

漁船勞工良好工作(Decent Work)之研究—以漁撈工作公約為基準

陳柏全*

目錄

壹、前言.....	1
貳、從陸地到海上--漁船勞工真實工作情形.....	4
參、問題討論.....	8
一、漁船勞工所面臨的問題.....	8
(一)問題統整.....	8
(二)勞動三權.....	9
二、契約問題.....	10
(一)勞動契約的相對人.....	10
(二)勞動契約涉外民事法律適用法問題.....	12
肆、漁撈工作公約(Work in Fishing Convention, 2007 (No. 188))內容.....	13
一、漁撈工作公約的由來.....	13
二、公約內容.....	15
(一)定義及範圍.....	15
(二)總則.....	16
(三)在漁船上工作的最低要求.....	17
(四)工作條件.....	18
(五)住宿與膳食.....	20
(六)醫療、健康保護與社會保障.....	20
(七)遵守與執行.....	21
三、小結.....	22
伍、台灣的因應.....	22
一、即使非締約國也應該要符合漁撈工作公約.....	23
二、各中央、地方行政機關如何因應本案.....	24
(一)外交部.....	24
(二)地方政府行政機關(例如：海洋局、勞工局).....	25
(三)勞動部.....	26
三、小結.....	27
陸、結語.....	27

* 國立臺北大學法律所財經法學組研究生，c1593572012@gmail.com。筆者感謝理律文教基金會對本議案的關注及幫助、感謝指導教授王震宇教授的指導、感謝基金會審稿委員對本文的審閱及寶貴意見，筆者文責自負。

壹、前言

近年來台灣經濟發展趨於穩定，躋身於開發中國家之前列¹，要提升至已開發國家之程度，還有很大的一步要走。追求經濟發展，雖然有助於人民生活水準的提升，不過人民生活的真實樣貌是隱藏在這些華麗數字背後，總是有許多血淚的辛酸積累，人民永遠都是沉默於現狀的嗎？其實不然，近年來許多人投入勞工團體運動²即是在訴求自己未來工作的改善，企圖尋求政府看見並渴望政府傾力協助廣大社會底層勞工。

相對於在國家領土內的勞動權益，有一群在海上工作的勞工，好似遠離所有塵囂，但卻不是身處世外桃源，反而是在人們所建立、海洋上漂泊的人間煉獄痛苦地生活著，也就是「漁船」，在上面工作的人被稱為「漁船勞工」，或是簡稱為「漁工」。捕魚這兩個字在印象中不都是滿載而歸的靠岸嗎？怎麼會跟煉獄、痛苦等字眼連結在一起，很難想像捕魚的工作會演變成如此可怕、難以見人的窘境，但是其實一切有跡可循，無所遁逃。

2018 年 7 月 17 日在國際勞工組織(International Labor Organisation, ILO)網站的首頁出現了一張照片，照片上有台灣青天白日滿地紅的國旗，這是一艘台灣漁船停泊在南非開普敦港口的照片，標題記載著：在國際勞工組織漁撈工作公約下第一艘被扣留的漁船。



圖1 福甦11號在ILO首頁

資料來源：ILO 網站

所有船舶在海上作業，不可能單憑自己力量度過短則半年長則一年的航海

¹ 根據主計處統計，我國 107 年全年經濟成長率達 2.27%，108 年預估成長率達 2.41%；108 年預估平均每人 GDP 高達 25,148 美元。行政院主計總處網站，<https://www.dgbas.gov.tw/point.asp?index=1>，最後瀏覽日：2019/01/22。

² 例如：(新聞稿)藍綠無能搞惡鬥，勞工公民站出來華航工會通過參選 2018 桃園市長聲明稿，2018 年 5 月 31 日。苦勞網，<https://www.cooloud.org.tw/node/90914>，最後瀏覽日：2019/01/22。北中南同步拉封鎖線，富士全錄工會展開罷工，2018 年 10 月 23 日。王灝中，苦勞網，<https://www.cooloud.org.tw/node/91740>，最後瀏覽日：2019/01/22。

時光，一定需要靠岸補給必需品才得以繼續作業，漁船也不例外，就是因為這樣的特性才會使台灣漁船極其惡劣的漁船工作環境向全世界曝光。這艘漁船是登記在台灣高雄的「福甞 11 號」，經由南非海事安全局（SAMSA）的檢查員依港口國管制原則³登臨檢查後發現，漁船不僅有適航性的問題，包括救生圈不堪使用、船錨無法正常操作；還有一連串漁工工作條件的疑慮，包括竟然沒有漁工名單、食物不足、安全與衛生條件惡劣、漁工與雇主的勞動契約付之闕如等等⁴。

沒想到台灣會以這樣的姿態顯現於國際知名的網站中，這可是另類的台灣之光？新聞爆發後的隔天，我國行政院也快速回應了這樣的新聞，並搶先否認「我國漁船並非違反漁業工作公約遭扣留，係適航性問題遭南非留置改善⁵」，更有「此地無銀三百兩」之嫌疑，也透漏了漁船監理上的不易。

台灣的漁船並非初例也非特例，前例包括南韓、日本漁船也是有相關報導⁶，但是他們的漁船近幾年來有逐漸改善。如此的不堪報導如同陳年傷疤一樣，病入膏肓，國際勞工組織其實有注意到這樣的問題，也嘗試要找出適合的良藥，在 2007 年時國際勞工組織通過《漁撈工作公約》(Convention.188, C188)，試圖想要以國際公約的方式讓各個會員國有一套依循的標準，以利全世界漁工的工作環境及工作條件的形成，實踐保護漁工的目的，當然公約只是最低標準，各個國家應該追求更高的標準。在 2007 年通過漁撈工作公約後，其生效門檻僅要求 10 個會員國的批准書，但達到這樣的門檻也花了十年才蒐集完成，並於 2017 年 11 月生效，在生效後的 8 個月後，躬逢其盛的台灣福甞 11 號就立即被發現惡劣的漁船狀況、糟糕的漁工工作環境。

國際勞工組織總執行長 Juan Somavia 說：「捕魚過程中，在嚴酷條件下長時間工作為了只是把食物帶到我們的市場，很多人所面臨的是特別及無法預測的危險，新的漁撈工作公約措施有助於保護他們免於受剝削⁷。」

良好工作(Decent Work)，我國學者也有翻譯成「合宜勞動」、「體面勞⁸動」、「尊嚴勞動⁹」，但都指向於同一件事情，目的都是要為了勞工建構一個良好、

³ 港口國管制原則，謂「主要在賦予港口國檢查外國籍船舶之權利，得以確立船舶的狀態、設備、人員、與操作，符合一般接受的國際規則和標準」。陳貞如，國際海事組織與中國——以港口國管制為核心，中國法研究，第 5 卷，2017 年 12 月，頁 18-19。

⁴ IOL 網 站，First fishing vessel detained under ILO Fishing Convention，https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_634680/lang--en/index.htm，最後瀏覽日：2019/1/21。

⁵ 行政院網站即時新聞澄清，我漁船並非違反漁業工作公約遭扣留係適航性問題遭南非留置改善，<https://www.ey.gov.tw/Page/F727E84105F1E83A/4d7a7eab-7045-45ba-95e8-057d56a41644>，最後瀏覽日：2019/01/21。

⁶ 蔣宜婷、李雪莉，外籍漁工逆襲，引爆紐西蘭漁業改革，報導者網站，<https://www.twreporter.org/i/slave-fishermen-newzealand-reform-gcs>，最後瀏覽日：2019/1/21。

⁷ Decent Working Conditions, Safety and Social Protection – Work in Fishing Convention No. 188 and Recommendation No. 199, International Labour Organization 2013, p.1.

⁸ 于承平、林俞均，新加坡發展尊嚴勞動對我國的啟示，台灣勞動評論，第 3 卷第 2 期，2011 年 12 月，頁 257。

⁹ 焦興鎧，規範公部門勞動關係國際勞動基準之建構，國立中正大學法學集刊第 36 期，2012 年

有尊嚴的工作環境。國際勞工組織身為聯合國下之國際組織，更有帶領著世界各國就勞動議題改善、探討、研究，其致力於改善人們的工作機會，使人們可以獲得自由、平等、安全、人性尊嚴等具有創造性的工作，良好工作的定義在於勞工權利可以獲得保障，包括擁有適當的薪水、擁有合理的社會保障¹⁰。可以衡量良好工作的十一項參考指標¹¹，包括擁有受雇機會、足夠的收入、具有生產性的工作、良好的工作時數、穩定及安全工作、平衡工作與家庭生活、公平的勞動待遇、安全的工作環境、社會保障、社會對話及職場關係、穩定且令人安心的經濟及社會脈絡。

漁船、漁工問題，表面上看似簡單，但是背後其實有非常龐大的、連動的問題待解決及分析，尤其台灣與聯合國體系下國際勞工組織的關係曖昧未明，不過當然也不能因此而卸責，反而更應該面對國際潮流下的人權議題，雖然漁船及漁工具有很多特性，導致政府不論在監理或是管制上都非常的沒有效率。

第一，漁船移動性：任何船舶都可以航行於世界海洋上的各個角落，因為範圍不固定在國家領域內，導致在監理上總是鞭長莫及，只能依賴各國間的互助，這也是問題要拉至跨國家領域的聯合國系統討論的主要原因。第二，權宜船(Flag of Convenience, FOC)又稱開放船籍(Open Registry)問題層出不窮：船舶是由其登記的船籍國為主要的管轄機關，但有許多船舶為了要獲得較低的稅負及監理程度，會選擇許多「不一樣」的國家登記，導致各國漁業行政機關難以管制；另外，在公海上的管轄是以船舶所掛之船旗為判斷的基準，當然原本沒有登記在台灣船舶更不可能披掛台灣的國旗。第三，漁船上大都是外籍移工：在漁船上的工作為勞力密集的類型，由於台灣已經歷經階段的產業轉型，勞力密集產業只好尋求外籍勞動的輸入並填補，移工們很多都到了台灣的漁船上(或是船籍國非台灣但是真實是由台灣業者營運的漁船)。第四，漁工組成複雜：漁工通常不是來自於同一個國家，台灣漁船上的漁工多來自於東南亞國家，包括柬埔寨、越南、印尼、泰國等等，漁工之間語言不通，而船東也不可能具備多國語言能力，語言隔閡讓漁工彼此間無法有信任關係，只能聽命於船東予取予求。

本文最主要的問題意識為：如何在國際勞工組織的漁撈工作公約(下稱本公約)下創造優良台灣漁船的漁工工作環境，所有的描述、章節都會圍繞在這個問題意識上，並以「福牲 11 號」事件(下稱本案)為撰寫的材料。

為了要緊扣問題意識，必須先從漁工工作真實情況談起，包括漁工如何從陸地走向海洋、如何從東南亞到台灣的漁船上、在漁船上的真實工作情況又是如何，了解真實所發生的事實後才可以就問題癥結點找尋可以下藥的發病處(第二章)。

了解之後，會發現有許多直接可以討論的法律問題，這樣的問題是不容易

10 月，頁 2。

¹⁰ Supra note 7, at p.3.

¹¹ Anker, R., Chernyshev, I., Egger, P., Mehran, F. and Ritter, J., Measuring Decent Work with Statistical Indicators. Geneva: International Labour Office. 2002. p.7.

