

東海大學行政管理暨政策學系
第三部門碩士在職專班碩士論文

臺中市政府查處移工人口販運案
件之研究：政策執行之觀點

指導教授：呂炳寬 博士

研究生：唐一文

中華民國一〇五年十二月

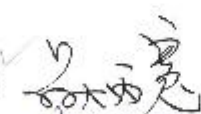
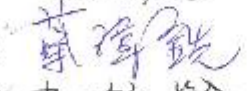


東海大學行政管理暨政策學系
第三部門碩士在職專班

研究生 唐一文 碩士學位論文

題目：臺中市政府查處移工人口販運案件之研究
——政策執行之觀點

業經審查及口試合格

論文審查及口試委員

指導教授：		105年12月27日
審查教授：		105年12月27日
審查教授：		105年12月27日
所 長：		105年12月27日

中華民國一〇五年十二月

謝詞

書中自有顏如玉，書中自有黃金屋這句話讓不惑之年的我，重新踏上了這趟求學之旅，而在這次求學旅程中，一路走來，真的是要感謝好多好多的貴人。

首先很幸運的感謝呂炳寬老師，願意當我的指導教授，在我一片茫然的時
候，您就像大海中的燈塔，指引我的方向，不只是課業上的指導，更讓我學習到
做人處事的道理，如何待人接物，在社會上做個有用的人，在職場上做個優秀的
好員工.....，對教授的感謝，很難用筆墨形容之，並要感謝蔡偉銑教授，以口試
委員的身份肯定學生，讓我知道謹言慎行，語言表達的重要，更教導我如何起筆
論文，讓我更充滿信心。

在這過程中也感謝一路走來的同學，一起上課，互相勉勵，互相鼓舞，為了
我們共同的目標而努力不懈。還有...要感謝我的先生，在求學的過程中給我無比
的信心，也讓我無後顧之憂，把家庭跟孩子照料的很好。

行筆至此，要感謝的人還有很多....，不能一一例舉，只能把這份感激一一的留在
心中，生活的目的在增進人類全體之生活，生命的意義在創造宇宙繼起之生命，
有捨才有得，因為你們，讓我更加茁壯，因為你們，讓我在未來的道路上更具信
心，或許前方的道路是坎坷的...，但...因為有你們，我願意努力勇敢的走下去，
不經一番寒徹骨，焉得梅花撲鼻香!

最後，此篇論文也想獻給天上的父母親，希望您們的孩子會是您們永遠的驕
傲。

一文 謹致

中華民國 105 年 12 月

摘要

臺灣現行人口販運法中規定地方政府應整合所屬執行人口販運防制業務之機關、單位及人力，並協調內政部移民署所屬各專勤隊或服務站，辦理與人口販運防制有關事項之執行；本研究以臺中市政府勞工局為研究場域對象，旨在探討地方政府在人口販運防制法設計下，是否有效扮演應有的效能，是否整合其他協力機關資源有效建立合作夥伴關係。

本研究採取質性研究途徑，透過深度訪談法來探討臺中市政府勞工局查處人口販運案件之政策內涵、政策執行組織特性與政策執行人員等三個主要研究變項。本研究發現臺中市政府在人口販運案件查處過程中主要扮演協助及配合角色，配合其他機關檢查、翻譯及提供安置單位；另因無額外資源挹注，故仍存在配合上的難度，至有關人口販運聯繫會議情形與成效，本研究發現臺中市政府與其他機關的協議多仰賴非正式的聯繫管道，但定期召開之聯繫會議是否有助於實際查處仍有待觀察。

而政策執行人員本身多具備有積極態度與意願，惟可能因辦理人口販運案件並非其主要業務，而可能產生與其他例行業務間之排擠效果，進而影響辦理人口販運案件之成效與後續提升自身知能之意願。

關鍵字：人口販運、人口販運防制法、移工、政策執行理論

Abstract

Taiwan's current Human Trafficking Prevention Act dictates that local governments should consolidate affiliated agencies, units, and manpower in charge of implementing human trafficking prevention measures and coordinates with Ministry of Interior's National Immigration Agency brigades or service centers to handle human trafficking prevention matters. This research focuses its study on Taichung City Government Labor Affairs Bureau with the purpose of ascertaining whether local governments can effectively consolidate cooperating agency resources and establish partnership under current design of Human Trafficking Prevention Act.

This study employs the qualitative research approach with in-depth interviews to explore the 3 main research variables of Taichung City Government Labor Affairs Bureau's investigation and handling of human trafficking cases: policy connotation, implementation organization characteristics, and policy implementation personnel. The study found that Taichung City Government mainly takes the cooperating role when investigating and handling human trafficking cases and assist other government agencies in inspection, translation, and provide shelters. Furthermore, due to lack of additional funding, there remains difficulty in cooperation. As for the status and effectiveness of human trafficking coordination conferences, the study found that Taichung City Government's agreements with other government agencies relies mostly on informal contact channels. However, whether the coordination conferences are helpful for practical investigation and handling of cases remains to be seen.

Policy implementation personnel are proactive in their attitude and willingness, however, since human trafficking cases are not part of their main duties, the resulting crowding out effect might influences the effectiveness of case implementation and future willingness to improve their knowledge and ability.

Keywords: Human trafficking, Human Trafficking Prevention Act, migrant workers, policy implementation theory.

目錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景.....	1
第二節 研究目的.....	4
第三節 研究問題.....	5
第四節 文獻回顧.....	6
第五節 重要名詞定義.....	13
第二章 理論基礎.....	14
第一節 移工與人口販運相關理論.....	14
第二節 臺中市政府移工人口販運案件查處制度概況.....	32
第三節 政策執行理論.....	37
第三章 研究設計.....	50
第一節 研究流程.....	50
第二節 研究架構.....	51
第三節 研究方法.....	52
第四節 研究對象.....	54
第五節 研究限制.....	56
第四章 訪談結果分析.....	57
第一節 人口販運案件查處之政策內涵.....	57
第二節 人口販運案件之政策執行組織.....	60
第三節 人口販運案件之政策執行人員.....	63
第五章 研究結果與建議.....	67
第一節 研究發現.....	67
第二節 研究建議.....	72
第三節 後續研究建議.....	76
參考文獻.....	77
附錄.....	84

表圖目錄

表一 臺灣歷年於美國人口販運報告評等.....	3
表二 臺灣近期有關移工相關研究.....	6
表三 近期有關人口販運相關研究.....	9
表四 2015 年在臺產業外籍移工人數-以開放項目分 (單位：人)	22
表五 2015 年在臺社福外籍移工人數-以開放項目分	22
表六 2015 年在臺產業與社福外籍移工人數-以國籍分	23
表七 臺灣六都移工人數統計 (單位：人)	54
表八 臺中市歷年查處移工檢舉申訴案件量.....	54
表九 訪談研究對象一覽表.....	55
表十 概念及題目之相關一覽表.....	55
圖 2-1 臺灣防制人口販運跨域合作機制	28
圖 2-2 人口販運被害人可能來源與來臺流程圖	30
圖 2-3 臺中市政府勞工局層級圖	32
圖 2-4 臺中市政府勞工局辦理雇主聘僱外國人許可及管理辦法第 16 條第 1 項第 5 款證明標準作業程序	33
圖 2-5 臺中市政府勞工局查處移工人口販運案件流程圖	36
圖 2-6 Smith 政策執行過程模式.....	43
圖 2-7 Meter V. & Horn V. 政策執行過程模式.....	44
圖 2-8 Edward III 政策執行過程模式.....	44
圖 2-9 Goggin 等人的第三代執行途徑整合模式	45
圖 3-1 研究流程圖	50
圖 3-2 研究架構圖	52

第一章 緒論

本章針對移工人口販運案件之研究問題，共分為五節來說明，第一節為研究背景，第二節為研究動機與目的，第三節為研究問題，第四節為文獻檢閱，最後為重要名詞定義。

第一節 研究背景

臺灣自 2009 年頒布施行《人口販運防制法》以來，該法成為臺灣防制及辦理人口販運案件的重要依據與準則。根據美國國務院每年人口販運報告書 (Trafficking in Persons Report)，臺灣對於人口販運之防制，於 2005 年至 2009 年間被列為第 2 級(tier 2)¹觀察名單，顯示臺灣於防制人口販運之作為仍有不足，尚待改善。其後，於施行人口販運防制法後，成為防制人口販運之專法規範，對此，美國政府於前開報告書亦對我國近年來在人口販運防制的積極作為(包括對於人口販運、勞力剝削與性剝削等犯罪行為之訴追)表示肯定，並建議我國應持續且加強查緝、調查人口販運行為，並應有效落實對行為人(人口販運加害人)之處罰。我國亦自 2010 年起由原本美國外交部美國人口販運報告書所列第 2 級觀察名單，改列為第 1 級，迄 2012 年為止均復如此(內政部移民署，2015)，臺灣評等紀錄整理如表一所示。

追溯人口販運之源頭，係因全球化的人口移動隨著經濟發展的蓬勃之影響產生跨國境流動，全球人口移動已成為司空見慣之現象，國際間的移民活動隨著全球化之進程和發展，致使全球性和區域性移民有不斷成長的趨勢，改變了今日世

¹ 美國有關人口販運評比標準為：

第一級(tier 1)：完全符合美國所制定「人口販運被害人保護法(Trafficking Victims Protection Act, TVPA)」所規範標準。

第二級(tier 2)：雖然未完全符合 TVPA 規範標準，但仍在各項措施上積極推動和改善者。

第二級觀察名單(tier 2 watch list)：政府雖致力於在打擊人口販運犯罪，但仍存在某些情形者。

第三級(tier 3)：政府並未致力於打擊人口販運犯罪，且各項條件亦未達到 TVPA 規範的最低標準。

界的政治、經濟和文化，使得人類的生活隨之轉型。而國家主權與國境管理安全考量，一再受到挑戰及衝擊，各國為求自身經濟發展及因應全球化浪潮之改變，逐漸調整傳統國家在國境管控條件。由於全球化持續發展，全球化中人民交流無界限且更迅速，各國商品、資金、資訊、人流及物流可以自由地在各處流動，而勞動力因此也形成一種商品，各國經濟發展中所需勞動力這個重要的「商品」，卻因許多因素無法像一般物流、人流、資訊、及其他的商品一樣普遍方便自由地在全球市場中交易流動競爭，也因無法像一般資訊及物品輕易的在國際間流動，在經濟學中供需不平衡情況下才會讓不肖仲介業者、國際人蛇集團及偷渡集團油然而生，仲介「勞動力」商品從中牟取暴利，人蛇集團在許多國家從事非法移民、偷渡、人口販運及仲介非法工作的情形。經濟發展明顯落後的國家，因其大量廉價的人民勞動力市場，相對先進國家低廉且充裕，在現今自由市場是一個競爭力相當高的勞動力商品。

人口移動所衍生的人口販運問題幾乎衝擊著所有國家，全球化不僅帶來新的社會生活與經濟活動發展，也帶來新的犯罪模式與趨勢。根據聯合國人口基金 United Nations Population Fund 2006 年所出版《世界人口狀況報告》援引國際勞工組織(International Labour Organization, ILO)的調查指出，人口販運是僅次於毒品和武器走私的全球第三大高利潤的非法走私活動，從非傳統安全的角度看，跨境人口販運為國家正常秩序帶來了一定的衝擊，全世界大概有 2,450 萬名人口販運的被害人，人口販運犯罪利潤每年高達 70 億到 120 億美元，而這只是人口轉賣中所獲取的利潤。在被販運人口到達目的地以後，被販運的人口還可以每年為犯罪分子賺取 320 億美元的收入。全球每年大約有 80 萬人被跨境販運，這個數字並不包括在本國境內遭到販運的千百萬人口 在遭受跨國販運的人中，約 80%是成年和未成年女性，未成年人多達 50%。

另一方面，臺灣於 1993 年開放東南亞外籍移工至臺灣工作，當時是為協助臺灣企業解決基層勞工人力的短缺。也因為引進外籍勞工，仲介制度與管理作法

陸續出現瑕疵致發生人力仲介公司不當抽成、雇主剋扣薪水甚至人身傷害的案例。2005 年 8 月，因為高雄捷運公司發生移工暴動案，整體事件起因雖係高雄捷運公司所聘僱泰國籍外勞，因不滿當時管理公司所訂定之宿舍管理規則，泰籍勞工群起暴動，脅持毆打管理人員，放火燒車及房子並攻擊警消人員，但實際上，高雄捷運工程泰勞原早已不滿仲介及雇主不當管理及薪資被剋扣而藉機集體暴動事件，使次年被美國國務院列入人口販運評等中的第二級觀察名單，也因此有更多外籍移工被剝削或被雇主或仲介強迫勞動的真相被揭發，外籍移工在台工作的權益與安全就更被廣為討論。

表一 臺灣歷年於美國人口販運報告評等

年別	2004	2005	2006	2007~9	2010~14
評等	第一級	第二級	第二級觀察名單	第二級	第一級

(資料來源：作者自行整理)

據勞動部統計²，目前在臺灣從事產業及社福工作的外籍移工人數至 2015 年已逼近 60 萬人大關，而國際間對於移工的勞動與其他基本人權的重視，亦隨人數的增加而日益重視，使得移出輸出國與移入國對於移工人權保護與管理更加注重，避免該移動人口因為其弱勢處境或資訊之不對稱，成為人口販運犯罪人或犯罪集團口中的肥羊。而依據臺灣人口販運防制法第 4 條³規定中，直轄市、縣(市)

² 詳表六。

³ 人口販運防制法第 4 條：直轄市、縣(市)政府應定期召開防制人口販運協調聯繫會議，並指定專責機關或單位，整合所屬警政、衛政、社政、勞政與其他執行人口販運防制業務之機關、單位及人力，並協調內政部入出國及移民署所屬各專勤隊或服務站，辦理下列事項，必要時，並得請求司法機關協助：

- 一、中央人口販運防制政策、法規與方案之執行及相關資源之整合。
- 二、人口販運案件之查緝與犯罪案件之移送、人口販運被害人之鑑別及人身安全保護之執行。
- 三、人口販運被害人指定傳染病篩檢、就醫診療、驗傷與採證、心理諮商及心理治療之協助提供。
- 四、居住臺灣地區設有戶籍國民之人口販運被害人之權益保障、安置保護及安置機構之監督、輔導。

政府應定期召開防制人口販運協調聯繫會議，並指定專責機關或單位，整合所屬執行人口販運防制業務之機關、單位及人力，並協調內政部移民署所屬各專勤隊或服務站，辦理與人口販運防制有關事項之執行。必要時，並得請求司法機關協助。可知該法集結移民、警政、衛政、社政、勞政與其他相關機關共同為人口販運案件之權責機關，並要求以召開協調聯繫會議方式負責整合各機關可用資源。如此設計，雖將人口販運議題共同由行政與司法各機關合作辦理，使可用資源極大化，經由中央與地方機關、政府與非政府組織精心作為下以期獲得良好成效，然因各機關如未加以有效整合資源，建立橫向溝通管道，可能反使防制及查處功效事倍功半，無法達成應有之目標。因此，此問題也成為筆者希望能以地方政府為觀察標的，觀察並分析地方政府於該法設計下是否有效扮演應有的效能，及其是否整合其他協力機關資源而有效建立合作夥伴關係。

第二節 研究目的

承上節，臺灣就人口販運權責業務機關除移民、警政機關外，尚包含衛政、社政、勞政等行政機關，因此為避免各自為政，成多頭馬車，分散資源運用，人口販運防制法第 4 條明文規定直轄市、縣（市）政府應定期召開防制人口販運協調聯繫會議，調度並整合跨機關間之人、物力，並就現有業務相關問題進行溝通協調，分配各機關間合作業務。因此，筆者希望透過本研究可觀察該法施行約 6 年以來，瞭解透過該聯繫會議，地方行政機關與各機關間是否能有效整合，達成目標功效，其中因地方勞工局（處）為地方行政機關中第一線針對移工之管理單位，且臺中市為現臺灣六都中移工人數成長情形較顯著者⁴，因此本研究鎖定臺中市政府勞工局為研究對象，故本研究目的如下：

五、人口販運被害人就業服務、就業促進與保障、勞動權益、職場安全及

其他相關權益之規劃、執行。

六、人口販運案件資料之統計。

七、其他與人口販運防制有關事項之執行。

⁴ 詳參第三章研究對象說明。

- 一、瞭解臺中市政府辦理人口販運跨機關聯繫會議執行方式與現狀，以及未能或等待解決的困境。另除該聯繫會議外，是否透過其他正式或非正式管道與其他機關聯繫協調，如果有，其方式為何。
- 二、探討經上述聯繫方式，臺中市政府就人口販運相關資源運用及該管業務是否有效分配，及是否符合預期目標與相關成效。
- 三、分析臺中市政府執行人口販運防制與查處現況與面臨之困難。
- 四、發現並提出改善方案，供日後研究或政策參考。

第三節 研究問題

壹、主要研究問題：臺灣人口販運防制法設計下臺中市政府就辦理移工遭人口販運案件查處時與其他權責機關整合協調情形為何？：

貳、次要研究問題：

- 一、臺中市政府查處人口販運案件過程中是否能充分瞭解其政策目標？
- 二、臺中市政府組織特性與資源，以其與其他權責機關間之溝通聯繫方式與情形為何？
- 三、臺中市政府召開與其他權責機關人口販運聯繫會議情形與成效為何？
- 四、該單位執行查處人口販運案件之人員是否具備相關認知、態度與能力？

第四節 文獻回顧

本研究係為以政策執行觀點觀察臺灣地方政府查處移工人口販運案件之情形，以瞭解臺灣現有法令設計與實際執行情形與未來展望。首先將整理臺灣移工政策演進與人口販運防制法立法歷程。其次，整理近期針對移工或人口販運之博碩士論文及期刊等相關文獻進行整理，以瞭解本研究與過往研究差異性。

檢視臺灣近期有關移工或外籍勞工的相關研究，如表二所整理。

表二 臺灣近期有關移工相關研究

年代	作者	研究題目	相關研究內容
2007	郭怡青	人口販運案件試探臺灣人口販運問題--以移工為中心	以臺灣法律扶助基金會實際協助處理移工遭受人口販運案件實例為基礎分析臺灣人口販運問題。
2008	鄭津津	從國際勞工組織相關公約與建議書看我國外籍勞工人權保障問題	從臺灣移工人權發生爭議最多的三方面：(1)外勞引進、聘僱與管理(2)個別勞動權、集體勞動權與社會保障(3)外籍家事勞動者來探討移工人權保障問題，並透過對國際組織相關公約與建議書的規範，來檢視移工人權有關的政策、法令與措施，最後提出未來調整修正相關政策、法令與措施的建議。
2009	李宜玲	外籍勞工之生活適應與跨文化溝通對工作態度之影響研究—以彰化縣傳統製造業外籍勞工之管理者觀點為例	以量化統計分析探討移工的生活適應與跨文化溝通對工作態度之影響。
2011	黃沁瑜	外籍勞工在台灣的社會文化適應—以十位外籍勞工為例	以十位移工為訪談對象，研究其至臺灣的前一個月、三個月、及六個月所遇到的社會文化適應問題。另探討仲介公司

			的篩選機制以及他們在移工來台後所扮演之角色。研究方法包含採訪十位移工以及五間知名的仲介公司、並針對研究對象做工作觀察、研究期間亦使用社會文化適應量表 (SCAS) 測量移工在來台一個月、三個月、及六個月後的適應情況。
2011	馬財專 余珮瑩	臺灣外勞發生行蹤不明因素與防制之分析	以臺灣現行法規制度與統計資料為基礎分析移工行蹤不明因素並提出加強防制的作法建議。
2011	陳珮翎	外籍勞工生活管理制度認知及核心自我評價人格特質與其工作適應關係之研究-以 A 公司菲律賓籍女性外籍勞工為例	藉由訪談外籍勞工生活管理單位主管，分析並歸納現階段外籍勞工生活管理法令與制度上的問題及外籍勞工對生活管理服務項目與品質的需求；同時也透過量化問卷檢視 A 公司菲律賓籍女性外籍勞工在生活管理制度認知、核心自我評價人格特質與工作適應之關係。
2012	林添鵬 廖珮玟 余鑑 于俊傑	外籍勞工人格特質、工作特性與工作滿意度之研究：營造業為例	對從事營造業之移工人格特質、工作特性、工作承諾與工作滿意度進行量化統計分析探討。
	蔡正飛 楊惠娥 謝瑞源	減緩外籍勞工逃逸措施、留任承諾與內控性向關係的研究--以臺灣楠梓加工區菲律賓籍外勞為例	以臺灣楠梓加工出口區內電子業廠商所聘用之菲律賓籍移工作為樣本，採用量化研究方法，來驗證減緩外勞逃逸措施是否能提升移工的留任承諾，並且以移工的內外控性向當調節變項來預測減緩移工逃逸措施的效果。
	賴瓊美	藍領外籍勞工管理與諮詢服務執行：以臺灣中部地區為例	以臺灣中部地區縣市政府，深度訪談外勞檢查員及外勞諮詢員，蒐集與記錄受訪者的實務工作經驗，瞭解現行制度存在的問題。

2013	葉秣誼	外籍勞工管制政策成效之研究－以國道六號工程僱用行蹤不明外籍勞工為例	從政策形成、政策規劃與政策執行三個層面，探究外籍勞工來臺工作後離開原雇主之因素，並以深度訪談法分析移工受保障程度與現行管理制度的缺失。
2013	張朝琴	從移工的就業權益談家戶工作者之困境：以我國與德國為例	以文獻分析研究法，透過資料蒐集、整理、分析，比較臺灣與德國客工政策和制度，深入了解我國與德國移工家戶工作者的就業權益及工作困境。
	藍科正 林淑慧	外籍勞工爭議樣態分析：以新北市政府 2008 年 1 月至 2011 年 6 月處理的外籍勞工爭議案紀錄為例	探討爭議件數、分布比率、發生率等樣態與變化，同時討論外勞爭議變化與景氣波動之關係，及預防外勞爭議的政府作為之效果。使用資料為新北市政府 2008 年至 2011 年 6 月的外勞爭議案處理紀錄，採取次數分配和百分比分布的分析方法。
2014	葉志富	國際移工社會資本與社會融合之探討－以桃園縣某企業菲籍女性移工為例	以桃園某企業的 15 位菲籍女性移工為對象，針對資本主義社會自由化現象所形成的人口流移面向作一探討；藉由個體及結構因素的分析，除剖析社會資本及社會融合之間的關係架構外，也探討其等心理調適及認同過程，並對此歷程所賦予的意義加以理解、分析與詮釋。
2015	陳英偉	行蹤不明外籍勞工在臺適應問題研析－以印尼、越南國籍外籍勞工為例	以「被查獲、等待遣返的行蹤不明移工」為研究對象，運用深度訪談法進行分析，探究成為行蹤不明外籍勞工的原因、逃跑後的生活、工作狀況及其想法為何？藉由探討行蹤不明移工在臺生活適應問題之研究研擬輔導移工的政策，以協助移工的工作和生活，據以提出益於解決移工逃跑的問題及有效之移工政策修正建議。

2016	丁淑妤	移工在海外因應壓力之研究: 印尼移工在台灣個案研究	以臺北、桃園地區的印尼籍移工為對象，透過深度訪談方式，瞭解其在臺灣的工作環境、生活條件和他們所遇到的困難處來找到最有效的處理方法。
------	-----	---------------------------	---

(資料來源：作者自行整理)

另外，臺灣近期與本研究有關之研究議題整理如表三所示：

表三 近期有關人口販運相關研究

年代	作者	研究題目	相關研究內容
2007	陳文德	我國防制人口販運作為之研究—全球治理的觀點	以觀察人口販運在全球化衝擊及全球治理趨勢之下，國際組織、各國政府、及非政府組織在防制人口販運工作機制中所扮演的角色，並從三者角色功能的關聯性及互動性變化來瞭解對人口販運工作的影響，且透過這些變化觀察其對防制人口販運工作的策略成效。
2008	周憶如	誰是劊子手?—遭性剝削東南亞籍人口販運被害人在台灣之處境與困境分析	以內容分析與深度訪談法探討東南亞籍人口販運被害人在台灣的處境及所遭遇到的困境，試圖整理出被視為「低劣他者」的人口販運被害人，在現今政策下如何成為美國邊境管制、資本主義全球化的受害者，以及如何在永被歧視與排除的異族身份下，被當成台灣政府國際聲望救贖的工具。
2010	黃立陞	我國人口販運犯罪手法之研究	蒐集自 2009 年至 2010 年間，地方法院依照人口販運防制法判決有罪的案件，依照判決書內容進行案件的分析，建構各類型人口販運案件的犯罪手法。另深入訪談刑事司法機關查緝過人口販運犯罪案件的執法人員，建構出我國人口販運犯罪手法。

