

我國人口販運防制對策※

中央警察大學國境警察學系教授兼系主任 謝立功

摘要

聯合國《打擊跨國有組織犯罪公約》附錄二《關於預防、禁止和懲治販運人口特別是婦女和兒童行為的議定書》將人口販運定為犯罪，確保起訴並懲治販運者，向受害人提供保護和援助並同時保護其人權，以此打擊和防止人口販運。

台灣在美國國務院每年公布之人口販運報告（Trafficking in Persons Report）的排名，由第一級、第二級、第二級觀察名單的連年退後，顯示我國在打擊人口販運所作之付出與努力，無法獲得認同，2007 年排名雖回復到第二級，但仍應持續加強各項防制人口販運作為，目標朝向第一級而努力。該報告評價某一個國家等級之判斷標準，主要是從 3 個面向加以切入，第一是起訴情形(prosecution)，第二是保護作為(Protection)，第三是預防作為(prevention)，即所謂之防制人口販運 3P 對策。本文除就最新之 2007 年人口販運報告有關我國部分作一簡介與評析，也將我國「防制人口販運行動計畫」內容加以分析與檢討。

由於人口販運係嚴重違反人權之犯罪類型，也屬我國當前所面臨之嚴峻挑戰。本文係就我國防制人口販運對策之現況進行分析，目的在提出適切之結論與建議，期能研擬出防制人口販運之修法建議方向，並提出在相關制度上精進之作法，作為政府相關部門在針對防制人口販運因應作為之施政參考，以及民間組織在協助保護人口販運被害人之參考，進而提升我國在人口販運報告之評等。

關鍵詞：人口販運、人口販運報告、防制人口販運行動計畫

壹、前言

人口販運基本上都與國際犯罪集團有關，這些犯罪集團經常也從事販售毒品、槍械、出售偽造文件等不法行為。人口販運不僅導致愛滋病和其他可怕疾病傳播，進而造成全球公共衛生危險，而且此類犯罪活動創造的巨額利潤反過來又會引發更多的犯罪和暴力，成為全球安全的巨大威脅。¹人口販運的範疇

※ 本文為行政院國家科學委員會專題研究「由國境管理角度論國土安全防護機制」（計畫編號：NSC 95-2414-H-015-006）之部分研究成果，作者對行政院國家科學委員會提供的研究協助，特申謝忱。

¹ Available : <http://www.chinanews.com.cn/news/2004year/2004-06-17/26/449441.shtml>

並非只僅局限於性產業，這項成長中的跨國境犯罪也包括了非自願苦役，並且嚴重地違反世界的勞工、公共衛生，以及人權指標。人口販子往往把受害者運至他們不熟悉的異地，包括外國，目的就是要讓他們遠離家庭、朋友、宗教團體，以及切斷所有可能的保護與支持來源，以使被害人陷入無以抵抗或更危險的處境中。有越來越多的人口販運是透過有組織而且細緻的犯罪集團從事。人口販運的獲利也成為支持全世界犯罪組織資金來源中成長最快的一支，並且幫助了無論是全世界，或是美國犯罪組織的擴張。輸出國、轉運國，以及目的國的官僚腐敗、貪污會助長人口販運並且威脅到法律的統治。²

聯合國《打擊跨國有組織犯罪公約》及其附錄二《關於預防、禁止和懲治販運人口特別是婦女和兒童行為的議定書》³堪稱為國際社會防制人口販運之指標，該議定書旨在將人口販運定為犯罪，確保起訴並懲治販運者，向受害人提供保護和援助並同時保護其人權，以此打擊和防止人口販運。議定書締約方承諾在打擊販運方面展開合作。各執法機構、非政府組織和國際組織開展一致行動，可以有效地發現販運活動，並為打擊這種惡性犯罪提高認識和籌集資金。尤為重要的是，根據《打擊跨國有組織犯罪公約》第 24 條的規定，在起訴販運者時向證人提供保護。⁴

人口販運在台灣並非新問題，1989 年以前存在台灣女性至日本從事性相關工作，有遭販賣質押至妓女戶的女娼與遠洋漁業的男奴工，1989 年以後廣告陷阱、聲色場所尋獵「貨源」、同儕引誘等使人口販運問題惡化，近年來出現在婚姻、家庭幫傭、勞動場所、情色場所等剝削更受到重視。人口販運集團的控制手法包括：扣留護照、機票；來台費用及來台後所積欠之費用成為「永遠的負債」；由專人照顧被害人的生活起居，讓被害人覺得溫暖，而無被剝削的感覺，外出有人陪同的「懷柔政策」；被害人心甘情願為愛付出，而不自覺遭剝削的「美男計」；偽稱 10 天結帳乙次，會在被害人回國時，將總額交予被害人，或向被害人偽稱代被害人將金錢匯回原生國的「欺瞞」手段；「給予錯誤資訊」致被害人不敢對外求援，甚至在警局時亦不敢說實話；營造人口販運被害人固定的美容院、服飾店、藥局、計程車等「生活圈」，被害人看似自由，實則被控制；白道的包庇或助紂為虐。⁵2004 年 3 月 eBay 台灣因刊登標價新台幣 18 萬元拍賣娶越南老婆的廣告，並刊載 3 名越南女子的照片，引發各

(2004.7.20.)

² 參見 2000 年美國人口販賣受害者保護法第 102 條。

³ 該議定書之中文名稱本文採聯合國網站之名，雖與我國「防制人口販運行動計畫」所列名稱略有不同，實則為同一議定書。

⁴ 參見 2006.5.18.聯合國秘書長「國際移徙與發展」報告 (A/60/871) 有關「打擊人口販運」部分，第 67 頁。

⁵ 參見黃怡君，〈人口販運被害人法律需求〉，天主教善牧基金會人口販運防治座談會論文集，民國 96.5.22.，第 70-74 頁。

國人權團體的嚴重抗議，指責台灣的eBay網站涉嫌販賣人口，婦女救援基金會因此決定告上法庭。事後該網站人員雖澄清係誤會一場，但這個訊息由國外的人權團體先發現，進而提出抗議，認為台灣的拍賣網站在販賣人口，對我國國際形象無疑是一大傷害。⁶

台灣在美國國務院每年公布之人口販運報告（Trafficking in Persons Report）的排名，由第一級、第二級、第二級觀察名單的連年退後，顯示我國在打擊人口販運所作之付出與努力，無法獲得認同，2007年排名雖回復到第二級，但仍應持續加強各項防制人口販運作為，目標朝向第一級而努力。當然上開美國「人口販運報告」內容是否恰當、有無偏頗，也引起國內諸多討論，事實上該報告評價某一個國家等級之判斷標準，主要是從3個面向加以切入，第一是起訴情形(prosecution)，第二是保護作為(Protection)，第三是預防作為(prevention)，即所謂之防制人口販運3P對策。本文將就最新之2007年人口販運報告有關我國部分作一簡介，或可作為判斷是否公允之參考。

由於人口販運係嚴重違反人權之犯罪類型，也屬我國當前所面臨之嚴峻挑戰。本文係就我國防制人口販運對策之現況進行分析，目的在提出適切之結論與建議，期能研擬出防制人口販運之修法建議方向，並提出在相關制度上精進之作法，作為政府相關部門在針對防制人口販運因應作為之施政參考，以及民間組織在協助保護人口販運被害人之參考，進而提升我國在人口販運報告之評等。

貳、人口販運之型態與危害

人口販子殘害處境最艱難的弱勢群體，以無辜的生命為代價榨取商業利潤。雖然世界上大多數國家已廢除了國家認可的奴役行為，但一種現代形式的人口奴役行為已經出現，對全球千百萬男女和兒童的生命與自由構成日益嚴重的威脅。每年約60萬至80萬被跨國販運的男女與兒童中，約80%是成年婦女和少女，未成年人高達50%。以上資料遭跨國販運的多數受害者被迫從事商業化的性服務，其係以跨國人口販運活動為重點，尚未包括全世界在本國境內被販運的千百萬受害者。⁷

人口販運受害者所屬的國籍各不相同，文化背景也多種多樣。有些人離開發展中國家，前往較富足的國家從事低技能工作，希望以此改善自己的生活，還有一些人在本國淪為強制性勞役和抵押勞動的受害者。有些家庭將孩子送交給答應提供教育和機會的親屬或無親屬關係的成人，而那些人卻為了金錢使孩

⁶ Available : <http://mol.mcu.edu.tw/show.php?nid=27004> (2004.7.20.)

