

遠洋漁業人權規範之境外效力： 權宜船管理之投資人注意義務芻議*

翁燕菁**

<摘要>

近年我國遠洋漁船涉入非法、未報告及不受規範漁撈作業、以及人口販運或強迫勞動，引發國內外關注。其中，權宜船尤受關注，嗣促成全球權宜船管制創舉之《投資經營非我國籍漁船管理條例》及「投資經營非我國籍漁船許可辦法」。惟權宜船之人權侵害風險仍使我國遠洋漁業難脫污名。

本文嘗試超然於爭議各方立場，依據學術文獻、官方文件、歷年訪談及會議紀錄，對權宜船管制模式提出具體可行之建言。首先釐清現實面，解讀權宜船存在之必然，並分析我國遠洋漁業發展史上獨特之產官協力模式。其次則以平衡產業永續發展及環境人權保護等利益為基礎，討論權宜船經營模式與「企業與人權」規範標的符節之處。以此為鑑，參酌企業與人權國際軟法以及法德晚近立法例，建議於現行規範下納入權宜船投資人注意義務，為整體遠洋漁業轉型之領航支柱。

* 這部拙作乃託眾人之策進與勉勵所賜，謹願獻給每位參與漁業人權推動之先進。特別感謝引水人劉黃麗娟老師、姜皇池老師、漁業署諸先進，以及每位慷慨無私的受訪人及與會者。同時鳴謝2位審查人精妙提點與建議，受用無窮。最後尤其感謝國科會先後2次計畫支持（MOST 105-2410-H-004-036-MY2; MOST 111-2410-H-004-016），允許筆者浮沉探索遠洋漁業人權議題8年後，終能產出負責之文字。

** 國立政治大學政治學系兼創新國際學院副教授。

E-mail: vycweng@nccu.edu.tw

• 投稿日：03/12/2024；接受刊登日：09/30/2024。

• 責任校對：龔與正、陳怡君、蔡雅棋。

• DOI:10.6199/NTULJ.202512_54(4).0002

具一定企業規模之權宜船投資人應負注意義務，定期就環境與人權侵害風險制定防範計畫。為緩解境外雇用漁工跨國尋求有效救濟之難題，政府應設漁業與人權國家聯絡站，受理海內外通報個案，以合議機關執行個案爭端調解與通案防制建議。同時於現行行政罰則外，補充境外肇生之人權侵害事件之民事訴訟管轄權，確保責任歸屬。

關鍵詞：權宜船、遠洋漁業、企業與人權、國家聯絡站、民事責任

◆目次◆

壹、緒論

貳、權宜船作為全球環境人權治理之挑戰

一、權宜船作為過剩產能之紓解出口

二、遠洋漁業產官關係的矛盾

參、以「漁業與人權」立法完善權宜船投資管理

一、權宜船上的企業與人權面向

二、以權宜船條例為全球首部漁業與人權立法

肆、代結語

壹、緒論

我國遠洋漁業曾長年為國際社會指控涉嫌「非法、未報告及不受規範漁撈作業」（illegal, unreported and unregulated fishing, IUU）。除早年為部分區域漁業管理組織（Regional fisheries management organisations, RFMOs）點名制裁外，2015 年亦為歐洲聯盟執行委員會（European Commission，以下簡稱「歐盟執委會」）依歐盟第 1005/2008 號規章（以下簡稱「IUU 規章」）發出黃牌警告¹。歐盟的黃牌確實在政策性的指名(naming)與羞辱(shaming)

¹ 歐盟執委會於 2015 年對包括臺灣在內之多國發出黃牌警告：European Commission Press Release IP/15/5736, Fighting Illegal Fishing: Commission Warns Taiwan and

上達成功效，我國不僅旋於 2017 年完成修正俗稱之「漁業三法」，亦即《遠洋漁業條例》、《投資經營非我國籍漁船管理條例》（以下簡稱「權宜船條例」）及《漁業法》，並持續藉由臺歐對話平臺溝通我國對遠洋漁船 IUU 作業採取之管制措施。即使歐盟黃牌掀起我國社會輿論對漁業人權之議論與追蹤，然而黃牌本身並非針對漁業人權之譴責，而係 IUU 在我國漁業法規範、監督及控管等面向之不足。國際社會對我國遠洋漁業管理施加之壓力，就此節節高攀。

繼 IUU 後，海上勞動保障成為新一波指名與羞辱議題，主要出於美國國務院年度「人口販運問題報告」（Trafficking in Persons Reports）²，以及國際非政府組織之強力倡議遊說³。值得注意者，係相關倡議團體皆為關注海洋環境議題者，而非人權團體。渠等脫離 IUU 框架轉而指控遠洋漁業涉入人口販運或強迫勞動，恐怕終究與臺灣身為全球第二大遠洋漁業實體之產能過剩問題有關。2019 年，我國籍業者經營之萬那杜籍「大旺號」及「金春 12 號」遠洋漁船，涉嫌勞動剝削而遭上開海洋環境團體點名批判⁴，後續為監察委員調查並糾正包括漁業署在內之行政機關⁵，堪稱掀起外國籍權宜船

Comoros With Yellow Cards and Welcomes Reforms in Ghana and Papua New Guinea (Oct. 1, 2015).嗣於2019年解除之：European Commission Press Release IP/19/3397, Illegal Fishing: EU Lifts Taiwan's Yellow Card Following Reforms (June 27, 2019).

² U.S. Dep't of State, Trafficking in Persons Report (2013): 353-54; U.S. Dep't of State, Trafficking in Persons Report (2014): 368; U.S. Dep't of State, Trafficking in Persons Report (2015): 111, 272, 307 & 326-27; U.S. Dep't of State, Trafficking in Persons Report (2016): 169, 203, 339 & 359-60; U.S. Dep't of State, Trafficking in Persons Report (2017): 170, 362 & 382-84; U.S. Dep't of State, Trafficking in Persons Report (2018): 187, 228, 387 & 407-409; U.S. Dep't of State, Trafficking in Persons Report (2019): 196, 243-44, 424, 444-48, 493; U.S. Dep't of State, Trafficking in Persons Report (2020): 130, 157, 209, 260-61, 452, 473-77, 525, 530, 534; U.S. Dep't of State, Trafficking in Persons Report (2021): 150, 179, 237, 292, 293-94, 508, 533-38, 597, 603.

³ 諸如綠色和平 (Greenpeace) 與環境正義基金會 (Environmental Justice Foundation)，近年皆持續緊盯我國遠洋漁業人權問題。

⁴ Kelvin Chen, *Taiwan Fishing Vessel Found to Be Involved in Forced Labor*, TAIWAN NEWS (Jan. 29, 2022), <https://www.taiwannews.com.tw/news/4426070>.

⁵ 民國110年5月20日監察院110財調0006號調查報告（王美玉、王幼玲、紀惠容委員

(flag of convenience, FOC) 對我國遠洋漁業管理體系之關鍵衝擊事件。依聯合國海洋法公約 (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS) 第 92 條第 1 項及相關規定參照，船舶原則上屬船旗國管轄。然而，遠洋漁業權宜船業主所選擇之船旗國往往欠缺管理能量，我國則僅得依第 218 條規定以港口國之名依我國法行使管轄⁶。實務上，遠洋漁業權宜船可能長年不泊靠我國港口，僅往返海外漁業基地。惟權宜船經營模式眾所周知，一旦涉入嚴重違法情事，我國仍難逃為國民投資漁船擔負惡名之責。我國對於國籍漁船尚得立法直接管轄甚至稽查，對權宜船則須透過創新手法干預其境外行為。國家人權委員會以「法外之船」形容權宜船，船東、投資人、仲介、漁工及船籍往往分屬不同國籍⁷，形同無法可管。尤其，權宜船為我國遭指涉入 IUU 之關鍵角色⁸，繼而遭控涉入重大人權侵害，更成眾矢之的。

遠洋漁業之漁工僱用於境外、其作業區域橫跨三大洋，「境外性」儼然成為遠洋漁業有效管理之關鍵詞。倘考量管轄限制，權宜船之管理尤其棘手。拙文因此選擇針對權宜船管理問題，嘗試提出規範框架。當今我國遠洋漁業面臨之全球治理挑戰，非僅限於全球漁業資源保育及 IUU 禁令⁹，同時亦涉及「企業與人權」(business and human rights) 關於當代國家人權保障之境外管轄辯論。就此工業國家對其跨國企業境外行為管制不足之缺憾，2011 年聯合國人權理事會通過之「聯合國工商企業與人權指導原則」(United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights, UNGPs)，於未創設新權利保障內涵之前提下，確立國家人權保障義務之境外性。國家負有人權保障之積極義務，應課責其企業負起環境及社會責任，並確立權利侵害之有效救濟。

等調查)，<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?s=17495> (最後瀏覽日：10/11/2025)。

⁶ 遠洋漁船作業於我國專屬經濟海域外，故可忽略沿海國管轄權相關規定。

⁷ 陳菊、王幼玲、王美玉、紀惠容 (2022)，〈海上人權路〉，頁 130-131，監察院。

⁸ Chung-Ling Chen, *Taiwan's Response to International Fisheries Management after 2005 as Influenced by ICCAT and Fishers' Perception*, 36 MARINE POL'Y 350, 352 (2012).

⁹ Kuan-Hsiung Wang & Hung-Jeng Tsai, *The Impact of Globalisation on the Development of International Fisheries Law*, 15 SUSTAINABILITY 5652 (2023).

借鏡於此，遠洋漁業之長遠營運，終需置於私部門對環境與人權之可課責性下檢視之。農林漁牧傳統上並非跨國企業環境與人權責任之討論範圍，然而就我國遠洋漁業發展規模而言，其作業範圍與衝擊影響早已超越國家管轄權實際可及之處，況我國遠洋漁業尚包括行之有年之外國籍權宜船。依據行政院農業部漁業署公開之國人投資經營權宜漁船統計資料，雖隨政策日減，惟至今我國仍有逾 2 百艘國人投資之遠洋漁船，其中萬那杜、巴拿馬、塞席爾等 3 國籍船即逾七成¹⁰。權宜船對全球漁業相關之環境與人權治理構成治理灰色地帶，乃招致國際社會施壓打擊。

長年征戰三大洋甚至極地海域之遠洋漁船，實質上構成如同企業與人權所針對之跨國企業及其子公司，包括人力資源、運搬整補等供應鏈或價值鏈。跨國企業集團整體投資之子公司及供應鏈遍佈全球，雖名為集團，實際則為避險而分立。以管轄權而言，跨國企業母公司登記國對其海外子公司或供應商行為無從追究，而投資地公權力亦無從對集團母公司究責。而自管制動機而言，企業母國無意積極管制以免企業出走，投資地國則為吸引外國投資而諸多讓利。我國遠洋權宜漁船雖看似未若跨國企業般之規模龐大且網絡龐雜，然而我國遠洋漁業對外投資遍及全球漁業港埠基地、專屬經濟海域（exclusive economic zone, EEZ）甚至相關加工業及人力仲介，且涉及諸多開發中國家人民權利及全球海洋環境資源，實已與跨國企業集團雷同。我國於 2020 年 12 月 10 日公布首次「企業與人權國家行動計畫」¹¹後，於 2022

¹⁰ 2019年共計276艘登記在案：行政院農業部漁業署（2019），登記投資經營非我國籍漁船（FOC）統計資料，https://www.fa.gov.tw/view.php?theme=GIO_others&subtheme=&id=73（最後瀏覽日：10/17/2023）；至2022年中計251艘：行政院農業部漁業署（2022），〈FOC漁船名單_更新至111年7月15日止〉，<https://www.fa.gov.tw/view.php?theme=LOCPLBTCOA&subtheme=&id=22>（最後瀏覽日：01/16/2024）。非屬中美洲加勒比海及太平洋島國如貝里斯、萬那杜、密克羅尼西亞等之權宜船，僅占約2%。

¹¹ 行政院院會議案（2020），〈臺灣首度公布企業與人權國家行動計畫：經濟成長兼顧民主人權產業國際競爭力再升級〉，<https://www.ey.gov.tw/Page/448DE008087A1971/de53d248-0b06-4b3e-8554-77068fe1a74>（最後瀏覽日：10/11/2025）。

年 5 月 20 日推出「漁業與人權行動計畫」。而今經濟部仿效日本先例推動「臺灣供應鏈企業尊重人權指引」之際¹²，更受國際矚目之漁業與人權，似宜考量藉重企業與人權對國家義務、企業責任、有效救濟三大面向，對遠洋漁業權宜船之管理採取永續之計。

我國近年議論遠洋漁業權宜船管理之法制，多自單一面向切入，如勞動人權¹³、生態永續¹⁴或產業管理¹⁵。而國家人權委員會雖已意識到遠洋漁業適用企業與人權相關準則之需要，然而似乎仍單純視權宜船為規避環境人權保障義務之惡，故於總量管制乃至廢止許可外，尚無其餘容許國際人權保障標準融入現況之轉圜餘地或具體建議¹⁶。然而，筆者自 2017 年以降持續藉由研究訪談及出席行政院及部會召集相關會議之機緣¹⁷，深入了解產業歷史、結構與運作方式後，更傾向將權宜船視為必然存在，且需將權宜船之人權議題置於全球多層次治理之脈絡理解之。另自方法而論，打擊人口販運緣自國際法之邊境管制，雖有保障基本人權之效益，其內涵更著重於防堵全球無證

¹² 臺灣企業與人權入口網，〈臺灣供應鏈企業尊重人權指引〉草案利害關係社群公眾諮詢會議，<https://investtaiwan.nat.gov.tw/bhr/zh-tw/article/57>（最後瀏覽日：03/25/2024）；中央社（04/15/2024），〈經部擬供應鏈人權指引 民團籲建立盡職調查機制〉，<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202404150264.aspx>。

¹³ 呂冠輝（2019），〈外籍漁船船員僱傭契約的管轄與準據法研究：本國法與歐盟法之比較〉，《臺灣海洋法學報》，27期，頁29-71；2021年11月19日，國立陽明交通大學文化研究國際中心、國立陽明交通大學科技法律學院亦曾線上舉辦「權宜船、海上勞動政策與外籍漁工勞權保障工作坊」，邀請學者及非政府組織代表討論權宜船涉入之勞權爭議。

¹⁴ 丘慶駿、周怡（2010），〈公海漁業自由與可持續發展原則之研究〉，《德明學報》，34卷1期，頁21-38。

¹⁵ 江世雄（2010），〈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》，49卷4期，頁33-64。

¹⁶ 陳菊、王幼玲、王美玉、紀惠容，前揭註7，頁164-173。

¹⁷ 資訊揭露：筆者自2019年2月起擔任「行政院防制人口販運協調會報」民間委員，該協調會報嗣自2020年5月稱「行政院防制人口販運及消除種族歧視協調會報」，並自同年8月起擔任「行政院人權保障推動小組」民間委員，皆為無給職，期間亦曾多次以民間專家身分出席農業部漁業署就漁工人權召集之多次座談或研商會議。

勞動人口之遷徙及打擊犯罪¹⁸。而內國勞動法規即使得自雇主端設定境外僱用漁工處遇底線，然於救濟面實益不足。較諸頒布各項執行困難之禁令，未若以承認產業現實為前提，採取務實策略。本文主張，為完整建立權宜船環境及權利侵害之可課責性，綜合當代遠洋漁業多項轉型挑戰，企業與人權當為未來權宜船條例修正時所應積極融入之國際軟法規範。

為針對權宜船涉入環境與人權爭議提出國際人權標準之有效內國法化方案，本文將採兩段式論述，先描繪問題根源之圖像，再對照國際人權規範尋求可能解方。首先，釐清權宜船及其勞雇型態之成因，並確認我國主管機關之權限特質（貳）；其次，考量比較企業與人權國際軟法及內國立法，嗣而針對權宜船條例討論修正方向（參），最終提出具體建議（肆）。而本文於比較法外，兼採法社會學研究方法。考量研究主題所涉之產官與勞資關係實際面，文獻有限，故兼採正式會議紀錄及焦點訪談方式收集資料並確認實況。惟匿名訪談部分礙於篇幅，不逐字節錄發言，僅作為報導及文獻之佐證。

貳、權宜船作為全球環境人權治理之挑戰

針對遠洋權宜漁船管制問題，討論內國硬法化「企業與人權」國際軟法之可行性及作法前，似有必要釐清 2 點疑義。企業與人權係促使身為人權保障義務主體之國家，以法規範為手段，對跨國企業課以保障義務之分擔；而國家尚需衡量產業營利型態及相應之社會成本，以建立可行模式。本節首先將討論我國遠洋漁業業主投資經營權宜船之成因，反駁權宜船作為人權保障規避工具之說（一）。其次，則須釐清我國遠洋漁業中公權力之特殊地位及其調整之必要，畢竟公權力機關之定位，攸關企業與人權可能採行之行政管制手段（二）。

¹⁸ James C. Hathaway, *The Human Rights Quagmire of 'Human Trafficking'*, 49 VA. J. INT'L L. 1, 54-55 (2008).

一、權宜船作為過剩產能之紓解出口

我國遠洋漁船船東之所以投資經營權宜船，有其淵源且非今日新象，船東並非單純以權宜船作為規避人權保障義務的工具。權宜船從過去開發及提升產能的捷徑，而今轉變為過剩產能的出口。權宜船與人權的關係，須以更完整之全球產業圖像描繪之。本節將自我國遠洋漁業權宜船形成歷史背景出發（一），繼而說明我國制定權宜船條例回應全球漁業治理之脈絡及其缺憾（二）。

（一）我國遠洋漁業發展史上的權宜船

全球海洋資源永續運動中，我國遠洋漁業之產能過剩（overcapacity）與過漁（overfishing）引發諸多後果，包括部分國籍遠洋漁船涉入 IUU 以尋求出路¹⁹，或是轉向投資經營權宜船。權宜船之營運，與 IUU 及勞動剝削，其間並無直接之因果關聯；即便於 2000 年前後捕撈管制趨嚴時，權宜船涉入 IUU 者就統計上而言與國籍船並無顯著差異²⁰。然而權宜船基於其管轄難題，確實成為全球環境人權治理上的隱憂。農業部漁業署自 2020 年漁業與人權行動計畫草案²¹、2022 年公告版²²，乃至 2023 年修正版²³之計畫皆承認，國人經營之權宜船一旦涉及強迫勞動或遊走邊緣之剝削情事，有管理權責不

¹⁹ Chao-Chin Huang, Shui-Kai Chang & Shiahn-Wern Shyue, *Sustain or Phase Out: Transformation of Taiwan's Management Scheme on Distant Water Tuna Longline Fisheries*, 123 MARINE POL'Y 104297 (2021).

