

## 第三章

### 勞動政權之重構

在泰工“騷動”事件發生之後，高雄市勞工局及泰國貿易經濟辦事處（以下簡稱泰辦處）介入原本由華磐、工地包商和泰國仲介對泰工的管理支配網絡，官方的介入處理促使高捷公司不得不直接接管宿舍，也改變了政府單位不告不理的官僚行事作風，轉而主動派出一位專責人員積極進行查察監督，這是政府外勞查察制度的一大進步，但恐怕也是政府機構處理眾多移工案件中的唯一特例。

本章以泰工“騷動”事件為分水嶺，討論“騷動”事件後勞動政權之重構、調整與適應過程。藉由描述高雄市政府外勞政策的主要特徵及具體作為來說明官方角色變化的更迭，官方勞動政權經歷了由進步改革轉而退卻保守的過程，其中政治氣氛的變化及政府官僚的慣習決定了前進或後退的基調。同時，接管宿舍、因循舊華磐管理制度的高捷公司，其管理技術的重整及修正也重塑了資方勞動政權的形式和內容。透過對泰工生活管理的改善及對其勞動力生產和再生產重新的掌握和支配，資方亦有效地化解了泰工們的集體力量。

#### 一、勞動力生產與再生產---國家與家的缺席

夏曉鶻（2002）將勞動力再生產通分為勞動力的恢復（renewal）和其世代延續（maintenance），包含住宅、公衛、休閒、生育、養育等問題。為了擴大資本積累，如何將再生產成本降至最低成了資本家的重要課題。恩格斯提出眼下的生活的生產和再生產包含兩方面，一是食衣住等生存資料以及之於該生產所必需的工具之生產；二是人類本身的生產，即人類的繁衍和傳播。當代馬克思主義女性主義者特別強調女性的勞動---製造人與男性的勞動---製造物件，兩者具有相同之重要性，亦即從家務計酬的角度出發，不論是個人或家庭、每日或世代的再生產，以家庭中的女性為生產者的角度出發，將勞動力的再生產提升至與勞動力生產同等重要的地位<sup>111</sup>。

王宏仁（2001）研究嫁來台灣的越南配偶時發現台灣的外籍新娘具有工作和家庭的雙重生產力。「勤勞的」越南配偶在肩負無酬的家務勞動、家庭照護和新生勞動力的再生產（生兒育女）等社會再生產事務的責任以外，同時還扮演台

<sup>111</sup> 請參考刁筱華譯、羅思瑪莉·佟恩著，2003，《女性主義思潮》，台北：時報。第 87 頁。

灣經濟生產過程中低階勞動市場的重要預備軍。因此，儘管家庭中的男性和女性往往同時在勞動力再生產裡扮演了同樣重要的角色，甚至家庭中的女性有時候還比男性更多負擔了家務工作和生育的責任。然而，基於社會上因為同工不同酬普遍將女性工作和薪資視為補充性勞動力或家庭額外收入，使得勞動力再生產依舊普遍被歸於有薪男性勞動的討論範疇，多以家中男性賺取的薪資作為勞動力再生產主要的物質基礎。但是根據 ILO（國際勞工組織）1999 年的調查發現，女性勞工已佔現今世界全部移民勞工的 48%<sup>112</sup>。大規模的跨國遷移現象無形中打破了原有的家庭性別分工和家庭收入來源提供者的性別分野，在台灣不論是外籍女性移工或因婚姻進入勞動力市場的外籍配偶，大多肩負了供給母國家庭或原生家庭經濟支持的重要角色。

吳挺鋒（1999）提出移工之所以廉價，除了因為「移民勞工這支生產後備軍是提供資本主義經濟穩定化的主要因素，藉著壓低工資的調漲，移民是資本主義累積的一個存活前提，並因此而成長」。劉正元（1991）<sup>113</sup>亦發現「外國工人不論在品質及勞動意願上，均較同級的本國工人來的高，換言之外籍勞工目前嵌入的勞動市場，是一個低於他們的勞動素質以下的勞動力市場」。從政治經濟學來看薪資就是維繫再生產的基礎，再生產分成每日的（個人勞動力）和世代（家庭）的再生產，兩者不可分離。但移工產生了地理與生活水平的分離，所以外勞顯得廉價易於剝削。

除了薪資、加班費和額外獎金以外，勞動再生產費用尚包括勞健保等社會保險、退休金的提撥、資遣費、特別休假（例如年假）、三節獎金、年終獎金、職工福利金、其他福利支出或按月支付的各項津貼和工作獎金。但引進外勞可以節省勞動再生產費用的支出這樣的一般宣稱，並不適用於用外包制度規避了勞動再生產費用的營造業身上。一直以來營造業原本就不需負擔本國工人的再生產費用，況且按照慣例一般營造業雇主因為包工制度連勞健保都不為本國工人加保，本國營造工只能自行到職業工會為自己加保勞健保，因此營造業引進外勞反而需要另替外勞加保勞健保，使外勞獲得比其他本國營造工人更多的社會保險。

Sassen 以移入美國的西歐移民為例，新移民降低了勞動力生產和再生產的成本，同時西歐國家透過對移入的境內移民的遣送歸國，使移入境內移民的低依賴比和消費的最小化進一步降低西歐國內貨物和服務需求的波動。雖然移工可能進一步降低台灣境內對消費的物價波動，但因為台灣移工的數目大致維持在三十幾萬人之譜，目前上看不出來對台灣整體消費構成任何重大的影響。因此 Sassen 的觀察放在台灣似乎尚需要更多的時間或進一步的驗證。唯一確定的是，勞動力

<sup>112</sup> 請參閱王宏仁（2001）「社會階層化下的婚姻移民與國內勞動市場」一文第 107 頁。

<sup>113</sup> 參閱劉正元 1991 年為出版的碩士論文《非正式經濟與外籍勞工：以北部地區為主之實例分析》，清華大學人類學研究所。

生產和再生產的分離造成移工的勞動力再生產成本低，直接壓低了本國的薪資水平，並形塑了一套新的勞動制度和管理辦法。勞動力生產與再生產的分離對高捷泰工在台灣的生活究竟產生怎樣的內容和影響？這是本節試圖要交代的。

高捷泰工透過泰國勞工部求職，再由泰國仲介辦理職業媒合、銀行貸款和出國手續，等到來台後台灣仲介直接將泰工交給雇主，雖由台灣雇主和泰工直接簽訂勞動契約，但實際上真正和雇主討論勞動相關細節的卻是仲介。仲介成為雇主和泰工之間最重要的中介者和聯絡人，按既向雇主收取管理費，也同時向外勞每月收取法定的服務費和膳宿費。來台的泰工失去了母國對其的人身保護，改由台灣的仲介公司負責執行對泰工的“照顧保護”，這樣的保護也是一種變相的“管控”。劉正元（1991）發現早期的國內仲介公司多是依附在貿易公司、旅行社或航空公司內部。然而現在依據就業服務法的規定，仲介公司需有通過考試的有照人員擔任服務工作，但仍然有許多管理顧問公司逃避法律漏洞進行違法的仲介服務。范裕康（2005）看到許多仲介公司不僅本身具備青商會、扶輪社或獅子會的成員資格，許多達官顯要的匾額或仲介與高階官員的合照也都放在公司顯目之處。因此立委、國大、縣議長等身份都有成例外勞仲介業務的公司以外，他們也憑著豐富的政治經濟人脈招攬生意，並提供雇主一層心理保障。

李易昆（1995）認為高額仲介費既篩選了有經濟能力的人成為移工以外，也發揮了壓制移工在台灣社會位置上的流動，確保了移工作為廉價勞工且穩定的勞動力的性質，並被「固定」於穩定的社會底層，而仲介業者則成為體制性壓制移工的先鋒部隊。蔡明璋、陳嘉慧（1997）從（國家）政治建構理論的「市場即政治」出發，認為外勞是一長串政府政策和市場運作之下最弱勢的犧牲者，因為市場的高度不穩定和劇烈競爭，使台灣仲介公司給予雇主相當鉅額的特殊「回扣」，不得不提高仲介費的結果，間接造成外勞工作和財務上極大的壓力。

移民理論裡新古典經濟學或新家戶經濟論主張，只要目的地（例如台灣）的絕對所得或逾期所得高於移出國（例如越南），或整體家戶經濟所得的改善，就會產生一股推力將移民/工推離居住地。王宏仁和白朗潔（2007）<sup>114</sup>的研究則以越南移工在台所得的經濟利益極少為論點反對這樣的看法。台灣的法律和仲介制度直接掐緊了移工引入過程的所有環節，也掠奪分食了其中所有的利益，蔡明璋和陳嘉慧、顧玉玲（2006）、王宏仁和白朗潔等人分析有以下五項原因促成市場對移工的剝削：

一、在外勞政策上規定「限業限量」和「增加申請行政程序困難度」，都使

<sup>114</sup> 王宏仁、白朗潔的研究發現，一位越南移工大概要工作一年三個月後，才能開始賺到錢。但依據受訪者平均停留台灣的時間為一年五個月，因此，大部分的越南移工幾乎沒有賺到任何錢，努力工作所得幾乎全被越南國營仲介、越南地方牛頭、台灣雇主、台灣仲介和政府拿走。但為何他們還要前仆後繼地出國工作？許多移工都歸因於「運氣不佳」，他們既不願意告訴別人他們所遭遇的困境，也相信別人的運氣不會這麼差，所以不會阻止別人出國工作。

- 外勞市場的運作成本提高，使雇主不願負擔交易成本轉而高度依賴仲介；
- 二、台灣基本工資政策提高相對較佳的物質誘因，使取得配額的雇主有機會將配額轉成獲利的籌碼，讓外勞寧願支付較高的仲介費仍願意來台工作；
  - 三、台灣仲介市場建立的短暫規範性的市場交易狀態是高度競爭的，實際上缺乏鑲嵌理論所謂的「社會關係建構」，仲介既沒有形成集體政治動員的能力也對市場缺少控制力；
  - 四、外勞一次停留最多三年半的限制所形成的「循環配額」制度，仍使仲介從再次換工招募中得到穩定收入，定期補充利潤而不必擔心沒有新利潤來源<sup>115</sup>；
  - 五、外勞市場不由仲介完全控制，使仲介寧願保有長期的配額也不願追求立即的利潤，形成回扣的不斷發生也促成「誰掌握配額即掌握暴利」的現象。