⁷ 摘譯自《2006年人口販運報告》，Available : <http://usinfo.state.gov/mgck/Archive/2006/Jun/05-306930.html> (2006.6.11.)

子陷入受奴役的境地。依靠勞工標準制止強制性勞役對於懲罰從事這類人口販運活動的雇主可能不夠有力。對強制性勞役，必須通過強有力的起訴，按犯罪行為論處。雖然全世界多數國家都規定對強制性勞役事件須以刑事犯罪處理，但很少起訴犯罪分子，原因之一在於執法人員對強制性勞役缺乏認識。同時，強制性勞役或抵押勞動的女性受害者，特別是從事家庭勞役的成年婦女及少女，往往還受到性虐待。據聯合國國際勞工組織(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。⁸

一、人口販運之型態

當前國際人口販運犯罪呈現：案件數量龐大；受害婦女兒童大多被販入色情服務行業，遭受商業性剝削；被販賣婦女兒童由發展中國家向發達國家輸出；跨國販賣手法多樣化（諸如非法勞務輸出、非法出入境、非法收養、跨國婚姻、組織旅遊、傳教和網路等）；人口販運犯罪有組織化等特點⁹。人口販子以弱勢群體為對象，目標通常為兒童和年輕女子，其手段狡猾多變、無所不用其極，企圖矇騙、威逼可能的受害者並獲取他們的信任。這些詭計包括許諾婚姻、工作及讀書機會或改善生活。歸納而言，最常見之人口販運型態如下：¹⁰

（一）買賣婚姻

在南亞和東亞地區，由於男女兩性比例失調的現象日益嚴重，從需求方面促使越來越多的人淪為販運受害者。在中國，雖然傾向於生兒子是性比例失調的主要因素，但中國只生一個孩子的政策和貧困現象也從供應和需求兩方面加劇了販運新娘的行為。生女孩的往往會採取墮胎措施。有報導說在某些事例中，女嬰一生下來就被殺死，致使中國某些地區男性的人數大大超過女性，男孩與女孩的比例達到 117：100。¹¹

然而，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。這些婦女經常不是被自己的父母出賣，就是遭到綁架離開自己居住的村莊，然後被迫與人結婚、賣淫或做小妾。在中國內地的貧困地區，販運

⁸ Available : <http://usinfo.state.gov/mgck/Archive/2006/Jun/05-306930.html> (2006.6.11.)

⁹ Available : <http://www.hrbmzj.gov.cn/mzjk/05/LWJC/1035.htm> (2004.4.25.)

¹⁰ 以下內容主要參見 Available : <http://usinfo.state.gov/mgck/Archive/2006/Jun/05-306930.html> (2007.11.17.)

¹¹ 另 2007.11.15.美國中央情報局 (The Central Intelligence Agency, 簡稱 CIA) 公布的最新調查顯示，中國大陸新生兒男孩與女孩的比例係 111：100，其名次為世界第 5 (15 歲以下男與女的比例則為 113.4：100)。Available :

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2018.html> (2007.11.17.)

新娘到國內其他地區的現象很普遍，因為貧困使婦女更容易受販運之害。人口販子一般在嚴重缺乏女性的省分出售這些女孩和婦女。有些專家認為，隨著中國經濟加速發展，綁架和買賣婦女的現象也愈演愈烈；在某些村莊，30%至90%的婚姻都來自人口販運。

印度某些地區面臨著同樣的男女比例失調的問題，但基本原因是人們的文化觀念。由於待婚的新郎對嫁妝要求很高，女孩往往被視為一種經濟負擔。該國的統計數字表明，在一些重要地區性男女比例失調很明顯。這種男女比例的差距導致婚姻市場上男性比女性多了好幾百萬，造成 marriage squeeze 的現象，男性很難找到可以成婚的女性。結果，出現一些婦女從尼泊爾、孟加拉和印度其他地區被賣到或綁架到"光棍村"(bachelor villages)做新娘的事例。缺少女性也導致對賣淫婦女和少女的需求增長，從需求方面促使一些人淪為販運受害者。

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；有關法律認定她們為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。

(二) 透過合法招募販運勞工

勞工在國外接受建築、製造、農業等行業低技能工作的契約，或充當家庭傭工，與往往被非法偷渡到國外的無合法身分的移民勞工不同，這些移民工人在本國——一般為較不發達國家——經過合法程式被招募，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約中規定的就業條件，收走或扣押他們的旅行證件(護照、機票和外僑身分證)，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：不遵守契約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。不遵守契約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剝削相結合，達到過分的程度，便成為債務束縛的一種形式。一個人若最初自願移居他處和自願接受某一工作，但後來陷於被迫提供服務的狀態，應被視為販運受害人。

二、人口販運之危害

人口販運無論對個人或集體（國家社會）法益均已造成相當程度之侵害，其可能產生之危害可歸納分析如下：¹²

（一）對人身和社會造成的傷害

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。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。

（二）人權受到踐踏

人口販運侵犯了生命、平等及自由等普遍人權。例如販運兒童侵犯了聯合國「兒童權利公約」有關兒童在受保護的環境中成長的基本權利以及不受各種形式的虐待和剝削的權利¹³；販運婦女則違反聯合國「消除對婦女一切形式歧視公約」有關禁止一切形式販賣婦女及意圖營利使婦女賣淫的規定¹⁴；剝削移工則違反聯合國「保護所有移徙工人及其家庭成

¹² 以下內容主要參見Available：

<http://usinfo.state.gov/mgck/Archive/2006/Jun/05-306930.html>（2006.6.11.）

¹³ 該公約第十一條（非法移送國外及非法不送還）：一、簽約國應採取遏止非法移送兒童至國外或令其無法回國等情事之發生。二、簽約國應致力締結雙邊或多邊條約或參加現有的協約以達成前項遏止之目的。第十九條（防止遭受虐待及遺棄的保護措施）一、簽約國應採取一切立法、行政、社會與教育措施防止兒童在其父母、法定監護人或其他照顧兒童之人照顧時遭受身心脅迫、傷害或虐待、遺棄或疏忽之對待以及包括性強暴的不當待遇或剝削。二、該等保護措施，依其情節應包括提供兒童與照顧兒童之人所需要的各種社會計畫，其他形態的有效防患措施，與上述對待兒童與不當的事件的發現、報告、參酌、調查、處理與追蹤措施。依其情節應包括有關司法訴訟的有效協助。第三十五條（防止誘拐、買賣、交易）：簽約國應採取一切適當之國內、兩國間或多國之間之措施，防止兒童受到任何方式或任何目的之誘拐、買賣或交易活動。