²⁰ Maria Andriana Papaioannou, *Fisheries Management and Flags of Convenience* (2004) (S.M. thesis, Massachusetts Institute of Technology).

²¹ 行政院農委會漁業署，*漁業與人權行動計畫*（第一版）。

²² 行政院農業部（2022），〈《漁業與人權行動計畫2022年5月20日核定本》〉，頁7，https://www.fa.gov.tw/redirect_file.php?theme=Rights_for_Foreign_Crews&id=10971（最後瀏覽日：10/11/2025）。

²³ 行政院農業部（2023），〈《漁業與人權行動計畫2023年7月25日修正核定本》〉，頁8，https://www.fa.gov.tw/redirect_file.php?theme=Rights_for_Foreign_Crews&id=15444（最後瀏覽日：10/11/2025）。

明之疑慮，為我國必須正視之考驗。上開計畫之策略及其疑慮，將於後文評析。此節主旨在於說明我國遠洋漁業權宜船之成因及其無可避免之存在。

我國船東投資權宜船之背景因素，實為因應漁業國家就全球漁業資源管理之共識。1980 年代可謂我國遠洋漁業發展之初次轉型期，為解決產能過剩導致之過漁，我國藉由漁業證照管制下的汰建制度，實施一波接一波的減船直至今日，除漁船汰舊換新之外，船證難以取得²⁴。其次則為業者因應入漁（意指進入該國漁場捕撈）之需，包括為取得外國專屬經濟海域漁權，而與沿海國（coastal State）達成協議，投資該國遠洋漁船以確保漁權²⁵。例如 1990 年代，我國遠洋魷釣業者於阿根廷海域入漁，即以租賃僱有該國船員之該國船隻（俗稱之白船）或與該國民間聯合投資或經營該國籍漁船（俗稱之紅船）之方式，確保作業空間與安全²⁶。《海洋法公約》建立之專屬經濟海域，對我國遠洋漁業一度造成既有漁場流失之嚴峻挑戰，尤其於專屬經濟海域邊緣之公海被控越界捕撈而查扣事件層出不窮，船東與仲介越洋馳援，處境甚為艱難²⁷。對遠洋漁業從業者而言，權宜船所創造者，係產業逆境求生之空間。

聯合國體系 1995 年之「魚群協定」²⁸為我國正式加入全球漁業資源治理組織之序曲。其中，為強化區域漁業管理組織功能之共識，第 1 條並列

²⁴ 李雪莉、林佑恩、蔣宜婷、鄭涵文（2017），《血淚漁場：跨國直擊台灣遠洋漁業真相》，頁158，行人；Kuo-Huan Ting, Ching-Hsiewn Ou & Wen-Hong Liu, *The Management of the Distant Water Tuna Fishery in Taiwan*, 36 MARINE POL'Y 1234, 1234-41 (2012).

²⁵ 遠洋漁船作業環境並非一般想像位於「前不著村、後不著店」之浩瀚公海，遠離陸地或島嶼之公海風險甚高且海象不明。漁船作業區域經常係EEZ之邊緣地帶，非不得已漁船不會輕易進入充滿未知的公海，茫然賭上高額成本進行可能一無所獲的捕撈。參見如：報導者（12/19/2016），〈【台灣現場 | 產業篇】困港的遠洋漁業，還有機會嗎？〉，<https://www.twreporter.org/a/far-sea-fishing-taiwan-fisheries>（最後瀏覽日：10/11/2025）。

²⁶ 財團法人中華民國對外漁業合作發展協會（2016），《踏浪千行》，頁90，遠見。

²⁷ 財團法人中華民國對外漁業合作發展協會，前揭註26，頁91-92。

²⁸ 全名為〈關於施行1982年12月10日《聯合國海洋法公約》有關養護及管理跨界魚群及高度洄游魚群規定之協定〉（Agreement for the Implementation of the Provision of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating

「締約國」與「漁業實體」(fishing entities)之用語，最終促成我國以漁業實體模式成為區域漁業管理組織正式會員²⁹。然而，與我國極力爭取加入之其餘國際官方組織截然不同，我國是在世界遠洋漁業強權的堅持下加入區域漁業管理組織。如我國以漁業實體模式加入北太平洋漁業委員會(North Pacific Fisheries Commission, NPFC)，即緣自與日本多年的秋刀魚競逐賽以及日本對納管我國漁船之堅持³⁰。即如我國漁船作業數量有限之東太平洋漁場，我國亦係接受美洲熱帶鮪魚委員會(Inter-American Tropical Tuna Commission, IATTC)之「邀請」而參與之³¹。目前全球 16 個區域漁業管理組織，我國以漁業實體會員身分參與 7 個組織，並為大西洋鮪類保育委員會(International Convention for the Conservation of Atlantic Tunas, ICCAT)之合作方。區域漁業管理組織的目的在於跨國治理，利用漁獲配額(quota)、技術及作業時空等限制為其監督管理手段，以海洋資源保育為目的，限制各國漁獲量及捕撈作業方式。作為全球遠洋漁業龍頭之一的臺灣，顯然無法置身事外³²，甚至必須忍受漁業實體與會員國權利日益不對等的待遇³³。

to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks)，1995年12月4日通過，2001年12月11日生效。

²⁹ 協定中所載之漁業實體並未獲得定義，惟如胡念祖即認為，採用此語係有意為納入臺灣而鋪路。Nien-Tsu Alfred Hu, *Fishing Entities: Their Emergence, Evolution, and Practice from Taiwan's Perspective*, 37 OCEAN DEV. & INT'L L. 149, 149-83 (2006).

³⁰ 財團法人中華民國對外漁業合作發展協會，前揭註26，頁100。

³¹ Dustin Kuan-Hsiung Wang, *Taiwan's Participation in Regional Fisheries Management Organizations and the Conceptual Revolution on Fishing Entity: The Case of the IATTC*, 37 OCEAN DEV. & INT'L L. 209, 209-16 (2006).

³² 如同部分非政府組織多次於涉及漁業人口販運之會議上強調，臺灣受邀加入區域漁業組織，本身就是國際社會打擊IUU的反制措施。包括聯合國糧食及農業組織(Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO) 2009年通過之《預防、嚇阻與消除非法、未報告與未受管制漁捕行為港口國措施協定》(Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing)於協商過程中，即考慮到納入我國前鎮漁港之議題，參見：高世明(2016)，〈近期國際間打擊IUU漁捕行為之作為與我國遠洋漁業政策之再檢視〉，《航運季刊》，25卷1期，頁74。

³³ 魏仲伶、高世明(2021)，〈「漁捕實體」概念在區域漁業管理組織實踐之研究：以我國已成為會員之組織為例〉，《問題與研究》，60卷4期，頁88-89。

惟遠洋漁業長久以降並非國人所熟悉之產業，除早年因漁船遭扣押之救援行動曾受輿論關注外，罕見媒體披露產業概況。近年在國內外「血汗海鮮」倡議運動下，遠洋漁業霎時成為千夫所指之海洋霸主。然當年漁船遭押及外交談判的弱勢處境，所反映者不僅是捕撈的艱困，亦已預示國際海洋資源競爭的白熱化，終將走入相互妥協之全球治理架構。陷入惡性競爭而承受巨大國際壓力，遠洋漁業於我國加入區域漁業管理組織後所面臨之轉型危機，則相對鮮為人知。國際處境弱勢者卻位居遠洋漁業第二大國，即使我國遠洋漁船並非涉入 IUU 最嚴重之案例³⁴，仍因過漁涉入 IUU，而導致我國於區域漁業管理組織屢遭制裁，其中以 ICCAT 於 2005 年³⁵對我國鮪釣船配額祭出減少七成配額之制裁最為嚴厲。日本面對臺灣鮪延繩釣漁業之強力競爭，指控我國放任漁船超捕及洗魚（fish laundering）³⁶，一度強硬主張將臺灣 2006 年大西洋大目鮪捕撈配額全數刪減³⁷。嗣而於政府派員至海外基地稽查並推動大規模漁船解體等措施後³⁸，於 2006 年獲恢復配額，權宜船條例亦於此脈絡下誕生。

部分非政府組織指控，我國遠洋漁船改掛外國船旗，目的在於逃避我國業經強化之公權力之監督，尤其就人權保障義務而言。惟此說誠有其商榷餘地：權宜船之存在，甚至涉入洗魚，向來以突破配額限制追求漁獲與利潤為目標。攸關利潤的漁場捕撈權、漁獲配額以及因 IUU 事件承受的減額制裁

³⁴ 陳志祥（2009），〈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〉，《台灣海洋法學報》，8卷2期，頁117。

³⁵ 2005年我國大目鮪配額因日本指責，而ICCAT大砍萬噸，2006年配額僅存4600噸。Int'l Comm'n for the Conservation of Atl. Tunas [ICCAT], Rec. 05-02, *Recommendation by ICCAT Regarding Control of Chinese Taipei's Atlantic Bigeye Tuna Fishery* (Nov. 19, 2005), <https://www.iccat.int/Documents/Recs/compendiopdf-e/2005-02-e.pdf>.

³⁶ 洗魚係將IUU漁獲經運搬船或權宜船送至合法漁船，再將漁獲輸入禁止IUU魚貨進口國家。面對配額限制，遠洋漁船將A區域漁業管理組織範圍內之漁獲，轉至B組織申報，並因此短報漁獲量。權宜船於洗魚中扮演重要角色，因此亦為日本政府2005年強硬主張制裁臺灣之理由。

³⁷ 財團法人中華民國對外漁業合作發展協會，前揭註26，頁162。

³⁸ 影響所及，我國被迫淘汰160艘大型捕鮪漁船，Chen, *supra* note 8, at 350-57.

措施，早已啟動遠洋漁業業主自保措施。除搭配入漁之投資外，漁獲配額可謂關鍵。權宜船藉船旗國管制能量較為不足，且於欠缺密切稽查之汪洋作業，得以暢行於全球治理規範之外。權宜船對我國遠洋漁業船主原即為選項，如今於配額不足之壓力下，更成為紓解產能並維持盈利之方。對遠洋船東而言，權宜船非但曾經是必要的海外投資，1990 年之後更成為突破漁獲配額的出路，即使一度在臺日合作後使海外權宜船捕撈行為獲得控制³⁹，而今仍然是船東維繫豐漁之選項⁴⁰。

（二）全球漁業治理下之權宜船投資條例及許可辦法

船東投資權宜船之動機，亦可自權宜船條例之制定與修正觀察。面對聲名狼藉的洗魚指控，我國終於 2008 年制定權宜船條例，回應國際漁業資源管理之龐大壓力。除臺日合作大規模收購及納管權宜船外⁴¹，我國亦首開全球先例，立法管制船東海外投資⁴²，以刑責及高額罰鍰意圖嚇阻權宜船再涉 IUU⁴³。當年輿論尚未針對境外僱用漁工勞動人權有所議論，權宜船條例欲打擊者，明確係業者為突破配額管制所從事之 IUU。嗣為回應歐盟對 IUU 捕撈之制裁以及美國對人口販運之關切，權宜船條例於 2016 年修正，明文納入國際漁業組織各項禁止 IUU 之要求為「重大違規行為」（第 8 條），並明定罰則（第 10 條）。此外，亦增訂 IUU 船籍國投資限制（第 4 條第 2 項），明文排除船籍國欠缺 IUU 控管機制者以及船籍國非國際漁業組織會

³⁹ 財團法人中華民國對外漁業合作發展協會，前揭註 26，頁 159。

⁴⁰ 作者曾藉下列座談機緣，與跨國經營船隊之船東交換意見：行政院羅秉成政務委員遠洋漁業產業座談會後說明，2023 年 6 月 1 日，高雄；「遠洋漁業落實國勞公約的理想與實際研究會議」，科技部 2030 跨世代臺灣社會發展政策研究「以科技完善海上人權保護與永續發展：建立以人為核心的遠洋漁業合宜勞動政策」研究計畫工作坊（劉黃麗娟、王安祥、嚴國維等主持），2021 年 9 月 10 日至 11 日，高雄。

⁴¹ 所謂納管，係日方應對政策之一，由懸掛萬那杜與塞席爾之權宜船購買日本漁業執照，於船旗國接受正常管理。財團法人中華民國對外漁業合作發展協會，前揭註 26，頁 159。

⁴² Huang, Chang & Shyue, *supra* note 19, at 104297-5.

⁴³ 對捕魚行為祭出刑罰，實屬重典，論者指出僅美國有此先例，並認為違反比例原則。陳志祥，前揭註 34，頁 138、144。

員國或合作方者。條例進一步要求投資人主管機關作業辦法以及遵守船籍國或沿岸國規範（第 6 條第 1 項）。同時，擴張主管機關要求報告之事務權限，使調查權得積極就漁業管理目的而行使（第 7 條第 1 項）。

無論立法或修正，權宜船條例本身實以防止國人經營權宜船涉入 IUU 捕撈為主要目的⁴⁴，以之為紓解遠洋漁業過剩產能之配套。此舉突破傳統海洋法原則，首創使漁撈行為由船旗國管轄轉向屬人管轄⁴⁵，實非我國志願，而係 RFMOs 配額管制之現實壓力⁴⁶。為避免產能過剩與配額縮限之惡性循環，《漁業法》修正及相應行政命令主要仍以減船為目標，包括漁業證照核發以汰建為準⁴⁷、並以獎勵金制度鼓勵自願休漁⁴⁸。而針對遠洋漁業涉及之人權爭議，則僅規範於行政命令層級。依權宜船條例第 4 條第 3 項之許可條件及程序等規定，農業部於 2020 年修正「投資經營非我國籍漁船許可辦法」（以下簡稱「許可辦法」），第 2 條之許可條件增加第 9 款人口販運禁令，並以第 6 條第 3 款規定主管機關得對確涉人口販運者廢止許可。於此脈絡下，我國《人口販運防制法》亦於 2023 年完成修正。此次修正之目的在於使條文定義符合實務所需，強化打擊加害人利用被害人不利地位之目的。尤其，將強迫勞動定義中可能阻卻違法之「違反本人意願」刪除⁴⁹，避免雇主或仲介利用移工因於家鄉負債急需工作或不願失業遭遣返而使其接受不當勞動條件⁵⁰。整體法規範之配套修正，雖因此加強嚇阻漁業涉入強迫或強制

⁴⁴ 陳菊、王幼玲、王美玉、紀惠容，前揭註 7，頁 164。

⁴⁵ Ting, Ou & Liu, *supra* note 24, at 1234-41.

⁴⁶ 筆者特別感謝審查人提醒關於權宜船條例可能違反海洋法規則之疑慮，並將於後文併入漁業與人權立法必要性討論。

⁴⁷ 依據漁業法發布之「漁船建造許可及漁業證照核發準則」第 4 條，尤其 2009 年新增之第 4 條第 2 項第 2 款將 IUU 明文列入撤照事由。

⁴⁸ 2018 年修正之漁業法第 59 條之 1，及農業部於 2019 年首度發布之「自願性休漁獎勵辦法」。

⁴⁹ 雖因此與國際勞工組織對強迫勞動強調個人意願之定義有所出入，惟個人意願於國際人權法實務上確實並非決定性要件，參見 *Graziani-Weiss v. Austria*, App. No. 31950/06, ¶ 38 (Oct. 18, 2011), <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-107022>

⁵⁰ 行政院內政部移民署（2023），〈人口販運防制法修正總說明〉，<https://www.immigration.gov.tw/media/98682/人口販運防制法-修正全文含總說明>

勞動之力道，惟僅限人口販運罪之防制，而相對更頻繁發生且非屬人口販運或強迫勞動之勞資爭議與經社權利，則欠缺有效救濟之規範。

2020 年美國勞動部首度於其兩年一度公告之「童工與強迫勞動製品清單」⁵¹ (List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor) 中指控國人投資權宜船規避法律責任，加上美國「人口販運問題報告」對權宜船勞力剝削之數度指控，再度使權宜船投資管理改革箭在弦上。2022 年許可辦法修正，調整文字補充第 2 條關於「經國際組織或外國政府認定」，使經國際組織或外國政府認定者毋須再經我國主管機關確認（第 10 款），並以第 11 款及第 12 款，使曾涉強迫勞動或人口販運「經國際組織或外國政府認定」或「通報逾二年」者，無從獲許投資。該次修正之立法總說明亦坦承，經國際組織或外國政府揭露之權宜船涉入強迫勞動或人口販運，對國家形象衝擊甚巨，通報後仍為除名亦屬情節嚴重，不宜允許國人投資。此次修正，顯自國際非政府組織報告指控之萬那杜籍大旺號與金春 12 號事件汲取教訓⁵²。然而 2022 年修正真正的重大突破，來自於參酌國際勞工組織 2007 年通過之 C188 號漁業工作公約（以下簡稱「C188 公約」）⁵³，於許可辦法新增第 3 條之船員待遇底線，補足真正的勞動權利保障漏洞。

及條文對照表-三讀通過版.pdf（最後瀏覽日：10/11/2025）。

⁵¹ 我國遠洋漁業產品分別於2020及2022（每2年更新）遭美方納入清單：U.S. DEP'T OF LAB., 2020 List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor (2020), https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child_labor_reports/tda2019/2020_TVPR_A_List_Online_Final.pdf; U.S. DEP'T OF LAB., 2022 List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor (2022), https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child_labor_reports/tda2021/2022-TVPR-A-List-of-Goods-v3.pdf. 美國勞動部係依據國際環境非政府組織指控4件我國籍與我國權宜遠洋漁船為據：民國110年5月20日監察院110財調0007號調查報告（王幼玲、王美玉、蔡崇義委員調查），頁16-17，<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?s=17496>（最後瀏覽日：10/11/2025）。

⁵² 民國110年5月20日監察院110財調0006號調查報告（王美玉、王幼玲、紀惠容委員等調查），前揭註5。

⁵³ Int'l Labour Org. [ILO], *Work in Fishing Convention*, No. 188 (2007).