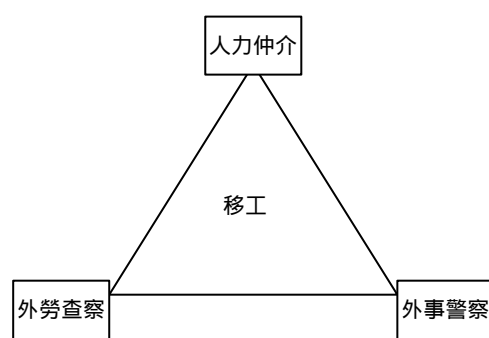


圖 3-1：外勞查察員眼中所建構之「黃金三角」關係

除了雇主委託仲介公司直接負責移工勞動力生產和再生產的管理以外，由地方政府勞工局和警察局代行移工母國對移工工作權和居住權的保護職能，同時管控移工在台灣居留身份。由仲介公司、地方政府勞工局和地方警察局所形成的「黃金三角」，往往只在處理雇主與外勞之間的勞資爭議或警察緝捕逃逸外勞的場合中出現。平常時候各方人馬以既有的遊戲規則各自管控移工，將移工限縮在本身法定工作的範圍，以及受限的、可見的生活範圍內。「黃金三角」的組合並不表示三方人馬之間擁有一體感或彼此相互認同的一穩定可靠的共識，反而在這三角關係中彼此之間拉扯出更多微妙且緊張、合作又競爭的不確定性。因此在勞工收容中心專員口中黃金三角是種帶有諷刺意味的說法，用來諷喻每次進行外勞與雇主之間的勞資糾紛調解時仲介在其中所扮演的強勢角色。因為仲介多半「有權有勢」、「並懂得走法律漏洞」，使得外勞在勞資調解的過程中總是居

<sup>115</sup> 除了仲介費、服務費和膳宿費的收取外，仲介的極大利益還來自移工入台體檢和之後每年固定兩次的體檢回扣，以及移工離台後所「忘記領取」的退稅。

於劣勢，最後往往是「什麼也爭取不到，還常被仲介恐嚇<sup>116</sup>」的結局收場。黃金三角結構事實上常面臨許多可被挑戰的漏洞，例如岡山和鳳山宿舍正好位處縣市交界的三不管邊緣地帶，這是台灣仲介最慣常使用的分離技巧，以便規避地方政府平日的監督查察，加上高捷工程地理幅長橫跨高雄兩個縣市，所以一出事任誰也不願意一手攬下所有的監督管轄責任<sup>117</sup>。這樣的尷尬狀況也常發生於外勞查察員和外事警察之間的合作關係上，當雙方需要一起合作取締非法逃逸外勞時，跨單位或跨縣市的合作反而容易造成雙方衝突，小則包括線報來源、如何通報、地點和人員的聯繫，大則延燒至業績的歸屬問題都是雙方不斷衝突的來源。

當高捷泰工離開家鄉和母國遠渡重洋來到台灣，家裡家父長的缺席既造成家中父親一職功能的缺乏，也代表家對泰工的支持系統已然失去。母國的家因為家父長的長久缺席產生了缺陷，家的功能則暫時被台灣仲介或雇主所僭越取代。集體居住的宿舍成為泰工每日下工後休養生息的處所，宿舍餐廳固定地提供每日三餐的飲食，宿舍內的福利社成為泰工添購日常生活用品、（速）食品、通訊和視訊產品的來源處。宿舍的生活管理片面取代了家的部分職能，但永遠無法取代的是移工對家和家人最重要的情感需求和心理支持。泰工所盡力守護和延續的家，對於離鄉背井的泰工來說家的影像只存在於記憶和照片之中，親人的聲音透過手機的越洋電話被保留了下來。弔詭的是泰工的離家正是為了守護與維持家的完整和延續，其結果卻可能帶來家的破碎或中斷。「我接過泰工的老婆從泰國打來的電話，來問為何她的老公沒有匯錢回家。我去查才知道，原來是泰工在台灣有了女朋友，所有薪水全拿去花了<sup>118</sup>。」

有趣的是「黃金三角」結構在“騷動”後產生令人意外的變化，一是由泰國勞工部在高雄成立的泰辦處開始被迫介入高捷泰工的管理事務；二是人力仲介公司的自最頂端位置退位，改由高捷公司採取透明化和制度化的管理方式，而重新建構了一個新的六角關係。這個六角結構不僅暫時替代和補充母國的家和國家的缺席，還能創造出不同於母國和台灣的另一套勞動力生產和再生產關係。透過官方機構的疏導以及高捷公司對勞動力生產和再生產關係的多角掌控，使得原有的緊張對立也被鬆綁解除，高捷泰工曾有的巨大集結力量也被分散。

<sup>116</sup> 20060805，高雄市北區楠梓外勞關懷中心專員小蘭。

<sup>117</sup> 20050819，高雄市勞工局外勞查察員老富，岡山宿舍。

<sup>118</sup> 20070914，小娜，高捷公司鳳山宿舍翻譯。

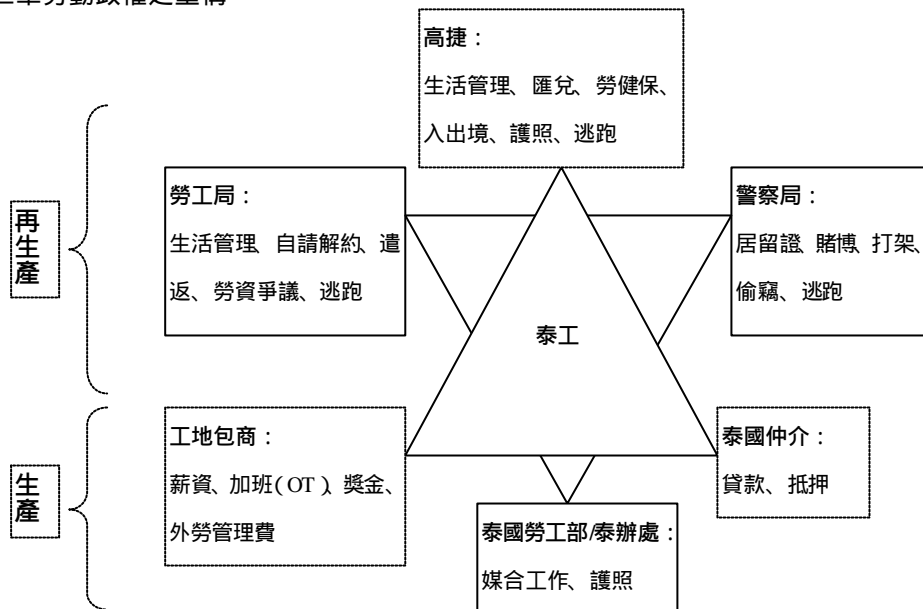


圖 3-2：擁有對在台泰工支配權的六角關係

由泰國勞工部人員所組成的高雄泰辦處，在泰工“騷動”“騷動”後所扮演的角色一直都是很奇怪又尷尬的。雖然對於自己國家的移工事務的關注介入，泰辦處比起越辦或印辦處都來得積極許多，但在田野期間我最常見到泰辦處人員的機會卻是在高雄小港機場，遇上二年期滿的高捷泰工出境回國，泰辦處人員就會派兩個人來送行並一再向同胞們說明強調「不要去韓國，韓國不好，還是台灣比較好」。剛開始我完全不瞭解為何韓國成為一個目標。雖然泰工們喜歡台灣也總是說想在來台灣工作，但是他們都不約而同的向我打聽韓國的勞動條件狀況，因為他們「聽說韓國不錯，薪水比較高」。後來才突然理解到原來韓國是目前唯一和泰國政府直接簽訂「直接聘雇合約」的國家，似乎可因此減除仲介費這一層的剝削關係。但外勞查察員老富特別澄清韓國並非外傳那麼好，一是韓國因粥多僧少所以仲介費高，並非外傳的免仲介費；二是韓國管理以打罵為主；三是韓國天寒地凍一年平均工作九個月，其餘三個月供吃住但無薪資，雖然薪水高但平均薪資不如台灣，所以泰辦才會鼓勵泰工留在台灣繼續工作。

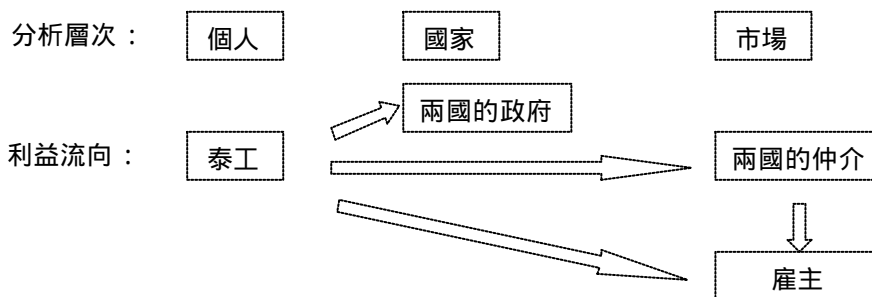


圖 3-3：泰工短暫勞動力國際遷移之利益流動方向

六角關係結構的構成基礎來自圖 3-3，只要循著泰工所創造出的薪資所得和利益分配之線索，我們即能得出這六角關係中各方人馬所獲取之利益形式與內

容。基於台灣外勞政策之鬆散及放任，雇主和仲介所代表的市場力量明顯凌駕於政府的監督管理之上，使得由泰工身上所創造出的仲介費暴利全數流向了仲介而形成買方市場而無法受政府管制約束。因此就算台灣政府為了減少仲介費的剝削規定仲介服務費收取的標準，此政策美意卻更造成了「泰國仲介的仲介費照收，泰工們還需另外支付一筆額外費用給台灣仲介<sup>119</sup>」的雙重剝削狀況。泰工缺乏一固定而明確的老闆也表現了市場力量的無政府狀態。泰籍移工叔尚說：「（工地）老闆多多，不知道是誰」；得亨的高捷管理員老烏說：「（外勞）他們靠捷運吃飯，我們（得亨）靠外勞吃飯，一環扣一環，...包括中鋼、華磐、得亨，高捷是各方人馬的集合。」不論是工地不斷層層轉包的工程承包制度或是移工的引進和管理，在每個人都覺得是互蒙其利的共識下建立起的合作默契下，每多經一手就多一層的盤剝。

## 二、官方勞動政權之重構

何明修（2005）<sup>120</sup>討論社會運動的政治後果以及政治權力的重分配。他認為社會運動追求的無非是「更美好的生活目標」，而社會學家多從社會動員和政治條件來解釋社會運動對政策的影響，他們認為社運組織與執政者的互動可以被設想為一種集體議價的過程，運動的後果則取決於執政者和社運組織的互動。統治菁英可以採用鎮壓、承認其正當性、給予實質利益、忽略、疏導甚至收編等多向度方式加以回應，而社會運動最後即使取得了程序上的勝利，例如帶來新的物質利益或新的制度法規，也不一定能帶來實質、結構的社會變遷。缺乏社會正當性與政府肯定的物質回報，使社會運動通常是有限和短暫的，但社會運動若過度重視其正當性的被接受或利益的獲取，卻可能導致運動的弱化、瓦解甚至是被出賣。

