

## 出國報告

(出國類別：開會 研究  
進修 其它： )

## 參加「自由聯盟(Freedom Network) 2018 年會」活動

服務機關：內政部移民署

姓名職稱：視察藍紹譽、秘書洪聖竣

派赴國家：美國

出國期間：107 年 4 月 1 日至 4 月 10 日

報告日期：107 年 7 月 1 日

## 摘要

第 16 屆美國自由聯盟年會於科羅拉多州丹佛市舉行，該會議係每年定期舉辦，由美國各州參與防制人口販運實務經驗的第一線司法警察機關、檢察官、法官、衛政、社政、勞政、住宅政策機關、民間團體、律師及專家學者等共同與會。本次行程主要參加該聯盟為期 2 天的固定年會，會中學習美國防制人口販運作為，並利用時機說明我國防制人口販運成效，建構未來合作關係。另邀約合適之與會成員，參加我國「2018 年防制人口販運國際工作坊」。

## 目次

壹、目的.....	P4
貳、經過.....	P5~13
參、心得與建議.....	--P14~15
肆、結語.....	P15~16
伍、附件.....	P17

## 壹、目的

- 一、學習美國以被害人為中心的防制人口販運策略。
- 二、了解美國非政府組織與政府部門在防制人口販運工作的團隊合作模式進行案件偵辦。
- 三、拜會美國防制人口販運組織，尋求未來合作關係。
- 四、邀約適當與會成員，來臺參加「2018 年防制人口販運國際工作坊」，擴展夥伴關係。

## 貳、經過

### 一、前言

此次行程奉核公假時間為 107 年 4 月 2 日至 8 日，因無直飛會議地點丹佛市之故。於 1 日(週日)先行飛往洛杉磯，與亦奉命共同與會之本署駐洛杉磯移民秘書洪聖竣會合。經過調整時差後，於 4 月 3 日上午從洛杉磯搭乘美國國內航空 Frontier 班機 2 個半小時航程飛往丹佛市。因時區不同之故(丹佛市屬山脈時區，比洛杉磯之太平洋時區快 1 小時)，從丹佛國際機場再搭乘約 1 小時的捷運與接駁車抵達會議所在之凱悅飯店時已近當地時間下午 5 時。丹佛國際機場捷運車站採開放式設計，並無人工售票口或入口閘門，僅於月台上設有 2 臺使用信用卡購票之機器，捷運車上有查票員 1 名驗票，倒不失是節省人力物力或是管理經費之好方法。

### 二、會議情形

#### (一)4 月 4 日

1. 第 1 日上午由自由聯盟執行長 Jean Bruggeman 致歡迎詞，並介紹與會貴賓，在場約 300 位與會人員。原安排擔任主講人之 2 屆普立茲獎（2000 年及 2016 年）得主記者，同時是史丹福大學和普林斯頓大學榮譽教授 Martha Mendoza 到場演講，渠因故不克與會，由執行長 Jean 發表演講。Jean 表示，2017 年有色人種、同志團體、移民者和婦女遭受迫害，政府政策逐漸侵害這些弱勢族群醫療照顧、教育、居住、工作和安全需求等權利，人口販運被害人正為存活而戰，但是他們的恐懼卻逐日增加。性剝削在美國已得到大眾及執法單位等各方面重視，惟勞力剝削卻是執行單位忽視的一部分，包括貧弱勞工保護、移民政策和貧弱子女權益等，各單位應共同正視。

2. 第 1 場討論會選擇「從高處的觀點-聯邦政府防制人口販運的努力」題目，主要是相關聯邦政府機關說明 2018 年策略及重點工作，分述如下：

(1) 美國健康及人類服務部(The Department of Health and Human Services) 所屬之兒童與家庭署(The Administration of Children and Families) 人口販運辦公室 (Office on Trafficking in Persons, 簡稱 OTIP) 處長 Katherine Chon 表示，今年有美金(以下同)2,300 多萬元經費用在防制人口販運，比去年多了 5 百萬元，著重在對於社工人員及健康照顧人員之教育訓練、協助受補助團體提升效率及提升資料庫資源分享等項目。

