
「外籍勞工人權之保障」研究計畫期末報告

計畫摘要

本計畫之目的，首先在藉由系統性的檢視國內外文獻，參考國際勞工組織(ILO)要求會員國自我檢視核心公約程序，並依據有關之勞動剝削及人口販運的國際勞動標準作為基礎，針對我國外籍勞工保護有關法制及措施現況進行評估。其次，針對我國目前本屬短期雇用措施下的外籍勞工，宜否回應外勞人權團體訴求而准予在台工作期間自由轉換雇主之課題，透過田野訪談與焦點座談等方法，彙整政勞資學意見並提出具體建議。最後，再透過問卷調查方法，以了解外籍勞工對政府辦理的外勞權益保護措施與服務之使用情形，並參酌德國、韓國、新加坡、香港等國家地區之相關保護措施，對於政府未來如何強化外勞工作權益保護措施提出如下具體建議。

針對我國重要勞動法令適用國勞核心公約與人口販運國際法源之評估，家事工作者迄今未受勞動法律之保護，漁工雖屬勞基法之適用範圍，但因工作條件與環境特殊，無法具體落實保護。此外，外籍勞工結社權因現行工會法之限制，仍無法自行組織工會。至於聘僱過程中如何加強監督仲介與雇主間之利益輸送，以及仲介服務費機制之透明與定期檢視，凡此皆為適用國勞公約與打擊人口販運工作之持續挑戰。

建議對於適用國勞公約之修法部分，應針對外籍勞工之結社權、強迫勞動與平等待遇等核心公約加強修法；如工會法對於以移工為成員之工會限制、家事服務法對於家事工作者工作時間、休息、休假等之具體規範、外籍漁工不分境外與境內僱用均應受國內勞動法令之保障以及落實特定職種如漁工與家事工作之勞動檢查。

國勞公約本於不分本國與外籍勞工，均應享有同等待遇之基本原則，無論外籍勞工受僱於本國任何地區或者經濟特區，均應與本國勞工同想基本工資之保障。

最後，為避免外籍勞工因受限於定期契約不得轉換雇主與工作年限，

致使外籍勞工必須完全依賴雇主，容易導致勞動剝削與強迫勞動之人權剝奪，建議應可參照國勞公約對於定期契約以兩年為限及自由就業之原則，令國際修法趨勢亦強調勞工於適當工作期限後應可自由受僱之趨勢，逐步放寬轉換雇主之限制。

關鍵字：人口販運、人權、外籍勞工、國際勞動標準、勞動力短缺。

目錄

表目錄	v
圖目錄	vi
第一章、前言	1
第一節、研究背景	1
第二節、計畫目標、研究方法與限制	7
一、 計劃目標	7
二、 特定名詞與定義	7
三、 研究方法	8
第三節、計畫執行策略及方法	11
一、 文獻分析之系統性作法	11
二、 田野訪談	12
三、 問卷調查	13
四、 專家焦點座談與專案顧問諮詢	14
五、 計畫進度及查核點	14
第二章、外籍勞工人權保障之國際勞動規範與政策框架	16
第一節、國際勞工組織與外籍勞工人權保護	16
第二節、國際勞工公約與其他主要原則性規範	19
一、工作中基本原則與權利宣言以及四項主要領域	19
二、與移民勞工相關之公約	20
三、國際勞工組織移民勞工多邊框架賦予移民勞工以權利為基本途徑的 非約束性原則和指導方針	21
四、國際勞工組織對於移民勞工保護之相關公約、建議書與非拘束性指 導文件表列	22
第三節、聯合國的人權規範	25
一、 世界人權宣言	25
二、 經濟、社會與文化國際公約	25
三、 公民與政治權公約	26
第四節 暫結語	27
第三章、重要國家於外籍勞工人權保護規範與政策措施	28
第一節、德國	28
一、 基本統計	28
二、 外籍勞工政策與規範	29
三、 德國外籍移工政策思維之更新	31
四、 德國防制人口販運與強迫勞動之評估	34
第二節、加拿大	36
一、 基本統計	36

二、 加拿大短期外籍勞工之規劃與管理	36
三、 人口販運與強迫勞動之評估	43
第三節、韓國	44
一、 基本統計	44
二、 韓國外籍勞工聘僱與管理	44
三、 外籍勞工結社與團體協商權利	48
四、 人口販運與強迫勞動之評估	49
第四節、新加坡	50
一、 基本統計	50
二、 家事勞工	50
三、 營造業勞工	52
四、 違反國際勞工核心公約與人口販運報告	52
第五節、香港	55
一、 基本統計	55
二、 香港外勞聘僱與管理	55
三、 相關法律保護	56
四、 外籍勞工結社與團體協商權	57
五、 防制人口販運與強迫勞動評估	58
第六節、中東國家於外籍勞工保護之重要改革	59
第四章、臺灣外籍勞工聘僱與管理的問題面向	62
第一節、前言	62
第二節、循環性外勞政策的利弊得失	63
一、 循環性外籍勞力政策對移工本身有利：	63
二、 循環性外籍勞力政策對雇主有利：	64
三、 是否對來源國政府有利：	64
四、 是否有利於目的地國政府：	65
第三節、外籍家事勞工聘僱之私有化與代理制	66
一、 跨國照顧人力市場之私有與代理制的形成——以越籍家事勞工為 例 66	
二、 跨國照顧人力市場的替代競爭與性別區隔——以越南與印尼勞工為 例 68	
第四節、漁工之權益保障	72
一、 前言	72
二、 外籍漁工之僱用現狀	72
三、 外籍漁工勞動權益保護問題	73
一、 是逃跑還是逃難——外勞逃逸現象觀察	76
二、 外籍勞工逃逸之因素分析	78
三、 逃逸 VS 查緝	85
第五章、我國外籍勞工保護相關主要法律適用國勞核心公約之評估	87

第一節、前言	87
第二節、台灣對於外籍勞工適用法律規範之框架	88
一、 概述	88
二、 勞動基準之適用	88
三、 就業服務法之適用	89
四、 勞動檢查	89
第三節、國際勞工組織重要公約檢視	90
一、 結社自由與集體協商	90
二、 強迫勞動	92
三、 歧視	93
四、 童工勞動	94
五、 工作條件與基本工資	94
六、 移工之相關基準：禁止轉換雇主之約定	97
七、 招募與仲介服務費用之收取	97
八、 建議	99
第四節、防制人口販運與勞動剝削	100
一、 防制人口販運之法律與政策框架	100
二、 法令與政策之檢視	101
三、 建議	103
第六章、勞雇團體對於外籍勞工保護政策與措施之看法：尤以放寬外籍勞工自由 轉換雇主之政策為例	105
第一節、外籍勞工對於勞動保護政策與措施之看法	106
一、 受訪者基本資料分析	106
二、 來台前的訊息透明程度	110
三、 本地政府對外籍受僱者所提供的服務	113
四、 關於工作權益訊息的來源及獲取管道	117
五、 工作權益與基本工資	118
六、 對權益保障政策與措施的看法	122
第二節、雇主對於外籍勞工保護政策與措施之看法	125
一、 受訪單位基本資料	125
二、 關於聘僱與管理外籍勞工的資訊取得管道	127
三、 關於外籍勞工權益規定的意見	127
第三節、外籍勞工自由轉換雇主之議題與觀點	134
一、 自由轉換雇主原則之釐清	134
二、 關於自由轉換雇主之多元觀點	134
第四節、個案分析	138
一、 前言	138
二、 個案描述	138
三、 家庭照顧者的弱勢性與外籍勞工的轉換自由	140

第五節、放寬外籍勞工自由轉換雇主之實施建議.....	142
一、〔原則禁止，例外許可〕應以短期聘僱為原則.....	142
二、放寬轉換雇主之制度應適用各業外籍勞工，但社福類外勞應有配套	
142	
三、於目前原則禁止前提下，放寬因雇主違反勞動契約或勞工自認身心	
無法勝認工作需求之轉換模式 143	
四、放寬外籍勞工自由轉換應強化轉換平台及簡化行政程序之服務	143
五、放寬自由轉換雇主及跨業轉換仍無共識.....	143
六、自由轉換雇主與移工的社會融合應整體思考.....	144
第七章、結論與建議.....	145
第一節、結論.....	145
一、我國外籍勞工權利保障之國際比較.....	145
二、我國重要勞動法令適用國勞核心公約與人口販運國際法源之評估	
147	
三、從多元利益相關角度看外籍勞工人權之保護.....	151
第二節、建議.....	153
一、關於適用國勞核心公約之推動.....	153
二、關於防制人口販運與強迫勞動之政策方向.....	154
三、關於放寬外籍勞工自由轉換雇主之政策方向.....	154
參考資料.....	155
一、外文部分.....	155
二、中文部分.....	156
三、資料庫及網站.....	157
附件一、外籍受雇者工作權益維護意見調查問卷.....	159
附件二、雇主對外籍勞工有關政策、法規及措施的意見調查問卷.....	164
附件三、「外籍勞工人權之保障」研究計畫 外籍勞工問卷統計圖表.....	167
附件四、「外籍勞工人權之保障」研究計畫 雇主問卷統計圖表.....	169
附件五、「外籍勞工人權之保障」文獻討論專家會議題綱.....	175
附件六、「外籍勞工人權之保障」專家文獻檢視工作坊 會議記錄.....	177
附件七、「外籍勞工人權之保障」焦點團體會議記錄.....	188
附件八、「外籍勞工人權之保障」政策討論專家會議題綱(台北、台中場次)....	201
附件九、「外籍勞工人權之保障」政策討論專家會議台北場 會議記錄.....	207
附件十、「外籍勞工人權之保障」政策討論專家會議台中場 會議記錄.....	230
附件十一、「外籍勞工人權之保障」研究計畫期中審查意見 對照表.....	247
附件十二、「外籍勞工人權之保障」研究計畫期末審查意見 對照表.....	250

表目錄

表 1、重要資料庫與網站.....	11
表 2、田野訪談標的與訪談重點.....	12
表 3、問卷訪談標的與樣本數.....	13
表 4、國際勞工組織對於移民勞工保護之相關公約、建議書與非拘束性 指導文件.....	22
表 5、德國之基本統計資料.....	28
表 6、德國近十年的移民與融合政策變革.....	31
表 7、加拿大之基本統計資料.....	36
表 8、韓國之基本統計資料.....	44
表 9、韓國對於外籍勞工的社會保險.....	46
表 10、新加坡之基本統計資料.....	50
表 11、香港之基本統計資料.....	55
表 12、外勞總人數及行蹤不明外勞人數統計表.....	76
表 13、行方不明外勞人數統計表（截至 101 年 6 月 30 日）.....	77
表 14、外籍勞工受訪者性別統計.....	107
表 15、外籍勞工受訪者年齡統計.....	107
表 16、外籍勞工受訪者國別統計.....	107
表 17、外籍勞工受訪者婚姻狀態統計.....	108
表 18、外籍勞工受訪者專業證照統計.....	108
表 19、外籍勞工受訪者工作類別統計.....	108
表 20、外籍勞工受訪者來源統計.....	109
表 21、外籍勞工受訪者平均薪資.....	120
表 22、雇主受訪者職稱統計.....	125
表 23、雇主受訪者聘僱外籍勞工平均人數.....	126
表 24、雇主受訪者產業別統計.....	126
表 25、外籍勞工權利保障之國際比較表.....	145

圖目錄

圖 1、歷年外籍勞工在台人數.....	3
圖 2、本研究章節分配圖.....	6
圖 3、計畫進度及查核點甘特圖.....	15
圖 4、1998 至 2011 年台灣外籍勞工人數變化趨勢.....	69
圖 5、2001-2011 女性外籍勞工人數成長趨勢.....	70
圖 6、2001-2011 男性外籍勞工人數成長趨勢.....	71
圖 7、來台灣之前，您是否知道「工作契約」中的下列訊息.....	110
圖 8、來台灣之前，您有無和仲介公司簽訂一份載明「仲介費項目與金額」的切結書.....	111
圖 9、前述之切結書由誰保管.....	111
圖 10、來台灣之前，您有無和仲介公司簽訂一份「外國人切實了解就業服務法規定切結書」.....	112
圖 11、前一題所指的切結書由誰保管.....	112
圖 12、您在來台灣之前是否有接受過相關的職業訓練？.....	113
圖 13、您認為來台灣之前所接受的職業訓練，是否符合您目前實際工作上的需要？.....	113
圖 14、政府在機場有服務人員，會以您的母語協助您入境通關.....	114
圖 15、.....	114
圖 16、1955 專線.....	115
圖 17、外勞諮詢服務中心.....	115
圖 18、廣播.....	116
圖 19、活動.....	116
圖 20、語言.....	116
圖 21、.....	117
圖 22、.....	117
圖 23、當您想知道工作權益的相關訊息時，您最可能會向誰詢問.....	118
圖 24、在台灣的工作與生活環境，是否跟當初仲介公司所承諾或契約上面所簽訂的內容一樣.....	119
圖 25、.....	119
圖 26、.....	120
圖 27、是否擁有通訊自由.....	120
圖 28、在台工作期間，身上是否持有居留證正本.....	121
圖 29、請問您的雇主有無要求您從事工作契約沒有約定的事.....	122
圖 30、請問您若工作權益受到損害時，您會向誰尋求協助.....	122
圖 31、依台灣的〈工會法〉規定，外國籍勞工可以加入工會。請問您有意願加入嗎.....	123

圖 32、您認為本地政府應該規定在哪些情況下，准許外國籍勞工「轉換雇主」	123
圖 33、假如本地政府修法並規定准許外國籍勞工「有條件的轉換雇主」，您會希望轉換雇主嗎	124
圖 34、請問貴企業一般會使用哪些管道，來獲取外勞聘僱與管理的資訊	127
圖 35、請問貴企業在決定僱用外籍勞工之後，有沒有徵詢過「別人的意見」	127
圖 36、政府規定適用勞基法的行業，外籍勞工應和本國勞工享有相同的基本工資保障，請問您的看法？	128
圖 37、我國已批准聯合國經濟、社會與文化公約，其中第 7 條規定，外籍勞工應和本國勞工享有「同工同酬」的待遇，請問您的看法？	128
圖 38、政府規定適用勞基法的行業，外籍勞工應和本國勞工享有相同的勞工保險與健康保險，請問您的看法？	129
圖 39、政府規定，外籍勞工必須經由雇主申請聘僱許可之後才能工作，並且不得任意轉換雇主，請問您認為這樣的規定適當嗎	130
圖 40、我國批准聯合國經濟、社會與文化公約，其中第 6 條強調人人有自由選擇及接受工作的權利。勞委會目前正研議，在兼顧勞雇雙方權益以及不增加外勞總數的原則下，放寬規定，准許「外勞可以自由轉換雇主」，請問您支持這樣的修法方向嗎？	130
圖 41、您認為政府應該規定，在哪些情況下，准許外國籍勞工「轉換雇主」	131
圖 42、〈就業服務法〉第 57 條 8 款規定，雇主不得扣留外籍勞工的護照、居留證或財物；但是，外籍勞工由於害怕遭遣返，而非自願的簽下由雇主或仲介公司代為保管的同意書。勞委會目前正研議，直接以明文規定，禁止雇主或仲介公司代外籍勞工保管身份證件與財物，請問您支持這樣的修法方向嗎？	131
圖 43、勞委會為降低外籍勞工的高額仲介費負擔，自今年起，不論初次招募或重新招募，雇主可以申請「直接聘僱服務」，不必再透過仲介。請問您知道這項服務嗎？	132
圖 44、〈工會法〉第 4 條規定，外國籍勞工也可以組織或加入工會。請問您支持所聘僱的外籍勞工加入工會嗎？	132
圖 45、假如貴單位的外籍勞工未來組織或加入工會，工會協助其會員入境後的工作與生活上的適應，工會也協助與雇主溝通、爭議調處與離境等手續，請問您支持您所聘僱的外籍勞工加入這類型的工會？	133
圖 46、〈就業保險法〉規定，外籍勞工不能請領失業給付。請問您是否支持現行規定？	133

第一章、前言

第一節、研究背景

21 世紀將會是一個人口跨國遷移 (cross-national migration) 現象持續加劇的世紀。受到全球化所導致不同國家及地區之間貧富差距愈形擴大等因素的影響，並且在推力與拉力的交互作用下，促使許多經濟發展程度較低、資源較匱乏國家的大量勞工，前往海外較富裕的國家及地區追求個人較佳的工作與生活；甚至有一些國家因無力提振國內經濟，卻鼓勵大量的青壯勞動力輸出海外以賺取外匯。由於勞動力的國際性遷移，乃至在目的國提供勞務的過程，涉及龐大的經濟利益，再加上國際間尚未有任何專責國際遷移 (international migration) 之政府間組織，能夠針對國際遷移進行有效的規範，因此跨國遷移仍屬各國政府依個自主權加以治理的國內事務。勞動力遷移與赴海外從事工作過程中是否能夠安全並得到目的國適當的對待，高度賴各國的政治意願以及行政機構的執行力。

聯合國於 2003 年召開國際遷移全球大會 (Global Commission on International Migration, GCIM) 並於 2005 年提出報告(GCIM, 2005)。根據該報告指出，促使勞動力國際遷移的背後驅策力量主要來自於 3D，亦即發展(Development)、人口特徵(Demography)以及民主(Democracy)，而且它已成為全球的主要經社政策議題。該報告強調『世界各國均已瞭解到國際遷移的經濟、社會與文化利益，唯賴有效的措施方能獲得實現，而跨國家遷移所產生的負面結果，更應妥善的處理。』(Tratchman, 2009) 該報告提出六項國家制定國際遷移政策的原則性建議：(1)勞動力跨國遷移應該是一種基於選擇下的決定，而非必要；但兩者之間通常相互影響，並且貧窮常會迫使人們作出遷移的選擇。(2)遷移必須是經由國家規劃之下政策的一環；(3)國家之間應合作共同打擊非法遷移；(4)應致力使移民融合於接受國的社會；(5)遷移者的權利應該予以尊重與強化；(6)應促進國際遷移的治理效益，並使政策間更趨整合 (GCIM, 2005)。儘管論者批評該報告陳意過高，缺乏國際之間的政府具體作為，但無可否認的，國際遷移已成為國際間亟待合作與整合的政策議題 (Newland, 2005)。

尤有甚者，跨國遷移過程所可能產生的高經濟利益，也可能使人口販運不僅成為一項商機，更是誘發人性貪婪的罪惡淵藪。聯合國於 2000 年正式將人口販運視為有組織的跨國犯罪行為，在『聯合國打擊跨國有組織犯罪公約及其議定書』內，前秘書長安南將人口販運視為

最嚴重的人權侵犯現象，尤其是涉及婦女與兒童的強迫勞動及性剝削情事。安南進一步呼籲國際社會透過國際合作，打擊人口販運。

聯合國人口署 (United Nations Population Division, UNPD) 於 2010 年估計全世界居住於非出生地的公民或人民約達 2 億 1 千 4 百萬人。以亞洲區域而言，2000 年因工作而遷移的人口有 2 千 5 百萬人，2010 年估計有 3000 萬人。亞洲的勞動遷移人口約占全世界遷移人數的 29%。全球化經濟分工的結構底下，人口流動頻繁。臺灣基於既有殖民歷史與地理脈絡，所呈現者為多元且活力十足的典型移民社會文化，亦是亞洲地區極為重要的移工接受國。除勞動市場的有限制開放外，通婚亦成為東南亞國籍人士來台工作與定居管道之一。對於渴望於海外獲得就業或發展機會之移工或移民而言，無論係經由仲介服務以取得工作許可，亦或透由婚姻媒合之管道，跨國遷移的過程就是一項未知風險的承擔與挑戰。為了取得目的國有限的工作機會，移工勢必要透過中間人與仲介公司之協助，甚至付出昂貴的經濟代價。尤有甚者，由於獲取目的國資訊之管道只能透由中介管道，因此極可能成為人口販運過程之覬覦標的或受害者。

我國自 1989 決定開放外籍勞工來台工作，於 1991 年正式開放六大行業中 15 職種引進外籍勞工。為使外籍勞動力的管理有適當法源，於 1992 年 5 月制定就業服務法。此後，外籍勞工人數的成長遂與我國經濟成長及家庭照顧需求增加而逐年上升。2011 年 10 月份外籍勞工在台總人數已超過 42 萬 931 人，占國內勞動力之 3.9%，占國內基層勞工（技藝有關工作人員、機械設備操作及勞力工）之 12.5%。有關外籍勞工的引進與人數的持續增加，於國內引起各種正負面不同的觀點。企業為求提升競爭力，往往從降低勞動成本作為主要競爭策略，而針對外籍幫傭與看護工部分，移工關懷團體與自主團體則從維護基本人權觀點倡議家事服務勞工應予立法保障。儘管政府依舊強調外籍勞工為補充性人力，儘管政府提出了十年長照計劃，寄望透過國家長照制度之建立，發展長照產業，降低對外籍移工之依賴，然而台灣對於外籍勞工的對待與保障議題依舊是國際人權組織質疑的焦點，而美國國務院每年所發布的國際人口販運報告也持續關切家事工作者的立法保護。

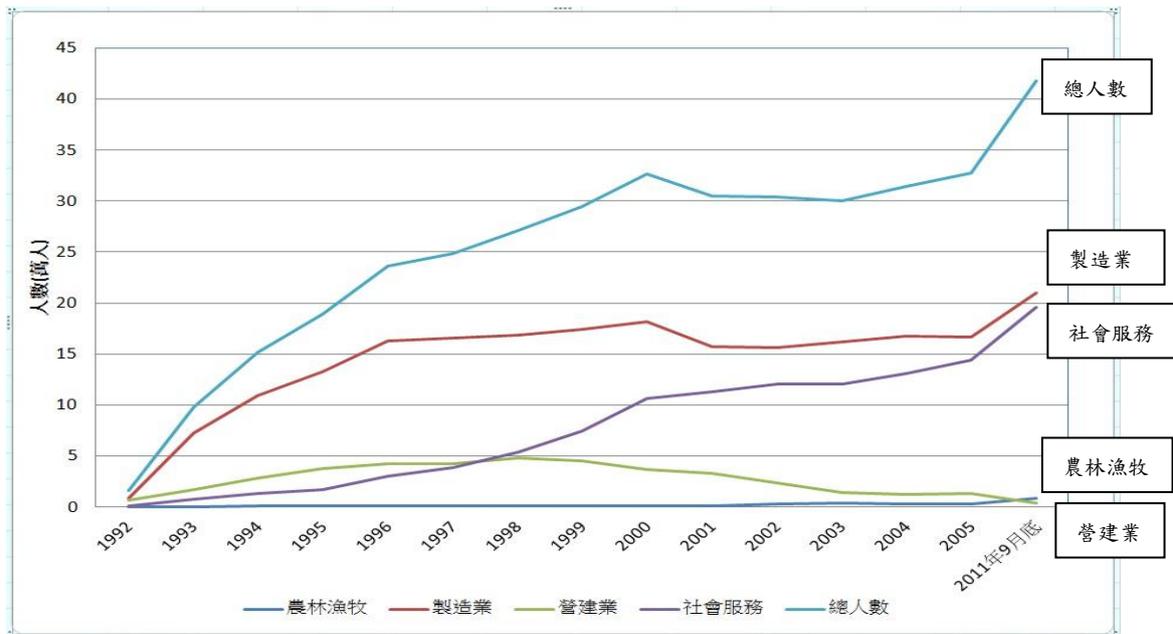


圖 1、歷年外籍勞工在台人數

註：:取自陳志柔與陳柏甫依職訓局外勞在台人數所自製統計圖（TSCpedia, 2011）

我國外籍勞工人數除 2000 年至 2003 年因台灣面臨經濟轉型，許多製造業外移至大陸，導致本國勞工失業壓力提高，政府亦於 2000 年直接停止重大工程的外勞引進，對於當時的營造業形成衝擊(單驥,1998, 陳志柔與陳柏甫,2011)。但反觀社會服務類之外勞則直線上升，近日勞委會更研議將參考年齡與巴氏量表而放寬申請家庭監護工之申請資格，預期外籍家庭監護工數將再創新高。

由於外籍勞工的引進、聘僱、適應乃至返回原居地是非常複雜且充滿危險（與風險）的國際遷移旅程，而移工政策又具有非常高的敏感度，因此必須從多方角度切入，並從遷移的起點（來源國）到目的國（接受國）的相關政策、立法、文化、經濟及發展等面向思考，方能較周全的思維與對策。

事實上，外籍勞工來台就業還涉及工作相關權益之保障如何落實；諸如合約履行、薪資、超時與加班費、休假以及勞資糾紛的有效處理等。因此於制訂外籍勞工政策時，一方面須確保外籍勞工工作基本權，另一方面須衡平經濟與社會發展。然而，全球化競爭趨勢以及亞洲區域內跨國勞動供需的失調，又促使各國必須採取合作策略，才能有效達成政策中立意保護外籍勞工的目標。

尤有甚者，國際勞動力的遷徙因工作訊息的不透明、工作機會的競爭性以及勞動過程因剝削而導致的龐大利潤，因此人力的遷徙會涉

及到強迫勞動與人口販運等最惡劣的人權剝奪。如何能夠於外勞聘僱過程中提出預防與保護措施，而對於勞動剝削與販運人口行為有效遏止並提供受害者保護，則是現代人權保護議題中非常重要的課題。國際勞工組織（以下簡稱國勞組織或ILO）於1998年提出四項工作中的勞動基準與基本原則，強迫勞動就是重要原則之一。此外，ILO亦針對外籍勞工或移工制定公約與建議書，讓會員國於立法與政策作為有適當的參考規範。總而言之，外籍勞工的聘僱、管理與保護涉及政策的多面向與多元利益相關者的權益，又受到跨國勞動遷移、全球經濟分工與國際外交的高度影響。其政策的複雜性必須有賴勞工行政、經濟、外交、內政與衛生等部會共同合作，並非單一部會的努力可以竟全功。本研究期能透過我國外勞人權保障政策與立法的檢視，參酌國勞基準與國際間作為之比較，提出我國的較佳作法與仍待努力之處，並據以提出較具整合性的政策與立法建議，供勞工行政主管機關之參考。

委託單位所提出之需求，應包含以下四大工作面向，分別為：

- 一、 針對我國現行外勞人權保障相關規定、作法與措施，進行資料蒐集與效益分析，提供分析建議與具體可行之作法。
- 二、 比較德國、南韓、新加坡、香港、加拿大等國對於外籍勞工人權保障、行蹤不明問題及人口販運防制等權益保障最新規定、作法及措施，提出我國適用之可行性分析與建議。
- 三、 針對在不妨礙雇主聘僱外籍勞工安定性原則下，研究分析外勞自由轉換雇主制度之可行性，並提供相關建議。
- 四、 針對現行外勞政策及法規與ILO核心公約進行檢視、研究、分析及提供相關建議。

本研究所對應之章節安排如下：

第一章為緒論；分別從研究背景、研究目標及方法以及計劃執行策略加以闡述。首先透過我國引進外籍勞工之現狀描述，歸納國內文獻對於外籍勞工人權保護之觀察。其次則具體說明研究目標，釐清本計畫所使用重要名詞之定義與研究範疇。最後則提出研究途徑與方法，以量性之問卷調查評估外籍勞工在台工作期間所認知之人權保障措施與政策觀點，並以質性之焦點團體與個案分析方式，探討外籍勞工於其工作期間尋求自由轉換雇主之衡平作法。

第二章為外籍勞工人權保障之國際勞工組織(ILO)規範與政策框架；首先說明國際勞工組織之治理架構以及如何透過公約與建議書之制定督促各會員國落實對移民勞工的保護；其次則是彙總國勞組織自1919

年成立迄今對於移民勞工保護相關之公約與建議書。最後則說明聯合國自 1945 年成立後，對於移民勞工保護之相關法律規範。

第三章為重要國家於外籍勞工法規範與政策措施之經驗比較；本章將逐節介紹主要國家如德國、加拿大、新加坡、香港及韓國對於外籍移工之法源規範以及相關保護政策與措施。尤強調前述國家於適用國際勞工核心公約之評估，以及對於防制人口販運之相關規範措施。

第四章為我國外籍勞工聘僱與管理之問題面向；本章首先探討我國外籍移工政策之歷史發展，以及面臨區域與國內人口、經濟與勞動需求所遭遇之挑戰。其次則針對招募外籍家事勞工所產生之跨國照顧勞動市場私有化與代理制度，評析對於來源國與目的國之影響。第三部分為外籍勞工管理之現狀分析，主要探討外籍移工管理責任之分工與歸屬，以及外籍勞工逃逸問題。

第五章為我國主要相關法律適用國勞核心公約之評估；本章將從國勞核心公約之四大領域與八項核心公約逐一領域進行評析；分別為(1)結社自由與有效承認集體協商；(2)去除所有形式的強迫與義務勞動；(3)有效廢止童工勞動；(4)去除就業及職業歧視。

第六章為利益相關者對於我國外籍勞工保護相關政策與措施之瞭解以及看法，尤強調如何放寬外籍勞工轉換雇主之作法討論。本章首先呈現外籍移工政策之利益相關者對於移工自由轉換雇主之基本態度，其次則是以個案之深入分析，探討目前聘僱原則下家庭雇主與外籍勞工對於放寬自由轉換雇主之主觀認知與待解決之困境。最後則是參考第三章之各國作法以及焦點團體觀點，提出試擬之方案措施。

第七章為結論與建議。

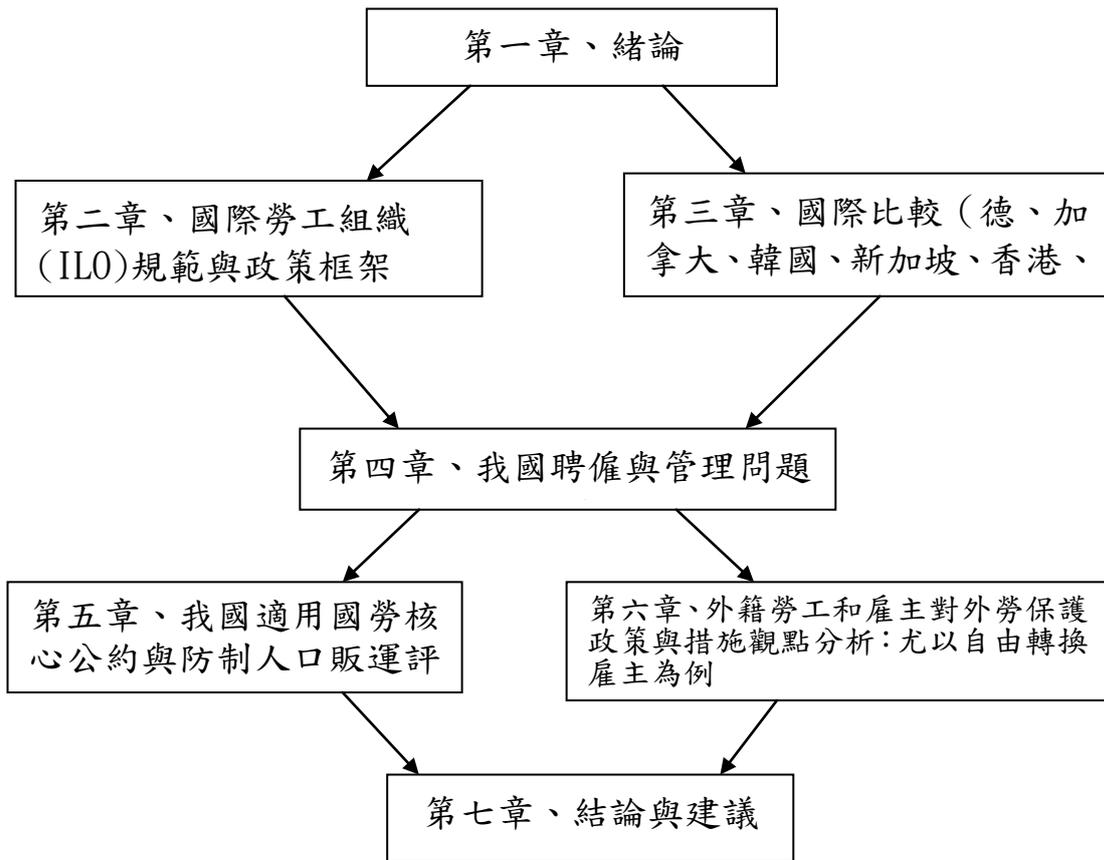


圖 2、本研究章節分配圖

第二節、計畫目標、研究方法與限制

一、計畫目標

本計畫旨在針對我國對於外籍勞工保護之現行政策、法規與措施進行檢視評估，藉由國際勞動基準與相關公約的法規範檢視，參考其他國家之相關作法與因應，並以本國實證研究所得之結果據以論述，透過專家與利益相關者參與討論，提出有助於改善我國外籍勞工人權保障之相關作法，期能呈現我國人權立國之核心價值，並能兼顧國內經社發展與就業。

二、特定名詞與定義

- (一) 外籍勞工或移民勞工：本報告所指之外籍勞工，係指非本國籍人士來台從事就業服務法所指定行業中從事製造業、營造業、海員以及家事服務之藍領工作者，不含高薪酬之技術顧問或特殊專長之白領工作¹。所謂外籍移工則特別強調其來台從事定期或短期契約之勞力工作者。本研究中將外籍勞工與移工交互使用，強調其來台後從事勞務交換報酬之低階勞力工作者，無論其來台動機或出國採取之管道究係合法或非法，都屬於本研究稱之勞工。另，國際勞工公約所指的「移民勞工 (migrant workers)」則涵蓋之範圍更廣；舉凡外國人離開出生地至他國工作，無論所從事的行職業，甚至包括難民與政治庇護者，除非該公約有排除說明，否則均應受國勞公約之保護（參第二章第一節）。因此移民勞工實涵蓋本研究之外籍勞工，而不論其來台工作時間之長短，無論其工作契約結束後是否過其他如婚姻管道而取得永久居留，或者於工作約滿後回國，均是移民勞工之範疇。
- (二) 無照外籍勞工獲逃逸外勞：指缺乏合法工作證明或因任何理由無法履行勞動契約而離開原受僱單位，但仍自行於台灣工作或謀職之外籍勞工。
- (三) 仲介業者：泛指私立就業服務機構辦理仲介外國人至我國境內工作，並依就服法第38條規定須以公司型態組織之營利單位。所謂仲介人員除了私立就業服務機構應置符合規定資格及數額之就業服務專業人員外，凡受僱於引介外國人來台者，均稱

¹ 所謂低階勞力工作，泛指我國就業服務法第46條8-11項之男女性勞工。

之為仲介人員。此外，台商至海外開設人力訓練公司，協助台商招募並訓練外籍勞工者，亦稱之為仲介業者。

- (四) 牛頭或掮客或中間人：係指任何自然人或法人自行從事招募當地勞工赴國外工作，但並未依規定取得經營證照之中間人，俗稱牛頭。
- (五) 短期移工：國際勞工組織與聯合國相關規範中對於外籍國民至目的國從事短期、低薪、辛苦的工作，稱之為” temporary migration” ，本研究稱為短期移工。
- (六) 循環性移工：根據歐洲大學研究所許曼高等研究中心對於歐盟區域各種遷移勞動的研究，對於所謂的” circular migration” 有特定的意涵，認為該種類型的勞動具有短期、可更新契約、有循環性、合法、尊重移工權利以及可透過管理措施以活化來源國與目的國的勞動市場(Farques, 2008)。

三、研究方法

(一) 文獻探討

本研究將針對以下問題，以系統性之文獻檢視，界定研究問題之範疇、問題之現象、利益相關者對問題之觀點以及是否有實證基礎檢視政策成果。文獻探索之重點問題如下：

1. 現行外籍勞工人權保障相關作法之利弊如何評估？其結果如何？
2. 對於行蹤不明外勞之因應對策為何？
3. 對於防制勞動剝削與人口販運之有效作法為何？有無實證結果佐證？
4. 我國的立法、政策與措施是否適用國際勞工組織之相關公約與建議書？
5. 針對我國所採取的短期性外勞聘僱與管理政策以及保護措施，其他國家如德國、韓國、新加坡與香港的作法有哪些類似性？有哪些值得借鏡之處？有無實證結果？與各國的以及人口販運及各國比較檢視國內外相關部門及組織所出版之研究、報告、統計資料，分析，並提供外籍勞工人權保障之相關建議。

受限於經費與時間，本研究無法以大規模的系統文獻探討，但將盡可能採取系統性的檢視作法，搜尋國際勞工組織之資料庫；包

含公約資料庫 (ILOLEX)、統計資料庫(Labordoc)、會員國法令資料庫 (Natlex) 以及國際勞工組織圖書館國際檢索服務。其次則是搜尋網路電子資料庫、國內外學術期刊與論文、國內外政府出版品以及外籍勞工人權相關非營利組織網站所提供之出版品。

(二) 專家焦點座談

本研究將舉辦一場文獻探討專家工作坊以及兩場專家焦點團體會議。文獻探討工作坊目的為透過同儕討論方式，共同檢視文獻搜尋結果，俾便提供研究團隊進一步分析文獻資料。

專家焦點團體會議採取多元利益相關者觀點，邀請相關政府部門官員、實務專家、學者、外勞人權工作者、外籍勞工、雇主與仲介團體等共同參與。預計於研究調查結果產出後(詳甘特圖)，由研究團隊報告相關議題之資料分析結果，徵詢參與者之意見與對策建議，彙總並歸納作為研究報告之部份成果。專家焦點會議預計於台北及高雄各舉辦一場次。

(三) 田野訪談與個案分析

針對前述之研究問題中有關短期雇用原則下轉換雇主之自由及相關面向議題，採取多元利益相關者觀點，進行深度訪談。預計訪談對象包括我國勞工與移民行政事務主管機關、外勞來源國駐台辦事處代表、司法警察、外勞查察員、外勞人權團體代表、具合法身分之外勞、喪失合法身份外勞、仲介公司業者以及製造業與家庭雇主。

由於自由轉換雇主之議題歷來屢致爭議，利益相關團體之態度與立場差異甚大，任何政策之修正對於聘僱社服類家事勞工之個別雇主與勞工之影響均非常深遠。為求取議題觀點之深度，本研究試從訪談過程中選擇一個家庭外籍看護工進行家庭生命史個案分析，試圖從家中不同照顧成員與外籍看護工等照顧網絡探討自由轉換雇主對於個別家庭與勞工究須面臨何種風險與負擔。

(四) 問卷調查與分析

針對委辦單位期望「對外籍勞工及雇主進行現行外籍勞工保障措施相關意見進行問卷調查，並能有效回收問卷至少需 200 份」。考量議題之廣度、外籍家事勞工與雇主受訪的可近性、通譯能力、研究時間與經費等諸多因素，本研究預計選擇特定對象及特定調查主題，並以從事製造業、養護機構看護以及勞委會所協助收容之外籍

勞工為受訪對象。問卷共分為六大項；包括 1.外籍移工來台前的訊息透明程度；2. 來台前職前訓練情形；3. 我國政府對外籍移工所提供之相關服務；4. 工作權益訊息獲取來源與管道；5. 個人工作權益狀況；6. 相關重要政策推動之態度以及 7. 受訪者之個人資料。詳細之問卷樣本分配詳如本章三節問卷調查說明。

(五) 相關國勞公約適用情形檢視

由本計畫聘請之國際勞工組織前任官員 Dr. Lee Swepston 及 Mr. Roger Plant 透過電郵與網路會議提供諮詢，並參照國勞組織會員國公約適用檢視程序，參酌我國政府與民間針對外籍勞工權益與人口販運防制等相關報告，進行八項核心公約之客觀檢視，並請兩位國外專家參考會員國之監督程序，提供具體改善意見。

第三節、計畫執行策略及方法

一、文獻分析之系統性作法

本研究雖受限於時間與經費而無法完全採取文獻系統檢視法(Petticrew and Roberts,2006)，但將透過以下步驟，盡可能蒐集具有高度相關性之資料，透過同儕工作坊的討論與篩選，進行有效資料之進一步檢視與分析(Bimrose, 2005)。

- (一) 仔細界定問題範疇：針對本章二之 1 所提出之文獻探索問題，搜尋與前述問題範疇具有高度相關性之資料。
- (二) 研究議題之定義釐清：例如外籍勞工、客工、行蹤不明外勞、勞動保障、勞動剝削、人口販運等均應參考國內外文獻，設定本研究之操作定義。
- (三) 重要資料庫與網站搜尋：茲將部分重要之資料庫列舉如下，計劃執行時將再予以更新；

表 1、重要資料庫與網站

國際勞工組織之公約資料庫(ILOLEX)
會員國法規資料庫 (NATLEX)
國際勞工組織統計資料庫(Labordoc)
國際勞工組織相關部門出版品 (含官方報告、研究與地區性研究調查成果)
國際遷移、統合與社會融合研究機構 (IMISCOE)
國際移民組織 (International Organization for Migration,IOM)
People on the move: handbook of selected terms and concepts
Migrant Rights International
Bureau of Population, Refugees and Migration (USA)
Centre for Comparative Immigration Studies
Centre for Mobilities Studies
Asian Migrant Centre
Coalition to Abolish Slavery and Trafficking
Centre on Migration Policy and Society
SAGE Journals online
行政院勞工委員會職業訓練局統計資料
內政部移民署統計資料

國家圖書館國內碩博士論文檢索資料庫
思博網

- (四) 建立搜尋策略：以關鍵字及關鍵字串之不同組合方式進行搜尋；例如以關鍵字 A 加關鍵字 B，以及以關鍵字 A 加不同之關鍵字串 B,C 與 D 之方式搜尋。
- (五) 設定篩選原則：(1)選擇研究者可閱讀之中、英及法文資料;(2)設定參考年份為 1992 年及以後之時間；(3)資料包含國際組織與國內外官方出版與未出版之資料、期刊論文、民間機構調查報告、新聞資料；(4)資料內容需與文獻探索問題具有相關性。
- (六) 專家文獻工作坊：將初篩選之資料向受邀之專家報告，透過討論確定進階篩選原則，並由研究團隊進行資料分析。

二、田野訪談

本研究預計針對短期性雇用外勞原則下轉換雇主自由及其相關面向議題進行田野訪談，訪談對象與重點規劃如下：

表 2、田野訪談標的與訪談重點

標的受訪者 (30 位)	訪談重點
勞工與移民行政事務主管機關：3 位 司法警察：3 位 外勞來源國駐台辦事處代表：2 位 外勞人權團體代表：5 位 工會團體：3 位 外勞查察員：3 位 仲介公司代表：5 位 製造業雇主：3 位 家庭雇主：3 位	1.短期雇用外勞原則下工作年限的問題； 2.外籍勞工自由轉換雇主的考量指標； 3.外籍勞工自由轉換雇主的配套措施； 4.外籍勞工無法自由轉換雇主情形下保障外勞的政策與措施。

訪談時間以不少於一個小時為原則，如有助於資訊提供之豐富性亦可採取小團體（如 3 人以下）之方式進行訪談。訪談過程應於徵求受訪者同意下進行錄音，並作成詳細之記錄。

三、問卷調查

本研究將依委託單位希望針對外勞對於政府現行外勞保護措施之觀感與理解程度進行調查之需求，衡酌研究現實，提出針對製造業外勞及養護機構看護工為調查對象，並以招募、聘雇、來台工作、爭議處理以及保護收容等涉及權益面向，探詢受訪者對於相關權益保護之法規與措施之資訊管道、措施內容、施行情形以及相關措施之迫切與重要性進行瞭解。

訪談方式受限於時間與經費，不採取隨機抽樣而是立意取向；根據外勞聚集地、休閒時間、社會網絡密集點等指標，招募外勞來源國之學生、通譯員以及非營利組織聘用之雙語社工，經過問卷解說與演練，進行田野問卷調查。初步將依據外勞的宗教、群聚文化與地點，選擇諸如台北火車站、台北中山北路聖多福教堂、桃園中壢清真寺、桃園後火車站周圍、新北市鄰近工業區之捷運站，利用週末外勞休息時間，進行問卷訪談。

問卷規劃之重點有三大部分：第一部分為了解外籍勞工來台前以及在工作期間對於權益訊息之透明度、獲取管道以及訊息來源。第二部份為對於政府提供相關措施服務之認知與理解情形。第三部分為在台期間工作權益保障之現狀。針對勞委會現行勞動保護之相關作法，分為外勞來台前、入國後以及離台前之相關措施；包含：

◆來台前：

- (1) 外勞來源國辦理職前講習或訓練。
- (2) 外勞、雇主及仲介3方簽署外勞工作費用及工資切結書，載明收費項目及金額。

◆入國後：

- (1) 機場服務；(2) 查察諮詢；(3) 庇護安置；(4) 法令宣導；(5) 外勞諮詢熱線 1955。

◆離台前：

- (1) 機場現場申訴與專線服務；
- (2) 庇護安置。

以半結構問卷方式詢問受訪者是否了解前述勞動保護措施，其理解程度以及前述措施之重要性。

表 3、問卷訪談標的與樣本數

樣本數 200 (外籍勞工)	訪談作法
----------------	------

<p>製造業 75 位 養護機構外籍勞工 15 位 家庭看護類 60 營造、船員及其他藍領工作 20 無合法身份者則訪談勞委會委託 NGO 提供收容之中心以及透過外勞管道且目前獨自居住之勞工共 30 位</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 選擇週六或週日外籍勞工較常聚集之地點如台北火車站、桃園後火車站、清真寺、泰國四面佛寺以及外籍勞工聚餐地點進行訪談。 2. 透過勞委會協助，訪談非營利組織經營之收容所。 3. 透過外勞人權團體以及外勞互助團體，訪談無合法身分之外勞。
<p>樣本數 50 (雇主)</p>	<p>訪談作法</p>
<p>製造業 30 位 養護機構 10 位 漁船船東 10 位</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 採取電話訪談或面訪方式。 2. 以初次招聘外籍勞工之廠商為原則，探討初召企業雇主對於勞委會外勞權益保障措施之理解程度。 3. 製造業部分透過勞委會協助取得桃園地區廠商樣本，以隨機抽樣方式進行電話訪談。 4. 養護機構與漁船船東以立意取樣法取得樣本。

四、專家焦點座談與專案顧問諮詢

本研究透過前三項方法所獲得之資料，針對研究問題提出初步成果，並透過外聘專家以網路討論方式提供意見與建議，並彙總國外專家意見後與國內專家進行焦點討論，針對研究成果提出具體與務實之建議，作為委辦單位之參考。

五、計畫進度及查核點

(自 2012 年 2 月 15 日至 2012 年 8 月 31 日止，計有 9 個工作項目，其進度如下列甘特圖所示。)

外籍勞工人權之保障研究計畫(2012)

工作項目／月份	第一月	第二月	第三月	第四月	第五月	第六月	第七月
文獻探討	■	■					
專家文獻檢視 工作坊	■						
進階文獻分析		■	■				
田野訪談		■	■				
期中報告			■	■			
問卷調查				■	■		
資料分析		■	■	■	■	■	
專家焦點座談						■	
期末報告撰寫							■
核銷							■

圖 3、計畫進度及查核點甘特圖

第二章、外籍勞工人權保障之國際勞動規範與政策框架

第一節、國際勞工組織與外籍勞工人權保護

國際勞工組織²之成立係依據一次大戰之後的凡爾賽和平條約，於1919年由十個國家之³代表組成的勞動委員會研擬章程而成立之政府間組織。由於當時正逢工業急速發展時代，勞工的生產力為經濟發展不可或缺之要素，但也因為工作環境與條件面臨劇烈變革而爭議不斷，因此為求取長期的社會和平，與會者因此提出應成立一個具有捍衛社會正義，認同社會財富應由全體社會成員共同分享的普世價值，並決定參與成員應由勞動市場中的主要角色包括政勞資三方共同組成。自國際勞動組織成立迄今，其三方架構成為所有聯合國專門機構中的獨特設計，倡議政府與非政府組織等成員得以運用民主方式享有公平與平等的發言權與治能分享。這也是國際勞動組織成立迄今將屆九十年，一直被國際各界稱為聯合國良心的原因⁴。

國際勞工組織的組成共分為三大體系；包括一年一度的國勞大會(International Labour Conference, 簡稱 ILC)、治理委員會(Governing Body, 簡稱 GB)以及國際勞動局(International Labour Office, 簡稱國勞局)。國勞大會為國際勞工組織的最高治理會議，每年六月上旬舉行，每個會員國推派四名代表包括兩名政府官員、政府推薦之具有全國代表性勞雇團體代表各一名，各國的代表得有顧問專家同行，並於開會期間根據憲章所賦予之權利發言並投票。會議的目的為討論並議決與勞動及社會問題相關之國際性議題、通過國勞大會之年度計畫與預算、議決國際勞工公約與建議書並選舉每三年輪替之治理委員會(GB)代表成員。

儘管國勞大會的政勞資組成比例為 2:1:1；亦即政府的票數占了百分之五十，但由於會議期間各國利益權衡的複雜糾結，政府與勞資等三方為了各自權益，必須不斷進行溝通與協調，儘管某些大國（如歐盟、美、日與中國）具有國際政治上的影響力，但由於三方角色的權利相互制衡，所以無形中讓勞雇兩方的地位可以更加鞏固，某些活動

² International Labour Organisation 若以其組織架構、憲章以及功能而言，應如實譯成國際勞動組織。但因該組織之官方翻譯為國際勞工組織，由於該譯名已普為大眾所接受，因此本報告尊重原譯。

³ 這十個國家分別為比利時、古巴、捷克、法國、義大利、日本、波蘭、英國和美國。該委員會的領銜人物為當時的美國總工會代表 Samuel Gompers (American Federation of Labour, AFL)，且係國際組織中唯一採取政勞資三方架構的委員會。

⁴ 參考 Victor-Yves Ghebali, 2007, "An Overview of the History of the 'Social Conscience' of the UN System", ILO 內部會議資料。

力強的國際與各國勞雇團體發言尤其動見觀瞻，使得社會夥伴的議政實力於 ILC 的場合得以發揮得淋漓盡致。目前國際勞工組織共有 182 個會員國，另有教廷（梵地崗）與巴勒斯坦解放組織為觀察員。

至於治理委員會（GB），係由 28 名政府代表、勞雇團體等各 14 名具投票權之代表組成。28 席之政府代表中，有 10 席因其經濟影響力而獲得常任代表資格，無須參與每三年一次之選舉⁵。除前述正式代表之外，另有政府代表 28 席，勞雇團體各 19 席為候補委員或副委員（deputy members），這些代表得享有發言權但不能參與投票。

國際勞工組織之策略目標依據其歷任局長之視野與領導力而有議題輕重緩急之分，但基本的目標包括：捍衛勞動基本權、創造就業、社會保障與社會對話。國際勞動組織即依據這四個基本策略性目標，努力落實相關之規範，以及為提升會員國執行能力而進行技術合作、訓練、資訊傳播與研究。

國勞大會(ILC)為貫徹前述四大目標，最基本的行動工具就是國際勞工公約（或可稱國際勞動公約）、建議書以及大會的相關決議。國際勞工公約與建議書也因此成為國際勞動法的主要法源依據。各會員國必須針對其批准之公約善盡遵守義務，並接受國際勞工組織的監督機制之相關規範。公約相關之建議書雖非會員國之遵守義務，但各國仍可參考建議書之相關指引，藉以積極落實公約載明之義務。多數的公約中均規定各批准國政府對於公約的落實須由權責相符的機關負責，一旦政府批准某項公約，該國的政府就必須接受國際勞工組織的監督。

國際勞工組織自其成立之初，即確定以推動國際勞工公約作為其主要的規範工具，為了推動前述 4 大策略性目標，截至 2012 年 6 月底該組織共計通過 189 項公約以及 202 項建議書，有超過 7,500 次的批准紀錄。尤值得重視的是，由於國際勞工公約對於批准公約的會員國有實質監督機制，因此這些國際勞動法源對於各國內法與政策有實質且具體的影響力。更難能可貴的是，國際勞工公約的監督機制運作也是採取三方架構，促使勞雇團體有具體管道參與國際勞動政治與事務，這是所有聯合國專門機構中絕無僅有的一項「典範」，也是國際勞工組織足以擔當聯合國社會良心的具體例證。

國際勞工組織於其憲章前言中即提到「...對於外國移入勞工給與適當保護...」另於第三段中載明「任何國家若不提供勞工人道待遇，

⁵ 這十個會員國包括德國、巴西、中國、美國、法國、印度、義大利、日本、英國與俄羅斯。而這十國常任代表亦不得參與另 18 個席次之選舉投票。

將造成其他國家追求改善勞動條件之障礙。」由此可見，讓各國勞工均享有人道待遇，已經是 20 世紀初政府間的共識。由於憲章中所提到的是指以就業為前提的勞工，有論者以為不包含非經濟目的而遷移的非國民，如難民或有庇護需求的政治犯。但 1949 年通過的國勞公約第 97 號移民就業公約(Migration for Employment Convention, No. 97)以及第 86 號建議書則不僅包括因經濟因素而遷移的非國民，同時也包括目的地國成為永久移民的非移民、難民與移徙的人民等 (Bohning, 2009)。

即使國勞組織於其憲章中已提到對經濟性移民的關注，但當初國際移民的議題之所以成為國勞組織的焦點，並非來自經濟學理上經濟性移民對於經濟發展與就業的功能觀點，而是移民國家的政治性決策使然。這些國家考量外交取向、人口發展、國內工會立場、人民觀感以及企業投資意願等，這些或許才是國際遷移決策過程中的主要決策因素。唯因此，長時期於國勞組織負責國際遷移政策的官員 Roger Bohning 認為國際遷移勞動不同於功能整合的政治學思考；認為能夠透過各方功能整合而作成決策。如果從國際遷移勞動至今仍缺乏一個專屬的政府間組織或整合性的治理機構，就可以理解各方觀點的多元，甚至各國間政治利益相左，各國政府基本上不願意有一個超國家的組織來主導國際遷移的政策，而是堅持將國際遷移適為各國內部主權所轄的議題 (Bohning, 2009)。國際間對於國際遷移事務的政策整合如此困難，似乎也反映各國內部對於移民勞工政策的多元與分歧，即使政府的部會之間，也會因主管業務的考量而對於移民勞工有不同的政策取向；在公平與效率的光譜上，產生不同的移動與傾斜。關於國內外籍勞工政策的矛盾，將於後續章節中有更多具體的討論。

第二節、國際勞工公約與其他主要原則性規範

國勞組織的公約與建議書一般而言均適用於所有勞工，並未因為非國民而應採取不相同的對待（ILO, 2010:120）。透過批准過程，各國政府必須致力推動公約之落實，使國家法令與政策措施符合公約規範。若會員國批准相關公約但未據以落實，該國最具代表性的勞資團體可以向國勞局提出申訴。基本上，國勞組織適用於外籍勞工的公約可以區分為三大類：首先為核心勞動基準或基本公約，這 8 項基本公約適用於所有勞工，外籍勞工也包含在內；其次為適用於工作場所所有勞工的公約，這些公約也含蓋外籍勞工；第三類則以外籍勞工為特定對象的公約(Wickramasekara, 2007c)。

一、工作中基本原則與權利宣言以及四項主要領域

國勞組織於 1998 年大會期間通過工作中基本原則與權利宣言，該宣言將國勞公約的推動聚焦於 4 大主要範疇，每項範疇各提出兩項核心公約。這 8 項核心公約為國勞大會透過三方治理機制所通過，且足以涵蓋工作中基本權利的公約。此項宣言並非僅只於宣示性的作用，國勞組織仍須定期針對宣言中所推動的 8 項核心公約的落實情形提供觀察報告，對於各會員國仍有其監督作用。宣言中尤其強調對於有特殊社會需求的工作者尤應予以關注，尤其強調失業者與移民勞工。國勞組織於今年 6 月份舉行的國勞大會發表最新的評估報告，檢視各國對於核心公約之批准與適用情形。

宣言中強調工作中的 4 大基本原則與 8 項核心公約為：1. 結社自由與有效承認集體協商；包括第 87 號結社自由及組織權之保障公約和第 98 號組織權及團體協商權公約。2. 去除所有形式的強迫與義務勞動；包括第 29 號強迫勞動公約和第 105 號廢止強迫勞動公約。3. 有效廢止童工勞動；包括第 138 號最低年齡公約和第 182 號最惡劣形式兒童勞動公約。4. 去除與就業及職業相關的歧視；包括第 100 號公平報酬公約和第 111 號歧視（就業與職業）公約。

吾人特別要指出的是，我國政府自 1919 年成為 ILO 創始會員國迄 1971 年失去中國席次代表的期間共批准 37 項國勞公約，其中有 4 項為核心公約，分別為第 98 號組織權與集體協商權利原則的實施公約、第 100 號公平報酬公約、第 105 號廢除強迫勞動公約以及第 111 號歧視（就業與職業）公約⁶。只要我國國名不改，國家體制不變，我國政府就有

⁶ 焦興鎧、劉黃麗娟，2008，台灣參與歐洲地區勞動相關國際組織之研究，勞委會委託研究。

義務持續履行所批准之國勞公約，而對於前述的核心公約，尤應加強落實推動。

二、與移民勞工相關之公約

儘管 ILO 之公約普遍適用於所有勞工而不分國籍，但與移民勞工相關之公約係指涉及移工就業之某些內容以及移工所集中的某些產業而有具體規範者；如第 81 號勞動檢查公約(1947)、第 129 號勞動檢查（農業）公約（1969）、第 95 號保護工資公約（1949）、第 131 號最低工資定訂公約（1970）、第 110 號農場公約（1958）、第 155 號職業安全與衛生公約(1981)、第 161 號職業衛生設施公約(1985)、第 167 號營造業安全與衛生公約(1988)、第 176 號礦場安全與衛生公約（1995）、第 184 號農業安全與衛生公約（2001）、第 172 號旅館與餐館工作條件公約（1991）、第 19 號外國人與本國人災害賠償應受同等待遇公約（1925）、第 149 號護理人員公約(1977)、第 183 號母性保護公約(2000) 以及第 144 號三方諮商公約（國際勞動基準）(1976)。

有關社會安全與保險方面的權益，外籍勞工多因其工作期間與身分而受到限制，但移工出國期間既無法持續於其母國得到保障，於目的國又因短期工作性質而受到若干限制，其保障幾被雙重剝奪。對於移工應與本國勞工同享社會安全權利之公約為第 118 號同等待遇(社會保障)公約（1962）、第 157 號維持社會安全福利公約（1982）以及伴隨前項公約之建議書第 167 號(1983)。尤應提及的是，第 19 號外國人與本國人災害賠償應受同等待遇公約（1925）規定外國人與目的國國民之工作災害補償應該採取平等對待原則，而我國亦於 1934 年批准該項公約（邱致閔，2008）。

直接以移民勞工為適用對象之公約為第 97 號移民就業（已修正）（1949）以及所屬第 86 號建議書，另外還有第 143 號移民濫用限制及平等機會與待遇促進公約(1975)及其於同年通過之第 151 號建議書。前項第 97 號公約之適用對象為受目的國雇主僱用之勞工，而非自行遷移至他國從事自營工作者。其規範包括移出、轉運與移入等過程，且對於短期以及長期或永久居留之移工均一體適用。尤值得注意的是該項公約並未強調互惠原則，且只要具有受僱事實的難民與無身分的勞工均適用。至於第 143 號公約則強調對於非正常受僱移民勞工的關注以及應打擊人口販運。

另與移民勞工直接相關者為第 181 號私營就業服務機構公約(1997)。由於私營就服機構或我國俗稱的仲介公司，無論於來源國或目

的國，對於引介與管理移工有相當重要的涉入程度，因此國勞組織制定該項公約，對私立就服機構進行規範。該公約旨在強調個會員國應透過證照管理方式管理私營就服機構。公約提及私營就服機構須承認移工的團結與協商權利、不得有歧視行為以及不得以直接或間接方式向移工收取費用。會員國對於移工應確保提供適當保護，避免移工於聘僱與僱用過程遭受剝削。會員國應透過雙邊協定，避免移工於使用仲介服務過程因受騙而權利受損。此外，對於移工的工作條件如最低工資、工時、社會福利與職業安全等須提供適當措施。

三、國際勞工組織移民勞工多邊框架賦予移民勞工以權利為基本途徑的非約束性原則和指導方針

即使該項指導方針對於會員國並未具備約束性，但卻是經過 2004 年國勞大會三方成員一致同意制訂，該項框架提供 9 大向度以及相應的 15 項標準與相關政策指引，俾便提供各會員國政府與勞資團體於制訂、加強與貫徹各國與國際間有關移民勞工政策的實際指導策略。未來該項框架原則與方針將會成為國勞局觀察各會員國於國際遷移勞動立法與措施的重要參考原則。

該框架的 15 項原則為：

- (一)、 所有處於工作年齡的男性與女性，包括移民勞工均應於自由、平等、安全和人類尊嚴的條件下，獲得合宜（尊嚴）與生產性的工作機會。
- (二)、 各國政府應基於勞雇諮商之前提，進行國際合作，促進以就業為目的之移民勞工管理。
- (三)、 強化制訂、執行與評估移民勞工政策與實作之所需知識與訊息非常重要，應優先蒐集運用。
- (四)、 各國應善用國勞基準與其他國際規範，確保各國移民勞工政策管理之持續、有效與公正。
- (五)、 應思考擴大合法移民勞工之管道，考量勞動力市場需求以及人口發展趨勢。
- (六)、 應加強運用社會對話機制以制訂及推動移民勞工管理政策。
- (七)、 政府與勞資社會夥伴應擴大與民間團體協商移民勞工政策。
- (八)、 移民勞工不論其地位為何，其人權均應得到改善與保護，尤強調國勞組織於 1998 年工作中基本原則和權利宣言中所提出的 8 項核心公約以及相關聯合國人權公約。
- (九)、 各國移民勞工政策均應受到國際勞動基準與其他國際與

地區相關基準的指導。此外，會員國應積極批准國勞公約第 97 號移民就業公約、第 143 號移民勞工（補充條款）公約，而聯合國 1990 年保護所有移民勞工及其家庭成員權利之國際公約所包含之原則應予以重視。最後，各國針對就業、勞動檢查、社會保障、母性保護、工資保障、職業安全與衛生以及農業、營建和飯店餐旅行業等應接受相關國勞基準的指導。

- (十)、 有關移民勞工權利之保護應受到國家法律和法規之有效執行。
- (十一)、 透過政勞資社會對話與協商，制訂防止虐待行為、打擊人口販運以及非法移工。
- (十二)、 建立有秩序且公平的勞務移民程序。
- (十三)、 參照第 181 號私立就服機構公約及建議書之規定，對民間就服機構進行有效管理與監督。
- (十四)、 透過政勞資社會對話協商程序，制訂社會融合與具包容性的政策措施。
- (十五)、 承認移民勞工於就業、經濟成長與助貧的貢獻，讓移工母國與目的國均能獲得最大利益。

綜觀前述 15 項政策原則，主要是建立在國民待遇與無歧視的核心價值之上。尤指得注意的是，第 8 項原則強調的是移民勞工的人權，而非單指工作權。因此於政策指引建議各國應確保國家促進與保護人權的法律與實務應適用於所有移民勞工，而與移工相關之各界亦應尊重。其次則是思考如何提供移工關於人權的相關訊息，同時協助移工捍衛其權利。至於政府應如何落實保護移工人權之執行機制，並讓所有與移工事務相關之政府官員接受教育，則是另一項重要政策。

移工人權保護除仰賴政府所有法律的一體適用之外，尤應落實移民勞工的結社自由。該指引特別強調當移民勞工加入工會，應使其擁有移工的辦公室，且其工會活動不應受到歧視。該指引並要求政府應去除所有關於就業與職業方面歧視移工的各種形式。

四、國際勞工組織對於移民勞工保護之相關公約、建議書與非拘束性指導文件表列

表 4、國際勞工組織對於移民勞工保護之相關公約、建議書與非拘束性指導文件

ILO 規範性質	名稱	批准之會員國數量（會	備註
----------	----	------------	----

		員國家數共 182)	
宣言	1998 年工作中基本原則與權利宣言	全體遵守	本(2012)年國勞大會將由國勞局提觀察報告
核心公約	No.87 結社自由及組織權保障公約	151	我國批准第 98、100、105 及 111 等 4 項核心公約
	No.98 組織權及團體協商公約	161	
	No.29 強迫勞動公約	175	
	No.105 廢止強迫勞動公約	172	
	No.138 最低年齡公約	163	
	No.182 最惡劣形式兒童勞動公約	175	
	No.100 公平報酬公約	169	
	No.111 歧視(就業與職業)公約	170	
以移工為特定對象公約	No.97 移民就業(已修正)公約	47	
	No.86 移民就業建議書		
	No.143 移民濫用限制及平等機會與待遇促進公約	23	
	No.151 移民濫用限制及平等機會與待遇促進建議書		
社會安全相關公約	No.19 外國人與本國人災害賠償應該採取平等對待公約	119	我國批准第 19 項公約
	No.118 同等待遇(社會保障)公約	38	
	No.157 維持社會福利公約	4	
	No.167 維持社會福利建議書		
與移工就業內容或集中之產業相關公約	No.81 勞動檢查公約	142	
	No.129 勞動檢查(農業)公約	52	

	No.161 職業衛生設施公約	31	
	No.167 營造業安全與衛生公約	24	
	No.176 礦場安全與衛生公約	25	
	No.184 農業安全與衛生公約	14	
	No.172 旅館與餐館工作條件公約	15	
	No.149 護理人員公約	40	
	No.183 母性保護公約	23	
	No.144 三方面諮商（國際勞動基準）公約	132	
	No.181 私營就業服務機構公約	23	
非拘束性框架綱領與決議	移民勞工多邊框架賦與移工以權利為基本途徑的非拘束性原則與指導方針	全體遵守	

第三節、聯合國的人權規範

聯合國成立於二次世界大戰之後，而國勞組織為一次世界大戰後為追求國際經濟社會秩序與和平的產物。國勞組織將勞動權視為基本人權，事實上早於聯合國的人權宣言與相關公約，因此依照國際勞動人權概念發展的時間，先說明國勞組織及相關公約，再介紹聯合國之相關國際法源。

一、 世界人權宣言

聯合國大會於 1948 年通過世界人權宣言，該宣言放諸四海皆準，無論人民所屬之國家是否通過或批准。該宣言以做為一個人所應擁有的基本權利提供框架性的規範；如該宣言第 2 條強調不應因種族、膚色、性別、語言、宗教與政治觀點、民族或社會出身、財富、出生地或任何其他地位均應享有同樣的基本人權。與移民勞工相關者為免於被迫從事奴隸或奴僕之工作、法律之前一律平等與得到保護、免遭歧視、公平接受審判與救濟、免遭片面逮捕、羈押與驅逐、自由移動與居住、和平集會與結社以及社會保障。與移工的工作權益相關者則包含工作權利以及自由選擇工作、公平與有利於勞工的工作條件與失業保護、同工同酬而沒有歧視、公平以及有利於勞工的報酬、組織與加入工會、合理休息與休假、適當的生活水準、與失業、殘障或其他不利生計之保護。

二、 經濟、社會與文化國際公約

聯合國經濟、社會與文化公約於 1966 年經過大會表決通過，對於所有批准的會員國具有約束力。我國於 2010 年批准該公約，並於 2012 年 4 月提出國家報告。該公約提到適用對象為所有人類家族以及所有人。公約 2 條 2 項載明所有人無論其種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他觀點、民族或社會出身、財富、出生地或任何其他地位均應免於歧視並享有同等的人權。有關經濟權的部分則為工作之權；亦即有權享有技職訓練、公平與有利於勞工的工作條件、平等工資以及同酬同職的報酬、安全與健康之工作環境、平等就業機會、合理休息與休假、加入與組織工會以及採取爭議行為。

三、 公民與政治權公約

聯合國公民與政治權公約於 1996 年經過大會表決通過，對於所有批准的會員國都具有約束力。該公約一樣宣稱適合所有人而無論其人類家族以及所有人。公約 2 條 2 項載明所有人無論其種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他觀點、民族或社會出身、財富、出生地或任何其他地位均應免於歧視並享有同等的人權。所有人於法律之前均一律平等，禁止歧視且每人均應享有平等有效的保護。每個人不應被迫從是奴隸或僕役或者強迫勞動，同時每個人應有權利組織及加入工會。

第四節 暫結語

綜觀國勞組織對於移民勞工的人權保護，始自憲章所提應提供所謂的人道待遇，乃至於強調所有公約均應適用於移民勞工，除非因某些技術性公約的特定內容須將移民勞工排除。尤於移民勞工政策知本質原本就涉及各方不同的利益，又因為移民勞動必須跨越國界，牽涉到來源國與目的國之間的經濟、社會與政治等利益，因此移民勞工的保護與規範尤須強調平等與無歧視的基本原則。除了 8 項核心公約適用於所有本國以及外籍勞工，還應該再檢視有關政策治理的公約如諮商與勞動檢查。此外，以移民勞工為對象的第 97 號移民就業(已修正)公約與第 143 號移民濫用限制及平等機會與待遇促進公約的適用對象明確，讓本研究於檢視外籍勞工勞動權益提出非常清楚的身份定義、權利保護的範疇與權利適用的框架，是檢視移工勞動權的重要依據。而技術性公約如第 181 私立就服機構公約以及第 189 號的家事工作者公約則直接涵蓋我國的仲介公司與外籍幫傭與看護工，前述公約均有助於檢視我國勞動法令對於外籍勞工的聘僱、管理以及人權保護是否周全。本報告以檢視國勞核心公約之適用為主，但涉及勞動檢查與三方諮商等政策之治理，以及直接對外籍勞工所制定之公約亦應一併納入檢視，以求未來於政策與措施規劃之周全。

第三章、重要國家於外籍勞工人權保護規範與政策措施

根據委託單位需求，本計劃選擇移民國家如加拿大、長期被視為客工體系典範的德國（Sassen, 1999; Kofman et al:49; Chin, 2007, 引自成之約、戴肇洋，2008）、亞洲外籍人力輸入國新加坡、香港與韓國等國家進行評析。此外中東國家近年來對於外籍勞工聘僱與管理之規範亦有重大改變，尤其是號稱中東民主廚窗的巴林(Bahrain)。因此本章特別介紹該國於 2006 年的改革法制。參採勞委會過去委託研究計劃中，林佳和等於「外勞人權與行政管制：建立外勞保護體系之初步研究」中針對香港、新加坡與加拿大針對國內五項議題包括 1 仲介、2 轉換雇主、3 延長聘僱許可年限、4 外勞之社會管理以及 5 家內勞動進行法制的比較分析（2003）。成之約與戴肇洋於其「台灣女性外籍勞工勞動人權之研究」中則提出德國、新加坡、香港與韓國對於外籍勞工人權規範，尤針對勞動權益、結社、宗教自由與邱駿彥於勞資爭議及社會保障進行制度比較（2008）。邱駿彥則於其「外國人聘僱及管理法制研究計劃」對於國勞公約、美國、日本、新加坡、香港及韓國等關於外勞引進政策背景、相關制度及外籍勞工管理進行比較法的分析政策（2009）。為避免重複過去研究內容，本報告將彙總前述相關計畫對於法制比較上的結果，尤為重要者，係提出包括國際勞工組織、美國國務院及重要國際人權團體對於前述國家外籍勞工人權保障之評估。這項觀察的重點可避免我國於參考國外政策及措施的同時，也應研究這些政策措施是否能有效促進外勞人權之保障？是否符合各國所批准的國勞核心公約？俾讓政策措施的執行能具體落實人權保護的目標。

以下各節將分別評述德國、加拿大、韓國、新加坡、香港及巴林落實外籍勞工人權保護之政策措施以及外界評估。

第一節、德國

一、基本統計

表 5、德國之基本統計資料

人口：8,175,1602 人	外籍人口數：6,744,879 (MPI,2007)
首都：柏林	政治體系：聯邦國家，由 16 個聯邦組成，各邦均有各自的憲章、議會與政府。國家最高權力由聯邦政府執行，透過聯

	邦體制，各邦於聯邦層級享有代表權並參與聯邦立法。
經濟成長率：3%	失業率：5.6%
產業與服務業所得：42,100 歐元	
德國所批准國勞核心公約 第 29 項強迫勞動公約（1930） 第 87 項結社自由與組織權保護公約（1948） 第 98 項組織與團體協商公約（1949） 第 100 項同酬勞動公約（1951） 第 105 項廢止強迫勞動公約（1957） 第 111 項就業與職業歧視公約（1958） 第 138 項最低就業年齡公約（1973） 第 182 項最惡劣形式童工勞動公約（1999） 德國批准移民勞工相關公約 第 97 項 就業移徙公約(1947)	2012 年違反工會權利申訴案：無 2012 年人口販運報告：第一輪國家

資料來源：歐盟統計局（Eurostat）2011 年底；

移民政策研究所（Migration Policy Institute）

國際工會聯合會（ITUC）

二、外籍勞工政策與規範

德國為典型血統主義的國家(jus sanguinis)，其國家的組成係以成員為同一血統而構成，因此對於非具德國血緣的外籍勞工的歸化嚴格控制（Sassen, 1999:61，引自成之約與戴肇洋，2008）。自 19 世紀末所制定的移民政策就是將外籍勞工定義為「客工(guestworkers)」，將外來的勞動力視為短期且與永久居留脫鉤的設計。德國於二次世界大戰後發展經濟，勞動力的需求急增，因此德國係透過國與國的雙邊協議以進行客工招募計劃。

客工聘僱模式以二次世界大戰後德國為因應經濟發展以及戰爭所損失的人力，因此大規模引進外籍人力為最具代表性。當時德國透過雙邊協定的方式，首先與義大利於 1955 年簽訂移工協定，繼之與西班牙（1960）、希臘政府(1960)、土耳其(1961)、葡萄牙(1964)以及匈牙利（1968）均分別簽訂移工協定。據龔文統計，德國於 1956 年的客工人數尚不到十萬人，但到 1966 年即激增十三倍，而到 1973 年中期，更

增加兩倍至二百六十萬人之多，這種一年增加近五十萬外籍勞工之速度，堪稱是戰後歐洲最具規模之勞力移動 (Martin, 1995 引自龔允倩,2006)。德國最早所引進的客工限制工作年限為 1 至 2 年，但這樣的年限不僅無法滿足外籍客工的所得期待，德國雇主也期望能延長年限確保生產人力的穩定，最後造成客工大量滯留德國。加上國勞公約對於移民勞工應等同國民待遇與無歧視等規範之制訂，加上 1957 年歐洲經濟共同體成立，原先屬於客工的南歐國家也因為經濟同盟而使其擁有自由移動之權利，以南歐國家的客工為來源的模式宣告終止。1960 年代至 1970 年代德國與土耳其的客工制度則是更嚴格採取短期與輪替式的聘雇方式，亦即外籍勞工只能短期停留，契約結束後再換新勞工接手，也可以更新契約期限。這種輪替式的短期聘雇員先希望能讓廣大的土耳其勞工都有招募機會，但卻忽略了新勞工到目的國所需的適應與學習成本，最後因 1970 年代德國經濟衰退而終止該項客工制度。

這種客工制度所招致的評論為實務上無法將外勞侷限於經濟需求而不考慮其他；亦即只要客工的「勞動力」而不要他的「人」。德國政府無法不考慮這些工作年限越來越長的客工該如何與當地社會融合及基本人權的問題，另外則是雇主的訓練成本。尤其歐洲國家強調人權至上，實在不能接受該國的客工制度淪為如同其他中東威權國家作法的批評 (Heckman, 2009 引自 2011,Wickramasekra)。另外的批評則針對長久性工作卻以臨時性人力填補的思維矛盾，導致該國的客工久留不願回國。而德國雇主對於短期僱用所導致的人力不穩定也有大量的抱怨 (Faini, 2008, 引自 2011,Wickramasekra)。

德國有關移民勞工的規範為 2005 年 1 月 1 日實施的移民法 (Immigration Act)，其中有關居留的部分因 2007 年 8 月 19 日歐盟與庇護相關指令通過後而進行修正。根據該項立法，包括外籍勞工在內的外國人必須持有簽證與居留證 (居留法第 7 條)。居留證分為短期居留或定居居留 (前法第 9 條)。有定居居留者可永久居住，且永久居留證持有者可任意選擇工作而無限制。因就業所需而申請的短期居留係由聯邦就業署 (Federal Employment Agency) 依居留法第 39 條之規定所核發，因此有短期居留證者則無須再申請工作許可。根據居留法第 39 條 2 項規定，聯邦就業署所核發的居留證，如果雇主聘僱外籍勞工的工作條件低於尋求同類職種的本國勞工，則就業署可以依法撤銷居留證 (居留法第 41 條)。有關這項名義上是懲罰雇主，但實質上卻是外籍勞工受害的規定，國際勞工組織有關國勞公約適用的專家委員會就曾提出關切，認為這項雇主以低於本國勞動條件僱用外籍勞工而致使外籍勞工必須承擔可能喪失居留證的風險，極可能促使外籍勞工因擔心居留證被吊銷而寧可忍受雇主提供較低的工作條件與待遇而不敢

聲張。

此外，有關如何確保外籍勞工具有平等管道尋求法律途徑的規定，該法第 84 條仍維持 1990 年外國人法(Aliens Act)第 72 條之規定；外國人因申請居留或申請居留延期被拒而提出申訴，並不會影響該決定的效力。國勞組織針對此向外國人居留權的問題提出關切，德國政府表示相關的外籍勞工可根據透過行政行政法庭條例第 80 條第 5 項要求暫緩申請居留或延期遭拒的決定。但國勞組織專家委員會則要求德國應提供更多資訊說明相關法令適用情形。

德國短期工作有一項為季節性工作，依據官方規定，該項工作許可時間每名勞工每年不能超過 4 個月。但若因為種植某些農作的特別原因；例如因種植某些水果、蔬菜、釀酒水果以及菸草等，則雇主的聘雇期間可以延長為每年 8 個月。雇主必須向當地勞工主管機關提出檢具僱用契約提出申請，該契約則須載明工資與工作條件；包含居住、飲食以及旅行等相關規定。依規定雇主僱用外籍勞工每個人頭須繳納 60 歐元（2007 年的水準）給就服中心，這項人頭稅依規定不能向外籍勞工徵收。短期季節工的僱用以及相關保險透過德國與來源國所簽訂的雙邊協定所規範，一般而言係由來源國負擔保險費用，而非由德國負擔。除了政府間的雙邊協定之外，雙邊的跨國合作也可以透過工會，尤其可透過歐洲移工工會的所屬工會進行。至於相關的立法規範則是透過工會與雇主組織雙邊的協商進行。

三、德國外籍移工政策思維之更新

拜歐盟自由遷移所賜，德國於 2011 年底有超過 600 萬在國外出生的外籍工作者，其中有 80 萬係來自中歐與東歐國家。但實際上在德國境內的外籍勞工應該遠超過官方統計。20 世紀的德國一直不願去面對該國得族群多元化問題，對於國內有五分之一的人口為過去客工制度所留下的後裔族群的事實亦不願面對，這是因為國內無論政界或社會一直缺乏對於移民與社會融合政策的共識（2009, Sussmuth）。但 21 世紀的德國似乎有相當顯著的改變，吾人可以從近十年德國重要移民與融合政策的改革，看出其中變化的軌跡。以下為 2001-2009 年重要相關法令之變革：

表 6、德國近十年的移民與融合政策變革

改革形式與日期	改革內容
---------	------

<p>公民法，2000 年 1 月</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 納入「屬地原則」；外國人子女於德國出生者享有公民權； 2. 外國人於德國居住 8 年以上者可申請歸化（過去須 15 年）； 3. 申請歸化須通過語言測試； 4. 有極少數的情形下，第三國國民（非歐盟）可擁有雙重國籍（但限於 23 歲以下）。
<p>綠卡制度，2000 年 2 月</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 核發 20,000 張外籍工作許可給資訊產業技術人才； 2. 這是一項不受限於 1973 年停止聘僱外籍勞動力規定的例外。
<p>移民法，2005 年 1 月</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 有一系列的改革並對許多重要法令產生影響；如居留法 (Residence Law)、難民權利法 (Right of Asylum)、就業命令 (Employment Ordinance)、融合課程命令 (Integration Course Ordinance)； 2. 由聯邦政府提供移民有關語言及融合課程； 3. 將不同簽證型態簡化分為兩類；臨時與永久； 4. 居留與工作證授權由同一政府單位負責； 5. 對於自營業者予以規範，並對在德國投資一百萬歐元以上或提供 10 個以上工作機會者

	<p>給予簽證；</p> <p>6. 學生居留於學業結束後延長一年以便易於尋找工作。</p> <p>7. 對於年薪超過 86,400 歐元的高科技外國人授與簽證；</p> <p>8. 對於難民資格的放寬。</p>
歐盟指引的國內法化，2007 年 8 月	<p>1. 人口販運受害人可獲得 3 至 6 月的短期停留；</p> <p>2. 降低高科技人員的薪資標準為 64800 歐元；</p> <p>3. 放寬自營作業者之居留；投資 50 萬歐元且能提供 5 個就業機會者核發簽證；</p>
勞動法，2007 年 10 月	<p>1. 對於 A8 類歐洲國家的工作予以放寬，指 2004 加入歐盟的東歐國家。</p>
公民權法規，2008 年 7 月	<p>1. 對於社會融合語言課程與考試的統一規定。</p>
Meseberg 內閣決定，2008 年 7 月	<p>1. 自 2009 年 1 月開始，來自歐盟新會員國的高教工作者與德國國民一樣享有同等待遇；</p> <p>2. 自 2009 年 1 月起，第三國學術工作者可在德國受聘工作，須證明該工作無合適之本國國民勝任。</p>

資料來源：Sussmuth, 2009, The Future of Migration and Integration Policy in Germany, Migration Policy Institute.