倘對照 C188 公約之最低保障限度⁵⁴，許可辦法第 3 條諸項已設定：（一）最低年齡 18，高於 C188 公約第 9 條第 1 項之 16 歲；（二）船員健康檢查證明，及船員證或基礎安全培訓證明，符合 C188 公約第 10 條之健康檢查要求；（三）含船員母語之雙語勞動契約，為 C188 公約未明文要求者；（四）月薪不得低於我國法定低標，惟船籍國標準較高者，從其標準，看似符合 C188 公約第 23 條，惟其依循之「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」（以下簡稱「船員管理辦法」）第 6 條第 4 項之「足額給付及負擔所需手續費用」，是否如 C188 公約般要求「保證領取薪資報酬」，實務上恐有爭議⁵⁵；（五）工資給付方式，除契約明文要件外，須依約定給付且不得預扣費用，C188 公約第 24 條則規定免費匯款，而僅適用於我國漁船船員之船員管理辦法第 6 條第 4 項則明定由資方支付手續費用；（六）休息時間符合 C188 公約第 14 條第 1 項第 2 款之要件及臨時性例外規定，以作業需要為由得依約定另予補休；（七）強制保險適用船員管理辦法之「意外、醫療及一般身故」商業保險，雖符合 C188 公約第 38 條之強制保險規定，惟未符 C188 公約第 6 章第 3 節之社會保險；（八）適足飲食飲水及個人臥鋪，符合 C188 公約第 5 章（尤其第 27 條），惟就起居艙空間之衛生安全並無特別規範。

無可否認，上開規定確有十足進步。然而，單就 C188 公約之規範評析，許可辦法仍將部分保障義務留予船旗國，例如契約協議權、規範勞資爭議處理方式（第 17 條）、船員遣返條件及費用負擔（第 21 條）、船員招募與安置條件及費用及船東與仲介責任分配（第 22 條）、急救及醫療相關規定（第 29 條、第 30 條）、船東風險評估及預防責任（第 32 條、第 33 條）。其中，第 32 條及第 33 條之風險評估、管理及預防措施，正呼應 UNGPs 企業責任之內涵。倘進一步對照前揭 UNGPs 之原則，權宜船條例與許可辦法倘得以

⁵⁴ 以下 C188 公約之華語譯文，出自勞動部 2007 公布版本，https://www.mol.gov.tw/media/zselb2vz/國際勞工公約_第188號_漁業工作公約-中譯.pdf?mediaDL=true（最後瀏覽日：10/11/2025）。

⁵⁵ 受訪船東與仲介皆曾舉例說明，表示基於得歸責船員之薪資扣減（如代購菸品與食品等）在所難免，非屬苛扣。船東 A 及 B 訪談，2018 年 5 月 19 日，新北；漁工仲介 A 及 B 訪談，2018 年 8 月 20 日，高雄。

行政管制手段更完整納入 C188 公約內涵強化保障，似可符合漁業與人權框架下國家積極義務與企業遵守法規責任。惟此由上而下之管制模式，仍難突破權利侵害境外性之限制，包括如海外仲介等；相對於權利主體而言，欠缺實際可行之救濟途徑。權宜船之管轄異於一般國籍船，構成 C188 號公約申訴機制難以滿足之境外管轄缺口。我國自 2018 年起，漁業署即啟動遠洋漁船境外僱用漁工申訴專線 1955，並附可自海外撥打之專線。即認此救濟滿足 C188 之要件，惟是否屬 UNGPs 所稱有效救濟？姑且擱置越洋或衛星電話可能之技術性障礙，境外僱用漁工倘從未與我國公權力機關接觸，是否信任此一救濟途徑？

權宜船作為紓解過剩產能及突破漁場限制之途徑，視之為遠洋漁業之必然，並不為過。而對於經營跨國船隊的船東而言，權宜船原非以迴避人權監督為目的。易言之，從上開許可辦法修正及船東意見觀察，倘國際規範與我國政府同聲要求改善權宜船之勞動處境或漁工人權，船東並非無意在合理範圍內於權宜船上配合落實⁵⁶。事實上，無論國籍船或權宜船，確保漁工執業安定及產能，始為船東首要考量。資深遠洋漁業人力仲介業者亦表示，漁工往往需自海外基地上船，國際移動成本不菲且往往需於 5 日內到位；船上漁工能待越久，對仲介與船東而言損失越小⁵⁷。類此之營運考量，顯然無關船旗。因此，以確保生產力之考量而論，對權宜船課以等同於國籍船之人權保障義務，應尚不致逼使船東進一步尋求規避機制。惟目前法規範下，境外救濟是否足以啟動漁工之權利主體性，成為監督落實之一環，不無疑慮。

二、遠洋漁業產官關係的矛盾

權宜船管制反映的另一層全球治理挑戰，在於我國遠洋漁業產官關係的調整。政府對投資經營權宜船祭出全球首見的行政管制甚至刑罰，看似常態履行公部門職能，監督產業及金流。然而，政策背後卻隱藏著產官關係轉變

⁵⁶ 船東口頭發表意見，行政院羅秉成政務委員遠洋漁業產業座談會，2023年6月1日，高雄。

⁵⁷ 漁工仲介A及B訪談，2018年8月20日，高雄。

的尷尬。本節將描繪遠洋漁業產官協力之歷史圖像（一），並嘗試發展今日公權力管制模式所需之論述（二）。

（一）溯源遠洋漁業產官協力模式

全球人權保障與環境保育壓力下，遠洋漁業迫切需要產業升級及轉型，從減船、汰建、配額等措施，到 IUU 與人口販運查緝等，公權力勢須扮演一定程度之強硬角色。但實際上，無論對漁業署，或是業界熟識的「半官方代表」財團法人中華民國對外漁業合作發展協會（以下簡稱「對外漁協」）而言，扮演此一角色絕非易事。業界衝刺、官方助力的長年合作模式，使弱勢臺灣在全球遠洋版圖上高懸大戶旗幟。如今面臨全球漁業治理的抬頭，角色的轉換一度引發緊張。

產官協力模式，出於我國遠洋漁業發展之脈絡。倘謂我國遠洋漁業發展的第一波衝擊來自於 1980 年代世界各國紛紛依《海洋法公約》宣告劃定專屬經濟海域，則第二波衝擊緊接著來自於我國進入全球海洋資源保育治理體系。全球區域漁業管理組織固然興起甚早，惟我國係自 1999 年起與 ICCAT 合作後，陸續以漁業實體加入其餘區域漁業管理組織。在此之前，政府除鼓勵並協助遠洋漁業解決難題外⁵⁸，積極管制甚至管理之措施較為欠缺。然而如前所述，自 2000 年以降，我國遠洋漁船之經營須拋棄諸多舊習⁵⁹以納入全球治理。環境保育趨勢使漁獲量受到管制，而人力資源亦已無法依靠國內供應，政府的「輔導」⁶⁰亦日趨嚴厲，遠洋漁業業主難免感嘆孤立無援⁶¹。

⁵⁸ 漁業署訪談，2018年5月22日，臺北。

⁵⁹ 所謂舊習，顯例如較為草根而追求紀律的漁工培訓方式；如今缺工的前提下，仲介方亦已配合船東與時俱進檢討改進。漁工仲介A及B訪談，2018年8月20日，高雄。

⁶⁰ 不僅訪談官員（漁業署訪談，2018年5月22日，臺北）如此表示，漁業署代表於多次漁業人權相關會議中，皆強調「輔導」的概念。

⁶¹ 船東A及B訪談，2018年5月19日，新北；船東A及B訪談，2018年5月22日，宜蘭；船東口頭發表意見，「以科技完善海上人權保護與永續發展：建立以人為核心的遠洋漁業合宜勞動政策」研究計畫工作坊，2021年9月10日至11日，高雄、屏東。

漁業署的定位，長年以降係輔佐產業發展，雖兼具管理身分，惟就國際處境艱難之遠洋漁業發展而言，更近似夥伴關係。成立於 1989 年之對外漁協，即為此協力模式之代表：當遠洋漁船在海外陷入爭端時，負責對外交涉以保障漁民利益。各國紛紛劃定專屬經濟海域後，我國遠洋漁船持續於傳統漁場作業，頻繁為沿海國以非法捕撈為由予以扣押。政府當時迫於外交弱勢無法施力，船東只能籌錢贖人⁶²。正式外交途徑不可循，官方不便出面之交涉於是需要運用非常手段，人事與資金分別源自公門及業界的對外漁協便由此而生。惟救援遭扣漁船與船員並非長治久安之計，對外漁協進一步代替官方承擔國際漁業協商之重任，陸續與俄羅斯及吉里巴斯（Kiribati）等國建立漁業合作關係⁶³。以圍網船為例，起初入漁談判即由個別業主、對外漁協及臺灣鮪魚公會等執行，後續始轉移至臺灣圍網公會⁶⁴。礙於國際談判的壓力，對外漁協監督工作確實亦悄悄展開。1990 年代與美國漁業談判後，農委會便將遠洋漁船監控系統（vessel monitoring system, VMS）委由對外漁協執行之，設立監控中心並向農委會上傳數據⁶⁵。然而或因 1990 年代持續之入漁協定等談判，仍係產官協力紓解遠洋漁業面臨之急迫威脅，由對外漁協執行漁政管理，尚不致引發產業憂懼。

此外，熟悉遠洋漁業發展史之專家指出，我國遠洋漁業業主無論開發海外漁場或基地，幾乎是提著行李就直奔加勒比海、大洋洲、印度洋等島國，透過僑界或民間友人管道舉辦餐敘聚會等應酬模式，即使語言不通，也能談成生意⁶⁶。以龍頭企業豐群水產為例，1970 年代政府率工業界訪問南美，訪問團成員三洋工業總經理藉機與巴西、阿根廷、烏拉圭等簽訂漁業基地合作

⁶² 財團法人中華民國對外漁業合作發展協會，前揭註 26，頁 123。

⁶³ 財團法人中華民國對外漁業合作發展協會，前揭註 26，頁 124。

⁶⁴ 全名為臺灣區遠洋鯉鮪圍網漁船魚類輸出業同業公會。Chun-Pei Liao & Hsiang-Wen Huang, *The Cooperation Strategies of Fisheries Between Taiwanese Purse Seiners and Pacific Island Countries*, 66 MARINE POL'Y 67, 67-74 (2016).

⁶⁵ Shui-Kai Chang, Kun-Yu Liu & Yann-Huei Song, *Distant Water Fisheries Development and Vessel Monitoring System Implementation in Taiwan—History and Driving Forces*, 34 MARINE POL'Y 541, 541-48 (2010).

⁶⁶ 學者專家 A 訪談，2017 年 8 月 18 日，嘉義。

備忘錄後，授意後來的豐群創辦人自模里西斯輾轉 30 多小時至南美洲考察，確定於烏拉圭首府設立漁業基地。嗣而在經濟部的融資支持下，業者集資創立豐群為遠洋漁業建立後勤補給線⁶⁷。政府在這樣的遠洋漁業拓展版圖上，扮演的是後盾。易言之，遠洋漁業的全球版圖，業者為拓荒先鋒，遇有需官方出面之困難，始尋求政府協力解決問題。漁業署的任務在於保護我國漁業，這不僅是漁業署官員的認知⁶⁸，也是業主的認知⁶⁹。

國際社會對人權議題的指名與羞辱，尚須國內輿論壓力的呼應⁷⁰。隨著近年我國社會在民主法治的基礎上對人權議題敏感度節節升高，其中尤其以性別議題掛帥，藉由相關權利保障，於國際社會贏得亞洲人權先鋒與開放社會之美名。糾纏我國遠洋漁業多年的 IUU 爭議，本身難以贏得我國輿論的關注，直到歐盟的黃牌、美國人口販運報告以及知名國際環境團體的指控，搭載調查媒體以「血淚漁場」系列報導披露後⁷¹，於 2017 年前後引發國內輿論譁然。為有效改善遠洋漁業勞動保障問題，民間團體倡議內國法化國際勞工組織 C188 號公約。此案於行政院相關審議平台公開討論時，亦不乏國際法專家表示憂心，指出我國遠洋漁業貌似壯盛的背後，是長年受到國際打壓欺凌的辛酸史：政府為救援橫遭扣押漁船甚至遭綁架船員，爭取遠洋漁業合理生存空間，一向皆與海內外包括專家及律師在內之夥伴聯手保護我國業者。與我國遠洋漁業競爭之漁業大國，甚至指控我國遠洋漁業剝削之強權國家，幾乎皆未批准施行 C188 號公約，亦反映其言行不一⁷²。將時間軸拉長

⁶⁷ 財團法人中華民國對外漁業合作發展協會，前揭註 26，頁 49。

⁶⁸ 漁業署訪談，2018 年 5 月 22 日，臺北。

⁶⁹ 業主甚至認為，漁業署已經做了很多足以使臺灣遠洋漁業合乎國際標準的努力。船東 A 及 B 訪談，2018 年 5 月 19 日，新北。

⁷⁰ Jasper Krommendijk, *The Domestic Effectiveness of International Human Rights Monitoring in Established Democracies. The Case of the UN Human Rights Treaty Bodies*, 10 REV. INT'L ORGS. 489, 489-512 (2015).

⁷¹ 李雪莉、林佑恩、蔣宜婷、鄭涵文，前揭註 24。

⁷² 行政院研商「國際勞工組織漁業工作公約國內法化法制途徑」會議紀錄，專家 B 發言，2022 年 9 月 28 日，行政院第一會議室。

觀察，面對國際矮化國家、打壓產業，漁業署似乎更應秉持初衷保護漁業，而非與其他漁業強權聯手嚴格監管我國遠洋漁業？

（二）行動計畫醞釀新型態產官共治模式？

全球治理的永續捕撈與人權保障等目標，並無疑義。只是諸多國際規範的內國法化，都需要設定主責機關，而漁業署基於其專業，理論上理所當然應為主管。傳統遠洋漁業之產官協力想像，在全球治理的框架下勢必需要調整。倘若減船計畫難以遏止權宜船作為紓解過剩產能之出口，則權宜船條例必須加強配套，於環境資源保育之外加入人權保障元素。屆時，打壓甚至毀滅產業之說必將甚囂塵上。然而，政府也必須意識到，我國之所以成為海洋保育運動團體之標的，遠洋漁業規模與國家國際地位皆為關鍵。依據非政府智庫 Stimson Center 於 2019 年發表之報告⁷³，全球遠洋漁業船隊規模最大 5 國共占全球 90% 之要，而其中又以中國及我國共占 60% 為首，其次為日本、韓國及西班牙（歐盟）。報告針對 5 大國遠洋漁業之針砭中，僅日本未涉入 IUU，而臺灣致力打擊 IUU 亦獲得肯定。報告同時亦強調，即使臺灣以漁業實體身分成為區域漁業管理組織的一員，考量臺灣國際地位之複雜，有礙於實質鼓勵漁業管理問責之強化⁷⁴。

此報告之評析，符合筆者自 2017 年以降之側面觀察。倘無法有效提升我國遠洋漁業之環境人權保障，於全球遠洋漁業大國中作出示範，必然更加縮限我國遠洋漁業永續經營之空間。然而，失去以對外漁協為「輔導」機制的正當性，漁業署必須直接面對產業行使公權力之監督，這點仍是不得不加以正視的實際挑戰。目前權宜船條例下的行政管制，是在具體的 IUU 規範下限制投資行為，符合對產業界並不陌生的法遵或合規管理（compliance）。然而面對更抽象的人權保障，欠缺人權及勞權專業的漁業署又應如何執法？

⁷³ Sally Yozell & Amanda Shaver, *Shining a Light: The Need for Transparency Across Distant Water Fishing*, 22–31, STIMSON CTR, (2019), <https://www.stimson.org/wp-content/files/file-attachments/Stimson%20Distant%20Water%20Fishing%20Report.pdf>

⁷⁴ *Id.* at 25–26.