(2) 美國監督及打擊人口販運辦公室 (Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, 簡稱 JTIP) 官員 Laura Rundlet 提到加強與跨域機關合作、數據的研究與分析及供應鏈的防制人口販運是 2018 年的重點工作。其中與跨域機關的合作則提到前總統歐巴馬在 2015 年成立的美國人口販運諮詢委員會 (US Advisory Council on Human Trafficking, 共有 9 位諮詢委員，均曾為人口販運被害人，任期為 2 年，由總統任命，主要職責是檢視政府的防制人口販運政策作為，並提出建議。) 今年 3 月新就任的委員有 6 位是續任者，3 位則是新任。

(3) 法務部犯罪被害人辦公室 (Office for Victims of Crime, 簡稱 OVC) 處長 Darlene Hutchinson 表示去年全國約有 8,000 人口販運被害人，今年該辦公室預算從去年的 4,500 萬元提高到今年的 7,700 萬元，是美國對補助被害人保護工作團體編列經費最多的聯邦機關，如何把經費落實運用在被害人保護及同時提升質與量是一大挑戰。另今年將辦理司法人員圓桌論壇的教育訓練，以提高發現人口販運案件及鑑別被害人的機率。今年預計有 45 人投入提供被害人的法律服務事宜。

- (4)法務部人口販運起訴小組(Human Trafficking Prosecution Unit, 簡稱 HTPU)組長 Hilary Axam 表示該辦公室主要是偵查跨國性之重大人口販運犯罪案件，與移民局及外交安全局合作是非常重要的，將持續以被害人為中心(Victim-Center)及創傷認知(Trauma-Informed)的理念打擊人口販運。
- (5)移民及海關執法局(Immigration and Customs Enforcement, 簡稱 ICE)主管 Carlos Ortiz 表示，美國國內有 26 個辦公室，海外有 40 個據點，查緝人口販運案件主要是以被害人為中心的偵查措施，尋求與 Outreach(外展，主要指民間力量，如 Uber 駕駛等)、Non-Federal(非聯邦機關，指州級及地方機關)和 Global(指海外)等 3 方面合作，共同防制人口販運。
- (6)住宅及都市發展部(Department of Housing and Urban Development, 簡稱 HUD)資深官員 Lisa Coffman 表示，她負責無家可歸人口販運被害人之安置工作，從 2016 年起無家可歸之流浪人口即逐年增加，很多流入人口販運的犯罪網絡中，今年主要工作重點是提供無家可歸者之安置處所，還有針對年青族群居住需要的計畫執行。另外就是執行從 OVC 獲得 1,300 萬元補助的針對無家可歸之人口販運被害人居住需求的計畫。
- (7)外交安全局(Diplomatic Security Service, 簡稱 DSS)官員 John Freeman 表示，DSS 是一執法機關，編制約有 2,000 人，在全球 185 個城市設有據點，主要職責是外交人員的安全維護工作，另如有跨國性人口販運案件，透過該局簽證資料庫的分析等，亦可以查處，以往與自由聯盟組織也有合作的經驗。
3. 洪秘書則參加「聲援經歷警察執法不當行為之疑似人口販運被害人」：本課程由紐約市之法扶團體成員講述其實務工作所遇到之紐約警察不當對待情形，主要針對族群為異性戀移民女性及有色人種的變性女性，講述者指出紐約市警局掃黃小組於同性戀團體社

區施以不當之釣魚偵查，或無故逮捕街頭疑似從事性工作之特定族群，將性工作有罪化導致販運被害人無從揭露遭販運及警察不當對待情形；主講人也指出曾經有移民及海關執法局（ICE）幹員前往紐約人口販運調停法庭欲拘留當事人之情形，最後提出如何協助販運被害人通報警察不當對待或人口販運情形之建議。