¹⁴ 該公約第六條規定：「締約各國應採取一切適當措施，包括制定法律，以禁止一切形式販賣婦女及意圖營利使婦女賣淫的行為。」

員權利國際公約」有關移徙工人不得被使為奴隸、不得被要求從事強迫或強制勞動等的規定¹⁵。

(三) 加速社會解體

人口販運的受害者失去家庭和社區的支持，不得不聽任人口販子的擺佈和威脅，從而從幾方面動搖了社會結構。人口販運使孩子離開了父母和親戚。從人口販運獲取的利潤常常使這種活動在某一社區生根，使這個社區遭到反復摧殘，致使經常有人成為受害者。因為擔心自己成為人口販運的目標，兒童和年輕婦女等弱勢群體四處藏身，從而影響了他們上學讀書，也使家庭結構受到破壞。失學又使受害者減少了未來的經濟機會，同時增加了被再次販運的可能性。那些能夠返回家鄉的受害者通常發現自己受到羞辱或遭到排斥。即使創傷能得到癒合，也可能需要一生的時間。

(四) 助長有組織犯罪

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。

(五) 剝奪國家人力資本和阻礙經濟發展

人口販運對勞動力市場造成了災難性的影響，導致無法彌補的人力資源損失。人口販運產生的部分影響包括壓低工資，勞動生產力下降，匯回款項減少，導致一代人的教育程度低下。這些影響又使未來的生產力和收入能力下降。強迫兒童勞動和剝奪他們受教育的機會加劇了貧窮和文盲的惡性循環，阻礙了國家的發展。從事強制性勞役或債務勞役的勞動力如果占一國人口相當大的部分，就會阻礙國家的進步，因為一代又一代的受害者會始終陷在貧困的泥淖中。

(六) 危害公共健康

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。除感染愛滋病外，焦慮、失眠、憂鬱以及創傷後壓力症等是人口販運受害者常見的一些心理疾患。污穢和擁擠的生活環境，加上營養不良，導致一系列健康問題，如疥瘡、結核和其他傳染病。兒童受到的虐待通常最令人震驚，他們更容易受人擺佈，更容易淪為家奴，被迫從軍或從事其他危險工作。

(七) 政府權威受到侵蝕

¹⁵ 該公約第十一條：1. 移徙工人或其家庭成員不得被使為奴隸或受奴役。2. 移徙工人或其家庭成員不得被要求從事強迫或強制勞動。……

許多政府往往力求在其領土上，尤其是在腐敗猖獗的地方建立全面執法的權威。武裝衝突、自然災害及政治或種族衝突會導致國內許多人流離失所，這些人很容易成為人口販運的受害者。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。

參、2007 年人口販運報告

美國依據其「2000 年人口販運及暴力犯罪被害人保護法」(Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000) 第 104 條有關「年度國家人權實施報告」之規定，接受其經濟援助與安全援助之國家，應針對每一個為重大形式的人口買賣之輸送國、轉運國，以及目的國在打擊此類人口販運所付出的努力進行評量。該評量應包括：政府當局是否有參與、助長，或縱容此類人口販賣；哪些政府部門負責打擊此類人口販運；政府當局已採取哪些措施來預防政府官員參與、助長，或縱容此類人口販運，包括：調查、起訴、以及定罪這些官員；政府當局已採取哪些措施來預防其他人參與此類人口販運，包括調查、起訴以及定罪這些參與重大形式的人口販運之個人，處以行政及刑事罰鍰，並且將這些罰鍰用來消除或降低此類人口販運之效能為何；政府當局已採取哪些措施來幫助此類人口販運之受害者，包括預防受害者被人口販子、政府官員或其他人進一步迫害之努力、不遣送出境的承諾、以及人道援助的提供，包括精神與一般之醫療照護以及庇護所之提供；政府當局是否有與其他國家合作以在需要時引渡人口販子，以及若當某國自身法律，或曾經簽署之引渡罪犯公約會使必要之人口販子引渡不合法時，該國是否有採取適當的行動來修正或替代此類法律或公約以促成合作；政府當局是否有協助跨國人口販運網絡之國際調查，以及是否有參與其他打擊重大形式的人口販運之合作；政府當局是否因受害者遭受販賣的事實而避免起訴重大形式的人口販運之受害者，或是避免其他的歧視性對待；政府當局是否認知到遭受重大形式的人口販運之受害者的人權以及確保他們能夠得到司法的協助。因此，美國自 2001 年起每年公布《人口販運報告》(Trafficking in Persons Report)，其對外國政府所作努力的評估強調三個"P"，即起訴(prosecution)、保護(protection)和預防(prevention)。但為了強調保護受害者，打擊人口販運的行動要求我們必須同等重視三個"R"，即營救(rescue)、康復(rehabilitation)和重生(reintegration)。為有關工作提供法律依據的《2000 年人口販運受害者保護法》(Trafficking Victims Protection Act of 2000，簡稱為 TVPA)修正版開宗明義指出，打擊人口販運的目的是公正而有效

地懲罰人口販子，保護受害者並預防販運事件發生。¹⁶

近年來，我國人口販運問題逐漸受到國際社會之高度重視。美國國務院將世界各國對打擊人口販運所作之努力分為三級，第一級(Tier 1)是完全遵從美國 TVPA 之最低標準，第二級(Tier 2)是雖未完全遵從 TVPA 之最低標準，但已作出相當努力，企圖達到上開法律之最低標準，第三級(Tier 3)是未完全遵從上開法律之規定，且尚未提出重要防制作為。在第二級之中，可再加以分為二個等級，第一個是一般名單，第二個則為特別觀察名單，被列入第二個特別觀察名單中之國家，主要是因為：嚴重形式販運活動的受害者的絕對人數很多，或正在大幅度增加；未能提供證據證明打擊嚴重形式的人口販運活動的力度比前一年度有所增強；確定某個國家正在為達到最低標準做出重大努力以該國承諾在下一年採取進一步措施為依據。

美國 2007 年人口販運報告認為台灣是男、女性及小孩販運以進行勞力及性剝削的主要目的國。來自中華人民共和國及東南亞國家的婦女，透過假結婚、虛假工作機會及非法走私的方式，被販運到台灣，以進行商業性剝削及勞力剝削。一大部分男、女性外籍勞工（主要來自越南、泰國及菲律賓）是以合法的方式聘用，以在台從事建築、捕魚及製造業或家庭傭工等低技術性工作，他們抵台後即被勞工招募公司或雇主強迫從事勞力或非自願性的奴役工作。很多這些訂契約的移民勞工來自貧窮的鄉下地區，他們被迫付高達美金 14,000 元給招募公司或仲介，以換取在台的工作，這使他們欠下大筆金錢，而勞力公司或雇主以此為工具，迫使他們從事非自願性的奴役。

整體而言，2007 年人口販運報告認為台灣在消除人口販運上並未遵守最低標準，但在這方面很努力，因此被列為第二級。該報告指出台灣人口販運問題仍然巨大，而台灣當局去（2006）年在處理為性及勞力剝削的人口販運上有長足的進展，例如訂定涵蓋各種人口販運的「行政院防制人口販運行動計畫」，成立跨部會的行政院防制人口販運協調會報，並結合非政府組織，以落實該計畫。但亦強調台灣未來還要做好多事，需要展現更大的政治意志力，人口販運被害人應被給予正式的保護，這包括有司法管道以向販運者或剝削的僱主取得賠償，且在法院審判期間有權工作。勞委會應該停止以行政罰處理造成非自願勞役之行為；這些嚴重犯罪應該被函送適當執法單位以進行犯罪調查，若案情嚴重，並應行起訴。台灣當局應再加把勁使勞工仲介及僱主無法在違反勞工意願下將其遣返。

有關美國 2007 年《人口販運報告》針對我國部分之 3P 內容如下：¹⁷

¹⁶ Available : <http://usinfo.state.gov/mgck/Archive/2006/Jun/05-306930.html> (2007.11.17.)

¹⁷ 以下內容主要參見 Available :

<http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-chinese&y=2007&m=June&x=20070611121102ibnij.7460138> (2007.11.17.)

