被仲介○○公司從漁船帶走並反鎖在該公司的房間內共15天，期間仲介未提供任何藥物，也不願協助就醫，仲介並威脅他若外出，便會遭到警察抓走；另「金春12號」2名受害人曾在桃園由1名仲介安置一晚，當晚一樣遭到反鎖在房間內，毫無行動自由。顯然我國仲介機構於我國境內疑似限制境外漁工的行動自由，也未積極協助境外漁工就醫，惟該會對仲介前述行為卻未能進行查處及處置。經本院詢問後，農委會已表示：「○○公司是漁業署核准從事我國遠洋漁船境外聘僱漁工的仲介公司，此處我們回去會特別注意，倘涉犯與FOC仲介契約違法狀況，應反映到仲介評鑑予以處理，回去也會研議有無法源可裁處。」

(六)綜上，美國每年的「人口販運問題報告」一再指出權宜船對境外漁工勞動剝削的事件層出不窮，本院也發現農委會核准的我國仲介機構為權宜船與外國籍漁船居中辦理境外漁工聘僱事宜，與境外漁工所簽訂的勞動契約內容不合理，惟毋須受到農委會的許可、監督與規範，且該會對我國仲介機構疑涉犯人口販運情事，也未能進行查處，顯然目前政府現有保障境外漁工與管理仲介機構的種種措施，均無法管理與約束權宜船。我國政府對於權宜船及外國籍漁船，雖無管轄權，惟我國仲介機構為這類漁船仲介的境外漁工遭剝削、虐待等強迫勞動情事，迭遭國際人權組織指責，仍嚴重影響我國漁業形象，該會允應積極謀求補救對策，以保障境外漁工權益。

六、早年基於來源國的經濟發展及金融體制尚未臻健全，

經營者便透過我國仲介或再經由來源國仲介，將薪資匯入境外漁工指定的帳戶，卻因此衍生「代墊文化」的風險，不僅境外漁工遭剋扣薪資的事件層出不窮，我國仲介也經常為船東代墊大筆薪資，代墊時間甚至有長達1年之久，或者明是來源國仲介剋扣或未支付薪資，我國仲介卻遭不知情的境外漁工提出申訴，而迭有怨言，紛紛建議由漁船經營者直接支付，毋須再經由仲介代墊或轉付，以杜絕漁工遭到剝削，農委會允應研議可行方案，以確保外籍漁工權益。

- (一)遠洋漁業環境艱苦、所得又偏低，我國船員人數因此逐漸萎縮，以致需求殷切，但缺工嚴重，農委會為此准許我國籍遠洋漁船可在國外港口僱用外籍漁工，開啟境外聘僱制度，我國仲介接受漁船經營者的委任，依照經營者的需求，透過來源國的仲介及當地招攬者(俗稱牛頭)四處招攬、聘僱外籍漁工。
- (二)關於境外漁工薪資的支付方式，部分漁船經營者是透過我國仲介轉予來源國仲介，再匯入漁工指定的帳戶，卻因此衍生國外的仲介積欠、剋扣薪資等問題。另有部分經營者則透過我國仲介直接匯入境外漁工指定之帳戶，但我國仲介因此長期先代墊薪資或負擔匯費，外籍漁工亦有遭扣薪資的問題。從仲介機構於本院座談會議時提出的意見，不難發現仲介機構與漁船經營者之間形成的代墊文化，仲介接受船東(即漁船經營者)委任居間辦理境外聘僱，不僅要包攬招聘、人力管理等服務，更要為船東代墊境外漁工的工資，甚至得承擔來源國仲介未將薪資匯入漁工指定帳戶的責任。據仲介的陳述：船東平均2至3個月才發1次薪水，我們仲介必須先幫忙墊付，否則這些漁工就會申訴；平均每10家船東中，只有4家會準時支付薪水；1家仲介於109年11月時，僅收

到船東支付到前一年12月的薪資，為此代墊了一大筆境外漁工的薪資，基於無力持續承擔，考慮將停止仲介業務；船主毋須準時支付薪資，但我們對國外仲介卻必須準時支付薪水，境外漁工一旦未收到薪水，便打電話投訴我們仲介沒有付薪水；還有一種情況，我們明明已將薪資匯給合作的外國仲介公司，但國外的仲介卻沒將薪資轉入到漁工指定的帳戶，既使我們提出匯款紀錄的證明，漁工仍堅稱未收到錢，農委會漁業署也不究明事實，要求我們仲介再付1次；國外的仲介也會以服務費、匯費為由，從中剝削境外漁工的薪資。因此，目前在來源國金融制度已漸趨完善之下，我國仲介機構皆建議由政府訂定規範，要求漁船經營者將薪資直接支付予境外漁工或直接匯入境外漁工指定的帳戶，不僅可減少仲介承擔的財務壓力，也可避免仲介對漁工的剝削。

- (三)然而，這些仲介在船東支付薪資前，承受墊付大筆薪資的壓力，可能將境外漁工如期履約的擔保，轉嫁至來源國仲介，當地仲介再將風險移轉給漁工，最後受害仍是這些外籍漁工。且境外漁工的薪資，無論是由我國仲介機構先為船東代墊支付，或是透過來源國仲介轉匯入漁工指定的帳戶，漁工均有可能在層層轉手之下，遭到剝削、剋扣薪資。農委會雖表示：部分漁工傾向自領現金，部分希望匯回家人，又境外漁工因未能在臺居留，故未能依金融法令規定在我國開戶，而某些國家匯款的手續費高，故目前採現金給付或雙方約定方式處理；境外漁工於海上作業時間長，靠港期間短，故在船上發給零用金，部分漁工希望其餘薪資轉給家人，因事務分工，故船主委由仲介辦理轉匯事宜亦有其需求等語。惟該會於本院詢問時已提及：曾找實務業者來討論過，採以多

元的方式，將薪資支付情形明確簽在契約中；另有建議開立共同帳戶的處理方式，或許是可行的方式，但薪資給付方式仍需修訂於雙方契約中等語。顯然該會對於漁船經營者直接將薪資支付給境外漁工的議題，已在著手研議當中。

- (四) 綜上，早年基於來源國的經濟發展及金融體制尚未臻健全，經營者便透過我國仲介或再經由來源國仲介，將薪資匯入境外漁工指定的帳戶，卻因此衍生「代墊文化」的風險，不僅境外漁工遭剋扣薪資的事件層出不窮，我國仲介也經常為船東代墊大筆薪資，代墊時間甚至有長達1年之久，或者明是來源國仲介剋扣或未支付薪資，我國仲介卻遭不知情的境外漁工提出申訴，而迭有怨言，紛紛建議由漁船經營者直接支付，毋須再經由仲介代墊或轉付，以杜絕漁工遭到剝削，農委會允應研議可行方案，以確保外籍漁工權益。

捌、處理辦法：

- 一、調查意見一及三，函請勞動部確實檢討改進見復。
- 二、調查意見二，提案糾正勞動部。
- 三、調查意見四至六，函請行政院農業委員會確實檢討改進見復。
- 四、調查報告，移請本院國家人權委員會參處。
- 五、調查報告全文，除附表一至三外，並遮隱仲介公司名稱、外籍漁工姓名及座談會議重點摘要後，上網公布。
- 六、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會處理。

調查委員：王美玉

王幼玲

紀惠容