解決的，因為語言不通、跨國家、漁船的封閉等，包括外籍漁工的勞動契約問題、具有勞動三權與否等等，清楚了解到在建構完應然面後才可以使得實然面依循發展，更了解到需要國際社會的領導與協助(第三章)。

需要尋求更高的國際公約來解決，此時再帶入由國際勞工組織主導的漁撈工作公約介紹，才可以抓住公約的精髓，本章節會先從介紹漁撈工作公約的由來談起，再著墨於公約內容的討論，最後說明如何執行公約(第四章)。

最後一章，回到台灣本身探討，企圖找到一途路徑讓為台灣工作的漁工有良好工作，台灣要如何做才可以達到公約要求、各個政府部門間又要如何協調、處理等等(第五章)，尤其監察院在 2019 年 5 月有對本案作出糾正，藉由監察院的檢討，希望可以更接近理想一點，讓廣大漁船勞工得以受惠，化解紛爭及歧異，並確立行政機關的相關因應措施。

貳、從陸地到海上--漁船勞工真實工作情形

台灣四面環海，海洋資源十分的豐富，不僅有世界有名的航運技術、造船技術，更有豐收的漁獲量，根據 2017 年漁業署的統計資料顯示，當年度的漁獲量高達 1,026,496 公噸，換算成總產值則為 902 億元¹²，相較於台灣的人口數及土地面積，能創造出如此驚人、睥睨全世界的數據，可以稱作是台灣的「海上奇蹟」。台灣雖然不得直接參加許多國際組織、事務，但在捕魚實力方面，因為強大到國際不能忽視，所以在任何國際或是區域型的漁業組織、協議時巧妙地把台灣稱為一個「捕魚實體¹³」(Fishing Entity)，如此都可證明台灣捕魚實力的強大。

捕魚工作屬於第一級產業，需要勞力的投入、長時間海上作業才可以滿載而歸。台灣的產業發展趨勢，從四、五零年代的第一級產業，演變成五、六零年代家庭工廠第二級產業，之後到現今社會是以第二級及第三級產業所掛帥¹⁴，勞力密集或是傳統農林漁牧業的從業人口是相對少的。在從事漁業人口逐漸變少的情形下，原本漁撈工作所需的勞力並沒有因此減少，於是就出現了一個非常可觀的勞力漏洞，如果沒有新的勞力來補齊，台灣的漁業必然走向黃昏，漁獲量也必然如同明日黃花，不可同日而語，因勞力漏洞而填補的還包括有製造業工人、營造業工人、看護工等等，人數暴增至數十萬¹⁵。

在這樣的情形下，首先要如何解決這樣的現象？最為根本也是最極端的解決方法是將整個勞力密集產業轉型，這樣的想法就目前科技發展而言還無法實踐，

¹² 行政院農業委員會漁業署，106 年(2017)漁業統計年報，2019 年 2 月修改。網址：<http://www.fa.gov.tw/cht/PublicationsFishYear/index.aspx>，最後瀏覽日：2019/3/10。

¹³ 李雪莉、林佑恩、蔣宜婷、鄭涵文，血淚漁場：跨國直擊台灣遠洋漁業真相，行人出版社，2 版，2017 年 4 月 25 日，頁 103。

¹⁴ 行政院經濟建設委員會編著，台灣經濟發展歷程與策略，行政院經濟建設委員會，初版，民國 102 年 10 月，頁 31。

¹⁵ 孫友聯，移動中的剝削：臺灣外勞人權問題剖析，臺灣人權學刊，第 2 卷第 2 期，2013 年，頁 115。

人類漁業幾千年來的發展本身就有其光與影，不可能不付出勞力就想要獲得漁貨。另外一種解決方法就是直接面對勞力短缺問題，直接填補人力的短缺，從這幾年來的觀察，所採用的方法就是找其他國家的勞力來填補我國的勞力漏洞¹⁶，並且將引進外籍移工法制化，台灣在 1990 年第一次以專案的方式引進合法移工，更在 1992 年通過就業服務法，明文規定可以聘用移工的產業和條件¹⁷。這些外國進口的勞工，有些人簡稱「外勞」，這樣的詞彙彷彿在區別在內與在外，並有歧視之嫌；有學者更合適的稱呼為「外籍移工」或是「移工」¹⁸，本文從之。

這樣的工人們，通常來自東南亞國家，例如越南、柬埔寨、寮國、泰國；而勞力需求方其實也不僅有台灣，還包括有南韓、日本等相對發展較為先進的國家¹⁹。又，在漁工領域，中國則是一個特殊的例子，最近幾年在極其快速的發展之下，使得中國由原本勞力供給方變成勞力需求方，本來台灣、南韓或是日本的船上看得見中國籍的漁工，但是近幾年來已經大部分由東南亞漁工取代²⁰。

普通的外籍移工如果是在台灣島上工作，相對的簡單明瞭，相關的勞動權益也比較好在台灣本島遵循，而且行政機關監督方面也比較好就近管理，甚至是開罰、追查企業有任何違反法規之處，例如違反勞基法的規定；相對於在船上工作的「外籍漁工」或是「漁工」，漁工們在哪裡上船、漁工們如何簽訂勞動契約、在船上工作環境如何受到行政機關的監督等等都有問題，行政機關的監督鞭長莫及，就此看來對漁船法規的拘束在實然面有淪為具文的可能，但是法律不應該屈服於如此之不便，反而更要挺身而出，積極去面對應然面所應具備的條件。

究竟東南亞漁工如何從他們的國家到台灣的漁船上？當然，方法有很多種，在這裡所述的是在資料上所看到的危險方式。台灣的船東或稱為船老闆，在台灣若有招募船員的需求，他會隨即向周遭所認識的人詢問，看有沒有人要當他的漁工，可想而知的是，僅從自己身邊詢問可以接觸到的人並不多，這時就衍生出另外一種職業，也就是仲介，居間介紹工作機會的人，藉由滿足勞力供給者及需求者而獲取報酬是他的工作目的，藉由平時所建立起來的管道，所接觸的人也比較寬廣，可能遍及了全台灣，消息傳輸，願者上鉤。但是，如同上述，台灣的勞力密集產業缺乏勞動力，仲介之手不僅只會在國內招手，也同時地伸往離台灣不遠的鄰近國家，尤其是東南亞國家²¹。

由於國家跟國家之間的距離，除了物理上的幾百公里之距離外，也同時具有抽

¹⁶ 黃明和，從國際漁業勞動規範探討我國漁船船員勞動法制問題，律師雜誌，第 306 期，2005 年 3 月，頁 59。

¹⁷ 曾熾芬，引進外籍勞工的國族政治，台灣社會學刊，第 32 期，2004 年，頁 13-14。

¹⁸ 藍佩嘉的個人網站，種族歧視修辭學，<http://homepage.ntu.edu.tw/~pclan/columns/05-racism.html>，最後瀏覽日：2019/3/10。

¹⁹ 許仁碩，日本移工開國策？戳破「假實習真勞動」的壓榨自欺，2018 年 11 月 16 日，https://global.udn.com/global_vision/story/8663/3453089，最後瀏覽日：2019/3/10。

²⁰ 李雪莉等，同註 13，頁 38-39。

²¹ 藍佩嘉，跨國灰姑娘：當東南亞幫傭遇上台灣新富家庭(臺大九十週年校慶版)，國立臺灣大學出版中心，初版，2018 年 11 月 1 日，頁 41。

象上的文化、語言差距，台灣的仲介首先找到的也是各國的仲介²²，藉由當地的優勢而傳播訊息、吸收潛在的勞力人口。在地的仲介所在地大多位於每個國家的大城市²³，城市的組成並非第一級產業的人口，故當地的仲介又必須尋找位於鄉下地帶、地處偏遠的鄉村小鎮，在那裡才有所謂的潛在勞力人口，在鄉村時的仲介代言人又被稱為「牛頭²⁴」，他的角色其實也是仲介，只是因為他熟諳小鄉鎮，取得當地人民較多的信任，但是牛頭是不是真的值得信賴還是也是一個賺錢工具，那就是另外一層問題了。

沒有太多工作機會的鄉村，當地的有為青年為了支持家裡的經濟通常不會查證資訊是否正確²⁵，也沒有太多前輩經驗可以依循，在牛頭的大力鼓吹之下，無論摻入了多少老王賣瓜的成分，就這樣連哄帶騙地將這些年輕人推進不可知的海上世界²⁶，幸運的人遇到有良心的船東；不幸的人只能任憑海浪的拍打襲擊在海上沒有陽光的辛勤勞動，更可怕的並不是暈船、身體不適的問題，而是精神上沒有寄託的折磨，精神上的疲憊會連滾帶利的每天壓在自己的心裡，猶如慢性病的一點一滴侵蝕，消磨殆盡。

為何說是用騙的手法？船上工作的辛苦，牛頭其實心知肚明，只是如果據實說明，根本就找不到任何願意上船的人，牛頭依靠抽成的生意也就不能成交。更有甚之，漁工在上船前並沒有取得任何關文件，就會被趕鴨子上架似地衝促出航，不只所持有的船員證是假的，連介紹工作的仲介所都沒有合法登記取得營業執照²⁷，這樣的工作當然不會有任何保障。

在真正踏上漁船之前，為了要符合政府的規定，漁工要先通過健康檢查，為了完成健康檢查，需要安置漁工們在一個特定的地方，非常令人震撼的是這樣的岸置所有如監獄²⁸，基本生活所需物品竟然被標上高於市價的價格，而且不僅活動空間狹小，漁工們也不能自由活動，等於一離開家裡就葬送了自由。

在台灣的漁船上，組成的人員中，船長、大副通常為台灣人，其負責掌舵、航行、管理、發號命令、尋找漁群；剩下的人員幾乎都是漁工，漁工之中又會有船長所指派的幹部，長久下來漁工間也會有階級之分，船長為了管理方便，所找的幹部當然也都是聽話、不反抗的漁工，又因為漁工跟漁工之間的國籍不同、語言不通、文化背景不相似、信仰不一樣，又加上有幹部以及非幹部的階級之分²⁹，漁工間難以有互相信任之基礎，更遑論要一起在船上互相討論如何才能不被剝削，

²² 李雪莉等，同註 13，頁 40。

²³ 李阿明，這裡沒有神：漁工、爸爸桑和那些女人，時報出版出版社，初版，2018 年 9 月 18 日，頁 221。

²⁴ 朱文國，臺、越仲介越南勞工業者之經營手法，國立臺北大學犯罪學研究所碩士論文，2015 年，頁 61。

²⁵ 李雪莉等，同註 13，頁 42。

²⁶ 王宏仁，台灣—越南間的外勞仲介機制，台灣國際勞工協會網站，<http://www.tiwa.org.tw/blog/index.php?itemid=94>，最後瀏覽日：2019/3/20。

²⁷ 李雪莉等，同註 13，頁 60。

²⁸ 張和強、廖俐瑜，船與岸：最後一代中國大陸漁工縮影，報導者網站，<https://www.twreporter.org/a/china-migrant-fisherman>，最後瀏覽日：2019/3/21。

