

第一章 緒論

在我國正式引進外籍勞工之後，為管理外籍勞工並保障本國勞工的就業機會，政府於 1992 年 5 月 8 日頒行「就業服務法」，訂定確立外籍勞工政策目標，建立外籍勞工管理的體系與制度；同年又陸續頒布「外國人聘僱許可及管理辦法」、「私立就業服務機構許可及管理辦法」、「就業安定費繳納辦法」、「就業服務法施行細則」，而這些相關法令也隨者環境變遷有所修正，除 2000 年 1 月 26 日公布修正「就業服務法」第 51 條條文，有條件地延長外籍勞工在台工作期限外，2002 年 1 月復公布全文修正的「就業服務法」以符實際需要。在外籍勞工來源國方面，除自 1989 年 10 月，從印尼、菲律賓、泰國及馬來西亞引進外籍勞工外，隨著社會及企業的需求，亦再增加越南、蒙古等國家。在外籍勞工業務執行上，2001 年為事權統一，將原本分屬各部會業務掌管的外籍勞工審核管理業務，全歸併至勞委會職業訓練局負責辦理，該局並增設一組外勞作業組，作為唯一窗口，專辦外勞的相關業務，期能事權統一有效管理在台的外籍勞工。對我國而言，外籍勞工政策係現階段政府施政重點之一，其管理機制是否健全週延有效，不但深深影響到是否能將開放外籍勞工引進所帶來的衝擊與問題降至最低，對能否有效解決產業基層人力及保障本國勞工就業，進而促進經濟發展，亦扮演關鍵性因素。我國現行外勞管理機制為何、有何特點及其運作情形能否有效達成政策目標，非常重要亦值得國人關心，本文即以此為研究對象。

第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

自合法引進外勞以來，外勞因社會環境、文化差異、或個人因素，不管有意、無意難免會有觸犯我國法律的行為發生，對國內警政單位維持社會治安及破案的壓力增加不少是可想像的，然其案件基本上皆屬社會秩序維護範疇。縱或外勞有群體暴動案件產生，如 1999 年台塑六輕廠，外勞管理單位將泰勞、菲勞混在一起，忽略彼此的風俗不同、種族情節所產生的暴動。追究該案件充其量亦只是管理單位之疏失，對社會治安甚或國家形象並無產生多大衝擊影響。惟 2005 年 8 月 21 日，發生於高雄縣岡山的高雄捷運工程外勞暴動治安事件，經初步調查是一件外籍勞工因不滿宿舍管理人員管理方式所引起的個案事件，然從暴動泰勞提出的訴求及管理的不合理方式，嚴重侵害人權，震驚國際社會，損害號稱「以人權立國」的台灣形象及聲譽。此事件不但造成時任勞委會主任委員陳菊及外勞雇用單位所屬轄區的高雄市政府代理市長陳其邁，各以中央業務主管機關及地方執行機關督導不周，負起政治責任為由相繼辭職下台。高捷公司副總經理陳敏賢及總統府副秘書長陳哲男亦因本案被約談調查有無違法涉案。主管機關勞委會針對此案，為釐清肇事外勞、管理公司及雇主的相關責任，及日後改善措施，以挽救台灣在國際人權形象，亦亡羊補牢提出數種斷然的處置措施及改善方案。除此之外，中央與地方機關亦分別就泰勞暴動事件的事實經過及督導執行過程，究有無行政缺失實施調查，而泰國國會亦派員前來我國調查本案，另專家、媒體亦熱烈討論與報導，甚至本案負責管理外勞生活的公司，亦聲稱將提起訴訟控告泰勞要賠償因暴動所生的損害。¹本案除引起各國對我國侵害人權議題的關心注意之外，對國內社會政治的重大影響可見一斑。

身為公部門的一分子，有感外勞管理機制建立已十餘年，相

¹ 曾蕙蘋、蔡慧貞，〈泰勞：台灣人都這麼可惡嗎？〉，《中國時報》，民 95.3.27，版 A1。

關的政策、法令及執行措施多已完備，並隨著社會環境之變遷不斷作調整，竟仍發生如此重大之外勞事件，正凸顯我國外勞管理機制問題嚴重，或有很大的改進空間，而從此案件所暴露並為各界熱烈討論的管理問題，如外勞引進方式、外勞管理單位、外勞生活管理及中央與地方職權分工等方面，究何環節或地方有問題、不周延之處，及應如何改進等問題，深感值得深入檢討的必要。擬藉由此事件產生問題的研究，探討分析我國現有外勞管理機制，即就在政策面、法令面、執行機制面及組織面，探究有何與現實面脫節或不合時宜之處，以提供參考改進之意見，俾健全管理方案，建立外勞保護體系，確實保障外勞基本權益，同時提升台灣國際形象，減少管理問題，增進社會對於多元文化的真切尊重，以發揮外勞引進效益。

貳、研究目的

針對上揭研究動機，本論文的研究目的，為研究我國外籍勞工管理機制，並以高雄捷運泰勞事件為例，聚焦在該事件所產生的外勞管理制度問題，主要目的大致上可歸納如下：

- 一、蒐集整合學者專家所發表事涉外籍勞工管理相關文獻及理論，提供後學者作為進一步研究之基礎。
- 二、介紹先進國家外籍管理制度之現況及特色所在與現行台灣外籍勞工管理制度的運作模式比較，進而探討現行台灣外勞管理機制所面臨的主要課題。
- 三、透過外籍勞工管理的實際失敗案例分析，以深入檢討外勞管理機制的缺失問題，並試圖提出建議意見，供政府有關單位作為修法參考。

第二節 研究範圍及方法

壹、研究範圍

外籍勞工管理制度，係政府為管理外籍人士引進來台就業的有關事項所制定的一套法令規章。制度之內涵當然包括有合法外籍勞工的引進管理，以及非法外籍勞工的管制或處理。若分析現行主要法規「就業服務法」，在外勞管理法制的結構，可依外籍勞工來台時間切割，分為三階段：1.勞動關係成立前；2.勞動契約關係存續中；3.勞動關係消滅後。每一階段領域又有其重要的議題項目，如表1-1。

表1-1：外勞管理政策法制面結構

勞動關係成立前	仲介
	入境申請
	健康檢查
	聘僱許可
	定型化勞動契約控制
勞動關係存續中	勞動權益保障（勞動契約權益、勞資爭議、安全衛生、兩性平等）
	社會權益保障（社會保險）
	人身權益保障
	檢康檢查（防疫）
	地方治安機關管理（安全）
勞動關係消滅後	聘僱許可效力
	殘存之勞動與社會權益
	出境

資料來源：林佳和，《外勞人權與行政管制－建立外勞保護體系之初步研究報告》，台北：行政院勞工委員會職業訓練局，民 93.2，頁 111。

外籍勞工管理制度，可說是一套完整的體系架構，所涉及的層面及議題眾多亦繁雜，本研究因受限於篇幅及人力，無法就整套管理制度所涉及之層面及議題逐一探討，僅以研究之案例高雄捷運泰勞事件所暴露管理制度缺失問題部分作檢討，聚焦於此事件所涉及的管理機制上問題，探討研究目前外勞管理制度在這四方面有何缺失，以及針對所發現的問題，逐一提出建議意見，期能建立一套完整的外勞管理機制。

貳、研究方法

現有對於外勞管理機制所做的研究，大多著重在制度及現況的「描述」，包括：自開放引進外勞以來，外勞人數如何增加、分布情形如何、以及對制度所規範之面向議題條文有無缺失等相關問題。這些研究，自有助於對外勞在台灣實際情況的了解與掌握，亦可對我國外勞管理機制有所認識，但這僅限於現象的描述及主觀意見的陳述，卻無法有助於真正了解在實務上我國外籍勞工管理機制的真正問題何在、以及檢測和印證外勞政策目標與制度間能否有效連結的問題。本論文主要以高雄捷運泰勞事件為研究標的，為達成研究目的，本研究主要係運用歷史研究、文獻分析、法制研究等方法進行探討，說明如次：

一、歷史研究法

公共政策制定有其國內外主客觀的因素，而造成我國開放引進外勞的外勞政策，其當時社經環境背景、揭示的政策目標以及演進情形，將透過歷史資料的蒐集與探討、分析，提供清楚且完整說明社會的政治經濟因素，俾對我國外勞政策及其後續各項管理制度訂定，有一全貌之概念了解。

二、文獻分析法

針對外籍勞工的引進，許多先進國家訂有完備的管理機制，其形成背景、現況與特色何在，將蒐集及整合國內有關外籍勞工管理相關主題之期刊論文、學術會議報告、專書、統計報告資料及政府出版的相關法令、報告及文件等資料分析，力求完整呈現各國先進國家外勞管理機制之特色及內容；同時就現行管理制度造成雇主與外籍勞工權利不對等關係及其可能面臨的問題，將以往學者專家研究所提出的結論資料予以整合分析，提出說明，以作為本文論述之佐證基礎。

三、法制研究法

制度是時空環境下的產物，制約著社會相關群體的互動模式，透過法制研究可推測了解當時時空環境背景及其相關群體運作軌跡，並可預測未來運作發展之趨勢。本文採用此一研究方法，將對我國的外勞管理制度，清楚呈現我國外籍勞工管理制度運作的面貌，及現階段面臨的問題，期以作為本文所探討個案問題的分析依據，並進而提出建議意見。

第三節 章節安排及論文架構

壹、章節安排

本文共分為五章，以下就各章內容分別敘述：

第一章緒論，包括本文的研究動機、目的、研究範圍、研究方法、論文架構等。

第二章文獻探討：論述外籍勞工管理及執行之理論、次之討論新加坡、香港、日本、奧地利及瑞士等五先進國家外籍勞工政策之特色，接著分析國內研究者對外籍勞工管理之實證分析。最後探討國內專家學者對於此議題的實證分析資料。

第三章我國外籍勞工管理政策與其執行評估：政策係制度形成的依據與體系，本章首先將分析我國外籍勞工政策形成背景，次之就外籍勞工政策、管理制度、雇主聘僱外籍勞工作業程序及流程作完整分析，接者將就我國外籍勞工的引進過程及現況做一介紹，最後並就現行執行外籍勞工管理制度面對的課題進行分析，期在瞭解整套現行外籍勞工管理機制的同時，亦對目前此制度社會各界關心的問題及其面對的挑戰，提出說明。

第四章高雄捷運公司泰勞事件之個案分析：從此事件申請引進外勞過程、暴動發生之原因與處理經過，以及最後事件所涉及的管理制度問題等項目做深入詳盡分析，俾期瞭解外籍勞工管理制度的問題所在。根據此事件所發現之管理制度問題，分就政策面、法令面、組織面及執行面等四部份，提出建議意見。

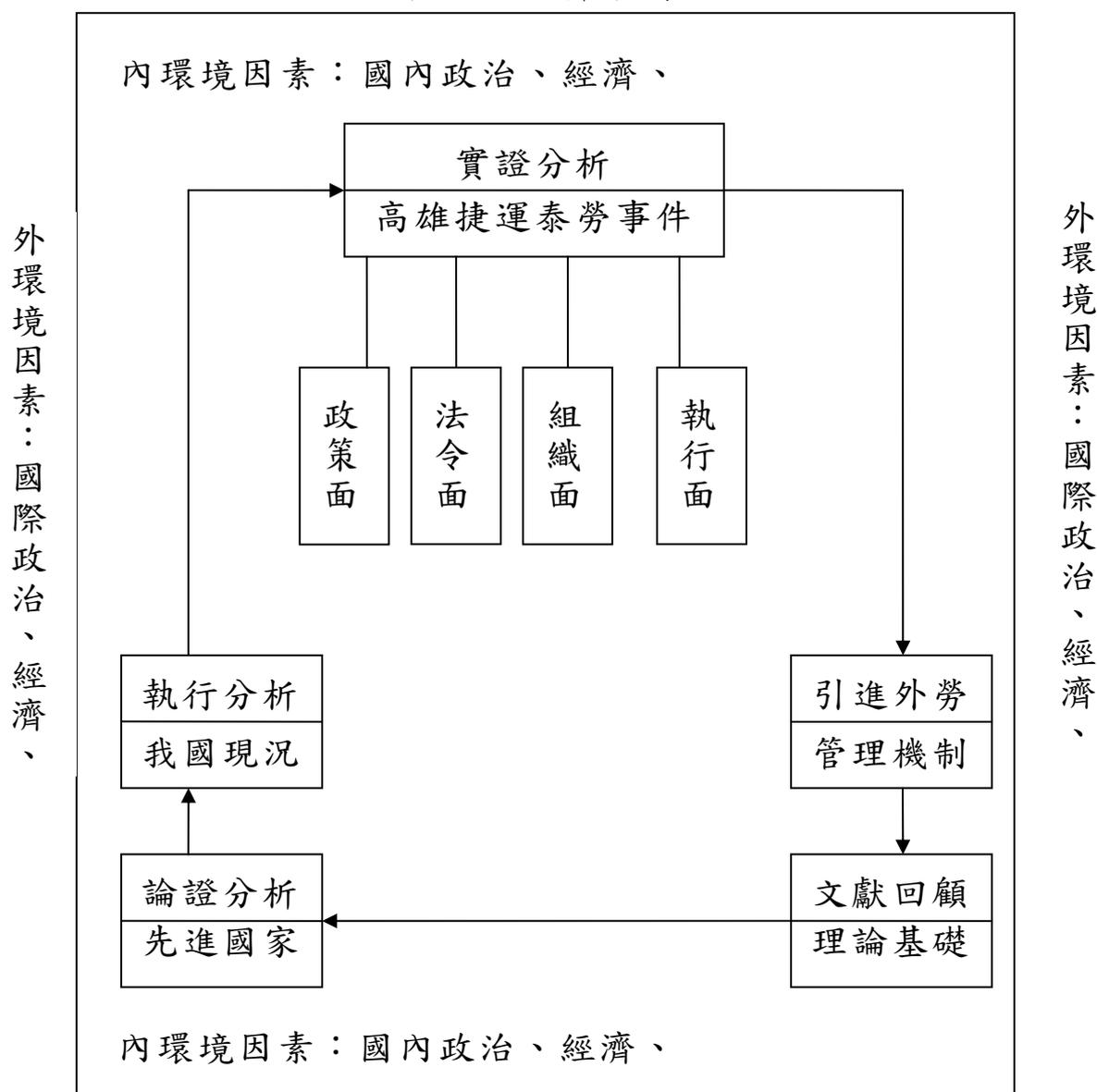
第五章結論：提出筆者對我國外籍勞工管理機制之研究發現，以及後續研究的建議。

貳、研究架構

本文研究架構，首先就我國因受國內外因素影響引進外勞，管理機制建構實施情形，作分析介紹，期對現行外勞管理制度背景，及其揭示之政策目標、重要法規、執行機關、等政策執行變項，有一初步概念了解；次之，回顧彙整我國就此一議題之研究

成果，並以政策執行理論作為本文立論基礎；接者，比較先進國家外勞管理制度之重點及特徵，作為論證分析參考，並檢視我國外勞管理制度之差異性與背後因素；而我國外勞管理機制執行現況，以及所面臨之重要課題，其是否有效解決，達成政策目標，將分項提出檢討說明；最後，以高雄捷運泰勞事件作實證研究分析，逐一檢視我國外勞管理機制之問題何在，並提出建議。有關研究架構詳圖1-1。

圖1-1：分析架構



資料來源：作者自繪。

第二章 文獻探討

社會科學家對公共政策有不同定義，如美國政治學家Thomas R. Dye認為公共政策係「政府選擇去做的任何計畫或方案或不去做計畫或方案」(Whatever governments choose to or not to do)，²而Lassewell與Abraham則為「一個有目的價值與實踐的計畫綱領」(A projected program of goal values and practices)，³儘管定義眾多與不同，惟有一共同點，即公共政策是被設計用來處理問題之政府活動或決策的過程。⁴外籍勞工政策是二十世紀各先進國家面對全球化的影響，為有效解決社會經濟問題的一種政策，因各國國情文化及環境互異，所訂定的政策內容及目標亦各有不同。以我國外籍勞工為例，其具體目標即為保障國民工作權；另公共政策執行後目標是否成功達成，社會科學家已發展多種理論模型用以檢視。從本文將研究的案例而言，我國外籍勞工政策執行過程恐有重大瑕疵，為對此事件實證研究，本章將首先介紹各國外籍勞工政策的模式及政策執行模型，作為本文分析的理論基礎，除此之外，將進一步探討各國外籍勞工政策的特色及國內相關議題的實證研究。

第一節 外籍勞工管理政策模式及執行之理論探討

外籍勞工為國際性的勞動力移動，屬於世界性的人口遷移現象之一，而造成人口遷移的原因及其利弊得失，一直是學者研究

² Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*. Englewood Cliff, NJ: prentice-Hall Inc., 1987, p. 3.

³ Harold D. Lasswell, Abraham Kaplan, *Power and Society*, New Haven: Yale University Press, 1950, p. 71.