一、起訴

台灣當局明顯加強打擊販運活動的努力。雖然臺灣不禁止所有形式的人口販運，但它制訂了一些將某些形式的販運活動定為刑事犯罪的法律，包括反奴役（禁止使人為奴隸）（刑法第 296 條及 296 條之 1）及強迫兒童賣淫（禁止兒童之性剝削行為），某些條款亦規定最高得處 7 年之有期徒刑，此規定可謂十分嚴厲。然而，台灣並沒有將勞力剝削或債務束縛之販運予以入罪，且禁止奴隸罪顯然沒有涵蓋以招募或使用脅迫或詐騙的方式剝削被害人之行為。在此強烈建議涵括所有形式之人口販運的綜合性法律是非常有必要。台灣的入出國及移民法修正案將可提供人口販運受害者正式保護，及提供被害人法律地位，目前該修正案仍在立法院討論，惟尚未通過。

2006 年台灣當局很明顯地增加了在起訴、判決及處罰人口販運者上之努力。然而，台灣刑事司法體系的本質使得在最後定罪及判決資料之蒐集上十分困難。在整個報告撰寫的過程中，台灣警方及移民官員執行反人口販運專案，瓦解了至少 4 個人口販運集團(其中之一涉及強迫勞動之人口販運)且救拯了至少 40 名性或勞力人口販運之受害者。數年來法務部和警方舉辦了數個人口販運訓練課程。

二、保護

儘管整體保護仍然不足，台灣當局在保護人口販運被害人方面稍有進步，政府提供給人口販運被害人的協助，如庇護所、法律協助、心理和社會諮商、醫療仍參差不齊不具一貫性，缺乏一個明確或有良好協調的照顧被害人計畫。雖然警察和移民官員在 2006 年就制定積極辨識人口販運被害人程序，卻尚未完全執行，被害人仍被誤認為非法移民或台灣妨害風化法律之違反者，結果因被販運而被認定觸犯法律且被處罰。儘管在 2007 年 4 月新成立之主管機關入出國及移民署採取前所未有的作法，轉介一批印尼籍和泰國籍人口販運被害人至非政府組織庇護所，而警察和移民機關繼續調查該人口販運案，主管機關繼續把人口販運被害人和刑事被告一起關在收容所¹⁸。來自大陸的人口販運被害人仍被收容在宜蘭收容中心。雖然台灣當局無法提供合法替代方案以免遣返被害人回他們可能面臨困境或遭報復的國家，但在鼓勵更多外國被害人參與調查和起訴人口販運者方面有進步。有些被害人在刑事調查或審判初期有臨時居留權，但這並非一律如此且無准予長期居留權，有些勞工仲介據報仍繼續將尋求控告虐待的外籍勞工強制驅逐出境。

¹⁸ 「行政院防制人口販運協調會報」成立後，司法警察人員於查獲疑似人口販運案件時，依據「人口販運被害人鑑別原則」如確定有被害人時，即依照「人口販運案件處理流程」由各權責單位予以保護安置，應不致發生「人口販運被害人和刑事被告一起關在收容所」之情形。

2006 年間，4,447 名外籍勞工在 13 處由台灣政府補助的非政府組織庇護所尋求庇護（這些勞工中有一大部分可能經歷過非自願性勞役），勞委會在外籍勞工抱怨遭到剝削或強迫勞力工作時，經常試圖將勞工、仲介和雇主三方找來，一起協商折衷方案，而不將些案件移送警方進行刑案調查¹⁹。依照台灣法律，勞工不管以任何理由逃離僱主，包括身體虐待或強制勞役，均有冒著因被認定為「逃逸」，而被處罰並被遣返。然而，對那些被認定確有勞資爭議的勞工，勞委會在 2007 年 1 月給予延長 1 個月在台居留以解決爭議，台灣無法律保護外籍勞工免於被強制遣返。

人口販運被害人應被給予正式的保護，這包括有司法管道以向販運者或剝削的僱主取得賠償，且在法院審判期間有權工作。勞委會應該停止以行政罰處理造成非自願勞役之行為；這些嚴重犯罪應該被函送適當執法機關以進行犯罪調查，若案情嚴重，並應行起訴。台灣當局應再加把勁使勞工仲介及僱主無法在違反勞工意願下將其遣返。

三、預防

台灣當局在預防人口販運方面有顯著的進步。於 2006 年 11 月，內政部提出涵蓋各種人口販運形式的國家防制人口販運行動計畫，該計畫並在行政院設立了一個常設性的防制人口販運協調會報，由 14 部會機關及一些本地非政府組織代表組成。主管機關也採取限制資格和提高外籍新娘和其台灣配偶的面談規定，以防制透過國際婚姻仲介販運外國婦女來台的情形。結果，核發給越南新娘（台灣外籍新娘的主要來源國）配偶簽證的人數連續 2 年下降，從 2004 年 11,953 人，2005 年 7,062 人，降到 2006 年 3,864 人。2006 年台灣當局也禁止新婚姻仲介公司登記，並宣布現存的公司會受到更嚴密的監督。

招募及安排 34 萬外籍勞工在台工作的程序缺少法律規範及監督（有一半的勞工是在私人住宅工作的家庭傭工，他們未受到台灣勞工法的保護），因此可能導致非自願性的勞役。儘管台灣當局努力杜絕販運人口之管道，人口販運者繼續利用合法國際性婚姻仲介招募外籍新娘的方式，以自東南亞販運婦女去台灣，進行性剝削及強迫性勞役。

¹⁹ 經瞭解勞委會係視其情節分別採取行政或刑事之處理方式，如屬勞資爭議案件，地方政府均依勞資爭議處理法，循協調及調解方式尋求勞雇雙方協商共識，如發現外勞遭限制行動自由或從事性交易等疑為「人口販運被害人」情形，主動移送檢察機關追究其刑事責任，故所謂未將案件移送警方進行刑案調查，恐係美方之誤解。

肆、我國「防制人口販運行動計畫」之分析與檢討

行政院於 2005 年 11 月由內政部研擬具體方案，整合各部會職掌，經內政部召開 7 次跨部會會議研商，於 2006 年 11 月核定公布「防制人口販運行動計畫」，2007 年行政院為保障人口販運被害人之人權，有效防制人口販運犯罪，特別設置「行政院防制人口販運協調會報」，以作為跨部會協調之平台機制，亦可定期追蹤檢視該計畫相關措施各部會分工之執行成效。該「防制人口販運行動計畫」可謂我國人口販運之防制對策，執行期程為 95 至 97 年度，其主要內容如下：

一、目的

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，依聯合國 2003 年「預防、壓制及懲治販運人口（特別是婦女及兒童）議定書（The Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children）」之精神，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）及起訴（Prosecution）之整體防制策略。

二、名詞定義

（一）人口販運

「人口販運」係指：以買賣或質押人口、性剝削、勞力剝削或摘取器官等為目的，而以強暴、脅迫、恐嚇、監控、藥劑、催眠術、詐術、不當債務約束或其他強制方法，組織、招募、運送、轉運、藏匿、媒介、收容國內外人口或使之隱蔽²⁰之行為。

（二）人口販運被害人

「人口販運被害人」（以下簡稱被害人）係指：

1. 遭他人以買賣或質押人口、性剝削、勞力剝削或摘取器官等為目的，而被強暴、脅迫、恐嚇、監控，或被施以藥劑、催眠術、詐術、不當債務約束或其他強制方法，並被組織、招募、運送、轉運、藏匿、媒介、收容於國內外或使之隱蔽之人。
2. 未滿 18 歲從事性交易者，無論其是否出於自願，均視為被害人。

