

ILO第96屆大會漁業工作公約與勞動條件保護

方福樑

一、前言

各行各業在全球化浪潮席捲下，聰明的業者利用國際充沛的資金、廉價的勞動力及披上國際化假面紗的掩護下，靈活的規避了政府的制度及監督，進行了一場不公平的市場競賽，且行之多年，但是終究受到國際組織的關切，不論是基於資源的保育、環境的保護或人權的考量之理由，來自政府、資方、勞方代表及諮詢機構的專家齊集一堂，在熱烈討論及角力的結果下，達成了共識及協議，制定了相關的國際公約、議定案或建議書的新標準，如通過的2006年海事勞工公約¹及即待通過的2007年漁業工作公約，重新建立一個公平秩序的國際社會。

在這個背景下，今年聯合國糧農組織（Food and Agriculture Organization）第27次漁業委員會會議率先達成協議，由131個國家代表及歐盟執委會在羅馬共商的決議，在漁貨卸貨、換船或再加工的港口，增設管控單位來取締非法、未通報、或違規的捕魚行為。並在未來的二年，繼續協商以確定協議的最後草案，送交2009年的漁業會議進行最後審核。提交的協議將以聯合國糧農組織現有的非官辦模式，建議採取港口國管制的手段，對外國籍的漁船確認其船隻的身分背景，才准許進入該國港口，並在港口進行文件、貨物及設備的檢查。此管制方式還包括訓練巡檢員增加效率，以及改善國際間對IUU（非法、未通報、未受規範）船隻的資訊共享，協助權責單位打擊非法捕撈行為對深海漁業破壞的行動。

國際勞工組織亦針對攸關全球3,500萬以捕撈為業的漁民及家屬，提供有效的保護，而提出「漁業部門的工作條件」新議題。在2002年3月，經由國際勞工理事會第283屆會議討論及決議，將草擬中有關漁業部門工作之綜合標準文件列入2004年國際勞工大會第92屆會議的議程，文件包括一項公約及一項建議書，新標準的目的是加強漁業部門中的勞動工作、不論性別，促進在自由、平等、安全和人道的條件下獲得體面和生產性工作的機會，當然，它必須在不喪失國際勞工組織體面勞動目標下，跨出制定漁民工作條件標準的第一步。

二、背景及過程

儘管有些漁民在尚佳的條件下工作，然而亦有許多漁民在狹小的空間、惡劣的工作環境、膳宿條

1. 2006年海事勞工公約於2006年2月23日通過。



件不足的漁船上工作。在這個具有多樣性的漁業部門、眾多的船舶類別和不同的規模、捕魚作業方面的差異以及所處不同國家的發展水準，要制定一個公平對待的新標準，為世界捕魚人口的大部分提供保護標準，將是一項艱難的挑戰。更重要的是新的「漁業部門的工作條件」要獲得廣泛的成員國批准，才會對大多數漁民的生活產生實質有效的影響。

全球漁業部門經營的型態，大約有九成的漁民是在超小型和小型漁船上工作，只有5%的漁民為大型漁船所雇用。超小型和小型企業無論是在已開發國家（如日本、丹麥、希臘及挪威）或在發展中國家（如印度、中國、斯里蘭卡、模里西斯）都很普遍。由於全球漁民的分布，約82.7%在亞洲、9.28%在非洲、2.75%在南美洲，而在歐洲、北美洲及俄羅斯只佔5.27%。換言之，超過九成的漁民生活在發展中國家，所以新標準的內容應具備靈活性和平衡，以便為所有漁民提供基本保護，而又不損及某些已享有標準以上的漁民，否則，多數的成員國依據豁免條款申請免除之義務，根據在勞工局所顯示的文件，漁民在小規模及小型的漁船船上工作仍佔多數。