⁴ 陳恆均譯，James Lester, and Joseph Stewart. J. R., 《公共政策》。台北：學富，民 90，頁 6。

外籍勞工管理問題的焦點；對一國而言，其亦為政策制定與執行的過程。各國外籍勞工政策模式及其採行之管制措施有哪些？本節將予以論述。另亦介紹三種外籍勞工政策執行的理論模型，以了解影響政策執行的各項重要因素，俾以作為檢視及解釋高雄捷運泰勞事件何以發生的理論依據。

壹、外籍勞工政策模式

基本上，各國在規劃外籍勞工管理政策，均會考慮國內外及地區之政治情勢、安全問題、目前及未來之經濟狀況、人口組合之變遷情形、外籍勞工之社會成本與後果之評估。惟因各國國情不同，外籍勞工管理政策強調之重點必然不同；但若從政策面加以歸納，各國之外籍勞工管理政策可細分為下列三種模式：⁵

一、開放門戶政策與古典模式(The Open Door and The Classical Medel)

贊成開放門戶者多為持國際主義思想之論者。他們一方面秉持著人道、平等、自由等原則，另一方面服膺自由市場運作為世界資源最佳分布之古典經濟信念，因而拒絕或漠視對國際人口遷移予以限制的作法。主張不論人口遷移之形式或數量如何，皆應無所限制地批准所有人口遷移的申請。但是真實的世界是各個主權獨立的國家所組成，同時開發程度較高之國家與開發程度較低國家間，存有相當程度之社會經濟差異。倘若高開發國家採取開放門戶政策，勢必吸引大量低開發國家人民之流入，造成高開發國家之就業、消費水準等大幅降低；不過，遠在此種情勢發生之前，

⁵ 邱顯正，〈外籍勞工管理對策之研究-以我國管理制度為中心〉，碩士論文，國立政治大學勞工研究所，民 83.6，頁 35-37。

高開發國家之人民，早已形成危機共識，猛力關閉門戶拒絕外力流入。

二、關閉門戶政策與國家主義之新古典模式(The Closed Door and Nationalistic Neoclassal model)

主張關閉門戶政策者，為防止國內可能產生的人口壓力及勞動市場的競爭，不但主張禁止勞動市場的國際化；也不允許任何配額的外籍勞工入境。所強調的是不願意承擔任何因開放門戶而產生的可能損失，尤其是造成那些既得利益者之損失。支持關閉門戶政策者，常同時持有國家主義與新古典經濟之觀點，強調的是個別國家而非世界性福祉之追求，外國人民的流入會產生競爭或取代本國勞動者，也會減緩工資的上升，造成雇主的獲利增加等現象，結果會瓦解本國的勞動市場結構，但此一模式禁不起經濟競爭及自由主義之挑戰，根本不可行。

三、甄選式門戶政策與壓力團體經濟模式(The Screen Door and Pressur-Group Economic Model)

所謂甄選式門戶政策，係指大多數開發程度較高的國家，在開放與關閉門戶間的適度範圍下，維持其國際人口移入之制度。主張甄選式門戶政策者，強調簽入國在開放與關閉門戶政策中應保留適度的空間，允許特定形式與數量的外籍勞工入境，以配合國內各利益團體對外籍勞工之需求。採用此一制度的遷入，國會運用各類設計，允許合乎資格的有限數量之外籍勞工進入其國內；通常亦會為配合許多不同政策目標，而採行的一種行政性制度。這些目標主要有：解決國內勞工短缺、提供政治庇護、促成國內外及人口之家人團聚等。在甄選式門戶政策之背後，很少有支持的理論基礎，而普遍都是經由各類利益團體遊說或施壓下，所產生的一種拼湊式組合。各國所採之外籍勞工政策，均屬甄選式

門戶開政策，只是鬆緊有別。⁶

採行此模式的國家，其管制外籍勞工的方式常見有：1.以移民配額制度、外籍勞工配額制度及雇用比例限制等方式，控制外籍人數管制。2.公告核准特定的就業職類。3.以依簽證類別、本國產業結構或職業之特性、工程之進度決定停留期間或採入境許可予以拒絕，避免外籍勞工成為變相的移民。4.透過外籍勞工工作許可制度、雇主雇用許可證的管制，審核控制外勞人數、能力及後續管理工作推行。5.徵收勞工稅、就業安定費，採取以價制量方式，控制外勞人數，並增加政府財源。6.明訂法令對非法就業、非法雇用暨其幫助犯予以嚴格處罰，透過刑法、罰金的方式，有效管理外勞，並維持社會秩序。

貳、外籍勞工政策執行理論模型

政策執行(policy implementation)其概念往往被視為是立法通過之後所進行的下一個階段。廣泛來說，它包括將政策參與者、組織、程序以及技術予以組合，並且將已經採納的政策付諸執行以達成政策或方案的目標。政策執行亦可以被概念化為一個過程、輸出及結果。就過程概念而言，以我國為例具體來說，在執行立法院通過法律的過程中有五個活動或功能會發生：第一，立法機關通過法律，並經總統發布實施；第二行政院負責制定施行細則以及建立執行法律的行政程序；第三，行政院必須提供既定政策所需的資源，包括：財力以及人力等；第四，利用立法監督以及賞罰制度，要求地方單位對於法律及規則的實施；最後立法者重新設計政策，以處理原始設計瑕疵或是措施的機會。執行過程

⁶ 同註 5。

的基本特質是及時而圓滿的將一些法案的意圖予以實現。執行就輸出的觀點而言，或是以方案目標所支持的程度加以表示，像是對一項方案所分配的經費，或是無法遵從執行命令的反對行為；執行若是以一種結果最抽象方式而言，指的是方案、法律或司法裁決等重大問題的「可測量改變」(measurable change)。例如與犯罪政策之前相比較，是否使人民更加安全。⁷「政策執行」自1970年來已被專家學者作為特定的研究領域，並予以有系統的概念化及企圖建構政策執行的一般理論，期用以描述及解釋妨礙有效執行的因素，探討政策執行失敗的原因，並進而發展對政策執行有用的理論，成就斐然。我國自1989年10月正式引進外籍勞工迄今已有17年，在執行過程究係何項環節脫鉤出錯，致發生高雄捷運泰勞事件？本文接著將介紹三種政策執行學者所建構影響政策執行因素的理論模型，據以作為分析第四章實證探討高雄捷運泰勞事件之理論基礎。

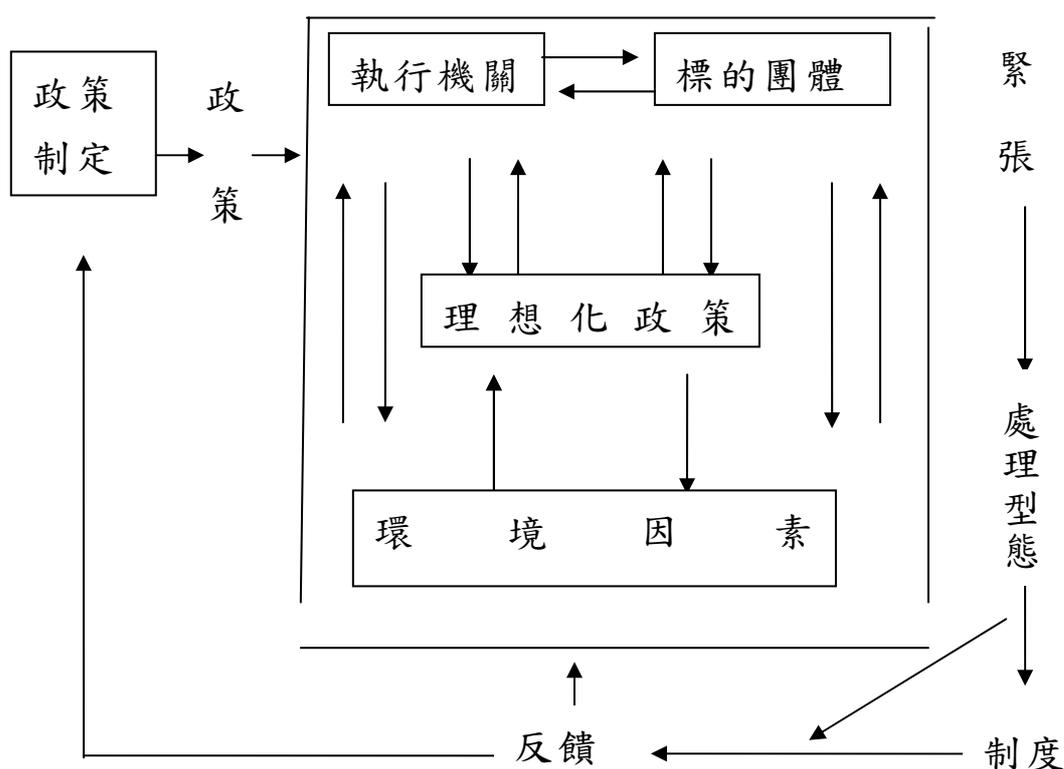
一、Smith 的政策執行過程模型

Smith政策執行過程模型，用以探討一項理想化的政策與執行機構、標的團體和環境因素之間的影響，並以此四項因素作為政策執行過程中，影響其成敗所需考慮與認定的因素，Smith認為應將認知和行動合為處理階段，而此模型中每一要素的操作性定義為：1.理想化政策—理想政策有四個範疇，即法定政策(the form policy)、政策類型(type of policy)、方案(program)及政策形象(imanges of the policy)。2.標的團體—指因政策執行而被要求採取新互動型態的團體或民眾。3.執行機關—指負責執行政策的政府官僚組織，其特徵是機關的結構、人員、領導型態、執行意願和

⁷ 同註5。

能力。4.環境因素—指影響政策執行的文化、社會、政治和經濟條件。5.緊張—指發生在理想化政策、標的團體、執行機關和環境因素內部之間的理想目標和實際結果差距。6.處理型態—指未具體化的互動型態(uncrystallized patterns of interaction)，這些互動型態是對上述要素之間或內部緊張型態的反應，而未能促進制度化。7.制度化—指具體化(crystallized)的互動型態。8.反饋—指在執行要素之間的緊張再經處理型態而未促進制度化或制度化發生後，再形成的另一緊張型態，以進一步促進社會變遷的反應。其執行循環模型如圖2-1：

圖2-1：Smith 的政策執行過程模型

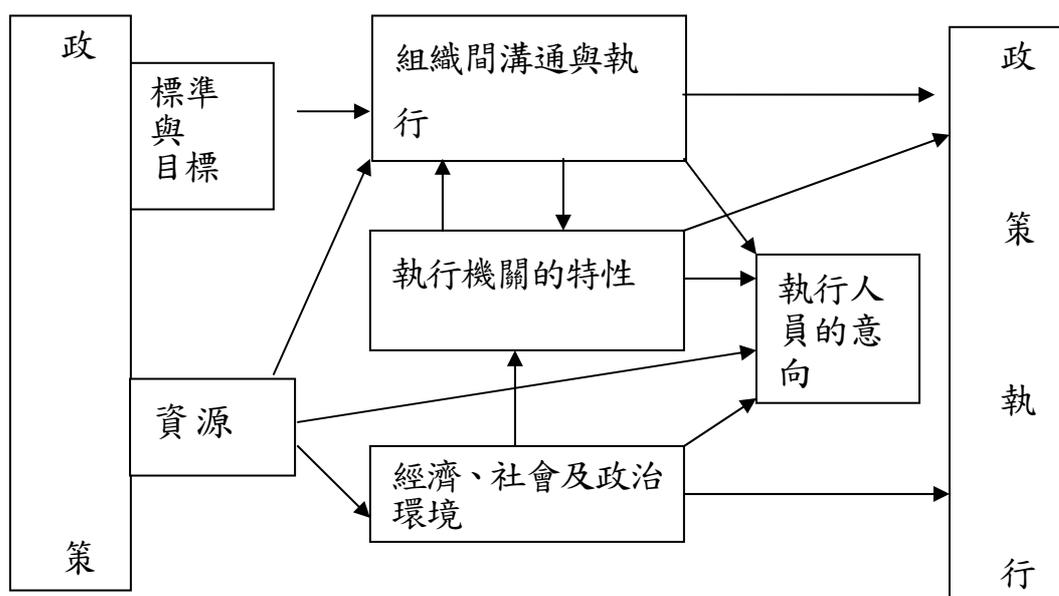


資料來源：邱昌泰，《公共政策（基礎篇）》。台北：巨流，民93，頁342。

二、Donald Van Meter and Carl Van Horn 的政策執行模型

Donald Van Meter and Carl Van Horn兩位學者提出一種從中央政府的決策層開始探討由上而下的模型，說明六個與政策執行有關的變數：1.政策標準及目標2.政策資源（例如財源或其他誘因）3.組織溝通及執行活動4.執行機關的特質（例如員額大小、層級節制程度、組織活動力）5.經濟、社會及政治條件（例如執行範圍內的經濟資源、輿論、利益團體的支持度）以及6.執行人員的意向。此六項變數對於政策執行是否成功或失敗有決定性的影響力，其模型如圖2-2：

圖2-2：Donald Van Meter and Carl Van Horn 政策執行模型



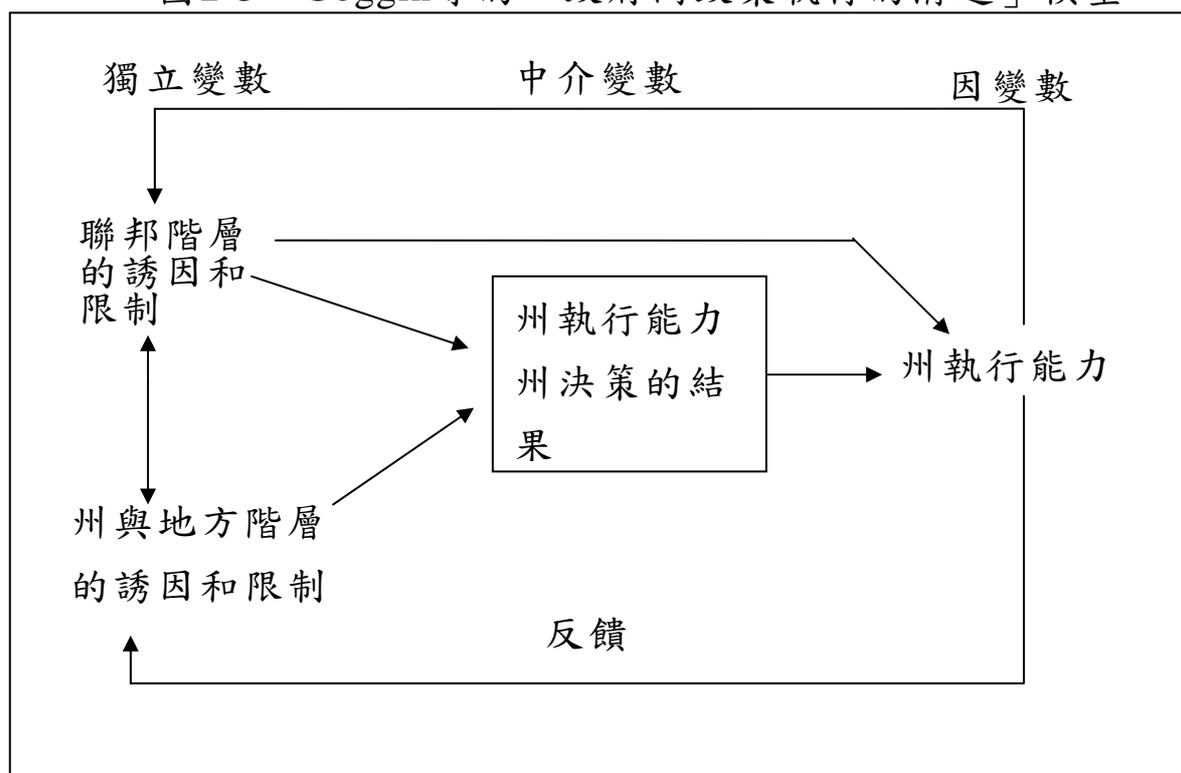
資料來源：邱昌泰，《公共政策－當代政策科學理論之研究》。台北：巨流，民88，頁128。

三、Goggin、Bowman、Lester 和 O'Toole 的「政府間政策執行的溝通」模型

此模式係描繪政府間政策執行之溝通，並將政府執行的過程

以及來自州政府所決定的選擇（即產品、產出或結果）予以概念化；州的決策憑藉著外在政府(external government)以及州本身的影響而來，州的行為是誘因及限制的構成函數，而這些加諸於州政府本身的特質實現本身的偏好，誘因足以刺激執行的差異。當州政府必須對聯邦所給予的誘因和限制作回應時，它也會因州政策執行過程中主要參與者的特質及偏好的強度而有所不同。最後州的回應本身執行能力的影響。此一執行的動態模型亦考慮到這些政府機構決策及行動聯合特質以及政府間討價還價的情況。是一個綜合政策執行「由上而下」(top-down)和「由下而上」(down-top)的研究途徑的方法。模式詳如圖2-3：

圖2-3：Goggin等的「政府間政策執行的溝通」模型



資料來源：陳恆鈞譯，Jamesp Lester, and Joseph Stewart, J. R. 著，《公共政策》。台北：學富，民 90，頁 122。

第二節 各國外籍勞工管理制度探討

隨者區域與國家間經濟發展之不同，造成國與國間工資的差異，國際間勞工的流動遂成為必然的現象，而此種流動包含資本在內，又因全球化的影響，在各國追求工業經濟發展不餘遺力的同時，移動的情形更加自由和頻繁。此種因各國國內就業機會的被剝奪、社會成本等因素造成國際間勞力的流動，其流動的方向無疑都是由貧窮、低工資的國家（社會經濟發展較低）前往富有、高工資的國家（社會經濟發展水準較高），而各國在勞動力短缺或經濟快速成長之際輸入勞工，其因應之法為何？是否有值得我國借鏡之處，本節將分析與我國性質同屬「非移民國家」的新加坡、香港、日本及屬不同性質的「移民國家」瑞士、奧地利為分析對象茲分述如下：

壹、新加坡

新加坡於1966年正式開放引進外籍勞工，⁸依據1990年新加坡人口普查的資料顯示，其移入人口是亞洲國家中，占總人口數比例最高者，達百分之三十，其中低技術及非技術勞工所占的比例約佔移入人口的百分之六十七。⁹新加坡對於人力引進的政策相當的明確與堅持，即對具有技術與專業人力的引進沒有太多條件的限制，對低技術或非技術人力的引進則定位為「對抗經濟景氣循環和調節勞動市場人力供需的功能和角色」；換言之，對於一般生產性外勞的主要政策是採「控制年限+補充性」，此與我國外勞政策的基本原則相同。該國管理外籍勞工最主要的法令為1990年制頒的外籍勞工雇用法(The Employment of Foreign Workers

