

# 人口販運與外事警察

葉毓蘭\*

## 目次

壹、前言	肆、台灣人口販運問題剖析
貳、人口販運的本質	一、受販運者進入我國之模式
一、人口販運興起的背景	二、性販運部分
二、國際社會的因應	三、強制勞動部分
三、人口販運年度評鑑	四、急待填補的政策缺口
參、台灣的人口販運問題面貌	五、外事警察面臨之困境
	伍、建議代結語

**關鍵詞：**人口販運 (human trafficking)，人口販運年度評鑑報告 (Trafficking in Persons Report)、外事警察 (foreign affairs police)、性販運 (sex trafficking)、強迫勞動 (forced labor)、剝削 (exploitation)。

## 摘要

近年來，國際社會開始注意隨著全球化而日益嚴重的跨國人口販運問題，聯合國在 2000 年通過「聯合國打擊跨國組織犯罪公約關於防止、禁止和懲治販運人口特別是婦女和兒童行為的補充議定書」，要求各會員國簽署。美國在 2000 年通過人口販運被害人保護法，並從 2004 年開始發布全球年度人口販運評鑑報告，藉由外交手段督促各國

\*葉毓蘭，美國伊利諾大學公共政策分析博士，現任中央警察大學外事警察學系主任兼研究所所長，婦女救援基金會董事長。本文感謝外事警察研究所研究生陳文德、施昭儀、呂鴻進、楊漪萍、李漢強（泰籍），與桃園縣警察局保防室主任蘇天從、外事課長李文智提供寶貴意見，協助完成，本文在 95.12.15 外事警察學術研討會中發表，感謝評論人桃園地檢署張檢察官春暉指正。



配合落實預防 (prevention)、起訴 (prosecution) 與保護 (protection) 的 3P 政策，以求有效解決此一問題。台灣在人口販運的年度評鑑報告 (TIP Report) 中，從 2004 年最佳的第一級，逐年被降等至 2006 年的第二級警示名單，因此引起政府重視，於 2006 年 11 月通過行政院「防制人口販運行動計畫」，並成立督導協調會報，積極回應國際的批評，力求改進。本文從人口販運問題的本質、台灣人口販運問題面貌與原因、行政院「防制人口販運行動計畫」中與警察尤其是外事警察相關的內涵，探討人口販運對外事警察的衝擊與因應對策。

## 壹、前言

2006 年 11 月 8 日，行政院正式函頒「防制人口販運行動計畫」，明白指出：為尊重人口販運被害人之個人尊嚴，保障其人身與財產安全，給予人道待遇，並有效防制人口販運犯罪，應推動「健全人口販運防制法令體系、推動人權理念與強化教育宣導、建立人口販運防制工作督導機制、籌措人口販運防制相關經費、促進政府與民間良好夥伴關係、參與國際合作與促進經驗交流<sup>1</sup>」等政策，而且在行動計畫中，幾乎所有的部會和地方政府，都有明確的分工。幾天後，行政院會聽取內政部提出的專案報告<sup>2</sup>，行政院長蘇貞昌慨陳：「人口販賣是當今最大的非文明罪，所凸顯的是一個國家有沒有重視人權、治安敗壞、黑道白道勾結。所以希望該負起責任的機關在處理這個問題時，能馬上調整政策，落實執行。」，雖然院長的信誓

旦旦<sup>3</sup>，但對許多所屬機關而言，行政院的這項指示雖然急如星火，「人口販運」卻是異常陌生的議題，這也是政府首度以如此高層對外宣示，將以空前的魄力來處理廿一世紀國際社會共同面對的新議題：跨國人口販運，而依據此一行動計畫成立的跨部會「行政院防制人口販運協調會報」，由政務委員召集各部會政務次長，定期檢視監督行動計畫之進行，第一次的會議已於 2007 年 3 月 7 日，第二次會議於 5 月 10 日舉行。

行政院之所以如此積極介入主導防制人口販運，與國際社會對台灣的人權表現屢屢降等有關。前 (2005) 年八月爆發高雄捷運泰籍勞工抗爭事件後，將近七十萬的外籍勞工、配偶在台灣工作與生活有無受到不人道的待遇，受到各界矚目，國際壓力如排山

<sup>1</sup> 行政院中華民國 95 年 11 月 8 日院授研綜字第 0950021994 號函。

<sup>2</sup> 行政院第 3015 次院會決議，2006 年 11 月 14 日。見 (<http://www.ey.gov.tw/ct.asp?xItem=27196&ctNode=232&mp=1>)

<sup>3</sup> *ibid*，行政院蘇院長在院會中指出：「像人口販運的許多現象，社會各角落到處可以看到，媒體也天天報導，終致美國國務院相關的評等，將我降為二級觀察名單，但重要的是，這個社會是我們實際生活所在，是要留給子孫的地方，我們絕對不能容忍這種現象，如果我們在位者拿不出辦法改善，不能勇於任事，並貫徹公權力，我們就有虧職守。行政院是最高行政機關，各部會如果沒有辦法來防制崩壞的社會現象，拿不出方法來遏止犯罪，那就一定要自我檢討。」



倒海而來<sup>4</sup>。接著又在六月公布的人口販運 2006 年度評鑑報告 (Trafficking in Person 2006) 將台灣由 2004 年的第一列 (Tier 1)、2005 年的第二列 (Tier 2)，降等為第二列的特別觀察名單 (watch list)<sup>5</sup>，再不改善，極有可能落至依法將受到制裁 (sanction) 的第三列 (Tier 3)，這對於國防、政治或經濟上均相當依賴美國的台灣而言，形成刻不容緩的壓力。依據 2006 年人口販運年度評鑑報告<sup>6</sup>，

「美國政府將報告作為一個外交工具，以繼續進行對話並採取鼓勵措施，同時以此為指導受評鑑的國家，努力將資源集中於有關專案和政策，用於起訴有關人員，保護受害者及採取預防行動。國務院將繼續就報告的內容與有關政府進行接觸，為根除人

口販運活動加強合作。在今後一年中，特別是在為制裁第三列國家做出決定之前的幾個月中，國務院將利用在編寫本報告的過程中收集到的資訊，更有效地開展援助專案，並與在打擊販運的問題上需要幫助的國家進行合作。國務院希望本報告能夠促進政府和非政府機構在全球範圍內打擊人口販運的努力<sup>7</sup>。」

因此，在美國公布 2006 年度報告之後，政府相關部門倍感壓力，開始積極回應。由於這份報告中明白指出「台灣除了主要是男、女和兒童為強制性勞動及性剝削而被販運的目的地外，有一大部分外籍工人，主要來自越南、泰國和菲律賓，是合法招募而來，在台灣營建、捕魚或製造業從事低技術工作或擔任家務幫傭，卻在抵達台灣後，被人力仲介公司或雇主迫使從事強制性勞動或非自願勞役。」行政院勞委會首當其衝，先在六月十二日提出回應說帖，後即積極針對外勞遭受仲介超收費用負擔、淪於非自願勞役處境之外勞照顧及保護措施，與外勞遭受強迫勞動之法令規範及裁罰統計等問題，分別從修改法令與措施著手；內政部並召集多次跨部會會議研擬並奉行政院核定的「防治人口販運行動計畫」，計畫中載明訂定之目的、人口販運和被害人的定義、防制策略、具體措施、檢討我國現行相關法制，整合各部會力量，落實保護 (Protection)、預防 (Prevention)、起訴 (Prosecution) 之整體防制策略，回應美國

<sup>4</sup> 泰勞事件發生後，美國國務院在 2006 年 3 月 8 日公佈了 2005 年世界人權報告，以 13 頁的篇幅敘述台灣人權狀況。其中特別詳細介紹 2005 年 8 月發生的高雄捷運泰國勞工暴動事件，做了許多論述，認為台灣仍然存在著人口走私及虐待外國勞工的人權問題。

<sup>5</sup> 人口評鑑報告根據各國在控制人口販運活動、起訴涉案者、以及為受害者提供幫助等方面的努力程度，將所涵蓋的國家歸納為四類。做得最好的國家被列為第一列。沒有完全達到最低標準，但正在為達到這些標準而作出重大努力的國家被定為第二列 (Tier 2)。被列為第二列「觀察名單」(Watch List) 的是有倒退跡象的國家，根據國務院打擊人口販運的主管米勒大使的說法：「字母 "W" 在這裏也表示擔憂 (worry) 和警告 (warning)。」<http://usinfo.state.gov/mgck/Archive/2006/Mar/08-608210.html>

<sup>6</sup> 美國在 2000 年通過人口販運被害人保護法 (Trafficking Victim Protection Act, TVPA)，寄望藉由此法有效的進行犯罪防制、人口販運者之懲處及受害者保護與協助，進而杜絕人口販運。由於人口販運多半超越國境，這個法案賦予美國政府檢視各國從事抗制人口販運是否有積極作為，並在 2004 年開始每年於六月發佈年度評鑑報告 (Trafficking in Person Report)。

