

調 查 報 告 (公 布 版)

壹、案由：據訴，強烈颱風(下稱強颱)康芮侵襲期間，疑有外籍漁工¹被船東要求留守在靠港之船上看守和保護船隻，導致無法上岸避難，究是否違反相關規定？勞動部與漁業署有無善盡職責？事涉漁工人身安全，有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

我國外籍漁工分為境內聘僱和境外聘僱兩類。境外聘僱外籍漁工多在遠洋作業漁船上工作，經常是一年半載才能靠港上陸一次；境內聘僱外籍漁工則多在沿近海作業漁船上工作，幾乎每日即能靠港上岸。由於作業性質不同，境外聘僱外籍漁工自然住宿於船上；而境內聘僱外籍漁工在實務上亦多居於船上。但無論是境內或境外聘僱外籍漁工，在陸上通常無適當之居住、休憩或避風(難)空間。

據訴，境內聘僱外籍漁工在強烈颱風期間，經常被要求留守漁船上。由於沿近海作業漁船的噸位通常較小，當遇強風及惡劣海象時，漁船本身面臨風險甚鉅，船上人員除人身安全堪慮外，亦可能產生心理上的恐懼與焦慮。至於遠洋作業漁船，雖噸位較大，但若在停靠臺灣港口期間適逢颱風來襲，或遇有颱風或惡劣氣候預報而選擇就近或返臺港口避風²時，境外聘僱外籍漁工同樣需要留守在漁船上³，亦可能面臨相似的身心挑戰。

¹ 本案所稱「外籍漁工」、「漁工」，係指我國漁船雇主經營海洋漁撈業，所僱用外國人從事海洋漁撈工作者；包括依「就業服務法(下稱就服法)」規定聘僱外國人從事海洋漁撈工作者(又稱境內僱用)與依「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」僱用非我國籍船員(又稱境外僱用)二類型；不包括交通部主管之「船員法」所稱船員，及就服法規定聘僱外國人從事商船、工作船及其他特許船舶之服務人員。

² 遠洋漁船停靠臺灣港口原因還包括：補給與維修、交班與人員更替、通關與檢疫等。

³ 漁業署表示：「現行於海上颱風警報發布後進港之漁船，包括遠洋作業漁船；遠洋作業漁船上之境外聘僱漁工，於未下達上岸避風命令前，及於下達上岸避風命令後，在漁船進港後，船員均可上岸自由活動，不限制活動範圍；如已下達上岸避風命令後，漁船主(長)無適當場所安置船員時，可請地方政府及區漁會協助入住臨時安置

參照現行國際人權與勞動公約，若外籍漁工於強烈颱風期間被要求留守在停泊港內之漁船上，卻未獲得適當避難與安全保障措施，可能涉及違反多項國際人權義務。例如：國際勞工組織⁴的第188號公約明確要求雇主在惡劣天候下應確保漁工之人身安全，並提供緊急應變措施⁵；《經濟社會文化權利國際公約》⁶與《公民與政治權利國際公約》⁷亦揭示應保障勞工在危險環境中免於生命威脅的基本權利⁸。此外，國際海事組織⁹所採納《海上人命安全國際公約》¹⁰與《聯合國海洋法公約》¹¹亦規範船舶與港口人員應有適當的安全安排^{12、13}。若主管機關未善盡監督責任，恐涉及對上述國際義務之不履行，遂應進一步調查並釐清責任歸屬，以保障漁工基本人權與安全。

處所」。

⁴ 國際勞工組織，International Labour Organization，下稱ILO。

⁵ 依據勞動部翻譯ILO第188號公約第31條規定：「各會員國應就以下事項通過法律、法規或其他措施：一、預防漁船上之職業事故、職業病及與工作相關之風險，包括漁民之風險評估及管理、訓練及船上指導；……。」

⁶ 經濟社會文化權利國際公約，International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights，下稱ICESCR。

⁷ 公民與政治權利國際公約，International Covenant on Civil and Political Rights，下稱ICCPR。

⁸ ICESCR第6條規定：「本公約締約國確認人人有工作之權利，包括人人應有機會憑本人自由選擇或接受之工作謀生之權利，並將採取適當步驟保障之。本公約締約國為求完全實現此種權利而須採取之步驟，應包括技術與職業指導及訓練方案、政策與方法，以便在保障個人基本政治與經濟自由之條件下，造成經濟、社會及文化之穩步發展以及充分之生產性就業」、第7條規定略以：「本公約締約國確認人人有權享受公平與良好之工作條件，尤須確保：……安全衛生之工作環境；……」。ICCPR第6條規定：「人人皆有天賦之生存權。此種權利應受法律保障。任何人之生命不得無理剝奪……」。

⁹ 國際海事組織，International Maritime Organization，下稱IMO。

¹⁰ 海上人命安全國際公約，International Convention for the Safety of Life at Sea，下稱SOLAS。

¹¹ 聯合國海洋法公約，United Nations Convention on the Law of the Sea，下稱UNCLOS。

¹² SOLAS第V章第14條「船舶人力配備」規定略以：「締約國應承諾，就其國籍船舶而言，維持或在必要時採取適當措施，以確保從海上人命安全的觀點來看，所有船舶均具備充分且有效的船員配置。對於所有適用第I章的船舶，主管機關應：根據透明程序，並考量國際海事組織所採納的相關指導原則，訂定適當的最低安全人力標準；簽發適當的最低安全人力證明文件或等同文件，作為符合第1段規定所需最低安全人力的證明。……」。資料來源：https://imorules.com/SOLAS_REGXV.html。

¹³ UNCLOS第98條「協助義務的義務」規定略以：「1. 各國應要求懸掛其國旗之船舶的船長，在不對船舶、本身船員或乘客造成嚴重危險的情況下，須：(a)向任何在海上發現處於失事危險中的人員提供協助；(b)當得知有人需要協助時，應以一切可能的速度前往救援，只要合理地可期望他能這麼做；(c)在發生碰撞後，應向另一艘船、其船員及乘客提供協助，並在可能情況下，告知對方自己船舶的名稱、註冊港以及下一個預計靠港地點。2. 每一個沿海國應促進建立、運營並維護足夠且有效的海上及海上空域的搜救服務；在需要情況下，應透過地區間的互助安排與鄰國合作，以實現此一目標」。資料來源：https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf。