⁸ 黃文鍾，〈我國外籍勞工管理制度與政策之研究〉，碩士論文，中興公共政策所，民 85.7，頁 112-146。

⁹ 成之約，〈各國外勞政策及管理制度〉，《勞資關係月刊》，第 20 卷，第 8 期，民 85.6，頁 32-40。

Law)，與依該法，授權於同年訂定的外籍勞工僱用令(The Foreign Workers Act)，其措施內容主要有：對於勞工居留期間規定其聘僱期限為兩年，期滿得以展延，每次為兩年；非技術人力最長可工作為六年，低技術人力最長為八年；另技術性外籍勞工原則依受聘僱契約決定工作期限，契約最長三年，得申請延長，展延次數不限。持有就業准證者得申請永久居留權及申請成為新加坡公民。另亦嚴格限定僱用外籍勞工的行業及其比例，如製造業不得超過總員工數之百分之五十，營造業則不得超過總員工數之六分之五，服務業不得超過總員工數百分之二十。為控制實際引進的外籍勞工人數，除規定每個外勞每個月課徵的勞工稅為200到450元新台幣間，亦實施保證金制度，對所有馬來西亞籍之外籍勞工予入境前，課徵雇主新幣（約新台幣10萬元）的保證金，倘雇主未能將勞工於工作期滿時遣送出境，該筆保證金將沒收。而在轉換雇主問題上，原則可以，惟新雇主必須得到現任雇主的「許可」（為勞工填寫新的工作許可申請或給予離職信），且必須在舊的工作許可到期一個月內提出轉換雇主申請，並確認勞工以通過六個月一次的健康檢查。¹⁰在社會管制上採行嚴格措施，除規定男性外勞不得與新加坡女性或擁有居留權之女性同居，並且對外籍勞工實行入境兩週內第一次健康檢查，及入境後每六個月一次之健康檢查，一經發現懷孕、或不服健康資格，都必須遣返原居地。

11

貳、香港

香港約由1970年代中期開始僱用東南亞國家的外籍勞工從事

¹⁰ 同上註。

¹¹ 林佳和，《外勞人權與行政管制－建立外勞保護體系之初步研究報告》。台北：行政院勞工委員會職業訓練局，民93.2，頁72-76。

家務工作，1975年有1,350人，至2003年底升至216,863人。其中58.4%是菲律賓籍；37.4%是印尼籍；4.2%為其他國籍，沒有輸入人數上限。¹²而有關低技術勞工，直到1996年才開始依據「補充勞工計畫」引進。該計畫中沒有就個別行業訂定輸入勞工配額，所有申請案件按個別情況批核，並以保障本地工人就業為優先。其引進的兩項主要原則為：

1. 如就業市場有職位空缺，雇主必須優先雇用本地工人。
2. 雇主如確實無法在本地聘得合適工人填補職位空缺，始獲准輸入勞工。

截至2003年底批核簽證入境許可證的總數為10,324個。目前外籍勞工引進管理適用之主要法令為「僱傭條例」(Employment Ordinance)¹³及「補充勞工計畫」(Supplementary Labour Scheme)，¹⁴其主要內容有，嚴格規定雇主提出低技術勞工的引進申請必須符合三項條件：1. 雇主已在報章刊登招聘廣告；2. 已由勞工處安排為期四星期的就業選配；3. 在適用的情況下，已為本地工人提供特別設計的在培訓課程。另在居留期限上，外籍家務工為兩年一聘，兩年的聘僱關係結束後，可以與同一雇主續約，也可轉換雇主，並沒有延長次數的限制。而一般低技術勞工沒有年限問題，依契約期限為準；另在香港的外籍勞工其福利與權益與本地勞工同受法令保障；為保障外籍勞工權益，香港政府亦介入強制勞僱雙方使用定型化勞動契約，以避免不必要之勞資糾紛產生。另對於續約的外籍勞工（無論是否轉換雇主）規定需持有原雇主發給的離職信；而在社會管制措施上規定，亦採行外籍家務工的家人

¹² 同上註。

¹³ 香港特別行政區政府勞工處網站，〈公共服務〉，<http://www.labor.gov.hk/plan/iwSLS.htm>，民 95.6.12。

¹⁴ 香港特別行政區入境事務處網站，〈公共服務〉，<http://www.immd.gov.hk/cht/html/hkvisas-5.5.htm>，民 95.5.24。

並不能一同入境香港，且外籍勞工每工作兩年必須返回原居地一次的規定。然而香港對家務工沒有禁孕規定，另在下列情況下家務工可自行解除契約：1.在雇主家遭恐懼、暴力、疾病等威脅；2.遭雇主苛待；3.受僱不少於五年，醫生證明不適擔任；4.雇主拖欠工資超過一個月。此項規定確與我國不同；另亦明定雇主必須依規定按輸入外籍勞工的數目及雇用期，繳交「僱員再培訓」的費用。

叁、日本

對於以就業為目的之外國人，其居留資格及居留期限，在1951年日本政府已制頒「入出境管理及難民認定法」(Immigration—Control and Refugee Recognition Act)，之後隨環境變遷在1990年對居留資格之種類與範圍重新予以評估擴大(從18種增為27種)。但其主要仍是針對具有專業知識與技術的外勞而言，對於低技術或無技術之勞力，基本上係採慎重保留之因應態度。目前管理外籍勞工之法令以「入出境管理及難民認定法」為主，¹⁵其內容主要有，事業主自行從國外招募或經業者仲介外國勞工時，皆須向勞動省申請許可，¹⁶而且明定可從事工作的居留資格只有：1.具有技術的人員，如電腦技師、汽車設計師；2.具有人文知識、國際業務專長者如口語翻譯、外語的指導、外匯交易商、設計師；3.允許企業從國外的本店或分店定期調職的員工；4.具有某種技能者，如中國料理、法國料理等廚師；而對於文化活動、短期居留、留學、研修、家族居留等，則禁止居留從事工作。另對於永久居住者、日本人的配偶等、永久居住者的配偶等、定居者，若從事

¹⁵ 同註 12，

¹⁶ 林振賢，〈勞基法-我們的問題，日本的經驗：談外籍勞工的引進與管理問題〉，《中國勞工》，第 117 卷，民 89.8，頁 12-17。

工作則有不受限制的居留資格。日本外籍勞工亦適用國內勞工法令，在日本勞基法第三條規定，禁止勞動條件有國籍上的差別待遇；易言之，日本雇主聘僱外籍勞工，其勞動條件應依勞基法規定辦理；同時在法令上，規定雇主應依外勞狀況報告制度於每年六月一日，向轄區職業安定新報備外勞狀況。尚有許多社會責任：如對外籍勞工實施安全衛生教育、實施防止職災的日語教育、依據勞工安全衛生法實施外勞健康檢查、對外勞進行健康指導或諮詢及職災保險給付之確保，外勞如發生職災時，雇主應協助辦理申請給付手續。另雇主亦應確保外勞宿舍、餐飲、醫療、教養、文化、體育、休閒等設施，並於力其有充分利用之機會。致力對外勞實施日語教育，及日本生活習慣、文化、風俗等有關之指導。對外勞實施教育訓練及其他必要之措施，提升外勞工作能力。居留期滿外勞雇主應終止僱用關係，並協助辦理返國各種手續。

肆、奧地利

第一次世界大戰後，由於鄰近國家人民湧進，造成前所未有的外勞問題。奧地利政府遂於1925年公布「全國工人保護法」(The National Workers` Protection Act)規定外勞的限制作業。1975年訂定「外國人僱用法」(The Foreigners Employment Act)，直到1995年1月採用歐洲聯盟所公布之「歐盟外勞管理辦法」。¹⁷ 奧地利政府法律規定外勞限額不得超過全國總勞動人口的八%，且外勞採補充性，需要時才引進；不需要時即以遣送回國。其引進外勞主要政策有下列四個原則：國內企業需求、不得影響本國勞工就業機會而造成失業、不得使國內勞動條件(如工資、工時等)發生不利影響及應使外勞得到同等待遇，保障其工作與生活權益。

¹⁷ 陳金川，〈奧地利與瑞士外籍勞工管理制度之引介〉，《就業與訓練》，第15卷，第5期，頁86.9，頁21-24。

雖然是採取補充性而且僅開放個人進入國內工作，但當外勞工作日久，其家眷以依親名義隨之進入，並融入當地生活。因此，外勞鮮少有逃跑情事發生，為適當解決此一情形，奧國政府遂改採整合原則，修法給予長期在奧國工作之外勞及其第二代逐步納入本國社會體系中。其修正後之法律有下列幾項要點，對有意長期居留之外勞依階段分為三種工作證：1.僱用許可：外勞在奧國工作必須先取得僱用許可，此項許可為僱主提出申請、許可有效期限為一年。此項許可必須在不妨礙公共利益、國家總體經濟及國內勞動市場容許程度下才准予引進。2.工作許可：由外勞本人提出申請，不須經過雇主。但先決條件為過去十四個月中至少合法工作五十二週。工作有效期限最長為二年，期滿時得申請延期，但須未犯任何規章以及過去二年內實際工作一年半。3.豁免許可：外勞過去八年內曾於國內合法工作五年以上；或與奧國公民結婚並定居者；或未滿十九歲，其父母至少一方在奧國居留五年以上且本人一生在奧國居留一半以上期限，並接受義務教育者；或已滿十九歲以上於，其年滿十九歲時，符合前述條件，且過去五年內至少二年半居留，在國內者。此項許可有效期限為五年，期滿後得申請延長。此外，為控制外籍勞工人數，該修正條文亦訂定奧地利外勞僱用最高限額，包括：依地區及職業類別設限，控制勞動市場就業狀況，及總人口對外勞的容忍程度。同時訂定嚴格的處罰規定，以強化管理監督雇主非法僱用外勞的情形。

伍、瑞士

瑞士為寡國小民亦無可以傲人的地理環境及自然資源，自1940年起即應雇主之要求引進外籍勞工，外勞人數約有95萬人，

占總人口數700萬人之 13.54，其中75萬外勞來自歐洲國家。¹⁸瑞士幾經修法後其外勞政策，係基於社會安全考量，以三圈模式(3-circle-model)決定外勞引進國家之優先順序。最優先為歐洲共同體國家，其次為美國、加拿大，其他國家則須經過特許始得進入；而對跨國公司聘請專業人才之限制予以放寬，不受配額、引進國家優先順序的限制，雇主申請時可快速通關，且無需辦理國內招募工人手續。放寬外勞轉換雇主、變換工作地點及工作之限制；另所有瑞士之外勞，須在入境前由雇主向各邦勞工局提出申請，經評估此工作之一般薪資條件、該行業依賴外勞狀況及經濟就業市場情勢後發於工作許可，由於手續繁雜，故須委由律師等專人辦理，一般需時二個月；另在外勞之工作許可類別分為：1.季節性許可：限從事季節性產業，如營造、觀光等業，每年最長不超過9個月。2.一年許可：有效期限一年，每年需重新申請，有一定配額，變換工作及地點需經許可。3.永久許可：合法居留10年以上者，其家庭成員亦享有法定權利。4.短期居留：停留期間限12個月以內。5.邊境往返許可：須居住鄰近國家6個月以上者，始得申請，必須每天往返。另在非法外勞問題上，瑞士官方估計非法外勞人數約5萬至10萬人左右。政府除加強查緝、邊境管制及外勞動態管理外，並針對外勞人數採取總人數之控制，同時於法令上對非法工作及聘僱者，均訂有罰金或拘禁的處罰。

從以上各國所採行之外籍勞工政策做比較，基本上可看出「非移民國家」台灣、新加坡、香港及日本在外籍勞工引進政策中，對於低技術或非技術者，均採嚴格控管措施，如行業別限制、僱用人數、不得轉換雇主（或有條件限制）、課徵一定數額費用等

¹⁸ 廖為仁，〈瑞士、德國外籍勞工許可及管理之介紹〉，《就業與訓練》，第14卷，第5期，民85.9，頁61-67。

方式，甚或持保留不准引進之政策，如日本；反觀「移民國家」奧地利、瑞士的外勞引進政策，以保護本國勞工就業為優先下，亦有某些不同之限制規定，所執行之管控措施不若「非移民國家」嚴格或多樣性，五個國家外籍勞工政策其差異性，詳如表2-1。

表2-1：各國引進外勞政策差異

項目 國別	聘僱人數	把關方式	雇主或工 作地點轉 換	徵收引進 人頭稅（費 用）
新加坡	行業別及配 額比例限制	事先許可	原則可以	有（勞工 稅）
香港	無	事先許可	原則可以	有（僱用訓 練費）
日本	無	事後監督	部分可以	無
奧地利	停止引進	兩者並行	需經許可	無
瑞士	總額限制	事先許可	可以	無

資料來源：顧忠興，〈由跨文化觀點探討外籍勞工管理制度－以塑膠業與化纖業泰勞為例〉，碩士論文，元智大學工業工程與管理學系，民91.6，頁64-65及本研究整理。

第三節 國內外籍勞工管理之實證研究

自開放引進外籍勞工迄今，有關外籍勞工管理的問題，國內有許多學者從不同的角度加以探討，探討所涵蓋的議題大致有外籍勞工引進因素的探討、引進外籍勞工之後對各方面的影響、管理制度及政策的評估與檢討、外籍勞工的適應問題、生活管理與宿舍管理、外勞申訴制度及人權的保護等問題。如1995年鄭明忠

透過對政策環境與政策執行內容的檢視，探討我國外籍勞工政策之內涵與政策系絡，但重點在於政策執行過程與執行結果的評估。1997年郭鈴惠從外籍勞工引進所產生的管理問題，提出法規的疑問問題，建議應修法予以改善。1998廖為仁從藍領工作者之引進，探討如何建構制度，以強化雇主對其所聘僱外籍勞工之生活管理，認為外國人生活管理實施計畫之推動有其必要性。2000年陳菊進一步以其勞委會主委的觀點來看我國勞工政策對外籍勞工人權之影響，認為外籍勞工被商品化，今後政策方向將努力保障外籍勞工的人權。2004年林佳和更以保障人權的觀點，整理現行法制內容，提出問題點，並以五項較重要議題參酌香港、新加坡和加拿大之法制，做釐清與探討，以期建立外勞之保護體系。由此可知我國有關外籍勞工管理問題的研究，已從早期的政策制度變遷過程、外勞引進問題及對策、外勞人力資源及工作適應，演變至最近對外勞人權保護議題的探討。除上述研究文獻外，茲將收集之文獻整理如下：

表2-2：國內外籍勞工的實證研究彙整表

編號	研究學者	篇名	內容	結論
1	蔡宏進 (1991)	台灣外籍勞工可能造成的不良社會影響。	由社會學觀點泛論外籍勞工可能造成社會總體面不良的影響，並預測將來可能造成的不良影響的預測。	建議引進外籍勞工新的趨勢與政策應做慎重考慮，並以嚴格限制為宜。
2	吳忠吉 (1991)	外籍勞工、大陸勞工與社會安全。	探討外籍勞工可能造成的社會安全問題及政府的	無論引進外籍勞工或大陸勞工皆應建立完

			管理能力。	善的管理制度。
3	邱顯正 (1994)	外籍勞工管理對策之研究一以我國管理制度為中心之研究。	探討先進國家之外籍勞工政策演變:並整理外籍勞工管理法規,以瞭解外籍勞工法政規範之經緯脈絡。	針對現行外勞管理之盲點與疏漏提出八點發現及九點建議作為修法之參考。
4	余明助 (1994)	外籍勞工跨文化人力資源與績效關係之研究。	探討不同文化下的員工在不同的管理方式下其績效有無明顯差異。	外勞的棄職脫逃與薪資公平性有顯著差異性。外勞與本國勞工文化差異小則生產力越高。不同組織企業,在外勞的教育訓練、績效薪資的實施上有顯著差異。
5	卓世明 (1995)	我國企業對外籍勞工管理之研究一以中部四縣與市製造業為例	站在「管理面」角度瞭解企業對外勞制度之看法與感受,並探討其現況管理的方式。	企業設置之管理辦法以居懲罰性居多。企業建立溝通管道主要在中邊做邊習。生活管理上多採教育宣導與懲罰方式並行。企業對現行外勞政策頗有怨言。

6	鄭茂森 (1995)	我國勞工與外籍勞工之工作滿意度研究——以製造業、營造業為例。	探討製造業與營建業的基層勞工的工作滿意度與本地基層勞工的工作清況。	各國勞工在度的工作滿意度上有明顯的差異，其中以菲律賓最高，泰勞居次。
7	余漢儀 (1996)	外勞生活輔導問題與對策。	探討外勞生活輔導與管理現況及勞工所遭遇到勞資爭議問題。	勞資爭議尚待強化，人才培訓應採證照制度來保持其品質。
8	林宜宏 (1996)	外籍勞工工作適應之研究。	探討外籍勞工之工作適應。	在台工作越久工作適應越佳，不同國籍在工作適應上有明顯差異
9	黃坤祥 (1996)	企業倫理與社會責任兼顧的外籍勞工管理。	探討從國內企業倫理與對外的社會責任觀點的政府部門、企業管理人員、本國勞工與外籍勞工間的相互聯動關係。	隨經濟發展，社會責任與倫理觀的維持日漸式微，外勞引進除政策考量，政府部門、企業管理人員、本國勞工及外籍勞工須有一份社會責任及倫理觀的自持要求。
10	楊明仁	外籍勞工之適應困擾與	由社會/心理的角度切入探討與遷徙	除制定管理政策外，對於