德國從一個強調血統主義的國家，且為客工制度的典型國家，到如今逐漸接受國內為多元族群的現況，顯示其對於移民與社會融合願意以更開放的態度迎接與面對。關於德國移民勞工政策的現代化，德國首要面對的就是 2011 年開放其計業市場給歐盟的 A8 類國家，也就是 2004 年才成為歐盟會員國的東歐會員國。由於歐洲普遍受到歐債危機的影響，德國政府勢必要非常謹慎地開放其就業市場，同時要加強與國內社會的溝通與共識。

如果要在經濟危機時期大開移民勞工的大門，勢必將引起國內勞東的不安。因此循環性移工政策就成為一種彈性策略。但循環性移工可能引起的負面效應如造成人才外流以及大規模的永久移民。但該文章之政策建議為德國應與歐盟執委會密切合作，參考其他已經開始運用循環性外勞的國家作法，進行先導性的政策。但循環性移工政策無可避免的勢必會有一部分移工到最後會留在目的國，因此如何提供一個引導路徑，讓循環性移工與永久居留間有所過渡，這應該是必要的政策設計 (Sussmuth, 2009)。

四、德國防制人口販運與強迫勞動之評估

根據美國國務院防制人口販運報告中對於德國的評估，德國被列為第一輪國家。德國是一個提供女性、兒童與男性人口販運來源、過境與目的的國家。大約有 85% 被鑑定為性販運的受害者是來自歐洲，其中有 20% 為本國人，20% 來自羅馬尼亞，另有 19% 來自保加利亞。其他非歐洲國家受害者則以來自奈尼利亞以及其他非洲、亞洲以及西半球的國家。強迫勞動的受害者多數為從事旅館、家事工作、營造、肉匹處理與餐飲業。有部分少數民族如吉普賽人以及沒有親人陪伴的外籍童工等，尤其容易成為人口販運的目標。德國的非政府組織亦指出受雇於駐德國之外交人員的家事勞工有受虐的情形。

該報告認為德國完全符合掃除人口販運的最低標準，而德國也於去年提高其受害者鑑別率 75%，其中性販運的人數有減少。儘管如此，德國官方研究認為被鑑別為勞動販運受害人的人數遠低於性販運的受害人。至於因為人口販運而遭判刑的人數更是非常少數，導致潛在受害人仍可能因為加害人逍遙法外而陷入遭迫害的風險。

該報告建議德國除應加強起訴與嚴刑重罰外，應確保勞動與兒童販運受害人能得到適當協助與保護。政府尤應將勞動販運的改善列入雙邊協定之議程。

此外，根據國際工聯(ITUC)於 2011 年的工會權利報告，德國並無任何阻止或妨礙移民勞工組織或加入工會的申訴案件(ITUC,2012)。

第二節、加拿大

一、基本統計

表 7、加拿大之基本統計資料

人口：33,476,688	外籍人口占總人口比例：19.6%
首都：多倫多	政治體系：聯邦制
經濟成長率：3.1%	失業率：8%
所得：38,914 美元	
加拿大所批准國勞核心公約 第 87 項結社自由與組織權保護公約 (1948) 第 100 項同酬勞動公約 (1951) 第 105 項廢止強迫勞動公約 (1957) 第 111 項就業與職業歧視公約 (1958) 第 182 項最惡劣形式童工勞動公約 (1999)	2012 年違反工會權利申訴案：無 2012 年人口販運報告：第一輪國家

資料來源：維基百科、世界銀行以及 ITUC 工會權利報告。

二、加拿大短期外籍勞工之規劃與管理

(一)、短期移工的規劃

加拿大的移民勞工政策主要著眼於經濟利益考量，尤其重視企業與雇主的利益，這是加拿大規劃相關政策的主要動機。所謂的利益，長期而言指的是透過永久移民的規劃，藉以追求經濟發展與人口成長。加拿大於 19 世紀末至 20 世紀初就將移民視為促進經濟擴展的主要動力，但並非所有的新來者都受到同等歡迎。打開加拿大的移民史，這個國家存在對移民明顯與間接的種族歧視；對華人的歧視就是一例。但整體而言，相較於其他國家，加拿大的移民政策還是相對開放，且移民的存在，證明了對加拿大經濟發展的重要貢獻。

但自 70 年代以來，加拿大的移民政策轉向符合短期勞動需求的雇主，意謂著透過移工政策，招募便宜與彈性的勞動力成為主流。加拿大於 1973 年便針對短期勞動短缺問題而規劃非移民就業與許可方案(Non-Immigrant Employment and Authorization Programme)。

該項方案所招募的勞工就是受僱於單一雇主且有特定的工作期限。自從該方案實施之後，加拿大便開始運用這種著眼於即時與短期的外籍勞動力。

加拿大政府於 2002 年制訂移民與難民保護法(Immigration and Refugee Protection Act)，該法主要強調短期勞工的許可規範，對企業與雇主而言，該法讓引進短期與臨時外籍勞動力更加簡易，但勞工與人權團體卻嚴厲批評該法所提供的條件可能導致外籍勞工受剝削與虐待。

這種短期外籍勞工方案的問題，關鍵在於製造永久移民與短期移工之間，以及技術與非技術之間的正式分野。技術導向的勞工通常可申請永久居留，但適用於短期外籍勞工方案的勞工僅管有部分因其技術為加拿大所欠缺，因此還是可以申請永久居留。但對於該方案中的低技術勞工，基本上無法申請永久居留。

短期工作需求的湧現，其實也和加拿大整個工作型態與條件轉向不穩定的態樣有關。相較於永久居留的外籍勞工，短期外籍勞工的時間、工作空間以及受限雇主與職業選擇等極可能使其暴露於受剝削的工作場所。而低技術勞工則因其無法取得永久居留，使其具有脆弱本質的工作身分更加脆弱。而這些低技術勞工又以來自開發中國家的女性及移工為主，這些勞工回國之後勢必同樣很難找到工作。

當吾人檢視加拿大移工政策時，吾人須了解該政策是著眼於短期經濟利益而非長時間的國族建構。因此，這種以短期經濟利益為導向的方案，即使具有相關的保護規範，但短期移工方案無法申請永久居留，因此完全依賴雇主僱用意願，而這種以勞工人權為代價的方案，卻是加拿大目前非常倚重的政策。

加拿大為聯邦體制，有關移民的部分係由國會主導，但各省則對於勞動與就業相關法律有其主要責任。有關法律規範的部分，主要有聯邦的移民與難民保護法（Immigration and Refugee Protection Regulation，簡稱 IRPA）以及其他 12 種規範，這些法規範的適用必須符合加拿大權利與自由憲章(Canadian Charter of Rights and Freedoms)；其中包含平等與免於歧視原則，同時也要符合加拿大所批准的相關人權公約。

前述的相關法規係針對兩類移民而設置，一者為永久居留之外國人，另者為持臨時居留的移工。所謂可申請永久居留之原因包

含家庭、經濟以及政治庇護。至於短期居留則可以區分為觀光、學生以及工作。因工作而申請短期居留的方案多項；包含一般性的短期外籍勞工方案（Temporary Foreign Worker Program, TFWP）、季節性農工方案（Seasonal Agricultural Workers Program, SAWP）、內宿照顧員方案（Live-in Caregiver Program, LCP）、低技術先導方案（Low-13 Skill Pilot Project, LSPP）以及省級特殊員額方案（Provincial Nominee Programs, PNP）。所謂的 PNP 方案主要透過省級單位挑選各省所需的外籍勞工，儘管聯邦政府負責立法與規範，但該項賦予省級政府有較大的招募空間。

加拿大政府規定，凡透過 TFWP 的外籍工作者依據加國技能分類以及兩年累積的工作年資，此類勞工有管道獲得永久居留的機會。加國技能分類中共有 0, A, B, C, D 等五級；所謂 0 級為管理職類，A 級為專業職類，B 級為技術職與貿易職類，C 即為中介與雇員職類，D 級為基礎與體力勞工職類。如果外籍勞工屬於 C 與 D 級，則無法申請永久居留。

加拿大的永久居留係以點數制度作為申請的門檻。聯邦政府所規劃的短期外籍技術勞工方案如要取得永久居留者，必須取得足夠的點數；例如透過 TFWP 的勞工必須取得包括教育，語言技能，專業技能，就業以及適應力等共 67 點才能獲得永久居留。但大多數的外籍勞工於教育與技能等項無法取得相關點數。

值得一提的是以省級人力需求為主的 PNP，該項方案也提供永久居留的可能性。

以加國不列顛哥倫比亞省為例，該國透過 PNP 的外籍勞工，必須取得該省雇主的招募機會，同時雇主必須取得該國人力資源與技能發展部門(Human Resource and Skills Development Canada)的勞動市場意見(Labour Market Opinion, LMO)的驗證許可，對外籍勞工而言，申請者必須擁有技能分類中的 0 至 B 項，或者屬於健康照護專業，或者是加拿大後中等教育以上且被認可的畢業文憑，或者是觀光與餐飲業的半技術性人員以及食品加工的從業人員等，這些可取得永久居留的工作型態都需要具有某程度的專業技能，但透過 TFWP 進入加拿大就業市場的又多以低技術勞工為主，因此要實際取得永久居留於實務上有其困難。

有關加拿大外籍勞工的管理機制是由不同部會分工進行；有關外國人移入的部分是由加拿大公民與移民部(Department of Citizenship and Immigration Canada, CIC)以及加拿大人力資源與技能

發展部(Human Resources and Skills Development Canada, HRSDC)共同負責，前面段落提到欲申請加拿大不列顛哥倫比亞省的 PNP 的雇主必須取得 HRSDC 的勞動市場意見，該項程序為確認雇主已經盡力招募本國籍勞工但無法找到足夠的勞動力。該項驗證機制也要求雇主必須提供外籍勞工符合就業市場的工資以及可接受的工作條件，同時也須證明所欲招募的外籍勞工的確可以滿足欠缺的職位，而該項工作也確實可以對加拿大的勞動市場產生不同程度或者積極性的效應。

至於加國的公民與移民部（CIC）則是負責審核移民資格，核發簽證與工作許可以及決定居留期限。CIC 設有移民與難民委員會(Immigration and Refugee Board)，該機構為 CIC 的獨立機構，負責處理外國人申請工作許可的申訴議題。加拿大的邊境服務署（Canada Border Services Agency, CBSA）則有權否決外國人入境的許可，以及負責外國人預期停留與遣返或違反從事不符簽證目的之情形。除此之外，就業基準相關主管機關，勞資關係部門，人權法庭、勞工權益補償委員會以及就業保險相關機構等都有其專責部分所賦予的權利而影響外國人於加拿大的工作與生活，如果外國人的相關權益無法透過前述的機制解決，那麼透過 TFWP 引進的移工資格就會受到影響。

(二)、短期外籍勞工方案之行政規範

凡是透過 TFWP 引進的外籍勞工都必須經過兩項主要程序；一者為取得雇主聘僱需求以便於申請工作許可，至於雇主則須取得就業市場驗證意見，確認某特定的雇主的確有雇用特定外籍勞工之需求，如果雇主過去有雇用外籍勞工之經驗，則必須證明聘僱過程符合工作合約。通常徵詢就業市場意見的過程要花費數個月，但如果所申請的外籍勞具有特殊且較高技能，則驗證意見可於 10 天之內核發。針對此類型之外籍勞工，雇主可以給付低於一般招募工資平均水準或市場行情薪資的 15%。針對特定職業，雇主必須給付給外籍勞工不低於本國籍勞工或擁有長久居留勞工同級的工資。

加國的勞動市場驗證也會因為職業區隔現象而集中在某些特定的職種；例如 2010 年教普遍的職種為幼兒保育員，褓母以及照顧服務員，其次為食品櫃檯收銀員，廚房駐守以及相關餐飲工作以及農業採摘勞工。勞動市場驗證機制會針對工資，工作條件以及外籍勞工所應具備的職業與技能層級進行規定，因此人力資源與技能發展部需要根據勞雇間的工作契約進行審核以及驗證。

人力資源與技能發展部門亦規定雇主聘僱外籍勞工，不得將相關的訓練與申請費用加諸於外籍勞工，而申請費用中如中間人的費用，來源國與目的國之間的交通以及勞工得享有省級健保的健保費用等均不得由勞工負擔。但人力資源與技能發展部門並不負責工作契約是否如時旅行之監督，該項督導工作則由地方勞動機構與法院負責監督。

當雇主獲得勞動市場驗證同意之後，雇主提供勞工聘僱需求，外籍勞工即可根據該特定雇主之聘僱需求申請工作許可。工作許可將載明許可居留期限，許可之工作職類或禁止從事之工作，雇主名稱，工作地點，工作時間以及工作時段。除此之外，許可證還會載明哪些勞工可以從事的學習或禁止從事的工作以及加國境內可以或禁止旅行的區域。

工作許可一般有效期限為兩年，但可以連續工作滿兩年後繼續延長兩年。當工作四年期滿之後，外籍勞工必須從期滿最後一天起至四年為止，不能再申請同樣短期雇用型態的工作。適用 TFWP 的外籍勞工僅能為一定雇主，從事核可的工作。如果外籍勞工希望轉換雇主，則申請人必須重新取得工作許可，但整個聘僱流程包括勞動市場驗證等過程都必須重來一次。由於雇主重新申請驗證以及核發許可的時間從數週到數月不等，因此基本上雇主不會為了一名

勞工等待如此長的時間，也因此外籍勞工轉換雇主的機會可說微乎其微。

有部分短期但不需工作許可者；例如商業訪視，外國政府官員，表演工作者以及從事運動相關的活動。但這些工作並非 TFWP 的主要工作，也不是本研究所含蓋的部分。

(三)、 季節性農工方案 (Seasonal Agricultural Worker Program, SAWP)

除了 TFWP 之外，引進人數最多的就是短期農工方案。加拿大的農業非常仰賴外籍勞工，且申請此方案的外勞亦被限定單一雇主，且不能轉換工作。加拿大政府透過雙邊協議的方式，允許引進短期農工。以 2010 年為例，加國透過此方案引進 23,375 名勞工。該項勞工來源國主要以中南美洲國家如墨西哥與某些加勒比海國家如千里達，牙買加以及巴貝多斯等國。這項工作許可同樣須經過勞動市場驗證機制，雇主亦須證明聘僱外勞的工資不低於同職類的本國勞工。

透過 SAWP 引進的外籍農工，其工作期間從每年最短為 6 周到最長 8 個月期限，且不能更換雇主。雇主則須提供外籍勞工免費居住，負擔部分或全部的旅費（依省份不同），健康保險以及工作契約以及工作契約。工作契約依據雙邊協議而有不同。工作 8 個月期滿之後，外籍勞工必須離開加拿大至少 4 個月，但如果勞工希望能再申請近加拿大工作，則雇主必須重新申請勞動市場驗證許可。與前述 TFWP 的外籍勞工不一樣的是，季節性農工不受到連續工作滿 4 年必須再等四年才能重新申請工作的限制，而是可以每年申請短期農工的工作，但也因此而成為永久的短期移工。這項短期農工以男性為主，但近幾年來女性的人數也逐漸增加。

(四)、 低技術先導方案 (Low-Skill Pilot Project, LSPP)

這項工作方案從 2002 年開始，主要是針對缺乏短期低技術職缺的需求而設計的方案，但在加拿大卻有人數快速成長的趨勢。透過這項方案引介的外籍勞工，雇主仍需提出勞動市場驗證的申請並獲得許可，工作許可期間為 2 年，藉以解決短期缺工的問題。申請這項方案的雇主除須通過勞動市場驗證之外，還需證明所提供的工資與勞動條件不低於市場行情的待遇，招募相關的費用以及旅費等都由雇主負擔，牢固之間需訂定工作契約，載明工資，工作內容與工作條件，交通，住宿以及安全衛生等規定。

適用此項工作方案的外籍勞工必須具備高中學歷或至少兩年

相關工作經驗。該項方案中有列舉 33 項職種；其中包括農業，食品與飲料服務以及居家清潔與維護等工作。這項方案以招募服務業的外籍勞工為主，尤其於餐飲業居多。農業的雇主也可以透過此項方案招募農工，請勞工來源不受限於墨西哥與加勒比海國家，但工作期限為四年且其滿後需等待四年才能重新申請工作。此外，適用此項方案的雇主，有關住宿的費用由雙方約定，並非由雇主負擔。

(五)、內宿照顧服務員方案 (Live-In Caregiver Program,LCP)

依據加國移民與難民保護法之規定，所謂居家照顧服務員是指居住於私人住宅並於不需要督導的情形下，為該家庭提供兒童照顧，長者或殘障者居家照顧。與前述幾項方案最大不同點為，適用此項方案的勞工於服務屆滿後可以申請加國的永久居留。此外，這項方案的工作期限為 3 年 3 個月，外籍勞工於工作滿兩年或三年內服務滿之後即可申請 3900 小時之後，即可獲得申請永久居留的資格。但這項方案要求勞工必須內宿於雇主家中，如果勞工希望轉換雇主，則必須重新獲得工作許可；換言之，必須有新雇主願意通過勞動市場驗證，提出聘僱需求，這位期望轉換的勞工才有可能獲得工作許可。當勞工完成申請永久居留所需的 2 年服務並提出永久居留申請後，這名外籍勞工可以獲得開放性的工作申請，亦即可以從事跨業別級任意選擇雇主而非僅限定於家庭照顧工作。從事這項工作者以女性居多，約占 95% 其中以來自菲律賓的勞工為主，約占總人數的 80%。相較於前述的方案，這項工作許可的門檻較高，勞工需至少擁有高中文憑，具有英文或法文語言能力以及至少六個月全時的訓練與一年從事該項工作的經驗，且依規定雇主仍須與勞工簽訂工作契約。

(六)、省級特定員額方案 (Provincial Nominee Programs,PNP)

此項方案所需技術門檻相對前述方案較高而服務期滿後也可以申請永久居留，例如技術層級須達加國職業認定的 0 至 B 級，雇主需證明無本國籍人士可擔任該項工作，同時申請人必須符合以下任何一項專長：

1. 具有加國技能認定標準 0 至 B 級的專長；
2. 具有醫療專業，如外科醫師，有照護理師，有照心理護士以及接生員等；
3. 獲得加拿大認可的高等教育畢業文憑；
4. 加拿大不列顛哥倫比亞畢業的自然科學與應用醫學碩士或博士文憑；

5. 具有餐飲業，大型貨車或食品加工的半技術勞工。

適用前述職類的勞工雖可申請永久居留，但必須透過雇主提名，因此雇主具有明顯的影響力，而外籍勞工也可能為申請永久居留而忍受不當勞動條件。

三、人口販運與強迫勞動之評估

美國國務院防制人口販運全球報告將加拿大列為第一輪國家。加拿大為性販運之來源、轉運與目的國，同時也是成人遭強迫勞動的目的國。加拿大勞動販運的受害者包括來自中東歐、亞洲、拉丁美洲與非洲以合法方式入境的外籍勞工，這些勞工多數於農業、營造、加工之類的血汗工廠遭受勞動剝削，至於家事勞工遭迫害的人數亦逐漸增加。加拿大政府於去年受評估期間發現數起強迫勞動的案例；其中包括外籍家事勞工的受害者。強迫勞動的個案於渥太華、亞伯省以及哥倫比亞省等地，非政府組織指出渥太華與馬尼託拔省的人口販運加害人強迫這些被害人從事一些小犯罪，這些人也因此更處於弱勢狀態。

該報告指出加拿大完全符合防制人口販運之最低標準。報告評估期間，加拿大致力於法律的落實，且加強起訴加害人，以及推動預防與保護受害人的工作。但該國的問題在於聯邦與各地方政府間的協調能力受限，同時地方也缺乏足夠保護受害人的特定服務。

第三節、韓國

一、基本統計

表 8、韓國之基本統計資料

人口：50,516,000	外籍人口占總人口比例： 1.9%
首都：首爾	政治體系：內閣制民主國家
經濟成長率(2010)：6.2%	失業率(2010)：3.7%
所得(2010)：29,004 美元	
韓國所批准國勞核心公約 第 100 項同酬勞動公約（1951） 第 111 項就業與職業歧視公約（1958） 第 138 項最低就業年齡公約（1973） 第 182 項最惡劣形式童工勞動公約 （1999）	2012 年違反工會權利申訴 案：無 2012 年人口販運報告：第一 輪國家

資料來源：維基百科、國際工聯工會權利報告

二、韓國外籍勞工聘僱與管理

韓國有關外籍勞工管理相關規範，於其官網有相當清楚的說明，且為兼顧外國人閱讀訊息的便利性，設有 16 種外籍人士母語網站，資訊查閱非常便利。有關韓國對外籍人士的聘僱、管理與保護等規範，可參考成之約與戴肇洋（2007）以及邱駿彥（2010）的介紹分析。本文將避免贅述前述報告的內容，但會嘗試整合其觀點，進行總合評估。

(一)、韓國僱用許可制(Employment Permit System, EPS)

韓國聘僱外籍勞動力係基於如下的原則：

1. 運用外籍勞動力前提為確保本國人民就業：每年韓國政府根據國內經濟與勞動市場雇用性制訂名額，提供人力較易短缺的產業如農業、畜牧業、漁業、營造以及製造業等 300 人以下的中小企業雇主補充性的人力。
2. 確保聘僱與遴選過程的透明度與預防貪腐弊病：韓國為避免聘僱過程產生如同其他亞洲國家透過私人仲介

公司所產生的種種超收費用與私下向雇主退佣或行賄，因此係透過韓國人力資源部與就業中心，以國對國簽訂雙邊協定的方式，引進來源國的人力。

3. 強調引進勞工的專業與語言能力：外籍勞工必須具備適當的技能並須通過韓語檢定考試。
4. 保障外籍勞工人權。
5. 一視同仁：外籍勞工與本國籍勞工適用同樣的勞動保護法律；如勞動基準法、最低工資與工作安全與衛生法。

(二)、外籍勞工的合法權利

1. 適用勞動基準法：基本上透過僱用許可至引進的外籍勞工均適用勞動基準法，但於私人家庭服務的家事與看護工（無論本、外籍）則排除在外。至於從事農漁牧的外籍勞工，其工時與休息及休假等排除適用。
2. 強制加入社會保險：對外籍勞工而言，須加入一般意外險、全民健康保險以及符合對等待遇的國民年金等保險。
3. 禁止差別待遇：強調不得因勞工之國籍而有不同以及不正當的工作條件與待遇。
4. 工作期限：外籍勞工在韓國工作不得超過3年，且工作期間不得攜眷。工作期滿後必須回國停留6個月之後才能再申請赴韓國工作。但如果外籍勞工的雇主願意於期回國前與其續約，則可以再延長2年，但目前最長不得超過5年。

(三)、外籍勞工的合法義務

1. 外籍勞工必須於抵韓後參加並通過韓國政府舉辦的職業訓練。
2. 外籍勞工必須於受訓期間接受體檢，第一次未通過者有第二次複檢機會，但若複檢未過，則必須回國且無法於韓國工作。

3. 外籍勞工必須於訓練期間即加入社會保險，包括離職保證險與一般意外險。
4. 勞動契約延長與居留展延：當勞動契約到期並與雇主延長契約，勞工必須至當地移民主管機關申請居留延期。
5. 工作場所變更：外籍勞工必須於指定之工作場所工作，如無適當理由不得於其他工作場所工作。外籍勞工欲申請變換工作場所（亦類似於轉換雇主）採取原則禁止，例外許可。

(四)、外籍勞工的社會保險

表 9、韓國對於外籍勞工的社會保險

職業傷害險	加保對象：正式員工 1 人以上公司營造業之職業傷害險與就業險以工程金額超過韓幣 2 千萬以上之公司。 公司規模小於 4 人之農林漁牧產業以及家事工則不適用。
就業保險（自願原則）	
健康保險	限於韓國國民健保法允許加入的公司勞工；例如(1) 受雇於以外國政府為雇主之事業勞工，就健康保險與外國政府達成和意者；(2)依韓國總統所定之以外國人及在外國居住之國民為對象，對國內居助之外國人得認亦適用健康保險者（摘自邱駿彥，2010,頁 74，註 97）。
國民年金	加保對象：限於政府間雙邊協定，且以該國亦有相對國民年金險的國家。 須加保國家：印尼、菲律賓、斯里蘭卡、泰國 免加保國家(已在來源國依協定加保)：中國、烏茲別克、蒙古。 不適用國家：越南、柬埔寨、巴勒斯坦、孟加拉、尼泊爾、緬甸。

資料來源：參考韓國就業服務系統網站 <https://www.eps.go.kr/cht/index.html>

(五)、求職程序

1. 韓語考試：限定應考資格應無刑事犯罪紀錄，年齡為滿 18 歲及不超過 40 歲，且在韓國無被強制遣返記錄並符合兩國約定條件的外籍勞工。
2. 求職申請：通過韓語考試者始得申請工作許可，此外仍須通過體檢、無前述之不良犯罪紀錄等。申請人依規定須向雙邊協定中來源國所指定之就服機構提出申請。但須注意者，韓國僱傭許可制為提供韓國雇主於求職者名錄中自行選工，並不擔保一定可以得到工作機會。
3. 標準化勞動契約之簽訂：韓國雇主須依標準勞動契約規範提供工作期間、工作場所、工作內容、工時、休息、休假等項目。勞動契約可規定 3 個月以內的試用期，適用期間的薪資可以低於基本工資 10% 給付。勞動契約的簽訂則是由韓國人力資源署核發給來源國的就業服務機構，再由當地就服機構向外籍勞工告知並徵詢勞工意願後回報給韓國人力資源處。勞動契約簽訂後若因勞工之因素而解約，一年內不得再申請許可。若外籍勞工不滿意契約內容，可以有一次拒絕的機會，但若再次拒絕簽約，則一年內不得申請許可。

(六)、職前訓練

1. 赴韓前接受訓練之義務。
2. 針對未申請試用期勞工，其職訓時間為 45 小時。
3. 職前訓練內容包含韓國語言教育、當地風俗文化、聘雇許可制度及法規、工業安全衛生以及雇主所提供的安衛教育。
4. 訓練經費係由來源國政府之預算支付，且訓練機構應接受政府監督，並經過韓國勞動部之認證。

韓國係自 2004 年起才正式承認該國有低技術勞動力的需求，因此實施僱用許可制度。為避免過去臨時性移工政策的諸種缺失，韓國採取與來源國建立雙邊協定模式，並對於過去制流於該國的無照外勞來源

國優先協定。為避免私營就服機構所可能引發的不當仲介行為，韓國採取透過公立就服機構直接招募的方式。為了確保移民勞工的權益，韓國更是東亞國家中率先推動國民待遇原則的國家；規定外籍勞工與本國勞工均享同等法律保護。韓國的聘雇許可以三年為限，三年屆滿後，外籍勞工須離境，如要再申請工作許可，須有半年的等待期，藉以排除移民與歸化的可能性。

儘管韓國於法制上對於外籍勞工有非常明確具體的保護，且外籍勞工亦可組織工會，甚至無照外籍勞工也可以透過工會發聲（2011，尤素芬），但值得探究的是，有些重要國際工會組織與人權團體對於韓國的 EPS 制度均持否定的態度。且韓國的外籍勞工仍會遭受剝削，逃逸數字比台灣更高。國際特赦組織(Amnesty International)的主要觀點為：儘管韓國政府宣稱外籍勞工可獲得與本國勞工同等待遇，但這種短期性工作簽證的機制同樣會導致與前述客工制度的結果。而全球工會聯盟則認為這種短期移工制度代表的是「韓國政府提供中小企業廉價、易致剝削之勞動力之策略。」(Global Unions, 無日期，引自 2011,Wickramasekra) 國際工會聯合會(International Trade Union Confederation)則認為「(韓國)當前的僱用許可制度導致外籍勞工處於弱勢，使其容易受到剝削與壓迫。」(ITUC, 2008, 引自 2011,Wickramasekra)

三、外籍勞工結社與團體協商權利

儘管韓國政府強調該國之外籍勞工與本國勞工同享勞動基準與最低工資之保障，但對於外籍勞工結社自由卻有多起爭議。國際工聯(International Trade Unions Confederation, ITUC)於其年度違反工會權利調查報告(2012 Annual Survey of Violations of Trade Unions Rights-Korea)中毫不保留地批評韓國打壓移工工會以及無身分之外勞。報告提到韓國法令保障本勞與外勞同享一樣基本工作條件，但實務上外勞的工資遠低於契約規定，迫使外勞陷入更長的工時，甚至被苛扣工資。由於外勞依賴雇主聘雇許可且無法輕易轉換工作，尤其使外勞處於弱勢。該報告亦指出韓國有 70 萬名外勞，主要於紡織廠及電子工廠工作，但也有涉及性交易活動。該報告指出政府預估於 2012 年無照外勞將達 22 萬人，因此於去年大規模甚至以暴力方式遣返無照外勞。據該報告之數據，有將近 80% 外籍勞工認為曾遭語言暴力，有超過 25% 承認曾遭肢體暴力。由於越南籍勞工於工作期滿後逃跑人數顯著增加，因此韓國於去年 9 月起凍結越南勞工之引進。

國際特赦組織亦於其 2012 年度報告中提到韓國曾於 2011 年 9 月對於無照外勞（行方不明外勞）進行大規模逮捕與遣返，其中還包括一名移工工會領袖。根據該組織之報告，韓國移民服務機構(Korea Immigration Service, KIS)要求移工工會領袖 Michel Catuira 於 2011 年 3 月底前離開。經過當事人提出申訴，韓國行政法院於去年 9 月判決該命令違反韓國人權法。韓國移民機構針對該判決又提出上訴，目前尚未得知判決結果。該報告認為韓國移工工會成立於 2005 年之後，韓國政府已經接連逮捕並遣返至少 5 位該工會的領袖，這種行為似乎意在阻礙移工工會之合法運作。

該報告又指出，韓國憲法法院針對韓國就業許可法（Employment Permit System）規定外籍勞工轉換工作場所僅限三次的規定是否違憲做出解釋；說明三次的限制並未違反憲法第 32 條規定，亦即外籍移工與韓國國民皆享有同等工作權利。

四、人口販運與強迫勞動之評估

美國國務院防制人口販運全球報告終將韓國與台灣同列為第一輪國家。韓國有來自俄羅斯、哈薩克斯坦、摩洛哥、哥倫比亞、蒙古、中國、菲律賓、泰國、柬埔寨、北韓、越南、日本以及其他東南亞國家的勞工被發覺有強迫勞動案例，且有女性被性剝削。該報告認為韓國有為數超過 50 萬明透過僱用許可制引進的外勞，有多項指標如扣留證件、工資不符規定且與勞力不成比例、以及威脅遣返等則足以構成強迫勞動。

該報告認為韓國政府於人口販運防制法律部分完全符合最低標準，且政府所提報遭性販運的人數有所增加。有關勞動販運的案例也首見於今年的報告。但韓國政府並未對於人口販運受害人鑑別程序採取預防性的措施，且收容所提供男性的收容空間也較女性更為有限。該報告特別建議韓國應加強對於勞動販運受害人的鑑別；例如對於那些申訴積欠工資等爭議案例，應進行更深入且長期的調查。值得瞭解的是，美國務院的調查與國際人權組織(如國際特赦)及工會組織(ITUC)的評價有相當大的差異，究竟官方說法與公民社會的說法何者為真，尤須進一步蒐集資料後釐清。

第四節、新加坡

一、基本統計

表 10、新加坡之基本統計資料

人口：5,183,700	外籍人口占總人口比例： 34.7%
首都：首爾	政治體系：一黨專政的民主制度
經濟成長率：4.9% (2011)	失業率：2.9% (2011)
國民所得：35,160 美元	
新加坡所批准國勞核心公約： 第 29 項強迫勞動公約 (1930) 第 98 項組織與團體協商公約(1949) 第 100 項同酬勞動公約 (1951) 第 138 項最低就業年齡公約 (1973) 第 182 項最惡劣形式童工勞動公約 (1999)	

資料來源：維基百科、新加坡統計局、國際工聯工會權利報告

新加坡引進外籍勞工的規劃可為相當完整，主要以低技能的勞動力為主。以 2009 年為例，新加坡共引進 856000 位外籍工作者，儘管其中亦包含白領工作者，但仍以低技術以及低薪的藍領工作者為主。根據 2010 年底新加坡人力部統計，外籍家事勞工為 201,000 人，平均每 5 個家庭就有一戶雇用外籍家事勞工。

新加坡外籍勞工適用就業法，但除製造業及建築勞工納入保護外，船員與家事工則排除在外。新加坡運用人頭稅(或我國的就業安定費)藉以調節外籍勞工的人數，雇主必須依照外籍勞工的職種以及技術程度繳納人頭稅，但對於照顧高齡與殘障的家庭雇主則可以獲得減免。以下為家事勞工與營造業外籍勞工之勞動條件為例，加以說明。

二、家事勞工

新加坡政府的政策基本上是鼓勵國人僱用外籍家事勞工以解決家庭照顧問題，因此即使較貧窮的家庭無法僱用外籍家事勞工，政府甚至採取補貼方式協助僱用。新加坡家事勞工，無論是本國或外國籍，

都排除於就業法保障之外，其權益保護只透過書面僱用契約決定，但僱用契約通常由仲介提供，雇主或許並不知情。

新加坡政府對於虐待外籍勞工的事件採取嚴格對待，新加坡警察也會對於前述的虐待事件採取立即與完整的調查。違法的雇主除遭罰金之外，如果有肢體虐待或惡劣對待的話，將會遭受刑事處罰。儘管大多數家事勞工來自於印尼與菲律賓，且雇主多宣稱有簽訂工作契約，同時也少聽到申訴案件，但總是有雇主因虐待外籍勞工而被起訴。一旦被發現有虐待外勞情事，政府係採取嚴罰的手段。以 2009 年為例，人力部協助外勞追討積欠工資有 219 件，而外籍勞工若發生懷孕，則人力部將其視為違反工作契約之約定，政府得取消其工作許可並將該名勞工遣返回國。

(一)、 週休規定

新加坡針對家事勞工的休假做出突破性的規定;依據今(2012)年 3 月人力部所提出的規定，從明(2013)年 1 月 1 日起，家事勞工將可享有每週一天的休假，但雇主亦可透過協商方式以給付假日工資方式，讓家事勞工於休假日工作。至於休假日的安排，亦可透過勞資協商決定。但這項規定並不適用於目前的外籍家事勞工，亦為明年開始將存在兩種休假規定，一者對雇主無強制規定，另者為雇主需提供休假或不休假之工資。

(二)、 住宿安排

新加坡政府曾於 2009 年針對外籍家事勞工生活環境進行大規模勞動檢查，總共有 18,800 名外籍家事勞工的住處不符規定。依據規定，雇主應提供家事勞工獨立居住空間，由強調提供女性的居住空間，必須有足夠的空間能夠睡眠，且雇主必須提供家事勞工足夠的基本居住需求；包括通風設施，食物，有睡墊的床鋪，覆蓋的毯子，毛巾以及盥洗用具等。所謂不適當的居住空間為讓勞工以摺疊床睡在走廊或客廳，或與異性受照顧者同睡一個房間等。

(三)、 醫療保障

新加坡政府規定雇主必須負擔外籍家事勞工的醫療支出；因此雇主必須負擔勞工醫療與住院保險，以及所有住院的開銷。

三、營造業勞工

營造業勞工適用該國就業法，依規定每僱用一名本國勞工可以僱用 7 名外籍營造工。此外，如果是承包工程，則視工程的規模與契約的價值提出外籍人力需求，再由人力資源部核定該工程可申請的外籍營造工，但人力的使用以工程期限為止。依據新加坡僱用來源，主要輸出國為馬來西亞與中國，另亦可招募非傳統輸出國如印度，斯里蘭卡，泰國，孟加拉，緬甸與菲律賓，另外依不排除東亞國家如韓國，台灣，香港與澳門。

四、違反國際勞工核心公約與人口販運報告

(一)、關於外籍勞工結社與團體協商

根據國際工會聯合會(ITUC)2012 年度報告，新加坡外籍家事勞工仍然缺少機會組織或加工會以捍衛其權利。政府對於工會仍採取嚴格管理與介入。此外，新加坡為少數反對 2011 年國勞組織提出家事勞工尊嚴工作公約的 9 個反對會員國之一。

新加坡政府對於言論自由，集會與結社等對於和平的批評言論仍嚴格限制。新加坡政府於 2009 年修正公共秩序法(Public Order Act)，規定任何”相關事由活動”都必須透過申請並獲核可。聯合國亦曾於其全球人權定期評估報告中關切新加坡政府的修法，但該國政府仍認為只要該國相關主管國安與社會秩序的機構認定違法，即可不經審判而予以拘禁。這項修法被視為對於任何人(即使個人)如果反對一個事件，採取立場或反對政府都可能受到限制。對於外國人而言，政府也可以根據該法而將違反該法之外國人驅逐出境或者取消其居留簽證。

(二)、關於人口販運

新加坡於美國國務院全球人口販運報告中被列為第二輪國家(Tier 2)，顯示於打擊人口販運與強迫勞動仍有極大努力空間。該報告認為新加坡為東南亞國家的男性與女性如來自中國，印度，菲律賓，印尼，斯里蘭卡，孟加拉，越南等國的目的國，且涉及性販運與強迫勞動。該報告列舉對於人口販運的手段如提供外籍勞工合法

就業機會，但卻提供不實的工作條件，指使勞工產生錯誤期待。有些女性進入新加坡預計從事性交易工作，但卻於入境後遭脅迫與使其負債等手段使其餘威脅下被迫從事性交易。新加坡於去年評估期間也有發生兒童性販運的情形，其中還涉及軍人與政府官員。

該報告還指出，新加坡約有 110 萬名外籍勞工，約佔其全國勞動力的 3 成，但多數均從事家事工作，營造餐飲等低技術或無需技術的工作。許多外籍勞工因其工作關係而積欠當地與來源國仲介費用，使勞工因付債之脆弱性而遭強迫勞動。外籍勞工亦抱怨遭到雇主扣留身分證件，限制其行動自由，任意苛扣工資，以不給付任何補償而遣返作為威脅手段，或使用身體或性虐待等手段，凡此皆已構成人口販運的潛在形式。至於漁工的部分，則發現於遠洋漁船工作的外籍勞工遭受船長的虐待，禁止上岸，無法終止契約以及無法求償工資等問題。

該報告亦強調仲介公司所扮演的角色，許多雇主依賴仲介公司代為管理外勞；其手段亦包括扣留證件，使用威脅，強迫及暴力等手段，並將不服從的員工強行遣返以避免其提出申訴。根據 2010 年的報告，有非政府組織檢舉超收仲介費的嚴重情形；一些來自印度，孟加拉以及中國的勞工甚至必須付出平均 10 個月的工資作為仲介費，或是尤其每月工資扣抵，使其負債。根據調查，這些驟增的仲介費係因為層層仲介的剝削以及來源國仲介為爭取訂單而給付給目的國的仲介，而目的國仲介又必須回饋給雇主，而所有的費用最後都由勞工負擔。仲介公司慣用的伎倆包括將這些仲介費轉變為私人借貸，使外籍勞工於不明白借貸結果的前提下，成為受債務迫害的勞工。外籍勞工的脆弱性亦來自於雇主有任意遣返的權力。尤對於低技術或無技術的勞工而言，由於無法自由轉換雇主或轉換工作，更增加行動的脆弱性。尤值得注意者，新加坡雇主可以向政府提出外勞工作不利的申訴，使得該名外勞將無法再度至新加坡工作。

報告中亦指出新加坡政府的努力但仍無法符合打擊人口販運的最低標準。新加坡政府於 2012 年 2 月透過其跨部會專案小組提出行動計畫，該項計畫實施前亦徵詢當地非政府組織有關防制人口販運議題以及外籍勞工保護建議，同時也以開放的態度徵詢外國政府以及其他國外團體意見。但儘管政府對外籍勞工以及漁工加強權利意識之宣導，同時也持續起訴人口販運嫌犯，但該報告認為刑罰過輕，多數只是易科罰金或者不到一年的刑期。儘管政府也頒布人口販運受害人鑑別指引，同時也界定 124 名疑似受害人，但政府對

於這些受害人並無提供任何相關服務。前述的調查結果也未見有助於新加坡政府於評估期間的起訴與協助加害人認罪。該報告亦提到，新加坡也是東南亞國家中性觀光的需求國家，值得注意。

該報告對新加坡政府的綜合建議為：(1)善用新推動的國家行動計畫，加強調查，起訴與處罰性販運與勞動販運之加害人；(2)加強鑑別外籍勞工中可能疑似或人口販運受害人，整合全國更廣泛的資源，提供受害者更多的協助；(3)加強相關修法與立法，使新加坡的法規範更符合國際防治人口販運的標準；(4)加強對扣留外籍勞工旅行與身分證件，並藉此作為強迫勞動手段的雇主與仲介公司進行起訴與加強罰責；(5)針對雇主與仲介公司以威脅遣返為手段，恐嚇勞工不得申訴的行為加強懲罰；(6)提供人口販運疑似受害人與受害人法律扶助管道並確保所有外籍勞工亦享有申訴與法律支援的管道；(7)持續加強對本國人與外國勞工有關人口販運與強迫勞動的意識喚醒，並呼籲新加坡政府批准聯合國於 2000 年所制定的防制人口販運議定書。

第五節、香港

一、基本統計

表 11、香港之基本統計資料

人口：7,071,600	外籍人口占總人口比例：
國民所得(個人)：美金 31,757 元	政治體系：特區元首由中國政府指派，但特區內為議會民主制度
經濟成長率：0.9% (2012 年中)	失業率：3.2% (2012 年中)
香港所批准國勞核心公約 第 100 項同酬勞動公約 (1951) 第 111 項就業與職業歧視公約 (1958) 第 138 項最低就業年齡公約 (1973) 第 182 項最惡劣形式童工勞動公約 (1999)	

資料來源：維基百科、2012 國際工聯工會權利報告、香港特區官網

二、香港外勞聘僱與管理

香港自 1970 年代起就開始聘僱外籍家事勞工，藉以解決缺乏內宿型家事勞工人力不足的問題。香港對於外籍勞工的聘僱管理主要透過入境事務處與勞工處依據權責分工管理。入境事務處負責工作簽證核發與標準僱傭契約的相關規範。勞工處則建立聘僱外籍家事勞工的基本政策以及監督僱傭之間的違法事項。原則上，香港政府以確保本地人的就業為優先，雇主無法聘僱適當人力時，才可以引進外籍家事勞工。

香港勞工處官網提供雇主可下載的聘僱外籍家事傭工實用指南⁷，針對雇主及外傭的權利義務事項提供說明，另外亦提供僱傭間常見的問題與回答。根據該指南，香港政府規定外籍家事勞工與香港國民同樣受到勞動法律的保護。勞雇間的合約須依照政府所提供的版本；例如僱主須支付不低於法定最低工資港幣 3740 元的工資（自 2011 年 6 月 2 日起以及以後所簽署的合約均適用）、須指定支付工資的日期、須

⁷ 參考香港特別行政區勞工處官網：<http://www.labour.gov.hk/tc/plan/iwFDH.htm>

指定傭工的休息日、須與傭工協調伙食給付，如由雇主提供，則伙食為免費，如折抵現金，須支付傭工每月不少於港幣 775 元。此外，雇主須根據僱員補償條例，為傭工投保工傷補償險，否則將面臨罰款與監禁的處罰。

針對勞雇間的糾紛，香港勞工處設有申訴渠道，以解決外傭和僱主之間的糾紛。主要為透過自願斡旋以及付費的仲裁機制。為了保障僱主和當地工人的就業機會，外傭不可從事任何其他工作，亦包括兼職工作。

三、相關法律保護

前文提及香港的外籍家事勞工與當地勞工一律適用僱傭條例 (Employment Ordinance) 與僱員工傷補償條例 (Employee's Compensation Ordinance)。勞工處分為勞工事務行政與勞工職業安全健康裡個部門，再由勞工事務行政部門分為五項業務單位，其中與外勞有直接關係的為勞資關係 (Labour Relations Division)，由助理處長掌管業務。勞資關係業務中，有提供工資與勞動條件爭議的自願斡旋服務。另外有負責就業申訴調查單位，負責有關違反僱傭條例的實情調查，並進行行政裁罰。儘管法律保障適用本勞與外勞，尤其關於苛扣工資的違反事項，如果雇主被舉證擅扣傭工工資，該雇主得遭處 35 萬港幣的罰鍰以及三年的刑期。如果雇主以不實資料欺騙勞工主管單位，情節等於罪加一等，最高可以處罰有期徒刑 14 年。(參考勞工處的僱傭實務指南)。

此外，雇主亦不得幫仲介公司代扣任何費用。除非雇主有預付工資給外傭，則雇主可以從每月工資中扣除適當比例，做為償還。

法律的規範與保護無分本勞與外勞，但實際做法確與理想有相當之差距 (2006, Lee and Peterson)。主要的關鍵為外籍傭工與雇主所簽訂的合約以兩年為限，原則上外籍傭工不得申請轉換雇主，亦即原則禁止，許可例外。若欲申請轉換，僅限於不可歸責於外傭或特定的理由，因此外傭受制於僱傭合約，可能擔心聘約問題而不敢申訴。另一個關鍵的因素為香港政府的移民政策中有所謂的兩週規定 (“two-week rule”)；亦即外籍傭工在港合約期滿後可被允許延長停留的時間，僅限兩週或合約規定可停留的時間，兩者以較短的期限為適用⁸。依據這項兩週規定，雇主若主動提出終止外傭合約，除依法須給付資遣費與根

⁸ 參考 Lee and Peterson, 2006, p.6, 註 19。該項規定為 1987 年由香港總督所頒發之行政命令，普遍適用於外籍家庭傭工。

據年資所計算的服務費用外，外傭僅能夠在港停留兩週，兩週後必須回到其母國。由於停留期限非常短，迫使外傭不敢提出申訴，即使外傭獲得主換雇主機會，亦會擔心無法於短期間內順利找到新雇主。

至於外傭若提出申訴，則該外傭依規定必須和其雇主當面進行協商由於協商為自願原則，如果雇主蓄意拖延，則外傭通常迫於時間壓力，最後可能屈就雇主所提出的補償條件。即使外傭因受害事件獲得延長停留，但延長期間不得工作，導致外傭不願意積極爭取自己的權利，最後讓爭議草草了結。

如果外傭雇主設及性別歧視的案件；如外傭遭遇雇主或其家庭成員性騷擾甚至性侵，則依法外傭可以向香港機會平等委員會(Hong Kong Equal Opportunities Commission, 簡稱 EOC)提出就業歧視或性騷擾的申訴。但就業歧視或性騷擾的個案最後結果可能允許外傭得以轉換雇主，並與原雇主進入爭議協商過程。這項過程又會重覆前述的兩週規定適用原則，使受害的外傭被迫隱忍或者屈就雇主所提的任何條件。吾人可以從前述事實觀察得知，法律即使明定保護對象不分國籍，權利的賦與也不因國籍而有差異，但從相關的僱用聘約的彈性與否以及可延期停留時間的長短等行政設計，事實上都讓外籍傭工無法享受到政府的美意。因此國際勞工組織於評估國勞公約適用時，未僅要求批准國應有相關立法，並且應提出具體措施，確保本國與外國勞工均可享有實質之保護(Swepston, 2012)。

四、外籍勞工結社與團體協商權

根據 2012 年國際工聯所提出違反工會權利的香港報告指出，香港的勞工權利與工會發展仍受到極大的限制。對於在港的外籍傭工而言，最明顯的權利問題在於其工資排除於 2011 年 5 月通過的最低工資保護之外。由於外傭的工時並未於僱傭合約中規範，因此外傭工資無法反映其工作時間所應得之最低報酬。此外，根據香港基本法之規定，外國人於香港持續居住滿 7 年有權申請永久居留。但是香港為數超過 292,000 名外傭則排除於永久居留之外。該報告指出一名在香港為同一名雇主工作超過 25 年的菲籍家庭傭工於 2010 年因申請永久居留屢次遭拒後向法院提出告訴，2011 年 9 月一審法官認為排除外籍傭工深請永久居留為違憲，因此判決這名菲傭勝訴。但 2012 年三月高院判決香港政府勝訴，強調居留權的擴充為政府的權限，但無論外傭是否能夠取得永久居留⁹，這項爭議激起香港人重新看待與討論外籍傭工對香港

⁹ 參考 Hong Kong government wins appeal in maid residency case, BBC News-Hong Kong: <http://www.bbc.co.uk/news/business-17532723>

的貢獻與否。

五、防制人口販運與強迫勞動評估

根據美國國務院防制人口販運報告，香港被列為第二輪國家，同時也是男性、女性乃至於來自中國、菲律賓、印尼、泰國、越南以及柬埔寨等東南亞國家之年輕女孩的來源、轉運與目的國。該報告特別提到來自印尼與菲律賓國家的家事勞工為來到香港工作而高度貸款的情形，因此極可能使其成為受債務壓迫的受害人。若以一般仲介費行情規定，菲律賓與印尼的仲介費分別收取美金 1950 以及美金 2725。高額仲介費使其到香港的第一年均處於償債階段。平均每月工資的 80% 必須用來還債。至於仲介對家事勞工以超收費費用、非法扣留護照、勞動契約以及提款卡等手段要求外勞償債，這些行為均可能構成勞動販運的要件。

該報告認為香港政府並未完全符合去除人口販運的最低標準；例如香港政府缺乏一套完整的防制人口販運的法律，對於起訴勞動販運加害人的案件成效不彰，至於性販運的部分，也僅有 6 人遭起訴。去年評估期間，香港政府總共鑑別 12 位人口販運受害者，但儘管對於執法者提供訓練，香港仍需要研擬一套完整且足以禁止各種型態的販運行為與積極保護。

第六節、中東國家於外籍勞工保護之重要改革

中東國家因其外勞勞工人權遭受剝削以及家事勞工屢遭虐待事件層出，往往受到國勞組織、國際人權組織以及國際媒體點名批評¹⁰。印尼亦曾因其從事家庭幫傭的女性勞工於沙烏地阿拉伯有多起遭受肢體虐待，更因 2011 年一名 54 歲印籍幫傭因遭虐殺死雇主而遭沙烏地法院判處斬首之死刑，導致印尼政府決定暫時中止該國國民前往沙烏地工作，直至沙烏地政府須保證提供印尼家事工有休息時間、以工作準則約束雇主行為以及提高工資並按時支付等條件，才於今（2012）年解除禁令¹¹。

針對中東國家對於外籍勞工的強迫勞動、剝削乃智人口等情形，其主要癥結在於中東國家之循環性外勞僱用模式。該模式其實是參照歐洲國家的客工制度而來。由於中東國家從 1970 年代開始因油田而致富，促使該區經濟快速成長，迫切需要低計數之勞動力，包括製造業與家事類工作。中東國家的客工制度稱為”Kafala”，工作契約以不超過三年為原則，可循環性僱用，仲介有很大獲利空間，外籍勞工權益被剝削以及虐待等事件層出不窮，家事類勞工受迫害的問題成為國勞組織與相關人權團體的主要關注焦點。該模式不允許外勞有家庭團聚，即使工作時間長久，也無法歸化為當地國籍。這種僱用模式被批評為自由民主國家絕對不應參照的模式。

針對前述的客工制度（Kafala），中東國家中民主化程度最深的巴林首先採取改革，將這種完全由僱主擔保(employer sponsorship)制度大幅改革，並讓外籍勞工於工作滿一年之後，只要有下一個雇主的同意，即可申請轉換至新雇主。但如果第一年工作期間，只要該勞工與舊雇主、新雇主三方合意，即可提前解約，不受一年期約之限制。

¹⁰ 參考國勞組織專家委員會年度報告以及國勞基準適用委員會年度報告中屢次將中東國家之人權保護提出關切。國際特赦組織之新聞稿 <http://www.amnesty.org/fr/node/19652>

¹¹ 參考 Emirate 24/7 News, 08 April, 2012
<http://www.emirates247.com/news/region/indonesia-gets-tough-on-maids-return-to-saudi-2012-04-08-1.452758>, 20 September, 2012
<http://www.emirates247.com/news/region/indonesia-sets-tough-terms-for-maids-return-to-saudi-2012-09-20-1.476255>, 斬首事件參考 UK Guardian
<http://www.guardian.co.uk/world/2011/jun/25/saudi-arabia-migrant-mistreatment> 以及印尼 Jarkata Globe
<http://www.thejakartaglobe.com/home/maids-beheading-could-see-ban-on-workers-in-saudi-arabia-govt-says/448099>

巴林政府於 2006 年通過勞動市場規範署法案(The Labour Market Regulatory Authority Act)，期望透過一個勞動部管轄下的獨立運作公司來全權負責外籍勞工的所有聘僱、管理以及檢查等工作。根據前述法案第 4 條有關 LMRA 之功能，該署較類似一個統籌所有移民勞工的工作與生活等所有事務，除該署必須負責受理外國人工作許可之申請、核發，還包括對仲介公司的授證與監督、雇主與勞工之問題諮商以及統計與政策研究等¹²。根據該法對於工作許可之申請規定，須由雇主提出申請，無須經過國內聘僱需求檢驗（如登報）並由雇主負擔所有相關行政費用。至於雇主責任之要求，基本上與國內要求不得聘僱未經許可之外國人、不得指派外國人從事許可以外之工作或未經許可變更外國人工作場所相同。但我國外籍勞工不得攜眷來台，但巴林法規則是允許，且要求雇主必須確保所聘僱之外籍勞工及其家人抵達後所有居留所需證件均須齊全。

此項法令之最大特點，除成立一個獨立運作且具有統籌管理權的勞動市場規劃署之外，最大的改變就是允許受聘僱的外籍勞工有自由轉換雇主的權利。根據 LMRA 法第 25 條以及其修正條文，以及 2009 年第 72 號決議及 2011 年之修法，據以規範外籍勞工之「當地轉換(local transfer)」。該法規定，外籍勞工為同一雇主工作滿一年之後，可以無須經舊（原）雇主之同意，即可申請轉換雇主。而原雇主所擁有之聘僱許可期限，其轉換之後所剩之期間可以保留。

茲將重要原則敘述如下：

1. 轉換(transfer)是指當地轉換(local transfer)，受僱外籍勞工可以申請為另一個雇主工作，該勞工不會因此而必須取消其工作許可與簽證，也不須因申請轉換而離開巴林國境。
2. 此項轉換申請以外勞之工作許可與簽證有效期限至少 3 個月以上。
3. 轉換流程須依照本法規定辦理，申請之勞工得經過或無須經過前任雇主之同意；是如下情形而定：(i)如不須經前雇主同意，則申請轉換之勞工須於新雇主提出申請工作許可前，至少完成一年之工作契約。
4. 一旦申請轉換流程開始進行，舊雇主所擁有之所餘有效許可期限可以獲得保留。

¹² 參考 LMRA Act 第四條 <http://portal.lmra.bh/english/page/show/9>

5. 如果舊雇主對於期外籍勞工所提之轉換申請立即表示「無異議」，則該項轉換程序可立即開始，不受外籍勞工應至少工作滿一年之規定。原雇主所餘之聘僱許可期限亦可立即獲得保留。雇主對於該項作業程序必須於同意後立刻上傳之 LMRA 之就業服務網路服務系統。(EMS)
6. 外籍勞工之工作許可到期後不得申請轉換，除非已經於許可籍遷證到期前一個月已先提出轉換申請。
7. 外籍勞工一旦取消或終止工作契約，必須於前述究工作許可到期 5 天內申請新工作許可，並於 LMRA 所提供之網路服務系統上於前述指定期限登錄申請意願。
8. 於前任雇主缺席之情形下，除相關證件之提供外，另須提供申請人之離職書以及依法律規定之預告期(30 至 90 天，視產業別而不同)。離職預告須以郵局掛號並附粉紅色標記之通知卡(Notification card)寄至前任雇主之實際居所。

該項改革法案之其它特色為；根據該法之規定，所有申請文件都須透過就業服務網路系統進行，大量簡化文書作業時間。此外，LMRA 標榜為勞動市場規範機制，一旦以服務為導向，無論雇主或本國及外國勞工，均為該機構之客戶，因此強調服務的概念。這是與過去的官僚行政新態最大的不同。

巴林率先提出對勞動市場規範的改革之後，最可能的影響就是對整個中東地區產生漣漪效應。目前沙烏地阿拉伯以及科威特等國家均對於巴林的改革密切注意，如果實施成功，即可能會效法跟進 (Zahra Babar, CIRS)¹³。

¹³ 參考 Zahra Babar, 'Bahrain's decision to repeal the 'Kafala' system, Center for International and Regional Studies, Georgetown University, School of Foreign Service in Qatar.

第四章、臺灣外籍勞工聘僱與管理的問題面向

第一節、前言

我國外籍勞工管理政策乃為兼顧國人就業及國內經濟發展需要針對國內缺工之行業及產業開放引進外籍勞工，而外籍勞工之開放與引進係採「限業限量」及「總額管制」方式辦理，主要是期望能夠以補充性、權宜性的政策措施來輔助國內產業於升級過程中得以面臨困境。其所採取的政策原則有「保護國人的就業權益」、「不得為變相移民」、「不得影響社會治安」、「不妨礙產業升級與經濟發展」；亦即清楚地界定為客工(guest worker)的角色。依據勞委會外籍勞工權議報告書(2012年2月修訂)，對於外籍勞工保護係採取如下原則：

- 一、基本權益上的公平正義；
- 二、工作權益上的國民待遇；
- 三、生活權益上的一視同仁；

儘管前述之框架性的保護原則大致符合國勞組織與聯合國相關公約所揭示的平等、國民待遇、無歧視以及人性尊嚴之核心價值，亦即法制面的規範試圖保護周全，然而實際執行層面的確還有若干缺失，而家庭監護工與幫傭的勞動人權保障迄未有具體法律保護，最為國內外人權團體所批評與不滿¹⁴（林佳和，2003）。接下來的章節將針對我國外籍勞工從聘僱與管理以及權利保護等面向之核心問題，逐節討論。

¹⁴ 台灣國際勞工協會(TIWA)自2007年起，於每年12月號召外籍家庭勞工與移工團體為爭取休假權走上街頭，但外籍家事工的休假問題仍然無法透過立法解決。參考TIWA網站

<http://www.tiwa.org.tw/index.php?itemid=338>

第二節、循環性外勞政策的利弊得失

無論傳統移民國家、歐盟以及亞洲新興國家，均提出各種短期與循環性外籍人力之運用方案。歐盟執委會甚至於其歐洲移民網絡建議書中表示，循環性外籍勞力之運用可達到三贏的策略。強調循環性與短期外籍勞力反映出全球化架構下，人口變遷與新工作型態產生，以及勞動市場彈性化的需求策略。而且這種循環性人力政策亦為移民勞工所偏好的模式。

除前章所介紹的各國均有短期與循環性外籍勞力方案，美國亦不例外。美國 H-2B 短期工作簽證提供雇主可以從既有人力之外，從海外招募補充性與臨時性質的勞動力。該項工作簽證係依據 1986 年移民改革與管理法之規定，規劃兩種臨時性工作簽證；一者為 H-2A，針對農業性質的工作，另者為 H-2B，針對非農業部門的臨時性工作。這種臨時性工作簽證從 1997 年核發 15,706 人，至 2007 年成長為 129,547 人。但美國雇主估計 2008 年應容許 300,000 人的 H-2B 簽證，才能應付缺工問題 (Seminara, 2010, 引自 Wickramasekra)。這項臨時工作簽證期限為一年，但可再次申請，可歸類於循環性的僱用。但這種臨時性的工作簽證招致許多批評；其問題在於缺工的浮濫、外籍勞工受限於雇主持有聘雇許可而無法申訴其權利，擔心招致遣返或不再被續聘。另亦發生雇主扣留身份證件，限制勞工行動自由之問題。該項簽證最為人詬病的就是限制外勞僅能受僱於單一僱主，不能要求自由轉換 (2011, Wickramasekra)。國勞專家研究報告中分析短期外籍勞力政策與永久性外籍勞力政策，何者對於移工權利保護更為實質。其結果為永久性移民勞工政策對於外籍工作者之人權有更具體的保護。

究竟短期與循環性外籍勞力政策真如國際專家所言 (Newland, Agunias et al. 2008, 引自 Wikramasekara, 2011)，是一種包含移民本身、來源國與目的國政府三方獲利的政策嗎？茲將循環性外籍勞立政策運用的利弊分析整理如下：

一、循環性外籍勞力政策對移工本身有利：

有論者以為循環性外籍勞力模視為移工的自然選擇，亦即移工本身就偏好短期性工作。但國勞組織負責移民勞動事務前官員 Dr. Wikramasekara 於其文章中批評前述的假設缺乏實證基礎。以技術性移工而言，如果他們能夠攜眷至目的國工作，則其偏好應選擇長期性之工作為主。這樣的假設其實是建立在有選擇機會與不得

已之下的選擇兩種情況。以低技術外勞而言，由於海外工作多限制永久性移民，因此根本談不上這是自願性的選擇，而是不得不如此的選擇(Wickramasekara, 2011)。

其次是循環性外籍勞力政策常被亞洲新興國家與中東國家所採納，但前述國家亦常發生移工遭受勞動剝削，以及回國後所剩無幾，甚至無法償還其仲介費的情形。這種循環性外勞政策，又如何能說對移工本身有利？

二、循環性外籍勞力政策對雇主有利：

多數雇主並未認知何者為短期，何者為循環性模式，多數皆以短期模式視之。但雇主亦常會抱怨短期外籍勞動力會增加訓練成本，增加其勞動力的不穩定。我國外籍勞工許可工作年限，從一開始的兩年延長為三年，乃至目前的最長不超過12年的工作期，多少反映雇主希望能有穩定的勞動力，並企圖減少訓練與流動過高所產生的人力成本。

從社會融合的角度而言，雇主因可僱用短期外籍勞力，因此不會從長遠的融和角度還看企業內的外籍人力，因此多數只提供演前工作與生活所需的膳宿及簡單娛樂設施，也直接減少了雇主為了協助企業內族群相處和諧所須付出的成本。

國際經濟合作組織(OECD)亦指出如果從雇主觀點，其實很難評估雇主真正會傾向於短期的移工模式，因為過高的替換率也會增加招募、訓練與管理的成本。OECD 並強調只依靠短期與循環性外籍勞力政策是一種飲鴆止渴，不切實際的政策。長期而言，這樣的政策不僅缺乏效率也不可行。

三、是否對來源國政府有利：

許多來源國政府認為循環性外勞政策有助於國民於工作至一段時間後，改善了家庭經濟，學得專業技術之後，剛好可以回到國內發揮所長，這正是來源國政府所期待的政策。但誠如前文所說，亞洲國家之短期與循環性外籍勞力政策常涉及不公平對待，甚至有勞動剝削與人口販運等情形，嚴重危害來源國國民的勞動人權。但來源國政府於面對目的地國政府時，即使宣稱雙方透過雙邊協議來規範移工的工作權益，但因兩國經濟實力的不對等，來源國政府很難真正達到保護本國國民工作權利的協商結果。這又

是來源國政府所樂見的嗎？

四、是否有利於目的地國政府：

循環性外籍勞力模式的確帶給目的地國政府許多利益；例如有助於勞動市場彈性人力的需求、無須負擔社會融合成本，同時雇主也可以從短期模式中找到高技術人力，減少技能培訓之成本與時間。凡此皆是對目的地國政府之政策利多。但目的地國政府應了解循環性外勞經無助於解決人口變遷與高齡化的問題。至於我國念茲在茲的照顧產業與人力培育，更因循環性外籍看護的大量使用，使得家庭照雇主要依賴外籍人力，這是我國所面臨的嚴重問題。此外，循環性勞力的運用固然可以創造某些產業的就業機會，但更可能因循環性外勞的容易使用，使得傳統上屬於本國人的就業機會遭到取代，因而使這些本國人成為結構性失業與循環性外勞模式的犧牲者。

第三節、外籍家事勞工聘僱之私有化與代理制

一、跨國照顧人力市場之私有與代理制的形成——以越籍家事勞工為例¹⁵

(一)、家事勞動市場跨國（區域）鏈結之催化

無論於貧窮或富裕國家，家庭中的照顧與清潔等工作主要仍由女性擔任。當國內女性為進入生產性之就業市場，且照顧需求也因家庭型態之改變、人口老化及工作人口減少而急速增加時，來自相對較貧窮國家之外籍女性就成為替代本國女性承擔照顧責任之來源。以台灣而言，自 1980 年代起即面臨製造業缺工之問題，而當時台灣社會已經有非法於台灣停留之外國人打工之現象，對社會治安與勞動市場之管理形成強大壓力（蔡令恬，2010）。因此台灣於 1992 年制定就業服務法，其中專章為針對外國人之聘僱與管理，並基於內部管理與外交等因素之考量，於家事服務類之勞工僅開放引進菲律賓、印尼、馬來西亞及泰國。隨後於 1999 年及 2004 年分別開放越南及蒙古勞工來台從事家庭看護工作(蔡令恬，2010)。

所謂家事勞動市場之跨國照顧鏈(transnational care chains)係因家事服務已然因為富裕國家之照顧人力需求，使得無酬的家庭勞動被商品化而轉變為就業市場中有酬的工作；亦即富裕國家或地區之家事工作以招募較貧窮之外國女性來擔任，而為追求較高薪水之貧窮國家女性則被迫將本身所負擔之家事照顧工作轉移給家中長輩或其他親人。本節所指的跨國照顧鏈除參考 Hochschild (2003, 引自 Escriva, 2005) 所指的個人之間基於有酬或無酬之家事照顧工作而產生全球鏈結理論外，尤其想要探討跨國照顧鏈之形成所必需之催化機制。

由於富裕國家之照顧人力需求須透過某種具備媒合與仲介功能之機制，才能讓勞力供給與需求之間達到滿足，因此仲介或就業服務之角色非常重要。這種就業服務與媒合的工作可透過國與國之間的雙邊機構或個人之間直接聘雇而完成，但輸出國的勞工通常無法自行找到目的國的雇主，而接受國的雇主通常也無法自行至來源

¹⁵ 本節主要採自研究者於 2009 年針對台越仲介過程之部分研究成果，請參考劉黃麗娟，台越國際移工聘僱及仲介制度以及人口販運防制研究計畫，台北市婦援會委託，魁北克樂施會(Oxfam-Quebec)與勞委會補助研究。

國進行招募，因此必須依賴私立就業服務機構或通稱仲介公司之協助。尤有甚者，媒合機制對於技術門檻較低之勞工如家事工作者尤其重要，而私人或家庭雇主通常也受限於個人能力而無法跨國遴聘勞工，因此勞力來源國與目的國的仲介機構扮演了強化跨國照顧鏈結的催化角色。

尤須指出者，跨國照顧的鏈結現象並非僅限於國家之間因為經濟與權力關係而產生照顧需求的外化與商品化，跨國照顧鏈結亦指涉較貧窮國家或地區因照顧人力外移而產生之照顧資源枯竭。因此，對較貧窮國家而言，當女性國民紛紛出國或離鄉從事照顧工作時，輸出國或地區的家庭照顧品質極可能下降，直接影響整體家庭生活品質。而輸出國（地區）之外移或離鄉之女性於適應異地生活後，勢須面對個人從親職或照顧之角色退位所面臨之問題。下文所舉之越籍女性移工個案，適足以呈現跨國照顧鏈結對外籍家事勞工的家庭及個人之影響。

(二)、跨國家事勞動之私有與代理

台灣於就業服務法即明訂聘僱外國人來台工作之主要利益相關者為提供勞務之外國人、本國之雇主與私立就業服務機構（俗稱仲介或仲介公司，以下以私立就服機構或仲介公司稱之）。行政院勞工委員會對於私立就服機構之成立、營業項目與內容、收費標準以及服務品質均有相當完整之規範；從營業證照之核可及每年實施評鑑作為管理手段，對於從事非法仲介之行為亦有相當嚴厲的罰則。由於仲介公司的法定收費主要為向外籍家事勞工收取每月台幣1800元（第一年）、1700元（第二年）及1500元（第三年及契約延長期間）之服務費以及收取雇主約10,000元之仲介費，利潤非常有限。然而從作者所進行有關外籍勞工所支付來台費用之調查與田野訪談，均發現外籍家事勞工來台前常需使用高額貸款以換取來台工作機會，而來台後又必須按月繳納貸款及仲介費。以接受訪談之越南籍勞工為例，所支付給仲介（含訓練）公司之費用常高達5000至6000美金（劉黃麗娟，2009）。高額的仲介費所透顯的應是輸出國與接受國之仲介利用跨國就業市場間勞動力供過於求，以及就業機會的不透明甚至壟斷所哄抬的行情價（蔡令恬，2010）。

蔡明璋與陳嘉慧則從經濟社會學的角度來解釋外勞市場是一種透過交換以獲取利潤的競爭過程。而仲介公司則是透過對雇主的競爭，藉以取得外籍勞工的配額，並從中獲取高額的利潤（蔡明璋、陳嘉慧，1997）。另一方面，政府對於仲介公司的規範，雖可代表公權力對外勞配額競爭市場的監督，但從另種角度而言，仲介公司

的角色也於跨國人力市場中取得合法化，無形中也讓這種透過私人營利的仲介模式順利取得雇主與外勞的依賴。

以台灣為外勞之接受國而言，由於仲介公司為爭取雇主配額，且依法接受僱主委託辦理所有招募、聘僱乃至於管理與監督等工作，如果對雇主的服務越好，對於配額的穩定與開發就越有利，因此也形成仲介公司以服務雇主為導向，而忽略了外籍勞工也是其服務的客戶（蔡明璋、陳嘉慧，1997）。至於為了爭取配額而不向雇主收費或甚至私下給回饋金（俗稱退佣）也是為了爭取外勞配額而形成之惡性競爭¹⁶。因此，仲介公司於實際之外勞就業市場中，因雇主之委託而成了代理雇主，而雇主所須承擔的管理責任也一併由仲介公司包辦。由於引進外勞過程的行政程序相當繁瑣，而外勞來台後雇主又須負責後續的健康檢查、保險、居留以及一旦提前解約等入出境之行政責任，這些工作也藉順理成章由仲介公司代理。但雇主對仲介公司的依賴之處，主要還在於語言隔閡而須借重翻譯以及勞雇雙方關係的溝通協調。

相較於製造業的企業型雇主，家事工作者因其工作場所之私密、雇傭關係之模糊以及從屬於雇主及其家人的主從認知，加上照顧過程中受照顧之家人對家事勞工產生的高度依賴，都可能使得家庭雇主將家事勞工視為一種家庭所擁有的勞動商品，而非只是購買其勞務。將家事工作透過私有化過程而由外籍家事勞工代理，強化了照顧鏈的關係中雇主與勞務提供者之間的鏈結。而仲介公司為了爭取家庭雇主的配額而積極扮演代理雇主並從中獲利，又強化了跨國照顧鏈的力道。

二、跨國照顧人力市場的替代競爭與性別區隔—以越南與印尼勞工為例

(一)、越籍與印尼籍勞工之替代效應

由於台灣將外籍移工市場開放給菲律賓、印尼、泰國及越南等四個主要人力輸出國家，從下圖一之外籍勞工人數成長曲線圖顯示，越籍勞工之人數呈現急升，直至 2004 年底因遭政策性凍結而逐漸下降。而印尼之勞工人數則於 2002 與 2006 年間有較大的起伏，並

¹⁶ 劉黃麗娟,2009,台越國際移工聘僱與仲介過程以及人口販運防制研究計畫,魁北克樂施會(Oxfam-Quebec)與行政院勞工委員會補助研究,研究人員與台灣仲介業者黃先生的訪談,2009年6月。

與越南呈現替代效應。吾人應可推斷這兩個國家因凍結效應，因此外勞配額或許因而相互移轉；例如印尼外勞人數於 2002 至 2004 年間總共減少約 7 萬人，而越南勞工的人數則於同樣時間內從 3 萬人急速增加至 9 萬人，另菲律賓則增加約 2 萬人，而前述三個國家中尤以越南及印尼對台灣輸出家事勞工為主力。至於泰國則較不受印尼與越南凍結政策的影響，人力來源呈現較穩定的成長，但從 2004 年起，則呈現人數遞減的趨勢。

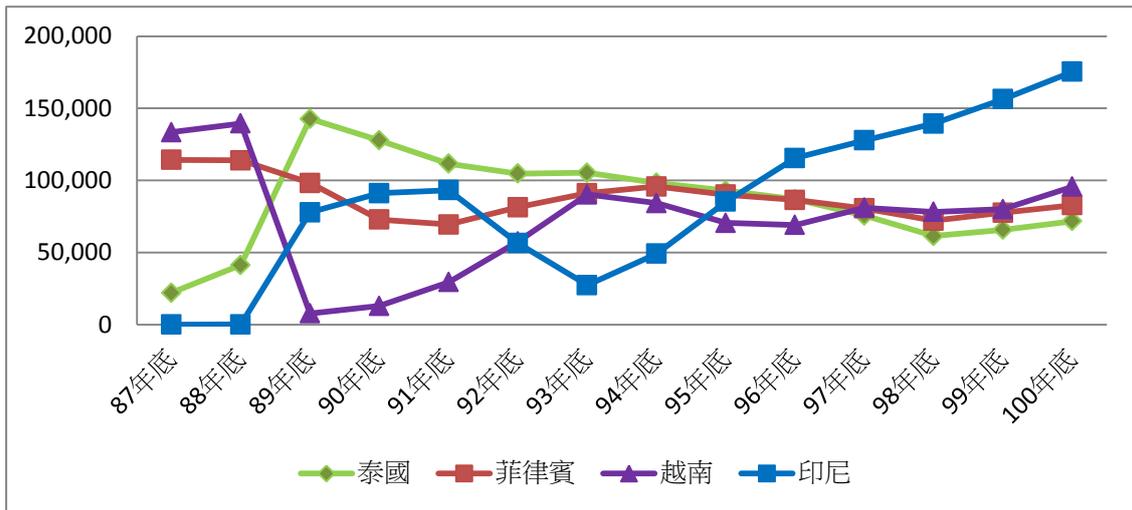


圖 4、1998 至 2011 年台灣外籍勞工人數變化趨勢

資料來源：勞委會職訓局外籍勞工業務統計，作者自製。

(二)、 家事勞工之性別與就業區隔

台灣所引介之印尼、菲律賓、泰國及越南四個主要國家，其中尤以印尼及越南女性從事家事類工作為主。以 2003 年底之統計數字為例，家事類勞工（含外籍看護與幫傭）總數達 11,5724 人，其中印尼籍為 47,891 人，菲籍女性為 29,347 人，越籍女性為 40397 人。而該年度之印尼女性勞工總人數為 49,466，家事類佔 97%。當年度越籍女性人數為 46,772，家事類佔 86%，但 2004 年之比例則又提高至 91%。菲籍女性則除從事家事類工作外，仍有相當之比例於製造業工作；例如 2003 年之菲籍女性家事類勞工佔 68%，餘者則從事製造業工作。前述之人口數字再次顯示家事勞動仍以女性為主，且從印尼與越南兩國之家事就業市場相互替代之現象，亦可推論仲介對於家事勞工輸出國的偏好。因此，從以下之女性外籍勞工人口趨勢圖得知，越籍與印尼籍之女性呈現明顯之替代效應。相較之下，菲律賓之女性勞工與泰籍女性之人數的變化則較無變化。

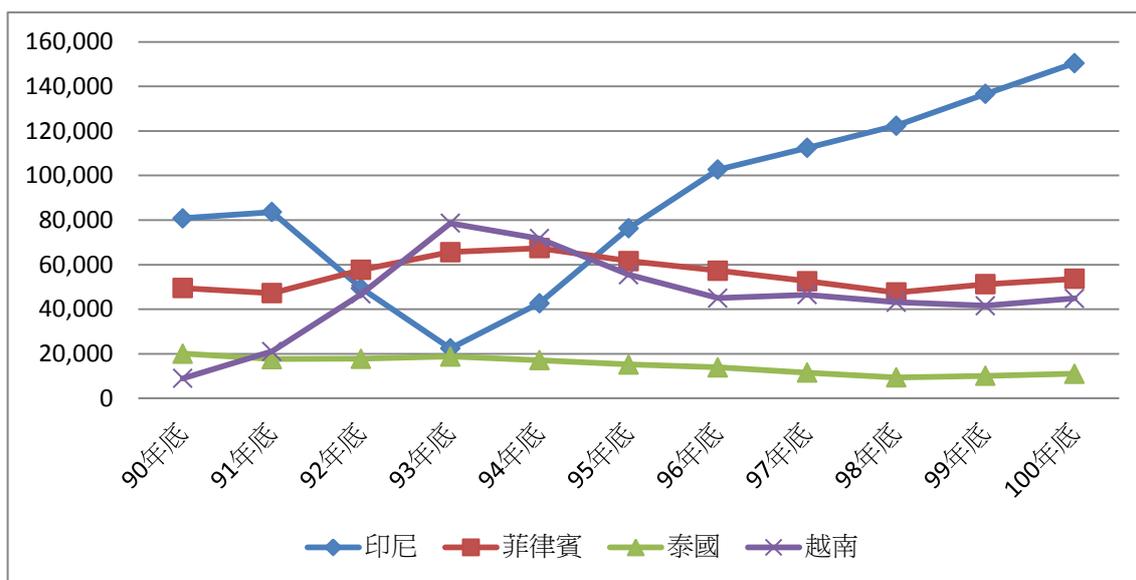


圖 5、2001-2011 女性外籍勞工人數成長趨勢

資料來源：勞委會職訓局外勞業務統計，作者自製。

值得注意的是，這種市場替代效應僅見於以女性為主的家事勞動類，男性外籍勞工則因多集中於製造業，較未發生輸出國間的替代性競爭（如圖 5）。

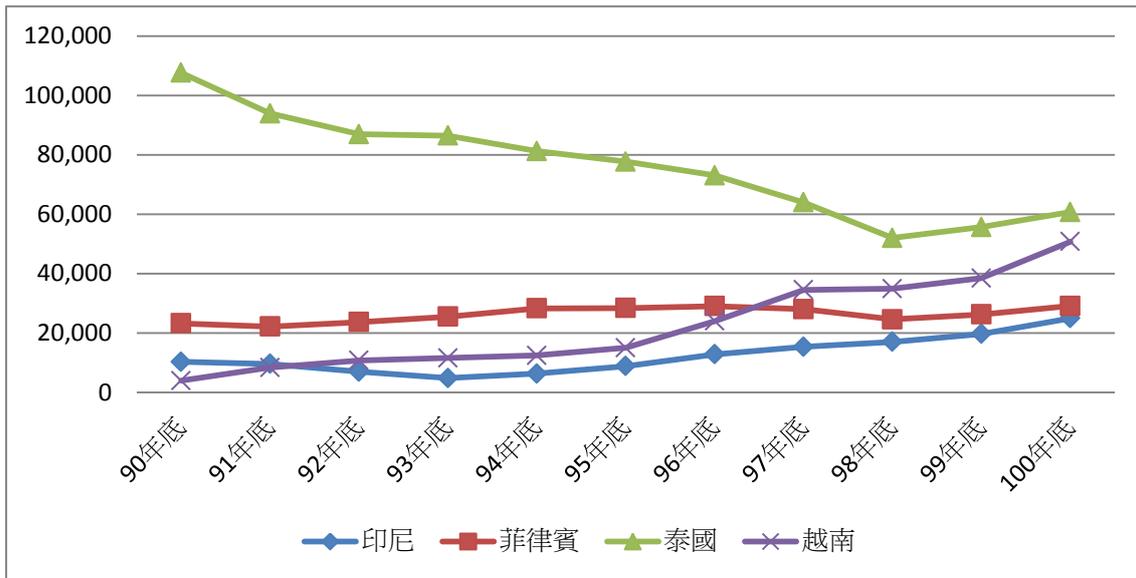


圖 6、2001-2011 男性外籍勞工人數成長趨勢

資料來源：勞委會職訓局外勞業務統計，作者自製。

從前述輸出國之間外籍女性家事勞動人力市場所呈現之替代性競爭，顯見台灣對於照顧人力有強烈的需求。而基於家事工作的性別化，吾人亦發現輸出國之間的替代競爭與就業區隔，加上仲介公司的推波助瀾，使得當地女性願意放下家中的無酬照顧工作，遠赴他國從事同樣性質但卻有酬的工作。跨國照顧鏈所串連的是經濟能力與社會出身不同、國籍與種族不同但卻同為女性勞動者，透過私營仲介機制的催化而形成的工作世界。在這樣的一個工作世界中，富裕國家的女性勞動者透過代理機制，將無酬或低酬的照顧工作轉移給來自較貧窮國家的女性，而前述的外籍女性勞動者，也只能將她原本的家庭照顧工作再轉移給家人或願意接受更微薄報酬的更貧窮地區女性。仲介公司因為國家外勞政策的「授權」而得以合法地參與了整個跨國照顧鏈結的運作，而雇主亦得以透過代理將責任轉移給仲介。整個以照顧為主軸的工作世界因為家庭、勞動者與仲介公司之間的充分代理而得以持續地運作，甚至不斷地擴大鏈結。我們不禁要問，政府的角色是否在這個跨國照顧鏈中退位了？因為政府透過開放外籍家事勞動力的引介與輸出，將照顧的責任「合法」地轉移給個人與家庭，而主要的承擔者包含富裕與貧窮國家的人民。