	周珈宇	防制人口販運之研究—以人口販運案件之查緝及其被害人之保護為中心	以實際執行人口販運案件查緝及保護之相關承辦人員為主要訪談對象；另再輔以兩個案例，借以探討現有之防制人口販運相關立法及實務作為探討人口販運案件之查緝與被害人之保護相關問題。
	洪孟君	我國防制人口販運執法現況之研究—以警察、移民及海巡機關為例	採實證調查研究法的量化分析，以臺灣警政、移民及海巡機關之司法警察為研究對象，探討司法警察在查緝人口販運性剝削案件上之五大面向：實際查緝情況、認知態度、查緝困境、改善作為與執行成效。
	賴姿媛	非政府組織在防制人口販運的角色與功能之研究—以婦女救援基金會為例	以婦女救援基金會為個案研究對象，探討婦女救援基金會投入人口販運犯罪防制之發展過程、在人口販運犯罪防制之角色與功能，以及與政府單位期待之角色與功能間的落差，透由公私觀點之比較，瞭解目前公私兩方在執行防制人口販運犯罪上的歧異。
	郭榮慶	非政府組織在人口販運防制的功能與角色—以○○安置中心之被害人為例	以某安置中心為對象進行個案分析，並訪談受安置之受害人以瞭解現行保護制度問題。
2011	王寬弘	我國司法警察防制人口販運執行意見實證調查	採問卷調查方式，針對警察、移民、海巡機關司法警察進行量化分析，瞭解對法制概念之認知、資源配置程度與困境。
2011	白智芳	臺灣人口販運被害人安置保護服務研究：增權觀點的探討	以需求理論及增權理論觀點，透過實務工作者及被害人的角度，探究現階段的安置保護服務內涵及運作狀況，瞭解服務與被害人需求間的適切性。運用質性研究方法之半結構式深度訪談法進行資料蒐集。研究場域為內政部入出國及移民署所設東區人口販運

			被害人庇護所，受訪者包含庇護所工作者、受安置個案及網絡工作者。
	王懋銓	台灣人口販運防範機制之研究	以國家安全的戰略角度，探討人口販運此類非傳統安全的威脅，建構一套防範機制，減低對個人、社會及國家三個影響層面。從防制人口販運的 3P 政策中「預防」的角度切入研究，認為應強化國境管理並具體實施人流管控，阻絕人口販運「供」的方面，且配合境內查緝阻斷人口販運「需」的方面，實踐防制人口販運所帶的威脅。
2012	林盈君	人口販運被害人保護服務現況及困境：以移民署庇護所安置者為例	訪談移民署三間庇護所 12 位受害者，依人口販運防制法對於受害者保護政府應提供人身安全、醫療、法律、諮商、經濟保護作為資料蒐集與分析面向，以了解他們在庇護所中所接受的服務內容與感受。
2012	戚可瑜	我國警察機關執行防制人口販運現況及其問題探討	藉由訪談現職從事人口販運查緝及防制工作之員警，了解目前警察人員於執行防制人口販運所遭遇之現況與困難，並提出建議。
2013	金國平	台灣非政府組織在處理人口販運問題中之角色與功能	以桃園警察局於民國 101 年 8 月偵辦印尼籍女子遭人口販運的個案進行概述、分析與檢討，了解公部門如何與非政府組織配合，打擊人口販運犯罪。
	岳綺安	我國人口販運被害人保護政策發展探析：(3+1) i 決策模型之應用	運用 (3+1) i 決策模型帶入人口販運被害人保護相關案例探討法規制度與人權保護。
2015	劉佩君	全球化下在臺外籍勞工人口販運現象及成因之研究	採用文獻探討法及深度訪談法的方式，蒐集相關文獻資料、結合我國現行法令政策及制度等執行現況，並輔以個人實務上之認知與經驗，將在臺外籍勞工易遭人

			口販運之成因分以個人、社會、法制等三大層面因素進行剖析，再對本議題相關人員進行深度之訪談，以探討在臺外籍勞工販運現象、成因與被害人之保護。
2016	何俞萱	人口販運被害人防制策略- 以行方不明外籍勞工為例	從人口販運被害人角度出發，對安置於台南市某民間機構之被害人進行深度訪談，探討被害人於行方不明後之剝削過程及主觀上被害認知，進而對被害人不求助因素進行分析，了解被剝削後的心理歷程，及後續受到保護安置之情形及感受。
2016	劉璟薇	人口販運之勞力剝削犯罪防治之研究--以桃園縣為例	採質性研究法，選取於查緝人口販運有心得或資深警察人員之十位受訪者，訪談以半結構式的深度訪談進行，目的在於探討人口販運之勞力剝削犯罪態樣發生時之情境與機會因素、加害人進行加害行為的行為考量因素。

(資料來源：作者自行整理)

經由上開就近期針對移工或人口販運作為研究內容的相關期刊或博碩士論文整理，可以發現針對移工為研究對象之研究議題相當多元，因移工的引進，除帶給臺灣勞動政策面的影響，也對政治、經濟、文化等各層面亦產生了漣漪，因此，成為各研究者於不同領域的研究素材，不論是以量化或質化研究方法，都帶給後續研究者相當之研究基礎。但該等研究議題多與移工工作、生活與經濟層面相關，對於移工落入人口販運情境的研究分析，尚在少數，更別說是以地方勞工行政機關為研究對象者。

另外，人口販運相關研究部分，自從臺灣人口販運防制法立法以來，也成為眾家學者研究重心與焦點。研究中，多者在於分析臺灣人口販運相關法制與其他國家法制間的差異，又或者以警察、司法機關、非營利組織或人口販運被害人為研究對象，探討其在人口販運案件中扮演的角色與面臨的困境分別為何，以提出

如何防制人口販運之見解與建議，以移民機關、勞政、社政機關為出發之研究仍顯不足。

但臺灣移工與人口販運政策，涉及警察、司法、勞政、社政等多個機關，綜上相關研究整理，以勞工行政機關為研究對象，整合探討該機關在移工之人口販運案件中所扮演之角色，以及與其他權責機關之溝通協調情形分析，目前尚缺乏此等研究議題，因而也突顯本研究的差異與價值。

第五節 重要名詞定義

本節就本研究所聚焦之內容中，各重要名詞作定義，以利後續討論時有一致性概念：

一、移工：係指依據臺灣現行就業服務法中第 46 條第 1 項規定⁵所引進來臺從事各項工作之外國籍勞工。

⁵ 就業服務法第 46 條第 1 項：

雇主聘僱外國人在中華民國境內從事之工作，除本法另有規定外，以下列各款為限：

- 一、專門性或技術性之工作。
- 二、華僑或外國人經政府核准投資或設立事業之主管。
- 三、下列學校教師：
 - (一) 公立或經立案之私立大專以上校院或外國僑民學校之教師。
 - (二) 公立或已立案之私立高級中等以下學校之合格外國語文課程教師。
 - (三) 公立或已立案私立實驗高級中等學校雙語部或雙語學校之學科教師。
- 四、依補習及進修教育法立案之短期補習班之專任外國語文教師。
- 五、運動教練及運動員。
- 六、宗教、藝術及演藝工作。
- 七、商船、工作船及其他經交通部特許船舶之船員。
- 八、海洋漁撈工作。
- 九、家庭幫傭及看護工作。
- 十、為因應國家重要建設工程或經濟社會發展需要，經中央主管機關指定之工作。
- 十一、其他因工作性質特殊，國內缺乏該項人才，在業務上確有聘僱外國人從事工作之必要，經中央主管機關專案核定者。

二、人口販運：係指臺灣現行人口販運防制法第 2 條規定⁶所稱之人口販運之定義。

第二章 理論基礎

本章第一節將敘述移工與人口販運相關理論，瞭解移工起源理論分析，及與人口販運間關聯性，第二節為有關臺中市政府針對管理移工及查處人口販運案件之概況，第三節為政策執行理論，以瞭解其內涵與相關理論。

第一節 移工與人口販運相關理論

壹、推拉理論

「推拉理論」(push and pull theory) 是研究人口之流動、移民的最重要的理論之一。推拉理論的概念主要源自於 Ravenstein 於 1885 年所提出的「遷移法則 (the laws of migration)」，該理論被公認為是人口遷移理論的先驅。Ravenstein 雖未刻意闡明推拉理論，也未特別使用這個名詞，但是卻含有這種概念。

⁶ 人口販運防制法第 2 條：

本法用詞，定義如下：

一、人口販運：

(一) 指意圖使人從事性交易、勞動與報酬顯不相當之工作或摘取他人器官，而以強暴、脅迫、恐嚇、拘禁、監控、藥劑、催眠術、詐術、故意隱瞞重要資訊、不當債務約束、扣留重要文件、利用他人不能、不知或難以求助之處境，或其他違反本人意願之方法，從事招募、買賣、質押、運送、交付、收受、藏匿、隱避、媒介、容留國內外人口，或以前述方法使之從事性交易、勞動與報酬顯不相當之工作或摘取其器官。

(二) 指意圖使未滿十八歲之人從事性交易、勞動與報酬顯不相當之工作或摘取其器官，而招募、買賣、質押、運送、交付、收受、藏匿、隱避、媒介、容留未滿十八歲之人，或使未滿十八歲之人從事性交易、勞動與報酬顯不相當之工作或摘取其器官。

二、人口販運罪：指從事人口販運，而犯本法、刑法、勞動基準法、兒童及少年性剝削防制條例或其他相關之罪。

三、不當債務約束：指以內容或清償方式不確定或顯不合理之債務約束他人，使其從事性交易、提供勞務或摘取其器官，以履行或擔保債務之清償。

他蒐集了 1871 年及 1881 年英格蘭人口普查資料以觀察人口遷移情形，其又參考二十多個國家的資料，在 1889 年時發表了他對遷移的觀點。該理論被認為是人口遷移理論的先驅，此學說之目的在於解釋鄉村人口移動至都市的人口遷移現象，認為勞動力人口的遷移主要取決於兩地的推力與拉力效度。其論點的核心是吸收及分散的概念，並提出七點結論(Tobler, 1995:327-343)：

- 一、大部分的移民僅進行短距離的遷移，並且向吸收的中心移動。若是長距離的移動，遷移者通常是遷移往大型的商業或是工業中心。
- 二、當移民往吸收中心移動時，他所留下的空缺被更遠距離的地區之移民所填補，創造了從英國最偏遠地區開始的階層性的移民人流。
- 三、遷移者中女性較男性為多。
- 四、人口的遷移同時具有正流向與補償性的反流向(counter-current)。
- 五、因為技術發展，運輸、交通工具及工商業的進步使人口遷移呈現增加的趨勢。
- 六、城鎮的人民其流動率較鄉村的人民低、反之鄉村偏僻地區較城市高。
- 七、導致人口移動的原因多半是因為經濟因素。

遷移法則中之的七個法則便含有推拉理論之概念。其認為拉力對遷移的影響比推力大，雖然不良的政治環境、自然環境或不適合的生活條件或迫使人們遷移，但是多數的遷移卻是起因於人類改善生活的動機，且相信遷移後能滿足這種願望（廖正宏，1985：98-99）。自從 Ravenstein 提出遷移法則後，不少的學者試圖對遷移的原因或現象提出更進一步的說明，但是在基本觀念上都脫離不了推拉的觀點。其後經過不少學者的補充修正，直到 Everet·S·Lee 截長補短集其大成後，而完成了比較有系統的遷移理論。根基於 Ravenstein 的遷移法則，Everet·S·Lee 另於 1996 年提出了遷移理論(A theory of Migration)，對於推拉理論做了更完整的說明，他提出影響遷移的因素，並將其分為「推力」(push factors)和「拉力」(pull factors)。

推拉理論認為遷移之所以發生，是因為遷移者受到原住地的推力(或排斥力)以及遷入地的拉力(或吸引力)交互作用而成的，推拉理論認為在市場經濟、人口自由流動的情下，人口之所以遷移、移民之所以搬遷，是因人們通過搬遷可以改善生活條件。於是，在遷入地的那些使移民改善生活條件的因素就成為流動人口的拉力，而遷出地的那些不利的社會經濟條件就成為流動人口的推力。人口遷移就是在流出地的推力和流入地的拉力兩種力量共同作用下完成的。此外，阻礙遷移行為發生或使遷移行為遞減的因素，稱為中間障礙，包括距離遠近、移民法規及其他個人因素等。

貳、人口移動理論

一般學者除多用上述之推拉理論來解釋人口移動的現象以外，也有學者是從經濟學的角度來看人口的遷移問題，並從經濟的觀點發展出了為數眾多的人口遷移學說，如新古典經濟(neoclassical economics)理論的觀點。

此理論主要是用於解釋經濟發展中的勞工遷移過程。徐榮崇(2008: 41-42)認為從新古典經濟觀點出發的人口遷移理論，有兩種理論較為學者所引用，分別為宏觀模式(macroeconomic model)及微觀模式(microeconomic model)，宏觀模式以哈佛學派之Simon Kuznets等人為代表的就業機會差異理論，該理論認為，遷移發生的原因是由於兩地之間勞動力供需的差異，低工資報酬國家的勞工會移向高工資報酬的國家，而且國際間酬勞的差異則反應出國際移民的成本。經濟改變與技術的進步是決定人口再分配的因素，而人口再分配會影響經濟的成長。

在微觀模式上，則是以Schultz及Sjastad為代表之芝加哥學派(the Chicago School)的成本效益模式(cost-benefit model)，他們以新古典投資理論為基礎，把遷移視為人力資本(human capital)、投資成本與報酬⁷之架構，並做出成本效益的

⁷成本包括現金成本，如遷移後在食物、住宅、交通等所增加之支出，和非現金成本，如在遷移和找工作時所減少之收入；以及心理成本，如想家、緊張等。預期報酬包括遷移者因預期遷移後有更佳機會所能增加之收入。

分析考量，而且隨著移民的年齡成長，心理成本有提高的趨勢（徐榮崇，2008：41-42）。

因此即使兩地所得實質上具有相當差異，但並不一定會有明顯的遷移，因為遷移的成本或許超過遷移所增加之收入。此外，年紀大之勞工較少遷移，因為終生能增加收入之時間較年輕人為短。

由上述各種理論可以得知，人口移動除了強制性或是政策性的行動，類似戰爭、稅收、氣候或是政府政策等因素之外，不外乎就是經濟動機而造成人口的遷移，因為遷入國和遷出國的經濟斷層，經濟環境較差地區的人民會想要遷移至經濟條件較好的國家，移民想要改善生活條件，因此，人們為改善生活條件而進行的遷移為絕大多數的動機。

參、市場守護理論

人口販運為跨境有組織犯罪的一種態樣，陳明傳（2009：71-107）在研究跨境有組織犯罪時，提出五種理論，來論述與解釋此類跨境犯罪現象，分別為：

（一）現代化理論（二）民主化理論（三）全球系統理論（四）機會理論與（五）市場-守護理論。並認為「市場-守護理論」(Market-Guardian Theory)，可以包含並解釋跨境的人口販運之犯罪現象。該理論所謂「市場」，即各國（區域）及國際間的市場供需之狀況，亦即國際及各國（區域）經濟比較上的相對的強弱狀態（包括該國或區域的國民生產毛額 GNP、國民所得、及物價指數等等經濟指標在國際間之排行名次先後，及該項犯罪標的之強弱市場需求等等），其即為促使跨境犯罪發生所謂的推進力(push)；不論毒品走私、人口販運、國際洗錢、甚至因為石油爭奪而引起之戰爭與恐怖活動，都深受此市場供需人類社會最原始生存的動機所左右。當市場與經濟之推力大於守護之拉力時，跨境犯罪事件就易於發生與壯大。正因為現代化理論(modernization theory)指陳現代化與工業化的速度越來越快，故而交通便捷與資訊傳遞越快，則尤如「地球村」的21世紀，其市場

與經濟之誘因就越快且越強，故而跨境性之犯罪也就越層出不窮。因此如國際警察主管會議於2004年在加拿大的溫哥華所舉行的年會之結論一般(International Police Executive Symposium, 2004 Annual Meeting, Vancouver)，貧窮或許為人口販運的最大元兇（陳明傳、潘志成，2010：35-68），顯示馬克思的衝突犯罪學(conflict theories)，或許在此找到了強而有力的實證，同時亦可導引出防治跨境犯罪之策略，實為幫助落後國家（區域）進行經濟改革，才為較有效的良方。亦即對犯罪宣戰，也要同時向貧窮宣戰(War on crime and war on poverty)。而所謂的「守護」，即為防止跨境犯罪叢生的拉力(pull)。其應可包含該國家或地區的社會規範是否解組與失調(Social disorganization or Anomie)、與國際間的刑事司法互助是否緊密、及政府或刑事司法系統是否貪污腐敗或效率是否低落等等（如破案率低，則使犯罪者無所忌憚，經其評估後敢於挺身而出，因為經研究發現，犯罪者較不懼於刑期的長短，其均自認為不會被捉，故其較在乎是否會被逮）。而此守護之機制即屬於社會因素與法制健全因素，亦即此類社會凝聚力的作用，可以有效的阻止跨境犯罪。此拉力越強，亦即民主化越成熟、政府清廉有效率、社區意識較強、及與國際間的刑事司法互助甚為緊密，則該國（區域）之跨境犯罪就較不易於附著與落地生根，守護功能強就不容易製造出引誘犯罪的「機會」來（謝建國，2012：75-110）。

肆、臺灣移工政策

一、移工定義

藍佩嘉（2005：1-57）指出「外勞一詞」正式出現在80年代後期，首先在報章有關非法打工、是否開放外國勞工輸入的議論中，隨後也成為政策法令中的官方用語。純就字面上的意義(denotation)，此字彙應涵蓋所有非臺灣籍的勞工，然而，其言外之意(connotation)具有特定的階級與種族意涵，指的是來自於東南亞

「低度發展」國家的低階藍領勞工，換句話說，所謂的「外籍」，並不包含所有外國人。

根據上述所言，早期臺灣對於移工的指稱，主要是使用「外籍勞工」此一名詞；然而，如同「外籍新娘」一詞存在著歧視性的意味，現今已避免使用此一詞彙，而外籍勞工也如同這種情況，因此在學術界上已經開始使用「移工」以取代外籍勞工，但移工包含的範圍相對廣泛，屬於較為中性且不帶歧視性意味的詞彙。因此本文選擇使用移工而非外籍勞工，指透過國際間遷移以獲得薪資的工作者。其中，移工又可依據不同向度進行分類：

- 1、以空間分類：包括跨越國界的外籍勞工(*foreign workers*)，以及在國內從事跨地區遷移的國內工作者(*domestic workers*)。
- 2、以時間分類：包括季節性或週期性的短期移工，以及多年的長期性移工。
- 3、以社會階級分類：移工除了指涉低薪基層的跨界工作者外，亦包含中產階級的白領跨界工作者。

本研究的移工主體係為空間上屬於跨界的工作者，在時間上屬於短期契約勞工，而以社會階級而論，則是屬於基層的藍領工作者。

二、臺灣移工現況

早於 1960 年代臺灣鼓勵外商投資以來，即有外國專業人員至臺灣工作。1970、80 年代臺灣的經濟快速成長，不僅對外貿易大幅提升，臺灣各種重大公共建設也在積極推動，且當時臺灣地區之失業率仍維持在相當低的水準，例如在 1996 年之前一直維持在 2% 左右，低於日本、韓國和新加坡，顯示人力尚有供不應求之情形，於是開始有引進外籍移工的需求。此後十年臺灣產業進入轉型階段，勞動力結構也開始有明顯的轉變，同時，臺灣高等教育擴張，減少了年輕人口進入勞動力市場，加上因經濟的蓬勃發展，帶來國民所得與消費能力的提升，

民眾對於基層製造與營造業等需要體力且具危險性之行業望之卻步，所謂的 3K⁸ 行業更是乏人問津（參表四）。

在另一方面，女性教育程度的提升，就業機會與能力的增加，以及女性意識的抬頭，越來越多女性跳脫家事勞務的羈絆而走向就業市場；再加人口的高齡化，導致家庭照顧者人力的需求的驟升，於是家事工作人力供需也產生了落差。

1980 年代以後，重大工程與製造業缺工情形越來越明顯（周志龍，2001：89-132），家中有幼兒或老人需要照顧的情形也越趨於普遍。然而，臺灣勞力薪資水準節節上升，國內業者之生產成本跟著上揚，同時，東南亞地區國家，尤其是中國大陸的產業競爭力在快速提昇，對國內業界形成壓力。為了降低成本，增加產業競爭力，外勞的引進成為一股潮流。於是 1980 年代中葉，即有不少外籍勞工持短期觀光簽證入境臺灣，然後以逾期停留的方式，在台非法工作；其中甚至有持假護照或偷渡的方式進入臺灣者。

1、產業外籍移工

於1989年，當時由於臺灣國內缺工嚴重，加上正在推動十四大建設急需基層勞動人力，因而臺灣政府開放以專案引進的方式開放重大工程及五百戶以上國民住宅工程之民間得標者可以專案申請引進外勞。爾後，又在1991年同意紡織業、金屬基本工業、金屬製造業機械設備製造修配業，電力及電子機械器材製造修配業及營造業等6項行業的15種職業，於國內無法找到適當勞動力時，得以專案方式申請引進外勞（鄭乃云、李聯雄、李淑媛，2004：7）。

後來臺灣1992年5月公布「就業服務法」，對引進外勞的態度十分保守，但由於國內缺工問題的持續，臺灣國內企業對外勞的需求不減，為使外籍移工引進與管理有明確的法律依據，因此臺灣於1992年發佈「外國人聘僱許可及管理辦法」，移工正式進入法制化階段。臺灣開放引進的行業與職類也逐漸增加。隨著

⁸臺灣 3K 產業的說法來自日本 3K 仕事。「3K」即「骯髒」(汚い, Kitanai)、「危險」(危険, Kiken)、「辛苦」(きつい, Kitsui)。英文則是 3D job (Dangerous, Dirty, Difficult) (維基百科, 檢索日期: 2016 年 6 月 28 日, <https://zh.wiktionary.org/zh-hant/3K%E7%94%A2%E6%A5%AD#.E5.87.BA.E5.A4.84>)。

開放行業的增加，臺灣引進外籍移工人數急遽上升。

2、社福外籍移工

隨著人口老化與失能者人數上升，臺灣對照顧服務需求日益增加。由於臺灣目前長期照護體系不夠健全，過去這些服務需求大都由家庭，尤其是女性家人來滿足。後來因為家庭結構改變，家庭照顧功能式微，再加上婦女勞動參與增加，可以用來照顧家中失能者的時間減少，於是越來越多家庭必須藉助外部人力來提供照顧服務。有鑑於此，臺灣遂開放引進外籍看護工。

除了失能者之外，幼兒照護也是當前許多婦女必須承擔的沈重家務。雖然隨著兩性平權觀念的普及，越來越多父親也參與照顧幼兒的工作，但大多數家庭還是認為這是母親的「天職」。照顧幼兒的沈重負擔不僅已阻礙婦女職涯發展，也是造成我國生育率下降的重要因素。為減輕婦女幼兒照顧的責任，排除其進入職場的障礙，臺灣政府同時亦開放引進外籍幫傭以減輕婦女的負擔。

3、臺灣外籍移工統計數據

依據勞動部統計（勞動部資料統計庫，檢索日期：2016年6月10日，<http://www.mol.gov.tw/statistics/>），至2015年，臺灣引進外籍移工人數，其中外國專業人員自2004年累計申請約42萬5千人次，以申請類別區分，其中以宗教、藝術及演藝工作約14萬人次為最多，其次為專門性技術性工作約12萬2千人次。

另外，產業與社福外籍移工部分，截至2015年，總計約有58萬9千人，其中產業外籍勞工約為36萬3千人，社福外籍移工約為22萬4千人。而產業與社福外籍移工中，以印尼籍約23萬6千人為最大宗，越南籍約為17萬人次之。

表四 2015 年在臺產業外籍移工人數-以開放項目分（單位：人）

開放項目	人數
政府重大公共工程	6,413
六行業十五種職業	4
船員	9,898
六十八種行業	9
七十三種行業	12
陶瓷等六行業	13
新廠及擴充設備案	24
經加、科學園專案	--
三K行業專案	262,256
重大投資製造業	385
重大投資營造業	334
七行業專案	1
製造業兩年期滿重整	14,502
傳統製造業	806
非傳統製造業	9
特殊時程產業	4,469
附加外籍勞工	62,355
國內新增投資案	859
臺商回臺投資案	1,235
總計	363,584

(資料來源：勞動部統計資料庫，檢索日期：2016 年 6 月 10 日，
<http://www.mol.gov.tw/statistics/>)

表五 2015 年在臺社福外籍移工人數-以開放項目分

開放項目	人數
看護工	222,328
家庭幫傭	2,028
總計	224,356

(資料來源：勞動部統計資料庫，檢索日期：2016 年 6 月 10 日，
<http://www.mol.gov.tw/statistics/>)