雖然政府的壓制是對社會運動最常見的回應方式，但在介於壓制與接受之間存在著一大塊的灰色地帶，能夠讓執政者化解社會抗議所帶來的衝擊。例如政府可以採納一連串象徵性手段來消弭問題的公眾的關切，公開承認嚴重性卻不採取立即性的解決措施；官員也可以凸顯政府能力的有限性，使抗議者的目標看來強人所難、根本無法實際運作；或故意透露、偽造負面消息減低抗議者的公信力；或故意延宕付諸行動的時程，迫使組織不穩定的抗議團體難以持續性的發動有力的挑戰；或將抗議風潮轉移至威脅性較小的訴求。即使執政者願意讓步，他們對於抗議者的回應也是具有高度選擇性與條件性。（2005：208-209）。而這樣的灰色地帶正是這次高捷泰工「騷動」事件過後政府機構最典型的反應模式，包括對違法仲介的象徵性處罰、高額仲介費用和市場仲介制度的無法干預、官方和資方同

<sup>119</sup> 20071212，楠梓外勞關懷中心專員小柔。

<sup>120</sup> 參考何明修 2005 年出版的《社會運動概論》一書第八章「社會運動的後果」。

時放出不利於泰工的負面訊息<sup>121</sup>、藉由改善泰工生活空間為由分散泰工集體的集結力量，甚至採取關閉岡山宿舍的方式減輕各種管理上的麻煩和對“騷動”留下的心理負擔，並減輕“騷動”再次發生的威脅性。

### 1. 高雄市勞工局角色的轉變

雖然外勞的引進使得台灣的勞動力市場正式納入亞洲勞動力的交易體系中，但因缺乏明白的立場和清晰的政策視野，使得外勞政策始終充滿不可預測性和市場的不穩定性(蔡明璋、陳嘉慧，1997)。以高雄市為例，高雄市在 1995 至 96 年由國民黨吳敦義市長主政、林渭濱擔任勞工局局長期間，其外勞政策多採取保守的作法，完全緊遵照中央機關勞委會的規定指示辦理。通常只著重於政令宣導，例如「營造業可申請外籍勞工項目為重機械操作與維護工、焊接供、泥水工、模板工、鋼筋工、鷹架工、體力工。外籍勞工在受雇期間死亡，雇主應負責處理喪葬事務。...必須由雇主提供膳宿，統一住宿，統一管理」(高市勞工 18 期：15-17)。勞工行政與福利服務也多停留於團康形式的活動方式，「自 81 年開放至今 3 年，...目前在本市工作的外勞朋友有 12000 人，其中在楠梓及高雄兩個加工區內工作的外勞即佔 50% 以上。...特別規劃外勞文康活動，透過語及泰語翻譯人員介紹本市風俗民情外，並加強宣導相關法令，防杜違法行為之發生」(高市勞工 21 期：22)。不論是冰冷刻板的法律文字或是溫情包裝的宣導活動，仍舊停滯於單方面由上而下的政令宣導，使勞工的現況或市場廠商的遊戲規則都隱匿於檯面下，不被看見也不受重視。

當時高雄市政府對待外勞的基本態度除了政令宣導以外，主要著重於查緝非法外勞這項「獵勞專案」。「經 84 年 9 月警政署實施「獵勞專案」以來...累計至 84 年底」，脫逃外勞戰引進外勞人數的一成，情況不可不謂嚴重」(高市勞工 22 期：16-17)。作者王信偉以曾從事人力仲介公司外勞翻譯的經驗，分析外勞逃脫原因如下：外勞的期望落差、法令不周延、不肖廠商的利誘<sup>122</sup>、「回鍋外勞」的潛逃等。他認為外勞逃脫最終目的是為了停留在台灣以便賺取更多的錢。因此，修改法令、健全市場機制成為首要改善的辦法。

地方政府單方面順從而被動地配合政府政策的作法，直到 2000 年民進黨執政之後產生變化。當時的高雄市由民進黨謝長廷市長主政，方來進擔任勞工局局長，本身具備豐富工運經驗背景的方局長，在一上任即親力親為地展現強勢作風

<sup>121</sup> 例如華磐公開宣稱泰工破壞辦公室保險櫃取走鉅額金錢，並損毀公物財產向法院控告泰工要求民事求償，或高捷和勞工局人員耳語“騷動”當夜取走保險櫃金錢的領頭泰工，早已在事發後一個月內自動離開台灣回到泰國，而無法追查錢的下落。

<sup>122</sup> 作者分析不肖廠商的利誘有二，一是因為不需要負擔任何規費（保證金、就業安定費、勞健保、體檢費、期滿返國機票費，每月可少支出 3000-5000 元）和社會成本，廠商便可以較低成本和較高薪資聘請非法外勞。二是幾乎所有雇主和外勞都知道雇用脫逃外勞不需要負擔刑責外勞，遭查獲時頂多將外勞遞解出境，雇主罰鍰而已。



推行諸多對勞工朋友有利的政策作為。以緊縮外勞政策為例，方局長強力執行外勞查察的實際訪視工作和查察非法使用外勞的措施，企圖降低高雄市總體的外勞引進人數，以保障本國勞工的就業權。同時也注意到雇主和仲介管理外勞的諸多違法行為，「製造業和營造業常發生未依外國人生活計畫管理書執行、強迫外勞儲蓄、扣留外勞證件及財物、和勞動條件不符勞基法等外勞等違法事項。<sup>123</sup>」而亟欲改善外勞的人權問題。以下為摘錄自高雄市勞工局所出版的官方刊物《高市勞工》中局長的一段談話：

勞委會於去年（2000年）11月在全國各縣市設置了百名的外勞查察員，對外勞、雇主及仲介公司的違法行為加強查察。自去年7月本局確實審核求才證明的政策，外勞查察員對每一個申請外勞的個案均進行實地的訪視工作，以杜絕雇主和仲介業者利用不實的求才條件，排拒本國勞工引進外勞的不合理狀況。 本局採確實核發求才證明以及查察非法使用外勞雙管齊下的緊縮政策。 高雄市外勞人數自去年10月底的14996人，至今年三月底為止計有14251人，顯示本局的緊縮外勞政策已達初步成效（底線為筆者所加）。（高市勞工43期：41-43）

依據就業服務法施行細則第四條規定，直轄市政府應協助擬聘僱外國人來華工作之雇主，辦理國內招募工作及出具求才證明。又依外國人聘僱許可及管理辦法第五條第四項規定，受理求才登記之公立就業服務機構，經審核雇主已依規定辦理者，應開具求才證明書。然而高雄市勞工局強硬嚴格把關「求才證明」的作法，卻被勞委會認定為「雖求才證明由公立就業服務機構收回改由該市府勞工局核發，（高雄市政府勞工局）卻不予開具求才證明，已違反上開法令規定」。方局長的鐵腕作風常常引起中央主管機關勞委會和地方政府機關勞工局之間的緊張關係，形成中央與地方對法令規章詮釋、作法不同的現象。方局長時代的高雄市勞工局常常被勞委會行文更正，但方局長大多一概不予理會的多，有時還會搬出希望中央尊重地方依法行政權的說法加以反駁之。

高雄市政府勞工局「不予開具求才證明」的強硬措施，揭開了中央與地方政府機關之間的不一致以外，還直接引爆了官商之間的矛盾衝突。我們可以從一篇「外勞引進暴增，高雄市政府自力救濟」專題報導發現，方局長試圖採用以往在野時代慣用的社會運動手法--「自力救濟法」來處理本勞與外勞雙方之間似乎原本就不可解的矛盾。

新政府的緊縮外勞政策受到極大壓力而無法順利推動，高雄市政府外勞人數暴增超過三分之一 採取自力救濟行動，對核發求才證明採取更嚴格的標準 引爆外勞仲介業的強力反彈。 高雄市人力仲介公會到勞工局

<sup>123</sup> 參考高雄市勞工局出版的《高市勞工》第43期第43頁。

抗議，引爆一場勞工團體與外勞仲介業者的對立場面。局長態度強硬的說「要告就告我，為了保障本地勞工工作權，就算下台不做官也在所不惜。」局長也痛斥舊政府對引進外勞把關不嚴。（高市勞工 40 期：9-14）

方局長抱持著「政府要限制引進外勞的比例，以免再造成與土勞搶飯碗的排擠效應<sup>124</sup>」這樣的認識，找來了高雄勞工團體前來與仲介公會代表們溝通。沒想到卻造成高雄市三大工會和人力仲介公司之間直接對立衝突，「...話還沒說完，一名女性外勞仲介業者卻突然大聲咆哮，大罵三字經，（高雄市總工會理事長）陳政吉忍不住回話，原本氣氛就不很好的會場，一觸即發」，最後演變成「勞工幹部群起反制外勞仲介業者，杯水、麥克風滿天飛，外勞仲介業者的反彈完全被壓制...外勞仲介業者到勞工局的抗議遭到勞工團體的強力反制」。這事件裡的當事人仲介公會、勞委會和高雄市三大總工會分別在報紙上刊登陳情書和新聞稿，各自表明立場。高雄市勞工局最後選擇嚴審而不停發，使事件在雙方各讓一步之下落幕。

弔詭的是高雄市政府嚴審廠商求才證明的作法，卻在2005年8月底高捷泰工“騷動”事件發生後，在政府相關單位相互踢皮球不願負責的狀況下被勞委會嚴正駁斥為「濫發證明」。本文列出勞委會嚴正駁斥高雄市勞工局所說「高捷引進泰勞，勞委會決定」的說法之一<sup>125</sup>：「高捷公司申請外勞招募許可前，需先經向高雄市政府勞工局辦理國內招募，經高雄市政府勞工局訓練就業中心推介本國勞工無法滿足需求，予以核發求才證明書；另高雄市政府勞工局並為高捷公司開立無違反勞工法令證明書申請外勞。故高雄市政府對於高捷公司之人力需求，本有嚴格把關是否核發求才證明之權限。高雄市政府勞工局不思檢討有無濫發證明之虞，反推卸指責本會核准外勞，實倒果為因，諉過推責（底線為筆者所加）。」

由於招募許可需要檢附包括申請書、求才證明書、外國人生活管理計畫書等等將近20項書面文件，（勞委會）職訓局短短12天核准800多名，一名（仲介）業內人士表示：「這個核准速度快到翻掉！」

按照程序，勞委會可以主動從中央派員，也可以委託地方政府的外勞查察人員查察，但高雄縣政府表示，勞委會從來沒有通報任何的外國人生活管理計畫書給高縣政府。勞委會官員也承認，對於高捷的生活管