4. 下午第 1 場次選擇「無用科學=無用政策：資料蒐集的挑戰」，係以科羅拉多州為例：科羅拉多大學社會學教授 Catherine Bowman, Claude d'estree, Amanda Finger 及 Alexandra lutnick 等發表演講，要旨如下：科羅拉多州為防制人口販運，立法強制須建立數據資料，會經過 3 個步驟，即設計(含定義)、蒐集及分析。然而僅來自於政府部門的數據，並無私部門的數據，造成有落差情形，比如說警方認為性剝削的案件比較多，而 NGO 組織卻認為勞力剝削案件比較多。防制策略 4P 中夥伴關係說來容易，但在資料分享這一部分，執行起來卻是困難的。另一方面，政治的因素也會影響數據的正確性。科羅拉多州人口販運委員會(31 位來自司法警察機關、檢察官、一般行政機關、非政府組織之健康保健及社工人員、城、鄉社區、學術界、理念組織及被害人等所組成)從以下幾方面逐步建立資料庫的正確性：混合式的方法(如透過線上問卷調查及對檢察官的深度訪談)、多樣性的資料來源及以州政府高度建立資料庫等。

5. 洪秘書參加下午第 1 場次「瞭解在販運案件調查或起訴中之免責行為」：「人口販運被害人保護法案」(TVPA)基本上未規定任何關於被害人免責權利之規定，基本上必須個案處理，社工實務經驗指出，免責協商運作上大部分取決於社工或法扶機構與警察間之關係，若雙方關係良好則可能視案件情形在案件被移送檢察官之前協商，但若雙方關係不睦則可能無從協商，有些案件協商可能會使被害人暴露於遭報復或不利之處境，所以實務上必須視每件個案情形決定是否協商免責，社工或法扶人員會與當事人充分溝通

並瞭解其意願，在協商進行方面多數社工採取以 EMAIL 與警察聯繫，儘量先以當事人不出面之方式保護當事人。

6. 下午第 2 場次選擇「美國遭販運海上漁工奴役情形」主題，為一案例介紹，並請被害人現身說法如下：

(1) 2009 年 8 月時底 2 名原告印尼籍漁工先付了 372 美元仲介費，與印尼雅加達仲介公司後簽契約述明第 1 年薪資 300 元，第 2 年 350 元，每 1 噸漁獲量獲得 10 元獎金，簽約後仲介又要求簽第 2 份契約表示，如果沒有做滿 2 年，會有 1,064 元罰金，漁工表示前在日本工作時並未簽這種合約，後因已付仲介費了，就受迫簽第 2 份約。

(2) 原告等在美屬薩摩亞島港口一艘破漁船上與其他 6 人住了 4 天，每天只供餐 1 次，原告必須向其他漁船討魚吃，後來原告們與其他船員共 12 人上了要出海作業的船，原告知道這船的大小不足以容納 12 人，因過度擁擠的關係，原告必須在甲板上過夜，又因只蓋了一張塑膠被，無法抵禦寒冷的海風及衝進船上的海水以致生病，後來仲介公司違反原契約規定將原告轉至另一艘越裔美籍船長的船工作，一天超過 20 小時，護照及船員證等證件遭船長扣留。原告在船上工作 8 個多月，曾靠岸 5 次。越籍船長多次辱罵原告，原告心生恐懼曾表示不想工作，船長告知須賠償 6,000 元，船長知道原告無法負擔，並不斷告知原告，若不努力捕魚，將被解僱並自行負擔回國旅費。又船長提供的保護裝備，如雨靴、防水褲及手套等非常老舊，還有破洞及撕裂處，要用新的裝備須付費向船長購買：另大小便及洗澡都在甲板上，也沒有遮蔽處，對是回教徒的印尼漁工來說覺得很不自在。

(3) 後來在一次的靠岸後，船長的 3 名親戚也上船工作，裝備明顯比原告還新。這些親戚也加入虐待行列，用腳踢叫醒原告開始工作等，船長在場也不制止，形同默許。1 年來的補漁過程中身體多處受傷，

包括被漁鉤和漁網割傷等，船長都不予處理。船長雖然有付薪水給原告，但並未付當初約定的每補 1 噸漁獲，獲得 10 元獎金，共有 500 元獎金。原告多次致電至印尼仲介公司請求協助未果，英文溝通能力不足，在求助無門情形下，於 2010 年底於舊金山靠岸，船長回聖荷西家，其在船上親戚酒醉時，取回護照及船員證等證件後逃離報案。