²⁰ 依刑法第 296 條之 1 法條文字，有關人口販運定義中之「使之隱蔽」恐係「使之隱避」之誤，以下有關人口販運被害人之定義亦然。

三、防制策略

人口販運防制工作包括「保護」、「預防」及「起訴」等3個面向，當前政府推動本工作，應以保障被害人之人權為重，並輔以強化預防、查緝。其策略分述如下：

(一) 加強保護被害人

1. 主動積極鑑別被害人。
2. 確保被害人之人身安全。
3. 被害人之行政罰免責。
4. 被害人之刑罰免責。
5. 提供適當之安置處所。
6. 提供相關協助。
7. 被害人於偵查及審判程序中之保護措施。
8. 擴大被害人保護範圍。
9. 將被害人安全送返原籍國(地)。
10. 被害人違反相關規定時之處置。
11. 本國籍被害人返國後之相關保護措施。

(二) 預防人口販運案件之發生

1. 加強國民對人口販運議題之認識與瞭解。
2. 強化外來人口對其權益之認識。
3. 提升面談人員發覺潛在人口販運案件之能力。
4. 檢討現行外籍勞工政策與制度。
5. 加強國際合作。
6. 協助非政府組織進行國際交流。

(三) 積極查緝人口販運犯罪

1. 持續查察可疑場所，中止剝削行為。
2. 指定專責單位，負責辦理人口販運案件。
3. 建立協調聯繫機制，發揮整體力量。
4. 強化專業訓練，提升辦案能力。
5. 結合非政府組織(NGO)力量，建立夥伴關係。
6. 鼓勵民眾檢舉，全民防制犯罪。
7. 針對加害人從重求刑，彰顯犯行之惡性。
8. 強化偵辦跨國洗錢之機制，降低人口販運誘因。

四、督導考核

為落實推動該計畫，由行政院指派政務委員，邀集相關部會部會副首長，組成「防制人口販運協調會報」，負責督導考核本計畫執行情形

及政策協調事宜，並由內政部辦理幕僚工作。會議召開時，得視需要邀請學者專家、非政府組織成員參與。有關防制人口販運具體措施各相關部會之分工，詳如表一。

表一、我國防制人口販運具體措施及分工表

策略	重點工作	具體措施	主辦機關	協辦機關	最新辦理情形
加強保護被害人	主動積極鑑別被害人	1、於入出國及移民法中，增列防制人口販運專章。	內政部		95年12月
		2、訂定被害人偵訊及鑑別指導原則。	法務部 內政部		95年12月
	確保被害人之人身安全	1、確保被害人及其家人之姓名與其他可供辨識之資訊，不被公開揭露。	法務部 內政部 海巡署	地方政府	經常辦理
		2、加強被害人安置處所之安全維護。	內政部		經常辦理
	被害人之行政罰免責	因被販運所直接造成之違規行為，考慮予以免除行政罰。	內政部	勞委會 外交部	95年12月
	被害人之刑罰免責	1、因被販運所直接造成之觸犯刑罰規定行為，考慮予以不起訴處分或緩起訴處分。	法務部		95年12月
		2、檢討現行關於人口販運被害人之刑罰免責規定是否周延。	法務部		95年12月
	提供適當之安置處所	1、全面清查可供安置被害人之適當處所。	內政部 勞委會	地方政府	95年12月
		2、訂定被害人協調安置機制。	內政部 勞委會	地方政府	95年12月
		3、委託非政府組織協助安置被害人。	內政部 勞委會	地方政府	95年12月
	提供相關協助	1、提供醫療照護、勞資爭議處理及心理諮商輔導。	內政部 勞委會 衛生署	地方政府	經常辦理
		2、協助提供被害人法律上權利義務之相關資訊。	內政部 勞委會		經常辦理
3、提供必要之經濟補		內政部		經常辦理	

策略	重點工作	具體措施	主辦機關	協辦機關	最新辦理情形
		助。	勞委會		理
	被害人於偵查及審判程序中之保護措施	1、訂定社政或勞政人員陪同偵訊實施機制。	內政部 勞委會		95年12月
		2、建立被害人安全作證之機制。	法務部 內政部		95年12月
		3、建立通譯人員資源網路。	內政部 勞委會	地方政府	95年12月
	擴大被害人保護範圍	1、檢討或修正「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」、「香港澳門關係條例」及其相關子法，對於經法院、檢察機關或治安機關認為有繼續協助審判、追訴或查緝人口販運案件之被害人，配合案件偵審情況，給予合法停、居留資格。	陸委會 內政部		95年12月
		2、檢討或修正「外國護照簽證條例」，對於經法院、檢察機關或治安機關認為有繼續協助審判、追訴或查緝人口販運案件之被害人，配合案件偵審情況，給予合法停留資格及提供相關協助。	外交部 內政部 勞委會		95年12月
	將被害人安全送返原籍國(地)	1、聯繫被害人原籍國(地)之政府機關或非政府組織，儘速將被害人安全送返。	內政部	外交部 勞委會 陸委會	經常辦理
		2、支持並資助非政府組織聯繫被害人原籍國(地)之相關機構或組織，協助被害人返國後之生活重建。	內政部	勞委會 外交部	經常辦理

策略	重點工作	具體措施	主辦機關	協辦機關	最新辦理情形
		3、有事實足認被害人返國將遭受生命、身體之危害者，得暫緩將其送返原籍國(地)。	內政部		經常辦理
預防人口販運案件之發生	加強國民對人口販運議題之認識與瞭解	1、製作宣導資料，將防制人口販運之人權理念內化於個人、社區及社會，並鼓勵社區共同參與與防制。	法務部 內政部 勞委會	新聞局 文建會 原民會 農委會	95年12月
		2、透過教育體系的人權、性別平等與法治教育，教導學生認識人口販運議題。	教育部 法務部	內政部 地方政府	經常辦理
		3、蒐整國內外懲罰從事兒童、少年性交易之法規與案例，宣導安全旅遊觀念，勸導國人在國內外觀光不得進行性交易行為，以免助長人口販運。	交通部 內政部 法務部		95年12月
強化外來人口對其權益之認識		1、以外來人口之母國文字，製作外來人口權益宣導資料。	內政部 勞委會		95年12月
		2、透過多元管道，提供外來人口相關權益資訊。	內政部 勞委會 外交部 陸委會	新聞局	經常辦理
		3、針對國內外籍勞工，加強其權益認知，並得委託非政府組織辦理。	勞委會		經常辦理
三、提升面談人員發覺潛在人口販運案件之能力		1、透過教育訓練，提升駐外領務人員發覺潛在人口販運案件之能力。	外交部		經常辦理
		2、加強與駐在國警察、移民機關及非政府	外交部 法務部		經常辦理

策略	重點工作	具體措施	主辦機關	協辦機關	最新辦理情形
		組織之聯繫，蒐集相關情資。	內政部		
		3、透過教育訓練，提升大陸地區配偶入境案面談人員發覺潛在人口販運案件之能力。	內政部		經常辦理
	四、檢討現行外籍勞工政策與制度	1、檢討藍領外籍勞工轉換雇主之政策，修正相關法令規定。	勞委會		95年12月
		2、檢討修正私立就業服務機構之管理，修正相關法令規定，並簡化作業推動外籍勞工直接聘僱。	勞委會		95年12月
	五、加強國際合作	1、積極爭取參與有關反人口販運之國際組織及相關計畫與活動。	外交部 內政部		經常辦理
		2、與被害人主要來源國(地)之政府或國際組織，簽訂有關被害人安全送返原籍國(地)及人口販運情報交流共享之雙邊合作協議或建立前述機制。	外交部 陸委會 勞委會	內政部 法務部 海巡署	經常辦理
		3、建立外籍勞工來臺前之輔導機制，與各該國政府合作，提供我國相關法令及權利義務資訊。	勞委會	外交部	95年12月
		4、召開防制人口販運國際研討會議。	內政部	外交部 法務部 勞委會	96年4月
	六、協助國內非政府組織進行國際交流	1、支持並資助非政府組織前往被害人來源國(地)，與當地相關機關或組織進行	外交部 陸委會 內政部		經常辦理

