境外僱用非我國籍船員工資通報及墊償機制

撰文｜漁業署　林富家、莊歆宜

前言

依據農業部漁業署漁業統計年報資料顯示，2025年我國漁業年總產量約為89萬公噸，年產值達新臺幣964.6億元，其中遠洋漁業即分別佔55.8%及47.7%。蓬勃發展的漁業產業帶動周邊關聯產業如水產加工、冷凍低溫倉儲、造船與修船、漁具維護等超過3,500億元產值，在整體海洋產業產值中占比約為23.38%，是僅次於航運產業之關鍵支柱，足見遠洋漁業產業在我國經濟發展中扮演角色之重要。然而，近年全球經濟與地緣政治急遽變動，遠洋漁業面臨嚴峻的營運壓力，國際高油價持續高漲以及各項原物料與補給成本大幅攀升，多重不利因素交織，使得部分經營不善的遠洋漁船業者面臨瀕臨破產或直接倒閉的風險。經營者的財務困境直接衝擊最基層的勞務提供者，連帶引發非我國籍船員（外籍漁工）遭受積欠工資或延遲給薪的嚴重問題，因此建立並落實欠薪預防及即時處理機制，系統性化解結構性欠薪案件，成為遠洋漁業當下重點之一。

遠洋漁業與勞動人權 臺灣遠洋漁業勞動人權必須轉型

隨著全球對供應鏈人權與可持續發展的重視，國際社會亦逐漸重視漁業勞動權益。國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）於2007年正式通過《第188號漁撈工作公約》（Work in Fishing Convention, 2007, No. 188，簡稱C188），並於2017年正式生效。C188公約規範商業漁撈作業的最低出海年齡、工作與休息時間、膳宿環境、職業安全衛生及醫療保障等標準，讓過去被排除於一般勞動法規之外的漁業勞工權益有了較明確的國際規範。

然而，在此國際社會逐漸把目光轉向漁業勞動人權的時刻，數艘國籍遠洋漁船或國人投資經營的外籍漁船，因涉入數起國際矚目的強迫勞動與不當對待案件，導致臺灣遠洋漁業勞動條件迅速成為國際關切焦點。不僅國際媒體與非政府組織（NGO）持續追蹤及檢視我國遠洋漁業勞動人權改善情況，市場國政府機關如美國勞動部（DOL）自

2020年起，首次將我國遠洋漁船採捕之漁獲物列入「童工及強迫勞動製品清單」（List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor），並於2022年及2024年持續將我國遠洋漁獲保留在該黑名單中。美國國家海洋暨大氣總署（NOAA）甚至一度以我國遠洋漁獲遭列入強迫勞動製品清單等事由，於2023年度「國際漁業管理改善報告」認定我國遠洋漁業涉及非法、未報告及不受規範（IUU）之漁業行為，對我國遠洋漁業發出警告與監查，雖然美國NOAA已於2026年確認我國已在保障遠洋漁船船員勞動權益上取得長足進步，因此對前次（2023年）報告所指認的事項給予最終正面認定（final positive certified determination）正式結案，然而這樣一個負面的紀錄對於臺灣遠洋漁業仍是一個重要警訊。

臺灣遠洋漁業面臨之國際制裁與「欠薪」癥結

在各項國際組織與市場國的指控中，「欠薪案例未能顯著減少」被認定為我國無法自美國「童工及強迫勞動製品清單」中除名的最主要主因之一。試想，當人們付出繁重勞力卻無法按時取得應得報酬，甚至遭到扣薪或長期積欠，一般民眾做何感想？這樣的行為在國際人權標準下即被視為強迫勞動的重大指標風險。倘若欠薪問題無法獲得根本改善，不僅直接影響我國遠洋漁獲涉及強迫勞動疑慮，在供應鏈愈發重視產品來源是否涉及違規的現在，可能讓國際買家對於臺灣遠洋漁獲失去信心。因此，如何從制度面建立系統性預防機制，澈底解決欠薪問題，已成為臺灣遠洋漁業能否維持永續經營與守護遠洋漁業聲譽的重中之重。

農業部依據行政院防制人口販運及消除種族歧視協調會報指示，經全面盤點檢討後，發現傳統管理體制存在以下兩大核心漏洞，其一為缺乏事前預警機制，導致欠薪時間拉長與金額滾雪球，再者為傳統仲介保證金制度完備性不足，處理機制費時延宕。目前我國境外僱用非我國籍船員的發薪方式大約可分類為部分現金部分匯款、全額現金（進港給付）及全額匯款等3類，其中全額匯款僅占整體發薪方式的4%，其餘高達96%的遠洋漁船採用包含現金或進港結算的方式發薪。由於遠洋漁船單次出海海上作業時間動輒數月，在缺乏即時通報與監測預警機制的情況下，行政機關無法掌握船隻在海上的實際發薪動態。當農業部接獲船員申訴或在檢查中查獲欠薪時，欠薪狀態往往已經持續了漫長時間。過去倘發生欠薪事件時，僅依賴仲介機構繳納的「保證金」作為履約保障，然而仲介機構保證金僅約新臺幣50萬元至200萬元不等，無法迅速並完全墊償船員工資，而且倘船員為船主自僱，則無法運用仲介機構保證金墊償，使原有傳統機制在實務運作上暴露