<sup>124</sup> 參考高雄市勞工局出版的《高市勞工》第 43 期第 48 頁。

<sup>125</sup> 參考行政院勞委會職訓局20050912所發出的「勞委會嚴正駁斥高雄市勞工局：「高捷引進泰勞，勞委會決定」說法」新聞稿。其他二點聲明為：一、高捷公司申請引進外勞前，高雄市政府捷運工程局於90年7月3日會商高雄市政府勞工局及高捷公司等內部單位整合意見後，向勞委會提出申請外勞。故高雄市勞工局辯稱反對高捷公司引進外勞，係偏離事實、刻意污衊之舉；三、本會依法為核准外勞許可之權責單位，高捷公司因符合本會92年6月26日公告規定，為凍結前之BOT案，故依規定核配外勞。惟其引進外勞國別，本會當時並無指定國別機制，完全依雇主申請需求（泰國）核配外勞名額。

理計畫書，都只進行「書面審查」。

由於高捷獨家委託華磐承接2000多人的泰勞引進、管理大案，造成許多的仲介眼紅。許多仲介皆信誓旦旦地表示，華磐以非法的人力仲介公司，幫高捷仲介泰勞，已經違反就業服務法，曾經從中央勞委會告到地方高雄縣市政府，但都沒有下文。（苦勞網苦勞報導，20050829）

高雄市政府認為勞委會批次核發高捷公司的聘僱許可均未告知雇主所在縣市（高雄市）和外勞生活管理所在縣市（高雄縣），卻遭勞委會以「濫發證明」為由反擊。政府相關單位遇事互踢皮球的惡質現象不止出現於中央與地方政府之間，同時也引發了一場地方政府勞工局之間的筆戰。高雄市政府提出「外勞宿舍位於高雄縣岡山，依管轄權責區分，應屬高雄縣政府勞工局。」但高雄縣政府卻反駁，因為「由高捷公司實際負起外勞管理責任。高捷公司營業登記地點為高雄市，依規定其外國人工作之管理及檢查事項主管機關為高雄市政府勞工局（底線為筆者所加）。」加上在外勞引進過程中「高雄市政府勞工局迄無要求本府協查記錄。在外勞動態管理系統之所屬主管機關為高雄市政府。本府僅能查詢設籍本轄之雇主，本府無法查到高捷公司。<sup>126</sup>」

高雄縣與高雄市之間產生責任歸屬不明的問題，其紛爭主因來自外勞管轄查察的權責不清，這其實不是個案更非特例。向勞委會申請外勞配額的高捷公司設立於高雄市，但當初負責外勞管理的華磐卻將外勞宿舍設立於高雄縣，而且還恰好位於高雄縣市瀕臨交界處的岡山镇。將宿舍設於行政管轄權最薄弱的縣交界地，將外勞的工作地點和住宿地點分別設於不同縣市，這樣投機取巧、遊走在法律邊緣的作法在仲介之間其實十分常見。既讓外勞查察員為了時地訪視查察而疲於奔命以外，也製造一個三不管地帶任由仲介可以規避法律的自行發揮。

（“騷動”前）當初有去查岡山，但高雄縣政府楊\*\*下令完全不管，而躲過一劫。聽說有將之前所有查察的文件紀錄全部銷毀，都找不到了。他們很聰明，什麼都沒有，查不到東西就沒有責任了。不像高雄市，傻傻地還自己主動跑去管、攬責任，結果弄得一身腥。（華磐）不把人當人看，遲早會出事，但（小）官受傷最重，沒吃到但要擔責任<sup>127</sup>。

在“騷動”後不久方局長馬上帶著中華電信工會代表與高雄、鳳山分會常務監事及幹部前往岡山宿舍慰問泰工朋友，「給受迫害而抗爭的泰勞加油，並贈送多箱的蘋果與工會帽子給勞工朋友<sup>128</sup>」。相較於高雄市勞工局方局長對勞工事務的戮力親為與無所畏懼，「外勞查察績效還得獎」的高雄縣政府依法行政的

<sup>126</sup> 參閱「高雄縣政府處理高雄捷運泰勞事件報告」一文。

<sup>127</sup> 20071129，匿名者。

<sup>128</sup> 20050830，中華電信工會。

方式、速度和效率顯然更佳、也更熟捻於政治敏感度和官場文化。正因為「高雄縣閃得快」，所以就換「高雄市和高捷倒楣。」最後演變成對高雄市政府相關局處人員一場場的公務人員政風調查和弊案官司纏身，尤其以高雄市勞工局被牽連的人數最多，上至握有決定權的局長、下至負責打公文的辦事員一個個都被調查約談，甚至成為被告。使得擁有民間風格和社會運動風格的方局長不自覺地踏入官場的複雜陷阱裡難以脫身，最終黯然自動辭去局長一職。

遭受挫敗、瀰漫一股人人自危氣氛的高雄市勞工局一直到 2005 年 10 月新任局長鍾孔炤<sup>129</sup>就任，依舊久久無法去除因為“騷動”而來一連串噤若寒蟬的效應。不僅勞工局裡公務人員擔心受怕，在公文的簽發收上盡量能不蓋章就不蓋章，連說話都得小心被亂傳或曲解或密報，對公事也顯得過份保守謹慎小心，甚至將少做少錯、不做不錯奉為圭臬，整個勞工局彷彿戰後被摧毀地破敗不堪一擊。以勞工局每季發行的《高市勞工》季刊為例也顯出相對的保守和單調。局長不再親自講話，專題文章中也不再出現任何表明政府立場的言論，而只剩下學者或社團邀稿的論述性文章。但仍有前局長時代留下來的、有社會運動背景的約聘僱人員以「新奴工制度」為題討論雇主和仲介對移工的剝削，或對剛發生“騷動”後高捷泰工宿舍熱鬧異常的詭異氣氛之觀察。

下工的工人在宿舍與浴室間穿梭與廣場中陳菊主委的演說是兩個世界。陳主委跟記者們團團圍住派飯（泰國）廚工，既關心又好奇今晚的菜色是什麼，累又餓的勞工被排在這場政治探訪結束之後才能用餐，今晚的菜色有白飯、生高麗菜、炒蛋、煎魚。勞工說被改善的菜色只有勞委會副主委來的那一天，那天過後菜單又回復到原來的樣式。有更多（勞工）看見宿舍裡來了不速之客，悄悄的穿上衣服、套上褲子。但其實這些工人即使是打赤膊，下過雨後外頭清涼的天氣仍讓他們在宿舍裡滿頭大汗。狹小的空間只有一排在天花板運轉到夜間十點的電風扇，一棟宿舍中約 200~300 人的體溫加起來都比外頭的溫度高。（高市勞工 61 期：32）

有社會運動背景的約聘僱人員相繼離開勞工局，高捷泰工“騷動”案的沉重包袱卻始終沒有遠離勞工局。同樣屬工會出身的新任鍾局長，一直想要為勞工局洗刷因“騷動”案而揮之不去的陰影，卻一直無法如願。誠如主觀而強硬的方局長都無法鬆動的官僚組織文化，一向以柔軟溫和著稱的鍾局長更是無所用武之地。直到 2006 年 12 月的直轄市長選舉和 2008 年 3 月的總統選舉，高雄市政府和勞工局對高捷的態度開始產生轉變，「新任（吳）局長<sup>130</sup>是中鋼的人，態度不

<sup>129</sup> 鍾局長從全國產業總工會理事長的位置被葉菊蘭代理市長延攬入閣，其工會資歷豐富，本來服務於中油林園廠，曾任石油工會常務理事和理事、前高雄市產業總工會理事長及全國產業總工會理事長。

<sup>130</sup> 與前任局長鍾孔炤同樣擔任過高雄市產總理事長的現任高雄市勞工局長吳清賓，亦由高雄市產業總工會理事長的位置被陳菊市長延攬入閣。其工會背景雄厚，曾任中鋼工會第七、八屆理

明。(高捷)找林\*\*回來當董事長,他也是中鋼的人,也是為了現在替華磐翻案,都是為了選舉。現在大家皮都繃很緊,不敢亂說話,閉嘴不說話最好。<sup>131</sup>」中鋼作為高雄最大的半公營半民營事業單位及高捷公司的最大股東,其人脈不僅深入高捷公司,其工會幹部也入主勞工局,透過對官方官僚體系的掌握,埋下未來可能足以改變官方政策與媒體觀感的伏筆。

## 2. 外勞查察員的每日工作

除了移民署和警察局外事警察以外,與移工事務最直接相關的外勞查察員在職權上雖然隸屬於地方政府勞工局管轄,在地方勞工局裡也有專屬辦公室,但在編制上事實上卻直接隸屬於中央機關勞委會,薪水亦由勞委會支出。因此外勞查察員並非是政府機構裡正式的人員編制,他們不是公務人員而只是一年一聘的約聘僱人員,並不享有公務人員的津貼和福利。但他們的工作份量卻是意外地繁重,一開始人員的編制嚴重不足,「以前人少案件多,根本沒辦法,桌上一大疊,要罰都是用電風扇吹,看吹到哪一張就罰哪一家。」外勞查察員幾乎無法親自查核外勞申請時雇主是否確實符合生活計畫管理書的規定,連要開罰也不知該從哪一家罰起,使得一切的規定和程序落於形式化。也因此仲介或管理顧問公司才能夠輕易地規避勞工局的法令和監督查察,卻一直都能維持彼此相安無事的狀態。在高捷泰工“騷動”發生後,高雄市的外勞查察人員老富提到當初負責的外勞查察員有一天在辦公室內吆喝轉達,「外勞又沒選票,含著含著(台語指輕輕咬著就好)就好,查的太嚴就像某人一樣被檢舉送到冰庫。」結果沒兩天就發生“騷動”事件。似乎外勞查察的工作只能查的剛好,不能太緊太嚴,以明哲保身,並避免被政治性地搓掉坐冷板凳。這也是外勞查察員很尷尬的地方,既不能和仲介或管理顧問公司走太近,否則「會被說勾結」失去公信力又惹上不名譽,但又不能完全不管,因為只要「移工一有事,自己就有事」,不處理或冷處理很難保證事後不會惹上麻煩。