²⁹ 李阿明，同註 23，頁 80-82。

只能任憑船長的指示在船上辛勞地工作著。

漁撈工作的特性，第一，漁船空間的有限把人們完全聚集在一個四面海洋的小型空間裡，猶如軟禁，除非短暫的停靠港口，踏上陸地，不然並沒有任何喘息的空間；第二，為了要獲得大量漁貨以填補航行成本，只要遇到有魚群出沒，就算漁工正在休息，也會突然被船長或是幹部叫醒並且直接投入工作，在沒有任何模式的工作規則下，生活作息紊亂、休息不夠、難以負荷的高工作時數都是常態³⁰；第三，漁船狹小，空間被大量的利用來存放漁貨、捕魚工具、糧食而不是被規畫為漁工的生活空間³¹；第四，薪水低廉，大多數的外籍漁工月薪介於 300 美元到 450 美元之間，折合台幣大概 9000 元到 13500 元之間³²，我國每月基本工資於 2019 年起調整為 23,100 元³³，還要低很多。第五，長期遠離家庭及一般社會，船員與其家庭、社會之連帶因為船舶在海上的地理因素而被切割，關於教育、自身發展、人格養成都會受有影響，一般學理上又稱「離家庭性」或「離社會性」³⁴。

政府管理漁船是必須的，是行政權的所應該要掌握的，台灣的農委會漁業署是漁業的主管機關，在法規上也有相關法規規範授權或是直接訂明在法律中，在實務運作上漁業署也會尋求漁會的協助³⁵，來幫助整個漁業行政的管理、監督與執行³⁶。

不過，道高一尺，魔高一丈，還是有很多種方式可以逃離行政機關的監督，在一般船舶的管理，會以這艘船的登記船籍國為依歸³⁷，也因此才可以懸掛登記國家之船旗³⁸，是為了維持公海秩序的最重要原則³⁹，漁船當然也不例外。海洋法

³⁰ 謝孟穎，坐牢 18 年也要殺死船長！台籍漁船奴工：才睡 3 個小時，工作鈴聲又響起...，2018 年 5 月 25 日，風傳媒網站，https://www.storm.mg/article/441688?srcid=7777772e73746f726d2e6d675f31636566636135366466653131346362_1559157118，最後瀏覽日：2019/3/21。

³¹ 顏寧，直擊太平洋鮪魚業 曝光漁工辛酸生活，2015 年 08 月 27 日，環境資訊中心網站，<https://e-info.org.tw/node/109741>，最後瀏覽日：2019/3/21。

³² 李阿明，同註 23，頁 77。

³³ 基本工資之制訂與調整經過，勞動部網站，<https://www.mol.gov.tw/topic/3067/5990/13171/19154/>，最後瀏覽日：2019/6/21。

³⁴ 林良榮、王漢威，論我國與日本漁船船員之僱用政策與法制建構--兼論外國籍漁船船員之勞動保護，臺灣海洋法學報第 24 期，2016 年 12 月，頁 7。

³⁵ 漁會法第 1 條：「漁會以保障漁民權益，提高漁民知識、技能，增加漁民生產收益，改善漁民生活，促進漁業現代化，並謀其發展為宗旨。」漁會法第 4 條：「漁會之任務如左：……八、協助設置、管理國外漁業基地及有關國際漁業合作。……十七、接受政府或公私團體之委託事項。」

³⁶ 藍科正，遠洋漁船聘僱外籍船員勞動條件權益保障之研究，勞資關係論叢，第 20 卷 1 期，2018 年 6 月，頁 45。

³⁷ 1986 年聯合國船舶登記條件公約第 4 條：「1、每個國家，不論是沿海國或內陸國，均有權使懸掛其國旗的船舶在公海上行駛。2、船舶具有其有權懸掛的旗幟所屬國的國籍。3、船舶應僅懸掛一國的旗幟航行。4、根據第 11 條第 4 和 5 款以及第 12 條規定，任何船舶均不得同時在兩個或兩個以上國家的船舶登記簿上登記。5、除所有權確實轉移或變更登記的情況外，船舶在航程中或在挂靠港內不得更換其旗幟。」船舶法第 5 條：「(第一項)本法所稱中華民國船舶，指依中華民國法律，經航政機關核准註冊登記之船舶。……」

³⁸ 船舶法第 6 條：「非中華民國船舶，不得懸掛中華民國國旗。……」

³⁹ 江世雄，公海漁業資源之管理問題與其對策：以權宜漁船與 IUU 漁業為中心，問題與研究，

公約及公海公約雖然謂船旗國與船舶間必須要有「真正的連結」⁴⁰ (genuine link)，但是公約又沒具體說明何謂真正的連結，導致是否具有如此的關係完全由船旗國自行判斷，這就產生了一個很容易規避的方式，那不在管制程度高的國家登記為船籍國就可以避免行政權的管理，造就了在海上有許多「表裡不一」的船舶出沒，也就是說一艘船背後的真實營運人或是船東根本就不是其船籍國之人，只是為了規避法律才走如此下策。在實務上要規避管制的船舶層出不窮，這樣的船舶被稱為「權宜船」⁴¹ (Flag of Convenience, FOC) 又稱開放船籍 (Open Registry)，在國際上可是惡名昭彰，進一步促成許多 IUU 漁業行為⁴² (IUU Fishing: Illegal, Unreported, Unregulated Fishing)，公海上的漁業資源面臨耗竭的問題⁴³，在台灣的港口出沒的漁船也有屬於如此的權宜船，真實的船東是台灣人，可是船籍國登記的卻是在某不知名的太平洋島國上，實務上主要的權宜船籍國例如巴拿馬、賴比瑞亞、馬紹爾⁴⁴，而漁貨也通常都是在台灣的港口所卸載，賺的是台灣錢，但是卻可以一點都不按照台灣的法規運作，而漁工們卻在這樣的漁船上工作著，沒有任何的保障，也難以尋求救濟。

參、問題討論

一、漁船勞工所面臨的問題

(一)問題統整

漁船上的工作很常被描述成「3D 產業」⁴⁵，也就是骯髒 (Dirty) 的工作環境、危險 (Dangerous) 又辛苦 (Difficult) 的工作條件，這類型具有高度職災風險正是多數台灣人不願意從事的工作。更有論者把距離家裡遠 (Distance) 的特性一併納

第 49 卷第 4 期，民國 99 年 12 月，頁 36。

⁴⁰ Convention on the High Seas Article 5: There must exist a genuine link between the State and the ship; in particular, the State must effectively exercise its jurisdiction and control in administrative, technical and social matters over ships flying its flag.; United Nations Convention on the Law of the Sea Article 91: There must exist a genuine link between the State and the ship.

⁴¹ 李佳逸、張志清、包嘉源、呂頌揚，由各國航運稅制論我國因應之道，航運季刊，18 卷 3 期，2009 年 9 月，頁 92-93。包嘉源，亞洲鄰近國家海運發展政策分析，航運季刊，23 卷 1 期，2014 年 3 月，頁 60。

⁴² 陳志祥，我國「投資經營非我國籍漁船管理條例」之評論——兼論刑罰制裁手段之適當性，臺灣海洋法學報，第 8 卷第 2 期，2009 年 12 月，頁 142。

⁴³ 江世雄，同註 37，頁 49。

⁴⁴ 蔡季廷，論中國的綠色航運政策與國際海事組織規範衝突——以船舶溫室氣體減排為中心，中國法研究，第 5 卷，2017 年 12 月，頁 93。

⁴⁵ 藍佩嘉，同註 21，頁 45。

人，就變成「4D 產業⁴⁶」。

從第二章所看到漁工在船上工作的事實，可以發現有許多問題，包括有：境外聘僱的外籍漁工有無受我國法令保護、工資低廉、工時太長、仲介品質不一、保險不完善⁴⁷、生活空間狹小不堪、臨時岸置所的簡陋、對於勞動契約的不理解、船上未備有漁工名單、可否獲有充足的醫療等等，罄竹難書，更加令人擔憂的是因為權宜船的盛行，各國政府難以遏止歪風，難以即時指正漁船上任何違法之處，總總問題都是漁撈工作公約想要解決的，試圖以國際公約的形式去影響會員國的法律訂定，藉由法律的良好規劃與討論，可以發揮決定性的功效，擺脫 3D、4D 產業的譏笑，這些問題正好都包含在漁撈工作公約的條文裡，第四張會有所論述。

一句有名的法諺謂：「法律不保護讓權利睡著的人。」理想上，如果漁工們能團結起來在漁船上一同對抗不合理、完全掌握並了解自己勞動契約上的權利義務法律關係，似乎就可以更快速的擺脫不幸。但是實際情況總是難以預料，當然筆者並不是理想主義者，此時更需要國際組織、政府、非政府組織第三方的介入，加以監督。第三章雖然依歸在集體勞動權及私法契約上理想的討論，但也試圖打破過於理想的狀況。

(二)勞動三權

所謂的「勞動三權」，其實是「團結權」、「團體協商權」、「爭議權」三者的總稱⁴⁸。第一，團結權：指的是保障勞工自由組織工會、運作工會⁴⁹的權利。第二，團體協商權：指的是勞工有可以透過工會這個團體，來與公司針對勞動條件等議題進行協商的權利。第三，罷工權：當有勞資爭議事件發生時，勞工可以在符合一定要件下以罷工的手段，組織集體行動抗議的權利。釋字的 373 號解釋理由書中有明文提及勞工的勞動三權。

在本案勞動三權完全不能發揮其作用，或者可以說事實上發揮不了作用，成為一種「事實上不能」的狀態⁵⁰。關於團結權與團體協商權，漁工們在船上的語言不通，更不可能有工會的組成可能，而且這樣的工會是存在於何地，要如何跨國的使工會可以向僱主施壓也是一項難題，除非「漁工公會」在兩國間已經發展有一定的歷史，要不然突然地組成恐怕也只會淪為資本家的傀儡。罷工權就更難以主張了，長時間在海上的封閉狀態，不論是空間還是地域就這麼狹小，在完全由船東掌握漁船的情況下主張罷工這個集體向僱主施壓的權利，非常難以想像。

⁴⁶ 藍科正，同註 36，頁 31。

⁴⁷ 蕭仰歸、李文良，國際海上勞動公約對我國勞動法制之衝擊，台灣國際法季刊，第九卷第一期，2012 年 3 月，頁 221。

⁴⁸ 焦興鎧，規範外籍勞工國際勞動基準之發展趨勢--兼論對我國之影響，月旦法學雜誌，第 90 卷，2002 年 11 月，頁 219。

⁴⁹ 焦興鎧，美國規範集體勞資關係法制之困境及相關改革倡議之研究--以受僱者自由選擇法草案為探討中心，月旦法學雜誌，第 214 卷，2013 年 3 月，頁 138-140。

⁵⁰ 成之約，漁業勞動政策立法發展方向之初論，勞資關係論叢第 2 期，1994 年 12 月，頁 128-129。

既然集體勞動權可以發揮的空間有限，那如果有行政上管制的強制力，應該就比較有可能可以促進漁工的勞動權利吧。並非不可，只是執行上要如何執行，方法的擇取問題而已，若主張以勞動檢查為監督的方法，一樣礙於船舶的移動性要由政府的執法人員以瞬間移動的方式登臨船舶檢查不具可執行性，況且若通知船東即將登臨檢查，也會因此打草驚蛇。較有可能的勞動檢查方法，是待船舶進港後的登臨檢查，但時間上也有機會讓船東動手腳，故成效如何有待觀察。在一定比例的船舶上會有所謂的「漁場觀測員、漁業觀察員」存在，此即是一種方法監督漁船的運作，不僅包括在哪裡捕魚、船上設備是否具備適航性、漁工的生活環境勞動條件如何等等，都是觀察員可以就近在船上觀察並紀錄的，但是觀察員的工作非常多元，包括有調校漁船作業紀錄報表資訊、採集之生物樣本、在海上對船長進行法規宣導、支援國內沿近海漁業管理及作業資料蒐集⁵¹，在如此工作要求之下，是否可以完善監督並改善漁工的工作，有待發展。