策略	重點工作	具體措施	主辦機關	協辦機關	最新辦理情形
		交流。			
		2、支持並資助國內非政府組織，與國際組織進行交流。	外交部 內政部		經常辦理
積極查緝跨國人口販運犯罪	一、持續查察可疑場所，中止剝削行為	1、規劃專案勤務，清查可疑處所。	內政部 海巡署	法務部 勞委會	經常辦理
		2、提高人口販運案件之績效比重，鼓勵所屬積極偵辦。	法務部 內政部 海巡署		經常辦理
	二、指定專責單位，負責辦理人口販運案件	1、各地方法院檢察署指派專責或專組檢察官負責指揮偵辦人口販運案件。	法務部		經常辦理
		2、指定專責單位，負責統籌規劃查緝人口販運犯罪之相關勤、業務。	內政部 海巡署		95年12月
		3、彙整人口販運案件之起訴審判案件資料。	法務部		經常辦理
	三、建立協調聯繫機制，發揮整體力量	建立各縣市防制人口販運聯繫協調機制。	法務部 內政部 海巡署 勞委會	地方政府	95年12月
	四、強化專業訓練，提升辦案能力	針對專責辦理人口販運案件人員，實施案例研討、查緝經驗傳承等專業訓練，提升其辦案能力。	法務部	內政部 海巡署 勞委會 外交部	經常辦理
	五、結合非政府組織力量，建立夥伴關係	1、建立非政府組織資源網絡，強化聯繫協調機制。	內政部 法務部 海巡署 勞委會	地方政府	95年12月
		2、結合非政府組織，善用民間資源，協助案件之偵辦。	內政部 法務部 海巡署 勞委會	地方政府	經常辦理
	六、鼓勵民眾檢舉，全民防制犯罪	設置檢舉通報窗口或專線，鼓勵民眾主動檢舉，並建立獎勵機制。	法務部 內政部 海巡署		95年12月

策略	重點工作	具體措施	主辦機關	協辦機關	最新辦理情形
			勞委會		
	七、針對加害人從重求刑，彰顯犯行之惡性	1、製作人口販運相關法令彙編，便於檢察官援引適當起訴法條。	法務部		95年12月
		2、研究人口販運態樣，適時檢討相關刑罰規定是否適當。	法務部	內政部 海巡署	96年3月
		3、針對具體案件，從重具體求刑。	法務部		經常辦理
	八、強化偵辦跨國洗錢之機制，降低人口販賣誘因	1、檢討修正洗錢防制法。	法務部	內政部 金管會	95年12月
		2、加強國際合作，並與各國交換情資，適時查扣洗錢犯罪所得。	法務部 內政部	金管會	經常辦理

資料來源：我國防制人口販運行動計畫。

防制人口販運行動計畫之最大特色，係認為人口販運是一種嚴重侵害人權之犯罪行為，對於人口販運被害人身心造成嚴重之傷害。故我國相當重視對於人口販運被害人之保護及協助，充滿人權思想，這是值得肯定及讚賞之作法。但該計畫尚未具有法律位階之效力，仍缺乏法律上之授權與基礎。如能將「給予被害人合法停、居留資格」²¹之機制，明定於入出國及移民法之中，則當屬更佳之作法。亦即，將上述「給予被害人合法停、居留資格」之機制，明定於入出國及移民法之中，則被害人之權利，將會獲得更進一步之實質性保障。²²以下就該計畫有關人口販運之定義、加強保護被害人、預防人口販運案件之發生、積極查緝跨國人口販運犯罪等四面向之法理與相關措施進行探討，此亦可作為我國整體防制人口販運得失之檢討。

一、人口販運之定義

依前述計畫之文義，有關人口販運之定義可分為兩個部分，第一部分是人口販運犯罪行為之定義，第二部分則為人口販運被害人之定義。由於前者爭議性大，後者則主要係依據前者而定（再加上「未滿18歲從

²¹ 有關給予被害人合法停、居留資格部分，請參閱高玉泉、謝立功等人，《我國人口販運與保護受害者法令國內法制化問題之研究》，內政部警政署刑事警察局委託研究報告，台灣終止童妓協會執行，民國93.11.，第94頁。

²² 參見謝立功、柯雨瑞，〈台日兩國人口販運防治對策之比較〉，中央警察大學國境警察學系「國土安全與移民、海巡執法」學術研討會，民國96.6.7.，第64-65頁。

事性交易者，無論其是否出於自願，均視為被害人」)²³，因此本文重點在探討前者。

「人口販運」犯罪行為之定義，係指：「以買賣或質押人口、性剝削、勞力剝削或摘取器官等為目的，而以強暴、脅迫、恐嚇、監控、藥劑、催眠術、詐術、不當債務約束或其他強制方法，組織、招募、運送、轉運、藏匿、媒介、收容國內外人口或使之隱蔽之行為。」分析其要件，應係以「買賣或質押人口」、「性剝削」、「勞力剝削」或「摘取器官」等四者其中之一為目的，使用「強暴」、「脅迫」、「恐嚇」、「監控」、「藥劑」、「催眠術」、「詐術」、「不當債務約束」或「其他」強制之任一方法，達成「組織」、「招募」、「運送」、「轉運」、「藏匿」、「媒介」、「收容」國內外人口或「使國內外人口隱蔽」之任一行為。

其中較具爭議或值得進一步探討者為：

- (一) 「性剝削」、「勞力剝削」之「剝削」所指為何？「不當債務約束」如何構成？以上若無清楚定義，「人口販運」之範圍將無從確定。
- (二) 將「買賣或質押人口」列為「目的」妥適否？應該是「方法」？或應該屬「行為」？
- (三) 「故意隱瞞重要資訊」、「扣留重要文件」（如護照、旅行文件或辦理停居留等證件）是否應列為「方法」？
- (四) 為與國際接軌「濫用脆弱境況」²⁴、或類似「利用他人身處異鄉無助之處境者」是否應列為「方法」？

二、加強保護被害人

對人口販運被害人之保護，係當前國際間極為重視之關鍵議題。為

²³ 若為強調充分保護被害人亦兼顧罪刑法定精神，可將「人口販運行為」與「人口販運被害人」之「人口販運」採不同標準，亦即處罰「人口販運行為」之範圍從嚴認定，保護「人口販運被害人」從寬認定。

²⁴ 根據 2000 年聯合國所通過「打擊跨國有組織犯罪公約」（U.N. Convention Against Transnational Organized Crime）附錄二「預防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」〈Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children〉第 3 條規定：

- (a) “人口販運”係指為剝削目的而通過暴力威脅或使用暴力手段，或通過其他形式的脅迫，通過誘拐、欺詐、欺騙、濫用權力或濫用脆弱境況，或通過授受酬金或利益取得對另一人有控制權的某人的同意等手段招募、運送、轉移、窩藏或接收人員。剝削應至少包括利用他人賣淫進行剝削或其他形式的性剝削、強迫勞動或服務、奴役或類似奴役的做法、勞役或切除器官；
- (b) 如果已使用本條(a)項所述任何手段，則人口販運活動被害人對(a)項所述的預謀進行的剝削所表示的同意並不相干；
- (c) 為剝削目的而招募、運送、轉移、窩藏或接收兒童，即使並不涉及本條(a)項所述任何手段，也應視為“人口販運”；
- (d) 兒童係指任何 18 歲以下者。」