表六 2015 年在臺產業與社福外籍移工人數-以國籍分

國籍	人數
印尼	236,526
馬來西亞	1
菲律賓	123,058
泰國	58,372
越南	169,981
其他	2
總計	587,940

(資料來源：勞動部統計資料庫，檢索日期：2016 年 6 月 10 日，
<http://www.mol.gov.tw/statistics/>)

伍、人口販運定義

「人口販運一詞」係源於《聯合國打擊跨國有組織犯罪公約中關於防止、禁止和懲治販運人口特別是婦女和兒童的補充議定書(Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime)》第 3 條第 1 項使用「Trafficking in Person」(簡稱 TIP)之名詞(周成瑜, 2007: 123-124)。議定書於前言(Preamble)中開宗明義的表示為了對抗人口販賣, 尤其係婦女及兒童, 需要以全面的國際取向, 就其來源地, 轉接地及目的地國採取措施防止販賣、懲罰販賣者, 及保護被害人, 以保護其人權。該議定書就人口販運定義是:

1. 其他形式的威脅或使用暴力, 或其他強迫的方式來誘拐、欺詐、欺騙、濫用權力或濫用脆弱境況, 或通過授受酬金或利益取得, 對另一人有控制權的某人的同意等手段招募、運送、轉移、藏匿或接收人員。剝削應至少包括利用他人賣淫進行剝削或其他形式的性剝削、強迫勞動或服務、奴役或類似奴役的做法、勞役或摘除器官;
2. 如果已使用上述人口販運之定義, 則人口販運活動被害人對以上所述的預謀進行的剝削所表示的同意並不相干。

3. 為剝削目的而招募、運送、轉移、窩藏或接收兒童，即使並不涉及本條 1 項所述任何手段，也應視為人口販運。
4. 兒童係指任何 18 歲以下者。

上揭條文對於人口販運之定義乃指基於剝削之目的而招募、運送、轉移、藏匿，或收受人員，其使用之手段為脅迫或使用暴力或其強制之手段如綁架、詐欺、蒙騙、濫用權利或利用其當時脆弱的處境或給予或收受給付或利益而獲得他人同意控制該人士。剝削的定義，係指包括，最低限度，強迫他人賣淫並剝削、或其他形式之性剝削、強制勞動或服務、奴役或類似奴役之地位，勞役或器官摘除等。同條規定人口販賣之行為不因被害人之同意無關，此乃揭示了人口販運行為不會因為被害人之同意而免除其法律責任。同條亦規定了 18 歲以下之兒童若被販運時，儘管未利用人口販運定義中所指之手段，亦屬於人口販運。亦即，為剝削目的被招募、運送、轉交、藏匿或收受之人員為 18 歲以下之兒童，儘管未利用恐嚇、暴力、強制、綁架、詐欺、蒙騙或其他不法手段，亦屬 1 項之人口販運罪行。另外，依據該條文字義，「剝削」應至少包括利用他人賣淫進行剝削、或其他形式的性剝削、強迫勞動或服務、奴役或類似奴役的做法、勞役或摘除器官。因此，聯合國對人口販運犯罪係採較廣義之定義，其與是否經當事人同意，並無關聯性。

陸、臺灣《人口販運防制法》立法背景

2001 年至 2004 年間臺灣雖未制定有關防制人口販運專法，但臺灣防制人口販運之規範仍符合美國所訂定之消除人口販運最低標準，將人口販運行為犯罪化並予以起訴，且對人口販運被害人提供保護，政府補助或協調為抑制及預防人口販運活動，聯合國反人口販運相關公約之精神亦為臺灣政府機關所遵守。2001 年、2003 年及 2004 年臺灣均列第一級名單。惟自 2005 年後，美國將臺灣之評等降至第二級名單，2006 年甚至在降至第二級觀察名單，2007 年雖回升至第二級名單，但 2008 年及 2009 年則仍維持在第二級名單，未再進步。期間，2005

年高雄捷運泰勞暴動，對臺灣國際形象影響甚鉅，美國於 2006 年人口販運問題報告中提及，臺灣被列入第二級觀察名單，臺灣雖有充分資源，但無法提出證據，曾努力解決人口販運問題，尤其是針對合法移入的東南亞契約勞工及新娘，解決嚴重的強制性勞動及性奴役問題。臺灣政府因美國評鑑結果的公佈，已警覺到國內打擊人口販運之成效不彰。

2006 年臺灣行政院訂定「行政院防制人口販運行動計畫」及設置「行政院防制人口販運協調會報」，依據「行政院防制人口販運行動計畫」訂定之目的在於「為尊重人口販運被害人之個人尊嚴，保障其人身與財產安全，給予人道待遇，並有效防制人口販運犯罪，依聯合國 2003 年生效之『預防、壓制及懲治販運人口（特別是婦女及兒童）議定書(The Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children)』之精神，檢討我國現行相關法制，整合各部會力量，落實保護(Protection)、預防(Prevention)及起訴(Prosecution)之整體防制策略」，爰該行動計畫乃預為制訂「人口販運防制法」之前導計畫及行動指導綱領，其重要性不言可喻。在該計畫中首要重要任務即為明定「人口販運」及「人口販運被害人」之定義，先將何謂人口販運行為及何者為人口販運被害人予以定調，以利政策制訂者在擬訂人口販運相關措施及執法人員在適用現行法規時有較明確之方向，而更能集中並整合資源及權責於打擊人口販運議題，依循該計畫之策略綱領而引導臺灣法制朝向制定人口販運專法之正確方向，應為臺灣在打擊人口販運工作重要里程碑。亦為臺灣打擊人口販運建立符合國際法規範之法律體系重要架構（陳玲玲，2009：157-158）。

2007 年 3 月 7 日行政院召開「行政院防制人口販運協調會報」，作為政府防制人口販運工作之平臺，該會報每 2 個月定期召開會議，以確實追蹤管考政府部門對於防制人口販運行動計畫相關措施之辦理情形，該會議由行政院政務委員主持，參加之部會包含內政部、外交部、陸委會、行政院勞工委員會等 17 個部會。另法務部為利於執法人員辨識人口販運被害人，以有效追查人口販運集團案件，

並提供合適之安置保護措施，函頒「人口販運被害人鑑別原則」，以有效防制人口販運執行，提供治安機關查獲各類違法、違規案件時，鑑別當事人是否為被害人之依據。

之後並進一步研頒「人口販運案件檢查表」、「人口販運案件處理流程」予各相關執法機關辦理。2007年11月30日修正「入出國及移民法」，增修訂第七章「跨國（境）人口販運防制及被害人保護」專章，規定各檢察機關應指派檢察官，負責指揮偵辦跨國（境）人口販運案件；各治安機關應指定防制跨國（境）人口販運單位，負責統籌規劃查緝跨國（境）人口販運犯罪之相關勤、業務及辨識被害人等事項；主管機關應提供跨國（境）人口販運被害人適當之安置處所，予被害人必須之生理、心理醫療及安置之協助等；跨國（境）人口販運被害人，其因被販運而觸犯其他刑罰或行政罰規定者，得減輕或免除其責任；給予保護之跨國（境）人口販運被害人效期6個月以下之臨時停留許可（必要時得延長之）；主管機關應在跨國（境）人口販運議題之宣導、偵查、救援及遣返等方面結合相關業務主管機關與民間團體，並與致力於杜絕人口販運之國家及國際非政府組織合作。

同時依據修正條文之授權，制定、公布「跨國境人口販運防制及被害人保護辦法」針對疑似人口販運被害人之鑑別、分別收容及安置保護等做出規範。在臺灣未制定人口販運防制專法前，此專章提供人口販運案件鑑別、查緝起訴、被害人安置期間人身自由保護及合法居留權益保障規範，以提升臺灣防制人口販運成效（徐靜儒，2013：76-77）。

為完全符合美國人口販運報告有關「人口販運被害人保護法」TrafficckingVictims Protection 消除人口販運之「第一級國家」標準，臺灣於2009年6月1日公布並施行「人口販運防制法」。雖然行政院於2006年底通過「行政院防制人口販運行動計畫」及設置「行政院防制人口販運協調會報」，並於2007年12月26日修正公布「入出國及移民法」，新增有關「跨國（境）人口販運防

制及被害人保護』之規定，惟依據美國 2008 年人口販運問題報告，美國政府仍建議我國政府應通過並實施內容完整之打擊人口販運法律，禁止和懲罰所有嚴重形式之販運，故參照聯合國 2003 年生效之「關於防止、禁止和懲治販運人口特別是婦女及兒童行為議定書」及美國「2000 年人口販運被害人保護法」之規定及精神。

制定專法整合國內相關法律，以補充現行刑事法律之不足，並建立被害人安全作證機制，落實被害人保護工作，依據「行政院防制人口販運行動計畫」所揭示之保護、預防及起訴之整體防制策略，制訂「人口販運防制法」。此法為臺灣防制人口販運與保護被害人權益的專法，該法包含 5 章共 45 條條文，其中人口販運防制法第 2 條明確定義人口販運構成要件。

另外，依據該法第 3 條所稱之主管機關，在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府，並賦予相關權責⁹；並授權訂定「人口販運防制法施行細則」、「人口販運被害人安置保護管理規則」、「人口販運被害人停留居留及申請永久居留專案許可辦法」、「人口販運被害人工作許可辦法」、「沒收之人口販運犯罪所得撥交及被害人補償辦法」等五部法規命令於同日施行。

⁹中央主管機關掌理下列事項：

- 一、人口販運防制政策、法規與方案之研究、規劃、訂定、宣導及執行。
- 二、對直轄市、縣（市）政府執行人口販運防制事項之協調及督導。
- 三、人口販運案件之查緝與犯罪案件之移送、人口販運被害人之鑑別、人口販運被害人人身安全之保護等之規劃、推動、督導及執行。
- 四、非持有事由為來臺工作之停留或居留簽證（以下簡稱工作簽證）之人口販運被害人權益保障、安置保護、資源整合與轉介、推動、督導及執行。
- 五、人口販運防制預防宣導與相關專業人員訓練之規劃、推動、督導及執行。
- 六、地方政府及各目的事業主管機關推動人口販運防制業務之輔導及協助。
- 七、人口販運案件資料之統整及公布。
- 八、國際人口販運防制業務之聯繫、交流及合作。
- 九、其他全國性人口販運防制有關事項之規劃、督導及執行。

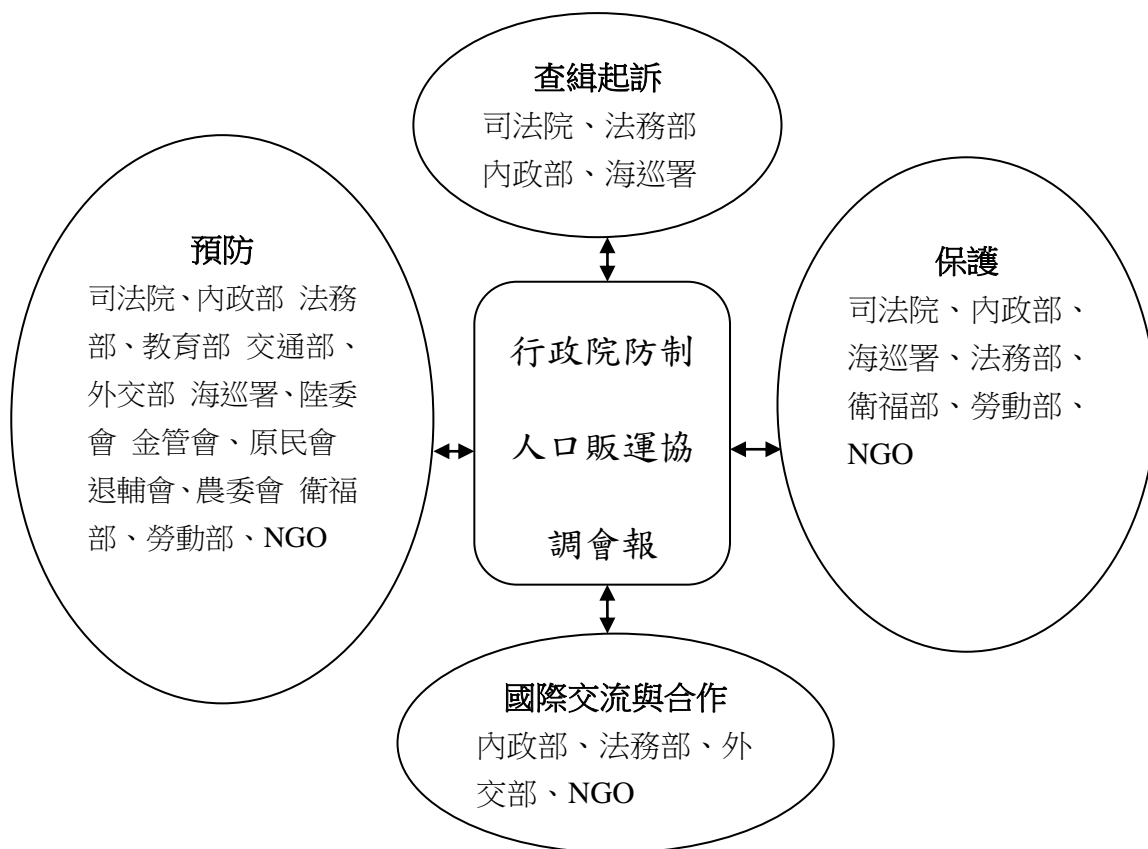


圖 2-1 臺灣防制人口販運跨域合作機制
 (資料來源：內政部移民署，2014 年防制人口販運成效報告，2015：3。)

柒、臺灣移工與人口販運

1980 年代中期以降，臺灣由世界體系中的「邊陲」位置向上流動至「半邊陲」的局勢大致抵定，隨著國際分工位置的轉換，臺灣亦逐漸成為鄰近邊陲國家人民尋求移民和工作的目的地之一（龔尤倩，2006：243-273）。根據內政部移民署 2007 年委託研究報告指出，導致人口販運的原因很複雜，「跨國產業結構地勞力需求」是原因之一。

自 1992 年臺灣公布實施「就業服務法」以來，臺灣以「國對國」的方式與菲律賓、越南、泰國、印尼等東南亞國家簽定契約，開始引進外籍移工。外籍移工自此被納入法律管理，在這套法律下，法令允許外勞工作項目包括家庭幫傭、

監護工、重大公共工程、以及外籍船員等，多為危險、骯髒、辛苦的行業。每個外勞在臺居留權與工作權繫於與雇主訂定的勞動契約，外勞在臺每次工作期限最高為 3 年，期滿就必須被遣返回國。因此，外勞可說是與雇主訂定勞動契約的短期「客工」(Guest Worker)。依法，雇主必須對外勞負「生活管理」之責，一旦外勞逃跑，雇主的聘僱名額會因此受到縮減，移工在工作期間如有勞資爭議或因為雇主不滿意，隨時都有可能被雇主或仲介遣返回國。由於外勞到臺灣前一般均需借款以支付高額的仲介費用，使得部分移工在債務約束下，在臺灣居留工作期間必須忍氣吞聲，或被迫聽從雇主指派從事許可外之工作，或違反本人意願每日工作 10 餘個小時無法休息，甚至其工作環境及其惡劣而成為強迫勞動之勞務剝削被害人，因此，每年逃離雇主行蹤不明的外勞居高不下。也因為引進外籍勞工，仲介制度與管理作法陸續出現瑕疵致發生人力仲介公司不當抽成、雇主剋扣薪水甚至人身傷害的案例。人口販運的發生，其中的途徑有可能透過合法引進外籍勞工之管道，對該等外勞進行勞力剝削，但行蹤不明外勞為工作賺錢以求生存，更可能成為被害人，根據內政部移民署統計（內政部移民署統計資料，檢索日期：2016 年 11 月 29 日，<https://www.immigration.gov.tw/>），至 2016 年 10 月，國內行蹤不明外勞累計達約 24 萬人，累計查獲遣送出境人數約 18 萬 5 千人，尚未被查獲者因其非法居留之身分，害怕被查獲，即便遭受不當待遇或被迫勞動，亦不敢聲揚，更有可能因而成為人口販運份子或非法雇主及仲介剝削的標的。

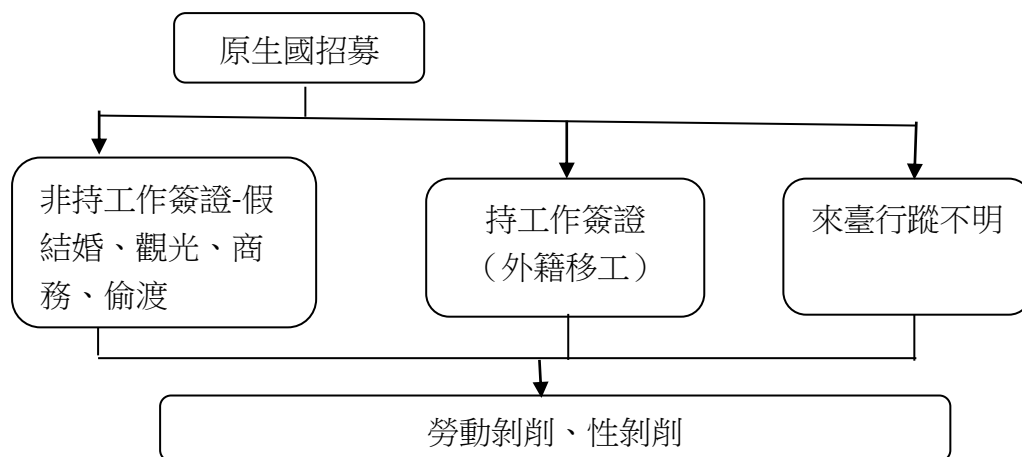


圖 2-2 人口販運被害人可能來源與來臺流程圖

(資料來源：王曉丹、王鴻英、黃渝之、蘇聽雨，人口販運防制法之實施成效 2012：10。)

2000年臺灣防制人口販運成果評鑑獲評為第一列名單，但隨著臺灣國內外籍移工及大陸地區人民來台引發諸如賣淫、非法工作或偷渡等問題浮現，2003年8月臺灣人蛇集團將從福建偷渡至臺灣數名女子遭全部推進苗栗外海造成6人死亡3人失蹤的嚴重事件；2005年8月發生高雄捷運公司外勞宿舍集體暴動事件，泰勞因不滿捷運公司及仲介管理失當，群起暴動，放火燒車及宿舍，均對臺灣國際人權形象造成重大傷害，更使得外籍移工在臺工作的權益被高度重視，美國認為臺灣未善盡照護外籍勞工之責，尤其更多非營利組織（NGO）的報告顯示外籍移工在臺灣有被剝削的問題，美國國務院則在2006年人口販運報告書中，把我國從2005年第2級名單，再降等至第2級觀察名單。依據2009年美國人口販運問題報告（美國在臺協會，2009，檢索日期：105年6月18日，<https://www.ait.org.tw/zh/2009-trafficking-in-persons-report-taiwan.html>）臺灣部分之內容前言指出：「臺灣主要以強迫勞動和商業性剝削為目的，而販運男、女和兒童的目的地，臺灣也是婦女被販運至日本、澳大利亞、英國及美國的來源國，也是來自中國的人民非法進入美國之轉運站，部分成為不當債務拘束及勞動剝削之被害人。許多人口販運的受害者是來自越南、泰國、印尼和菲律賓鄉村地區的勞工，透過招聘機構及仲介掮客被僱用，在臺灣的建築、捕魚和製造業從事低技術工作，或充當

家庭傭工。這些勞工因不肖的仲介業者及雇主而成為人口販運之被害人，被迫從事契約範圍以外的工作且經常處於被剝削之困境。有些來自中華人民共和國（中國）及東南亞國家的婦女及女童，經由假結婚、不實受雇機會及非法走私，被販運到臺灣，以進行性剝削及強迫勞動。許多移民勞工被收取高額的仲介費和服務費，最高可達1萬4千美元，有些是非法收取，導致債臺高築，而成為勞力仲介者或雇主用以脅迫其從事非自願勞役的工具。勞工仲介者常協助雇主強制驅逐有問題的雇員，並允許仲介者引進外籍勞工以填補缺額，而這些外籍勞工須支付仲介費用而易成為非自願苦役的受害人。很多外籍勞工由於法律保護不周、當局監督和執行不力，依然易於受人口販運之害。」。

2010 年至2012 年臺灣雖均列第一級名單，但美國國務院在人口販運問題報告同時提到：「臺灣主要是以性販運和強迫勞動為目的而販運的男、女及兒童的目的地；雖並不多見，但也是以性販運和強迫勞動為目的而販運的男、女及兒童的來源地和過境站。臺灣大多數人口販運的被害人是來自越南、泰國、印尼、中國大陸、柬埔寨、菲律賓、孟加拉、和印度的勞工，透過招聘機構及仲介掮客被雇用，在臺灣的製造業和漁業從事低技術性工作，或充當家庭看護和家庭傭工。許多這類外籍勞工受迫於肆無忌憚的仲介與雇主，被迫從事合約規定以外的工作，並處於被剝削的狀態，成為勞動販運的被害人。有些家庭傭工或家庭看護的雇主，禁止勞工在休假時間以外離開住所，讓這些勞工極易成為勞動販運和其他虐待的受害者，而且無法向外求助。部分來自中國和東南亞國家的婦女與女童，因為假結婚、不實受雇機會而受騙來台，以進行性販運及強制勞動。」（轉引自內政部移民署，2015）。

從上可知，臺灣有關人口販運的犯罪類別主要為性剝削與勞力剝削，其中勞力剝削部分，受害者多為中國、東南亞國家來臺從事工作者，或透過假結婚等其他方式來臺者，但受限於雇主或仲介之管理措施，或因來臺前已積欠相當之費用，使該等相對處於弱勢之族群容易成為勞力剝削或性剝削的受害者。

可見臺灣在移工管理及移民管理上仍有需面對之考驗尚待解決。

第二節 臺中市政府移工人口販運案件查處制度概況

有關於臺中市聘僱之外籍移工管理係由臺中市政府一級機關，即臺中市政府勞工局為主要權責機關，承辦科室為外勞事務科，組織層及如圖 2-3 所示，人力配置除編制內人員外，由中央主管機關依各縣市外籍移工人數比例補助配置外國人業務查察員，而臺中市政府勞工局現共配置 34 名產業與社福外籍移工查察員與 2 名專業外國人查察員，另臺中市政府勞工局設有外國人諮詢中心，亦由中央主管機關補助配置越南、印尼、泰國與菲律賓雙語諮詢共 13 名。中央補助經費來源則來自聘僱外籍移工之雇主所依就業服務法第 55 條第 1 項規定¹⁰繳納之就業安定基金中提撥。

一般例行性行政事務包括發給雇主聘僱外國人許可及管理辦法第 16 條第 1 項第 5 款證明外勞入國、接續通報、外勞輔導及管理事務、勞雇中途解約驗證以及辦理從事跨國人力仲介業務機構申請設立許可前檢查。

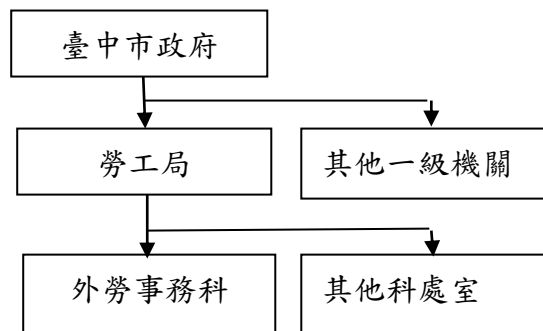


圖 2-3 臺中市政府勞工局層級圖
(資料來源：作者自行繪製)

¹⁰ 就業服務法第 55 條第 1 項：雇主聘僱外國人從事第 46 條第 1 項第 8 款至第 10 款規定之工作，應向中央主管機關設置之就業安定基金專戶繳納就業安定費，作為加強辦理有關促進國民就業、提升勞工福祉及處理有關外國人聘僱管理事務之用。