第四節、漁工之權益保障

一、前言

漁業工作為就服法 46 條 8 款所允許之外國人可從事之工作，其工作性質未僅屬於骯髒、危險、辛苦，且因海上勞動的環境與陸地差異甚大，工作時間與家事勞工均有很難規範的特質，但漁船上的工作還須面對天候、海上生活孤立寂寞，缺乏適當休閒，加上語言溝通困難等，也是另一項國際勞工組織所認定非常辛苦且需要訂定公約提供保障的工作(International Transport Federation Report, 2007)¹⁷。

研究者於 6 月份因計畫需求，必須針對漁工進行問卷調查。透過某非政府組織之協助，首度於 6/22 日於通譯（善長 Tagalog 語）之協助下，針對 17 為菲籍漁工進行問卷訪談。原以為問卷過程應可於一小時內結束，但受訪菲勞紛紛敘述來台工作所遭受部種種不平等待遇；包括許多人均無勞健保、無宿舍僅能居住船上、超時工作與從事非契約之工作，乃至有遭受僱主口頭與肢體暴力等問題。研究者認為漁工問題應加以深入探討，復於 7/1 日參與非政府組織並勞委會相關業務主管人員再次至南方澳與菲籍漁工進行座談，現場除由勞委會人員回答法律相關問題外，並再次深入探討漁工權益受剝削之根源因素。為求整體問題現象之完整描繪，研究員亦分別訪談省漁會人員、東港仲介漁工之事業負責人，並實際觀察南方澳漁工於 7/27 日賦勞委會訴求漁工勞健保脫鉤之抗議行動。爰利用此章節，對於外籍漁工無法實質受到勞動權益保護之問題試作根源性之分析。

二、外籍漁工之僱用現狀

我國外籍漁工或稱外籍船員之僱用可分為兩類；一者為依就業服務法規定僱用（通稱境內僱用），另一者為依農委會「漁船船主在國外僱用外籍船員應遵守及注意事項」規定僱用（通稱境外僱用）。依據農委會、勞委會及衛生署於行政院人口販運協調會報第 22 次會議所提出之專案報告，其僱用之概況如下：

1. 境內僱用漁工：主要指普通船員工作，包含協助捕撈及入港後協助搬運漁貨至岸邊，以及整理漁貨、清理漁具、整補漁網等工作。截至本(2012)年 5 月底止之統計，外籍船員在台人數為 8757 人；其中以印尼 7451 人占 85.8%，其次為菲律賓籍 1151

¹⁷ 參考國勞公約 2007 年第 188 號關於漁業部門工作公約前言段。

人占，13.14%，再其次為越南籍 139 人占（1.59%），泰國籍 16 人（0.53%）（前述報告頁 75）。

2. 境外僱用漁工：指於國外基地作業或參與對外漁業合做之遠洋船主僱用。依農委會之說法為「境外僱用，境外解僱」。但漁船回境內港口時，若外籍船員亦隨船進入，則漁船主依「入出國移民法」之規定邦外籍船員申請臨時入國許可，並由其所屬公會或漁會繳交保證金後才可上岸。以本(2012)年 7 月初之統計，目前境外僱用船員人數約 15,000 人；印尼籍約 7377 人(49.1%)、菲律賓籍約 3888 人（25.9%）、越南籍 1842 人（12.1%）。依農委會之解釋有關境外僱用之外籍船員勞動條件，完全由勞雇雙方於僱用合約議訂，不受我國相關勞動法令之約束¹⁸。但境外僱用部分，事實上還包括大陸漁工，但因其勞動條件另透過「台灣地區漁船船主境外僱用及接駁暫置大陸地區漁船船員許可及管理辦法」（2011 年 1 月修正發布）以及兩岸漁船船員勞務合作協議訂定¹⁹，且因兩岸關係特殊，大陸漁工並不列入外籍漁工之統計，否則我國非屬中華民國籍之漁工人數勢必還會更多。

三、外籍漁工勞動權益保護問題

1. 境外僱用外籍漁工無適當法令保護：所謂境外僱用之外籍船員，是由我國船東所僱用，且是在懸掛我國國旗之漁船工作。根據國勞公約第 188 號關於漁業部門工作公約，係針對船身長 24 公尺以上且須於海上停留三天以上的漁船有具體規範，但亦有排除規定。另者，其餘類型之船隻則由各國自行決定。該公約第四章關於工作條件，第 13 條要求各會員國須通過法律、法規或措施要求懸掛其國旗的漁船船東保證要有充足的工作員額以及適當的休息時間。至於主管機關則應針對船身長 24 公尺以及以上之船隻確定船隻航行安全的最低員額配置，具體規定船員人數和資格。制漁船上的休息時間，該公約亦規定最少的休息時間為 (i) 於任何 24 小時內不得低於 10 小時；(ii) 於任何 7 天內不得低於 77 小時。但公約亦允許於有限及具體原因考量下，若無法提供適當休息，則應盡快提供補休。另如要求懸掛其國旗的會員國須提供漁工工作協議，且該協議必須符合公約規定。據此，外籍船員即使於境外僱用，我國主管機關不僅須

¹⁸ 依農委會解釋，境外僱用者不適用就服法與勞基法等規範，其薪資係受國際勞動市場行情、船員素質、經驗籍勞雇雙方意願而定，不受我國基本工資之保障。

¹⁹ 參考農委會網站 <http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=20688&print=1>

對漁船員工作條件等進行規範，且對於勞雇間的合約有監督落實之責，自不是一句境外僱用即可卸責。

2. 境內僱用適用勞動基準法但無法落實：由於海上工作環境與陸地生態差異甚大，因此有關工時以及船上安全健康等問題很難進行檢查。此外，外籍漁工既然適用勞基法，船東依規定須位外籍漁工辦理勞保之加保。另健保局亦規定只要受聘僱來台工作之外籍人士，應基於國民待遇原則享有健保。因此，有一定雇主之外籍漁工，應由雇主成立投保單位，為其船員辦理參加全民健康保險。

但根據勞保局及健保局於人口販運協調會報所提供之統計資料，民國 99 至 100 年度外籍船員納保人數為 3407 人，不及境內僱用外籍漁工總人數的 50%。至於勞保部分，截至 2012 年 5 月底止，共計僅有 694 人享有勞保，其納保人數甚至不及境內僱用外籍漁工總人數的 1%。

此外，根據前述人口販運協調會報之資料，外籍漁工所遭受的勞動剝削還包括船東要求外籍船員從事許可以外之工作、部分雇主未全額給付外籍船員薪資、無適當居住地點而長期住在船上。

3. 勞雇關係常導致衝突且無便利有效之申訴管道：前項人口販運協調會報資料另指出境外僱用之外籍船員背景資料不明，缺乏專業。且外籍船員常遭受部當對待、船東缺乏溝通與管理能力等。這些問題應涉及政府對於負責境外聘僱的仲介公司能否予以嚴格監督以及勞動檢查的具體落實。
4. 外籍船員之逃逸現象：前項人口販運協調會報資料亦指出境外僱用之外籍船員常利用漁船停港期間集體逃逸，且報告指出有仲介業者或集團於岸邊煽動誘惑漁工逃逸後非法打工。但該報告並未提供相關逃逸人數，無法得知其比例與國籍等細項。但政府除對於雇主因僱用而經常脫逃者，將船主聘雇人數扣除脫逃人數作為處罰之外，以及將雇主於外籍船員入境時所繳之保證金以累近計算外，並未見有其他積極有效之預防作為。
5. 人口販運之跨國犯罪：由於目前政府對於境外僱用之漁工聘僱以不適用本國法律而無積極監督，導致境外僱用之外籍漁工可能因受到仲介不實訊息受騙上船而遭不當勞動對待，嚴重者更可能成為人口販運受害者，並成為跨國際之醜聞²⁰。根據柬埔寨

²⁰ 亞洲自由電台(Radio Free Asia, RFA)於 2012 年 6 月 29 日之報導，台灣巨洋仲介(Giant Ocean

人權與發展協會 (Cambodian Migrant Rights and Development Association, ADHOC)、CARAM-Cambodia、柬埔寨人權行動委員會(Cambodian Human Rights Action Association, CHRAC)以及柬埔寨婦女人權委員會 (NGO Committee on CEDAW) 之共同聲明，指出有一家總部位於台灣之巨洋國際漁業公司(Giant Ocean International Fishery Co. Ltd)與東國當地的 T & P 公司(T&P Co. Ltd)涉及數起剝削漁工以及違反勞動人權的個案。這兩家公司的違法行為包括違反人權、強迫勞動、體罰、失蹤、拘留於目的國並強迫無薪工作、缺乏食物而可能導致疾病以及可能造成死亡的諸多原因。儘管這兩家仲介公司已經涉及多起犯罪，但政府仍然允許其招募勞工至遠洋工作。因此該項聲明要求勞工不應採取更多基即起訴，並進行賠償。另亞洲自由電台新聞報導(Radio Free Asia)NGO 聯盟所接獲的案件統計，有 46 起申訴為針對巨洋仲介。根據一位被巨洋招募的漁工指證，他被騙至斐濟，原先說明月薪 150 元美金，但他卻被迫每日工作 18-20 小時，而且完全沒有報酬。

有關台資仲介公司於外勞來源國與當地合設分公司而涉及人口販運之行為一直被勞委會視為法律適用的灰色地帶，但單一國政府之無力可施並不代表問題無法解決。如何透過雙邊協議，共同打擊人口販運，應是可參考的解決之道。

Fishery International)不當招募柬埔寨勞工從事奴工

[http://www.rfa.org/english/news/cambodia/repatriate-06292012184457.html?searchterm=giant ocean fishery co](http://www.rfa.org/english/news/cambodia/repatriate-06292012184457.html?searchterm=giant%20ocean%20fishery%20co) 另 7 月 5 日有後續追蹤報導。

[http://www.rfa.org/english/news/cambodia/trafficking-07052012182450.html?searchterm=giant ocean fishery co](http://www.rfa.org/english/news/cambodia/trafficking-07052012182450.html?searchterm=giant%20ocean%20fishery%20co) 及 8 月 21 日則由非政府組織聯合舉辦記者會呼籲政府應加強查緝仲介並協助遣返受害勞工。

; [http://www.rfa.org/english/news/cambodia/arrests-08152012135408.html?searchterm=giant ocean fishery co](http://www.rfa.org/english/news/cambodia/arrests-08152012135408.html?searchterm=giant%20ocean%20fishery%20co)

第五節 外籍勞工逃逸因素分析²¹

根據移民署於本(2012)年針對行方不名外勞人數增加，進而召開聯席會議共同謀求解決策略所提供之報告，我國外籍勞動力之總數有增無減，而逃逸人數之比例亦隨在台總人數增加而持續增加。觀察近 10 年外勞人數從 30 萬 3,684 人增加至 42 萬 9,824 人(2012 年 2 月底止)，而行蹤不明之人數已達 3 萬 5 千人。移民署任為近 5 年的行蹤不明人數佔在台外勞總人數一直維持在 3.4%，但去(2011)年的比率則提高為 3.8% (參考下表)，與近 3 年外勞成長人數增加 7.4 萬人應有其影響。由於移民署負責行蹤不名外勞之查緝工作，因此對於逃逸人數之增加備感壓力²²。

表 12、外勞總人數及行蹤不明外勞人數統計表

(單位：人)

年度	外勞總人數(A)	新增行蹤不明外勞人數(B)	新增行蹤不明人數占外勞總人數比例(B/A)	累計未查獲行蹤不明人數(C)
96 年	357937	11226	3.1%	22553
97 年	365060	11105	3%	25821
98 年	351016	10743	3%	28570
99 年	379653	14147	3.7%	27534
100 年	425660	16320	3.8%	33730
歷年平均	375865	12708	3.4%	27642

資料來源：入出國及移民署

一、是逃跑還是逃難－外勞逃逸現象觀察

一般所稱之逃逸外勞，係指依就服法第 52 條規定，外籍勞工來台工作，因若干理由而無法完成期限內之合約，乃至未經事先告知即離開雇主家庭或工作場所，渠在台工作期間若連續曠職 72 小時並失去聯

²¹ 本文主要參考作者於 2009 年 3 月至 12 月期間接受魁北克樂施會(Oxfam-Quebec)河內辦公室委託研究計畫之部份研究結果。另針對此延就再增加資料撰寫而成。

²² 參考 2012 年 4 月 11 日移民署召開「降低行蹤不明外勞人數－4i 行動策略會議」資料

繫，則雇主應於 3 日內以書面通知當地主管機關或目的事業主管機關及警察機關，並由警察機關處理。依據移民署之統計，截至 2010 年 5 月底在台行方不明外勞人數為 31,060，若以國籍區分，則以越南籍勞工 14,595 人最多，其次為印尼勞工計 12,358 人居次。設若以性別區分，則以越南籍女性居首，另印尼女性勞工居次(參下表 14)。

表 13、行方不明外勞人數統計表 (截至 101 年 6 月 30 日)

國籍	性別	累計逃逸人數			已查處出境人數			目前在臺人數 累計總數
		上月累計人數	本月新增人數	累計總數	上月累計人數	本月新增人數	累計總數	
印尼	男	7,775	118	7,893	5,827	57	5,884	1,985
	女	48,614	563	49,177	34,873	257	35,130	13,916
馬來西亞	男	24	0	24	24	0	24	0
	女	5	0	5	3	0	2	0
蒙古	男	12	0	12	12	0	12	0
	女	14	0	14	12	0	12	2
菲律賓	男	2,805	7	2812	2,611	3	2,614	188
	女	12,984	44	13,028	10,910	24	10,934	2,042
泰國	男	14,728	45	14,773	13,603	36	13,639	1,074
	女	3,049	4	3,053	2,806	7	2,813	221
越南	男	25,766	450	26,216	16,836	299	17,135	9,018
	女	36,811	226	37,037	27,896	184	28,080	8,841
合計	男	51,110	620	51,730	38,913	395	39,308	12,265
	女	101,477	837	102,314	76,500	472	76,972	25,020
總計		152,587	1,457	154,044	115,413	867	116,280	37285

資料截止日期：99 年 5 月 31 日；資料來源：移民署移民資訊組

註：1. 累計總數係指自民國 79 年（西元 1990 年）起至資料統計截止日止之統計數。

2. 逃逸人數係指有行方不明紀錄或取消查獲通報者。

3. 統計數字以製表日期當時電腦資料為準。

資料來源：移民署專勤事務第一大隊

當外籍勞工甘願付出高額仲介費來台工作，吾人相信每位勞工都希望能如期完成工作，如願賺取合約上所載明的工資，並能平安地返回家鄉。然而，總有事與願違，因諸種複雜因素而決定放棄合法身份，

成為面對更多風險與危險及未來不確定性的外籍勞工。形式上，外國人一旦貼上非法外勞的標籤，她／他們的無居留身分將使其更難面對往後工作與生活乃至於人身安全的風險。然而，國內實證文獻亦發現，成為無照的外勞通常有管道於非法仲介的媒介下找到工作，且其所得並不比過去合法身份時差，且個人享有較大的自由度。甚至外勞於逃逸過程若被查獲，通常並不後悔當初逃離雇主的決定，而是當時不得不為或者非常無奈的行動。但逃跑其實是外勞政策的結構性壓迫之下，外籍勞工所採取勇敢而積極的作為？

二、外籍勞工逃逸之因素分析

吾人根據國內外文獻以及 2009 年研究訪談之發現，試將導致外籍勞工逃跑之因素分析整理如下：

1. 全球化經濟結構下的移工輸出壓力

以逃跑率最高的越南為例；越南之人力輸出係由越南政府主導，亦為越南除貧致富的國家政策(Dang, 2007, 2008; Nguyen, 2008)。此一現象實為全球化經濟結構下，較貧窮國家與富裕國家間因經濟發展進程不同所產生之薪資差異，導致前往較富裕國家工作成為較貧國家之國民如越南人一種致富的捷徑。當這種慾望透過政府政策的支持，藉由國家主導海外就業的制度與機制，它就具備行動的正當性。同時，政府也藉由輸出國民海外就業政策，試圖達到降低國內失業率、改善人民生活與強化人民技能學習等目的。

依據越南官方報告資料，越南政府訂定每年輸出 75,000 名國民富國外工作，而自 2005 以後，越南輸出的人力更超過預定目標；2007 年達到 79,000 人，2010 年則預計達到 100,000 人(Molisa, 2007 轉載自 Nguyen, 2008)。

吾人須注意者，越南政府之所以將人力輸出視為除貧致富的國家政策，主要目的應著眼於國民於海外轉取工資後，匯回母國的可觀外匯。外匯既是國家整體的財富，也可以直接造福勞工個人、家庭以及地方發展。但徒有海外就業意願的勞工，若沒有高度人力就業需求的海外市場，這項政策亦將徒勞。因此如何開發新的海外就業市場；從過去最主要的目的國如馬來西亞、台灣，目前越南政府則可望更積極擴展至韓國、日本，乃至於美國及歐盟國家。但這種急速擴張的海外就業版圖，越南是否能輸出符合海外就業市場的技術人力，實為越南國民是否能於海外穩定就業的關鍵。

以目前無論輸出國或輸入國均著眼於短期利益的政策取向；例如越南政府以快速輸出人力以賺取外匯，而輸入國如台灣以臨時及補充性人力之需求為名，實難期望這些海外的移民勞工能獲致如何妥善的安置與待遇，而越南政府又如何有能力確保其海外的國民能夠得到適當的權利保護？

相較越南而言，泰國及菲律賓的逃逸人數與比率最少。泰國因國家經濟發展，國內也有嚴重缺工，因此政府並不鼓勵國人赴海外工作，且泰國政府亦不開放其女性國民至國外從事家事服務工作，避免衍生虐待或強迫勞動等情形。菲律賓以有秩序地輸出人力為標榜，成為勞力輸出國家中少數被讚許的模範國(ILO,2006)。國勞組織認為菲律賓政府用心找出國民海外就業的利基工作以及目的地國，並透過政府積極監督仲介過程以及與外國雇主、仲介與政府所共同簽訂雙邊協定，確保該國民的工作權益。ILO 於其多邊框架指引指出菲律賓成立海外雇用行政署 (The Philippines Overseas Employment Administration, POEA) 專責本國仲介之授證、合約檢視、監督仲介不法作為並移送法辦。此外，POEA 亦為移工政策的制定機關、負責國民出國前的教育訓練、強化國民的權利意識以及宣導人口販運的相關保護。尤值得讚許的是，菲國政府運用個主措施鼓勵國民選擇合法出國的管道；例如政府可提供貸款、保險、退休金以及出國前的教育訓練。針對某些目的地國發聲虐待菲國傭工的事件，或者工作條件不理想者，菲國亦會凍結該國人民前往工作，如非國與沙烏地阿拉伯曾因菲籍家事工的工資過低而暫時凍結該國女性前往，經雙邊協調達成協議後才又再開放²³。

此外，菲國另項值得稱許的作法為提供海外勞工匯款服務；由政府發給一種經過認證的卡，由政府與銀行團達成協議，讓世界各地的菲國勞工可以低服務費進行匯款，避免匯兌過程的金錢損失。菲國的作法就是為了鼓勵國民回國，並協助國民回國後以期存款作為創業基金，協助創業 (ILO,2006)。

2. 人口遷移過程中仲介機制的高利得與僱主至上的服務導向

台灣於就業服務法即明訂聘僱外國人來台工作之主要利益相關者為提供勞務之外國人、本國之雇主與私立就業服務機構 (俗稱仲介或仲介公司，以下以私立就服機構或仲介公司稱之)。行政院

²³ 參考 2011 年 6 月 30 日 The National 報導菲國勞工部暫時中止該國國民賦沙烏地工作，除非砂國同意修正基本工資的歧視政策；

<http://www.thenational.ae/news/world/asia-pacific/saudi-arabia-bans-filipino-and-indonesian-maids>

勞工委員會對於私立就服機構之成立、營業項目與內容、收費標準以及服務品質均有相當完整之規範；從營業證照之核可及每年實施評鑑作為管理手段，對於從事非法仲介之行為亦有相當嚴厲的罰則。由於仲介公司的法定收費主要為向外籍家事勞工收取每月台幣1800元（第一年）、1700元（第二年）及1500元（第三年及契約延長期間）之服務費以及收取雇主約10,000元之仲介費，利潤非常有限。然而從作者所進行有關外籍勞工所支付來台費用之調查與田野訪談，均發現外籍家事勞工來台前常需使用高額貸款以換取來台工作機會，而來台後又必須按月繳納貸款及仲介費。以接受訪談之越南籍勞工為例，所支付給仲介（含訓練）公司之費用常高達5000至6000美金。高額的仲介費所透顯的應是輸出國與接受國之仲介利用跨國就業市場間勞動力供過於求，以及就業機會的不透明甚至壟斷所哄抬的行情價（蔡令恬，2010）。

蔡明璋與陳嘉慧則從經濟社會學的角度來解釋外勞市場是一種透過交換以獲取利潤的競爭過程。而仲介公司則是透過對雇主的競爭，藉以取得外籍勞工的配額，並從中獲取高額的利潤（蔡明璋、陳嘉慧，1997）。另一方面，政府對於仲介公司的規範，雖可代表公權力對外勞配額競爭市場的監督。但從另種角度而言，仲介公司的角色也於跨國人力市場中取得合法化，無形中也讓這種透過私人營利的仲介模式順利取得雇主與外勞的依賴。

以台灣為外勞之接受國而言，由於仲介公司為爭取雇主配額，且依法接受僱主委託辦理所有招募、聘僱乃至於管理與監督等工作，如果對雇主的服務越好，對於配額的穩定與開發就越有利，因此也形成仲介公司以服務雇主為導向，而忽略了外籍勞工也是其服務的客戶（蔡明璋、陳嘉慧，1997）。至於為了爭取配額而不向雇主收費或甚至私下給回饋金（俗稱退佣）也是為了爭取外勞配額而形成之惡性競爭²⁴。因此，仲介公司於實際之外勞就業市場中，因雇主之委託而成了代理雇主，而雇主所須承擔的管理責任也一併由仲介公司包辦。由於引進外勞過程的行政程序相當繁瑣，而外勞來台後雇主又須負責後續的健康檢查、保險、居留以及一旦提前解約等入出境之行政責任，這些工作也藉順理成章由仲介公司代理。但雇主對仲介公司的依賴之處，主要還在於語言隔閡而須借重翻譯以及勞雇雙方關係的溝通協調。

相較於製造業的企業型雇主，家事工作者因其工作場所之私密、雇傭關係之模糊以及從屬於雇主及其家人的主從認知，加上照顧過

²⁴ 與台灣仲介業者H先生的訪談，2009年6月。

程中受照顧之家人對家事勞工產生的高度依賴，都可能使得家庭雇主將家事勞工視為一種家庭所擁有的勞動商品，而非只是購買其勞務。將家事工作透過私有化過程而由外籍家事勞工代理，強化了照顧鏈的關係中雇主與勞務提供者之間的鏈結。而仲介公司為了爭取家庭雇主的配額而積極扮演代理雇主並從中獲利，又強化了跨國照顧鏈的力道。

3. 國族主義導向的跨國移工政策

相較於傳統移民國家如美國、加拿大、澳洲乃至於對會員國之國民採取自由流動原則的歐盟而言，台灣所採取的是移民與移工分流的政策；亦即依照就服法第 46 條 8-11 項規定來台之東南亞藍領外勞，不能因工作而取得我國國籍或永久居留之身份。由於移民政策屬於各國主權之管轄，因此彰顯國家管轄權的方式就是邊境管制與入出國境的許可管理。亦即我國究竟歡迎甚麼樣的外國人？外國人來台居留的期限？外國人入籍或取得永久居留的管道為何？來台的外國人是否要對台灣有所貢獻？該如何避免外國人成為台灣社會福利與醫療健康的負擔？凡此皆是國家主權可以決定之範疇，因此我國政府當然可以量身打造一套完全以接受國為導向的移民與移工政策。

然而，政策的方向取決於該國對於外國人以及外國人背後所帶來多元文化的價值觀；例如我國是否對於所有外國人均一視同仁？或者因外國人之社經地位、國籍、膚色、宗教、種族等亦有所分別？當社會輿論對於逃跑的藍領外勞予以妖魔化；將其形容為不定時炸彈、社會治安的隱憂、四處流竄以及犯罪率提高之歸因，我國政府又如何看待這些社會的憂慮？或者，這些憂慮存在嗎？對社會真正的影響為何？逃離雇主的失聯外勞又會遭遇如何的困境？

我們所見到的輿論對於逃逸外勞總是不假寬待，認為這些隱藏於社會更隱蔽角落的族群會帶給社會更多威脅乃至危害，而忽略了真相的追求與澄清，以及外勞逃逸的前端結構性因素。因此政府所祭出的政策通常是更嚴厲的緝捕與追查、更高額的檢舉獎金、更嚴格的入出境管理、以及對於雇主更嚴厲的行政與刑罰制裁。

然而，當外勞毀約並以不告而別的方式離開僱主，她／他究竟違反了甚麼法律？以國人若因任何原因不想繼續為其雇主工作，因此採取不告而別的方式離開其工作，我們頂多認為這是一種違約行為。對於藍領外勞而言，則頂多是違反了行政罰則；它不屬於實質

上的犯罪，而是如廖元豪(2010)所言;違反了勞資間的僱傭契約，而有關逾期居留或者未經許可工作或者簽證失效，至多也只是觸犯「入出國及移民法」與「就業服務法」中的行政規定。即使因此而被警察查獲，最嚴重的法律效果也不過是罰鍰與驅逐出境。從犯罪的態樣與嚴重情形而言，這種行為與亂丟垃圾、闖紅燈、欠錢沒還、未登記戶籍等行為應可視為類似的態樣。但一名逃逸的外勞何苦會遭致如此罪大惡極的撻伐?這種國族至上的移民與移工政策，導致接受國政府於面對外勞逃逸或對治人口販運問題時，總是先強化逃逸者罪行之嚴重性，接著以身份的清查與管理做為控制，卻忽視外勞逃逸的微罪程度以及我國限業、限期以及不得轉換雇主等結構上的箝制。

4. 「移工不得自由轉換雇主」—有違憲之嫌的歧視政策與管理

儘管勞委會強調對外籍移工應平等對待，但我國就業服務法確是一套違反平等原則的法律。觀諸國內文獻與外勞人權關懷團體均直指前述之規定等於是外勞行動自由的緊箍咒(移工盟, 2010)。紹允鍾於其論文中探討就業服務法第53條第4項以及同法第59條第1項規定之合憲性。他以就業服務法第53條第4項規定:「受聘僱從事第46條第1項第8款至第11款規定工作之外國人(即該論文所探討的移工),不得轉換雇主或工作。但有第59條第1項各款規定之情事,經中央主管機關核准者,不在此限。」以及同法第59條第1項規定:「外國人受聘僱從事第46條第1項第8款至第11款規定之工作,有下列情事之一者,經中央主管機關核准,得轉換雇主或工作:1.雇主或被看護者死亡或移民者。2.船舶被扣押、沈沒或修繕而無法繼續作業者。3.雇主關廠、歇業或不依勞動契約給付工作報酬經終止勞動契約者。4.其他不可歸責於受聘僱外國人之事由者。」等兩項條文,強調前述二條文共同構成了「移工不得自由轉換雇主」的限制規定。該論文認為,無論是對比於本國勞工,或者是相較於白領外籍工作者,前列條文所規定的限制都是一種歧視性的差別待遇(紹允鍾, 2007)。

紹文特別指出我國大法官於涉及平等爭議的解釋,其所謂「實質平等」之論述架構係以「等者/不等者」之區別為焦點,且釋法時已接受立法者所為分類的傾向。設若某族群於我國政策上即被賦予若干歧視性之限制;如我國移工政策所規定之不得轉換雇主,那麼法律對於這些遭受政策結構限制之族群應以更嚴格之方式檢視法律是否對其權利有所損害。我國對於移工與移民分流的目的,就是要避免移工成為變相的移民。但所謂「移工不得自由轉換雇主」之規定是否對立法

者所欲追求的「防止移工成為變相移民」的立法目的有所助益？抑或是因該項籍制性規定造成雇主與移工間契約地位嚴重的不對等，反而導致移工逃跑甚至非法打工等與政府立意管制移工人數政策相互違背。基此，所謂移工不得轉換雇主的歧視性規定並不能達到政府管制移民與移工之立法目的，因此紹文強調該項規定不僅是導致藍領移工成為歧視政策結構下的弱勢，且該項規定亦屬違憲之舉（紹允鍾，2007）。

5. 台灣低薪勞動力的強大需求

國內文獻多認為外籍勞工一旦計劃逃逸，通常都已經找到下一個僱主，或者已經與熟人取得聯繫，亦即有所目的而逃，而非漫無目的地流浪街頭。而逃跑之外勞之所以甘冒風險，一方面是國內的確存在廣大的低薪勞動力之需求，這或許也可以解釋許多外勞一旦逃跑後，通常還是繼續從事原來的照顧或清潔工作，或者協助攤販或小規模工廠，或者是到農園或果園擔任臨時工。他她們多數都可以找到工作，但因為其身份的不穩定，因此更換工作頻繁，無法安心地工作。

我國勞政部門乃至監察院提出對治逃逸外勞之道，就是要求對僱主的非法雇用與非法仲介等行為施以重罰，而對於累犯則更是加重罰則，從單純的行政罰到累犯的刑事罰等。然而，從實際執法的員警而言，對於收容或雇用逃逸外勞的雇主或家庭，通常都抱持較理解與寬容的態度。試想，這些人不過是為求經濟上的改善乃至鋌而走險，較諸傷害他人性命或詐欺他人財物等行為，是否需要課以如此嚴厲之刑罰？陳啟杰以執法警察的實務經驗，於其論文中提到國內雇用無照外勞的雇主多屬於聘僱資格不符的小型事業主或無財力使用本國看護之家庭，這些雇主相較於資本較高的企業或者有資格聘僱外勞卻無力聘僱者，其實亦體現另類的弱勢。如果這些雇主的確因其雇用無照外勞而妨礙國人之就業機會，但其行為或者一旦累犯時，其處罰仍應考量比例原則。陳文舉個人取締非法外勞之實務經驗；他發現主管機關對於違法聘僱或違法仲介的人數大都未納入考量，例如無論仲介獲聘雇 1 至 4 人，其罰責均處以 15 萬到 10 萬元的最低罰，因此並無法達到真正的嚇阻效果（陳啟杰，2005）。

尤甚者，對於累犯之處罰部分，就服法第 63 條對於 5 年內再犯者，處 3 年以下有期徒刑、拘役、或科或併科新台幣 120 萬以下之罰金。對於違反前法第 64 條之 5 年內再犯者，則處 1 年以下有期徒刑、拘役或科或併科罰金新台幣 60 萬以下之罰金。由於罰鍰係屬行政罰，由地方主管機關如勞工局負責，而 5 年內再犯則須移

送司法機關者，其實際裁罰則較主管機關更低。這種行政與司法不相隸屬，而司法又比行政裁罰更輕的體制下，是否又違背原來的嚇阻動機？陳文認為國人對於法院一向避之唯恐不及，如果只是因為聘僱無照外勞而必須走上法院，這無疑是一種司法資源的浪費(陳啟杰，2005)。因此，我們需要探究的是，雇用非法外勞的確妨礙國人就業，然而國家是否亦有責任協助國內小規模事業的雇主，解決其人力短缺問題。對於無能力僱用本國看護的家庭僱主，他們的照顧困境以及因此而違法的無奈，又豈是這些弱勢僱用者所應完全承擔？換言之，吾人該思考的是，何者才是導致無照外勞的結構性因素？如果勞力需求依然存在，重罰的作為真的是治本之道嗎？

6. 缺乏包容與平等觀的社會空間

研究者於收容所的外勞訪談中，深刻感受到外籍勞工於台灣社會所遭受的歧視，以及因其無照身分所遭受之剝削。以下為受訪者對於遭受歧視與不合理待遇的描述。有位越籍女性勞工阿文，她來台實係透過合法管道，並於某製造業工廠工作。十個月後因工傷而須定期赴醫院治療，並在工廠休息兩個月而無法上工。後來受傷情形好轉但未完全復原，僱主不願意再繼續負擔治療費而揚言要請仲介將阿文遣返。阿文因擔心仲介費尚未償還而決定逃跑，後來被警察取締而送到收容所。阿文提到生病期間都是她一人獨自留在宿舍，只有一位當初與她一起來台的同鄉會來看她。如果沒有發生工傷，如果雇主願意承擔工傷後的賠償與照顧，則阿文不會因仲介費無法負擔而逃跑。另有受訪的越籍配偶阿芳因遭丈夫毆打而離家，當她於工廠工作時，台灣的同事故意以台語貶抑她，或輕視她的出身，認為反正她中文不好，台語更糟，語言能力因此成為外勞可能遭受歧視的理由。一位受訪的越籍女性阿葉，她因遭受同鄉仲介之騙，被賣入茶室後被迫從事性交易。阿葉於受訪時提到逃跑過程中有些台灣人因其無照身分而想趁機占她便宜，而她也再度被賣入色情行業，後來以人口販運被害人身分接受庇護，並同意出庭作證。

前文指出外籍勞工來台即因就業服務法不得自由更換雇主之規定而使其處於社會結構上之弱勢，加上外勞能夠留在台灣的正當性就是工作，因此除了工作以及休息的空間外，就只有假日的休閒去處。尤值得注意的是，就服法規定藍領外勞無論結婚與否，都僅能單身來台。設想缺乏家庭生活的外籍勞工，其生活空間原本就遭受限制，而從事家事與照顧工作的外勞更是被侷限在狹隘的家庭雇主所提供之空間，這種缺乏親人支持、缺乏朋友及社交網絡，也缺乏同鄉組織之協助的生活，極可能讓外籍勞工更感受到孤獨與

孤立。但我國就服法又將外勞來台工作期限延長至 9 年，對於外籍勞工而言，或許面對台灣更長的工作機會以及家鄉的親人將是選擇上的兩難。我們很難想像，對於外籍女性而言，離家 9 年的母親或妻子於在台工作的約滿回鄉後，她將面臨何種家庭關係？這種長期於海外工作的分離生活，對於勞工的家庭生活與子女養育的影響是甚麼？而這種雖可長期於台灣工作，卻完全無視於外籍勞工所需要的家庭支持，使得每位來台的外勞都被迫成為單身漢或單身婦，這種人力政策的著眼點，係完全以接受國的需求出發，而無視於外籍勞工亦是一個正常人，亦有其家庭角色與責任，亦需要親情的溫暖與支持。然論者或許認為這是外籍勞工的個人選擇；如果無法忍受長期與家人分離，也可以選擇不再續約或者解約回國。只是外籍勞工來台有其經濟上之需求，而移工與移民分流的政策也許是著眼於短期性或補充性的人力短缺，當這樣的分流可以從 9 年延長為 12 年時，吾人要質疑的是，以經濟發展為前提之政策背後是否有考量到生而為人的基本需求？是否兼具人道之基本考量？

三、逃逸 vs 查緝

本節試從文獻與研究結果探討導致外籍勞工選擇逃離雇主的結構性因素，這些因素包括全球化經濟結構下的移工輸出壓力、人口遷移過程中仲介機制的高利得與僱主至上的服務導向、國族主義導向的移工政策、移工不得自由轉換雇主的違憲性、台灣低薪勞動力的強大需求以及檢視我國歧視與不平等的社會空間。當外籍勞工來台人數急速增加，負責監測外勞逃逸的主管機關則繃緊神經，深怕逃逸外勞如果查察不力，又將成為社會治安的憂慮。

關於逃逸外勞被汙名化以及犯罪化的現象，吾人已經說明。但究竟為何一定要查緝逃逸外勞？而逃逸外勞在台灣是否如警政單位所指，為社會治安的不定時炸彈²⁵？美國行蹤不明外勞超過 1 千 2 百萬人，歷任政府均思考應如何降低前述的逃逸人數；如思考以特赦或設定前提下讓逃逸者在地合法。但美國自從於 2001 年發生 911 事件後則開始加緊查緝逃逸外勞，但如果只是查緝，缺乏讓因逃逸而成為非法的外勞能有一條合法化的路徑，則查緝將更形困難，而逃逸的外勞也會被迫躲入更隱密的社會角落，更可能因此而成為勞動剝削的受害者。Hans 則是從逃逸外勞對於美國經濟的影響角度切入，認為這些逃逸外勞事實上提供該國小型與微型企業雇主較便宜的勞動力，解決其生產問題。

²⁵ 同註 19。

而這樣的人力資源，是目前合法管道或就業服務力有未逮的。此外，逃逸外勞人力較能因應低技術產業雇主的即時性需求，這也是合法外籍人力所無法達到的。如果從務實角度來看，逃逸外籍人力似乎成了低技術產業勞動市場的調節器，當景氣轉好，雇主有能力聘僱合法人力，當景氣緊縮，則逃逸人力似乎又能提供支援。Hans 的另一個觀點為反駁逃逸外勞搶走本國勞工的就業機會，影響國民的就業機會。他認為逃逸外勞所從事的低技術工作，或者所影響的國民，即可能本身根本缺少就業能力，或者是國人真正不願從事的工作。這是因為逃逸外勞會因自己的困境而接受更辛苦的工作。從這個觀點而論，逃逸外勞所能影響就業的人數更為有限。最後則是從財稅角度來看，以一般外勞的每月所得，基本上所繳納的稅款非常有限，相較於那些大戶的逃漏稅，逃逸外勞所”逃漏”的稅金，應該影響非常有限。因此 Hans 建議應該評估政府每年動員巨額警力與資源進行查緝逃逸外勞的成本，並從預防合法外勞成為非法逃逸的政策，另者提供合法化的管道讓逃逸者能夠循正規管道工作，讓外籍勞動力能有助於美國經濟。

歐洲的逃逸外勞據估計約 300 至 800 萬之間，多數於農林、餐廳、旅館、以及低技術之製造業工廠與家庭清潔打掃等工作。歐洲對於逃逸外勞的態度亦支持以合法化管道，讓逃逸者正式合法化。因此各國政府根據各國逃逸人數，自行規劃就地合法化的行動計畫之外，讓非法與合法之間有一條善意過渡的管道。但歐洲對於僱用逃逸外勞的雇主，則強調應加重其罪刑，並從 2009 年開始研提嚴懲雇主的指令。根據歐洲議會提出的指令草案，主要原則為(i)將雇主犯罪化而非外勞;(ii)對於重大案件應該對雇主課以刑事罰；(iii)向雇主追討未付或少付的工資；(iv)提供逃逸者申訴管道，必對協助逃逸外勞的民間團理或個人除罪化；(v)對於僱用逃逸外勞企業的母公司或發包廠商視情節負起部分或全部的連帶責任；(vi)加強勞動檢查。

由於國際勞動力的遷移仍屬各國主權所轄，因此勞力輸出國與輸入國政府均須採取更積極的作為來規範移工政策。政府除擔任立法之角色外，亦應承擔產業發展中人力之規劃與開發。政府同時也是解決人民照顧資源不足的支援與服務者，而不應讓家庭照顧責任個別化與家庭化。當逃逸外勞因遭歧視之標籤而被妖魔化，另一種正向的思考則是從更開放與自由的人員流動政策著手。唯有因開放自由的遷移政策讓正式就業管道之風險降低，減輕合法來台管道的成本，如此或可促使仲介業者能從雇主至上的營利思維，轉向兼顧勞工為重心的服務思維，讓仲介公司重新找到其就業服務角色的定位。

第五章、我國外籍勞工保護相關主要法律適用國勞核心公約之評估

第一節、前言

本章旨在檢視我國外籍勞工保護相關之重要法律是否適用國勞核心公約，為加強公約檢視之客觀性，本研究特邀請已退休之國際勞工組織資深人權顧問 Dr. Lee Swepston 以及國際勞工組織負責打擊強迫勞動與人口販運全球行動計畫之前負責人 Mr. Roger Plant，邀請兩位專家與研究團隊共同討論檢視框架，三方以網路通訊及電郵進行討論，並請兩位國外專家分別針對國勞核心公約與勞動販運進行公約適用評估。以下之章節內容係根據研究員與兩位專家討論後並由渠等所提報告撰寫而成。

本章所檢視之國際重要法源包括 8 項國勞組織核心公約、國勞組織 97 項及第 143 項等以移民勞工為保護對象之公約、第 181 項私營就業機構公約、聯合國消除對婦女一切形式歧視公約 (CEDAW) 以及聯合國經社文公約與聯合國政治與公民權公約。另外，關於勞動剝削與販運則檢視聯合國巴勒摩議定書、國勞組織核心公約第 29 號及第 105 號關於強迫勞動以及聯合國打及跨國組織犯罪公約。關於國際比較部分，國外專家亦協助更新各重要國家如德國、加拿大、新加坡之參考資料，最後並提供具體改善建議。

第二節、台灣對於外籍勞工適用法律規範之框架

一、概述

我國對於外籍勞工保護之規範主要有兩大體系；一為勞動基準體系；另者為就業服務法第 5 章外國人之聘僱與管理。其他適用外國人之重要法規還包括性別工作平等法以及涉及社會保險之勞健保法規。另對於國內雇主之規範另有雇主聘僱外國人許可及管理辦法。

依據前述之重要法規，本研究所指外籍勞工係指就服法第 46 條第一項第 8 款至第 11 款之工作者。此項目之勞工係從事製造業、漁業、營造業、養護機構及家庭類之工作。外籍勞工赴台工作須取得雇主聘雇許可，不得任意轉換雇主，其合約以 3 年為限，可以再延長 3 年，總計不得超過 12 年。

二、勞動基準之適用

外籍勞工所適用的保護如勞動基準法所規範；包含工作條件之規定、一般性保護以及禁止歧視、禁止強迫勞動與童工勞動，此外尚包含職業安全與衛生、工資及工時等規定。勞基法之規定並未提及有關結社自由，此部分係由工會法所規範；外國移工得加入及組織工會，但實際上並未有任何具體成果。

勞基法第 3 條說明該法之適用行業；包含 (1) 農林漁牧業；(2) 礦業及土石採取業；(3) 製造業；(4) 營造業；(5) 水電煤氣業；(6) 運輸及倉儲業；(7) 大眾傳播業；(8) 其他經中央主管機關指定之事業。而外籍勞工所從事的工作項目已見於前述之農林漁牧、製造及營造業，因此是否有重疊規範的問題？此外，家事勞工排除於勞動基準之外，僅原則上於就服法中列為工作項目，但仍受到其他如性別工作平等法之規範。從立法技術而言，對於外籍勞工的適用規範易造成混淆，亦不清楚究竟外籍勞工適用哪些法律，因為散見於其他相關法律。

另值得注意者，勞基法第 3 條之第 8 項為經中央主管機關指定之事業，對於排除在外的事業則應如何提供適當保護，應加以詳細說明。尤其針對其無法納入適用之因素，政府應提出補救或者其他相關適用之最低保護。

三、就業服務法之適用

就業服務法第 5 章對於本研究所指之藍領外籍勞工工作項目予以限定；渠等所能從事工作為漁業、家事服務、以及中央主管機關指定之國家重要營造工程或因應經濟發展需求之計劃。因此前述外籍勞工之工作條件係由勞動基準法與就業服務法所共同規範，但家事服務類之勞工又遭排除於勞基法之外。就業服務法規定所有外國人必須與雇主取得書面契約，其工作期間為 3 年，3 年後得再延長 3 年，但不得任意轉換雇主，除非例外許可。這項規定是為了確保外籍勞工所從事者為短期與臨時性之工作，且前項所指之藍領外勞不能在台申請永久居留，除非透過其他移民管道。

四、勞動檢查

對外籍勞工保護而言，每一個國家最缺乏的保護機制就是勞動檢查。較常見的問題為國家勞動檢查僅限定某些項目或事業，或者勞動檢查員缺乏相關訓練；尤其關於外籍漁工的勞動檢查。因此較迫切的政策應該是針對外籍勞工所從事之工作項目加強勞動檢查之相關訓練，提昇勞動檢查品質。我國使用外籍勞工查察員制度藉以檢視外籍勞工勞動條件，但外勞查察員無勞動檢查權，僅能配合雇主時間前往訪視，對於訪視情形又往往受限於地方之人情壓力，不敢據以糾舉或檢舉。且外勞查察員屬約聘工作，工作不穩定且流動性高，查察員於工作無法確保之前提下，對於雇主或仲介違法事項極可能面臨相當壓力，如此均有礙外籍勞工權益保護之落實。

第三節、國際勞工組織重要公約檢視

一、結社自由與集體協商

國勞公約第 87 號及 98 號公約對於勞工之結社與協商提出明確保護。聯合國經濟、社會與文化公約第 8 條第 1 項亦載明：

「(1) 人人有權為促進及保障其經濟及社會利益而組織工會以及加入其自身選擇之工會，僅受關係組織規章之限制……」

國勞公約第 87 號關於結社與組織權利保護公約第 2 條則規定：

「雇主與勞工，無任何之區別，均應有權自己建立以及加入其自行選擇之工會，僅受相關組織之規範，無須受到主管機關之許可。」

台灣已經批准前述之聯合國經社文公約，而工會法第 4 條則規定：

「所有勞工均應有權組織及加入工會。」

所謂的所有勞工，自應包括在台灣之外籍勞工。然而外籍勞工於實質上因為工作之不穩定性以及擔心雇主報復或威脅遣返，且本身亦缺乏組織能量，凡此皆使目前的台灣並無外籍勞工之工會。與其他工業化國家相較，台灣的工會組織相當薄弱，但如果台灣之工會團體願意跨出積極的第一步，透過招募外籍勞工成為會員，如此才能使外籍勞工獲得具體之保護。

至於政府與全國層級的工會則應致力於確保外籍勞工得以獲得適當之資訊；例如外籍勞工來台前以及在台工作過程，是否能夠得到加入及組織工會相關之資訊？所有之資訊是否可以透過外勞之母語傳遞？此外，外籍勞工應被告知當其受到歧視或雇主不當對待時，是否有工會可以提供協助。此外，加入工會之最重要權利在於；雇主不能因為勞工加入或組織工會而予以解僱，因此加入工會將使外籍勞工得到實質的保護。

但有論者認為目前依新修工會法第 6 條規定略以：「工會組織類型如下，但教師僅得組織及加入第二款及第三款之工會：一、企業工會：結合同一廠場、同一事業單位、依公司法所定具有控制與從屬關係之企業，或依金融控股公司法所定金融控股公司與子公司內之勞工，所組織之工會。二、產業工會：結合相關產業內之勞工，所組織之工會。三、職業

工會：結合相關職業技能之勞工，所組織之工會。」，因工會法將工會類型化，故所有勞工只能按其特性及需求，依規定組織上開類型之工會，但不能以特定國籍或族群等組織其國籍或族群之工會²⁶。但移民勞工依照其職業（例如漁工或者家庭看護）自行組織工會，正是章顯工會組織自由的表示。工會法僅強調每一位勞工均應有權組織及加入工會，並未對國籍或種族而有限制。研究者認為未來勞委會應透過修法或解釋令，避免因條文過於簡化而引起不同解讀。Swepston 針對此問題於研究團隊內部討論過程提出釐清，強調國勞公約並未禁止移民勞工組織以移工為成員的工會。每位勞工均有權組織或加入依自己選擇的工會。如果政府不喜歡這樣的解釋，那就是違反國勞公約與憲章：

“ILO standards do not prevent migrant workers from forming their own TUs. Everyone has the right to form or join organizations of their own choosing. The fact that governments don't like this means they are violating ILO Conventions and Constitution.” (8/22 電郵內容)

此外，Swepston 又於另一封 8/22 電郵中提到國勞組織對於所謂“不得有所歧視”之補充說明²⁷：

「根據 ILO 結社自由委員會決議彙總之摘要：公約第 87

²⁶ 移工團體目前政協助南方澳之漁工籌組菲律賓漁工工會，但宜蘭縣政府勞工局以移工不能組織以自己國籍之漁工工會，要求不應以國籍為限制。研究者亦曾電詢勞委會勞資關係處官員，亦獲得類似解釋。

²⁷ Extracts from the Digest of Decisions of the Committee on Freedom of Association:

209. Article 2 of Convention No. 87 is designed to give expression to the principle of non-discrimination in trade union matters, and the words “without distinction whatsoever” used in this Article mean that freedom of association should be guaranteed without discrimination of any kind based on occupation, sex, colour, race, beliefs, nationality, political opinion, etc., not only to workers in the private sector of the economy, but also to civil servants and public service employees in general.

214. With regard to the denial of the right to organize to migrant workers in an irregular situation, the Committee recalled that all workers, with the sole exception of the armed forces and the police, are covered by Convention No. 87, and it therefore requested the Government to take the terms of Article 2 of Convention No. 87 into account in the legislation in question. (See 327th Report, Case No. 2121, para. 561.)

215. With regard to the granting of trade union rights to aliens, the requirement of reciprocity is not acceptable under Article 2 of Convention No. 87. (See the 1996 Digest, para. 211.)

Extract from 2004 Global Report on the Declaration:

153. The 2000 Global Report, *Your voice at work*, identified migrant workers as one of the groups often denied the right to organize in law or in practice. Even when legal hurdles do not exist, migrant workers face particular difficulties due to lack of knowledge of their rights, fear of encountering problems with their employers or the police, etc. The unionization of migrant workers is a fundamental step towards realization of the effective recognition of their right to collective bargaining. Equality needs to be promoted within unions; and migrant trade union representatives should be able to sit side-by-side with others when collective agreements are negotiated. Such agreements can include clauses dealing with discrimination based on sex, race and religion – to which migrant workers are particularly vulnerable.

號第 2 條之規定是針對工會表達意見之無歧視原則，而條文中所謂「不得有所歧視」應解釋為無論基於職業、性別、膚色、種族、信仰、國籍以及政治觀點等均應確保其結社自由。而前述結社之自由不僅適用於私營企業，並適用於公務員與一般從事公共服務之受僱者。」

至於有關無身分外勞之結社權遭到政府不予承認之問題，該委員會要求各會員國政府應參考前述規定，強調除了軍隊與警察之外，所有勞工均應受到第 87 號公約之保護且享有結社與組織權利。(參考第 327 次報告，第 2121 號案例，第 211 段)

國際勞工組織於 2000 年之〔工作中的發聲權全球報告〕中指出，移工是經常被忽略且缺乏法律與實質保障其組織之勞工。即使缺乏法律的具體保護，移工因缺乏相關權利知識、擔心遭致雇主或警察之威脅等而面臨組織工會的困難。移工的工會權為促使其進行有效集體協商的基本步驟。因此無論於一般工會內部或移工之工會代表均應一視同仁，平等對待，並能共同進行相關協議之簽訂。而這些協議可以針對移工的脆弱性而特別加上不得因性別、種族與宗教而歧視之條款。

根據前述之公約解釋，我國外籍移工除可以加入目前公司之企業工會外，應可以移工之名義組織職業工會或者產業工會，政府應特別關注其結社權，並提供所有必要資訊以協助其組織或加入工會。

二、強迫勞動

勞基法第 5 條對於強制勞動之禁止有所規定：

「雇主不得以強暴、脅迫、拘禁或其他非法之方法，強制勞工從事勞動。」

就業服務法第 57 條對於雇主行為有更清楚之限制：

「第 7 款對所聘僱之外國人以強暴脅迫或其他非法之方法，強制其從事勞動。」

國勞公約第 29 號強迫勞動公約為強制勞動規範之原則性公約。儘管我國之法律於形式上符合該公約之規定，但國勞組織專家委員會對於批准該項公約之會員國曾針對強迫勞動之實質作為提出許多質疑，其中還包括強制超時工作(compulsory overtime)。專家委員會特別指出所謂的非非法之方法不應排除要求勞工超時或長時間工作。許多研究報

告均指出外籍家事勞工承受過長工時之壓力，這項舉措或許足以構成強迫勞動。此外如漁工與營造業勞工或許也都受到過長工時之壓力，因此應加強工時之規範。國際運輸工人聯合會(International Transport Federation, ITF)提出一份漁工與船員的標準團體協約，供各國工會與雇主團體於協商時之參考(ITF, 2008)。

三、歧視

無論是國勞核心公約第 111 號、聯合國去除一切歧視婦女形式公約 (CEDAW) 以及聯合國兩公約均對於歧視禁止做出規範。勞動基準法中對於除了性別以外的歧視禁止明顯有其瑕疵。就業服務法第 5 條則針對一般性之歧視做出規定，但該項規定並未明確指出適用於外籍勞工。

就服法第 5 條：

「為保障國民就業機會平等，雇主對求職人或所僱用員工，不得以種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、出生地、性別、性傾向、年齡、婚姻、容貌、五官、身心障礙或以往工會會員身分為由，予以歧視；其他法律有明文規定者，從其規定。」

前述條文包含甚至超越了國勞公約第 111 號所涵蓋的範圍，甚至也超越了其他國際公約所涵蓋的範圍。但對於該項條文是否適用於外籍勞工，吾人認為條文撰寫似有誤導之嫌。該條文首先提到係”為保障國民就業機會平等”，如此是否讓人懷疑歧視禁止之保護僅限於國民，並不包括外國人？至於就業服務法之其他條文中，亦未見對於移工歧視保護之其他規定，如果這僅是語意不清的問題，則應加以釐清。

性別工作平等法對於因性別造成之就業歧視禁止有相當完整之規範，且亦同步適用於外籍勞工。該法對於就業管道、性騷擾、工資、工時與其他工作條件提供保護。但對於適用勞基法的外籍勞工，歧視之禁止僅及於工資一項。勞動基準法第 25 條性別歧視禁止之規定：

「雇主對勞工不得因性別而有差別之待遇。工作相同、效率相同者給付同等之工資。」

該項條文並未針對工資以外的其他項目提供歧視禁止之規定，此外，該條文亦未符合國勞公約第 100 號強調男女勞工從事同值工作應享有同等待遇，而非僅限於相同或同等之工作。事實上勞委會與來源

國政府如印尼進行雙邊協議時，儘管有提到將加強保護印尼勞工，但是否其他國家之勞工亦應獲得同樣之保護。外籍勞工因其種族、出生地、宗教以及其他範疇之歧視禁止應有清楚之規定，這是立法之嚴重瑕疵且應立即進行補救。

至於外籍勞工遭受歧視之後，是否有適當之申訴管道，尤其以處於孤立無援之家事勞工為例，由於性別上的弱勢，可能更易遭受性騷擾之歧視。但外籍勞工之申訴是否如結社自由之遭受侵權一樣；因擔心雇主脅迫遣返或其他報復方式而不敢提出申訴？政府應採取積極措施以改善外籍勞工之申訴管道。關於申訴管道是否有效之討論，可參考本研究第六章有關移工對於政府所提供相關服務之滿意情形。

四、童工勞動

勞動基準法於形式上符合於國勞公約第 138 號最低年齡以及兒童權利主要公約之規範。但就業服務法中對於未成年勞工並未提供任何保護，而對於家事勞工亦缺乏最低年齡之保護。但政府應從立法角度，並於其外國人聘僱條件中有做出最低年齡之限制規定。

五、工作條件與基本工資

近年來國內的雇主團體與同業公會屢次要求外籍勞工之工資應與基本工資脫鉤，且國內經建部會亦積極建議於未來即將設立之自由貿易特區另訂專法，讓特區內之外籍勞工工資得以不受基本工資之規範。儘管政策未趨定案，但該項政策意圖是否違反相關國勞公約，值得深入探究。

首先，國勞組織於其非拘束性之移民勞工多邊框架政策原則與指引第一項即強調包含移工在內的所有工作年齡中的男性與女性，均應有權，於自由、平等、安全與人性尊嚴下享有合宜且與具生產力的工作。國勞組織之尊嚴工作議程並提倡應提供途徑，讓所有人得以自由選擇就業、承認工作中基本權利，以及能夠滿足經社與家庭需求之所得，並為勞工與其家庭成員社會保障的適當水準擔負責任。為了達到此項原則，綱領的建議應根據前述的原則，致力發展並促進能提供合宜勞動與具生產力的工作（ILO, 2006）。

其次，前項多邊政策原則與綱領之第 5 項強調移民勞工無論其身分，其人權應得到保障。而國勞組織的 8 項核心公約與聯合國相關人權公約則提供重要的規範。本研究第二章亦強調國勞公約以及聯合國

兩公約均適用於移民勞工之權利保護，尤其強調平等與無歧視的國民待遇原則。

第三、國勞公約第 97 項遷移就業公約之適用對象為受目的國雇主僱用之勞工，而非自行遷移至他國從事自營工作者。其規範包括移出、轉運與移入等過程，且對於短期以及長期或永久居留之移工均一體適用。尤值得注意的是該項公約並未強調互惠原則，且只要具有受僱事實的難民與無身分的勞工均適用。該公約第 6 條規定：

「凡本公約業已生效的會員國，承諾對本國境內的合法移民勞工，不分民族、種族、宗教和性別，在下列各方面實行不比本國公民更為不利的待遇，包括：

- a. 這些方面的問題應由法律做出規定，或取決於行政當局的政令，包括(i)報酬，包括家庭補助在內（在家庭補助屬於報酬一部分的情形下）、工作時間、加班工時、帶酬假期、關於家中工作的限制、准許就業年齡、學徒和職業培訓、婦女及未成年人參加工作；(ii)參加工會組織並享受集體協商的成果。。。」

以香港為例，香港批准前項公約，卻於今年之專家委員會國勞基準適用報告中被質疑違反前項公約²⁸。根據專家委員會報告，香港最低工資條例中將外籍家事工（imported domestic workers）排除於適用行職業之外，另訂最低許可工資（Minimum Allowable Wage, MAW）。該報告了解香港政府另訂外籍家事工最低許可工資之理由為：(i) 家事工作的特殊性；(ii) 外籍家事工得享有實物給付如雇主有義務提供膳宿及伙食；(iii) 這是一種社會經濟現況下所衍生分流的職類；(iv) 避免負面影響整體的外籍家事工政策。

但專家委員會所提出的質疑包括：(i) 香港有 276,737 名外籍家事工，但香港亦有 1,400 名本國籍家事工，政府應提供更多資料，對於本國籍家事工之工資與人數提出更多說明。(ii) 香港之外籍家事工不同於本國籍家事工或他產業之外籍勞工，必須居住於雇主家中。在這樣的條件下，國際工聯（ITUC）特別呼籲專家委員會應特別關注印尼與尼泊爾的家事勞工，尤其是其脆弱性以及缺乏適當休息、休假、苛扣工資甚至遭受體罰與性騷擾等。專家委員會認為另訂適合外籍家事工之基本許可工資，依前述公約規定，其報酬不應低於本國人，亦即無論加上實物給付或任何提他名目之報酬，不應比本國人為低。如果香港

²⁸ 參考 Committee of Experts on the Application of International Labour Conventions and Recommendations, 2012, ILO.

政府另訂外籍家事工之最低許可工資，但又無法說明是否不低於本國人之工資，則顯然違反前述第 97 項公約第 6 條之規定。

第四 以經濟特區之方式，將外籍勞工之工資排除於我國之適用，同樣違反國勞公約所強調的國民待遇與平等及無歧視原則。根據國勞組織於 2002 年國勞組織第 258 次理事會經社委員會針對經濟特區之就業與社會政策提出報告。所謂經濟特區(Economic Processing Zones, 簡稱 EPZs)可包括各種不同形式；例如自由貿易區(Free Trade Zones)、特別經濟區(Special Economic Zones)、聯合倉儲區(bonded warehouses)、自由港以及墨西哥的自由貿易區(Maquiladoras)等。國勞組織所定義的經濟特區是指：「藉由提供特殊誘因以吸引外資之工(產)業區，以進口之原料並經過不同程度之加工後再行出口。」但科技發展之前提下，所謂的原料亦包括資料或資訊(data)²⁹。國勞組織已注意到經濟特區已經超越過去勞力密集式的加工出口製程，不同的形態包括以單一產業為主(如泰國珠寶特區)或以單一商品(如辛巴威的咖啡)甚至以單一工廠或單一公司為主的特區皆屬之。亞洲國家如香港、新加坡及中國港口城市亦以提供特殊關稅優惠藉以吸引船隻運輸出口。這些特區通常擁有較好的設施，藉以吸引更多外地資本進駐。

但特區式經濟的發展儘管對某些國家而言，有助於經濟發展與就業機會之創造，但各國特區式經濟亦因高度競爭而導致競相以降低勞動條件及打壓勞工結社組織，這些做法均已經違反國勞核心公約之結社、強迫勞動以及同工同酬等工作中基本權利。

未來如果經建部門考慮於特區中以降低勞動成本以吸引外資，此舉已然違反國勞組織之國民待遇與平等原則。國勞組織特別於其 2002 年國勞組織第 258 次理事會經社委員會之決議中，要求各會員國應於特區中加強落實工作基本權利與原則；亦即遵守 8 項核心公約，並強調以社會對話促進勞資之間的了解與合作。

關於基本工資(其他國家之最低工資)之一體適用於國內各經濟特區，前述之國勞組織報告決議特別強調各國應研議建立三方架構的最低工資機制，如果已經有最低工資機制者，更應適用於所有經濟特區³⁰。

最後，針對我國目前家事工權益保護不足部分，美國國務院於 2011 年之防制人口販運之台灣報告中指出就業服務法並未對於最低工資或

²⁹ 參考國勞組織於 1998 年之一項理事會決議文件；Record of decisions, GB. 273/205, Nov. 1998.

³⁰ 參考國勞組織 2002 年國勞理事會之經社委員會決議關於工資與工作條件之條文：GB.285/ESP/5.

超時工作、對於工作時間或工作週提出限制，或者對於最低休息時間或假期提供規範。前述的保障不足足以構成違反聯合國經社文公約以及其他國勞基準。儘管一般工作條件均於勞動基準法中有所規範，但對於外籍家事勞工並未於就業服務法或其他法律中有所保護，如此導致外籍家事勞工保護更顯不足。

六、移工之相關基準：禁止轉換雇主之約定

針對移工之保護主要透過三項國際法源；包含國勞組織的第 97 號與第 143 號公約，以及聯合國移工及其家庭成員權利公約。這些公約對於目前我國外籍勞工之工作許可以及工作期限等規定應可提供具體規範。此外，前述之公約亦針對移工與本國籍勞工之同等待遇亦有清楚規範。而關於限制外籍勞工不得轉換雇主之規定，國勞組織第 143 號公約第 14 條規定：

「會員得：

(1)做出就業之自由選擇，當確保移工享有地理上移動之權利，主要考量移工是否已經合法於會員國之領土因工作目的而停留一段事前約定的時間。該項約定的工作時間不應超過兩年。如果法律或規定對於合約之工作期限有所規定，該工作期限應以不超過兩年為限。」

因此前項公約對於所謂短期或定期契約做出清楚定義，以不超過兩年為限。若外籍勞工順利完成兩年之工作合約，則應享有後續自由求職之權利。因此我國作法採行「原則禁止，例外許可」之原則，規定所有外籍勞工，且無論其工作年資長久，均無自由選擇雇主之規定，事實上已經違反前述國勞公約第 143 項 14 條自由就業之規定。

七、招募與仲介服務費用之收取

針對仲介公司之管理規定可參考國勞公約第 181 號私立就服機構之規範，該公約第 7 條規定：

「(1)私立就服機構不應以直接或間接之方式，向勞工收取部分或全部之任何費用。

(1)基於勞工利益之考量，並諮詢國內最具代表性之勞雇團體之後，主管機關得針對前述條文做出例外規定，並應尊重某

些職類之移工，以及某些由私立就服機構所提供之特定服務。

(2)會員國若對於(1)項作出例外之規定，則應依據國勞憲章第 22 條之規定，對於該項例外提供更多訊息並提供相關理由。」

我國對於仲介公司收取服務費亦有所規定；仲介公司依規定於外勞來台第一年得收取每月 1800 元，第二年每月 1700 元以及第 3 年每月 1500 元之服務費。但這項收費是否違反前述之公約規定？

國勞組織之專家委員會雖然並未對服務費之收取有快速及嚴謹的回應，但我國政府對於仲介公司收取服務費的規定並不盡然符合該公約之規定。

勞委會於私立就業服務機構收費項目及金額標準第 6 條僅規定仲介公司接受外國人委任辦理該法第 46 條 1 項 8 至 10 款就業服務業務項目，得向外國人收取服務費。但問題在於該項服務費之項目並未有清楚之說明，亦未提出具體之理由。該項公約之原則為費用之訂定必須符合清楚、透明以及徵詢勞雇團體意見。因此，費用之收取必須能夠滿足勞工所需之特定服務；尤須強調者，該項服務費須以對相關勞工有利為前提，如果政府對於相關費用沒有清楚規定項目，費用之訂定未經過勞雇團體徵詢意見，其制定過程缺乏清楚、透明及定期檢視等過程，則現行費用收取之方式似有違反前項公約之規定。

另外值得一提的是費用金額的適切性；與外籍勞工每月工資所得所佔之比例是否適當？如以目前收費約佔外勞工資 10% 之比例，該比例似嫌過高，但國勞組織也未對於服務費究應收取多少才為適切提出進一步說明。

國勞組織專家委員會於其一般性調查中，曾以大湄公河地區關於移工招募政策與實務建議指引為例，該指引針對仲介業收費之最高限制做出指示。該項指引所涵蓋的範圍包含柬埔寨、中國、泰國與越南，並由國勞局提供協助。

該指引對於仲介費用之制定原則為：

- (一)、政府與仲介公司應盡可能將招募與雇用外勞成本降至最低，且仲介費用由雇主與外勞共同承擔。
- (二)、至於招募費用應由雇主負擔，如果於實務上不可行，則由勞工負擔，但應徵詢勞雇團體之意見。
- (三)、仲介公司應公開所有收取費用以及收費項目，並確保收費的透

明度。

- (四)、政府與仲介公司必須對於工資扣減項目與金額向勞工說明，並取得其書面同意書。勞工對於其工資與存款有絕對的支配權。
- (五)、無論是仲介公司或是雇主，如果負責工資之扣款，應檢附書面說明，載明工資總額以及扣款明細。
- (六)、對台灣而言似乎也最重要的一項；政府應協助外籍勞工透過機制建立，協調金融單位，以最低之貸款利率協助無法負擔仲介費之勞工。

八、建議

- (一)、強化勞動檢查訓練並擴大對外勞所處工作環境加強勞動檢查，尤應將漁工勞動檢查列為優先行動。
- (二)、對外籍勞工提供務實可行的申訴管道。尤應思考如何提供家事勞工及漁工具體可行且安全之申訴管道。
- (三)、促使全國層級工會協助外籍勞工加入或者組織工會。除全國層級工會應採積極行動之外，如何促使外勞支持團體亦能協助外勞組織工會也是可行的途徑。
- (四)、政府應確保外籍勞工能清楚理解其權益，且應定期檢視相關協助措施。
- (五)、應重新檢視目前服務費的規範，其現階段的運作與收費金額似乎有違反國勞公約第 181 號私營就服機構之規定。且服務費之制訂應徵詢勞雇團體之意見。
- (六)、外籍勞工於完成短期性且不超過兩年期限之工作契約後，應賦與自由轉換雇主及尋找工作之自由。

第四節、防制人口販運與勞動剝削

一、防制人口販運之法律與政策框架

我國人口販運防制法於 2009 年 1 月 23 日公告實施。該法包含打擊人口販運的三大主要面向；亦即預防(prevention)、保護(protection)和起訴(prosecution)。該法第 1 條即清楚載明法律目的是為了避免人口販運以及保護受害者的權利。該法第 2 條則對人口販運相關用詞提供定義。首先，人口販運定義較之巴勒摩議定書有更廣的意涵，因為該法將「故意隱瞞重要資訊」、「不當債務約束」、「扣留重要證件」以及「勞動與報酬顯不相當」等作為指標。而違反人口販運之行為除牴觸該法外，還將牴觸刑法以及勞動基準法或其他相關法律。該法亦將「不當債務約束」如使用不清楚之契約或不合理之約定使人負債，並使其受到債務之束縛後，迫使其受制從事性交易或勞動剝削。

人口販運防制法之特色之一為明訂不同權責主管機關之角色以及任務，中央層級之主管機關為內政部，由移民署負責執行。各縣市則由地方政府擔任主管機關。中央層級所涵蓋的工作項目包括受害人的鑑別、調查與移送刑事案件、保護人權並提供庇護、提供受害人諮商與協助、資訊彙總與出版以及國際聯合行動與合作(partnership)。

此外，對於勞工行政主管機關之權責包括「人口販運被害人就業服務、就業促進與保障、勞動權益與職場安全為生政策、法規與方案之擬訂、修正、持有工作簽證、人口販運被害人之安制保護、工作許可和發之規劃、推動、督導及執行。(第 5 條第 3 項)」。第 10 條則規定勞工行政主管機關與司法警察機關應設置檢舉通報窗口或者報案專線。第 17 條則規定各主管機關、勞工行政主管機關對於安置疑似受害人及受害人，以委託非政府組織之方式，提供如人身安全保護、醫療、通譯、法律、諮商、陪偵以及必要經濟援助等協助。

勞工行政主關機關之其他重要任務還包括該法第 28 條有關工作許可之核發。依據該法之規定，中央主管機關得基於必要或偵查或審判之需要，延長無論本國或外國籍之受害人之停留與工作許可六個月以內之期限。人口販運被害人得直接向勞工主管機關申請工作許可，不受就業服務法及台灣地區與大陸地區人民關係條例第 11 條規定之限制。

人口販運防制法之罰則部分亦有相當重要規定；如第 4 章第 31 條至 42 條之規定，基本上這些規定都符合國際勞工組織第 29 號公約對

於違反強迫勞動之罰則適當性之要求。例如第 32 條規定：「任何人意圖以營利，利用債務不當約束或他人不知、不能或難以求助人之處境，使人從事勞動與報酬顯不相當之工作，處三年以下有期徒刑，得併科新台幣 100 萬元以下之罰金，刑罰可謂不輕。」第 33 條規定：「意圖營利，招募、運送、交付、收受、藏匿、隱避、媒介、容留未滿十八歲之人，使之從事勞動與報酬顯不相當之工作者，處七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金。」

強迫勞動相關之規範除見諸人口販運防制法外，亦包括就業服務法第 5 章有關外國人聘雇與管理，該法第 57 條 7 項規定「雇主不得對所聘之外國人以強暴脅迫或其他非法之方法，強制其從事勞動」。第 8 項則規定雇主不得非法扣留或侵占所聘僱外國人之護照、居留證件或財物。

Swepston 曾於其章節中指出外籍勞工適用不同法律保護之混淆情形，以製造業及營造業之勞工而言，因屬勞基法之適用範圍勞工，因此有關工時及加班費之計算等均得到保障。但漁工雖同樣納入勞基法適用範圍，但卻無法得到同樣的保障。至於家事勞工則更排除於勞動基準保護之外，即使勞委會規劃制定專法，但仍因勞資間很難獲得共識而仍停留於部會間之協調階段。

除了相關強迫勞動與防制人口販運之法律外，勞委會亦提出若干針對強迫勞動根源性原因或重要影響因素提出措施（詳 2012 年我國人口販運防制報告）。

二、法令與政策之檢視

如果依據美國國務院防制人口販運全球報告之評價，台灣已經連續三年列為第一輪國家。表示台灣於法律框架已經完全符合人口販運規範之最低標準。至於實務方面，台灣亦加強人口販運之起訴，刑罰亦稱適中。依據 2012 年台灣人口販運防制報告，於查緝起訴方面，司法警察機關共計查獲人口販運案件 126 件，其中勞力剝削 73 件、性剝削 53 件，而各地方法院檢察署共計起訴 151 件人口販運案件，有 437 人列為被告。

於保護成果方面，移民署及勞委會共結合民間團體設置 20 處庇護所，2011 年新收安置被害人共 319 名。另有 167 名被害人於司法機關採證完備後協調相關單位，協助其返回原籍國。另移民署於 2011 年共計核發 204 件臨時停留許可，而勞委會亦同意核發 175 件工作許可。

然而，依據國際非政府組織 Verite 之調查以及其他相關非政府組織與研究報告，仍有足夠的理由相信外籍勞工於招募與僱用過程仍然遭受剝削，而這些違法行為的極致，就可能觸犯涉及刑法之人口販運防制法。某些職類的外籍勞工如漁工、家事勞工等極可能遭受較高之風險，因其受法律之保護相當不足。

針對所謂法律保護不足，吾人試圖進行釐清。所謂法律保護不足，一種情形為法律框架不及覆蓋（如家事勞工），另種形式為適用上產生缺陷（如漁工）。許多案例顯示，外籍勞工之所以成為人口販運與強迫勞動的受害人，主要是因為法律適用上產生缺陷所致。以漁工為例，農委會對於境外僱用之外籍船員，係採取「境外僱用，境外解僱」原則，因此勞雇間之規範係以僱用合約做為規範，不受本國勞動法令之限制。但我國漁船尤其是近海漁船多懸掛我國國旗，自應適用我國相關勞動法令，且勞委會亦負有監督其船上勞動條件之責（本報告第 4 章第 4 節亦有說明）。

另一項造成勞動剝削的關鍵原因為高額仲介費以及其他名目之費用，導致外籍勞工不勝負荷。如果外籍勞工遭收取任何名目之費用，其過程涉及蓄意欺騙，或者以債務約束限制移工自由之情形，則可能構成強迫勞動。我國對於所謂不當債務約束已經有法律規範，但收取高額費用之過程如何構成違反人口販運之刑罰，其關聯性為何，於實務上似乎尚不明確。僅管國際勞工組織對於仲介費收取比例並無清楚明訂，但除 Swepston 於其章節所述之外，另外有些實務做法頗值參考。例如蘋果企業對於其供應商制訂有工作準則(code of conduct)，該準則規定所有供應商對於招募員工之費用，如果超過員工一個月工資以外之所有其他費用，應由雇主負擔，這些費用得包括招募過程與安置所可能產生的任何費用。美國政府則於其人口販運全球報告中提出仲介費用之指引規範。例如 2011 年之報告中提出招募勞工之規範途徑（Optimal Regulatory Approach for Labor Recruiting）。該指引建議仲介費用以一年定期契約為基準之一個月以內工資為原則，或者是連續 24 個月合約所載工資的 4.2%。該報告亦建議各國應對於以不實訊息詐騙仲介費之行為課以刑事罰則，並提供誘因以促使民營仲介公司之間願意以最低之仲介費以及最高之服務品質為其經營之道。

此外，導致仲介費居高不下的另一個主要原因為來源國仲介為了爭取訂單而以回饋仲介費給目的國之仲介與雇主，藉以爭取訂單。如此勢必使仲介公司為彌補損失，只好盡可能從外籍勞工壓榨費用，導致仲介費用之升高。對於私下退佣或廠商雇主收取回饋金的作法，如果執法單位不嚴格監督，則仲介費仍將居高不下。

另一項導致外籍勞工亦淪為強迫勞動之受害人的根本原因，在於其僱傭契約的僵化，除了限定工作期限外亦限定不得任意轉換雇主。尤其中東與亞洲工業國家均以外籍勞工至當地工作必須透過雇主聘僱許可，因此這種雇主才擁有配額的制度(Kafala system/Employer sponsorship)使得雇主有操縱外勞工作有無的權利，使得外籍勞工因擔心工作不保而不敢提出申訴，凡此皆可能直接或間皆導致強迫勞動與剝削。

目前中東國家對於這種雇主擔保制度已經開始做出改革；以巴林(Bahrain)為例，巴林的外籍勞工過去完全依附於雇主擔保之下才能至該國工作，現在巴林成立勞動市場規範署(Bahrain Labour Market Regulatory Authority, BLMRA)，其機構之組織為獨立公司，並由該署負責工作許可申請與核發、仲介公司證照核發、勞動檢查以及相關資訊統計與研究。而另一項重大改變則是允許外勞於完成同一雇主之勞動契約一年以後，即可自由轉換雇主。由於外籍勞工只要服務於同一雇主一年即可自由轉換雇主，因此無形中增加雇主管理上的壓力；亦即僱主必須善待外籍勞工，才能避免其外勞於一年後申請轉出，造成企業用人的壓力。該鬆綁政策的另一項用意，則是藉此提高申請外籍勞力的管理門檻，企圖使雇主能考慮進用本國勞工。這項勞動市場政策的變革，也適用於家事勞工³¹。

針對我國外籍勞工往往因為適用法律框架但未獲得保護之根本問題，就足以構成人口販運與強迫勞動，更遑論完全缺乏適當法律規範之家事勞工。如何對於目前已適用勞基法之外籍勞工強化其實質保護，如何對於尚未獲得法律規範之外籍家事勞工提供具體規範，兩者都同樣重要。因此，人口販運之防制並非僅著眼於一些指標性個案的終結，而是需要針對整體勞動市場的結構進行完整的分析，這些分析的結果將有助於提出根源性的措施，藉以遏阻人口販運與強迫勞動。

三、建議

- (一)、 加強防制海外仲介與國內仲介與雇主之間的回饋金行為，勞委會必須採取強烈作法。
- (二)、 針對勞動基準法律適用但無法實質應用的職類如漁工以及缺乏法律框架保護的職類如家事勞工應有不同的保護措施。
- (三)、 於境外僱用的外籍漁工，因雇主為本國籍且於本國籍之漁船工作，仍應適用本國勞動法令。建議政府應參考國際運輸工聯

³¹ 參考 BLMARA 的官網：<http://portal.lmra.bh/english/faq/question/27>

(International Transport Federation, ITF)所提標準團體協約內容，制定標準勞動契約，無論境外或境內僱用，均應加強推動，並由農委會與勞委會負起監督責任。

第六章、勞雇團體對於外籍勞工保護政策與措施之看法：尤以放寬外籍勞工自由轉換雇主之政策為例

本研究嘗試透過小規模的調查方式，針對外籍勞工與雇主對於外籍勞工保護政策的瞭解與觀點加以探討。針對外籍勞工的部分，本調查採取立意取樣，主要以大台北地區、南方澳漁工以及桃園一所外勞收容中心作為面訪對象，總計勞工有效問卷為 222 份。問卷之語言包含英語、泰語、越語及印尼語，訪員為透過非營利組織推薦且具備外勞陪偵及翻譯經驗之訪員為主。針對本國籍雇主部分，主要以從事辛苦行業如 3K 產業之中小規模雇主、漁船主以及監護機構等為訪談對象，共計 57 份有效問卷。此外，考量家庭看護之雇主不同於營利事業之雇主，對於政策之因應能力往往侷限於家庭個別能力，因此以深度訪談方式提出個案，試圖探討家庭雇主因應外勞聘僱與管理所面臨的困難，藉以呈現主觀之個別觀點。

基於委託單位要求本研究以放寬自由轉換雇主進行政策建議，因此採取多元焦點團體訪談與專家觀點，評估放寬自由轉換雇主之各界觀點以及務實性作法。以尊重國勞組織框架性原則與指導方針、參酌外國進步性之作法以及我國政策現狀，提出具體建議。