<sup>7</sup> <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2005/>



國務院所提出人口販運年度報告書中對我國負面的評價，以維護我國家在國際上的形象，並在我國邁向國際化的過程中，能與國際接軌，在後續落實行動計畫的過程中，無可避免的，最常與在台外籍人士接觸的外事警察<sup>8</sup>扮演舉足輕重的角色。本文擬從人口販運問題的本質、台灣人口販運問題面貌與原因、行政院「防制人口販運行動計畫」中與警察尤其是外事警察相關的內涵，探討人口販運對外事警察的衝擊與因應對策。

## 貳、人口販運的本質

### 一、人口販運興起的背景

人口販運的興起與跨國性的遷徙在資訊及交通急遽發達的時代中日趨頻繁有關。人口流動在個人生存、經濟、環境與政府政策等種種內、外在因素考量產生的推力與拉力與資本主義經濟市場自由化所造成窮國與富國的分野，導致窮國是人口輸出國而富國係人口接受國的二極現象。貧富的懸殊，是人口跨國流動最原始的動機。1993 年六月，載著兩百六十多名中國非法移民的「金色冒險號 (Golden Venture)」貨輪擱淺在紐約海灘，十名華人來不及游上岸就葬身海底<sup>9</sup>；2001 年一月一艘由香港出發前往西雅圖的貨輪上，發現十八名福建偷渡客，其

中四人疑因缺糧缺水而死於貨櫃內<sup>10</sup>；同年五月，英國南部的丹佛港亦發生一起慘絕人寰的悲劇。一個貨櫃內發現六十名中國偷渡犯，其中五十八人死亡<sup>11</sup>。根據陳國霖 (1999) 的研究，中國非法移民的主要原因絕大多數都是因為在中國的家庭經濟困難，「他們知道，留在中國不可能有效改善他們的生活水準，他們相信，一旦出國，他們就有很多機會發財。」

金色冒險號的慘劇，喚起國際注意到跨國人口販運已經產生巨大變化：人口販運是有組織的批發生意，並且牽涉為數驚人的金錢，這些非法移民在進入目的國後，被以手銬腳鐐拘禁在安置所 (safe house) 裡，被暴力毆打、精神折磨、強姦，長期的被暴力追討債務<sup>12</sup>。在傳統的推拉 (push and pull) 理論中，移民的原因極其古老：窮困與匱乏--他們可能受到機會、希望、絕望所驅使，或者只是想求生存罷了，而人口販子卻考量以獲取最大利潤為目的，利用人口跨國流動現象，在起始國與目的國之間的遷徙、運送、藏匿、媒介、收容或工作等過程中降低成本，創造利差，相對的，也顯著的提升其利潤。但成本降低的途徑在現有相關法律架構下，除了利用法律規範的不足、法律之間的衝突、刑度與利潤風險考量外，執法功能性能否彰顯的效果亦是人口流動過程中攫取

<sup>8</sup> 外事警察的工作，原以證照查驗、外國人管理及服務為主。但自民國 78 年開始引進外籍勞工，由於逃逸外勞逐年增加，原本協辦的查緝非法外勞成為外事警察的重點工作，許多外事警察自嘲為「外勞警察」。

<sup>9</sup> 陳國霖著，李豔波譯，偷渡美國，明鏡出版社，1999 年。

<sup>10</sup> 「赴美日本貨輪四人蛇缺糧亡涉嫌蛇頭擬引渡返美受審」，蘋果日報「法庭消息」，2001/12/11。

<sup>11</sup> 「愛爾蘭貨櫃發現八人蛇屍，疑為東歐人，倖存五男女送院搶救」，東方日報，2001/12/9。

<sup>12</sup> Moises Naim 著，吳國卿譯，誰劫走了全球經濟 (Illicit)，時報文化，2006，第 102 至 103 頁。



高額利潤的因素。

一般而言，人口販運的過程主要係由人蛇集團主導，因其具有跨國性、組織分工、隱蔽性高等特點，係不易查獲之主因。由於其跨國性，常考驗我國與其他國家地區在刑事司法互助上互信合作的程度，不但導致追查的盲點，在時間與人力的投入甚鉅，亦導致成效不彰；在組織分工的特性上，由於集團內垂直分工縝密，各階層獨立運作，對集團幕真正後操控者往往一無所悉；再者，集團成員或受販運者除因威脅利誘或藥物之因素而受制於人蛇集團外，亦有可能發生其親屬生命安全係在人蛇集團掌控之中，而不得不接受擺佈，或是對警方偵查行動完全不予合作，這亦是無法根除人蛇集團之主因；人蛇集團經常是以跨國控之方式，指揮操控其組織成員進行所屬分工執掌，甚至以策略聯盟之方式進行與其他不法集團整併，擴充集團實力，其成員間聯絡方式亦從行動電話聯絡至網路電話或即時通傳遞訊息，規避警方監控；且受販運者工作之場合大多屬隱密性極高，並有不法集團長期監控，不易察覺。

全球性勞動市場更助長強迫勞動。許多國家或因為經濟成長創造特定的工作需求，超過當地所能供應，或因為本國勞工成本過高，對於願意接受低薪或從事本國勞工不屑一顧之工作的勞工有高度需求<sup>13</sup>。人口販運的受害者可能淪落在血汗工廠或大農場當奴工，也可能是出現在家庭裡的幫傭僕役，然而最大宗的卻是被迫賣淫的婦女與兒

童。根據聯合國統計，人口販運的商機極大。每年約有七十萬到兩百萬人被跨國販運，影響至少四百萬人，而產生的犯罪所得在七十億到一百億美元之間<sup>14</sup>。

由於各國勞工政策不一，更為人口販運的集團運作鋪路，助長層層的剝削。以東南亞國家（如越南、印尼、泰國等）勞工輸入我國之情況為例，東南亞國家人民為取得在台灣受僱工作機會，必須支付當地勞工仲介龐大費用，並強迫以借貸方式行之，導致外勞來台工作之前二年皆必須將薪資所得作為清償債務之用，在此前提之下，倘使外勞在我國受到不合理對待（如雇主以不適任為由脅迫超時工作、惡意課扣薪資、護照、身體或言語羞辱等），加上我國就業服務法規定不得任意轉換雇主之下<sup>15</sup>，此等外勞僅能容忍或接受；若外勞不堪凌辱而逃離受僱場所，此舉不但直接使自身地位喪失合法保障，亦需承擔遭警查獲後前送回國之風險。再者，東南亞國家當地勞工仲介業者與我國仲介業者或握有大量外籍勞工聘僱資格者

<sup>14</sup> *ibid.*, 第 104 頁。人口販運被害人數，因其特性難以估計，美國 TIP 報告主張每年約 60 萬至 80 萬被跨國販運，其中約 80% 是成年婦女和少女，未成年人高達 50%。

<sup>15</sup> 面對國際與國內勞工團體的批評，勞委會於 95 年 1 月 1 日修正發布「外國人受聘僱從事就業服務法第 46 條第 1 項第 8 款至第 11 款規定工作之轉換雇主或工作程序準則」，放寬外勞轉換雇主次數、同意特殊案件得跨業別轉換且不受次數限制。另鑑於外勞因主動舉報雇主或仲介公司違法使外勞工作，致使外勞無法保障自身工作權益，且無法於法定 3 次公告轉換次數內均無雇主登記承接者，經縣市府調查事實確認，勞委會於 95 年 7 月 18 日同意得再 3 次可跨區且可跨業別轉換雇主。

<sup>13</sup> *ibid.*, 第 106 頁



合謀在外勞招募、引進或引進後管理抽取不當利益，則外勞在經過此一層層剝削下之處境可見一斑。

## 二、國際社會的因應

最近幾年國際社會目睹跨國人口販運日漸惡化，驚覺奴隸制度雖經《世界人權宣言》、《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會、文化權利國際公約》、《消除對婦女一切形式歧視公約》、《兒童權利公約》，及最主要之《宣告禁止奴隸制、奴隸販賣及類似奴隸制之制度與習俗補充公約》為禁絕奴隸制度之宣示，但這些努力並未讓奴隸制度消失。2000 年聯合國<sup>16</sup>、歐洲各國與美國<sup>17</sup>相繼針對人口販運議題提出立法、議定書及政策制訂。

聯合國毒品犯罪防制處的網站裡設有人口販運的網頁<sup>18</sup>，開宗明義直陳人口販運存在於全球各角落，人口販運的受害者絕大多數是婦女與少女，為了追求較高待遇的工作，被人口販子以不實的廣告、郵購新娘（婚姻仲介）的目錄，甚或熟人所騙，在抵達目