行政院就 C188 號公約內國法化召開之研商會議中，漁業署亦曾坦承其組織人事對勞動檢查欠缺專業⁷⁵，即使已增聘漁業勞動檢查員對船主進行輔導⁷⁶。而就超越漁業勞動條件之人權，漁業署作為主管機關亦有監督能量限制。自此組織特性觀察，目前的權宜船條例及其辦法如何落實且具有公信力，不無疑慮。

惟漁業署近年於研擬漁業與人權行動計畫之過程中，突破傳統做法，持續舉辦多方座談或共識會議，與業者、工會、專家學者、環境與人權團體等交換意見。反觀業者似乎亦逐漸接受，以漁業與人權作為翻轉遠洋漁業國際形象與確保市場之必經管道，即使業主坦言對環境人權等社會責任等概念不甚熟稔，亦有意藉此提升漁業形象⁷⁷。業者代表明言，國際競爭與管制壓力下，業者已普遍意識到改革勢在必行，倘若無法產官協力使改變發生，遠洋漁業恐怕亦無永續可言⁷⁸。惟疑慮仍在於如何避免劣幣驅逐良幣，徒使有意投入改革之業者成本日增卻無法爭取到至為關鍵的合理漁獲配額⁷⁹。於此共識下，巨棒亦為胡蘿蔔，倘能藉由公權力之輔導，將環境人權規範融入產業運作，漁業署亦不至於面臨管理監督左支右絀之窘境。對於權宜船而言，關鍵仍在於權宜船條例及其辦法如何融入環境人權保障並落實之。

自 2022 年啟動之漁業與人權行動計畫，本身誠然負載產官協力模式的新樣態。此非就計畫書面而論，而係於制訂、執行與檢討修正之過程中，持續與利害關係人對話並尋求解方之模式。而就計畫本身而言，不乏由上而下之必要對策，包括對進入我國港埠之權宜船執行港口國管轄⁸⁰，並如前文所

⁷⁵ 行政院（09/04/2023），研商「國際勞工組織漁業工作公約國內法化法制途徑」第3次會議紀錄，行政院第七會議室。

⁷⁶ 行政院（01/04/2023），研商「國際勞工組織漁業工作公約國內法化法制途徑」第2次會議紀錄，行政院第一會議室。

⁷⁷ 陳菊、王幼玲、王美玉、紀惠容，前揭註7，頁141。

⁷⁸ 國籍船業者代表意見，行政院羅秉成政務委員遠洋漁業產業座談會後說明，2023年6月1日，高雄。

⁷⁹ 遠洋漁業主代表之意見，「遠洋漁業落實國勞公約的理想與實際研究會議」，2021年9月10日，高雄。

⁸⁰ 權宜船與我國籍遠洋漁船不同者，在於漁業署尚得藉由國際合作，於海外重點港

述透過許可辦法要求權宜船上勞動條件比照我國籍漁船融入 C188 號公約規定。此外，由我國發動國際合作，除與權宜船之船籍國溝通協調外⁸¹，亦尋求與印尼、菲律賓雙邊之船員教育訓練合作。然而，就延伸境外管轄格外相關者，當推「推廣業者加入企業社會責任計畫」。此項行動雖非直接針對權宜船，然而具備未涉國家直接管轄而能驅動業者改變之潛力，期藉由市場機制促進漁業採取有利其形象之措施。漁業署同時強調，此舉「亦有助盡職調查之目標」。具體而言，漁業署擬每年以經營者為對象辦理宣導會，並預計於 4 年內達成「500 艘（約 45%）參與生態標章認證或發展 FIP 計畫」，同時執行每年 20 場次之公約宣導⁸²。

上開生態認證標章與 FIP 係指國際非營利組織海洋管理委員會（Marine Stewardship Council, MSC）推出之生態標章認證（ecolabel）及其配套之輔助性「漁業改進計畫」（Fishery Improvement Project, FIP）⁸³，係以永續為宗旨之所設立。其主要目的係藉由標章認證制度，帶動漁業基於市場利潤考量，朝向資源永續改善其營運。漁業署雖於行動計畫中說明，標章認證及其準備階段之 FIP 皆將人權納入考量，以此鼓勵業者志願加入。誠然，MSC 修正於 2022 年之漁業標準確實含有關於人權之評估，惟強調如漁業營運對傳統仰賴捕魚維生族群之法律或固有權利保障⁸⁴，並於犯罪類型納入人口販運、

口聯合港口國對我國籍漁船執行檢查，反之對非我國籍之權宜船，則僅得藉由港口國權限於泊靠我國港埠時執行檢查。

⁸¹ 行政院農業部（2023），漁業與人權行動計畫2023年7月25日修正核定本，頁21-23，

https://www.fa.gov.tw/redirect_file.php?theme=Rights_for_Foreign_Crews&id=15444（最後瀏覽日：10/11/2025）。

⁸² 行政院農業部，前揭註81，頁24。

⁸³ 海洋管理委員會係由World Wide Fund for Nature（WWF）支持創設之非營利組織，提供生態標章認證服務，惟由於認證標準不易達成，FIP成為協助業者取得認證標章而設計之工具。Kendra L. Thomas Travaille, Larry B. Crowder, Gary A. Kendrick & Julian Clifton, *Key Attributes Related to Fishery Improvement Project (FIP) Effectiveness in Promoting Improvements towards Sustainability*, 20 FISH & FISHERIES 452, 453 (2019).

⁸⁴ MARINE STEWARDSHIP COUNCIL, MSC FISHERIES STANDARD v3.0 55 (2022), <https://www.msc.org/docs/default-source/default-document-library/for->

強迫勞動及童工⁸⁵。然而，一則這類要件仍未能觸及救濟面，無助於勞方或其餘權利受影響之人啟動更為對等之爭議機制甚或訴訟；二則 MSC 之生態標章認證體制歷經改革，仍難排除數據不足以及偏離永續標的之批評⁸⁶。此外，是否獨厚全球北方、是否允許較有變通能力之業者為其企業形象操作工具，尚有議論空間⁸⁷。況其認證項目仍以捕魚方式及生態保育為中心。

漁業署或可藉由這類志願參與非營利組織認證之方式，輔導業者融入全球治理，延續其產官合作關係。然而，上開認證是否足以實質提升權宜船經營者之人權意識，不無疑慮。漁業與人權行動計畫對於救濟面之措施，包括勞動部之 1955 專線線上文字客服以及 LINE@移點通等諮詢申訴管道，以及由漁業署洽請法律扶助基金會視訊提供漁工法律諮詢，並於必要時提供調解、訴訟等扶助。惟對於權宜船境外僱用及可能長年與我國毫無接觸之情狀，其可能滿足之救濟實益，恐難期待。

參、以「漁業與人權」立法完善權宜船投資管理

前節所鋪陳者，除說明權宜船因漁獲配額限制存在之必然外，亦嘗試確立漁政主管機關立場調整之挑戰。權宜船既不失為紓解過漁之合法管道，則目標自不應設定為全面打壓或杜絕權宜船。務實起見，未若延續漁政主管機關之協力模式，輔助權宜船端正其國際形象。目前之權宜船條例及其許可辦法納入基礎國際規範，以投資許可本身之否准為管制工具，搭配以對重大違法行為之行政罰甚至刑罰。然而，遠洋漁業對於勞動人權之常見違失，更多

business/program-documents/fisheries-program-documents/msc-fisheries-standard-v3-0.pdf

⁸⁵ *Id.*, at 11-12.

⁸⁶ Stefano Ponte, *The Marine Stewardship Council (MSC) and the Making of a Market for 'Sustainable Fish'*, 12 J. AGRAR. CHANGE 300 (2012).

⁸⁷ Frank Wijen & Mireille Chiroleu-Assouline, *Controversy Over Voluntary Environmental Standards: A Socio-Economic Analysis of the Marine Stewardship Council*, 32 ORG. & ENVT. 98, 114-15 (2019); Travaile et al., *supra* note 83, at 461.

出於業界慣例而遊走強迫勞動邊緣之勞資爭議，尤其海外僱用層層外包，船東又近乎全權委任仲介承擔各項漁船人事僱用工作及其風險，不時出現應注意而未注意之情事。此類包括經濟社會權利之保障，倘未賦能（empower）勞動者，即使於許可辦法中納入部分 C188 號公約基本要件，亦難執行。權宜船終究未若我國籍遠洋漁船般，得透過海外基地甚至公海現場之勞動檢查⁸⁸取得證據。而對跨國企業課以「注意義務」⁸⁹（due diligence），原即企業與人權相關國際軟法規範之核心精神。以下將檢視現行規範下之權宜船境外管轄爭議及企業與人權之效益（一），並自目前有限之企業與人權內國硬化經驗中，斟酌我國權宜船投資管制現況，擷取具有參考價值之作法繼而提出未來權宜船條例及許可辦法修正方向之芻議（二）。

一、權宜船上的企業與人權面向

前揭漁業與人權行動計畫，其性質仍屬主管機關策進作為，雖對業主、仲介等課以一定程度之法定義務，惟其效益仍停留於法遵範疇，而相對短缺敦促業主主動防制之法益，尤其就權利主體救濟面而言。即使立意良善，海洋法規則下國家管轄權之延伸，如何兼顧與船旗國主權平等之要件，亦須納入考量。本節首先討論漁業與人權行動計畫與企業與人權核心要件之落差（一），其次則就權宜船目前常見人權爭議嘗試論證採納企業與人權規範之重要性（二）。

（一）國家義務之履行：漁業社會責任 v. 漁業與人權

2017 年我國第二次兩公約國家報告審查之結論性意見中，國際獨立專家審查委員會重申：「政府對於企業社會責任議題，包括透過具拘束力的法規規定監督與管制的需求，應給予充分關注。」同時提醒政府，「在國際人

⁸⁸ 行政院農業部，前揭註81，頁19。

⁸⁹ 業界多採「盡職調查」之譯。惟考量概念並非著重於盡責知情與盡力查證，而係法定之義務，要求應注意者須予注意（人權與環境影響），並制定兼採取防治措施，故本文仍採注意義務一詞。

權法下，政府有義務確保不論是在臺灣或海外營運的臺灣企業，以及在臺灣營運的外國企業，皆應尊重一切人權。尤其這些商業活動影響勞動條件、女性勞工與移工的地位、工會團結權、居住權、土地權及環境權。⁹⁰」2020年，行政院依上開意見參酌 UNGPs 展開企業與人權國家行動計畫之草擬，於經濟部投資業務處之主責下，舉辦多次利害關係人審議與座談後，於同年 12 月 10 日公布首次「企業與人權國家行動計畫」⁹¹。嗣如前文所及，經濟部刻正研擬供應鏈人權指引草案，以軟法先行模式期緩衝立法可能造成之產業衝擊。然而，環境與人權民間團體顯然對於計畫或指引欠缺強制力，頗為不滿⁹²。

須說明者，係 UNGPs 奠基於國家於國際人權法下所承擔之既有積極義務，開宗明義載於其一般性原則下，此即兩公約國際審查意見提出此義務內涵之原委。傳統上國家僅著力於預防其管轄下之商業活動人權爭議，反之對於其轄下法人及自然人海外投資營運所產生之侵害，則多有卸責。理論上，法人或自然人於境外投資營運，倘涉及人權侵害，自應由爭議肇生地公權力依法管轄之⁹³。惟實務上，基於政經實力或人權政策之落差，更常見者係肇生地公權力無力或迴避管轄，常見原因包括為吸引外資、加速開發、治能有限，甚或政權貪腐。而法人或自然人的海外投資獲利不限於個人獲利，同時助長母國財經實力及影響力。權力不對等以及企業獲利卻無責任之背景條件下，母國及其法律管轄下之法人或自然人，對海外商業行為造成之人權侵害責任歸屬，不再囿於傳統管轄權框架。

⁹⁰ 對中華民國（臺灣）政府關於落實國際人權公約第二次報告之審查國際審查委員會（2017），《結論性意見與建議（2017年1月20日通過）》，段16，<https://www.humanrights.moj.gov.tw/media/12295/3552004141607ed2b9.pdf?mediaDL=true>（最後瀏覽日：10/11/2025）。

⁹¹ 行政院院會議案，前揭註11。

⁹² 歐碧薇、環權會（01/05/2024），〈企業需要面對的人權新課題：從國家人權行動計畫到強制性盡職調查 I 勞權與人權〉，《CSR@天下》，<https://csr.cw.com.tw/article/43641>（最後瀏覽日：11/10/2025）。

⁹³ 此處無意討論民事侵權之適用法爭議，僅限於描述公法意義上之國家管轄權。

惟我國企業與人權國家行動計畫預設之勞動人權保障行動項目中，並未納入農林漁牧產業，而僅以境內廠工及境外臺商僱用廠工為訴求。唯一例外出現於企業尊重人權之「國家保護義務」一項下，簡要提及「另為提升外籍漁工之勞動條件，將增加其生活及休憩有關之設施」⁹⁴之語。按生活休憩設施屬於我國港口建設，部分入港泊靠之遠洋漁船固然亦得受益，惟權宜船除整補或裝卸貨等例外狀況外長年於海外營運泊靠，與此措施關係甚微。相較於漁工處境之諸多契約、薪資、工時及勞動型態等爭議，顯見行政院無意將遠洋漁業納入企業與人權國家行動計畫⁹⁵。然而，如前所述，權宜船的問責難題，符合企業與人權所訴求解決之爭議。單就投資行為而言，例如哥倫比亞非政府組織於 2023 年指控法國三大銀行投資之採礦事業，不僅造成哥倫比亞空氣及水污染，亦侵害當地礦工及原住民社群人權⁹⁶。同理，我國船東投資經營之權宜船，除 IUU 風險外，亦難排除其商業活動可能造成之權利侵害。

誠然，海洋法公約循國家內政不受干預之原則，為船旗國確立其船隻上活動之專屬管轄權。惟此同時，海洋法公約亦將船旗國與船舶間「真正聯繫」⁹⁷（genuine link）原則納於其第 91 條第 1 項，並藉其第 94 條第 1 項要求船旗國應「有效行使行政、技術及社會事項上的管轄和控制」。論者就海洋法公約生效後之權宜船爭議指出，權宜船作為全球資本主義之產物，表面上遵循船旗之國籍形式，實則掏空國籍管轄內涵，包括船籍、船東、船員之真正

⁹⁴ 行政院（2020），《臺灣企業與人權國家行動計畫》，頁 8，https://investtaiwan.nat.gov.tw/bhr/zh-tw/index.php?route=catalog/download/download&download_id=15（最後瀏覽日：10/11/2025）。

⁹⁵ 依據筆者持續參與相關會議之觀察，漁業基於其屬性不同於製造業生產鏈型態，係為企業與人權國家行動計畫刻意排除在外。

⁹⁶ Leslie Brassac, *Devoir de vigilance: 'les premières victimes sont les femmes et les enfants'*, E. Daoud, LEFEBRE DALLOZ (June 27, 2023), <https://www.editions-legislatives.fr/actualite/devoir-de-vigilance-%C2%ABles-premieres-victimes-sont-les-femmes-et-les-enfants%C2%BB-e-daoud/>

⁹⁷ Nottebohm (Liech. v. Guat.), Preliminary Objection (Second Phase), Judgment, 1955 I.C.J. 4 (Apr. 6).

聯繫，形同「船旗體系的後現代解構」⁹⁸。即使不論部分以犯罪目的之權宜船業者，權宜船體制創造有利於船東之登記與租稅、船員勞動條件、船舶維護基準、航行管制追蹤、乃至海洋環境保育等經濟誘因⁹⁹。論者進而批評，海洋法公約所建立之船旗體系放任船旗國無所作為甚至鼓勵投資，而沿海國對於船舶涉入如 IUU 等非法作業，則欠缺有效法源介入¹⁰⁰。船旗國欠缺強化管制之誘因，權宜船變相鼓勵船東從全球法規漏洞中搭上便車¹⁰¹。

如前節所述，我國遠洋漁業權宜船係為釋放過剩產能，而轉向爭取大洋洲船旗國之捕魚權限或漁獲配額，此亦屬經濟誘因。惟即使規避人權與環境保障標準並非初衷，船旗國低度管制確實為船東帶來管理成本上的附隨效益。全球資本市場造就之權宜船體制下，論者所指船旗國不再能有效管理船舶、船東、及其船員，無疑亦出現於我國遠洋漁業權宜船上。船旗國違反海洋法公約固應負其責，而基於主權獨立及平等原則，我國亦無權直接將權宜船納入管理。然而，權宜船造就的利潤，卻實質歸於我國船東。UNGP 雖以跨國企業為標的，惟與我國船東投資權宜船之脈絡如出一轍：已開發國家企業基於經濟誘因投資開發中國家，無論係基於直接意圖或僅屬附隨效益，利用當地法規鬆散及管理能量不足，賺取利潤之餘，卻毋需於當地擔負等同於母國之法律責任，包括對於環境與人權之重大侵害。我國身為投資方之母國，且施行聯合國核心人權公約有年，在遵守海洋法與人權法等多重國家義務下，透過屬人管轄間接防制權宜船之環境與人權侵害，當屬妥適。

作法上，倘同時考量境外管轄與產業衝擊等要件，透過計畫試行進而推動立法，似不為過。前揭 2017 年兩公約國家報告審查結論性意見發表後，政府並未就漁業有所回應，乃於 2020 年遠洋漁業產品為美國勞動部列入「童

⁹⁸ Anthony van Fossen, *Flags of Convenience and Global Capitalism*, 6 INT'L CRITICAL THOUGHT 359, 363 (2016).

⁹⁹ Serhii Kuznietsov, *The "Genuine Link" Concept: Is It Possible to Enhance the Strength?*, 7 LEX PORTUS 65, 66–67 (2021).

¹⁰⁰ Mark E. Rosen, *Challenges to Public Order and the Law of the Sea*, in INTERNATIONAL ORDER AT SEA: HOW IT IS CHALLENGED. HOW IT IS MAINTAINED 15, 23–25 (Jo Inge Bekkevold & Geoffrey Till eds., 2016).

¹⁰¹ *Id.* at 25.