關於本研究之第三、第四及第五大項題組原希望能運用國籍與細項答數進行交叉分析，但因卡方檢定的基本假設是在 R²C 列聯表中，期望次數小於 5 的細格數不可超過全部細格數的 20%，且所有細格的期望次數均應在 1 以上。實際上運用國籍(越南、泰國、菲律賓及印尼)進行第三、第四大題交叉分析後，發現雖然所有檢定均達顯著差異，表示不同國籍者在服務使用與政策意見，有統計上的顯著差異。但每一個題目所產生的列聯表中，期望次數小於 5 的細格數均遠遠高於 20% (33%~60%)，這是樣本過少所導致的障礙。在嘗試整併某些選項以減少類別、增加次數後，仍無法滿足卡方檢定之基本假設，因此研究人員認為本次調查在第三、第四大題無法依國籍進行有意義的交叉分析。另者，調查係採取便利取樣，各國籍之人數並無法反映母體之比例，因此亦會增加分析上的偏差。

第一節、外籍勞工對於勞動保護政策與措施之看法

一、受訪者基本資料分析

由於本研究僅以小樣本以及採取立意取樣方式，因此這種樣本並無法反映整體的代表性，這份調查僅能從有限的地域以及受訪者的身份據以詮釋，但本研究調查結果或許有助於了解外籍勞工與所謂 3K 產業的中小規模雇主對於相關勞動法令與保護政策之看法，並可與 2008 年成之約等台灣女性外籍勞工勞動人權調查以及研考會於 2011 年針對產業及社福工作人士國際生活環境滿意度調查（2011，林啟藩等）之結果進行輔助性的比較³²，探討相關差異因素，做為未來委託單位政策研擬的參考。

依據委託單位要求，外籍勞工加上雇主之樣本總數不得少於 200 份。本調查針對外籍勞工部份以定點便利取樣方式進行訪談，共完成 222 份有效問卷。受訪者之性別比例（表 15），男性占 50.9%，女性占 48.6%。年齡部分（表 16）男性平均年齡 32.13，女性為 31.53，但越南的勞工平均年齡為 27.8 歲，為 4 國中年齡最輕者，泰國勞工平均年齡 35.1，為平均年齡最高者。

以受訪者之國籍分布（表 17）而言，印尼籍受訪者占 45.9%，其次為菲律賓占 26.1%，越南占 14.4%，泰國占 13.5%。關於受訪者的婚姻狀態（表 18），已婚者占 55.4%，未婚者占 33.8%，另未填答者有 4.1%。有關受訪者的學歷部分，平均接受正式教育的時間為 10 年，約至少完成國中階段教育，但亦有少數為大學畢業或僅接受過一年的正式教育。

關於受訪者自認為有專業證照（表 19）部分，僅有 18.9% 表示自認為有專業證照，有 68% 自認無專業證照，但有 13.1% 並未填答。這或許是因為證照定義不清，導致受訪者填答困難。以受訪者工作類別（表 20）而言，有 45% 從事製造業，其次為家庭看護工 32.4%、漁業、營造及機構監護工分別為 7.7%、5.4% 及 4.5%。受訪者之在台平均停留期間為 40.3 個月，以停留 30 個月為中位數，但亦有達 12 年或來台僅一個月者。

³² 成之約與戴肇洋(2008)等人之調查係以 2007 年 6 月底之外籍勞工總數 350995 人為母體，採配額抽樣，並分為非家庭類女性外勞及家庭類女性外勞為對象，共計抽選 1000 份，實際回收 1013 份，有效問卷 1000 份。林啟藩等(2011)係以勞委會公布之外勞業務統計，確認在台居留之產業、社福等外籍工作人員總數，共計 399,749 人，根據其個別性別、年齡、國籍、工作縣市及職業為樣本母體，採定點便利抽樣面訪方式，共完成 1,069 份有效問卷，兩者均具有樣本之代表性。

關於訪談地點的分布，因考慮受訪者的國籍、產業及屬性等，因此與依據受訪者最常出現之地點如台北火車站、菲籍勞工以中山北路、板橋捷運站及海山站為訪點，越籍勞工以土城永寧站鄰近工業區為訪點，印勞以中壢清真寺及平鎮外勞宿舍為訪點，漁工以南方澳漁港為訪談點，另收容中之勞工以桃園某勞委會委託收容中心為訪談點（表 21）。

(一)、性別

表 14、外籍勞工受訪者性別統計

單位：人

項目別	男	女	未填答
人數	113	108	1
百分比	50.9%	48.6%	0.5%

(二)、年齡

表 15、外籍勞工受訪者年齡統計

單位：歲

項目別	整體	依性別分		依國別分			
		男	女	越南	印尼	菲律賓	泰國
平均年齡	31.87	32.13	31.53	27.8	31.1	33.7	35.1
正負差	±6.5	±6.4	±6.6	±5.3	±5.8	±6.5	±7.1

註 1：4 人缺答。

註 2：年齡最輕者為 19 歲，最長者為 53 歲。

(三)、出生地（國別）

表 16、外籍勞工受訪者國別統計

單位：人

項目別	菲律賓	泰國	印尼	越南
人數	58	30	102	32
百分比	26.1%	13.5%	45.9%	14.4%

(四)、婚姻狀態

表 17、外籍勞工受訪者婚姻狀態統計

單位：人

項目別	未婚	已婚	分居	喪偶	未婚 有配偶	未填答
人數	75	123	8	1	6	9
百分比	33.8%	55.4%	3.6%	0.5%	2.7%	4.1%

(五)、學歷

平均接受 10 年的教育(10±2.5)。

教育程度最高者為大學(16 年)，最低者僅接受過一年正式教育。

(六)、專業證照

表 18、外籍勞工受訪者專業證照統計

單位：人

項目別	有	無	未填答
人數	42	151	29
百分比	18.9%	68%	13.1%

(七)、工作類別

表 19、外籍勞工受訪者工作類別統計

單位：人

項目別	製造業	營造業	漁業	家庭 看護工	機構 看護工	其他	未填答
人數	100	12	17	72	10	3	8
百分比	45%	5.4%	7.7%	32.4%	4.5%	1.4%	3.6%

(八)、來台聘僱期間

平均停留時間為 40.3 個月，中位數為 30 個月。

停留時間最長者為 144 個月(12 年)，最短者 1 個月。

(九)、問卷來源

表 20、外籍勞工受訪來源統計

單位：人

項目別	製造業	營造業	漁業	家庭 看護工	機構 看護工	其他	未填答	總計
中山 北路	26	0	0	15	0	0	0	41
台北 火車站	14	2	0	24	4	0	0	44
捷運板 橋站	4	1	0	0	5	0	0	10
捷運 海山站	1	0	0	26	0	1	0	28
捷運 永寧站	28	1	0	1	0	0	0	30
中壢 清真寺	10	1	0	0	0	1	0	12
越南勞 工配偶 辦公室	6	7	0	3	1	1	7	25
宜蘭 南方澳	0	0	17	0	0	0	0	17
外勞 國際村	11	0	0	3	0	0	1	15

二、來台前的訊息透明程度

(一)、為了解外勞工來台所獲知的工作與相關權益訊息是否清楚，因此詢問受訪者是否清楚工作契約中的所有內容，其中以工資及僱用期限的資訊較清楚，均超過 80%，其次為工作性質與醫療保險，分別為 78.8%及 72%。訊息較不清楚的為工作時數與住宿條件，這項結果與一般勞工的抱怨相當吻合，尤其是工時的認定爭議。

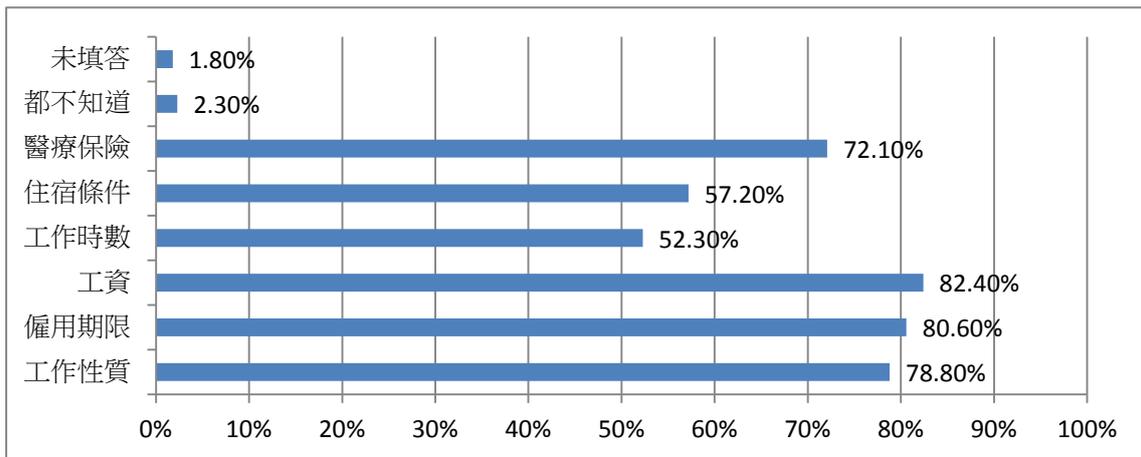


圖 7、來台灣之前，您是否知道「工作契約」中的下列訊息

註：本題可複選，故細項合計大於 100%。

(二)、關於來台前母國仲介是否依規定須與外籍勞工簽訂仲介費項目與金額的切結書，以及該份切結書是否由外籍勞工自行保留的問題，有 54.1%自認為有與仲介公司簽訂切結書，但有 34.2%有簽訂，但不知內容為何，另有 5%沒有簽訂。對於合約書的保管問題，有 34.7%回答自己保管，但由雇主保管者占 9%，仲介保管者占 17.1%，另有 11%未填答（圖 8 與圖 9）。

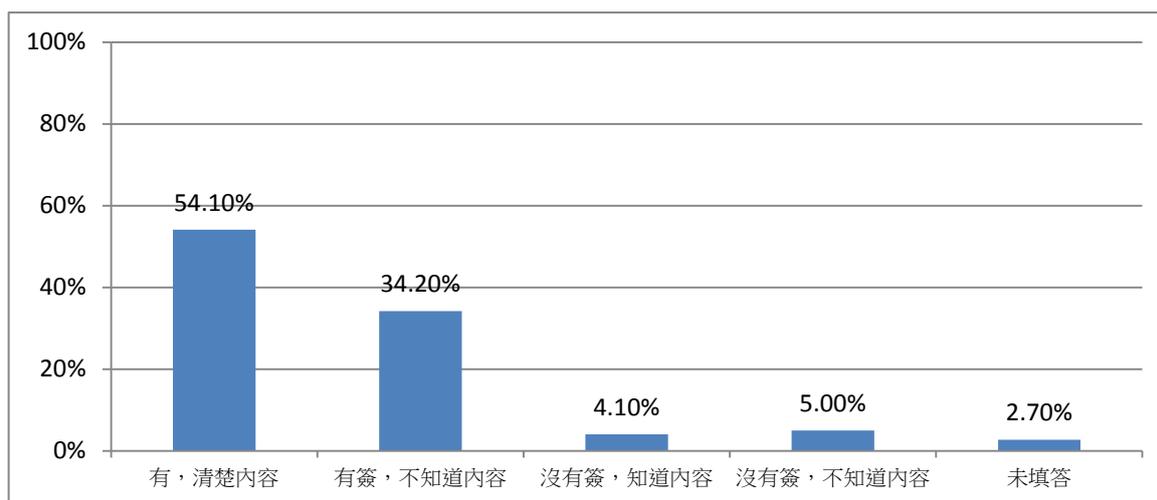


圖 8、來台灣之前，您有無和仲介公司簽訂一份載明「仲介費項目與金額」的切結書

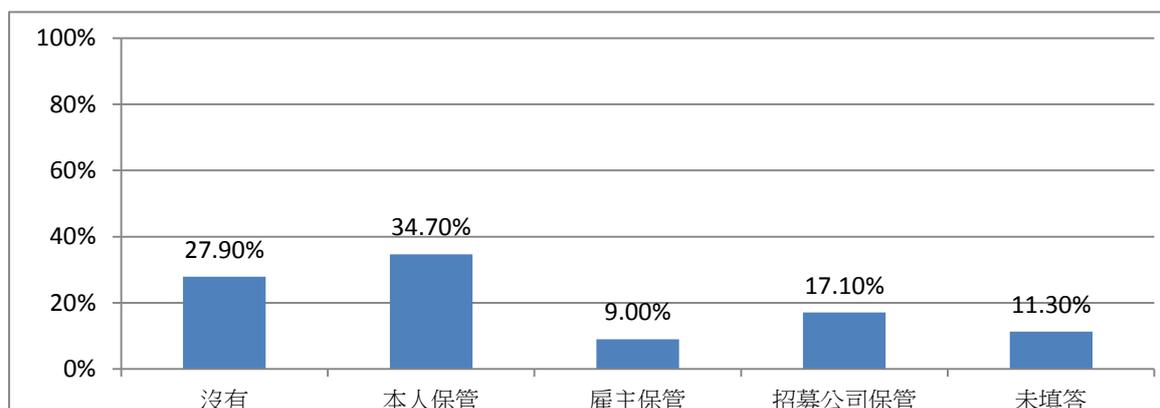


圖 9、前述之切結書由誰保管

(三)、關於是否切實了解本地就業服務法規的問題，有 40.5% 表示有簽訂切結書，亦瞭解就服法規，有 41% 表示有簽訂但不知內容，而沒有簽訂亦不知內容者占 9.9% (圖 10)。至於切結書由誰保管，有 36.5% 表示由自己保管，有 9.9% 由仲介保管，有 6.3% 由僱主保管，沒有切結書的占 34.2% (圖 11)。

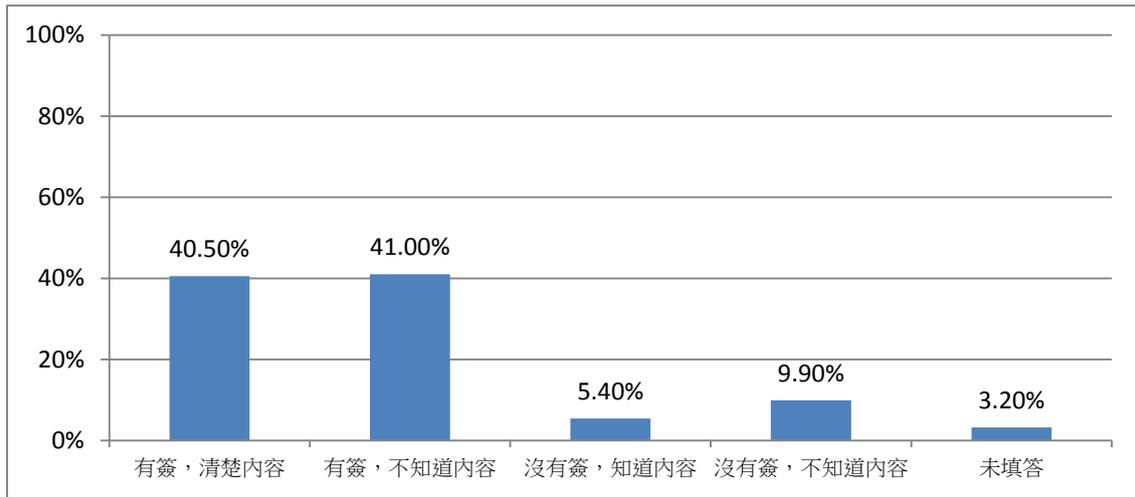


圖 10、來台灣之前，您有無和仲介公司簽訂一份「外國人切實了解就業服務法規定切結書」

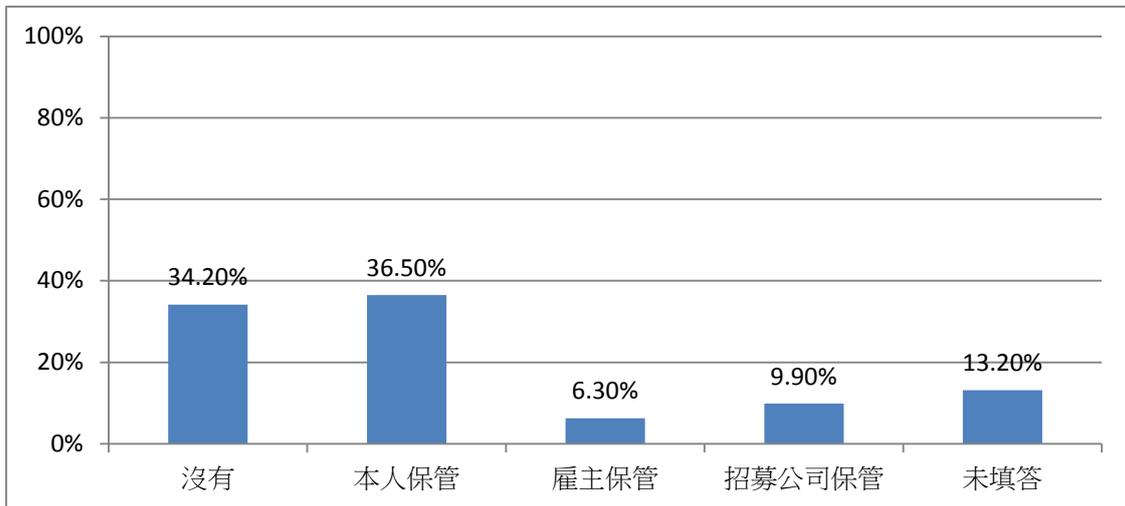


圖 11、前一題所指的切結書由誰保管

(四)、來台前的職前訓練以及證照問題；有 45%受訪者表示接受過職業訓練，但僅有 18.9%表示具有證照，有 55%表示未受過相關職業訓練（圖 12）。至於接受過訓練者對於結果是否滿意，有 49%表示符合其其工作需求(圖 13)。建議這個題項未來應利用有代表性之抽樣再次檢視，藉以確實瞭解外籍勞工的訓練情形，避免外籍勞工因受訓不足，無法勝任工作，產生適應不良或者導致雇主不滿意。而有效的訓練與證照或許可以縮短外勞的適應期間，增加勞雇之間的滿意度，減少因適應不良而導致的逃跑或相關爭議。

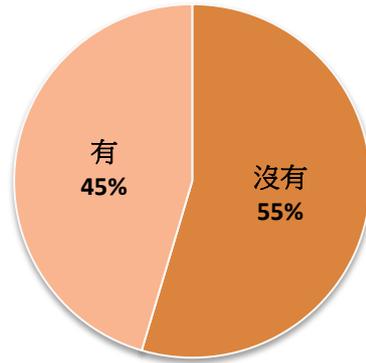


圖 12、您在來台灣之前是否有接受過相關的職業訓練？

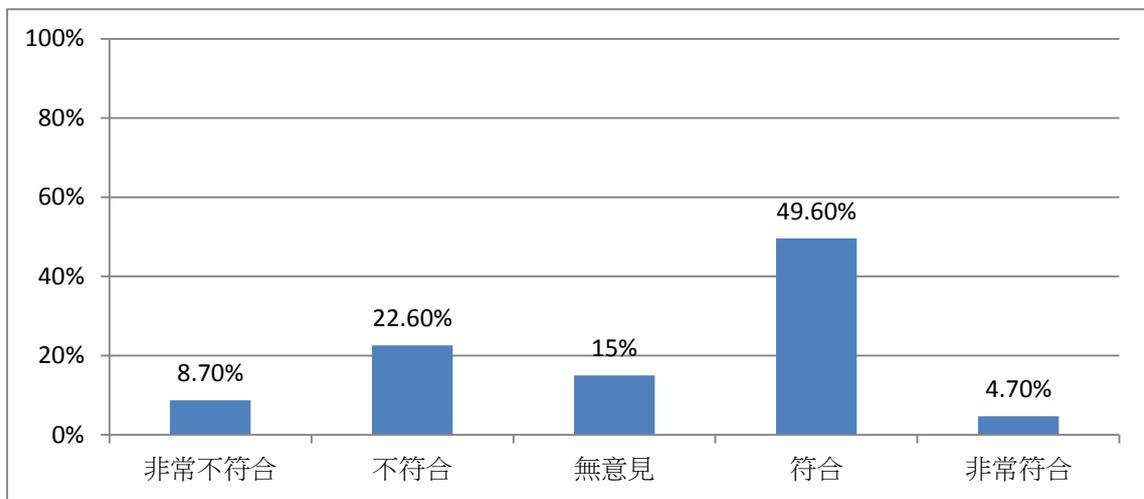


圖 13、您認為來台灣之前所接受的職業訓練，是否符合您目前實際工作上的需要？

三、 本地政府對外籍受僱者所提供的服務

本項題庫係參考研考會之委託研究（林啟藩等，2011），試圖了解外籍勞工對於勞委會所提供之相關服務，其瞭解與使用程度為何，以及是否有其他相關需求。總括而言，勞委會所提供之服務項目中，以機場通關服務的熟悉與滿意度最高，有 74.8% 表示使用過且有幫助，有 7.7% 表示知道該項服務，但沒使用過。僅有 5.9% 表示不知道該項服務（圖 14）。至於外籍勞工的權益手冊（圖 15），亦有 78% 知道該項服務，而使用後覺得滿意者占 54%。此外，外籍勞工申訴專線〔1955〕這項服務（圖 16），有 76.6% 表示知道，其中有 32.9% 對該服務表示滿意，但使用過表示不滿意者有 5%。表示不知道免付費專線者占 14.9%，高於不知道機場服務與權益手冊的 5.9% 及 7.7%，表示申訴專線的服務廣度以及品質仍待加強。

至於知道外勞諮詢服務中心的服務廣度者佔 53%，但覺得有幫助者僅占 18.9%（圖 17）。勞委會所補助的雙語廣播節目，可能因為播送時間及工作場所設施等問題，僅管有超過 60%知道這項服務，但其中僅有 33.8%表示滿意（圖 18）。

此外，政府每年均有補助各國駐台辦事處及外勞支持團體舉辦文化節慶活動，知道該項服務者超過 74%，但有超過 40%表示知道但並未參加（圖 19）。或許可引申為時間無法配合，但有超過七成的在台外勞均知道該項訊息。此外，台北市政府外勞服務中心於周日舉辦旅遊及語言課程，約有超過 4 成表示參加過該項活動，但不知道前述訊息者亦有 4 成左右（圖 20）。

整體而言，外籍勞工對於本地政府所提供的服務滿意度為 41.9%，表示無意見者 31.1%，表示不滿意者占 18.9%，有 31.1%表示沒有意見（圖 21）。整體而言，滿意的程度大於不滿意者。研考會（林啟藩等，2011）對於該項題目的滿意度為 5 成 7，因樣本數之影響，本調查之滿意度低於前項研究。至於詢及政府是否應該提供其他服務，僅管有半數表示贊同，但並未表示具體建議。

3.2 政府在機場有提供您母語的「外籍勞工在台工作須知」，告訴您台灣的法令權益、諮詢專線、簡易中文生活用語及母語廣播節目等資訊：

圖 14、政府在機場有服務人員，會以您的母語協助您入境通關

外籍勞工的權益手冊

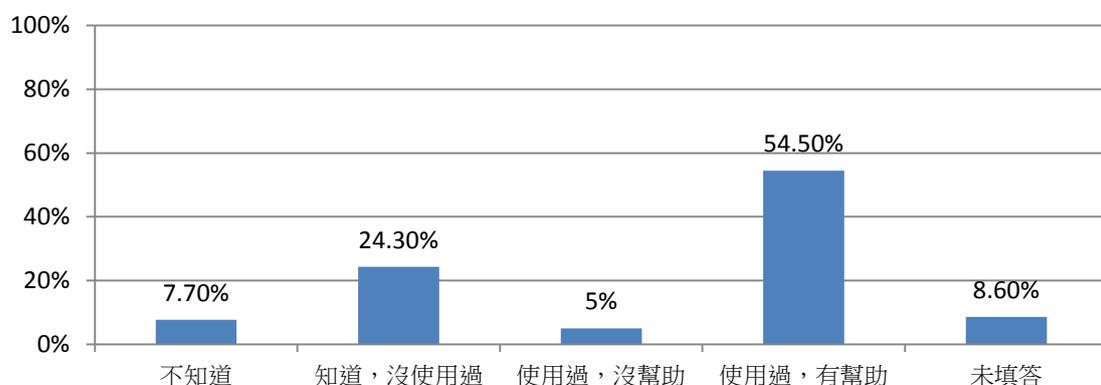


圖 15、

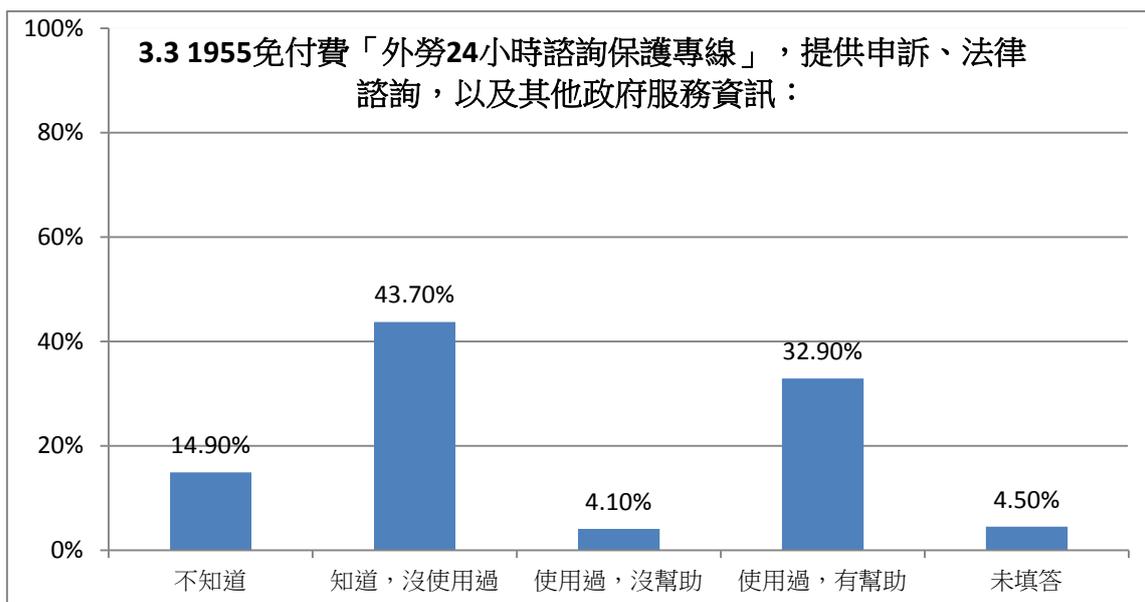


圖 16、1955 專線

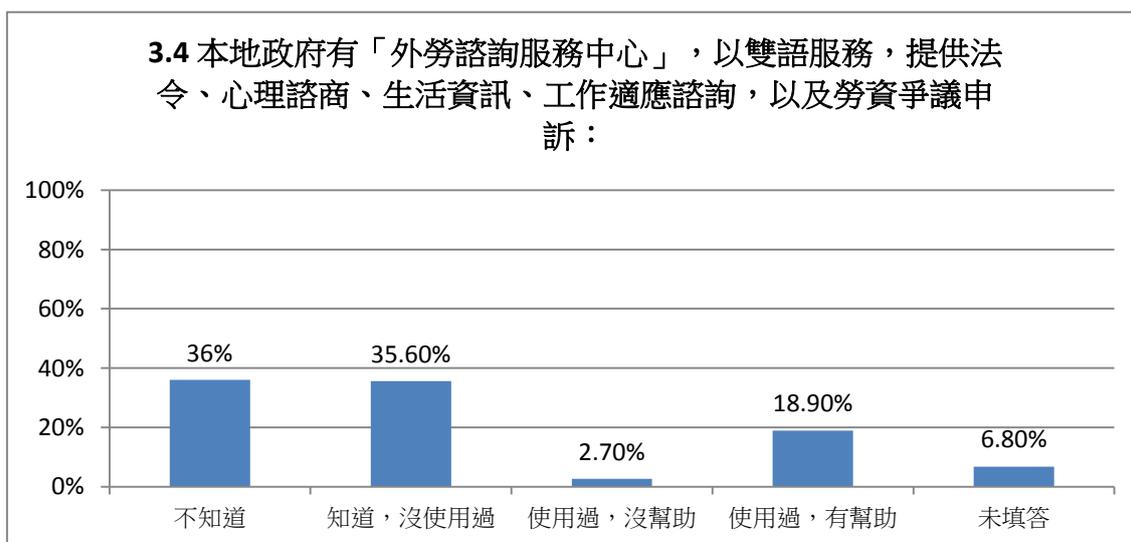


圖 17、外勞諮詢服務中心

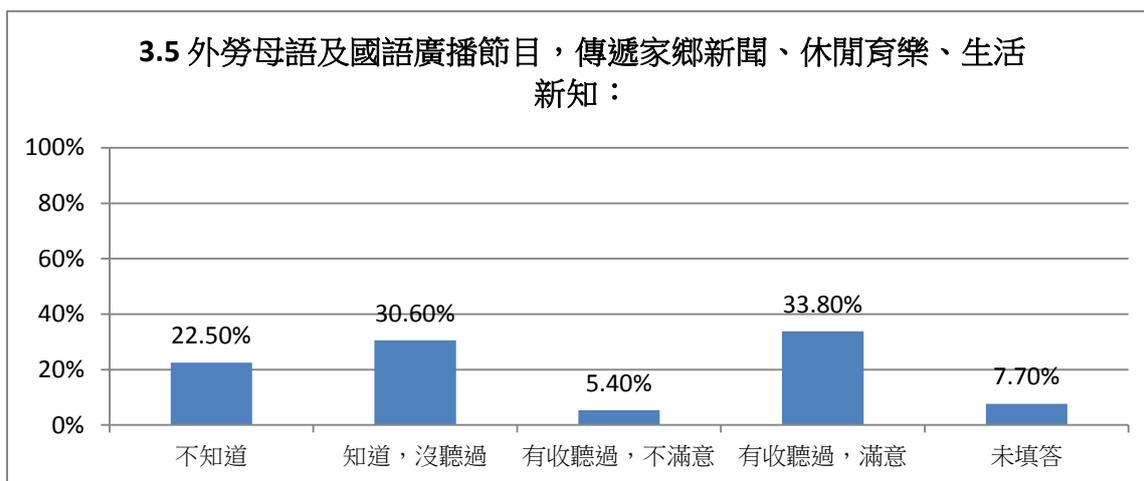


圖 18、廣播

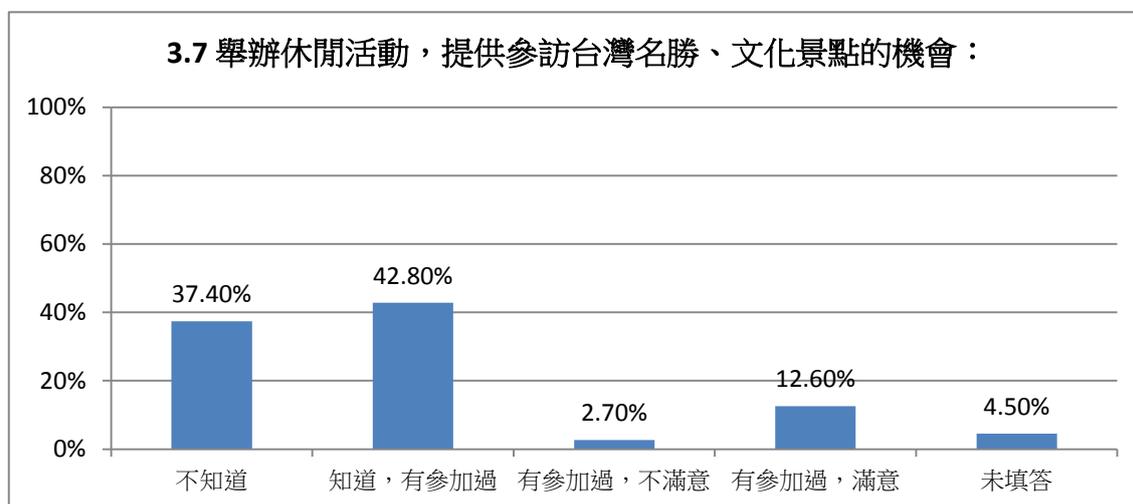


圖 19、活動

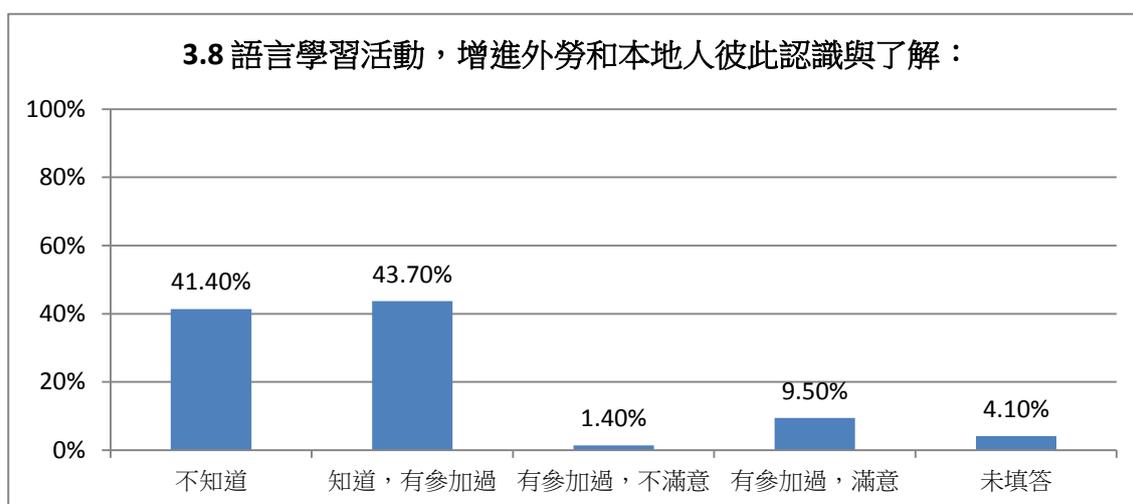


圖 20、語言

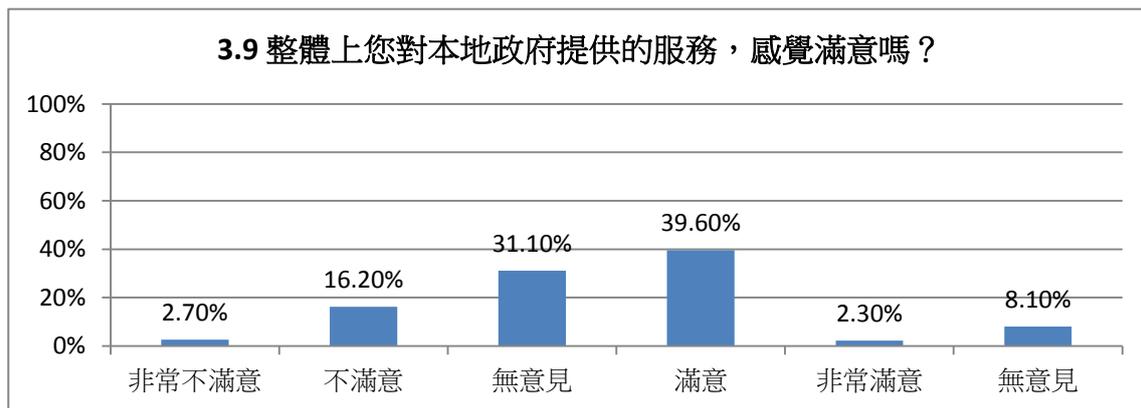


圖 21、

3.10 請問您還需要本地政府提供哪些服務？

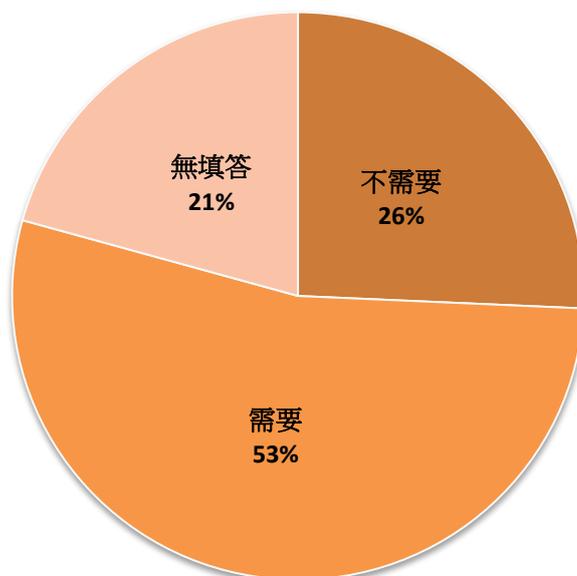


圖 22、

四、關於工作權益訊息的來源及獲取管道

本研究認為外籍勞工獲取訊息的管道，將直接影響其對於訊息正確度以及據以做出後續行動的依據，因此希望了解外籍勞工對於工作權益相關訊息的來源。有 45.5% 表示訊息來源依賴仲介公司提供，其次為同國籍朋友占 36.5%，其次為同國籍同事與雇主，約占 22.1% 及 21.2%，表示管道多元，但本地仲介仍為主要訊息來源。

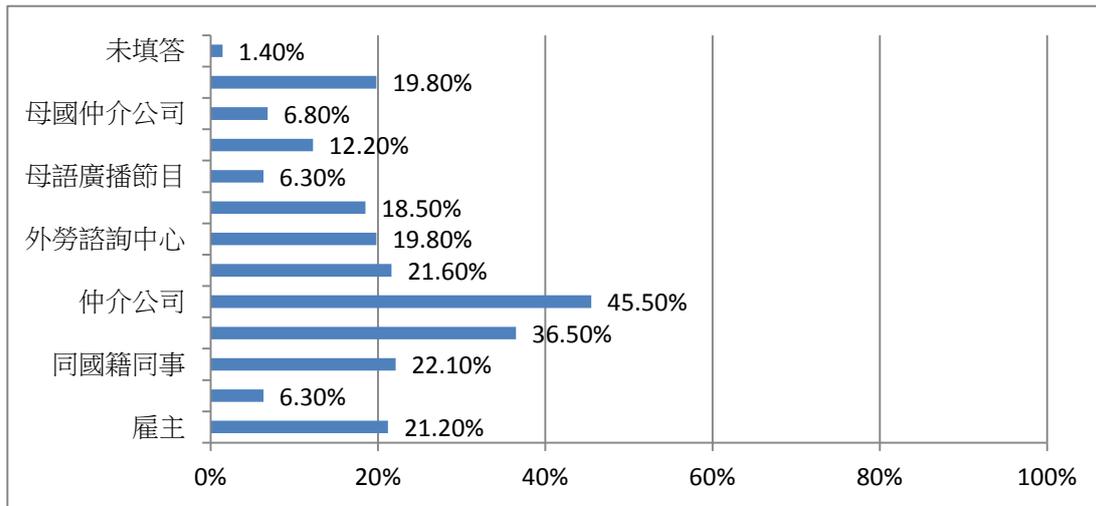


圖 23、當您想知道工作權益的相關訊息時，您最可能會向誰詢問

註：本題可複選，故細項合計大於 100%。

五、工作權益與基本工資

本組題庫主要是為了解外籍勞工在台工作相關權益是否如來台前仲介所提供之承諾及差異性、平均所獲得工資、行動與通訊的自由度、證件之保管以及是否被迫從事契約之外的工作。最後則想了解一旦權益受損時，主要的求救對象為何。有關工作內容與生活環境與契約規定之符合程度，有 43.7% 認為符合出國前之約定，但也有 44.6% 表示與約定不符。其中表示不符的受訪者認為差異最大者為工作性質或者類型及內容，占 54.1%。其次則為加班費的計算，占 45.9%。此外，工作環境、休假及整體工時等有差異者約占 3 成 6。

關於受訪者的平均工資部份，儘管告知是以實際收到的工資填答，但從統計結果顯示，多數似乎仍以名目工資填答，因此平均工資為台幣 17,004 元，男性稍高為台幣 17,709 元，女性為 16,347 元。值得重視者為漁工的平均工資為所有產業中最低者，為 13,453 元。

關於受訪者工作之餘的行動自由度，有 73% 表示具有工作之餘的行動自由，但有 20.3% 表示會受到雇主限制。至於通訊的自由度則有 94.6% 表示具有通訊自由，顯示本研究之樣本的受訪者，認為雇主並未對其通訊需求加以限制。由於身份證件為行動自由的重要指標，有 80.6% 表示個人自行擁有身份證件，有 12.2% 則表示係由雇主代為保管。

這項比例較之研考會的類似提問有不同的結果；研考會的證件保管情形，由雇主保管者占4成4，自己保管者僅為2成3，與本調查有相當大的差異。

當詢問受訪者是否被雇主要求從事與契約不符的工作及其內容，有69.4%表示並未被要求從事契約外的工作，有28%表示有被要求從事契約外工作，其中又以被要求從事與工作無關的事情、超時工作以及到非指定工作地點工作比例最高。當詢及權益受損時的求救對象，有48.6%表示會向仲介公司求救，有46%表示會向〔1955〕專線求救，其次才是同鄉親人或友人，約占20.3%，再其次為母國駐台辦事處占9%，非政府組織占6.8%。

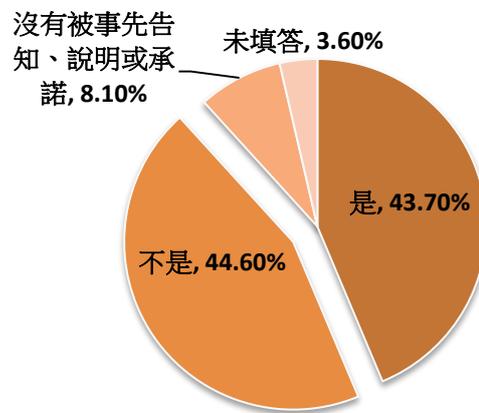


圖 24、在臺灣的工作與生活環境，是否跟當初仲介公司所承諾或契約上面所簽訂的內容一樣

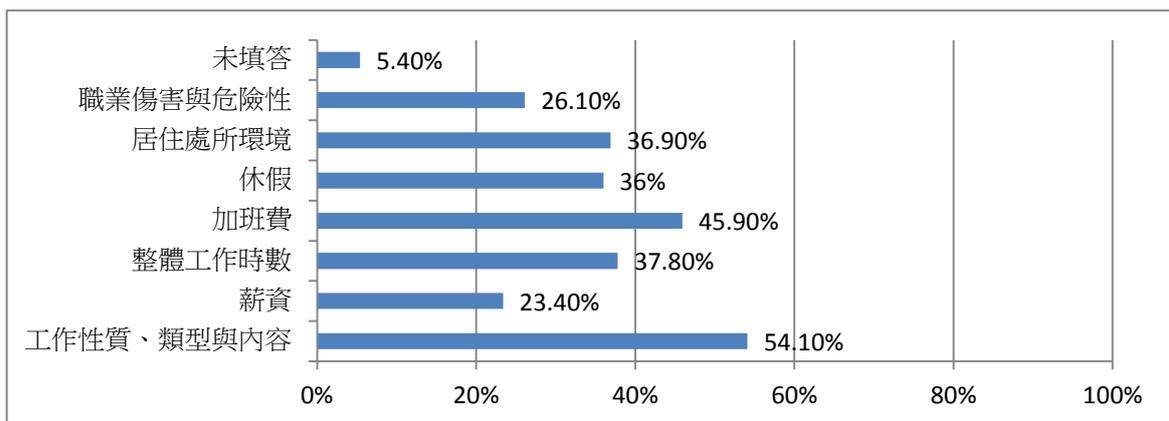


圖 25、

註：本題可複選，故細項合計大於100%。

表 21、外籍勞工受訪者平均薪資

單位：台幣

項目別	整體	依性別分		依職業分					
		男	女	製造業	營造業	漁業	家庭看護工	機構看護工	其他
平均薪資	17,004	17,709	16,347	18,198	17,680	13,453	15,932	16,957	17,346
正負差	±3,468	±4,040	±2,630	±3,776	±1,420	±3,856	±2,690	±1,198	±1,308

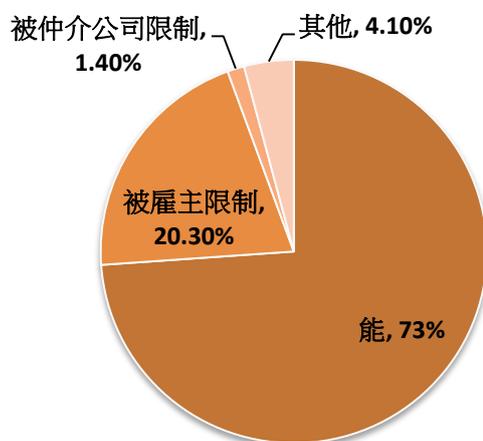


圖 26、

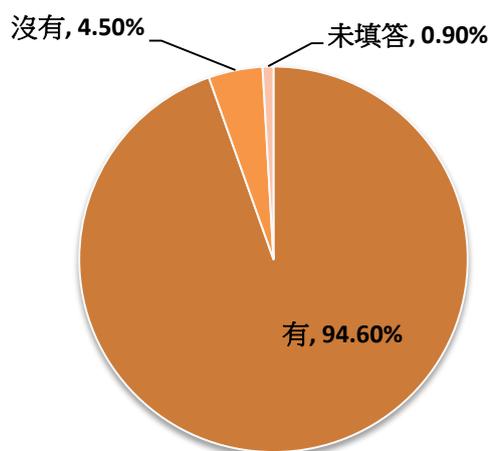


圖 27、是否擁有通訊自由

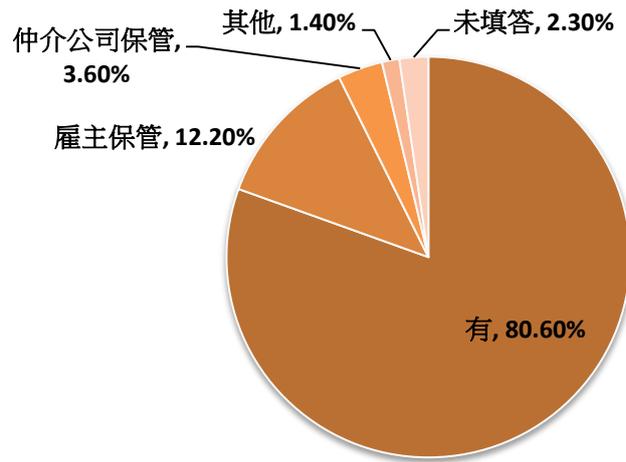


圖 28、 在台工作期間，身上是否持有居留證正本

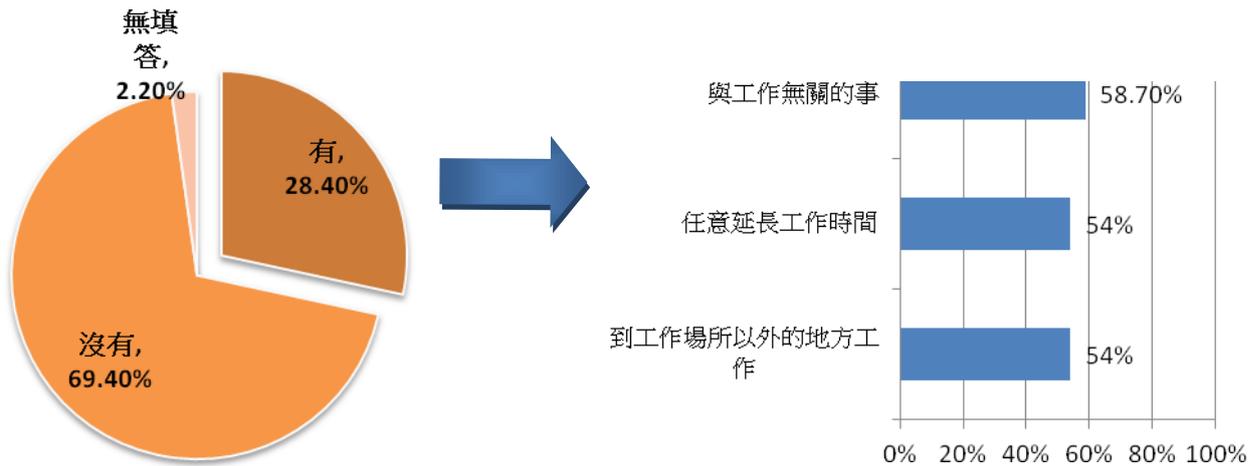


圖 29、請問您的雇主有無要求您從事工作契約沒有約定的事

註：本題可複選，故細項合計大於 100%。

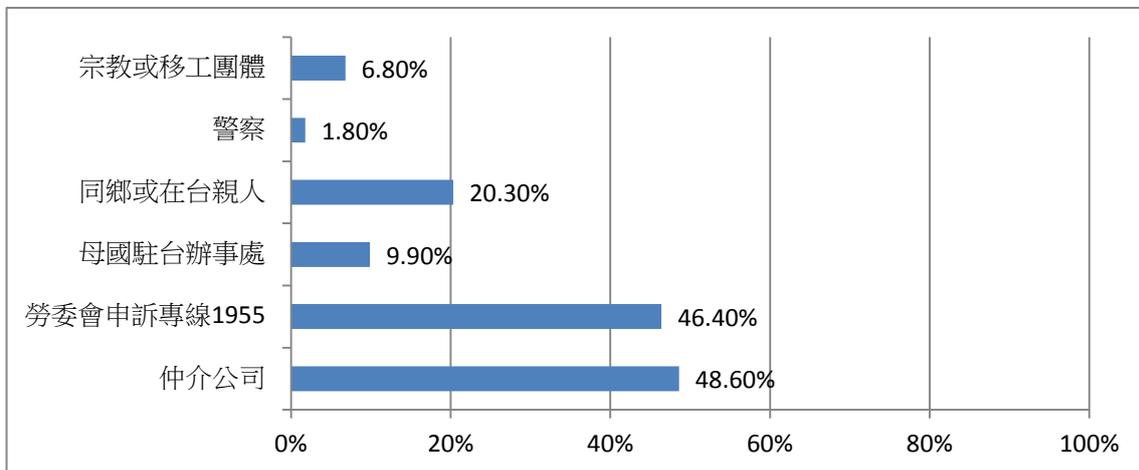


圖 30、請問您若工作權益受到損害時，您會向誰尋求協助

註：本題可複選，故細項合計大於 100%。

六、對權益保障政策與措施的看法

本組題庫試圖瞭解受訪者對於我國重要勞動保護政策的相關看法。對於外籍勞工是否有意願加入工會的問題（圖 31），有超過 5 成表示願意，表示無意見者占 30%，表示不願意者占 15%。這項結果與 2008 年成之約與戴肇洋的類似提問結果有差距，該調查中有超過三分之二的非家庭類女性勞工表示沒有意願，家庭類也有類似結果。統計意願差異之原因推估或許跟性別有關，成之約等之研究係以女性外籍勞工為主，其次為時間點差異，近幾年勞委會及勞權團體對於工會組織的宣導是否有所影響，或者來台之外勞權利意識是否與三年前在台者較為增加，皆是可能之影響因素。

另一項重要政策為對於外籍勞工是否放寬自由轉換雇主規定之看法（圖 32）；當吾人詢問可自由轉換之原因為何，有 72.5%認為只要雇主做出違法行為，就可申請轉換雇主。有 60.4%認為雇主做出違反契約行為，另有 36%認為若勞工本身自認身心無法適應工作需求時，均應允許轉換雇主，有 28.8%認為外勞如能自行找到新雇主，即應允許期轉換。但有趣的是，當詢及受訪者若他／她本身是否有轉換雇主之意願時，有 50.9%表示願意，有 31%表示沒有意見，有 15.8%表示不願意（圖 33）。這個結果顯示受訪者對於轉換雇主並非如許多人所預期，一旦放寬將會大幅增加轉換。相對地，外籍勞工勢必採理性的態度，一方面新雇主所提供的環境與條件未必比現有雇主理想，另一方面也需考量重新適應以及轉換不成將被迫離開台灣的風險。

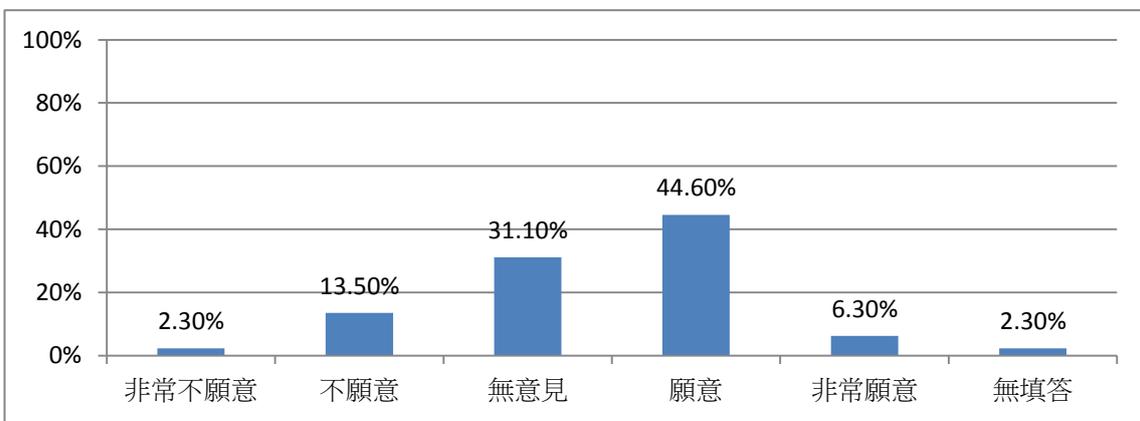


圖 31、依台灣的〈工會法〉規定，外國籍勞工可以加入工會。請問您有意願加入嗎

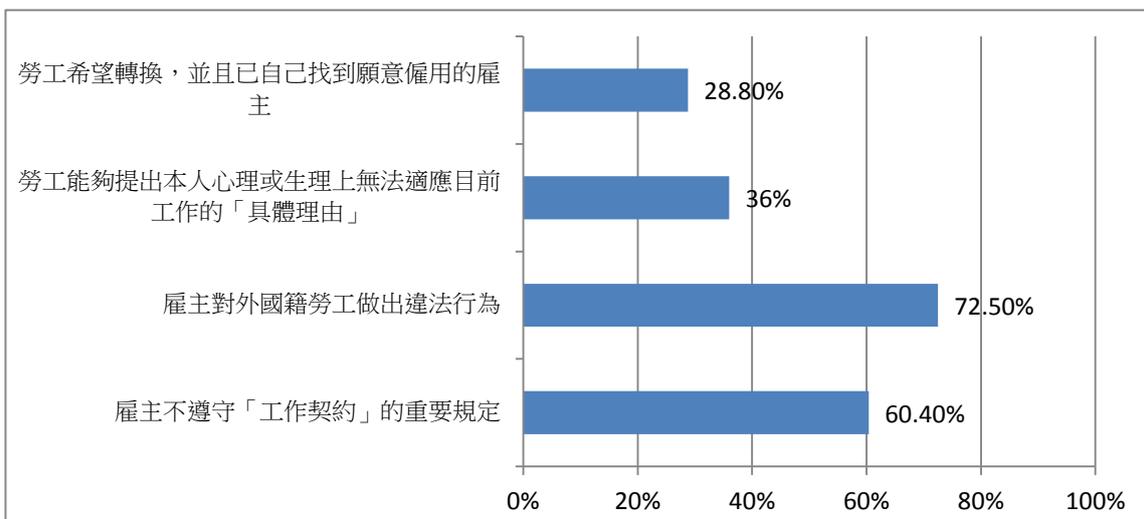


圖 32、您認為本地政府應該規定在哪些情況下，准許外國籍勞工「轉換雇主」

註：本題可複選，故細項合計大於 100%。

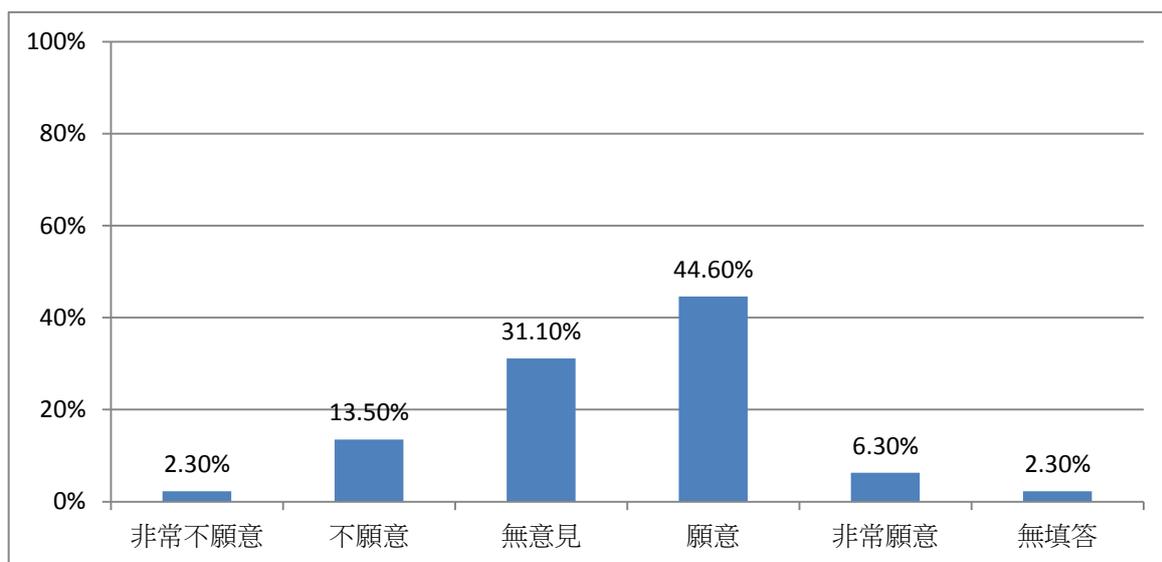


圖 33、假如本地政府修法並規定准許外國籍勞工「有條件的轉換雇主」，您會希望轉換雇主嗎

第二節、雇主對於外籍勞工保護政策與措施之看法

一、受訪單位基本資料

依據委託單位需求，本研究針對聘僱外籍勞工之雇主，根據勞委會所提供雇主名單，以從事 3K 產業、漁船主、養護機構等較辛苦之事業單位，且員工規模不超過 50 人者，以桃園、新北市、台北市進行隨機抽樣，以電話訪談方式，共完成 57 份問卷。由於樣本數非常有限，無法反映整體雇主意見。僅能從問卷結果所顯示值得深入或擴大樣本的題目，於未來的研究中擴大調查。本調查於電訪時均要求請雇主或負責外籍勞工管理事務的負責人接受訪談。因此受訪者的職稱如表 18，受訪單位所聘僱的外籍勞工平均人數約為 7 人左右（表 20），受訪者中有 33 位（57.9%）從事製造業，有 12 位（21.05%）從事漁業，有 12 位（21.05%）從事養護機構工作（表 21）。本研究選擇辛苦產業之目的為縮小樣本特性，試圖深入探討這些特定產業雇主對於外籍勞工保護政策之見解與態度。

(一)、受訪者職稱

表 22、雇主受訪者職稱統計

單位：人

職稱	人事	主任	收貨員	行政	股東	品管	負責人	財務	副主任	副理	副課長
人數	4	3	1	3	1	1	10	1	1	1	1
職稱	船主	船長	會計	業務	經理	廠長	廠務	課長	總務	總經理	護理長
人數	2	3	12	1	2	2	1	2	2	1	2

(二)、聘僱外籍勞工人數

表 23、雇主受訪者聘僱外籍勞工平均人數

單位：人

項目別	整體				依產業別											
					養護機構				製造業				漁業			
國別	菲	印	泰	越	菲	印	泰	越	菲	印	泰	越	菲	印	泰	越
平均人數	7.2	5.2	7.8	7.7	3.6	8	0	8.2	10.2	2.5	7.8	7.4	4.8	6.7	0	0

(三)、產業別

表 24、雇主受訪者產業別統計

單位：份

項目別	3K 製造業	養護機構	漁業
份數	33	12	12
百分比	57.9%	21.05%	21.05%

二、關於聘僱與管理外籍勞工的資訊取得管道

本組題庫旨在瞭解辛苦產業之雇主對於外勞聘僱與管理的資訊管道，藉以探討哪些管道對前述企業有影響力。由於所有事業單位均仰賴仲介公司，因此訊息來源完全以仲介為主，僅有 12% 會透過政府勞工局處或政府網站蒐集資料。當詢問雇主決定僱用外籍勞工是否會參考相關意見，有 63% 選擇仲介公司，有 43.9% 選擇同業或同行。因此仲介的訊息以及同行作法均是重要參考來源。

圖 34、請問貴企業一般會使用哪些管道，來獲取外勞聘僱與管理的資訊

註：本題可複選，故細項合計大於 100%。

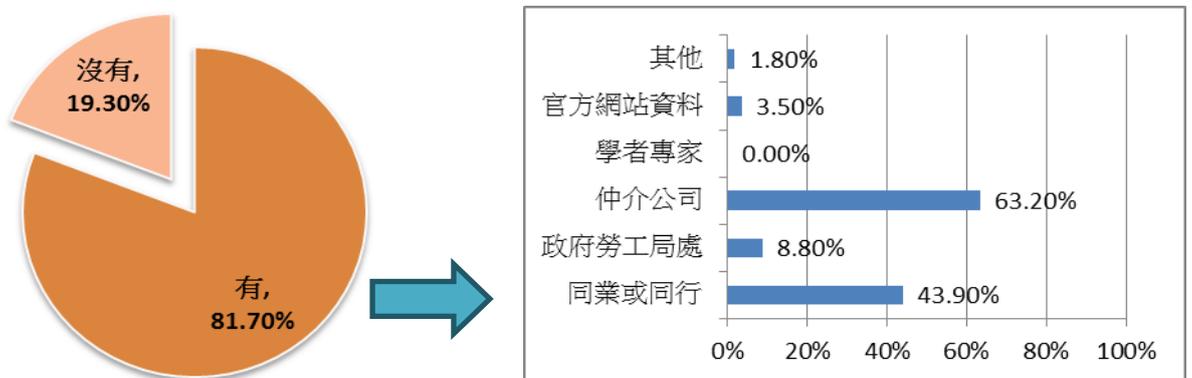


圖 35、請問貴企業在決定僱用外籍勞工之後，有沒有徵詢過「別人的意見」

註：本題可複選，故細項合計大於 100%。

三、關於外籍勞工權益規定的意見

以下的題組則是針對外籍勞工保護相關重要政策或規範，徵求雇主的看法。當詢及雇主對於外勞與本勞是否相有同等基本工資保障，

有 45% 表示同意，但亦有 40.4% 表示不同意。本外勞基本工資不脫鉤的政策已經行之有年，且勞委會對於此項政策非常堅持，因此雇主對於該項政策的支持度仍有 4 成左右。

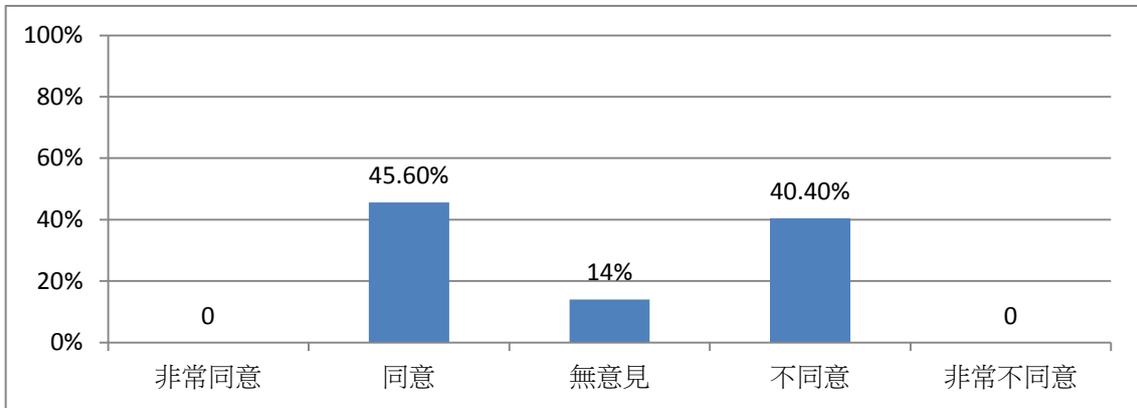


圖 36、政府規定適用勞基法的行業，外籍勞工應和本國勞工享有相同的基本工資保障，請問您的看法？

關於國際勞工組織核心公約標示的同工同酬規範，聯合國兩公約中亦有相同規範，但有 6 成雇主表示反對，贊成者僅占 21.1%。

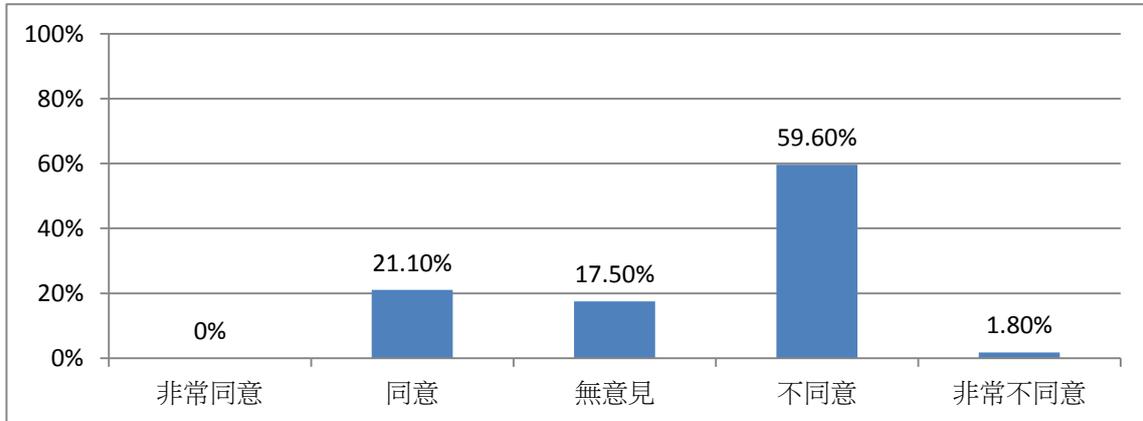


圖 37、我國已批准聯合國經濟、社會與文化公約，其中第 7 條規定，外籍勞工應和本國勞工享有「同工同酬」的待遇，請問您的看法？

當詢及外籍勞工是否應和本勞同享勞保與健保之保障，有 7 成表示同意，有 24.6%表示反對。本結果或可推論勞健保實施且本外勞不脫鉤的政策也是行之有年，因此支持的比例普遍較高。

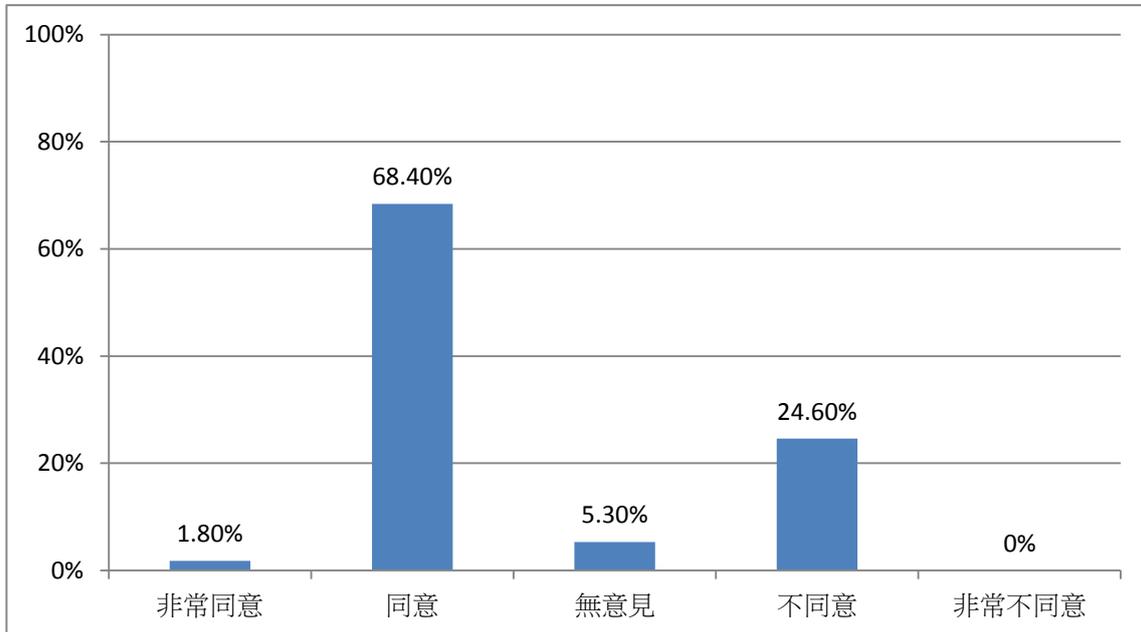


圖 38、政府規定適用勞基法的行業，外籍勞工應和本國勞工享有相同的勞工保險與健康保險，請問您的看法？

關於外籍勞工是否可以放寬轉換雇主之議題，首先對於外籍勞工來台工作須先透過雇主申請聘僱許可之規定，有 75%認為該項規定適當，且外籍勞工不得任意轉換雇主（圖 39）。接下來，當提供雇主我國已批准聯合國兩公約，且公約中強調人人皆有自由轉換工作之自由，並徵詢雇主意見時，其中有 79%表示不支持勞委會規畫放寬轉換雇主規定（圖 40）。但若詢問雇主，於何種情況下應同意外勞申請轉換，則有 70%認為若雇主對外勞做出違法行為時，應予以轉換，有 54.4%則認為若勞工自認身心無法承受工作要求時，以及雇主違反工作契約時（50.9%）應同意外勞申請轉換。關於此項題目，雇主對於外勞自認身心無法適應工作而同意轉換的比例高於勞工的意見，顯見雇主在意外勞工作品質，因此贊成外勞若無法適應工作，則應讓其轉換（圖 41）。

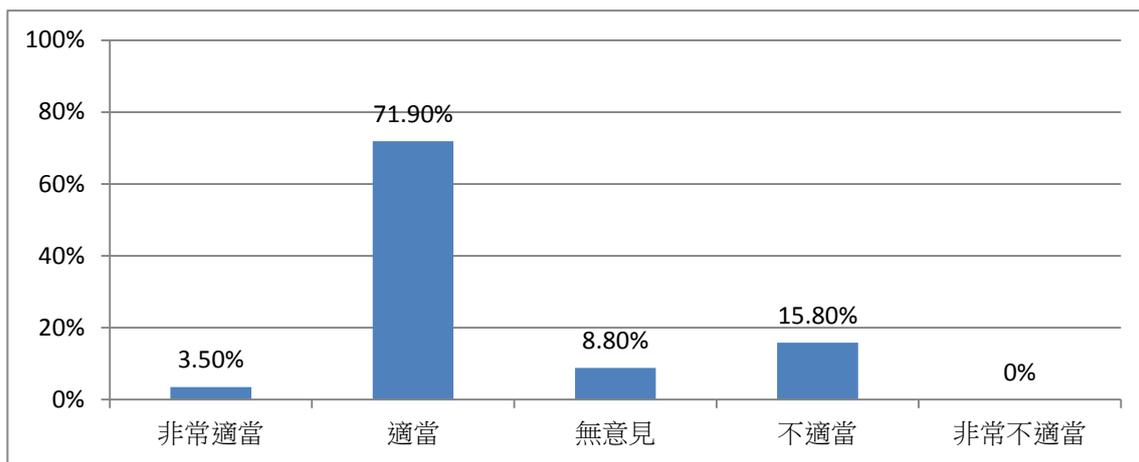


圖 39、政府規定，外籍勞工必須經由雇主申請聘僱許可之後才能工作，並且不得任意轉換雇主，請問您認為這樣的規定適當嗎

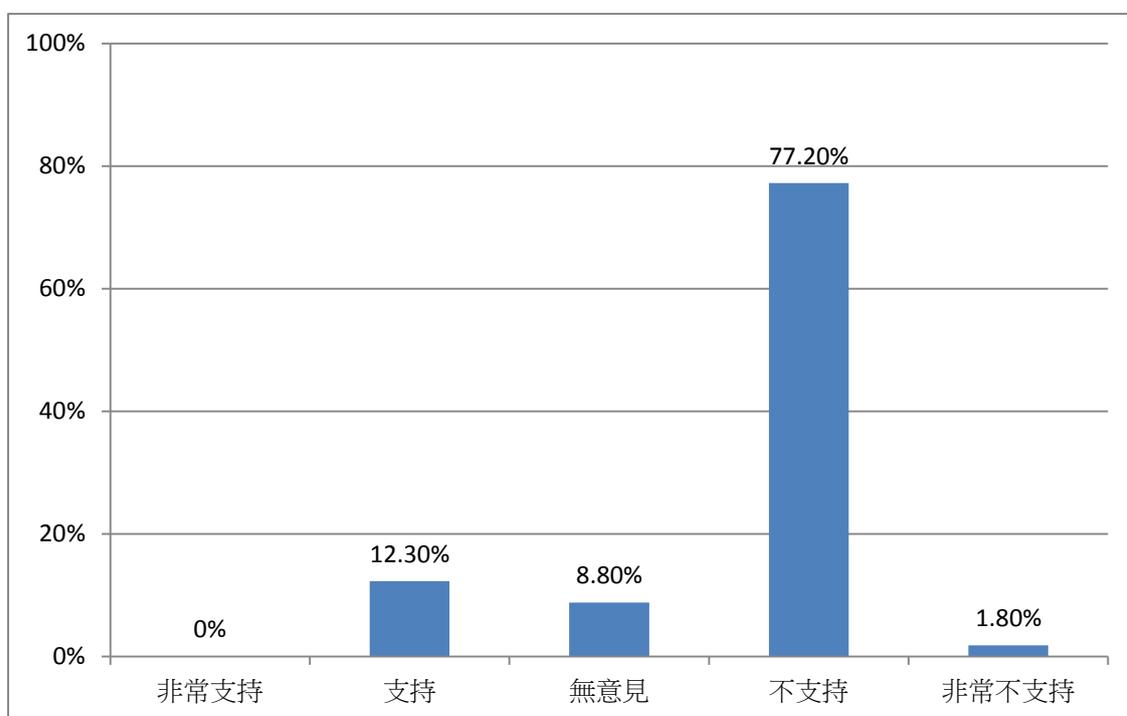


圖 40、我國批准聯合國經濟、社會與文化公約，其中第 6 條強調人人有自由選擇及接受工作的權利。勞委會目前正研議，在兼顧勞雇雙方權益以及不增加外勞總數的原則下，放寬規定，准許「外勞可以自由轉換雇主」，請問您支持這樣的修法方向嗎？

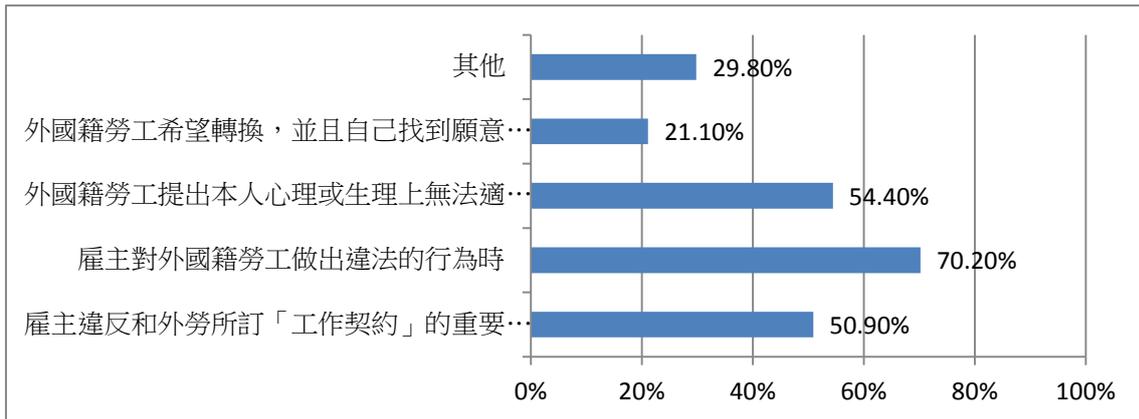


圖 41、您認為政府應該規定，在哪些情況下，准許外國籍勞工「轉換雇主」

註：本題可複選，故細項合計大於 100%。

關於雇主是否可以幫外籍勞工代為保管身份證件或存摺，儘管國內外研究均強調雇主非法扣留外勞身分證件將構成人口販運之必要條件，因此勞委會刻正研議直接禁止雇主或仲介公司代外勞保管身份證件。關於這項政策之修正，有 54% 表示不支持，支持勞委會修法者占 21%，有 24.6% 沒有意見，顯示該項政策仍有待宣導與溝通。

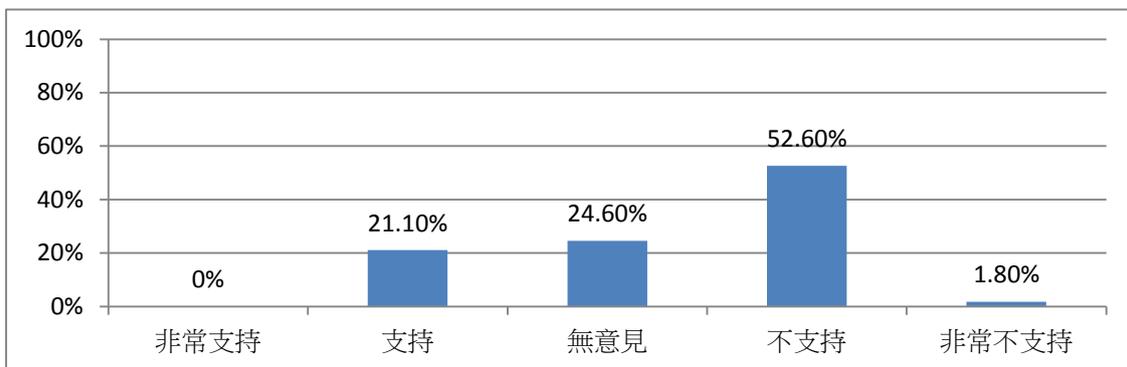


圖 42、〈就業服務法〉第 57 條 8 款規定，雇主不得扣留外籍勞工的護照、居留證或財物；但是，外籍勞工由於害怕遭遣返，而非自願的簽下由雇主或仲介公司代為保管的同意書。勞委會目前正研議，直接以明文規定，禁止雇主或仲介公司代外籍勞工保管身份證件與財物，請問您支持這樣的修法方向嗎？

此外，勞委會期待以推動直聘制度來抑止高額仲介費的現象，但推出以來，受訪之雇主中有 56.1% 表示知道此項訊息，但並未使用，且有 38.6% 表示不知道，顯示直聘制度如果要被雇主接受，勢必要提供更多誘因，否則雇主仍僅能仰賴民營之仲介公司。

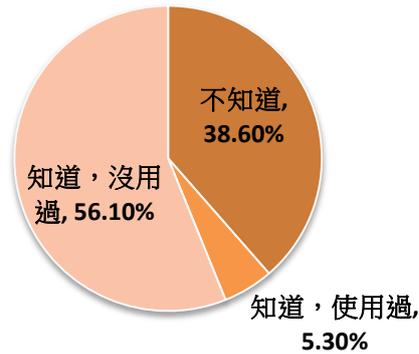


圖 43、勞委會為降低外籍勞工的高額仲介費負擔，自今年起，不論初次招募或重新招募，雇主可以申請「直接聘僱服務」，不必再透過仲介。請問您知道這項服務嗎？

關於外籍勞工團結權的議題，如果直接詢問雇主是否支持所聘僱的外勞加入工會，有 57.9% 表示不支持，有 21.1% 表示支持，有 21.1% 表示無意見。但若對於工會的功能加以說明，並提出工會可協助促進勞雇間的溝通，協助爭議調處以及離境手續等實質功能時，則支持的比例提高為將近 50%，反對的比例也下降為 35.1%。