	等(1996)	心理障礙。	有關的種種適應困擾的種類，及對外勞心理健康所造成的影響。	協助外勞之心理、生活、工作上之適應，以排除其適應上之困擾。
11	郭玲惠 (1997)	外籍勞工管理及引進所產生之法律問題。	由法律角度著手，探討外籍勞工管理及引進上所產生之問題。	外籍勞工之引進在法規或制度上皆有相當之疑問，應於修法時加以改善，使其更為完善。
12	朱登子 (1997)	營造業在外籍勞工管理之研究(泰勞)	探討外勞各項管理問題並提出因應措施。	提出五點政策建議供政府於制定外勞管理政策時參考。
13	謝臥龍等 (1997)	台灣外籍勞工工作滿意度與生活適應性之探討。	了解外勞工作滿意度與個人因素、性生活調適、文化適應性及身心健康狀況之相關性，同時探討生理及身心理異常的因素。	約一半外勞在台期間有生理或心理異常情況發生，因此，外勞之生活適應方面仍有待加強。
14	陳明裕 (1998)	外勞的生活管理。	探討外勞之各項生活管理及管理者的心態與相關措施。	生活管理首重帶人帶心的實際經驗，建議應常參訪良好外勞管理單位，以提升外勞管理水

				準。
15	張添勇 (1998)	外勞宿舍營 運與管理之 評析與體認	針對外勞宿舍之 營運與管理之 分析。	外勞管理工 作必須管 理、服務與 輔導並重，外 勞宿舍營運， 需有犧牲奉 獻之精神。
16	廖為仁 (1998)	外籍勞工生 活管理實施 計畫之規劃 與推動。	探討針對引進之 藍領工作者， 如何藍領工 主對其所聘 外籍勞工之 生活管理。	外國人生活 計畫之推動， 對外籍勞工 有重大影響。
17	成之約 (1999)	人力仲介公 司與外籍勞 工管理。	探討人力仲介公 司與外籍勞工 管理之制度、 學理與實證。	如何在制度 設計中使公 司能發揮正 面、積極和 就業市場功 能角色是政 府應思考之 處。
18	陳菊 (2001)	植基於勞動 人權與勞動 競爭外勞政 策	從我國外籍勞 工政策，探討 外勞人權處 境。	外勞受限於 法令，造成 勞動不自由 的，外勞人 境將外勞視 為商品，不 考慮其人性 尊嚴，建議 從修正 以改進。

	(2003)	律賓籍勞工為例。	籍勞工為對象進行研究，就他們的觀點就公司的管理制度有何看法。	企業應改善之方向。
23	林佳和 (2004)	外勞人權與行政管制—建立外勞保護體系之初步研究報告	以「普世的、社會的人權保障」為基本核心，檢討1.現行引進外籍勞工整體思維與政策2.行政管理體系3.各項具體的保障即限制措施。	現行外勞管理法制上仍有諸多不合理規定，尤其在家事類外勞部份更顯著。研究結果提出22點建議意見，應改善或努力的地方
24	許德林 (2005)	台灣外籍勞工問題之研究—以外籍勞工管理為中心。	全球化的因素造成外來勞動力流入，由於不同的人權待遇，創造出兩套勞動條件制度，基於人道主義觀環，對外勞人權提出全面檢視。	由於社會的歧視及不完善得制度，才會產生外勞人權的問題，當所有勞工享受一樣的人權和勞動標準，全世界對最低廉勞動力之競逐才有停止的一天。

資料來源：顧忠興，〈由跨文化觀點探討外籍勞工管理制度—以塑膠業與化纖業泰勞為例〉，碩士論文，元智大學工業工程與管理學系，民91.6，頁75-78及本研究整理。

由上述研究整理中可以發現，由於外籍勞工近二十年來的開放引進，其所帶來的各方面問題亦受到越來越多學者專家的重視。研究主題從早期的政策制度變遷過程、外勞引進問題及對策、外勞人力資源及工作適應，演變至最近對外勞人權保護議題的探討。不論研究議題有所不同，其主要目的皆在於希望能夠提供

意見予政府參考，俾建構完善之外勞管理管理機制，或協助企業做好管理外籍勞工的工作，避免在外籍勞工引進後，替國內社會帶來各種不良影響與衝擊，以有效落實外勞政政策目標。但是至目前為止，卻未有學者有機會從一個外勞管理制度實際運作顯有重大疏失的案例，去深入檢視政府現行管理機制的缺失漏洞，進而提出務實面的改進意見，本研究即藉由高雄捷運泰勞事件為著眼點，檢視印證現行管理制度之問題所在，俾提供建議意見。

第三章 我國外籍勞工管理政策執行評估

外籍勞工的形成，在傳統經濟學的思考上，是簡單的推力-拉力模型，移出國由於其內部經濟或社會問題，使得人民必須外出找尋更好的就業地點，而移入國由於某些原因，需求大量的勞動力，形成拉力，一推一拉之間，便形成了國際勞工的移動。而在90年代是何種背景因素促成我國引進外籍勞工政策的形成？另又是什麼因素造成鄰近國家的人民遷入？我國外勞政策的形成過程又如何？其政策目標原則及管理制度重點有哪些、目前執行概況及所面臨的課題。因政策是建構管理制度體系架構之依據，在探討我國外籍勞工管理機制，以上各項有先予說明分析之必要性，俾對我國外籍勞工政策及其運作情況，有一概括性的認識。

第一節 我國外籍勞工政策形成的背景與引進過程現況分析

我國一直到1989年10月才正式開放引進外籍勞工，然外籍勞工至台灣就業則是存在已久的事實，這些外籍人士多屬教育、管理及高科技領域之專業技術或高級管理人員。1991年之後，若干東南亞國家的勞工藉著觀光、探親之名義，大量湧入營建業與製造業非法打工且蔚為風潮，才開始引起社會大眾的關切。根據警政外事組登記的資料，截至1988年10月初，逾期未歸的外國人共有13,470人，其中以泰國和菲律賓人最多，分別有4,911人及4,242人，馬來西亞人有1,279人，居第二位，印尼有954人，居第四。¹⁹而該不該引進外籍勞工，讓外籍勞工合法在台灣工作？贊成與反

¹⁹蔡宏進，《我國外籍勞工可能引發的社會問題及其因應對策》。台北：行政院研究發展委員會，民79·頁1。

對的各界人士紛紛進行評估與研究，更時常舉辦座談會進行辯論，最後政府還是作成決策同意引進外籍勞工。本節將分析促使政府作此政策，其當時的環境背景與因素。

壹、國際政經環境的影響

在1990年代中期以前，台灣的經濟社會發展一直是在國家的威權統治中進行，不僅限制部分人權與公民權，壓制與操控社會運動和社會團體，控制與灌輸大眾媒體、文化及意識形態，在經濟上則積極的管制與干預利率、物價、貿易、外匯及其他貨幣政策與財政，更於出口導向的工業化時期，轉移農村剩餘之廉價勞力發展加工出口業，在貿易政策上多採取「一切為外銷」、「創匯優先」，也為了結合企業階層而提供許多優惠措施幫助企業累積資本，鼓勵能發展之各種勞力密集或技術密集的製造業，整個產業結構是以勞力密集為主。²⁰但1990年代中期以後，由於受到年美國修正貿易關稅法的影響，其強調「自由貿易」〈free trade〉要求普遍優惠關稅國保護美國智慧財產權、開放國內市場並保障勞工權益，而其他工業國家也興起「貿易保護主義」〈Protectionism〉浪潮，針對廉價勞工優勢地區之勞力密集產品設限、配額與禁止。此種以公平貿易為由的強大壓力，促使台灣政府逐步解除經濟管制，包括：廢除利率管制條例、大幅降低關稅、開放市場、及服務業投資機會、新台幣升值與解除外匯管制等，也直接促成台灣制定「勞動基準法」來保障勞工權益，如此一來，資本與勞動力的在台灣地區自由流動是必然的，對於外人出入國境通商、經貿往來與工作上之限制亦勢必放寬或取消。²¹另「勞動基準法」

²⁰ 陳宗韓，〈台灣外籍勞工政策之政治經濟分析〉，《社會文化學報》，第5期，民86，頁105-121。

²¹ 李碧涵，〈台灣地區後工業轉型之國家與社會〉，《中山學術論叢》，第12期，民83，頁245-282。

的制定使體制外的勞工組織積極爭取勞工應有的權益，但許多雇主不願依法給付，造成勞資爭議不斷；而政府對外的經濟讓步也降低了對國內產業的保護，使得傳統產業的生產成本大幅提高而降低對外競爭力，開始出現生存危機。在此同時，原本即有勞力輸出政策的東南亞各國相繼出現政治社會動亂，菲律賓於艾奎諾夫人帶領下推翻馬可仕總統之軍事獨財政權、泰國接連出現軍事政變、馬來西亞與印尼皆出現排華、仇華事件，對勞動者產生巨大推力，勞動力跨國移動情形更為嚴重，擁有較豐富資金的台灣自然與其成為經濟互補對象，為了降低生產成本因應外在競爭，輸出资本與輸入廉價勞動力成為經濟結盟互動模式之一，但中國大陸與東南亞各國在吸引台商前往投資之同時，亦開始發展勞力密集產業，成為台灣競爭對手。²²而基於安全性與便利性，大多數產業選擇輸入廉價勞動力，因此發生外籍勞工不斷進入台灣工作。

此外，中共政權打壓台灣的外交空間，外在承認的減弱立即影響國民黨統治權威的正當性。因此，國民黨政府開始以經貿政策代替政治關係推動實質的經貿外交，並積極爭取加入世界經貿組織，亦常基於政治與外交關係考量，在對外重大政經議題或政策上做退讓與開放政治參與，此亦深深影響後來政府作成開放引進外勞政策之重要因素之一。

貳、國內環境背景因素

一、國內基層勞力嚴重不足

根據行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會）人力規劃處

²² 陳正料，〈台灣外勞問題的政治經濟分析〉，碩士論文，成功大學經濟研究所，民 87.7，頁 60-62。

於民國1989年發表「當前勞力短缺現象之形成與對策」一文指出，民國1986年、1987年因經濟高度繁榮，對外貿易大幅成長，加以政府積極推動十四項建設及民間營造業的興盛，使基層勞力需求大幅增加，就業市場因而面臨勞力嚴重短缺的現象；各行業中受勞力短缺影響最大的業別，為製造業與營造業。因此，四處呼籲引進外籍勞工亦以這兩個業別的業主為最熱切。表3-1是當時行政院主計處的調查各業缺工的結果，顯示製造業共缺工20萬餘人，營造業亦缺工12萬餘人。

表3-1：民國76年台灣地區製造業與營造業勞工短缺狀況 單位：人

業別 / 項目	短缺工人廠家比率(%)	短少工人總數	短少人數比率(%)
製造業	65.85	200068	7.75
紡織業	60.09	25508	7.95
成衣及飾品業	100.00	28275	16.16
塑膠製品製造業	77.57	27875	9.23
電力及電子器材 修配業	81.38	31326	7.11
營造業	76.96	124210	25.38
一般土木工程業	86.25	48714	26.48
房屋建築業	80.25	59111	28.62

資料來源：吳惠林、張清溪，《台灣地區的勞力短缺問題研究》，台北：中華經濟研究，民80，頁53-54。

另表3-2係當時經濟部物價督導會報針對16個公會調查的結果，顯示在1988年底，各行各業基層的作業員、技術工已呈現嚴重的勞力缺乏，其中營造業的技術工缺乏情形更高達40%，這個

調查數字，與表3-1不同，其原因表3-2中所列各行各業的缺工來自於主觀感受，調查的對象多半以企業或同業公會為訪談對象體現了企業生存的危機感。這種缺工現象，其實是台灣的經濟發展到了80年代後，出現了轉型的危機，國家的人力素質與生活水準提升，但產業卻仍需求大量低技術、低薪資的勞動力，無法提供勞工所需求的水準工作；換言之，是勞動市場中的基層人力發生供不應求的現象，而不是真的找不到工人。²³

表3-2：各業勞動力缺乏對象

時間：77.12

公會名稱	勞力缺乏程度(%)	勞力缺乏對象	
台灣區罐頭食品工業同業公會	20-30	原料處理女作業員	
台灣區糖果餅乾麵食工業同業公會	10-15	女作業員	
台灣區飼料工業同業公會	23-30	女作業員與技術員	
台灣區棉紡工業同業公會	0-30	女作業員	
台灣區織布工業同業公會	20	女作業員	
台灣區毛紡織工業同業公會	25-35	女作業員	
台灣區人造纖維工業同業公會	不缺		
台灣區針織工業同業公會	30-40	女作業員	
台灣區製衣工業同業公會	30	女作業員	
台灣區製鞋工業同業公會	40	女作業員與技術員	
台灣區橡膠工業同業公會	車胎業	15	作業員(女工為)

²³ 陳菊，〈植基於勞動人權與勞動競爭力之台灣外勞政策〉，碩士論文，民90.6，頁18-29。

業公會	工業製造業	20-30	主)
台灣區傢俱工業同業公會		23	技術工與一般勞工
台灣區塑膠用品工業同業公會		10	作業員
台灣區日用化學衛生品工業同業公會		不缺	不缺
台灣區金屬品冶製工業同業公會		5	操作工或體力工
台灣區機械工業同業公會		10	操作工
		20-30	技術員
台灣區電工器材工業同業公會		20	作業員
		10	技術員
		5	職員
台灣區營造工程工業同業公會		40	技術工（鋼筋工、模板工、泥水工、粉刷工）
台灣區體育用品工業同業公會		20	作業員
台灣區玩具工業同業公會		20-50	作業員

資料來源：蕭佩文，〈台灣與日本工業化與外籍勞工問題比較研究〉，碩士論文，淡江大學日本研究所，民85.6，頁42。

二、政府強力嚴格取締非法外勞問題

自1991年代中期始，台灣便有許多非法外勞的存在。他們多持短期觀光簽證入境，再逾期居留，期間便是在工廠或工地非法工作，且在民國1981年代中期便已有些較富裕的家庭聘有菲傭，甚至在醫院也有廉價監護工出現，且有逐年增加的趨勢。面對日

益增多的非法外勞，滯留在台搶本勞工作及社會治安犯罪案件增加之壓力，政府遂於1989年訂定「防杜外國人來華非法工作要點」與「外國人來華逾期停留及非法工作清查處理計畫」，並自1990年7月開始展開全面清查取締逾期居留即打工的外籍人士，為鼓勵非法在台外籍人士「自首」，規定在1991年2月規定限期前備妥出境資料及機票者，給予免繳稅及免繳罰金等優惠。從表3-3即可看出1984至1992年在台逾期居留及非法工作外籍人士之統計資料。

表3-3：歷年台灣外僑逾期人口與非法工作被取締人口

西元	外僑逾期人口	被取締非法工作人口
1984	1000**	213
1985	1039*	235
1986	7304*	987
1987	6603*	1802
1988	25598*	2318
1989	39946	11141
1990	49796	10685
1991	28541	34882
1992	19558	11421
總計	179385	73684

資料來源：潘英海，〈台北縣外籍勞工問題研究調查報告〉，台北縣政府勞工教育中心，民82，頁17。

打*者乃當年入境人口減去出境人口之資料，並非實際逾期人口統計。

打**者表示沒有該年度資料，僅唯一粗估平均值。

但此舉強力查察動作，卻引起企業界的不滿和抱怨，原因在於，許多勞工密集、非技術性的工廠大量用非法勞工工作，政府這則命令，讓許多工廠不知如何因應，正如當時工業團體立法委

員謝來發所言，當初非法外勞開始滯台時，政府不去取締，任由他們大量進入，成為勞力密集產業主要勞工來源後，政府才開始取締，而且政府只要限期離境，又不協助企業引進非技術性勞工，根本不了解民間疾苦。²⁴

三、來自鄰近國家的壓力問題

自1991年代起，亞洲的一些國家；尤其較貧窮、落後的東南亞各國，為解決其國內失業的壓力以及經濟成長的困境，紛紛對外輸出勞工，而生活條件較好的台灣，便成為這些外籍勞工的接收國，而來自這些國家的外勞，先以登陸台灣再以逾期居留的方式在台打工。此外，這些外勞輸出國亦常施壓，造成我國外交的壓力。如1989年起，印尼政府及力促我國政府利用國際合作發展基金，引進一萬名印尼勞工來台代為訓練。印方希望我國能先引進一萬名印及勞工，先給於短期訓練，在分配到國內中小企業實地受訓，受訓期間在一年以內；²⁵而泰國亦曾以「加強中泰兩國實質關係」為由，向我國駐遠東商務代表提出泰國勞工，²⁶91年八月菲律賓移民局局長拜會行政院勞工委員會來協調勞工配額與勞工協定。並要求除了非技術性的勞工外，是否考慮再開放農民及外籍女傭，而當時勞委會主委趙守博答覆，配額必須是雙方發展關係而定，必須互惠的前提下才有可能，除菲律賓外，亦有許多國家來爭取。²⁷配合外交運作需要，政府決定引進外勞的國家及配額，在此時已非常的明顯。從表3-4可看出1986年亞洲各國就業情形及工資水準情形，台灣確實顯現優勢。

²⁴ 同註 13。

²⁵ 林頌順，〈印尼力促萬名勞工來台受訓〉，《首都早報》，民 79.3.20，版 4。

²⁶ 陳子奕，〈泰方要求開放泰勞來台工作〉，《中國時報》，民 79.3.26，版 4。

²⁷ 趙守博，〈雙方互惠才可能談外勞配額〉，《中國時報》，民 90.8.8，版 5。

表3-4：亞洲各國就業情形及工資水準

(1986年平均)

國別	失業人數 (千人)	失業率	名目工資	相當於 日圓月 工資	工資 比率 (%)	GNP (百萬 美元)	每人 GNP (美 元)
韓國	611	3.8	月94.201韓圓	56,591	21.49	95,108	2,288
新加坡	50	4.1	週179.90美元	57,94	22.02	17,997	6,949
菲律賓	2,574	11.8	日52披索(最低84)	14,973 **	5.62	29,945	544
香港	76	2.8	日106.40港元	46,880 **	17.80	37,842	6,840
台灣	212	2.7	月13,874元新台幣	62,169	23.61	73,270	3,777
泰國	1,138*		月3,635銖	23,664	8.98	40,146	771
日本	1,668	2.8	月63,962日圓	263,362	100.00	1,966.325	16,185