(4) 本案經本主題主持人，亦是舊金山法律扶助中心義務律師 Cindy Liou 協助提起民事訴訟，於 2017 年勝訴獲得賠償(金額不便透露)，刑事部分被告則並未獲罪。2 名印尼籍被害人當場現身說法，其勇敢舉措獲得在場約 70 名與會人員的掌聲。Cindy 並提出漁工相關權益說明，概要如下：

- A. 一週工時不超過 40 小時，超過 40 小時部分，時薪則為 1.5 倍。
- B. 24 小時內需最少有連續 10 小時休息時間或者無法連續的話，不得超過 2 段不得休息區間和 7 天內有 77 小時的休息。
- C. 漁工受傷時有得到醫療關照的權利(詳如附件英文說明)。

7. 洪秘書下午第 2 場次「日薪 1 元：移民收容和勞動販運」：本場次探討美國移民收容制度，由於 ICE 遍布全國之許多收容中心皆外包給私人公司運作，收容中心儼然已是一筆龐大的生意，講者指出其中一家公司，股票現值在川普上任後飆漲了 100%；由於收容中心非監獄受收容人亦非罪犯，收容中心無權要求受收容人勞動，講者指出許多移民收容中心強迫受收容人從事諸如清潔打掃等勞動工作，並只支付每日 1 元之代價，必須獲得如此微薄之工資以購買收容所內之日常必需品，若不從還可能會被單獨監禁。目前全美有涉及 6 所收容中心共 8 件關於移民收容中心勞力剝削之訴訟正進行中，課程重點在於探討收容所外包之合法性及提倡調查收容中心勞力剝削情形。

8. 傍晚則步行約 10 分鐘前往另一會場，參加 Paul and Sheila Wellstone Award 頒獎典禮。本年度獲獎者為 Cindy Liou，為舊金山法律扶助機構 Asian Pacific Islander Legal Outreach 的律師，主要表彰她過去 1 年來對被害人提供的法律服務，特別是上述成功協助印尼籍漁工提出民事訴訟獲得賠償的成功案例。筆者前服務於舊金山期間亦曾與渠有業務上之接觸，渠與先生及小孩一同上臺領獎並發表得獎感言，獲得在臺人員熱烈的掌聲，筆者深感與有榮焉。

## (二)4月5日

1. 筆者與自由聯盟執行長 Bruggeman 討論渠參加我國「2018 年防制人口販運國際工作坊」的可能性。經過筆者介給我國長期結合民間團體與各政府部門資源，協力打擊人口販運，從 2010 年起，人口販運評比每年均獲得最佳的第 1 級，但我們希望能精益求精。2 年前我國政府內政部移民署李組長及前行政院防制人口販運協調會報委員葉毓蘭等 2 人，亦曾一同參加自由聯盟會議。執行長當場並表示樂意與會及發表演講，屆時並會參與討論有關被害人安置保護之議題。

2. 上午第 1 場參加「建立豁免實踐與立法：立法、延展及義務服務的策略」：內布拉斯加州 Creighton University 人口販運研究中心共同主任 Crysta Price 表示，內布拉斯加州、愛達荷州和懷俄明州是全美 50 州僅有的 3 州中人口販運被害人因受迫從事所有犯罪類型行為可以豁免處罰者，免罰規定針對主要是為了性剝削被害人，因多數婦女及未成年少女遭威脅恐嚇利用毒品控制等手法，而不得不從事犯罪行為，不見得是適用於勞力剝削被害人，各州規定也不相同，如喬治亞州和路易斯安那州僅適用於未滿 18 歲者。然豁免相關罰則除有助於司法偵審外，對於被害人生活重建亦有極大幫助。