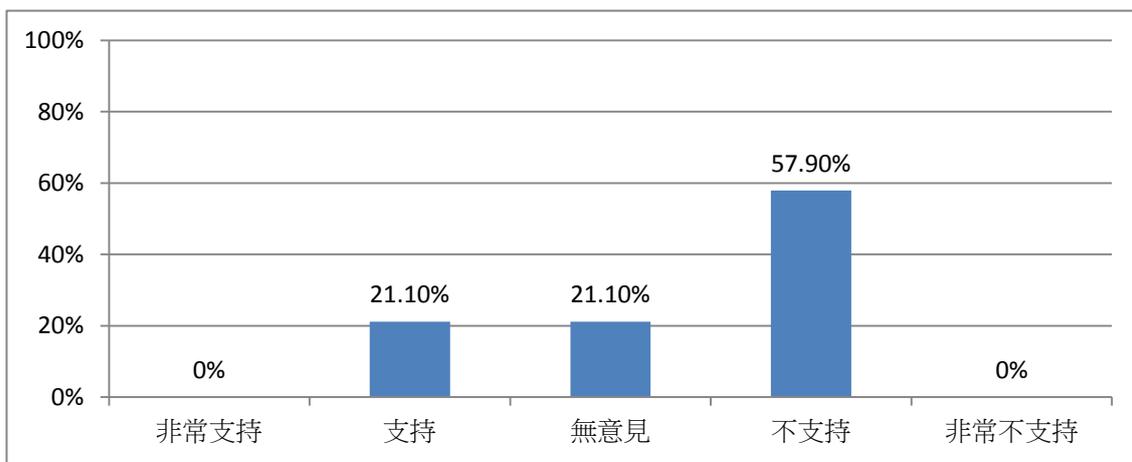


圖 44、〈工會法〉第 4 條規定，外國籍勞工也可以組織或加入工會。請問您支持所聘僱的外籍勞工加入工會嗎？

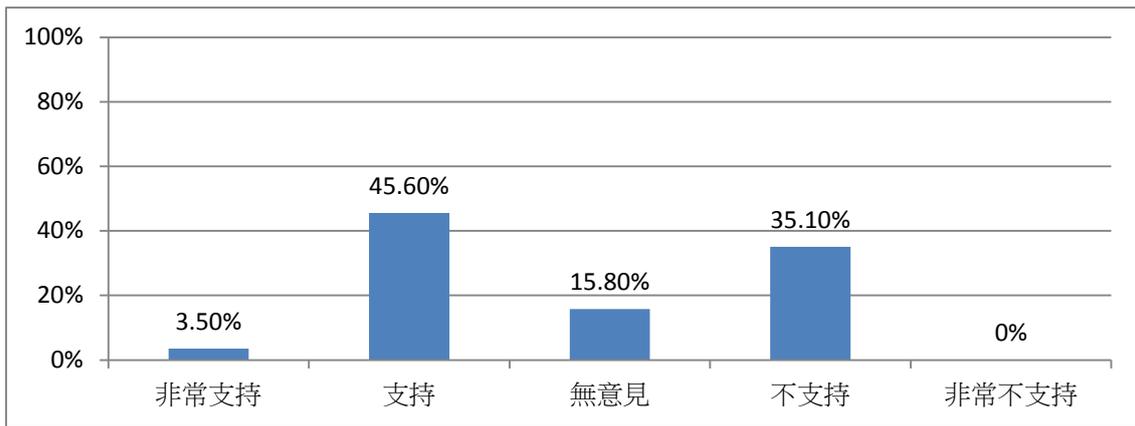


圖 45、假如貴單位的外籍勞工未來組織或加入工會，工會協助其會員入境後的工作與生活上的適應，工會也協助與雇主溝通、爭議調處與離境等手續，請問您支持您所聘僱的外籍勞工加入這類型的工會？

最後則是請教雇主對於就業保險法是否可以納入外籍勞工，讓外國籍勞工也可以成為加保對象，並於失業時可請領失業給付。有 77.2% 支持現行外籍勞工不得成為加保對項之規定（圖 46），顯見國人對於失業給付之認定，仍只限於本國籍者。而外國籍勞工似乎理應保持工作狀態，若一旦失業，是否就應離開台灣。是否失業給付代表更高程度的在地化，但受訪之雇主顯然仍以國籍考量而不支持擴大失業保險之擴大加保。

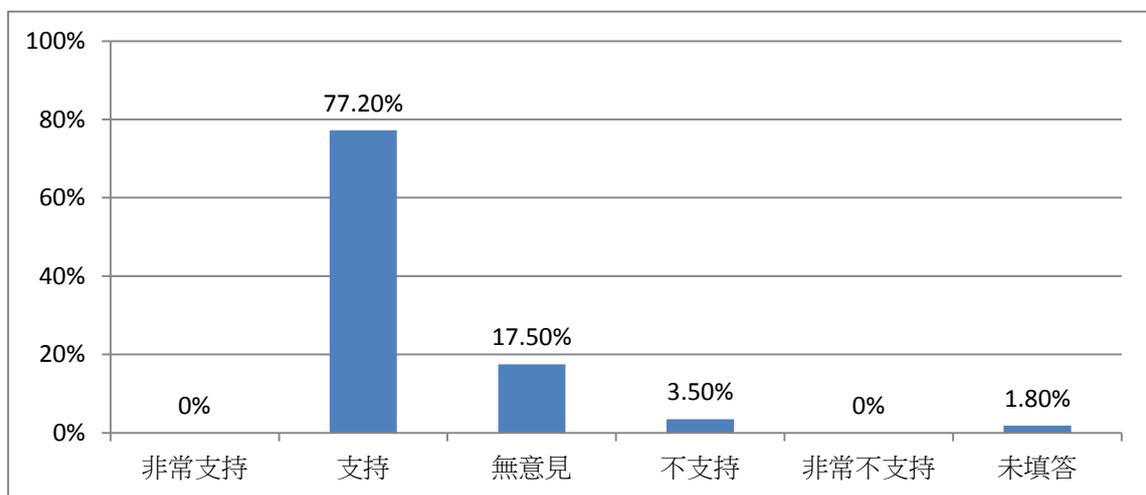


圖 46、〈就業保險法〉規定，外籍勞工不能請領失業給付。請問您是否支持現行規定？

第三節、外籍勞工自由轉換雇主之議題與觀點

一、自由轉換雇主原則之釐清

- (一)、 循環性外勞的本質：聯合國與國際勞工組織對於短期與循環性外籍勞工均以 temporary migration (短期移徙) 稱之，但循環性外籍勞工尤指可重複移徙，且移徙的方式係經過規劃，且以提供資源予接受國為政策性目的。我國藍領外籍勞工目前首次來台合約可達 3 年，3 年期滿後可再延長 3 年，最長以不超過 12 年為限。另來台之藍領外籍移工，其工作年資不列入申請歸化我國國籍所需之居留時間；亦即依國籍法施行細則第 5 條第 2 項規定，申請人以藍領外籍勞工、就學學生或依附此類對象共同生活之名義在臺居留者，其居留期間不列入申請歸化所定合法居留期間之計算。
- (二)、 「原則禁止，許可例外」應有期限：觀察主要國家對於外籍勞工轉換雇主之態樣，如果是循環性外籍勞工，多數均建議應有過渡至可申請永久居留之途徑。惟因我國目前移工與移民兩者之間無過渡管道，對於優秀之外籍勞動力只能任其流失，對雇主實為損失。對外籍勞工而言，長期於海外而家庭無法團聚，亦違反人道親情。加拿大對於技術性藍領勞工以及家庭照顧員等職類之循環性移工仍提供移民機會，顯示該國承認某些藍領勞工及照顧服務工作仍須借助外籍勞動力，因此以移民作為誘因，如此亦可吸引較優秀之人才。無論國勞公約之精神或者國內外文獻，均認為放寬轉換雇主之限制有助於提高移工勞動保護，實質改善雇主與移工間的不對等關係，因此未來即使無過渡至移民管道，但原則上應於若干前提下，朝自由轉換之政策規劃。
- (三)、 政府主張：勞委會對於研議放寬外籍勞工來台工作得以自由轉換雇主的建議作法；根據就業服務法第 59 條之授權範圍下，擴大前條第 1 項第 4 款規定之適用，並參酌勞基法第 14 條「勞工得不經預告終止契約」之事由，建立審核機制，另將配合簡化轉出外勞之雇主承接程序與文件等配套，以利雇主需求之銜接。

二、關於自由轉換雇主之多元觀點

(一)、 焦點團體意見：

1. NGO 代表建議應完全鬆綁轉換雇主之限制，將外籍勞工視同本

國勞工，勞雇均可自由終止勞動契約。

2. 移民署官員支持藍領外勞的居留與工作許可年限應逐漸與外籍白領工作者看齊，建議可考慮階段性地放寬轉換雇主限制，例如初次招募之外籍勞工，工作滿三年（或兩年）後，以核發個人工作證方式自由受聘僱。當國家賦予外勞可自由轉換雇主權利後，轉換之成本（仲介費、房租、薪資...等等）外勞自行負擔，可使外勞自行衡量轉換雇主是否符合自身成本效益，若無在期限內找到下份工作時再遣返，有違反本國法律時則依規定返國。
3. 仲介公司代表認為目前以禁止轉換為原則，雙方及三方合意為例外之規定應可運作，如果仍有爭議，主要癥結為貫徹與執行面的問題，而非規範不夠寬鬆。
4. 來源國駐台辦事處代表支持外籍勞工可自由轉換雇主，而雇主亦可提出契約終止，無須限制。
5. 家庭雇主對於自由轉換雇主有較多的考量，如果從服務使用者的觀點，應考慮受照顧的病人與家屬的需求，畢竟社福類的外籍勞力主要是為了解決家庭照顧問題。但亦不排除以鼓勵性質提供自由轉換誘因，此觀點類似移民署的觀點。
6. 某地方政府及外勞查察員則支持完全自由轉換，無須有任何限制。但須設定審核機制，例如勞資雙方應有冷靜期，確定是否終止契約，確認後則由公立就服中心協助轉出。勞資雙方可議定待轉出或待承接期間外籍勞工的住宿與工作問題，但須考量若外籍勞工無法順利轉出時，是否會提高逃逸動機。

(二)、關於外籍勞工應否自由轉換雇主之問卷調查結果

根據本研究所進行的調查，根據外籍勞工 222 份有效問卷之統計，當詢問受訪者於哪些情形下可以要求轉換雇主（複選），比例最高者為「雇主對外籍勞工做出違法行為」（72.5%），其次為「雇主不遵守工作契約的重要規定（60.4%）」，接下來為外國籍勞工能夠提出本人心理或生理上無法適應目前工作的「具體理由」（36%）、外國籍勞工希望轉換，並且已自己找到願意僱用的雇主（28.8%）。

關於雇主部分，根據 57 份以 3K 產業、漁船主、養護機構為受

訪對象。當詢問雇主是否支持目前不得任意轉換雇主的政策時，有 43 位 (75%) 認為適當。當詢問我國批准聯合國經濟、社會與文化公約，其中第 6 條強調人人有自由選擇及接受工作的權利。勞委會目前正研議，在兼顧勞雇雙方權益以及不增加外勞總數的原則下，放寬規定。准許「外勞可以自由轉換雇主」，僅有 12% 表示支持，有 77% 表示反對。針對政府應該規定，在哪些情況下，准許外國籍勞工「轉換雇主」(可複選)的意見時，有 70.2%「認為雇主對外國籍勞工做出違法的行為時」，有 54.4% 認為「外國籍勞工提出本人心理或生理上無法適應目前工作的「具體理由」時」，有 50.9% 認為「雇主違反和外勞所訂「工作契約」的重要規定時」，有 21.1% 認為「外國籍勞工希望轉換，並且自己找到願意僱用的雇主時」。由於樣本數不具代表性，僅能從受訪的雇主中瞭解其意見取向。綜此，受訪雇主對於外籍勞工是否能夠自由轉換的態度仍以反對者居多。但本次問卷並未針對家庭雇主進行調查，如果樣本數與抽樣具有代表性，或許可以更理解雇主的看法。

(三)、重要國家對於外籍勞工是否可以自由轉換雇主的規範

香港係採取勞資均可自由轉換，以下轉摘亞洲家務移工聯盟秘書處的回覆³³：

「香港的移工，如果是家務移工(300,000 人)的話，係可以自由轉換僱主的。家務移工在港是承認為勞工，所以僱傭條例、僱傭補償條例、職業介紹所條例皆適用於家務移工。只是家務移工會多受到一點入境條例的規定。終止合約，僱傭雙方只要給付一個月的通知期，或如在沒有通知期的情況下給予一個月的代通知金給對方便可。在勞方被「苛待」的情況，勞方亦可即時終止合約而不需要支付代通知金，雖說是這樣，家務移工往往難於轉換僱主的情況，在於中(仲)介費和兩星期遣返規定。香港職業介紹所條例規定，中(仲)介公司只可收取勞方首月工資 10% 作仲介費 (亦即是港幣三百多元)；可是由於菲律賓和印尼政府政策規定家務移工必須經中(仲)介公司轉介，菲律賓政策規定中(仲)介公司\$0 收費 (不收仲介費)，但可收訓練費。印尼政策規定 HK\$15,000 "placement fee"。而現實是，印尼移工首個合約最少付 hk\$21,000，一般仲介公司會用不法手段，令他們簽署財務公司借貸協議，並連續七個月，每個月還「債」HK\$3,000。如在七個月內被終止合約，她們依然

³³ 根據香港職工盟秘書處於本年 5 月 23 日電郵計畫主持人之回復，說明香港現階段之作法與阻礙。

要「還債」。仲介費的「債」令移工害怕轉換僱主。另外，香港入境規例規定他們如合約終止，只可在港留兩星期，由於他們兩星期之內，未必找到新僱主，所以也令他們難以轉換僱主。而透過「外勞補充計劃」輸入的勞工(1,60 人)，最多是從中國國內來港，在私營安老院工作的照顧員。安老院是經仲介人，在國內招聘員工的。如果要轉換僱主，法例和規則上係容許的，但實際上沒有協調機制。國內勞工普遍支付 HK\$30,000 仲介費，也依賴中介人轉介工作(因仲介公司/仲介人沒有幾多)，所以受制於中介人和安老院，實際上沒可能轉換僱主。」

新加坡外籍移工分為家務與非家務兩大類；針對家務類外勞勞動契約與勞動條件保障，係透過〔外國人力就業法案〕予以規範，根據該法案規定，雇主可以片面終止勞動契約，但須負擔所有遣返的成本。對於非家務類外勞，係由〔就業法〕和〔工人補償法〕規範，但排除船員與家務工（參考成之約與戴肇洋，2008）。但新加坡之雇主可隨時終止契約，而外籍勞工原則上不得轉換，只有例外許可。

韓國的移工較類似德國於二戰後的客工制度，原則上僅以工作一次為限，最長不得超過 5 年，係透過政府間協議，由韓國雇主自行聘僱。由於韓國工作之藍領外勞必須通過韓語考試，並接受韓國政府指定的訓練，因此素質較高，薪資也相對較高。韓國外籍勞工成為逃逸的比例非常高，其原因是因為無法延長工作年限，且當地勞動力短缺，外籍勞工往往於契約即將終止時選擇逃逸。

加拿大之家庭照顧員則是原則上可自由轉換，不受原雇主同意之限制，但新雇主必須提出市場驗證需求並獲同意後，才可聘僱移工。德國部分並未找到相關資料，但根據研究員與本研究外國顧問之討論，認為德國的短期與循環性移工之計劃並沒有如同亞洲新興國家以及中東國家類似的僱主擔保制。這是因為移工可得到國民待遇，無論基本勞動權與社會保障等均盡可能與本國民一致，因此移工可避免成為受雇主控制下的勞動商品。

第四節、個案分析

一、前言

關於外籍勞工是否應放寬自由轉換雇主之規定，問卷中並未訪談家庭監護工之雇主，而對於個別家庭之所以聘僱外籍看護，由於聘僱本質係為了解決家庭內部的照顧問題，而非以聘僱外勞從事經濟生產以產生利潤，因此與製造業雇主所面臨之問題有相當之差異。家庭類雇主聘僱外籍勞工多因無法負擔本國籍看護之成本，且若依現行聘僱外籍看護之規定，須符合巴氏量表 30 分以下，或經各縣市長照中心認定，才能聘請。聘僱外籍看護之原意為解決家庭的個別照顧問題，儘管政府難推失責之嫌，致使人民需自行負擔照顧人力，但回歸其原意，外勞的照顧必須能符合家庭類雇主之需求。如果家庭所期待的人力不穩定、無法配合家庭作息或者聘僱之機制使得家庭雇主無所適從，那麼應該檢討於建立彈性自由的外勞轉換機制之餘，應如何提供家庭雇主更多之資源，使受照顧者及其家庭之權益亦能獲得保障。但前項之原則，並不必然以剝奪外籍勞工自由尋求雇主之權利為解決方式。本節旨在透過研究者三度拜訪某家庭雇主，並跟隨受訪者前往醫院，實際瞭解受照顧者就醫之情形，藉以探討家庭雇主於面對外勞自由轉換雇主政策之轉變時，其可能產生之潛在影響因素。

二、個案描述

谷先生（匿名）目前 40 歲，7 年前結婚後，妻子生下一名重度肢障且同時重度智障的孩子小莉（匿名），目前已經 5 歲。妻子於生下孩子後，因無法面對孩子的身體狀況而一度重度憂鬱，且因壓力過大無法照顧孩子，目前夫妻已經分居。谷先生為地方政府之公務員，每月薪水 4 萬餘元，據他的說法，這份薪水除必須負擔外籍看護的工資，還必須做為他和孩子的生活費與醫療費，如果孩子有突發狀況，醫療費往往造成入不敷出。目前谷先生的家中，除了 5 歲的女兒小莉，以及一名印尼籍的看護工叫艾瑪（匿名）之外，還有谷先生的父親。谷爺爺已經 72 歲，有一男二女，均從事公職。谷爺爺本身亦為公務員退休，和妻子住在高雄。原本打算和太太享清福，但因小莉的情形，谷先生家中需要幫手，谷奶奶從媳婦離開後，便一直待在兒子家中協助照顧，但因過度勞累，醫師診斷出免疫系統發生問題，因此由谷爺爺接手幫忙，谷奶奶則回高雄養病。

谷先生住在永和一座集合式住宅，房子是當初結婚時貸款購買，

目前仍在繳房貸。谷先生提到每天的食物購買，他很不好意思地說自己都是利用黃昏市場價錢較低時才去買菜，家裡用錢錙銖必較，他把生活費降到最低，也沒有任何的娛樂休閒，如此才能負擔女兒的照顧費用。

小莉因重度智障與肢障，無法言語，且有癲癇症狀，時常需要抽痰拍背，因此需要 24 小時看護。谷先生很體諒照顧者的辛苦，他告訴研究者，外人常說雇主虐傭，他哪敢苛待外勞，畢竟他最心愛女兒的生命由外勞照顧，任何一個閃失，都可能讓小莉生命受到立即危害。為了讓外勞艾瑪有適當休息時間及睡眠，艾瑪有自己的房間。他和谷爺及艾瑪三人排班，由艾瑪從凌晨 3:00 照顧到下午 2:00，然後艾瑪可以回房睡覺 6 小時，再由谷爺接手從下午 2:00 到晚上 8:00，谷先生則從晚上 8:00 照顧到凌晨 3:00，艾瑪起床協助家事及照顧小莉。

由於谷家的孩子完全符合巴氏量表標準，但也因此有許多外籍看護無法適應，谷先生說這五年來他陸續更換了十幾位甚至不下 20 位外勞，都因為無法吃苦而離開。外籍勞工都希望能夠去從事陪伴老人的工作，許多老人生活都能自理，只須陪老人散步及負責三餐，而像小莉這種重症的孩子反而很難找到看護。目前這名印尼籍看護艾瑪係因為前任受照顧者病逝，她之前陪伴的是中風成人，因此很習慣這些抽痰翻身的工作，而且小莉長得可愛，她 5 月份來工作的第一天，就表示自己很有意願留下，讓谷先生深深地鬆了一口氣。

谷家有三個房間，一個小客廳，以及一套衛浴。小莉睡在主臥室，和室給艾瑪，谷先生睡客房，而谷爺爺就睡客廳沙發，谷爺爺說反正也習慣了。由於家中都是男性，谷爺爺聽聞有外勞誣告雇主性騷擾的事情，要求兒子要在客廳安裝攝影機，避免任何誣告事情發生。谷爺爺心疼兒子白天工作，晚上還要照顧小莉到凌晨，常催促他早點休息，他可以幫忙照顧。但谷爺爺心裡也有許多感慨，明明已經到了這把年紀，老同事多半雲遊四海，或者含飴弄孫。他和妻子卻得陪著兒子照顧唯一的孫女小莉，問他目前有無最開心的事，他說就是逗弄孫女小莉，即使她或許永遠叫不出一聲爺爺。

谷先生因有固定所得，且有自住的房子，完全不符合低收入戶之標準，所有的政府援助他都資格不符，只有小莉的座椅可以申請輔具補助。喘息服務也曾經申請過，但居服員能夠到宅服務的時間不符他的需求，因此決定自求多福。他說還好自己是公務員，請假總有彈性。如果他在私人機構上班，他大概早就被迫離職，沒有私人公司能夠給他這樣的工作彈性。我問他，他可曾想過這樣的日子要持續多久？他說就照顧小莉到他走的那一天。他不知道，如果他撐不下去，小莉還

能活多久。谷爺爺說谷先生非常疼小莉，簡直是用盡一切可能地照顧小莉。谷先生告訴我小莉明年就可以申請入學，他甚至想像有天艾瑪可以陪著小莉上學，那該是件多麼讓人開心的事。

三、家庭照顧者的弱勢性與外籍勞工的轉換自由

(一)、受照顧者的權益為政府的責任

我國開放社福類外勞之主要目的是為了讓個別家庭有能力聘僱人力以解決照顧問題，而社福類外籍人力對我國的最大貢獻，就是紓解家庭照顧者的壓力，並讓家庭照顧者得以進入職場，此對於女性就業率之提高，有絕對之效果。當初勞委會對於聘僱外籍監護工設下相當嚴格的標準，目的應是避免國內雇主濫用外籍人力，因此以巴氏量表 30 分以下為標準，或須經過地方長照中心的資格認定。但儘管資格設限嚴格，目前外籍看護所從事的工作，並非真正從事看護而是陪伴老人的工作，多數且兼具家庭幫傭或微型企業人力，協助家庭經濟。如果為避免外籍勞工因無法轉換雇主而形成逃逸，因而研議放寬轉換雇主資格之規定，則應實質思考如何協助家庭類雇主找到適合的外籍看護，是否於放寬標準同時，應同時要求提升外籍勞工之語言與職業訓練，使其得以順利進駐家庭，即刻承擔照顧工作。目前長照中心所提供的喘息服務並未有效發揮功能，聘僱外籍勞工之雇主亦無法獲得喘息服務³⁴，形同變相剝削外籍看護。未來政府將於 2016 年開辦長期照顧保險，除婦女新知記者會所批評現金給付將造成持續依賴外勞之外，亦應藉由長照保險制度之建立，將長照人力統整規劃，並參考法國、比利時以及北歐等國家以機構僱用外籍看護。日前勞委會預計於明年推出所謂鐘點制外籍看護服務，但若未將外籍人力納入長照系統，則本國及與外籍看護鐘點工資不一，形成制度化的同工不同酬。此外，單以非營利組織個別財力，是否足以承擔安置與管理外籍勞工等事務，凡此皆須審慎評估。

(二)、受照顧者的權益不應犧牲外籍勞工的就業自由

誠然滿足個別家庭受照顧者之需求為聘僱外籍看護之初衷，但受照顧者權益的確保不應建立在犧牲外籍勞工自由選擇雇主權利

³⁴ 參考婦女新知於 2012 年 5 月 4 日召開之聯合記者會新聞稿，其中提到雇主若無法得到喘息服務，事必迫使家庭雇主持續迫使外籍勞工工作，變相剝削。

之基礎上。根據本研究國外顧問 Swepston 之評估建議，他參採國勞組織第 181 號私營就服機構公約之規定，認為短期外籍勞動契約最長以不超過 2 年為限，超過 2 年之勞動契約應比照不定期勞動契約之勞工，應該享有於勞動市場上自由就業之權利。因此，如若外籍勞工初次來台係應短期契約之需求，符合雇主短期照顧工作之性質，如兩年工作期滿，是否應比照外籍白領勞工，可以考量是否允許跨業求職以及自由尋找雇主。此外，外籍勞工因適應不良或工作內容與預期有落差，可透過加強仲介誠實推介服務與行前職業訓練素質提昇等方式，加強對外籍勞工的語言能力要求，如此均有助於外籍勞工來台後的適應情形，相對亦可減少因外籍勞工適應不良而導致勞雇任一方提出轉換要求，降低因磨合問題而非勞雇間之具體過失而提出轉換。

(三)、家庭雇主聘雇與管理外勞責任的公共化

從谷家的個案可看出家庭中若有需長期照顧的病人，整個家庭的人力將無法脫離照顧工作，而照顧者長期所投入之心力與照顧資源，亦將促使家庭關係受到危害；如谷先生發覺醫院中許多病人都是單親照顧，顯示家庭中的夫妻常因照顧問題而形成婚姻危機。個別家庭雇主無論經濟情況屬於小康已屬弱勢，如果還要負擔聘雇與管理的雇主責任，則他／她勢必只能完全仰賴仲介管理。且照顧家中病人或老人須仰賴政府的公共資源，未來應思考以公共化的角度轉移雇主的責任，使外籍勞工的聘雇轉由國家或公共服務機構來承擔，則個別家庭只要購買政府所提供之長照服務即可，比利時及法國的照顧券即是運用社會保險所提供的以機構為雇主的服務。

第五節、放寬外籍勞工自由轉換雇主之實施建議

關於是否放寬外籍勞工轉換雇主之政策方向，勞委會自 2008 年至 2011 年已歷經 4 次修正。於堅持「原則禁止，例外許可」之前提下，逐步放寬外勞轉換雇主之空間。以目前只要能由舊雇主、新雇主及外勞三方之合意，或者因原雇主違法或原雇主有不可歸責於外勞等原因，外籍勞工可經主管機關核可後透過工立就服機關媒合，由新雇主續聘。綜此，現制之特色為(i)不得任意轉換為原則；(ii)凡雇主違法或不可歸責於外勞之因素可經主管機關核准後轉換；(iii)經主管機關同意轉換之外籍勞工，可跨業別接續聘僱，不受原從事工作類別限制；(iv)外勞釋出後至多有 3 個月時間等待媒合，但特殊情形下可延長為 6 個月。逾媒合期間仍無法成功轉換之外籍勞工則須返回來源國。

另根據國勞公約所持國民待遇與自由就業之原則，不得任意轉換雇主之規定應設定年限，參採加拿大及巴林之開放性作法，朝自由就業之方向規劃。具體之建議如下：

一、〔原則禁止，例外許可〕應以短期聘僱為原則

外籍勞工之引進係著眼於短期人力之補充，因其勞力需求有即時性，因此此類型工作多以低技術勞工且期限多不超過 1 年為原則。國際勞工組織所定義的短期性工作則以不超過兩年為限（國勞公約第 97 項）。因此，當我國外籍勞工之工作契約可於同一雇主聘僱下工作到 12 年，這種工作性質已經脫離原先規劃的短期補充性人力，而是長期的人力缺工問題。因此依據國勞公約之規範，超過兩年合約以後的外籍勞工就業，若無重大違反勞動契約行為，應參考巴林國家之先進作法，無須經過原雇主同意，給予移工自由尋求新雇主之權利。但新雇主仍應以具聘僱許可資格之雇主為原則，同時為強化轉換機率，活化人力資源運用，研究者個人建議可延續既有之跨業轉換原則，但此與專家焦點團體台中場次建議於同業別轉換之想法不同。由於勞基法對於定期契約之認定為 3 年，與國勞公約之 2 年期限不同，因此仍須考量勞基法定期契約年限以及外勞聘僱實務問題，透過勞資社會對化機制，尋求最大共識。

二、放寬轉換雇主之制度應適用各業外籍勞工，但社福類外勞應有配套

秉持國勞公約平等與無歧視原則，目前就服法 46 條 1 項 8 至 11 款之藍領外勞均應同享放寬轉換雇主之規定，但對於社福類外勞，

應考量個別家庭雇主之脆弱性，透過跨部會協調，尋求社福資源協助弱勢雇主於釋出外勞及媒合期間因應照顧人力問題。另社福類外勞與原僱主循雙方合意模式進行協調時，應可透過地方縣市政府網絡，增加長照專員或社工專業意見，協助提供照顧人力之資源與建議。

三、於目前原則禁止前提下，放寬因雇主違反勞動契約或勞工自認身心無法勝認工作需求之轉換模式

勞動契約之履行應建立於勞資雙方的誠信態度，但根據過去學界研究以及本次調查結果，外籍勞工來台後最多的抱怨仍以工作內容與原先契約規定不符，或被雇主要求從事契約內未規定的工作或至契約未指定之地點工作服務。儘管就服法規定雇主違反契約之罰則，但除非情節重大，足以構成聘僱許可喪失，則勞工可透過雙方合意模式轉換。但實際上情節較輕的違反契約行為，如果雇主不斷重複或時間持續累積，外籍勞工很難具體提出證據，但皆可能造成勞資間糾紛與衝突增加，甚至導致勞工於無計可施的情形下選擇逃逸。建議應可循勞委會原先規劃之模式，透過各縣市外勞服務中心與就服中心之協調，只要雙方之一方提出違反勞動契約之事實，若違反之行為雖輕，但有重複或長期違反之適時，建議應可運用兩方合意之模式，協助外勞轉換至新雇主。但原雇主之聘僱許可有效期限仍可保留，但僅能從勞委會提供之「勞雇轉換資料庫」進行已釋出外勞之承接。

四、放寬外籍勞工自由轉換應強化轉換平台及簡化行政程序之服務

本研究之專家焦點會議中針對放寬外籍勞工轉換雇主之議題，多認為目前對於非可歸責於外勞的轉換已經沒有問題。對於雇主的小過失但又不至於失去聘僱資格的部分，則建議應可從過去本國勞資糾紛的實際案例中找出態樣。目前勞委會已建置「外籍勞工轉換雇主網路作業系統及勞雇轉換資料庫」，協助外勞轉換程序之運作。但本研究期末專家焦點團體台北場次之與會建議，認為應可由政府提供更有效的媒合平台，使勞資雙方能盡快媒合以縮短勞雇等待期間。亦即從被動的釋出名單建置，轉為預防性與積極性的媒合服務。

五、放寬自由轉換雇主及跨業轉換仍無共識

專家會議中的學者與非營利組織多數贊成外籍勞工一進入本國即

應比照本國勞工，具有自由轉換雇主之自由。但即使以本國勞工而言，無論所從事的工作屬於定期契約或不定期契約，除非雇主違勞基法 14 條不經預告之諸項原因或因不可歸責於勞工之情節，勞工得不經預告而終止契約，否則很難達到所謂的自由轉換。我國聘僱外籍勞工均屬定期契約，但勞資合意之情形下，外籍勞工卻可以於同一雇主指揮下工作至 12 年，其工作內容本質已屬不定期契約。但對於初次來台之外籍勞工，其勞動契約實為因應臨時性或短期或特定計畫之人力需求屬於勞基法第 9 條 1 項之定期契約。依勞基法之規定，定期契約勞工於屆滿三年後才能終止契約，且有預告期之規定。至於不經預告中至契約之情行，仍須符合勞基法 14 條之規定。此外，移民勞工之政策涉及多元角色與多方利益，政府應盡最大努力透過社會對化機制爭取共識。

另有關轉換之外勞是否可以跨業選擇工作機會，參與焦點會議之學者乃至於非政府組織代表亦同意應審慎評估，唯研究員個人意見則傾向於外勞總量員額不變的前提下，為有效提昇轉換機率與效力，活化勞動人力，只要勞雇雙方均能同意，應可透過跨業轉換機制，有效協助外勞轉換，減少社會成本。

六、自由轉換雇主與移工的社會融合應整體思考

本研究於第四章第一節探討循環性外勞之利弊得失時，即提出國際研究觀察，強調循環性外籍勞力之運用應與國內永久居留或移民要有過渡管道，其目的不僅從人道與勞動權益保護出發，更是考量我國所面臨的少子與高齡化之人口危機，尤應思考除哥技術人力之移民誘因外，對於在台灣循環性工作有相當長時間之外籍勞工而言，其長時間之在台資歷不僅代表該名勞工的技術性為台灣所缺乏，同時也顯示此類的外籍勞工已經適應本國社會，已經成為國內具有生產力或照顧能力的技術勞工，這樣的勞工是否應有過渡為移民或永久居留的管道，應由勞政與移民事務主管機關共同研議，避免因移民管道嚴苛，繼而流失優質的技術人力。觀諸國際經濟競爭之現實，越是對於移民勞工採取開放、平等與國民待遇之國家，其競爭力越強；如美國、加拿大、澳洲及歐盟國家等。循環性外勞政策將讓我國於整體國家勞動力發展走向短視近利的方向，而仰賴長期培育人才及提昇工作條件與就業環境的照顧服務產業人力卻遲未見進展，實為國家人力發展上預期可見的危機。

第七章、結論與建議

第一節、結論

一、我國外籍勞工權利保障之國際比較

本研究歸納各國對於外籍勞工人權保障之立法與政策措施，簡要列表提示如下：

表 25、外籍勞工權利保障之國際比較表

項目	台灣	德國	加拿大
國勞核心公約	第 98、100、105、111 共 4 項	第 87、98、29、182、100、111、138、182 共 8 項	第 29、87、100、105、111、182 共 6 項
其他相關國勞公約	第 19 項社會安全相關公約	第 97 項就業遷徙公約	第 26 項基本工資公約，第 144 項三方諮商公約
美國全球防制人口販運報告	第一輪國家	第一輪國家	第一輪國家
結社與組織權利	可加入既有之工會組織，但依勞委會解釋依現行法令無法自行組織外籍勞工工會	1. 不分本國外國籍勞工均可組織及加入工會； 2. 沒有外籍勞工結社權爭議案件申訴(ITUC 報告)	1. 不分本國外國籍勞工均可組織及加入工會； 2. 沒有外籍勞工結社權爭議案件申訴 (ITUC 報告)
同酬勞動與就業歧視	法制上採國民待遇，但就業歧視禁止部分僅針對性別有具體規範，其他如種族、國籍等無具體規範	法制上採國民待遇，外國人亦享有失業救助、健康保險和年金險。但社會權部分，短期性外籍勞工因工作時間及計畫性引進之職類則有限制	法制上採國民待遇，但針對外國人專業技術類型而允許工資有所差異。若屬於低技術類型之工作，則雇主得給付低於本國勞工市場行情薪資之 15% 以內。但技術等級高者

			不得低於本國者 一般工資
強迫勞動與人口 販運	法制上符合美國 人口販運全球報 告最低標準，但家 事勞工尚未獲得 專法或勞基法之 保護	法制上符合美國 人口販運全球報 告最低標準	法制上符合美國 人口販運全球報 告最低標準
招募是否需市場 驗證機制	是，須經登報且證 明國內無適用人 選	無相關資料	是，短期性工作均 須雇主須提出市 場驗證需求並獲 主管機關核可
基本（或最低）工 資是否排除外籍 勞工	除家庭幫傭與看 護工外均一體適 用	透過團體協商訂 定工資，本國與外 國人一體適用	一體適用
雇主轉換限制	1. 原則禁止例外 許可 2. 只要雇主違法 均可轉換	無相關資料	內宿型家事勞工 可自由轉換，無須 現任雇主同意。其 他短期性勞工缺 乏相關資料。

項目	新加坡	香港	韓國
國勞核心公約	第 29、98、100、 138、182 共 5 項	第 87、98、29、 105、138、182 共 6 項	第 87、100、105、 111、182 共 5 項
其他相關國勞公 約	第 144 三方諮商公 約 第 81 項勞動檢查 公約	第 144 三方諮商公 約 第 81 項勞動檢查 公約	
美國全球防制人 口販運報告	第二輪國家	第二輪國家	第一輪國家
結社與組織權利	外籍勞工結社受 政府打壓，勞資關 係遭政府強烈干 預(ITUC 報告)	外籍移工結社遭 受政府打壓，結社 困難 (ITUC 報告)	外勞可組織工 會，但工會領袖屢 遭遣返出境(ITUC 報告、AI 報告)
同酬勞動與就業 歧視	船員與家事勞工 排除於〔就業法〕	法制上以國民待 遇為原則	法制上採國民待 遇原則，一體適用

	保護之外		所有勞動法令
強迫勞動與人口販運	遭美國務院全球防制人口販運報告舉出仲介以不實資訊聘僱外勞、勞動剝削情形嚴重	仲介與勞動剝削問題嚴重、政府對人口販運犯行起訴不力	國際特赦組織與國際工聯提出勞動剝削之嚴厲批評以及 2011 以暴力方式大量遣返無身分外勞
招募是否需市場驗證機制	無須國內就業需求驗證	無須國內就業需求驗證	須提出國內無適用勞力之證明
基本（或最低）工資是否排除外籍勞工	無最低工資規定	家庭幫傭排除於最低工資之外，另訂最低許可工資	一體適用
雇主轉換限制	須經原雇主同意才得轉換	可轉換雇主，但受兩星期離港之停留期間之限制	允許外籍勞工有三次以內之轉換雇主申請

資料來源：1. ILO 公約批准統計官網

<http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11001:0::NO>；

- 2 美國國務院全球防制人口販運報告；
3. 國際工聯工會權利報告；
4. 成之約、戴肇洋，台灣女性外籍人勞工勞動人權之研究，勞工委員會委託研究，2008；
5. 邱駿彥，外籍勞工聘僱法制化之研究，勞工委員會委託研究，2009；
6. 林佳和，外勞人權與行政管制—建立外勞保護體系之初步研究，勞工委員會委託研究，2003。

二、我國重要勞動法令適用國勞核心公約與人口販運國際法源之評估

1. 勞基法與就服法之適用疑義

我國適用外籍勞工保護之法令分見於勞動基準法及就業服務法，但家事勞工排除於勞動基準法之外，僅原則上於就服法中列為工作項目，但仍受到其他如性別工作平等法之規範。從立法技術而言，對於外籍勞工的適用規範易造成混淆，亦不清楚究竟外籍勞工適用哪些法律，因為散見於其他相關法律。勞基法第 3 條第 8 項為經中央主管機關指定之事業，對於排除在外的事業則應如何提供適當保護，應加以詳細說明。尤其針對其無法納入適用之因素，政府應提出補救或者其他相關適用之最低保護。

2. 勞動檢查

國家勞動檢查僅限定某些項目或事業，或者勞動檢查員缺乏相關訓練；尤其關於外籍漁工的勞動檢查。因此較迫切的政策應該是針對外籍勞工所從事之工作項目加強勞動檢查之相關訓練，提昇勞動檢查品質。我國使用外籍勞工查察員制度藉以檢視外籍勞工勞動條件，但外勞查察員無勞動檢查權，僅能配合雇主時間前往訪視，對於訪視情形又往往受限於地方之人情壓力，不敢據以糾舉或檢舉。且外勞查察員屬約聘工作，工作不穩定且流動性高，查察員於工作無法確保之前提下，對於雇主或仲介違法事項極可能面臨相當壓力，如此均有礙外籍勞工權益保護之落實。

3. 結社自由與集體協商

我國外籍勞工之結社權因受工會法令之狹義解釋而無法組織以移工職業(如來源國國籍之漁工或家事工)為主的職業工會或產業工會，但有 1400 餘名外籍勞工已加入企業工會。但移民勞工依照其職業(例如漁工或者家庭看護)自行組織工會，正是彰顯工會組織自由的表示。國際勞工組織於 2000 年之「工作中的發聲權全球報告」中指出，移工是經常被忽略且缺乏法律與實質保障其組織之勞工。移工的工會權為促使其進行有效集體協商的基本步驟。因此無論於一般工會內部或移工之工會代表均應一視同仁、平等對待，並能共同進行相關協議之簽訂。而這些協議可以針對移工的脆弱性而特別加上不得因性別、種族與宗教而歧視之條款。

4. 強迫勞動

我國之法律於形式上符合該公約之規定，但國勞組織專家委員會對於批准該項公約之會員國曾針對強迫勞動之實質作為提出許多質疑，其中還包括強制超時工作(compulsory overtime)。專家委員會特別指出所謂的非非法之方法不應排除要求勞工超時或長時間工作。許多研究報告均指出外籍家事勞工承受過長工時之壓力，這項舉措或許足以構成強迫勞動。此外如漁工與營造業勞工或許也都受到過長工時之壓力，因此應加強工時之規範。國際運輸工人聯合會(International Transport Federation, ITF)提出一份漁工與船員的標準團體協約，供各國工會與雇主團體於協商時之參考(ITF, 2008)。

5. 歧視

就業服務法第 5 條針對一般性之歧視做出規定，但該項規定並未明確指出適用於外籍勞工。前述條文包含甚至超越了國勞公約第 111 號所涵蓋的範圍，甚至也超越了其他國際公約所涵蓋的範圍。但對於該項條文是否適用於外籍勞工，本研究認為條文撰寫似有誤導之嫌。該條文首先提到係「為保障國民就業機會平等」，如此是否讓人懷疑歧視禁止之保護僅限於國民，並不包括外國人？至於就業服務法之其他條文中，亦未見對於移工歧視保護之其他規定，如果這僅是語意不清的問題，則應加以釐清。此外，性別工作平等法對於因性別造成之就業歧視禁止有相當完整之規範，且亦同步適用於外籍勞工。該法對於就業管道、性騷擾、工資、工時與其他工作條件提供保護。

6. 歧視之申訴管道

外籍勞工遭受歧視之後，是否有適當之申訴管道，尤其以處於孤立無援之家事勞工為例，由於性別上的弱勢，可能更易遭受性騷擾之歧視。但外籍勞工之申訴是否如結社自由之遭受侵權一樣；因擔心雇主脅迫遣返或其他報復方式而不敢提出申訴？政府應採取積極措施以改善外籍勞工之申訴管道。

7. 工作條件與基本工資

國勞基準之精神以及其非拘束性之移民勞工多邊框架政策原則與指引第一項即強調包含移工在內的所有工作年齡中的男性與女性，均應有權，於自由、平等、安全與人性尊嚴下享有合宜且與具生產力的工作。國勞組織之尊嚴工作議程並提倡應提供途徑，讓所有人得以自由選擇就業、承認工作中基本權利，以及能夠滿足經社與家庭需求之所得，並為勞工與其家庭成員社會保障的適當水準擔負責任。國勞公約第 97 項第 6 條強調；凡該公約業已生效的會員國，承諾對本國境內的合法移民勞工，不分民族、種族、宗教和性別，在下列各方面實行不比本國公民更為不利的待遇，包括報酬。具體違反案例，可參考國勞大會之專家委員會公約與建議書適用報告之香港案例。

以經濟特區之方式，將外籍勞工之工資排除於我國之適用，同樣違反國勞公約所強調的國民待遇與平等及無歧視原則。國勞組織特別於其 2002 年國勞組織第 258 次理事會經社委員會之決議中，要求各會員國應於特區中加強落實工作基本權利與原則；亦即遵守 8 項核心公約，並強調以社會對話促進勞資之間的了解與合作。關於基本工資（其他國家之最低工資）之一體適用於國內各經濟特區，前述之國勞組織

報告決議特別強調各國應研議建立三方架構的最低工資機制，如果已經有最低工資機制者，更應適用於所有經濟特區。

8. 移工轉換雇主之規定

公約第 143 項 14 條對於所謂短期或定期契約做出清楚定義，移民勞工之短期工作契約以不超過兩年為限。若外籍勞工順利完成兩年之工作合約，則應享有後續自由求職之權利。因此我國作法採行「原則禁止，例外許可」之原則，規定所有外籍勞工，且無論其工作年資長久，均無自由選擇雇主之規定，事實上已經違反前述國勞公約第 143 項 14 條自由就業之規定。

9. 仲介與服務費之收取

根據國勞組織第 181 項私營就服機構公約之規定，仲介不應以直接或間接之方式，向勞工收取部分或全部之任何費用。且收費之訂定應透過社會對話之方式，徵詢最具代表性之勞雇團體意見。該項公約之原則為費用之訂定必須符合清楚、透明以及徵詢勞雇團體意見。因此，費用之收取必須能夠滿足勞工所需之特定服務；尤須強調者，該項服務費須以對相關勞工有利為前提，如果政府對於相關費用沒有清楚規定項目，費用之訂定未經過勞雇團體徵詢意見，其制定過程缺乏清楚、透明及定期檢視等過程，則現行費用收取之方式似有違反前項公約之規定。

另者為所收取費用金額的適切性；與外籍勞工每月工資所得所佔之比例是否適當？如以目前收費約佔外勞工資 10% 之比例，該比例似嫌過高，應以透明方式說明服務費收取的目的，並訂期評估其適切性。

10. 人口販運防制

如果依據美國國務院防制人口販運全球報告之評價，台灣已經連續三年列為第一輪國家。表示台灣於法律框架已經完全符合人口販運規範之最低標準。至於實務方面，台灣亦加強人口販運之起訴，刑罰亦稱適中。於保護成果方面，移民署及勞委會共結合民間團體設置 20 處庇護所，2011 年新收安置被害人共 319 名。另有 167 名被害人於司法機關採證完備後協調相關單位，協助其返回原籍國。另移民署於 2011 年共計核發 204 件臨時停留許可，而勞委會亦同意核發 175 件工作許可。

唯漁工雖納入勞基法適用範圍，但實務上仍遭遇許多勞動剝削與權利損害之情行。而家事工作者仍缺乏適當與完整的法律保護，則是刻不容緩的立法工作。

此外，應從根源性解決仲介費居高不下的問題。尤其來源國仲介為了爭取訂單而以回饋仲介費給目的國之仲介與雇主，藉以爭取訂單。如此勢必使仲介公司為彌補損失，只好盡可能從外籍勞工壓榨費用，導致仲介費用之升高。對於私下退佣或廠商雇主收取回饋金的作法，如果執法單位不嚴格監督，則仲介費仍將居高不下。

為避免強迫勞動，應研議放寬勞工轉換雇主之規定。唯有讓勞工於轉換雇主有更多的選擇空間，則勢必會形成雇主間的良性競爭。同時，也能適當引導國人重新思考僱用本勞的優點與誘因。

三、從多元利益相關角度看外籍勞工人權之保護

1. 移民勞工政策的國家利益與國際勞動基準

僅管為就業或工作目的而遷移他國的現象隨著全球化的經濟結構以及競爭成本考量下的跨國勞動力需求而持續地增加，但移民勞動事務卻很難有一專門的超國家組織以具有約束力的權威，專責各國間移民勞動政策的規劃、監督執行與協調。這是因為各國經濟與政治實力懸殊，加上國際移民勞工的移動人數、頻繁比率、專業技術程度以及性別等都會對勞力來源國、轉運國與目的地國的國內勞動力市場與產業結構產生影響，因此各國都強調移民勞動事務為國之內政，不歡迎有一個超國家組織介入其主權。但國際勞工組織於其憲章即強調「任何一地之貧窮將為害所有地方之繁榮」，同時為了達到該組織所宣示的目標，各國政府應「達成訓練措施，以及包括以就業與安頓為目的的遷移與勞動力之移轉。」

其次，國勞核心勞動基準與所有公約均對於移民勞工一體適用，除非公約有明訂排除之規定。國勞組織透過公約制定、批准、實施與監督之機制藉以協助各會員國努力促進所有國內的勞動法律與政策措施應普遍適用於移民勞工，以平等及無歧視之國民待遇原則對待移民勞工，其目的就是期望各國於公平之勞動條件基礎上發展經濟，而非將勞工視為商品，以物美價廉的方式向全世界傾銷。這樣的普世價值，應該超越片面與短視的經濟利益之上，並透過國勞公約的遵守與實施，共同保護全體勞工的勞動人權，提昇整體的社會福祉。公約的普世性就是要避免各國以鄰為壑的不負責任心態，透過持續的監督機制建立跨國的勞動競爭秩序。

本研究之目的為評估我國外籍勞工相關勞動法令於適用國勞核心公約與相關公約之現狀，並據以提出改善建議，期使透過未來的政策與法制改革，讓我國移工人權能夠於平等與無歧視之國民待遇原則下，達到文明國家之人權標準。

2. 多元利益之衝突惟賴多邊對話機制的善導與運用

國勞組織為政勞資三方治理機制，舉凡與社會、經濟與勞動事務均透過三方對話機制之運作，求取三方立場之間的理解與共識，並從協商過程中增進理解與信任，進而透過討論尋求解決方案。我國移民勞動政策同樣面臨多元利益相關者觀點差異，甚至立場歧異無法求取共識之難題。但我國社會對話機制還在初步發展階段，有關涉及外籍勞工是否與基本工資脫鉤、經濟特區勞動法令規範之排除特定對象以及是否放寬外籍勞工轉換雇主等政策，應尊重既有之社會對話機制，重新檢視勞資團體之代表性，強化社會對話之功能，提昇社會對話之位階，避免以勞工行政獨大之方式片面制定政策而引發勞資對立。尤為重要者，政府應尊重法制化之社會對話機制之運作；基本工資審議委員會之組成即為一例，尊重多方對話與協商所達成之協議，這是對於勞雇團體結社與協商自由的基本尊重。

第二節、建議

一、關於適用國勞核心公約之推動

1. 短程政策與措施之建議

- (i) 強化勞動檢查訓練並擴大對外勞所處工作環境加強勞動檢查，尤應將漁工勞動檢查列為優先行動。
- (ii) 對外籍勞工提供務實可行的申訴管道。尤應思考如何提供家事勞工及漁工具體可行且安全之申訴管道。如可考量於港口城市提供外勞諮商服務站，另可加強 1955 申訴專線人員以權利保護為核心思維的問題處理流程，而非提供如「請勞工回家與雇主自行協商」之答案，強調問題的解決，而非問題是否已經回答。
- (iii) 促使全國層級工會協助外籍勞工加入或者組織工會。除全國層級工會應採積極行動之外，如何促使外勞支持團體亦能協助外勞組織工會也是可行的途徑。
- (iv) 重新研議工會法是否允許外籍移工依其自由意願所成立之職業或產業工會。
- (v) 政府應確保外籍勞工能清楚理解其權益，且應定期檢視相關協助措施。
- (vi) 應重新檢視目前服務費的規範，其現階段的運作與收費金額似乎有違反國勞公約第 181 號私營就服機構之規定。且服務費之制訂應徵詢勞雇團體之意見。
- (vii) 加強防制海外仲介與國內仲介與雇主之間的回饋金行為，勞委會必須採取強烈作法。
- (viii) 積極推動家事服務法之立法，此為美國政府及國內外人權團體所關切之迫切性立法。如短期內仍無法達致立法共識，則應積極提出具體保僱家事勞工之可行措施，並且盡速實施。

2. 中長程政策與措施建議

- (i) 外籍勞工於完成短期性且不超過兩年期限之工作契約後，應比照本國勞工，賦與自由轉換雇主之自由。
- (ii) 針對勞動基準法律適用但無法實質應用的職類如漁工以及缺乏法律框架保護的職類如家事勞工應有不同的保護措施。
- (iii) 於境外僱用的外籍漁工，因雇主為本國籍且於本國籍之漁船工作，仍應適用本國勞動法令。建議政府應參考國際運輸工聯(International Transport Federation, ITF)所提標準團體協約內容，制定標準勞動契約，無論境外或境內僱用，均應加強推動，並

由農委會與勞委會負起監督責任。

二、關於防制人口販運與強迫勞動之政策方向

1. 短程政策與措施建議

- (i) 有關境外僱用外籍漁工之適法疑義，應再廣蒐國際公法與海事專家之專業意見，整合政府間的一致觀點，修正「海外僱用，海外解僱」的排除國內法令適用解釋，提供海外僱用之外籍漁工應有之勞動權利保護。

2. 中長程政策與措施建議

- (i) 針對有效防止外勞逃逸而衍生之社會問題，應致力於改善外籍勞工來台的合法措施，並研議以計劃性及目的性的角度，提出逃逸外勞就地合法的試行方案。
- (ii) 加強與外勞來源國之合作，除透過備忘錄促進兩國合作外，應定期檢視備忘錄之落實情形。

三、關於放寬外籍勞工自由轉換雇主之政策方向

1. 短程政策與措施建議

- (i) 中央應積極督導縣市政府勞工主管機關，協助解決人力不足問題，落實現階段兩方合意與三方合意之外勞轉換雇主模式。
- (ii) 強化「勞雇轉換資料庫」之功能，使其成為積極媒合與轉介待承接外勞之作業平台。
- (iii) 研議於目前原則禁止前提下，放寬因雇主違反勞動契約或勞工自認身心無法勝任工作需求之轉換模式。對於雇主輕度違反勞動契約，但有重複發生且長時間違反等事實者，或由勞工提出身心無法勝任其工作者，應由主管機關協助轉換。

2. 中長程政策與措施建議

- (i) 應參考巴林勞動市場規劃之改革，研議外籍勞工於原雇主處工作滿適當之期限後（如一年或兩年），准許自由選擇雇主，無須經原雇主之同意。
- (ii) 針對藍領之外籍優質勞工，應研議於在台工作適當期限後（如7年），符合移民之相關資格前提下，提供申請永久居留或規劃之過度途徑。

參考資料

一、外文部分

1. ILO (2009), The Cost of Coercion: Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Geneva, ILO Conference.
2. ILO (2006), ILO Multilateral Framework on Labour Migration: Non-binding Principles and Guidelines for a Rights-Based Approach to Labour Migration, International Labour Office, Geneva.
3. ILO (2010), International Labour Migration: A Rights-Based Approach, International Labour Office, Geneva.
4. ILO (2002), Employment and Social Policy in Respect of Economic Processing Zones, GB. 285/ESP/5.
5. Hanson, Gordon (2009), The Economics and Policy of Illegal Migrants in the United States, Migration Policy Institute.
6. Human Rights Watch Report (2010), Slow Reform: Protection of Migrant Domestic Workers in Asia and the Middle East, Human Rights Watch.
7. Petticrew, Mark and Roberts, Helen (2006), Systematic Reviews in the Social Sciences: A Practical Guide, Malden, Blackwell Publishing.
8. Wallace, Alison et al (2003), Meeting the Challenges: Developing Systematic Reviewing in Social Policy, paper presented at Social Policy Conference, the University of York.
9. Bimrose, Jenny et al. (2005), A Systematic Literature Review of Research into Career-related Interventions for Higher Education, Warwick Institute for Employment Research.
10. Wickramasekara, Piyasiri. (2011), Circular Migration: A Triple Win or a Dead End, ILO.
11. Bohning, Roger (undated). A Brief Account of the ILO and Policies on International Migration, ILO Century Project.

外籍勞工人權之保障研究計畫(2012)

12. Fargues, Philippe (ed.). (2009), Mediterranean Migration 2008-2009 Report, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute.
13. Swepston, Lee (2008), Draft Report for the 2008 Seeds Program for Decent Work and Application of ILO Core Labour Standards , unpublished paper.
14. Swepston, Lee (2012), Draft Report on the Application of ILO Labour Standards: A case of Taiwan, unpublished paper.
15. Plant, Roger (2012), Draft Report on the Application of International Legal Instruments of Human Trafficking and Forced Labour: A Case of Taiwan, unpublished paper.
16. Lee W. Y., Petersen, Carole J.(2006), Forced Labour and Debt Bondage in Hong Kong: A Study of Indonesian and Filipina Migrant Domestic Workers, Centre for Comparative and Public Law, Faculty of Law, The University of Hong Kong.

二、中文部分

1. 林佳和(2003)外勞人權與行政管制：建立外勞保護體系之初步研究，行政院勞工委員會委託研究報告。
2. 邱致閏（2008）我國外籍勞工社會保障制度之研究，國立中正大學法律學研究所論文。
3. 林啟藩、梁世武（2011）2011年外籍人士國際生活滿意度調查：產業及社福工作外籍人士，行政院研究考核委員會研究報告。
4. 成之約、戴肇洋（2008）台灣女性外籍勞工勞動人權之研究，行政院勞工委員會委託研究報告。
5. 藍科正、馬財專（2011）外籍勞工爭議案態樣與處理模式之研究，新北市政府勞工局委託研究。
6. 邱駿彥(2009) 外籍勞工聘僱法制化之研究，行政院勞工委員會委託研究。
7. 行政院勞工委員會職業訓練局，現行維護外籍勞工權益之相關措施及服務，投影片檔。
8. 國際勞工組織公約（2010）行政院勞工委員會增修編印。

外籍勞工人權之保障研究計畫(2012)

9. 焦興鎧、劉黃麗娟(2008)歐洲地區勞動相關國際組織之研究，行政院勞委會研究報告。
10. 劉黃麗娟(2009) 台越國際移工聘僱與仲介制度以及人口販運防制研究計畫，魁北克樂施會(Oxfam Quebec)與行政院勞工委員會補助計畫。
11. 劉黃麗娟(2010) 從跨國照顧人力市場的私有代理摩是看外籍家事勞工聘僱機制的公共化，家政服務員勞動權益法律保障研討會論文集，2010年12月9-10日，西南政法大學勞動社會保障法制研究中心，重慶，中國。
12. 行政院防制人口販運協調會報第21次、22次協調會報會議資料。
13. 移民署「行方不明外勞人數方案—4i 行動策略方案」會議資料，2012年4月11日。
14. 婦女新知聯合記者會新聞稿：要服務給現金：馬總統的連任獻禮「長照保險」根本是敷衍受照顧者、消費女人，2012年5月4日。

三、資料庫及網站

1. ILO Normlex, <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11001:0::NO::>
2. Migration Policy Institute, Migration Data Hub, <http://www.migrationinformation.org/datahub/>
3. Canada Temporary Foreign Workers Program, http://www.hrsdc.gc.ca/eng/workplaceskills/foreign_workers/index.shtml
4. GOV 香港政府一站通，
<http://www.gov.hk/tc/residents/employment/recruitment/foreigndomestichelper.htm>
5. International Domestic Workers Network, <http://www.idwn.info/>
6. Migrant Forum in Asia, <http://www.mfasia.org/>
7. Bahrain Labour Regulatory Market Portal, <http://portal.lmra.bh/english/portal>
8. Korean Employment Permit System, <https://www.eps.go.kr/cht/index.html>

外籍勞工人權之保障研究計畫(2012)

9. Global Migration Group,

<http://www.globalmigrationgroup.org/en/labour-migration-guidance-and-tools>

10. US Department of State, Country Report on Human Trafficking Practices, 2011,

附件一、外籍受雇者工作權益維護意見調查問卷

外籍受雇者工作權益維護意見調查

調查時間：2012 年 5 月；辦理單位：中華勞動與就業關係協會；聯絡方式：(02)2974-0628

親愛的外籍受雇者，您好：

「行政院勞工委員會」為瞭解受僱來台工作的外國朋友在台灣的工作權益維護情形，以及對政府所提供相關措施與政策的意見，特別委託「中華勞動與就業關係協會」(非政府/非營利組織)進行本次調查。這份調查的結果將提供政府部門參考，請您協助「完整作答」。

這份問卷所需作答時間大約 20 分鐘，採用「不記名」方式，並且調查目的只在瞭解「您的個人意見」，所以請您「放心作答」。對您貢獻寶貴的時間接受調查，我們表示萬分的感謝，並祝您 萬事如意。

中華勞動與就業關係協會 敬啟/2012 年 5 月

一、來台前的訊息透明程度

- 1.1 來台灣之前，您是否知道「工作契約」中的下列訊息？請把「您知道的資訊」勾選出來：
- 1)工作性質；2)僱用期限；3)工資；4)工作時數；5)住宿條件；6)醫療保險；7)都不知道。
- 1.2 來台灣之前，您有無和仲介公司簽訂一份載明「仲介費項目與金額」的切結書？
- 1)有簽，也清楚內容； 2)有簽，但不知道內容；
3)沒有簽，但知道內容；4)沒有簽，也不知道內容。
- 1.3 【接續上題】仲介公司有沒有給您一份切結書？
- 1)沒有(請接著作答 1.4)；
有(請繼續)；您的這份切結書現在由誰保管？
2)本人保管；3)雇主保管；4)招募公司保管。
- 1.4 來台灣之前，您有無和仲介公司簽訂一份「外國人切實了解就業服務法規定切結書」？
- 1)有簽，也清楚內容； 2)有簽，但不知道內容；
3)沒有簽，但知道內容；4)沒有簽，也不知道內容。
- 1.5 【接續上題】仲介公司有沒有給前一題所指的切結書？

- 1)沒有(請接著作答 2.1)；
有(請繼續)；您的這份切結書現在由誰保管？2)本人保管；3)雇主保管；4)招募公司保管。

二、來台前的職前訓練

2.1 您在來台灣之前是否有接受過相關的職業訓練？

- 1)沒有(請接著作答 3.1)；
2)有；您的受訓時間有多久？ _____天，或_____週，或_____個月。

2.2 您認為來台灣之前所接受的職業訓練，是否符合您目前實際工作上的需要？

- 1)非常不符合；2)不符合；3)無意見；4)符合；5)非常符合。

三、本地政府對外籍受雇者所提供的服務

一、在機場入境時的服務

1. 政府在機場有服務人員，會以您的母語協助您入境通關：

- 1)不知道；知道(請繼續)
2)沒使用；使用過(請繼續)
3)沒幫助；4)有幫助。

2. 政府在機場有提供您母語的「外籍勞工在台工作須知」，告訴您台灣的法令權益、諮詢專線、簡易中文生活用語及母語廣播節目等資訊：

- 1)不知道；知道(請繼續)
2)沒使用；使用過(請繼續)
3)沒幫助；4)有幫助。

二、在台期間的諮詢服務

3. 1955 免付費「外勞 24 小時諮詢保護專線」，提供申訴、法律諮詢，以及其他政府服務資訊：

- 1)不知道；知道(請繼續)
2)沒使用；使用過(請繼續)
3)沒幫助；4)有幫助。

4. 本地政府有「外勞諮詢服務中心」，以雙語服務，提供法令、心理諮商、生活資訊、工作適應諮詢，以及勞資爭議申訴：

- 1)不知道；知道(請繼續)
2)沒使用；使用過(請繼續)
3)沒幫助；4)有幫助。

三、在台期間的休閒服務

5. 外勞母語及國語廣播節目，傳遞家鄉新聞、休閒育樂、生活新知：

- 1)不知道；知道(請繼續)
2)沒聽過；有收聽過(請繼續)
3)不滿意；4)滿意。

6. 辦理外勞大型文化活動，配合外勞的信仰、節慶，提供假日同歡：

- 1)不知道；知道(請繼續)

- 2)沒參加過；有參加過(請繼續)
3)不滿意；4)滿意。

7. 舉辦休閒活動，提供參訪台灣名勝、文化景點的機會：

- 1)不知道；知道(請繼續)
2)沒參加過；有參加過(請繼續)
3)不滿意；4)滿意。

8. 語言學習活動，增進外勞和本地人彼此認識與了解：

- 1)不知道；知道(請繼續)
2)沒參加過；有參加過(請繼續)
3)不滿意；4)滿意。

四、您對以上政府服務的意見

9. 整體上您對本地政府提供的服務，感覺滿意嗎？

- 1)非常不滿意；2)不滿意；3)無意見；4)滿意；5)非常滿意。

10. 請問您還需要本地政府提供哪些服務？

- 1)不需要；2)需要提供【請說明】：

四、關於工作權益訊息的來源及獲取管道

4.1. 當您想知道工作權益的相關訊息時，您最可能會向誰詢問？(最多選三項)

- 1)雇主；2)台灣籍同事；3)同國籍的同事；4)同國籍的在台朋友；
5)仲介公司人員；6)本地政府勞工局；7)外勞諮詢中心；
8)諮詢服務專線；9)母語廣播節目；10)貴國駐台辦事處；
11)貴國仲介公司人員；12)非營利組織，如教會、清真寺、外勞服務團體，請列舉您接觸過的團體名稱：_____。

4.2 在台工作期間，您最需要本地政府提供您哪些和工作有關的訊息【請說明】：

_____。

五、工作權益事項

5.1 請問您在台灣的工作與生活環境，是否跟當初仲介公司所承諾或契約上面所簽訂的內容一樣？

- 1)是；2)不是；(請答5.2題)
3)沒有被事先告知、說明或承諾(請答5.2題)

5.2 若不是，實際狀況與事前承諾有哪些差異？(不限選項，只要有提到的都勾選)

- 1)工作性質、類型與內容；2)薪資；3)整體工作時數；
4)加班費用；5)休假；6)居住處所的環境；7)職業傷害與危險性；
8)其他，請說明_____。

5.3 請問您的薪資有多少？ _____ 台幣/月。

5.4 您在工作時間之外，是否能夠自由行動？

1)能

不能（請繼續），是誰限制了您的行動自由？(僅能選一項)

2)雇主；3)仲介公司；4)家人；5)同事；6)警察；

7)其他，請說明_____。

5.5 您是否擁有通訊自由？(例如：寫信或打電話給自己的家人)

1)有；

2)沒有

5.6 在台工作期間，您身上是否持有居留證正本？

1)有

沒有（請繼續），您的居留證由誰保管？

2)雇主；3)仲介公司；4)台灣政府；5)其他，請說明_____。

5.7 請問您的雇主有無要求您從事工作契約沒有約定的事？

1)沒有

有（請繼續），例如以下何種情形？

2)到雇主工作場所以外的地方工作；3)任意延長工作時間；

4)與工作本身無關的事；5)其他，請說明_____。

5.8 請問您若工作權益受到損害時，您會向誰尋求協助？

1)仲介公司；2)勞委會申訴專線1955；3)母國駐台辦事處；

4)同鄉或在台親人；5)警察；6)宗教團體或移工團體；

7)其他，請說明_____。

六、對權益保障政策與措施的看法

6.1 依台灣的〈工會法〉規定，外國籍勞工可以加入工會。請問您有意願加入嗎？

1)非常不願意；2)不願意；3)無意見；4)願意；

5)非常願意。(請說明您願意或不願意的理由)：_____。

6.2 您認為本地政府應該規定在哪些情況下，准許外國籍勞工「轉換雇主」(可複選)？

1)雇主不遵守「工作契約」的重要規定；

2)雇主對外國籍勞工做出違法行為；

3)外國籍勞工能夠提出本人心理或生理上無法適應目前工作的「具體理由」；

4)外國籍勞工希望轉換，並且已自己找到願意僱用的雇主；

5)其他情況 (請說明) : _____。

6.3 假如本地政府修法並規定准許外國籍勞工「有條件的轉換雇主」，您會希望轉換雇主嗎？

1)非常不願意；2)不願意；3)無意見；4)願意；5)非常願意。

【請說明您願意或不願意的理由】：_____。

七、受訪者基本資料 (資料保密，請放心作答)

7.1 性別：1)男性；2)女性。

7.2 年齡：_____歲。

7.3 出生地：(國名)_____，(省份或直轄市)_____。

7.4 婚姻：1)未婚；2)已婚；3)分居；4)喪偶；5)未婚但有配偶。

7.5 您有幾位子女：_____人。

7.6 在母國的家庭同居人口數：_____人。

7.7 受過幾年教育：_____年。

7.8 有無專業證照：1)無；2)有。

7.9 工作類別：1)製造業；2)營造業；3)漁業；4)家庭看護工；

5)機構看護工；6)其他 (請說明)：_____。

7.10 您在台灣已有多長時間 (含過去所有的聘僱經驗)：_____年_____個月。

【問題結束，謝謝您提供寶貴意見】

訪員簽名：_____

附件二、雇主對外籍勞工有關政策、法規及措施的 意見調查問卷

雇主對外籍勞工有關政策、法規及措施的意見調查

調查時間：2012年5月；辦理單位：中華勞動與就業關係協會；聯絡方式：(02)2974-0628

親愛的雇主或外籍勞工主管人員，您好：

這是「行政院勞工委員會」的電話調查，目的是為了瞭解雇主對於聘僱外籍勞工有關法規、政策及措施的意見，特別委託非營利性質的「中華勞動與就業關係協會」辦理這次調查。由於調查結果將作為政府未來施政參考，請您務必協助作答。

這份調查大約要用您20分鐘，所有的問題並無對錯，您只要表示雇主的個人意見即可。對您的貢獻寶貴時間，協助作答，我們萬分感謝。接下來請您開始回答我們的問題。

中華勞動與就業關係協會 敬啟/2012年5月

一、關於聘僱與管理外籍勞工的資訊取得管道

1. 請問貴企業一般會使用哪些管道，來獲取外勞聘僱與管理的資訊？(可複選)：
1) 瀏覽政府網站；洽詢 2) 政府勞工局處； 3) 仲介公司； 4) 同業或同事； 5) 家人或朋友； 6) 其他，請說明_____。
2. 請問貴企業在決定僱用外籍勞工之後，有沒有徵詢過「別人的意見」(外部意見)：
1) 沒有；(跳到第3題作答)
2) 有；2-1. 請問，您曾徵詢或參考過哪些「別人的意見」(可複選)：1) 同業或同行；2) 縣市政府勞工局處；3) 仲介公司；4) 學者專家； 5) 官方網站資料；6) 其他，請說明_____。

二、關於外籍勞工權益規定的意見

3. 政府規定適用勞基法的行業，外籍勞工應和本國勞工享有相同的基本工資保障，請問您的看法：1) 非常同意； 2) 同意； 3) 無意見； 4) 不同意；5) 非常不同意。(對選4)或5)的，接續問：)
3-1. 請說明您「不同意」的理由：_____。
4. 我國已批准聯合國經濟、社會與文化公約，其中第7條規定，外籍勞工應和本國勞工享有「同工同酬」的待遇，請問您的看法：1) 非常同意； 2) 同意； 3) 無意見； 4) 不同意；5) 非常不同意。(對選4)或5)的，接續問：)

- 4-1. 請說明您「不同意」的理由：_____。
5. 政府規定適用勞基法的行業，外籍勞工應和本國勞工享有相同的勞工保險與健康保險，請問您的看法：1)非常同意； 2)同意； 3)無意見； 4)不同意；5)非常不同意。(對選4)或5)的，接續問：)
- 5-1. 請說明您「不同意」的理由：_____。
6. 政府規定，外籍勞工必須經由雇主申請聘僱許可之後才能工作，並且不得任意轉換雇主，請問您認為這樣的規定適當嗎？1)非常適當； 2)適當； 3)無意見； 4)不適當；5)非常不適當。(對選4)或5)的，接續問：)
- 6-1. 請說明您「不適當」的理由：_____。
7. 我國批准聯合國經濟、社會與文化公約，其中第6條強調人人有自由選擇及接受工作的權利。勞委會目前正研議，在兼顧勞雇雙方權益以及不增加外勞總數的原則下，放寬規定，准許「外勞可以自由轉換雇主」，請問您支持這樣的修法方向嗎？1)非常支持；2)支持；3)無意見；4)不支持；5)非常不支持。(對選4)或5)的，接續問：)
- 7-1. 請說明您「不支持」的理由：_____。
8. 您認為政府應該規定，在哪些情況下，准許外國籍勞工「轉換雇主」(可複選)：
1)雇主違反和外勞所訂「工作契約」的重要規定時；2)雇主對外國籍勞工做出違法的行為時；3)外國籍勞工提出本人心理或生理上無法適應目前工作的「具體理由」時；4)外國籍勞工希望轉換，並且自己找到願意僱用的雇主時；5)其他情況，請說明_____。
9. 〈就業服務法〉第57條8款規定，雇主不得扣留外籍勞工的護照、居留證或財物；但是，外籍勞工由於害怕遭遣返，而非自願的簽下由雇主或仲介公司代為保管的同意書。勞委會目前正研議，直接以明文規定，禁止雇主或仲介公司代外籍勞工保管身份證件與財物，請問您支持這樣的修法方向嗎？1)非常支持；2)支持；3)無意見；4)不支持；5)非常不支持。(對選4)或5)的，接續問：)
- 9-1. 請說明您「不支持」的理由：_____。
10. 勞委會為降低外籍勞工的高額仲介費負擔，自今年起，不論初次招募或重新招募，雇主可以申請「直接聘僱服務」，不必再透過仲介。請問您知道這項服務嗎？1)不知道；(跳到第11題作答)
- 2)知道；10-1. 請問您使用過這項服務嗎？1)沒用過；(跳到第11題作答)
- 2)使用過；10-2. 請問您使用過直聘中心的哪些服務：1)代轉代寄驗證文件至各國駐台辦事處；2)代寄外籍勞工簽證文件至我各駐臺外辦事處；3)代轉外籍勞工工作聘僱許可函至勞委會職訓局審查； 4)參考網站上的訊息；5)線上跨國選工服務；6)其他_____。
11. 〈工會法〉第4條規定，外國籍勞工也可以組織或加入工會。請問您支持所聘

僱的外籍勞工加入工會嗎？ 1)非常支持；2)支持；3)無意見；4)不支持；5)非常不支持。（對選4)或5)的，接續問：）

11-1. 請說明您「不支持」的理由：_____。

12. 假如貴單位的外籍勞工未來組織或加入工會，工會協助其會員入境後的工作與生活上的適應，工會也協助與雇主溝通、爭議調處與離境等手續，請問您支持您所聘僱的外籍勞工加入這類型的工會嗎？1)非常支持；2)支持；3)無意見；4)不支持；5)非常不支持。（對選4)或5)的，接續問：）

12-1. 請說明您「不支持」的理由：_____。

13. 〈就業保險法〉規定，外籍勞工不能請領失業給付。請問您是否支持現行規定？1)非常支持；2)支持；3)無意見；4)不支持；5)非常不支持。（對選4)或5)的，接續問：）

13-1. 請說明您「不支持」的理由：_____。

三、受訪對象/單位的基本資料（資料保密，請放心作答）

1. 請問您在貴單位的職稱是：_____。

2. 貴事業所聘僱外籍勞工的國籍與人數：菲律賓____人；印尼____人；

泰國____人；越南____人；其他國籍____人。

3. 貴事業的產業別_____；請問貴事業所從事生產活動的特徵，如：

特定製程_____；特殊工時安排_____；

其他特徵_____。

【問題結束，謝謝您提供寶貴意見】

訪員簽名：_____

附件三、「外籍勞工人權之保障」研究計畫

外籍勞工問卷統計圖表

受訪者基本資料

(1) 性別 單位：份

項目別	男	女	未填答
人數	113	108	1
百分比	50.9%	48.6%	0.5%

(2) 年齡 單位：歲

項目別	整體	依性別分		依國別分			
		男	女	越南	印尼	菲律賓	泰國
平均年齡	31.87	32.13	31.53	27.8	31.1	33.7	35.1
正負差	±6.5	±6.4	±6.6	±5.3	±5.8	±6.5	±7.1

註1：4人缺答。

註2：年齡最輕者為19歲，最長者為53歲。

(3) 出生地(國別) 單位：份

項目別	菲律賓	泰國	印尼	越南
人數	58	30	102	32
百分比	26.1%	13.5%	45.9%	14.4%

(4) 婚姻狀態 單位：份

項目別	未婚	已婚	分居	喪偶	未婚 有配偶	未填答
人數	75	123	8	1	6	9
百分比	33.8%	55.4%	3.6%	0.5%	2.7%	4.1%

(5) 學歷

平均接受10年的教育(10±2.5)。

教育程度最高者為大學(16年)，最低者僅接受過一年正式教育。

(6) 專業證照 單位：份

項目別	有	無	未填答
人數	42	151	29

百分比 18.9% 68% 13.1%

(7)工作類別

單位：份

項目別	製造業	營造業	漁業	家庭 看護工	機構 看護工	其他	未填答
人數	100	12	17	72	10	3	8
百分比	45%	5.4%	7.7%	32.4%	4.5%	1.4%	3.6%

(8) 來台聘僱期間

平均停留時間為 40.3 個月，中位數為 30 個月。

停留時間最長者為 144 個月(12 年)，最短者 1 個月。

(9)問卷來源

單位：份

項目別	製造業	營造業	漁業	家庭 看護工	機構 看護工	其他	未填答	總計
中山 北路	26	0	0	15	0	0	0	41
台北 火車站	14	2	0	24	4	0	0	44
捷運 板橋站	4	1	0	0	5	0	0	10
捷運 海山站	1	0	0	26	0	1	0	28
捷運 永寧站	28	1	0	1	0	0	0	30
中壢 清真寺	10	1	0	0	0	1	0	12
越南勞 工配偶 辦公室	6	7	0	3	1	1	7	25
宜蘭 南方澳	0	0	17	0	0	0	0	17
外勞 國際村	11	0	0	3	0	0	1	15

附件四、「外籍勞工人權之保障」研究計畫

雇主問卷統計圖表

受訪單位基本資料

(1)受訪者職稱

單位：人

職稱	人事	主任	收貨 員	行政	股東	品管	負責 人	財務	副主 任	副理	副課 長
人數	4	3	1	3	1	1	10	1	1	1	1
職稱	船主	船長	會計	業務	經理	廠長	廠務	課長	總務	總經 理	護理 長
人數	2	3	12	1	2	2	1	2	2	1	2

(2)聘僱外籍勞工人數

單位：人

項 目 別	整體				依產業別											
					養護機構				製造業				漁業			
國 別	菲	印	泰	越	菲	印	泰	越	菲	印	泰	越	菲	印	泰	越
平 均 人 數	7.2	5.2	7.8	7.7	3.6	8	0	8.2	10.2	2.5	7.8	7.4	4.8	6.7	0	0