資料來源：鄭承宗，〈外籍勞工的他山之石〉，《卓越雜誌》，第10卷，第8期，民78，頁25-26。

*為1984年資料，**為以每月20日換算

基於以上國內外因素壓力，讓政府開始考慮基層勞工欠缺較多的行業如紡織、金屬製造、民間營造業等行業引進外勞，但當時主管機關勞委會主委趙守博仍持以謹慎態度以對，並認為政府已大力推動產業自動化，也有不少勞力密集產業逐漸外移，所以當前的勞力短缺只是一時而非長期之現象，若貿然引進外籍勞工

將造成非常嚴重的不良後果。²⁸而對於即將引進外籍勞工的政策，當時社會各界亦出現反對的聲音；尤其質疑、憂心外勞可能會帶來治安問題，亦是反對之主要理由，如當時報紙最常出現的新聞標題「外籍勞工大舉入侵，滋生問題日趨嚴重，暫時解決人力荒問題，卻帶來疾病犯罪等後遺症」，「外籍勞工問題，亟待對症下藥」。²⁹均顯示出當時社會各界對外勞引進可能引起治安問題之焦慮與不安。另在勞工團體方面，儘管對於引進外勞將對台灣勞工與工運有不利的影響，包括引進廉價的外勞將會替代本地勞工、削弱勞工與企業界的談判籌碼。如勞工團體選出的立法委員王聰松則認為：「其實現今社會上到處瀰漫勞動力不足的假象，主要是因資本家放出風聲，且在製造業與營造業工資不願提高的情形下，勞工工作意願普遍低落。、不能因為本國勞工要價較高，便以低價雇用外籍勞工，、」，³⁰便指出引進外勞有打壓工運之嫌，非但影響產業升級；也是將外勞視作商品的做法，³¹但基本上，彼時的勞工運動，尚未有效的集結來對外勞政策作有力的阻擋。政府終於在1991年8月，經建會通過勞委會陳報的「因應當前人力短缺暫行措施草案」，決定允許六大行業中，國人較不願從事的十五項工作職類，得專案申請海外補充勞工。詳細如表3-5。

表3-5：開放外籍勞工引進的六行業，十五職業

行業別	職業內容
1.紡織業	染布工、整燙工
2.金屬基本工業	鑄造工、金屬熔煉工、衝剪機械操作工
3.金屬製品製造業	金屬熔煉工、鑄造工、電鍍工、衝

²⁸ 陳宗韓，〈台灣外籍勞工政策的政治經濟分析〉，碩士論文，民 88.6，頁 33-38。

²⁹ 社論，〈外籍勞工大舉入侵滋生問題日趨嚴重〉，《中國時報》，民 79.8.13，版 2。

³⁰ 同註 18。

³¹ 社論，〈引進外勞政策 立委閣揆辯論〉，《聯合報》，民 79.10.10，版 1。

	剪機械操作工、油漆塗裝工、金屬表面研磨工
4.機械設備製造修配業	鑄造工、電鍍工、衝剪機械操作工、油漆塗裝工、金屬表面研磨工
5.電子及電子機械器材製造修配業	衝剪機械操作工、油漆塗裝工
6.營造業	重機械操作與維護、焊接工、泥水工、模板工、鋼筋工、鷹架工、體力工

資料來源：作者彙整自陳菊，〈植基於勞動人權與勞動競爭力之台灣外勞政策〉，碩士論文，中山大學公共事務管理研究所，民 90.6，頁 28-35。

另1992年4月，就業服務法通過，成為引進外勞的法令依據，1992年7月，再根據就業服務法制定外國人聘僱許可及管理辦法，對藍領外勞的管理作了詳盡的規範。自此，外勞由非法的工作者，被納入國家的體系中被管制，同時為因應外籍勞工引進人數的遞增，政府亦頒布實施許多管理規章與措施，作為執行的依據。

自1989年10月，政府公告開放引進外籍勞工起，迄2006年8月止，這16年來共計有23次開放各種行職業別申請。有關整個外籍勞工之開放過程、引進人數、國籍別、分布概況、勞動條件及其生活管理情形，以下將作進一步說明。

參、我國外籍勞工之開放過程

依據我國外籍勞工管理的政策，外籍勞工之開放引進，係採

限額、限業方式辦理，而歷年政府公告開放之時間及總類，彙整詳如表3-6。³²

表3-6：歷次外籍勞工公告開放時間及總類 時間：95.08.31

編號	公告時間	公告內容
1	1989.10.	為解決國家建設人力不足、進度落後之情形，公告開放政府重大工程引進外勞，外勞開放比例係依工程主辦機關審核人數百分之百核給。
2	1991.10.11	為因應國家建設六年計畫之實施及當前事業單位人力不足問題，公告開放15,000名外勞，開放行業限紡織業等六行業十五職業，由相關同業公會分配，核配比例在外勞需求人數百分之二十以下。
3	1992.8.5	為因應政府重大公共工程人力需求，及協助有重度殘障、癱瘓中風或重大病患親屬之家庭照顧此類親屬，公告受理政府重大工程得標業者申請外籍營造工暨家庭監護工，凡工程總金額在新台幣五億元以上，皆可申請，監護工則以一戶一名為限。
4	1992.8.17	為協助婦女分擔照顧家庭之責任及增加婦女勞動，公告開放幫傭七千名。隨後於1993年1月第二次公告開放增加一千名名額。
5	1992.8.20	因應社會發展需要，公告開放養護機構聘外

³² 行政院勞工委員會職業訓練局網站，〈外勞公告事項〉，<http://www.evta.gov.tw/labor/board/board-1.htm>，民 93.4.15。

		籍監護工，其核配比例依各機構之服務對象百分之二十為原則。
6	1992.9.26	公告受理紡織業等六十八行業申請聘僱外籍勞工，開放名額為三萬二千名，其分配比例為僱用員工人數未滿一百人者，其聘僱之外籍勞工人數不得超過員工總人數百分之三十；其員工總人數在百人以上者，則採遞減原則。
7	1993.1.12	公告受理紡織業等七十三行業申請聘僱外籍勞工，開放名額為三萬五千名，每一事業單位申請聘僱外籍勞工之名額至少五人，但最高不得超過其所雇員工總數的百分之二十；行業性質特別辛苦者，最高可達百分之三十五。
8	1993.5	開放陶瓷、石材、水泥、棉紗、染整、鋼鐵、沖剪等專案引進外勞名額為三萬人。
9	1993.8.6	基於鼓勵投資理由，公告開放設廠及擴廠且有營運事實者，得申請外勞。外勞開放比例依其所雇用員工總數的百分之三十作為核配外勞人數之上限。
10	1993.9.9	因應國家建設六年計畫及十四項重要建設之實施，公告受理重大公共工程申請聘僱外籍營造工，其得以聘僱外籍勞工，以工程經費法人力需求模式所核算人數的百分之六十五為核配上限。

11	1994.8.20	公告受理工作性質較辛勞、國人意願較低、缺工嚴重，且對產業發展仍具重要性之行業，外籍勞工人數之核配原則，不超過事業單位本國員工總數之百分之三十五。
12	1994.8.27	公告開放經濟部加工區及科學園區專案引進外勞，外勞勞工人數之核配，以不超過事業單位僱用本國員工總人數的百分之三十。
13	1994.10.8	為配合經濟發展方案因應社會發展需要，凡有重大投資，其投資金額在新台幣二億元以上者及新設場或擴建廠者得專案申請外籍勞工，外勞開放比例係案工程經費法人力需求模式所核算人數的百分之五十為核配上限。
14	1994.10.28	開放公私立學校、設福機構及醫院興建工程，外勞開放比例係工程經費法人力需求模式所核算人數的百分之五十為核配上限。
15	1994.11	公告開放紡織、模具、毛衣、編織、塗料、織襪、、等七行業專案引進外勞。
16	1995.4	開放八千名幫傭之申請。
17	1998.3.23	公告領有合法登記之人力資源管理公司接受委託管理外籍勞工之人數達五十人以上者，得申請僱用外籍雙語翻譯人員。
18	1998.3.24	公告為因應經濟社會發展需要，配合政府整體社會福利政策之實施，凡經目的事業主管機關核准立案以收容養護中、重度殘障者、或精神病患者之公私立老人福利機構（含長

		期照顧機構、養護機構及安養機構)，得申請招募外籍監護工，雇主得申請招募外籍監護工人數，依各機構實際收容人數，以一比三之比例為原則，得配置監護工一人，但外籍監護工最多不得超過其本國監護工人數。
19	2000.9.21	公告，凡外勞管理中心接受委託管理外籍勞工人數達一百人以上者，得申請聘僱外籍廚師、幫廚。申請聘僱外籍廚師、幫廚人數以管理中心容納單一國籍外勞一百至一百九十九名者得聘僱廚師二名及幫廚一名，二百至二百九十九名得申請聘僱廚師三名及幫廚二名，每增加一百名外勞可增加聘僱廚師及幫廚一名，以此類推。如容納外勞有兩個國籍以上時，外勞人數不可併計，所聘僱之廚師及幫廚之國籍與收容之外勞國籍須相同。
20	2003.6.26	公告在2001年5月16日前由民間機構投資興建並為營運；營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府之重大工程（簡稱BOT），得申請聘僱外籍營造工。
21	2003.12.24	公告凡經中央目的事業主管機關認定為民間投資重大經建工程且投資總金額新台幣一百億元以上、投資計畫工程期限1年6個月以上，得申請聘僱外籍營造工從事營造業工作。
22	2005.5.6	公告「民間機構投資重大經建工程及政府機關發包興建之重要建設工程專案核定聘僱

		<p>外籍營造工作業規範」，核定得聘僱外籍營造工之工程以下列為限：</p> <p>(一) 經中央目的事業主管機關認定之民間機構投資重大經建工程（以下簡稱民間計畫工程），其計畫工程總金額達新台幣一百億元以上，且計畫工程期限達一年六個月以上。按工程經費法人力需求模式計算所得人數百分之二十為聘僱外籍營造工總量上限。</p> <p>(二) 經中央目的事業主管機關核定之政府機關發包興建之重要建設工程（以下簡稱政府計畫工程），其計畫工程總金額達新台幣一百億元以上，且計畫工程期限達一年六個月以上。按工程經費法人力需求模式計算所得人數百分之二十為聘僱外籍營造工總量上限。</p> <p>(三) 前二款計畫工程之個別工程，其個別工程合約總金額達新台幣十億元以上，且合約工程期限達一年六個月以上。個別工程得申請引進外籍營造工人數，以個別工程合約所載工程金額及工期，按工程經費法人力需求模式計算所得人數百分之二十為聘僱外籍營造工上限。</p>
23	2005.12.30	<p>公告「外國人從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十一款工作資格及審查標準第十三條第一項第三款規定製造業中具有特定製程之產業」，申請期間為2006年1月1日起至2006年2月28日止。上開產業得聘</p>

		僱外國人之總額為二萬人。
--	--	--------------

資料來源：筆者自行整理。

肆、我國外籍勞工之引進現況

一、引進人數

目前外籍勞工在華人數呈現穩定增加趨勢，如表3-7所示。

表 3-7：外籍勞工在台人數

項目別	95年8月底	94年8月底	與上年同月底比較%
總計	336,462	310,008	8.53
外籍船員	3,152	2,888	9.14
製造業	169,134	160,971	5.07
營造業	12,429	13,109	-5.19
家庭幫傭	2,360	2,263	4.29
外籍看護	149,387	130,777	4.29

資料來源：行政院勞工委員會職業訓練局統計資料，

<http://www.evta.gov.tw/labor/board/board-1.htm>，民 95.7.15。

依據勞委會職業訓練局統計資料截至 2006 年 8 月底外籍勞工人

數已有 336,462 人；如依行業別及項目別觀察，製造業在台人數為 169,134 人占 50.27% 最多，外籍看護工 149,387 人占 44.40% 居次，與去年同月比，呈現以外籍看護工增加 18,610 人或 14.23% 增幅最大，以製造業減少 680 人或 5.19% 最多。

二、按國籍別觀察

2006 年 8 月底仍以泰國籍外勞 94,851 人占 29.40% 最多，菲律賓籍外勞 93,284 人占 29.08% 居第二，越南籍 73,667 人占 25.17% 居第三，印尼籍 74,607 人占 16.31% 居第四。若以北高兩市及各縣市別分布情形來看，外勞人數分布以桃園縣 71,594 人最多占 21.51%，台北市 35,274 人次之占 10.47%，台中縣 25,719 人居第三占 7.58%。

表 3-8：外籍勞工在台人數—按地區及國籍別分 時間：95.8

地區別	總計	印尼	馬來亞	菲律賓	泰國	越南	蒙古
總計	336,462	74,607	12	93,284	94,851	73,667	41
台灣省	287,054	58,498	12	76,489	89,530	62,494	30
台北縣	44,547	12,166	3	10,549	11,537	10,288	4
宜蘭縣	5,329	1,728	—	1,139	593	1,877	—
桃園縣	71,594	9,292	6	22,171	27,593	12,528	4
新竹縣	15,208	2,320	—	6,924	3,115	2,849	—
苗栗縣	9,571	2,115	—	2,767	2,553	2,136	1
台中縣	25,719	4,478	—	6,875	9,181	5,184	1
彰化縣	19,567	3,305	—	2,572	8,598	5,092	—

南投縣	5,491	1,456	—	618	1,639	1,778	—
雲林縣	11,414	1,920	—	2,474	5,076	1,944	—
嘉義縣	4,968	1,402	—	832	1,349	1,385	—
台南縣	16,677	2,143	—	3,357	8,167	3,000	10
高雄縣	12,191	2,763	1	2,869	3,841	2,715	2
屏東縣	5,920	2,285	—	1,144	831	1,663	—
台東縣	1,076	446	—	232	13	385	—
花蓮縣	3,213	984	—	791	587	851	—
澎湖縣	689	349	—	84	4	252	—
基隆市	2,995	1,209	—	530	314	941	1
新竹市	10,418	2,057	1	5,615	749	1,996	—
台中市	13,350	3,816	1	3,320	2,566	3,647	—
嘉義市	1,863	652	—	471	155	585	—
台南市	5,254	1,620	—	1,158	1,069	1,399	8
台北市	35,274	13,821	—	10,370	2,704	8,370	9
高雄市	13,773	2,120	—	6,398	2,616	3,637	2
福建省	361	168	—	27	1	165	—
金門縣	276	123	—	18	1	134	—
連江縣	85	45	—	9		31	—

資料來源：行政院勞工委員會職業訓練局網站統計資料，

<http://www.evta.gov.tw/stat/stat.htm>，民 95.10.5。

三、製造業中外勞較多之前五個行業分布情形

2006 年 8 月底製造業外勞計 169,134 人，其中以電子零組件業有 36,615 人占 17.96% 最多，紡織業 22,840 人占 15.46% 次之，金屬製品業有 18,454 人占 10.53% 居第三，電腦通信視聽電子業

及電力機械器材業各有 12,363 人及 10,672 人分別占 8.42%、6.66%。詳細統計表如下表 3-9：

表 3-9：製造業外籍勞工在華人數—按外勞較多之前五個行業分

年 底 別	總 計	電子零 組件業	紡織 業	金 屬 製 品 業	電腦通 信 視聽電 子	電力機 械器材 業	其 他
2006 年 8 月底	169,134	36,615	22,840	18,454	12,363	10,672	68,190
2006 年 7 底	169,625	36,334	23,252	18,520	12,618	10,667	68,234
增 減 %	-0.29	0.77	-1.77	-0.36	-2.02	0.05	-0.001

資料來源：行政院勞工委員會職業訓練局統計資料，<http://www.evta.gov.tw/stat/stat.htm>，民 95.10.5。

從以上外籍勞工引進現況分析，外籍勞工來台工作從事的行業以製造業為多，占有一半以上，製造業中所從事之職業又以電子零組件業最多。來台外勞中又以泰國籍最多幾達三分之一人數，分部的地區大多以北、高兩市及桃園縣、台中縣、台中市、彰化縣、台南縣、高雄縣等最多。

第二節 我國外籍勞工政策及管理法令探討

壹、我國外籍勞工政策

我國因受到國內外政經環境因素影響，在 1990 年初開始正式

引進東南亞外勞。為兼顧國人就業權益及國內經濟發展需要勞委會對於國內所缺乏之勞工係採「限業限量」、「總額管制」方式開放引進外籍勞工，主要是期望能夠協助事業單位在進行產業升級過程中，解決勞力不足的權宜補充性措施，而非用來降低國內的勞動條件。基本上我國的外勞勞工政策採取之政策原則包括：「保護國人的就業權益」、「不得為變相移民」、「不得影響社會治安」、「不妨礙產業升級與經濟發展」。³³而隨著社會環境之變遷，當前外籍勞工政策重點有：³⁴

- 一、採取補充性、限業限量開放政策：對於國內所缺乏之勞工採取補充性、限業限量原則開放，引進外勞係採取選擇性開放，而不是全面性的開放，主要原因是鑒於外籍勞工如管理不慎，勢將發生許多不良的後遺症。開放引進外籍勞工，乃是基於經濟建設與社會發展的需要不得不採行的一項措施，一旦國內不再缺工，我國即停止開放引進外籍勞工。
- 二、採行外勞緊縮措施政策：以促進本國勞工就業為目標，我國決定開放引進外籍勞工，在政策上，純粹是為解決國內勞動力不足的問題，帶動經濟發展，促進國人就業，而不是為了壓抑或降低國內的工資或勞動成本。因此，不允許任何事業主在不缺工的狀況下，引進外籍勞工，也不允許為了降低或壓抑工資，自國外引進工人。
- 三、推動外勞薪資合理化：除要求外勞來台需簽具及載明國外貸款金額及國外仲介費用之「外國人來台工作費用及工資切