原本的相安無事或尷尬狀態,直到高捷泰工“騷動”事件發生後才開始轉變,高雄市勞工局決定特派一名外勞查察員每日到三個宿舍進行查察工作,不僅藉由親自面談泰工來嚴格掌控泰工的解約或遣返作業,也常抽查宿舍餐廳的伙食菜色拍照存證,另外還要固定在宿舍和泰工們召開每個月一次的外勞生活座談會,以切實迅速地瞭解掌握泰工們的生活。更重要的是「要隨時掌握泰工的狀態和高捷的管理,若一有異狀就要上報(局長),避免再次發生暴動。」“騷動”事件後的高雄市勞工局和高捷足足「花了一年時間才真正摸清泰工」。這是個漫長而艱辛的過程,不僅帶給外勞查察員和高捷管理員極大的工作負擔和心理壓力,也反映在他們隨時有如驚弓之鳥般的對「再次可能暴動」的戒慎恐懼上。

---

事長、中鋼公司董事及全國產業總工會理事。

<sup>131</sup> 匿名者, 20071129。

在“騷動”過後因為高雄市勞工局的介入和高捷公司的管理改善，勞工局、高捷和泰辦處每個月固定於宿舍召開外勞生活座談會，並由泰工組成伙食委員會自訂每週菜單。伙食問題一直是官方和宿舍最頭痛的問題，也是每個月外勞座談會最常被提及和申訴的話題。「吃的問題，菜色、菜量一直是心中的痛。」<sup>132</sup>「就看高雄空廚要不要多花錢做。」<sup>132</sup>泰工們的申訴主要集中於伙食、住宿、交通問題，高捷公司不僅負責泰工的勞動力再生產，還要一併處理工地的勞動力生產和契約展延的問題。每次的座談會上外勞查察員老富總是一再強調，「我跟他們說不要把工地的情緒帶回宿舍。例如 OT 的問題，在 CD1 的泰工曾經在宿舍罷工，為了爭取保證“OT”（加班）」<sup>133</sup>老富的話似乎暗示了宿舍管理除了食宿交通等固有的老問題以外，他認為泰工們最需要被重視和處理的問題來自工地現場的勞動生產。也許是和工地主管或其他台工、泰工之間的摩擦，或是加班與否、加班費、休假、薪資計算等問題細項。其他偶爾出現的偷竊鋼筋、不配合加班、酗酒打架等特殊狀況，則會對泰工造成不利的結果——以強制遣返做為懲罰的手段。

依據過去經驗，「北捷、高鐵、南二高都由各包商自行招工。」為了避免再次發生類似高捷官商勾結的弊案，「(高雄市長)選後會讓統包(商)自己去招募外勞。左營到台南、臨港線、大寮到屏東，以後的輕軌部分，等選後由各包商自行招工。」地方政府決定取消高捷和台塑自行引進大規模移工的作法。談到「專案核准」引進外勞不得不提及台塑六輕工程，自政府緊縮外勞政策以來，於 2003 年 5 月首度開放營造業外勞專案引進。勞委會職訓局開放一百億以上投資工程的營造業外勞引進，根據營造業外勞引進數額以投資工程金額的百分之三十做為計算基準，台塑六輕約可引進 5800 名外勞，以及增加 14000 位本國勞工就業機會（聯合報，20030528）。台塑六輕廠中的 5800 名外勞正式透過已關閉的台塑高雄前鎮廠提出申請，正巧也是由高雄市勞工局負責核准生活計畫書。但高雄市勞工局卻完全無法對台塑六輕的移工進行任何的查察工作及人數上的掌握，而必須轉由雲林縣政府進行查察工作。

事實上移工申請與工作或住宿地點的不同所形成的「三不管地帶」正是外勞查察工作最常遇上的困難，「高捷（從高雄市）遷去（高雄縣）鳳山，你既然和華磐一樣搞法，我就行文高雄縣，將人員總數給他，讓他們去釘你。但是楊\* \*的小舅子在（高捷）裡面，可能會有一些困難」<sup>134</sup>。對於牽涉龐大工程利益的公共工程更是難以介入，「以前誰敢動高捷和統包，不可能。要不是暴動發生，誰都動不了統包。統包工程發下去就沒事了，不管了，只找大包。高捷給他

<sup>132</sup> 20060721，高雄市勞工局外勞查察員老富，鳳山宿舍。20060726，阿泰管理員兼翻譯，岡山宿舍。自從騷動之後高捷公司按照官方版的「外國人生活管理計畫書」第三項第二款的規定設立伙食委員會每週訂定泰式菜單，規定為「三十人以上者，應由雇主與外國人共組伙食委員會，伙食委員人數三分之二由外國人擔任。」<sup>132</sup>

<sup>133</sup> 20060720，高雄市勞工局外勞查察員老富，鳳山宿舍。

<sup>134</sup> 匿名者，20071129。

一億，他拿兩仟萬起來，其他八仟萬下包。<sup>135</sup>」政治力的運作就連第一線的外勞查察人員也深知其中滋味，他們都知道「不要去碰」才不會惹上麻煩，但真正遇上了也只能硬著頭皮上場，萬一必須建立工作日誌或銷毀重要文件時，他們也是要在不違法的情況下在政府、仲介和雇主之間盡力求得平衡點。

### 三、 資方勞動政權之重構

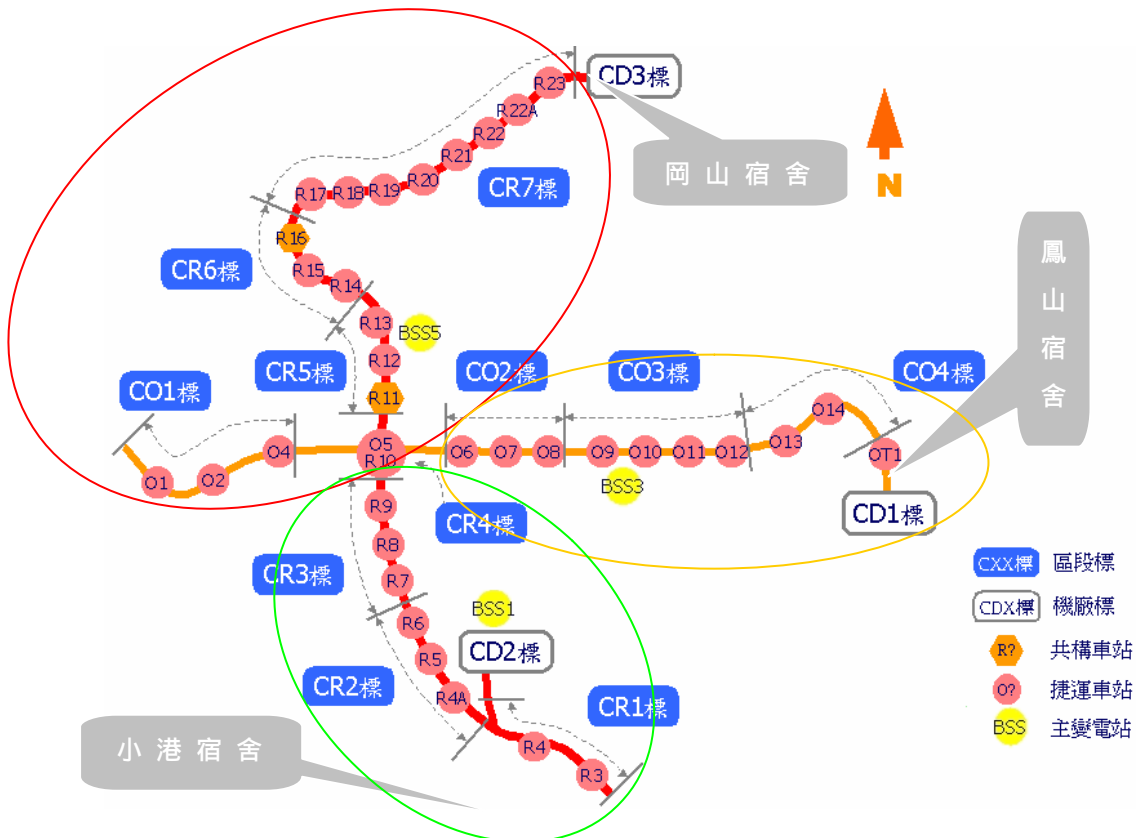


圖 3-4：高捷宿舍位置與泰工工程人力運用範圍圖

依據圖 3-4 高捷工程總共區分為 14 個區段標，在“騷動”事件尚未發生之前只有唯一的岡山宿舍容納了所有的高捷泰工，以位於高捷工程最北邊的岡山宿舍為核心點向南散狀分佈，每日將 1800 名泰工一群群分散於十四個不同的區段標進行施工。從最北邊的 CD3 到最南邊 R3，從高雄縣的岡山鎮到高雄市的小港區路程幾乎橫跨了整個高雄市。從西邊的高雄市西子灣到東邊的高雄縣鳳山市，全長 14.4 公里也讓泰工們每日的通勤時間變得十分遙遠而漫長。

岡山宿舍於 2004 年 3 月開始籌畫設立，華磐在 2004 年 7 月引進第一批泰工，華磐時期的岡山宿舍除了廚房的設備用具和宿舍的外觀建材以外，其他所有用品皆由華磐老闆嚴夫婦從泰國直接進口，包括四面佛、上下舖鐵床、鐵櫃、泰

<sup>135</sup> 20071126，高雄市外勞查察員老富。

式調味醬料、香料等。宿舍裡的上下舖鐵床床位長約 150 至 160 公分，空間並不寬敞，泰工也不好伸展和翻身。泰工一到宿舍報到即要先支付華磐一千元購買椰子床墊及生活用品，在短短一年間岡山的四棟宿舍即住滿了近 1800 名泰工，每層樓平均擠進了近 200 名泰工，十分地擁擠燠熱。

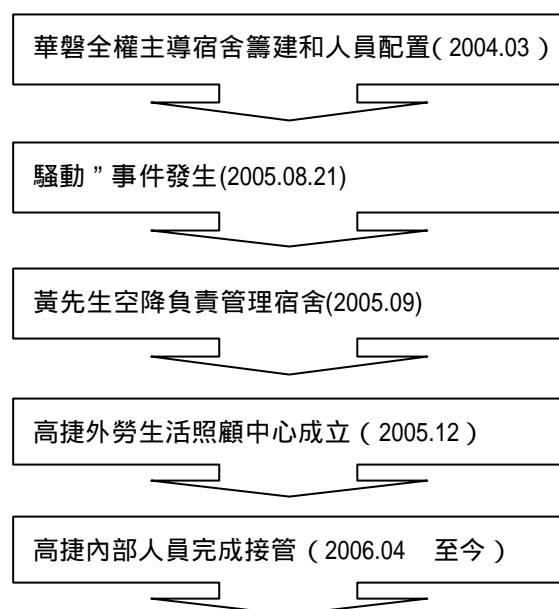


圖 3-5：岡山宿舍管理人事制度的更迭

2005 年 8 月“騷動”發生後隨著華磐的離開，9 月隨即由自告奮勇、自稱擁有豐富的高鐵管理外勞經驗的黃先生臨時進駐掌管岡山宿舍，應高雄市勞工局的要求先向臨海工業區內的南區職訓中心租借一整棟建築物，成立小港宿舍作為南區外勞活動中心，再於年底在鳳山市省道旁向三裕木業公司租借二至四樓，成立鳳山宿舍。“騷動”發生後岡山宿舍歷經了一段十分混亂的真空期，高捷公司尚未從內部找到適合的管理人才，而黃先生的適時出現正好填補了這段真空期。然而因為爆發管理不善及疑似收取回扣的弊端出現，造成隔年（2006 年）3 月底的另一次不成功的抗議罷工事件。高捷公司辭退黃先生改由內部高階人員接管宿舍，正式派任一位處長專責泰工的生活照顧事宜。