的地後，變成人口販子剝削牟利的工具，行動自由受到限制，護照或旅行證件被代管，而他們與家人也會受到威脅而不敢不合作。許多被迫賣淫的女子被蛇頭威脅，若不合作將要告知他們的家人。被販運的兒童則必須依賴蛇頭供給食物、棲身之所，與其他生活必需品。蛇頭也經常利用被害人在異國的恐懼，威脅他們如果求助的話，將遭受起訴或遣返的下場。

人口販運是全球性的問題，有鑑於此，聯合國號召會員國簽署打擊人口販運的議定書<sup>19</sup>，冀望透過立法、宣導、訓練與國內外的合作，共同有效的遏阻人口販運的惡行。在聯合國的議定書中亦指出：針對人口販運被害人的特殊需求，各國政府採取有效行動來預防和打擊國際販運人口，特別是婦女和兒童。必須在原地國、過境國和目的地國採取綜合性國際做法，包括預防這種販運懲治販運者和保護這種販運活動被害人的措施，包括：通過保護被害人國際公認的人權，對他們進行保護。

由於美國是全球人口販運最大的輸入國家，估計每年約有數以十萬計的婦女與兒童被販賣，為了有效打擊人口販運，因此在 2000 年通過人口販運被害人保護法（TVPA），寄望藉由此法有效的進行犯罪

<sup>16</sup> 聯合國於 2000 年十一月通過預防、壓制及懲治販運人口（特別是婦女及兒童）議定書(Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Person, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime)以保護婦女與兒童免於人口販運。

<sup>17</sup> 美國於 2000 年通過 Trafficking Victim Protect Act of 2000 (TVPA)，以保護人口販運受害者，並在 2003 年通過人口販運被害人保護再授權法 The Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2003 (TVRA)

<sup>18</sup> [http://www.unodc.org/unodc/en/trafficking\\_human\\_beings.html](http://www.unodc.org/unodc/en/trafficking_human_beings.html)

<sup>19</sup> The Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children. 係由聯合國大會 1998 年 12 月 9 日第 53/111 號決議，決定設立一個開放的政府間特設委員會，負責擬訂一項打擊跨國有組織犯罪的綜合性國際公約。與處理販運婦女兒童問題的國際文書所擬定。



防制、人口販運者之懲處及受害者保護與協助，進而杜絕廿一世紀的新奴役制度—人口販運。由於人口販運多半超越國境，這個法案賦予美國政府檢視各國從事抗制人口販運是否有積極作為。雖然經過政黨輪替，2000年由柯林頓通過的 TVPA 法案，獲得繼任的布希總統支持，在 2003 年再度通過 2003 年人口販運被害人再授權法（Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2003），以提升政府機關在打擊現代奴隸制度之努力成效，根據 TVPA 2003 的規定，美國對各國的年度評鑑更能聚焦於：

1. 對已是轉運國但卻對人口販運視而不見之國家提供創新政策工具
2. 在評估根絕販運之作爲時，對於販運者定罪處刑與偵查起訴給予相同重視
3. 要求更好的統計數據監控（statistical monitor），提供與販運相關之關鍵性執法數據資料更佳的使用管道
4. 建立特別觀察名單（watch list），以要求改進。

除此之外，布希政府在 2003 年通過另一項法律，給予美國主管機關更有力的武器來對抗國際買春性觀光（international sex tourism）、剝削兒童之性交易（commercial sexual exploitation of children），乃至於國內屬聯邦法之罪行如虐待兒童（child abuse）、綁架兒童與凌虐兒童（child torture）。2003 年 4 月通過的 2003 年終止剝削兒童檢肅及其他作爲法（Prosecutorial Remedies and Other Tools to end the Exploitation of Children Today Act of 2003，簡稱

PROTECT，保護法），本法特點爲：保護法給予執法人員偵查起訴出國觀光與未成年人從事性交易者的權力，且無須舉證其於事前即有從事不法行爲之意圖，另加重與兒童從事性行爲之觀光客處罰，若罪行確定，觀光客將可能面對從以往 15 年增加至 30 年的刑期。另本法針對保護兒童免於性掠奪（sex predator）亦在法律上爲數項變革，包括將聯邦法對兒童生心理性虐待之追訴時效延長爲終生、藉由延伸與外國貿易有關犯罪之管轄權以拓展聯邦性販運偵查之可能性、同時創立對於外國兒童色情書刊印行出版加重處罰之規範、及處罰安排及幫助兒童性交易觀光客之行爲。

根據美國國務院監控與打擊人口販運辦公室（The Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons）的 2005 年度人口販運報告指出：「超過 150 年的奴隸問題於近年更加成爲全球性的威脅，其已由跨國犯罪集團整體化經營，成爲第三大（前二名爲毒品與武器）非法獲益犯罪事業，估計每年有六十萬至八十萬的人口被迫非法移動，其中有 80% 是女性與孩童<sup>20</sup>。」人口販運議題在近十年成爲全球相當受注目的議題之一，聯合國在 2000 年通過「爲預防、支持與懲罰人口販運特別是婦女與兒童對抗跨國有組織犯罪補充議定書」清楚的交代聯合國各國必須積極的對抗人口販運犯罪，而同年美國也通過了「人口販運受害者保護法」設立保護

<sup>20</sup> 2005 年 TIP 報告 <http://www.state.gov/documents/organization/47255.pdf>



受害者與監督世界各國在此議題的努力防範。此後，歐洲各國紛紛通過人口販運相關法條以預防犯罪與保護人權。聯合國的人口販運議定書在 2006 年底已經有一百一十三國簽署，歐盟在 2002 年通過打擊非法移民與人口販運的行動綱領（Action Plan to Combat Illegal Immigration and Trafficking in Human Beings of 2002），與國際刑事法庭將人口販運中的奴隸形式，納入「人道犯罪（crime against humanity）」的定義，所有的措施都反映出國際致力於定義、標準化與法條化人口販運的犯行。

然而，在國際社會如火如荼進行人口販運防制努力之際，人口販運議題在台灣並未受到政府或民間的重視。在 2004 年的美國國務院人口販運報告書中，台灣由於過去在拯救雛妓與訂定專法防制兒童少年性交易的成就，被評定為第一列即努力對抗與積極預防人口販運的國家。2005 年的人口販運報告書，在美國國務院實地考察靖廬，發現我國並未分開收容大陸偷渡來台賣淫的未成年女子情形後，被降為第二列國家；而 2005 年八月在高雄市爆發泰勞抗爭事件後，外勞在台受仲介與雇主剝削受到國際側目，2006 年再度向下調整為第二列的觀察名單（watch list），政府相關單位開始重視此一議題在台灣的重要性。系列的背景說明可證實人口販運犯罪在近十年來對全球治安與人權議題都造成相當大的危害，同時台灣也無法獲免的面臨此一組織犯罪行為的威脅。

### 三、人口販運年度評鑑

人口販運是全球的問題，但是人口販運議題在某些國家並未受到重視。面對此一困境，許多人口販運的目的國，尤其是美國，以轉而採取治本的方法，即以年度評鑑對缺乏法律架構與執法能力的各國作評比，施壓要求立法與執法，共同合作建構防制網絡。美國的年度評鑑報告係以各國在起訴（prosecution）人口販運犯罪者、保護（protection）被害人，與預防（prevention）人口販運三方面的表現進行評鑑。首先 2005 年美國國務院人口販運報告書將台灣自各國防治成效評估第一列（即努力對抗與積極預防國家）降為第二列（即有所行動卻未達最低標準國家）（TIP Report, 2005）。在該報告中特別提到台灣地區日益增多的外籍新娘衍生的問題，尤其是許多越南婦女在嫁至台灣後在取得居留權後即被迫販運至性產業。台灣成為從事性剝削而被販運的女子主要輸入國，大多數的女子來自中國，但也有來自泰國、柬埔寨和越南，她們被以暴力脅迫從事賣淫，或以工作、婚姻為餌誘騙來台。也有台灣的婦女被販運到日本賣淫。雖然台灣在消除人口販運的作法上有所突破，但是台灣當局並未完全符合杜絕人口販運的最低標準，特別是對被害人的保護部份。自此，台灣政府始認知必須與非政府組織合作開始發展防制人口販運行動。但由於政府單位對於人口販運概念仍為懵懂，如婦女救援基金會等非政府組織在人口販運被害人保護實務工作中仍感到政府部門認知不足、資源



缺口甚鉅之處。

美國 2006 年的評鑑除了繼續關注性剝削以外，亦將評鑑重點聚焦於強迫勞動與奴役部分。和以性剝削為目的的販運相比較，以奴役為目的的人口販運活動更令人觸目驚心，常見於某些個人奴役一名家庭傭工，或在工廠強迫幾百名工人從事無償勞動等。這種形式的人口販運活動更難被發現，也不容易進行評估。依據國際勞工組織(International Labor Organization)估計，在任何一個特定的時間，都有 1,230 萬人遭受強制性勞役、抵押勞動、強迫童工勞動和性奴役；另一些方面的估計數字從 400 萬至 2,700 萬不等 (Trafficking in Person Report 2006)。