落實主動積極鑑別人口販運被害人之措施，行政院防制人口販運協調會報分別於 2007 年 3 月、5 月在第 1 次、第 2 次會議通過「人口販運被害人鑑別原則」及「人口販運案件處理流程」。依該鑑別原則規定，應注意下列情形，綜合判斷是否為人口販運之被害人：未滿 18 歲之兒童及少年；非出於自願被運送或轉運；運送或轉運之過程，其行動自由受限制，或受強暴、脅迫、恐嚇、傷害、性侵害等之虐待，或無法任意與他人通訊；運送或轉運至目的地後，其行動自由受限制、或受強暴、脅迫、恐嚇、傷害、性侵害等之虐待，或無法任意與他人通訊；其證明身分之文件遭扣留；運送或轉運至目的地後，從事工作所得遭剋扣，或其所得顯不相當；運送或轉運至目的地後，從事工作項目與之前所知悉之工作項目明顯不符，或未經其同意任意更換工作項目；其他情事足認其為人口販運之被害人（第 3 點）。如判斷是否為被害人有疑義者，司法警察人員應與檢察官研商（第 5 點）。該鑑別原則亦要求詢問時，必要時應有通譯人員、社工人員在場協助（第 4 點）。注意於移送過程與其他共犯區隔，確保其人身安全（第 6 點）。經判斷為人口販運被害人後，司法警察機關應立即連繫社政、勞政或衛政機關，以便安排合適之安置處所（第 7 點）。以上原則之規定，可謂對被害人有相當週延之保護，至於在執行面則仍待觀察。

而在將被害人安全送返原籍國（地）部分，由於我國外交處境，聯繫被害人原籍國（地）之政府機關，儘速將被害人安全送返，恐僅能稱之為原則，遇有個案發生時，專案委請民間團體或非政府組織協助聯繫將被害人安全送返，似乎較為可行，惟相關機制宜速建立。若有事實足認被害人返國將遭受生命、身體之危害者，得暫緩將其送返原籍國（地），但為避免浮濫應先訂定認定標準與相關審核機制，此亦可透過非政府組織協助。

三、預防人口販運案件之發生

為加強全體國民對人口販運議題之認識與瞭解，應將防制人口販運之意義與人權理念進行全方位宣導，無論學校教育、社會教育均應納入防制人口販運之內容，使得對人的尊重（包括對外來人口的基本人權）內化於每位國民的心中。

提升面談人員之能力，及時在境外或國境線上發現疑似人口販運案件。若干符合婚姻移民之外貌，實際上確係遭威脅利誘販運來台者，必須強化與相關國家之警察或移民機關，甚至非政府組織之聯繫，以收預防之效。

而現行外籍勞工政策與制度必須全面檢討，例如：藍領外籍勞工轉

換雇主之政策，宜修正相關法令規定；現行外籍勞工直接聘僱流程過於繁複，影響雇主採行直接聘僱方式引進外勞之意願，宜簡化相關作業。目前規劃以家庭類雇主重新招募同一外勞為對象，預計設置「直接聘僱聯合服務中心」，以快速受理雇主聘僱外勞相關文書驗證及提供諮詢服務功能，以避免仲介之剝削，進而保障雙方之權益。

另雖然受限於我國外交之困境，積極爭取參與有關反人口販運之國際組織及相關計畫與活動，加強國際合作仍有其必要性與重要性。我國應積極尋求與被害人來源國（地）（例如中國大陸、越南或泰國等東南亞國家）簽署司法互助之協定（或備忘錄），政府應支持並資助非政府組織前往上述被害人來源國（地），與當地相關機關或組織進行交流，或參與國際相關組織之活動。

四、積極查緝跨國人口販運犯罪

提高人口販運案件之績效比重，應係鼓勵司法警察機關積極偵辦之關鍵。各地方法院檢察署應指派專責或專組檢察官負責指揮偵辦人口販運案件，以有效整合各司法警察機關執法力量，若能透過建立協調聯繫機制，將更能發揮查緝跨國人口販運犯罪之整體能量。

由於近來始特別重視查緝人口販運案件，為提升執法人員之辦案能力，宜針對專責辦理人口販運案件人員，實施案例研討、查緝經驗傳承等專業訓練。若能善用民間資源，結合非政府組織與其建立夥伴關係，將可達開發新案源與協助案件偵辦之效。

而為強化偵辦跨國洗錢之機制，降低人口販賣誘因，應加強國際合作，並與各國交換人口販運涉及洗錢之情資，適時查扣洗錢犯罪所得。

此外，建立遭受奴隸式虐待的報案管道還不夠，政府必須採取更主動作法，發現這類罪行和受害者，並提供受害者明確的法律和經濟獎勵措施，鼓勵他們挺身而出，跟相關部門合作調查和法辦犯罪分子。政府應進一步展現解決人口販運問題的政治意願，打擊販運活動，保護販運的受害者。²⁵

伍、建議一代結論

聯合國《打擊跨國有組織犯罪公約》及其附錄二《關於預防、禁止和懲治

²⁵ 此係美國國務院人口販運問題資深協調官馬克·泰勒（Mark Taylor）之看法。Available：<http://www.voafanti.com/gate/big5/www.voanews.com/chinese/archive/2007-07/w2007-07-09-voa26.cfm?CFID=151033969&CFTOKEN=13107782>（2007.11.18.）

販運人口特別是婦女和兒童行為的議定書》為防制人口販運活動之國際公約，台灣雖非締約國，但基於遵守國際法規範、善盡國際社會責任之傳統，我國防制人口販運之作法必須與國際接軌。依據聯合國相關資料顯示，亞洲為受害人之主要來源地區，受害人通常從低收入國家流入中等收入國家，或者從任何這些國家流入高收入國家。鑒於販運以及組織販運活動網絡之複雜性，聯合國正在嘗試採取若干政策性對策。反販運措施若要取得實效，就應多管齊下，包括預防、調查、起訴和保護受害人等要件。就預防工作而言，向移徙者招聘公司頒發執照的國家的當局已開始進行突檢，查核這些公司的作法。針對潛在受害人的宣傳活動十分普遍。一些國家正在設法制止那些讓未成年人陷於極易受到傷害的處境的活動，例如非正式收養兒童。在起訴販運者方面，各國當局正在根據情報，採取先制性調查。正在不斷擴大國際合作，發現並打擊複雜的跨國販運網絡。一些國家政府給予受害人暫時或永久居留許可，給予他們反省期，以恢復健康、評估形勢並決定是否願意向調查和起訴罪犯工作提供合作。各國政府還經常在民間社會組織的協助下，向受害人的康復提供協助。²⁶

我國為有效防制人口販運活動，以 3P 政策為主軸，訂定「防制人口販運行動計畫」，並展開防制人口販運相關之措施。前揭計畫均揭示應重視人口販運被害人之個人尊嚴及保護其人身及財產。此外，於上述計畫中，均引述「聯合國打擊跨國有組織犯罪公約關於預防、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」有關人口販運之定義及其核心精神，並適切地將上述議定書之相關規定，轉化為內國法制。就我國而論，台灣雖非聯合國之會員國，但一直積極遵守上開「聯合國打擊跨國有組織犯罪公約關於預防、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」之規定，並努力將此議定書之內容及精神，轉化為本國法制，政府相關部門及民間團體有關此一方面之投入及努力，是相當值得加以肯定之作法。

在建議部分，本文提出以下之建言：

- 一、聯合國《關於預防、禁止和懲治販運人口特別是婦女和兒童行為的議定書》第 3 條所涉及人口販運之定義、第 5 條刑事定罪、第 6 條對人口販運活動被害人之幫助和保護、第 7 條賦予人口販運活動被害人臨時或永久居留之法律權利、第 8 條人口販運活動被害人之遣返、第 9 條預防販運人口政策、第 10 條資訊交換和培訓、第 12 條旅行文件安全化與有效管制等等，我國政府似有必要將這些國際公約之規定轉化為本國法制及政策，俾利有效防制人口販運活動，並保障婦女及兒童之人身自由及安全。
- 二、對於我國是否制定一部防制人口販運之專法部分，本文持肯定之見解。按美國之立法模式，係於 2000 年制定「保護人口販運被害人法」(Trafficking