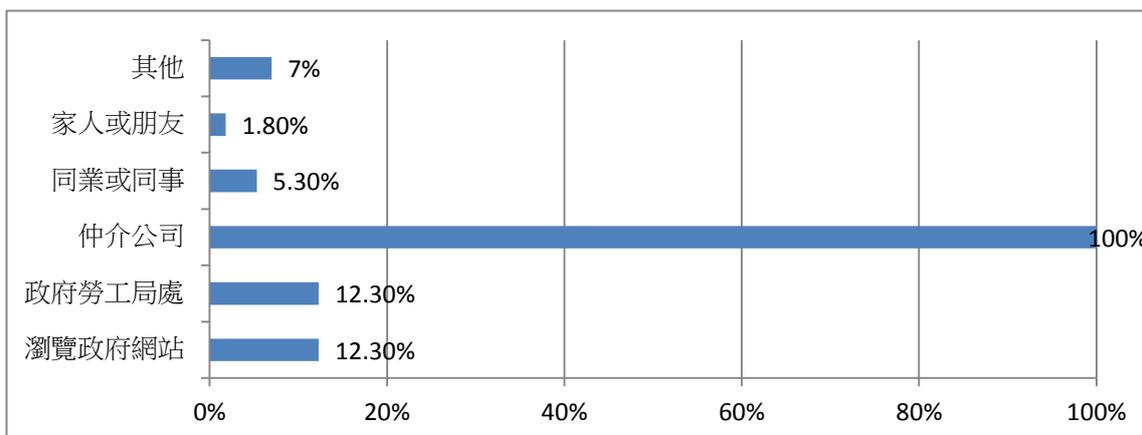
(3)產業別

單位：份

項目別	3K 製造業	養護機構	漁業
份數	33	12	12
百分比	57.9%	21.05%	21.05%

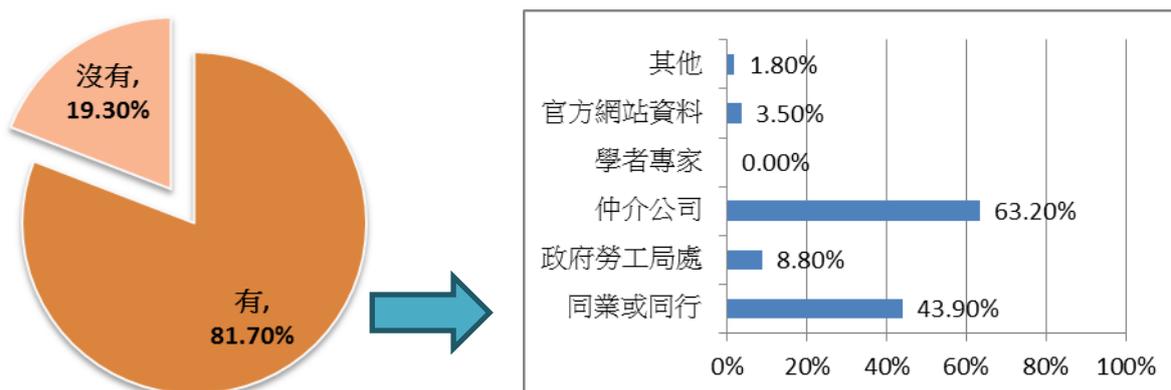
一、關於聘僱與管理外籍勞工的資訊取得管道

1. 請問貴企業一般會使用哪些管道，來獲取外勞聘僱與管理的資訊？



註：本題可複選，故細項合計大於 100%。

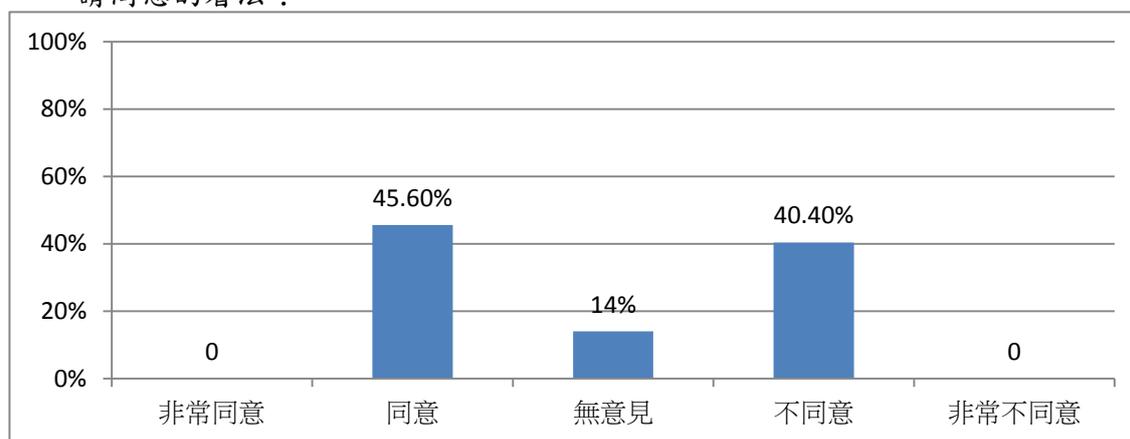
2. 請問貴企業在決定僱用外籍勞工之後，有沒有徵詢過「別人的意見」？



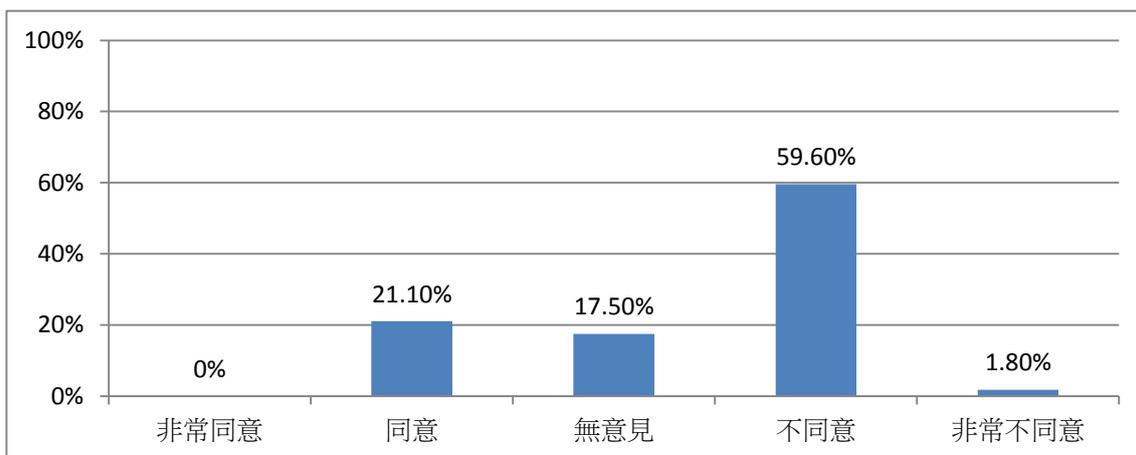
註：本題可複選，故細項合計大於 100%。

二、關於外籍勞工權益規定的意見

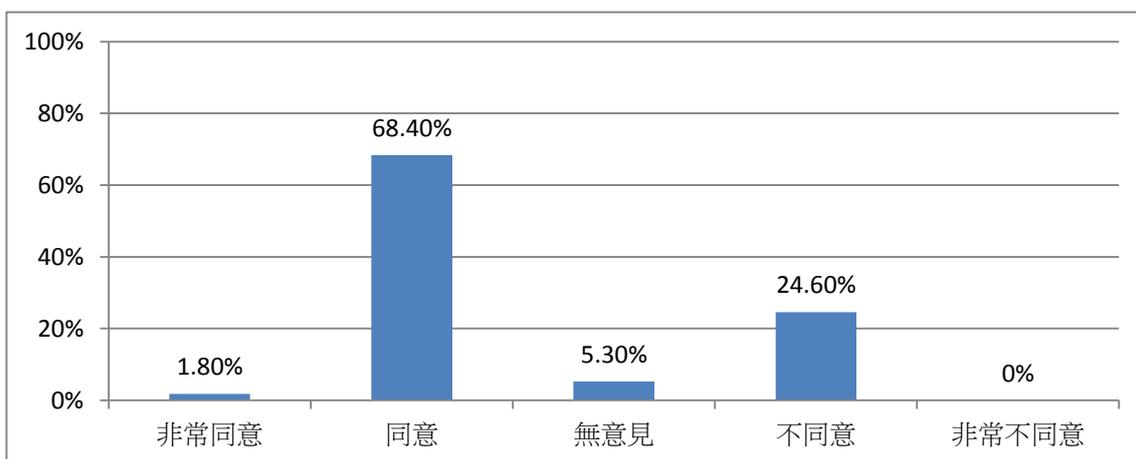
3. 政府規定適用勞基法的行業，外籍勞工應和本國勞工享有相同的基本工資保障，請問您的看法？



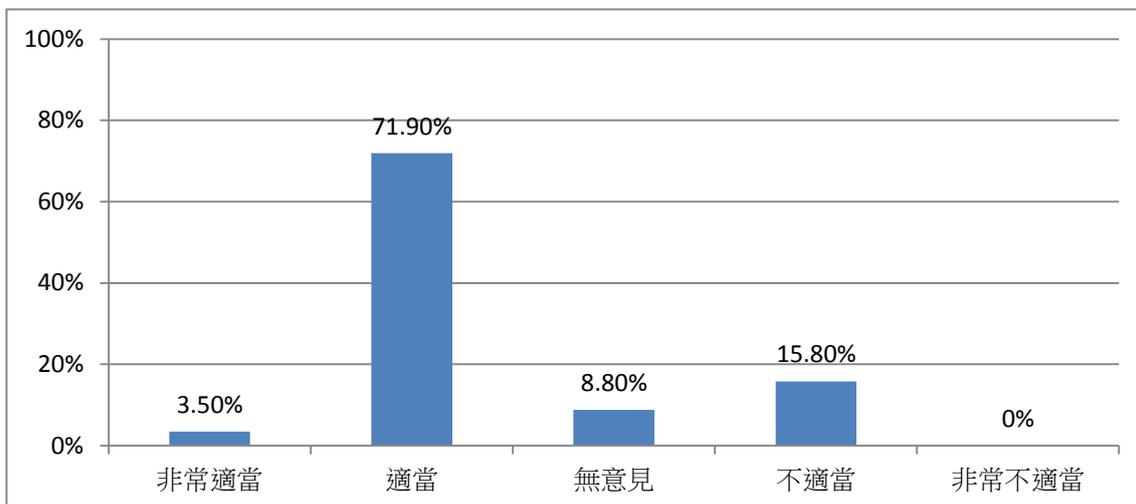
4. 我國已批准聯合國經濟、社會與文化公約，其中第7條規定，外籍勞工應和本國勞工享有「同工同酬」的待遇，請問您的看法？



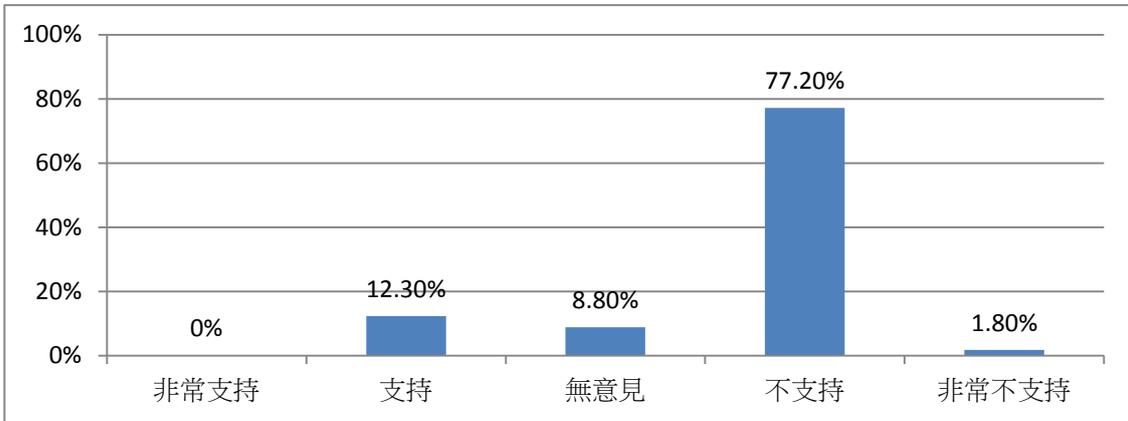
5. 政府規定適用勞基法的行業，外籍勞工應和本國勞工享有相同的勞工保險與健康保險，請問您的看法？



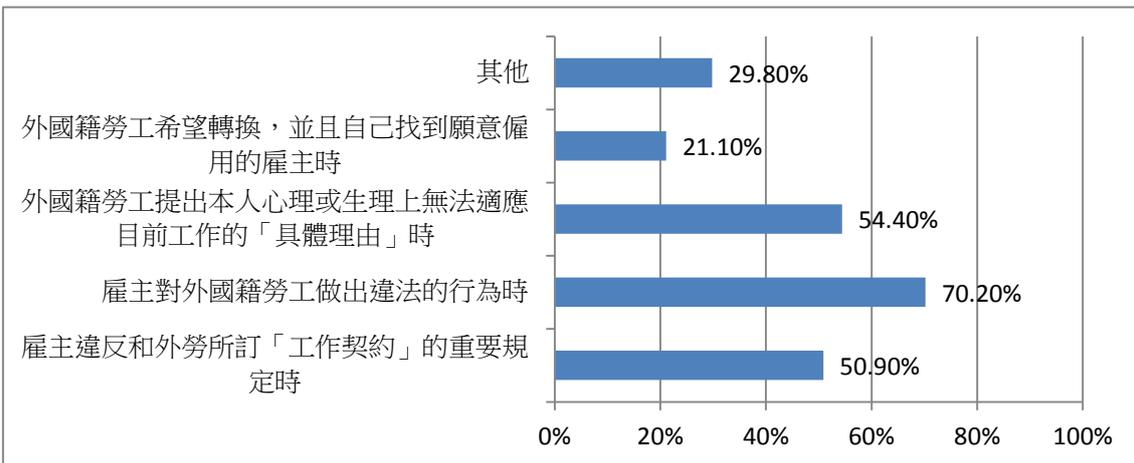
6. 政府規定，外籍勞工必須經由雇主申請聘僱許可之後才能工作，並且不得任意轉換雇主，請問您認為這樣的規定適當嗎？



7. 我國批准聯合國經濟、社會與文化公約，其中第 6 條強調人人有自由選擇及接受工作的權利。勞委會目前正研議，在兼顧勞雇雙方權益以及不增加外勞總數的原則下，放寬規定，准許「外勞可以自由轉換雇主」，請問您支持這樣的修法方向嗎？

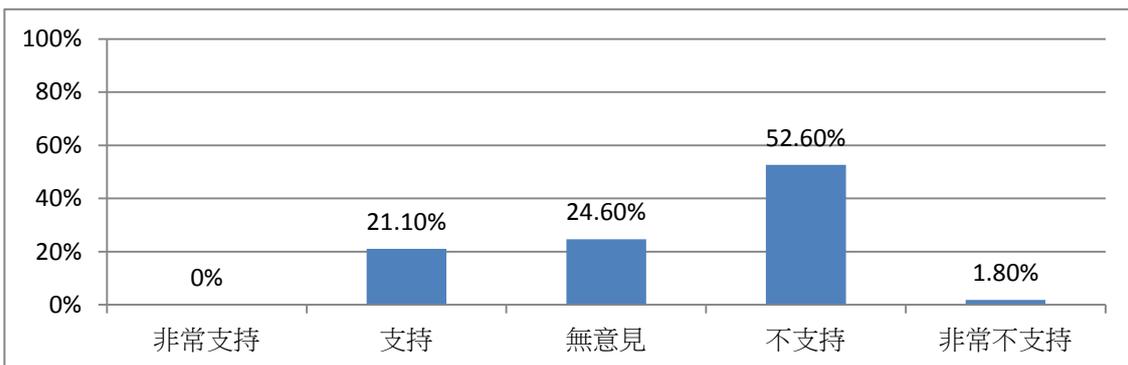


8. 您認為政府應該規定，在哪些情況下，准許外國籍勞工「轉換雇主」？

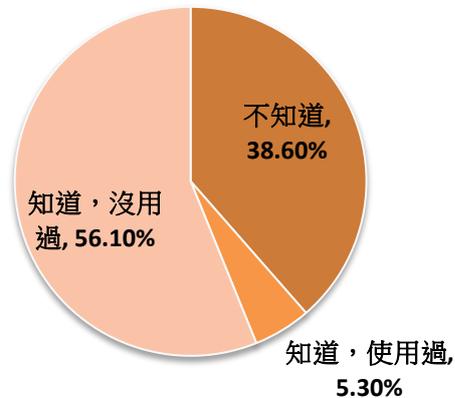


註：本題可複選，故細項合計大於 100%。

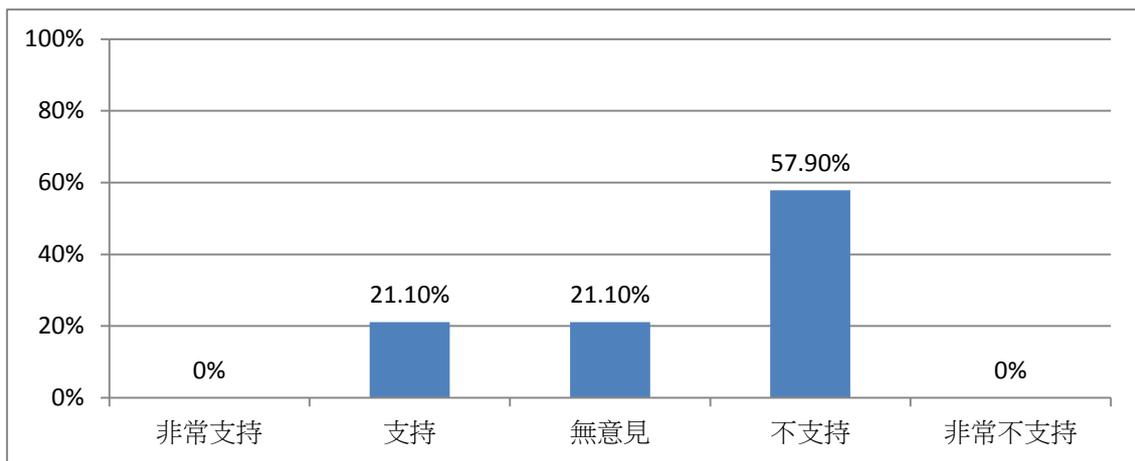
9. 〈就業服務法〉第 57 條 8 款規定，雇主不得扣留外籍勞工的護照、居留證或財物；但是，外籍勞工由於害怕遭遣返，而非自願的簽下由雇主或仲介公司代為保管的同意書。勞委會目前正研議，直接以明文規定，禁止雇主或仲介公司代外籍勞工保管身份證件與財物，請問您支持這樣的修法方向嗎？



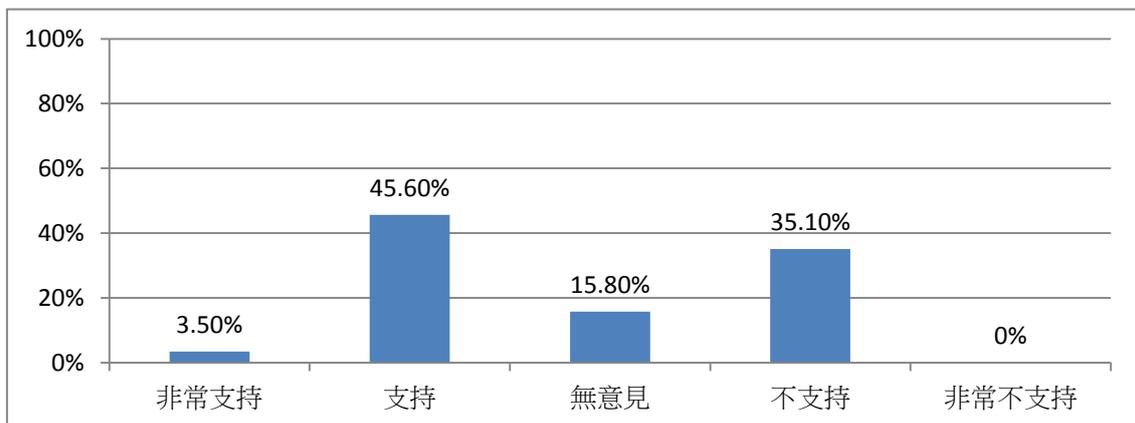
10. 勞委會為降低外籍勞工的高額仲介費負擔，自今年起，不論初次招募或重新招募，雇主可以申請「直接聘僱服務」，不必再透過仲介。請問您知道這項服務嗎？



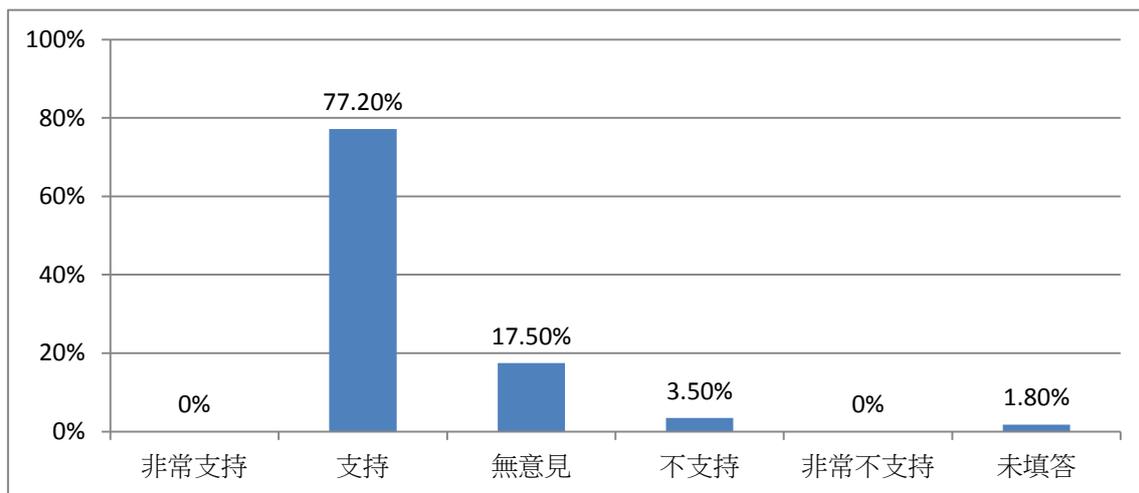
11. 〈工會法〉第4條規定，外國籍勞工也可以組織或加入工會。請問您支持所聘僱的外籍勞工加入工會嗎？



12. 假如貴單位的外籍勞工未來組織或加入工會，工會協助其會員入境後的工作與生活上的適應，工會也協助與雇主溝通、爭議調處與離境等手續，請問您支持您所聘僱的外籍勞工加入這類型的工會嗎？



13. 〈就業保險法〉規定，外籍勞工不能請領失業給付。請問您是否支持現行規定？



附件五、「外籍勞工人權之保障」文獻討論專家會議題綱

- ▲開會時間：101年04月05日(四)，下午2時至4時
- ▲開會地點：開南大學至誠樓A210室(遠道的老師請於高鐵青埔站下車後，搭計程車至開南大學圓環處，再由學生帶領至會議地點)
- ▲執行單位：中華勞動與就業關係協會
- ▲計畫主持人：劉黃教授麗娟(開南大學國際勞動與發展研究中心)
- ▲出席人員：尤教授素芬(義守大學醫務管理學系)
郭教授晉源(開南大學國際企業學系)
陳教授正良(文化大學勞工關係學系)
- ▲計畫助理：孫薇娟

計劃摘要

本計畫將針對我國現行外籍勞工保護相關措施與作為，藉由系統性檢視國內外文獻，參考國際勞工組織(ILO)會員國自我檢視核心公約程序與勞動剝削及人口販運之國際法源進行評估。此外，對於我國目前短期雇用外勞是否得以自由轉換雇主之作法，將透過田野訪談與焦點座談等方式提出整合性與具體建議。最後則將透過問卷調查方式了解外籍勞工對我國外勞權益保護措施與服務之使用情形進行調查，並參酌外國作法如德國、韓國、新加坡、香港以及其他重要國家之相關保護作法，提出未來我國如何致力加強外勞工作權益保護，穩定社會經濟秩序作法之具體建議。

文獻探討重點

本研究將針對以下問題，以系統性之文獻檢視，界定研究問題之範疇、問題之現象、利益相關者對問題之觀點以及是否有實證基礎檢視政策成果。文獻探索之重點問題如下：

1. 現行外籍勞工人權保障相關作法之利弊如何評估？其結果如何？
2. 對於行蹤不明外勞之因應對策為何？
3. 對於防制勞動剝削與人口販運之有效作法為何？有無實證結果佐證？
4. 我國的立法、政策與措施是否適用國際勞工組織之相關公約與建議書？
5. 針對我國所採取的短期性外勞聘僱與管理政策以及保護措施，其他國家如德國、韓國、新加坡與香港的作法有哪些類似性？有哪些值得借鏡之處？有無實證結果？

進度說明

1. 針對第1項問題，本國文獻中有相當多政府委託研究，另本國碩博士論文亦有

豐富文獻，將於會議時做簡要說明。

2. 針對第 2 項問題，目前移民署建議能讓逃逸外勞適度地就地工作合法化，但勞委會持反對態度，擔心會造成鼓勵逃逸。相較於鄰近國家如日、韓，或者移民國家如美國與加拿大，這些國家均有相當多的行蹤不明外勞。相較之下，我國對於逃逸外勞的人數是否仍屬有效管理？有無國外實證研究對於逃逸外勞對於當地國家就業、經濟與社會層面之衝擊？有無國外實證研究對於逃逸外勞之工作權以及健康權之評估？
3. 針對第 3 項部分，我國每年均向美國國務院提出防制人口販運國家報告，並從 2010 年起被評定為第一輪（符合防制人口販運國際規範）國家，因此佐證資料較充分。
4. 針對第 4 項問題，本研究邀請 ILO 退休專家 Dr. Lee Swepston 與 Mr. Roger Plant 共同擔任本計劃國外顧問，協助有關國勞相關公約之解釋與評估。另勞委會亦有國勞核心公約適用評估之相關報告（綜規處），因此資料較充分。
5. 針對第 5 項問題，由於我國雇用外籍勞工政策是屬於循環式的雇用（circular foreign workers），亦即外籍勞工在台工作期限可延期，並多次來台。這種政策與短期外勞雇用政策不同。因此，對於循環性外勞是否可以自由轉換雇主，勞委會曾於多次會議後主張，外籍勞工應可比照本國勞基法定義之勞工，可於符合勞基法規定前提下自由轉換雇主。但包括製造業及所謂的弱勢雇主團體（如殘盟及老盟）均表示反對。由於外籍勞工能否自由轉換雇主議題為國內外人權團體之強烈訴求，如何制定出外籍勞工得以自由轉換雇主之指標或態樣為本研究之重點。敬請專家們能夠提供建議。
6. 職訓局亦希望針對外籍勞工及雇主是否了解我國保護外勞相關措施與服務進行調查，另研考會於其例行之「外籍人士國際環境生活滿意度」調查中，亦將藍領外勞納入調查對象，其問卷中有相當比例係瞭解其工作與生活環境及人權保障現況，因此本問卷必須與該問卷進行區隔，並參考勞委會所歸納現行勞動保護之相關作法，分為外勞來台前、入國後以及離台前之相關措施；包含；

△來台前：

- (1) 外勞來源國辦理職前講習或訓練。
- (2) 外勞、雇主及仲介 3 方簽署外勞工作費用及工資切結書，載明收費項目及金額。

△入國後：

- (1) 機場服務；(2) 查察諮詢；(3) 庇護安置；(4) 法令宣導；(5) 外勞諮詢熱線 1955。

△離台前：

- (1) 機場現場申訴與專線服務；(2) 庇護安置。

進行外籍勞工與雇主對於前述措施進行了解。請問，關於問卷設計，專家們有無相關建議？

附件六、「外籍勞工人權之保障」專家文獻檢視工作坊

會議記錄

開會時間：101年04月05日(四)，下午2時
開會單位：中華勞動與就業關係協會
開會地點：開南大學(桃園縣蘆竹鄉開南路一號)
計畫主持人：劉黃麗娟
出席人員名單：尤素芬、郭晉源、陳正良
記錄：孫薇娟

劉黃秘書長麗娟：大家這麼的準時都提前到了，所以我們很順利的可以提前兩分鐘，我大概就先簡單說明一下我們今天這個開會的目的，第一個我要先謝謝大家，因為包括正良、素芬還有郭老師，其實都是我自己在研究裡面互動很多，然後覺得說非常可以相信和依賴，也非常可以溝通的專家，所以我們今天在初期這個研究計畫裡面，我們有一個文獻討論的專家會議，那這個計畫是今年在2月份的時候，跟職訓局承接的一個研究計畫，它的時間是七個月，其實時間是很趕的，這個計畫裡面最主要的就是希望我們能夠在這個計畫裡面去檢視我國到目前為止我們的外籍勞工的保護措施和相關的立法，到底跟國際勞動基準還有人口販運的國際法源有沒有抵觸的地方？那有是在哪裡？那未來有什麼樣的地方是可以改善的？這是一個部分。另外一個很重要的部分，就是各位可能都有收到我們的計畫裡面有關於最近勞委會一直被包括內政部移民署還有很多的勞權團體一直在批評的，就是認為現在的外籍勞工因為他沒有辦法自由找到雇主，所以會造成逃逸造成外籍勞工的增加，這個是他們認為核心的關鍵，也就是說他們認為如果外籍勞工他自由轉換雇主這個部分，他可以放寬的話，也許就不會造成外籍勞工因為沒有其他的一些管道就造成逃逸，所以如果放寬了轉換雇主的規定是不是就相當程度來講就可以確保外籍勞工的權益。所以這個也是這次職訓局在這次研究計畫裡另外一個非常重要的主題。然後在第三個主題，大家可以看到研考會有關於外籍人士國際生活環境調查，這是研考會他們有在做外籍人士他們在台灣的生活狀況滿意度，他們從去年開始把藍領外籍這個部分給放進去，他們就把外籍勞工在台灣的權益保障也放進去，那問題是，在我們研究計畫裡面，職訓局也希望我們去做一個小型的調查，調查外籍勞工跟雇主，他們到底知不知道職訓局他們所提供的這些權益保障措施，包括從來台之前到機場然後整個安置的過程，再到離境這整個的過程裡面，到底外籍勞工跟雇主知道的有多少？所以這個部份我覺得也是比較傷腦筋的。因為假設這個問題我們在提標案的時候，我就覺得說這個提案研考會已經做了，所以是不是可以其實就從研考會

或者是加在他們每一年的例行性的外籍勞工運用管理調查上面做就好，因為第一個其實計畫的金額很小，然後只要求要回收兩百份就可以，包括四個國家還要包括雇主，這其實做出來沒有太大的收穫，以這個是可以不必再做大型的調查，可是職訓局他們還是希望要做，然後我們又要跟研考會的調查要做區隔，這個部分也要請大家來給我一些建議。另外我們今天討論的把它定位在文獻討論，因為這個研究經費其實才六十三萬，也不能編出國訪查的預算，所以我們只能請各位在你手邊或是你在做研究調查的時候是不是有沒有看到其他國家的一些實證的研究成果，比方說他在哪一個政策上的突破，然後真的得到什麼樣子的進展，可以提供給我們的，作為我們參考其他國家的文獻是可以有一些實證資料的。那我知道素芬其實在外籍勞工的健康權從去年開始也做了從日本跟韓國的有關於外籍勞工的健康權比較，所以我就非常期待它能夠提供給我們一些這個部份的建議，基本上這個計畫我們所遇到的一些問題，想要跟大家一起來分享。我想我們就針對，因為在跟國際公約比較的這個部份我們另外有請到國際勞動組織的 Lee Swepston 和 Roger Plant 來當任顧問，所以在公約檢視那一塊我是覺得 ok 的，所以我想說是不是先針對有關於自由轉換雇主的部分，我今天有給大家最近勞委會整理出來的報告資料，這個報告資料是我在擔任行政院人口販運的防治協調會報委員，在協調會報的場合裡面，勞委會被要求要針對自由轉換雇主的部分現況是什麼要做個整理，第二個是希望勞委會要重新去考量是不是應該要放寬讓勞工可以自由轉換雇主，所以各位手上看到的是在勞委會在協調會報上所做的回答，自由轉換雇主就由我自己了解的部分，以及前天我才剛去職訓局跟外勞聘僱管理的傅組長跟他們幾個科長做了一個比較長時間的討論，勞委會很希望說在我們這個研究計畫裡面，至少要找到一些論述，假設我們現在說為什麼一定要放寬外籍勞工可以自由轉換雇主，理由是因為如果不放寬，外籍勞工缺乏一些申訴的管道，他就只好選擇逃逸，所以造成逃逸外勞的增加，如果是因為這個樣子，是不是還有其他的補救措施？比方說強化申訴的管道、比方說怎樣讓外籍勞工更知道他的權益，或是外籍勞工來台之前就應該先接受語言的訓練，種種這些讓他更能夠適應在台的環境，有一個狀況是因為他不適應台灣的工作的環境跟生活的環境，所以這是一個考量。那另外一個是，如果要放寬的話，目前會卡到一些勞委會行政命令，所以勢必一定要修法，目前勞權團體都希望能夠可以跟國人一樣自由轉換雇主，對雇主來講，他們最在乎的是，如果一個勞工要申請自由轉換雇主，如果他來兩、三年，他在第二年的時候他申請自由轉換雇主，他就只剩下一年的時間了，問題是：他在申請自由轉換雇主中間的等待跟他還要再重新聘僱這中間大概還要半年的時間，所以他會有一個所謂的空窗期，這是雇主第一個在乎的。這個空窗期的人力要怎麼處理？那另外一個是，如果這個是目前不可歸責於雇主也不可歸責於外籍勞工的，它會有一個灰色地帶，可能就是兩者之間真的沒有辦法相處，那雇主他不能直接申請遞補，他必須要重新申請，那重新申請的話，整

個的行政流程就要再重新跑一次,包括巴式量表整個申請的流程要再跑一次,那對很多的雇主來講,那他覺得這是個很大的風險,因為上一次巴氏量表會過,這一次不見得會過,所以這也是雇主他不願意放寬的另外一個原因。當然人力調配製造業來講這些穩定性都是雇主方不願意放寬外籍勞工自由轉換的理由。對勞委會來講,目前在某種程度上已經放寬自由轉換雇主,所以目前是只要不可歸責於外籍勞工,是因為雇主的自然死亡或者是喪失了聘雇的理由,當然可以轉換。如果是可歸責於雇主的,當然雇主更沒有任何的理由,絕對都是可以轉換的。現在的問題是在於所謂的灰色地帶,也就是說雇主可能犯了一些小錯,可是那個錯還沒有大到要撤銷他的聘雇許可,又不是外籍勞工的錯,在這樣子的狀況之下,他到底可不可以自由轉換雇主?因為尤其是對兩方面來講,由其是家事勞動者,他們在家裡朝夕相處,其實勞雇關係是非常緊張的,這個也是現在勞委會碰到比較頭痛的問題。所以我想各位可以先看一下我今天有給大家參考的勞委會所做的這些說明,職訓局也有在協調會報上說明說目前他已經委託我們中華勞動與就業關係協會在做這個研究了,所以在八月下次開會的時候,會希望是不是有比較具體的一些建議,到底在自由轉換雇主這塊大家有什麼樣的想法?我在想說各位是不是可以從比方說您所看到的其他國家的作法,或者是您的意見,針對這個部份大家有沒有什麼樣子的一些建議?目前我所看到的資料裡面,因為台灣的外籍勞工已經脫離了之前所謂的補充性原則跟所謂的短期,我們一開始兩年延長一年變成三年,後來就開放六年、九年到十二年,在我看到的國際勞工或是其他國家的資料裡面,所謂 temporary 不會超過兩年,超過兩年基本上就已經認為是一般性的雇用的常態。那這種可以來台多次,然後期限又可以持續延長的,他們把他歸類為叫作 circular migration 就是循環性勞工,這種循環性外籍勞工在自由轉換雇主的這一塊至少在我看過國際勞工的資料裡面應該是要比照本國勞工標準,因為他覺得這個就像移民政策一樣應該要一起做考量,他絕對不會是短期,已經失去了所有短期的性質了,那現在勞委會就是不敢一下子就放寬可以自由轉換雇主,因為他很怕如果一旦放寬,那外籍勞工就會動不動就要自由轉換雇主,就開始空窗期,然後可能外籍勞工遞補跟重新招聘的速度會增加,那會不會是在很短期之內,外籍勞工就會很快的增加,這個是勞委會很擔心的一部分,這就是我目前在資料上看到的議題。

陳教授正良:剛才透過劉黃的說法,簡單講,第一個最重要的觀念就是倒果為因,那我們目前是拿外勞雇用理念的現象反過來改變政策原本的目的,所以是倒果為因,我們不應該去從現象面反過來去調整政策,而是要去落實政策,去除不符合政策目的的現象,這是我們簡單的從邏輯理念去想,接下來在我們外勞的管理制度裡面的理解,從我們開始引進一些外勞到我們大量的快速的開放進來,我們講說要去參考鄰近國家,我是覺得都不必,因為鄰近國家都不如我們,更不要談什麼香港、新加坡,以我們這樣子所謂的聘雇的方式來使用外勞制度設計到這麼細膩的,大概台灣是國際上的一個特例,所以,早

期是人家來看我們，我們不用搞不清楚還去看什麼新加坡、香港，因為按照我的理解，新加坡、香港不是像我們台灣這麼重視勞動人權的國家，所以這個參考的向度我們也要注意，因為我們在這些年這麼快速大量的開放，所以目前我認為最複雜的法規制度大概就是跟外勞有關的聘雇許可跟管理的相關制度，相當程度越來越接近安全衛生有關的法規，安全衛生法規是一大本，現在就業法規也是一大本，它的快速成長非常的快，所以這裡面假如我們要去細部的釐清的話，其實是不瞞你講很長一段時間我已經放棄了，外勞聘雇管理的這些部分，多如牛毛，是非常細膩的。那我們回過頭來談這個主題，剛剛論述裡面第一個就是勞權團體，勞權團體到底是誰？我對於我們常常談的勞權團體都很不以為然，就是你的論點是什麼代表性？像這個部分我們報告裡面，我們一定要清楚地去列出來，不要用泛泛之論，我們要歸納一下哪些團體他有哪些的主張？他到底是國際性的還是個別利益式的？去釐清勞權團體他真正要談的是什麼？其實是不是背後另有原因？勞權團體講的這些話只是拿來被人家做引用而已，是不是他背後有什麼樣的特別原因？例如說我們談的外籍勞工這件事他本身就是個 business，他是個經濟活動，所以我們要看這個市場裡面的驅力到底是什麼？這個 drive 是什麼？要找出那個 drive，也就是說提出這個論點的背後的驅力到底是什麼？不是說有這種主張，我們的政策就要轉向，要認清楚他的主張理由是什麼？因為外勞整體來看是以社會整體利益來做出發的，但是往往會變成少數特定對象他的利益的伸張，而導致我們社會付出非常大的成本，這種現象我們必須要把它釐清，所以我們不要被現象抓著走，要釐清背後的 drive 是什麼？基本上像我們說的現象面，我們已經談到歸責於勞工與雇主，這些都已經是非常細部的東西，這根本已經不能拿來跟政策的目的作比擬，這是一個契約關係的部分，他根本不是我們政策的部分，是勞動契約關係的認定，所以這個歸責、不可歸責，其實在我們勞動契約裡面，沒有說不可歸責雇主又不可歸責勞工的事件，沒有這種東西，當勞動契約終了，終了的原因是很多的，終了的原因完了之後還要去尋求補救，那又是另外一件事了，那跟所謂的規則不一樣，所以我不認同有灰色地帶，因為外籍勞工在我們聘雇關係裡面都是書面的勞動契約關係，所以他不應該會存在所謂的灰色的可能，另外一個角度就是說，從這個本身我們引進外勞的這個政策目的而言，如果外籍勞工可以自由地去提出轉換雇主的要求，那跟我們當初引進外勞的目的完全違逆，假如說自由市場的機制，那我們就應該用移民政策，國民待遇就是移民政策來衡量，相關外勞政策的引進是一個補充人力的不足，所以我們在制度上特別作為前提要件是雇主他招募本地勞工他沒有辦法招募的到的時候，我們才在一定條件許可，那我們經過這個程序許可之後，而這個外籍勞工竟然就自己轉換雇主，這個部分跟他原本跟雇主的僱傭等於是違約，等於是勞方當事人的違約，而我們這邊又想透過法規讓他變成合法的，這個部份我認為他從勞動契約的角度來講是不符合的。另外，我們之所以抱持一個同情的立場，他最主要是因為勞動契約

沒有遵守和履行，也就是說雇主違反勞動契約，中華民國有相當細膩地從行政的監督檢查到法律的正義的維護，相對於許多東南亞國家我們的制度是相當完整的，而且我們對於外籍勞工的檢查，有些動輒設置百名的外勞查察員，也有做外勞服務中心，外勞服務中心也有多語，而且常常在不同時段還有外勞電台，外勞電台也有播相關的申訴等等這些資訊，那如果我們台灣這樣子的狀況，還認為外籍勞工沒有對雇主違法的時候沒有適當的管道，那請問你反過來看，我們政府對我們台灣的本勞做了什麼？你可以看我們的本勞，我們有沒有花這麼大的力氣去做這種事？告訴他從哪裡申訴、有配置哪些人力協助處理，還是我們自己對本勞都是你自己不上門就沒有人理你？所以從這些角度去看，如果外勞面對雇主的違反契約或是不當管理行為的時候，我們事實上已經備置了相當豐富的制度提供給外籍勞工使用，尤其我們在入境之前的要求及訓練裡面，這些東西都是被要求執行的，不可能沒有執行，而且一入境之後，我的印象裡就有提供相關資訊，所以以這樣的立場來做主張，我認為不太合邏輯。所以我是認為為什麼這個議題會被提出，因為他涉及利益，我認為這背後有相當的利益動機在後面，所以我們必須要把這些利益的動機找出來，我們才能夠清楚，而不是去回應那些放寬等等的主張。

劉黃秘書長麗娟：我先回應一下正良剛剛提到的，所謂的這個灰色地帶，舉個例子，比方說雇主延遲給付給外籍勞工工資，他也許延遲一個月、兩個月、三個月，但最後雇主限期改善後恢復了，可是對這個外籍勞工來講，他會覺得他在這個雇主家裡工作沒有保障，但是他還沒有達到取消聘僱資格。

陳教授正良：能不能取消聘僱資格有個前提，就是法理規範，譬如我們欠一個月就取消聘僱許可，這個沒問題，因為法有規範，如果法有規範的話，那你認為欠薪就可以轉換雇主，那叫灰色嗎？

劉黃秘書長麗娟：如果我們說是本國勞工來講，那當然。

陳教授正良：如果發生欠薪那就終止契約，對誰都一樣。這個規定是中性的，他不是對誰。

劉黃秘書長麗娟：我還是覺得尤其是家事勞工這個部分，我覺得一定有很多在家庭的勞雇互動關係裡面，其實很難完全用勞基法處理。

陳教授正良：家事勞工在我認知裡根本是應該廢除，就是現在這個型態的家事勞工，我們現在的外勞你根本就無法落實他的勞動權或人權。

劉黃秘書長麗娟：所以你的意思是比方說是應該有個機構讓他們這樣去聘僱家事勞動？

陳教授正良：保障程度很多種，那是不是一定要外勞？那是第一點，像這樣子容易出現問題的雇用條件跟環境，我們是不是還要讓弱勢勞動者來從事？我們的制度設計裡面有很多種 option，我們現在是選擇一個把責任都丟掉的 option 而已，例如說我們可以用就業服務機構，包括公立或私立就業服務機構，直接由他那邊做派遣的方式來做處理，也就是他不依附，他只是去做 service，不是聽你命令指揮，什至住在家裡，像這種人權部分，我們大家都很清楚就不要談，因為我看過很多僱用外勞的地方，給他住的地方還沒有一

個廁所大，如果你說這叫灰色地帶，那根本就應該把這個制度取消，這種狀況太多了，如果你說這樣子就要允許他轉換雇主，那不如倒過來說你怎樣確保他的隱私跟他的居住的適當性，這些東西變成 required，而不是你現在不從正面去著手，這個制度邏輯怎麼會是這樣子呢？他已經是個普遍事實，結果我們不從這裡去做規範，變成外勞如果不滿意就走，怎麼是這樣呢？

劉黃秘書長麗娟：就像你剛剛講的，外國人生活管理計畫書的部分，大多數家庭勞工的雇主都是不符合的，可是現階段外籍勞工都是跟病人住，如果要嚴格去檢視的話根本沒完沒了。

陳教授正良：如果是這樣的話，怎麼會要我們的制度來自由的取消勞動契約、轉換雇主？

劉黃秘書長麗娟：那如果外國人生活計畫書管理裡面一開始為了要申請外勞，讓外勞先看到了他的房間，可是進來之後完全不是這麼回事呢？

陳教授正良：制度的設計是從原本有的制度去強化，而不是從制度上出的問題去解決，制度的本身就是要貫徹而不是開拓一條新的道路來去限制，這就違背了他原先設計的理由。

劉黃秘書長麗娟：所以外國人的聘僱管理對雇主有很多要求的，例如不可做聘雇許可外之工作等等。

陳教授正良：政府不做然後說他違法可以讓外勞走人，那乾脆自由市場雇用，沒有所謂的灰色地帶。

劉黃秘書長麗娟：所以你認為沒有所謂灰色地帶？如果違法？

陳教授正良：那就應該馬上強化制度設計跟法的貫徹執行。

劉黃秘書長麗娟：可是他還不到取消聘僱資格？

陳教授正良：所以沒到的就讓他限期改善。

劉黃秘書長麗娟：問題是限期改善的時候雙方的關係已經僵化。

陳教授正良：在本國勞工的勞動條件上如果有重大勞動條件違反，也是可以自己任意終止，但自己任意終止的前提是雇主不給你做任何的調整，另一個前提是兩造之間是一個自由議訂的契約。

尤教授素芬：我想從勞工研究及保護法律的制定，在勞動的工作現實裡面，即便是本國的勞工他其實也沒有一個對等的地位，可以對雇主的違法行為提出反對的意見，更何況是外勞的語言、他對於這邊的文化、社會制度有哪些協助的措施，是需要拿出來做一個討論和釐清的。我想分享一下這樣的想像好像都是打高空，先前我自己參與在高雄楠梓交通區附近有一個 NGO 外勞服務據點，服務的對象是製造業，菲律賓籍為主的一個社群，從這個據點五年多累積下來的一個理解，台灣在外勞爭議的申訴爭議的制度，實際上在這些製造業工作的外勞，禮拜天放假才能夠出現。他們的使用情況和理解是很不良的。在入境的時候研考會問卷調查有一個問題題項，例如說政府近年來的服務措施，在出境時就會拿到勞工權益補助措施，然後拿到入境的時候會有外勞在台工作資訊手冊，不過我們在做 NGO 服務的都知道這些手冊在離開海關的時

候就被沒收了，所以不會跟著他們進入到工作的職場去，雖然台灣海關會發給他們但隨後雇主就會收走，那這樣有沒有違法？實際上這樣的狀況還是繼續上演，我想這跟實際狀況有一個落差存在。下面我想分享，因為劉黃老師的這個計畫案非常的大，蒐集資料非常多也有很多國家可以供參考，我自己是執行中的研究計畫去過日本、韓國，然後日本在初步蒐集上有點困難，在這裡先韓國提供給劉黃老師做一個參考，七月我要去韓國做一次訪談，目前先初步在台灣資料蒐集，韓國的契約是三年，制度跟台灣滿像，他也是個刻工制度，三年滿要先離開，台灣也是但只是表面上，韓國是最少離開一年之後才可以工作，無非就是不想變成移民事實，在三年其中可轉換三次雇主，有一個 HRDS 這樣的政府部門就像是我國的經建會，外勞聘僱管理就是這部門在管，韓國非法勞工人數很高，但是他用大赦的方式讓非法轉換合法身分，EPS 制度讓非法的人數降低下來。NGO 的面相幅度要夠廣或是代表性，台灣第一線的服務往往是宗教性團體，最嚴重的權益個案才出現在 NGO 直接介入處理，對照韓國 NGO 或是針對服務少數族群他們總共超過有 330 個非法外勞服務團體，以及大家都知道的韓國工運很強，背後還有組織權的落實，再談外勞權益跟台灣是有落差，他們談的已經不只是違法人權問題，但我們談的是奴工，韓國從人權談到工作權、勞動權什至之後的公民權，但我認為台灣更需要看到這一塊，因為台灣目前期限已拉到十二年的僱傭型態，不談公民權實在說不過去。

郭教授晉源：在於文獻探索行蹤不明外勞因應對策的部分，我現在有學生他是管製造業外勞，目前他有遇到些問題，能力和運用方面在實際部分才能看的出來這個外勞的一個特性，製造業來講比較好管理，另一個就是輪班制，除非時間超過，問題在家事服務業，無法管理，所以家事服務業與製造業所因應的對策應該不同。防止勞動剝削和人口販運的有效做法，我覺得可以從這兩個產業的類別去做，針對這些外勞會有固定的時間去輔導什至是有開放外出的時間，但是家事服務業他因為是一對一，很怕他的開放時間除了睡覺時間其他都被管制住。我看到研考會問卷設計通通都是工作滿意度和生活的相關說明，實際上應有管理人員去做輔導相關的做法，在楠梓與竹科都有，但家事服務很難去做控制平台。

劉黃秘書長麗娟：針對於外籍勞工實施放寬外籍勞工自由轉換雇主議題我們打算要做多元角色的田野訪談，還有一些國際的移民團體已經成立一個聯盟跟勞委會有一個對話的管道，只是對話的不是很愉快，後來管道終止。不過 TIWA 在很多議題上是很活躍，是不是 TIWA 的聲音就代表移工，這部分我會分別再去了解。還有一個問題更嚴重就是船工，那家事服務業的部分，因為台灣是允許用家庭雇主的方式，可是歐洲都是透過仲介公司，所謂的民營就服機構用派遣的方式去做服務，避免了所謂直接聘僱的問題，所以我們在家事服務業裡面勞工的權益和跟雇主關係這就是個問題，然後回應正良，現在職訓局辦法，如果雇主違法第一次就是罰鍰，連續幾次之後才會取消聘僱許可。

陳教授正良：國家有政策、有法制，而我們不談法制工作如何使用卻想著開後門。

全省的辦事處、雇主、外勞我都做過訪談，問題什麼是一個切中的做法，我們談的是政策和制度上該做什麼調整，並非扶助。外勞 42 萬人已經超過本國原住民人數，不是去補洞而是多一個 RIGHT，像原住民以及台北市也有開放家事產業來做可是就是無法跟外勞競爭。一開始研究外勞政策薪資落差六千到一萬多，還談什麼本勞外勞都是假的，外籍勞工帶來台灣的威脅就是階級意識，如果政策這樣做延伸，事實上他已經成為我們社會的族群，比原住民還弱勢，無論集體勞動權還是參政權，我們必須從國家的總政策去談，把論點向度做釐清但是不能讓政策主軸跑掉了。

劉黃秘書長麗娟：我們應該政策主軸有共識沒跑掉，並不是幫勞委會去背書而是釐清要開放基於什麼理由還是不放寬的源頭是什麼，勞委會面對引進外籍勞工的各界的壓力，如果當延長到 12 年時自由選擇雇主會有何影響？

陳教授正良：從中華民國整體政策源頭釐清，達到這個政策目的有什麼選擇及工具，運用的工具要修正、廢除或是重起爐灶，誰說不能廢除外勞政策？因為這政策造成社會階級意識、做奴工，現今社會奴工都得用藥跟槍來控制，但外籍奴工是被政府政策控制。職業不分貴賤，並無特定職業一定得外籍勞工來做，如果勞動力短缺，我們應該是台灣短缺多少人再向世界各地招募優秀人才移民，而我們現在意識型態已在外勞族群形成，42 萬外勞已經可以搞暴動了。另外探究韓國資料是比較困難的，文字轉換的資料較少，媒體常報導韓國罷工，但罷工完後並沒有人理他，在一個勞動權強大的國家會出現高達 42% 非典勞動力嗎？他們的勞動權確實很大，但收穫卻很少。

劉黃秘書長麗娟：行蹤不明的外勞目前有三萬多人，跟其他鄰近國家比算是非常的少，且我也不認為逃逸外勞是什麼大問題，因為他還是要工作，還是對社會有貢獻，只是我們把他污名化。

陳教授正良：基本上外勞輸出我們做到什麼程度目前都只是紙上談兵，其實我們並不了解，我們可以做一些報告，不一定要聽外事單位，直接去了解各個國家怎麼搞，有沒有按照我們規定去做以及做到何種程度，理論上規定應該都有，只是實際上做到什麼形式，另外我是懷疑我們仲介能夠把海關所提供手冊沒收？這部份我們要把他確認。外勞聘僱的東西其實早就都有了，只是我們沒去執行和落實，然後講一大堆問題，難道要再弄一個新的制度嗎？只會越弄越複雜，當然把已經既有的措施貫徹落實，而不是因為沒去落實再去開一個後門。其實外籍勞工轉換雇主要看人，我自己有認識幾個他們來台灣幫傭，晃沒兩下就到加拿大去，有些外勞根本都不用操心，有些確實需要去協助，更多的外勞很容易被不當處理，但剛剛所講人權的部分，因為我們的外勞政策就是找廉價勞力而不是找優秀的人，這在移民的角度是非常吃虧的，但我認為我們活該，而這些人確實對台灣已經產生貢獻，我認為更應該給公民權，這是引進外勞應付的代價。但大家不要忽略就地合法化背後的意涵都是假的，美國是運用移民作為大量補充人力，當使用完人力後還能適存因此給予就地合法化，另一個合法前提是勞動力不足，因此不要去相信一個國家

不會有一個主軸的政策思維，所以我們這個國家的利益在什麼角度去說服什麼政策。因此我認為只要進來台灣都該給他公民權，他們會在勞動市場找尋適當位置，就可以降低階級意識，藍、白領都一樣。

尤教授素芬：我想補充幾點有關自由轉換雇主的部分，一個是契約自由的原則，一個是不正當勞動行為，是不是可以從這兩點來去論述，前提是藍領外勞無論家事還是製造業，他們是在自由原則下訂定的勞動契約嗎？以及內容有議價空間嗎？如果都沒有的話政策的角色在這部分怎麼扮演？如果外勞在遭受違法對待以法理來看不正當的情形無論是勞基法還是法律上可以去落實執行嗎？

陳教授正良：到外面申訴就是跟老闆唱反調，當要離開時才敢去申訴，本國勞工也是，接下來就是我們的保障顯現在哪裡？但其實在台灣就業系統法規已經有相當高保障，再來就是貫徹的問題，這時候已經不是勞工去反彈或是回應的問題，而是除了你去備置申訴或是爭議處理機制之外，最重要的是這些主管機關，要去貫徹你的法定的責任，你的法定責任是什麼？就是這些法你要去貫徹他，那你的貫徹工具是什麼？就是我剛剛講的，你要落實你的相關法規，仍然不會是轉換雇主。

劉黃秘書長麗娟：這個部份我覺得我們討論的相當充分了，另外我們還剩四十分鐘，那我想針對問卷的部分要怎麼跟研考會去作區隔，大家是不是有沒有什麼建議？

陳教授正良：我是覺得這個問卷裡面，我看它每一種類別都要管，那每一種類別都要管就很困難，像剛剛講的漁工怎麼去找他？漁工理論上來講他不盡然會上岸的。

劉黃秘書長麗娟：這個是可以解釋過去的，如果到時候真的找不到漁工製作問卷的話是可以去說明的，因為有的基本上不上岸的，或是上岸的時間很短，你也不一定找得到。

尤教授素芬：他是滿新的一個問卷，然後我是想要就藍白領問卷對照起來就很清楚看到符合我們政策管理的思維，白領跟藍領，這樣的一個對比是非常清楚的，專業的白領非常細緻，細緻到移民生活，生活的面向也分很多塊、物質生活、文化生活，然後總體滿意度。然後工作面向，他工作的動機環境等等。十三頁還有多元文化社會，所以針對專業人士我們就要讓他們感覺在這邊生活感覺非常舒適，然後多元文化環境的考量，內容相較之下對照於藍領的，並不是一個這樣子的視角，就是一個工具性的，第九頁這邊，他把工作和生活混在一起，我覺得工作跟生活應該要切開，因為他要當成生活及工作，然後特別針對家事，現在目前一個很離譜的狀況就是二十四小時 stand by 不是嗎？針對那個多元文化的一個面向都沒有放在藍領，但是我覺得有問題，因為我們前面有在討論現在是十二年，十二年沒有一個移民政策的一個思考進來，他是有問題的，你不需要考慮它如何融入台灣的社會嗎？那你不考慮到他覺得舒適可以融入的話，它會有社會問題會跑出來，或者他就會逃跑，所以這個在架構面跟前面那個對照起來，我會覺得是有很大的差距。然後再

比較細節的部分，從十八頁這裡開始，我覺得很有趣，這裡是他背後的一個政策的心態，他說你是不是持有健保卡？所以這預設是有理解的，就是說你是合法的還是非法？如果否就結束訪問，問到否還是要繼續問，所以我們對非法的那一塊其實你就是一直不去蒐集資料，所以你不曉得狀況是什麼。

郭教授晉源：這我有問題，你基本資料假設你是填製造業，那你工作中的環境要不要填？假設是家庭看護工，那你看 11-1、12-1，那這些人他不是屬於看護的是不是都不用填啊？我覺得這就很奇怪，前面他又分 1. 2. 3. 4. 5. 6.，但是在工作滿意度這一塊就好像變成是針對看護在做，權益保障那也是一樣。

陳教授正良：他每一種類別它分年來做，他每一個都可以生出研究，像這個一開始勞動基本條件的地方，其實大致上都沒有什麼必要去問，真正外籍勞工問題當然不是在這裡，不是那些基本的勞動條件，我們要問的話也要問說加班費怎麼算？有沒有給？他有給，那是怎麼計算的？有沒有休假也都不用問，應該是多久休？

尤教授素芬：休假天數需要有資料出來，先前我們做的小型調查八百多份的問卷，在過去半年內沒有休過假的是有的，所以休假天數其實是要的，然後加班的時數為多少？因為研考會這邊只有加班的薪資。然後我覺得調查的面向真的太小，就像在生活的部分，專業的有看病醫療的這個部分，在十九頁應該把工作跟生活切開，然後生活的部分應該要比照專業，第十頁那裡，看病醫療是否方便，這是需要了解的，因為這邊的了解都是假設仲介會帶去送醫，如果是仲介帶去就醫，是門診就會帶回來了，如果像是住院，住院的情形通常都是蠻淒慘的，就自己孤零零的在醫院，所以他在看病醫療他碰到的問題是什麼？他這個問卷就完全沒有去理解這樣，我舉一個例子比如說動手術，一定事告知後同意，醫生或醫院要親口告知你有這樣子的一個手術，然後你有哪一些選項？是不是非做手術不可？簽了一個手術同意書和麻醉同意書，我們也用法律醫療法來做這樣的規定規範跟處罰，但是這個做法上面如果比照澳洲的做法，他的手術同意書內容細緻的程度高出不少，他在最開始同意書的最前面的地方問你有沒有需要語言協助或翻譯協助？再來需不需要文化的協助？但我們到現在都還在談文化觀，我們在談他們在語言上面碰到的障礙，在藍領的這邊其實看不到這樣子的一個政策敏感度，可是在專業那邊就放了很多題像是覺得我們的語言、標示、或是語言環境、語言標示這些選項，可是藍領這邊沒有這樣的光環，我覺得是不可以的，因為如果說 temporary 兩、三年就走了，就睜一隻眼閉一隻眼，可是現在實在是時間太長，所以這個看病醫療應該要進來。

陳教授正良：還有一個我們是不是可以把它當成重點，有沒有外籍勞工在台灣會被吸引去吸食毒品，甚至去販毒，或是用毒品控制，有沒有這個問題？不一定是逃逸外勞，但是它很可能是逃逸的造因，我是聽說，現在有一些外勞上工的時候，神智都不是很清，有一些他不見得是外籍勞工的身分，我們這裡有很多的東南亞的外配，它背後也有它的網絡。

劉黃秘書長麗娟：目前還沒有外勞或外配販賣吸食毒品這方面資訊。我覺得我們對於問卷是有很多的想法，那勞委會只是要知道第一頁的第二面，尤其是政府的措施，我們就從第六項包括來台、入國後、離台前這些相關的措施，他想要知道外籍勞工到底知道多少？跟有沒有使用？以及有沒有什麼意見？尤教授素芬：如果是到看護工家裡去作問卷調查的時候，那真實性就打了一個大問號。

陳教授正良：一種是外勞服務中心，一種是外勞查察員的部分，可能要尋求合作，例如說台北或新北有沒有可能去跟他們的主管機關長官研究看看，因為基本上有一些訪談費用，反正他也是要去查察，我們去了也多事。以前我在就服中心做訪談時，就直接請他們服務人員來幫忙做，也給他們訪談費，然後他們做好後付給他們。那假如說要做一些補充性的佐證的話，說不定一些簡單的題目等等可以透過不同的管道去收集一些資料，例如發一些問卷，或者是外勞服務中心都有活動，也可以透過教育課程或是活動去發一些問卷。我們可以先做幾家的外勞服務中心，了解一下他們還有什麼動機，因為他們也要把活動辦成，但是核心的，我們也可以看看外勞服務中心對他們的使用是如何，放一兩題在裡面，然後就把這一塊由他們的系統裡把這幾個部份來做重疊，我們可以切成不同的區塊，像這個最前面外籍人士部分，他都很長一大篇，我們假如是抽到一個樣本就要把 100 題弄完，沒有必要，切成 50 題，這樣我就有兩個範本，這樣回收率可能還比較高。

尤教授素芬：另外一個建議是針對不同國都有辦些不同的活動，像是泰國就有潑水節、越南聖十字節，你就去活動現場，調查員人數要多一點，只要用半天這樣就可以做很多。另外再建議一點，二十一頁那邊，整體滿意度我覺得真的兩份要來參照一下，社會歸屬感在專業白領那邊有，在談多元文化的觀點，要怎麼融入台灣的社會，藍領沒有，所以二十一頁整體滿意度應該要加上社會歸屬感，或者應該標題就應該換成社會歸屬感。十九頁工作跟生活切開以後，工作的面向感覺不夠，再來十九頁第八題說工作環境是安全的，安全跟健康是兩個層次理念，可是其實工作時間這麼長，很多都是做 3K 的工作，其實要了解健康危害，所以題目面向還要了解健康危害，然後再加一個職業災害的預防。

陳教授正良：安全我也有想到，但還有衛生、健康部分還有心理層面，我覺得可能更嚴重，我們在做問卷設計的時候，注意一下可以有量化的和重要核心的概念，這些東西最好能夠有分析的方法，不要只有百分比。我們在設計問卷之前，你剛有講到文獻跟研究的蒐集我覺得很重要，所以我們是不是在問卷定稿之前先做一下文獻的蒐集，我們看看到底有哪些解釋面向的東西，因為這樣的話你解釋東西才有基礎。

劉黃秘書長麗娟：問卷設計好後會再請大家幫忙提供意見修正及檢視，謝謝大家今天的論點。

附件七、「外籍勞工人權之保障」焦點團體會議記錄

▲勞工與移民行政主管機關

日期：2012年04月03日，下午3時

訪談地點：行政院勞工委員會職業訓練局

訪談人員：外管組傅慧芝組長、蘇裕國科長

傅慧芝組長、蘇裕國科長

目前家庭雇主較有疑慮的是名額去除後需要重新評估及推介程序才能申請，但其實製造業程序上考慮更多，若沒作好控管人數，很有可能會在某幾個時間點快速上升，目前較有疑慮的是，其他不可歸責部分較麻煩，在原則禁止例外同意的前提下，期能藉由擴大解釋來調控全部要件。以往外籍勞工轉換雇主通常會同時取消雇主的聘雇許可，例如雇主違法，因此外籍勞工轉出後名額不會增加，但擴大後有種情況是仍然保留聘雇許可的，不可歸責於外籍勞工但雇主也未到廢止聘雇許可地步，例如未給付工資，雖是行政上違規事項，不可歸責於勞工疏失，但也不至廢止聘雇許可地步，此時雇主便會要求要保留名額，另一問題是程序上要簡化，然法律程序上並不能簡化，目前就服法規定遞補是當外籍勞工出國、死亡或行蹤不明時才有例外，但在家庭類雇主只要外籍勞工成功轉出或轉出不成出國就能繼續擁有名額，僅程序上需再次重新評估。事業單位則考慮更多，常有情況是法律上有缺失違規，情況不至刪除聘雇許可，也無法遞補甚至轉出的勞工還會算到事業單位總人數上，這就是問題的關鍵點，且雇主也大都不願意勞工轉換。另一隱憂是假設能滿足外籍勞工轉換需求，現實面卻是許多雇主不願意在國內承接，變成供過於求，這一群無法轉換的外籍勞工有兩種結果，一是行蹤不明與到處非法打工，二則是依照本國法律出國。目前有提說香港可自由轉換雇主，只要外籍勞工出國一趟即可與前雇主劃清所有關係，事實上是勞工僅需至深圳走一趟即算出國，但在台灣需要有來源國的簽證，且出國一趟勢必會增加成本，由此可想像無法轉換的外籍勞工恐成另一種社會隱憂，未必是很嚴重的社會問題，但大眾觀感不佳，因此目前需要在既有的法律框架下尋找彈性。雖判定基準尚未成形，也無法訂出明確解釋令給縣市政府，目前本局實務上只要外籍勞工提出不可歸責於勞工的事實基本上都是個案處理並且同意轉換，但雇主不同意，永遠僅能依個案處理而不能全面規範。因此目前希望可以了解國外是否有這方面問題以及若有的話是如何解決並兼顧雙方利益。

事業單位若將外籍勞工轉換出去會有名額上損失因此容忍度較大，家庭類則有人道上考量，例如住在同一個屋簷下卻互看不順眼，或是明明相處融洽但外籍勞工依此為籌碼不斷要求轉換，縱然雇主可以再替換其他勞工，但每轉換一次就會有成本上支出，或是若取消期滿出境再入境規定的話，會造成勞工硬留在國內，而雇主卻無任何法定理由使勞工出境回國，因此無法只單向照顧外籍勞工的工作權

益或雇主的聘僱權益，一旦一方自由勢必會造成另一方的損失，因此兼顧勞資雙方的點必須很準確的拿捏，既彈性又不偏離政策。

目前人口販運趨勢顯示這些受害者大多來自行蹤不明的外籍勞工，這些勞工脫離政府保護網後較容易成為被剝削對象，因此檢察機關認為外籍勞工在管理及保護下較不會出現人口販運問題，頂多行政上的法律缺失，反觀這些行蹤不明外籍勞工因害怕曝光而任他人予取予求，雖非大多數行蹤不明勞工都是人口販運對象，但也是另一個社會治安所必須考慮的層面。

在這次九年延長十二年的過程裡，本局已特別統計過有多少勞工是符合目前九年延長至十二年資格，其人數僅三萬多人，且七成為家庭類勞工，假設目前開放自由轉換雇主，則藍領外籍勞工是否有能力可自行找到新雇主？政策最原始目的就是將這些外籍勞工當作補充性人力，以國內勞工為優先，不夠才注入外籍勞工幫忙，但大家已依賴外籍看護工，薪水也和本國看護工有差距，原本政策預計一開始人力增加後由本局控制人數並慢慢減少，避免國內照顧產業無法發展，但過度開放結果已幾乎和當初政策背離，現象多元性很難找單一法則適用所有現象，且並非單一面相擊破後即可解決的。

日期：2012年04月24日，下午4時

訪談地點：內政部入出國及移民署

訪談人員：張素紅組長、黃齡玉專門委員、吳晉璋專員

張素紅組長

- (一) 來源國仲介費如何累積是很重要問題，在新加坡聘僱非常自由，雇主只須支付佣金，每轉換一次就自付仲介費，而每個國家發展程度不同，有些外勞在台灣月賺幾千塊看似很少，但在來源國來說已很好過，應此還是得從需求者角度來看事情。目前逃逸外勞外界都解讀成是被剝削導致，但有部分外勞是因為想賴帳，等逃到錢賺夠時再一次還清，曾有印尼勞工表示所賺的錢被仲介扣到所剩無幾。
- (二) 勞委會應設置就業媒合中心，當外勞欲轉換工作時直接至媒合中心找尋合適職缺，或由國家直接派遣外籍勞工，並幫忙外籍勞工理財，避免外籍勞工因財務壓力逃跑。外籍勞工轉換期間之安置問題並不需要擔心，就像國人去國外打工，各國政府也不會去管國人住所問題，產生之額外成本應由外籍勞工自行負擔，政府也可提供物美價廉之住所供外勞選擇，但無必要強制控管。
- (三) 官方態度也需考量，目前觀察印尼辦事處與仲介之間有非比尋常關係，對印尼勞工之關心勝過印尼配偶，有時還會補助收容所內印尼勞工回國，看似好心但背後目的可能是為了使勞工再度來台圖利仲介再賺取仲介費，原本自由轉換雇主政策立意良好是否又會變成他人圖利的工具是必須考量的，但即使自由轉換雇主外勞債務依然存在，還是有可能使外勞逃跑。另外觀察是越南人民來台灣目的恐怕不只是工作、結婚或受教育，而是純粹就是想至國外移民，尤其越南人在台灣網絡非常廣，且越南人非常團結、個性堅韌、民族

性強，因此專勤隊也應想辦法滲入越南族群網絡，這也證實逃逸外勞逃跑原因不只是被剝削而已，因此越南與印尼兩國逃跑原因應不盡相同，然而大部分逃逸外勞對台灣經濟皆有貢獻，外界不應過度嚴苛檢視，但環境險惡，難保不會被人蛇集團盯上而被性剝削。

(四) 提升基本工資後，所增加之金額不一定會回饋到外勞身上。

黃齡玉專門委員

- (一) 新加坡外籍勞工不需住宿，下班後直接回馬來西亞，因此根本無逃逸問題，且有錢就可請更多，無像台灣限業限量。
- (二) 外勞在台工做滿三年後核發個人式工作證，無不良記錄者可每三年換證直到上限十二年，使外勞可在國內自由受聘用，也許會有外勞為往後九年的自由而願意在前三年表現良好不逃跑，此方法可使外勞不必綁在同一雇主身上，也保障第一個雇主僱用之權益，對產業缺工達到立即性補充，即使被剝削也仍受限有轉換機制保護，外勞就可在自由競爭市場下選擇較好勞動條件，使雇主之間彼此競爭，降低剝削誘因，此舉可測試出真正缺工之雇主而非貪圖廉價勞力之雇主，當外勞薪資提高後反而更可保障本國人就業，雇主並不一定非得使用外勞，加上入出國人數需相當，人數已滿時不再發工作證，也達到控管外勞人數之目的。因此當國家賦予外勞可自由轉換雇主權力後，轉換之成本（仲介費、房租、薪資…等等）應由外勞自行負擔，可使外勞自行衡量轉換雇主是否符合自身成本效益，若無在期限內找到下份工作時再遣返，有違反本國法律時則依規定返國。
- (三) 目前外交部已有觀察到越南配偶先在台灣結婚，然後跟台灣人離婚後把越南人帶來台灣結婚之情況，這種情形在面試時通常都不會通過，越南配偶就客訴外交部刁難人，因目前台灣已凍結越南輸入人力，越南人只好改用教育方式進入台灣後再逃跑。

吳晉璋專員

- (一) 外籍勞工在來台前必須先財產抵押，抵押後之款項藉由跨國銀行匯到台灣，由仲介領取。目前逃逸外勞被專勤隊抓到平均時間最多不超過一年半，有些外勞為賴仲介費因此暫時逃跑，等被抓到後再還清，一次賺足後再把債還清已變成普遍現象。
- (二) 韓國、日本雖是國對國引進但仍有總量管制，在合法配額下仍然隱藏更多非法需求，在台灣雖有高額仲介費但基本工資也高，配額少外勞仍願意來台灣。目前已有社會網絡理論支持外籍勞工逃跑理由，越南逃跑率及逃跑速度為第一，直追先開放外籍勞工引進之泰國及菲律賓，尤其家庭看護工最為顯著，且越南配偶與取得身分證人數與其他三國比較也都為第一。外勞總人數快速上升，也帶動了逃逸外勞人數成長，成長速度已快到改變合法外勞結構，目前已凍結越南初次看護工之申請，但越南製造業逃逸人數仍超越印尼看護

工逃逸人數，若能將看護工逃跑問題解決必能大幅減少逃逸外勞人數。

(三) 越南是東南亞四國中語言學最快的，膚色也與台灣人較相近，因此在台灣較容易生存下去。

▲外勞人權團體代表

日期：2012年04月10日，上午9時

訪談地點：社團法人台灣新移民勞動權益促進會

訪談人員：王娟萍理事長

王娟萍理事長

自由轉換雇主應總量管制，合法進入本國之勞工可自由跨業別工作，但台灣人民目前尚不能接受此種多元化社會，接納外籍勞工與本國人民共同工作及生活，若可行的話還可投票至符合外籍勞工心聲之民意代表。目前台灣最讓人詬病的一點是外勞一旦「逃跑」即馬上被貼上罪犯標籤，但並非每位外勞皆可向外電聯求救，情急下也只能逃跑，幾乎在收容所裡的逃跑外勞背後都有一個悲慘的故事，因此歸責於雇主才能自由轉換雇主的話，根本無勞工可以不害怕的將心聲說出，雖目前申請轉換雇主人數已達13萬多，但還有更多的勞工沒有管道及立場要求轉換雇主，台灣一直封閉自我不願接受有外籍勞工的多元社會。

在某種程度上外籍勞工應與移民政策結合，並且擁有適當市民權，工作不適合後可以有多元選擇使其不至於用至最終逃跑手段，現行移工政策根本就是合法的人口販運，因此政策全面都要修改，外籍勞工來台工作與外籍人士與本國國民結婚法律應不同，也不要臺面說自由放寬，實際是限制重重。

弱勢雇主部分，目前殘障人士約一百萬人並不算少數，因為本勞看護工與外勞沒有同工同酬，使大家一股腦兒的用外勞，尤其弱勢雇主非常依賴外籍看護工，工作繁重的看護工幾乎每天工作24小時，應限制看護工一天工時上限為12小時，且強制休假，政府也有義務在聘雇前先去檢視外籍勞工工作環境，雇主並不能以「私領域」為由拒絕查察，並可開發輔具及機器來取代繁重的看護工作，使弱勢雇主不必過度依賴人的照護，當外籍勞工人權被滿足後再來探討經費問題，但這份社會責任應是內政部負責並非勞工主管機關，甚至雇主自己也得負起照顧親人責任。

日期：2012年04月11日，下午2時

訪談地點：財團法人婦女救援基金會

訪談人員：王鴻英主任、張裕焯個管師、李麗華秘書長

王鴻英主任

轉換後勞工所剩期限不一，雇主大多不願意承接，是否可規範雇主優先承接國內轉換後之外籍勞工，人數不足時再至國外招募以保障國內轉換中之外籍勞工工作權，且欲轉換勞工一定會被貼上標籤，很難轉出，勢必會造成更多手法操弄。

張裕焯個管師

目前就服法有規定外籍勞工不得轉換，若開放的話即會有修法問題，開放的話至少要有兩項條件才能賓主盡歡，一是外籍勞工在台工作年限有保障，二是保障雇主名額及聘用年限，這些條件是以建築、營造及廠工為主，但目前看護工還未能無縫接軌至長照制度，縣市政府喘息服務也相當敷衍，家庭看護工未列入勞基法保障也是個問題，因此以目前就服法、勞基法來推自由轉換雇主的話，是以廠工較為容易，所需要的配套為轉換雇主期限限制、轉換期間安置處所等等問題。

大部分想轉換的原因為勞工與雇主相處不佳、工作上不夠契合，變成各說各話，勞委會發文請縣市政府勞工局調查，勞工局不願意承擔裁決責任，因此收集雙方談話記錄後再送回勞委會，時程至少須耗費三個月至一年時間，待案子裁決下來時當事人都已精疲力盡，勉強同意外籍勞工轉出，誰對誰錯變成羅生門，使現行轉換措施變成勞工硬是指謫雇主的不對，雇主為保障名額也反咬外勞錯誤，但通常案子拖欠對勞工較有利，反之則較傷害雇主。因此應將外勞不得轉換雇主部分修法，以及是否只要勞雇雙方互看不順眼時也可轉換，目前勞委會一再提的外勞總量管制，其實外勞轉換雇主與外勞人數總量並無關係，若用總量來卡自由轉換雇主則是不合邏輯的。

李麗華秘書長

就服法開宗明義保障國人就業是根本問題所在，外勞引進政策初衷是定位為補充性人力，現今都已變成替代性人力，不論補充或是替代、限期多久，反而更加速本國人失業，大家搶著用廉價外勞，若真的是保障本國人就業就更應該使外勞與本勞勞動條件相當，今年移盟已打算草擬重新修正就服法方案。

目前有些個案為雇主違法後經勞工局裁定轉換，外勞卻被仲介洗腦請勞工回國再來一次，雇主名額不會消失，若是等兩個月轉換新雇主卻不一定找的到，仲介公司不一定會送件，勞工局也不追後續處理情形，勞工還被仲介追收膳宿費，即使媒合成功後仲介還向新雇主陳述不利勞工謠言。

會後結論

- (1) 自由轉換、取消年限
- (2) 國內等待轉換雇主之外勞優先承接，未轉換完成不開立招募許可
- (3) 簡化聘僱行政程序（避免被國外仲介再度剝削）
- (4) 是否可由非營利組織承接外籍勞工來台後之服務？
- (5) 建議修法（大修）
- (6) 作問卷時也可詢問外籍勞工對於自由轉換雇主意見

▲家庭雇主

日期：2012年05月24日，下午6時30分
訪談地點：古亭捷運站丹堤咖啡店

訪談人員：邱姓僱主（長女領有重度身心障礙卡）

- (一) 延長外籍勞工年限自然對國人工作機會形成低價競爭壓力，對國內就業率有負面之影響。對產業界僱主而言，延長外勞工作年限即代表可以用最低的基本工資取得勞動人力；續用已熟悉工作狀態的原用外勞，可減少重新訓練之時間、人力及受訓期間生產力下降的成本，對提升產業競爭力確有幫助。對雇用家庭照顧類外勞的僱主而言，延長現任外勞工作年限，除有減少受訓或適應期間的好處，另因其與原僱主家庭長期相處已有相互信任或依賴之情感，外勞與被照顧對象及僱主間的勞資關係亦較為親近、和諧。對一般受薪階級的殘障者家庭來說，雇用外籍看護可以讓他們在有限的收入下，得以避免因無法負擔高薪的國內看護人力，而讓其家人處於乏人照顧，甚至出現任其自生自滅的困境(多數殘障者家庭成員為支付醫療及照護等相關龐大支出，都必須外出工作)。殘障者家庭與外勞之間長久而穩定的勞僱關係，讓殘障家庭有外出謀生與喘息的時間，而得以維持一家人生存的基本條件。
- (二) 外籍勞工在台期間工作表現優異，經原僱主及仲介公司評價優良者可適度開放轉換(主管機關應建立僱主及仲介公司對外籍勞工的評價制度)。非經評價為優良且續為原僱主所僱用之外勞，應依原規定期限回原屬國後重行申請來台。其外籍勞工在台工作薪資遠高於他們曾工作過的亞洲各國(如新加坡、馬來西亞、香港、韓國，甚至富裕的沙烏地阿拉伯)，相差之懸殊最高甚至達兩倍以上。他們在台工作兩年後，即有能力於原屬國買地建屋，甚至在家鄉聘僱幫傭照顧小孩。有外勞曾表示，其在家鄉的房屋與屋內設備尚優於台灣的僱主家。因此之故，在其原屬國排隊欲來台者人數眾多。既有眾多人選可供選擇，則原已在台工作之外勞除非經評價優良，有留用的價值，否則實無必要繼續滯留台灣。
- (三) 轉換僱主許可原則：(1)在台不曾發生有可歸責於該名外勞之勞資爭議事件或有違反我國法令紀錄。(2)須已為同一僱主服務滿兩年以上，以免影響僱主人力調配運用。(3)如外勞轉換僱主之原因或動機非可歸責於原僱主，或勞動條件仍符合原簽訂之勞動契約，僅因外勞考量個人利益而欲轉換僱主，則應視為外勞單方違約，原則上不應准許其轉換僱主。如政策上仍准許其轉換僱主，則勞方或政府應就僱主因人力突然中斷所造成之損失部份加以賠償或補貼，此舉可讓有責的一方擔起其應負的責任，有助於勞僱關係之安定。現行制度則是政府機關傾向不顧是非一味單方偏袒勞方，反易使勞資關係激化。
- (四) 全面開放在台工作之外勞得自由轉換僱主，以選擇更輕鬆的工作，將使繁重、辛勞、本國人不願從事，真正缺乏人力的工作持續缺工，此一結果與引進外勞係為填補本國勞力空缺的原意全然相背，以最近為例，一位最近離職外籍看護工要求仲介公司所覓新僱主家中被照顧者「要能自己走路、行動」、「不看護夜班時段」、「最好能有陪著阿公、阿媽或太太出門、買菜、逛街或溜狗的機會」等與看護工作內容相違背的離譜條件，她「可以」在原僱主處慢慢的繼續等到滿意的僱主出現為止，否則寧可不前往任職。在此期間該名

- 外勞即佔用個人一名外勞名額，同時洽請仲介公司尋覓外籍看護工時，卻因國內等待轉出的外勞不願照顧全殘兒童，而致數月無法於國內尋得承接人力。於此種勞方違約情況，雇主的權益又何在？勞工主管機關承辦人僅雙手一攤：「很抱歉，勞工要離開是他們的權利，您提的這些問題非我們權責，請你另向其他單位請求協助，我們必須一切依法處理。」外勞既已要求轉換雇主，即已無心於目前工作，雇主已難要求外勞在離職前仍全然按原訂契約確實提供勞務。故如雙方同意終止勞僱關係之文件簽署完成後，於外勞等待新雇主期間，應視為外勞已轉出，原雇主應即可另尋接替人力（尤其家庭照顧類的看護工涉及病人健康與生命安全問題，更是刻不容緩）；另一方面，外勞轉換新雇主卻無須等到勞委會核准函送達就能實際轉出。即便勞資雙方已生嫌隙，外勞仍然可以在原雇主處等待新雇主，在此期間就算外勞不提供勞務，原雇主仍須依現行不合理規定繼續支薪。甚或外勞實際已到新雇主處服務，原雇主卻仍須支付相關費用，外勞既係考量個人利益單方違約，或勞資雙方因衝突而無法再共處，則勞資關係已然處於對立狀態，外勞等待新雇主期間自不應再提供勞務，原雇主亦無須再支付薪資及相關費用（健保、就業安定費、體檢、生活安置費…等），前揭外勞轉換雇主等待期間所需之相關費用，應半數由外勞自行負擔，半數由雇主所繳交之就業安定費所成立之基金予以支應，雙方各承擔一半責任，如此方能達到公平合理且有助勞僱關係穩定的作用。勞工主管機關目前的態度，皆僅要求原雇主負擔義務，動輒處罰，但對外勞未盡義務部份卻無可奈何而任其妄為，顯見現行法令制度確有不公平之處。
- (五) 職訓局對仲介公司之評鑑流於形式，於職訓局對仲介業者的評鑑結果中，竟出現連續數季並未引進任何一名外勞，但該業者卻評鑑等級優良的異象。顯見勞工主管機關於制度落實上已流於形式書面而悖於事實。
- (六) 比照稅級分級方式，設定年所得或總資產一定金額以上者，因有足夠經濟能力聘請本國人擔任看護工作而仍不影響其生活，應限制其聘僱外籍看護工之權利，其如仍欲聘僱外籍勞工，可依不同級別訂定金額高低不等之就業安定費標準，讓有經濟能力雇用本國人卻執意雇用外勞者，以支付高額就業安定費的方式，拉高其雇用外勞之成本至接近本國勞工一般薪資水準，以價制量，但因仍能取得外勞名額而不損其權利。

▲仲介公司代表

日期：2012年05月09日，上午10時30分

訪談地點：實踐家有限公司

訪談人員：楊睦華總經理

- (一) 人權團體想法過度烏托邦，目前勞委會已有限度開放轉換，甚至保護外勞更甚本勞，從外勞一進機場後就有一連串服務，現行轉換制度也非常自由，外勞頂多是人際關係處理上較有問題，而人權團體就據此認為外勞人權被踐踏，常常只因個案就亂開槍。若是外勞可自由轉換，則弱勢雇主權益何在，