³³ 吳俊明，〈我國外籍勞工政策走向與管理法規〉，《勞資關係月刊》，第 20 卷，第 2 期，民 90.6，頁 30-37。

³⁴ 行政院職業訓練局網站統計資料，〈當前外籍勞工政策重點〉，<http://www.evta.gov.tw/labor/laborhtm#2>，民 95.10.5。

結書」，並經國外政府驗證簽章後，方得來台工作，嗣即依該切結書與雇主發放之薪資明細比對，有無超收問題。另明確訂定雇主如有向外籍勞工收取膳宿費用，其上限不得超過新台幣 4,000 元。

四、採用先本勞後外籍勞工政策：強制規定雇主聘僱外勞前應依程序應辦理國內招募，鑒於以往雖有規定雇主申請外籍勞工前，需在國內以合理的勞動條件，辦理國內招募工作，並應將該項訊息公開刊登於報紙三日，惟對於刊登之報紙並無指定，致有雇主投機取巧刊登於地方性之小報，未達招募資訊公開目的³⁵。故於雇主依就業服務法第四十七條及雇主聘僱外國人許可及管理辦法第十二條規定辦理國內招募，應將合理勞動條件向工作場所所在地之公立就業服務機構辦理求才登記後次日起，在國內中國時報、自由時報、聯合報、蘋果日報等四家新聞紙之一家全國版刊登求才廣告三日，公立就業服務機構始得認定符合依規定辦理國內招募刊登新立聞紙一家之法定程序。

五、加強維護外勞基本權益政策：台灣因地狹人稠，缺少接受外來移民的條件，加以外籍勞工之開放，因主、客觀因素考量，為不影響國人就業機會、勞動條件及促進國民經濟發展，對外籍勞工之角色，係以補充性的「客工」〈Guest Workers〉為定位。雖然如此，對於外籍勞工除因本地特殊情境需要不得不做之特殊限制，以等同國民待之，不因國籍不同而有所歧視，降低勞動條件，而損及外籍勞工權益，或對其生活不予

³⁵ 雇主聘僱外國人許可及管理辦法第十二條第一項，只規定雇主聘僱藍領外勞要事先在經中央指定之國內新聞中選定一家刊登求才廣告，94年11月18日才公告四家國內新聞。指定之國內新聞中選定一家刊登求才廣告，94年11月18日才公告四家國內新聞。

妥善照顧及輔導，令其孤立無援而遭社會排斥。所採行之幾個基本原則：³⁶

- (一) 基本權益上的公平正義原則。
- (二) 工作權益上的國民待遇原則。
- (三) 生活權益上的一視同仁原則。

另配合「就業服務法」之各次修正，於2004年1月13日訂定發布「雇主聘僱外國人許可及管理辦法」，明確將外籍勞工依其受聘僱所從事之工作分為四大類，同時簡化申請來台工作程序及明確規定所需檢附申請之文件。而對於專業知識技術人力引進之數額、比例，授權行政院勞工委員會評估國內經濟發展及就業市場情勢，所需的勞動供需狀況決定。該辦法另依重點即未來無論白領、藍領外勞或外國留學生、僑生和華裔學生申請在台工作聘僱許可，除：

1. 聘僱外國籍船員應向交通部申請許可。
2. 律師聘僱外國籍顧問及助理應向法務部申請許可。
3. 科學園區內之廠商聘僱外國籍專門性技術性人員及外僑投資事業主管，應向科學園區管理局申請許可。其餘全由勞委會單一窗口辦理；³⁷

六、訂定合理就業安定費政策：自2002年2月1日起調整就業安定費數額，以符合就業市場現況如表3-10：³⁸

³⁶ 行政院勞工委員會職業訓練局，〈外籍勞工權益維護報告書〉，<http://www.evta.gov.tw/labor/labor.htm>，民90.10.19。

³⁷ 藍科正，〈我國引進外國專業人員之管理機制〉，《就業安全半年刊》，第4卷，第2期，民94，12，頁9-10。

³⁸ 行政院勞工委員會職業訓練局網站，〈繳納就業安定基金費注意事項〉，http://www2.evta.gov.tw/fee/toPay_note.htm，民90.1.15。

表 3-10：各行業外勞就業安定費收費數額 單位：新台幣元

項目	每人每月	每日
一般製造業及重大投資非傳統產業工人	2000	67
製造業重大投資非傳統產（高科技）工人	2400	80
一般營造工及漁船船員	1900	63
重大公共工程營造工（舊案）	2000	67
重大公共工程營造工（新案）	3000	100
家庭看護工（舊案）	1500	50
家庭看護工（新案）	2000	67
養護機構看護工	2000	67
家庭幫傭（本國雇主申請案）	5000	167
家庭幫傭（外籍人士申請案）	10000	333

資料來源：行政院勞工委員會職業訓練局網站，〈繳納就業安定基金費注意事項〉，http://www2.evta.gov.tw/fee/toPay_note.htm，民 90.1.15。

七、降低外勞仲介費政策：為杜絕仲介公司對來台工作之外勞不當收取費用，建立仲介收費透明化措施，勞委會自 93 年 1 月 13 日訂定「私立就業服務機構收費項目及金額標準」，明訂外勞繳交各項費用之項目及金額上限，並規定台灣仲介公司不得至國外向外勞收取費用，僅得於外勞入境後，依提供之服務，向外勞收取服務費上限第 1 年每月不得超過新台幣 1,800 元、第 2 年每月不得超過新台幣 1,700 元、第 3 年每月不得超過新台幣 1,500 元。另外為避免外勞遭超收仲介費用，並利於後續查處不當收費情形，亦要求外勞來台需簽

據寫明國外貸款金額及國外仲介費之「外國人來台工作費用及工資切結書」，並經國外政府驗證簽章後，方得來台工作，並將之列入縣市政府外勞查察員例行訪查之項目，比對切結書與雇主發放之薪資明細，追查有無超收費用情事，國內仲介公司倘有違反經國外政府與勞委會認可之上開工資切結書而超收費用情形，勞委會將處以超收費用 10 倍至 20 倍罰鍰；除此之外，另為防止雇主或仲介公司脅迫外勞另定新約變更切結書內容，於 2004 年 6 月 25 日修正「外國人來台工作費用及工資切結書」，新增我國仲介公司及雇主應附署規定，同時協調各外勞輸出國明定其仲介費，以不超過勞工一個月基本工資為限；³⁹

八、增加外勞來源國政策：我國引進的外籍勞工，從最早的印尼、馬來西亞、菲律賓、泰國等四國，2000 年底又公告再增加越南一個國家，惟該國外籍勞工逃逸者很多，嗣後於 2004 年 10 月被我國予以停止申請引進；⁴⁰2004 年 1 月，另公告可自蒙古引進外籍勞工工作。⁴¹

貳、我國外籍勞工管理法令

我國對於外籍勞工的雇用乃採取專職專案許可、短期契約、集中管理策略，重要管理相關規定皆於「就業服務法」第五章「外國人之聘僱與管理」、「就業服務法施行細則」、「雇主聘僱外國人許可及管理辦法」、有明文規定。重點內容及其

³⁹ 鍾銘源，〈外勞仲介收費透明化，避免不法剝削〉，<http://www.evta.gov.tw/book/safe/evta43/labor1.htm>，民 94.11.12。

⁴⁰ 行政院勞工委員會職業訓練局網站，〈公告事項〉，<http://www.evta.gov.tw/lawevta/206040.htm>，民 95.9.15。

⁴¹ 同註 40。

旨意精神包括下列幾項：

- 一、為保障國民工作權，外籍勞工未經雇主申請許可，不得在中華民國境內工作。
- 二、為避免妨礙國人之就業機會及勞動條件，雇主申請聘僱外籍勞工來華工作，應先以合理勞動條件在國內辦理招募，經招募無法滿足其需要時，始得就該不足人數提出申請。
- 三、雇主與外籍勞工所簽訂之勞動契約依勞動基準法有關定期契約之規定辦理。
- 四、雇主聘僱外籍勞工，其聘僱許可期間最長為二年，雇主得申請展延以一次為限，其展延期間不得超過一年。如有重大特殊情形者，得申請再展延，其期間由行政院以命令之。但屬重大工程者，其再展延期間，最長以六個月為限。
- 五、受聘僱之外國人於聘僱許可期間無違反法令規定情事而因聘僱關係終止、聘僱許可期間屆滿出國或因健康檢查不合格經返國治癒再檢查合格者，得於出國一日後再入國工作，但累計在華工作期間不得逾六年。
- 六、外籍勞工有下列情事之一者，經中央主管機關核准，得由其他雇主接續聘僱：
 - (一) 雇主或被看護者死亡或移民者。
 - (二) 船舶被扣押、沉沒或修繕而無法繼續作業者。
 - (三) 雇主關廠、歇業或不依勞動契約給付工作報酬經終止勞動契約者。
 - (四) 其他不可歸責於受聘僱外國人之事由者。
- 七、雇主聘僱外籍勞工應繳納就業安定費，以作為促進國民就業之用。
- 八、雇主不得指派所聘僱外籍勞工從事申請許可以外之工作。違反者，雇主將受罰鍰處分，另如經主管機關通知限期改善未改善者，即廢止雇主招募許可及聘僱許可，外籍勞工

因不可歸責之事由，得轉換雇主。

- 九、外籍勞工於入國前、入國後三日內及入國工作滿六個月、十八個月及三十個月之日前後三十日內須做健康檢查。
- 十、雇主於外籍勞工連續曠職三日失去聯繫者或僱傭關係消滅者等情事時，雇主應於三日內以書面通知當地主管機關及警察機關，並副知行政院勞工委員會。
- 十一、雇主所聘僱之外籍勞工，經警察機關依規定遣送出國者，其遣送所需之旅費及收容期間之必要費用，應由雇主負擔。

從以上分析我國外勞政策而言，所列項目非常明確、具體，除揭示我國開放外勞仍採限業限量原則，並以本國國民就業為優先原則外，亦重視外勞來台工作權益的維護。而依據政策所訂定之相關管理法令，亦可看出其出發點在於保障本國國人之優先就業權，故所採行之措施，其重點在管制外籍勞工行為，如居留期限之限制、不可轉換雇主、身體健康檢查的方面。反而政策中所揭示維護外籍勞工來台工作之權益，在相關法令中並未見到有所規範。

第三節 我國外籍勞工管理機關

輸入國對於外籍勞工管理是否健全，誠為引進外籍勞工能否帶來整體效益的關鍵所在，依據就業服務法及其施行細則暨相關法令規定，我國外籍勞工管理機關分成中央主管機關、地方主管機關及其他相關權責機關。以下僅分別就各機關之職掌、組織人力，經費來源及引進外籍勞工之作業流程予以說明之。

壹、中央主管機關

一、機關職掌

依就業服務法第六條第一項規定，「本法所稱主管機關：在中央為行政院勞工委員會、」。另同法第六條第二項規定：「中央主管機關掌理事項如下：、五、雇主申請聘僱外國人之許可及管理。六、辦理辦理下列仲介業務之私立就業服務機構之許可、停業及廢止許可：（一）仲介外國人至中華民國境內工作。（二）仲介香港或澳門居民、大陸地區人民至臺灣地區工作。（三）仲介本國人至臺灣地區以外之地區工作。七、」。另依雇主聘僱外國人許可及管理辦法第三條規定「中央主管機關就國內經濟發展及就業市場情勢，評估勞動供需狀況，得公告雇主聘僱前條第一類外國人之數額、比例及辦理國內招募之工作類別。」同法第六條規定：「外國人受聘僱在中華民國境內從事工作，除本法或本辦法另有規定外，雇主應向中央主管機關申請許可。」；又就業安定基金收支保管及運用辦法第三條規定：「就業安定基金（以下簡稱本基金）為預算法第四條第一項第二款所定之特種基金，、以行政院勞工委員會為主管機關。」

由以上條文分析，目前外籍勞工業務在中央係屬勞委會權責，而自從引進外籍勞工以來，有關其管理業務最早亦屬於勞委會勞動條件處之職權工作，在經過多次的緩衝協商及政府當初採取短期政策心態下，才由勞委會前主委趙守博指示交由轄下職訓局就業輔導組承辦所有業務。⁴²由於外籍勞工業務量之快速成長，造成就業輔導組承辦人力嚴重不足，職訓局復於 1994 年 9 月將外籍勞工業務由一組兼辦改分由五個業務組共同辦理，惟仍難因應業務量之持續增加；為解決此一問題及加速外

⁴² 同註 22。

籍勞工申請案准駁作業，勞委會以任務編組方式於 1995 年七月一日成立「行政院勞工委員會職業訓練局外籍勞工作業中心」，將申請處理流程集中作業於同一辦公場所，該中心成立後外勞申請作業流程，已由原來三個月縮短為三週，有效提高外勞審核作業效率。⁴³另為使該作業中心成為一正式組織編制，1999 年 1 月 15 日獲立法院審議修正通過職業訓練局組織條例，將該外籍勞工作業中心予以納編，成為該局一個組，組下設六個科，正式人員現有編制計 26 人。⁴⁴

二、外勞作業組工作業務重點

職業訓練局外勞作業組係目前中央主管機關實際處理外籍勞工業務的單位，其工作重點包括：

（一）外勞政策方面：

1. 研擬國內各種行職業勞動供需評估資料。
2. 執行「外籍勞工政策評估小組」之幕僚作業。
3. 規劃引進外籍勞工國家別評估及協調事宜。
4. 舉辦外勞管理輔導政策規劃研討會。
5. 研究開放外勞引進對國內經社環境影響之評估。

（二）外勞管理方面：

1. 研修就業服務法暨相關法規等相關事宜。
2. 辦理「跨部會外勞業務協調會報」相關業務。

⁴³ 鄭文淵，〈外籍勞工作業中心之運作概況與展望〉，《就業與訓練》，第 14 卷，第 2 期，民 85.7，頁 9-12。

⁴⁴ 行政院專案調查小組，〈高雄捷運股份有限公司與華磐管理顧問有限公司侵害泰勞權益事件－政府機關管理制度與行政責任檢討報告〉，民 94.9，頁 25。

3. 協調相關部會推動外籍勞工入出境管制、衛生體檢、非法查緝等相關事宜。
4. 執行雇主聘僱外國人違反就業服務法相關法制業務。
5. 委託地方政府辦理就業服務法規宣導暨說明會。
6. 委託省（市）縣（市）政府設置外籍勞工諮詢中心，建立合理外勞申訴管道。

（三）外勞審核方面：

1. 研擬簡化外勞申請作業流程之改善事項。
2. 修訂外勞申請案表格及編製雇主聘僱外勞須知等相關手冊。
3. 辦理事業單位關廠歇業外勞轉換雇主之核備事宜。
 - （1）人力仲介管理：a. 舉辦座談會及研習會，以提升私立仲介服務機構專業素質。b. 訂定評鑑機制，定期對私立就業服務機構實施評鑑，建立退場制度。c. 不定期查察私立就業服務機構。
 - （2）就業安定費收繳方面：a. 辦理就業安定基金費繳交之查核、建檔及開立收據等業務。b. 辦理就業安定費之催繳及退費事項。

三、公立就業服務中心業務權責

依公立就業服務機構設置準則第三條規定：「公立就業服務機構掌理下列事項：、、、九、雇主申請聘僱外國人辦理國內招募之協助。」；另依雇主聘僱外國人許可及管理辦法第十三條第二項規定：「雇主於國內招募舉辦甄選測驗，應於辦理求才登記時，將甄試項目及錄用標準送受理求才登記之公立就業服務機構備查。公立就業服務機構對該專長測驗，得指定日期辦理測驗並得

邀請具該專長之專家學者到場見證。」，同辦法第十四條規定：「雇主依第十二條第一項規定辦理招募本國勞工，有招募不足情形者，於招募二十一日期滿次日起三十日內得檢附刊登求才廣告資料、聘僱國內勞工名冊及中央主管機關規定之文件，向原受理求才登記之公立就業服務機構申請求才證明書。原受理求才登記之公立就業服務機構，經審核雇主已依第十二條、第十三條規定辦理者，就招募本國勞工不足額之情形，應開具求才證明書。」

貳、地方主管機關

就業服務法第六條規定：「本法所稱主管機關：在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」，同法第六條規定：「直轄市、縣（市）主管機關掌理事項如下：一、外國人在中華民國境內工作之管理及檢查。二、仲介本國人在國內工作之私立就業服務機構之許可、停業及廢止許可。三、五、直轄市或縣（市）政府就下列事項開具之證明文件。但聘僱家庭幫傭及家庭看護工者，免附。（一）已依規定提撥勞工退休準備金。（二）已依規定繳納積欠工資墊償基金。（三）已依規定繳納勞工保險費。（四）已依規定繳納違反勞工法令所受之罰鍰。（五）第二類外國人預定工作之場所，無本法第十條規定之罷工或勞資爭議情事：次依就業服務法第七十五條規定：「本法所定罰鍰，由直轄市及縣（市）主管機關處罰之。」