出明顯的缺陷。正是因為上述預警與處置機制的雙重失效，農業部體認到必須打破舊有思維，並參考國內《勞動基準法》的經驗，設計工資通報及工資墊償機制等保障境外僱用非我國籍船員受領工資權益的制度。

工資通報及工資墊償機制

因遠洋漁業發展的歷史背景，遠洋漁船境外僱用非我國籍船員係依《遠洋漁業條例》授權訂定之《境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法》（簡稱管理辦法）僱用，無法直接適用我國《勞動基準法》針對本國勞工及境內僱用移工設置之「積欠工資墊償基金」。為補足法制落差，農業部於114年11月18日公告修正管理辦法，納入「工資墊償機制」及「工資給付通報機制」。

一、「工資墊償機制」風險分級與團體共管

農業部參考《勞動基準法》工資墊償基金的精神建立「工資墊償機制」，輔導遠洋漁業公（協）會及區漁會等漁民團體設置工資墊償保證金機制，由漁業團體籌措並保管工資墊償準備金，於所屬會員經營之漁船欠薪發生時先行墊付船員工資，後續再由團體向欠薪經營者進行追償。截至115年10月，已成功輔導包含「台灣區遠洋魷魚暨秋刀魚漁船魚類輸出業同業公會」在內等共7個漁業公（協）會及區漁會訂定工資墊償機制管理要點並正式成立工資墊償機制。各漁業團體累計籌措並管理的工資墊償準備金總額已超過新臺幣6,500萬元。

為兼顧制度的公平性，防止產生道德風險，並非所有漁船經營者都提繳固定工資墊償準備金，而是由各漁業團體依據經營者發放工資的數額、頻率與給付方式劃分「風險等級」，不同風險等級經營者提繳對應額度的工資墊償準備金。

最低風險（極低風險） 1

經營者若採取「按月全額支付工資」者，欠薪發生機率極低，列為最低風險。此類經營者仍強制必須加入墊償機制，但得免提繳墊償準備金。

低風險 2

經營者採取「每季定期全額支付工資」或支付額度達每月最低工資60%以上者，列為低風險，僅需提繳低額度的墊償準備金。

中風險 3

經營者每3個月將每位船員部分工資（每位船員最低600美元）存入漁業團體設置之工資專戶者，列為中風險，提交中額度墊償準備金。

高風險 4

採進港結算或每季支付額度未達每月最低工資60%等高風險發薪方式者，則必須依規定繳納高額度的墊償準備金。

前述工資墊償準備金並非繳納給國庫的行政規費，其性質屬於營運風險擔保資金，該準備金由漁船所屬之漁業團體負責保管與專款專用，並全程接受農業部的監督。經營者倘若未來因船隻轉讓、報廢或歇業而不再經營遠洋漁業，可依規定申請無息領回其原先所繳納的墊償準備金。一旦漁船發生欠薪事件，經農業部確認屬實後，將立即通知所屬漁業團體於第一時間動用準備金處理墊償，並輔導漁業團體發起後續對欠薪經營者的法律追償程序。

二、「工資給付通報機制」定期監測與違規處分

為了確實掌握遠洋漁船發放工資資訊，農業部建置「漁船勞動權益工資給付通報平臺」（簡稱通報平臺），且於115年1月15日公告具體通報時程與作業規範，要求經營者應常態性於每年1、4、7及10月15日前定期通報工資給付情形，並於航次結束進港完成工資結算進行補充通報。倘若經營者逾期未通報，將給予1個月的寬限期，若超過1個月寬限期仍未補正通報，農業部即啟動積欠工資調查，經認定確定發生欠薪，將通知漁業團體啟動工資墊償機制先行墊償工資給船員，農業部同時依《遠洋漁業條例》對該欠薪經營者開罰核處。

三、整合法規管制配套

為了確保所有境外僱用非我國籍船員之遠洋漁業經營者100%落實新制，農業部整合管理辦法及三大洋區作業管理辦法，採取更嚴密的管制方式，除於管理辦法要求必須加入工資墊償機制或提供金融機構出具工資給付保證函外，並修正漁船赴三大洋區作業管理辦法，增訂遠洋漁船在申請換發三大洋區作業許可證件時，必須檢附由所屬漁業團體出具的參加工資墊償機制保證文件，或是金融機構出具之給付保證函，未取得相關保證文件者，將無法取得遠洋作業許可證。

結語

工資給付是企業經營者責無旁貸的社會責任，更關乎臺灣遠洋漁業在全球貿易供應鏈中的生存空間。工資通報與墊償機制的全面推動與落實，是臺灣遠洋漁業爭取國際供應鏈認可我國漁業勞動環境的關鍵一步。雖然2023年報告指出我國遠洋漁業之勞動問題已順利取得美方NOAA的正面認定結案，但全球供應鏈對人權的要求永無止境，面對國際社會的高度關注，農業部將持續蒐集產業團體、漁會、經營者、仲介機構及基層船員等各方的意見，對通報系統與墊償細節進行滾動式檢討與精進，持續深化工資通報與墊償機制的落實，爭取儘速自美國勞動部「童工及強迫勞動制品清單」中完全除名。