這兩年來泰工的人數增減有其規律性。從 2006 年 6 月泰工們工作期滿兩年開始逐批返回泰國，6 至 12 月之間每個月大約維持一百人期滿回國，在 2006 年 10 月底岡山宿舍關閉前，三個宿舍的住宿總人數大致維持在平均三百三十人之譜。等到岡山宿舍關閉，小港宿舍擠進六百人，鳳山宿舍則大致維持四百人。到了 2007 年 1 月隨著高雄市新市長的上任，泰工開始獲得工作展延，不再受限於兩年契約的限制，轉而可以延長至三年或三年半時，泰工的人數不再大量的減少，使小港和鳳山宿舍的住宿人數平均維持在四百人之譜。直到 2007 年 11 月小港宿舍關閉，鳳山宿舍迫於高雄市政府只能容納最多四百人的人數限制規定，才



又陸續遣返了一百名泰工，讓鳳山宿舍泰工的規模一直維持在四百人之譜<sup>136</sup>。

根據勞委會 2007/02/07 以前所公布的「外國人生活管理計畫書」第二項住宿第四條規定，「一室之居住面積，每人應在 2.5 平方公尺以上，扣除櫥櫃、浴廁及公共設施等覈實計算」。但岡山宿舍因為在有限的空間容納太多泰工，一層樓擠進 100 至 180 人，很明顯違反了政府相關規定。之後分散到三個宿舍之後，似乎較能符合勞委會所修改「外國人之居住面積，宿舍室內總面積除以總人數，每人應在三點二平方公尺以上」的最新規定。岡山宿舍在 2006 年 10 月底關閉之前，已經改善為每一層樓只居住 40~80 人，並加裝電扇幫助通風。其他兩個宿舍則改以一間間雅房的方式，每間容納 4 至 8 個人，並在洗澡間每日供應熱水，不像岡山宿舍熱水供應十分拮据且設下使用時間限制。據泰工們說，晚上十點以後岡山宿舍即不供應熱水，且只在冬天或寒流來襲才供應熱水。岡山宿舍只有冬天才供應熱水，而泰工們因為在泰國瓦斯和電十分昂貴之故，大多習慣洗冷水澡，所以對此並無太多怨言。反而他們較常抱怨岡山宿舍水質不佳的問題，連管理人員都覺得奇怪，不解為何岡山宿舍的花草樹木一直都種不起來、長不大。他們一致研判岡山的地下水水質過鹹或風水不佳，加上強風吹襲才會導致樹木始終枯乾。而泰工們則抱怨岡山的洗澡水洗完會皮膚癢，其原因待查<sup>137</sup>。

<sup>136</sup> 泰工的人數變化參考第二章第 28 頁的圖 2-1。

<sup>137</sup> 例如宿舍管理人員常提及「很奇怪！岡山的樹都種不活。水乾了後也有白白的結晶。不知道為什麼，也許是風水不好。」或「岡山的地下水是鹹的。(20060720)」有些泰工也會反應「岡山(宿舍)比較好，但水不好。天冷時才有熱水，但走出去就有市場和店家；小港(宿舍)不好，但有熱水。四樓空氣不好，會聞到怪味，但水好。」(20061129, 泰工廚師, 小港宿舍)或「岡山比較好，但這裡洗澡水會癢。」(20060721, 阿 MAN, 岡山宿舍)



圖 3-6：岡山宿舍平面配置圖

從岡山宿舍的平面配置圖 3-6 可以發現這應是個規劃相當良好的生活空間，對泰工們而言，他們也多稱許岡山的環境廣闊、視野良好和空間的充足。但對於管理人員來說卻因為空間太過於遼闊反而容易造成管理不易的問題，例如他們最常抱怨泰工翻牆私自出入的問題，泰工喜歡翻越曬衣廠的鐵皮牆出入，感覺既方便又可不受門口警衛的管束，而曬衣場的偏僻也讓管理人員和警衛完全無法對門禁有效控管。於是演變到最後曬衣場根本變成了一個三不管地帶，有時候泰工們下班會從這裡進入宿舍，或翻牆出去黃昏市場逛街採買，甚或私帶行李偷偷出去夜宿或成為逃脫的捷徑。因為管理和維護不易，加上岡山作為「民主聖地」的指標性意義，使得岡山宿舍成為高捷公司第一個最想關閉、也是最早關閉的宿舍地點。

另外成立兩個宿舍除了節省遊覽車來回宿舍和工地之間的交通時間<sup>138</sup>，改善岡山宿舍過於擁擠拮据的居住空間以外，最重要的是為了有效分散泰工大量集結的能量，以方便台籍幹部的管理。

<sup>138</sup> 泰工若統一搭遊覽車由最南端的 CO2 工地回到最北端的岡山宿舍，短則一小時長則兩小時才會回到宿舍，若晚上加班往往回到宿舍已經是晚上十點。對於隔天一早五點就要起床梳洗吃早餐的泰工而言，下班後的休息和睡覺時間太短，容易造成長期的勞累，甚至是身體不適。

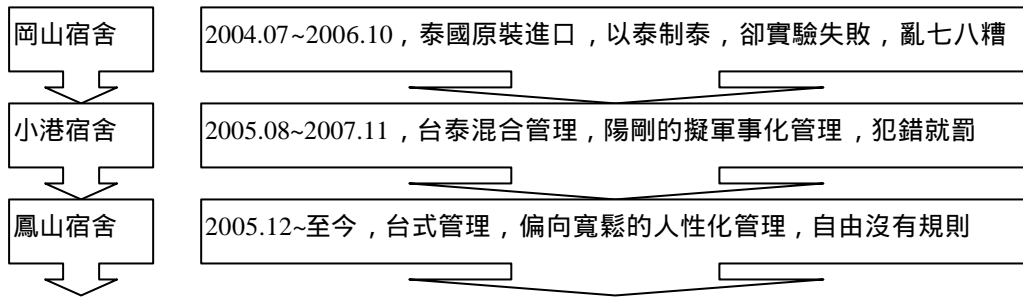


圖 3-7：三個宿舍設立時間及管理方式的更迭

圖 3-7 列出三個宿舍管理方式的變化過程，三種完全不同的管理模式表現三種不同的人事風格及三個不同的地域特色以外，其先後順序也說明了高捷對泰工的管理模式一直在實驗及不斷更動當中。如果從岡山的「以泰制泰」到小港的「台泰混和管理」，再到鳳山的「台式管理」顯現了管理手段上的進步，也暗示了台籍管理幹部和泰工之間逐漸改善的溝通和互動關係。

一開始華磐以一般的外勞名義聘請一些泰國當地的「黑道」、「保鏢」過來台灣，採取「以泰制泰」的方式管理宿舍裡的泰工們。但過於嚴苛、不合理的管理條文、罰則和管理手段，使泰工們在隔年 8 月底發生宿舍的深夜騷動、火燒管理室<sup>139</sup>。甚至因為長久對不合理管理的壓抑和隱忍，泰工們質疑泰工翻譯「自己人為何要幫著外國人欺壓自己人」，當晚泰工們拼命追打某一位泰工翻譯，害其差點精神崩潰發瘋。因此華磐在岡山宿舍採取「以泰制泰」的管理方式可說是實驗失敗，管理空有一大堆的規章、罰則，管理員卻私自任憑己意以暴力控制。

就像過去遠渡重洋到美國淘金的中國華工一樣，異地的人蛇或雇主利用華工們生活的苦悶無聊，用賭博和美食誘惑華工們投入大筆金錢，最終往往導致華工們負債累累甚至賣身終生為奴。除了工作辛苦常加班以外事實上不少泰工往往因為思鄉、生活無聊或性苦悶、工作過於操勞等因素，容易以打手機、交紅粉知己、生病、賭博、喝酒、甚至打架等方式解悶澆愁，這些都容易讓他們在台灣花更多錢，甚以賒帳、高利貸借款的方式欠下大小不等的債務<sup>140</sup>。若從勞動力生產面來看，仲介一面控制勞動力再生產，一面又強迫泰工每日出工，不斷地加強泰工的勞動力生產，這樣不斷循環的結果，「強迫出工」正當化了賭博這件事，泰工不僅替工地老闆賺錢，還替台灣仲介賺錢。因此仲介如果控制了泰工的勞動力再生產，使其勞動力生產的成果最後被仲介獲取大部分，不僅泰工在母國的高額仲介費很難還清，更可能導致泰工自身的無法翻身和母國家庭的破碎傾倒。

<sup>139</sup> 請參考附錄 a 裡 16 泰工列出的項要求改善項目，摘錄自「高雄捷運泰勞人權查察專案小組調查報告」裡的附錄一，網址為 <http://www.evta.gov.tw/labor/account.htm>。

<sup>140</sup> 賭博性電玩的設置，使管理員和少數泰工翻譯成了組頭，獲得暴利、收取不當利益，還常導致宿舍泰工之間的打架鬧事，甚至是負債。

等到小港宿舍成立，黃先生聘請了一批軍方退役的軍官擔任管理人員，宿舍裡管理人員「軍人轉任的多，像軍營一樣，犯錯就罰，(將泰工)送回去。<sup>141</sup>」小港宿舍為何採用犯錯就罰的嚴格手段管理泰工，原因來自從岡山移來小港的泰工在管理人員眼裡都是一些比較不乖需要被嚴格管教的問題份子，「(小港和鳳山)一開始是一整批移過來，好壞都一起。後來零星送來的，就是有問題的，像不上工、喝醉、不守規定、叫囂、會煽動大家的，才會送到小港來。<sup>142</sup>」管理人員為了方便管理泰工，將辦公室設於整棟樓的一樓開放空間，只為了「每一個泰工出出入入我們都看得到，誰都不能作怪，管理起來也方便。<sup>143</sup>」小港辦公區沒有冷氣也沒有任何隔間，這與岡山和鳳山宿舍有冷氣且舒適的辦公室十分不同。小港宿舍另外設置負責早點名和現場翻譯的泰工「自治幹部」二十名，並給予勤務津貼每月五百元。之後隨著泰工人數的下降，自治幹部改為十五名，另在每層樓設置泰工「樓長」負責「該樓層生活起居督導、緊急事故之回報及注意事項之宣導」，並同樣領有五百元津貼<sup>144</sup>。樓長的設置不僅對管理助益頗大，也被期待能夠強化組織。