二、契約問題

(一)勞動契約的相對人

完成雇主所交代的勞務而獲得報酬，屬於僱傭契約，在勞動法上稱之為勞動契約⁵²，兩者皆屬於屬人性較高的勞務契約性質，也就是在僱主的指揮監督下工作，相對於委任契約、承攬契約的高度自主性，勞動契約有較高的從屬性，從屬於僱主而完成一定的工作⁵³。

就第二章所述，漁工所簽訂的勞動契約，經過重重的仲介、居間，究竟法律關係歸屬於誰，在語言隔閡下是否能傳遞當事人的真實意思，著實令人感到疑慮，以下為契約關係的簡略圖。

⁵¹ 楊豐榮，我國漁業觀察員計畫執行成果，農政與農情，農委會漁業署，民國 98 年 12 月，<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=20755>。

⁵² 邱羽凡，保險業務員法律地位之再檢討--以釋字第 740 號解釋為中心，月旦法學雜誌，第 285 卷，2019 年 2 月，頁 128。

⁵³ 林佳和，勞工定義：古典還是新興問題？從保險業務員談起，月旦法學雜誌，第 245 卷，2015 年 10 月，頁 22。



圖2 層層仲介關係圖

資料來源：本文繪製

在這樣的關係之下，誰是勞動契約的相對人，僱主要負起契約責任上的給付報酬義務，當然也享有收受勞務的權利；而受僱人則要負起給付勞務的義務相對的也有收受報酬的權利⁵⁴。在這樣的法律關係裡，真正發出契約之意思表示的要約、承諾之相對人而有勞務需求或供給者，應該是僱主及受僱人，也就是船東與漁工，無論中間隔了多少層仲介⁵⁵，契約關係應該只存在於船東與漁工之間⁵⁶。

仲介，這個詞語並非為我國民法所使用的詞彙，而是「居間」，依據民法第 565 條規定：「稱居間者，謂當事人約定，一方為他方報告訂約之機會或為訂約之媒介，他方給付報酬之契約。」也就是說，在僱主與受僱人之間的仲介或是牛頭存在著許多居間契約，僱主與國內仲介一個，國內仲介與國外仲介又一個，國外仲介與牛頭又一個，在一層又一層的機會介紹之下才來到勞動契約的當事人。所以在討論這個問題的時候要非常小心謹慎地使用語彙，彼此之間的契約關係較為複雜，但是只要釐清所指示的是哪一個契約，勞動契約還是居間契約，就可以很清楚明白的知道法律關係在何處。

又，因為僱主與國外的仲介所使用的語言不一樣，是否會影響意思表示的扭曲，或是有所翻譯上的增刪減補則是另一個問題，就初步的理解，依據民法第 98 條的規定：「解釋意思表示，應探求當事人之真意，不得拘泥於所用之辭句。」仲介僅是在代理僱主為意思表示之法律行為，當事人之真意存在於僱主與船東之間。

另一個更困難的問題是究竟勞動契約有無成立、生效，因為在仲介的多次轉移或是翻譯落差，到受僱人時所接收到的意思表示可能跟他所承諾的意思有所落差，若如此，意思表示是否一致⁵⁷，則會有所疑義。惟在上船之前的意思表示就

⁵⁴ 陳建文，員工分紅的勞動法問題，月旦會計實務研究，第 14 卷，2019 年 2 月，頁 43。

⁵⁵ 林泰誠、蔡豐明、田淑君，臺灣地區僱用外籍漁業勞工有關問題與勞工管理政策之探討，航運季刊第二十卷，第 4 期，民國 100 年 12 月，頁 66-67。

⁵⁶ 蕭仰歸、李文良，同註 47，頁 193。

⁵⁷ 民法第 153 條：「(第一項)當事人互相表示意思一致者，無論其為明示或默示，契約即為成

算有瑕疵或是不生效，受僱人在上船幫僱主服勞務後，會有「意思實現⁵⁸」之可能。這裡產生的疑問非常之多，例如牛頭所為之意思表示是否有陷入詐欺、脅迫？但是這些疑問並非本文所想要聚焦者，故只能先提出，以免討論開花。

(二)勞動契約涉外民事法律適用法問題

僱主來自台灣，受僱人則為海外東南亞漁工，凡涉及我國人與外國人或是外國的私法或是商法法律關係，皆有適用涉外民事法律適用法的必要，才可以決定解決紛爭產生時的準據法⁵⁹，依據準據法的擇取，才可以釐清實體法上的法律關係。

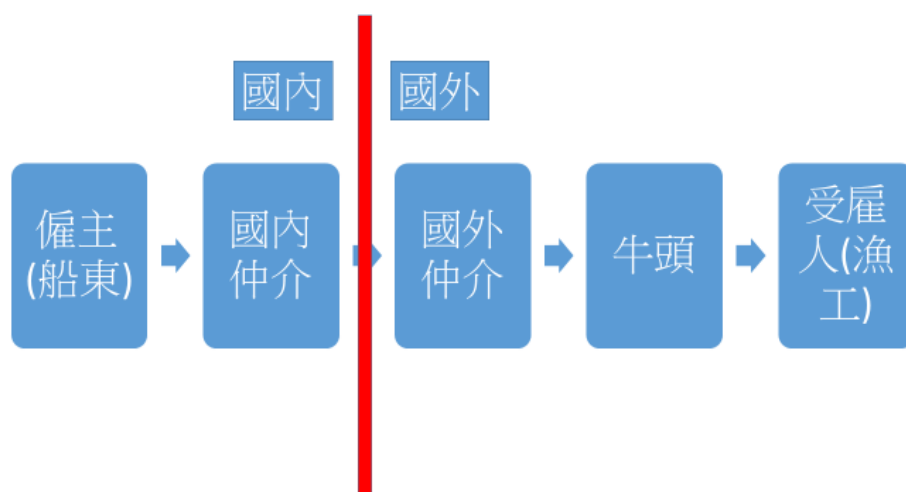


圖3 仲介間跨國界因素

資料來源：本文繪製

本案最大的問題就是勞動契約的準據法問題，要處理這樣的涉外民事案件，首先要確定的是這樣的案件是屬於民事或是商事案件，本案即屬於契約上的民事案件⁶⁰，並無疑問；再來要定性法律問題，本案所涉及勞動契約成立、生效與否的問題，包括契約成立的形式要件也包括實質要件，兩者皆成立之後才有可能生效。

定性完之後，要討論連繫這個法律問題與準據法選擇間的因素，簡稱「連繫因素」，在契約的形式要件上，規定在我國涉外民事法律適用法第 16 條：「法律行為之方式，依該行為所應適用之法律。但依行為地法所定之方式者，亦為有效；行為地不同時，依任一行為地法所定之方式者，皆為有效。」在形式要件的討論上，此為「場所支配行為論」、「行為地法主義」的具體表徵，本條文所採用者為

立。……」

⁵⁸ 林佳和，勞工主動辦理離職或雇主終止勞動契約之真意？／最高法院判決九八台上三六八，第 127 卷，2009 年 5 月 1 日，頁 244。

⁵⁹ 陳榮傳，由國際私法觀點論涉外勞動契約(上)，月旦法學雜誌，第 166 卷，2009 年 3 月，頁 73。

⁶⁰ 陳榮傳，同註 59，頁 78。

盡量使法律行為有效的原則⁶¹，較為彈性的擇法規則，不論行為地是否相同或是不同，只要有符合行為地其中一地的法律形式要件，即可使法律行為有效。

拉回本案來看，本案的行為的不只在一處，包括發出要約的國內以及接受要約並加以承諾的國外，惟若就我國民法規定而言，本案的契約形式要件是符合的，依據我國民法的 153 條第一項規定。

而就實質要件的討論上，規定在涉外民事法律適用法第 20 條：「(第一項)法律行為發生債之關係者，其成立及效力，依當事人意思定其應適用之法律。(第二項)當事人無明示之意思或其明示之意思依所定應適用之法律無效時，依關係最切之法律。(第三項)法律行為所生之債務中有足為該法律行為之特徵者，負擔該債務之當事人行為時之住所地法，推定為關係最切之法律。但就不動產所為之法律行為，其所在地法推定為關係最切之法律。」原則上一開始是依據當事人之意思定其應適用之法律，也就是第一項的規定；若當事人無明示之意思或其明示之意思依所定應適用之法律無效，此時應依據關係最切的法律⁶²，此為同條第二項的規定，又何謂關係最切則規定在同條第三項，則需視法律行為所生之債務而定，並以「該債務之當事人行為時之住所地法」為準據法。

以本案來說，若是契約上已有明定應適用之法律，則應直接適用之，此為當事人之意思；但若無特別明示或所明示適用之法律無效，則依據關係最切之法律，也就是當事人負擔債務之所在的，在本案來說即是在台灣的漁船上。

在漁業署網站⁶³上，有境外僱用非我國籍船員服務契約範本給我國所有聘僱境外漁工的公司、漁會、公會、漁業團體參考，雖然沒有如同定型化契約上對於應記載、不得記載事項的強制力，但也有相當的參考價值。其中第十條規定了糾紛解決方式，第三款就準據法有明訂：契約雙方同意以中華民國法律為準據法，並以台灣某地方法院為本案之第一審管轄法院。但不得排除民事訴訟法有關法院管轄之規定。

肆、漁撈工作公約(Work in Fishing Convention, 2007 (No. 188))內容

一、漁撈工作公約的由來

國際勞工組織大會於 2007 年 5 月 30 日在日內瓦舉行其第 96 屆會議，會議中認為全球化對漁業有深遠的影響，以對勞動權益非常重要的 1998 年《關於工

⁶¹ 黃裕凱，國際私法，五南圖書出版，初版，2013 年 4 月 22 日，頁 422。

⁶² 黃裕凱，同註 61，頁 246。

⁶³ 境外僱用非我國籍船員服務契約範本，漁業署網站，<https://www.fa.gov.tw/cht/Announce/content.aspx?id=505&chk=81c98f6c-38da-4ebb-8c13-92fb85b529a2¶m=pn%3D2>，最後瀏覽日：2019/6/8。

作中的基本原則和權利宣言⁶⁴》為中心展開討論，尤其是針對 1981 年職業安全和衛生公約、1985 年職業衛生設施公約，其中比較需要注意的是 1952 年社會保障(最低標準)公約，並認為該公約第 77 條⁶⁵的規定不應該成為會員國在社會保障下將保護擴展到漁工的一個障礙。