有關漁業部門的標準，應該溯及國際勞工大會早年專門針對漁業部門通過下列的國際文書，即：1920年（捕魚業）工時建議書、1959年（漁民）最低年齡公約²、1959年（漁民）體格檢查公約³、1959年漁民合約條款公約⁴、1966年漁民合格證書公約⁵、1966年（漁民）船員住宿公約⁶和1966年（漁民）職業培訓建議書，這些公約獲得政府簽署批准的最多只有29個國家⁷。而修訂的目的在於更新這些文書，並使其惠及大部分從事漁業工作的漁民，特別是那些在較小型漁船上工作的漁民。至於現行的1952年社會保障（最低標準）公約，明文將漁民排除在有權享有其岸上工人相同的社會保障保護所涵蓋範圍之規定⁸，所以在草擬的「漁業部門的工作條件」標準中訂定社會保障的條款。

負責草擬這項關於漁業部門工作綜合標準之文書的漁業部門委員會，最初係由117名成員（59名政府代表、22名僱主代表及36名勞工代表）委員組成，為了達到三方投票權的平等，分配每名代表的權重亦不同，委員會被要求對現行五個漁業公約和兩個建議書進行修訂，包括其涉及有關漁民的最低年齡、體格檢查、合約條款、膳宿和培訓等項目。至於草擬的文件亦將漁民的身份證件、遣返、招聘、海上醫療、職業安全與衛生、社會保障保護以及遵守與實施的新議題納入標準。還有漁業部門委員會委員對草擬的新文書，依據勞工局法律專家建議採取公約及建議書作為補充的形式定位。

起草條款的目標，應具有廣泛的範圍，又兼具諸如有可能例外情況的靈活性，俾獲得廣泛批准的

2. Minimum Age (Fishermen) Convention, 1959(No. 112)。

3. Medical Examination (Fishermen) Convention, 1959(No. 113)。

4. Fishermen's Articles of Agreement Convention, 1959(No. 114)。

5. Fishermen's Competency Certificates Convention, 1966(No. 125)。

6. Accommodation of Crews (Fishermen) Convention, 1966(No. 126)。

7. C112及C113公約獲得29個國家、C114及C126公約獲得22個國家、C125公約獲得10個國家之批准。

8. Social Security (minimum Standards) Convention, 1962(No. 102)，第77條。

足夠彈性。其將涵蓋所有漁民、所有船舶的類別和捕魚作業所發生的所有地區。目的是為在沿海小型船舶上工作的漁民，以及那些在海上長期滯留的遠洋船舶上工作的漁民提供保護。對不同類別的漁民在保護上尋求適當的平衡，是這個綜合性的漁業工作公約面臨最大的挑戰，例如草擬的內容有關住宿的強制性要求和非強制性要求之間尋求適當的平衡是必要的。當然，有關公約的有效實施（遵守與執行），亦參考當時正進行審議中的海事勞工公約的形式，將港口國管制納入公約的條款，不過，可以預期來自政府及雇主代表的疑慮及反彈，而勞工代表亦對「一個尺碼適用於所有人」的作法持懷疑的態度，這些問題都經過勞工局專家以問卷方式調查各國的意見，彙整後才在漁業部門委員會討論，歷經超過20次以上的會議，終於草擬了一份關於漁業部門工作的公約（附建議書），正式提交國際勞工大會（2005年5月31日在日內瓦舉行的第93屆會議）討論，並決定應採用國際公約的形態，引用時稱之為「2005年漁業工作公約」。

2005年第93屆會議討論有關漁業部門的公約，由於未達法定人數之門檻，結果未獲得通過⁹，而補充該公約的建議書則獲得通過¹⁰。由於公約以此微未得到通過的門檻，所以繼表決結果之後，大會立即通過了臨時動議：國際勞工大會要求理事會在大會第93屆會議漁業部門委員會報告的基礎上，將有關漁業部門工作的一個專案列入2007年第96屆會議的議程。作為難產的「2005年漁業工作公約」保留繼續討論、重新審議的空間及作業時間表。