從以上條文分析，地方政府在外勞業務的分工，主要係負責我國境內外國人工作之管理及檢查，同時配合中央主管機關之外

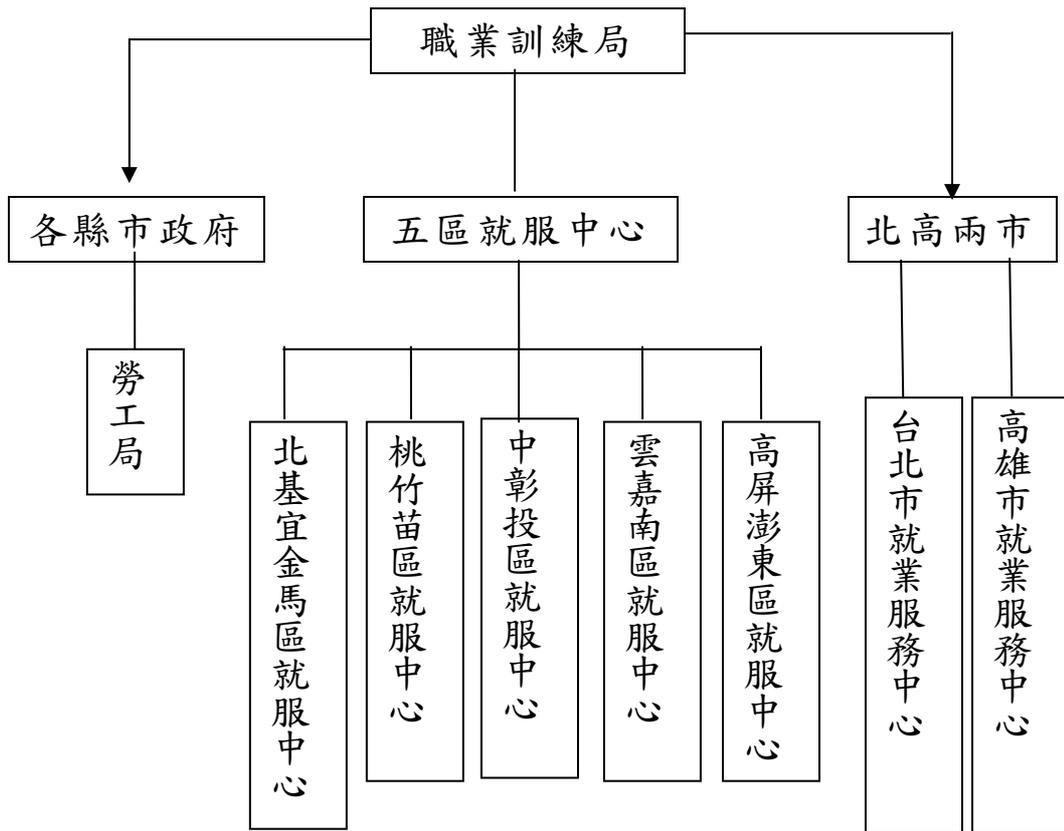
勞招募許可審查案件需要，事先查察雇主有違違反勞工法令及依規定在國內三大報紙刊載公開招募訊息之證明文件。

貳、中央及直轄市、縣（市）主管機關組織體系

我國外籍勞工管理業務在行政組織的劃分，其主管機關在中央係屬行政院勞工委員會，而其實際執行業務者，則為其所屬的二級單位職業訓練局負責，另該局在組織架構上，於各地設有五區就服中心，協助審查雇主於國內辦理人才招募工作是否確實依相關規定執行並開立證明書事宜。而在地方層級上，該項業務則劃歸屬各縣市政府的勞工局負責，北高兩直轄市勞工業務亦相同由勞工局負責所屬的承辦。依前項分析，我國外籍勞工業務有關其政策擬定、法規制定、申請案之審查權全由中央全權負責，甚至查察外勞工作亦是該局業務權責之一，只是此部分目前由地方政府辦理。至於外籍勞工申請來台工作，事前對於雇主有無違反相關勞工法規之審查及後續的查察及督導業務，才由地方政府負責，惟其所需人力經費，仍由勞委會職訓局以就業安定基金補助地方並受中央的指揮監督，從此分析可瞭解，我國在外籍勞工業務的劃分仍屬中央集權模式，詳圖 3-1。

圖 3-1：各主管機關組織體系





資料來源：作者自繪。

四、其他相關權責機關

(一) 警察機關

就業服務法第五十六條規定：「受聘僱之外國人有連續曠職三日失去聯繫或聘僱關係終止之情事，雇主應於三日內以書面通知當地主管機關及警察機關。」，另第五十六條規定：「雇主所聘僱之外國人，經警察機關依規定遣送出國者，其遣送所需之旅費及收容期間之必要費用，應由雇主負擔。」，同法第六十二條及施行細則第十二條規定：「主管機關、警察機關或海岸巡

防機關得指派人員攜帶證明文件，至外國人工作之場所或可疑有外國人違法工作之場所，實施檢查。對於前項之檢查，雇主不得規避、妨礙或拒絕。」。另依雇主聘僱外國人許可及管理辦法第四十五條規定：「、、外國人未出國者，警察機關應彙報內政部警政署，並加強查緝。」綜上，警察機關之主要職掌為取締、清查非法外籍勞工及遣送出境等。

(二) 衛生機關

依就業服務法第四十八條第二項規定：「、、受聘僱外國人入境前後之健康檢查管理辦法，由中央衛生主管機關會商中央主管機關定之。」該條第三項規定：「前項受聘僱外國人入境後之健康檢查，由中央衛生主管機關指定醫院辦理之；其受指定之資格條件、指定、廢止指定及其他管理事項之辦法，由中央衛生主管機關定之。」因此，衛生機關之主要職掌為外籍勞工健康檢查及管理事項。

(三) 外交單位

依就業服務法第四十九條規定：「各國駐華使領館、駐華外國機構、駐華各國際組織及其人員聘僱外國人工作，應向外交部申請許可；其申請許可、廢止許可及其他有關聘僱管理之辦法，由外交部會商中央主管機關定之。」另依雇主聘僱外國人許可及管理辦法第二十五條第二項規定：「雇主依前項規定申請招募第二類外國人經許可者，應於許可通知所定之日起六個月內，自許可引進的國家，完成外國人入國手續。逾期者，招募許可施期效力。」

因此外交單位之職掌為負責有關各國駐華單位聘僱外國人工作之許可及外籍勞工於辦理入境簽證手續時，應檢附相關證明文件並據實填具資料，經各駐外機構詳予審核後將資料儘速傳回國內，輸入電腦列管。

五、雇主聘僱外籍勞工之流程及作業程序

我國雇主聘僱外籍勞工之流程及作業程序，一般而言，雇主如須聘僱外籍勞工從事工作，其應依下列步驟進行：⁴⁵

- (一) 辦理國內招募：1. 雇主依據勞委會公告之合理僱用標準⁴⁶向所在地公立就業服務中心辦理求才登記，並在登記次日起，在國內中國時報、自由時報、聯合報、蘋果日報等四家新聞紙之一家全國版刊登求才廣告三日。2. 刊登報紙期滿之翌日起滿二天後向原受理求才登記之就業服務中心要求開具求才證明。
- (二) 聘僱許可申請：1. 由雇主檢具申請書相關文件向勞委會職訓局提出申請，並等待回覆審議結果。2. 若獲准聘僱許可，則通知繳交二個月基本工資之保證金，並於繳交保證金後接獲勞委會職訓局核准文件，方可開始辦理國外招募。3. 雇主辦理國外招募方式有下列三種：自行招募、洽勞委會職訓局許可之國內人力仲介公司代為招募

⁴⁵ 行政院勞工委員會職業訓練局網站，〈94 年外籍勞工聘僱法令－雇主手冊〉，
<http://www.evta.gov.tw/labor/note.doc>。民 94.3.25。

⁴⁶ 職訓局公告事項：雇主在國內辦理招募本國人從事就業服務法第四十六條第一向第八款至第十一款之合理勞供條件 1. 海洋漁撈工：新台幣 15840 元。2. 機構看護工：新台幣 21000 元至新台幣 26300 元。3. 家庭幫傭：新台幣 30000 元。4. 家庭看護工：新台幣 30000 元至新台幣 35000 元。5. 外國籍雙語人員：新台幣 25000 元至新台幣 30000 元。6. 廚師及其相關工作人員：廚師新台幣 30000 元；其相關工作人員新台幣 20000 元。
<http://www.evta.gov.tw/lawevta/206034.htm>。民 91.8.21。

及逕洽勞委會職訓局認可之外國人力仲介公司代為招募。

- (三) 外籍勞工工作許可證暨居留證申請：首先雇主應檢具勞委會核准文件正本及所聘僱之外籍勞工等相關證明文件向我國駐外單位辦理外籍勞工之入境簽證。入境後三日內雇主應負責安排外籍勞工至行政院衛生署指定之醫院辦理健康檢查，並於該外籍勞工入國後 15 日內，備齊相關文件向勞委會申請工作證。依規定向勞委會指定帳戶繳交就業安定費。並應於外籍勞工入國後 15 日內，檢具勞委會核發之招募許可函等相關文件向居留地警察局申請外僑居留證。

從以上分析可看出，基本上中央主管機關勞委會全權負責我國外勞政策之擬定、法規制定及申請案件之審查，惟其中有關各國駐華使館、駐華外國機構、駐華各國際組織及其人員聘僱外國人工作，其申請許可係屬外交部權責，應向外交部申請許可，但相關許可法令仍應由外交部會同中央主管機關定之。另外交部、衛生署、勞委會職業訓練局各地就業服務中心等辦理之外籍業務，基本上係就雇主申請外勞案件需要，配合提供審查正確之相關資料，以作為同意與否之準據。而各縣市勞工局、警察機構，則扮演查察外勞在台工作及後續違法遣送出境之業務，係我國外勞來台後之實際查察管理單位，角色扮演及工作內容攸關我國外勞管理之成效。

第四節 我國現行外籍勞工管理制度面對的課題

在企業界一連串推動下，自1989年起政府終於同意合法引進外籍勞工，並在1992年通過「就業服務法」，就業服務法的目的

雖是「為促進國民就業，以及增進社會及經濟發展」，但實際上檢討整部法規在促進就業的部分，可發現多半是宣示性的條文，沒有實際的規範效果。而該法第五章「外國人的聘僱與管理」與第六章所規定的罰責，皆是為了規範外籍勞工所特別訂立。換言之，就業服務法的訂定，主要係以規範外國人的雇用為重點。

至外勞之引進，依之前分析乃是政府對要求開放的壓力回應之結果，但又必須兼顧其他反對勢力所提出的意見，所以在這個政策當中，要對各方意見作回應的目的非常明顯。整部法令，除了透過政策之設計，回應企業界對廉價勞動力的需求，政府亦以為維持統治正當性作考量，對外籍勞工工作設置重重的限制與檢查。如防止變相移民、強制健康檢查避免疾病傳染、不得轉換雇主、等規定，期以降低外籍勞工引進對社會的衝擊影響，並保障本國勞工的就業機會為目的。當時的管理制度均以此方向思考而訂定，除欠缺意識到外勞問題必須由整個國家對待外國人的政策作考量，亦忽略對外勞權益的照顧。因此在實施之始發生有些問題，造成政策目標與管理制度上的落差。隨後雖配合社經環境改變，及外籍勞工引進數量增多所產生的問題，政府不斷檢討與改進，但目前仍有一些社會關心的議題及討論之項目，政府似乎仍未有效處理。

壹、 仲介問題

依目前台灣引進外勞的方式，不外有下列三種方式：

- 一、 逕洽各國駐華機構，按照各國的規定自行引進。
- 二、 委託勞委會許可的國內人力仲介公司代為招募。
- 三、 委託勞委會許可的外國人力仲介公司代為招募。

惟依政府公告之招募過程，必須依據招募流程各項業務辦理以申請引進，引進國內尚需辦理外籍勞工入境體檢、居留、半年體檢、展延及向主管機關申報有關資料、繳交就業安定費等事項，所需辦理的業務除具繁雜性外亦須有專業知識人士才足以勝任，由於現行法令規章設計結構使然，雇主往往在交易成本或其他因素考量寧願花錢引進外籍勞工，而這亦促成人力仲介公司的產生和介入市場機會，依據行政院勞工委員會職訓局登錄有案之人力仲介公司，包括目前已廢止或終止業務之單位，已有1,447家，而查人力仲介公司所提供之服務項目，從雇主申辦外勞、取得核准名額、下單海外招募公司、安排雇主海外挑工，以及外勞入境後的接機、體檢、申請居留證等事項，甚至提供廠商定期的輔導建議，均涵蓋在內，可說齊全又詳盡。在此情境下，毫無疑問的，透過人力仲介公司的仲介外勞引進方式是國內目前取得配額外勞雇主，引進外勞的最主要方式；另一方面台灣在東南亞國家所提供外勞的薪資待遇算是最好的國家，加上從事於部分產業如營造業等之外籍勞工受到勞基法保障，其勞動權益與本國勞工並無差異。來台灣工作是外籍勞工的第一選擇，而要來台工作非透過仲介公司不可，外勞仲介公司在勞動市場居於中間者角色，並在勞雇雙方均有需求的情況下，有很大利基，而此亦為何有那麼多外勞仲介公司成立及搶食這塊龐大的外勞市場大餅之原因。

由於國內外勞仲介業務競爭激烈，仲介公司為爭取廠商的委託，不僅已發展成不向廠商收費甚至提供回饋金或以其他方式顯現，⁴⁷公司的利潤則轉嫁至希望來台工作之外籍勞工所收之費用額中，而收取的費用金額與其外勞來台工作所獲的報酬，常不成比例，依據新事社會服務中心等外勞團體於2000年底所做的一份

⁴⁷ 蔡明璋、陳嘉慧，〈國家、外勞政策與市場實踐：經濟社會學的分析〉，《台灣社會研究季刊》，第27期，頁87.5，頁69-95。

報告，目前仲介費用的行情為：「1.工廠外勞：135,000元至200,000元。2.監護供貨幫傭工：95,000元至150,000元。3.漁工：100,000元至150,000元」，這個金額尚不包括展延第二年所需繳交的5,000元至10,000元，以及展延第三年的15,000元至25,000元服務費，⁴⁸「高額仲介費問題」的存在，一直為國人所詬病。

儘管台灣外勞仲介公司收取高額仲介費，外籍勞工然仍願意來台工作，最主要原因在於：一般認為如能在台三年工作期間所得工資報酬扣除一切所需費用，其所得仍會比其在其國內工作還優渥，故對仲介公司所收的高額仲介費，雖有萬般無奈不滿，但在希望來台工作高於一切之前提下，也只能忍氣吞聲。針對此一不合理剝削外勞權益問題，政府在管理上已採行許多改進措施防範如：要求外勞來台需簽具寫明國外貸款金額及國外仲介費之「外國人來台工作費用及工資切結書」，並經國外政府驗證簽章後，方得來台工作，另訂定「私立就業服務機構收費項目及金額標準」，明訂外勞繳交各項費用之項目及金額上限，並規定台灣仲介公司不得至國外向外勞收取費用，僅得於外勞入境後，依提供之服務，向外勞收取服務費上限第1年每月不得超過新台幣1,800元、第2年每月不得超過新台幣1,700元、第3年每月不得超過新台幣1,500元。、等，並將之納入各縣市政府外勞查察員之例行檢查項目。惟由於激烈競爭有限之外勞配額市場，加以外籍勞工來台工作主要係靠仲介業的仲介引進，且無權自由選擇雇主之制度結構下，若此制度不改變，居於就業弱勢的外勞，根本無談判選擇之籌碼，高額仲介費應仍會繼續存在，只是出現之名義及方式恐怕不同而已，如本文討論之案例高雄捷運公司外勞遭受

⁴⁸ 天主教會台灣地區主教，〈對新政府有關外勞政策之建議〉，<http://www.catholic.org.tw/catholic/index.php>，民90.7.10。

剝削之傳聞，仍甚囂塵上，亦是國內檢調單位追查高雄捷運公司泰勞暴動有無違法之核心問題。

貳、強制性的健康檢查問題

外籍勞工申請入國簽證時，應檢具經我國中央衛生主管機關認可醫院或指定醫院核發之三個月內健康檢查合格報告。除此之外，入國後“三日內”（三個工作日，例假日扣除），雇主應再安排至行政院衛生署指定之醫院辦理嚴格的健康檢查，檢查項目眾多包括：X光肺部檢查、HIV抗體檢查、梅毒血清檢查、型肝炎表面抗原檢查、瘧疾血片檢查、腸內寄生蟲（含痢疾、阿米巴等原蟲）糞便檢查、安非他命、嗎啡尿液檢查、妊娠檢查、一般體格檢查及癩病檢查。⁴⁹若健康檢查不合格，就必須接受治療及復檢，若健康檢查不合格，就必須接受治療及復檢，若健康檢驗再不合格，就必須接受治療及復檢，若健康檢驗再不合格，依就業服務法第七十三條第四款規定，應廢止其聘僱許可及在二週內強制出境。另外籍勞工工作滿六個月、十八個月及三十個月之日“前後三十日內”需由雇主安排至指定醫院各再健檢一次，並自醫院核發健康檢查證明日起15日內，檢具資料向所在衛生主管機關核備。整套健康檢查規定，不分初次入境或再次入境之外勞均一體適用。

探討本項健檢措施，其目的無非在於防止外勞可能帶來疾病傳染問題，維護國民健康及確保外勞在台工作的勞動力品質。惟就現行規定藍領外籍勞工來台工作居留期間一般為二年或三年，最長三年半，時間並不算長卻需接受頻繁的健檢，且費用（目前

⁴⁹ 行政院衛生署：公告修正〈受聘僱外國人健康檢查管理辦法〉，民 92.7.1。

約1,500元)依規定雖可由勞雇協商或外勞負擔(目前約1,500元),惟依前述所論,此筆費用最後由外勞負擔係必然的結果,除此費用,另該日外勞又需請假,須再損失一日工資。此套嚴格健康檢查是否有其必要性,值得懷疑。再說,此一套健檢管理制度,在邏輯上亦暴露出無法自圓其說,不合理之處:即外籍勞工入境後健康檢查無問題,來台工作之後卻發生應予遣返之醫療上理由,何以認定是外籍勞工本身之問題,而非台灣作業場所環境、勞動條件、衛生環境情況等不同環節所引起。此制度主觀上即認定東南亞國家衛生品質低落,外籍勞工在台工作期間健檢不合格,不論其他因素,全部歸屬外籍勞工本身問題,恐有歧視人權、違反國民待遇原則,⁵⁰有待政府主管機關正視之。