大會認為：第一，與其他職業相比擬，漁業是一個相當危險的職業，應該參考 2003 年海員身份證公約，以利於促進漁民良好的工作條件、漁民工作上的權利。第二，依據 1982 年聯合國海洋法公約，需要修訂國際勞工大會所通過的以下關於漁業的國際公約，包括 1959 年(漁民)最低年齡公約、1959 年(漁民)體格檢查公約、1959 年漁民協議條款公約⁶⁶、1966 年(漁民)船員住宿公約等等⁶⁷，更新這些公約不僅是要幫助世界上的漁民，特別是在小型船舶上工作的漁工⁶⁸。第三，漁撈工作公約的目的是保證漁工在漁船上享有體面的工作條件，包括船上工作的最低要求、良好工作條件、住宿和膳食、職業安全和衛生保護、醫療和社會保障

⁶⁴ 「此為確立國際勞工組織之原理與政策權三大宣言之一，三大宣言包括有 1944 年費城宣言、1998 年工作中基本原理與權利宣言及 2008 年公平全球化之社會正義宣言。1998 年的工作中基本原理與權利宣言，認為各種勞動基準中有 4 種核心的勞動權利：結社自由、去除強迫勞動、廢除童工、僱傭契約非歧視原則。以 8 種基本公約的形式，要求會員國以誠信方式尊重、推動和實踐它，包括 1930 年 29 號禁止強迫勞動公約、1948 年 87 號保護組織工會權利公約、1948 年 98 號組織及集體協商公約、1951 年 100 號同工同酬公約、1957 年 105 號廢除強迫勞動公約、1958 年 111 號消除就業與職業歧視公約、1973 年 138 號最低就業年齡公約、1999 年 182 號禁止惡劣形式童工勞動公約。」焦興鎧，國際勞動基準之最新發展趨勢--以國際勞工組織之近期努力為例，財團法人國家政策研究基金會網站，<https://www.npf.org.tw/2/5213>，最後瀏覽日：2019/6/8。

⁶⁵ Article 77 : 1. This Convention does not apply to seamen or seafishermen; provision for the protection of seamen and seafishermen has been made by the International Labour Conference in the Social Security (Seafarers) Convention, 1946, and the Seafarers' Pensions Convention, 1946. 2. A Member may exclude seamen and seafishermen from the number of employees, of the economically active population or of residents, when calculating the percentage of employees or residents protected in compliance with any of Parts II to X covered by its ratification.

⁶⁶ 漁撈工作公約附件二顯然多於 1959 年漁民協議條款公約所定的內容，包括：漁民姓名、出生日期或年齡及出生地點；簽訂協議的地點和日期；漁民所工作漁船的名稱和註冊號碼；雇主或漁船船東或與漁民簽署協定其他方的姓名；要完成的航行，如果在簽訂協定時能確定的話；漁民受聘或參與工作的身份；如果可能，要求漁民上船工作的地點和日期；提供給漁民的供給，除非國家法律或法規規定了一些另外的體系；工資數額，或如果報酬按分成計算，分成數額及計算分成的方法，或者如果報酬是用合併的方式，工資數額和分成數額及計算後者的方法，以及任何達成一致的最低工資；終止協議及其條件；出現與工作相聯的疾病、受傷或死亡時，漁民應享受的保護；凡適當時，帶薪年休假天數，或者如果使用公式計算休假時，其計算公式；凡適用時，雇主、漁船船東或漁民工作協定的其他簽署方應向漁民提供的健康和社會保障及待遇；漁民的應享遣返權利；凡適用時，提及集體談判協定；根據國家法律、法規或其他措施，最低休息時間；國家法律或法規可能要求的任何其他細節。

⁶⁷ Article 46 : This Convention revises the Minimum Age (Fishermen) Convention, 1959 (No. 112), the Medical Examination (Fishermen) Convention, 1959 (No. 113), the Fishermen's Articles of Agreement Convention, 1959 (No. 114), and the Accommodation of Crews (Fishermen) Convention, 1966 (No. 126).

⁶⁸ Preamble : Taking into account the need to revise the following international Conventions adopted by the International Labour Conference specifically concerning the fishing sector, namely the Minimum Age (Fishermen) Convention, 1959 (No. 112), the Medical Examination (Fishermen) Convention, 1959 (No. 113), the Fishermen's Articles of Agreement Convention, 1959 (No. 114), and the Accommodation of Crews (Fishermen) Convention, 1966 (No. 126), to bring them up to date and to reach a greater number of the world's fishers, particularly those working on board smaller vessels.

⁶⁹，應採用國際公約的形態，如此才能聚合世界各國以本公約為標竿。

如何生效則直接規定在公約第 48 條⁷⁰：「(第一項)本公約須僅對其批准書已經國際勞工局局長登記的國際勞工組織會員國具有約束力。(第二項)本公約須在其中 8 個會員國為沿海國的 10 個會員國的批准書已經局長登記之日起 12 個月後生效。(第三項)此後，對於任何會員國，本公約須在其批准書已經登記之日起的 12 個月後生效。」

公約於 2007 年 6 月 14 日通過，2007 年起簽署的國家包括：安哥拉、阿根廷、波斯尼亞和黑塞哥維那、剛果、愛沙尼亞、法國、摩洛哥、挪威、南非、立陶宛，其中第 10 個國家立陶宛已於 105 年 11 月 16 日完成簽署，該公約於 106 年 11 月 16 日正式生效實施⁷¹。

二、公約內容

國際勞工組織第 188 號公約關於漁撈工作，就總體系而言，分成九章，包括第一章定義和範圍、第二章總則、第三章在漁船上工作的最低要求、第四章工作條件、第五章住宿與膳食、第六章醫療、健康保護與社會保障、第七章遵守與執行、第八章附件一、二、三的修訂、第九章附則；並有附件三則，附件一為測量單位的等同、附件二為漁民工作協議、附件三為漁船住艙。主要內容為第一章到第七章，第八章闡述需要增訂附件的必要，附件的目的是在討論相關概念上的更細緻說明，又第九章的附則是在交代本公約的來龍去脈，以下分別論之。

(一)定義及範圍

1. 定義

公約首先定義許多專有名詞，才可以統一某些概念，在公約第一條裡揭示許多。其中，跟本文相關者如下：

第一，本公約所定義的漁撈工作只限於「商業捕魚」，商業捕魚係指所有捕魚作業，在河流、湖泊或運河上的捕魚作業也包括在內，不是僅指稱海洋上的漁撈工作，但是排除維持生計的捕魚和娛樂性捕魚兩種私人領域內的捕魚行為。

第二，本號國際公約並不能干涉各國內政事務，但具有指引各國法規規範的

⁶⁹ The Work in Fishing Convention, 2007 (No. 188): Getting on board, International Labour Organization, First edition 2013, p.7.

⁷⁰ Article 48 : 1. This Convention shall be binding only upon those Members of the International Labour Organization whose ratifications have been registered with the Director-General of the International Labour Office. 2. It shall come into force 12 months after the date on which the ratifications of ten Members, eight of which are coastal States, have been registered with the Director-General. 3. Thereafter, this Convention shall come into force for any Member 12 months after the date on which its ratification is registered.

⁷¹ Ratifications of C188 - Work in Fishing Convention, 2007 (No. 188), https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312333, Last visited 2019/6/8。

訂定，要發展相關法規、條款有賴於各國相當業務機關，所以其也針對主管機關作定義，「主管機關」係指就有關係款的主題事項有權發佈和執行法規、法令或其他有法律效力的指令的部長、政府部門或其他機關。

第三，「漁船船東」，漁船的所有者當然屬之，本公約採廣義說，也包括從所有人身上承接漁船作業責任的任何組織或個人，例如管理者、代理人或空船租用人。在承擔漁船責任的同時，同意接受根據本公約在漁船所有者身上的職責和義務，不論其是否代表漁船船東履行職責。

第四，「漁民」係指受雇在任何漁船上，或以任何身份或者為了從事一項職業而參與漁船上工作的所有人員，包括船上根據捕獲物分成獲取報酬的人，但不包括領航員、海軍人員、長期為政府工作的其他人員，以及上漁船執行工作的陸上工作人員和漁場觀測員。

第五，「漁民工作協議」係指僱傭契約、協議條款或其他類似的安排，或其他管理漁民在船上的生活和工作條件的契約。

第六，「漁船」或「船舶」係指用於或旨在用於商業性捕魚、無論其所有形式的任何性質的船舶或船隻。

第七，「招聘和安置機構」係指公共或私營部門，代表漁船船東參與招聘或安置漁民的任何個人、公司、機構、代理或其他組織。

第八，「船長」係指對漁船擁有指揮權的漁民。

2.範圍

本公約的適用範圍規定在第 2 條⁷²，原則上適用於從事商業捕魚作業的所有漁民和所有漁船；例外若對於是否從事商業捕魚有疑義時，應由主管機關經磋商後決定，並且規定任何會員國在經由磋商後，可將本公約全部或是部分適用於較小船舶上工作的漁民。然而何謂較小船舶？公約明確說明為船長 24 公尺及以下的船舶。

公約第 3 條設有排除適用條款，如果實施公約或其中的某些條款會帶來嚴重的特殊問題，必須經磋商後，主管機關才可以排除某些船舶適用本公約，例如在河流、湖泊或運河從事捕魚作業的漁船或是有限類別的漁民或漁船，但是，當特殊狀況排除時，主管機關並不可怠惰，也需要一步步將這些原本排除適用的漁船漸漸擴展到得以適用本公約，如此才符合本公約所求。

(二)總則

1.實施

⁷² Article 2 : 1. Except as otherwise provided herein, this Convention applies to all fishers and all fishing vessels engaged in commercial fishing operations. 2. In the event of doubt as to whether a vessel is engaged in commercial fishing, the question shall be determined by the competent authority after consultation. 3. Any Member, after consultation, may extend, in whole or in part, to fishers working on smaller vessels the protection provided in this Convention for fishers working on vessels of 24 metres in length and over.

會員國必須確實實施本公約的相關規定，在第 6 條說明了對各會員國管轄區內為漁工和漁船所訂定而通過的法律、法規或是其他措施皆是實施本公約的方法，而所謂的其他措施可以是團體協約、法庭判決、仲裁裁決或其他與國家法律相符的手段，企圖在實質上執行本公約真實保護漁工，不是形式上的法律才屬之。又，若原本會員國內的任何法律、裁決、習俗或漁船船東和漁民之間的任何協議已經高於本公約的相關規範，這些規範不會因為本公約的實施而降低其保護的水準，也屬當然。

2.主管機關與協調

會員國得以指定一個或多個主管機關，並且在國家和地方層級，在相關機關中間建立協調機制，更要確定其職能和責任⁷³。

3.漁船船東、船長與漁民的責任

漁船船東必須向船長提供為遵守本公約的義務所必要的資源和設備，並負有總體責任，相對的也享受漁獲收入的權利。

船長負責船上漁民的安全和船舶的安全作業，必須監督漁船作業，保證漁民盡可能在最好的安全和衛生條件下從事工作；用尊重安全和衛生的方式管理漁民，包括防止疲勞；幫助船上職業安全和衛生培訓；保證遵守航行、遵守安全。船長只要是針對船舶的安全及安全航行、安全作業或船上漁民的安全所必需的決定，就可以不受漁船船東限制。

漁民須遵守船長的合法指令及切實可行的安全和衛生措施。

(三)在漁船上工作的最低要求

1.最低年齡

根據第 9 條規定，在漁船上工作的最低年齡為 16 歲，在過渡期 15 歲時，於學校放假期間可以從事輕度工作。但是，若是不接受義務教育的人或是欲參與捕魚職業培訓的人，主管機關可規定最低年齡為 15 歲。

對漁船上的活動而言，就其性質或工作環境可能損害未成年人的健康、安全等，最低年齡不應低於 18 歲。如果從 16 歲就開始從事這樣的活動，可以由國家法律明文規定或由主管機關經磋商後決定，但是條件是未成年人的健康、安全和道德受到全面保護，未成年人已獲得足夠的具體指導或職業培訓，並完成了出海前的安全基礎培訓。並且一律禁止僱用未滿 18 歲的漁民從事夜間工作⁷⁴。

2.健康檢查

依據第 10 條的規定⁷⁵，必須持有適合從事漁船工作的有效健康證明書的漁

⁷³ Article 7 : Each Member shall:(a) designate the competent authority or authorities; and(b) establish mechanisms for coordination among relevant authorities for the fishing sector at the national and local levels, as appropriate, and define their functions and responsibilities, taking into account their complementarities and national conditions and practice.