2006 年的評鑑特別注意以合法掩護非法的販運勞工，尤其是在亞洲和近東地區日益多見的販運人口現象——強加給大量移民勞工的勞役。這些勞工去國外接受建築、製造、農業等行業低技能工作的合同，或充當家庭傭工。與往往被非法偷渡到國外的無合法身份的移民勞工不同，這些移民工人在本國——一般為較不發達國家——經過合法程式被招工，然後前往需要低成本外籍勞工的較富有的國家打工。外籍勞工到國外後，一部分人遇到貪婪無恥的勞工機構或雇主，被迫從事非自願勞役。這種非自願勞役可以是強制性勞役或抵押勞動，取決於為迫使他們從事勞役或繼續從事勞役採取的強迫手段。有些勞工機構或雇主胡作非為，採取一系列強制手段，其中包括改變這些勞工出國前所簽合同中規定的就業條件，收走或扣押他們的旅行證件(護照、機票和外僑身份

證)，限制其活動範圍，威脅使用暴力及扣押工資。

導致這類販運勞工行為的原因可分為兩大類：不遵守合同及有關招收和雇用移民勞工的地方法律；來源國有關方面精心策劃讓這些勞工付出高昂的費用和背上沉重的債務，他們往往與勞工目的地國家的勞工機構和雇主相串通，甚至得到他們的支持。不遵守合同的行為和苛刻的就業條件本身並不構成非自願勞役，但使用或威脅採取暴力或約束性行為，以迫使勞工從事和繼續從事勞動和服務則構成強制性勞役。以提供國外工作的所謂「待遇」為由，將有關費用強加在勞工身上，使這些勞工處於極易受到債務束縛的境地，是違反國際標準的。但是，這些費用本身並不構成債務束縛或非自願勞役。這些費用或債務一旦與目的地國家貪婪的勞工機構和雇主的盤剝相結合，達到過份的程度，便成為債務束縛的一種形式。

## 參、台灣的人口販運 問題面貌

目前以依親或工作等名義，在台灣合法居留的外籍人士將已超過七十二萬人<sup>21</sup>，國人出國觀光、工作、求學的人數也每年扶搖直上，台灣的跨國人口活動頻繁，但是並未

<sup>21</sup> 根據政府統計資料顯示，2006 年 12 月底外勞人數為 338,755 人，其中，泰國籍與菲律賓籍勞工最多，各有九萬餘人，其次為越南，有七萬餘人。而隨著中外聯姻的普遍化，來台定居的外籍與大陸配偶數量也逐年上升。根據內政部的統計，至 2006 年底止，我國外籍與大陸配偶人數約達 38.4 萬人，其中三分之二或 65.1% 為中國籍。



跟上國際間企圖以立法與其他有效措施防堵人口販運的腳步。美國國務院 2006 年六月五日公布人口販運報告書再度將台灣向下調整為第二列「觀察名單」，原因起於不當事件（高捷泰勞案、台南仲介父子性侵案）增加，報告中具體指出在台灣有三十五萬名外勞中有半數未受勞基法保障，也因為法律缺乏監督機制，使得婚姻仲介變相成為販賣婦女從事色情或強制性勞動的管道。由此可知事實上台灣人口販運的二大問題除了性販運外還包含更大範圍的勞動剝削。美國進行評鑑時所依據的「人口販運受害者保護法」，對「嚴重形式的人口販運」的定義如下：

「通過暴力、欺詐或脅迫手段導致發生商業性性行為或使未滿 18 歲的人從事此類性行為的性販運；或

通過暴力、欺詐或脅迫手段招募、窩藏、運送、提供或獲得提供勞動力或服務的人員，以迫使其從事非自願勞役，以勞役抵債，受債務奴役或淪為奴隸。」

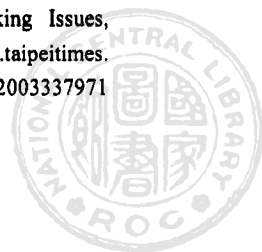
跨國的人口流動，自古皆有，但隨著交通科技的進步，益加頻繁。這幾年越來越多的外籍女子以假結婚或是偷渡的方式來台賣淫，其中更不乏未成年者。應運而生的人口販運更國際化、集團化；剝削、控制是必然的模式，身在異鄉的女子們更失去了求救、脫逃的管道與支持。過去兩年，筆者參與婦女救援基金會積極投入人口販運防制，建立國際合作的管道，並以實際行動進行人口販運受害者的救援與服務、專業人員

教育訓練及政策監督倡議等，瞭解到目前台灣人口販運被害人，多半經由人口販運集團經營的地下錢莊、婚姻仲介、人力仲介管道，藉由勞務工作、婚姻移民、探親、觀光、遊學、表演等名義來台或販運至美日等國，被層層剝削，被剝奪自由。有的被害人被迫從事性交易、未獲取任何報酬、遭嚴密監控、暴力恐嚇；而勞動剝削者強迫其從事長時間勞務工作、無預警狀況被轉換數任雇主、從未領取薪資、險遭仲介轉賣性交易工作等<sup>22</sup>。筆者試以 2006 年的人口販運報告書所揭發的人口販運所造成之弊端，逐一檢視台灣媒體揭露之案例，藉以對照出台灣人口販運問題（TIP 2006）。

一、人口販運受害者遭受了極大的傷害。他們身心受到的創傷，包括疾病和發育障礙，往往造成永久性的後遺症。在許多情況下，受害者受到日益加重的剝削：被販運從事某種形式勞役的兒童可能會進一步受到另一種虐待。現代奴隸交易的另一個殘酷現實是，受害者通常被買賣無數次，常常首先被家人出賣（TIP 2006）。

近年來人口販子轉向北越下手，阮文雄說，像廣寧縣等地因為資訊閉塞，當地人搞不清楚外面世界形形色色。十四歲的「小青」去年從賣淫集團逃脫後，嚎啕大哭說，當初介紹人說要帶她

<sup>22</sup> 葉毓蘭，防制人口販運 台灣不及格，2006/11/17，蘋果日報；Taiwan's Human Trafficking Issues, 2006/11/17 Taipei Times, <http://www.taipeitimes.com/News/editorials/archives/2006/11/26/2003337971>



到大陸，結果被迫賣淫，兩年後又被人蛇集團偷渡送到台灣賣淫，只要稍有反抗，就遭受無情鞭打。(2006/11/27 聯合報)

二、性奴役的受害者往往染上毒癮並遭受極端暴力。以性剝削為目的的販運活動使受害者被迫從事性服務，被迫吸毒，容易感染愛滋病/愛滋病毒和其他通過性傳染的疾病，得不到食物裹腹，還受到心理受折磨，從而在身體和精神上受到雙重傷害。有些受害者的生殖器官遭到永久性損害。許多受害者因人口販運而死亡。當受害者被販運到語言不通的地方時，孤獨和受販運分子控制的狀況更加劇了他們的心理創傷(TIP 2006)。

檢警昨天查獲自稱跆拳道出身的男子與妻子經營的人蛇仲介集團，共逮捕六人，該集團涉嫌由東南亞國家和大陸等地以假結婚等名義引進年輕貌美的女子，再強迫她們到應召站賣淫。林瑞誠夫妻涉嫌與多家國內、外不肖外勞仲介業者合作，以看護工或觀光名義引進越南、印尼、大陸籍女子，或從收容逃逸外勞的不法集團中，挑選姿色較佳的女外勞逼當應召女。其中花名「小龍女」的印尼籍女子，標榜美貌、上床不戴套，吸引許多嫖客慕名而來，來台五年，至少接客一萬次以上，豈料上月底檢查發現已感染愛滋。(20061115 蘋果日報)

承受著巨痛的水晶，想到即將被送回印尼，脫離人間煉獄，開懷地說「回

到印尼，我要到郊外狂喊發洩，還要跳到溪裡，洗去台灣男人留在我身上的恥辱」、「以後打死我都不會再來台灣」。

被騙來台賣淫的外籍女子，幾乎每人都有段令人心酸的遭遇。「台灣經驗」成了她們這輩子揮不去的烙印。

廿三歲的水晶，經營鞋店的丈夫生意失敗，積欠五百餘萬印尼盾（折合台幣約兩萬元），為了償債及養孩子，經人介紹來台幫傭，糊裡糊塗被送去賣淫。

「我曾求老闆讓我當幫傭，不要賣淫，老闆卻說沒做足兩百五十個客人，別想領錢。」水晶被迫接客三年，直到一名好心客人給她五千元，並幫她逃出生火坑。水晶哭著說，她曾經兩度想尋短，但想起印尼還有兩名小孩，才忍氣吞聲活下去。(2006/11/27 聯合報)