本案經向有關機關調閱相關卷證資料，於民國(下同)114年1月17日上午履勘颱風期間為外籍漁工上岸避風之臨時安置處所，及和地區漁會、漁船主代表進行座談；同日下午會同學者專家走訪鄰近漁港，瞭解外籍漁工實際作業與生活情形。另為瞭解各直轄市、縣(市)政府(下稱地方政府)之漁船船員上岸避風標準及113年颱風期間之執行情形，本院於114年3月28日與轄內管有漁港之地方政府進行座談，並由農業部漁業署(下稱漁業署)邀請具漁業及海事風險管理、漁船船舶管理、漁港港口管理等專長之學者專家到院協助提供意見；同日下午詢問漁業署、勞動部、內政部、海洋委員會海巡署(下稱海巡署)、交通部等機關人員後，已調查完畢，調查意見如下：

- 一、依災害防救法(下稱災防法)及農業部「颱風期間漁船進港及船員避風處理原則(下稱避風處理原則)」規定，地方政府發布漁船船員上岸避風命令後，總噸位100以下漁船之船員應立即上岸避風。根據漁業署的統計，漁工確實上岸避風；惟本案訪談漁工指出，過去遭遇颱風時未曾真正上岸避風，部分漁船主更直言漁工應在船協助防颱。地方政府及海巡機關雖確認漁工上岸並清點後回報漁業署，但許多漁工隨後仍被要求返回船上，未能真正落實上岸避風。本院詢問漁業署是否知悉有漁工未撤離或返回原船時，該署竟表示其職責僅限於彙整地方政府回報資訊，顯未盡應有的監督責任。地方政府因漁船主強烈反彈，實務執行亦面臨兩難，且缺乏足夠資源進行再確認，惟該署未能有效協助地方政府解決執行困難，對於漁工自行或受雇主要求返回船上而違反災防法規定，卻歸責於地方政府，態度消極且推諉，顯有疏失。

(一)依災防法及避風處理原則規定，各地方政府應依轄內漁港防護能力、靜穩度、颱風路徑、強度等因素，決定是否發布漁船船員上岸避風命令；一旦命令發布，漁港內全數漁船船員即應上岸避風。

- 1、災防法規定，於災害發生或有發生之虞時，各地方政府首長須成立災害應變中心(下稱災應中心)並擔任指揮官，依權責實施「劃定警戒區域，製發臨時通行證，限制或禁止人民進入或命其離去」、「指定道路區間、水域、空域高度，限制或禁止車輛、船舶或航空器之通行」等事項¹⁴。
- 2、依農業部改制前行政院農業委員會於106年訂定之避風處理原則，當地方政府宣布停止上班上課，且經由災應中心指揮官依災防法評估後發布上岸避風命令時，漁港內的所有船員(包括船員及其他相關人員)皆需按照指令撤離，全數上岸避風¹⁵。

(二)本案緣於113年10月，關注外籍漁工權益的倡議團體在臺目擊颱風期間多名外籍漁工被要求留在靠港漁船上顧船，認為違反全數船員上岸避風命令，漁工的生命安全令人擔憂；台灣人權促進會於113年11月1日也以新聞稿呼籲中央與地方政府應保障被迫留船漁工的安全。

- 1、據稱，國際非政府組織全球勞工正義(Global Labor Justice)於113年10月訪問臺灣期間，適逢山陀兒颱風襲臺，訪團成員即目擊多名外籍漁工被雇主要求返回船上看守、保護船隻，且當時地方政府已發布上岸避風命令，顯示漁船相關作法

¹⁴ 災防法第1、3、12、27、30條規定。

¹⁵ 避風處理原則第4點規定。

可能違反既有規定¹⁶。後續亦有媒體報導指出，緊接著山陀兒颱風之後的康芮颱風期間，亦發生類似情形¹⁷。綜合上述資訊，不僅顯示實際執行與政策規範間存在明顯落差，更凸顯颱風期間漁工未能依規上岸避風的情況，已非零星個案，而可能反映出制度落實上的普遍性問題，亟需相關機關正視與檢討。

2、雖農業部查復本院表示「113年康芮颱風期間各地方政府均無裁罰違反上岸避風命令之案件」，但此回應未涵蓋相關輿情提及之其他颱風情況，如山陀兒颱風，且對本院詢問是否存在漁工於颱風期間被迫留船一事，亦僅以「無裁罰紀錄」回答，迴避對實際執行情況的說明。此外，農業部雖稱掌握有印尼媒體報導臺東縣疑似發生漁工未上岸避風情事，並已請地方政府查明，但其所據僅為臺東縣政府「無通報紀錄」的形式性回覆，即逕自認定「無外籍漁工留船及落海情事」，未能有效釐清事實，亦未回應外界與本院所關注重點，整體回應內容流於片面與表面，欠缺說服力。

(三)本案為瞭解上岸避風命令的執行情況，經訪談漁工與漁船主後發現，漁工普遍未能上岸避風，甚至有部分漁船主認為漁工本就應該留在船上，協助保護漁船安全。此情況與倡議團體聲明及媒體報導所述大致相符，顯示上岸避風命令的執行與規定之間存在顯著差距，且漁船主與漁工對避風命令的理解與遵守也存在偏差。

¹⁶ 資料來源：<https://www.civilmedia.tw/archives/129117>。

¹⁷ 資料來源：<https://news.pts.org.tw/article/722204>。

- 1、113年有發布警報之颱風¹⁸包括：7月25日於宜蘭縣南澳鄉登陸的凱米、10月3日於高雄市小港區登陸的山陀兒、10月31日於臺東縣成功鎮登陸的康芮，及11月14至16日的天兔等4個颱風；其中，除了天兔為中度颱風外，凱米、山陀兒及康芮均為強烈颱風。依據漁業署彙整各地方政府發布上岸避風命令情形，在凱米及康芮颱風期間，管有漁港的19個地方政府，均有發布上岸避風命令情形；在山陀兒颱風期間，有15個地方政府發布上岸避風命令。
- 2、本案為瞭解上岸避風命令的執行情況，因於113年凱米、康芮颱風期間，所有地方政府均發布全數船員應上岸避風命令，且基隆市同時管轄第一、二類漁港，爰於114年1月17日與基隆地區漁船主進行座談，並於基隆市、新北市、宜蘭縣等漁港訪談外籍漁工。
 - (1) 受訪漁工普遍表示，歷來颱風期間均依雇主指示待在船上，協助穩固纜繩、於船舶需進行移泊時啟動引擎移動，臺灣籍船長及船員則多數會上岸返家。部分外籍漁工表示，如果可以選擇，還是希望可以上岸、在船上仍會感到危險。僅有1名漁工表示曾被雇主詢問是否願意上岸避風，惟因習慣在船上過夜，並考量需自備寢具、供餐不明等因素，最終仍選擇留船。
 - (2) 漁船主則普遍認為，颱風期間若無人留守，纜繩斷裂恐導致船隻碰撞受損，須全員協助綁纜繩並即時應變，故漁工留船有其必要。漁工平時居住於船上，若改為上岸安置，除需臨時尋