工與強迫勞動製品清單」之壓力下¹⁰²，始有動作。行政院於 2020 年藉防制人口販運及消除種族歧視協調會報，責成農委會研擬「漁業與人權行動計畫」，並定調為國家人權行動計畫子計畫之一。漁業署嗣於 2021 年 4 月召開境外僱用漁工勞動權益工作小組第 6 次會議暨研商「漁業與人權行動計畫（草案）」會議¹⁰³，對我國漁業近年備受爭議之勞動人權問題展開盤點。自是，漁業署及行政院數度舉行會議，在上開協調會報委員的鼓勵下，邀集利害關係人進行研商¹⁰⁴，並於 2022 年 5 月 20 日核定實施。計畫分三大方向，涵蓋漁工個人處遇，以及岸上與船上之硬體設備。計畫中亦對應聯合國 UNGPs 三大支柱，就整體漁業說明其執行策略與方法¹⁰⁵。2022 年第三次兩公約國家報告審查結論性意見中，審查委員會雖另提及「漁業與人權行動計畫」，惟未結合其就企業與人權之建議，僅指出國家報告與影子報告相互矛盾¹⁰⁶，難以確認實際情況是否獲得改善，建議政府「密切監測此一情況，並緊急採取及實施如漁業署在漁業與人權行動計畫中所制定的有效措施」。¹⁰⁷

針對權宜船管理部分，漁業署既知船旗國與船員來源國治理能量皆有不足，亦指出業者社會責任觀念不足，須輔以國際合作及教育宣導¹⁰⁸。然而，漁業與人權行動計畫針對權宜船之管理，已如關於產官協力模式之前文中分析，首先在救濟部分欠缺實質允許權利主體主動性之配套，其次則僅建議自願參與之企業社會責任認證。此處須再次強調，我國遠洋漁船涉入 IUU 及勞動爭議並非遠洋漁業國家中之特例，恐係因國際地位與產業規模，而成為

¹⁰² 筆者鳴謝國立中正大學劉黃麗娟副教授就此關鍵因素之提點。

¹⁰³ 行政院農委會漁業署，前揭註21。

¹⁰⁴ 委員發言摘要（2021），行政院防制人口販運及消除種族歧視協調會報第39次會議（2021年7月21日）。

¹⁰⁵ 行政院農業部，前揭註81，附表6。

¹⁰⁶ 對中華民國（臺灣）政府關於落實國際人權公約第三次報告之審查國際審查委員會（2022），結論性意見與建議（2022年5月13日通過），段45，<https://www.humanrights.moj.gov.tw/media/20212006/兩公約第三次國際審查結論性意見與建議-中文定稿版.pdf?mediaDL=true>（最後瀏覽日：10/11/2025）。

¹⁰⁷ 對中華民國（臺灣）政府關於落實國際人權公約第三次報告之審查國際審查委員會，前揭註106，段46。

¹⁰⁸ 行政院農業部，前揭註81，頁8。

海洋環境全球治理運動首當其衝之標的。為國際點名羞辱之個案，究竟是冰山一角或是少數不肖業者之舉，難有定論。惟可確認者，係污名隨之蔓延，猶如整體遠洋漁業之歷史共業般糾纏。倘我國能藉由漁業與人權行動計畫展現施行成果，固應有所溝通宣傳，面對國際社會壓倒性之污名化，不宜噤聲。惟倘僅採取漁業與人權行動計畫之企業社會責任模式，將認證交由遭指「洗綠」之國際非營利組織¹⁰⁹，是否能有效促進我國遠洋漁業之環境人權永續經營？

漁業與人權行動計畫所倡議之企業社會責任，終究不同於企業與人權之規範。企業社會責任雖意圖超越企業法遵，惟仍係基於個別企業之志願，採取適當手段反饋受其營運衝擊之社會。論者指出，企業社會責任著重個別企業回應社會期待，然而欠缺一貫框架以確立企業在防制人權侵害上的角色¹¹⁰。反之，企業與人權以注意義務為核心，更務實地針對全球供應鏈或價值鏈結構，嘗試建立明確之防制義務課責機制。如前所述，企業與人權並未創造「新人權」，而係透過人權保障積極義務之解釋，要求國家迫使企業協力為超越國界之人權侵害提出有效之預防、保護、究責、救濟機制。一說指 UNGPs 革新之處有三，包括就境外人權侵害適用國家保護義務、確立企業人權保障義務，以及以注意義務為程序保障手段並確保有效救濟¹¹¹。其中，

¹⁰⁹ Rupert Howes, *Blue Tick of Sustainability or Greenwashing?*, THE ECONOMIST (Sept. 14, 2020), <https://impact.economist.com/ocean/biodiversity-ecosystems-and-resources/blue-tick-of-sustainability-or-greenwashing>; Karen McVeigh, *Blue Ticked Off: The Controversy over the MSC Fish 'Ecolabel'*, THE GUARDIAN (July 26, 2021), <https://www.theguardian.com/environment/2021/jul/26/blue-ticked-off-the-controversy-over-the-msc-fish-ecolabel>; Shreya Dasgupta, *Report: Half of MSC-Certified 'Sustainable' Tuna Caught with Controversial Gear*, MONGABAY (Oct. 24, 2023), <https://news.mongabay.com/2023/10/report-half-of-msc-certified-sustainable-tuna-caught-with-controversial-gear/>

¹¹⁰ Anita Ramasastry, *Corporate Social Responsibility Versus Business and Human Rights: Bridging the Gap Between Responsibility and Accountability*, 14 J. HUM. RTS. 237, 239 (2015).

¹¹¹ *Id.* 246-47.

注意義務實為企業與人權規範之核心，利用人權保障之事後賠償責任促使履行事前防制義務¹¹²。

倘進一步觀察漁業永續或企業社會責任之第三方認證，不難發現期待與現實之落差。首先就成本而論，依據論者資料彙整，如 MSC 之生態標章認證效期 5 年，大型漁業公司須支付 30 萬美金進行完整認證，此金額尚未計入預審、重審、年度聽證等費用，以及最重要之標章產品銷售抽成。MSC 認證業者及其消費者，九成以上位於北歐及北美¹¹³，其中北美市場或有其較高之誘因，惟如日韓等市場則不在此列。論者提醒，追求這類第三方認證者，往往係足以左右供應鏈之品牌商。大廠牌藉由標章塑造負責形象，且有能力負擔審查與數據等成本，然而相應額外成本卻轉嫁予小型生產者¹¹⁴。其次就人權面向而論，這類標章對於良善勞動條件關注有限¹¹⁵。即使這類標章對於部分品牌商有其利可圖，人權保障亦非消費者信賴之關鍵。論者舉出日本品牌為例，強調該品牌單純以國產為號行銷，鼓勵消費者購買在地漁獲即可達成行銷效益，然而該標章就漁獲對於地方漁民之影響則無所著墨¹¹⁶。

如前文所略及，MSC 設定之人權相關標準僅限於人口販運、強迫勞動及可能威脅漁獵族群固有生活型態之捕魚行為，而非如 UNGPs 所要求之基本人權考量。如 MSC 捕魚標準 3.0 版與遠洋漁業相關者，更偏重魚種保育及 IUU 禁止行為；而這類行為早已為 RFMOs 管理要項，且以我國遠洋漁業主更關切之漁獲配額控管之。當國際非營利或非政府組織發起第三方認證，邀請業者與消費者創設認證標準，業者是否可能藉之規避公權力強制規範而

¹¹² Jonathan Bonnitcha & Robert McCorquodale, *The Concept of 'Due Diligence' in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*, 28 EUR. J. INT'L L. 899, 919 (2017).

¹¹³ Wijen & Chiroleu-Assouline, *supra* note 87, at 102-04.

¹¹⁴ Megan Bailey, Helen Packer, Laurence Schiller, Michael Tlusty & Wilf Swartz, *The Role of Corporate Social Responsibility in Creating a Seussian World of Seafood Sustainability*, 19 FISH & FISHERIES 782, 783 (2018).

¹¹⁵ *Id.* 783.

¹¹⁶ *Id.* 787.

另創有利於自身之軟法¹¹⁷？反之，既然我國已率先採行屬人管轄因應全球權宜船管理之空窗，更有機會率先將標準設定之主導權取回，而非以採行者（adopters）之姿加入自身欠缺標準制定參與者之管理框架。即使參酌第三方企業社會責任標準，可能有其市場誘因，然而是否能實質促進業主注重權利義務關係之內部設計，亦即滿足救濟之實益，尚非無虞。

（二）權宜船投資注意義務之必要

權宜船不同於國籍船，基於管轄權之差異而需不同之治理手段。企業社會責任模式對於受到內國法較嚴密管轄之國籍船而言，或足以彌補法遵所不及之社會衝擊，例如企業可能以員工福利為之。反之，不受我國法直接管轄之權宜船，提供船員溫馨聚餐時光或以「小功」分紅¹¹⁸等措施之餘，卻屢次發生薪資不當扣減或人身自由受限等爭議，是否即得謂盡其社會責任？顯然，「福利」無法取代至為根本之公平勞動條件與勞動風險預防，而人權保障亦超越勞動權利保障範疇。前揭第三次兩公約國家報告審查結論性意見中，國際獨立專家審查委員會雖肯定我國國家人權行動計畫¹¹⁹，惟建議政府將企業與人權規範硬法化，「規範所有在國內外經營的企業以及在中華民國（臺灣）的外國企業活動，在整個供應鏈中遵守人權義務，包括糾正及補救措施。」同時建議，政府應「立即建立一個國家聯絡處，以使權利受到在國內外經營的臺灣企業以及在臺灣的外國企業侵害的受害者均可自該聯絡處獲取協助。¹²⁰」此語同樣適用權宜船：港口國檢查固有機會揭發權宜船重大人權侵害事實，惟自受害者權利之角度觀察，現行機制仍欠缺企業防制責任以及公權力應提供之有效救濟管道。

¹¹⁷ *Id.* 787.

¹¹⁸ 業界用語，亦即業者分享盈餘之紅包。

¹¹⁹ 對中華民國（臺灣）政府關於落實國際人權公約第三次報告之審查國際審查委員會，前揭註106，段24。

¹²⁰ 對中華民國（臺灣）政府關於落實國際人權公約第三次報告之審查國際審查委員會，前揭註106，段25。

我國漁業之勞雇結構與 UNGPs 針對之全球製造生產鏈，雖就規模、組織，及投資模式而言顯有落差，惟其雷同之處甚為關鍵。我國船東之盈利可能汲取自境外之環境或人權侵害，而我國對其投資事業欠缺直接管轄權，管制手段必然須以我國籍船東或投資人為標的。例如於許可辦法最近修正前，權宜船涉嫌剝削境外僱用移工，非僅其契約因於海外訂立而適用當地法規範，非政府組織亦指出曾接獲移工投訴「雙契約」問題，亦即監察委員調查所稱「申請核准」與「實際執行」之契約版本不同之違法締約行為¹²¹。即使為國籍船之境外僱用，倘非經漁工自覺權利受損提起異議或訴訟，漁政機關恐難稽查。權宜船非我國籍且不必然定期泊靠我國港埠，而境外僱用適用之法規範屢見爭議，加以仲介為跨國網絡組成，受雇漁工皆為外籍且無我國居留證件。而權宜船營運獲利皆屬我國船東或投資人，遇有權利侵害可能透過諸多管轄權漏洞而迴避其責，顯然符合企業與人權所追究之跨國企業母公司有利無責。

遠洋漁船以其人力替換增補性質及高機動性需求¹²²，難以諱言有其境外僱用之實際需求與運作空間。漁業署境外僱用相關規定，實則係為因應並支持遠洋漁船作業時機與地點之勞力僱用模式，允許漁船因應各自捕撈、卸魚、整補模式，利用海外基地全力投入生產，毋須頻繁返臺，以最大化其利潤¹²³。受訪船東及仲介不約而同表示，遠洋漁船作業中倘有船員傷病或拒絕履行契約，有時須經由友船或海外運搬船進行海上人力置換，或於海外基地整補時臨時自人力輸出國派增人力¹²⁴。前漁業署長沙志一即曾回憶，1980 年派赴南非時與 1 名瘦弱少年搭上同班飛機，嗣得知少年赴南非是為登上我國遠

¹²¹ 民國110年7月14日監察院105財調0042號調查報告（王美玉委員調查），頁7，<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=133&s=4931>（最後瀏覽日：10/11/2025）。

¹²² 因人力不足滯留港口基地，成本增加而可能威脅到漁獲量，對漁船即造成損失。船東A及B訪談，2018年5月22日，宜蘭。

¹²³ 劉黃麗娟、嚴國維（2019），〈遠洋漁業勞動體制初探：一個建構在利益極大化、共識與風險轉嫁的工業性漁撈模式〉，《勞資關係論叢》，21卷2期，頁74。

¹²⁴ 劉黃麗娟、嚴國維，前揭註123，頁73-74；漁工仲介A及B訪談，2018年8月20日，高雄。

洋漁船當船員¹²⁵。時序至今，我國人投資之海內外遠洋漁船船員主力已盡為外籍¹²⁶，惟赴任方式與當年無異，不限於臺灣基地登船。未納入漁業署統計之權宜船境外僱用數字則難以估計。與遠洋漁船接觸頻繁之海巡人員則指出，部分有海外基地之遠洋漁船可能3至5年始返臺整補（整修補給），執勤史上最高紀錄曾有21年不曾返臺之遠洋漁船¹²⁷。權宜船加上遍佈全球之海外基地¹²⁸，使我國人投資漁船境外僱用爭議難以單純藉由行政管制手段解決。

而遠洋漁船涉入所謂強迫勞動或強制勞動，實際上多數案例可能緣自薪資給付及拖欠爭議，其次則為船艙設計與漁撈作業下之惡劣勞動條件¹²⁹。薪資部分，非僅止於最低薪資，尚包括境外僱用漁工之薪資多由臺灣仲介代為墊付，時而礙於漁工於母國並無獨立銀行帳戶或與母國仲介債務問題等因

¹²⁵ 財團法人中華民國對外漁業合作發展協會，前揭註26，頁62。

¹²⁶ 根據漁業署提供之「106年度全國境外僱用外籍漁工人數統計表」，本國籍漁船境外僱用漁工國籍以印尼為主（10524人），菲律賓次之（4951），越南籍較早年為少（1037），其他國家（1103）如斐濟群島、北韓、日本、柬埔寨等國，為數有限，且絕大多數為臺灣區遠洋鮪漁船魚類輸出業同業公會及臺灣區遠洋魷漁船魚類輸出業同業公會僱用者。中國籍船員除極少數技術人員，已罕見於我國籍漁船。行政院農委會漁業署，前揭註21。

¹²⁷ 海巡署訪談，2018年8月20日，高雄。

¹²⁸ 我國投資之海外漁業基地港口包括中美洲加勒比海之千里達及托巴哥之西班牙港（Port of Spain）及法屬聖馬丁島（Saint Martin），太平洋則有法屬大溪地、美屬薩摩亞之巴哥巴哥（Pago Pago）、斐濟之蘇瓦（Suva）、美屬關島及巴布亞紐幾內亞之維瓦克（Wewak），東南亞包括印尼之蘇朗（Surong）、安汶（Ambon）、畢棟（Bitung）、峇里（Bali）與雅加達（Jakarta）、菲律賓之納卯（Davao）、新加坡、馬來西亞之檳城與普吉、泰國曼谷及印度維薩喀巴坦（Vishakhapatnam），印度洋有塞席爾之維多利亞港（Victoria）、及模里西斯之路易港（Port Louis），非洲則有南非開普敦、塞內加爾之達卡（Dakar）以及西班牙加納里群島之拉斯帕爾斯（Las Palmas），尚未計入我國漁船經常造訪之各漁業基地港口。財團法人中華民國對外漁業合作發展協會，前揭註26，頁208-209。

¹²⁹ 國際上倡議社會責任海鮮之學者亦指出，文獻多聚焦於如奴役之重大人權侵害問題，然而多數人權侵害卻不限於重大勞動權利範疇。Lydia C. L. Teh et al., *The Role of Human Rights in Implementing Socially Responsible Seafood*, 14 PLOS ONE e0210241, 5 (2019).

素，往往交由當地仲介代為支付。漁工海上航行動輒半年以上，現金直接支付既無實益亦欠缺可行性¹³⁰。此外，部分漁工傾向直接匯給母國家人、部分漁工要求代為儲蓄等不同訴求尚屬小事，於海外違約或毀約後自海外基地安排返國等費用，亦成為最後結算薪資時爭議之核心。法律扶助基金會受訪律師亦同意，相較於名符其實之人口販運，薪資計算與勞動條件為漁業最常見之勞資爭議¹³¹。此外，漁船種類及噸位，與船上勞動條件有其直接關聯。美式圍網船逾千噸（CT8），船艙寬敞而設備完善，惟於 2005 年大幅減船後已非我國鮪釣船主力。而小釣船噸位小、船艙空間狹窄壓迫¹³²，乘載人力約 12 至 15 人，難以分「班」作業。相對於大釣船，於漁場作業時勞動時間長而休息時間短¹³³。於這類小釣船上勞動之境外僱用漁工，處境難與歐美較常見之美式圍網船相提並論。船艙老舊問題，漁業署已著手草擬 C188 公約施行法¹³⁴，預計搭配漁船汰建計畫，有望驅逐劣幣。然而施行法無法適用於權宜船，而目前權宜船許可辦法中僅有第 3 條第 1 項第 8 款之「每人應有個人之床鋪」，欠缺對船艙設備之要求。

薪資等勞動待遇涉及之權利侵害，可能上綱至強制或強迫勞動，構成人口販運防制法第 2 條第 1 項各款所稱「勞動與報酬顯不相當之工作」。實務上多數案例處於人口販運罪之邊緣，惟倘不符人口販運罪要件，於我國司法體系將可能欠缺有效救濟，不得不慎。法律扶助基金會受訪律師指出，境外僱用漁工幾乎不會到臺灣，遑論求助，欲主動協助亦難以接觸。例如船員須工作滿 2 年始得取回保證金，中途生病下船卻分文不剩，抑或即將工作滿 2

¹³⁰ 漁工仲介 A 及 B 訪談，2018 年 8 月 20 日，高雄；船東 A 及 B 訪談，2018 年 5 月 22 日，宜蘭。

¹³¹ 法律扶助基金會訪談，2018 年 5 月 10 日，宜蘭。

¹³² 筆者曾於 2021 年 11 月 11 日於屏東東港親自登訪 CT3、CT4 及 CT5 等漁船，其中 CT3 與 CT4 皆屬小釣船，船艙休憩空間須屈膝彎腰甚至匍匐前進，須登上甲板始得伸展四肢，而無論衛生或安全設施皆無法與大釣船相提並論。

¹³³ 漁工仲介 A 及 B 訪談，2018 年 8 月 20 日，高雄；船東口頭表達意見，「遠洋漁業落實國勞公約的理想與實際研究會議」，2021 年 9 月 11 日，屏東。

¹³⁴ 農業部漁業署（06/05/2024），〈漁業署持續傾聽各界聲音 共同保障船員權益〉，https://www.fa.gov.tw/view.php?theme=Press_release&subtheme=&id=2020。

年，卻被仲介遣送回國，甚至因仲介倒閉乃至於工作滿 2 年也無法取回保證金¹³⁵。受訪仲介亦證實，漁船或船員在海外出事，一般都是仲介奔赴處理¹³⁶。然而當船員遇上便宜行事之仲介，一切手續在海外進行，即使涉及刑事責任，臺灣檢調亦往往無從介入。更何況多數案件牽涉者皆屬民事責任。打擊人口販運並杜絕強迫勞動固然至要，但真正常見的弊端，例如薪資拖欠或勞資糾紛下的苛扣問題，其最有效率之解決方法，對部分長期協助移工爭取權益的民間團體而言，首推柔性調解。1 位移工團體代表指出，船東也是人，會出現誤解或話不投機而產生情緒的時候；好好溝通，動之以情說之以理，問題一般很快就能獲得解決¹³⁷。反之，對簿公堂不僅對弱勢船員不利，也可能讓船東更加強硬。

鑑於權宜船許可辦法已局部納入 C188 公約保障底線，如何有效預防諸多業界因應國際市場特有之慣例產生侵害？尤其在有效救濟管道欠缺的前提下，如何達成防制效益？尤其許可辦法涉及船東諸多權利義務，僅以行政命令為之，是否亦有違反法律保留原則與法律授權明確性之虞？

二、以權宜船條例為全球首部漁業與人權立法

全球捕撈配額與漁場等重重限制，以及遠洋漁業中的種種慣習等背景之下，海洋法秩序下曾經處於國家管轄權灰色地帶的權宜船，突顯出 UNGPs 所欲倡議解決之跨國投資行為弊端：追求利潤的產業龍頭，擁有將人權環境侵害或風險留在境外的餘地，亦即母國管轄權鞭長莫及之處。以 UNGPs 追求之課責為核心，法國 2017 年領先全球通過之《企業母公司與承包公司慎

¹³⁵ 漁工工會代表訪談，2018年5月10日，宜蘭；法律扶助基金會訪談，2018年5月10日，宜蘭。

¹³⁶ 漁工仲介A及B訪談，2018年8月20日，高雄。

¹³⁷ 移工團體代表訪談，2022年2月12日，臺北。

防義務法》¹³⁸、德國 2021 年之《供應鏈盡職審查法》¹³⁹、以及相應之國際軟法規範，可為殷鑑。本節將借鏡率先以 UNGPs 為中心之法德內國立法例（一），繼而討論可逐步於權宜船條例及許可辦法下推行之漁業與人權框架（二）。

（一）注意義務：法德立法例重點比較

前文已略及，企業社會責任不同於企業與人權，而法國與德國相關立法歷程正是此論之寫照。慎防義務法通過前，法國亦曾針對企業社會責任（responsabilité sociétale des entreprises, RSE）立法規範¹⁴⁰，惟實質效益顯有不足。法國經驗中，以文件審查為基礎輔以事前知會且有限度檢查之企業社會責任認證（certification RSE）制度，終究難敵市場同業競價之壓力。企業社會責任認證之項目，多限於工業國家消費者所側重者，如環境友善、潔淨能源或公平交易等一般經濟永續發展之標準，而人權侵害與歧視則為企業社會責任認證所忽略¹⁴¹。法國司法機關面對爭議陷於立法缺位或無管轄權之困境，亦呼籲對企業社會責任制度加強監督與搭配罰則¹⁴²。企業社會責任報告

¹³⁸ Loi n°2017-399 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et entreprises donneuses d'ordre, *JORF* n°0074 du 25/06/2017; 原擬以「預警義務法」為譯，惟經學界先進雅正，為避免與環境法、民商法等既有概念混淆，另採「慎防」為譯。本文提及法國慎防義務法相關者，多引述自：翁燕菁、陳盈雪（2023），〈防治勝於救濟：法國慎防義務法之試驗〉，《台灣國際法學刊》，20卷特輯，頁129-174。

¹³⁹ The Act on Corporate Due Diligence Obligations in Supply Chains (Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, LkSG), 16/07/2021, in force since 01/01/2023.