另該科亦負責辦理事業單位於申請聘僱外籍移工前，需協助開立無違反勞工法令證明予事業單位，其該證明申請與办理流程如圖 2-4。

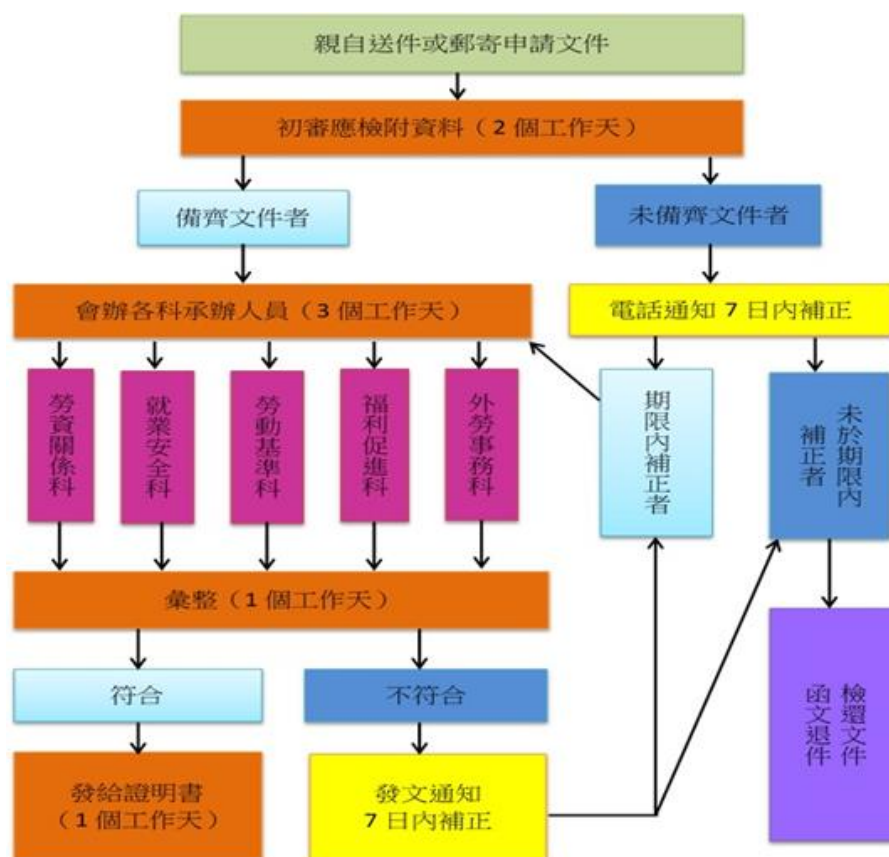


圖 2-4 臺中市政府勞工局辦理雇主聘僱外國人許可及管理辦法第 16 條第 1 項第 5 款證明標準作業程序

(資料來源：臺中市政府勞工局，檢索日期：105 年 6 月 18 日，

<http://www.labor.taichung.gov.tw/ct.asp?xItem=58846&ctNode=19652&mp=117010>)

而其中主要為設有查察人員，工作內容主要依雇主聘僱外國人許可及管理辦法第 27-1 條規定實施生活照顧訪查，此外，亦得依就業服務法第 67 條所賦予之檢查權針對涉有違法聘僱或違法使用之場域實施檢查，及其他與聘僱外籍移工管理相關之工作。另雙語諮詢人員除協助查察員查處違法案件外，也負責外籍移工勞資爭議案件之協處，並提供外籍移工或本國人聘僱法規諮詢。

簡言之，臺中市勞工局外勞事務科負責的工作重點包括下列項目：

一、落實查察工作

1、藍領外籍勞工查察：臺中市目前外籍移工人數約 8 萬餘人，由檢查人員，加強查察非法外勞、雇主及仲介公司，督導雇主、仲介公司對外勞之管理，保障合法外勞及本國勞工權益。工作內容如下：

- (1) 依所訂「外籍勞工查察計畫」至外勞工作或違法工作場所查察。
- (2) 受理民眾檢舉及查察非法外籍勞工、雇主及仲介公司。
- (3) 協助受理外勞申訴案件，並就申訴案件予以查處。
- (4) 配合勞動部「就業服務法」相關檢查專案。
- (5) 雇主申請聘僱外籍勞工案件之訪查事項。

2、白領外國專業人員查察：為加強許可受聘僱之外籍專業人士來台工作業務之管理及查察未經許可之外國專業人士非法工作，保障合法外國人及本國勞工權益。工作內容如下：

- (1) 依所訂「加強查察違法外國專業人士計畫」至外國專業人士工作或違法工作場所查察。
- (2) 受理民眾檢舉及查察非法外國專業人士、雇主及仲介公司。
- (3) 協助受理外國專業人士申訴案件，並就申訴案件予以查處，解決勞資爭議。
- (4) 配合勞動部「就業服務法」相關檢查專案。

二、強化諮詢服務

為保障合法外勞在台的工作權益，設立臺中市外籍勞工諮詢服務中心，為臺中市移工與雇主提供諮詢服務的窗口並受理申訴與檢舉，輔導外籍移工解決其生活、工作、心理之問題，並協助解決其勞資爭議，免費提供有關外籍勞工法令的諮詢服務。

- 1、社區服務：為考量外籍移工及被看護人活動之便利性，及使社區民眾更加了解政府相關法令及提昇勞雇關係，舉辦家庭類移工聯誼及法令宣導活動。
- 2、休閒活動：舉辦各種類型活動為倡導外籍勞工透過正當休閒活動，達到紓解身心及加強勞雇關係和國際風俗民情之交流。

三、多元行銷宣導法令政策

保障本國勞工工作權及合法僱用外勞之雇主、外勞權益，除積極查緝非法僱用外國人工作行為外，並期以透過正確法令宣導方式，讓有僱用移工需求民眾以合法方式聘僱外勞，俾免觸法。以「優先僱用本國勞工，合法聘僱外勞」為宣導主軸，列入勞工處經常性辦理業務，除透過廣播、平面媒體、派報廣告及公車車體宣傳加強宣導外，同時於各種活動場合派員宣導。

另外，臺中市政府勞工局受理預約辦理驗證雇主與第二類外國人提前終止聘僱關係作業目的之設置，係為保護外籍移工之工作權益，減少雇主強迫遣返問題，亦同時確認雇主善盡個項責任義務，避免日後爭議，對於勞雇雙方如有提前終止聘僱關係情事，地方政府在探詢外籍移工真意後驗證之，如外籍移工於驗證時提出異議，例如遭強制要求返國或尚有相關費用未結清，地方政府則另以一般勞資爭議途徑協調處理，並經爭議處理使勞雇雙方無異議後並開具證書。

臺中市政府勞工局查處外籍移工案件來源相當多元，除中央主管機關所設立之外籍勞工 1955 保護諮詢專線外，亦有中央主管機關交查，或該府（局）直接受理之申訴陳情案件，或由其他警政、移民、衛生等機關移請協處之案件。案件類別亦相當多元，除違法聘僱外，包含薪資、休假、生活照顧管理等涉違反使用之勞資爭議為大宗，而與本研究直接相關之人口販運案件則相對較少。

舉例來說，臺中市近期發生引起印尼當地以及臺灣社會極為重視的印尼家庭看護工將雇主企圖對其性侵害的影片放至該移工社群網站的案件，雖性侵害案件並非臺中市勞工局的主要權責，但因受害人係為移工，因此亦為臺中市勞工局應

介入處置之對象，除第一時間與其他權責機關協助將該移工帶離雇主處前往驗傷，後將其安置，至於雇主涉違反刑事法規部分除由司法機關後續偵辦外，雇主恐也涉未依就業服務法及其子法規定未提供安全之工作生活環境，其委任之私立就業服務機構亦可能有相關連帶行政責任。

至於有關臺中市政府勞工局查處人口販運案件，因人口販運之防制與查處之主要權責機關仍為警政或移民機關，故遇有涉及人口販運之案件多直接由警政、移民機關先行查處，或由警政、移民機關通知會同查處。而勞政機關受理之來源多來自外籍勞工 1955 保護諮詢專線，型態如明確可知為涉人口販運時，多已由警政機關先行處理，再由勞政機關協處；如係經勞政機關先行查處後間接發現涉人口販運時，則由勞政機關另與其他機關協調案件分工。

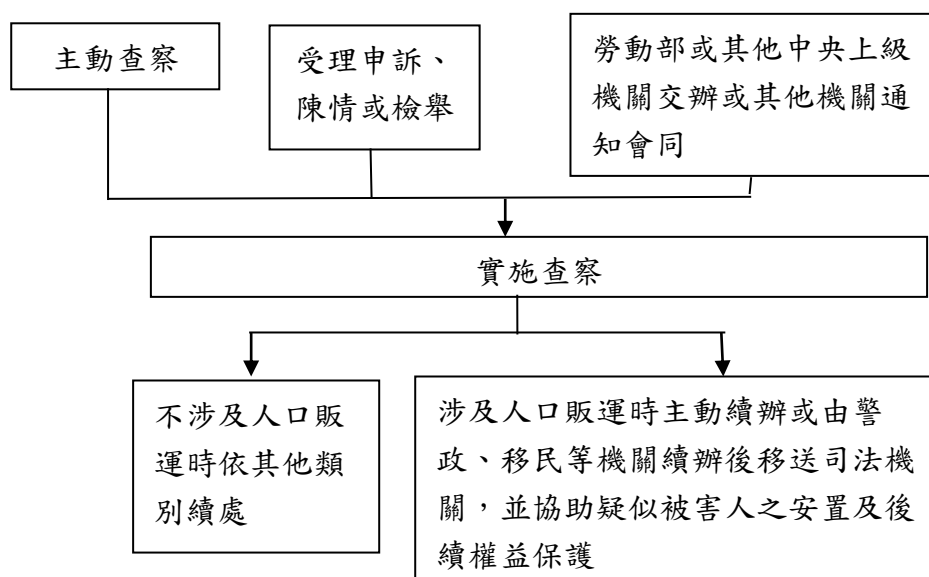


圖 2-5 臺中市政府勞工局查處移工人口販運案件流程圖
(資料來源：作者自行繪製)

而有關臺中市政府勞工局查處人口販運案件之人員係由原配置之查察與諮詢人員中挑選，並未有另外配置專案人員，遇有需要由勞工局安置保護時，亦安置於該局現有之安置單位，統計臺中市政府勞工局自 100 年自 104 年 4 月間因涉及人口販運案件之移工安置共 63 名，約占該期間總移工安置人數百分之 12。經費部分，查處方面無特別經費，安置部分除得依《受聘僱從事就業服務法第 46

條第 1 項第 8 款至第 11 款規定工作之外國人臨時安置作業要點》申請一般安置之費用外，尚得由安置單位申請其他相關必要之費用，皆由勞工局統一向中央主管機關申報。顯示臺灣在查處移工人口販運案件時，除各平行機關間之配合外，尚有賴中央與地方機關間的合作，方能使該政策有效執行。

第三節 政策執行理論

從政策過程而言，政府一旦界定公共問題，確立政策目標，進行政策方案規劃，再經政策合法化相關過程，取得權威性與執行預算後，就形成公共政策。然而，政策並非就此結束，而是出現了政策執行的問題。

壹、政策執行的意義

政策執行為政策過程中影響政策成敗之關鍵階段。雖然公共政策會因為政策規劃階段，目標設計不正確、政策方案沒有納入多元行動者的價值，而導致政策的失敗，但更多政策失敗的因素，係源自於政策執行階段的疏忽，例如：政策執行人員、方案細則、專責機關及各種環境系絡等因素，無法相互協調，導致當初所規劃美好的政策目標無法實現，甚至浪費公共資源，政府更使得人民不信任，因此政策是否順利實施並且達成目標，政策執行階段是政策成敗的關鍵，應該多加以重視，因而，Edwards III(1980:10-12)說：「缺乏有效的執行，政策制定者的意圖將無法成功地實現」。政策執行可以說是政策運作過程中最重要的一環，政策方案如不能有效地執行與落實，整個方案的理想將告落空。

政策執行從70年代以前被視為是黑箱過程，處於邊陲地位不被受重視，直到 J. Pressman & A. Wildavsky於1973年出版之《執行：華盛頓的偉大期望如何在奧克蘭破碎》一書後政策執行才開始受到學者重視，該書作者對於政策執行的呼

籲，使許多學者開始從政策執行的不同角度探討，如何才能使政策執行順利執行並達到政策目標。

林水波及張世賢（1996：7）認為，政策執行為一種動態的過程，在這個過程中，負責執行的機關與人員組合各種必要的要素，採取各種行動，扮演管理的角色，進行適當的裁量，建立合理可行的例規，培塑目標共識與激勵士氣，應用商議化解衝突，冀以成就某特殊政策的目標。

柯三吉（1986：22）認為，政策執行乃是某項政策、法規或方案付諸實施的各項活動。這些政策或法規的目標和內容在政策系絡因素影響下，指導或規範該政策或法規的執行過程。吳定（2003：173）進而指出認為，政策執行乃是指政策方案在經過合法化後，擬訂施行細則，確定專責機關，配置必要資源，以適當的管理方法，採取必要的對應行動，使政策方案付諸實施，以達成預定目標或目的之所有相關活動的動態過程。此項定義涵蓋幾個重點，擬訂詳細執行政策方案的辦法、確定負責推動政策方案的機關、配置執行政策方案所需要的資源，包括人力、權責、經費、物材、設備、資訊等、採取適當的管理方法執行政策方案，包括計畫、組織、指揮、協調、管制等方法、採取必要的對應行動，包括促使執行人員即標的人口順服政策的獎勵措施等、政策執行是一種動態的反覆運作過程。吳定（2003：173）認為，在所有政策執行的相關活動中，擬訂施行細則與確定專責機關兩項，應特別加以注意，因為他們是政策能否順利執行的關鍵。

Pressman & Wildavsky (1973:18)則認為，政策執行乃是一種設定目標後與達成目標行動之間的互動過程。Jones(1984:9)則認為執行乃是一種將政策付諸實行的活動，其中以解釋(interpretation)、組織(organization)、及應用(application)三種活動最為重要，所謂解釋係指政策執行機構將政策的內容化成可接受和瞭解的指令；組織係指確立執行單位與執行方法以實現政策目標；應用係指執行機關提供例行性的服務及支付各項費用，將政策內容付諸實行。Elmore(1978:603)認為，政策執行係對部屬各項職責及績效標準進行分配，以期達成反應政策意圖的政策

目標，接著在監督組織的工作績效、調整組織內部的工作，來完成目標。Sabatier & Mazmanian(1979: 20)認為，政策執行係將法規、行政命令或法院判決等政策決定加以施行的活動，而執行過程應是始於法規的通過，再由執行機關與人員執行政策或法規。另外，Meter & Horn(1975:474)認為，政策執行係政府或民間的人員或團體為了達成之前政策決定鎖定的目的，而採取的各項行動。

綜上國內外學者對政策執行的見解，政策執行是一種動態互動的過程，需要經歷一段時間和過程，政策、法規、方案通過決策並且合法化後，將抽象的政策方案化成可以接受和瞭解的作法，進而分配執行機關與人員的職責，確立資源配置，採取適當的管理方法與對應行動，並連結組織網絡與政策標的團體，透過協商化的互動方式執行，相互協調解決衝突，使政策方案付諸實施並實現政策目標。

在以上政策執行的看法下，政策執行因公共問題日益繁多，政府又要因應多元利害關係人的需求，政府規模因而不斷的膨脹，政策執行顯得非常的繁複，使得在設立政策目標時採多元並且含糊的方式，以利於政策執行階段，執行機關與人員能夠因應當時的環境系絡因素及無法控制的外在因素，例如：經費、人力、政黨輪替，更有裁量的空間。在執行階段也需要，多元行動者的參與，除了執行機關與人員外，並與地方政府、私人企業、非營利組織、媒體，組成商議式的網絡互動關係，促使政策方案付諸實行並實現目標。

一、政策執行的模型

(一) 第一代政策執行模式：由上而下執行的模式

Smith(1973)認為政策一旦制定就會被執行，而政策結果與制定者所預期的相差無幾。也就是在此模式中非常強調政策制定者的優越地位，認為上級單位一旦規劃完成政策，便會被忠實地執行與完成。而Gulick & Urwick(1937:13)將古典行政模式的三個特點作結合，行成機械的古典行政模式。此三個特點分別為官僚體系、政治與行政分離，以及效率原則。所謂「官僚體系」認為行政組織結構是科

層體制的，故上級制定的政策與規範，下級單位有義務忠實執行；而「政治與行政分離」則認為政治負責制定政策，行政負責政策執行，兩者必須分離；最後「效率原則」則像科學管理原則一樣，強調清楚分工以追求效率。

余致力（2008：262-288）引述Rourke的觀點，指出在美國傳統公共行政理論假設中，執行者的自由裁量是對於行政措施的決定，行政行為的目標則由負責的政治官員在命令法規中加以制定。這種古典行政模式顯然認為政策制定者居於目標決定與行動指導的優越地位；而政策執行者則居於執行於實現政策目標的從屬地位。第一代政策執行模式源自傳統政治行政二分論，並深受古典行政影響，主要探討科層體制中公共政策達成的程度，及主要影響因素會導致政策變化。其執行方式建立在四大前提上：

- 1、 政策制定與政策執行間存有界線，且相互分立。
- 2、 兩者之所以存有界線，係因政策制定與政策執行分工相當明顯，前者是在設定目標，而後者在執行目標。另政策制定者能夠明確陳述目標，因為政策制定者對於不同目標的優先順序能獲得同意。
- 3、 政策執行者擁有技術能力、服從與意願去執行政策制定者所設定之目標。
- 4、 涉及政策執行的決定，本質上是非政治性和技術性的，所以政策執行者以客觀、中立而理性角度，運用科學方法實踐政策。

（二）第二代政策執行模式:由下而上執行的模型

盛行於1980年代，第二代政策執行模式，由下而上的模式強調必須賦予基層官僚和地方政府自主的裁量權，屏除理性官僚式的階層命令系統，政策的產出絕對不是政策制定者個人的意志，就可簡單達成政策目標的，此種單一個人意志所做的政策制定，易流於本位主義，以至於執行窒礙難行，中央的決策制定者，其核心任務並不是設定政策執的架構，而是站在輔導的立場，提供基層官僚和地方

政府有自主空間，政策執行過程是會遇到許多的執行問題，需與下級機關及執行機關來進行妥協、協商，進而形成共識，此共識係融合各方建議，因此更為周到，執行時更順暢無阻，所以政策就不易失敗。

Elmore(1978)將此種執行方式成為向後推進之策略，以別於由上而下之向前推進策略，其基本命題為下列七點(余致力，2008：262-288)：

- 1、 有效的政策執行繫於包含多元組織的執行結構。
- 2、 政策執行結構是有共識的自我選擇過程。
- 3、 政策執行以計畫理性，而非以組織理性為基礎。
- 4、 有效的政策執行取決於執行機關間的過程與產生，而非政策決定建構者的意圖與雄心。
- 5、 有效的政策執行是多元行動者複雜的互動結果，而非單一機構貫徹政策目標的行動結果。
- 6、 有效的政策執行有賴基層官僚或地方執行機關的裁量權，而非階層結構的指揮命令系統。
- 7、 有效的政策執行必然涉及妥協、交易或聯盟活動，所以互惠行必監督性功能更加重要。

(三) 第三代政策執行模式：整合型模式

上述兩代模式各有其優點，也有其缺陷，由上而下模式強調是政策制定者的控制與權威，但卻難以解釋為何政策結果與規劃之初有所差異。由下而上模式則強調執行者的重要性，卻忽略了執行者並非全然正面。因此學者們試圖將政策執行理論更為貼近現實，同時也意識到政策執行乃是極為繁複的人、事、時、地與物間的互動過程，不僅涉及空間與時間的轉換，更囊括各項行政與政治決策的活動過程，希望能建立結合兩種模式的整合性概念架構。

Goggin, Bowman, Lester & O'Toole (1990)在《執行理論與實際：邁向第三代》一書認為，第一代執行研究偏重實務（個案研究），第二代執行研究偏重理論（分析架構的建立），因此1990年代第三代政策執行模式，則是整合理論與實務，進一步修正前兩代模式的缺點取其優點，重視政策規劃與政策執行的關係以及賦予執行者和標的團體自主裁量權，以建構更周延的第三代整合的政策執行模式。第三代執行模式途徑，又稱「府際政策執行模式」，強調政策執行的動態過程，因聯邦政府層次的誘因與限制、州與地方政府的層次誘因與限制、州與地方政治的執行次級體系之關係，直接影響州政府決策的結果，間接影響州政府執行政策的結果，因此必須著重政策執行過程中的動態面向的探討。

Sabatier(1988)提出了政策變遷的宣導聯盟架構(advocacy coalition framework of policy change)，政策變遷除了受到相對穩定變項、動態事件變項的影響，亦受到政策次級體系的影響，政策次級體系亦即，不僅是行政部門、國會委員與利益團體，亦涉及公、私部門的行動者，如企業、社區、非營利組織、政客、政府官員等。有相同立場與信仰的行動者組成聯盟，倡導自身聯盟的策略，以影響政府的政策，改變當前的政策，透過掌控政策次級體系長期的政策變遷過程，了解其中政策次級體系的價值觀念，以詮釋整體政策變遷的現象，不是僅以政府政策的改變來論述政策的變遷。因此影響政策執行成敗，與政策次級體系、相對穩定變項、動態事件交互作用相關。

整合型的政策執行模式，是兼具「由上而下」與「由下而上」模式的優勢，以詮釋影響政策執行過程與結果的變數，但依學者李允傑與丘昌泰(2003)所言，他們畢竟只是概念性的模式，是否能夠反應現實，還有待更多經驗性的研究。以上雖然整合型的模式企圖建構周延的政策執行模式，但實際上也需依個案當時的環境、執行機關、執行人員、標的團體，採權變理論的觀點，建構政策執行模式。

(四) 政策執行力模式

政策執行力就是指影響政策執行成敗的各項重要的變數，及其彼此間的互動結果（吳定，1997）。在政策執行的過程中，對該政策實際運作狀況，適時的予以研究分析，以瞭解政策在執行階段能否順利被推動以及可能遭遇到那些困難。

Smith(1973)提出政策執行過程模式，政策經由規劃後，在環境系絡因素影響下，最初執行機關執行自認為理想化政策，執行者執行政策後，執行者與標的團體就會感到壓力與衝突，此時必須做適當的處理，處理順暢即形成「制度化」，若處理不順暢，則將意見、建議回饋給政府，再調整政策，制定符合標的團體滿意的政策，此過程也是政府企圖找尋理想化的政策過程。Smith 認為，影響政策執行因素，為理想化政策、標的團體、執行機關、環境因素，如圖2-6。

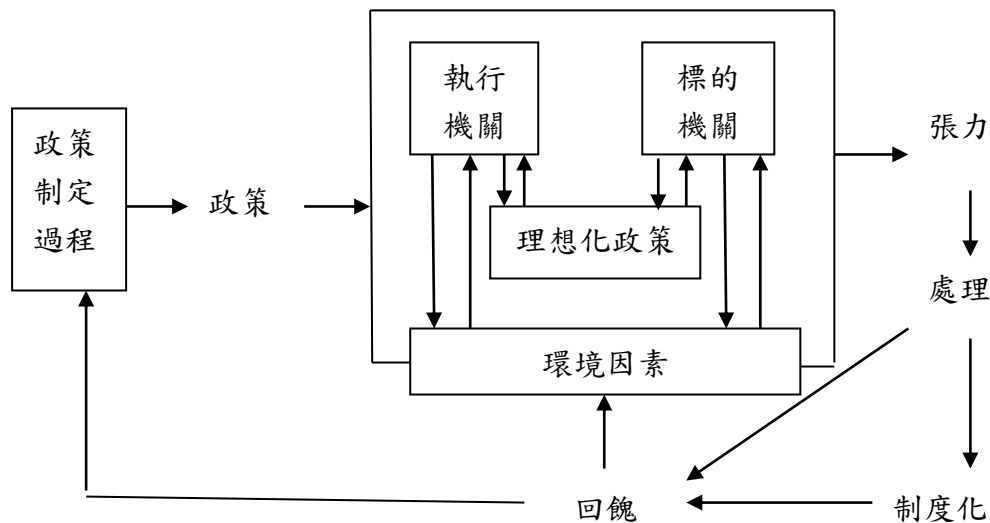


圖 2-6 Smith 政策執行過程模式
（資料來源：Smith, 1973: 203）。

另外，V. Meter & V. Horn (1975)年提出政策執行模式，認為政策經過合法化，執行時必須賦予執行者與執行機關有明確的目標，執行者能根據當時環境系絡、具體的目標相互溝通與參照執行獎勵誘因、規範、制裁，並配合組織充分的資源，執行者再決定是否徹底執行政策。換言之，Meter 與Horn 認為影響政策執行因素，包括政策標準與目標、政策資源(人力、經費、設備與物材)、組織間