¹⁸ 資料來源：https://rdc28.cwa.gov.tw/TDB/public/warning_typhoon_list/。

覓處所，亦增添管理與安全風險，移動過程亦存意外可能，整體而言原船安置較為可行且安全。雇主坦言歷來颱風期間皆將漁工安置於船上，從無上岸避風情形；且漁工留船無生活困難，也未反映不願留船，故不認為現行作法需調整。

(四) 漁船主與漁工在本院訪談中坦承未遵守上岸避風命令，透露出基隆市回報漁業署的資料並不真實。儘管漁業署收到的統計資料顯示漁工已全數上岸避風，並由雇主負責安置於岸上，但實際情況卻顯示，許多漁工是被安置於原船，與回報的數據明顯不符。此外，基隆市發布上岸避風命令的對象是「在港漁船員(含外籍及大陸船員)」，然而在回報漁業署的表單卻顯示，本國船員竟「無人上岸」；負責彙整的漁業署對此卻未表示疑慮。

- 1、根據漁業署組織法第1、2條規定，農業部設立漁業署，負責以下事項：漁業政策與法規的規劃、推動及監督；漁船與船員管理的規劃、協調及監督；漁民(業)團體的輔導與監督等¹⁹。作為我國漁業事務的中央主管機關，颱風期間，漁業署負責掌握各項漁業資料，並要求地方政府通報港內漁船數量、留船人員情況、撤離狀況及大陸船員返回原船時間等。
- 2、根據避風處理原則第5點規定略以，地方政府應在發布上岸避風命令後，於1小時內通報相關資料，包括撤離時間、可留船人數、應撤離而未撤離人數等，並於每日8時、12時、16時前滾動更

¹⁹ 漁業署組織法第1條規定：「農業部為辦理漁業業務，特設漁業署。」第2條規定：「本署掌理下列事項：一、漁業政策與法規之規劃、研擬、推動及監督。……。三、漁船與船員管理政策之規劃、協調、推動及監督。……。六、漁民(業)團體輔導政策與法規之規劃、研擬、管理及督導。……。十、其他有關漁業事項。」

新並傳真通報該署災應中心。各地方政府依避風處理原則規定，自海警發布前整備、陸警發布、陸警發布且發布上岸避風命令、解除上岸避風命令等各階段，均應定時向漁業署回報資料。

- 3、依據漁業署及基隆市政府查復資料，基隆市政府於113年10月30日發布康芮颱風之上岸避風命令，所有在港漁船船員(含外籍及大陸船員)均應完成撤離上岸避風。基隆市政府向漁業署通報康芮颱風期間之在港船數756艘，其中，本國船員可留船人數812人，上岸人數0人，應撤未撤人數0人；外籍船員可留船人數0人，上岸至臨時安置處所人數0人，由船主帶離安置人數917人，應撤未撤人數0人。

(五)此現象不僅限於基隆市，多數地方政府坦言，在清點漁工人數後，難以逐船查核或掌握漁工實際去向，加上海巡機關並無後續追蹤責任，導致漁工由雇主帶離後是否確實上岸，或再次返回原船，均難以確認。對於實務上漁船主顯然有未能遵守上岸避風命令情形，地方政府在執行及落實上亦有窒礙難行之處，漁業署卻僅以負責統計與彙整資料為由，未能積極介入或提供有效協助，顯示出漁業署的消極態度與失職。

- 1、本案於114年3月28日與地方政府進行座談時，臺中市政府表示，曾有雇主於發布上岸避風命令後，仍將漁工安置於原船；屏東縣及臺東縣政府則坦言，確曾發現或知悉漁工上岸後又返回原船之情形，並指出因人力有限、漁船數量眾多，實難逐一查核或持續監控。另如基隆市政府即表示「無法於撤離後再逐船確認」，彰化縣政府亦稱「尚無追蹤雇主後續安置情形」，顯示實際執行仍有

落差與困難。

- 2、海巡署說明，該署依避風處理原則協助各地方政府通知漁船船員上岸避風，並會同地方政府、區漁會及警察機關於現場查察是否有滯留人員；但根據災防法與現行避風處理原則規範，掌握應撤離而未撤離之人員係屬地方政府權責，海巡並無後續追蹤義務。因此，當漁工由雇主帶離現場後，實際是否真的上岸避風、或是再返回原船，該署難以掌握，亦難杜絕規避規定之情形。
- 3、對於本案詢問有關實務上漁船主顯然有未能遵守上岸避風命令情形，漁業署卻僅表示：「地方政府負責執行上岸避風命令，本署負責統計、彙整及回報地方政府通報之在港漁船數、漁船數或上岸安置船員人數，倘有地方政府通報數據有異常情形，則由本署適時與地方政府瞭解數據異常情形」、「經查過去5年，前3年少有颱風侵襲，近2年始較多颱風侵臺。……倘有違反上岸避風命令標準之事證，仍由地方政府依法裁罰」。

(六)依據國際勞動、人權與海事公約，國家有義務保障漁工於颱風等惡劣天候期間之人身安全與避難權，雇主亦應提供必要防護與應變措施。

1、國際勞動、人權與海事公約相關規定

- (1) ILO第188號公約第10條、第11條及第31條規定，雇主應保障漁工在惡劣天候下的工作安全與健康，確保工作場所和設備符合安全標準，並提供必要的緊急醫療設施與應變措施，防止漁工暴露於危險環境中。
- (2) ICESCR第7條明定，勞工應享有安全與健康的工作條件；ICCPR第6條亦保障人人有權享有生命權與人身安全。若外籍漁工於颱風期間被迫