⁷⁴ 夜間工作係指包括至少九個小時的一段時間，開始不晚於午夜 12 點，結束不早於早上 5 點。

⁷⁵ Article 10 : 1. No fishers shall work on board a fishing vessel without a valid medical certificate attesting to fitness to perform their duties.2. The competent authority, after consultation, may grant

民，才可以在於船上工作，也就是在從事漁船工作之前，必須做健康檢查。

但有例外，主管機關在磋商後，並且符合某些要件之下，可以例外允許沒有持有健康證明書的漁民從事漁撈工作，但是要符合某些要件，包括漁民的安全和健康、船隻的大小、醫療救援、航行持續的時間、作業地點以及捕魚作業的類別等都須列入考量及評估，不能輕率為之。若太緊急還來不及取得最新健康證明書的例外狀況，必須是當事人擁有最近才到期的健康證明書，主管機關才可允許他在船上有限的工作一段時間，並且是確定具體的持續時間，直到他獲得健康證明書。

各會員國必須通過法律，明確規定體檢的性質、健康證明書的形式和內容、健康證明書應由合格的開業醫生簽發、體檢的頻率和健康證明書的有效期限、如果被拒絕簽發證明或對其從事的工作施加限制要求，當事人有權向另一獨立的醫生要求作進一步檢查等等。

(四)工作條件

1.配員和休息時間

根據第 13、14 條規定，各會員國須通過法律要求懸掛其國旗的漁船船東保證，其船舶具有安全航行、作業的員額充足、有安全的設施，並且是在合格的船長掌控之下，要給予漁民充足的固定休息期間以保護其安全與健康⁷⁶。主管機關須具體規定所需漁民的人數和資格、規定提供給漁民的最低休息時間。

最少休息時間有兩種定義：第一，在任何 24 小時內不得低於 10 小時；第二，在任何 7 天期內不得低於 77 小時。出於具體的原因，漁工原本享有的休息時間需為臨時性的限制時，主管機關例外處理，但是在這種情況下，主管機關須要求讓漁民盡可能即時地獲得補償休假。

如果船長為了船舶、船上人員或漁獲的緊急安全需要，或出於幫助海上遇難的其他船舶或人員的目的，必要時，船長可中止休息時間，要求漁民從事任何時間的必要工作，直至情況恢復正常。一旦情況恢復正常，船長應儘快確保所有從事工作的漁民獲得充足的休息時間。

2.船員名冊

每條漁船應攜帶船員名冊，無論船舶離港前或是離港後皆可以通報船員名冊給岸上獲得授權之人⁷⁷。主管機關須決定這些資訊須提交給誰，何時提交和出於

exemptions from the application of paragraph 1 of this Article, taking into account the safety and health of fishers, size of the vessel, availability of medical assistance and evacuation, duration of the voyage, area of operation, and type of fishing operation.3. The exemptions in paragraph 2 of this Article shall not apply to a fisher working on a fishing vessel of 24 metres in length and over or which normally remains at sea for more than three days. In urgent cases, the competent authority may permit a fisher to work on such a vessel for a period of a limited and specified duration until a medical certificate can be obtained, provided that the fisher is in possession of an expired medical certificate of a recent date.

⁷⁶ Draft Situation and Gap Analysis of the Work in Fishing Convention (No. 188), International Labour Organization, p.24.

⁷⁷ Handbook for improving living and working conditions on board fishing vessels, International Labour

何種目的⁷⁸。

3.漁民工作協議

會員國須通過法律，要求在懸掛其旗幟的船舶上工作的漁民獲得漁民工作協議的保護，並且此工作協議應與本公約規定必須一致，具體規定有待列入漁民工作協議中的最基本的細節。並且要保證漁民在簽訂漁民工作協議前有機會就其條款進行審議或尋求諮詢的程序，進而維護有關漁民工作記錄，最後要提供漁民工作協議相關的爭議處理，也就是救濟方法。

不僅船東要保有協議，也要提供副本給漁工，讓漁工攜帶在船上並隨時提供漁民查閱。船東的責任是保證每個漁工具有一份書面的、經漁民和漁船船東或漁船船東的授權代表簽名的、按照本公約要求所制定的船上尊嚴勞動和生活條件的工作協議。

4.遣返

如果工作協議到期、被漁工或漁船船東以正當理由終止、漁民不再具備履行工作協議所要求的職責的能力、在特定情況下不能指望其履行這些職責，漁工有權要求遣返。漁工的遣返費用須由漁船船東承擔，除非根據國家法律，發現漁民嚴重違反其工作協議義務。

如何讓漁工有權獲得遣返的條件、漁民獲得遣返權利之前須在船上工作的最長時間，以及漁民可能被遣返的目的地等，皆必須由會員國以法律作出規定。如果漁船船東不能提供遣返，船舶懸掛其國旗的會員國須安排漁民遣返，並要求漁船船東支付費用。

5.招聘與安置

為漁工提供招聘和安置，各會員國須保證此服務是為所有工人和雇主提供的公共就業服務的一部分。任何在會員國領土上為漁民提供招聘和安置服務的私營服務機構，其運營應遵守各會員國標準化的發照或發證程序⁷⁹。

安置服務機構⁸⁰禁止使用目的是在阻止或阻礙漁工承接工作的手段、機制或清單；招聘或安置漁工的費用和其他開支不得由漁民承擔，不論整體或是一部分；調查後確定安置服務機構出現違反相關法律和法規時，應該暫停或吊銷私營招聘或安置服務機構的執照、證書或類似認可文件所依據的文件。

6.漁工的報酬支付

各會員國必須通過法律，保證漁工得以每月得到報酬或其他定期報酬支付。各會員國須提供措施，讓在漁船上工作的所有漁工將其收到的工資全部或部分

Organization, First published 2010, p.89.

⁷⁸ Article 15 : Every fishing vessel shall carry a crew list, a copy of which shall be provided to authorized persons ashore prior to departure of the vessel, or communicated ashore immediately after departure of the vessel. The competent authority shall determine to whom and when such information shall be provided and for what purpose or purposes.

⁷⁹ Supra note 76, at p.105.

⁸⁰ 許多安置服務機構為私人職業介紹所，何謂私人職業介紹所？此可觀諸於已批准的 1997 年《私人職業介紹所公約》（第 181 號）。已批准私人職業介紹所公約的會員國，可將本公約下的一定的責任分撥給所提及的服務的私人職業介紹所。

(包括預支款)可以免費轉給其家庭⁸¹。

(五)住宿與膳食

住宿、膳食和飲用水問題等，會員國必須通過法律保障之，並且要求懸掛其國旗的漁船上的住艙應有足夠的空間和品質，並針對船上工作和漁工在船上的生活提供適當的裝備。

這些措施須適當處理以下問題：批准漁船住艙的建造或改建計畫；維護住艙和廚房，對衛生和總體安全、健康和舒適條件予以適當考慮；通風、取暖、製冷和照明；緩解過度的噪音和振動；宿舍、餐廳和其他生活空間的位置、大小、建築材料、裝修和裝備；包括抽水馬桶和洗浴設施在內的衛生設施，以及提供足夠的冷熱水。

關於膳食也必須用法律明文規定，在船上攜帶和提供的食品必須具有充足的營養價值並保質保量；提供數量充足和品質過關的飲用水；應由漁船船東免費向漁工提供食品和飲用水。

(六)醫療、健康保護與社會保障

1. 醫療

各會員國須通過法律要求：漁船在考慮到船上漁工人數、作業地區和航行時間的情況下；漁船作業應攜帶適當的醫療設備和醫藥供給；漁船上至少有一名在急救和其他形式的醫療方面合格的或訓練有素的漁工，並具備必要的知識；船上攜帶的醫療設備和供給應配有說明和其他資訊⁸²，其語言和格式漁工所理解；考慮到作業地區和航行時間，漁船配備有與岸上能提供醫療指導的人員或構進行聯絡的無線電或衛星通訊設備；一旦出現重傷或重病，漁工有權在岸上進行治療並有權被及時送到岸上治療。

2. 職業安全與衛生及事故預防

各會員國須就以下方面通過法律：預防漁船上的職業事故、職業病和與工作相關的風險，包括漁工的風險評估、培訓和指導；培訓漁工掌握要使用的各種漁具及瞭解要從事的捕魚作業；漁船船東、漁工和其他相關人員的義務；對在懸掛其國旗的漁船上發生的事故進行報告和調查；成立職業安全與衛生聯合委員會，或經磋商後成立其他適宜機構。

3. 社會保障

會員國須保證，通常居住在其領土上的漁工，及其按國家法律規定的受撫養人，有權享受社會保障保護的待遇，條件不得低於那些適用於通常居住在其領土

⁸¹ Employment practices and working conditions in Thailand's fishing sector, International Labour Organization, Reprinted 2014, p.54.

⁸² Supra note at 77, p.26.

上的其他勞工，包括受雇者和自營作業者。會員國須根據國情，採取措施逐步實現對通常居住在其領土上的所有漁工的全面社會保障保護。

會員國須根據國家法律、法規或實務通過雙邊或多邊協定或其他安排進行合作：考慮到不問國籍的待遇平等的原則，逐步實現漁工的全面社會保障保護；保證維護所有漁工的社會保障權利，而不論其在何處居住。會員國可通過雙邊和多邊協定，以及在區域經濟一體化組織的架構中採用的條款，確定針對漁工的有關社會保障立法的其他規則。

4.因工患病、受傷或死亡情況下的保護

如果出現由於職業事故或職業病而受傷，漁民應可獲得：適當的醫療和符合國家法律和法規的相應補償。考慮到捕魚業的特點，可以通過以下途徑保護漁工的權利，包括漁船船東責任制或強制保險、工人補償或其他方案。

在缺乏針對漁民的國家規定的情況下，各會員國須通過法律，保證懸掛其國旗漁船的船東，當漁船在海上或停靠外國港口時，有責任向受雇、受聘或在船上工作的漁民提供健康保護和醫療。漁船船東有責任支付醫療費用，包括在外國治療期間相關的物質幫助和支持，直到該漁工獲得遣返。

如果發生的傷害與船上工作無關，或疾病或體弱狀況在受聘期間被隱瞞，或傷害或疾病是由於故意不正當行為所造成，可依據法律規定免除漁船船東的責任。

(七)遵守與執行

各會員國須遵守本公約規定的一套體系來對船旗國的船舶實施有效的管轄和檢查，包括根據國家法律實施的檢查、報告、監督、控訴程序、適當的懲罰和糾正措施。會員國須要求在海上停留三天以上的漁船攜帶一份由主管機關簽發的有效文件，說明船舶已由主管機關或其代表進行過遵守本公約有關生活和工作條件的規定的檢查。上述文件之有效期可能會與國家或國際漁船安全證書的有效期恰好吻合，有效期均不得超過五年。

主管機關須任命足夠數目的合格檢查員來履行管轄和檢查的義務。在為檢查漁船上生活和工作條件建立有效體系時，會員國可授權公共機構或政府部門認證為合格且獨立的其他組織來執行檢查和簽發文件。會員國須對涉及懸掛其國旗的漁船上的漁民的生活和工作條件的檢查和簽發相關文件負完全責任。

收到申訴或掌握證據表明懸掛其國旗的漁船不遵守本公約的要求的成員國，須採取必要的步驟對事件進行調查，並保證採取行動糾正發現的任何不妥之處⁸³。漁船在正常行程中或出於業務原因在一個會員國港口靠岸，該會員國收到申訴或掌握證據表明漁船不遵守本公約的要求⁸⁴，可準備一份提交給船旗國政府的報告，將副本提交給國際勞工局局長，並可採取必要的措施更正船上對安全或衛生明顯

⁸³ Guidelines on flag State inspection of working and living conditions on board fishing vessels, International Labour Organization, First published 2017, p.19.