溝通與執行活動、執行機關的特性、執行者意向、社會經濟與政治環境等，如圖 2-7。

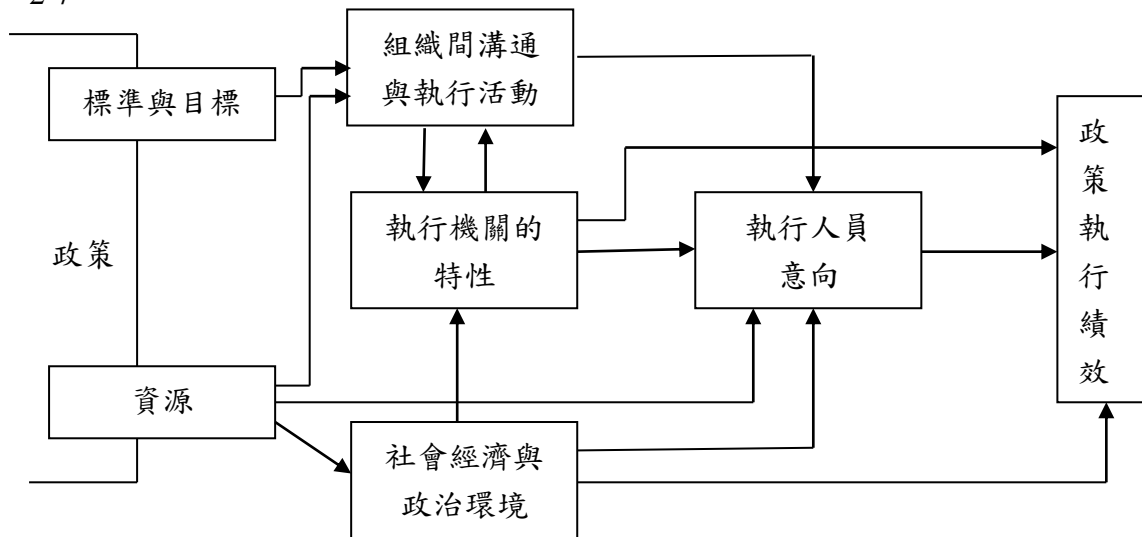


圖 2-7 Meter V. & Horn V. 政策執行過程模式
（資料來源：Meter & Horn, 1975: 463）。

Edward III(1980)提出政策執行模式，認為影響政策執行因素，第一項因素為「溝通」，有效的溝通相當重要，相互溝通就能夠化解阻礙，較易達成預期的政策效益。第二項因素為「資源」，包含了人員、資訊、設備、權威等面向。第三項因素為「機關結構」，機關內是否制訂標準作業程序、執行權責的狀況，亦即分散化程度為何，第四項要素為「執行者意向」，雖然執行者的態度與認知，影響執行者執行意願，可透過獎勵誘因與制裁，來影響執行人員的意向。以上溝通、資源、機關結構、執行者意向等因素，直接間接影響了政策執行績效，如圖2-8。

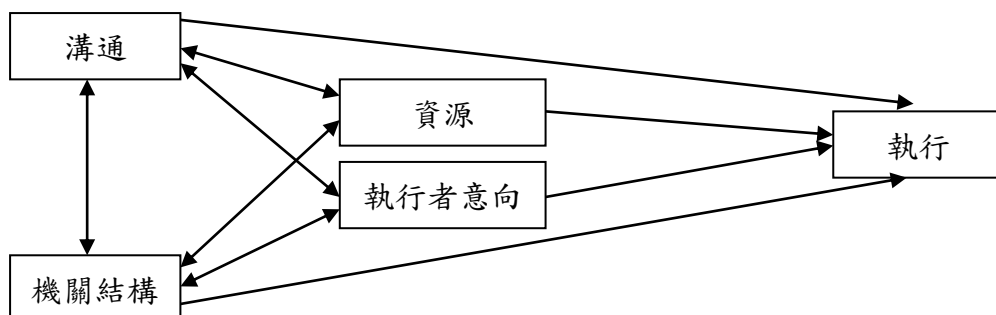


圖 2-8 Edward III 政策執行過程模式
（資料來源：Edward III, 1980: 148）。

Goggin等四人(1990)認為，不應該忽視政策執行中，各個層面動態面的探討，政策執行過程是包括了各階層。其建構了「政府間政策執行溝通模式」，強調政策執行是一種複雜的動態過程，因聯邦政府層次的誘因與限制、州與地方政府的層次誘因與限制、州與地方政治的執行次級體系之關係，直接影響州政府決策的結果，間接影響州政府執行政策的結果，因此必須著重政策執行過程中的動態面向的探討，如圖2-9。

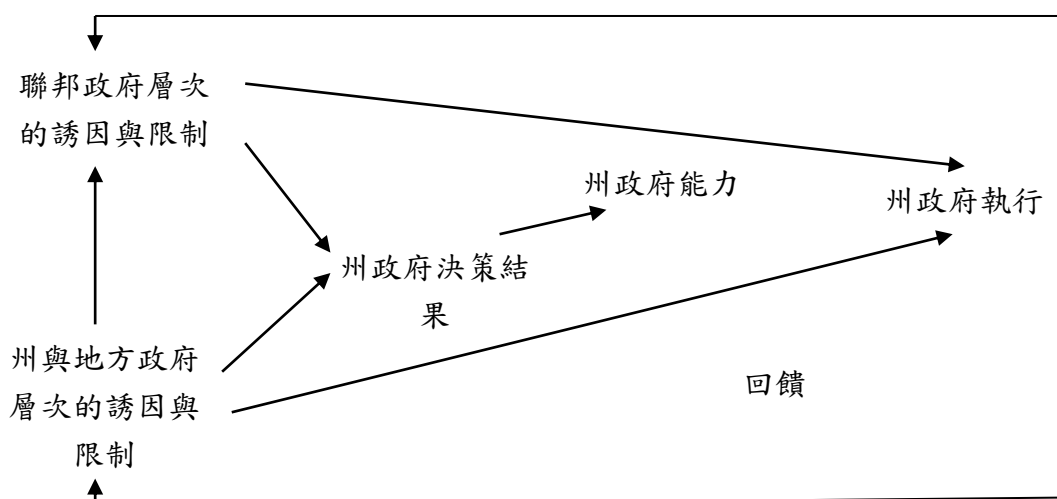


圖 2-9 Goggin 等人的第三代執行途徑整合模式
 (資料來源：Goggin, Bowman, Lester & Toole, 1990: 32)

綜合而言，整合模式是為了整合執行研究的理論與經驗而產生，但此建立的架構仍有多處待驗證，哪種執行途徑最適當並無必然答案，主要在於著重角度不同，政策性質不同，就應採取不同模式作為解釋途徑。因此在整合模式對於政策執行過程的探討上，執行人員的信仰與價值觀、組織間之執行行為、政策執行人員行為與標的團體皆被提出可能對政策執行過程產生影響(Goggin et al., 1990)。

二、政策執行過程的影響因素

(一) 政策本身內涵

1、政策目標

學者Drucker於1980年提出政策執行首要錯誤乃在決策者訂定出模糊不具體

的政策目標。政策本身內涵包含了政策主要內容與目標，其中政策目標對該政策影響最大，因此目標明確與否對於政策執行過程極為重要。政策目標係為政策執行人員在執行過程中仰賴的標準，在目標不清楚情況下，執行人員可能因為認知錯誤或爭論導致執行工作難以落實，因此受到影響。故政策在取得合法行並付諸施行時，應有明確而具體政策目標來做為執行人員完成工作之依循標準，所以政策目標會直接影響機關組織間的溝通和其他直行活動，並間接影響執行者的意向 Meter & Horn (1975)。

2、政策資源

Meter & Horn 將政策資源定義為所有應用在執行活動的人力、經費、設備與物材等。一項公共政策須有足夠之資源來支持，所以政策資源不足是執行機關最常列舉影響政策執行過程的因素之一。若資源不足，可能導致執行過程中斷或後繼無力等情形。

(二) 政策執行組織

1、執行機關的特性

Goggin認為執行機關的特性指政府匯聚組織結構上、執行人員以及財務資源等因素，使其共同協力將政策訊息轉化為真正成就的能力（林水波、張世賢，1996：6）。一般可分為外在與內在特性，外在特性又分投入、產出與環境等三類；內在特性則分社會結構、態度與活動等三類。機關執行政策涉及的結構、工作方法、技術、程序、獎懲辦法及組織氣候等，皆是影響政策執行的成敗因素。

2、組織間溝通與協調

為解決機關與機關間執行政策所帶來的複雜關係，溝通協調是政策執行過程中解決問題的作法之一，進而對政策執行過程產生影響。此外，組織間協調對於使公共政策執行過程維持平順而言能發揮相當功效，由於組織文化差異與須遵行的法令規章，使多個組織間即便執行同一政策，也未必有相同資源或相關資訊，

因此透過溝通協調除能使組織間權責界定更為明確外，對於資訊與資源間交流分享亦有幫助，使政策執行更加順利。再者，政策問題的解決往往並非由單一政策即可達成，常是經過多元且不同政策交互執行下方得解決問題，而多元政策的交錯，常使執行機關間相互影響，因而組織間溝通協調在政策執行過程中角色極為重要。

（三）政策執行人員

1、執行人員的認知

任何關於政策的資訊皆必須透過執行人員的認知與轉化後，再由執行人員的執行行為傳達至利害關係人與標的團體。所以一旦認知有誤，執行過程必然產生錯誤而影響政策成效。

2、執行人員的態度與意願

執行人員態度與意願之所以重要，係因執行人員擁有執行政策中的裁量權，常可因事項之緩急或人、事、時、地與物而有不一樣的調整。簡言之，執行公共政策時，執行人員應具備有積極而自願之心態，倘對某政策態度消極，或害怕遭受批評質疑而自我設限，則政策執行成果將大打折扣。

3、執行人員所具備的能力

政策執行人員在面臨執行政策過程中，所具備之能力可分專業能力、通識能力與裁量能力。專業能力乃是為滿足特定工作因應而生之要件，政策執行人員在執行政策時便應具備公共政策、政策執行等之專業知識。學者吳清山(2002:7-14)對專業能力之界定為提供獨特明確而重要的服務、強調服務時的努力應用、受過長期的專業訓練、在執行個人業務或專案團體業務時具有相當大的自主權、在專業自主權的範圍內，必須對自己所作的判斷與行為負責、強調服務性質，不強調報酬、遵守專業倫理、遵守專業信條、專業人員應有自治性組織等八項。其次，通識能力所指係為維持基本生存的核心能力(core ability)，包括認知學習能力、

管理能力、溝通能力等。其中最重要者為認知學習能力（劉漢英，2005），因為政策的改變與知識技能汰舊換新速度皆相當快，政策執行人員必須具備基本學習能力始能與時俱進。

（四）執行環境因素

執行機關面對的政治、經濟與文化環境狀況，會直接影響執行機關所採取的政策執行方向。影響層面分為政策執行的監督情況與環境的支持（吳定，2003）。

1、政策執行的監督情況

促使行政機關依照既定政策目標與作法執行政策，有賴於有效的監督機制。監督機制可分行政立法的監督與行政裁量權的監督兩種。行政立法的監督又可分為行政監督、立法監督、司法監督與政治監督等四種。而行政裁量權的監督又可作為限定裁量範圍、規制裁量行使、節制裁量之運用這三種。行政機關執行政策之際，有必要頒訂行政法規來輔助法律之施行，應用行政裁量來判斷最佳執行方法。為了防止行政法規之濫用，維護行政裁量之正義，進行各種監督，方能使行政執行機關依照既定政策目標與方向推行。

2、環境的支持

政策執行過程中，環境之影響不容小覷。就政治環境而言，每一國家因其國情差異，文化不同，政治社會化過程有別，因而塑造出不同的政治取向。執行機關與人員所持之立場，政黨、傳播媒體與相關利益團體等對政策的支持或反對程度，皆會影響執行的努力與成果。除此之外，時間不斷更迭，經濟文化環境的不斷變化，也會影響立法、行政機關以及利益團體對政策的支持程度，進而影響政策之執行效果。執行人員也會因為經濟文化環境的變遷，對政策的支持度與偏好程度也隨之改變。

由上述有關移工相關理論可知，全球化下的環境，國境間的人口流動成為難以阻檔的趨勢，除對經濟、政治、文化層面的衝擊，也為勞動力管理與社會秩序帶來極大的考驗。而人口販運即是順此勢而生的現代犯罪類別，包函性剝削、器官摘取與從事報酬與勞動顯不相當之工作等在內的人口販運，是現代國家極欲防制的重大犯罪議題。而臺灣自從通過《人口販運防制法》後，連續幾年成為國際間防制人口販運案件上的典範，透過該法所建立的制度，將各相關權責機關拉進此體系，其中亦包含臺中市政府勞工局在內的勞政機關，平時即站在第一線處理外籍移工議題的勞政機關，扮演相當重要的角色，而其角色發揮的功效與優劣則是本研究後續將討論的重點。

至於如何分析勞政機關查處人口販運案件的情形，本研究將採以政策執行理論的觀點來觀察探究，從以上針對政策理論相關發展的討論，可知道影響政策成敗的因素相當多，無論是以政策制定者為重心的第一代理論；以政策執行者為重心的第二代理論；或者重視政策執行的動態變化之第三代理論，皆提供給我們討論制定變數與分析的重要基礎。

第三章 研究設計

第一節 研究流程

本研究流程如圖 3-1 所示：

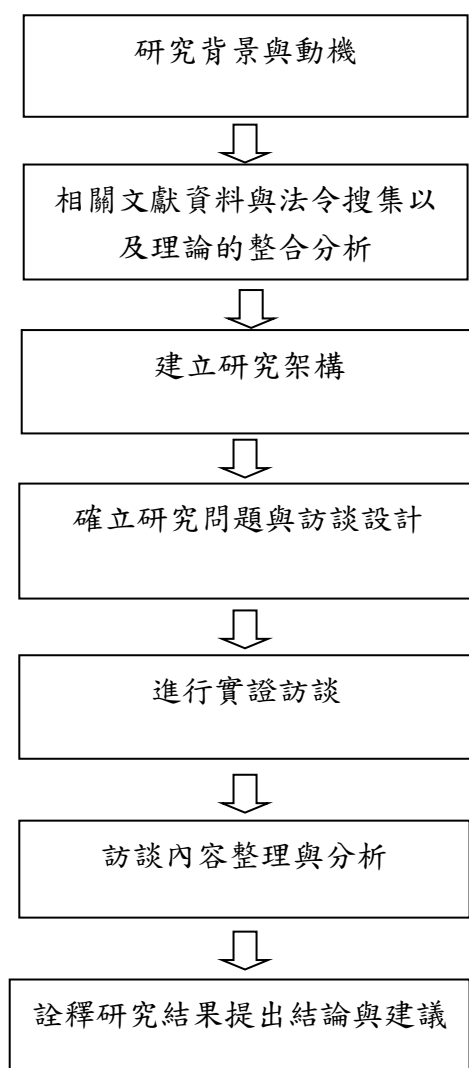


圖 3-1 研究流程圖
(資料來源：作者自行繪製)

第二節 研究架構

本研究係在探討地方行政機關查處移工遭受人口販運案件時的影響因素。依據前章文獻探討理論整理，以政策執行主體的角度出發，來探討臺灣地方行政機關關於查處移工遭受人口販運案件時的執行過程中會受到哪些因素的影響，可由政策內涵、政策執行組織、政策執行人員與執行環境因素為研究構面，進行分析探討。

本研究所建構之研究變數係參考上述第二章針對政策執行理論的討論，以第三代理論為主要基礎，因政策執行之成敗非只有政策制定者或政策執行者單一可負責的，還包含各種客觀因素。因此本研究將以政策制定者為出發的「政策內涵」變項，與以政策執行者為出發的「政策執行人員」變項，再考量臺灣就人口販運查處與防制體系，除本研究鎖定之勞政機關外，尚有其他需相互溝通整合之機關，因此加上「政策執行組織」變項，試圖分析探究三變項的互動與影響關連性。

其中政策內涵部分，包含臺中市政府勞工局有關移工遭受人口販運案件查處之目標，以及查處所提供之資源，例如編制的人力、經費、工具設備或是其他輔助資源等。另外，政策執行組織部分，包含臺中市政府勞工局於查處移工案件的權責範圍，以及與其他權責機關間的溝通協調方式管道，例如跨機關溝通協調會議是否具備應有的功效等。最後，有關政策執行人員部分，係包括臺中市政府勞工局移工人口販運案件查處之負責查察人員，其本身之查處個案時的積極度、對查處目的與資訊之認知，與本身能力足夠與否。

茲將地方行政機關於查處移工遭受人口販運案件時的執行過程中，以地方行政機關為標的團體來分析其影響因素，建構研究架構如圖 3-2 所示。

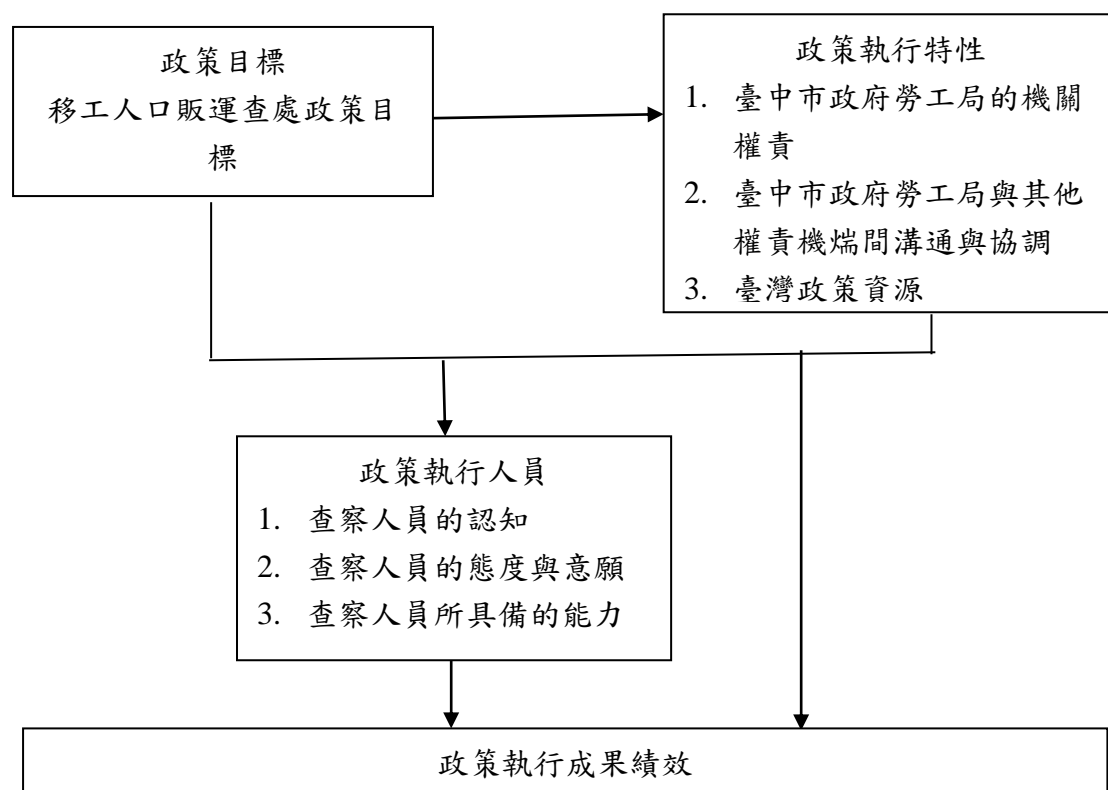


圖 3-2 研究架構圖
(資料來源：作者自行繪製)

第三節 研究方法

本研究中主要係以文獻回顧分析與深度訪談作為研究方法。藉由這些研究方法來對資料進行搜集與舉證，以達成上述之研究目的。首先以文獻回顧獲得相關資訊與建立理論基礎，以建構研究架構與設計訪談大綱，再以半結構式深度訪談進行實證分析以獲得完整實證資料，進而提出本研究之研究發現、結論與建議。

壹、文獻分析法 (Literature Review Method)

所謂文獻探討分析，是指針對某一特定主題持續蒐集與其有關的重要圖書文物資料，並加以整理、分析、歸納、評鑑與彙整的歷程。本研究將針對最近有關人口販運相關議題的文獻資料加以整理分析，資料來源包括政府部門的報告、學

術性論文，以及報章、雜誌、電視等大眾傳播內容使本文在研究架構之建立上，內容更具周延性及可行性。並針對各國人口販運法制、人口販運問題與防制對策及面臨之困境等，相關之國際條約、宣言、國內外學術著作、期刊論文、研究報告、法令、官方發表之名詞定義及統計數據之資料，利用文獻探討法、資料分析法、比較分析法加以蒐集整理、研析以作為研究基礎。

隨著文獻分析的步驟探討，研究的焦點會愈顯明確，正因為如此，研究者通常會在文獻分析之後，才決定出最後的研究問題。作者透過前人先前所作的相關研究，分析其研究內容作為本研究的研究基礎。藉此瞭解臺灣目前移工引進情形與人口販運防制體制情形，以及所產生之影響，並以相關理論輔助作為建構研究架構之基礎，以發展本研究使用的訪談大綱。

貳、深度訪談法(In-depth Interview Method)

訪談是質化研究中最重要的一種蒐集資料的方式，是在創造一種情境，讓研究者可以透過口語雙向溝通過程，輔以聆聽與觀察，共同建構出社會現象的本質與行動的意義，進而透過詮釋過程，將被研究的現象行動還原再現，亦即希望透過對話的方式，發現一些事實的真相(潘淑滿，2006：136-139)。深度訪談法是指由受訪者與施測者直接進行面對面溝通討論的一種方法，除可增加資料蒐集的多元性外，更能藉此瞭解受訪者對問題的想法與態度，並透過彼此互動過程，對問題重新加以釐清，以確認受訪者內心的真實感受與行為認知。換言之，深度訪談是用來收集以受訪者為中心的詳盡、豐富想法和觀點的方法，是「以人為本」的研究取向，企圖從受訪者的角度來詮釋個人的行為或態度。

本研究使用半結構式的訪談。半結構式訪談係由研究者訂出訪談大綱，談話內容沒有嚴格限制，大多依據談話的進度，適時的追問和修正問題。為期能達到本研究目的，訪談的對象包括臺中市政府中就移工人口販運承辦單位主管及基層人員，目的在於瞭解地方勞政單位執法情形與感受以發現問題。

第四節 研究對象

本研究為探討臺灣地方行政機關查處移工人口販運案件之情形。而於臺灣各地方行政機關中，將以隨機選取臺中市政府作為主要研究對象，臺中市截至 104 年底，產業與社福移工人數約為 8 萬 2 千人，僅次於桃園市約 9 萬 7 千人以及新北市約 8 萬 3 千人，為臺灣第三大引進移工的地方縣市。另也是臺灣六都中，少數移工人數近年來成長幅度較大的城市。

表七 臺灣六都移工人數統計（單位：人）

	101 年底	102 年底	103 年底	104 年底
新北市	63,134	69,703	78,100	83,253
臺北市	39,764	40,700	42,266	43,827
桃園市	75,168	82,666	92,555	96,841
臺中市	61,185	67,274	76,205	82,537
臺南市	34,085	39,127	48,455	52,479
高雄市	34,150	38,223	44,237	49,139

資料來源：勞動部統計資料庫，檢索日期：2016 年 6 月 18 日，

<http://www.mol.gov.tw/statistics/>

表八 臺中市歷年查處移工檢舉申訴案件量

年度	數量(件)
2012	3927
2013	3649
2014	3296
2015	3922

資料來源：作者自行整理

另臺灣就業服務法就移工區分為產業及社福外籍移工，以及專業人員，因本研究係探討移工遭受人口販運之情形，考量人口販運受害人背景與類別，故本研究僅就產業與社福外籍移工作為本研究的移工對象，專業人員相較下較不易落入遭受人口販運之情境，因此本研究並不將專業人員列入研究範圍。

綜上所述，茲將本研究之訪談對象整理如表九所示：

表九 訪談研究對象一覽表

受訪單位	職稱	受訪者代號	訪談時間	代表性
臺中市政府 府勞工局	科長	S1	2016.08.15	高
	專員	S2	2016.08.20	高
	查察人員	S3	2016.08.22	高
	查察人員	S4	2016.08.30	中
	查察人員	S5	2016.09.10	高
	查察人員	S6	2016.09.15	中

綜上所述，茲將本研究之訪談對象整理如表十所示：

表十 概念及題目之相關

概念	題目
政策執行成果績效	臺灣人口販運防制法設計下臺中市政府就辦理移工遭人口販運案件查處時與其他權責機關整合協調情形為何？ 臺中市政府召開與其他權責機關人口販運聯繫會議情形與成效為何？
政策執行目標	臺中市政府查處人口販運案件過程中是否能充分瞭解其政策目標？
政策執行特性	臺中市政府組織特性與資源，以其與其他權責機關間之溝通聯繫方式與情形為何？
政策執行	該單位執行查處人口販運案件之人員是否具備相關認知、態度與能力？

第五節 研究限制

一、對象限制

因本研究係鎖定於臺中市政府作為研究標的，惟因臺灣就縣市政府人員、經費等資源分配並不一致，除勞政機關外，警察、司法等機關亦會因地域而有設置區別，因此難就臺灣各縣市情形作一致性分析，本研究之研究結果僅得作為其他縣市於本研究議題之參考依據，尚難作為統一觀點。

二、時間限制

本研究係採單一時間點之深度訪談法，屬橫斷性研究，以取得受訪者於受訪時點之思維與觀點內容。惟因觀點可能因時間變遷與法令更迭等因素而隨之改變，故相較以長時間觀察的縱貫性研究，尚難顧及研究對象與內容於斷代間文化或環境改變所引起的差異。