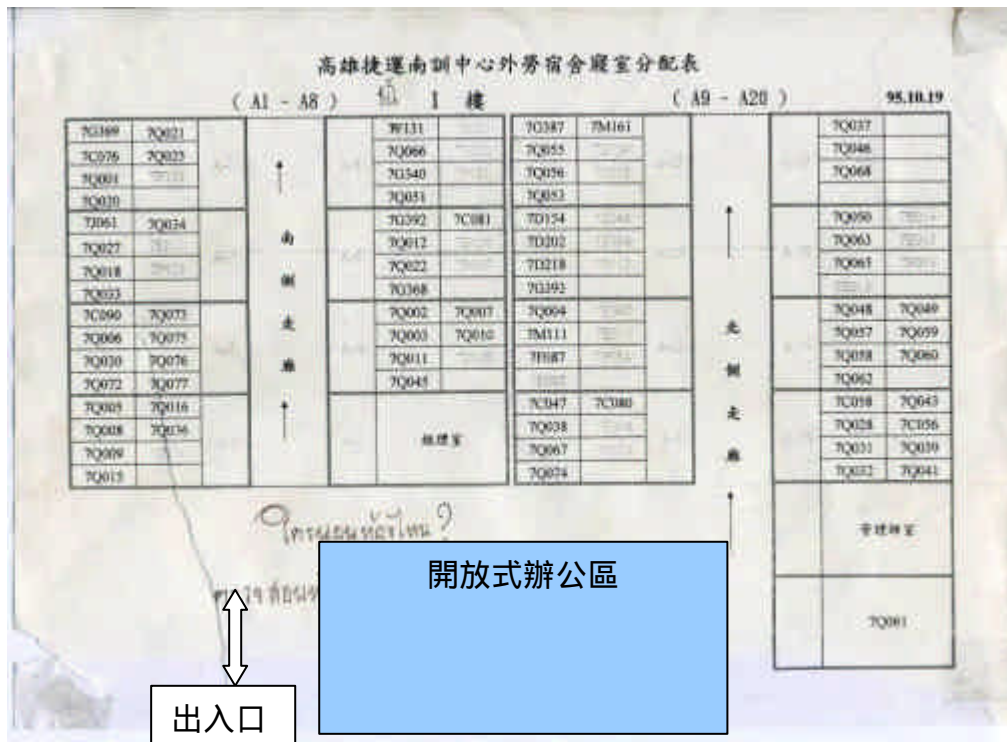


圖 3-8: 小港宿舍一樓平面配置圖，設有開放辦公區、經理和管理師休息室、以及泰工翻譯的單間宿舍。

小港宿舍和岡山宿舍相似點較多，都設有福利社、廚房、泰工廚師和泰工

<sup>141</sup> 20060729，阿泰管理員兼翻譯，小港宿舍。

<sup>142</sup> 20060729，阿泰管理員兼翻譯，小港宿舍。

<sup>143</sup> 20060729，阿泰管理員兼翻譯，小港宿舍。

<sup>144</sup> 參考外勞生活照顧中心 20060617 之發文，文號為 U095-A5-0268。

翻譯，唯一的不同在於小港宿舍為了強化組織特別設置了自治幹部和樓長。隨著小港宿舍管理漸上軌道，小港宿舍管理人員曾一度被派令至岡山宿舍支援協助，以整頓岡山宿舍的「亂七八糟」。對於三個宿舍的各自為政，他們會解釋為是管理方式的不同或是文化的不同，也或許與各宿舍負責的主管不同有關。高捷接管後的岡山宿舍一直都處於不甚穩定的人事狀態，其管理制度也都十分鬆散、缺乏條理與執行力。這似乎顯示了管理人員對“騷動”事件後的泰工抱持著戒慎恐懼的心情，而不願意在管理上多所著力以免引發意外的騷動或衝突，他們始終暗自擔憂著岡山宿舍這顆可能隨時會引爆的炸彈，而寧願在管理和互動上因循舊有模式以不變應萬變。這樣的鬆散令前去支援的小港宿舍管理人員十分感冒，

阿泰：「岡山管理員竟然有人逃跑一個月後才通報，才發現。一開始只說點名沒看見人，真的很離譜。有一個在前天逃跑，前幾天即有人懷疑。」

我：「如何跑掉？」

阿泰：「翻牆，很容易呀。行李一件一件慢慢帶出去。但他的護照和居留證都在我這裡。<sup>145</sup>」

岡山宿舍裡的管理人員大多也是由軍方退役軍官擔任，也常在言談說笑之間不知覺地流露出軍人色彩。例如其中維二不是軍官的老鳥會很在意的對我說，「這裡就只有我官階最低。<sup>146</sup>」他認為因為官階的關係讓他在宿舍的地位相對也較為低落。有一次恰好遇上中秋節高捷公司送給每位泰工一顆柚子，岡山宿舍派人載回柚子後對柚子品頭論足起來，「像以前國軍都吃不要的香蕉，這些一定是某個果園不要的次級品，高捷拿來，像勞軍。<sup>147</sup>」辦公室中有四個人開始說笑地數起柚子的總數，因為多 6 顆的關係，有人很大聲地說「吃不夠，再殺一粒（柚子），就送一個（泰工）回去。<sup>148</sup>」我跟著大夥一起笑了起來，大家都知道這只是個笑話，帶點俏皮又有點殘酷的笑話，當時沒有任何一位泰工翻譯在場。

三個宿舍的管理人員的人力和職務分配也不盡相同，岡山宿舍設有二位管理師、七位管理員、二位泰工翻譯、和九位泰工廚師；小港宿舍設有一位經理、一位管理師兼翻譯（泰北華人）、一位台籍翻譯、五位管理員、和一位泰工翻譯；鳳山宿舍則設有二位管理師（其中一位專門負責伙食的分配）、五位管理員，管理員兼翻譯共有一位泰北華人和一位嫁到台灣的泰國女子。小港宿舍的「台泰混和管理」特別聘請了泰北華人阿泰擔任管理師，賦予全權掌管小港宿舍的一切事務。例如阿泰可以自行找其信任的泰工擔任廚師，來幫他嚴格地控管外包廠商的食物品質，「菜不對我就叫他不要煮」。也找了一位泰工翻譯負責擔任和泰工之間

<sup>145</sup> 20060809，匿名者，岡山宿舍。

<sup>146</sup> 20060915，岡山宿舍。維二不是軍官出身的還有另一名管理人員小光，他是華磐時期的老員工，在高捷時期仍被留任，與泰工們交情頗佳，也在此多少學會一些簡單的泰語。

<sup>147</sup> 20060922，岡山宿舍辦公室。

<sup>148</sup> 20060922，岡山宿舍辦公室。

的溝通橋樑，隨車帶泰工去醫院診所看診、有時還烹煮小港宿舍管理員的飲食，提供正宗的北部泰式料理。有了宿舍泰工作為安全閥的緩衝後，台籍管理員因此而免掉了直接管理泰工可能引發的衝突。

相較於岡山宿舍和小港宿舍地理位置的偏僻，相反地鳳山宿舍雖然位於省道旁，卻恰位於離鳳山市鬧區不遠處，不論是騎腳踏車或搭計程車都十分便利。地理位置和交通的方便性使得泰工的門禁管理十分困難，因為工地離宿舍頗近，管理人員也默許泰工可以自行騎腳踏車上下工。儘管騎腳踏車的路程可能不到 15 分鐘，卻讓泰工擁有短暫自由行動的權利，可以在下工途中自行繞道去逛街或採買，每日皆可享受暫時獲得解放的小小樂趣。鳳山宿舍講求「人性化管理」恰好和小港宿舍追求的「(擬)軍事化管理」極不相同，因此自由騎乘腳踏車及門禁的寬鬆管理看在小港宿舍管理人員眼裡便成了「自由、沒有規則」。鳳山宿舍不像其他兩個宿舍設有廚房，因此也沒有廚工，更沒有聘請正式的泰工翻譯而改由一位泰籍華人和泰籍配偶擔任翻譯工作，形成幾乎完全由台灣籍管理人員掌控的「台式管理」模式。因為有一位熟知泰國習俗的泰國配偶在，鳳山宿舍也就特別注重泰國慶祝節日儀式活動的舉行，例如潑水節、藤球比賽、泰皇生日祈福活動等。其中一次最特別的活動是趁著為泰皇舉行生日祈福活動時，也順便替一位突然暴斃過世的泰工進行超渡祈福儀式。也許因為身體過度勞累、喝酒後睡覺時身體失溫等因素造成，但事實上這並非是泰工一遇上寒流即突然無預警暴斃的唯一例子。然而特地為暴斃泰工設置簡便靈堂、進行募款和超渡祈福儀式，也顯示了鳳山宿舍人性化管理的特徵。

對於高捷公司的管理員來說，「宿舍每天忙的事情不同，光處理交通調度、休假、就醫、工地人力調度、伙食、零用金調查與發放、薪資轉帳、契約的展延、解約或遣返和出入境，每天就都忙不過來了。」<sup>149</sup>有時候還要應付一些突發狀況，例如酗酒不出工、上工途中<sup>150</sup>、上工期間或外出意外受傷、母國的家庭意外（例如親人生病或過世或夫妻吵架等）、偷竊、或是工地發生工殤或打架事件，甚至還會發生寒流來襲當晚泰工意外暴斃。在宿舍「偷竊很常發生。有一次有人 29 號領零用金，放皮包，洗衣時放在洗衣機上馬上被偷。有的還偷手機、鞋子。」尤其賭博和喝酒問題常常成為製造問題的根源，因為「不喝酒都很好，一喝就什麼都來。」<sup>151</sup>相對於其他公共工程讓小包商自行申請外勞和自行管理，高捷公司外勞生活照顧中心的管理員以為比起沒有制度、福利的小包商，高捷公司給予泰工們不論在生活環境和管理制度已經算是很不錯的了。不只一位管理員跟我說「外面很多工地給外勞住的是鐵皮貨櫃、或是老舊漏水的土角厝，有時候連床都沒有直接睡地上。」他們紛紛強調「我們（高捷）對泰勞算是很好、很有制度的

<sup>149</sup> 20061207，小木工程師，岡山宿舍。

<sup>150</sup> 鳳山宿舍很多泰工都自己騎腳踏車到工地上工，只要五到十分鐘。雖然高捷明文規定上下工需搭乘遊覽車集體進出，但這在鳳山宿舍無法有效地約束泰工。