三、人口販運所帶來的利潤助長了其他犯罪活動。據美國聯邦調查局(FBI)提供的報告，人口販運每年可帶來大約 95 億美元的收入。人口販運與洗錢、毒品走私、偽造證件和偷渡人口有著密切的聯繫。在有組織犯罪猖獗的地方，政府和法治都受到破壞和削弱(TIP 2006)。

桃園地檢署偵辦人蛇集團仲介東南亞國家女子持假證件來台打工案，查出曾任職警政署外事組的境管局督察員崔大偉涉嫌盜走二千張「重入國許可證」，再透過不肖警員轉賣人蛇集團掩護非法外勞，昨兵分九路搜索，約談四名在職或離職警員及三名仲介業者。檢



方訊後，崔大偉、薛文仲遭聲押。  
(20061005 蘋果日報)

- 四、人口販運的受害者通常面臨殘酷的生存環境，導致身心受創和性摧殘。感染通過性傳播的病毒和感染、盆腔炎症以及愛滋病/愛滋病病毒通常是被迫從事賣淫活動所致。

「哥哥，我為什麼在這裡，我想回家……」來台三年，接客上萬次的印尼籍女子「小龍女」，感染愛滋住院，檢察官與警方五天前到醫院偵訊她時，因病毒已侵襲腦部，神智不清，錯把檢察官和警察當成胞兄。

檢方將在她的病情穩定後，依法將她驅逐出境。小龍女淘金夢碎並可能賠上性命的遭遇，只是眾多外籍女子或自願或被迫來台賣淫的悲劇之一。  
(2006/11/27 聯合報)

- 五、人口販運活動進一步破壞了政府行使權力的努力，威脅到弱勢人口的安全。許多政府無法保護從家庭、學校或難民營被綁架的婦女兒童。而且，賄賂執法和移民官員及司法官員的行為也削弱了政府打擊腐敗的能力（TIP 2006）。

台北縣警局外事課股長李宗洸向外勞人力仲介公司索賄八十餘萬元，以竄改外僑居留電腦檔案資料等方式共讓六十五名外勞來台打工或陪酒賣淫。板橋地檢署昨天將李依貪汙罪提起公訴，並具體求刑十四年。

承辦檢察官在起訴書中痛斥涉案官警行為，讓警政署對外勞居留管制體

系幾近崩解，惡性重大。(2006/11/30 聯合報)

內政部警政署入出境管理局爆發貪瀆案，有承辦官員疑與人蛇集團掛鉤，以每件三萬至八萬元不等金額幫助人蛇集團，以不實懷孕證明讓大陸賣淫女子入境時得以規避面談，順利來台。台北地檢署昨指揮百餘名警調大舉搜索境管局等十七處，並約談境管局承辦員、人蛇、大陸女子共四十多人，漏夜偵訊。(20061028 蘋果)

- 六、男性在婚姻問題上仍然面臨社會壓力。有些無法找到結婚對象的男子設法從國內其他地區或從與北韓等鄰國交界地區購買新娘（TIP 2006）

到越南已經十多年的范先生表示，他知道有位台灣男子選定了新娘，結果在辦喜宴的時候，那名男子發現伴娘長得比較漂亮，居然當場要求「換人」，離譜的是「媒人」也當場答應「沒有問題」。范先生說，「這簡直比到菜市場買菜還惡劣，試想，如果你是越南人，會有什麼觀感？」

尤有甚者，由於面談過於寬鬆，有些仲介根本是把這個行業當成「妓業」來經營，他們把從鄉下物色來的女孩集中管理，等到台灣男人來找新娘時，就暗示可以先「賣處女」，每次三到七天的代價是八百到一千美金，很多台灣男人就利用這種方式到越南「玩處女」，反正用玩之後就「悔婚」，下次再來，又可以找另外一位處女去「面談」。范



先生說，「其實女孩子真正拿到手上的僅有兩、三百美元，其他都被仲介拿去了，最重要的是，越南人會覺得自己的女兒爲什麼要被你們這樣玩，當然愈想愈氣」。(2005/02/06 中國時報)

劉正祺重男輕女，認爲膝下無子是人生憾事，遂與妻子林麗如(卅四歲)商量娶越南女子傳宗接代，雙方協議雖離婚但不分開，與新婚的越南妻子共組家庭，林麗如開店，「小妾」照顧家庭負責生子，如此一來既可傳宗接代，家裡還多了一名外傭。

議定後，兩人遂於九十一年元月離婚，並透過婚友社介紹前往越南，相中越南女子段氏日玲，同年三月十三日結婚。婚後劉正祺先返國，因下體不適到醫院就醫，發現感染尿道炎、尿道膿瘍，他生性多疑，將尿道炎妄想爲性病，心中開始存有疙瘩。

段氏日玲於同年四月抵台，初期劉正祺還對她很好，一夫二妻尙稱融洽，兩個月之後問題漸生，劉正祺懷疑段氏日玲曾經在越南當過酒店小姐，把性病傳染給他，將生活種種不順歸罪對方。(2004/6/10 聯合報)

七、被販運的新娘往往對說出自己的經歷或出逃有顧慮，主要原因是，她們面臨維持婚姻的社會和經濟壓力；對自己被販運後居住的地區不熟悉；員警或官員沆瀣一氣，強迫出逃的新娘返回夫家；有關法律認定她們爲非法外國人並以此對她們起訴，使被販運的婦女再次遭受

苦難；如果她們回到家鄉，也可能面臨社會歧視(TIP 2006)。

越南配偶梅竹莉被家人懷疑偷錢，丈夫詹陳宏林竟與父親詹進益、母親江蜜聯手拘禁、毆打梅女，並以不讓她睡覺、吃飯等方式逼她簽字離婚，否則就須承認偷錢，梅女不堪凌虐，半夜從四樓攀電線逃跑，被鄰居發現。(2006/11/20 中國時報)

十九歲就嫁來台灣的越南新娘阮氏，遭老公家暴七年，因不識中文而默默忍受，直到看到電視近年經常有外籍新娘遭家暴新聞，詢問台灣友人才得知家暴法令而向警方求助。(2006/11/11 中國時報)

彰化縣兩名男子與越南女子假結婚，將兩女子安排到台灣後，控制她們行動，脅迫兩人賣淫，並拿走所得，兩人受不了，在到警局辦居留證時，趁機報警，兩男雖否認犯行，仍遭羈押，卅一日被依妨害風化等案件起訴。(2005/02/01 中國時報)

裱框商劉正祺因前妻林麗如習慣性流產，協議假離婚，娶越南女子段氏日玲傳宗接代，卻與前妻百般凌虐段女，拘禁七個多月，每天只供一餐並限大小便兩次，還用針刺段女十指泡鹽水，或用橡皮筋彈射眼皮。

段氏日玲於同年四月抵台，劉正祺與前妻自九十一年七月開始，將她拘禁在台中市北屯區水景街住處四樓凌虐，一天只給一餐，時間長達七個月，



致她體重從四十公斤瘦到廿九公斤。

劉正祺、林麗如將段氏日玲一直拘禁到九十二年二月十五日，眼見她身體虛弱，強灌她吃下不明藥物後，將她載到台中縣龍井鄉火力發電廠棄置，任她自生自滅，離去前還用樹葉掃除地上車痕，段氏日玲只好裝死，經民眾發現報警，警方查出內情，把兩人移送法辦。

(2004/6/10 聯合報)

八、全球對廉價的、處境困難的和非法勞動力的需求也助長了人口販運活動。例如，某些經濟繁榮的亞洲和海灣地區國家對家庭傭工的需求旺盛，這些家庭傭工有時成為受剝削的對象，或從事非自願勞役 (TIP 2006)。

台南縣一對外勞仲介父子以威脅遣送回國等理由，連續對引進的越南女子性侵五月間遭女外勞指控被捕。檢警查出，這對人力仲介之狼至少對十八名越女性侵、猥褻、強拍裸照

92 年四月到 94 年五月間，洪以威脅遣送回國為由，逼迫越女就範，性侵得逞。洪還告訴被害人：「外勞來台灣工作，都是這樣子的！」(20050712 蘋果日報)

一名越南逃逸女外勞輾轉到桃園照顧一名臥病在床的老阿嬤，但當天晚上就被老阿嬤的陳姓孫子奪去處女之身，陳更以將向警方舉發為由，幾乎每天強暴她一次，甚至因而懷孕墮胎，她昨天實在忍無可忍，打著赤腳跑到派出所報案。(20061031 蘋果日報)