三、新草擬的2007年漁業工作公約內容及特色

由於2005年漁業工作公約未獲通過，勞工局亦緊鑼密鼓的訂下時間表¹¹及提出五項具體問題如下：

問題	內容
1	關於漁業部門工作的草議公約在第1部分(定義和範圍)中規定了主管機關在某些情況下將某些漁船或漁民部分或全部排除在該公約條款的實施範圍之外的可能性。關於範圍，是否應引進任何額外的靈活性？假如應引進，請指出具體的條款和在什麼條件下。
2	草議公約第10、11和12條涉及漁民的體格檢查。是否應就這些條款引進額外的靈活性？假如應引進，涉及哪些具體條款和在什麼條件下？
3	草議公約的第14條涉及某些船舶類別的配員水準和最低限度的休息小時。是否應對這一條加以修改？假如答覆是肯定的，請指出草議的修改並詳細說明原因。
4	草議公約的第28條和附錄三涉及漁船的膳宿。 (a) 是否應對這些條款加以修改？假如答覆是肯定的，涉及哪些條款和為什麼？ (b) 特別是，是否應修改附錄三：第7段中包含的有關總噸位的相等數字？假如答覆是肯定的，如何修改和為什麼？ (c) 是否應修改有關膳宿空間的具體面積及其傢俱配備的條款？假如答覆是肯定的，如何修改和為什麼？
5	請指出應加以處理的與這一議程專案有關的任何其他問題。

9. 該表決的結果：288票贊成，8票反對，139票棄權。由於法定人數是297票，而所需的三分之二多數是290票(投票總數435票)，由於未達到法定人數(贊成和反對票的總數)，公約未獲得通過。

10. 表決的結果：292票贊成，8票反對，135票棄權。由於法定人數(贊成和反對票)是297票，要求的三分之二多數為290票(投票總數為435票)，建議書獲得通過。

11. 要求各國政府與具有代表性的雇主、工人等組織磋商後，於2006年9月1日前提出意見及建議之報告。



新版本草擬的漁業工作公約是依據大會第93屆會議及理事會第295屆會議（2006年3月）的決定，包括建議通過一項公約和一項建議書的漁業部門委員會的報告。除了重新審議修正版的漁業工作公約，亦對建議書加以復審，並通過新版本的建議書來取代已通過之建議書，以達到公約與建議書一致性的要求。



在勞工局收到的各國¹²具體答覆外，尚包括一些政府的其他意見之納入，應有助草擬的漁業工作公約新版本獲得通過，並於2006年12月11至13日在日內瓦舉行有關漁業部門勞工標準的區域間三方圓桌會議，目的就是在勞工大會第96屆會議之前就關於漁業部門工作的草議公約和建議書進行磋商。

新草擬的漁業工作公約的內容分九章共46條，除了前言，尚包括：

章	名稱	條文	內容
第一章	定義和範圍	1~5	定義、範圍
第二章	總則	6~8	實施、主管機關和協調、漁船船東、船長和漁民的責任
第三章	在漁船上工作的最低要求	9~12	最低年齡、體檢
第四章	工作條件	13~24	配員和休息時間、船員名冊、漁民工作合約、遣返、招募和安置、漁民報酬之支付
第五章	住宿和膳食	25~28	住宿和膳食
第六章	醫療、健康保護和社會保障	29~39	醫療、職業安全和衛生及事故預防、社會保障、因工患病、受傷或死亡情況下之保護
第七章	遵守與執行	40~44	遵守與執行
第八章	附錄一、二和三的修訂	45~	附錄一：測量單位之換算 附錄二：漁民工作合約 附錄三：漁船住宿
第九章	最後條款	46~	註解 ¹³

12. 包括歐盟、日本、中國及巴西等60個成員國。

13. 根據《國際勞工大會議事規則》第6條3款規定：授於其的權責，考慮到大會委員會的相關決定，大會起草委員會將插入進一步的標準最後條款。

至於新草擬的公約之附錄，包括：

附錄	名稱	條文	內容
附錄一	等值單位	1~3	全長(LOA)及長度(L)之換算
附錄二	漁民工作合約	1~17	合約之內容及細節
附錄三	漁船住宿	1~77	包括總則、規範和控制、設計和建造、噪音和振動、通風、空調、照明、臥室、餐廳、衛生艙、洗衣設備、其他設施、娛樂設施、通訊設施、廚房和食儲設備、食品和飲用水、居住的條件、監督、變通等。