¹⁴⁰ 以環境議題為中心，包括2001年新版《經濟行政管制法》（Loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques, *JORF* n°113 du 16 mai 2001）、2010年《國家環境承諾法》（Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, *JORF* n°0160 du 13 juillet 2010）及2014年《對抗不公平社會競爭法》（Loi n° 2014-790 du 10 juillet 2014 visant à lutter contre la concurrence sociale déloyale, *JORF* n°0159 du 11 juillet 2014）。

¹⁴¹ Guillaume Delalieux, « Devoir de vigilance », *Revue Projet*, n° 352, 2016, p. 80.

¹⁴² Kathia Martin-Chenut, « Devoir de vigilance : internormativités et durcissement de la RSE », *Droit social*, n° 10, 2017, p. 802.

內容，往往係企業針對其市場或形象經營所需，選擇性著墨特定議題。企業社會責任制度下，企業並未被課責以注意義務。

法德立法雖得以「國際軟法內國硬法化」形容之，卻也不失為個別民主社會內部成員及其與全球規範企圖之交叉對話結論¹⁴³。論者以「交互規範性」（internormativité）¹⁴⁴形容法國慎防義務法。該法修正《商事法典》（Code de commerce）部分條文，明文課責企業注意義務；源自英美法系的注意義務，藉由 UNGPs 轉譯後再創新，成為法國法的慎防義務¹⁴⁵。慎防義務法之法源，包括 UNGPs、2011 年經濟合作暨開發組織（Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD）「跨國企業指導原則」¹⁴⁶，以及國際勞工組織相關建議。惟慎防義務法尚融入其本國人民對人權與環保之認同，並參照國際軟法而借用英美法律，用以填補國際私法之不足以及不符法國標準之他國環境、衛生安全或勞動法規範。而德國亦然，其供應鏈法亦為解決企業社會責任體制效力不彰，參酌 UNGPs 及其相關國家行動計畫成果後，決定立法課責跨國企業母公司盡其注意義務¹⁴⁷。

境外風險防制為法德相關立法之共同目標。標的企業母公司有義務建立人權風險評估及防制報告。法德對此報告用語各異，以下將統一以「風險防制計畫」稱之。以下將分別就風險防制計畫制定之適用範圍、計畫架構、制

¹⁴³ 翁燕菁、陳盈雪，前揭註138，頁141-145。

¹⁴⁴ Martin-Chenut, *op. cit.*, pp. 798-805 ; Brigitte Pereira, « L'entreprise et les droits de l'Homme: de la confusion et concurrence des règles à l'intelligence normative », *Revue Interdisciplinaire Management, Homme & Entreprise*, n° 32, vol. 7, 2018, p. 82; Josépha Dirringer, « Les droits de participation des travailleurs dans les entreprises transnationales européennes, un droit européen inachevé », *La Revue de l'Ires*, n°s 96-97, 2019, pp. 116-117.

¹⁴⁵ Luca d'Ambrosio, « Le devoir de vigilance : une innovation juridique entre continuités et ruptures », *Droit et société*, n° 106, 2020, p. 635.

¹⁴⁶ Org. for Econ. Co-operation & Dev. [OECD], OECD Guidelines for Multinational Enterprises (May 25, 2011).

¹⁴⁷ GALINA V. KOLEV & ADRIANA NELIGAN, EFFECTS OF A SUPPLY CHAIN REGULATION: SURVEY-BASED RESULTS ON THE EXPECTED EFFECTS OF THE GERMAN SUPPLY CHAINS ACT, 8 (IW-Report No. 8/2022, Institut der deutschen Wirtschaft 2022), <https://hdl.handle.net/10419/251050>.

定方式、義務履行監督手段、以及權利救濟途徑進行簡要比較，藉以對照我國權宜船投資管理可能之規範模式。

1. 適用範圍：法國之風險防制計畫制定實施義務僅涵蓋法國登記企業，惟其海外子公司或受控股公司與母公司有所連帶，此義務使原限法國境內效力之法國法向海外延伸其影響力¹⁴⁸。德國雖採「供應鏈」而非法國之「價值鏈」定義，惟同樣使德國法透過德國企業產品及服務之全球供應，向境外發揮效力。就適用企業規模比較，法德同樣要求員工人數逾一定標準之登記公司應制定並實施該等計畫，惟法國針對之企業規模遠大於德國¹⁴⁹。

2. 風險防制計畫架構：法國要求企業納入年度營業報告書之計畫，須就企業價值鏈整體納入「合理辨識風險及防制人權、衛生安全及環境重大侵害」之風險防制措施¹⁵⁰。而德國雖採類似用語，要求對供應鏈以「預防或減輕任何人權或環境相關風險或終結人權相關或環境相關義務之侵害」¹⁵¹為報告內容，惟就人權風險明文列出勞動權利保障義務，甚至以附件方式列出兩公約及國際勞工公約等 14 部德國承擔有國際義務之條約¹⁵²。人權保障範疇之界定，德國顯較法國為明確，無怪乎法國憲法委員會（Conseil constitutionnel）以欠缺明確性而違反罪刑法定原則，宣告相應之民事罰金違憲¹⁵³。

3. 風險防制計畫之制定：法國法要求，慎防計畫須能「辨識、分析風險並排列風險優先順序，以描繪企業行為相關之風險圖像」¹⁵⁴（cartographie des

¹⁴⁸ Aude-Solveig Epstein, « La portée extraterritoriale de la loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre », *Cahiers de droit de l'entreprise*, n° 4, 2018, p. 48.

¹⁴⁹ 法國商事法典第 L. 225-102-4 條第 1 項、德國供應鏈法第 1 條第 1 項。

¹⁵⁰ 法國商事法典第 L. 225-102-4 條第 1 項、德國供應鏈法第 3 條第 1 項。

¹⁵¹ 依據德國勞動部官方英譯版，
https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Internationales/act-corporate-due-diligence-obligations-supply-chains.pdf?__blob=publicationFile&v=3（最後瀏覽日：02/15/2024）。

¹⁵² 德國供應鏈法第 2 條第 2 項（人權風險之定義）。

¹⁵³ Cons. const., Décision n° 2017-750 DC du 23 mars 2017, § 13.

¹⁵⁴ 法國商事法典第 L. 225-102-4 條第 1 項。

risques)」，且須對其子公司、轉包商或供應商之個別情況，建立個別評估程序。德國供應鏈法僅要求企業於制定有效風險防制措施時，應考量供應鏈員工及相關個人利益¹⁵⁵。法國則要求企業起草風險防制計畫時須與社會利害關係人協商，並於可能時，以各子公司中或全國性之多方提案為起草框架¹⁵⁶。可惜憲法委員會以法律明確性為由，認定該項要求僅具激勵性質¹⁵⁷。邀請利害關係人制定慎防計畫，更符合該法「預防」之意旨。惟由法國實務觀察，不乏企業僅形式上邀請工會等代表參與，實際上卻仍循法遵模式委由企業風險管理團隊處理，欠缺人權與環境議題審議機制¹⁵⁸。

4. 吹哨者保護與通報機制：法國慎防計畫要求企業協同工會代表確立吹哨與通報受理機制。吹哨者無異為跨國企業營運弊端揭露之關鍵行動者，尤其涉及企業或投資人國籍國管轄權不及之處，而對於長年於海外營運之權宜船固有其重要性。法國以 2016 年之《透明、反貪暨經濟生活現代化法》¹⁵⁹（以下簡稱「Sapin II 法」）保障吹哨者，該法雖以反貪腐為目的，惟立法初衷係針對旅居海外法籍人士涉貪之舉，呼應企業與人權欲達成之法人獲利及責任體制。尤其，法國 Sapin II 法第 6 條第 I 項明文規範吹哨者不僅得揭發刑罪之涉犯，尚得揭發一般利益之威脅或侵害，以及違反或企圖掩蓋違反國家依法擔負之國際義務者；透過如此規範方式，明確要求企業共同承擔基本人權保障之責。

5. 風險防制計畫義務履行監督手段：此為法德立法主要差異。法國主要透過民事催告程序，而德國係採行政管制。法國因民事罰金條款違憲而未生效，僅存催告：法國企業倘未滿足計畫制定與實施義務，利害關係人得經訴訟催告。該法賦權「任何得證立起訴利益之人」向法院催告企業履行風險

¹⁵⁵ 德國供應鏈法第4條第4項，法國商事法典第L. 225-102-4條第I項。

¹⁵⁶ 法國商事法典第L. 225-102-4條第I項。

¹⁵⁷ Cons. const., Décision n° 2017-750 DC du 23 mars 2017, §22.

¹⁵⁸ 翁燕菁、陳盈雪，前揭註138，頁166-168。

¹⁵⁹ Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (Sapin II). *JORF* n°0287 du 10 décembre 2016.

防制計畫制定及實施義務。經催告 3 個月後仍未履行義務，該管法院於必要時得處以怠金（*astreinte*）¹⁶⁰。反之，德國則由主管機關監督風險防制計畫相關義務之履行。主管機關不僅書面審查計畫，得命企業履行義務，且得進入企業相關場所稽查，企業尚須配合稽查提供資訊及文件¹⁶¹。違反相關義務者，最高處以 5 萬歐元罰鍰，平均年營業額高於 4 億歐元法人，更得處以最高 2% 平均年收之罰鍰，併令最高 3 年不得參與公開招標¹⁶²。

6. 人權侵害救濟：企業未盡注意義務而肇致人權侵害時，法德立法皆規範相關救濟。對於在企業社會責任體制下無法為法國司法管轄之海外爭議事件¹⁶³，法國藉慎防義務法對境外事件產生管轄權，使民事侵權訴訟適用訴訟地法而回歸法國法秩序¹⁶⁴。法國法對母公司之連帶損害賠償責任，明文規定準用法國《民法典》（*Code civil*）第 1240 條至第 1241 條規定，企業就其確實履行義務即可避免之損害，負民事責任，無論係基於故意或過失。易言之，跨國企業母公司倘未就其價值鏈中可能之損害風險採取具體適切之防制措施，即負賠償責任¹⁶⁵。德國法同樣透過立法將境外肇生事件納入內國法管轄，然而進一步解決法國法下被害人難以獨力承擔漫長訴訟程序之困境。德國供應鏈法第 11 條，明文允許情節重大之被害人授權「國內工會或非政府組織」代為提起民事訴訟，惟受委託者須為常設機關，就系爭權利無利益瓜葛且非臨時起意涉入人權領域¹⁶⁶。法德立法就此皆已超越 UNGPs 之「於境外產生效果之內國措施」（*domestic measures with extraterritorial*

¹⁶⁰ 法國商事法典第 L. 225-102-4 條第 II 項。

¹⁶¹ 德國供應鏈法第 15 條至第 17 條。

¹⁶² 德國供應鏈法第 24 條。

¹⁶³ Guillaume, *op. cit.*, pp. 78-87; Olivier Maurel (CNCDH), *La responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme*, La Documentation française, Paris, 2009, pp. 136-37.

¹⁶⁴ Olivier de Schutter, « Les affaires Total et Unocal : complicité et extraterritorialité dans l'imposition aux entreprises d'obligations en matière de droits de l'homme », *Annuaire français de droit international*, n° 52, 2006, p. 79.

¹⁶⁵ 翁燕菁、陳盈雪，前揭註 138，頁 152；d'Ambrosio, *op. cit.*, p. 643.

¹⁶⁶ 德國供應鏈法第 11 條。

implications)，轉戰較具政治爭議之境外管轄權¹⁶⁷，即使就國際私法而言，法德立法仍可能面臨民事訴訟準據法應適用肇生地法（lex loci）或訴訟地法（lex fori）之疑慮¹⁶⁸。

借鏡上述法德立法要項概括對照，我國當前權宜船管理有其既有之基礎，亦有其不足之處。我國近年持續採納參酌國際法規範，站在開放國家的立場上，致力於提升我國法之人權保障水準。而如前所述，志願施行聯合國核心人權公約後，行政院亦已拍板著手內國法化 C188 公約。無論是落實 UNGPs 之企業與人權國家行動計畫或漁業與人權行動計畫，我國不乏國際軟法參照內國共識討論之空間。而即使權宜船條例本身並未直接透過立法對投資人課以注意義務，現行權宜船許可辦法業已採納諸多國際人權標準，且主管之漁政機關已透過行動計畫熟悉利害關係人事前審議模式，未來倘有機會立法，尚不致於淪於單純將國際標準內國法化。然而，目前許可辦法下就人權保障義務採取者係勞動條件之清單式審核，而欠缺對業者課以採行風險管理、吹哨通報、及內部救濟等義務。風險防制計畫非憑企業單方面之認定；德法事前協力之風險評估及應對機制，對於我國權宜船格外重要。前文已論及，權宜船船東並未直接管理人事，仲介往往包辦人事管理，且仲介網絡不限於單一國家，而在地漁工團體尚非權宜船漁工委任代表。倘得設計超越單純勞資協商之利害關係人協商，格外具有實質意義。

¹⁶⁷ Human Rights Council, *Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises*, John Ruggie — *Business and Human Rights: Further Steps Toward the Operationalization of the “Protect, Respect and Remedy” Framework*, U.N. Doc. A/HRC/14/27, ¶¶ 49–50 (Apr. 9, 2010); David Krebs, *Environmental Due Diligence Obligations in Home State Law with Regard to Transnational Value Chains*, in *CORPORATE LIABILITY FOR TRANSBOUNDARY ENVIRONMENTAL HARM* 245, 320 (Peter Gailhofer, David Krebs, Alexander Proelss, Kirsten Schmalenbach & Roda Verheyen eds., Springer 2023).

¹⁶⁸ Etienne Pataut, « Le devoir de vigilance - Aspects de droit international privé », *Droit Social*, n° 10, 2017, p. 833; Anne Danis-Fatôme & Geneviève Viney, « La responsabilité civile dans la loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre », *Recueil Dalloz*, n° 28, 2017, p. 1618.