第四章 訪談結果分析

在本章中，筆者將延續本研究架構中之三變項分別分析：第一節以「政策內涵」來分析受訪者針對人口販運案件政策目標之瞭解與觀點，以及對所提供之政策資源之看法；第二節以「政策執行組織」面向來分析受訪者就其執行機關執行情形與其他機關分工協調情形之意見；第三節則為「執行人員的認知」來討論受訪者就其本身對於人口販運案件的自我態度與查處意願。

第一節 人口販運案件查處之政策內涵

一、政策內涵

理論上，政策本身內涵包含了政策主要之內容及目標，其中政策目標對該政策影響最大，因此目標明確與否對於政策執行過程極為重要。政策目標係為政策執行人員在執行過程中仰賴的標準，在目標不清楚情況下，執行人員可能因為認知錯誤或爭論導致執行工作難以落實，因此受到影響。故政策在取得合法行並付諸施行時，應有明確而具體政策目標來做為執行人員完成工作之依循標準。

本研究之受訪者多認為臺灣針對人口販運案件之防制與查處是為體現臺灣係為一重視人權國家，無論是本國或外國工作者，皆應避免其遭受到人口販運相關類別，如性剝削、勞力剝削等情事，以保障其工作權利。尤其外國工作者，常因其身處弱勢環境及資訊不對等處遇下，遭受人力仲介業者或其他非法行為人以不當手段使其成為人口販運被害人，遭受性剝削、勞力剝削等不合理對待。因此，臺灣政府積極查處與防制人口販運案件，除了保障基本人權外，也能使國際間瞭解臺灣保障人權之決心，使外國工作者安心在臺灣工作，也使臺灣符合國際間就

人口販運防制所訂定之標準。

...政府查處是要為了人權的保障。主要也是因為不管是本國人或外國人，在臺灣工作生活都應該要受到合理的照顧，尤其在工作上不應該受到性剝削或勞力剝削的一個情事發生...只要一個案件發生，可能不只是行為人的違法或者一個事業單位的違法，它可能也會牽涉或影響到我們國家的形象，國家的形象就會讓其他國家國民會認為我們臺灣實際上是一個不重視人權，或是可能對於勞工保障上是有不足的地方。所以查處是希望邁向人權國家，我們應該去落實。(S1)

...依據 1930 年國際勞工組織大會所召集舉行國際會議第 29 號公約規定，其公約主要目的為「廢止各種強迫勞動」之行為；雖臺灣並非聯合國之正式會員國，但於 2009 年以觀察員身分參加世界衛生大會後，臺灣則依其公約制定施行人口販運防制法...基於法律所保障人的基本權利（工作權及生存權）及人與人的相處不應該有貴賤之別，因此，對於非法手段下或非自我意願下所從事不合法令或合理條件下之勞動工作，都應該接受該防制法的審查。(S3)

...常遇到外勞入境後，因為不懂語言等情況，只能信任仲介業者，當遇到不法的仲介業者，外勞常就成為被勞力剝削甚至性剝削的受害者，這是我覺得政府查處人口販運案件的動機之一...很多真的都入境後在語言隔閡還有人生地不熟的情況下，就被迫從事高度勞力的工作，而且沒有獲得到應有的報酬，像之前處理過一件案例，外勞入境後就被帶到製冰工廠工作，每天工作長達 12 小時以上，手掌皮膚都被凍傷了還是得工作，也有外勞入境後被仲介帶著到處工作，沒有領到任何薪水，所以當實際接觸過這些案件後，就會覺得基於對於保障最基本的人權，政府確實應該嚴加查處該類案件，杜絕人口販運的發生。(S5)

綜上可知，受訪者就臺灣進行人口販運案件查處之政策目的多能有所認知，因此，有關查處人口販運案件之政策內涵部分，應屬明確且容易使人瞭解的，能順利下達至政策執行者，此將有助於執行者落實制定者所規劃的政策目標。另外，從本研究相關文獻及前開受訪者亦提及移工與其仲介的關係，因移工來臺後

因語言不通，地理環境不熟悉，或因於來臺前已向仲介借貸相當金額，因此移工來臺後多只能聽從仲介之指揮，造就成移工之弱勢處境，惟就現行相關法規，如就業服務法，多就仲介之執業情形有所規範，而仲介與移工間的關係顯少約束，形成政府機關管理上的漏洞，未來應就仲介業者增加較多之行為規範，並同時輔導關懷來臺之移工，使其能獲得更多資訊，以免落入人口販運受害人之黑洞。

二、政策資源

政策資源為所有應用在執行活動的人力、經費、設備與物材等。一項公共政策須有足夠之資源來支持，所以政策資源不足是執行機關最常列舉影響政策執行過程的因素之一。若資源不足，可能導致執行過程中斷或後繼無力等情形。

本研究受訪單位就查處與防制人口販運案件並未有額外之經費或人力挹注，係由原所編制之查察人員與雙語諮詢人員協助配合各機關進行查處人口販運案件。業務分工上多為輔助角色，配合移民署等主辦機關就人口販運案件協助查處或提供受害人安置處所。

...我們實際上也沒有其他機關的補助，但在人口販運的權責上，我們是協助像移民署這樣的單位，配合他們作查處的會同。當然如果有涉及到因為人口販運甚至涉及到違反就業服務法的部分，相關單位就會把它移送到我們勞工局這邊作查處。我們人力的部分當然所有的查察人力，連白領與藍領總共 36 人，都在協助配合有關移民署查處的案件。(S1)

...只知道相關的費用主要來自於雇主聘僱外籍勞工所支付就業安定費範圍。(S3)

綜上，臺灣人口販運防制法有關人口販運查處的分工中，雖將地方勞工行政機關納入權責單位之一，但並未因此獲得額外提供的資源，而係仰賴該機關原有的人力、經費、設備等資源，目前雖尚無因此產生爭議，但可能會有資源不足或與影響原有資源運用分配困難的情形。

第二節 人口販運案件之政策執行組織

一、執行機關的特性

理論上，執行機關的特性指政府匯聚組織結構上、執行人員以及財務資源等因素，使其共同協力將政策訊息轉化為真正成就的能力。

受訪機關係為一地方勞政機關，為人口販運防制法中權責機關之一，因為外籍勞工的第一線接觸與訪查機關，因此也為人口販運案件之受理單位，也時常於訪查時主動發現涉及人口販運案件之情事發生。但因僅為行政機關，於實際查處上多扮演輔助或配合主辦機關，如移民署、警察機關等有警察權之權責機關，協助會同檢查、翻譯或提供外籍勞工之安置處所。

...在人口販運案件，我們比較屬於是配合單位，並不是主管機關...我們跟其他權責機關，像警察局、移民署、社政衛政機關，大部分都是移民署比較多，但是警察局有需要我們一同協助查處的部分，我們其實都會協助，甚至有時候因為去查處的時候，因為我們本身也有外籍勞工的諮詢人力，如果在人力許可的狀況下，我們也都會協助。(S1)

...本府辦理人口販運案件重要係協助安置經警察局，移民署等機關認為人口販運受害者（外籍勞工）並陪同偵訊翻譯。(S2)

...目前就我知道的權責劃分是主管機關是移民署，後續行事偵查部分是各法院地檢署，但是因為實地檢查作業常由地方勞政機關會同，這是因為外勞常常也不知道自己是人口販運的受害者，只是作一般的申訴或檢舉，之後在檢查過程中才發現是人口販運案件。(S5)

...在執行一般查察業務時，主動發現可疑案件並蒐集可疑之相關事證移請司法機關續為偵辦。(S6)

綜合上述，受訪單位雖於權責分配中，屬後端協助的角色，於查處過程中多扮演會同、翻譯、被害人安置的角色，但因其為與外籍移工接觸的第一線機關，因此仍對人口販運案件的會同查處，或保持發覺潛在人口販運案間的敏銳度上，仍有積極作為，不因其為後端輔助角色而有較低的組織意願。

二、組織間的溝通與協調

理論上，組織間協調對於使公共政策執行過程維持平順而言能發揮相當功效，為解決機關與機關間執行政策所帶來的複雜關係，溝通協調是政策執行過程中解決問題的作法之一，進而對政策執行過程產生影響。透過溝通協調除能使組織間權責界定更為明確外，對於資訊與資源間交流分享亦有幫助，使政策執行更加順利。

而本研究受訪者表示雖人口販運防制法中就各權責機關所職掌之業務有明文規定，但仍有受訪者表示有模糊不清或其他單位就其職掌業務並不積極之情形。另受訪者表示平時查處時的聯繫管道除公文往來外，多以電話聯繫之非正式管道為主。

...聯繫溝通的正式、非正式管道部分，包括有時他們會用公文來通知什麼時候會同去查處，有時比較急迫，像有些祥安計畫或是有些檢舉案件，可能就會透過電話的方式來聯絡通知，只要我們人力許可範圍的狀況下，都是全力配合。(S1)

...本科在查處移工人口販運案件，如需他機關協助時，均先以電話與其他權責機關連絡並配合。(S2)

...因勞政單位並無拘提或羈押等司法強制手段，若遇加害人為集團方式時，則協請檢調或警方主導調查程序。溝通聯繫為發函協助或內部平臺電話聯絡窗口。(S3)

...與他機關的協議多仰賴定期的聯繫會報，相關分界其實並不明確。因為每

個機關在該管職權內容間多有所重疊。(S4)

...而且在就業服務法等相關法規中的規定，常常把移民機關、警察機關、勞政機關放在一起，但是就警察機關來說，不是權責主掌單位，所以常因沒有績效或因為非主管單位就消極配合而已；就勞政機關部分，因為有關外勞人身安全部分常規屬於勞政單位，因為有此責任，所以我們也很怕發生外勞遭受人身傷害或迫害的情況，有時後反而我們比其他單位更積極在處理，甚至後續外勞安置、關懷、轉換雇主或離境都是我們在處理，移民單位跟警察僅基於績效部分處理，所以法規上的規劃算清楚，但實際權責規劃不清楚...基本上電話聯繫或是公文函送，都比較沒有問題，相互配合度也高，實際上，因為人口販運案件我們處理上會傾向是緊急案件，會優先處理，所以多以電話聯繫為主，移民單位也很配合，但警察單位則常要求要有正式公文才會配合；而社政單位是以家防中心為主，也是電話聯繫就可以了。(S5)

...目前以協助移民署機關為主，案件之成立由移民署機關認定之。(S6)

另就人口販運防制法規定直轄市、縣(市)政府應定期召開防制人口販運協調聯繫會議部分，受訪者中僅 S1、S3 與 S5 有參加之經驗，惟部分認為有利於案件查處，部分認為並無實益。

...警察局這邊都有定期召開防制人口販運協調聯繫會議，這部分我也有參加過，參加過一次，因為它大概一年至少會召開一次。討論的內容當然是針對有關人口販運案件查處的程序、執行的要領，還有各機關需要配合的事項，討論的時間大概有半天的時間，都會作成會議紀錄。在聯繫會議裡面，大概針對在分工上或程序、查處的流程是否有應該注意的事項，怎樣作的更嚴謹、更符合程序上的正義...召開協調聯繫會議最主要希望能夠把人口販運防制的工作能作到更好，避免有國人甚至有外國的工作者受到人口販運、人身傷害的情況。(S1)

...會議討論內容主要在於會同協助辦理過程中，各單位人員在現場應注意事項(如證據之蒐集、現場危害之控制及在場人之人別確認)，以便判斷是否為人

口販運防制法內所定之規範；或認定非屬人口販運而為非法聘僱或容留外國人工
作，應轉由地方勞政單位行政處分時之注意事項。討論時間排定約2小時，皆有
做成會議紀錄，其決議結果可增加各機關處理流程及判斷的經驗，避免重複調查
而導致行政資源浪費。(S3)

...會議大多再討論成效、案件認定判別等議題，但是個人覺得可惜的是，好
像都沒有討論過檢察官或是法官對於案件不起訴等情況說明判別基準，有時覺得
根本完全符合人口販運案件要件的案子，最後卻是不起訴。開會時間大約2到3
小時吧。有專人作成會議紀錄。感覺上整體討論結果只限於績效的宣告意味較
濃，真正是否對於實際執行查處的效果，個人覺得很有限，說實在的就是比較流
於形式。(S5)

綜上，就組織間的溝通協調面向，受訪者多認為平時查處所需時，與其他機
關間溝通聯繫上並無問題，惟於權責劃分上有部分受訪者認為尚有不清楚之處。
而定期召開之聯繫會議部分，亦有正面與負面意見，是否有助於實際查處仍有疑
義。

第三節 人口販運案件之政策執行人員

一、政策人員的認知

理論上，任何關於政策的資訊皆必須透過執行人員的認知與轉化後，再由執
行人員的執行行為傳達至利害關係人與標的團體。所以一旦認知有誤，執行過程
必然產生錯誤而影響政策成效。

於本研究中，受訪者係為實際查處人口販運之人員，其對於人口販運本身之
意義與詳細類別之認知會影響實際執行的成效。受訪者中於詢問人口販運案件所
定義之類別時與辦理之作業流程多能明確回答。

...性剝削跟勞力剝削，它當然也有一些指標，包括超時工作，跟它實際上所獲得的薪資不符合比例。性剝削的部分，可能它作的是廠工的工作或是家庭監護工，但實際上它的雇主或非法行為人讓這外國工作者去從事性交易的工作內容。

(S1)

...性剝削、勞力剝削、摘除器官。(S2)

...從事性交易。勞動與報酬顯不相當之工作。摘取他人器官。不當債務約束或扣留重要文件。(S3)

...依照人口販運防制法，主要分為：「性交易」、「勞力剝削」、「器官摘取」等類型。(S4)

...我們的sop 就是發現案件或受害者，聯或移民機關會同處理，初步協助現場翻譯與緊急安置，之後就由移民機關依法偵辦，這時候是司法偵辦階段，之後如果司法機關認定非人口販運案件，但有違反就業服務法，我們就會後續就相關人違反行政法上究責。(S5)

...案例產生 > 會同諮詢人員製作當事人談話紀錄 > 資料蒐證 > 移送檢警單位。(S6)

綜上，受訪單位有關政策的認知多屬清楚，因此，就人口販運的政策內容與資訊應是屬明確且易懂，並能清楚傳達到政策執行者，此有助於執行者在實際執行過程上的正確性。

二、執行人員的態度與意願

理論上，執行人員的態度與意願也是左右查處案件時的關鍵因素，執行公共政策時，執行人員應具備有積極而自願之心態，倘對某政策態度消極，或害怕遭受批評質疑而自我設限，則政策執行成果將大打折扣。

受訪者表示於收到人口販運相關案件時多會積極與其他機關聯繫以謹慎處理此等案件，避免延宕影響相關人權益。

...我們在處理案件的時候，只要發現有涉及到人口販運的相關指標，或是我們有在查處的案件上有發現，那我們也會直接跟其他機關來聯繫，請他們協助去認定判斷是否為人口販運，如果是，就要趕快送給地檢署這邊來偵查。(S1)

...因人口販運所涉及社會層面甚廣，須嚴謹處理之。(S3)

...人口販運案件我們處理上會傾向是緊急案件，會優先處理。(S5)

綜上而言，本研究所選取的受訪者有關在查處人口販運案件上，多顯現出積極的辦理態度，且多因與查處人口販運係為保障工作者人權之政策目標相連絡，並非是因為個人或其他因素，由此可知人口販運查處的政策目標成功與順利轉化為執行人員執行動機，使其有較為積極的態度與意願。

三、執行人員所具備之能力

理論上，政策要順利推行，需具備有相對應能力的政策執行人員來落實，方能有效且完整地執行，而查處人口販運案件應具備較多的專業能力，除法令知識外，也要有長時間累積的經驗才能有效判斷與處理。

本研究受訪者中有認為其具備法令基礎，但缺乏危險處理能力者，亦有認為缺乏法令知識或實例判斷者，惟多願意加強其不足之處，但亦有因時間不足而無加強知能之意願。

...在這部分，我們也會加強在每年自己員工的教育訓練裡，會去增列這樣的課程，當然勞動部在針對各縣市的查察人員、諮詢人力的在職訓練也都會規劃人口販運方面的相關課程，希望能夠提升同仁能夠對於人口販運的相關指標加強敏銳度、判斷能力，能夠去協助人口販運的查處，這部分我們都很願意去加強提升同仁對於人口販運的知識跟技能。(S1)

...我目前所具備的僅有知識上的技能，無基本防身術或防護設備，遇到危險時僅能自保或報警處理。我會願意加強學習不足的部分，且社會科技進步迅速，

其違法之態樣亦有變化，仍須多方面的探討。(S3)

...缺乏實例講習之訓練及反應能力。(S4)

...個人是對於移民法規與刑法較不熟悉，工作上所處理的案件也是以就業服務法等相關行政法為主，所以應該不足作查處人口販運案件。(S5)

...目前外勞爭議、民眾檢舉案件量大，無法再另外加強或學習其他所需知識或技能。(S6)

綜上可知，本研究中受訪者多具備對於人口販運的認知，以及查處之態度與意願，而就所應該具備之知識與技能，普遍認為有其不足之處，雖不足之處不盡相同，但多有意願再加強補充不足之處以利爾後查處。另外，也發現因為受研究之單位係自原配置的人力中於有人口販運案件時，另派員配合查處，惟因原本就移工的相關訪視或申訴案數量即大，再要求就人口販運案件進行查處或進修，可能會與原工作內容，時間及精力分配上有所排擠。

第五章 研究結果與建議

本研究主要以臺中市政府為例來探討地方政府查處人口販運案件情形，藉由研究訪談過程從中可以瞭解到地方政府與其他辦理人口販運案件權責機關間的互動關係，因此在本章筆者將就前述之章節進行歸納，此章將分為三節，第一節將本研究所引用之相關理論與訪談結果作分析比較，並探討其差異；第二節則是針對研究發現部分，提出看法與建議；最後第三章則是針對本研究在執行過程中，發現到具有研究可能之議題提出後續研究，提供給對此領域有興趣之後續相關研究者進一步探討的方向。

第一節 研究發現

從人口販運防制法之立法設計中可知，相關防制與查處之權責機關眾多，各機關間之分工亦不相同，因此各機關對於其權責內容是否有明確認知，及各機關間配合情形是否密切和諧，都可能成為影響查處過程與結果之關鍵因素。以下筆者將藉由實證與理論間的交叉分析，並依據本研究相關研究問題之脈絡整理，分述如下：

壹、人口販運案件查處之政策內涵分析

一、 政策目標

在理論中，政策目標是否具體明確，將嚴重影響政策執行，因此政策目標首先需要清楚，才能使政策執行者有明確遵循之方向。從事人口販運防制與查處相關業務人員在取得合法性並付諸實行時，應有明確而具體之政策目標認知來作為政策執行人員完成工作的依循目標。

而在實務面上，臺灣積極防制與查處人口販運案件，依據人口販運防制法第 1 條，係為防制人口販運行為及保護被害人權益，其中人口販運行為於同法第 2 條中有加以定義，被害人權益保障亦在同法被害人保護章節中有詳加規範，本研究選取之受訪者中，所表達其所認為之目的多能與立法目的相連結，由此可知臺灣就人口販運防制與查處之政策目標尚屬明確且可理解的。

綜上所述，臺灣自人口販運防制法之立法以來，即積極展現防制與查處之決心，除了保障人權之目的外，也使國際間各國對臺灣就人口販運防制形象與作法有所認同，藉此提升本國工作者或外國工作者在臺從事工作的信心與意願。另外，透過明確之政策目的，並有效傳達至政策執行者，使執行者於執行時能取得合法性與妥善性，且當政策執行者自我對人口販運之防制與查處的認知，與政策制定者制定之目的相呼應後，亦提高了執行者執行之態度積極度與意願，使執行成果順利且有效地符合制定者原先所預設之目標。

二、 政策資源

政策執行過程中最必要者，即為需要有充足的資源予以支持，因此政策資源不足是執行機關最常列舉影響政策執行過程的原因之一，若資源不足的情形發生，可能導致政策執行無法有效推動或有後繼無力之情形發生。其中資源包含充足的專業人員、合理與正確的資訊、適當的經費挹注等。

在實務面上，受訪單位為地方勞政機關，因主要與查處人口販運相關之業務內容係為協助查處及安置人口販運案件被害人，故並未有來自中央機關或地方政府編列額外專門用於辦理人口販運防制與案件查處之人力與經費。每當遇到有人口販運案件時皆係適時指派該單位原有之人員辦理協助他機關查處或提供翻譯工作，或於有需協助安置之人口販運被害人時，從原有之安置單位提供處所協助人口販運被害人安置，並從原有之安置通報與補助流程中提供安置單位相關補助經費。資訊方面，可能也會受限於並非主辦機關而無法直接取得人口販運案件之

詳細資訊，僅於主辦機關，如移民署或警察局通知會同查處時，經過聯繫方間接得知部分案件資訊。

綜合而言，雖然臺中市政府在人口販運案件之查處上，相較於移民署或警察局，屬配合輔助機關，但並無額外資源提供挹注用於人口販運防制與查處上，可能影響原有用於原業務工作項目之人力資源與經費運用上，資訊並非對稱下可能也會影響於協助配合辦理時，無法有效發揮應有之角色功能。因此無相關額外資源下，影響層面可能也導致無法有效配合主辦機關進行查處人口販運案件或影響機關間之配合程度。

貳、人口販運案件的政策執行組織之分析

一、執行機關的特性

理論上，執行機關所具備的特性對於政策執行有很大的影響力，通常公共政策的執行會交由一專責機關負責辦理，該機關可能為既有機關或新設機關，該機關本身的特性、工作方法等都可對政策有所影響。

在實務上，承上所述，人口販運防制法中，將相關權責分散於各種行政機關，如移民、警察、勞政與衛政等，雖然法規設計上有文規定與授權各機關間之權責內容，但也使各機關於分工配合上更顯重要，因此機關特性對於整體人口販運防制與查處過程及結果之效能更具影響力。受訪者中多表示其常為被動配合機關，不過經由與主辦機關密切配合合作，並積極協助查處，因此多為合作和諧，但也有部分機關因非其主要業務，所以態度上較為消極，配合程度較低。

綜上，因人口販運之防制與查處係分屬多機關間之權責，所以互動關係更顯重要，而因機關特性致使政策執行或機關間合作執行上產生影響，積極的機關特性能使案件查處上更加順暢與嚴謹，反之可能使執行無法有效達到目的。

二、 組織間之溝通協調

在理論上，由於組織間存在著不同的組織文化與遵行的法令規章，即使在執行共同之公共政策，也可能因角度或立場不同，而產生意見迥異的情況。產生衝突或不同意見時，該如何溝通協調便是使政策能否順利執行的重要課題。尤其在人口販運防制與查處上，因法規設計而產生多機關部門皆有相關其權責，如果未能有效溝通協調，可能產生多頭馬車，各自為政的情況，使政策執行上產生困難。

在實務上，受訪者表示其多與移民機關配合，因此與移民機關之溝通協調與聯繫相較其他機關來的密切，透過正式與非正式間的聯繫，協調上尚無問題，多能順利合作配合。而有關人口販運防制法中所明定的定期召開防制人口販運協調聯繫會議部分，並非所有受訪者皆有參與過，其中就參與過的受訪者，對該會議產生的成效有持肯定者，也有持質疑者，所以就該會議是否能達成原有之政策目的，尚待觀察，反而是透過平時非正式的電話聯繫更能達到互相協調之目標。

綜上，從人口販運防制法中明定應定期召開協調會議來看，可知溝通協調在各機關辦理人口販運防制與查處上之重要性，惟該會議雖有定期召開，但尚未能有效達成其設計目的，可能在會議議題上尚待修正，或在會議後透過會議紀錄使其他未參與過的人員也能據此得知相關訊息，以利後續之合作配合。除此之外，透過平時非正式間的聯繫，或許反而能就查處細節上詳細進行溝通，反而多能達到提升案件辦理流暢度的目的。

參、人口販運案件的政策執行人員之分析

一、 執行人員之認知

理論上，任何有關政策的資訊必須透過執行人員的認知與瞭解轉化後，再由執行人員的執行行為傳遞至利害關係人與標的團體。因此政策執行人員對於政策的目標與內涵認知有誤，在執行過程中則有發生錯誤而影響政策成效的風險。再

者，政策目標的明確與否影響政策執行人員對於該政策內容的認知，因而對其執行行為產生連動影響。

在實務方面，承上所述，受訪者對於人口販運案件防制與查處之政策目的內涵多可明確表示，與人口販運防制法之立法目的尚無差異。而就人口販運之定義與類別，受訪者亦多能有清楚瞭解，對於該機關辦理人口販運相關案件之流程也相當熟悉，因此於執行人員就執行人口販運案件之認知上尚屬足夠。

二、執行人員的態度與意願

在理論上，政策執行人員在執行政策時通常具有裁量權，所以執行人員的態度與意願相當重要，可因緩急程度將每件執行的事項作不同的處理順序。因此，執行人員應該抱持積極的處理態度，否則可能使政策難以順利推行。