留守漁船，卻未獲得適當的避風安排與風險防護措施，恐有忽視其基本人權之虞，亦違背我國所承擔之國際義務。

- (3) SOLAS第V章第14條與UNCLOS第98條明定，締約國應負責確保其所轄水域船舶與船員的安全，並有義務救助處於危難中的人員。若主管機關於颱風期間未有效監督雇主落實上岸避風命令，致使漁工處於危險狀態，恐違反上述國際義務，忽視人命保障責任。

2、相關聲明及媒體報導內容

- (1) 在關注外籍漁工權益的倡議團體113年10月31日發布聲明²⁰中，海星國際移工服務中心(Stella Maris Kaohsiung)阮維慶神父表示：「在臺灣的每個人都被要求撤離以躲避颱風，但外籍漁工卻通常被要求留在船上看守和保護船隻。……。」台灣人權促進會資深研究員施逸翔表示：「……當臺灣中央地方政府以緊急應變中心嚴防各地災情發生同時，為臺灣創造龐大漁業產值的外籍漁工們，卻已長期成為災害防救機制被遺漏的一群人，因為外籍漁工們在颱風期間仍被迫在漁船上待命為船東顧船，究竟各地漁港有沒有依照災防法撤離漁船員到安全的避難所安置？……」。
- (2) 關注外籍漁工權益的倡議團體再於113年11月15日發布聲明²¹，印尼海員同鄉聯誼會(FOSPI)主席Mudzakir表示：「政府必須採取果斷的行動，主動前往漁港，以確保船員在颱風登陸前撤

²⁰ 資料來源：<https://www.civilmedia.tw/archives/129117>。

²¹ 資料來源：<https://www.cooloud.org.tw/node/98900>。

離。」漁工同時也是FOSPI成員的Nofian表示：「船員們非常害怕被解僱，所以我們不敢冒險在颱風期間尋找庇護所。我們相信我們必須留在船上，因為如果風暴造成損壞，我們作為船員將承擔責任」。

(七)綜上，依災防法及農業部避風處理原則規定，地方政府發布漁船船員上岸避風命令後，總噸位100以下漁船之船員應立即上岸避風。根據漁業署的統計，漁工確實上岸避風；惟本案訪談漁工指出，過去遭遇颱風時未曾真正上岸避風，部分漁船主更直言漁工應在船協助防颱。地方政府及海巡機關雖確認漁工上岸並清點後回報漁業署，但許多漁工隨後仍被要求返回船上，未能真正落實上岸避風。本院詢問漁業署是否知悉有漁工未撤離或返回原船時，該署竟表示其職責僅限於彙整地方政府回報資訊，顯未盡應有的監督責任。地方政府因漁船主強烈反彈，實務執行亦面臨兩難，且缺乏足夠資源進行再確認，惟該署未能有效協助地方政府解決執行困難，對於漁工自行或受雇主要求返回船上而違反災防法規定，卻歸責於地方政府，態度消極且推諉，顯有疏失。

二、各地方政府應依避風處理原則規定，制定並執行上岸避風命令標準。儘管漁業署於108年曾為齊一各地方政府上岸避風標準召開會議，但隨著漁工人數增長、漁業條件變遷及極端氣候變化，當時所確立的標準卻未隨之調整或更新，漁業署亦未提供指導及建議。調查中發現，有漁船主反映現行標準過於僵化，符合標準後便需全數上岸，嚴重影響漁業作業，因而不願意配合；更因漁船跨縣市作業，進入各港口避風時，對

於上岸避風標準的差異，易引發民怨並加劇執行困難。漁業署為中央漁業主管機關，本即應負責統籌各地方政府之避風標準，並根據各地漁港避風條件，進行協調、討論，以確保規範透明、可操作，並使漁民知悉。然而，面對本案調查，漁業署卻表示考慮廢止避風處理原則，顯示其對此問題之回應消極與卸責。此外，漁業署長期未主動更新地方政府提報之臨時安置處所資料，致所掌握資訊與實際情況存在重大落差。漁業署上述所為，未能有效保障漁民的生命安全與勞動權益，顯示對漁民基本保障的漠視，核有重大疏失。

- (一)依漁業署彙整之各地方政府上岸避風標準，除宜蘭縣、高雄市及新北市外，其餘16個地方政府均以「災應中心開設級數」、「颱風強度」或「颱風警戒區」作為發布上岸避風命令之依據；當地方政府所面臨條件符合標準時，即應發布命令，並確實執行。
- 1、依據農業部避風處理原則所訂上岸避風命令發布時機，係「當地方政府發布該直轄市、縣(市)停止上班上課時，由地方政府災應中心指揮官考量所轄漁港防護能力、靜穩度、颱風路徑、強度等因素，依據災防法，下達漁港內應撤離之漁船船員及其他人員上岸避風命令」；而撤離參考原則，則是「總噸位未滿100之中、小型漁船船員應全數上岸避風；總噸位100以上之大型漁船，應有幹部船員在內之足夠人力留守並加強繫纜作業，惟如颱風風力增強，仍應由地方政府災應中心判斷是否應上岸避風，並由指揮官下達上岸避風命令」。
 - 2、農業部自106年5月4日訂定發布避風處理原則以來，曾於107年5月30日及111年8月12日進行兩次修正。依漁業署查復，相關修正內容主要聚焦於

資料通報機制、行政流程與責任釐清等項目，並未涉及上岸避風命令發布標準及撤離參考原則之修正。

- 3、現行各縣市上岸避風標準，為漁業署於108年11月7日召開會議²²後之內容；漁業署向本院表示：「各漁港上岸避風標準確實由各地方政府依各漁港避風狀況分別訂定，本署原則予以尊重。」並說明，該署係就各地方政府依農業部避風處理原則所訂定之上岸避風命令發布標準，進行彙整與歸納，分為以「災應中心開設級數」、「颱風強度」、「颱風警戒區」或「指揮官決定」等為發布標準(時機)。
- 4、其中除「指揮官決定」項目尚具彈性外，其餘如「颱風強度」或「颱風警戒區」等標準，均係依據交通部中央氣象署(下稱氣象署)發布之氣象資訊所決定，屬於明確且客觀的指標，地方政府無從酌情斟酌或調整，一旦達標即須發布上岸避風命令²³。而一旦發布上岸避風命令後，撤離原則分為：
 - (1) 不分漁船噸數，所有漁船船員上岸避風：基隆市、桃園市、新竹市、新竹縣、苗栗縣、彰化縣、雲林縣、嘉義縣、臺南市、屏東縣、金門縣、連江縣等12縣市。