3. 洪秘書上午第 1 場次參加「敘述有證與無證移居：移民、權利與人口販運間交互作為」，探討美國現階段移民問題，講者指出現今執法單位的移民爭論和回應造成販運被害人法律層面之挑戰，因為被害人被視為罪犯、非法的或可遣返的，本課程主要討論社工人員如何在這種氛圍下提供被害人協助，及如何將移民權利與工作本身做銜接。
4. 下午第 1 場次選擇「人口販運被害人的民事救濟」：人口販運法律中心於 2012 年成立，創辦人兼執行長 Martina Vandenberg 表示，該組織是一數據導向的非政府組織，共有 6 位律師協助被害人提起民事訴訟，2016 年美國聯邦政府起訴 241 件人口販運案件，其中僅有 13 件是屬強迫勞動案件。截至去年止，人口販運聯邦刑事案件中有 93% 是屬性剝削或性販運者。執行長表示，以目前情況看，強迫勞動起訴的數字不太可能提高，而從 2003 年起至 2017 年 10 月止，被害人已提起共 275 件民事訴訟，其中有 238 件（占 93%）是強迫勞動案件。提起民事訴訟可以提高加害人為犯罪負責的機率。275 件民事訴訟案件的被告中，35% 是屬個人，像家事工雇主等；65% 則是屬於組織性質的，如仲介公司等。現場並有一位來自於馬拉威的女性家事工於 2017 年在義務律師的協助下，成功獲得民事訴訟勝訴，並取得上百萬美元的賠償。
5. 洪秘書下午第 1 場次參加「一個勞動販運案例：社工和司法警察合作獲致良好成效」，主要是探討如何了解人口販運被害人狀況，並以聯合小組工作模式為例，講述販運加害僱主 Olga Murra 之勞力剝削案例，Olga 強迫至少 6 名被害人在其自家及公司勞動數十年，其中還包括一對姊妹，姊姊並現身說法，講述其遭 Olga 軟禁、控制、宗教及身體虐待長達 11 年之親身經歷，並探討在販運案件偵查及起訴過程中的有效及非有效合作，討論社工如何以協助被

害人為出發有效地參與偵查起訴過程。實務工作者指出，目前申請被害人 T 簽證之過程較以往冗長，大約須費時 1 年。

6. 下午第 2 場次參加「州級機關打擊勞力剝削和販運」之研討，由 3 位州檢察官講述，要旨如下：德州是美國最大農業土地者，農業工作人口也在前 5 名內，2017 年巴菲特基金會和亞歷桑那州立大學國際領導能力麥肯學院推出 3 年期計畫方案，以防制農業地區之人口販運。德州身為此計畫之領航執行者，並期望能推廣至其他州。

7. 洪秘書下午第 2 場次參加「機密情資提供者和強迫勞動」之研討：本課程點出許多警察所運用之線民通常是有犯罪紀錄或前科之人，也因為此背景讓這些線民容易為警察所剝削，警察為在案件偵查上取得突破，可能利用他們為換取減輕刑責之心態作為強迫其從事危險或非法活動之交換條件，這些利用威脅強迫之手段等同於販運行為，以社工工作者的角度討論防制人口販運社群如何保護這些易受警察剝削之脆弱族群。

三、4 月 6 日下午與洪秘書聖竣一同參訪加州洛杉磯保護被害人 NGO 機構廢除奴役與販運聯盟(Coalition to Abolish Slavery and Trafficking, 簡稱 CAST)主任 Carolyn Lumpkin。CAST 是美國安置保護人口販運被害人最大機構，於 1998 年成立，提供被害人 24 小時熱線服務電話、法律諮詢服務、技術訓練、庇護所居住及建立被害人領導能力等。2004 年建立全美第一家專門安置人口販運被害人的庇護所。在 2014 年曾受前美國總統歐巴馬頒獎表揚，是第一個獲獎的人販運被害人保護 NGO 組織。

四、議程(如附件二)