實務上，受訪者當接受到辦理人口販運相關案件時，多能抱持積極態度，主動聯繫有關單位瞭解案件內容與溝通協調，使後續辦理案件上能順利進行。但如上所述，因受訪機關係由原有人力於人口販運案件發生時再行推派承辦人員，因此對於認知程度可能會產生差異，或與其他原有工作項目產生排擠效應，而影響於另外辦理人口販運案件時的態度與意願。

三、執行人員所具備之能力

在理論上，政策執行人員所具備的能力也是能否順利執行政策的重要關鍵之一，倘若執行人員所具備之能力尚無法應付該政策，可能使執行過程產生問題，無法達成預設的政策目標。

在實務過程中，受訪者普遍認為針對人口販運案件之應具備能力與技能尚有待加強之處，例如人口販運案件的鑑別與查處過程中的人身保護等。雖然受訪單位並非主要查處之權責機關，對於人口販運案件所應具備的能力程度可能略低於移民機關，但若能提升尚欠缺之處，對於會同查處時亦能提升辦理效能，或針對

平時之工作內容中有更加之敏銳度，防範或適時針對隱藏的案件進行發掘與查處。

綜合而言，因人口販運案件中含括許多現有的法規範中的違法情事，例如勞動基準法中的強迫勞動、中華民國刑法中的強制罪與強制性交罪等，因此需要高度的鑑別能力。因受訪單位係直接面對外國工作者的行政機關，時常辦理外國工作者的申訴檢舉案件與例行訪查案件，因此具備應有的鑑別人力運用於平時的案件查處上，可發揮防制或發掘出涉及人口販運情事之機關功能。受訪者中就此表示已於教育訓練中安排相關課程來加強相關能力，多位受訪者也表達出願意持續加強欠缺的部分，可知其態度與意願屬於積極面向。

而另一方面，有關政策執習理論中，多考量影響執行者執行成果的面向，包含執行者個人及來自外在之因素，但尚缺乏考量來自政策制定者與執行者的互動情形。以本研究為例，雖人口販運防制之內容制定上頗為完整，但執行者仍有認知不相對明確之情形，制定者若能於訂法前與執行者溝通討論，或於訂法後多與執行者說明，應能使執行者在政策內涵上認知更加明確與完整，將有利於實地執行。

第二節 研究建議

本研究以政策執行的觀點，來瞭解臺中市政府辦理人口販運案件的實務情形，以豐富之文獻與實務訪談資料，提供相關單位參考。根據研究發現，提出以下建議，分述如下：

壹、落實加強各機關間的溝通協調機制

因臺灣就人口販運案件的權責機關相當多元，其業務分工雖明訂於法規中，但實際執行上，仍有分工模糊之情形。另外，權責機關愈多，分工之溝通協調更顯重要，雖然透過正式與非正式的聯繫方式能就單一人口販運案件進行討論協調，但人口販運防制法中所規定應定期召開的聯繫協調會議，本研究受訪者中僅

少數有參與過，且該會議的討論內容是否有助於實際查處，尚待觀察，如果更能發揮有效討論協調之功能，並將相關討論結果使所有執行人員皆能廣泛得知，將能使政策執行更有效率順利。

另外，透過健全的組織間協調溝通機制，也能使實際執行人員更能明確深刻地瞭解辦理人口販運相關案件之流程、方法與目標等，除可藉此提高其對人口販運案件之認知與知能外，也更能符合政策之內涵及達成政策之目的。

而協調溝通會議之參與人員，應多使實際辦理防制或查處之承辦人員與會，方能於會議中除主管間就政策面進行大方針進行討論外，也能就實際執行情形，讓各機關之實際承辦人員就基本業務進行溝通與意見交換，以利實際使各機關配合過程更加順暢，而非僅有表面上的和諧。會後亦可將結論或待後續討論之事項列管，並讓其他未與會之承辦人員周知及表達意見，作為下次聯繫協調會議之討論事項或意見，以期能真正發揮協調溝通之目的。

貳、提供額外資源，避免與原有資源產生排擠效果

受訪機關並未有辦理人口販運防制與查處而有獲得額外的人力、經費與設備等資源，係就原有人力、經費等資源中挪派，因此可能會影響原有之工作業務或原規劃之資源運用計畫。

因此，除續向中央主管機關爭取更多人力與經費外，也能透過各機關間之協調管道與會議，就機關權責分工部分加以討論調整，例如檢查、安置、訴訟或協助被害人就業等。以期能就現有人力與經費，發揮最大效益。機關內也可就辦理人口販運相關案件人員配置進行調整，因人口販運案件常需花費較多時間與心力於配合檢查、處分或移送司法機關所需之資料搜集與彙整，所以如花費太多時間成本於辦理人口販運案件上，即可能影響辦理平時例行業務的時間，故建議可於受派辦理人口販運案件時，同時調整其他業務的份量，以利全心投入，或由較資深或就人口販運案件較為熟悉之人員優先受派辦理，減少影響其他業務之可能

性，並持續就較資淺或尚未具備完整人口販運相關知能之人員施以教育訓練，以期能於受派辦理人口販運相關案件時能更加順利，將排擠效果降至最低。

參、整合各權責機關資源

臺灣將人口販運之防制與查處，透過制定人口販運防制將權責分配於眾多部會、機關，除透過上述建議透過協調會議將工作有效分配來使各機關有效率地相互配合外，亦可透過協調會議，整合各機關所具備之資源，以期將執行效能極大化。例如移民機關具備有外國人出入境資訊、專業人口販運案件之承辦人力與相關經費，警察機關具備警察公權力，而勞政機關具備移工動態相關資訊與翻譯能力，社政機關則具備被害人庇護或心理輔導等專業資源。目前於查處過程中，仍存在資訊無法有效共享，以及各盡其責而未能攜手合作之情形，若能有效整合運用，建立防制與查處一條龍機制，分享專業能力與資源，設立分享平台將資源共享，並透過協調會議來作實際溝通與提供改善建議，應能將以往需分別公文或電話聯繫溝通，提供部分資訊所需花費之時日即時化，縮短跨機關之溝通時間以利快速查處與後續安置或司法訴訟。另外，目前於向國人及移工宣導相關法規及權益上亦為各自進行，如能整合各機關資源，例如經費或翻譯人力，用於宣導與推動人口販運法令概念與知識，健全保護防制網絡，將能各機關資源有效運用，也可增加宣導帶來的效益。

肆、擴大協調會議參與範圍

現行聯繫協調會議係由地方主管機關所主辦，與會之機關亦為同地方之移民、警察、社政與衛政等權責機關。惟人口販運案件已具有跨領域、地域性，可能已非單一地方之犯罪行為，因此除單一地方之權責機關定期參與外，應適時納入鄰近縣市之權責機關派員共同參加，以利協調遇需跨區域辦理人口販運案件時之聯繫或工作配合制度，另外，亦得邀請中央機關派員與會，於聯繫協調會議中

發生權責分配無法取得共識，或與他縣市機關無法順利協調時能即時介入溝通，必要時直接由上而下分派。透過跨地方與中央派員與會，此可減少另於會議外再向中央機關、其他地方機關公文往來協調溝通之時間等相關成本。

伍、可輔以其他方式提高執行人員之態度或加強能力之意願

承上所述，執行人員的態度與意願是影響政策執行成敗的重要因素之一，除了就個別人口販運相關案件可能會產生失誤或影響案件之成立，也可能於與其他機關間之協調溝通過程中，因較為消極的態度而無法產生有建設性之結果。除執行人員本身自有的態度與意願外，可施於額外的誘因而提升。本研究中，部分具有積極態度與意願之受訪者皆係對人口販運之政策目的與內涵有深刻及明確之認知，反推應可得知詞能加強對人口販運相關的政策內容，例如查處人口販運案件之目的為何，以及透過積極查處對國家整體或國際間關係的效益為何，對提高執行人員的執行態度與意願，應有所助益。另外，部分受訪者表示除辦理原有業務外，難有額外時間去加強人口販運相關知識與技能。所以能提供額外誘因，應可提高執行人員願意運用更多心思在辦理人口販運案件上，或加強自身所不足之知識與技能，例如績效獎金制或鼓勵進修訓練之制度等。

另外，除加強自身機關權責相關所需之知能外，亦可運用其他權責機關專業能力與資源，適當讓執行人員學習相關知能，如衛生、心理輔導或就業協助等，除讓執行人員更能瞭解人口販運防制與查處之完整制度規範外，也能於實際執行過程中即時給予人口販運案件相關人相關之知識與資訊供相關人參考，使執行過程更加順利。

第三節 後續研究建議

本研究係僅以地方勞工行政機關為研究對象，來探討其對人口販運案件，如查處或防制等，透過訪談方式瞭解辦理之現況。但受限於時間、經費與人力上之限制，尚可能有所不足，因此筆者提出些許建議，提供予後續對此議題有興趣之研究者參考。

首先，人口販運相關權責機關，依臺灣現行之人口販運防制法之設計，係分散於各行政機關，本研究係僅就地方勞政機關加以觀察討論，因此，後續的研究對象選取上，可增加不同權責機關進行討論，並就各機關特性之不同，觀察瞭解其分別對辦理情形之差異，加以比較分析，提出更多元的研究觀點。

另外，可加入其他利益團體或與此政策有關之利害相對人，如人口販運之被害人或 NGO 等，因該等團體或個人係為人口販運政策執行者之利害相對人，可從實際與執行者相關的角度來觀察政策執行的成效與問題，提高政策研究之客觀性。

最後，因受限於時間與地域性之限制，故本研究僅就臺中市政府作為研究對象，但各地方勞工行政機關，可能因對人口販運案件之重視程度、編制人力與經費、與各權責機關間之關係、或地域性有所區別，而對整體人口販運防制與查處政策辦理情形有所不同，若能透過不同地方勞政機關間之比較分析，應能瞭解變項間影響程度之差異性。

參考文獻

壹、中文部分

一、專書

王曉丹、王鴻英、黃渝之、蘇聽雨（2012）。**人口販運防制法之實施成效**，臺北市：財團法人臺北市婦女救援社會福利事業基金會。

李允傑、丘昌泰（2003）。**政策執行與評估**。台北：元照。

吳定（1997）。**公共政策辭典**。臺北：五南。

吳定（2003）。**政策管理**。臺北：聯經。

余致力（2008）。**公共政策**。臺北：智勝。

林水波、張世賢（1996）。**公共政策**。臺北：五南。

周成瑜（2007）。**海上犯罪與國際刑法**。臺北：五南。

柯三吉（1986）。**環境保護政策執行研究-墾丁國家公園的個案分析**。臺北：五南。

廖正宏（1985）。**人口遷移**，臺北：三民書局。

潘淑滿（2006）。**質性研究：理論與應用**，臺北：心理出版社。

二、期刊及研究計畫

王寬弘（2011）。我國司法警察防制人口販運執行意見實證調查，**中央警察大學國土安全與國境管理學報**，**15**，163-210。

吳清山（2002）。當前校長遴選制度的迷思與省思。**教師天地**，**118**，7-14。

周志龍（2001）。臺灣國土經營管理制度結構變遷。**人文及社會科學集刊**，**13**(1)，89-132。

- 林盈君 (2012)。人口販運被害人保護服務現況及困境：以移民署庇護所安置者為例，**中央警察大學國土安全與國境管理學報**，**18**，173-204。
- 林添鵬、廖珮玟、余鑑、于俊傑 (2012)。外籍勞工人格特質、工作特性與工作滿意度之研究：營造業為例，**台灣勞動評論**，**4** (2)，221-250。
- 陳明傳 (2009)。國土安全相關理論之探討，**中央警察大學國境警察學報**，**12**，71-107。
- 郭怡青 (2007)。人口販運案件試探臺灣人口販運問題--以移工為中心，**律師雜誌**，**337**，50-59。
- 馬財專、余珮瑩 (2011)。臺灣外勞發生行蹤不明因素與防制之分析，**就業安全**，**10** (1)，93-100。
- 徐榮崇 (2008)。跨國的移置與鑲嵌—談加拿大臺灣僑民的移民動機與居住地選擇，**臺北市立教育大學學報**，**39** (2)，41-42。
- 張朝琴 (2013)。從移工的就業權益談家戶工作者之困境：以我國與德國為例，**社區發展**，**142**，329-338。
- 鄭乃云、李聯雄、李淑媛 (2004)。*外勞引進政策對國人就業之衝擊評估研究* (研究計劃編號 IOSH 102-A324)，臺北：勞動部勞動及職業安全衛生研究所。
- 鄭津津 (2008)。從國際勞工組織相關公約與建議書看我國外籍勞工人權保障問題，**臺灣國際法季刊**，**5** (3)，131-155。
- 蔡正飛、楊惠娥、謝瑞源 (2012)。減緩外籍勞工逃逸措施、留任承諾與內控性向關係的研究--以臺灣楠梓加工區菲律賓籍外勞為例，**勞資關係論叢**，**14** (1)，23-42。
- 劉璟薇 (2016)。人口販運之勞力剝削犯罪防治之研究--以桃園縣為例，**警學叢刊**，**46** (4)，27-63。
- 賴瓊美 (2012)。藍領外籍勞工管理與諮詢服務執行：以臺灣中部地區為例，台

灣勞動評論，4（1），89-135。

謝建國（2012）。兩岸防制人口販運犯罪問題及其對策之研究，中央警察大學學報，49，75-110。

藍佩嘉（2005）。階層化的他者：家務移工的招募、訓練與種族化，台灣社會學刊，34，1-57。

藍科正、林淑慧（2013）。外籍勞工爭議樣態分析：以新北市政府 2008 年 1 月至 2011 年 6 月處理的外籍勞工爭議案紀錄為例，勞資關係論叢，15（1），25-51。

三、專書論文

丁淑妤（2016）。移工在海外因應壓力之研究：印尼移工在台灣個案研究，中原大學國際經營與貿易研究所碩士論文，桃園。

王懋銓（2011）。台灣人口販運防範機制之研究，淡江大學國際事務與戰略研究所碩士在職專班碩士論文，新北。

白智芳（2012）。臺灣人口販運被害人安置保護服務研究：增權觀點的探討，國立臺灣大學社會工作學研究所，臺北。

李宜玲（2009）。外籍勞工之生活適應與跨文化溝通對工作態度之影響研究—以彰化縣傳統製造業外籍勞工之管理者觀點為例，大葉大學國際企業管理學系碩士在職專班碩士論文，彰化。

何俞萱（2016）。人口販運被害人防制策略-以行方不明外籍勞工為例，國立中正大學犯罪防治碩士在職專班碩士論文，嘉義縣。

周珈宇（2010）。防制人口販運之研究—以人口販運案件之查緝及其被害人之保護為中心，中央警察大學外事警察研究所，桃園。

周憶如（2008）。誰是劊子手？—遭性剝削東南亞籍人口販運被害人在台灣之處境與困境分析，世新大學社會發展研究所碩士論文，臺北。

金國平（2013）。台灣非政府組織在處理人口販運問題中之角色與功能，國防大學戰略研究所碩士論文，桃園。

- 岳綺安 (2013)。我國人口販運被害人保護政策發展探析：(3+1) i 決策模型之應用，國立中正大學戰略暨國際事務研究所碩士論文，嘉義縣。
- 洪孟君 (2010)。我國防制人口販運執法現況之研究—以警察、移民及海巡機關為例，中央警察大學外事警察研究所，桃園。
- 徐靜儒 (2013)。全球化人口移動下我國跨境人口販運防制之研究，逢甲大學公共政策研究所碩士論文，臺中。
- 陳文德 (2007)。我國防制人口販運作為之研究—全球治理的觀點，中央警察大學外事警察研究所，未出版，桃園。
- 陳玲玲 (2009)。我國與國際合作防制跨國人口販運之研究，國立臺北大學犯罪學研究所碩士論文，臺北。
- 陳英偉 (2015)。行蹤不明外籍勞工在臺適應問題研析—以印尼、越南國籍外籍勞工為例，逢甲大學公共政策研究所碩士論文，臺中。
- 陳珮翎 (2011)。外籍勞工生活管理制度認知及核心自我評價人格特質與其工作適應關係之研究-以 A 公司菲律賓籍女性外籍勞工為例，國立嘉義大學管院碩士在職專班，未出版，嘉義市。
- 郭榮慶 (2010) 非政府組織在人口販運防制的功能與角色—以 O O 安置中心之被害人為例，南華大學非營利事業管理研究所，嘉義縣。
- 戚可瑜 (2012)。我國警察機關執行防制人口販運現況及其問題探討，中央警察大學外事警察研究所碩士論文，桃園。
- 黃沁瑜 (2011)。外籍勞工在台灣的社會文化適應—以十位外籍勞工為例，國立雲林科技大學應用外語系碩士班碩士論文，雲林。
- 葉志富 (2014)。國際移工社會資本與社會融合之探討—以桃園縣某企業菲籍女性移工為例，東吳大學社會學系，臺北。
- 葉秣誼 (2013)。外籍勞工管制政策成效之研究—以國道六號工程僱用行蹤不明外籍勞工為例，國立成功大學政治經濟學研究所專班碩士論文，臺南。

劉佩君（2015）。全球化下在臺外籍勞工人口販運現象及成因之研究，中華大學行政管理學系碩士班，新竹市。

劉漢英（2005）。政策執行影響因素之研究-以花蓮地區公立醫院簽約外包政策為例，國立東華大學公共行政研究所碩士論文，花蓮。

賴姿媛（2010）。非政府組織在防制人口販運的角色與功能之研究—以婦女救援基金會為例，國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文，臺北。

四、會議專刊或研討會論文

陳明章、潘志成（2010）。移民與國境執法。「國境管理及移民事務學術研討會」發表之論文，中央警察大學，桃園。

龔尤倩（2006）。客工制度安魂曲。「跨界流離國際學術研討會」發表之論文，世新大學，臺北。

五、網路來源

內政部移民署（2015）。2014年防制人口販運成效報告，頁3，取自

<https://www.immigration.gov.tw/public/Data/6615911971.pdf>。

內政部移民署，<https://www.immigration.gov.tw/>。

美國在臺協會，<https://www.ait.org.tw/zh/home.html>。

勞動部統計資料庫，<http://www.mol.gov.tw/statistics/>。

維基百科，<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/>。

臺中市政府勞工局，<http://www.labor.taichung.gov.tw/>。

六、法規

人口販運防制法

就業服務法

貳、英文部分

一、專書

Edwards III, George C. (1980). **Implementing Public Policy**. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.

Goggin, Malclm., Ann Bowman, James Lester & Laurence O' Toole (1990). **Implementation Theory and Practice, Toward a Third Generation**. Illinois: Scott, Foresman/Little, Brow Higher Education.

Gulik, Luther & Lyndall Urwick. (1973). **Papers on the Science of Administration**. New York: Institute of Public Administration.

Jones, Charles O. (1984). **An Introduction to the Study of Public Policy**. CA: Books/Cole.

二、期刊

Drucker, P.F. (1980). The deadly sins in public administration. *Public Administration Review*, **40**(2), 103-106.

Elmore, R.F. (1978). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision. *Political Science Quarterly*, **94**(4), 601-616 °

Meter, Van D.S., & C. E. Van Horn (1975).The Policy implementation process: a framework. *Administration and society*, **6**(4), 445-487.

Lee, Everet S. (1996). A Theory of Migration, *Demography*, **3**(1), 47-57.

Ravenstein, E. G. (1885) The laws of migration, *Journal of Royal Statistical Society* **47**, 167-227.

Sabatier, P. A., & D. A. Mazanian (1979). The Conditions of Effective Implementation: *A Guide to Accomplish Policy Objectives*. *Policy Studies Journal*, **5**(4), 481-504.

Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, *21*(2/3), 129-168.

Smith, T. B. (1973). The policy Implementation Process. *Policy Sciences*, *4*(2), 197-198; 203-205.

Tobler, W. (1995). MIGRATION: RAVENSTEIN, THORNTHWAITE, AND BEYOND. *Urban Geography*, *16*(4), 327–343.

三、專書論文

Pressman Jeffrey L, & Aaron Wildavsky (1973). **How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All**. Berkeley: University of California Press, Pp. xviii, 182.

四、網路資料

United Nations Population Fund (2006). State of World Population 2006. Retrieved from <http://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/sowp06-en.pdf> .

附錄

一、訪談逐字稿 (S1)

訪問者：請問您係服務於何單位，從事何職位，職務內容為何，從事此職務年資為何？

受訪者：我服務在臺中市政府勞工局，從事外勞事務科長的工作，處理外勞事務有一年多，在勞工局工作年資大概有 11 年多。我處理外勞的業務主要是有關外勞管理與查察，還有輔導等相關事務。

訪問者：請問您在人口販運防制與查處相關承辦業務內容為何？

受訪者：人口販運防制我們也是配合的機關，要防制，協助有關這些外籍勞工來臺合法工作，但是因為可能會受到勞力剝削或是性剝削這樣的違法情事，我們是協助這些外勞之安置的相關事宜。

訪問者：您認為政府查處人口販運案件的目的為何？

受訪者：人口販賣案件的主要目的，政府查處是要為了人權的保障。主要也是因為不管是本國人或外國人，在臺灣工作生活都應該要受到合理的照顧，尤其在工作上不應該受到性剝削或勞力剝削的一個情事發生。

訪問者：您覺得為何要查處該等案件？

受訪者：最主要其實是臺灣一直在邁向重視人權，非常有人性化管理的一個國家，我們對於不管是本國人還是外國人，不管是工作上或是生活上，都是相當尊重包容，都非常和善親切。所以為什麼我們要查處這樣的案件最主要是人口販運像外勞科是處理外籍勞工的業務，只要一個案件發生，可能不只是行為人的違法或者一個事業單位的違法，它可能也會牽涉或影響到我們國家的形象，國家的形象就會讓其他國家國民會認為我們臺灣實際上是一個不重視人權，或是可能對於勞工保障上是有不足的地方。所以查處是希望邁向人權國家，我們應該去落實。

訪問者：您在辦理移工人口販運案件時，貴機關的補助、權責、分工、人力、協調為何？與其他權責機關間的分界是否清楚？如果不清楚，內容為何？

受訪者：人口販運部分，我們實際上也沒有其他機關的補助，但在人口販運的權責上，我們是協助像移民署這樣的單位，配合他們作查處的會同。當然如果有涉及到因為人口販運甚至涉及到違反就業服務法的部分，相關單位就會把它移送到我們勞工局這邊作查處。我們人力的部分當然所有的查察人力，連白領與藍領總共 36 人，都在協助配合有關移民署查處的案件，當然包括人口販運的查處，甚至他們有祥安計畫的專案配合。我們跟他之間的分工當然遇到有人口販運案件的時候，可能針對我們勞工局後續要協處安置這些外籍勞工的人身安全，所以我們會作安置的妥善處理。分界的部分我想應該法令上的規範是很清楚的，至於分工上我們與移民署的配合程度，大家也都配合地很愉快。

訪問者：有關您在查處移工人口販運案件時，與其他權責機關（如警察、移民、社政或衛政機關）合作或協助情形如何？與其他權責機關間之聯繫溝通正式或非正式管道為何？

受訪者：我們跟其他權責機關，像警察局、移民署、社政衛政機關，大部分都是移民署比較多，但是警察局有需要我們一同協助查處的部分，我們其實都會協助，甚至有時候因為去查處的時候，因為我們本身也有外籍勞工的諮詢人力，如果在人力許可的狀況下，我們也都會協助。聯繫溝通的正式、非正式管道部分，包括有時他們會用公文來通知什麼時候會同去查處，有時比較急迫，像有些祥安計畫或是有些檢舉案件，可能就會透過電話的方式來聯絡通知，只要我們人力許可範圍的狀況下，都是全力配合。

訪問者：依現行人口販運防制法規定，直轄市、縣（市）政府應定期召開防制人口販運協調聯繫會議，您是否參加過？如參加過，參加時該會議討論內

容為何？討論時間約多久？討論過程與結果有無作成紀錄？整體討論內容與結果對實際執行查處為何？

受訪者：有關這部分，警察局這邊都有定期召開防制人口販運協調聯繫會議，這部分我也有參加過，參加過一次，因為它大概一年至少會召開一次。討論的內容當然是針對有關人口販運案件查處的程序、執行的要領，還有各機關需要配合的事項，討論的時間大概有半天的時間，都會作成會議紀錄。在聯繫會議裡面，大概針對在分工上或程序、查處的流程是否有應該注意的事項，怎樣作的更嚴謹、更符合程序上的正義。另外是我們本身也會在每年召開一次跨機關的聯繫會議，這裡面也包括移民署、調查站、警察局、社會局與衛生局，就這部分，我們當然希望不只就就業服務法外勞的管理上面處理的程序或流程上需要配合的事項，包括人口販運的防制如果有需要各機關協助或是協調的事項，也都會在會議裡面討論，當然也會作成紀錄。召開協調聯繫會議最主要希望能夠把人口販運防制的工作能作到更好，避免有國人甚至有外國的工作者受到人口販運、人身傷害的情況。