⁸⁴ Guidelines for port State control officers carrying out inspections under the Work in Fishing Convention, 2007 (No. 188), International Labour Organization, First published 2011, p. 51.

有害的任何狀況。

若未批准本公約的國家也不能脫逃本公約的責任，本公約第 44 條⁸⁵明確訂立：各會員國實施公約的方式，須確保懸掛未批准本公約的任何國家旗幟的漁船不得獲得比懸掛已批准本公約的任何成員國國旗的漁船更有利的待遇。

三、小結

可以得知公約具有許多要求，例如：船長應負責船上漁民的安全和船舶的安全作業，保障漁民盡可能在最好的安全和衛生條件下從事工作，給予漁民時間充足的固定休息期以保證安全與健康，工作協議具有討論空間，每艘漁船應攜帶船員名冊，讓每個漁民可以妥適明白自己的勞動契約並保有之，漁船上的住艙應有足夠的空間和，提供適當的裝備、數量充足和有品質飲用水，應預防漁船上的職業事故、職業病和與工作相關的風險，以及培訓漁民掌握要使用的各種漁具及瞭解要從事的捕魚作業等等。在規定上算是非常具體且明確的，只是有待各國以法律帶動實然面的正向動力發揮其作用，尤其是各國政府，不論是會員國，或是公約第 44 條未批准的國家也應當遵守之。

伍、台灣的因應

監察院針對「福甦 11 號」進行調查及報告，於 108 年 5 月 8 號公開審議，並於 108 年 5 月 14 號公告監察報告，字號為 108 財調 0028，由監察委員王美玉、王幼玲委員調查。我國遠洋漁船作業海域遍佈世界三大洋，作業船數約有 2,000 多艘，為世界六大遠洋漁業國之一，我國雖並非 ILO 成員國，該公約之生效勢將嚴重影響我國對外籍漁工之勞動政策，應該及早討論並因應⁸⁶。調查報告發現以下問題⁸⁷：

「第一，外籍漁工之勤前教育不足：依據漁撈工作公約第 8 條第 2 項、第 31 條第 1、2 款、第 32 條之規定，規範船長應負責船上漁民的安全和船舶的安全作業，幫助船上職業安全和衛生意識培訓，保障漁民盡可能在最好的安全和衛生條件下從事工作。我國漁船船員管理規則第 11 條規定：「船員應依中央主管機關規定參加訓練，其種類如下：一、基本安全訓練。二、幹部船員專業訓練。三、在職專業訓練。」

⁸⁵ Article 44 : Each Member shall apply this Convention in such a way as to ensure that the fishing vessels flying the flag of any State that has not ratified this Convention do not receive more favourable treatment than fishing vessels that fly the flag of any Member that has ratified it.

⁸⁶ Work in fishing in the ASEAN region: Protecting the rights of migrant fishers, International Labour Organization, First published 2014, p.15-16.

⁸⁷ 監察院調查報告，監察院網站 <https://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=/di/RSS/detail.asp&ctNode=871&mp=1&no=6551>，最後瀏覽日：2019/5/22。

第二，外籍漁工欠缺安全衛生訓練：依據職業安全衛生法第 34 條第 1 項、職業安全衛生教育訓練規則第 16 條第 1 項、職業安全衛生管理辦法第 3 條第 1 項規定。

第三，針對多人組成之協會團體經營仲介服務之方式，涉及權責區分及服務良莠不齊等問題：依遠洋漁業條例第 26 條第 3 項規定授權訂定之「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，以下列法人或團體為限：一、漁會。二、依商業團體法設立之漁業公會。三、依人民團體法設立並辦理法人登記之漁業團體。四、依公司法設立登記之我國公司。」禁止個人戶擔任仲介。在「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」實施後，禁止個人戶擔任仲介，惟原以個人身分從事仲介的人士，遂聯合組成人民團體，雖名為團體，實際卻以個人身分持續經營仲介服務。

第四，如何落實查察機制：以本案為例，只要出了事情，中途就將外籍漁工提早解約讓其在第三國下船，再安排其返國或轉僱其他漁船，以規避我國的檢查。目前返國後的查察也是事後，相關事證與事發時間早有所不同，未來將如何落實查察。」

一、即使非締約國也應該要符合漁撈工作公約

漁撈工作公約的內容在我國「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」第 6 條、第 28 條亦有類似規定，可以從此得知我國有跡象的趨向國際勞工公約，落實在法條或是相當措施中，但是行政方面的實然面需要加強。

遠洋漁業條例第 26 條第 3 項授權訂定「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」：

第 6 條：「經營者與非我國籍船員依第五條第一項簽訂之勞務契約，應載明下列事項：一、契約期限。二、給付船員費用之項目、金額及給付方式；船員每月工資不得低於美金四百五十元。……七、非我國籍船員每日休息時間不應低於十小時；每月休息不應低於四日。但因作業需要，得依勞僱雙方約定，另行安排補休。……」

第 28 條：「經營者僱用非我國籍船員期間，應遵守下列規定：一、履行與非我國籍船員、仲介機構所簽訂之契約內容。二、確保非我國籍船員於船上享有同職務之相同福利及勞動保護。三、負責非我國籍船員送返前之生活照顧，並支付相關費用。四、工資應全額直接給付非我國籍船員，但法令另有規定或勞雇雙方另有約定者，不在此限。五、應置備非我國籍船員工資清冊，記載發放工資、工資計算項目、工資總額等事項；工資清冊應保存五年。……」

我國對境外外籍船員勞動權益保障的主要規範，是依漁業法第 54 條第 5 款法規所授權之命令，農委會也於 2002 年 6 月 28 日訂有「漁船船主在國外僱用外籍船員作業應行遵守及注意事項」；又，漁業三法其中之一的遠洋漁業條例通過之後，依據該法第 26 條第 3 項法規所授權之命令，農委會於 2017 年年初訂定

「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」⁸⁸。學者認為，兩者皆是指以漁業法授權之命令為規範方式並不妥適，因為漁業法的立法目的並非針對漁船船員的勞動議題，會有體系解釋上為何不用勞動法解釋的扞格，況且漁業法主要是管理漁業的大法，是否真實對漁船勞工有保障還是只是管理的便利，有所疑問⁸⁹。

台灣除了認為追求人權這個偉大的目的去自動遵守國際公約外，本公約第 44 條明確訂立，也就是說本公約無論船旗國有無批准，都要符合本公約規定，以本公約為最低保護漁工之基準。我國還未全面在法律上訂立完全貼近於漁撈工作公約的法律或是命令，顯示著還有許多需要改進，目前主要規範於境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法，有些雖有規定但是並不如公約條文來的細緻，已符合及未完全符合公約規定的部分如下表所列：

項目	漁撈工作公約	境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法
最低年齡	第 9 條	第 3 條第一款(18 歲為最低年齡)
健康檢查	第 10 至 12 條	第 12 條第四款、第 26 條
配員和休息時間	第 13、14 條	第 6 條第七、八款
船員名冊	第 15 條	第 28 條第五款、第 33 條
漁民工作協議	第 16 至 20 條	無
遣返	第 21 條	第 6 條第十一款
招聘與安置	第 22 條	第 4、5 條、第 6 條第六款、第 11 至 21 條、第 27 條
漁民的報酬支付	第 23、24 條	第 6 條第二款
住宿與膳食	第 25 至 28 條	無
醫療	第 29、30 條	第 6 條第四、五款
職業安全與衛生及事故預防	第 31 至 33 條	無
社會保障	第 34 至 39 條	無

表1 漁撈公約與我國辦法之比較

資料來源：本文自製

二、各中央、地方行政機關如何因應本案

(一)外交部

依照「政府護漁標準作業程序」有明確規定外交部應執行及配合之分工事項，第 10 點第五項：「外交部：1.我國漁船發生海事海難案件，涉及需與他國交涉時，協調聯繫他國協助、救助及處理事宜；屬於海上刑事案件者，審酌管轄權歸屬後，

⁸⁸ 藍科正，同註 36，頁 31。

⁸⁹ 林良榮、王漢威，同註 34，頁 43。

督導駐外館處向當地國主張。2.我國漁船遭他國扣押或不當驅趕案件之聯繫處理。3.我國漁船於他國海域發生海難事故或漁事糾紛之實際案例，供行政院農業委員會宣導及教育漁民之用。4.船員在我國領海以外受難或涉案遭扣押時，提供行政協助。5.船員在我國領海以外發生海事案件時，依船主之請求，聯繫當地漁業代理商處理有關事宜。6.漁船刑事案件外國籍船員之善後事宜，聯繫其所屬國家有關單位處理。」

本案發生之時，依政府關於護漁標準作業程序分工事項，外交部應對於我國漁船遭他國扣押時提供協助並加以處理，也應對主管機關農委會漁業署提供行政協助，以盡其我國外交協助我國籍人民及機關相互協助之職責，未來也應該任何事件發生的第一時間下，由外交部出面溝通並協調、提供我國籍漁船幫助，並且得以了解事實。

(二)地方政府行政機關(例如：海洋局、勞工局)

1.漁船應備置船員名冊：

依照漁撈工作公約第 25 條規定：「每條漁船應攜帶船員名冊，副本應在船隻離港前提交給岸上獲得授權的人，或在船隻離港後立即通告到岸上。主管機關須決定這些資訊須提交給誰，何時提交和出於何種目的。」

又依我國「漁業法」授權訂定之「漁船船員管理規則」第 7 條規定：「漁船應置船員名冊及申報進出港等相關資料。」

再依我國「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」第 33 條規定：「僱用非我國籍船員之漁船進入我國港口時，經營者及船長應接受直轄市、縣(市)政府指派或委託人員就前條第 3 項事項之訪查，僱用非我國籍船員之漁船在國外時，應接受主管機關指派或委託人員之訪查，不得規避、妨礙或拒絕。前項受訪查之漁船船長及船員應遵守下列規定：……二、配合訪查員之檢查及詢問，包括配合提供船員名冊、船員旅行身分證件、船員證及任何相關文件。」

