

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：勞動部、新北市政府。

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

參、事實與理由：

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

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

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

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

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

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

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

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

政府。……(第3項)中央主管機關掌理事項如下：……六、辦理下列仲介業務之私立就業服務機構之許可、停業及廢止許可：(一)仲介外國人至中華民國境內工作。……(第4項)直轄市、縣(市)主管機關掌理事項如下：一、就業歧視之認定。二、外國人在中華民國境內工作之管理及檢查。三、仲介本國人在國內工作之私立就業服務機構之許可、停業及廢止許可。四、前項第6款及前款以外私立就業服務。」

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

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

(二)本院分別於113年1月10日、113年6月11日訪談49位、9位外籍漁工表示，與臺灣雇主簽約3年，迫切希望在臺工作賺取薪資，但短暫工作幾個月後(捕撈季結束後)，被要求下船，因臺灣漁獲淡季、休漁等問題，漁工非自願卻被要求簽「自願提早解約同意書」，3年內頻繁轉換工作；即便仍在工作合約內，但在下一年捕撈季來臨前，他們無法收到合約所簽訂的薪資、資遣費，除此之外，須要負擔自己的食宿費用；有些漁工，甚至是剛來臺工作沒多久，在尚未支應完全來臺的扣除費用下，卻又被迫展開無薪的半年。每年捕撈季節結束之際，有人會被要求返回印尼放假，直到下一年捕撈季開始再回來工作；又或是留在臺灣，但無論以上哪一種狀況，雇主、仲介的處理，都不是在遵照合約的方式進行。

(三)短期內大量解僱⁴外籍漁工之情形不僅於小卷產業，因為臺灣小卷、烏魚或螃蟹等產業有其季節性，沒有漁獲時，外籍漁工就被要求下船，簽下自願離職書，或雇主未能善待外籍漁工、超時工作等因素致外籍漁工自行下船回到仲介宿舍，及仲介或船主有意規避合約及法令的情況下，迫使大量外籍漁工頻繁轉換工作、長期無法得到薪資。勞動部調查，112年因為休漁受影響漁工總計64位，但實際上外籍漁工被頻繁轉換工作、長期無法得到薪水的情形，並

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

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

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

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

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

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

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

善利用現有人力；短期遭解約的情況已存在多年⁸。」

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

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

迫切需要整合協調。大量解約通報機制，勞動部應該要去瞭解原因。」

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

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

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

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

(二)有關外籍漁工居住環境部分，本院調查後，勞政單位始發覺違失並要求仲介改善，包括每人居住空間不足、床位數不足、小便斗數量不足、未有熱水、馬桶阻塞、缺少照明設備、環境衛生不佳等，嗣依據勞動部113年7月19日回報本院更新資料，三重、野柳外籍漁工之住所設備及居住面積已經改善，符合生活照顧規定。

(三)有關漁工須自行負擔食宿費用部分，本院訪談49位漁工表示，休漁後，居住在仲介宿舍，每人每日須自行支付100元住宿費及100元團體搭伙費。113年3月8日本院詢問發展署表示：「要付食宿費部分，新北查完後依法處理，中央合作配合。我們每週回報最新個案狀況給監察院。」113年4月24日本院詢問發展署表示：「生活照顧管理雇主本來就要負責，解僱後要繼續生活照顧管理，一直到轉換或出國前。雇主有管理責任，不代表要付所有膳宿費，超收才違法。生活照顧管理期間，膳宿費要用看契約協議內容，實務上移工還是要付費。如果原來的住宿管理費用，不能額外收費。如果有額外收費就是超收，要在範圍內收費。」自113年3月15日至113年8月2日，勞動部回報本院更新資料僅敘明：「仲介將收

住宿費每日100元，但尚未收費，會於轉換雇主成功後才向移工收取。」⁹「113年1月23日新北市訪視長○○公司安排處所(新北市三重區)：未提供飲食，不符規定。」但本案外籍漁工因休漁、停工或其他因素，居住在仲介宿舍，自行負擔食宿費，收費情形是否符合勞動基準法及契約規定、是否已經超過一般標準、是否有相關處理等，勞政單位草率應對，仍未予以查明。

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

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

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

居留證或護照委由仲介保管、4位自行保管、2位因居留證要換新，留在仲介處。」新北市政府勞工局回報勞動部相關更新資料，草率又形式，皆未敘明居留證或護照委由仲介保管之緣由，及現場訪查護照交由仲介保管之情形是否符合相關規定。

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

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

綜上所述，臺灣漁業每年捕撈季更迭時，眾多外籍漁工失去工作，即便仍在工作合約內，漁工無法收到合約所簽訂的薪資及資遣費，並多次、長時間等待工作；待工期間居住環境惡劣，又有護照或居留證由仲介保管之情形，勞動部及新北市政府長期未能警覺問題進而提供協助，卻又無法有效調查真正原因，無法落實法令對勞工權益的保障，未善盡保護勞工權益的責任、未履行國家保障勞工權益的職責，核有違失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，函請行政院督促勞動部及新北市政府確實檢討改善見復。

提案委員：紀惠容、王幼玲