²² 即108年11月7日召開「研商颱風侵襲期間在港漁船船員上岸避風精進作為」會議(下皆稱108年會議)。

²³ 以113年編號第18號颱風(山陀兒)為例，氣象署於113年9月30日2時30分發布第7報之海上陸上颱風警報，將臺東縣納入陸上警戒範圍；依漁業署提供臺東縣政府所訂上岸避風標準，於臺東縣政府所轄漁港，未滿100噸之中、小型漁船船員應全數上岸避風。再以113年編號第21號颱風(康芮)為例，氣象署於113年10月30日17時30分發布第21報之海上陸上颱風警報，將基隆市納入強烈颱風陸上警戒範圍；依漁業署提供基隆市政府所訂上岸避風標準，於基隆市所轄或代管之長潭里、外木山、正濱及八斗子等4處漁港，所有漁船船員應全數上岸避風。

- (2) 100噸以下漁船，依照農業部避風處理原則規定，全數船員上岸避風；但100噸以上漁船未規定：花蓮縣、臺東縣、澎湖縣²⁴等3縣市。
- (3) 無論是100噸以上或以下漁船，皆依照農業部避風處理原則文字規定：高雄市。
- (4) 20噸以下漁船筏，所有船員上岸避風；20噸以上漁船，依指揮官綜合因素決定：宜蘭縣。
- (5) 小型漁港，所有漁船船員上岸避風；重要漁港，依指揮官綜合因素決定：新北市。
- (6) 依氣象預測風力強度及漁港等級，分別規定不同噸位漁船船員上岸避風²⁵：臺中市。

(二)漁業署雖強調地方政府可依據實際情況調整標準，惟自108年檢討會議後，部分地方政府對此權限存疑，且漁業署並未提供明確指導，致使現行標準缺乏彈性，執行上產生落差，亦引發基層與漁民對政策僵化之質疑。

- 1、依漁業署查復，該署曾於108年召開會議分別檢討各地方政府上岸避風標準；惟該次會議後雖請各地方政府重新檢視，但依漁業署所查復，實際上未有地方政府提出修正，致現行標準仍沿用舊制，欠缺滾動調整。
- 2、本案於114年1月17日與基隆市政府、當地漁會及在地漁船主進行座談時，漁會表示該市現行標準「一旦發布上岸避風命令，所有漁船船員均應上岸避風」，缺乏彈性空間；該府亦坦言：「100噸以下漁船，若是小船筏可直接吊掛上岸，自然不需安排人員留守；無法吊掛上岸的，就會需要有

²⁴ 小型漁港一律全數上岸；重要漁港則是100噸以下漁船船員全數上岸避風。

²⁵ 梧棲漁港依蒲福風級分為10噸、20噸、100噸以下漁船分級上岸；其餘五處漁港於風力達8-11級時，所有漁船船員上岸避風。

人留守，比較容易主管機關的管理及應變」；漁船主則不諱言：「颱風期間，船員本來就應該要在船上顧船」、「即便主管機關能夠確保停泊在港區的漁船安全，仍無意願讓漁工上岸避風」、「歷來發布全數船員上岸避風命令時，仍是將船員安置於原船上，並沒有讓船員上岸避風」。

3、本案於114年3月28日與轄內具漁港之地方政府進行座談，其中屏東縣政府現行標準亦為「一旦發布上岸避風命令，所有漁船船員均應上岸避風」；惟該府於座談會議前提供本院書面資料卻表示，當地東港、琉球區漁會、臺灣鮪延繩釣協會皆認為該縣現行上岸避風標準缺乏彈性，除人道考量，亦應考量有船員留守漁船緊急應變之需求，以降低漁民財損並避免港區災害擴大。

4、此外，新北市政府提到：「因各縣市現行上岸避風標準不一，致漁船主產生比較心態，建議中央應訂定統一標準。」宜蘭縣政府也表示：「希望中央考量法規許可、人道關懷、實務執行之可行性並兼顧漁業主及漁業發展等等需求，妥適調整上岸避風政策，以達立法之美意」。

(三)漁業署雖於本案調查後，召開會議要求地方政府檢討相關避風機制及配套措施，惟迄無具體成果，甚至表示可能廢止既有避風處理原則，顯示其消極態度與規避立場。

1、本院立案調查後，漁業署才在113年11月27日召開「精進颱風期間執行漁船船員上岸避風工作」會議，討論包括：要求各地方政府檢討上岸避風標準、臨時安置處所設置、通報表格式內容及跨機關協調配合機制等項目；決議略以：「請將檢討及修正情形函送本署彙整，俾憑酌修避風處理

原則」、「請將檢討調整結果提供本署彙整」、「目前尚未設有臨時安置處所之地方政府，為預防需要，請協調設置」、「執行、飲食等管理細節，另案研商」、「請業務單位洽勞動部進行協調」、「請業務單位研議處理」、「請各地方政府將需要解釋或確認事項，書面提供本署，俾憑彙整請內政部解釋或確認」、「請業務單位研處」、「倘有相關修訂建議，請以書面提供本署彙辦」。

- 2、綜觀前揭會議之決議情形²⁶，雖多以強化地方政府執行層面作業為主，實則顯示漁業署對過去上岸避風相關政策與資料未建立常態性之滾動檢討機制，亦未充分落實資料統整與制度更新責任，致使地方政府至今仍須重新檢討、補正及釐清作業細節，突顯中央政策指引與實務落差。
- 3、漁業署於114年1月16日函復本院表示：「本署前於113年11月27日會議中，有要求各地方政府重新檢討臨時安置處所之增修減後，再報本署憑辦」。惟直到本案於114年3月28日約詢時，漁業署仍推稱臨時安置處所及上岸避風標準的更新與檢討工作，依113年11月27日會議決議，須待地方政府主動回報，猶未積極督促地方政府落實檢討，導致至今無任何更新資料進入其掌握，致使現行資料仍為漁業署先前彙整之107年及108年舊資料。
 - (1) 漁業署於約詢前提供書面資料表示：「現行各縣市上岸避風標準業於113年12月20日陳送大院，惟本署113年11月27日召開會議請各地方政府修正上岸避風標準，刻由各地方政府修正