至於新草擬的建議書的內容共五章共53條，除了前言，尚包括：

章	名稱	條文	內容
第一章	漁船上的工作條件	1~11	未成年人的保護、體檢、能力和培訓
第二章	就業條件	12~15	服務記錄、特別措施、漁民報酬
第三章	住宿	16~34	設計和建造、噪音和振動、供暖、照明、臥室、衛生艙房、娛樂設備、食品
第四章	醫療、健康保護和社會保障	35~52	船上醫療、職業安全和衛生、社會保障
第五章	其他條款	53~	

該新草擬的公約及建議書將正式提交國際勞工大會（2007年5月30日在日內瓦舉行的第96屆會議）討論，決定採用國際公約的形態，引用時稱之為「2007年漁業工作公約」。

四、漁業工作公約對我國漁業界的影響

臺灣四面環海，海洋漁業非常發達，近年來年產量高達150萬公噸，產值亦超過新台幣1,000億元，漁業生產者約13萬戶，從業人數約34萬人，對產業及社會貢獻良多。漁業亦在政府積極輔導、學術及試驗研究單位開發及業者共同努力經營下，迅速發展，漁業總產量維持全世界第二十位，遠洋漁業在世界上更舉足輕重，而養殖技術更聞名遐邇。

依據94年度漁業署公布的資料，我國現有40個漁會(含金、馬地區)，會員人數共389,164人（男性211,169人、女性177,995人）；而依遠洋（far sea）、近海（offshore）、沿岸（costal）、海面養殖（marine culture）、內陸漁撈（inland fishery）及內陸養殖（inland culture）分類共134,396漁戶、漁戶人數共455,547人、漁業從業人員共352,056人（專業230,681人、兼業121,375人），其中船員人數共159,363人(45.27%)、岸上人員人數共192,693人(54.73%)，其分布如下：



	遠洋	近海	沿岸	海面養殖	內陸漁撈	內陸養殖
漁戶	4.29%	24.19%	40.55%	5.67%	1.70%	23.60%
漁戶人數	4.61%	23.10%	39.73%	6.17%	1.58%	24.81%
漁業從業船員	14,958 (4.25%)	59,096 (16.79%)	85,309 (24.23%)	-	-	-
漁業從業岸上人員	2,199 (0.63%)	12,715 (3.61%)	64,149 (18.22%)	19,365 (5.50%)	8,154 (2.31%)	86,111 (24.46%)

我國現有無動力舢板219艘、漁筏12,630艘及動力漁船13,470艘；動力漁船合計807,387總噸(gross tonnage)，依總噸別之艘數區分如下：

總噸	0-4.9	5-9.9	10-19.9	20-49.9	50-99.9	100-499.9	500-
艘數	6,443	1,109	1,489	1,889	1,325	784	431
%	47.83	8.23	11.06	14.02	9.84	5.82	3.20

雖然表列總噸別與草擬公約之附錄三第七條¹⁴規定不同，但動力漁船0-49.9總噸的共10,930艘(81.14%)、50-499.9總噸的共2,109艘(15.66%)及500總噸以上的共431艘(3.20%)；所以我國的漁業結構而言，遠洋漁業產值雖高，但所佔比例則較低，整體仍以近海、沿岸及小型船經營者居多，受到公約條款約束及影響的範圍如何，就公約內容及重點分述如下：

1、重要定義¹⁵：

- (a)「商業捕魚」系指所有捕魚作業，包括在河流、湖泊和運河上的捕魚作業，但維持生計的捕魚和娛樂性捕魚除外；
- (b)「漁民」系指受雇在任何漁船上，或以任何身份或者爲了執行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、長期爲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看守者；
- (c)「漁船」或「船舶」系指用於或旨在用於商業性捕魚、無論其所有制形式的任何性質的或船隻；

2、適用範圍¹⁶：

- (a) 除非另有規定，本公約適用於從事商業捕魚作業的所有漁民和所有漁船。

14. 見草擬公約附件三第七條：「本公約… …，經磋商後，主管當局決定使用總噸(gt)作爲測量的基礎：(一)55總噸應被視爲等同於長度(L)15公尺，或全長(LOA)16.5公尺；(二)175總噸應被視爲等同於長度(L)24公尺，或全長(LOA)26.5公尺；(三)700總噸應被視爲等同於長度(L)45公尺，或全長(LOA)50公尺。」