訪問者：透過各項聯繫溝通方式後，您對於您在查處過程中應扮演之角色或應發揮之功能為何？

受訪者：我們希望能夠扮演一個協調者的角色，同時也是一個執行者，甚至對於人口販運的法令還有相關的政策，希望提供一個建議者的角色，希望把人口販運的工作能夠作到最好。

訪問者：貴單位查處移工人口販運案件的標準作業流程 sop？

受訪者：有，這個我們有明定。

訪問者：就您所知人口販運包含哪些類別？

受訪者：性剝削跟勞力剝削，它當然也有一些指標，包括超時工作，跟它實際上所獲得的薪資不符合比例。性剝削的部分，可能它作的是廠工的工作或

是家庭監護工，但實際上它的雇主或非法行為人讓這外國工作者去從事性交易的工作內容。

訪問者：當您得知奉派協助參與辦理移工人口販運案件時，您會主動與主辦人或其他機關聯繫嗎？

受訪者：我們在處理案件的時候，只要發現有涉及到人口販運的相關指標，或是我們有在查處的案件上有發現，那我們也會直接跟其他機關來聯繫，請他們協助去認定判斷是否為人口販運，如果是，就要趕快送給地檢署這邊來偵查。

訪問者：您認為於查處移工人口販運案件所應具備的知識技能為何？您認為您目前所具備的知識或技能是否足以用於查處移工人口販運案件？如果不足，缺乏的部分為何？您是否願意為了查處移工人口販運案件而另外加強或學習其他所需知識或技能？

受訪者：除了就業服務法的規範之外，人口販運防制法的相關規定也必須要很瞭解。在人口販運案件，我們比較屬於是配合單位，並不是主管機關，所以在這部分，我們也會加強在每年自己員工的教育訓練裡，會去增列這樣的課程，當然勞動部在針對各縣市的查察人員、諮詢人力的在職訓練也都會規劃人口販運方面的相關課程，希望能夠提升同仁能夠對於人口販運的相關指標加強敏銳度、判斷能力，能夠去協助人口販運的查處，這部分我們都很願意去加強提升同仁對於人口販運的知識跟技能，這也是為了國家重視人權形象而努力。

二、訪談逐字稿 (S2)

訪問者：請問您係服務於何單位，從事何職位，職務內容為何，從事此職務年資為何？

受訪者：臺中市政府勞工局，專員，辦理外勞管理相關事務，約4年。

訪問者：請問您在人口販運防制與查處相關承辦業務內容為何？

受訪者：督導同仁查處人口販運相關業務並為人口販運網路連絡窗口。

訪問者：您認為政府查處人口販運案件的目的為何？

受訪者：因人口販運是重大犯罪行為也侵害人權，同時違反國際法及憲法，對於人權的保障，故政府為保障人權加強查處人口販運。

訪問者：您覺得為何要查處該等案件？

受訪者：主要係保障外籍勞工到本國工作的工作權，避免該等外勞被勞力剝削或不幸遭遇性剝削。

訪問者：您在辦理移工人口販運案件時，貴機關的補助、權責、分工、人力、協調為何？與其他權責機關間的分界是否清楚？如果不清楚，內容為何？

受訪者：本府辦理人口販運案件重要係協助安置經警察局，移民署等機關認為人口販運受害者（外籍勞工）並陪同偵訊翻譯。

訪問者：有關您在查處移工人口販運案件時，與其他權責機關（如警察、移民、社政或衛政機關）合作或協助情形如何？與其他權責機關間之聯繫溝通正式或非正式管道為何？

受訪者：本科在查處移工人口販運案件，如需他機關協助時，均先以電話與其他權責機關連絡並配合。

訪問者：依現行人口販運防制法規定，直轄市、縣（市）政府應定期召開防制人口販運協調聯繫會議，您是否參加過？如參加過，參加時該會議討論內容為何？討論時間約多久？討論過程與結果有無作成紀錄？整體討論內容與結果對實際執行查處為何？

受訪者：否。

訪問者：透過各項聯繫溝通方式後，您對於您在查處過程中應扮演之角色或應發揮之功能為何？

受訪者：督導同仁查察案件時如發現有疑似人口販運案件時應馬上連絡警察局或專勤隊並先安置外勞，且經認為人口販運案件時應陪同偵訊翻譯。

訪問者：貴單位查處移工人口販運案件的標準作業流程 sop？

受訪者：有 sop 流程。

訪問者：就您所知人口販運包含哪些類別？

受訪者：性剝削、勞力剝削、摘除器官。

訪問者：當您得知奉派協助參與辦理移工人口販運案件時，您會主動與主辦人或其他機關聯繫嗎？

受訪者：會。

訪問者：您認為於查處移工人口販運案件所應具備的知識技能為何？您認為您目前所具備的知識或技能是否足以用於查處移工人口販運案件？如果不足，缺乏的部分為何？您是否願意為了查處移工人口販運案件而另外加強或學習其他所需知識或技能？

受訪者：因為本科主要外籍勞工管理，如果有外勞被認定為人口販運被害人所需馬上安置、後續如有需求並應協同翻譯，本科設有 4 國翻譯人員。

三、訪談逐字稿 (S3)

訪問者：請問您係服務於何單位，從事何職位，職務內容為何，從事此職務年資為何？

受訪者：臺中市政府勞工局外勞事務科；擔任外籍勞工查察員；至今年資約為 3 年 7 個月左右。

訪問者：請問您在人口販運防制與查處相關承辦業務內容為何？

受訪者：在執行臺中市外籍勞工從事工作期間，於管理雇主、仲介及外勞是否有違反本國相關法令規定（如就業服務法、雇主聘僱外國人許可及管理辦法等相關法規）過程中，或會同司法檢調單位查緝非法外勞工作期間，發現有疑似人口販運或勞工剝削等案件，將其個案列入人口販運防制法處理事項，並協助司法檢調單位、社會局或移民署等相關機關辦理。

訪問者：您認為政府查處人口販運案件的目的為何？

受訪者：依據 1930 年國籍勞工組織大會所招集舉行國際會議第 29 號公約規定，其公約主要目的為「廢止各種強迫勞動」之行為；雖臺灣並非聯合國之正式會員國，但於 2009 年以觀察員身分參加世界衛生大會後，臺灣則依其公約制定施行人口販運防制法。

訪問者：您覺得為何要查處該等案件？

受訪者：基於法律所保障人的基本權利（工作權及生存權）及人與人的相處不應該有貴賤之別，因此，對於非法手段下或非自我意願下所從事不合法令或合理條件下之勞動工作，都應該接受該防制法的審查。

訪問者：您在辦理移工人口販運案件時，貴機關的補助、權責、分工、人力、協調為何？與其他權責機關間的分界是否清楚？如果不清楚，內容為何？

受訪者：只知道相關的費用主要來自於雇主聘僱外籍勞工所支付就業安定費範圍，因為目前外國人來臺不外乎為探親、婚姻、觀光、移民及工作等五個出入境之事由，僅工作項目國家有固定收費來源及設立基金，並為保

障外國人在臺工作權益。查緝單位以司法機關、移民機關、警察機關及各縣市政府勞政或社政單位為主，若本國人為受害者，則由司法、警察及勞政或社政單位協助處理；若外國人為受害者，則由司法、移民及勞政或社政單位協助處理；司法單位主要負責偵查、起訴及適用法律等工作，移民機關、警察機關及勞政單位則於受理舉報或於巡邏或訪查期間，發現有疑似違法情形，現場處理及後續相關安置作業及調查流程；而社政單位則協助被害人心理輔導或關懷。外國人可透過 110、113、119 或 1955 等專線平臺求助，本市各機關於受理後有內部平臺窗口相互協助。在身份上若為外國被害人時，則區分合法申請在臺工作者，則由勞政單位協助安置，非法居留、觀光者或逃逸外勞等身分不明者，則由移民機關收容。其司法程序及心靈輔導分工流程皆同。

訪問者：有關您在查處移工人口販運案件時，與其他權責機關（如警察、移民、社政或衛政機關）合作或協助情形如何？與其他權責機關間之聯繫溝通正式或非正式管道為何？

受訪者：於查獲案件時，依上述所指，安置或收容作業以被害人之身分為權責機關之分工判斷，其被害人或加害人之行政或司法調查程序，則以何機關先受理為主要辦理，但因勞政單位並無拘提或羈押等司法強制手段，若遇加害人為集團方式時，則協請檢調或警方主導調查程序。溝通聯繫為發函協助或內部平臺電話聯絡窗口。

訪問者：依現行人口販運防制法規定，直轄市、縣（市）政府應定期召開防制人口販運協調聯繫會議，您是否參加過？如參加過，參加時該會議討論內容為何？討論時間約多久？討論過程與結果有無作成紀錄？整體討論內容與結果對實際執行查處為何？

受訪者：有，於任職至今，於臺中市轄區已召開各機關聯繫彙報約 2 次，會議討論內容主要在於會同協助辦理過程中，各單位人員在現場應注意事項

(如證據之蒐集、現場危害之控制及在場人之人別確認)，以便判斷是否為人口販運防制法內所定之規範；或認定非屬人口販運而為非法聘僱或容留外國人工作，應轉由地方勞政單位行政處分時之注意事項。討論時間排定約 2 小時，皆有做成會議紀錄，其決議結果可增加各機關處理流程及判斷的經驗，避免重複調查而導致行政資源浪費。

訪問者：透過各項聯繫溝通方式後，您對於您在查處過程中應扮演之角色或應發揮之功能為何？

受訪者：我主要為現場第一線人員查緝協助角色，主要是利用行政資源系統去確認被害人是否為合法申請在臺工作者，提供警方或移民人員該個案所涉犯相關規定（可能另涉及刑法或勞工相關法令），並提供被害者安置的流程。

訪問者：貴單位查處移工人口販運案件的標準作業流程 sop？

受訪者：1.受理舉報後會同相關單位至現場查緝。2.確認外國人身份及違法人員對象為何人。3.進行行政調查程序或移由檢調機關辦理。4.安排被害者居住場所並依法保密。5.聯繫社政單位評估被害者是否有輔導之必要。6.移送或追蹤司法程序之進行。7.被害者返國事宜。

訪問者：就您所知人口販運包含哪些類別？

受訪者：1.從事性交易。2.勞動與報酬顯不相當之工作。3.摘取他人器官。4.不當債務約束或扣留重要文件。

訪問者：當您得知奉派協助參與辦理移工人口販運案件時，您會主動與主辦人或其他機關聯繫嗎？

受訪者：會，因人口販運所涉及社會層面甚廣，須嚴謹處理之。

訪問者：您認為於查處移工人口販運案件所應具備的知識技能為何？您認為您目前所具備的知識或技能是否足以用於查處移工人口販運案件？如果不足，缺乏的部分為何？您是否願意為了查處移工人口販運案件而另外加

強或學習其他所需知識或技能？

受訪者：在知識上，須了解相關法令規定、人口販運之態樣、外籍語言能力；在危機處理上，須如警方的基本防身術或防護設備。我目前所具備的僅有知識上的技能，無基本防身術或防護設備，遇到危險時僅能自保或報警處理。我會願意加強學習不足的部分，且社會科技進步迅速，其違法之態樣亦有變化，仍須多方面的探討。

四、訪談逐字稿 (S4)

訪問者：請問您係服務於何單位，從事何職位，職務內容為何，從事此職務年資為何？

受訪者：臺中市政府勞工局，外勞業務檢查員，2年半。

訪問者：請問您在人口販運防制與查處相關承辦業務內容為何？

受訪者：外勞人口販運防止的前階及稽查程序（如訪視、檢舉案稽查）。

訪問者：您認為政府查處人口販運案件的目的為何？

受訪者：為了維護人權及保障個人自由、生命之權利。同時為了滿足人權保障之憲法精神，人口販運的防治相當重要。

訪問者：您覺得為何要查處該等案件？

受訪者：因為人口販運涉及組織犯罪及個人權利的損害，基於保障國民基本安全，人口販運必須受到嚴格地防堵。

訪問者：您在辦理移工人口販運案件時，貴機關的補助、權責、分工、人力、協調為何？與其他權責機關間的分界是否清楚？如果不清楚，內容為何？

受訪者：本機關主要是第一線人口販運的接觸機關，主要由查察人員進行稽查，並由諮詢人員從旁輔助。與他機關的協議多仰賴定期的聯繫會報，相關分界其實並不明確。因為每個機關在該管職權內容間多有所重疊。

訪問者：有關您在查處移工人口販運案件時，與其他權責機關（如警察、移民、社政或衛政機關）合作或協助情形如何？與其他權責機關間之聯繫溝通正式或非正式管道為何？

受訪者：目前未有機會參與人口販運案件的辦理。因為沒有參與，所以無法回應與其他權責機關的溝通是正式或非正式。

訪問者：依現行人口販運防制法規定，直轄市、縣（市）政府應定期召開防制人口販運協調聯繫會議，您是否參加過？如參加過，參加時該會議討論內容為何？討論時間約多久？討論過程與結果有無作成紀錄？整體討論

內容與結果對實際執行查處為何？

受訪者：沒有參加過防制人口販運協調聯繫會議。

訪問者：透過各項聯繫溝通方式後，您對於您在查處過程中應扮演之角色或應發揮之功能為何？

受訪者：可以作為我們查處時協助的工具，並藉此提供正確的辦理經驗。

訪問者：貴單位查處移工人口販運案件的標準作業流程 sop？

受訪者：未參與過人口販運案件，無法回答。

訪問者：就您所知人口販運包含哪些類別？

受訪者：依照人口販運防制法，主要分為：「性交易」、「勞力剝削」、「器官摘取」等類型。

訪問者：當您得知奉派協助參與辦理移工人口販運案件時，您會主動與主辦人或其他機關聯繫嗎？

受訪者：會。

訪問者：您認為於查處移工人口販運案件所應具備的知識技能為何？您認為您目前所具備的知識或技能是否足以用於查處移工人口販運案件？如果不足，缺乏的部分為何？您是否願意為了查處移工人口販運案件而另外加強或學習其他所需知識或技能？

受訪者：應該具備即時反應及理解是否為人口販運的能力。因為有時在稽查現場很難區分究竟為單純勞資糾紛、或涉及人口販運之非法。缺乏實例講習之訓練及反應能力。我願意加強或學習其他所需知識或技能。

五、訪談逐字稿 (S5)

訪問者：請問您係服務於何單位，從事何職位，職務內容為何，從事此職務年資為何？

受訪者：我現在在臺中市政府勞工局外勞事務科當外勞檢查員，從 95 年 9 月任職至今。

訪問者：請問您在人口販運防制與查處相關承辦業務內容為何？

受訪者：基本因相關業務有在處理外勞檢舉或申訴案件，如果有碰到人口販運案件時，會會同移民署相關單位檢查，會初步製作外勞談話紀錄後，協助外勞安置，之後再將案件資料函送移民署偵辦。

訪問者：您認為政府查處人口販運案件的目的為何？

受訪者：因為我們屬於外勞引進國，而且目前國人聘僱外勞率須要透過人力仲介辦理，目前在勞動部的規定中，人力仲介業者仍屬於特許制，所以常遇到外勞入境後，因為不懂語言等情況，只能信任仲介業者，當遇到不法的仲介業者，外勞常就成為被勞力剝削甚至性剝削的受害者，這是我覺得政府查處人口販運案件的動機之一；但是當然也有本國人會有相同的情況，只是比較起來，感覺上目前外勞受害者較多。還有應該是為了配合美國每年的人權觀察評估報告，因為在 2005 年時爆發高捷泰勞暴動事件，當年台灣就被列入第 2 級觀察名單，所以在那之後，政府對於人口販運有比較具體性的政策與實際作為，例如移民署的成立與相關移民法的制定。

訪問者：您覺得為何要查處該等案件？

受訪者：就像剛剛說的，其實在案理過一些人口販運的案件後，受害者...那些外勞，很多真的都入境後在語言隔閡還有人生地不熟的情況下，就被迫從事高度勞力的工作，而且沒有獲得到應有的報酬，像之前處理過一件案例，外勞入境後就被帶到製冰工廠工作，每天工作長達 12 小時以上，

手掌皮膚都被凍傷了還是得工作，也有外勞入境後被仲介帶著到處工作，沒有領到任何薪水，所以當實際接觸過這些案件後，就會覺得基於對於保障最基本的人權，政府確實應該嚴加查處該類案件，杜絕人口販運的發生。

訪問者：您在辦理移工人口販運案件時，貴機關的補助、權責、分工、人力、協調為何？與其他權責機關間的分界是否清楚？如果不清楚，內容為何？

受訪者：基本上來說，目前就我知道的權責劃分是主管機關是移民署，後續刑事偵查部分是各法院地檢署，但是因為實地檢查作業常由地方勞政機關會同，這是因為外勞常常也不知道自己是人口販運的受害者，只是作一般的申訴或檢舉，之後在檢查過程中才發現是人口販運案件。而且在就業服務法等相關法規中的規定，常常把移民機關、警察機關、勞政機關放在一起，但是就警察機關來說，不是權責主掌單位，所以常因沒有績效或因為非主管單位就消極配合而已；就勞政機關部分，因為有關外勞人身安全部分常規屬於勞政單位，因為有此責任，所以我們也很怕發生外勞遭受人身傷害或迫害的情況，有時後反而我們比其他單位更積極在處理，甚至後續外勞安置、關懷、轉換雇主或離境都是我們再處理，移民單位跟警察僅基於績效部分處理，所以法規上的規計算清楚，但實際權責規劃不清楚。

訪問者：有關您在查處移工人口販運案件時，與其他權責機關（如警察、移民、社政或衛政機關）合作或協助情形如何？與其他權責機關間之聯繫溝通正式或非正式管道為何？

受訪者：目前移民署相關單位因為是權責主管單位，基本上配合上比較沒有問題，社政單位則只是遇到性侵等案件會有社工協處，衛政部分則是個人從未協同過。警政單位則是比較看對口承辦人員態度，有很積極的，也有消極的，積極的承辦人會很配合處理甚至主動辦理，消極的則是認為

人口販運案件是移民機關主管，協助上就很被動。因為人口販運案件主管機關是移民署，所以基本上電話聯繫或是公文函送，都比較沒有問題，相互配合度也高，實際上，因為人口販運案件我們處理上會向是緊急案件，會優先處理，所以多以電話聯繫為主，移民單位也很配合，但警察單位則常要求要有正式公文才會配合；而社政單位是以家防中心為主，也是電話聯繫就可以了。

訪問者：依現行人口販運防制法規定，直轄市、縣（市）政府應定期召開防制人口販運協調聯繫會議，您是否參加過？如參加過，參加時該會議討論內容為何？討論時間約多久？討論過程與結果有無作成紀錄？整體討論內容與結果對實際執行查處為何？

受訪者：有參加過，會議大多再討論成效、案件認定判別等議題，但是個人覺得可惜的是，好像都沒有討論過檢察官或是法官對於案件不起訴等情況說明判別基準，有時覺得根本完全符合人口販運案件要件的案子，最後卻是不起訴。開會時間大約 2 到 3 小時吧。有專人作成會議紀錄。感覺上整體討論結果只限於績效的宣告意味較濃，真正是否對於實際執行查處的效果，個人覺得很有限，說實在的就是比較流於形式。

訪問者：透過各項聯繫溝通方式後，您對於您在查處過程中應扮演之角色或應發揮之功能為何？

受訪者：外勞檢查員常是第一線接觸外勞檢舉或申訴案件，所以比較有機會會遇到，我是覺得外勞檢查員的角色應該是屬於發掘者，但是因為不具備司法或準司法性質，無權對於人口販運這種刑事案件作查緝，只能以協助者的角色，像是協助找翻譯人員，協助緊急安置或作初步紀錄讓移民機關或相關單位有利後續辦理，就這樣而已。

訪問者：貴單位查處移工人口販運案件的標準作業流程 sop？

受訪者：因為我們只是負責外勞工作項目有無符合規定，所以對於是否是人口販

運案件，基本上是必須由移民署來認定，我們的 sop 就是發現案件或受害者，聯絡移民機關會同處理，初步協助現場翻譯與緊急安置，之後就由移民機關依法偵辦，這時候是司法偵辦階段，之後如果司法機關認定非人口販運案件，但有違反就業服務法，我們就會後續就相關人違反行政法上究責。

訪問者：就您所知人口販運包含哪些類別？

受訪者：勞力剝削、性剝削、器官買賣，這好像是移民法規定的。

訪問者：當您得知奉派協助參與辦理移工人口販運案件時，您會主動與主辦人或其他機關聯繫嗎？

受訪者：會，因為就像剛剛說的，我們勞政單位對於外勞的人身安全都有權責問題。

訪問者：您認為於查處移工人口販運案件所應具備的知識技能為何？您認為您目前所具備的知識或技能是否足以用於查處移工人口販運案件？如果不足，缺乏的部分為何？您是否願意為了查處移工人口販運案件而另外加強或學習其他所需知識或技能？

受訪者：應具備的知識技能，主要還是要對於法規相當清楚，不只是移民法，其實就服法相當重要，因為外勞工作內容到底有無違法，這是最基本要認定的，而人口販運的案件，外勞所從事的工作內容也都不是核准的工作，所以個人覺得查處人口販運案件最需要的是對於相關法規熟悉度。個人是對於移民法規與刑法較不熟悉，工作上所處理的案件也是以就業服務法等相關行政法為主，所以應該不足作查處人口販運案件。這不是願不願意的問題，而是工作上的權責問題，縱然有意願而且願意查處，但是職責上並沒有權力辦理，還是沒有用，但是倒是可以增加對於判別違反人口販運要件的能力，因為就像剛剛說的，實際工作上，外勞檢查員比較像案件的發掘者，而不是處理者，所以對於案件的判別很重

要，如果發現是人口販運案件，就要盡速聯繫移民機關查處。

六、訪談逐字稿 (S6)

訪問者：請問您係服務於何單位，從事何職位，職務內容為何，從事此職務年資為何？

受訪者：臺中市政府勞工局、外勞相關事務查察人員、約用人員 7 年。

訪問者：請問您在人口販運防制與查處相關承辦業務內容為何？

受訪者：實施一般訪查及實施民眾檢舉案件發現疑似有人口販運勞力剝削等案件，會同諮詢人員製作外籍移工談話紀錄並蒐集相關事證後移請司法機關續為偵辦。

訪問者：您認為政府查處人口販運案件的目的為何？

受訪者：杜絕為剝削目的而以暴力威脅或使用暴力手段或其他形式的強制、誘拐、欺詐、欺騙、濫用權力或濫用脆弱境況或收受酬金或利益取得對另一人有控制權等手段獲取不正之利益。

訪問者：您覺得為何要查處該等案件？

受訪者：讓國際各國瞭解本國在防制人口販運案件積極成效。

訪問者：您在辦理移工人口販運案件時，貴機關的補助、權責、分工、人力、協調為何？與其他權責機關間的分界是否清楚？如果不清楚，內容為何？

受訪者：在執行一般查察業務時，主動發現可疑案件並蒐集可疑之相關事證移請司法機關續為偵辦。

訪問者：有關您在查處移工人口販運案件時，與其他權責機關（如警察、移民、社政或衛政機關）合作或協助情形如何？與其他權責機關間之聯繫溝通正式或非正式管道為何？

受訪者：目前以協助移民署機關為主，案件之成立由移民署機關認定之。

訪問者：依現行人口販運防制法規定，直轄市、縣（市）政府應定期召開防制人口販運協調聯繫會議，您是否參加過？如參加過，參加時該會議討論內容為何？討論時間約多久？討論過程與結果有無作成紀錄？整體討論

內容與結果對實際執行查處為何？

受訪者：沒有參加過。

訪問者：透過各項聯繫溝通方式後，您對於您在查處過程中應扮演之角色或應發揮之功能為何？

受訪者：可疑案件發現初期資料蒐證、移送檢警單位續辦。

訪問者：貴單位查處移工人口販運案件的標準作業流程 sop？

受訪者：案例產生＞會同諮詢人員製作當事人談話紀錄＞資料蒐證＞移送檢警單位。

訪問者：就您所知人口販運包含哪些類別？

受訪者：勞動剝削、性剝削、甚至是器官摘除等。

訪問者：當您得知奉派協助參與辦理移工人口販運案件時，您會主動與主辦人或其他機關聯繫嗎？

受訪者：會與移民署機關人員聯繫。

訪問者：您認為於查處移工人口販運案件所應具備的知識技能為何？您認為您目前所具備的知識或技能是否足以用於查處移工人口販運案件？如果不足，缺乏的部分為何？您是否願意為了查處移工人口販運案件而另外加強或學習其他所需知識或技能？

受訪者：人口販運案件之查緝與犯罪案件之移送、人口販運被害人之鑑別尚不足（案件認定基礎蒐證不易）。目前外勞爭議、民眾檢舉案件量大，無法再另外加強或學習其他所需知識或技能。