²⁶ 漁業署113年11月27日「精進颱風期間執行漁船船員上岸避風工作會議紀錄」。

中」、「有關42處安置處所係107年由各地方政府提供，由本署彙整之資料，最近一次於113年颱風期間未有地方政府向本署提報更新資料」、「本署於113年11月27日召開會議請各地方政府重新檢討臨時安置處所」。

- (2) 漁業署於約詢時表示：「有關臨時安置處所問題，目前有42個安置處所，也是滾動式調整，去（113）年11月27日也有討論部分處所不適合安置，但有些安置處所是很棒的，漁業署也要求地方政府應該隨時更新及滾動式調整。」雖然漁業署聲稱有滾動式調整，但本案調查發現部分場所已拆除或不符使用需求(已如前述)，且該署自承這42處資料是在107年彙整，迄113年颱風期間亦未有地方政府更新；可見漁業署於約詢時所稱，實為虛言，並非實際狀況。

4、漁業署於多數地方政府實際依循其所訂避風處理原則之情況下，未見積極檢討並強化中央指引角色，反於本案座談會議前提供書面資料稱將研議廢止該原則。

- (1) 漁業署一再主張，依災防法相關規定，各縣市之上岸避風標準應由地方政府依據實際情形自主訂定，農業部所訂避風處理原則僅為參考性質，並無強制效力。然而，本案調查結果顯示，實務上多數地方政府現行所採標準與該原則內容大致相符，漁業署亦於約詢時表示相同看法²⁷；顯示地方政府普遍傾向依循中央指引，以降低決策風險，避免因自行訂定標準而在災

²⁷ 漁業署於約詢時表示：「避風處理原則僅是提供參考，各地方政府是依據災防法訂定自己的規定；目前已有19個地方政府訂定相關避風標準，大部分與農業部的避風處理原則相同」。

害發生後致生爭議或遭問責。

- (2) 漁業署卻於本案座談會議前提供書面資料稱：「本署將研議回歸地方政府主責，本署配合廢除避風處理原則」，雖係基於尊重地方自主之考量，然在多數地方實際仍依循中央標準之背景下，似與制度現況存有落差，且即使部分已有自訂標準之地方政府，在座談會議時亦表達期望中央能維持原則性、共同性的規範，以作為地方因地制宜調整之依據。中央主管機關如片面廢止既有指引，反可能削弱整體避風處理制度之穩定與一致性，亦恐影響地方推動作業之可行性與信心。

(四) 漁業署長期未主動更新地方政府提報之臨時安置處所，致所掌握資訊與實際情形嚴重不符。本案擇定履勘之基隆市3處場所中，1處早已拆除成空地，1處空間尚在整修，僅有1處具備基本使用條件。雖無從據此推論全國42處的情況，然資料明顯陳舊且與現況落差甚大，形成官方掌握與實際運作兩套標準。

- 1、本案依據漁業署113年12月20日函復之臨時安置處所資料，擇定位於基隆市之3處場所安排履勘。惟基隆市政府於履勘前即來電向本院說明，漁業署提供之資料已不符現況。據稱，該府原報之「外木山漁港漁市場(2樓空間)」業已拆除，現況為瓦礫碎石空地；另「八斗子漁港漁會大樓」所列地址完全錯誤，實際可用之「4樓空間」則仍在整修中。綜上，漁業署所列基隆市3處場所，目前僅「正濱漁港新漁會大樓2樓」具備實際使用條件。
- 2、漁業署表示：「有關42處臨時安置處所，係107年由各地方政府提供，由本署彙整之資料，最近1

次於113年颱風期間未有地方政府向本署提報更新資料」、「本署於113年11月27日召開颱風期間漁船船員上岸避風精進工作會議，請各地方政府及漁會重新檢討臨時安置處所之增修減」。換言之，避風處理原則中並未規定地方政府須定期提報更新資料，於113年11月27日以前，亦無任何會議紀錄、公文或其他正式通知要求其辦理，顯示地方政府對提報義務並無明確認知。

- 3、漁業署於本院調閱資料，甚至是排定履勘時，亦未據此啟動資料更新機制，逕以107年所彙整資料回復，顯見其對本院調查要求回應消極，整體作業亦未落實，反映其對臨時安置制度之重視程度不足，相關責任有轉嫁地方之虞。

(五) 無論是現行或是未來經檢討調整的上岸避風標準，對於我國籍漁民、外國籍或大陸籍漁工，在颱風期間留船協助防颱的情況，漁業署均應正視「留船」所涉及的勞動條件與職業安全衛生問題，並確保相關保障措施得以落實，以免漁民(工)基本權益受損。

- 1、現行避風處理原則第4點規定略以：「當地方政府依據災防法，下達漁港內應撤離之漁船船員及其他人員上岸避風命令，撤離參考原則如下：甲、總噸位未滿100之中、小型漁船：船員應全數上岸避風。……。」但漁業署於本案調查過程中則是表示：「……，(地方政府)下達漁港內應留船**足夠防颱人力**及應撤離之漁船船員及其他人員上岸避風命令」。現行規範係明文要求船員「應全數上岸」，與漁業署實務上似是允許「保留**足夠防颱人力**」的說法，在適用與解釋上存在明顯落差。