以上述從國際公約到我國法規看來，備置即時且正確之船員名冊，是遠洋作業漁船勞工之最基本保障，如此才能確認其所簽訂之勞動契約符合勞動法規定，也才能保護其所享有之薪資待遇、勞動環境等，不至於陷入幽靈船的疑慮。漁船應置備船員名冊，不僅有利於事業單位之管理，也方便主管機關監督，同時若有糾紛發生時也可以因此減輕船長與船員兩方在訴訟時之舉證責任，一舉多得。

2.漁船勞工之勞務契約狀態，無論是僱用或是解雇，應備查於主管機關：

境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法第 35 條規定：「主管機關得委託直轄市、縣(市)政府辦理下列事項：一、第十四條所定勞務合作契約備查。二、第二十三條第一項、第二十四條及第二十五條第一項所定非我國籍船員僱用、轉僱或接續僱用之受理、核准及備查。三、第二十六條第一項所定於經營者保證函核章事宜。四、第二十九條第一項所定之非我國籍船員之解僱備查事宜。五、第三十二條第一項所定不受理經營者僱用非我國籍船員之管制措施。」

未依規定申請許可僱用及未經許可僱用非我國籍船員，違反遠洋漁業條例第 26 條第 1 項及境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法第 23 條規定，可對船主處以罰鍰。並且可對仲介公司，針對未與經營者及船員分別簽訂委託契約及服務契約，依據境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法第 5 條第 2 項規定，也可對其處以罰鍰。

(三)勞動部

1.勞動法規之適用

依據勞動部組織法第 1 條規定：「行政院為辦理全國勞動業務，特設勞動部。」依同法第 2 條規定，掌理勞動政策規劃、國際勞動事務之合作及研擬、勞動基準與就業平等制度之規劃及監督、職業安全衛生與勞動檢查政策規劃及業務推動之監督等業務。

就外籍漁工之管理，勞動部係以「區分說」為之，區分為「境內僱用」及「境外僱用」，前者之外籍漁工，依就業服務法第 46 條第 1 項規定所引進，並由勞動部提供相關權益保護措施；而境外聘僱之外籍漁工並非勞動部主管權責，進而未對遠洋漁業漁船執行勞動檢查。

勞動部的立場非常明顯，認為：我國漁船於境外僱用之外籍漁工，尚不宜以抽象之管轄權觀念將境外海域之漁船視為我國領土之延伸，境外僱用之外籍漁工不能適用我國勞動基準法。該等人員之勞動權益，行政院農業委員會漁業署將已經另依遠洋漁業條例之授權，訂定「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」，以為規範⁹⁰。

但是，人權團體並不認同這樣的見解，例如綠色和平的代表，其認為遠洋漁船係我國領土的延伸，應適用我國國內法律，這樣境外外籍船員就適用勞基法等勞動法律的保障⁹¹。

亦有學者⁹²認為，路上勞工所適用的勞動基準法並無法滿足海上漁船勞工的勞動需求，或許應另尋他路，應討論是否將漁船勞工納入船員法保護或是訂立「漁船船員法」以作為特別法優先適用，或者至少於勞基法中另闢專章討論之。

亦有學者⁹³認為，包括船員法為必須之外，一勞永逸的方法即是訂立專屬於漁工的「海上勞動基準法」，保障漁工受雇於船主的個別勞動權益，並且要積極面對漁工的集體勞動權益。

2.勞動檢查

勞動部以及地方政府勞工局應當擔起勞動檢查之責任。由於從事遠洋漁業漁

⁹⁰ 勞動部新聞稿，勞動部網站，<https://www.mol.gov.tw/announcement/2099/31075/>，最後瀏覽日：2019/5/23。

⁹¹ 血汗海鮮剝削外籍漁工！民團籲納勞基法保障工作權，民報網站 <https://life.tw/?app=view&no=440829>，最後瀏覽日：2019/5/23。

⁹² 黃明和，同註 16，頁 70-71。

⁹³ 成之約，同註 50，頁 125。

船之工作人員，包含境外聘僱外籍漁工及我國籍船員，且漁業署欠缺勞動權益之專業，勞動部身為中央勞動業務主管機關，自不應置身事外。

可以想到的勞動檢查手段包括港口國檢查、公海登檢、海上觀察員等。故目前沒有對遠洋漁船進行勞檢的制度，只能由政府和非政府組織對境外外籍船員進行關懷而已，對於船主並沒有強制力，偏向道德勸說⁹⁴。

是否有相關機關聯合稽查的可能性，筆者認為返港後的勞動檢查比較有執行可能性，又針對境外僱用之漁工要如何適用我國勞動法，則是另外一個問題，目前境外僱用的外籍漁工不適用勞基法或船員法，或許未來可以討論將境外聘僱之漁工列入遠洋法中或是另外訂定子法來解決此一特殊的問題。

三、小結

農委會將本案調查報告等重要事項，提報於行政院人權保障推動小組會議中討論⁹⁵，並且進行多次討論。有關境外聘僱外籍漁工及遠洋漁業漁船之管理，涉及漁業、勞動、航運、外交、移民、法務等諸多機關，並不是農委會或漁業署單一部會可獨立掌理，各部會應當聯合維護。政府制定遠洋漁業三法⁹⁶及「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」子法，企圖扭轉窘境，但是本案還是發生了，可見還有很多空間可以努力。

如何解決機關聯繫機制不足的情形，行政權各機關間如何配合或是相互合作，實為問題之核心，例如駐開普敦辦事處漁業專員於 5 月 21 日知悉遭留置，都是一個人處理，外交部未主動提供協助，導致未能掌握福牲拾壹號漁船遭南非留置實情，且對於漁船被留置之原因及實情遲遲無法釐清⁹⁷，反而讓事情嚴重到國際社會關注後才積極處理，並不適當。

陸、結語

2018 年的一張照片讓台灣登上了國際的版面，看似光榮的背後卻不能被稱為台灣之光，很多事情總是要等到發病了之後才知道痛。在漁船上工作被聯合國

⁹⁴ 藍科正，同註 36，頁 47。

⁹⁵ 例如：行政院人權保障推動小組第 32 會議(107 年 6 月 25 日)，就外交部、農委會及勞動部提報「首屆臺歐盟人權諮商會議之成果及檢討」(含境外僱用非我國籍船員、家事移工權益保障之具體規劃策略或措施)，作成會議決定略以：1.請農委會研議推動改善境外僱用漁工之相關管理措施。2.關於境外聘僱漁工是否應適用勞動基準法之議題，本人將另外召集農委會、勞動部、法務部及陸委會等相關部會開會研議，並於本年 9 月召開本小組臨時會，聽取相關報告。行政院人權保障推動小組網站，<http://www.humanrights.moj.gov.tw/cp-502-31644-463ac-200.html>，最後瀏覽日：2019/5/23。

⁹⁶ 包括「遠洋漁業條例」、「投資經營非我國籍漁船管理條例修正」及「漁業法部分條文修正」，藉由調整國內遠洋漁業法制架構，接軌國際打擊非法漁業趨勢調整國內遠洋漁業法制架構，接軌國際打擊非法漁業趨勢。

⁹⁷ 監察院調查報告，同註 87，頁 16-18。

勞工組織認為世界上最危險的工作之一，會這樣的事情絕對不會是在近幾年內才變成這樣的，只是隱隱約約痛著，漁船、漁工的特性加劇了悲劇的發生，包括漁船的移動性、權宜船的猖獗、外籍漁工的溝通不良，各種反面效果的加乘作用促成了這樣的局勢。2007 年 6 月 14 日通過的《漁撈工作公約》(Convention.188, C188)，歷經了整整十年、十個國家的簽署，該公約終於在 106 年 11 月 16 日生效實施。在生效實施後的第二年即 2018 年 7 月中，台灣籍(掛有台灣國旗的)的「福牲 11 號」就在南非海事安全局 (SAMSA) 依港口國管制原則登船檢查，發現不僅有船舶適航性的問題，漁工的工作狀況也令人怵目驚心，包括竟然沒有漁工名單、食物不足、安全與衛生條件惡劣等等，再再顯示我國的立法及行政管制有極大的改善空間，而漁撈工作公約即是一盞明燈，帶領各國前進，台灣也不應當以自己非為國際勞工組織之會員國而排除在適用本公約之外，公約第 44 條有明文，未批准本公約的任何國家旗幟的漁船不得獲得比懸掛已批准本公約的任何成員國國旗的漁船更有利的待遇。

本文最主要的問題意識：如何在漁撈工作公約下創造優良台灣漁船的漁工工作環境，為了要釐清問題意識，首先必須瞭解實務漁船上漁工所會面臨的問題，了解這些問題後才得以對症下藥，一一化解疑慮，可以發現因為漁船工作的高密集勞力特性，近年來漁工皆來自於東南亞國家，已經很少台灣籍漁工，那麼東南亞漁工又是如何從家鄉到台灣的漁船上呢？中間隔著許多仲介及牛頭，層層引介下才讓船東與漁工碰了頭，不過在此其中也發現了很多問題，包括漁工對於契約掌握度不高、暫時安置的地方非常不適合人居住等等，上了船之後問題就更多了，包括工資低廉、工時很長、生活空間狹小、船上尚未備有漁工名單、可否獲有充足的醫療等等。最直接的問題解決可以從漁工自身發起，所以討論了勞動三權、勞動契約、紛爭解決時會碰到的涉外民事法律適用法的問題，不過可以發現在船東與漁工不論是經濟實力或是地位上的差距，使得這樣的思考不具期待可能性。

其實，很多問題的發現與解決都可以在漁撈工作公約中找到，公約所涵括的內容，包括保障漁民盡可能在最好的安全和衛生條件下從事工作，給予漁民時間充足的固定休息期以保證安全與健康，工作協議具有討論空間，每艘漁船應攜帶船員名冊，讓每個漁民可以妥適明白自己的勞動契約並保有之，漁船上的住艙應有足夠的空間和，提供適當的裝備、數量充足和有品質飲用水等，應預防漁船上的職業事故、職業病和與工作相關的風險，以及培訓漁民掌握要使用的各種漁具及瞭解要從事的捕魚作業等等。

創立了國際公約在國家內以法律、法規或是其他措施適用並施行後，再來就是行政機關在實然面施行的問題，關於境外聘僱外籍漁工及遠洋漁業漁船之管理，涉及漁業、勞動、航運、外交、移民、法務等諸多機關，雖然遠洋漁業是農委會的管轄範圍，但是單憑農委會孤掌難鳴，農委會應居於主管機關的地位當領頭羊，各部會應當聯合一起維護漁工獲得良好工作的權利，包括外交部在國外若有接收到漁船的相關訊息應該第一時間調查與通報；地方政府的行政機關也應該要配合；關於勞動權益的維護，勞動部責無旁貸也應該要負起勞動檢查的可能，增進漁船

勞工的工作環境及權益。

在今年 2019 年 5 月監察院對「福甦 11 號」案件的相關機關作糾正，希冀可以因此不論是在應然面的公約、法律，還是在實然面的政府執行方面都能有所思考及改善，台灣追求人權、自由已經不再是新聞，外籍勞工、外籍漁工，只要是在台灣這片土地上的人們都有權利享受人性尊嚴、人權的果實，期待未來能有更好的發展。