次就監督與救濟而論，目前權宜船條例就營運資訊之提報已採近似德國之行政管制，船東須依該條例第 8 條第 1 項下申報及配合調查義務，包括定期申報相關作業資料、必要時提出捕撈活動報告、交付權宜船投資經營相關資料、接受觀察及調查作業等，否則將啟動該條例第 10 條之罰鍰，依船隻總噸位處以罰鍰，且於罰鍰低於漁獲或漁產價值時依價值處以最高 5 倍之罰鍰，屢犯者更提高罰則。然而，未若母國註冊在案之跨國企業，權宜船之特性在於其外國船旗，且可能長年不入臺灣港埠；行政機關除審查船東依權宜船條例提交之資料或報告外，更需要來自海外受權宜船投資影響權利者甚至第三方團體協力監督。現行權宜船條例就第三方協力監督部分，僅以外國政府或國際組織對 IUU、強迫勞動或人口販運等重大情事為規範，而無涉資訊揭露及申報等義務。而關於救濟途徑之設計，對於作業及雇用皆於海外進行且涉及多層仲介之權宜船而言，固有其重要性。惟我國權宜船船東多數仍係負直接民事責任，與跨國企業結構有所差異，較需考量者，一則係國際私法上適用法問題，另則係權宜船人權侵害情事之被害人社經地位弱勢，恐僅於重大權利侵害且有第三方介入協助時，始有發動訴訟之動機。

（二）於權宜船條例融入注意義務

承上所對照者，權宜船條例應有融入注意義務之空間，惟首先須將目前依賴行政命令之管制模式提升至法律層級。其次，將分別討論適用範圍、計畫架構、制定方式、義務履行監督手段、以及權利救濟途徑。

1. 法律保留原則：注意義務之課責涉及人民基本權利之限制，自應循法律保留原則。目前以許可辦法為中心之限制與罰則，皆應以權宜船條例明文規範之。權宜船條例本身側重者係 IUU 防制，而人權侵害情事僅依條例第 4 條第 3 項之概括授權規範於許可辦法，難免產生行政命令於欠缺明確授權之前提下限制財產權（罰鍰）及營業自由（投資許可）之嫌。主管機關或因行政命令之時效性及彈性而為之，惟許可辦法自 2022 年發布至今，業界實已認知到打擊 IUU 與保障人權皆屬國際市場大勢所趨，而漁政機關透過漁業與人權行動計畫之建立，溝通亦有成效，似已無需忌憚貿然修法之產

官緊張。況權宜船管理一旦納入企業與人權相關規範，將進一步對權宜船投資經營者課以人權侵害風險防制之責，對營業自由之干預不可謂輕微。職是，於符合法律保留原則及授權明確性原則等前提下，宜直接修正權宜船條例，將打擊 IUU 及保障人權並列為投資許可要項，而非繼續以許可辦法增列人權相關保障。

2. 適用範圍：法德立法管轄者為法人及其境外影響力，而我國則以自然人為主，管制投資人（船東）及其境外影響力。比照法德企業與人權立法例適用企業規模，我國權宜船經營者亦皆為船隊規模較大而有紓解過剩產能需求者，無涉以國籍船為本之家計船或小船隊經營者¹⁶⁹。因此就適用範圍而言，對經營權宜船之投資人課以注意義務，應無須區分業者規模，僅需於義務內涵上斟酌調整。

3. 風險計畫架構：須明文納入相關環境與基本人權文件。現行權宜船條例及其許可辦法下，船東投資經營權宜船已有基本環境與人權之法遵義務，環境面以 IUU 之禁止為代表，而人權則僅限於許可辦法第 2 條之人口販運及強迫勞動禁止（依人口販運防制法認定）、第 3 條之局部 C188 公約待遇。即使將上開行政命令納入條例，對照 UNGPs 第 12 點原則以「國際承認人權」為最低限度保障而言，仍有闕漏。UNGPs 說明，所謂國際承認人權，包括世界人權宣言、兩公約、以及國際勞工組織核心公約¹⁷⁰。如前所述，法國法就「人權與基本自由」用語含糊而致眾說紛紜，不僅因此導致罰則違憲，亦有不符法國國際法義務之嫌。惟倘全然依據法國之國際人權法義務¹⁷¹，則難免產生對第三國強制加諸其未應允承擔國際義務之爭議¹⁷²。德國法明確列出境外人權保障底線之模式，顯然更值得參考。我國志願承擔國際人權保

¹⁶⁹ 整體而言，以蘇澳與東港為基地之遠洋漁業船東，以家計船或中小企業為主。

¹⁷⁰ Human Rights Council, *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework*, U.N. Doc. A/HRC/17/31, annex, Guiding Principle 12, cmt. (Mar. 21, 2011).

¹⁷¹ Sophie Schiller, « Exégèse de la loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et entreprises donneuses d'ordre », *La semaine juridique éd. entreprise et affaires*, n° 15, 2017, p. 22.

¹⁷² 翁燕菁、陳盈雪，前揭註138，頁146-147。

障義務已行之有年，而就關鍵之國際勞工權利規範，亦依 2022-2024「國家人權行動計畫」第 10 號至第 13 號行動研擬內國法化。權宜船具體保障範疇為何，尚存討論空間，惟兩公約與國際勞工組織核心保障內涵應審慎納入。權宜船涉及之人權侵害，主要係政經地位較弱之船員甚至沿海國居民，漁政與勞政機關應自漁業與人權行動計畫之檢討過程中，累積評估標準，以輔導業者審視其境外投資及捕魚行為之風險。

4. 風險防制計畫之制定：注意義務之課責，係一定程度反轉目前監督模式，然考量企業規模，尚無須涉及整體全球供應鏈。船東本身需意識到跨國仲介、境外雇員、甚至境外合夥投資人交叉關係下的風險，提出相應風險管理計畫，並以計畫實施證明已善盡注意義務。循此設計，船東將有義務確認仲介良莠並揭露合作資訊，包括臺灣以及移工母國仲介，間接促使合作仲介承擔慎選跨國合作夥伴之壓力，並適當預防任一端仲介侵害人權。此外，如法國法要求企業說明「適當減輕風險或預防嚴重損害之措施」並「追蹤施行措施及其效益評量之系統」¹⁷³。無論海內外仲介與實際管理之船長，舉凡保險與救傷、職業安全設施、以及薪資給付等程序，皆須允許船東及其管理階層掌握情況，以免徒使船東負上損害賠償責任。基於企業避險之需，船東對其監督管理之責將更加審慎，始構成防制之功。然就計畫制定過程之利害關係人審議，由於權宜船船員並無工會組織，而我國境內能夠代言之工會代表亦難免產生處境不同之爭議，勞方立場應如何體現，尚需由資方與既有漁工團體取得共識¹⁷⁴。

現行許可辦法下，漁政機關近年已掌握諸多人權侵害要項，除最嚴重之強迫勞動或人口販運情事依人口販運防制法移送檢方外，許可辦法第 5 條應檢附備查文件，包含符合辦法第 3 條規定之船員資料清冊（第 5 條第 1 項第 10 款）及有調查必要時供主管機關查驗之勞務契約影本（第 5 條第 3 項）。

¹⁷³ 法國商事法典第 L. 225-102-4 條第 1 項第 6 段下諸款。

¹⁷⁴ 依據訪談過程間接接觸之漁工個案，不乏曾經經歷境外僱用於我國遠洋漁船工作數年後，轉循境內僱用來臺從事漁業者，由這類船員自主組織之工會團體，或有參與計畫制定之正當性。法律扶助基金會訪談、漁工工會代表訪談，2018 年 5 月 10 日，宜蘭。

更甚者，辦法第4條規定，船東涉強迫勞動或人口販運經國際組織或外國政府通報後，應提出改善計畫及執行報告。誠然，注意義務超越上開法遵義務，然而亦可藉此觀察到，倘未來立法要求投資人系統性建立風險管理計畫，尚不至於強人所難。真正的挑戰或許在於初期的行政指導，尤其超越強迫勞動或人口販運，以及現行許可辦法第3條之漁工基本待遇之範疇。

5. 吹哨者保護與通報機制：我國揭弊者保護法尚待立法院通過，為完善漁業與人權保障體制，應審慎輔以揭弊者保護法之配套。漁政機關現行之申訴與監控機制，包括申訴專線、推廣船上密件信箱、船艙閉路電視(CCTV)與海上無線網路等措施，固有其益，惟仍應考慮於法律層面強化吹哨者保障。遠洋漁船勞動型態特殊，輒數月航行於汪洋，壓力不僅來自船長幹部，同儕團結壓力亦高。倘無法律明文確保申訴或吹哨者之人身安全、轉職（換船）機會、薪資完整給付等要件，單憑非其國籍亦非船旗國之行政機關片面之詞，漁工恐臨陣退縮。

6. 風險防制計畫義務履行監督手段：法國法施行至今最受注目之民事催告履行注意義務制度，本文並不建議採納。考量權宜船企業規模與上開催告實踐上之法律動員性質，恐反使船東對可能的夥伴民間團體產生猜忌。於產官協力模式下，德國之行政指導與審查併處行政罰則，可為參考對象。惟權宜船稽查不易，除書面資料調查程序外，漁政機關須強化其國際合作，建立港口國通報聯繫窗口。另如工會或民間團體舉報風險計畫義務不履行，諸如實質上忽略海內外人力仲介之篩選，或於形式上未邀請利害關係人討論計畫內容，其受理單位得為漁政主管機關，初步以輔導補正為主，並可明確要求完備具體實質內容或程序。經輔導後仍未改善者，視情節處以罰鍰。

7. 人權侵害救濟：救濟無疑為目前權宜船管理法制框架最弱之一環。就違反或意圖掩蓋義務違反之事件通報，我國應設置獨立調解機關。何以設置法德相關立法皆未著墨之特別調解機制？如前文引述之訪談及觀察，遠洋漁業中最常見之人權侵害在於民事侵權或勞權爭議，而非極端之人口販運或強迫勞動。即使涉及人口販運或強迫勞動，通報後亦屬人口販運防制法之刑事案件，針對我國籍船東、幹部、仲介等涉案者，須藉由國際司法合作追究

刑責。然而就爭議所涉金額不高之勞資糾紛或保險給付等爭議，對絕大多數從未涉足臺灣之境外僱用漁工而言，訴訟之路猶如荊棘叢林。相對而論，曾有奔走於第一線之民間團體代表指出，諸多僵局緣自於彼此信任基礎不足導致誤會或衝突，透過第三方斡旋協調，往往更能圓滿解決¹⁷⁵。公正機關之調解，除柔性仲裁之外，更可做成具有建設性之個案建議或通案指引，輔導權宜船投資人採取必要措施，而非逕行訴諸罰則。

本文建議參考 OECD 跨國企業指引之理事會（Council）於 1984 年決定推行之國家聯絡站（National Contact Points, NCP）制度¹⁷⁶，於漁政機關設置漁政國家聯絡站。誠然，我國尚未如前揭我國第 3 次國家報告國際審查委員會所建議者建立 OECD 之國家聯絡站。惟考量權宜船管理體系之特殊性質，以及跨國訴訟置漁工於不利地位等因素，漁政機關應考慮為境外僱用漁工建立類似性質之國家聯絡站。OECD 之國家聯絡站至今已有 50 國志願加入，以此為國家履行上開指引義務相關之爭端解決機制。國家聯絡站無制裁力，僅為調解機制，OECD 對其組織及規範無明確規範建議，由志願參與國依其裁量設計之¹⁷⁷。法國國家聯絡站之設計，則可為參酌版本。法國以經濟部財政司（direction générale du Trésor）為秘書處，成員則包括主要工會聯盟、企業公會與經貿、勞動、社福、外交及環境等部會代表¹⁷⁸。研究指出，國家聯絡站對個案做成之結論，既非正式仲裁亦無制裁力，然而務實考量下仍允許爭議方循非訟途徑產生解方¹⁷⁹。而針對漁工來源國恐無國家聯絡站設置之

¹⁷⁵ 移工團體代表訪談，2022年2月12日，臺北。

¹⁷⁶ Ondřej Svoboda, *The OECD Guidelines for Multinational Enterprises and the increasing relevance of the system of National Contact Points*, in BUSINESS AND HUMAN RIGHTS 47, 51 (Pavel Šturma & Vinícius Almada Mozetic eds., 2018).

¹⁷⁷ 參見2011年最新版指引之Procedural Guidance, I.A.。

¹⁷⁸ Direction générale du Trésor - Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, Missions des PCN et du PCN français, publié le 28 octobre 2024, consulté le 1 décembre 2025, <https://www.tresor.economie.gouv.fr/tresor-international/pcn-france/decouvrez-le-pcn-francais>

¹⁷⁹ Svoboda, *op. cit.*, 53

隱憂¹⁸⁰，則由漁政機關透過國際合作管道，於常見移工來源國建立聯繫窗口，轉交申訴案件。海外聯繫窗口甚至可為該國認可具公信力之民間組織，視國情允許而定。

就此漁業與人權國家聯絡站，建議漁業署未來藉由施行 C188 號公約，作為秘書處，受理遠洋漁業涉嫌 IUU 或人權侵害爭議個案。惟並非單由漁政官員承擔調解任務，而應納入業者公會代表、漁工組織與民間團體代表、勞政、衛福、海洋、境管、傳播、外交等部會代表。會議採閉門形式，允許業主開誠布公，免於輿論動員公審。畢竟，調解之目的在於解決相對較輕之爭議，例如苛扣保證金、薪資給付延遲等常見情事。實務上漁工多於返國後始察覺權利受損，欲發動跨國訴訟幾乎遙不可及，且可能不敷成本。利用跨國民間組織之通報聯繫，允許其母國甚至民間組織將案件反映至國家聯絡站進行調解。倘若案情嚴重，則可能升高至權宜船條例下之罰則處分之。此一國家聯絡站未來不僅適用於權宜船，更能廣泛適用於遠洋漁船，允許境外僱用漁工有效爭取權利，獲得訴訟之外更符合個人效益及比例原則之救濟。

然而，權宜船投資人應注意而未注意所導致之環境或人權侵害，訴訟權之有效保障仍屬必要。前文提及，漁政機關透過漁業與人權行動計畫，嘗試協調法扶資源，立意固屬良善。倘能配套以德國供應鏈法，允許被害人授權於我國常設、無關其利益、且非臨時起意涉入人權領域之機構，或有機會對我國權宜船投資人構成有效嚇阻，使投資人更有意願透過調解及後續有效補救措施解決問題，而不致因訴訟對遠在海外之勞方不利而無所作為。因此，即使訴訟恐僅限於較為嚴重之違反人權情事，仍須正視其警示功能，以纏訟後果提醒權宜船投資人善盡其注意義務。畢竟企業與人權立法終極目標是以有效防制措施遏止人權侵害，設計可行之救濟目的仍在於設置一道警鐘。而就涉外民事訴訟程序之檢討，則有待國際私法之專業研議，非本文討論範圍。

最後，除建立調解機制外，公權力之直接干預仍屬必要。相對而言，我國權宜船條例已設有一定程度之行政管制設計，對於違反包括 IUU 等規定之投資國人處以高額罰鍰及廢止投資權宜船許可等制裁。然而，回歸預防之

¹⁸⁰ 筆者特別感謝國立中正大學劉黃麗娟副教授對此問題之提醒。

初衷，行政輔導機制始為最有效之防制措施。法國慎防義務法施行後最為人詬病者，係行政指引與輔導機制之欠缺，使企業對於所謂人權與環境注意義務之內涵感到無所適從¹⁸¹。反之如德國供應鏈法，則明確規範注意義務內涵、風險管理與分析、防制與救濟措施、以及風險防制計畫內容要件¹⁸²。而即使規範如德國，以德國列出之兩公約及國勞工約等規範而言，恐非權宜船投資人及其管理團隊能力所及。因此，漁政機關可考慮利用行政院或農業部設置之人權工作小組¹⁸³，採取適當之行政指導與專業建議，並延續漁業與人權行動計畫之宣導工作，協助權宜船投資人履行其義務。漁政機關本身並非國家聯絡站之片面決策者，延續其傳統擔負行政指導責任，自屬適宜。國家聯絡站做成之決定，倘認定已臻至權宜船條例下可罰者，漁政機關始有義務採納以做成處分或移送檢調。

肆、代結語

身為遠洋漁業大國，我國近年致力於洗刷惡名，改革轉型應已成產官共識。於眾所矚目之臺美 21 世紀貿易倡議進程中，打擊 IUU 及消除供應鏈強迫勞動亦毫無意外成為談判要點之一¹⁸⁴。遠洋漁業或許並非我國未來經濟發展之主力，卻成為我國經濟活動於國際社會備受矚目之焦點。面對無法逆轉之國際環境保育與人權保障趨勢，權宜船管制具有其高能見度指標性意義。

¹⁸¹ Pauline Barraud de Lagerie *et al.*, « La mise en œuvre du devoir de vigilance : une managérialisation de la loi ? », *Droit et société*, vol. 106, n° 3, 2020, pp. 701-703 ; Coralie Dubost et Dominique Potier, *Rapport d'information n° 5124 sur l'évaluation de la loi du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*, Assemblée nationale, 2022, p. 34.

¹⁸² 德國供應鏈法第3條至第10條。

¹⁸³ 經2023年10月23日發布之農業部(112)農法字第1120162134號函，農業部業已設立農業部人權工作小組，而於行政院層級，歷來則以防制人口販運及消除種族歧視協調會報為遠洋漁業人權審議平台。

¹⁸⁴ 行政院經貿談判辦公室（2023），〈台美21世紀貿易倡議推動進展及對我國之意義〉，《台灣經濟論衡》，21卷2期，頁28-35、31-32。

倘能促成權宜船條例之許可制度轉型為漁業與人權之硬法規範，我國將創全球首例，兼具實質改革與信譽重建之效。

須藉此強調者，本文既非假設我國船東皆以從事 IUU 及勞動剝削為目的而投資經營權宜船，亦非假設我國遠洋漁業監督管制如同漁業強權與國際非政府組織指摘般不堪。反之，即使並非優等，我國遠洋漁業產官之間已有朝向轉型前進之初步共識。如同早年對國際漁撈環境之險峻有所認知，今日產官亦應已體認，國際社會就環境與人權之要求早已擴及漁業。我國雖為遠洋漁業大國，惟政經地位上並非強權且處境複雜，倘此時無法聯手升級產業，以永續為目標共同採取行動，將徒使我國產官長年經營之產業淪為國際打擊標的。尤其，境外僱用漁工處境更屬弱勢，我國倘以正常國家及開放社會自居，更應高規格保障其人權。

本文就權宜船條例之修正建議，並非脫離現實之高遠標準或理想。前文已斟酌遠洋漁業現況下之特殊營運型態與隱憂，並考量漁政主管機關自產官協力中轉換角色之窘迫，同時兼顧符合國際人權標準之建議，務實搭配漁業與人權行動計畫內涵。在既有之基礎上，我國權宜船監督管理可望率先實踐漁業與人權立法，輔以民事責任與行政裁罰等嚇阻手段，警惕船東善盡注意義務。同時，搭配較為柔性之國家聯絡站調解機制，因應真正常見之民事或勞資糾紛。國際社會於此立法下有其影響力，可協力通報聯繫，未來注意義務倘能擴及適用於國籍遠洋漁船，應更有助於我國對外徵信與負責。