- 2、留船期間涉及相關勞動權益保障事務包括：

- (1) 依勞動基準法(下稱勞基法)規定，若雇主於颱風期間仍要求勞工提供勞務或待命，該期間應視為工作時間；且超過法定正常工時部分，應依勞基法第24條支付加班費。換言之，若颱風期間漁船已進港避風，漁船主仍要求船員留守漁船協助防颱，該留守行為應視為工作時間，相關工資及勞動條件保障，應依法落實。
 - (2) 另當地方政府根據「天然災害停止上班及上課作業辦法」宣布停班停課時，漁工因安全考量無法上船工作，得依「天然災害發生事業單位勞工出勤管理及工資給付要點」拒絕出勤。雇主不得將其視為曠工、遲到，亦不得強迫以事假或其他假別處理，更不得扣薪、解僱或進行其他不利處分；勞動部亦建議雇主不扣發工資。倘若漁工應雇主要求勉力出勤者，除應照給當日工資外，亦宜加給加班費或其他相應工資，以保障勞工權益。
 - (3) 勞動部說明，漁船船員於颱風期間留守船上防颱時，可能面臨強風、大浪及落海、跌倒、滑倒等風險。雇主應依職業安全衛生法，視現場環境及作業情形，進行危害辨識與風險評估，並採取有效防範措施，如要求穿著救生衣、防滑鞋、設置監視人員及救生設備等，保障勞工作業安全。
- (六) 綜上，各地方政府應依避風處理原則規定，制定並執行上岸避風命令標準。儘管漁業署於108年曾為齊一各地方政府上岸避風標準召開會議，但隨著漁工人數增長、漁業條件變遷及極端氣候變化，當時所確立的標準卻未隨之調整或更新，漁業署亦未提供指導及建議。調查中發現，有漁船主反映現行標

準過於僵化，符合標準後便需全數上岸，嚴重影響漁業作業，因而不願意配合；更因漁船跨縣市作業，進入各港口避風時，對於上岸避風標準的差異，易引發民怨並加劇執行困難。漁業署為中央漁業主管機關，本即應負責統籌各地方政府之避風標準，並根據各地漁港避風條件，進行協調、討論，以確保規範透明、可操作，並使漁民知悉。然而，面對本案調查，漁業署卻表示考慮廢止避風處理原則，顯示其對此問題之回應消極與卸責。此外，漁業署長期未主動更新地方政府提報之臨時安置處所資料，致所掌握資訊與實際情況存在重大落差。漁業署上述所為，未能有效保障漁民的生命安全與勞動權益，顯示對漁民基本保障的漠視，核有重大疏失。

三、漁船主向本院表示，漁船為其重要財產，颱風期間若無人留守，遇纜繩斷裂或突發狀況恐無法即時應處，致船隻碰撞受損，故主張漁工應留船協助防護。本院與學者專家認為，應以強化港口防護能力、提升靜穩度並公告安全泊區等措施為基礎，使漁船主得依港口條件妥善安排，並兼顧漁工的勞動權益與生命安全；在留船人員具備風險管理能力並配備適當防護措施的前提下，進港避風之漁船上可留適度人力，以減少災損擴大。新北市政府早期曾依法裁罰未配合上岸避風命令撤離之漁船主，因而基於實務經驗檢討上岸避風標準，推動漁港靜穩度分析，並參考交通部設計基準，研擬波高承受度，完成漁船船員避風作業基準與標準流程；該府以科學數據為基礎、納入制度規劃的管理模式，對其他地方政府具有參考價值。鑒於漁業署兼具中央主管機關及第一類漁港主管機關職責，建議可參考相關經驗，積極協助各縣市推動漁港避風管

理，促進全國漁港防災能力及作業規範之科學化與一致性。

(一)漁船主基於維護漁船重要財產，主張颱風期間須有漁工留船協助防護，因無人顧守恐致纜繩斷裂或突發狀況無法即時應對，進而導致船隻損害；漁業署說明亦偏向支持雇主立場，強調留守對維護財產及工作機會的重要性，雖有表示在颱風強度超過可負荷範圍時仍應以地方政府避風命令為準，但整體論述對人身安全保障之關注仍顯不足。

- 1、漁船主向本院表示²⁸，漁船為其重要財產，颱風期間若無人留守，遇有纜繩斷裂或突發狀況，恐無法即時處理，可能導致船隻碰撞受損。即使事前已加強繫纜，風浪中仍存有風險，需有人留船應變，並稱船長通常亦會一同待命。另指出，繫1條粗纜繩約需4至5人，船頭與船尾皆需配置人力，實務上常須全員協助。此外，亦有漁船主認為，船員於颱風期間留船生活無虞，飲食可自理，且漁船多併靠停泊，若需上岸反而需跨越多艘船隻，行動不便，留船更為妥適。
- 2、漁業署表示：「漁船是漁船主的財產，也是外籍漁工受僱的機會與工作場域，倘漁船未作防颱準備，因而受損壞，外籍漁工失去工作機會，漁船主財產亦遭受損失」、「故外籍漁工在颱風期間協助防颱整備，對外籍漁工及漁船主而言，係相輔相成，不全然只是為保全漁船主私人財產」。此一說法反映漁業署對漁船主立場之理解，整體論述重點偏向雇主財產維護，惟對於颱風期間人員留守所涉及之人身安全風險與勞動保障問題

²⁸ 本院114年1月17日上午於基隆八斗子漁會大樓與基隆市政府、基隆區漁會及在地漁船主座談紀錄。

著墨有限，尚顯失衡。

(二)實務上亦有學者專家認同於特定情況下得留人看守漁船，惟前提均為作業人員人身安全相對有保障，且具備適當風險管理與防護措施，並非無條件支持風災期間留守船舶之安排。

- 1、學者專家A指出，纜繩品質雖重要，但留人在船上應變才是確保安全的關鍵。過去曾因無人顧船導致斷纜漂流，甚至癱瘓港口，必須緊急調度人力與拖船救援。即使纜繩新穎仍可能斷裂，定期檢查與維護不能取代留人值守；颱風期間船員留船生活無礙，反而較安全。學者專家B則補充，留人主要是為應對突發狀況，如斷纜等意外，避免船隻漂走造成港口及其他船隻損害，尤其在颱風等不可預測的氣候下更需留人防範。此外，學者專家A指出，過去颱風期間船員多留守船上，但此次改為岸上安置，反而造成生活不便並引發其他相關困擾。
- 2、學者專家C指出，颱風期間即使需留人協助應變，仍應以作業人員人身安全有保障為前提，並依港口條件與船舶耐風能力訂定防護標準，強化繫纜與港區設施維護。學者專家B指出，港灣靜穩度因地區與氣候條件而異，建議港口應依季風及颱風特性進行靜穩度分析，設立安全泊區，並公告適合避風之區域。另應明訂繫纜規範，依船舶噸位與風浪條件要求纜繩數量，由港務單位落實管理與強制執行。若繫纜穩固、泊位條件良好，理論上可降低船舶漂流及連鎖災害風險；即便如此，仍應視情況配置人力以應對突發狀況。學者專家A則指出，例如捕撈鮪魚或魷魚等大型漁船因結構堅固，在颱風期間相對於中小型漁船是較為安全，因此將外籍漁工留在原船上安置的風險較低；