<sup>151</sup> 20060729，阿泰管理員兼翻譯，岡山宿舍。

了」。所以當「在岡山（宿舍）年紀最小、話最少，交代做啥就做啥。」的年輕管理員小光離開高捷，「現在去彰化建築工地管 44 名越工」時，小木會半開玩笑半認真地說「彰化給小光配一個翻譯，很輕鬆，你用小腦去管理就好。」<sup>152</sup>所謂的「用小腦去管理」不正表明了高捷投注在外勞生活照顧上的心力與成本遠高於其他公共工程的包商？

儘管三個宿舍各有特色及其管理特徵，然而每個台籍管理幹部對於泰工的態度並非完全一致。有的會將台灣工人與泰工拿來和工地的工安管理相比較，「像喝酒或不戴安全帽，工人的行為無法改善，不像工地的環境、設施可以改善」<sup>153</sup>，做過工地安衛主管工程師的小木認為比起物的管理「管人很難」；有的管理員則將泰工視為「小孩子」，因為「他們像小孩子一樣講不聽，講好幾次都聽不懂」，以此來解釋運用軍事化手段管理的合理性；有的站在人權的角度認為「要“人性化管理”，（宿舍）不是看守所、監獄」<sup>154</sup>；有的管理員甚至看到了泰工懂得如何運用集體力量來爭取權益，「他們其實很聰明的，自從暴動過後，他們開始懂得運用媒體（的力量），來爭取他們的權益」<sup>155</sup>。「擬軍事化管理」在高捷宿舍似乎是個理所當然的管理手段，除了三個宿舍有半數以上管理員都是軍校退役軍官以外<sup>156</sup>，誠如早期接受過工人運動洗禮<sup>157</sup>的高市勞工局外勞查察員老富所言，「我也很想要用“人性化管理”，但是面對那麼多人那麼難管理，最後還是不得不走上“軍事化管理」。老富的矛盾恰恰展現了管理的難處，與其「因為“人性化管理”讓泰工們爬到我們頭上，倒不如統一用“軍事化管理”手段反而好管理好做事」<sup>158</sup>，基於管理人員與泰工之間人數比例上的懸殊、位階和權利關係的不同、缺乏信任關係以及文化上的不同等因素，終使「擬軍事化管理」戰勝了「人性化管理」，成為政府、雇主和仲介最常使用的管理手段。

吳挺鋒（1999）<sup>159</sup>分析對外勞進行「擬軍事化管理」，除了人身控制、防止

<sup>152</sup> 20061207，小木工程師，岡山宿舍。小光管理員於華磐時期即在岡山宿舍服務，泰工暴動後被高捷以一年簽一年約的方式留任，至 2006 年 10 月簽約期滿即離職。除了為了賺更多錢而離職以外，小光列為暴動案的被告更是其離職的最主要原因。其因為涉及賭博電玩檯的放置經營而列為被告。

<sup>153</sup> 20061207，小木管理員，原為聯鋼的工安工程師，後被調至岡山和小港宿舍服務。

<sup>154</sup> 20060720，老何管理員，泰北華人，原擔任華磐的仲介業務後被延攬進鳳山擔任翻譯，也是得亨人力派遣的一員。

<sup>155</sup> 20060914，高雄市勞工局外勞查察老富，岡山宿舍。20060826，小木管理員，岡山宿舍。

<sup>156</sup> 20060829，老烏管理員，也是得亨人力派遣員之一。他會說「大家都是軍人，（宿舍裡）只有我的軍階最低。」

<sup>157</sup> 老富年輕時曾加入勞工陣線，是一位忠實的民進黨員和工運份子。高雄市勞工局於南縣產業總工會理事長方來進擔任局長期間，網羅了一大票的工運組織者進入勞工局工作，老富也是其中之一。老富在勞工局工作期間曾為了爭取外勞的權益和人力仲介公司槓上，被某高層民代冷凍外放到左營勞工中心「顧桌子」長達二年之久。

<sup>158</sup> 20060914，高雄市勞工局外勞查察老富，岡山宿舍。

<sup>159</sup> 參閱吳挺鋒 1997 年未出版的碩士論文《「外勞」休閒生活的文化鬥爭》，東海大學社會學系碩士論文。

脫逃以外，更根本的應該還是「資本的利益」使然。例如雇主集中提供住宿所收到的巨大經濟利益，除了可每月向外勞固定收取膳宿費用以外，還能確保外勞的低廉工資得以在台灣消費並有足夠的餘額可以匯回母國。如果任由泰工們無限制的花用零用金或薪資，不僅無法在台灣既有的消費水準下合理的消費，更會直接造成母國家庭失去經濟來源的保障，而使廉價薪資的合理性不復可能。不論是「擬軍事化管理」或是「人性化管理」，無論任何人想要管理近兩千人的大宿舍並非易事。管理是種手段，不論運用怎樣的手段或與之命名，都是管理方式和問題困境的某種反應。當泰工們喝酒、賭博、偷竊、鬧事「不聽話或不乖」時，管賞罰分明的「擬軍事化管理」手段就會冒頭；當泰工們「凡事忍耐、配合」<sup>160</sup>時，「人性化管理」手段就會出現以彰顯管理員和善、熱情及慷慨的一面。這兩種管理手段的轉換及交織運用，都是依現實狀況加以調整的，因此不是單一也非固定。

#### 四、 小結

本論文在本章以泰工「騷動」事件為分水嶺，討論「騷動」事件後勞動政權之重構、調整與適應過程。藉由描述高雄市政府外勞政策的主要特徵及具體作為來說明官方角色變化的更迭，官方勞動政權經歷了由進步改革轉而退卻保守的過程，其中政治氣氛的變化及政府官僚的慣習決定了前進或後退的基調。同時，接管宿舍、因循舊華僑管理制度的高捷公司，其管理技術的重整及修正也重塑了資方勞動政權的形式和內容。透過對泰工生活管理的改善及對其勞動力生產和再生產重新新的掌握和支配，資方亦有效地化解了泰工們的集體力量。

台灣社會過去對高捷泰工之關注不下於對高捷工程何時完工的期待，但隨著高捷工程將於今年年底全線通車，及今年六月底最後二百七十名泰工全數契約期滿返國，一般大眾對高捷泰工的關注在「騷動」案發生近三年的今日，竟然如同過眼雲煙般地隨之煙消雲散。連勞委會原本刊載於官方網頁上的「高雄捷運泰勞人權查察專案小組調查報告」內容也在今年被取下，彷彿宣告高捷泰工的「騷動」事件已然悄悄落幕，無人聞問。除了因工程招標弊案收受工程款賄賂的公務人員遭到法院判刑以外，其餘涉及泰工「騷動」事件因「行政疏失」而受牽連的公務人員也都獲判無罪。高捷工程的完工通車、高捷泰工的期滿返國、涉案公務人員的法律審判加上政治氣候的改變，使泰工「騷動」事件在「歷史時間」的緩慢推移下「騷動」逐漸地淡化遺忘。然而，因為此事件而暴露出政府在外勞政策上的諸多缺失，一直需要接受社會的監督、批判和檢驗，這也是本論文的主要關懷之一。

以高捷泰工為例，當他們以客工身份長年不斷地漂流於各個不同的異國之

---

<sup>160</sup> 請見高雄市勞工局2006年出版的《高市勞工》第六十四期。由岡山宿舍泰工翻譯阿猜所寫的文章「相信忍耐就會成功」。



間，促使他們長久分離與國家和家庭的動力不僅是單純的所得提高、家庭經濟的改善、社會地位的提升、或對下一代社會流動的期待，泰國和台灣兩國的勞工和移民政策的強化或缺失才是支配移工之所以來台的最重要關鍵。而高捷泰工一半以上比例因為“騷動”事件之故使其工作二年期滿即不續約的現象，證實了泰勞“騷動”事件所帶來的政治效果遠遠大於其對外勞制度、權益檢討修正的可能助益，比起對勞工權益的促進和維護，台灣政客們明顯地更熱衷於政治鬥爭。

高捷泰工“騷動”事件對台灣法令最大的影響莫過於政府不得不進行「外勞生活計畫管理書」的修訂，在飲食項目加入「伙食委員會」的設置；住宿項目規定外國人之居住面積，宿舍室內總面積除以總人數，每人從二點五增加為三點二平方公尺以上；管理方面不僅規定了設置外國人生活管理人員的人數比例，還規定雙語人員的聘僱比例，另外還增加了外勞休閒及宗教信仰的設置以及申訴處理機制的告知。然而「外勞生活計畫管理書」的修訂究竟在實質上對移工們的飲食、居住和管理方面的權益有無真正的落實和改善呢？

立委徐中雄表示，許多勞工局的查察員告訴他，他們根本從來沒有去檢查過什麼外國人生活管理計畫書，即使檢查未過關，勞委會也會先行讓雇主申請，日後改善，這根本就是陷地方公務員登載公文不實，明明檢查沒過，卻仍通過外勞申請<sup>161</sup>。

外勞生活管理計畫書尚未修訂之前，地方政府的外勞查察員但即因為人力不足常無法親前往宿舍查察，等到外勞生活管理計畫書修訂通過後，就算外勞查察員進行時地查察工作，也常因為上級主管機關勞委會的放水而依舊無法落實查察工作，這使得法令的修訂變得徒具形式而已。對於地方政府而言，勞委會除了增加外勞查察員的名額以外，仍舊無法針對外勞查察制度既有的缺陷進行強化，不僅官方不告不理的官僚作風依舊盛行，連特派一位外勞查察員緊盯高捷宿舍生活管理的措施也在高雄市長大選結束後告終，更遑論要對外勞查察制度進行改革。因此，儘管高雄市政府在高捷泰工“騷動”事件前後歷經了由進步改革到退卻保守的過程，國家機器嘗試在壓制與接受之間對“騷動”事件的後果進行修正、疏導和收編，似乎政治氣氛的轉變才是真正決定國家機器的勞動政權重構，究竟會用何種手段加以施用。

王宏仁和白朗潔研究發現越南移工在台所得的經濟利益極少，但卻依然前仆後繼地選擇繼續來台或至其他第三國家打工。這樣的矛盾現象同樣發生於高捷泰工身上，他們普遍認為遇上不好的仲介（華馨）只是特例，雖然騷動所形成的集體力量最後無法直接解決昂貴仲介費的問題，也多認為雇主高捷所給的薪水過低，但他們普遍想要再度來台工作的意願極高，絲毫不受“騷動”事件的負面影響。

<sup>161</sup> 20071015，自由時報，陳曉宜所撰「基本工資調漲 外勞反而領更少」。