台北縣勞工局近三年共受理五十六件勞工遭性騷擾案，其中外籍女監護工佔了卅四件，其中有約三成情節嚴重達性侵害程度，另行移送法辦。

勞工局長曹愛蘭指出，外籍監護工因長期在雇主家庭工作，職場領域私密而且封閉，加上部分雇主對性別權利認知上的差異，當雇主的優越權勢凌駕外籍監護工的身體自主權時，性騷擾案件就很容易發生。

由於外勞多隻身來台，一旦發生被騷擾或性侵案件時，多半先向仲介人員反映，但仲介人員多消極以對，以勸導外勞忍耐、迴避、息事寧人等方式淡化，有的則不信任外勞，要求簽下不合理的切結書，或責難外勞誘惑男雇主，一旦紙包不住火了，就迅速安排外勞離境。(20040219 聯合報)

九、從需求方面看，助長人口販運的因素包括：性服務行業的存在以及對可供剝削的勞動力的需求日益增長。色情旅遊和兒童色情已成為全球化的行業，網際網路等高新技術推波助瀾，大大擴展了可供"消費者"選擇的範圍，並能迅速成交，很不容易被發現 (TIP 2006)。

現年三十二歲的楊志宏於九十三年三月前往大陸廣東省東莞，住進金煌酒店後，就與媒介色情的「雞頭」接洽，進而在五天內連續與十一名雛妓性交，每次交易價格為人民幣二百元。

楊志宏為了讓嫖妓之旅留下紀念，特別準備兔女郎、水手服各式卡通



人物服裝，讓雛妓變裝後供他錄影拍下性交過程，楊返台後還上網與網友討論心得，表示有「幼幼片」可和同好交換，而被喬裝網友的刑事局警官逮捕，查扣已燒錄成光碟片的影帶內容。板橋地檢署特別將被害女子照片送交台大醫學院鑑定，醫師從少女的身體發育狀況及恥毛生長，認定年紀均在十二歲至十四歲之間。板橋地院少年法庭審理時再次函詢台大醫院，確認十一名少女中有六名未滿十四歲，其餘五名則介於十四歲至十六歲之間(20060418 蘋果日報)。

楊志宏與這十一名少女性交或猥褻時，還拿錄影機全程拍攝，其中一名未滿十四歲的少女，還被他嫌身材不好。法院根據楊志宏拍攝的錄影帶送醫師鑑定，認定這些女子都未成年。辦案人員當時檢視內容，楊志宏對身體尚未完全發育的十二歲幼女霸王硬上弓，女童嚇得慘叫。

法院審理過後，認為楊志宏年紀尚輕，因思慮不周而誤觸法網，而本案最輕本刑為三年，法官認刑度過重，依刑法五十九條「犯罪情狀顯可憫恕」減為兩年，且經鑑定被告並無戀童癖等症狀，因此予緩刑五年。(20060418 聯合報)

- 十、為了發揮效力，打擊販運的戰略必須同時針對供方(販運分子)和需求方：業主和消費者，在以性剝削為目的的販運活動中則是購買方 (TIP 2006)

男子楊志宏到大陸嫖十一名雛

妓，拍成影帶上網交換，卻獲以「情堪憫恕」減刑並緩刑；法院面對這項千夫所指的萬國公罪，竟予憫恕，難逃違背人民法律情感的抨擊。

類似一個場景發生在二〇〇三年二、三月的柬埔寨金邊市郊。加拿大的四十一歲男子巴克，在紅燈區嫖了多名童妓，也跟楊志宏一樣，錄下嫖妓的過程。協助該案調查的人權組織「國際正義使命」副總裁柯恩，當時感嘆地說「我從未參與過如此野蠻對幼童的案件」。巴克被捕後，遭加國判刑十年。

同樣的境外嫖妓行徑，加拿大的巴克遭嚴懲，強調人權立國的台灣，卻獲得緩刑的憫恕；這兩把懲罰的戒尺，竟然如此天差地別(20060418 聯合報)。

## 肆、台灣人口販運問題剖析

### 一、受販運者進入我國之模式

我國是海島型國家，對外交通完全以海、空運輸為主，對跨國人口販運之途徑而言，不外是藉由海上、空中運輸或海空運輸交錯行之，傳統上係以非法入國之方式進入我國，但由於所承受之風險過大，晚近則轉型以合法入國之模式取而代之。

#### (一) 非法入國：

##### 1. 偷渡模式：

由於藉由空運之模式具有藏匿不易之特質，飛機在航行途中、降落目的國之前並不容許存有脫逃之機會，飛機降落後仍須經過機場安檢及證照查驗人員檢查，易造成非



法偷渡行為遭到查獲，因此極少採行空運途徑；而海運途徑雖有藏匿方便、利於在抵達目的國海域附近伺機登岸，但由於海運本身航行時程冗長及氣候、海象等自然因素所限，加上需受制於海巡單位於海域巡邏、港口安全檢查所存在的種種自然、人為風險考量，也迅速壓抑了藉由海運途徑非法入國的趨勢。

## 2. 偽變造證件：

持有偽變造證件入國之方式主要係以透過機場、港口等國境證照查驗單位於查驗護照或相關入國證件時失察所創之契機；以港口而言，查驗之對象多以船員為主，商船、郵輪或漁船之外籍船員登岸係經船務公司或船東具保，且船員各有其專業分工職掌，亦考量其適航性，因此未曾發生持偽變造證件入國之實例；在旅客方面，由於入出我國之郵輪旅客多具有相當消費實力，亦無持偽變造證件入國之動機；反觀國際機場，由於入出境旅客人數眾多且頻繁，旅客身分複雜，查驗人員本身專業能力、人員勤務調配及輔助儀器的運用等，經常是查獲偽變造證件入國案件之關鍵；對持偽變造證件入國者而言，須直接面對查驗人員，為其主要風險考量。

### (二) 合法入國：

係指持有合法入國證明文件進入我國，其入國目的多屬結婚、工作、探親、就學等；採合法入國之模式不若非法入國，須承擔遭受查獲之風險，而係在提出正式入國文件接受查驗後堂而皇之進入我國，在風險規避及成本效益等因素考量下，合法入國之

模式已成受販運者採行之趨勢，無形中也增加入國後查察之比重與難度。

## 二、性販運部分：

雖然對於定義渾然不知，台灣嚴重形式的性販運問題出現在 2001 年九月，當時台北市、台中市連續爆發警員挾持在台賣淫的大陸女子，向經營色情應召站的不法業者索賄（俗稱擄妓勒贖），甚至有員警涉入圍事、入股，與犯罪集團形成龐大的共犯結構等嚴重風紀事件。其實自八十一年開放大陸地區配偶申請來台居留<sup>23</sup>，色情業者見有機可乘，即大量招待台灣男性至大陸地區旅遊，安排與大陸年輕女子假結婚，協助申請該假結婚之大陸女子來台從事性交易，但是由於大陸婚姻法規定必須年滿二十歲始得結婚，因應台灣對於未成年娼妓的廣大市場需求，人蛇集團另循水路偷渡進口<sup>24</sup>。後來因

<sup>23</sup> 參考行政院大陸委員會兩岸大事記大陸政策網站資料。

<sup>24</sup> 葉毓蘭，掃黃 暴露海防境管大漏洞，2001/11/04，中國時報第 15 版。根據筆者訪談得知，人蛇集團在大陸各地招募合適人選，分以航空、水路來台。循水路來台者，則由各地赴福建平潭附近搭乘漁船來台，正反映出海防薄弱與各單位（海巡署與警政署）間尚無整合偵查力量、全面防堵的有效作為。根據了解，往返兩岸的偷渡船如過江之鯽，幾乎每天都有船班對開，登陸地點均有車伕接應，應召站顯已成為企業化經營。以航空上台者，係以假結婚取得合法來台身分，在抵台後與人頭丈夫赴派出所辦好對保手續後，即住入應召站安排的套房，由車伕接送開始皮肉生涯。這種入境方式，乃利用國內對於來台大陸人士的身分審查，係採形式審查，而非美國移民制度中的實質審查，而對查獲的假丈夫、或以假結婚來台的大陸女子缺乏有效的罰則，更反映出現行境管制度的缺失。



政府實施大陸配偶來台面談機制，除了對大陸女子與國人結婚的入境申請案審核較以往嚴格，同時入境時於機場需另外進行面談，將許多假結婚之大陸女子阻絕於我國國境之外，較難以假結婚方式來台從事色情工作，使得人蛇集團開始將焦點轉移至東南亞女子，而其挑選上東南亞女子來台賣淫的誘因如下：