與當初短期穩定人力政策目的根本不符，最後外勞就會選擇陪伴老人的輕鬆工作，最應該受保護的重症病患反而被政策扼殺，假設自由轉換的前提是雇主擁有自由配額那就容易不少。

- (二) 人權團體高喊同工同酬，但外勞輸出國的國家自己就沒有同工同酬，到了台灣卻要求台灣政府要做，且外勞輸出國大多薪資水準不高，扣除仲介費後還是有利可圖，做滿三年且不隨意亂花錢的情況下至少可買塊地，但人權團體卻只聚焦在前面的仲介費，卻忽略許多外勞回國後其實是衣錦榮歸，而人權團體促進人權固然好事，但也不該過了頭，況且就服法都已規定非常詳細，只要違反就服法 57 條規定就可單方面解約轉換，且勞動契約也都有詳列工作情況，不滿意契約之勞工也可選擇不簽約，判定上並不困難，九成情況都適用，剩下一成比較困難的部分就被人權團體拿去批判，事實上只要加強落實法令就能迎刃解決。
- (三) 台灣目前沒有社福外勞的雇主團體，因此都只有單一勞權團體聲音出現，大家認知上都認為雇主權力比較大，就故意忽略雇主團體，事實上這並不公平。
- (四) 移民署成立目的並非只服務外勞，但抓逃逸外勞責任卻落在專勤隊身上，都是因為人權團體要求太多，致專勤隊工作繁重，過去在 2000 年時逃逸外勞還沒這麼多，當時法令也尚未臻熟，但到現今法律保障這麼多的情況，逃跑人數卻只增不減，因 2000 年取消了強迫儲蓄的法令，鬆綁後外勞沒有壓力，整體逃逸人數馬上直飆，因錢是控制勞工逃跑與否的最大誘因。
- (五) 本國人違法或違規時得付出罰鍰或刑責，但外國人逃跑卻還想著是否要就地合法化，完全不合理，因此完全不贊成逃逸外勞就地合法化。

日期：2012 年 06 月 15 日，下午 4 時

訪談地點：國賓大飯店

訪談人員：桃園仲介公司總經理

- (一) 外勞聘用的生意已經大不如前，自兩、三年前金融海嘯後生意直落，現在有一說是請本勞比請外勞更加便宜，因為外勞要負擔生活食宿、勞健保、就業安定費、管理成本總總加起來，不如請派遣公司找本勞，除不必負擔太多成本外，彈性也更多，也因為現在派遣尚未立法，所以慢慢有些無法取得外勞聘雇的公司便會轉向使用派遣方式。
- (二) 非常支持家事勞動一定得立法，因清官難斷家務事，卻又無一套標準來衡量（如：上下班時間如何計算？），以先前所作的家庭看護工服務顯示雇主問題是多於勞工的，因此後來打算不再做監護工只做廠工。以仲介立場來說延長在台年限並非好事，因收入不增反減，原本三年或六年為一個循環，現延長至十二年為一循環，尤其推出直聘後僅能賺第一次來台時的費用，但直聘在工廠部分目前根本推不動，原本有仲介幫忙服務全套流程，現在要雇主得自己出錢並跑所有直聘流程根本是不可能的事，尤其是廠工在使用直聘的比

率比監護工來的更低，因此得付出更多代價才能使工廠提高意願使用直聘。在勞務輸出國一樣的聘雇流程，雇主直聘也不會比仲介還快。

- (三) 仲介費高低與逃跑誘因成正比，尤其勞工才剛還完龐大仲介費沒過多久就得回國，再次來台還得再付一次仲介費，使勞工心有不甘致逃跑可能，而越南勞工身型與膚色和本國人最接近，若加上會講中文根本無法分辨，仲介費是推力，而越配就是拉力，使越南勞工逃逸比率總是第一。加班較多工廠的外勞逃跑比率極低，因符合外勞賺錢及還債之雙重目的，
- (四) 決定自由轉換雇主後，政府應扛起照顧弱勢雇主責任，市場機制下會造成勞動條件較差工作的薪水增加，增加的幅度應由政府補足，前置皆完成後才能開始實施自由轉換雇主之政策，但弱勢雇主這一塊還是應由長照制度來解決，台灣目前除了弱勢雇主外，其實真正需要看護工的很少，更多只是需要「幫傭」。
- (五) 在自由轉換雇主要分廠工與監護工，監護工問題較小，但就業服務法目前的設計是苛雇主責任，若成立的話，勞工到處自由轉換的責任還是在雇主，制度設計上應修改，也應將就服法「防逃」思維改變。
- (六) 政府可指定多少金額以上的公共工程標案僅能透過指定之非營利仲介引進外勞，且由得標廠商付費給國內、外仲介公司，將其綁在標案合約中，這樣可使外勞不必背負仲介費，也避免國外仲介公司因無利潤而不願接案子。

日期：2012年07月27日，下午1時

訪談地點：怡客咖啡

訪談人員：屏東漁工仲介公司董事長

- (一) 東港船主都不請大陸漁工，大陸漁工的優點是語言可以溝通，但大陸漁工往往來台時間太短容易造成雇主的困擾，所以現在都改聘印尼、菲律賓、越南等外籍漁工，不過越南漁工容易逃跑，菲律賓漁工又不好用，時常會發生酗酒或是酒後亂事等問題，若是外勞酗酒都會勸誡他們來台是為了賺錢回去改善生活已改善酗酒情況。
- (二) 外籍漁工犯下殺人罪其實多半和船長有很大的關係，例如：船長打人、待遇不佳…等，在語言溝通上的問題反而不大，也因此會教育外籍漁工和船長，當在海上有摩擦時一切都等回來再處理，避免發生不必要的衝突和意外，不過有些船長就會動手毆打外勞想藉此給外勞一點教訓，卻沒有顧及其他外勞的感受，最後造成不必要的意外或是傷亡，其實外勞沒有想像中這麼難管理。
- (三) 外勞訓練中心根本沒用，所以都是透過曾經來台當過漁民的外勞在當地找尋當地漁工，將勞動條件事先談好，詢問他們的意願後再聘僱他們來台灣當漁工，由於這些外勞本身就是從事漁業，所以不會有訓練上的問題。但這些外籍漁工他們往往有一身技術卻礙於生活不好，所以拿不出仲介費來台灣，若他們有意願來台，則來台的費用都先幫他們墊支，等來台工作之後才來收取這些當時支出的費用。

- (四) 外勞與勞健保脫鉤最大的問題在於健保局要從九十九年開始收起健保費，很多漁民、船主不肯同意，希望健保局從今年開始收起就好，因有些船隻已經出售，船主也不可能再繳費用（或是有些外勞已轉換雇主），但健保局立場堅硬不退讓。以往沒有幫外勞保健保時，外勞生病都由仲介負責處理，若是使用勞健保制度，支付額理論上是外勞得自行支出，但這樣對外勞來說反而是一種負擔，不過這些支付額實質上都是雇主或是仲介自行吸收，若是金額太過龐大就可能是雇主與仲介各支付一半，因為外勞無法認同這些錢由他們來支出，實際上他們也並不了解，如果雇主或仲介不支付，外勞就會認為是僱主跟仲介沒有盡到看顧的責任，也因此有些雇主目前都不繳保費，等出事了再繳清，即使不幫外勞繳保費，雇主健保卡仍然能使用，因此雇主也並不在乎。因此勞委會用勞工那套作法放在漁工身上完全不適用，例如：廠工的雇主不需要幫廠工準備食物、香菸、衣服、雨衣、雨鞋等用品，可是漁工的雇主卻得幫這些外籍漁工準備這些東西，萬一船主沒有準備也是仲介得來負責準備，這些都是勞委會不瞭解的，勞委會沒有實際去瞭解漁船作業的模式，漁工工作比較特別，卻又納入根本就不適用的勞基法，有時候沒有魚群或是船隻在維修，常常休船好幾月，但外勞還是照領薪資，所以都會事先跟外勞商量工作時間的安排以及另外簽約要配合漁船作業。
- (五) 漁工健保費 1,280 元，雇主自己只要繳兩百多塊，不過政府沒有補助外籍漁工的健保費，這部分必須由雇主來承擔，因此漁民沒辦法接受自己保費只需要繳兩百多塊，外勞的健保費居然比自己繳的還多，不全然是錢的問題，而是漁民的觀念上很難改變，不過現在漁民已經有不一樣的聲音出現。最簡單的方法只要政府既往不究，從今年開始收健保費，漁民們就肯繳健保費，再不然就是漁民要另訂特別法。
- (六) 船隻上的休息空間，交通部每年都有電機檢查，港務局也有檢查，而每要多聘一位漁工，漁船還得再改善否則不會通過申請，有時實際所聘的人數還少於執照上的人數，因此不要聽人權團體亂講，漁船跟商船也不能相比，畢竟漁船上的物資跟空間有限，有時船長睡的地方比船員還窄。
- (七) 外籍漁工仲介費的收法：

	前半年	後半年
第一年	4,500	8,000
第二年	11,000	13,500
第三年	11,000	13,500

▲外勞來源國駐台辦事處代表

日期：2012 年 07 月 13 日，上午 10 時
訪談地點：駐臺北越南經濟文化辦事處勞工管理組
訪談人員：阮氏雪絨組長

- (一) 剛來台三個月之勞工問題最大，也有勞工來台後發現能力不足以勝任該工

作情況，每個人能力不同，不應該都適用同一種工作，有勞工就會為轉換雇主而不斷挑雇主毛病，想盡辦法找出違法證據，造成勞資關係對立，因此適度開放是有必要的。也有勞工來台後發現薪資、工作內容和當初陳述不符，但勞工背負著龐大仲介費壓力，若原本說好有加班結果卻沒有，勞工就會比較希望能轉換，而不見得是逃跑，仲介也應該負起事先清楚告知勞工工作內容的義務，並且落實職前訓練，有些沒受過任何訓練就跑來台灣的越南勞工幾乎都被雇主退貨，受過這些悶虧後現在越南勞工多多少少都會在聘雇的行政程序中先接受職前訓練，尤其重視語言部分。

- (二) 仲介向勞工每月收取服務費但事實是都在服務雇主，並非服務勞工，因此服務費改為「計次」才合理，並詳列收費項目及金額，避免仲介每月收服務費卻無服務事實。
- (三) 因台灣現有規定兩個月內無轉出成功就需回母國，會造成勞工若轉換不了就逃跑，找非法仲介找打工。有部分非法勞工被抓到後表示是被騙，但台灣開放越南勞工來台已十三年，勞工加上配偶人數也不少，被騙的機率其實很小，勞工若沒有先找好下個工作時也不會貿然逃跑，即使最後沒真的找到工作也還會三天內回到僱主家避免變成非法身分，因台灣的環境很好，不管何種身分到哪都會有同鄉朋友介紹工作，客觀性環境因素(越南配偶)也是個問題。
- (四) 廠工多為集體，看護僅一人在雇主家工作，兩者工作環境完全不同，廠工因為集體性關係學習中文較快，看護則反之，且無傾訴對象。
- (五) 直接聘雇程序多，且動輒逾時罰錢或取消聘雇，僱主寧可將聘雇程序丟給仲介處理，還不花僱主一毛錢，因此國家直聘與仲介不可能平行進行，會選擇直聘而減輕外勞仲介費負擔之僱主少之又少，除非國家強制規定僅能用直接聘雇唯一途徑，否則國家編制人力上就輸仲介一大截，服務範圍及人脈也遠不及仲介，不可能會有僱主去選擇如此複雜棘手的直接聘雇方式，尤其剛來台前三個月勞工需要特別關懷照顧，直聘中心是否能投資做到這樣服務？勞工將資料登入直聘系統後卻遲遲無僱主願意使用，使勞工認為台灣政府害勞工沒工作。而韓國的唯一聘雇途徑就是從資料庫挑選勞工，勞工紛紛將資料登入該系統，等再久也不會有勞工抱怨，且行政程序僅花勞工約七百塊美金，在韓國的越南勞工都是在合約期滿後未回國才被視為逃逸外勞（大多是留在原工廠繼續工作），並非像台灣是在合約中就逃跑之情況。
- (六) 越南仲介會利用去較好國家工作而訂出高額仲介費，甚至利用勞工無知打著「保證就業」字樣吸引勞工付出龐大金錢以換取出國工作。

▲外勞查察員

日期：2012年07月26日，上午9時
訪談地點：台北市政府勞工局外勞事務科
訪談人員：外勞查察主管人員

- (一) 因整體外勞政策較著墨在社會及經濟發展上，反而未顧慮到與政策最有關係的被看護者、外勞及家屬感受，且勞資雙方是對等契約，談及外勞可否轉換雇主時卻沒顧及被看護者及雇主權益，對於日後政策制定也應將其考慮進去。
- (二) 自由轉換應不受任何條件限制，可不附帶任何理由解約（如：勞雇互看不順眼），使勞資雙方各持平等武器，當其中一方提出解約後，由政府介入（或委由民間團體）進行「確認」程序，確認是否真的無法繼續履行契約義務或還有其他改善空間，但自由轉換應區分工作類別，因產業外勞上下班時間較能切割，勞動條件與環境都與看護工不同，但若因此影響重症患者聘雇權益時，雇主也應想辦法提高勞動條件，甚至不該將照顧責任全權丟給外勞，照顧受看護者應是全家族責任。勞委會目前已開放 80 歲以上老人可聘雇外勞，重症患者聘雇權益問題會越來越嚴重。假設日後政策有附帶條件，仍是無法回應外勞與被看護者之需求。
- (三) 直聘使用上複雜，雇主非專責專辦的仲介，甚至還得向公司請假幫忙處理聘僱程序（如：帶外勞至醫院體檢），若未檢送體檢表還得依法開罰六萬元，整個法制架構上對雇主其實是非常不友善，當然也造成直聘使用率低。因此應簡化聘僱程序，例如：外勞健檢完後，由醫院一併將報告主動寄給雇主及當地衛生局，避免雇主因忘記或忙碌致未能準時繳交健檢報告而受罰。
- (四) 可實施現行逃逸外勞（或聘用逃逸外勞之雇主）限期自首除罪化，否則按照目前外勞法令政策及逃逸外勞態樣，人數肯定只增不減。
- (五) 應將逃逸外勞獎金制度還給警察，警察不論地緣或人力配置都比移民署專勤隊廣，且定時定點巡查時就可幫忙留意是否有逃逸外勞出沒。另外，民眾檢舉逃逸外勞獎金是由裁罰金而來，但當地方政府查證後發現查無事由無法開罰時，會造成民眾預期落差而不滿。

日期：2012 年 07 月 27 日，上午 9 時

訪談地點：台北市政府勞工局外勞事務科

訪談人員：外勞查察相關人員四位

- (一) 實務上許多欲轉換勞工，往往卡在雇主不願意放棄聘僱名額而使勞雇雙方對立愈趨嚴重，也忽略了被看護者的心聲，若能自由轉換雇主，應可緩解勞雇雙方同住屋簷下的緊張氣氛，因影響層面非常廣，配套措施非常重要。若在有條件的自由轉換下（如：工作兩年後可轉換），可促使勞雇雙方更加學習磨合，學習包容對方缺點，在家庭看護工中特殊的勞雇關係也許並非壞事，也可保障雇主一開始臨時性的人力補充，因通常家中有重病患者時，家族中一定會有一個人為主要照顧者，但這照顧者又得上班兼照顧病人而分身乏術，才會選擇外勞來幫忙，但不代表聘雇外勞後就應將全部照顧責任都加諸在外勞身上。過度自由轉換恐造成勞雇雙方因一點不滿就解約，不願努力去修補雙方關係，造成被看護人身心困擾，得不斷適應新看護者，甚至勞雇雙方在

- 互相挑選時不夠謹慎，總認為會有自由轉換作為後盾幫忙，反而本末倒置。
- (二) 外勞來台唯一目的就是賺錢，但非法外勞薪資大多高於合法外勞薪資，即使開放自由轉換也不見得能解決逃逸問題。若逃逸外勞就地合法化後，對原僱主損失勞動力的權益及認份工作不敢逃跑的外勞並不公平。
 - (三) 針對聘用外勞排富條款，真正的富人可以很容易將財產隱匿，但以社會正義角度來講是應該被討論，尤其前陣子名人讓外勞從事許可外工作新聞不斷曝光，已造成社會觀感不佳，且這些高收入名人也並非真正請不起本國看護，基於社會公平及保障本國看護就業權益，應可限制資產總額多少以上之雇主禁止申請外勞。
 - (四) 部分路邊攤會違法使用外勞，但該工作本國人已大多不願意做，造成小吃攤人力吃緊，加上所得有限，也無法提升勞動條件，若政府有限度開放，使外勞可以在小攤販工作，對台灣社會及經濟上絕對有相當程度貢獻。

附件八、「外籍勞工人權之保障」政策討論專家會議題綱

(台北、台中場次)

- ▲開會時間：101年8月3日(五)，上午10時至12時
- ▲開會地點：本會會議室(新北市三重區重安街132號4樓，忠孝橋引道旁芷園辦公大樓)
- ▲計畫單位：中華勞動與就業關係協會
- ▲計畫主持人：劉黃教授麗娟(中華勞動與就業關係協會秘書長、開南大學通識教育中心助理教授)
- ▲出席人員：
 - 台北：成之約教授(政治大學勞工研究所教授)、陳正良教授(文化大學勞工關係學系教授)、黃星輝總經理(勞伯外勞仲介國際有限公司)、戴肇洋所長(台灣綜合研究院研究三所)、李麗華秘書長(新移民勞動權益促進會)、胡和澤理事長(中華民國營造業總工會)、雇主代表邱先生
 - 台中：尤素芬(義守大學醫務管理系教授)、邱祈豪教授(大葉大學通識教育中心)、張裕焯個管師(財團法人台灣省天主教會新竹教區越南外勞配偶辦公室)、洪清海顧問(台灣總工會)、潘熙明經理(揚運國際人力集團)
- ▲研究助理：孫薇娟

計劃摘要

本計畫將針對我國現行外籍勞工保護相關措施與作為，藉由系統性檢視國內外文獻，參考國際勞工組織(ILO)會員國自我檢視核心公約程序與勞動剝削及人口販運之國際法源進行評估。此外，對於我國目前短期雇用外勞是否得以自由轉換雇主之作法，將透過田野訪談與焦點座談等方式提出整合性與具體建議。最後則將透過問卷調查方式了解外籍勞工對我國外勞權益保護措施與服務之使用情形進行調查，並參酌外國作法如德國、韓國、新加坡、香港以及其他重要國家之相關保護作法，提出未來我國如何致力加強外勞工作權益保護，穩定社會經濟秩序作法之具體建議。

會議目的說明

針對外籍勞工人權保護之重要政策議題，依據本研究調查與分析結果，提出具體建議與主張，並透過多元利益觀點，探討前述建議或主張的可行性與修正。

討論題綱

一、關於外籍勞工是否可以自由轉換雇主？

外籍勞工人權之保障研究計畫(2012)

二、關於外籍勞工的結社權與落實：以漁工自組職業工會或加入工會團體為例。

議題一 關於外籍勞工是否可以自由轉換雇主？

分析：

(1)循環性外勞的本質：聯合國與國際勞工組織對於短期與循環性外籍勞工均以 temporary migration (短期移徙) 稱之，但循環性外籍勞工尤指可重複移徙，且移徙的方式係經過規劃，且以提供資源予接受國為政策性目的。我國藍領外籍勞工目前首次來台合約可達 3 年，3 年期滿後可再延長 3 年，最長以不超過 12 年為限。另來台之藍領外籍移工，其工作年資不列入申請歸化我國國籍所需之居留時間；亦即依國籍法施行細則第五條第二項規定，申請人以藍領外籍勞工、就學學生或依附此類對象共同生活之名義在臺居留者，其居留期間不列入申請歸化所定合法居留期間之計算。

(2)勞委會對於研議放寬外籍勞工來台工作得以自由轉換雇主的建議作法；根據就業服務法第 59 條之授權範圍下，擴大前條第 1 項第 4 款規定之適用，並參酌勞基法第 14 條「勞工得不經預告終止契約」之事由，建立審核機制，另將配合簡化轉出外勞之雇主承接程序與文件等配套，以利雇主需求之銜接。

(3)焦點團體意見：NGO 代表建議應完全鬆綁轉換雇主之限制，將外籍勞工視同本國勞工，勞僱均可自由終止勞動契約。

移民署官員支持藍領外勞的居留與工作許可年限應逐漸與外籍白領工作者看齊，建議可考慮階段性地放寬轉換雇主限制，例如初次招募之外籍勞工，工作滿三年（或兩年）後，以核發個人工作證方式自由受聘雇。當國家賦予外勞可自由轉換雇主權力後，轉換之成本（仲介費、房租、薪資...等等）外勞自行負擔，可使外勞自行衡量轉換雇主是否符合自身成本效益，若無在期限內找到下份工作時再遣返，有違反本國法律時則依規定返國。

仲介公司代表認為目前以禁止轉換為原則，雙方及三方合意為例外之規定應可運作，如果仍有爭議，主要癥結為貫徹與執行面的問題，而非規範不夠寬鬆。

駐台辦事處代表支持外籍勞工可自由轉換雇主，而雇主亦可提出契約終止，無須限制。

家庭雇主對於自由轉換雇主有較多的考量，如果從服務使用者的觀點，應考慮受照顧的病人與家屬的需求，畢竟社福類的外籍勞力主要是為了解決家庭照顧問題。但亦不排除以鼓勵性質提供自由轉換誘因，此觀點類似移民署的觀點。

台北市政府及外勞查察員則支持完全自由轉換，無須有任何限制。但須設定審核機制，例如勞資雙方應有冷靜期，確定是否終止契約，確認後則由公立就服中心協助轉出。勞資雙方可議定待轉出或待承接期間外籍勞工的住宿與工作問題，但須考量若外籍勞工無法順利轉出時，是否會提高逃逸動機。

(4)關於外籍勞工應否自由轉換雇主之問卷調查結果

勞工部分；根據 222 份有效問卷之統計，當詢問受訪者於哪些情形下可以要求轉換雇主（複選），比例最高者為「雇主對外籍勞工做出違法行為」（72.5%），其次為「雇主不遵守工作契約的重要規定（60.4%），接下來為外國籍勞工能夠

提出本人心理或生理上無法適應目前工作的「具體理由」(36%)、外國籍勞工希望轉換，並且已自己找到願意僱用的雇主(28.8%)。

雇主部分：根據 57 份以 3K 產業、漁船主、養護機構為受訪對象。當詢問雇主是否支持目前不得任意轉換雇主的政策時，有 43 位(75%)認為適當。當詢問我國批准聯合國經濟、社會與文化公約，其中第 6 條強調人人有自由選擇及接受工作的權利。勞委會目前正研議，在兼顧勞雇雙方權益以及不增加外勞總數的原則下，放寬規定，准許「外勞可以自由轉換雇主」，僅有 12%表示支持，有 77%表示反對。針對政府應該規定，在哪些情況下，准許外國籍勞工「轉換雇主」(可複選)的意見時，有 70.2%「認為雇主對外國籍勞工做出違法的行為時」，有 54.4%認為「外國籍勞工提出本人心理或生理上無法適應目前工作的「具體理由」時」，有 50.9%認為「雇主違反和外勞所訂「工作契約」的重要規定時」，有 21.1%認為「外國籍勞工希望轉換，並且自己找到願意僱用的雇主時」。由於樣本數不具代表性，僅能從受訪的雇主中瞭解其意見取向。綜此，受訪雇主對於外籍勞工是否能夠自由轉換的態度仍以反對者居多。但本次問卷並未針對家庭雇主進行調查，如果樣本數與抽樣具有代表性，或許可以更理解雇主的看法。

(5)重要國家對於外籍勞工是否可以自由轉換雇主的規範；香港係採取勞資均可自由轉換，以下轉摘亞洲家務移工聯盟秘書處的回覆：

「香港的移工，如果是家務移工(300,000 人)的話，係可以自由轉換雇主的。家務移工在港是承認為勞工，所以僱傭條例、僱傭補償條例、職業介紹所條例皆適用於家務移工。只是家務移工會多受到一點入境條例的規定。終止合約，僱傭雙方只要給付一個月的通知期，或如在沒有通知期的情況下給予一個月的代通知金給對方便可。在勞方被「苛待」的情況，勞方亦可即時終止合約而不需要支付代通知金，雖說是這樣，家務移工往往難於轉換雇主的狀況，在於中介費和兩星期遣返規定。香港職業介紹所條例規定，中介公司只可收取勞方首月工資 10%作仲介費(亦即是港幣三百多元)；

可是由於菲律賓和印尼政府政策規定家務移工必須經中介公司轉介，菲律賓政策規定中介公司\$0 收費，但可收訓練費。印尼政策規定 HK\$15,000 "placement fee"。而現實是，印尼移工首個合約最少付 hk\$21,000，一般仲介公司會用不法手段，令他們簽署財務公司借貸協議，並連續七個月，每個月還「債」HK\$3,000。如在七個月內被終止合約，她們依然要「還債」。仲介費的「債」令移工害怕轉換雇主。

另外，香港入境規例規定他們如合約終止，只可在港留兩星期，由於他們兩星期之內，未必找到新雇主，所以也令他們難以轉換雇主。

而透過「外勞補充計劃」輸入的勞工(1,600 人)，最多是從中國國內來港，在私營安老院工作的照顧員。安老院是經仲介人，在國內招聘員工的。如果要轉換雇主，法例和規則上係容許的，但實際上沒有協調機制。國內勞工普遍支付 HK\$30,000 仲介費，也依賴中介人轉介工作(因仲介公司/仲介人沒有幾多)，所以受制於中介人和安老院，實際上沒可能轉換雇主。」

新加坡外籍移工分為家務與非家務兩大類；針對家務類外勞勞動契約與勞動條件保障，係透過〔外國人力就業法案〕予以規範，根據該法案規定，雇主可以片面終止勞動契約，但須負擔所有遣返的成本。對於非家務類外勞，係由〔就業法〕和〔工人補償法〕規範，但排除船員與家務工（參考成之約與戴肇洋, 2008）。

韓國的移工較類似德國於二戰後的客工制度，原則上僅以工作一次為限，最長不得超過 5 年，係透過政府間協議，由韓國雇主自行聘雇。由於韓國工作之藍領外勞必須通過韓語考試，並接受韓國政府指定的訓練，因此素質較高，薪資也相對較高。韓國外籍勞工成為逃逸的比例非常高，其原因是因為無法延長工作年限，且當地勞動力短缺，外籍勞工往往於契約即將終止時選擇逃逸。

- (6) 討論：放寬外籍勞工自由轉換雇主有兩種政策層次；一者為根據既有之框架與原則考慮放寬的態樣；另者為重新檢討目前所謂補充性人力的外籍勞工雇用政策，從國勞相關公約所強調國民待遇、無歧視與同工同酬的原則去制訂外籍勞工政策。如果政策的建議分為短期與中長期，請討論您的看法。

議題二 關於外籍勞工的結社權與落實：以漁工自組工會或加入本國工會為例

- (1) 本計畫的國外專家 Dr. Lee Swepston 特別指出我國外籍勞工缺乏結社與協商權利，儘管工會法已排除外籍工作者擔任工會幹部與理監事的限制，但外籍勞工自發組成的工會仍未見出現。由於缺乏工會組織，外籍勞工的權益以及協商均仰賴仲介公司為主，其次才是民間的移工團體與教會組織。

- (2) 關於組織工會的態度

勞工：據成之約與戴肇洋(2008)所進行的 1000 份女性外籍勞工問卷調查，女性外籍勞工無論為家事服務或者非家事服務類，對於參與工會的意願都屬少數（67.7%與 75.6%），僅有 21% 表示有意願。本研究針對小樣本(222 份)的調查中，當詢及依台灣的〈工會法〉規定，外國籍勞工可以加入工會。請問您有意願加入嗎？有 50.9% 回答願意，無意見的占 31.1%，不願意的 15.8%。

雇主：本研究小規模問卷（57 份）中關於是否支持外籍勞工組織或加入工會，有 21% 表示支持，有 21% 無意見，有 57.9% 表示不支持。當詢及如果工會協助其會員入境後的工作與生活上的適應，工會也協助與雇主溝通、爭議調處與離境等手續，請問您支持您所聘僱的外籍勞工加入這類型的工會嗎？則有 50% 表示支持，有 15.8% 無意見，反對者為 35%。顯示無意見的人數減少，似乎工會的定位如果清楚，且工會能以實質服務勞工為導向，則有助雇主判斷並使雇主接受工會組織。

- (3) 討論：如何協助外籍勞工組織或加入工會？本研究認為以服務勞工為導向的工會可扮演外籍勞工來台後所需的安置服務的功能，並透過這種服務機制，降低勞工對於仲介公司的依賴，讓仲介市場亦有非營利組織的服務。不知這種想法

外籍勞工人權之保障研究計畫(2012)

是否可實踐，請各位提供意見。

附件九、「外籍勞工人權之保障」政策討論專家會議台北場

會議記錄

開會時間：101年08月03日(五)，上午10時

開會地點：本會會議室(新北市三重區重安街132號4樓)

計畫主持人：劉黃麗娟

出席人員名單：成之約教授(政治大學勞工研究所教授)、陳正良教授(文化大學勞工關係學系教授)、黃星輝總經理(勞伯外勞仲介國際有限公司)、戴肇洋所長(台灣綜合研究院研究三所)、李麗華秘書長(新移民勞動權益促進會)、胡和澤理事長(中華民國營造業總工會)、雇主代表邱先生

記錄：孫薇娟

劉黃教授麗娟：(會議大綱，略)

劉黃教授麗娟：我們現在是不是請大家提供各位的建言？

胡理事長和澤：那我先起個頭那我拋磚引玉，我非常感謝今天有這個機會來有關於我們外籍勞工的人權問題，跟各位學者專家有這個機會高談，我非常的感動，尤其我感謝我們劉黃老師多年來的照顧我、提拔我、鞭策我；有關於人權跟剛才我們談到我們外勞引進以後跟我們本國必須要引用外勞的雇主來定位的話，我是認為人權應該是不分膚色、種族，那現在掛的一個問題是契約行為仍然存在的話，人違背當時訂的契約年限之中取得他的自由轉換雇主的這個行為，因為當時甲乙兩方已經構成契約行為，不管兩年也好三年也好，在契約的限制之下可否在契約之中要把這些人認為是一個物還是一個人格的保障？這個我們還沒去講清楚，如果是以物來定位的話，那你就乖乖聽我的沒有意見，像我們勞基法現在講的，勞雇關係是一方願意付出勞力聽候指揮，指揮去行使雇主給予的工作項目，你沒有自由的意見，他叫你走東你就走東，走西就違反雇主的意願，這個勞基法講得很清楚，但問題我們對於外籍勞工的一個人權的保障，站在人權維護兩公約的簽署國以及我們公約一百條的規定，這個是不是在一個對於人的定位跟契約行為的差異中間的盲點，我的建議應該是先要去搞清楚他，還有最近我們看到報紙有的明星、影星在談說我請的外勞很好用，帶他去買菜，給我背孩子都可以，這個法律的問題在勞基法跟勞委會的定義，已經違反當時契約的目的，但是以我的見解，人願意付出給他背孩子、提菜跟你政府什麼關係？人家當事人都沒有意見了那你管那麼多，那你就是把這個人當成一個物，這個也是另外一個層次的見解，我的看法是如果被雇用的外籍勞工願意跟這個老闆、老闆娘很好，很有感情願意替他背個還孩子、拿個菜，難道就違反就業服務法，就要罰款幾萬？這是我

的看法，這是行為的行使；像夫妻之間既然在一起了就不要分彼此，你就把定位說一個東西的行使這跟人權是有矛盾的，所以說人權說是天賦也好、人授也好，不管任何一個國家的人權都應該受到尊重，但問題我們現在掛在勞雇關係的立場跟勞基法的定位，我們現在要談人權當然站在人權問題是舉雙手贊成，任何的膚色都不能輕視他，不能有等同的差異對待，但問題是說雇主需要的這些勞動力是因為目前的架構的問題產生有外勞引進，如果今天我們都完全沒有外勞存在的話，很多國家的簽證部門都不要發揮那麼多的競爭跟外匯的短失來面對這個壓力，像我在外勞小組，成老師也知道我們常常為了勞資兩方面傷腦筋，除了你們學者專家傷腦筋，政府也最頭痛，一邊得罪不起、一邊不能忽略，那到底是對還是不對？一邊引外勞、一邊就失業，劉黃老師你也了解這個窘境在什麼地方，如果今天中華民國的台灣都沒有外勞的話，那所有的經濟供需都由我們本國不管勞雇關係大家共同面對這個壓力的話，何嘗有外匯短失的機會產生？我們沒有這個思維去大家去研究，所以我在 28 號勞委會我們去訪問外勞的廠商還要要求說政府要放寬、不要設限、不要有擴大的限制、他要多少就給他多少，我說以後五子哭墓也請外勞來哭，我們本國勞工不哭了也不孝順，將來我們大家都要面對老化，將來我們親情何在？我在外勞小組強烈的提說在座大家都會面對老化，如果當有一天我們也老的時候也請一個菲傭、一個印尼的給你，然後偷捏你，如果聽話就好，如果不聽話就呼你巴掌，那這個尊嚴何在？我們大家都要面對，我是希望站在一個勞動者的立場，我願意我們是不是應該像老師你講的長、中、短期來研究他，我們目前面對的壓力如何來迎刃而解，我們如果以外勞為依賴的話，我們國內永遠紛爭不斷，這是我的看法，謝謝。

劉黃教授麗娟：好，謝謝理事長。

黃總經理星輝：我提供意見給胡理事長參考，胡理事長剛剛提到明星大概是教英文那一位老師，其實他的所謂違法是違反就業服務法第五十七條第三款，因為外籍勞務引進有一個很明確的規範，做什麼工作就是什麼工作，像你申請到招募許可，他申請是看護工就是照顧病人，那他叫這個外勞做的是家庭幫傭的工作，那家庭幫傭有另外家庭幫傭的申請方法，所以在法規上你雇主指派你所聘僱的外勞從事許可以外的工作，所以罰三萬到十五萬，如果你沒有改善那可能撤銷你的聘僱許可，所以法規是這樣訂的，那你講的是家庭幫傭的工作，所以政府他是規範的非常清楚，所以他認為說為什麼他不可以做這工作，家庭幫傭就可以，看護工就不可以。

胡理事長和澤：那是法規的限制。

黃總經理星輝：對，法規的限制。

胡理事長和澤：我跟你講那都是太僵化了。

黃總經理星輝：對，當然是僵化了。

胡理事長和澤：人與人之間當然有感情，我打你一下你沒意見，那別人在擔心什麼？

黃總經理星輝：您說得非常正確，就是一個政策的問題，那你剛提到我們國家引

進外籍勞工很多限制，那我們可以參照香港、新加坡、馬來西亞，他引進外勞沒有什麼限制，尤其家庭類的，你只要繳這個稅金政府就給你。沒有人沒事請一個外國人住到家裡，像我們有外籍移工女性住在我們家裡，我們生活起居都很不方便，是因為你有需要，那馬來西亞外勞政策開宗明義講的非常清楚，他說政府應該保障勞工的就業機會、提供勞工就業機會，但是如果雇主他依照國內的徵才程序沒有辦法再得到他勞務、人力的滿足，政府更應該竭盡所能提供他外籍勞工來滿足他人力的需求，當然這跟我們國家的政策完全不一樣，我們很多考量，那最主要是引進外籍勞工這麼多限制是因為大家一般的觀念認為引進外勞排擠本勞的工作機會，但是就我們二十年的工作經驗這是個迷失，因為政府沒有任何數據，也沒有這樣的事實，因為你聘僱外籍勞工要經過政府規定求才的程序，你已經透過求才程序得不到滿足政府才依照你本勞的比例核配給你外勞配額，所以這方面老是迷失，因為排擠本勞的工作機會，可是事實上這是不對的，我們看看新加坡現在用了一百多萬的外勞，當然白領、藍領都有，他們之前也是面臨這個問題，大家說引進外勞排擠本勞的工作機會，結果新加坡政府他在2004年之前他經過十二年的一個研究，他把這個問題做一個完全的解決，他有一個新加坡的經濟研究報告2004年第一季，在網路上說不定還有，做出幾百頁的一個報告，他證實就是說引進外勞對本勞的就業是有幫助的，他提出很多經濟分析的報告，我們引進非技術性的外勞，對我本國非技術性的本勞跟技術性的本勞是有支持的作用，百分比多少都有，他們現在是說因為引進外籍勞工降低我們生活品質，他們太多了，他們現在是這樣講，已經不再講說外籍勞工排擠他們工作機會，也是因為這樣子十幾年來他跟我們同樣的經濟發展程度到現在高出我們許多，當然我們這個黃金十幾年的機會已經失去了；其中很重要一點報告是引進外勞事實上創造很多隱性的工作機會，他裡面有舉個例子就是有一家電子廠商，大概是五百個人的規模，是從事資訊產業高附加價值，結果他們研究出一個一個新的產品，他需要兩千名生產線的勞工、五百名的工程師，所以他在本國聘請一百多位工程師，三百多名的白領工程師從國外引進，然後本地勞工他只有找到一百多位，所以其他兩千名政府就核准他引進外勞，我們就實務面來看，引進兩千名外勞自己本勞的管理階層要不要增加？一定要，所以他也增加了好幾百名的本勞，這就是隱性的工作機會，那以我們仲介公司業者來講，如果承攬這樣的一個案子，你本身的專業人員、雙語服務人員，你都要去擴大編制，增加聘僱非常多的人員，這個企業本身兩千人的外勞進來他設備是不是要增加？他要增加他的設備，所以他要跟相關的廠商去採購，這些廠商也得到很多生意訂單，他也要增加聘僱本國的員工，包括他的住宿、飲食如果說三餐外包，那麼承攬這一家企業的餐廳，他起碼要聘僱兩千人的量，他如果一個人一個月伙食費三千塊，兩千個人就六百萬，一年就有好幾千萬的這個預算，所以他也增加聘僱很多的人力，低階的人來供應他的伙食，那麼相對的這些他的衛星廠商、他的進貨、他的物流等等，他都要增加聘僱，這就是所謂的隱性工作機會，再來兩千名的外勞社會全部是得利的，他們現

在到台灣來是不是需要航空公司？他會增加他的生意量，移民署一年一千塊的規費、居留證，兩千個一年就是兩百萬，勞委會更是大贏家，就業安定費一個人兩千塊一年多少錢？很大一筆吧，那麼比如說電信業，外勞他會使用手機，食衣住行他都會在台灣消費，創造很多的就業機會，這個就業機會、隱性的工作機會他是全面性的，高階到低階通通有，但是我們從來沒有正視這一方面的問題，我們一直講說引進外勞這個排擠台勞工作機會。

陳教授正良：其實你講的這個部分我們基本上從一開始就有討論到了，但是你講這個政府有沒有具體的證據，就研究的證據的部分確實是沒有，但是我們其實每次討論都會論述到，那事實上你講的新加坡報告我好像在網路上看過，那我印象裡面他還是一個意見的調查，並不是一個科學性的分析，他是一個主觀的意見調查作為資料的基礎，這裡面講的證據很可能就是科學性的量化分析的一個結果，多少個機會或創造多少這個效益，這個部分確實是有一定的難度，不然按照台灣的研究能力不會比新加坡差，那為什麼台灣到現在光嘴巴只能講但拿不出很具體的東西，這個確實我在想有很大的難度，至於說這個隱性、顯性工作機會大家都理解，其實外籍勞工就是一個人，一個人就業連帶在經濟的活動裡面產生出很多的效益我們都理解，所以我在想我們現在的問題可能要探討的是怎麼樣來做一個合理的一個運作或規範，那畢竟我們所有的國家不管他基於何種理由運輸進來都還一定要設一些管制，那只是說外籍勞工他是基於什麼理由而我們給他多了一些東西或是有一些特別的東西，那這些到底合理不合理？對不對？我們在這個地方其實需要再探討。

黃總經理星輝：理事長講的有道理，不過這個報告我必須說他是勞動部跟經濟部的首席經濟學家做的報告，國家經費十二年分成兩個梯次，包括經濟高峰期、經濟衰退期，他有很完整的一個經濟學的分析報告，他不是只供於數據、不是一個問卷調查，那最主要是你引進外勞如果是站在國家整體經濟發展角度跟勞工人權那是完全不一樣，像我們是勞委會來主導政策，不是我們經建會來主導，就國家整體經濟考量來制定這個政策所以當然不一樣，勞委會開會倒是從來沒有提到這個問題。

陳教授正良：新加坡他基本上考慮也不光是經濟，我們現在講的是經濟的背後是國家的生存，我看那個報告裡面講的是對他國家本身的適存，他已經不再是什麼經濟的問題、人權的問題，他是從「我國家必須要」角度來考慮，那也就是拉到國安層次，那事實上我們台灣有個很大的麻煩就是我們意見很多，大家都不以國安層次為考慮，簡單的講我們沒有幾個人會認同什麼東西是國安考慮，國安考慮的話其實就已經排除了其他的不同意見，這是台灣很不一樣的，還有我們平常我都最反對用新加坡為例，因為新加坡有太多的特殊性，台灣沒有這些客觀的條件，所以新加坡能，台灣一定不能，所以考察都不要去，去了都浪費錢，因為我們做不到。

黃總經理星輝：回歸到轉換，現在我們談自由轉換最重要一點就是你轉換雇主之前你要有一個解約的動作，因為雙方都受到勞動契約的約束跟保障，我不知道所謂的自由轉換的意思是沒有限制轉換還是到什麼程度，就是說我今天不

想做隨時就可以走，是不是這個意思？還是說要經過解約的程序？最早期雇主解約的程序可以隨意解約的，只要我認為聘僱的外籍移工我工作不好那就遣返，連解約都不必，後來勞委會再規定需要有最少三次警告函証實說你工作不適任，那到 97 年 1 月以後要有解約驗證的程序，不管雇主、外勞他們想解約必須地方的勞工主管機關去報備，然後約定時間開協調會，由地方勞工主管機關來決定查明雙方的爭議後可不可以解約，所以公權力還是要介入，所以是不是要避開這一點，如果避開這一點的話外籍移工可以不受這個約束完全轉換，那在相對的立場來講是不是雇主也可以自由轉換，不經解約的程序，那在人權平等的角度是不是可以接受這一點，其實我們站在人權或是業者的立場我們都非常歡迎，問題是沒有這個平台，就如同報告裡面寫的，外籍移工他要找到新的雇主但沒有管道，除非經過勞委會申請轉出的程序，雇主可以拿到或是外勞拿到就業服務站去登記說要轉換雇主，可是這一方面牽涉到安置的問題，雖然有一個外國人的安置辦法，外國人安置辦法經過也是地方勞工主管機關的認定有沒有達到安置的要件，勞資雙方有重大的意見時候他來決定要安置，這會牽涉到費用的問題，當然這裡面也提到雇主的配額，是不是要有個配套措施讓雇主能夠不失去這個名額，雇主也比較樂意讓轉換雇主的程序去達成，所以我的建議是這個平台是最重要的，那我是建議自由轉換雇主當然很好，但還是不能超出勞基法的範圍，勞基法還是有規範在什麼情形下可以不經預告終止，雇主也是一樣，那如果超出法規的範圍凌駕勞基法恐怕也是很傷腦筋的事情不太容易達成，這個平台我是建議只要有解約這個事情產生，地方勞工主管機關只要判定達到解約的要件，那就應該建立一個平台，網站上登錄，雇主要尋找接續的外勞，不用從國外引進他就有一個平台，目前是比較沒有，甚至依照目前勞委會跟移民署的機制他們可以給每個人給一個編碼，因為外勞進來，這個編碼所有勞工主管機關他有資料，網站上登錄雇主可以去承接轉換，這是我的建議，建立平台比較重要尤其是外籍移工，因為他找新的雇主他完全沒有管道，目前也是委託仲介公司或是他在醫院裡面碰到有人生病了要聘僱外籍移工，他的管道是這樣得來的，可是他無法去判別這個想聘僱他的雇主是不是有聘僱外籍移工的資格，是不是有達到這個要件或已經申請到政府的許可，他不曉得，會產生很多的後遺症，所以說情、理、法各方面都要兼顧，最重要是建立一個平台；那還有就是剛剛第一頁後面講的移民署長官的意見，他說轉換雇主要考慮到成本，仲介費、房租、薪資等等外勞應該自行負擔，可是事實上沒有仲介費的問題，因為依照私立就業服務機構許可及管理辦法第三條裡面，我們仲介公司每月收的服務費已經包括到轉換雇主、轉換工作等等，所以當我們替外籍移工辦理轉換雇主程序的時候是不收費的，收費就是違法，所以沒有這個仲介費的問題，所以上意見提供各位參考，謝謝。

劉黃教授麗娟：謝謝黃常務理事的論點，因為在很多訪談的個案裡面待承接的外勞都有提到他們其實都有被 charge 另外一些額外的負擔。

黃總經理星輝：那個是違法的，因為他們現在管道很多，1955 一打就處理了，因

為有一些仲介會覺得這是業務之外的事，比如說轉換雇主不是這麼簡單辦理轉換雇主，辦完移民署還要去處理居留證的變更，居留業務不在就業服務，等於說法定的就業服務事項並沒有居留稅務這些，我們幫他們去做這個等於是義工，所以有些仲介會覺得說我收的是有道理的，但是在法律部分是不可能的，有的當然受到處罰，他要冒險就要承擔這個風險。

劉黃教授麗娟：謝謝、謝謝黃常務理事；那麗華呢？

李秘書長麗華：我來跟大家分享一下，我大概在上個月我們到南投收容所去參訪，南投收容所其實各收容所大概都收容了滿多的逃逸外勞，我在詢問南投收容所管理人員的時候，我問他說在這邊逃逸外勞涉案的情況最多是哪幾項？他說一個是竊盜，另外一個是遺棄，我們非常驚訝遺棄，他說因為外勞沒有辦法出門，整天都被綁在家裡，只有一個機會就是把這個被看護人推到公園的時候他才有機會跑掉，所以被照顧人就被丟在公園，我覺得我將來有可能是那個被推到公園的人，所以我不希望到時候我的被照顧的品質會是這樣，我覺得應該在我們討論轉換雇主議題的時候其實主體是誰？一個是雇主、一個是外勞，可是外勞總是沒有辦法上談判桌，他們的地位不對等的關係，也因為我們的外勞政策的關係以至於他們聲音會被削減，才會看到老師的調查結果是外勞他說雇主如果沒有違法的話我就乖乖地工作，他即使違法沒有被看到他也可以乖乖在那邊工作，剛剛理事長講說一個願打一個願挨為什麼不行，你也提到勞基法裡面就規範了，我指使你要做什麼就得要做什麼，在這樣的條件下他可以反抗嗎？我覺得一直看到地位不對等，所以在剛剛調查的結果當中移民署他非勞工主管機關他可以在後面說風涼話，他可以說比照誰都可以，然後仲介的看法比較是法規怎麼訂就跟著怎麼樣做或者去落實，那雇主會比較考量到當然是自己的權益，因為他是這個政策裡面的主體之一，民間團體因為外勞沒有辦法發聲，那我們也有可能是雇主的身分，所以我們會在這兩個角色當中做考量，外勞的部分因為我們看到太多這樣子的案例，他們會把人丟在公園，他會去做偷竊後面一定有很多的原因，他有他的難處，那如果我們要避免這樣的情形再發生，我們可以做怎麼樣的修正跟改變？因為一個人要逃跑、要做一些比較大的決定是要下非常大的決心跟勇氣，因為他跑出去他不知道要去哪裡，可能會被人蛇被控制，所以他們也要冒很大的風險，如果一個人要用逃跑的這種地步、手段來爭取生存權的話我覺得太可悲了，如果我們要再討論說轉換雇主會衝擊到哪些人，我覺得台灣人的工作機會被搶走的不是這些外勞，這些外勞會被看成是箭靶，但其實是政策的問題、政策法規的問題，就業服務法開宗明義就說為了要維護本國人的權益，可是很多在國內的看護工被訓練出來之後他們失業了，為什麼？因為沒有人要請一個一個月六萬塊的看護工，像我們中產階級收入不高的人那我們真的需要有人來照顧，又請不起本勞那怎麼辦呢？那像那些有能力請本勞的人他們又不請本勞是誰？郭台銘，還有這些演藝界的人員，他們為什麼要用這些廉價的勞工，我覺得這個是非常衝突的，所以不是這些外勞進來搶到台灣人的工作，是政策法規的規定來讓本勞失業，。反正 NGO 的立場就是我可能是將來的雇

主，我也代表了外勞來表達，因為他們沒有機會來表達，所以我覺得我們應該讓他們被看待成是一般的勞工、勞動者被尊重，我們有什麼的權力他們就應該有什麼樣的權力，不是說他可以坐到我們的餐桌上來吃飯那我就非常尊重他、非常的照顧這個外勞，就是很基本的東西，怎麼會變成是特別對待？這是我的意見。

劉黃教授麗娟：好，還有沒有哪一位？

雇主邱先生：我現在是公務員的身分，可是我在之前我其實在 3K 產業待過，最熱的一個產業，除了鋼鐵以外應該就是橡膠，那橡膠因為要融所以就變成產生高熱，那種行業說實話本地勞工他也不太願意做，那時候我的工作也是招募外勞跟管理外勞，當然實際法規的部份我們還是交給仲介去做，會不會有取代性？我必須要講還是多多少少有，政府有個法令就是要求國內先做招聘的工作，招募不到的話再招募外國人，其實這部分就實務上來說他們有很多的方式可以去做迴避，當然現在的整個環境已經不一樣了，所以針對產業界就我自己的經驗來說的話，的確我們公司為了要招聘外勞進來就是比較廉價、好管理、安定，以前我在的那個環境外勞是集中管理的，所以外勞的管理相對於本國人他是比較好管理的，也比較廉價，所以公司會去做一些動作讓我們公司可以請到比較多的外勞，那是不是有取代？我也必須要講現在的年輕人不願意去做 3K 產業，可是針對一些中高齡的人來說多多少少還是有一些取代的效用在，所以或許他們會找不到工作，這也呼應剛剛理事長所提的這個問題，不過我們回過頭來看現在的年輕人，其實 3K 產業勞動力比較高的、比較辛苦的工作他不願意去做；像剛才秘書長也提到所謂的國內看護的部分，大概收費最少都要五萬多以上，那已經超過我本人的薪水，那是二十四小時的，即使是半天的也要三萬塊以上，而且我們在招聘外國人之前勞委會都會告訴我們要先招聘本國勞工，他要求低薪一樣也是要三萬塊以上，可是我必須這樣講像我們這些受薪階級我自己本人是雇主沒錯，可是問題是我同時也是勞工，現在我們在照顧外籍勞工權益的時候是不是有兼顧到本國這些也是雇主也是勞工人的權益，就像剛才秘書長提到的當事人的權益尤其是家庭照顧類的，像我家的話為什麼我會變成雇主，是因為我們家有一個全身癱瘓的小朋友，他必須要照顧那我不得已才變成雇主，我要強調一點我並不是因為營利，並不是因為我請了這個外勞進來我會有所獲益才請，我請這個外勞是為了我們家的生計不要中斷掉，我們家的狀況是小朋友自從被判定是殘障以後小朋友的媽媽就離開了，這種狀況只有我家有嗎？其實各位如果到醫院去看精神科、神經科或者有些比較重症的那些病房，兒童醫院外面你看到的大部分大概都是事實上單親，所謂事實上單親的意思就是他們還沒離婚可是其中一方跑掉了，不是爸爸就是媽媽留在那邊，那他們跑掉那一方會去負責照顧或者出資請這個外勞嗎？我想不會，所以的話我也請在坐的各位學者專家可以幫我們這一些雇主發聲，我們在兼顧外勞權益的時候雇主的權益在哪裡？剛才提到事實上單親的狀況，假如我們家的外勞在不經過預告的時候就直接講他明天不做了，我怎麼辦？產業界其實有同樣的問題，以前我在 3K 產業的

時候外勞說不來就不來了，當然他不來的方式就逃跑，逃跑以後這個名額的部分就被扣下來不能再申請，這對產業界來說或許只是1/20、1/200、1/2000，因為他請的外勞多，不差這一個人，當然多多少少逃跑的人數都會影響產業的推動，可是對我們這些家庭照顧外勞的雇主來說他是百分之百，我想各位都有看到我們楊玉欣立法委員他的外勞跑掉了，立法委員他收入高他沒關係，如果是我的話外勞跑掉怎麼辦？不好意思我只能跟公司請假，公司知道你要請假半年我還有工作嗎？我就失業了，那接下來該怎麼辦？我去請領失業救助金，我就從此變成所謂的失業人口，這一點的話也要麻煩各位在討論這個問題的時候可能也要從雇主的角度，剛才我有提過產業界的部分跟家庭照顧類的部分其實他是完全不同的兩個區塊，所以這部分的話可能還要區別來看；接下來的話就是要討論到黃經理剛才提到所謂就業的平台，從雇主的角色來說我也很贊同這樣的方式，其實不只是外勞去找雇主困難，現在的話我們都必須要靠仲介，所有的資訊都掌握在仲介手上，有哪些雇主外勞不知道，有哪些外勞我們雇主也不知道，我們也不知道到哪裡去找，我也知道現在勞委會會有在推直聘，可是我問過直聘中心是可直接到直聘中心找外勞嗎？我是直接到那邊挑工嗎？不是，所以意思就是就像剛剛黃經理所提到的他並沒有就業的平台在，我沒有辦法去找人，他也沒有辦法去找雇主一樣的道理，所以與其在這邊討論勞工權益怎麼保護，不如像剛才黃經理所講的建立一個平台，讓雇主可以找到勞工，也讓勞工可以找到雇主，其他的部分的話就是如何去依法行事的問題，那剛才有提到就是說要不要預告，這個部份我也要從雇主的角色來看，如果是一般產業界外勞跑掉那名額就沒了，如果剛剛好那個人負責的是一個關鍵性的工作，3K產業裡面有一些工作還是關鍵性的工作，針對這個工作要做比較長久的訓練，還是有一些所謂的專業技能在的，不是馬上每一個人來就可以接替，如果這個人工作可以不經預告隨時要走就走，在銜接上面的確會造成整個公司的運作中斷，對我們家庭照顧者的人來說，我這個外勞跑掉的話就是百分之百沒了，他走了以後那我也只能把工作辭掉全心照顧我家的殘障者，沒有其他的辦法，這個時候會不會造成更多的社會問題？這個還是要麻煩各位做考量，剛才其實黃經理有提到包括像外勞轉出轉入所謂的仲介費、安置費、轉換所需成本到底要由誰來負擔，這一部分我想基於公平原則應該是外勞跟雇主各要負擔一半，如果轉換的原因是不可歸責於雇主的而是責任應該歸給外勞部分的話，我們是尊重外勞的權益讓他自由轉換，如果是這種情況之下的話在費用成本負擔上應該是雙方共同負擔，所以剛才不預告的轉換的話個人的見解是不宜，為什麼？這東西涉及到整個工作的推動，也是剛才理事長跟黃經理剛才提到這個是不是違反契約的問題，就一般觀念來說勞工他是屬於比較弱勢的，可是相反過來看，家庭照顧外勞的話他真的弱勢嗎？我這樣講一個比較激烈的或者極端的案例：劉霞，他這個狀況的話誰有辦法去防範，我們都不在家，那勞工是弱勢嗎？這個時候看起來似乎不是，我們管不到，當然人權是天生而來的這個部分大家都不容否認，可是我們也要尊重勞工的權益以外雇主的權益何在？這個東西我想應該

是要把他當作一個平等對待不能光是要求雇主要盡什麼義務，如果勞工不盡義務都不可歸責於雇主的時候，那我們課予勞工什麼責任呢？我們有課予勞工什麼責任嗎？我這樣舉個例子好了，我們家親戚就有人今天我說不去就不去了，老闆打電話來說找我親戚問你為什麼不來上班？我就不想去，沒有理由，如果照勞基法他 OK 阿沒有任何問題，我們家親戚就這樣，可以扣錢可是問題是他造成公司損害的時候怎麼辦？

陳教授正良：你只要拿出證據就可以要求損害賠償，這是絕對可以的。

雇主邱先生：我現在講的是政府公部門他有辦法課予他什麼責任嗎？勞基法裡面我記得政府可以課予雇主責任，可是罰鍰的部分並沒有針對勞工的部分，我們要去打民事打完的話這個外勞早就回國了，所以我們同樣一件事情應該放在天秤的兩端同時來考量，政府機關他應該就是這個天秤，以上報告。

陳教授正良：我是覺得劉黃你最主要討論題綱寫得太寬，討論東西就會範圍太大，因為可否直接轉換雇主這個部分，這樣的問號是毫無前提。

劉黃教授麗娟：我知道，我們討論有兩個層次，一個是根據現有的框架，尤其是勞委會他希望是就在不經預告的這個部分，這是一個層次，那也許我們是不是先聚焦在這個層次。

陳教授正良：會議資料裡面勞工不經預告終止勞動契約的事由是錯的，因為你簡化了前面的前提，任何勞工他沒有權力不經預告終止勞動契約，這第十四條是雇主違反勞動契約，他是雇主違反勞動契約的重大規定，包括了工資、工時、安全衛生這些重大規定他才可以有這個權力，而且這個權力行使得在一個月之內。其實我認為勞雇雙方沒什麼差異，假如說你把這個前提敘述出來之後我看勞資雙方同意的差異比例是很小，但是你 open 到說自由轉換雇主那不得了，那 NGO 團體是希望開放，雇主聽到想說那我請外勞幹嘛？我請外勞結果來台灣等於是一個踏腳石？所以我認為這個題目 open 不要討論沒有意義，所以我們設一些前提，而且要分產勞跟家庭監護，家庭監護的議題跟產勞的議題又很不一樣，所以我們稍微把他切一切。

李秘書長麗華：剛剛邱先生可能誤會了我的意思，我的意思是說這些外勞在家庭裡面是弱勢的角度是因為政策剝奪了他們的權益，不是代表說他們在面對被看護人的時候打他、修理他都沒有關係，我的意思是說在政策上害得他們必須要弱弱相殘，雇主為了不讓他逃跑所以把他鎖住，然後外勞為了要求生存所以跑掉，所以我的意思就是兩邊各有自己的角度，那不應該讓他們弱弱相殘下去。

陳教授正良：這就是為什麼家事勞動特別要分開來討論，家事勞動其實是非常難規範，像你講到底是不是勞動政策使然，我認為不是，是他這個勞動本質使然，這個勞動本質使得他沒有辦法在我們公開的環境下，所以那裡面可能出現的問題非常多，而我們從國家政策立法是不是能夠去做到監督？我們訂這個法是不是能夠有效落實？像這裡面是非常多的問題，所以這兩個問題還是要分開來，他有他特殊性，這個特殊性我們就要去理解。

戴所長肇洋：每次一談到人權什麼事都不用談了，包括我們現在社會上很多政府

不當的政策動不動就扯到人權，事實上人權必須要在法律的基礎之下，那因為國情不同，不能動不動就說新加坡、香港、韓國是適合我們的，因為每個國家勞動的人力結構不一樣，那我們國家把外勞定位為補充性，這個定位目前還沒有改，就是我不夠的時候我才要這些人，當然每個產業都講我不夠，也就是說我們這些外勞相關的法規必須要在我們國情的跟我們的法律基礎下來訂，那陳老師說的沒有錯我們外勞有兩種型態，製造業因為外勞進來到這個工廠，他可能負責某個部分，那這個部分搞不好只有他一個人，你不預告的話他跑了的話整個亂掉，因為不可能你一個外勞旁邊再加一個人，一定一個蘿蔔一個坑，所以我看調查結果我也看出來雇主很擔心，很擔心你沒有預告他怕影響到他的工作，我想這我們可以理解，我們要尊重外勞沒有錯但是我們也要考慮到雇主的心態，因為雇主想到整個工作都亂掉；那另外這個看護工的方面，我們長久對看護工的法律講白一點就是寫一個「等」字，聘你來這邊做「看護等等」的工作，什麼叫等？就是模稜兩可，所以就變成到底是不是違法，比如說請這專門看護行動不自由的人，那到底包括哪個範圍？幫他拿個衣服去算不算超過呢？還是只坐在那邊看他有沒有狀況，幫他倒個水又變成是幫傭，變成行為的限制我們一直沒有弄清楚，這時候我回歸到雇傭之間必須要比較明確化，因為有時候我們法律訂的非常籠統，不可能我請一個外勞來什麼都不做，有可能幫忙去買個便當、倒個開水，這樣就不行那都太過於僵化，見解不同就歪了，我認為是應該在法律之下保障雇主之間的契約有沒有違反規定，至於工作範圍可以彈性，因為製造業與看護工不同，有這些仲介平台、轉業平台很好，可是轉業平台裡面每一個去登記要不要篩選一下？萬一這個外勞是屬於有犯罪很惡名昭彰？沒有篩選登記當然我是雇主根本不知道這個情況，萬一我找到那樣的怎麼辦？所以說轉業平台讓外勞想進來登記讓他可以自由轉換很好，但是篩選也是很重要，雇主也是。最後一個問題就是像剛剛陳老師提到的就是國家的層次，國安問題、社會成本，像移民署講的他只考慮他一個，他沒有考慮國家整個社會管理，因為社會成本很多定義是看不到的，比如說外勞在台灣所引發的社會問題還有甚至涉及到國家問題，這些成本誰來負責？我一直講國情不同，不能老是把像韓國例子引到台灣來這樣平不平等其實不見得，政策隨時可以調整，譬如說最近看到報紙也提到說外勞要不要跟基本工資脫鉤問題，為什麼產業界一直有這樣的聲音，我們勞委會經常用勞方的立場來講，也要考慮到雇主的立場，那資方也要考慮到我怎麼給勞方一個保障，我想這可以做一個協調的角色，因為我本身擔任工業總會的一些委員，有的工業總會的人都說政府的很多政策都是考慮到勞方，那我到國外去投資，幹嘛在台灣受氣，最後反而製造更多失業人口，昨天好像沒有召開基本工資審議會，勞方一直要提高提高，提高的話我們有沒有考慮到後面的成本是哪些？有沒有考慮到這些問題？不是光用人權來那個。

成教授之約：主席還有各位先進我想針對議題一外籍勞工是否可以自由轉換雇主大概有幾個層次，當然層次跟層次之間有一些關聯性，其實目前按照勞委會

的做法事實上只要雇主違法的話，這個外籍勞工已經可以不經預告終止勞動契約了，就是說在現行的政策或規定之下其實雇主違法的話，當然外籍勞工就可以申請要去轉出或轉換雇主，不過這裡頭或許跟這個議題有關的倒不是這個勞工可不可以經過預告要終止勞動契約這樣的一個問題，而是說即便是在雇主沒有違法的前提之下，外勞他可不可以不經預告就終止勞動契約。衡量雇主有沒有違反勞動契約或相關法令，其實有時候可能會有一些的灰暗或爭議的地方，所以我的了解可能目前可能在 NGO 或 NPO 的一些主張裡面，他們的主張是雇主沒有違反相關一些法規或契約的前提之下，外勞自己也可以不經預告終止勞動契約，那其實這個裡頭大概就會牽扯到底這些雇主或這些受看護人的權益在什麼地方，所以我覺得其實可以考慮一下如果基本上雇主沒有違反相關的一些法規或等等，還是要要求外籍勞工基本上還是要經預告再去終止勞動契約，這個預告的期間有多長？這裡頭涉及到雇主跟受看護人，其實對雇主不僅包括是家庭看護的雇主也包括產業外勞的雇主，我要說其實雇主聘外勞都要符合一定資格條件，即便他符合這個資格條件，但是他今天要去引進這個外勞的時候他其實是要一段的期間的，他不是說我今天到市場去撿就可以找的到、我只要出的起價格就可以找的到，即便是資訊公開的情況之下，雇主他不太想用這些不經預告就終止勞動契約的外勞，搞不好經預告終止契約的外勞他都不想用，除非法律強迫產業外勞先在國內招募終止勞動契約的外勞，然後才可以再去申請引進外勞，但是如果今天是資訊公開的情況之下雇主他都不一定要到平台上面去選，如果今天讓這個外勞不經預告就終止勞動契約，馬上就會面臨到外勞跟雇主之間的問題還涉及到受看護人他的權益的問題，所以如果要考量到受看護人的權益的話，其實這個預告期間要有，至少要有一個讓他可以去新的外勞的期間，難道在雇主沒有違反任何法規之下真的有那麼迫切必須要去離開雇主的家庭？因為你不能完全只考量外勞的權益，我覺得某個方面是受看護人他的權益。我們今天要去解決到底外勞可不可以不在雇主沒有違法或違反相關法令的前提之下就可以不經預告終止勞動契約，這個是要去解決的，前面講說雇主違法其實不經預告終止勞動契約，雖然法律上他們不是用勞基法但實務上他們是這樣在做，我想理事長應該很清楚實務上是這樣做的，一個申訴電話就到 1955，然後就會來調查，基本上就要把他給轉換出去了，那今天這個議題要去處理的其中一個問題就是外勞如果在雇主沒有違反相關法令的情況之下，是不是也可以不經預告終止勞動契約，除非你能夠很確定雇主或受看護人可以馬上找到看護的人，這個看護的人是要長照、提供喘息服務或是讓他可以快速的找到他認為可以的外籍看護，這個前提可以解決的話那就必須一定要有預告期間，這個預告期間多長？那就涉及到這個雇主要花多少時間才能夠找到一個看護的勞工，否則就像剛剛講的只考量到勞方的權益，但是雇主甚至受看護人的權益在什麼地方？因為雇主或是受看護人要能引進外勞是要符合一定資格條件，他一定是要巴氏量表多少分等等的，譬如剛剛談到說本國勞工，邱先生說以他的經濟能力來講他雇不起本國勞工，必須要用的就是外勞，那今天資訊平台上面

有外勞登錄上去，但是他還要花多少時間才可以去能夠用這個外勞？我覺得相對來講必須要考量到這個外勞就要有預告，預告期間應該等同於他可以晉用另外一個外勞的期間，否則我們真的只考慮到外勞的權益或是勞工的權益，相對來講你並沒有重視雇主或受看護人的權益，就像剛剛講的沒有看護工的話雇主要請長假照顧他的家人，其實再重新回到勞動市場搞不好機會不盡然那麼樂觀，我覺得這確實是要考量到雇主或受看護人權益的一些問題，所以我覺得今天這個議題中很重要要處理的問題就是到底外籍勞工不管是產業外勞也好或是這些社福外勞也好，到底可不可以不在雇主沒有違反法定的前提之下不經預告終止勞動契約，但是我的理解，雇主沒有違法的前提下外勞可以不經預告終止勞動契約是 NGO、NPO 團體一直在強調的，但是重點在於要考量到雇主或受看護人的權益，那我們這邊談到的議題延伸的另外一個要處理的問題就是當這個外籍勞工不管他是產業還是社福外勞，今天當他工作期滿一定的期間之後他可不可以不在勞動市場上自由去選擇雇主？當然就涉及到市場流動或轉換的問題。

陳教授正良：我們白領外勞可以自由了嗎？

成教授之約：相對來說是比較自由了。

陳教授正良：不行，他不能，他是有契約。

成教授之約：他其實他在一定期間之內是可以聘僱的，他可以自己去轉換。

黃總經理星輝：還是要有一個解約的動作。

陳教授正良：不，他不是自由的。

成教授之約：他是可以終止勞動契約，在一定的期間之內再去另外一個。

黃總經理星輝：外籍移工也是，他現在只要終止契約他就自由了，完全是一樣的。

成教授之約：你剛剛講得我剛剛已經談了，第一個層次是雇主違反契約就終止，當然可以轉換雇主，我們現在談的是另外一個層次問題，基本上他工作期滿一定期間之後他就可以在勞動市場自由移動，就像香港這樣的規定，但是他可以自由移動或自由選擇雇主只有兩週的時間，那我覺得其實基本上這些國家都沒有脫離客工定位，不管幫傭、看護工或產業外勞基本上都還是以客工的性質來加以定位，他絕對不是移工，這些國家都沒有把他們提升到移工的層次，移工的層次就我們國家來講就只有兩類，第一個就是外陸配，陸配權益比較不是那麼受到保障，至少外配、白領外勞是，第二個就是白領的專業外勞，藍領基本上我們看到這些國家裡頭都沒有把他提升到移工的層次，如果提升到移工的層次的話，他應該經過一段期間之後他就可以申請永久居留或是可以歸化成為我們國家的國民，我們的政策從來沒有把藍領把他定位為移工，不管什麼補充性，基本上他的權益就沒有被賦予長期居留可以轉換成為永久居留，他就不可能被定位在移工，他就是客工，一個藍領的外勞他可以做到十二年，但是十二年到期之後還是要離開，過去在這邊居留的期間從此之後就一筆勾銷，對他身分的轉換或是永久居留身分的取得是沒有任何的幫助，但是我們的外配和白領，他們是可以轉換成永久居留或是可以歸化成為我們的國民的，他們身分才是被定位是一個移工而不叫做客工。今天香港

他可以自由選擇雇主，時間也是兩個禮拜，兩個禮拜期滿就要遣送出境，今天要把他當作一位移工的話，雇主可以去幫他申請永久居留，像我們的移民法五年就可以申請永久居留，但是我們是把這個規定只對白領外勞適用的。

陳教授正良：你剛提的時候不要把外配併在一起，兩個性質不同。

成教授之約：我只是說人口移入政策，真正被賦予移工的身分其實外配是其中一個。

陳教授正良：外配不是移工，他是已經有身分之後才有這個問題，那是移民的要求的程序規定。

成教授之約：所以我的意思是說如果這個議題把他提高到另外一個層次就必須要去思考，我們對於藍領的外勞是不是要在一定工作期間之後要賦予他們可以自由去流動或自由選擇雇主的一個權利，如果你再把層次更提高一點，考量到高齡化、少子化甚至整個未來勞動力的話，那要不要賦予藍領外勞將來可以取得永久居留的身分，那時候就更自由了。所以我覺得就這個議題來講他有幾個層次，這個層次首先第一個要去解決的是，到底這些外勞在雇主沒有違法的前提之下可不可以不經預告終止勞動契約，但是就必須要考量到雇主跟受看護人他的權益的問題，第二個層次就是經過工作一段期間滿之後可不可以有在勞動市場有一定的期間，我想也不可能給他非常長的時間，那他不可在在這一段時間自由去尋找雇主或是自由再選擇雇主，第三個層次就是到底要不要針對他工作居留一定期間之後要不要賦予他可以申請或取得永久居留的身分，那個時候他就等同於國民待遇。

陳教授正良：針對這三個層次您的看法是？

成教授之約：我剛剛講過了，第一個層次一定要有預告，第二個層次我也同意，但是期間多長？第三個我也還是同意，我基本上拋出這三個問題答案都是yes。

陳教授正良：只是有一些程序要考慮？

成教授之約：就是有一些前提要件。

劉黃教授麗娟：那我們就針對這個議題再聚焦。

黃總經理星輝：我剛剛講的這個平台，香港雖然只有兩個禮拜的時間，當然不只是期滿，平常都可以解約，可是他非常活絡，因為這個平台大家都知道，所以外籍移工去登記以後雇主也是去那邊找，因為可以減免那些從國外引進的程序，雇主家現在有人生病馬上可以找到，所以是非常活絡的，所以我剛剛就建議這個平台建立起來，只要有人經過政府的機制解約後希望轉換雇主而不是回去的話，就登入到這個平台，雇主每天去使用就會非常活絡，其實自由轉換雇主不只限於說雇主或外勞違法，只要有人到勞工局去提出解約通常都會達成，因為他都不想做了留他也沒有什麼意義，所以經過公權力雙方同意後，即便沒有人違約或是違法都可以成立的，實務上現在引進這些外籍移工他們的國家勞動契約都有不同的版本，這一方面我們目前是沒有定型化契約，只有外籍勞工跟仲介公司、雇主跟仲介公司，雇主跟外籍移工之間是沒有定型化契約的，勞委會一直不願意作出規範，我們呼籲很久了，目前都是

他們外勞輸出國自己訂的勞動契約，每一個國家都大同小異，完全是追尋我們的勞基法，什麼情況可以不經預告條款都一模一樣，所以如果不經過公權力來界定是不是達到解約的要件，那市場會非常混亂，如果都沒有限制，剛開始我們引進外勞也是雇主可以自由跟外勞解約，勞工團體一直抗議，到現在要經過公權力介入，不然誰來界定要不要解約？有沒有違法？今天如果說外籍勞工都可以自由不經任何限制，我們不是在走回頭路嗎？走人權的回頭路？所以結論建議就是要自由轉換雇主之前要經過解約程序，經過公權力來界定，盡快建立平台，平台一定非常活絡，對我們這個缺乏基層勞動力的社會來講他有很大的幫助。

李秘書長麗華：雇主違不違法或是要不要預告終止勞動契約的部分，看護工是不適用勞基法的，而且在私領域裡面工作舉證非常困難，雇主違法違反勞動基準法，他不適用，所以他自己根本就沒有辦法舉證，我比較建議解約的程序必須要經過勞工局，如果是社福類的話就建議雇主有需要協助的話社政體系就要介入，如果是產業類的勞工單位就要介入，介入的意思不是去檢查，而是去協助他，看這個雇主和外勞如果轉出對他會不會造成什麼影響，我覺得這是比較正向的做法。

陳教授正良：社福還是勞工主管機關。

成教授之約：社福還是要收費，社福他也不可能提供他廉價。

李秘書長麗華：我說的是社會處。

成教授之約：就算要提供雇主協助也要去付費，不可能不付費。

李秘書長麗華：不是，是社政體系就介入。

劉黃教授麗娟：那具體一點。

李秘書長麗華：比方說長照就要進來。

成教授之約：那還是要付費。

李秘書長麗華：所以就要談到長照的部分，就要看到雇主的需求。

黃總經理星輝：長照恐怕很難，因為我們必須要面對事實，我們基層的勞動人力尤其是照護類的已經失去了，連中階的照顧勞力也都缺了，我們看到郭台銘的鴻海血汗工廠有年輕人跳樓自殺，為什麼台灣沒有做同樣裝配廠的工作，因為外籍移工他做這個工作被期許一個很好的將來，他收入比他國內高很多，所以他做這個工作很高興，而且喜歡加班，本土勞力就不是，失去的勞力他不會回來了，照服體系撐不起來因為沒有勞動力的參與，再花錢都沒有用，我們要面對這個現實。

成教授之約：我這邊要補充一點，說到長期照顧其實還是價格的問題，我看過有一些 NGO 或 NPO 團體提供長期照顧的服務，我的印象中一天各項服務的內容加總起來不會超過八個小時或七個小時，收費大概是將近三萬五到四萬塊，如果時間要超過八個小時以上的話費用可能還要加成本上去，我的意思是說我了解你的立場，但是我覺得還是要考量這些雇主或受看護家庭他們有沒有能力去支付長期照顧的價格。

陳教授正良：不可能支付。

李秘書長麗華：對阿，那我覺得那就是政府部門要介入了。

成教授之約：基本上你剛剛講說要提供長期照顧，使用者還是要付費。

李秘書長麗華：政策上的配套要出來，目前是不可能辦到。

戴所長肇洋：剛剛提到假設我們要自由轉換，登記是一被解約之後才去登記還是解約前就可以登記？我們要定義清楚。

陳教授正良：我認為可以預先登記。

戴所長肇洋：預先登記可不可以？

陳教授正良：大家都可以預先登記，不然的話沒辦法 match。

戴所長肇洋：香港是兩個禮拜沒有工作就要滾蛋，如果登記那要不要預告？因為我們也要考慮到雇主的立場，我滿同意要預告，預告期應該訂多久？產業外勞跟不同行業外勞的預告時間要訂清楚，我想這東西還是要考慮到雙方的權益，我們太過於去抑制外勞，但是雇主這一方面考量立場也必須不能忽略。

胡理事長和澤：今天我非常的有感觸，對所謂的轉換不轉換，外國勞工跟本國勞工應該要有一個思考方向，再來就是我們今天考慮政策要做還是不要做？做了的話怎麼走？不做的話怎麼面對？還有對一個有生命、有尊嚴的人的要不要分國外跟國內？這個我們要思考，還有剛才講的一個重點，今天是不是價差的問題？所謂同工同酬這四個字，是向上同？向下同？還是相加數除以二為同？國際公約講的很天真，同工同酬我都好，那到底是向誰同？所以同工同酬這四個字到目前為止還是盲點，如果今天外勞以本勞價錢來引進的話，我們站在勞工的立場沒有理由去反對，是我們偷懶不願意去做這些工作，我覺得是因為有價差的誘因，勞委會很傷腦筋到底基本工資要不要本外脫鉤，資方的立場說本勞增加我就有選擇外勞的機會，如果以基本人權來講的話是無種族區分的，但是很遺憾的本勞跟外勞的價錢是永遠不對等的，如果是外勞來配本勞，請問各位需要本勞的資方雇主你會用外勞嗎？本勞吃住自理，外勞吃住都要靠雇主，多大的不方便，所以我建議這個主題先決定關於外籍勞工是否可以自由轉換雇主先來定位，如果可以再朝那方向來琢磨他，資方的反對聲音永遠比我們勞方還強烈，到底契約行為存在任意來解除契約不是違約嗎？剛才提到在契約之前就可以預告登記，那契約行為是不是仍然存在？還是應該脫離？契約行為過後再自由轉換？就像我們的婚姻關係一樣，沒有政府法規說你不高興就可以離開或是你不可以不高興，這是大家都要去考量一個人跟物的指揮支配的精神存在，這是我的見解，謝謝。

劉黃教授麗娟：這個議題本來就很難聚焦，剛剛我們有提到他是有政策上層次的考量，包括近期、中長期的一個規劃，在目前比較有共識的部分是就是雇主違反，然後如何迅速有效建立一個平台，如果是在雇主不違反的前提下勞工要自由轉換應該要有預告期，這是剛剛大多數都有提出來的，那是不是要進到一個完全自由轉換的部分，是不是真的要移工或者有國籍歸化考量的層次來思考，這是另外一個討論；我們現在還是考量到轉換承接等待期，香港是兩個禮拜，台灣目前是兩個月最多可以延長兩個月，總共是四個月，從會不會造成外籍勞工逃逸的考量來看，有一些專家提出會不會到時後如果轉

不出去就選擇逃逸，這會不會是另外一個問題？

胡理事長和澤：一定有關係，因為沒有自由所以他跑掉，如果有自由他就不跑？

成教授之約：不一定，這未知數不確定。

李秘書長麗華：他為什麼要跑？他有自由他為什麼要跑？

成教授之約：基本上就算工作契約滿三年，問題他選擇雇主假設只有兩個禮拜到一個月的期間，萬一找不到他就一定要回去，他不想回去就逃跑，所以我剛看到移民署的意見是想了解到底他們有沒有去衡量一下自己的管理的能力大概在什麼地方，就像剛剛有先進提到移民署主張工作期滿一定期間要給他有自由選擇雇主或尋找雇主的機會，問題他有沒有考量產業、社福的外勞都是一致的話，三年工作期滿可以自由去尋找雇主，我們用最大值來看，那就表示有四十三萬人可以去選擇要去找雇主，他可以三年的工作期滿之後說到哪去工作，如果你同意那移民署本身有沒有能力去管理這四十三萬人？若他在兩週或一個月內沒有轉換到，有沒有這個能力把這四十三萬人在一個月之內通通遣返？根本是肖想，沒有考量到自己管理能力問題，逃跑的時候的問題又是勞委會要去負責嗎？

胡理事長和澤：國家面對、大家面對。

雇主邱先生：郭台銘和徐薇事件我想大家都知道，雇主要求外勞去做非他本身工作範圍內的事，那有沒有人去問過那些外勞做這件事情開心嗎？還是去照顧阿公阿嬤比較開心？我舉個例子，之前有一個外勞要求要轉換雇主，為什麼？因為他跟我要求要辦手機，辦了手機以後開始跟一起來台灣的親朋好友們閒話家常，然後就知道原來他的親戚裡面有人照顧的人是殘障，可是會自己走路、自己洗澡、自己做什麼只是他看不見，一比較後第二天就跟我講老闆我要換工作，我們家的那個小朋友重殘而且體重越來越重，吃、喝、拉、撒、睡包括排泄物，相對只是看不見但自己會走路的，甚至有些阿公阿嬤雖然是推輪椅可是他自己可以起來上廁所的那一種，對他們來說我們家的工作非常的重，像這個狀況如果你問外勞要去跟著郭台銘的太太去買菜還是來照顧我們家的小朋友比較好？他肯定跟你說我要跟郭台銘的太太去逛街，所以問題在於到時候我們真正需要家庭照顧類勞工的人找不到人，之前的勞工就直接跟公司講要找的工作，第一、被受照顧的雇主他要會走路，第二、他生活基本要會自理，不用動不動要抱，第三、工作的部分只要白天，晚上我要跟大家睡，如果那個病患是需要抽痰的呢？如果你不去抽痰他就會嗆到那一種那怎麼辦？