²⁶ 參見 2006.5.18.聯合國秘書長「國際移徙與發展」報告 (A/60/871) 有關「打擊人口販運」部分，第 66-67 頁。

Victims Protection Act of 2000，簡稱為TVPA)，其後在 2003、2005、2007 年為提供經費預算、強化配套法令均有相關之修正，即「保護人口販運被害人再授權法」(Trafficking Victims Protection Reauthorization Act，簡稱為TVPRA)。該法係採前稱之 3P 政策，即預防人口販運由境外著手，以中央及地方的力量保護被害人並重建其生活，以嚴厲之聯邦刑罰起訴人口販運者²⁷。我國若制定類似之專法，其優點在於經由此一專法，可將預防、保護、懲罰及相關規範合於一法，即為將 3P 政策整合於「防制人口販運法」之中，以凸顯議題，有效執行²⁸。因此本文贊同採取制定專法之模式，以提升我國打擊人口販運犯罪之能量與力道²⁹。若制定專法之模式暫未能通過，則宜先修正相關法規。例如於入出國及移民法中，增訂防制人口販運之專章條文。

- 三、從寬認定人口販運被害人，並建立相關部門橫向聯繫機制。與查緝人口販運相關之司法（警察）機關，無論是移民署、警政署、海巡署、調查局或檢察署，在處理人口販運案件時，為達到充分保障人權、保護被害人之目標，對人口販運被害人之鑑別宜先從寬認定，若事後發現不是被害人仍可由安置處所轉換至收容處所。另經常有機會接觸人口販運被害人之中央或地方勞政、社政、醫療衛生等相關單位，也應建立與司法警察機關間的及時相互通報標準作業程序，甚至協調相關非政府組織共同配合通報，以形成綿密的防制人口販運網絡。
- 四、檢討外籍勞工政策，外籍勞工是否完全依照國民待遇原則或可再商榷，但外勞絕不應該是奴隸，遭質疑為勞力剝削行為之收取高額仲介費、限制行動自由、巧立名目剋扣工資、勞動契約之內容等，皆必須再檢視其實質合法性與正當性，而家事勞動者亦應修正相關法令加以保護。另勞委會應會同外交部、內政部等相關部會與外勞來源國儘速協商解決上述問題，而協助雇主直接聘僱外勞也應儘速完成。
- 五、在國際合作之開展方面，我國政府似可與人口販運被害者之來源國，包括中國大陸、泰國、柬埔寨、越南及印尼等政府，積極展開對話，期能與上述國家簽定迅速將人口販運被害者遣返其母國之協議。在刑事司法互助部分，我國似可積極地與外國相關之執法調查或偵查機關，進行刑

²⁷ TVPA之三大目標為：Prevent human trafficking overseas；Protect victims and help them rebuild their lives in the U.S. with Federal and state support；Prosecute traffickers of persons under stiff Federal penalties. Available：http://www.acf.hhs.gov/trafficking/about/TVPA_2000.html（2007.11.18.）

²⁸ 參見王清峰，〈人口販運議題之法律及政策初探〉，天主教善牧基金會人口販運防治座談會論文集，民國 96.5.22，第 122 頁。王清峰律師認為我國有必要建構一套防制人口販運專法。

²⁹ 高玉泉、謝立功等人，〈我國人口販運與保護受害者法令國內法制化問題之研究〉，內政部警政署刑事警察局委託研究報告，台灣終止童妓協會執行，民國 93.11，第 91 頁。在該委託研究報告中，高玉泉及謝立功等人贊同訂定專法。

事司法互助，此包括：交換人口販運之情資³⁰、查扣洗錢犯罪之所得、引渡等。再者，政府與民間團體似可多參與相關國際人口販運防制之會議，並與國際移民組織(International Organization of Migration)³¹等相關組織，建立適切之聯繫與溝通管道，引進國際間防制人口販運之先進觀念、措施與作法。³²

六、政府與民間（非政府組織）的積極合作、有效分工。屬公權力的行使及具有強制性者，由政府規劃、執行；屬服務性、照顧性、教育性、宣導性者交由民間辦理，以提升績效。³³

七、加強執法人員教育訓練，向全民進行防制人口販運之宣導。目前許多第一線工作人員並不瞭解何謂「性剝削」？何謂「勞力剝削」？各單位若認知不同，執法標準不一，恐引發諸多後遺症。因此必須加強教育訓練，將前述諸多原非我國法律常見之用語明確定義並舉例說明，否則基層將無所適從。同時應向全民宣導防制人口販運之正確觀念，尤其在勞力剝削此一較新之議題上，有些國人有時尚不知自己行為已違法（例如家庭幫傭遭受雇主近似奴隸之對待，雇主卻自以為是提供工作機會的恩人，當然有時雙方皆不知已構成人口販運），在執法人力不足，又不知違法、無罪惡感前提下，人口販運恐難以斷絕。為提昇台灣之人權立國形象，強化教育訓練與宣導實乃當務之急。

³⁰ 由於人口販運多為相當隱密性之跨國犯罪活動，若能獲得國外犯罪情資，將使防制人口販運工作達到事半功倍之效果。因此應加強與外國執法機關之聯繫，並積極推展情報之交換。例如，與外國相關執法機關建構一套關於偽變造及遺失護照等旅行證件之情資共享機制，將可於國境線上及時查獲「形式合法實質非法」之人口販運案件。

³¹ 該組織結合民間與政府針對有移民企圖的人進行有關安全移民的教育，發展訓練方案協助跨國的移民勞工，也訓練大使館的工作人員如何協助求助者。對於沒有遣返與安置計畫的國家，也可循個案處理模式協助。參見李麗芬、袁志君，〈2005年參訪美國防制人口販運工作重要學習課題〉台灣終止童妓協會報告，第33頁。

³² 參見謝立功，〈國際人口販運〉，天主教善牧基金會人口販運防治座談會論文集，民國96.5.22，第22頁。

³³ 參見王清峰，〈人口販運議題之法律及政策初探〉，天主教善牧基金會人口販運防治座談會論文集，

參考書目

2000 年美國人口販賣受害者保護法。

《2006 年人口販運報告》。

《2007 年人口販運報告》。

2006.5.18.聯合國秘書長「國際移徙與發展」報告 (A/60/871) 有關「打擊人口販運」部分。

王清峰，〈人口販運議題之法律及政策初探〉，天主教善牧基金會人口販運防治座談會論文集，民國 96.5.22.，第 122-123 頁。

李麗芬、袁志君，〈2005 年參訪美國防制人口販運工作重要學習課題〉台灣終止童妓協會報告，第 33 頁。

高玉泉、謝立功等人，《我國人口販運與保護受害者法令國內法制化問題之研究》，內政部警政署刑事警察局委託研究報告，台灣終止童妓協會執行，民國 93.11.，第 91、94 頁。

黃怡君，〈人口販運被害人之法律需求〉，天主教善牧基金會人口販運防治座談會論文集，民國 96.5.22.，第 70-74 頁。

謝立功、柯雨瑞，〈台日兩國人口販運防治對策之比較〉，中央警察大學國境警察學系「國土安全與移民、海巡執法」學術研討會，民國 96.6.7.，第 64-65 頁。

謝立功，〈國際人口販運〉，天主教善牧基金會人口販運防治座談會論文集，民國 96.5.22.，第 22 頁。