15 見草擬公約第一條第一、五及七款。

16 見草擬公約第二條第一、二及三款。

(b) 如果對船舶是否從事商業捕魚存在疑問，該問題應由主管機關經過磋商後決定。

(c) 任何成員國，經磋商後，可全部或部分將本公約為在船長24米及以上的船舶上工作的漁民的保護擴展到在較小船舶上工作的漁民。

3、授於主管機關之權責：

(a) 主管機關有權將某些類別的船舶及漁民排除在公約或一些具體條款的要求之外；

(b) 凡可行時，主管機關應酌情採取適當的措施，逐步將公約的要求擴展到某些類別的漁民和漁船。

4、立法及行政措施：成員國應實施和執行為履行其根據公約對其管轄內的漁民和漁船的義務而通過的法律、法規或其他措施。其他措施可包括集體協議、法庭裁定、仲裁裁決或其他與國家法律和實踐相符的手段¹⁷。

5、明訂休息時間：對在海上停留超過三天的漁船，不論其大小，經磋商後，為了限制疲勞，規定提供給漁民的最低休息時間。最少休息時間在任何24小時內不得低於10小時，在任何7天期內不得低於77小時¹⁸。

6、各成員國應通過法律、法規或其他措施，規定有關體檢、工作條件、住宿和膳食、醫療、健康保護和社會保障等之權利及義務¹⁹。

7、漁船持有之有效文件：成員國應要求在海上停留三天以上，無論長度是否達到24米及以上，或是通常在船旗國海岸線200浬以外，或是在其大陸礁的外緣，取其遠者，航行的漁船，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。此種文件的有效期應為五年，或者，如果與國際漁船安全證書同日簽發，其有效期與該證書有效期相同²⁰。

8、港口國檢查：漁船在正常行程中或出於業務原因在一個成員國港口靠岸，該成員國收到申訴或掌握證據表明漁船不遵守本公約的要求，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有害的任何狀況²¹。

17 見草擬公約第六條第一款。

18. 見草擬公約第十四條第一款第二項。

19. 見草擬公約第三、四、五及六章相關條款。

20. 見草擬公約第四十一條。

21. 見草擬公約第四十三條第二款。



五、我國的因應措施

我國漁業產值及遠洋漁業均在世界上佔舉足輕重的角色，亦與多國簽署雙邊的漁業協議，雖然我國不是國際勞工組織的成員國，但本公約的通過，對所有的船旗國的船員或他國的船員並沒有在生活與工作條件之檢查上有差別待遇，所以必需履行公約的義務。

主要的工作是對照公約條款及檢視現有的法律、法規或其他行政措施，並由主管機關召集相關之雇主和工人代表組織磋商結果，制定符合公約的法律、法規或其他行政措施。

漁船應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，所以船東必須提供符合公約規定有關的工作條件、住宿和膳食、醫療、健康保護和社會保障等的責任。

要求在懸掛其旗幟的船舶上工作的漁民獲得漁民工作合約的保護，該合約應與公約規定一致及應明確訂定與漁民工作合約相關的爭議處理方式²²。

主管機關應通過建立保證遵守本公約標準的一套體系來對懸掛其國旗的船舶實施有效的管轄和控制，凡適當時，包括根據國家法律或法規實施監察、報告、監督、申訴程序、適當的處罰和糾正的措施²³。

結論

「2007年漁業工作公約」即將通過，這是兼顧成員國的主權之自主彈性，涵蓋所有漁民、所有船舶類別和捕漁作業所發生的所有地區之廣泛性及靈活性，及為所有漁民提供基本的保護，期建立一項公平及優質工作的國際新標準。✿

(本文作者 中華民國船舶機械工程學會 秘書長)

22. 見草擬公約第十六條第二款、第十七條第三款及附錄二相關條款。

23. 見草擬公約第四十條。