參考文獻

一、中文部分

- 丘慶駿、周怡（2010），〈公海漁業自由與可持續發展原則之研究〉，《德明學報》，34 卷 1 期，頁 21-38。
- 江世雄（2010），〈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》，49 卷 4 期，頁 33-64。
[https://doi.org/10.30390/ISC.201012_49\(4\).0002](https://doi.org/10.30390/ISC.201012_49(4).0002)
- 行政院（2020），《臺灣企業與人權國家行動計畫》，載於：
https://investtaiwan.nat.gov.tw/bhr/zh-tw/index.php?route=catalog/download/download&download_id=15。
- （2021），行政院防制人口販運及消除種族歧視協調會報第 39 次會議委員發言摘要，2021 年 7 月 21 日。
- （2022），研商「國際勞工組織漁業工作公約國內法化法制途徑」會議紀錄，2022 年 9 月 28 日，行政院第一會議室。
- （2023），研商「國際勞工組織漁業工作公約國內法化法制途徑」第 2 次會議紀錄，2023 年 1 月 4 日，行政院第一會議室。
- （2023），研商「國際勞工組織漁業工作公約國內法化法制途徑」第 3 次會議紀錄，2023 年 9 月 4 日，行政院第七會議室。
- 行政院院會議案（2020），〈臺灣首度公布企業與人權國家行動計畫：經濟成長兼顧民主人權產業國際競爭力再升級〉，載於：
<https://www.ey.gov.tw/Page/448DE008087A1971/de53d248-0b06-4b3e-8554-77068fee1a74>。
- 行政院經貿談判辦公室（2023），〈台美 21 世紀貿易倡議推動進展及對我國之意義〉，《台灣經濟論衡》，21 卷 2 期，頁 28-35。
- 行政院農業部（2022），《漁業與人權行動計畫 2022 年 5 月 20 日核定本》，
載 於 ：

https://www.fa.gov.tw/redirect_file.php?theme=Rights_for_Foreign_Crews&id=10971。

行政院農業部（2023），〈《漁業與人權行動計畫 2023 年 7 月 25 日修正核定本》〉，載於：
https://www.fa.gov.tw/redirect_file.php?theme=Rights_for_Foreign_Crews&id=15444。

行政院內政部移民署（2023），〈《人口販運防制法修正總說明》〉，載於：
<https://www.immigration.gov.tw/media/98682/人口販運防制法-修正全文含總說明及條文對照表-三讀通過版.pdf>。

行政院農業部漁業署（2019），〈《登記投資經營非我國籍漁船（FOC）統計資料》〉，載於：
https://www.fa.gov.tw/view.php?theme=GIO_others&subtheme=&id=73。

-----（2022），〈《FOC 漁船名單_更新至 111 年 7 月 15 日止》〉，載於：
<https://www.fa.gov.tw/view.php?theme=LOCPLBTCOA&subtheme=&id=22>。

呂冠輝（2019），〈外籍漁船船員僱傭契約的管轄與準據法研究：本國法與歐盟法之比較〉，《臺灣海洋法學報》，27 期，頁 29-71。

李雪莉、林佑恩、蔣宜婷、鄭涵文（2017），〈《血淚漁場：跨國直擊台灣遠洋漁業真相》〉，行人。

翁燕菁、陳盈雪（2023），〈防治勝於救濟：法國慎防義務法之試驗〉，《台灣國際法學刊》，20 卷特輯，頁 129-174。

財團法人中華民國對外漁業合作發展協會（2016），〈《踏浪千行》〉，遠見雜誌。

高世明（2016），〈近期國際間打擊 IUU 漁捕行為之作為與我國遠洋漁業政策之再檢視〉，《航運季刊》，25 卷 1 期，頁 67-89。

陳志祥（2009），〈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〉，《台灣海洋法學報》，8 卷 2 期，頁 114-159。
<https://doi.org/10.29881/TLRSR.200912.0006>

陳菊、王幼玲、王美玉、紀惠容（2022），《海上人權路》，監察院。

對中華民國（臺灣）政府關於落實國際人權公約第二次報告之審查國際審查委員會（2017），《結論性意見與建議（2017 年 1 月 20 日通過）》，載於：
<https://www.humanrights.moj.gov.tw/media/12295/3552004141607ed2b9.pdf?mediaDL=true>。

對中華民國（臺灣）政府關於落實國際人權公約第三次報告之審查國際審查委員會（2022），《結論性意見與建議（2022 年 5 月 13 日通過）》，載於：<https://www.humanrights.moj.gov.tw/media/20212006/兩公約第三次國際審查結論性意見與建議-中文定稿版.pdf?mediaDL=true>。

監察院（2021），《105 財調 0042 號調查報告》，載於：
<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?n=133&s=4931>。

-----（2021），《110 財調 0006 號調查報告》，載於：
<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?s=17495>。

-----（2021），《110 財調 0007 號調查報告》，載於：
<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?s=17496>。

劉黃麗娟、嚴國維（2019），〈遠洋漁業勞動體制初探：一個建構在利益極大化、共識與風險轉嫁的工業性漁撈模式〉，《勞資關係論叢》，21 卷 2 期，頁 68-92。

歐碧薇、環權會（01/05/2024），〈企業需要面對的人權新課題：從國家人權行動計畫到強制性盡職調查 I 勞權與人權〉，《CSR@天下》，載於：
<https://csr.cw.com.tw/article/43641>。

鄭涵文（2016），〈【台灣現場 | 產業篇】困港的遠洋漁業，還有機會嗎？〉，《報導者》，載於：<https://www.twreporter.org/a/far-sea-fishing-taiwan-fisheries>。

魏仲伶、高世明（2021），〈「漁捕實體」概念在區域漁業管理組織實踐之研究：以我國已成為會員之組織為例〉，《問題與研究》，60 卷 4 期，頁 61-106。

二、英文部分

- Bailey, M., Packer, H., Schiller, L., Tlusty, M., & Swartz, W. (2018). The role of corporate social responsibility in creating a Seussian world of seafood sustainability. *Fish and Fisheries*, 19(5), 782–790. <https://doi.org/10.1111/faf.12289>
- Bonnitcha, J., & McCorquodale, R. (2017). The concept of ‘due diligence’ in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. *European Journal of International Law*, 28(3), 899–919. <https://doi.org/10.1093/ejil/chx042>
- Chang, S.-K., Liu, K.-Y., & Song, Y.-H. (2010). Distant water fisheries development and vessel monitoring system implementation in Taiwan—History and driving forces. *Marine Policy*, 34(3), 541–548. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2009.11.001>
- Chen K. (2022, January 29). *Taiwan Fishing Vessel Found to Be Involved in Forced Labor*. Taiwan News. <https://www.taiwannews.com.tw/news/4426070>
- Chen, C.-L. (2012). Taiwan’s response to international fisheries management after 2005 as influenced by ICCAT and fishers’ perception. *Marine Policy*, 36(2), 350–357. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2011.06.012>
- Dasgupta, S. (2023, October 24). *Report: Half of MSC-certified “sustainable” tuna caught with controversial gear*. Mongabay. <https://news.mongabay.com/2023/10/report-half-of-msc-certified-sustainable-tuna-caught-with-controversial-gear/>
- European Commission. (2015, October 1). *Fighting illegal fishing: Commission warns Taiwan and Comoros with yellow cards and welcomes reforms in Ghana and Papua New Guinea* [Press release]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_5736.

- (2019, June 27). *Illegal fishing: EU lifts Taiwan's yellow card following reforms* [Press release].
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_3397.
- Hathaway, J. C. (2008). The human rights quagmire of 'human trafficking'. *Virginia Journal of International Law*, 49(1), 1–59.
- Howes, R. (2020, September 14). *Blue tick of sustainability or greenwashing?* The Economist. <https://impact.economist.com/ocean/biodiversity-ecosystems-and-resources/blue-tick-of-sustainability-or-greenwashing>
- Hu, N.-T. A. (2006). Fishing entities: Their emergence, evolution, and practice from Taiwan's perspective. *Ocean Development & International Law*, 37(2), 149–183. <https://doi.org/10.1080/00908320600632140>
- Huang, C.-C., Chang, S.-K., & Shyue, S.-W. (2021). Sustain or phase out: Transformation of Taiwan's management scheme on distant water tuna longline fisheries. *Marine Policy*, 123, 104297. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.104297>
- International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas. (2005). *Recommendation by ICCAT regarding control of Chinese Taipei's Atlantic bigeye tuna fishery (Rec. 05-02)*. <https://www.iccat.int/Documents/Recs/compendiopdf-e/2005-02-e.pdf>.
- Kolev, G. V., & Neligan, A. (2022). *Effects of a supply chain regulation: Survey-based results on the expected effects of the German Supply Chains Act* (IW-Report No. 8/2022). German Economic Institute (IW). <https://hdl.handle.net/10419/251050>
- Krebs, D. (2023). Environmental due diligence obligations in home state law with regard to transnational value chains. In P. Gailhofer, D. Krebs, A. Proelss, K. Schmalenbach, & R. Verheyen (Eds.), *Corporate liability for transboundary environmental harm* (pp. 245–350). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-13264-3_7

- Krommendijk, J. (2015). The domestic effectiveness of international human rights monitoring in established democracies. The case of the UN human rights treaty bodies. *The Review of International Organizations*, 10(4), 489–512. <https://doi.org/10.1007/s11558-015-9213-0>
- Kuznietsov, S. (2021). The “genuine link” concept: Is it possible to enhance the strength? *Lex Portus*, 7(6), 65–89. <https://doi.org/10.26886/2524-101X.7.6.2021.3>
- Liao, C.-P., & Huang, H.-W. (2016). The cooperation strategies of fisheries between Taiwanese purse seiners and Pacific Island Countries. *Marine Policy*, 66, 67–74. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.11.020>
- Marine Stewardship Council. (2022, October 26). *MSC fisheries standard* (Version 3.0) [Standard]. <https://www.msc.org/docs/default-source/default-document-library/for-business/program-documents/fisheries-program-documents/msc-fisheries-standard-v3-0.pdf>
- McVeigh, K. (2021, July 26). *Blue ticked off: The controversy over the MSC fish “ecolabel.”* The Guardian. <https://www.theguardian.com/environment/2021/jul/26/blue-ticked-off-the-controversy-over-the-msc-fish-ecolabel>
- Papaioannou, M. A. (2004). *Fisheries management and flags of convenience* [S.M. thesis]. Massachusetts Institute of Technology, <http://hdl.handle.net/1721.1/33432>
- Ponte, S. (2012). The Marine Stewardship Council (MSC) and the making of a market for ‘sustainable fish’. *Journal of Agrarian Change*, 12(2–3), 300–315. <https://doi.org/10.1111/j.1471-0366.2011.00345.x>
- Ramasastriy, A. (2015). Corporate social responsibility versus business and human rights: Bridging the gap between responsibility and accountability. *Journal of Human Rights*, 14(2), 237–259. <https://doi.org/10.1080/14754835.2015.1037953>

- Rosen, M. E. (2016). Challenges to public order and the law of the sea. In J. I. Bekkevold & G. Till (Eds.), *International order at sea: How it is challenged. How it is maintained* (pp. 15–38). Palgrave Macmillan.
https://doi.org/10.1057/978-1-137-58663-6_2
- Svoboda, O. (2018). The OECD Guidelines for Multinational Enterprises and the increasing relevance of the system of National Contact Points. In P. Šturma & V. A. Mozetic (Eds.), *Business and human rights* (pp. 52–63). rw&w Science & New Media.
- Teh, L. C. L., Caddell, R., Allison, E. H., Finkbeiner, E. M., Kittinger, J. N., Nakamura, K., & Ota, Y. (2019). The role of human rights in implementing socially responsible seafood. *PLOS ONE*, 14(1), e0210241.
<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0210241>
- Ting, K.-H., Ou, C.-H., & Liu, W.-H. (2012). The management of the distant water tuna fishery in Taiwan. *Marine Policy*, 36(6), 1234–1241.
<https://doi.org/10.1016/j.marpol.2012.03.009>
- Travaille, K. L., Crowder, L. B., Kendrick, G. A., & Clifton, J. (2019). Key attributes related to fishery improvement project (FIP) effectiveness in promoting improvements towards sustainability. *Fish and Fisheries*, 20(3), 452–465. <https://doi.org/10.1111/faf.12357>
- U.S. Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs. (2020). *2020 List of goods produced by child labor or forced labor*.
----- (2022). *2022 List of goods produced by child labor or forced labor*.
- U.S. Department of State, Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons. (2013–2021). *Trafficking in persons report*.
- United Nations Human Rights Council. (2010, April 9). *Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises: Business and*

- human rights: Further steps toward the operationalization of the “protect, respect and remedy” framework* (U.N. Doc. A/HRC/14/27).
- (2011, March 21). *Guiding principles on business and human rights: Implementing the United Nations “protect, respect and remedy” framework* (U.N. Doc. A/HRC/17/31, annex, Guiding Principle 12, cmt.).
- van Fossen, A. (2016). Flags of convenience and global capitalism. *International Critical Thought*, 6(3), 359–377.
<https://doi.org/10.1080/21598282.2016.1198001>
- Wang, D. K.-H. (2006). Taiwan’s participation in regional fisheries management organizations and the conceptual revolution on fishing entity: The case of the IATTC. *Ocean Development & International Law*, 37(2), 209–219.
<https://doi.org/10.1080/00908320600632132>
- Wang, K.-H., & Tsai, H.-J. (2023). The impact of globalisation on the development of international fisheries law. *Sustainability*, 15(7), 5652.
<https://doi.org/10.3390/su15075652>
- Wijen, F., & Chiroleu-Assouline, M. (2019). Controversy over voluntary environmental standards: A socioeconomic analysis of the Marine Stewardship Council. *Organization & Environment*, 32(2), 98–124.
<https://doi.org/10.1177/1086026619831449>
- Yozell, S., & Shaver, A. (2019, November 1). *Shining a light: The need for transparency across distant water fishing* [Report]. Stimson Center.
<https://www.stimson.org/wp-content/files/file-attachments/Stimson%20Distant%20Water%20Fishing%20Report.pdf>

三、法文部分

- Barraud de Lagerie, P., Béthoux, É., Mias, A., & Penalva-Icher, É. (2020). La mise en œuvre du devoir de vigilance : une managérialisation de la loi ? *Droit et société*, 106(3), 699–714. <https://doi.org/10.3917/drs1.106.0699>

- Brassac, L. (2023, June 27). *Devoir de vigilance* : « Les premières victimes sont les femmes et les enfants », E. Daoud [Interview]. *Lefevre Dalloz*. <https://www.editions-legislatives.fr/actualite/devoir-de-vigilance-%C2%ABles-premieres-victimes-sont-les-femmes-et-les-enfants%C2%BB-e-daoud/>
- d'Ambrosio, L. (2020). Le devoir de vigilance : une innovation juridique entre continuités et ruptures. *Droit et société*, 106(3), 633–647. <https://doi.org/10.3917/drs1.106.0633>
- Danis-Fatôme, A., & Viney, G. (2017). La responsabilité civile dans la loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre. *Recueil Dalloz*, 193(28), 1610–1618.
- de Schutter, O. (2006). Les affaires Total et Unocal: complicité et extraterritorialité dans l'imposition aux entreprises d'obligations en matière de droits de l'homme. *Annuaire Français de Droit International*, (52), 55–101.
- Delalieux, G. (2016). Devoir de vigilance. *Revue Projet*, 352(3), 78–87. <https://doi.org/10.3917/pro.352.0078>
- Dirringer, J. (2019). Les droits de participation des travailleurs dans les entreprises transnationales européennes, un droit européen inachevé. *La Revue de l'IRES*, 96–97(3), 103–122. <https://doi.org/10.3917/rdli.096.0103>
- Dubost, C., & Potier, D. (2022, February 24). *Rapport d'information sur l'évaluation de la loi du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre* (Rapport n° 5124). Assemblée nationale.
- Epstein, A.-S. (2018). La portée extraterritoriale de la loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre. *Cahiers de droit de l'entreprise*, (4), 47–51.

- Martin-Chenut, K. (2017). Devoir de vigilance : internormativités et durcissement de la RSE. *Droit social*, (10), 798–805.
- Maurel, O. (2009). *La responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme*. La Documentation française.
- Pataut, E. (2017). Le devoir de vigilance - aspects de droit international privé. *Droit Social*, (10), 833–842.
- Pereira, B. (2018). L'entreprise et les droits de l'Homme: de la confusion et concurrence des règles à l'intelligence normative. *Revue Interdisciplinaire Management, Homme & Entreprise*, 7(32), 71–84. <https://doi.org/10.3917/rimhe.032.0071>
- Schiller, S. (2017). Exégèse de la loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et entreprises donneuses d'ordre. *La Semaine Juridique, Éd. Entreprise et Affaires*, (15), 19–27.

Extraterritoriality of Human Rights Norms in Distant Water Fisheries: On Investors' Due Diligence Obligations in FOC Governance

*Vivianne Yen-Ching Weng**

Abstract

In recent years, Taiwan's distant-water fishing vessels have been involved in illegal, unreported, and unregulated fishing as well as human trafficking or forced labor, which has made headlines at home and abroad. Among them, flag of convenience (FOC) vessels have drawn particular attention, which led to the adoption of the unprecedented normative framework composed of the Act to Govern Investment in the Operation of Foreign Flag Fishing Vessels and the Regulations on the Approval of Investment in or the Operation of Foreign Flag Fishing Vessels. However, risks of human rights violations by FOCs remain an obstacle to renewing the image of the distant water fisheries.

Going beyond the positions taken by different stakeholders in disputes, the present paper tries to put forward realistic and feasible recommendations on FOC regulations based on academic literature, official documents, interviews and meeting records over the years. The first step is to understand the inevitable existence of FOCs in reality, followed by an analysis of the unique industry-government cooperation model throughout the development history of Taiwan's distant water fisheries. For its second part, this paper discusses the similarities between FOC and the multinational corporations targeted by the normative framework of "business and human rights". Accordingly, by taking into account the international soft law on business and human rights as well as recent French and German legislations, this paper suggests that the existing domestic norms

* Associate Professor of the Department of Political Science and International College of Innovation, National Chengchi University.
E-mail: vycweng@nccu.edu.tw

should incorporate the due diligence duty of the FOC investors and thus support the guiding model for the transformation of the distant-water fisheries.

FOC investors of a certain enterprise scale should be subject to the due diligence obligations and regularly formulate prevention plans for environmental and human rights infringement risks. Furthermore, to alleviate the problem for fishermen recruited overseas to seek effective remedies across borders, the government should set up a national contact point (NCP) for fisheries and human rights to consider cases reported. This NCP should be a collegial body in charge of case dispute mediation and general prevention recommendations. In addition to the current administrative penalties, the civil litigation jurisdiction for infringements occurring overseas will be supplemented to ensure the attribution of liability.

Keywords: Flag of convenience, distant-water fisheries, business and human rights, national contact point, civil liability