(一) 勞委會開放外籍配偶的工作權：勞委會於 2003 年五月十三日修正就業服務法第四十八條，針對與有戶籍國民結婚且獲准居留的外籍配偶，免除需申請工作許可之手續，只要外籍配偶取得居留資格（即持用外交部核發之居留簽證簽證入境後，據以至戶籍所在地警察局外事科（課）辦理外籍居留證即可），即可工作，由於這類外籍配偶完全不似大陸配偶均需申請工作許可，因此人蛇集團鑽此法律漏洞，大量引進東南亞女子入台從事坐檯陪酒、脫衣陪酒或強迫賣淫等不法活動。

(二) 查緝困難：

1. 坐檯陪酒部份，勞委會從未認定其為非法工作，以致警方查緝外籍配偶坐檯陪酒當時，僅能無奈通知其先生（不論婚姻是否真實）領回，完全無法可管。
2. 脫衣陪酒或強迫賣淫部份，警方雖有法可管，但其非法組織嚴密，除將外籍配偶藏匿民宅、控制其自由，並在經營型態上甚為謹慎，如只做熟客、

由車伕載往旅館從事性交易等，使警方查緝不易；而縱使查緝到，卻因假老公或假老婆不願承認假結婚而造成罪證不足，難以偵辦或再深入追查人蛇集團。

### 三、強制勞動部分

今年的人口販運報告書特別著重於注重以合法招聘方式開始的奴役問題。依據國際勞工組織(ILO)的統計數字，全球經濟因素導致的勞工遷移浪潮涉及多達 1.2 億人。由供求規律決定的勞工洲際遷移本身並無可非議，在實際過程中會發生虐待勞工問題。然而外籍工人通常由於缺乏交流能力，不瞭解社會或社會服務體制，而非常容易受剝削。當保護措施和法規對虐待行為不具有足夠的威懾力時，肆無忌憚的雇主會將目標對準最弱勢的外籍勞工群體，對他們進行敲詐和剝削<sup>25</sup>。

台灣自 1989 年起開始引進外籍勞工，當時外勞政策之重點在於控制外勞之引入，以保障本國勞工就業機會。勞委會雖有「外籍勞工權益維護報告書」<sup>26</sup>，宣稱以降低外籍勞工仲介費用、遏止雇主無故遣返外籍勞工、禁止任何形式的強迫及歧視等施政目標，作為各級勞工主管機關努力的方向。但是普遍而言，在台工作的外籍移工，基本人權保障不足。在前（2005）年八月高雄捷

<sup>25</sup> <http://usinfo.state.gov/mgck/Archive/2006/Jun/06-293339.html>

<sup>26</sup> 勞委會於 2001 年 10 月 19 日首度發布，2005 年 2 月修訂。



運的泰勞事件爆發之後，發現他們的生活與工作條件，早已違背了文明國家的最低人權標準。稱之為國際法上的「強制勞動」甚或「奴役」。廖元豪（2006）概言，「防止人口販運公約」、「禁止奴隸公約」、「禁止強制勞動公約」以及「移工與家庭成員權利公約」（簡稱「移工公約」）等重要的國際規範，均明文禁止「強制勞動」，並將強制勞動等同於奴隸制度。且「強制勞動」並不限於直接的暴力壓迫，也包括身體或行動自由的限制與威脅，以及濫用法律程序施壓。台灣雇主對移工常用的「扣留」（或稱「保管」）護照、扣押工資、限制行動自由，以及動輒恐嚇「遣返回國」，在前述公約與國際實務來看，都已構成非法的「強制」，而使得身處外地的移工處於「奴役狀態」<sup>27</sup>。縱言之，在台的外勞在實務上有以下強迫勞動之嫌：

### （一）強迫加班、違反約定

台灣引進外勞已十年以上，在工廠工作的外勞被迫加班的現象至今仍未改善，雇主不依法給付加班費或是給付不足造成外勞權益受損，勞基法雖規定勞工有拒絕加班的權利，放在外勞身上是僅供參考。又因為政府勞動檢查量的不足、工廠外勞受雇主強迫勞動的情形迄未改善。

特別在家庭類外勞部份，更因其未納入勞基法適用範圍，工作場所又不符合勞動檢查法定義的檢查範圍，致公權力無法介入，即使家庭類外勞之勞動契約定七天一休，在

現實勞資關係中根本形同具文，許多家庭幫傭、監護工幾乎是全年無休，此不但違反契約，更不符合「禁止奴隸公約」、「禁止強制勞動公約」以及「移工與家庭成員權利公約」（簡稱「移工公約」）等重要的國際規範。

### （二）被迫從事許可以外之工作

就業服務法 57 條各款規定雇主聘僱外國人之禁止事項，其中第一、二、三、七款的禁止事項與強迫勞動十分有關，特別在家庭幫傭及監護工的部份，造成許多強迫勞動的司法訴訟案件，許多外勞最後遭受被迫遣返、喪失工作的命運，據勞委會的外勞察查案件統計中可發現，外勞從事許可外工作的情況比例極高，若以檢舉案件分析，甚至高達七成以上，其中最離譜的個案是外勞從來未擔任監護工的工作（工作許可之內容），反而一到台灣就被指派到餐聽、麵攤或雇主經營的工廠工作，這些案件不但違反就業服務法，更涉及民、刑法等規定，勞委會對此現象未能提出有效防止政策，讓不肖仲介業者及雇主因此得利。

### （三）資方管理權違反基本人權

在許多勞資爭議案件、司法訴訟判決中可以發現工廠外勞往往遭受較本勞更嚴格的不當管理，不但違反勞工法令更已到違反基本人權保障，如禁足（類似拘禁）等限制人身自由的惡劣行徑。通常雇主會與外勞簽定契約，其中對加班部份要求外勞簽定同意書，此種內規屬雇主管理權之規則，未明列於工作規則中，逃避主管機關的審核。

雇主亦了解如何技巧性的應付勞動檢

<sup>27</sup> 廖元豪，不是暴動，是反奴抗暴！聯合報，2005/08/23



查，在要求外勞配合加班時，即使加班時數超過法定上限，仍會依實際時數計算，但在計算方式上卻以低薪計算（給付不完全或延遲不給付），對不配合加班者就以扣點數或直接以暴力、禁足等手段對待外勞，如果外勞反抗就威脅遣返，或要求外勞賠償。

這類些違反人權的管理方式，長期存在於台灣的外籍勞工工作環境中，即使外勞進行司法訴訟，有些法官仍將此類爭議解釋為屬資方管理權範圍，而致外勞權益受損，無法挑戰資方的不當管理與重新審議強制勞動的問題。

#### 四、急待填補的政策缺口

人口販運案件在台灣可能發生在外籍勞工、外籍配偶、大陸配偶與偷渡者身上。它包含了奴役與性剝削兩部分，由於性剝削的利潤相當可觀，在全球的人口販運研究上，女性人口販運與強迫賣淫成為主要的研究領域，然而，警方卻鮮少發現這些人受害的事實，這是因為在整個人口販運的過程中被害人已被集團教育為害怕警方、不信任警方並聽從人口販運集團努力賣淫或勞役以償還「債務」。這些人口販運集團的行動讓警方無法輕易的發現被害人的存在，因此被害人往往被視為犯罪者對待，這是法令未因社會變化而修改的問題同時也是對人口販運議題不夠認識所造成的現象。人口販運的問題在國際間已獲得重視，但是我國雖有日益嚴重的人口販運問題卻缺乏對此問題的認識與處理方法，只是將這群被害人視為非法入境或與來台目的不相符之對象逕行遣

返，未認知人口販運的惡行重大與提供被害人保護與服務。

台灣社會大眾對於假結婚或偷渡來台賣淫之大陸或外籍女子，多以淘金者視之，認為台灣情色市場生氣蓬勃，與其等有密不可分的关系，她們對台灣社會風氣的敗壞，亦應負起部分責任，這些人與人蛇集團共生，出賣靈肉，換取金錢，而這樣的觀感亦影響執法者的執法角度，即關心其等是否有違法行為，更甚於她們是否是處於被剝削的環境中，亦即著眼於她們「非法」的部分多於她們「受害人」的部分。在法制尚未完備，我國尚未制訂專法之前，台灣要有效打擊人口販運犯罪，勢必需要司法、社政、勞政、醫療的全方位整合，保護與支持被害人，始能有效執法，克盡嚴懲人口販運之工。人口販運案件偵辦成功之前提，端看被害人是否願意主動配合，尤其協助指認及提供線索證據部份為重點；因此相關資源（社政、勞政、醫療）的介入及協助就更顯重要。由於被害人多被人口販運集團以來台觀光或以結婚名義申請來台，即被迫從事性交易或強迫勞動，遭嚴密監控、暴力恐嚇，薪資所得亦遭剝削。在人口販運案件的偵辦期間，協助被害人申請緊急安置、急難救助、工作協助等資源下，被害人才得以有基本條件停留台灣以協助案件偵辦<sup>28</sup>。