防護措施應視船型與港口環境調整，並非無條件支持所有船舶於風災期間留守。

(三)新北市政府在104年時因上岸避風標準過於單一及剛性，使得面對漁船未依規定上岸避風時，僅能依法裁罰；然而，新北市政府於事後積極檢視制度，引入科學化工具，強化風險評估與決策依據。

- 1、新北市政府於104年時所訂定之上岸避風標準為：「當氣象署發布強烈颱風陸上颱風警報，且新北市納入陸上警戒範圍時，即發布上岸避風命令。」爰於104年9月27日杜鵑颱風增強為強烈颱風，達發布標準，新北市政府遂公告實施上岸避風命令，所有漁船船員均應上岸避風。
- 2、惟當時該市深澳漁港有41艘漁船未配合上岸避風，經海巡人員依災防法相關規定開立勸導書及舉發單，並移送新北市政府裁處，後續經訴願及行政訴訟均遭駁回。
- 3、針對該事件所反映之實務困難與制度落差，新北市政府隨即啟動相關檢討作業，自105年起委請海事顧問廠商針對轄區內重要漁港進行港區靜穩度分析，並參考交通部運輸研究所「港灣構造物設計基準」，研議各港波高承受度。
- 4、108年新北市訂定「新北市政府辦理颱風期間漁船船員避風作業基準」及「新北市政府颱風期間漁船船員避風標準作業流程」，作為日後颱風期間避風應變及人力調配之依據。現行標準區分不同港區靜穩條件及風浪風險，明定在符合安全條件下可留適度人力留守船舶，兼顧漁工安全與船隻防護需求。
- 5、依「新北市政府辦理颱風期間漁船船員避風作業基準」，將新北市所轄漁港，依港區規模及港內

靜穩度區分為17處小型漁港及11處重要漁港，分別定有不同的上岸避風命令下達基準：

- (1) 氣象署發布陸上颱風警報，新北市納入陸上警戒範圍時，(新北市)災應中心應即下達小型漁港漁船船員上岸避風命令。
- (2) 氣象署發布強烈颱風陸上颱風警報，新北市納入陸上警戒範圍時，(新北市)災應中心應即下達野柳漁港外泊地漁船船員上岸避風命令，野柳漁港內泊地及其餘重要漁港船員，得原船安置。但颱風持續增強且風雨有危及船員安全之虞時，(新北市)災應中心得視新北市外海波高數值，下達重要漁港漁船船員上岸避風命令。

(四)鑒於漁業署兼具中央主管機關及第一類漁港主管機關職責，建議可參考相關經驗，積極協助地方政府強化漁港避風設施與管理，提升各地漁港防災韌性與安全保障。

- 1、依漁港法第4條及第7條規定，漁港分為第一類漁港及第二類漁港，分別由中央主管機關(即農業部)，及直轄市、縣(市)主管機關管理；漁港基本設施及公共設施，由主管機關依據漁港計畫編列預算建設。
- 2、漁業署於約詢前提供書面資料表示，我國漁港計有221處漁港，分別為9處由農業部主管之第一類漁港，及212處由地方政府主管之第二類漁港，……。惟農業部因人力不足，主管之9處第一類漁港係委託漁港所在地之縣市政府協助管理。……各漁港主管機關應編列預算辦理各漁港基本設施及公共設施管理及維護工作，各漁港主管機關針對所轄漁港各項設施是否具颱風或暴潮防護能力進行盤點及建設。

3、漁業署於約詢時表示：「優良漁港的標準為颱風來襲時港內波高不超過50公分，以減少船隻碰撞。若超標，主管機關應協助船隻疏散與財產保護。然而，不是所有漁港都能達到此標準，如屏東興海漁港曾因波高逾1公尺，船隻無法停靠。改善靜穩度的方法之一是延伸防波堤，但因資源有限，應優先針對需要改善的漁港」、「每公尺防波堤造價達4至50萬元，建設需考慮水深、潮差與海向等條件，且南北漁港差異大。颱風變化無法讓200多個漁港全達『優良』標準，第二類漁港多未訂計畫，須依實際情況逐步改善」。

(五)綜上，漁船主向本院表示，漁船為其重要財產，颱風期間若無人留守，遇纜繩斷裂或突發狀況恐無法即時應處，致船隻碰撞受損，故主張漁工應留船協助防護。本院與學者專家認為，應以強化港口防護能力、提升靜穩度並公告安全泊區等措施為基礎，使漁船主得依港口條件妥善安排，並兼顧漁工的勞動權益與生命安全；在留船人員具備風險管理能力並配備適當防護措施的前提下，進港避風之漁船上可留適度人力，以減少災損擴大。新北市政府早期曾依法裁罰未配合上岸避風命令撤離之漁船主，因而基於實務經驗檢討上岸避風標準，推動漁港靜穩度分析，並參考交通部設計基準，研擬波高承受度，完成漁船船員避風作業基準與標準流程；該府以科學數據為基礎、納入制度規劃的管理模式，對其他地方政府具有參考價值。鑒於漁業署兼具中央主管機關及第一類漁港主管機關職責，建議可參考相關經驗，積極協助各縣市推動漁港避風管理，促進全國漁港防災能力及作業規範之科學化與一致性。

捌、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，提案糾正農業部漁業署。
- 二、抄調查意見三，函請農業部漁業署確實檢討改進見復。
- 三、抄調查意見，移送國家人權委員會參處。
- 四、調查報告之案由、調查意見及處理辦法(不含附錄/圖/表)與簡報於遮隱機敏資料後，上網公布。

調查委員：紀惠容

王幼玲

中 華 民 國 114 年 8 月 6
日

案名：颱風期間外籍漁工疑被迫顧船案。

關鍵字：颱風、強颱、康芮、山陀兒、外籍漁工、顧船、漁

船、上岸避風、避難。