## 參、心得與建議

- 一、自由聯盟會議與會人員報到時，僅有大會手冊及已事先印妥之個人名牌，簡單紙筆在會場桌上即有，而大會手冊僅包括由開幕致詞稿、議程和每一講題綱要彙集成之 20 頁左右內容，有節能減碳之好處。午餐因採自助式，亦無事先製做餐券，以領取餐盒情形。亦無開閉幕宣示儀式、領取紀念品等之流程，比起我國辦理類似研討會簡單許多。
- 二、美國針對性的防制策略，以易受剝削的弱勢族群，如鄉下農業人口為對象的防制計畫，或許是我們可以學習的，如我國去年性剝削國人被害人最多的青少年等族群。
- 三、NGO 組織人口販運法律中心創辦人兼執行長 Martina 在回應與會提問人的問題時表示，從提起民事訴訟獲得勝訴的策略，可以促使執法機關更努力以加害人獲得應有之刑事處罰，這可能也提供我們從另一角度思考防制作為。
- 四、美國人口販運資料庫相對多樣，非僅來自政府機關的統計，亦有來自 NGO 的，如美國人口販運法律中心(The Human Trafficking Legal Center) 即有全國性的人口販運相關統計資料，可以藉由與政府機關統計資料的交叉比對分析，獲得更符合實際情況的正確數據。
- 五、美國法務部犯罪被害人辦公室負責大部分經費補助 NGO 人口販運被害人安置保護等工作(亦含一般犯罪之被害人)，而我國法務部雖是犯罪被害人保護政策之主管機關(犯罪被害人保護法即為該部之主管法令)，但因內政部移民署主政之人口販運防制法中有對被害人的保護專章規定，似有疊床架屋之情形。我國政府補助 NGO 人口販運被害人之安置保護工作，含委託 NGO 經營管理之庇護所，主要是內政部移民署和勞動部，另性剝削被害人之安置保護工作則又屬地方政府衛政單位之權責，統計分析較為困難。

六、本次會議課程著重於社工及法扶從業人員在人口販運案件上之角色及作為，現場與會者多數為 NGO 團體之律師、社工或法扶機構人員，有少數美國執法人員與會；兩天與會可發現美國社工或法扶團體與執法人員基本上是較為對立的關係，雖有部分合作，但從與會者及主講人之發言可觀察出雙方之間仍存在諸多不信任，社工或法扶之立場在於協助被害人、以被害人之角度出發為其爭取權益，與執法人員之偵查犯罪難免有所衝突，不過這也凸顯出美國基層執法人員在人口販運被害人保護上之認知仍顯缺乏，且究因於美國執法人員傳統上強勢及權重之角色，在關於人口販運案件之執法手段似乎較為粗糙。雖有 TVPA 關於人口販運被害人保護之規定，惟各州關於人口販運之規定及執法見解皆不同（例如很多州仍將未成年性工作者視為罪犯，不視為人口販運被害人），可感覺出人口販運案件在美國仍大量仰賴社工及法扶團體之協助，如同台灣，美國諸多家庭幫傭或家事勞工遭剝削之情形在調查取證上仍有許多挑戰待克服，由於各州幅員遼闊許多城市更是人煙稀少，一旦行動受限則難以對外求援，因此在是類案件之調查取證上格外困難。（洪秘書）

七、洪秘書與與會之法扶團體成員閒聊時，對方提及日前英國「環境正義基金會」（EJF）所公布關於我國遠洋漁船上勞力剝削之影片，10 分鐘的影片著眼我國籍遠洋漁船漁工苛刻的工作環境、受僱主剝削之情形及對我政府未積極管理之指謫，對方對於我國漁船上發生這種情形表示訝異，可見我國遠洋漁船上勞力剝削之情確已受到國際之關注，對我國形象、人權保障及防制人口販運工作之努力已造成傷害，我應予正視。

#### 肆、結語

美國地大物博，人口眾多，又是多元民族及文化的國家，自由民主並講求人權。因移民來源國的多樣及複雜，相對的人口販運問題也複雜，從本次議程中有關同性、收容所內移民勞力剝削及線民勞力剝削等議題即可窺見一二，我國人口販運被害人態樣相對簡單。但美國重視統計資料庫的做法應是我國值得效法的。另政府機關和非政府組織彼此的互動，或許有

對立的情形，但仍見在成熟的民主體制下有互補的良性循環。防制人口販運需要公私部門協力合作，且是無止境的工作。我國雖剛於 6 月 29 日之美國國務院公布之「2018 年人口販運問題報告」獲評為最佳之第 1 級，已連續 9 年有此佳績，但近來美方每年提問我國的家事工及遠洋漁工權益保障作為，進展似乎緩慢，惟有持續加緊結合公私力量及資源，不斷汲取各方經驗，才可能更上層樓。

## 伍、附件

一、漁工權益資料

二、自由聯盟年會議程

三、相關照片