<sup>28</sup> 葉毓蘭，打擊人蛇需整合檢警社勞，2006/11/28，聯合報。



## 五、外事警察面臨之困境

在警察組織之中處理外國人事務最密切的即為外事警察。我國外事警察的濫觴始於對日抗戰時期，英美盟軍進駐國內協助對日本作戰，為維護盟軍安全起見，於有盟軍進駐的地方警察局增設外事股。1949 年來台後，在美軍協防台灣安全的時期，外事警察亦扮演維護駐台美軍人身安全與協調聯絡的重要角色。隨著台灣民主的進展，解嚴後，兩岸來往密切，而台灣的政治民主成就與經濟發展聲名遠播，成為華人世界中難得的民主典範，因而也吸引外國人來台觀光之興趣。具有外語能力專長的外事警察，除了在台外僑之管理，一度負擔重要的國境證照查驗工作<sup>29</sup>。

而台灣的外籍人口大量增加，其實與 1980 年代開始的外勞引進與兩岸開始交流相關。在各方壓力下，台灣於 1989 年開始引進外勞。我國的外勞政策，係以經濟發展為考量，為低薪、低技術且乏人問津的產業，提供補充性勞動力，並佐以嚴格限制的手段，由於市場需求甚殷，而外勞無法自由轉換，且仲介管理並不合理，外勞逾期、非法工作等事件有日漸增多的趨勢。1992 年 5 月立法院通過「就業服務法」。此法主要在

規範外國人聘僱與管理之專法，主管機關為行政院勞工委員會，但由於外國人事務在警察專業分工之下，係屬外事警察之範疇。因此外事警察自討論開放外勞政策以來，即積極配合主管機關，而查緝取締非法外勞，成為外事警察的重點工作，而假借結婚來台依親的名義，真正遂行工作之實的外籍配偶，也因為辦理居停留事宜，需要與外事警察接觸。

根據國際間對台灣的人口販運評估，在台灣的跨國人口販運被害人，除大陸人士外，多為不具中文能力的外籍女子或勞工。外事警察因具有外語能力的優勢，是政府公務員中最有機會與外國人接觸，也最有機會察覺跨國人口販運罪行者，最近國內偵破之相關案件，多為檢察官指揮外事警察偵破。然而外事警察由於內有人力、專業之限制，外有入出國移民署成立，部分外事警察人力隨業務移撥，對目前人少事繁的外事警察而言，有以下困境：

### （一）確認核心價值及正確導向

外事警察並非依附外勞查緝而決定其功能定位，相反的，必須在涉外治安案件查處上更導向專業化；以人口販運案件為例，除了了解受販運者之背景、成因等，運用專業知識循線根除幕後集團，方具實質意義。在政策導向部份，提高破獲幕後操控集團之績效配分及獎金核發，以鞏固核心價值與明確外事警察的功能趨勢。

### （二）人員不足

入出國及移民署之成立已經造成外事警察人員流失，面對此一衝擊，外事警察人

<sup>29</sup> 入出境證照查驗業務之規劃及督導，在內政部警政署辦事細則中，原屬外事警察業務，自 2001 年起改至入出境管理局項下管轄，並隨著組織調整移至內政部入出國及移民署，參見張維真，台灣外事警察發展、變遷與趨勢，中央警察大學外事警察系「變遷中的外事警察學術研討會論文集」，第 15-40 頁，2006。



員之培訓實刻不容緩，但外語能力的鍛鍊並非一蹴可幾，如何創造誘因使更多具有外語專長者投入外事警察之行列，端賴於外事警察工作的社會價值與工作之榮譽感；當外事警察工作導向更專業領域，其社會價值自然向上提升，也自然吸引具有外語專長者投入外事警察工作，以身為外事警察為榮。

### (三) 專業性缺乏—外語能力，刑事偵查，國際觀

現有外事警察人員除外文能力須不斷進修外，對於刑案偵辦大多缺乏實際經驗與概念，亦即刑事警察人員多半具有刑事案件偵辦能力而欠缺外語能力，而外事警察人員則具備外語能力卻欠缺刑事案件偵辦能力，因此，基於外事警察所具備之語文優勢，並強化外事警察對於刑事案件查緝、偵辦等相關訓練，始足以因應跨國犯罪；另培養外事警察人員具有國際觀的思維，掌握國際間不斷推陳出新的犯罪型態，利於及早研擬因應對策，以避免置身國際社會之外，成為國際犯罪之溫床與跳板。

### (四) 未受重視—以專業加給之面向思考

警察專業加給長期以來一直是專業警察在警察分工體系中其專業領域受重視與否之重要參考指標；相較於刑事警察，外事警察之專業加給卻少於數倍之遙，依此面向亦不難察覺重刑事而輕外事之態樣；在現今國際社會互動頻繁，國際犯罪如人口販運、組織犯罪、跨國洗錢等犯罪型態的多樣化，為提振外事警察偵辦此類跨國性犯罪之士氣，增加外事警察之專業加給亦可使得外事警察人員切身感受政府對跨國犯罪案件之

重視。

## 伍、建議代結語

據聯合國的研究，跨國人口販運已經成為全球性的威脅，在犯罪集團整體化經營，非法獲益所得已成為與走私毒品與槍枝等量齊觀的犯罪事業。當世界各國意識到必須藉由修改法制，以有效偵查、起訴、定罪人口販子，減少對販運人口的需求，以改變輸入國的性別偏差態度，必須經由輸出國、轉運國與輸入國的跨國合作，政府與民間組織的資源整合，才是最有效的策略。我們都不應該在國際防制人口販運的陣線中缺席！

行政院「防制人口販運行動計畫」，不僅是政府為了保障人權，為了洗刷台灣的人權污名，向國際社會所做的重要承諾，也是外事警察轉型的契機，外事警察必須對己身條件與外在挑戰體認分析，俾利尋求因應對策。為了有效打擊人口販運，行動計畫必須同時針對供給面和需求方面同時並進，在落實行動計畫中的分工，筆者僅建議如次：

- 一、針對供給面的措施，必須致力於消除人口販運的成因，通過種種努力提高有關社會大眾對人口販運危害人權的警覺，增加和擴大弱勢群體的教育和經濟機會，提倡受教育機會均等，幫助新移民或移工（外勞）認識到他們應該享有的法定權利，並創造更好、更多的生活機會。
- 二、針對經營人口販運的犯罪者，司法檢察部門必須積極查緝並起訴販運首從份



子；對於假借職務助長販運活動並從中牟利的公務員之貪瀆行爲，必須嚴懲；透過更有效的情報蒐集與跨部門協調平台，培訓提升有關人員辨識人口販運受害者之專業知能。

- 三、針對需求方，必須查明並起訴那些對販運受害者進行剝削的人。對雇用勞工從事強制性勞役的雇主和剝削性販運受害者的人，必須將其姓名公之於眾並依法予以懲處。針對性奴役行爲，必須在販運活動目的國開展提高公眾警覺的活動，使販運活動更難以被掩蓋和被忽視。必須解救受害者，幫助他們康復並重新與家人團聚，不能返回家園的人必須得到另行安置。
- 四、各部門政府官員必須接受有關防制人口販運的專業訓練，必須密切監控販運活動的走向和趨勢，更好地認識人口販運問題的性質和嚴重程度，以便制定並實施相應的政策措施。各地與各級政府打擊販運的行動必須互相配合。經由宣導教育喚起公眾對這個問題的關注與支持。根據與此有重大關係的方面(公民社會和非政府組織)提供的建議制定反販運策略和計畫，最爲有效且最有可能成功，因爲可全方位地應對這一問題。
- 五、必須不斷提升對人口販運問題本質的瞭解，加強防制人口販運網絡，整合政府、宗教機構、非政府組織、學校、社團等資源。政府應當定期重新評估防制人口販運行動計畫的成效並及時修正。
- 六、近年來檢警在查緝、起訴人口販運案件

方面，並無可觀的成績，究其原因，與檢警人員未意識到其所查獲之大陸女子或外籍女子即係屬人口販運的被害人，有密切的關連性，或因被害人受販運集團教導洗腦，或因警察或檢察官在客觀環境上很難取得女子的信任，但以執法人員對人口販運的無知爲最主要的因素。因此，惟有賴不斷的教育與倡導，讓執法人員，即警察、檢察官、法官充分瞭解國際上對於「人口販運」之定義，才能對人口販運集團的查緝、起訴、定罪有所助益。

- 七、最後，外事警察更應重新找回其定位及功能導向，確認涉外治安案件處理之業務性質，而非取決以外勞查緝或假結婚案件之偵查表象。外事警察具有語言優勢，在警察人員中係屬專業警察，對於涉外治安案件之查處應著眼於案件背後動機及幕後操控者等更深層偵查，甚至跨國犯罪集團與國際刑事組織之間情資分享交流，朝向更專業、更國際化走向並提升其專業地位！