陳教授正良：理論上是事先是一個媒合過程，所以矇到條件不好也要認了，關鍵是我們講半天都是廢話，因為菲律賓跟印尼國家就是這樣做，你既然要設一個 market 在這裡，為什麼不乾脆從一開始 market 就在這裡，要來台灣工作直接資料放這裡，我們自己聯繫，現在聯繫這麼方便，用 e-mail、書信或打電話也沒有關係，談好條件後我們開出聘僱函進來台灣工作不是很好嗎？這些東西為什麼不能做？就是因為這些國家就沒錢可以賺了，講半天等於是廢話，所以現在在輸出國制度卡住的情形之下台灣怎麼回應。

劉黃教授麗娟：所以整個外籍勞工的聘僱責任，其實在輸出國部分的確到目前為止還是很難有對等的規範。

雇主邱先生：就剛才教授所講的，其實輸出國那一邊是完全不讓他們知道的，像我剛才講的案例的外勞，他根本不知道要來照顧的對象是個什麼狀況，只有跟外勞講說生病照顧病人，可是病人有輕有重，他們在本國並不知道，我們語言、溝通沒有辦法像仲介公司，所以由仲介公司轉達我們需要什麼樣的人，可是就外勞他自己的說法事前公司完全沒講過，所謂的公司是指他們本國的仲介公司，那我們這邊的仲介公司他說有講，翻給我看契約上面有哪些需要的照顧項目，可是他們輸出國那邊不告知我有什麼辦法，來了以後才跟我爭議，或許有部分，可是也有部分根本就想去郭台銘家去幫忙遛狗，我們家的外勞就跟我講他希望可以只要遛狗。

劉黃教授麗娟：所以邱先生剛才提到的當地仲介，另外是我們本國把關的問題，如果按照現在社福類規定的巴氏量表、長照的共同意見，基本上應該是像邱先生需要的才是本國社福類所需要的外籍勞工，而不是現在的陪伴型，可是又看到我們現在開放包括 80 歲以上都可以加分的狀況之下，他又是走向陪伴型，其實這就是我們自己內部的問題，要不要自由放寬前提還有外籍勞工引進來是什麼的狀況，如果引進來就能夠切合雇主的需求，那就將低了適應的過程，也降低還要求要轉換的意願，這就會卡到前端來源國和他的訓練到底有沒有落實。另外一個是社福類的外勞設限、定義到底是什麼？第二個議題應該不會像第一個議題需要那麼多的時間來討論，主要還是針對外籍勞工的結社權的部分，目前為止我問過勞委會工會科是還沒有外籍移工他們自組的工會，可是製造業已經有一些企業型的工會讓他們的外籍勞工加入，之所以提到漁工自組工會或是加入本國工會，可能最近也有人看到漁民到勞委會去抗議外籍漁工的勞健保要脫鉤，他們的理由是現在漁業的生態非常的辛苦，另外一方面他們認為整個成本基本上已經不夠來支付這些外籍勞工勞健保，第二個是他們長年都在出海，所以沒有能力去申報，他們也覺得很難知道這些相關的管道，這也是讓他們非常排斥這些相關的行政措施，所以他們認為最好的方式就是漁會來扮演類似長照中心的角色，評估後就透漁會給他們外籍移工用，我自己去了解漁工的問題就發覺台灣的漁民基本上是雇主兼勞工，漁民都是四五個人合資去買一條漁船，所以他自己本身也要出海，也要承擔一樣的工作條件，漁民最大的成本是覺得勞健保負擔很高，大概一個要 1280 元，可是他以本國漁民的身分加入漁會，只要負擔一個月大概兩百多塊，所以會說我自己才付兩百多塊卻要幫我的漁工付一千兩百多塊，沒有辦法接受這樣的事實，所以我們就想到可以從透過工會的角色，如果能夠讓工會去服務這些漁工，讓漁工去加入職業工會或是漁會，他加入漁會的話那麼他的費用也就降到兩百多塊，這個部分的負擔就會降低，漁會目前我知道的他們問題卡在可不可以選舉？要不然他們是非常歡迎漁工變成漁會的會員，另外一個我們是不是成立漁工的職業工會，用職業工會的方式讓他們加入，就有點類似自願加保，用這樣的方式去解決這個問題，同時讓外籍漁工他又有一個

工會可以去替他們發聲這樣，這個是第二個議題。

成教授之約：漁會他不是那麼單純的一個組織，他是雇主在把持的一個具有行政跟經濟的功能的組織，如果你要從勞工的結社權來保障的話，漁會不是一個好的範例，我的了解那些雇主擔任漁會的會員，可是漁會就是由這些船主在把持，他們到勞委會去抗議只是想要去降低他們雇用成本，但是他們又擔心加入漁會成為會員之後影響了本國人的權益，其實沿近海主要在南方澳外籍的漁工大概有四、五千個，在我們所有引進的外籍漁工就佔了60%-80%的比例，所以那麼多的漁工通通加入漁會的話，漁會的生態其實會有所改變，但是不管怎麼樣其實我不太認為我們對外籍的結社權和勞健保負擔的角度去看這個問題，如果他的結社權是要去爭取更好的勞動條件當然我們是樂觀其成，而不是說他可以去籌組、自組職業工會、產業工會，坦白講在外籍勞工的結社權保障方面是他們不知道怎麼去 organize 而已，你說他們現在加入企業工會當然也是因為企業工會願意讓他們加入，他們才有管道或機會進入到企業工會去，那你今天希望能夠落實他們的結社權的話，基本上能夠選擇的大概就是從自組職業工會或是產業工會管道去發聲或做力量的集結，但是我覺得中間卡在一個關卡，他們對於很多的行政程序不了解，畢竟語言能力再好，要看懂相關的文字或是要填寫相關的表格甚至還要按照法令規定的程序去召開會員大會，他們是沒有時間的，所以要落實他們的結社權希望透過熱忱的本國勞工來協助他們去籌組或運作工會，但我還是建議不要去跟勞健保的費用負擔去掛勾，因為把問題掛勾在一塊的時候並不盡然聚焦結社權的一個保障，而是去讓那些某些的雇主透過管道或方式來降低他的雇用成本，我覺得在訴求上面其實會有某些的問題，我比較傾向於是這樣，我想政府遲早要讓這些職業工會都不再成為投保單位，因為沒有道理，職業工會為什麼可以去變成一個投保單位，他不做任何的事情，漁會為什麼要變成一個投保單位，他也不做任何的事情，所以他們審核都很浮濫。我覺得不要跟勞健保掛勾，還是從如何落實外籍勞工的結社權這個角度去思考。

劉黃教授麗娟：這個議題我另外一個想討論的其實是後面的安置，他們來到這邊是不是有可能除了營利為主的仲介制度之外還有 NGO 或是工會，主要是卡在服務費問題，服務費我們目前三年是1800、1700、1500元，在我們兩位國外專家評估他們會認為如果是跟1811公約的規範，服務費必須要證明有利於勞工、第二個要明確指明服務項目為何，第三個是要有監督的機制，還要定期調整，每個月服務費的部分從仲介公司來講他會認為這是仲介費的延伸或是分攤，因為他聘僱一個外籍勞工來所需要的成本，是算在這三年的服務費裡面，所以我在想說怎樣能夠去發揮工會這樣的功能，比方說我們現在直聘的管道一直做不起來，如果透過直聘來到台灣他還是需要有人去做後端的服務，這些事情工會可不可來做？如果工會來做可不可以收會費？去用這樣的方式來提供外籍勞工來到台灣之後另外一個選擇。

胡理事長和澤：非常感謝，這個議題跟我比較有關係，因為我是代表勞工團體，首先我們要談到憲法第15條集會結社的自由定義，到底我們的憲法是國內法

還是含及國際法？如果是以憲法第 15 條結社自由那外勞也可以來結社的話，只是應付國際公約、國際勞動組織的要求，我曾經在外勞小組提出這個案，最後跟我說自己弄一個櫃台在入境處去招募外籍勞工，真的是紀錄給我這樣寫，我也不知道 information 在什麼地方，我請外勞小組給我訊息他說這是隱私權不能給，我要促進國際上公約的要求去保護我們國際的聲譽，我們的勞動團體希望引進外勞直接到工會就可以參加工會為團體的一員，面對工會會費的討論，會費是雇主要給還是外勞要給，如果外勞要增加這個支出的話可能外勞以後也不存在，職業工會的存在不應該以勞健保為主軸，應該團結組織為主軸，可悲的是我們中華民國的台灣工運走五十多年來是敗筆一堆，工會法說外籍勞工可以參加入會，但是憲法的十五條要不要去研究他？涵蓋國際嗎？這另外一個層次，不是要申請是你主張入會，但現在工會法講到很官僚申請入會，憑什麼申請？團結起來是大家的為什麼要申請？只要他從事本業就要准他進來了申請兩個字是官僚。

成教授之約：你可以在章程上面寫凡是營造業的本國籍、外籍勞工都可以入會就好，不要加申請。

胡理事長和澤：這在工會法本來就可以，只是我沒有訊息去叫他們進來。

成教授之約：國外工會就是要到營造工地去。

胡理事長和澤：去發傳單，但是我們目前台灣的氛圍可能還未達到。

成教授之約：主持工會運動是那麼簡單一件事情，叫大家把資料都給你這麼輕鬆。

胡理事長和澤：他就叫我去入境處擺個櫃台，有黑人出現就去找他，我說我不知道那是不是外勞，要求外勞小組給我一個引進通過名單，他就不給，我們不是不去服務這些外籍勞工，問題是我們政府還在一個僵化的政策之下運作，工會法很大的敗筆在產業勞工有會務假，我們職業勞工向誰請會務假？叫我們馬要跑又不准吃草，又要負責完全責任。

陳教授正良：會務假找誰要呢？

胡理事長和澤：職業工人就找不到人要。

成教授之約：就必須要去跟同業工會去協商。

胡理事長和澤：他不理我們，因為我們是弱勢。

劉黃教授麗娟：理事長剛剛提到的是搜集資訊的困難？

胡理事長和澤：取得不易我們怎麼去吸收、怎麼去勸導，叫我去入境處弄一個櫃台，我哪有能力在那邊去設櫃台。

成教授之約：就叫直聘辦公室或是請機場聯合辦公室幫你去發就好了。

黃總經理星輝：這位雇主邱先生講說外籍勞工不知道他工作內容，其實不是，像大部分的仲介公司在挑選勞工的時候因為沒有辦法本身到國外去，我們是透過視訊，事先他先挑幾個比較符合的，視訊的時候雙方就要講清楚工作內容是什麼？照顧病人幾歲？什麼病？是不是要洗澡？等等這都講清楚，所以就沒有工作條件是不符合的規定；如果說參加職業工會，其實新北市政府最近有個措施是雇主只要手機打一個編碼他就自動傳訊息給你，如果說要籌組工會可以透過這個管道，是可行而且是免費的，他現在只是提供法令的訊息，

同時也是申訴的管道，籌組工會的訊息透過地方政府來發應該他們會得到充分的資訊；那我們剛剛講的客工跟移工的差別，我提供一個大家參考，我覺得做的最好的是加拿大，加拿大就是任何人只要符合他的資格就可以到加拿大工作，工作兩年以後就永久居留還可以帶家屬來，他不一定給你公民身分但是他條件是學歷有限制，達到學歷後到他領事館去面試，他要知道你的語言、自主生活的能力，達到要領就可以來加拿大工作，因為他很了解基層的勞力失去不會再回來，他補充這一塊要世界各國優秀的人才，所以他大部分都大學畢業，要從事看護也是一樣，所以現在菲律賓很多人願意去，他要你到加拿大來以後要能夠自主生活，不需要仲介公司、政府，可以自己辦居留證、保險、轉換雇主，問題是我們現在引進的外籍移工不是，語言都不行，都要靠仲介公司、政府來服務，移民法也是這樣，他們核發長期居留都要先判斷你自主生活能力，如果達到這個要件其實很多問題都解決。剛剛講到香港期滿以後有兩個禮拜的時間要去轉換，依照移民法中央主管機關核發的聘僱許可期限來發就業證的期限，重點是有沒有自主生活能力，談到自由轉換我個人非常贊成，因為本國勞工包括我自己都希望往上走，外勞也是一樣，我們給他尊重但是他有沒有能力這很重要，同時要考慮到雇主，只要雙方同意，都不需要違法，當然最後要公權力介入，現行的辦法我覺得已經很好，如果平台建立起來我可以預期一定非常活絡，因為現在每個政府都缺工，這平台建立起來可以滿足所有的需求，我覺得是可以的。

成教授之約：我剛剛談到第一個議題提到第三個最高的考量，基本上我們本來就有基層勞動力短缺的問題，再加上這些外勞輸出國確實在未來五到十年不會再繼續提供基層勞工，所以這個時候可能就要做好一個規劃，要不要讓這些已經到台灣來的藍領的外勞，如果有機會就成為可以長期的居留下來甚至是永久居留的身分，那是一個確保，那是確保整個國家未來勞動力供給上面一個非常重要的手段，我們攬才關注的焦點是白領的專業人士，每年也不過兩萬多人，也解決不了我們的勞動力短缺或勞動力需求的問題，其實要從長遠來看，我上次在行政院人口政策委員會就有提到，從長遠來看就必須要去思考未來三到五年這些外勞輸出國會不會再繼續提供我們所需要的基層勞工，如果他停止輸出的話我們馬上就面臨減少二十萬的外勞。

陳教授正良：可能要走遠一點到孟加拉找了。

黃總經理星輝：現在是緬甸比較有可能。

成教授之約：或遲或早都要面臨這些勞工輸出的國家經濟會發展、人力的供給會持續減少，就必須要从戰略的角度去思考，要不要去讓這些藍領外勞能夠有機會成為我們國家的一份子，至於剛剛胡理事長談到的憲法當然是保障國人的一些基本權益，但是一個國家都不能去置外國際社會的一些規範跟公約，國際勞工公約從來沒去要求勞工的結社自由只有保障本國籍的勞工，就像談基本工資從來沒去要求說基本工資只保障本國籍勞工，基本工資是在國家境內所有的勞動力付出者而已。

劉黃教授麗娟：時間剩下不多，請大家簡短快速發言。

黃總經理星輝：引進外籍勞工的勞動契每七天一定要休一天，不管什麼業別，所以他絕對有時間開會，雇主不讓他出來就是違法。

劉黃教授麗娟：因為我們在調查裡面發現雇主不會讓他的外籍勞工去參與工會，可是當你告訴他說工會提供更多的訊息和服務的時候，雇主的態度是比較寬一點，所以我想請問邱先生，你覺得從雇主的角度是？

雇主邱先生：說實話剛拿到題綱的時候看到工會第一個反應就是反彈，所有的雇主應該都一樣，因為一般舊思想工會就是對抗雇主，可是我來這邊聽到的是可以給予協助的仲介團體，應該講說是一個調和性的組織，因為家庭照顧類的外勞彼此之間是沒有辦法組織起來的，如果有一個工會可以協助他們，尤其外勞沒有仲介公司可以當他背靠的時候。

劉黃教授麗娟：尤其如果是透直聘過來的。

雇主邱先生：這個會有相當大的幫助，不管是對外勞或是對雇主的確有助益，只是還需要雇主們都像我今天這樣來了才知道，當然法規部份可能也要訂出來，讓僱主們知道工會有哪些執掌、可以協助哪些東西，這樣或許在雇主方面就不會一看到工會先反彈，我今天來也學到很多，不然真的聽到工會兩個字就怕了。

劉黃教授麗娟：所以剛剛黃常務理事你是支持？

黃總經理星輝：當然。

劉黃教授麗娟：仲介公司不會擔心？

黃總經理星輝：為什麼要擔心？因為雇主、外籍移工都是我們的客戶，我也希望他們圓滿，大家都有選擇權，自由開放是我們一直訴求的，因為現在是一個國際化的社會，外勞工會應該要有，保障他們，就像我們本籍勞工我們也希望有工會來保障，這個基本觀念不能沒有，我們贊成應該要有。

胡理事長和澤：跟老師報告一下，剛才談到說漁會希望把漁工結合起來變成職業工會會員就可以免除勞健保的負擔，他是錯誤的，工會入會是結社權延伸的，雇主雇用漁工的況且是一個外國勞工，他絕對不可能逃避勞健保的負擔，雇主跟結社是兩碼事，他來參加工會是承認在中華民國的境內從事勞動，依據勞動者的身分入哪一種特殊性的職業性的工會，那是結社權的入會費與經常會費的負擔，至於勞健保不能夠掛在為職業工會功能，職業工會功能是無一定雇主的自營做業者，因為他入境就是確定被雇用才進入台灣的，這是兩碼事。

黃總經理星輝：結社權只要在憲法、勞基法跟勞動契約的規範下怎麼做都可以，更自由化就是剛剛胡理事長講的同工同酬，勞基法第二十五條雇主對勞工不得依性別有差別待遇，工作、效率相同給付同等工資，大家都忽略同工效率相同才會同酬，一般講說同工同酬這是錯的。我現在引申就是讓他們結社資訊、法規的常識、社會的運作多一點了解，素質提高對我們引進外籍勞動力品質也會提高，對雇主也是有好處，對整個整社會他有一個協和作用，所以這個立場我們是贊成他結社自由，應該要輔導他們。其實我們公會大部分都是這樣的觀念，大家講的都是個案，尤其憑良心講離開台北市真的是亂七八

糟，比較沒有王法，其實二十年來一直在宣導辦教育訓練等等，世界上引進外籍勞工的國家沒有收服務費都是收仲介費，我們當初也是收仲介費，當初勞委會說行情比照全世界是六萬塊錢先收，現在一樣先收，先收以後契約有沒有存續、有沒有被遣返仲介公司沒有風險，但是全世界只有我們台灣的仲介公司承擔風險，他把1800、1700、1500三年加起來剛好六萬，所以這個數字是這樣來的，以前先收現在變成三年分期收，他逃跑了我們是血本無歸，而且在法制面來講我們收費他是有法律的規定，就業服務法、私立就業服務機構許可管理辦法有個法定就業服務事項，我們對雇主及外勞應該提供哪些服務事項規定的非常清楚，所以我們提供這個服務就有這個收費，以前最早還是先收三個月，現在後收風險完全在我們仲介身上，所以現在仲介公司大部分都在虧本經營之下，這都沒有關係因為他們是弱勢，但是他們說地位不對等其實不是，在人權、工作權、勞務跟在報酬他們是平等的，只是在工作管理執掌是不對等的，當然是雇主為主，可是全世界工作都是這樣，雇主決定你做什麼工作這個地方是不對等，可是在勞動契約的保障方面是對等，人權完全是對等的，所以一般講他們就是弱勢，並不是，他是有區別的。

劉黃教授麗娟：好，其實第二個議題大家比較容易聚焦，那這個當然是提供給勞委會去做參考，可是我們會希望能夠去做幾個比較具體的建議，也不是打模倣仗讓勞委會自己去裁量之類的，所以我們可能會做出一些比較具體的建議。

胡理事長和澤：這個方面我是給劉黃老師建議，工會的結社跟勞健保應該是兩碼事，勞健保是以僱傭關係為確定，每僱用人雇主就要負責義務，不應該說有雇主的不能參加職業工會，有雇主的也可以參加，這是結社權，實際上產業工人也可以參加該縣市的職業工會，這是為了要團結，國際上為了團結該行政區域從事該行業就參加該行業的工會、理髮師就參加工會，不管說有沒有雇用那是另外一回事，但是僱傭關係勞健保老闆負責，如果我是無一定雇主我就是職業工人，就進入剛才講的60%跟40%的差距別，所以漁會想法是天真的想法，不可能，入境就是以雇用進來的，你不是中華民國的台灣人居民沒有被人家雇用那你怎麼來台的？這個前後就矛盾是絕對存在的。

黃總經理星輝：勞委會是故意的管理困難，第二就是他覺得外籍移工各方面還沒有到成熟程度，所以他比較沒有那麼積極，可是像你們團體我就很贊成應該要起步，勞委會他也沒有理由拒絕，他應該要協助，甚至他可以要求外勞入境之前要有合格證書我才讓你入境。

劉黃教授麗娟：先謝謝大家今天提供這麼多寶貴的意見，我們會議到此結束。

附件十、「外籍勞工人權之保障」政策討論專家會議台中場

會議記錄

開會時間：101年08月08日（五），上午10時

開會地點：台中市產總（台中市東區仁和路362-1號2樓）

計畫主持人：劉黃麗娟

出席人員名單：尤素芬（義守大學醫務管理系教授）、邱祈豪教授（大葉大學通識教育中心）、張裕焯個管師（財團法人台灣省天主教會新竹教區越南外勞配偶辦公室）、洪清海顧問（台灣總工會）、潘熙明經理（揚運國際人力集團）

記錄：孫薇娟

劉黃教授麗娟：（會議大綱，略）

劉黃教授麗娟：我想就先把我們到目前為止蒐集到的資料跟訪談的一些結果先跟大家請教，我們哪一位願意先來發言？

張個管師裕焯：NGO普遍是支持無條件全部放寬自由轉換，但是有兩件事情必須要先做到，當雇主把外勞釋出的時候可以保留雇主原來聘用的期限，要不然外勞轉出之後雇主就沒有名額了，第二就是外勞轉換之後應該保留他在台灣的工作期限，現在分成兩種，一種是轉換期間被安置在勞委會所轄的安置單位的那他安置期間可以保留，如果住在原雇主處，他的期限就算在他的工作期限裡面，那我先開個引之後我再補充，謝謝。

劉黃教授麗娟：這樣子會不會增加外籍勞工的名額？

張個管師裕焯：名額的總量管制在勞委會。

劉黃教授麗娟：因為勞委會拋出來這樣的議題是要在總量不變的前提之下，不會因為放寬了自由轉換而增加了外籍勞工的人數。

張個管師裕焯：勞委會的總量有幾個管制，台灣整體的外勞人數跟行蹤不明的人數其實每一個月勞委會都有統計，分產業、國家類別，網路上都可以看的到，總量上確實是抓住了，這個量不管是現行有在工作的還是等待新雇主承接的量都不變，所以總量管制對勞委會來說不是一個困難的事情，我們外勞人數增加是因為我們的業界有需求，勞委會同意才去開放部分的產業或是類型，外勞人數增加問題不在於勞工轉換，是勞委會他自己選擇去開發、決定的。

劉黃教授麗娟：好，現在是假設外籍勞工限定在可以從事的產業裡面流動，可是NGO所謂自由轉換還是限定他原有的產業嗎？還是可以跨業？

張個管師裕焯：跨業確實是有他的困難，而且是一個比較嚴重的問題，分成廠工跟家事服務工來說，他們的需求、迫切性和依賴性是不一樣的，以外勞會衝擊到本勞的工作來說，比較嚴重的是製造業，所以製造業的外勞跟本勞團體常常因為這個問題會去對立，但是以家庭看護工來說，因為雇主有這個需求

才去聘用他，第二點是家庭看護工的薪資比較低，月薪固定都是 15840 元，四天的加班費大概是 2442 元，站在外勞的立場當然會尋求各種可能，但是我們知道站在社會的利益來講不希望他跨業，所以這個問題目前我們沒有堅持。

劉黃教授麗娟：我們在做焦點團體其中一個雇主個案的時候，這些照顧類的雇主非常在乎外籍勞工的穩定性，我們就業服務法開放了社福類就是要去解決照顧的問題，如果從病人、老人的權益來看，這個部分要怎麼去兼顧？這也是這次計畫要考慮到的。

張個管師裕焯：現在立法院有一部法正在開公聽會，叫長期照顧保險法，還有另外一部法一直卡在外面，關係到家庭看護工的勞雇條件，叫家事服務工作保障法，其實這兩部法以外籍的看護工來是有短程跟長程的區別，短程當然是考慮到同工同酬，家事服務工希望可以提高他們的薪資到符合我們的基本薪資，包括他們的休假權利，那對於長期照顧法跟長期照顧保險法來講，如果能夠把外勞人力一併考慮進去，其實就不會有這個問題，但是在目前的設計並沒有把外勞考慮進去，而且很有可能是排除，排除的話對我們將來當然是兩敗俱傷，因為保險有一個機制是在家照顧者可以享有年金或是每月享有政府的補助，會有很多人拿著政府的補助然後一樣是使用外勞，因為外勞比較好用，南韓來講就有這個狀況，他們的在家照顧的年金發給率大概是 70% 左右，反而是使用長期照顧服務的人較少，所以其實家庭看護工以現行在台灣來講就是一種無奈，但也是一種很嚴重的剝削，從一開始的設計就是我們沒辦法用更便宜的方式去找一個外人照顧，以我的看法是覺得整個制度是非常有問題，很難用自由轉換或是隨便一個方式可以解套的，然後現在很多雇主確實會碰到外勞不適用但是又不能不要他，因為沒有他之後可能名額會喪失，甚至於大家的關係很緊繃，結果外勞選擇行方不明，自己去尋求生存之道，雇主在六個月裡面也找不到外勞，也沒有辦法再聘請外勞，但是他確實每一天都需要有人照顧，也確實發生了一些個案是在外勞行方不明之後一個月之間重症老人家就過世了，但是怎麼能讓一個外勞能夠一整個月都待在一個房子裡面，連放假的時間都沒有，因為雇主需要二十四小時照顧，薪水又比他的同鄉來工廠服務的人少，15840 元跟 18780 元中間少很多錢，然後超過八個小時甚至十個小時照顧老人，沒有加班費但是他必須二十四小時都要待命，只要隨傳就隨到，甚至都要睡在老人家旁邊，有的老人家四、五點就起來或半夜起來好幾次要背去上廁所，這是現實的處境，所以雇主一方面被綁著，另外一方面外勞為了要賺錢，這個錢其實不是很多，所以我們現行的這個制度就是在傷害彼此。

劉黃教授麗娟：我先回應一下，我們要完全自由開放應該還不在勞委會的思維裡，就像你講的必須要去搭配到長照險或是家事勞工保障法的部分，我昨天才去開行政院的人口販運協調會，大概要到 2017 年長照險才有可能會開辦，顯然是跟我們的期待還是有落差，再來是我覺得勞委會對於家事勞工保障法也開

始在拖，從他的回應對於現在是無解的狀態，多出來的休假、增加的工時、工時如何去界定，在整個規範上還有很大的疑慮，還包括是不是一定要強制規定一天至少要有六到八小時不間斷的休息，其實都還是很大的困難；之前勞委會一直會很積極要去推是因為除了 NGO 的努力之外，另外一個是美國的壓力，因為美國每一年在人口販運都有一個全球人口販運的報告，台灣過去因為沒有一些積極的作為所以被列為第二輪的國家，跟越南、新加坡是一樣等級，最近這三年因為我們有人口販運防治法、在外籍勞工人權改善做了很多的事情，所以我們這三年連續都拿到第一輪，跟歐洲國家、美國並列第一輪先進的文明國家，只是美國現在對於外籍家事勞工的部分到底要不要立法的施壓腳步已經放慢，所以我覺得台灣現在好像已經在期待如果美國沒有繼續有壓力，那我們是不是還要繼續拚命的去推修法？另一個我也跟大家分享的是去年國際勞工組織通過了家事勞工保障公約後，到目前為止全世界只有烏拉圭一個國家批准，然後被期待要去批准這個公約的是菲律賓，所以菲律賓最近應該也會去批准，國際勞工組織的家事勞工保障的公約被稱為是歷史性的，因為過去 ILO 從來沒有針對家事勞動的部分去做任何規範，所以他被視為一個非常具有前瞻性且非常具有人權保障意義的一個公約，因為他保障規範的是在家庭類的勞動，可是當時候去推這個公約的時候，因為雇主的部
分完全沒有家事類的雇主，都是產業類的雇主，所以在推這個公約的時候，雇主團體其實沒有辦法代表家事類雇主的意見，所以這個公約他去年得到非常高票數的通過，可是大家都承認如果沒有任何一個國家批准，其實也很難去推動，即使是在 ILO 的層次他們也都知道其實是有相當大的困難，我自己之前有做勞委會國際法律相關措施的比較的時候，歐洲國家尤其是北歐，對於這部分其實是有非常清楚的規範，他們為什麼做的出來？因為他們待命時間就是工作時間，工作時間用原來時薪的百分之多少去做計算，可是北歐可以做是因為他結合了長照，所以他們的外籍照顧工就很像受雇於一個照顧體系，如果未來被整合在長照的人力體系下的時候，才可能比較容易去界定工作時間，那目前在家庭各別雇主的部分，就很像南歐的義大利、葡萄牙、西班牙，都跟台灣一樣寧可找一個補進來，他們是有規範，可是要去落實一樣很難，可是在歐洲因為他們有外籍移工的工會組織，所以在人權的倡議部分的法律的規範都比較容易，台灣相較來講在這部分又更弱了，這個就是現在在落實上比較困難的地方。我們剛說 ILO 針對民間就服機構第 143 號公約裡面提到的是兩年短期契約，兩年以上就不能再視為短期契約的前提下，也就是兩年轉換雇主是一個例外，原則上是不可以任意轉換，因為這是一個短期定期的契約，雇主會去用這樣的契約就是因為他有即時、迫切的人力，所以我們是不是也必須要去考量當初去設定這樣規範的時候，其實是有這樣的限制，如果有一個折衷方法是頭兩年維持原則禁止、例外容許的狀況下，參照勞委會現在的三方合意，只要任何一方不適合的狀況之下就可以協調解約，在前面兩年的時候是否可以用這樣的方式？可是兩年之後，結束了短期契約

的性質回到循環的外勞的時候，是不是就可以比照本國勞工有更大自由轉換的空間？另外一個是如果比照勞基法要不要有預告期？之前雇主只要有重大過失當然可以不經預告，現在要討論的是外籍勞工是不是也可以不經預告就自由轉換雇主？我們台北場討論的時候得到的討論和共識是應該還是要有預告，不管雇主有沒有重大違失，雙方都要有一個預告期。

尤教授素芬：感謝劉黃老師把整個資訊整理的非常清楚，第一個是剛剛裕焯提到有關是不是可以跨業轉換的部分，我的想法是其實我們對於來從事看護工作是有一些訓練及條件上的要求，所以跨業轉換的話我是比較保留，對於比較大幅度甚至是全面開放可以自由轉換雇主我是贊成的，但是有關跨業轉換是需要考量一些特殊的技能跟職前訓練是需要把關，這也是考量到雇主利益的一個保護。另外一個層面是看護工確實是需要來跟我們的長照制度做整合性的溝通設計，我想舉一個例子，今年暑假剛開始的時候帶我們系上學生去了埔里基督教醫院的基金會參訪，他們做有關照顧老人的部分，是社區型的機構，然後我們師生相當的訝異，因為他是內政部選定的一個示範據點，而且做的非常好，是因為埔里基督教醫院有教會財務 support，他們才有辦法做有品質的照顧，他們的照顧員大概三位照顧一位老人家，我們一般規定八個照顧一個，可是實際上家屬沒有來參訪、政府機構沒有來做檢查的時候是一個照顧員照顧三個老人，希望說未來我們長照保險如果上路以後那是一個示範據點，希望是這種有品質的照顧，但未來要有長照保險支撐才有可能性，但是我要講的是我們這樣交流知道了什麼？目前台灣已經拿到本籍照顧員資格的人數大概兩萬人左右，相較於實際上在台灣從事看護工的外勞人數比起來大概只有十分之一，我們如果要做長照保險，然後要有品質，有品質包括語言、文化各方面的溝通，未來如果外勞仍然被排除在長照系統外的話，產業規模是出不來的，所以我們了解到他們是一個基督教的使命所以不計成本，剛好被政府挑選為示範據點。相較於日本他們在這方面做很嚴格的限制，日本老年化很快，但是他們在有關長照保險部分嚴格限制不讓外籍來搶這塊就業市場，這部分是有一個密切的相關。另外一個我想就行方不明部分講一點點我的了解，韓國先前還沒有開放外勞合法聘用的制度之前，他們非法的外勞比例是非常高，有七成都是非法的，政策上也想要有效的改善，後來政府用了一個正式的雇用管理制度，也許不是這麼單獨的一個政策因素，但是確實是看到 EPS 的制度通過之後，雇用許可通過之後數目確實是大幅度的降低，甚至降低到兩成，所以我是認為現在目前的行方不明的外勞，如果勞委會政策上因為暫時沒有美國的壓力，我們暫時不需要做一個比較積極有效的管理措施的話，可能這個部分也沒有辦法解決目前的問題。最後一點有關我們現在的外勞管理的制度，我個人把他理解是一個客工制度 Guest Worker，可是他真的可以是 Guest Worker 嗎？我覺得原先的一個制度設計是 Guest Worker，就是定期短暫停留，原先是二加一共三年，但是不斷加三加到十二年了，我覺得應該不能夠再當成客工的制度，我們如果從勞基法有關定期契約性質的

界定來看，光從工作時間的長度來看其實就已經不再是短期、定期契約工的方式，以上先簡單的回覆。

劉黃教授麗娟：好，謝謝尤老師，我們請邱老師發言。

邱教授祈豪：主席、各位大家好，今天是來學習的，我大概就產業界方面來跟大家分享一下，我知道日本的外勞看起來是原則上禁止，他們要求血統要比較純粹，所以他們比較不喜歡外勞進去，可是我們台灣的產業界現在在學日本，他們產業很多子公司、分公司在世界各國，所以雇用的勞工如果以練習生的名義回去公司練習的話，等於也是外勞，沒有經過仲介，另外還有一種就是比如說他們以前在南美明治維新的時候，那些人現在都第三代、第四代了，如果可以證明他們的爺爺奶奶是日本人，那些人就可以回去工作，他們的外勞大概這兩種，這兩種都有一個第三部門在運作，南美的在祕魯那邊就可以登記，日本在他們國家那一帶有一個類似公立、國家的就業服務中心。

劉黃教授麗娟：他是一個非營利的嗎？

邱教授祈豪：對，就是第三部門，也是有仲介在那邊，大家都知道非營利的效率比較低，有一些仲介會動歪腦筋，看非營利的錢少而且沒有辦法去借錢，營利的仲介比較靈活，這個我知道比如說有巴西、南美；以練習生的名義也是一樣都有第三部門，其實他們也已經做到不僅是仲介，包括轉換雇主、派遣也是一樣，現在認為外勞都是用仲介的形式在處理對不對？好像不是這樣，比如說在東南亞的話都是用派遣公司的名義在處理，不是去那邊找然後仲介抽多少，雖然我沒有研究，不過我有仲介朋友，台灣規定說一定要仲介去處理，仲介就是職業介紹，但是他們國家沒硬性規定說一定要仲介來處理，有很多國家是用派遣公司和我們的仲介公司在輸入外勞。現在外勞來台灣我們只是怕他跑掉而已，以前說不要說讓他落地生根、產子，現在外配這麼多根本沒有用。現在產業界很愛請外勞，他們一個月都加班加 80 小時至 90 小時，我們台灣的勞工有人要加班超過 46 小時的嗎？我有幾個朋友在開公司，最近有很多要建廠，這附近藍領產業的工廠都缺工，沒有一個老闆說我的勞工很充足，這樣情形之下外勞就是每月幫忙加班 90 幾個小時，台灣人怎麼可能加班超過四十六小時，勞基法上限是四十六小時，甚至一個月加七、八個小時唉聲連連了；像我媽媽年紀大了也想要請外勞，可是請外勞負擔很重，對中華民國一個大學的老師來說我請不起，聽說一個要兩萬五至三萬，再來有請外勞的都說有時候突然東西放在哪裡不見也不知道，所以說像我媽媽八十幾歲了我也沒有請外勞，產業界的外勞如果你是粗工、有力、願意加班老闆都愛用你，家庭的外勞不同，剛剛主持人講的不能勝任工作、跟雇主無法配合，程度都很細膩，都快要變成心理層次了，不是法律層次；其實對產業界的老闆來說，他不會去跟外勞說你不能勝任工作然後離開，很少老闆在抱怨外勞，產業界的外勞如果逃跑看起來都是老闆有重大過失比較多，假設說他在這裡不合適了，他要離開也很難過，接下來的雇主到底會不會比現在好或差誰都不知道，就是用一個第三部門來處理，例如更生人出獄了沒有老闆要聘僱，

政府就去用一個機構去投標一個公家機關的工程，用 NGO 或者是其他的方式去投標，標完來讓這些更生人去做，他也是很愛做、做的很開心，不然更生人出來老闆都不要聘僱；像日本都善用這種部門差不多有一、二十年以上，國際勞工組織 ILO 有一個原則，原則就是國家獨佔，沒辦法國家獨佔的時候才開放民營，日本就是國家獨佔，當國家沒辦法的時候那些行業不得已才有民間去經營，例如說音樂家、美術家、家政婦，家政婦就是現在我們的外勞，這些行業政府機關沒有辦法去幫他們找雇主，才開放給民營職業介紹所去做，我們國家沒有獨佔，我們一開始就是讓這些仲介去賺，而且還賺很多，應該是源頭的錯誤；從轉換雇主這邊說起也是要去弄一個 NGO 的組織，他要逃跑請跑來這裡，不用讓他跑去仲介那邊，他就有可能跑去天主教那邊，天主教有得做政府機關就有得做，政府機關順便去幫他找新的雇主，政府機關找新的雇主很簡單，日本都是這樣做，很多問題都解決了。政府機關去做這個平台，不光只是幫他介紹，要幫勞工介紹有很多種形態，仲介、派遣、承攬很多種形態會出現，為了要引進外勞才去弄就業服務法出來，外勞弄進來就錯了，一開始應該要國家獨佔。

劉黃教授麗娟：在台北的時候這個部分也有提到，如果我們要放寬自由轉換，大家勞資比較擔心的是沒有平台，所以就有想說是不是回歸到公立就服這塊？有沒有可能？

邱教授祈豪：我們都知道公立的很被動，要去用第三部門一樣要收費但是不能收多，因為第三部門還是要有收入去運作，如果沒有收入去運作，政府機關只好一直撥經費去經營，也可以將仲介吸收到第三部門做職員，收個三、五百塊就可以讓整個組織運作起來，第三部門是非營利但是不能讓他沒有經費去運作，現在國外不知道多久之前就這樣做了。

劉黃教授麗娟：邱老師剛提到非營利後端的服務的部分，我本來是針對漁工和直聘，可是我們又去考量到外籍勞工在台灣結社權部分，其實是有法令可是完全沒有實務，也沒有做起來，那怎樣能夠透過剛剛邱老師講的非營利的機構結合起來？

邱教授祈豪：這是很簡單的事情，這只是政府不做。

劉黃教授麗娟：勞委會不反對 NGO 來經營做仲介，之前也有問伊甸要不要做，那時候伊甸的評估是覺得做不起來。

邱教授祈豪：他們不會做，他們對勞工又不懂。

劉黃教授麗娟：可能是這樣，派遣化的部分職訓絕也想過，讓他們不要住在雇主家，因為只要住在雇主家裡工時很多的問題就出來了。

邱教授祈豪：承攬也可以。

劉黃教授麗娟：這個部分其實是可以，只要有長照部分就有可能可以，但是時間上還沒有辦法能夠順利銜接。

邱教授祈豪：其實日本很早就有，網路上都查的到，正當的道路他不做，然後走歪了再叫大家拚命去改。

劉黃教授麗娟：我們一開始就讓他私有化、市場化，現在要收也不可能，所以現在是 NGO 願不願意來做這部分，有沒有可能讓工會來做這個東西也能兼顧結社權，因為工會本來的角色就可以做就業服務跟訓練，又可以為他們爭取權利，所以這個部分也許我們可以變成一個比較具體的建議。

潘經理熙明：幾個我澄清一下，第一點仲介沒有賺很多，政府在外勞的政策上是限業限量的，是一個總量管制下的一個產業，雖然已經在家庭類的有二十幾萬加上廠工已經超過四十萬了，但是他還是在一個限業限量的總量管制下面所產生出來的政策，最早之前是用短期性工作界定，所以不是長期性的界定，所以勞工所從事的類型、資格、期間其實政府都有嚴格的去限制，至於轉換雇主呢，我們台灣有一個法令外國人受聘從事就業服務法第四十六條第一項第八款第十一款規定，轉換雇主或工作準則，從九十二年制訂到一百年修訂，這個法令裡面已經有規範怎麼轉換雇主，只不過不是很周延，在家庭類看護工的市場上來講目前推的還不錯，已經有達到自由轉換差不多的意思存在。

劉黃教授麗娟：您是說看護工的部分只要任一方覺得不適合就可以提出來？

潘經理熙明：他們可以提出來，但是受限於法令雇主經濟不許可或受看護者康復或死亡等等原則，如果他的表現雇主還是不滿意，雇主可以透過仲介釋出，但是最重要是雇主釋出之後可以再找一個，名額沒有受到限制，他釋出之後只要巴氏量表、資料符合的話還是可以再來一個外勞，所以差不多已經有達到自由轉換要求、構想，但是在廠工是沒有的，表現的不好就請仲介帶回去原母國，就是所謂的遣返，因為釋出之後名額就沒有了，但是在產業界來講是需要的，如同老師剛剛講的，台灣人不肯加班但外勞肯加班，少一個外勞就少一個生產力，所以目前轉換雇主的規定是不優於廠工，對產業界來講是不友善、不理想的，除了就服法第五十九條歸咎於雇主的之外，產業界沒有辦法自由來轉換，如果未來看護工跟廠工可以同調，在一個有規律、規範的範圍裡來做管制的話，我相信自由轉換對雇主勞工來講他們可以獲得到人權上所需要的，而且就產業雇主來講也多一個選擇權，也不畏於、不願意來做這樣的事情，只是現在卡在現實的環境下，產業界他不得不去不支持自由轉換的觀念。再來是政府從 1999 年開放直聘之後，其實推行下來各產業界對這樣的措施是沒有很好的評價，畢竟在服務跟作業相關事項他沒有辦法即時提醒，所以在直聘上來講這個政策不是很成功，在整個社會來講，不管是社政、治安等等都是有牽扯到，仲介的規範不外乎勞基法、就業服務法、人口販運防制法和最重要的私立就業服務機構許可及管理辦法，這是我們仲介所依循的四大法令，如果按照法令來規範仲介業者的話，仲介業者應該不是大家所講的人口販子，在政府的限業、限量架構之下的仲介業者，他是可以幫助政府在就業市場上來幫助本國人就業的 partner；再來就業的問題，其實我們現在產生的是一個結構性的問題，台灣人不肯做，這些產業是我們的孩子、本國人不願意去從事的工作，才會給外勞的一個機會。最後再回應一下剛剛邱老師所講的，目前外勞的輸出國來講，一開始都是政府去介入，越南都還是

國營單位的仲介機構，但是在最初期時候泰國、越南都是由政府來把持人力的輸出，包括未來可能會開放緬甸，他們目前在國內就有仲介公司了，以上簡單報告。

洪顧問清海：事實上外勞這個議題非常複雜，從開放之前政策上的爭議到後來開放業別上的轉換等等，問題越來越多，以台灣外勞的整個狀況來講的話，我們從國際上的報告可以看到就人權的部分我是覺得逐年都在改善，部分的個案是還是存在，但是整體制度或是環境面來講的話是改善很多，事實上涉及人權關注的背後也是一個利益的分配，這是一個很複雜的特質，絕對不是我們人道的關懷去看待他就好，剛剛講的第三部門 NGO 的介入，事實上仲介來講營利色彩比較淡而以，事實上事務也是一樣流程，甚至涉及到外勞輸出國那部分的審核，不是我們一廂情願輸入國怎麼做都沒問題，我們看勞委會這幾年來跟主要輸出國整個外勞的措施、政策的協商，乃至於具體的契約內容，這中間的商議都花了不少時間，所以基本上就人權的角度來看在台灣的外勞，我會比較關心的是只有家庭看護，因為在一個屋簷底下雇主跟外勞幾乎是二十四小時相處在一起，而且沒有外人在，沒有任何監視的力量，像我們邱老師講的心理層次問題，只是我們台灣常看到的虐待外勞或是妨礙到外勞的人權、人格的新聞，但是跟國外被雇主凌虐、性侵、殺害、毒品控制來比的話，以我們天主教的角度看會覺得還滿安慰的，只是說有很多生活習慣上的差異，或在指揮監督上沒有考慮到外勞本身的一些狀況等等，所以我是覺得台灣的外勞人權問題是需要持續去關注，可是沒有必要去放大到這樣的程度去看待他，勞雇關係來講的話本國勞工在整個雇用關係裡面受到侵害，恐怕不比外勞還少，外勞很少被積欠工資，本國勞工積欠工資有多少？隨時解雇的有多少？就業的安定性來講外勞還比本勞要更安定，如果又再算上勞動派遣這些，事實上本國勞工在整個勞動市場裡面所受到的友善對待就程度來講，恐怕並不比外勞還要好，所以基本上來講外勞人權議題是一個必須要持續關注，可是我的看法是不需要過度放大、解讀他，對於特殊的個案還不是很理想的狀況應該要持續檢查或是舊有措施都必須要到位，基本上以台灣來講的話並不比本國勞工在就業市場上受到的不平等對待或是其他違法對待還要來的嚴重，第二點轉換雇主回歸到整個雇用關係來講的話，都是一個契約的關係，在契約自由的原則底下我是覺得只要合意沒有必要太特別去管制，這也是實務上為什麼三方合意政府睜一隻眼閉一隻眼，基本上只要雙方合意的基礎上，契約的變動通常不會引起太大的問題，會有問題的是有一方要變動另外一方緊緊束縛住，這時候才會有角色上、地位上或是權力上的拉扯問題，所以我覺得勞委會就不可歸責於外勞事由的部分去開放自由轉換我覺得是有必要性，以現階段跟真正的權力維護會比較有關聯性，所以我個人會比較傾向只要雙方合意了就讓他們合意，若涉及到片面改變就要去考慮到法定要件是不是符合。第三點跨業轉換雇主涉及到技術門檻或是其他事業的問題，我們都很清楚看護工接受訓練的時候是專門針對看護工訓練，要讓他轉換到工廠的事實

上並不是很適合，所以跨業轉換我並不太建議。第四點家庭看護轉換雇主的權限、空間，考慮到他的狀況比較特殊，所以這部分應該在空間上可以比較大的運用，譬如外勞經過了證明他沒有辦法去適應工作，原則上是不可歸責於雇主的事由，完全是個人的因素，可是基於勞雇關係緊密的關聯性，而且沒有辦法去期待他在未來勞務上的履行或是勞雇關係和平的維持，我是覺得這一部分應該要更大的空間，所以這跟產業就不一樣，產業我覺得就讓他回歸到勞基法就好，恐怕門一開將來真正會轉換雇主的也不會很多，所以政策上不需要去自我設限，可是基本上來講的話，門打開大家是不是會走出這個門也不見得，以香港的經驗來講，他的門也是打開的，可是轉換期卡一下或者是仲介費用卡一下，外勞還是走不出去，所以我是比較建議政策上開放，尤其是家庭看護不需要做太多的限制，業別跨業這部分我覺得現階段並不是很適宜，例如轉換雇主衍伸出的費用誰來處理？還有張先生講的轉換雇主對於原有雇主外勞的使用期限是不是要保留？外勞在台的工作期限保留的問題？相關配套是否應該一併的去做規劃，我的看法是認為，外勞的人權議題是持續被關心的，可是我們觀察台灣的勞動市場本勞權益的部分，受損的部分並不比外勞還要來的輕，所以外勞的這一部分是值得關注，本勞的也需要去加強保護。

劉黃教授麗娟：所以洪顧問您是說家庭類變成原則上是採取開放自由轉換雇主的？

洪顧問清海：就是開放，因為我覺得外勞他本身陽光所照射到的部分比較少，所以讓他有更大的自由轉換雇主的權限，我覺得這一部分是有必要。

劉黃教授麗娟：產業別的部分要不要去考慮到 ILO 對於短期契約的限制？如果目前整個還是以禁止為原則，超過兩年之後是不是也可以採取自由開放？

洪顧問清海：我覺得不需要有太多的限制，只是說我們把他規範可歸責於雇主的事由就可以允許外勞來轉換，至少有一個門路，而且這部分跟本國勞工是等同的，本國勞工要轉換雇主要先片面中止勞動契約，不然後面會衍生其他的問題，例如說訓練費用要補償或是其他違反勞動契約求償問題，不只是勞基法，違反其他勞動法令都適用，只要雇主違反了本國保護勞工的法令，大概都適用可以轉換雇主，兩年以上也一樣適用，事實上那麼長的時間已經算是不定期的勞動契約，不定期的勞動契約就回歸到勞基法或是其他保護本國勞工法令。

潘經理熙明：相關配套這還是要做到，我還是要重申，釋出名額好像在懲罰雇主，是不是未來可以變成釋放一個還是可以從市場裡面再補一個，如果是這樣的話應該可以滿足人權的要求，而且對產業的雇主來講沒有傷害，供需的問題而已。

劉黃教授麗娟：所以我們要有一個平台，有任何一方覺得想要釋出的時候，他要預告對方然後就登記到平台裡面？

潘經理熙明：其實照台灣的法條，平台就是就服站，雇主在資訊網可以看到所有

人的履歷，但是製造業的名額釋放出去了就沒了，沒有辦法從市場上再換一個回來，差別就在這裡。

洪顧問清海：所以這部分才會需要允許外勞有某種程度的可以轉換雇主，因為雇主他抓著不放，所以外勞受到不公平對待或是雇主違法部分讓他可以出去的一條路，這也是勞委會規劃裡面要回到勞基法不可歸責於外勞事由的部分，讓他可以轉換也是在這個地方。

劉黃教授麗娟：好，這個議題我覺得已經討論到比較具體實務的部分，有幾個原則應該可以把他建立起來，至少在台中的場次大家都認為可以，尤其是社福類的可以原則開放自由轉換，因為這部分涉及到比較私密的家庭互動，可是平台現在這樣的機制運作就夠了嗎？還是未來變成是原則開放的話，這個平台會不會就變得根本不敷使用？這也是勞委會之前拋出這個議題的時候很擔心的，會不會增加地方就業服務的負擔？另一個是等待轉換期間的勞雇關係會很尷尬，想轉出去卻還是得待在雇主家又不能提供勞務到底怎麼辦？他又不符合安置的原則，所以想轉出去的要待在哪裡？是不是就變邱老師說的，我真的覺得那是立意非常好，可是我們已經延遲二十年了都沒有人去做這樣的事情。

邱教授祈豪：軍營很多，也有很多 XX 之家的團體，只是要做與不做的問題。

劉黃教授麗娟：這個會涉及到第二個議題，第三部門或是工會可以扮演怎樣的角色？這個部分我跟邱老師的意見很類似，之前一直很期待工會的角色可以出來，可是去年勞動三法修法通過後，外籍勞工在結社權的部分除了製造業有一些企業工會容許他們的外勞加入之外，目前為止是完全沒有任何外籍勞工的團體，他卡到現實上很多的問題，包括我們國內的所有文書都是中文，所以他們也不可能了解法令、填寫表格，再來以勞動的性質來看，家庭類連休假都沒有，根本不可能結社形成一個團體，再來就是漁工的部分，漁工整個勞動條件問題非常多，一天到晚出海所以工作的時間也非常不確定，所以要怎麼樣能夠去保障外籍漁工又是另外一個很大的問題，尤其針對勞、健保，大概從十年前就一直在外籍漁工的勞健保要脫鉤，主要理由是他們認為現在漁業的經營已經很辛苦了，他們本身都是雇主兼勞工，他自己要捕魚又要去承擔漁工的勞健保對他來講成本非常大，成本那麼高的關鍵點是因為本國籍的漁民可以加入漁會，當他擁有漁會的會員資格的時候，一個月的健保費大概只有兩百多塊，可是如果以雇主身分去雇用外籍漁工健保的部分一個月是 1280，一艘船固定編制是十個人，十個人裡面如果有八個都是漁工，光是健保一個月就要負擔兩萬多塊，負擔非常大，所以我拿到的數據是目前台灣在本國聘僱的外籍漁工大概 8600 多個，8600 多個裡面只有 690 幾個是有勞保，連十分之一都不到，本籍的漁船主根本就沒有幫他們加勞保，健保的部分大概是 3000 多個，也表示還有超過一半是沒有健保，這也是昨天在行政院人口販運防治會報裡面提出來的統計，因為雇主覺得他是弱勢雇主沒有辦法負擔的前提下要怎麼解決？之前就一直很希望能夠兼顧結社權，用工會角色讓他

們能夠在工會裡面加保，然後工會可以去擔任後端、非營利、安置的部分，尤其是針對直聘，因為我們現在有直聘管道，可是直聘對雇主沒有任何的誘因，外勞到台灣之後所有的事情通通雇主做，動不動就開罰，所以雇主根本不可能會去考慮用直聘，所以在台北開會的時候我的建議是未來只要是透過直聘進來的可以用 NGO 協助漁工成立的工會，用工會的方式來加保，然後用工會做後端的所有服務，如果漁工可以做的話那家事工是不是也可以？因為他們之前是透過仲介來的，那他會有第二個選擇，選擇用工會的服務，也許對工會來講不需要收到一千八、一千七、一千五的服務類，除了基本的會費之外，只要收一個合理的服務費就可以讓工會支持下去，可以聘職員或通譯，也可以協助勞工去做相關服務的事情，然後也可以達到符合結社的義務跟權利，請大家針對這個部分有沒有什麼想法？

洪顧問清海：長期以來我跟工會系統非常的深入，我是覺得劉黃教授講把工會看的太強、太有期待了，我想這是一個國際性的問題，全球的工會組織力下降、覆蓋率減少，這都是一個趨勢，尤其是台灣的工會組織呈現一個很奇怪現象，職業工會一枝獨秀但產業工會不斷萎縮，我想這是跟整個產業結構的改變有關係，所以在這樣的狀況下我認為要期待產業工會去照顧他的工廠所引進的外勞事實上有困難，而且他們也跟工會之間還存著某種程度立場上的不一致，如果單純就整個人力替代來講外勞本身對本國勞工來講是一種替代作用，尤其在罷工的時候外勞根本不聽工會的決議，這中間有某種程度利益上的差異和期待不一樣，本國的工會也沒有這個習慣和能力去關注外勞的議題，可是需不需要？我們看韓國、日本的工會，他們也都關注到一些就業市場特別的弱勢者，已經開始在把重心從本身會員擴大到其他需要關心的部分，這是工會走出他社會責任的一條路是必要的，當然我們也期待台灣工會能夠更健全的發展，關照到自己的會員之外也履行公民的角色，只是以目前來講是有困難，但這一比上一個人權的議題來的還更簡單、單純，因為我們的法令都打開了，你要進來沒有人去反對你，恐怕這一部分只有我們在關心，連外勞自己本身對工會的認知都跟我們不一樣，而且加入工會又要多繳一筆工會的會費，以外勞角度來講不見得那麼主觀的對工會有需求或是有興趣，如果將來要提高外勞結社的比例或是加入工會我覺得還是要回到源頭，他們要出國之前應該由他們本國的政府或仲介公司，在教育訓練上給予觀念上的啟發，要他們到國外工作應該加入當地的工會，可能比我們這邊工會自己去吆喝還更有效。第二個台灣的工會能夠去做對外勞議題要有作為，乃至於成為未來轉換雇主後端服務的機制、功能，要從縣市的總工會去著手，然後政府要提供必要的協助跟訓練，要不然以現在縣市總工會的層級要來服務外勞，事實上都不可能，本身的會務人力各方面都不夠，我是覺得與其單一的去思考工會的角色，不如所有 NPO 或 NGO 可以開放出來讓他有一個審查、認證的機制，經過認證、評估後認為可以那政府就授權可以做這一部分。

劉黃教授麗娟：我知道 NGO 現在針對蘇澳漁工準備要組織工會，發起人的部分已

經找到，大概會有四百多個人要加入，規章裡面不能有國籍上的限制，所以只能變成漁業工人的職業工會，因為漁會現在只限本國人民。

洪顧問清海：這一部分要從漁會去解套才對。

劉黃教授麗娟：可是漁會政治性太高，所以要去修改漁會能夠無國籍的限制的難度比去協助外勞成立自己的工會還難，他們外籍勞工加入就整個改變漁會的生態。所以我想勞動三法修正之後應該要有一些創新或是具體的做法出來，現在是有跟 NGO 在這部分很積極的克服一些登記上的問題，漁工依規定都要提供宿舍、要有住址的，因為漁工都住船上所以連發起人的地址都寫不出來，再來是要有工作證明，怎麼去說服雇主給他工作證明？還要有身分證明，有一些漁工的身分證都在雇主那邊，目前我們看到在程序上外籍勞工真的受到很多限制。現在漁工的分成境內雇用和境外雇用，在過去勞委會的理解是境內雇用都適用本國的勞動法令，境外雇用不適用本國的勞動法令，可是勞委會的認知是錯的，因為按照國際勞工組織公約規定，只要掛的旗子是本國籍的船隻就要適用本國的勞動法令，另外是只要停泊本國港口的船隻，本國的政府都有監督、檢查的責任，所以不能說他們有一個勞動契約就可以不做任何的規範，因為現在境外雇用也不用勞健保，只要勞雇契約就好，所以境外雇用有一萬七千多個，境內雇用是八千多個，如果勞健保問題不解決，仲介現在的想法是都去做境外雇用，因為境外雇用容易，境外雇用可以來到台灣，因為必須短暫停泊、進貨，只要申請停留許可，問題是這樣進來的逃跑率很高，所以就變成提升到國安層次的問題，我才想漁工這樣的工會角色去強化他，然後也有些活水給工會，是不是在家事勞工的部分也可以比照？去解決直聘進來的勞工找不到服務的機構可以幫他做服務。

邱教授祈豪：天主教那些菲律賓的外勞隨便三十個就可以組工會，他們菲律賓的人多，組好的工會還可以帶動我們台灣的工會蓬勃發展。工會組起來後剩下的我們都不需要擔心，我們只要寫計畫他們跟著寫就好。

劉黃教授麗娟：我自己在想怎麼把這個勞動力組織起來，因為歐洲工會這麼強就是因為花一百年在做，我們現在在法令上已經賦予本籍、外籍都有結社的權利，那怎樣能夠去操作出一些適合我們自己本土的模式？

洪顧問清海：這一部分我們期待太高了，從全球來講外勞跟當地工會之間的連結都很脆弱，你看歐洲或其他國家都非常脆弱，不過本國的工會站在人權的關心上我覺得是必要的，不要只有看待自己本國勞工的權利，這也就是我剛剛講的工會公民的角色跟責任實踐的部分。

邱教授祈豪：菲律賓天主教的外勞裡面有一些神職人員在帶領，那些神職人員都有使命感，去請那些人去帶領更好發展。

洪顧問清海：在台灣要組工會的門檻很低，可是組了之後要可以運作才是真正的困難所在。

張個管師裕焯：其實以外勞來講他有幾個限制要想辦法去突破，第一個外勞漁工有兩種，一種是遠洋漁業，一種是境內聘僱，遠洋漁業的主管機關據說歸漁

業署，漁業署是不管的，他主要是回歸契約，一旦契約發生問題也從來沒有上到我們國家的民事法庭，發生問題下一個港口就下船解決了，這是實際上的作法，另一個狀況是我們知道有八千多個人在台灣，可是分散而且看不到，連警察發現疑似有人口販運案件要去找到當事人都很困難，一下子要去找出入港口的紀錄，一下子又要去勞委會看有沒有名單，最後只好在那邊等船回來，船回來人不一定在船上，所以漁工在管理上本來就是一個黑洞。然後高雄天主教那邊確實是有組一個船員工會，但他不是工會，且對外勞來說會有國族的隔閡，例如越南人跟印尼人不一定會和，甚至可能會有一些對抗，以漁工來講又是越南跟印尼為多數，他們去加入本國工會考慮的不是勞健保，而是除了仲介費之外還要再多付一筆錢，甚至保險費多數要自己付等等，他們想的是這個，其實他們是欠缺這種意識的，那以目前工會的設計不可能越南漁工組一個越南漁工工會，這是不允許的，不能有國籍之間的分別，所以讓外勞來組織工會的困難就在這裡，高雄天主教的作法就是因為神父是菲律賓人，所以他號召菲律賓的船員去組一個會，但其實沒有辦法登記是工會，就是一個互助會，非正式的，所以這個國族又是第二個狀況，第三個狀況是說他們來台灣的合約最多是三年，運氣不好的兩年，第三年雇主不要他就遣返，以一個工會的幹部來講可能上手後人就離開了，沒有辦法延續，他們人事勢必是斷層，變成三年換一個，不見得會再回來，所以外勞如果要用工會去支撐他的社會福利或社會保險，甚至跟政府、雇主做一個對口其實很困難，但是由 NGO 來做這一件事情是可行的。

劉黃教授麗娟：潘經理我想聽聽看您對這個議題？

潘經理熙明：第一個我要問老師出發點在哪裡？是為了滿足人權的結社自由權或只是針對他們目前所缺乏的勞健保？如果是勞健保很簡單，不用透過工會，單獨找立法委員讓他找到一個法源的依據或是適法性就可以解決勞保、健保的問題，工會立意良善，但可行性真的很低，就如同剛剛張先生講的國別差異，一樣是菲律賓人，從事藍領工作跟在外語補習班當老師的真的會有差距，每個國家都一樣，要把他們統合成在一個工會可行性難，尤其又凸顯了漁工身分，連我一個仲介公司漁工境內聘雇做了幾年做不起來，因為漁會的政治色彩太濃厚，不是一個工會可以解決的，歐美工會也是將近兩百年才慢慢的有今天，我們台灣工會法弄了好幾十年最近才立法通過，連我們台灣人都還欠缺這樣的觀念，更何況把他放在外國朋友的身上，真的有他的困難性跟可行性，所以我建議找出您的出發點是針對哪一點？最後是我們希望工會不僅僅是為勞工發聲，也希望促進勞資雙方的融洽跟共榮，工會組織對這些外國朋友來講是好，但是他們的派系、國別會是他們最重要的問題。

劉黃教授麗娟：其實我沒有過度樂觀，我自己也做了很多的觀察，主要也不是單純針對勞健保，因為現行法令的狀況下，除非把漁業抽出來用成一個特別法，如果沒有就一定要適用勞基法，所以沒有脫鉤的空間，在沒有脫鉤空間的前提下，漁工一定要依法納保、加保，沒有任何迂迴的空間，這十年我們看到

漁會不曉得抗爭了多少，最近一次上禮拜又到勞委會抗議，勞委會回覆完全沒有任何脫鉤的空間，所以台灣的勞工在結社部分是一個很長期的運動，針對外籍勞工的部分只是一個點，假設南方澳有一個工會組起來，有沒有可能變成一個可運作的模式，如果可運作的話我們就來檢視用這樣模式是不是給本國的工會有點希望？營造業總工會的胡和澤理事長，他之前就已經開始想要把營造業外籍移工吸納到營造業，因為本國一直在流失，他也抱怨勞委會都不幫他，他都沒有管道去宣傳外籍營造工去加入他們的工會。

洪顧問清海：外籍勞工他們興趣缺缺，這涉及到收費。

劉黃教授麗娟：我知道，假設我們結社權的爭取要花那麼多年的時間才稍微有這麼一點進步，那外籍勞工他所碰到的門檻、困難一定困難重重。

洪顧問清海：我覺得還是要從源頭來，一個外籍勞工到海外去工作基本上一定是遵守當地的法令，我們國內的工會法還維持著訓示性的規定要加入工會，只是沒有罰則，可是外勞對於工會的需求不像我們真的需要工會，這些外勞也不認為工會能為他做什麼，這不是本國工會功能好或壞的問題，而是他們完全沒有這種概念，而且也不願意承擔，還是要從源頭來，輸出國對於自己的人民到國外去工作是不是應該限制、要求他到國外去工作要加入服務單位的工會，如果說這部分做得到的話那就沒問題，胡和澤的問題就解決了。

劉黃教授麗娟：所以我的意思是假設走的是直聘，來源國他也有一個工會或是 NGO 在負責，而我們這邊也有一個營造工會對口。

洪顧問清海：問題在於輸出國那邊並不是透過工會讓他的人力出來，通常他們仲介都是政府把持或政府權貴相關的財團掌握。

劉黃教授麗娟：我知道，可是現在有直聘的管道，直聘本來就是不透過仲介直接透過公立就服的體系，然後上網去登記、選工進來。我知道泰國跟菲律賓已經可以做到，現在困難比較大的是越南跟印尼，越南跟印尼都還是要透過仲介，我們可以先從已經配合直聘的這兩個國家開始來做，尤其是菲律賓，因為菲律賓已經有結社權的意識。

洪顧問清海：還是要從源頭教育甚至規定到國外就是要加入工會，由他們自己的政府或是仲介要求，比這些外勞來到這裡自己組工會還要好，而且組起來也會衍生很多管理上的問題。

劉黃教授麗娟：可是洪顧問，因為結社是個人自由，所以菲律賓的政府也不可以規定一定要加入工會，只能大力鼓勵。

洪顧問清海：可以行政指導。

劉黃教授麗娟：所以也沒辦法綁在一條法令，只能鼓勵、說服、教育。

洪顧問清海：所以這部分就回歸到我們為什麼要關心他們的結社權？他們自己都不關心、沒有意願。

張個管師裕焯：我覺得這不是單純結社權的問題，尤其漁工是真的有這需求，而工會功能的需求不一定由工會來做，他的需求除了勞健保之外其實還有契約的問題，境內聘僱的話沒有問題，這是在勞委會管轄之內，但遠洋漁業完全

是靠那份契約，契約怎麼訂其實很不容易管控，送審的一本，實際給付薪資的方式又不一樣，一個船工三個月的薪資行情價約 150 到 300 美金之間，但是我們台灣哪一個工人三個月才賺這個錢，其實這是一個黑洞，工會的功能就是去做團體協約，做契約的談判，對當地的政府來講就是一個形式上的報告，對台灣政府也是一個形式，實質上就是以勞雇雙方講的為準，也不見得拿的到薪水，所以必須要有一個力量去介入解決問題，要不然遠洋漁業很多的外勞都是處在被剝削的狀況，而且沒有辦法申訴甚至不敢申訴，一年船上搞丟幾個人也沒有人知道，所以這是一個黑洞。我們台灣在工會上還一個比較特殊的地方，我們把很多的勞動條件直接用勞基法跟就服法去規範，如果是一個完整又倚重工會的國家來講，這兩部法律管太多了，應該是由人民透過工會去勞資協商決定其他的事情，包括基本工資，所以我們變成這兩種主流制度都抓一些，現在是針對特定的一些人要怎麼用這個制度去保護？不一定由工會來做這件事，因為工會要成立確實有困難。

劉黃教授麗娟：外籍勞工的部分目前是沒有的。

張個管師裕焯：我覺得要思考的是平台，這個平台是什麼東西？在小港的遠洋漁業外勞的剝削案件其實非常不好處理，勞委會說這種案件不接，說已經把這塊委託給漁業署，打去漁業署找不到人，沒有人會介入，照理說法規規定的很清楚上岸一定會經過移民署當地港口的登記處，甚至上岸了被關在一間房間但是不知道他怎麼上來的，一間房子關了七十幾個沒有人知道，再來還有地方政府的主管機關是核備單位，高雄市政府勞工局也沒在管，變成三不管地帶，而且船主後面還會有一些地方勢力在保護他，一旦漁工發生問題變成見不到人，會不會在海上被丟掉？會不會順利回到他的國家或是哪一個港口？也不知道。

尤教授素芬：請問漁工沒有透過仲介聘僱嗎？

潘經理熙明：有，不過侷限在境內聘僱，完全由勞委會來管轄，剛剛老師講的八千人是境外聘僱。

尤教授素芬：那境外是怎樣的雇用？

劉黃教授麗娟：在第三國由當地的仲介直接找人。

張個管師裕焯：現在新版的遠航漁業的船員管理辦法也已經把仲介拉進來，所以這確實也變成仲介體系的一個業務。

潘經理熙明：但是台灣大部分的仲介沒辦法介入這塊，漁會最清楚，他會跟船東講到哪個國家可以找哪個仲介。

劉黃教授麗娟：好，還有哪一位針對第二個議題要再補充的嗎？

尤教授素芬：看起來漁工跟社福勞工其實狀況差異很大，恐怕不適當拿來做為發展。

劉黃教授麗娟：假設家事勞工保護法是可以期待的，他至少有一天休息還可以出來開會，可是以目前這樣的狀況，家事部分我覺得比漁工還更困難。

洪顧問清海：如果他們願意加入本國的工會組織，現在縣市基本上都有家事服務

業職業工會，如果願意加入當作會員這部分，該如何去克與這些工會法制上的義務或是授權？類似像勞動檢查，授權這些工會去做必要的訪視是可行的，這些看護工不加入本國的工會要自己成立根本不可能，法令上就已經限制同一個職業工會在同一個行政區域只有一個為限，不可能重複，這是單一性工會體制的限制，問題是第一個他們對工會不了解，第二個沒興趣，第三個又增加他們負擔，第四個台灣工會的服務功能恐怕也沒有辦法滿足他們的需求。

劉黃教授麗娟：這部分他可以用產業工會，不見得要用職業工會，只要是家事類的都可以，無一定雇主掛在職業工會。

邱教授祈豪：外勞都不會是無一定雇主。

劉黃教授麗娟：家事類的因為他們沒有適用勞基法，所以她們是沒有勞保的。

邱教授祈豪：他們是可以加入職業工會的，外國有國跟國之間連接的協定，就由國跟國之間的連接協定讓外勞很喜歡在台灣接觸職業工會，為什麼？因為在那邊有退休金、有年金，現在來做十二年什麼都沒有，我們台灣如果跟別人能夠簽這種協定對勞工來講是很重要的保障，這樣外勞會很喜歡去加入職業工會。

劉黃教授麗娟：菲律賓本來已經有跟其他國家做國對國年金的這種保障。

尤教授素芬：有沒有去蒐集一下彭婉如基金會相關資訊，其實性質上也是仲介，像我們自己家裡也有長期依賴他們的家服員，會來幫忙做清潔或是陪伴老人，性質滿類似家庭類的勞工。他們現在種類很多，有清潔、照顧、陪伴、也有坐月子，是我們現在外勞在做的一些家庭類的工作，只是彭婉如基金會是用本國人，然後勞健保由彭婉如基金會加保，不是雇主負擔。

潘經理熙明：他們是類似用派遣的做法。

尤教授素芬：性質上類似，他們介入了基本勞動條件的保障，基金會已經有一個最低勞動基準的工資、工時，因為外勞是定期契約工，時間到了又要換人，但如果是一個在台灣的 NGO 然後用加入成為會員的方式，又擺脫掉工會法有關國籍的限制，就可以讓 NGO 擔任理事長、理事、監事、會員，也收一些會費，有沒有可能朝這個方向去做？

劉黃教授麗娟：我覺得在價差，因為彭婉如基金會終點費比較高，以我們目前會使用家事類的家庭，基本上都是二十四小時。

尤教授素芬：彭婉如基金會應該不會去考慮吸納外勞，現在思考的是要找一個 NGO 平台，可以介入勞資之間的不對等、實際上權益侵害或是進來工作之後的工作轉換的平台，朝這樣的方式去而不是用工會，因為台灣自己本身工會就很低迷，然後外勞如何吸納外勞進來參加或促成他們自組工會？有一些個案出來之後說不定是一些典範，可是我覺得現在資源、政策願意聚焦的部分也有限，可能不是目前的關切點，我覺得應該要回到目前本來就在做外勞服務或外勞爭議介入的一個平台。

張個管師裕焯：這可能會有兩種做法，一個是國家委辦 NGO，除了委辦，另外一隻

手必須要跟外勞輸出國去做數量和條件上的談判，然後由委辦的 NGO 去承接，再派遣到使用者的家裡。另外一種就是 NGO 可以擔任雇主的角色，他擔任雇主角直接從來源國引進外勞再派遣到家用雇主去，這目前在法令上都不行，這可能是一個修法程序。

劉黃教授麗娟：好，今天會議先到此為止，謝謝大家提供的寶貴意見。

附件十一、「外籍勞工人權之保障」研究計畫期中審查意見

對照表

序號	審查意見	執行單位回應
1	建議研究架構再分析調整，例如簡報所提 8 個國際公約與國內外籍勞工權益保障之作法、不足之處、各國作法等相對應分析比較，並對應研究目的及工作項目，調整目錄及章節架構。	本研究架構將針對委員所提意見，對應計畫需求項目作調整修正。
2	有關研究方法設計(報告第 10 頁及第 11 頁)及研究內容，建議宜回應委託研究需求項目，以符合委託單位需求。	焦點團體增列工會代表，並將訪問人數調整為 30 人。問卷部分以外籍勞工權利保障之訊息取得、相關保護與服務現狀以及重要外勞管理政策為了解重點，詳修正之問卷。
3	依研究計畫需求書，對於各國相關最新規定與政策進行分析比較，係包括德國、韓國、新加坡、香港、加拿大等國，故建議針對現行各國作法與規定對應分析，再透過問卷進行我國作法之蒐集意見。	將重要國家針對循環性外籍勞工聘僱與自由轉換相關規定、工作權保護以及防制人口販運等項目以專章處理。
4	建議問卷內容宜針對委託研究計畫需求進行調查，及與欲探討之主題應有相關性，以便獲得研究具體建議。	已修正，詳附件之問卷。
5	問卷調查方式，部分問項由外勞自行填答，另部分由訪員進行問答之妥適性。	有關問卷相關意見，將參照委員所提問卷訪談方式(由外勞及訪員各一部份進行填報與訪談)疑義，思考是否全由訪員進行訪談之可行性，另問卷內容將針對委員所提計畫項目之關連性進行修正。
6	建議樣本取得需考量樣本代表性，例如預定於北部及桃園地區外勞聚集地點，尋找外勞進行訪談，將可能無法接觸到自由受限制的外勞(例如家事類外勞)。	依照委託單位要求之勞工與雇主樣本共 200 份為原則，將採取立意取向方式以順利訪談社福類外勞。家事類外勞雖於行動上受限制，但仍可於醫院及社區公園進行訪談，因

		此應可克服自由受限的障礙。
7	問卷樣本數比例偏重雇主及製造業，但家事類外勞比例偏低。	依照委託單位要求與提案計畫；勞工與雇主樣本共 250 份為原則，製造業外勞 75 份，機構看護 15 份，家庭看護 60 份、營造、船員及其他藍領工作者 20 份、收容所及無照外勞 30 份。雇主部分製造業 30，看護機構及船東各 10 份。
8	可凸顯各國轉換雇主之作法差異，及瞭解未來我國轉換雇主執行困難處，例如新舊雇主對於前已支付引進外勞之仲介費、機票費等之成本是否分攤。	將參照委員意見，針對國際勞工組織 ILO 核心公約規範與國內相關權益保障作法與各國比較以條列方式呈現。另其他各國相關資料比較部分，後續將加強各國制度、作法與規定等相關資料進行收集分析。
9	建議釐清研究計畫之自由轉換雇主與焦點團體所談之自由轉換雇主之樣貌及其差異，並可針對自由轉換雇主及人權保障之關連性。	於本研究專章（第六章）討論外籍勞工自由轉換雇主之議題、各方觀點以及個案分析，以期探討家庭雇主與外勞對於轉換雇主所各自承擔之風險與權利維護
10	針對期中報告檢附的焦點團體與專家訪談內容看來，對於相關政策觀點（自由轉換雇主）皆有不同立場意見，在意見無交集之情形下，如何對於本研究案提出具體可行之政策建議，請研究單位應行思考。	有關自由轉換雇主相關意見，將參照委員所提轉換雇主宜考量勞雇雙方權益衡平之意見，針對雇主承接或轉出外勞之情形如何、遭遇之困難等進行瞭解，並釐清自由轉換雇主樣貌之差異、國際及國內作法之比較。
11	針對本研究案計畫目的之一，係為於兼顧勞雇雙方權益下，研究分析外勞自由轉換雇主制度之可行性，故對於轉換雇主，如何兼顧雇主及外勞權益，不單只針對外勞進行問卷調查，亦宜瞭解雇主對於轉換雇主制度之相關意見。	除以問卷調查雇主意見之外，另以個案分析方式，深入探討家庭類雇主與外籍勞工對於自由轉換雇主之差異觀點背後，所呈現之結構性因素。
12	於工作項目四：現行外勞政策及法規與 ILO 核心公約檢視部分，尚未包含聯合國二公約（公民與政治權利國際公約與經濟社會文化權利國際公約），爰是否納入本研究範圍，	有關研究工作項目雖未包含聯合國二公約，但因我國已針對兩公約撰寫國家人權報告並有外籍勞工專章，故是否納入研究檢視範圍，將參照委員意見進行評估檢視。

	<p>建請再檢視。另以目前期中報告對於國際勞工組織 ILO 相關公約，只見對於性別平等及強迫勞動部分有所論述，但對於外勞相關政策與法規有無相關規定，尚未見著，建議後續研究報告內容宜再強化相關內容。</p>	
--	--	--

附件十二、「外籍勞工人權之保障」研究計畫期末審查意見

對照表

序號	審查意見	執行單位回應
1	第 2 章有關國際勞工公約、人權保障與各國比較等部分，宜與研究分析建議有一致性及連貫性，例如根據國際勞工之其他國家比較結果。	已於頁 27 補充國勞公約與聯合國兩公約對於外勞人權保障的一致性與連貫性。
2	第 4 章有關臺灣外籍勞工聘僱管理過程有何問題及其後續討論，並建議可參考研究訪談結果與建議等，進行現行外籍勞工聘僱管理相關問題之分析。	已補充四章第二節循環性外勞政策的利弊得失（頁 63）、第四節漁工保護（頁 72）以及第五節（頁 76）逃逸外勞等問題面向之討論。
3	第 5 章第 3 節國際勞工組織重要公約檢視，有關外籍勞工結社自由與集體協商之相關分析，評論我國法令對國際公約有錯誤解讀乙節，建請確認國際組織官員是否對於我國勞動法令有充分認知。	已參考勞委會意見酌予調整，參頁 90。
4	如為呼應研究工作項目，建議也思考參照 IOL 之 4 大基本原則進行章節架構。	第二章、第三章與第四章均已強調與國勞公約之對應性。
5	對於自由轉換雇主之研究建議，可分短、中、長程之期程目標提出。	已於第六章第三節（頁 134）及第七章建議部分（頁 153）回應。
6	研究中對於轉換雇主之問卷調查，有 8 成雇主反對自由轉換，另對於雇主違法或違反契約可同意外籍勞工轉換雇主較有共識。依現行規定，對於雇主違法即可依規定轉換雇主，惟針對違反契約但未達違法程度是否可轉換雇主有討論空間，而報告中對於自由轉換雇主蒐集正反不同意見，而本研究報告提出之參採建議為何、自由轉換雇主還是有條件轉換雇主。	已於第七章建議部分（頁 153）回應。
7	建議針對一方不可歸責之情形，及	已於第七章之結論與建議部分提出

	社福外勞與產業外勞不同區隔，提出研究建議。	回應。(頁 145-154)
8	有關建立轉換雇主平臺之建議，現行即有外籍勞工轉換雇主平臺，如因現行機制不足需強化，則建議修正建議文字。	已於第六章第五節第四項建議中修正文字用法。(頁 143)
9	簡報中分析外籍勞工（尤其漁工及家庭看護工）申訴管道不足，所指為何？建議再詳以論述。	已於第四章漁工保護（頁 72）該節中補充說明。
10	依本研究主題，將人權界定為勞動權益、權益維護配套管理措施等，其中有關基本工資脫鈎勾與否、自由經濟示範區是否可為例外規定等，請就蒐集之研究資料提供政策參考建議。	已詳細補充於第四章第三節第五項（頁 94-97）。另於頁 145-149 之結論章亦再彙總敘述。
11	工作項目中有關行蹤不明之相關研究資料，建請補充。	已於第四章第五節詳加說明，見頁 76
12	有關各國作法之比較，建議就一致項目作表格化比較，例如人權保障、工資、工時、招募歧視、攜眷居留、行蹤不明發生後之作法等。	已於第七章結論一詳加以彙總整理，見頁 145-147。
13	外籍勞工對於相關保護政策之問卷，其中顯示有 1 成多之外籍勞工不知有工資切結書，該類外勞是否有國籍別或行業別之分析資料，可作為日後相關政策推動之參考。	已於第六章說明交叉分析之限制性（頁 105、111）。
14	人口販運部分建議加強論述。	分別於第三章第六節（頁 59）增加中東國家的改革性作法、第五章第四節（頁 100）及第七章結論與建議（頁 145-154）中均加以說明及建議。