參、女性外勞懷孕問題

現行法令規定,外籍勞工入國前應辦理之健康檢查項目中,包含妊娠檢查項目。外籍勞工如經檢查結果有懷孕情形時,屬健康檢查不合格,不得來臺工作;另外籍勞工入國後3日內應辦理之健康檢查項目中,亦包含妊娠檢查項目,外籍勞工經檢查結果有懷孕情形時,屬健康檢查不合格,經限令出國者,雇主應即督促其出國。其目的在防止外籍勞工變相的移民,也是其他引進外籍勞工的國家常用的手段之一。

2002年11月9日起,取消外籍勞工入國後每六個月健康檢查之妊娠檢查項目。但在此之前來台之外籍勞工,每六個月之健康檢查,仍須檢查妊娠項目,檢查結果如有懷孕情形,將被廢止聘僱許可並限期出國,不得再於中華民國境內工作。另特別說明外勞在臺工作期間有懷孕情形時,雇主不得以此理由片面解約,

⁵⁰ 林佳和,《外勞人權與行政管制—建立外勞保護體系之初步研究報告》。台北:行政院勞工委員會職業訓練局,民93.2,頁27。

強制出境，需有確不能勝任工作之情形時，雇主始得主張終止契約。而外籍勞工如適用勞動基準法者（如製造業、營造業），雇主應依法預告勞工並發給資遣費；不適用勞動基準法者（如家庭幫傭、家庭監護工），則由勞雇雙方協議終止契約事宜。⁵¹從此項的改進措施，在形式上某種程度，的確讓部分外籍勞工受到勞動基準法的保障，但實質上恐怕成效仍有待驗證，其原因在於，依上所述，外籍勞工如因懷孕等因素，而確有不能勝任工作之情形時，雇主得主張終止契約，而依我國勞動基準法規定，勞動契約終止權的行使，勞雇雙方均可以片面的意思表示就形成，亦即雇主主觀握有意思表示的形成權，可主動將懷孕的外勞任意解雇，縱然該外勞實質上沒有不能勝任工作的情事。就此對外籍勞工而言，因係居台灣社會勞動市場的最弱勢一群，不像本勞能得到很多社會依靠支持，而本勞懷孕女性的工作者也不一定能獲得雇主公平對待，何況外籍勞工，故大多只能默默承受被解雇的事實，是可以想像得到的，縱然事後向各地勞工主管單位尋求救濟，相信能獲得調查而平反的案例是不多的。

另外籍勞工懷孕縱未被雇主以不能工作理由解雇，惟依現行雇主聘僱外國人許可及管理辦法第四十四條規定，從事所謂藍領階級工作的外籍勞工仍不得攜眷居留，除非有能力扶養者。但有能力扶養者，此種情形在實務上應少之又少。換言之，取消每六各月的定期健康檢查中的妊娠項目，表面上是取消不合理的措施，對外籍勞工人權保障的彰顯。然卻出現互相矛盾之處，似乎沒有配套措施，以致懷孕的外勞不是選擇墮胎，不被雇主以不能勝任的理由解雇，就是被雇主以不能勝任的理由解雇或是以違反不得攜眷居留的法令規定被強制出境。對原來政府取消健檢妊娠

⁵¹ 總統：公告修正〈勞動基準法第3條規定適用行業不包含家庭幫傭或監護工〉，民 85.12.27。

項目的美意，除大打折扣外，顯又產生更大的人權侵害問題。

肆、強迫外勞儲蓄問題

外國人聘僱及許可辦法第三十條規定：「雇主得與外國人訂立契約，以外國人名義在金融機構開立帳戶，將工資百分之三十以下金額存儲生息，俟期離境時領回」，該規定原本立意良善，希望由雇主代為儲蓄，避免外籍勞工來台工作二至三年後，在台揮霍殆盡，回國時兩袖清風，沒有存到錢。⁵²惟立法者當初可能沒有預料到，本項規定後來竟成為雇主控制外勞、防止其脫逃的最有效手段之一，如表3-11數據顯示：

表 3-11：事業單位對外籍勞工提存薪資情形 單位：%、元

項目別	總計	沒 有 外 勞 存 薪	有 為 籍 外 勞 工 提 存 薪 資	有為外籍勞工提存薪資	
				平均每月 薪提存 資率	平均每月 提存金額
總計	100.00	17.22	82.78	18.15	2,995
製造業	100.00	16.74	83.26	18.23	3,009
營造業	100.00	29.70	70.30	15.61	2,536

資料來源：行政院勞工委員會，〈九十一年外籍勞工運用及管理調查〉，

<http://statdb.cla.gov.tw/html/svy91/9104menu.htm>，民 92.4.13。

表3-11可清楚看出，有高達82.78%的雇主有實施外勞薪資定期提撥儲蓄，平均每月提存薪資比例高達18.15%，也就是2,995元新台幣；另提存外籍勞工薪資，對防止外籍勞工逃跑有無幫助，事業單位的看法，高達89.38%認為有幫助，如表3-12顯示：

⁵² 張耿容，〈細說外傭管理問題，談台灣經驗〉，《就業與訓練》，第 19 期，民 87.7，頁 5-6。

表3-12：事業單位認為提存薪資對於外籍勞工逃跑之影響 單位：%

項 目 別	總計	有幫助	無幫助	無意見
總 計	100.00	89.38	2.29	8.33
製造業	100.00	89.51	2.34	8.15
營造業	100.00	85.74	1.19	13.07

資料來源：行政院勞工委員會，〈九十一年外籍勞工運用及管理調查〉，

<http://statdb.cla.gov.tw/html/svy91/9104menu.htm>，民92.4.13。

探究此項立法意旨，其出發點原站在外籍勞工立場考量，故在條文中僅規定雇主『得』與外國人訂立契約，顯然依條文字義，雇主有權選擇要或不要，外籍勞工亦有權做決定，因從事本項行為需雙方同意訂立契約，而非單方可決定的，這是法條規定之應然。惟實務上運作結果，發現該條條文似乎疏忽台灣雇主與外籍勞工在勞動市場不對等的地位，亦即外籍勞工對雇主所提出的要求是無法拒絕，只能配合，不然就是以脫逃因應。故本項規定既然可將外籍勞工之一部分薪資由雇主代為開戶存儲，俟後離境時再領出，造成雇主用來作為控制外勞脫逃的手段之一，是可以想像的必然結果。此亦就是引進外勞以來，何以統計有高比例的雇主，以此作為管理外籍勞工最重要之措施之一，亦就不足為怪。

此項規定造成之影響，正如前面所述，變成雇主用來控制外勞脫逃之手段之一，已明顯違背該條本意及目的。另退一步言，如未有本項規定，雇主與外籍勞工仍可依我國民法契約相關規定，在雙方意思表示一致下成立契約，由雇主按月扣款代為存儲，並無任何窒礙難行之處，由此觀之，本項條文訂定，似無必要，目前本項規定已廢止，2004年1月13日新訂之雇主聘僱外國人許可及管理辦法亦無類似條文規定，此修正方向應是值得肯定的。

另政府原規劃草擬的「錢流管理系統」，與以往雇主代外籍勞工開戶扣款存儲方式不同，改為強制外籍勞工應至銀行開戶，

其流程：首先是外勞來台工作時，必須開設本地銀行和外國銀行，之後與銀行簽定授權書，來台期間同意每月提存新台幣三千元作為儲金，做為在台期間需支付醫療費、喪葬費及遣送費等。在外勞離境後，餘額直接匯回外國銀行，外勞則在當地領回餘額。這項政策研議已久，是否可行，勞委會表示仍有許多運作細節尚待討論，並認為此項制度有三個好處：1.即使外勞回到本國，例如外勞在三月遣返但稅金的退回時間多在七月期間，仍能從個人帳戶領回退稅款，也能協助遇上工廠歇業時，外勞拿得到薪資。2.審核雇主欠薪或仲介超收仲介費等問題，以金融管制是否有異常流向。3.外勞逃跑時，所產生醫療費用支付及返國機票等費用支出。此項制度在研議中，即遭到外勞相關人權團體以違法及侵害人權理由強烈抗議反對。⁵³從此制度的草擬，可看出政府要以公權力強制介入外籍勞工的薪資所得分配，以達到前所述的三個好處（一項對外籍勞工有利，二項有利主管機關管理），姑不論此制度未來是否真能達到目的，政府透過介入干涉外籍勞工的薪資所得分配，作為一種手段，用以達到管理或解決外籍勞工的相關問題，是否過分合宜，除應再廣徵社會各界意見，亦應參酌其他國家相關做法，以免一項基於保障外籍勞工權益為出發點的制度，反過頭來卻造成侵害人權的措施。

伍、不合理勞動契約問題

依本節前面所述，外勞能來台工作主要透過外勞仲介公司中介，在海外外勞市場的供給，遠大台灣外勞的需求，且外勞不能選擇雇主情況下，外籍勞工根本無法與雇主就勞動條件進行任何協商，勞動條件內容可說完全照雇主意思決定，外勞只有接受的份。引進外勞對雇主最大的效用，在於能雇用到便宜的基層人力，因此為防止所雇用的外勞脫逃，並使其在聘僱期間能認真工作完

⁵³ 黃婉婷，〈錢流管理系統遭勞工協會抗議〉，<http://publish.lhpa.com/Education/>，民 94.8.3。

成交付的任務，雇主在勞動契約中往往訂有不合理的規定，甚至有違反相關勞動法令規定之事實，而根據相關勞工團體指出，在勞動契約中常可看到雇主的「六大違法事實」：⁵⁴

- (一) 雇主強制儲蓄：外勞害怕雇主任意遣返而被迫簽定強制儲蓄的契約（雇主名義開戶），並以此作為外勞未來可能發生的違約金或損害賠償保證金。事實上雇主的這種強制外勞儲蓄的行為，已經違反勞基法第二十六條：雇主預扣工資作為違約金及賠償之用的規定。
- (二) 雇主任意變更薪資結構：雇主經常巧立名目，任意變更薪資結構，達到減少工資成本的目的，在15,840元的基本工資當中還劃分全勤獎金、伙食、交通等津貼，此與原有勞動契約當中應不包含的規定不符。這也造成外勞的實領工資在東扣西扣之下，遠低於基本工資。
- (三) 仲介業者強迫外勞高利借貸：仲介業常假借名義，收取服務費，但是卻根本沒有提供外勞任何服務。另外，更在外勞剛入境時，即要求外勞簽訂與仲介公司的借據，變相向外勞收取仲介費。乘外勞剛入境台灣之際，強迫外勞簽下借據，而取得與原本不相當之重利。約定年利率更超過百分之二十，根本違反民法第二〇五條，以及刑法第三百四十四條的重利罪。
- (四) 雇主要求初入境不得休假：雖然勞動契約當中有七日當中要有一日休假之規定，不過外勞入境國內後常被要求一段

⁵⁴ 台灣勞工陣線/新事社會服務中心記者新聞稿，〈外籍勞工賣身契大公開〉，<http://labor.ngo.org.tw/news/n200929-2.htm>，民 89.9.28。

期間不得休假，並以遣送回國作脅迫。違反七天應有一天例假之原有約定。甚至違反勞基法第五條：雇主不得以強暴、脅迫、拘禁或其他非法之方法，強制勞工從事勞動的規定。

(五) 展延時期，雇主可以任意終止契約：在外勞在台工作滿一年之後，展延一年的期間，雇主可以任意的終止勞動契約，其勞動契約上，常規定並由外勞自負返國費用，且不賠償可預期的契約屆滿前工資的損失。外勞的契約上地位顯然處於弱勢，且契約內容不合理。

(六) 監護或幫傭的工作時間過長：由於勞基法中特別排除個人幫傭或監護工（即個人服務業中之家事工作者）適用勞基法，因此在沒有勞基法的保障之下，工作時間超長，甚至連休假都被剝奪，每日沒有自己時間，且雇主不給加班費。由於勞動契約中未明定正常工作時間，及加班費如何計算，因此，幫傭或監護工成了勞基法的孤兒，勞動條件的黑洞。

此外，雇主居絕對優勢的地位，在勞動契約中常見有不合理的條款，就本文所探討的個案，高雄捷運公司（甲方）與泰國籍勞工（乙方）的契約，在該契約中第十二條規定契約的終止原因：12.1 於試用期間，乙方未盡職責，甲方得終止本契約，並將乙方遣返泰國，乙方應無異議，無條件立即返回泰國。國外仲介公司應負擔乙方回程之機票及有關費用。12.2 於試用期間，乙方未通過醫院之健康檢查或發現罹患結核病、性病、HIV陽性抗體等，甲方得終止本契約，並將乙方遣返泰國，乙方應無異議，無條件立即返回泰國。國外仲介公司應負擔乙方回程之機票及有關費

用。12.3 發生下列任一情況時，甲方得終止本契約，將乙方遣返，乙方應無異議，立即返回泰國。乙方應自行負擔或償還由甲方或第三者先行代付的回程機票及其有關費用。(1) 除臨時訪問外，攜眷來華者。(2) 受僱期間在台灣境內結婚者(3) 在僱用期間發現罹患法定傳染病、HIV陽性抗體、濾過性病毒或患肺勞、性病者。(4) 失去工作能力者。(5) 受甲方以外人士所聘僱。(6) 行為違背公共秩序或道德。(7) 嚴重違反中華民國法規(8) 不服從甲方或甲方駐工地代表之命令或指示，而經警告三次以上者。(9) 無正當理由連續曠職三天以上或累計達六天以上。(10) 蓄意破壞甲方之設備、工具、財產者，所有損失歸以乙方負責。

從此條款彙整雇主終止契約之原因有11項，有些是就業服務法和雇主聘僱外國人許可及管理辦法中必須對外勞遣返的規定，如12.2及12.3的(1)、(2)、(3)、(5)、(7)等項，而12.1及12.3的(9)則為勞基法規定的解僱事項。但關於被解僱遣返必須無異議配合，顯有約定太過之嫌，另雇主將自行應負擔的機票費用，透過契約轉嫁至外勞身上更顯不合理。本地勞工，在與雇主發生爭議時，可以循管道救濟，可是一旦發生在外勞身上，他們必須無異議接受被遣返的命運，這樣約定規定，無疑是把決定權完全交到雇主的手上。舉12.3的第四點喪失工作能力者為例，何謂無工作能力，如何解釋認定，若完全由雇主主觀的決定，對外勞非常不利，相同的道理，12.4的第六點行為違背公共秩序或道德，是個不確定模糊的規定，若是這個公序良俗的定義，亦是透過雇主來決定，則只要外勞的表現有不令雇主滿意之處，雇主均可以此款予以解約。儘管依就業服務法規定，從事基層工作且技術性低的外勞，勞動契約需以書面訂定並以定期契約為限，目前該部份外勞所從事的工作行業如營造業、製造業等，有勞動基準法適用，受該法保障，但該法對於定期契約工，除最低基本工資、工作時數、加班費及職業災害補償等項有保障外，其餘非薪

資成本，如資遣費、退休金、年假卻沒有保障規定。

另對於身處雇主極大之私人指揮監督的控制關係下，且沒有適用勞動基準法的家事類外勞如家庭幫傭、監護工等，雖規定勞動契約由勞雇雙方協商議定，但可以想像得到其契約內容不合理的嚴重情形。如何解決此議題，在目前社世界各國均重視保障勞工權益之今日，政府不應消極等待市場的自行調節，而是更需積極介入。

陸、禁止轉換雇主問題

就業服務法第 59 條規定：「外國人受聘僱從事第四十六條第一項第 8 款至第十一款規定之工作，有下列情事之一者，經中央主管機關核准，得轉換雇主或工作：一、雇主或被看護者死亡或移民者。二、船舶被扣押、沉沒或修繕而無法繼續作業者。三、雇主關廠、歇業或不依勞動契約給付工作報酬經終止勞動契約者。四、其他不可歸責於受聘僱外國人之事由者。」這是目前我國法制上有關轉換雇主的最重要規定。換句話說，我國對於相關問題的基本決定內涵是：1.外勞至台灣工作模式是「固定雇主」，先成立勞動契約，然後在台灣的工作期間，必須緊密連接於此雇主。（亦即沒有自由市場的可能）。2.原則上，台灣的政策選擇是「台灣在台工作期間的唯一雇主」模式，亦即必須具備法定情事及事由，否則原則上勞雇關係是無從消滅的，某個程度來說，不但外勞不行，雇主也不行。3.所謂法定得以提前終止勞動關係，同時又不剝奪外勞轉換雇主的權益，僅限於前述第五十九條規定的事由。檢討此項禁止外勞轉換雇主規定，其基本規範形式「定期+固定雇主」的方式，加深了外勞與雇主間不平等的關係，亦造成外勞對雇主的逆來順受，因為就算雇主不好，如勞動條件不

佳或其他凌虐事件，外勞礙於已欠下的大筆仲介費，若被遣送回國，則債務難以清償，大多選擇忍氣吞聲。縱然外勞對雇主的對待或其他環境與行為等無法忍受，或甚至已侵害外勞人身權益的違法行為時，由於需舉證的問題，及涉及雇主繼續雇用外勞的權益，主管機關往往亦未敢逕予認定係構成轉換雇主之事由。因此目前基於上述情形認定外勞可轉換雇主的情形，可說少之又少。

近一年來，外勞轉換雇主或工作的案例，仍以勞資爭議的事件為主。⁵⁵另一重要的問題，便是外勞逃跑的問題。由於外勞在引進之後不得轉換雇主，又必須限期離境，使得外勞逃跑比率非常高，通常發生即將被遣返前，外勞為了能在台灣多賺點錢，選擇逃跑成為非法外勞，繼續在台打工。從表中可清楚瞭解，逃跑人數逐年遞增，每年外勞逃跑人數，以越南籍最多。目前外勞行方不明非法留在台打工人數，截至 94 年底有 2 萬餘人，非法的外勞問題是一大隱憂。表 3-13 顯示四年來的逃跑人數：

表 3-13：外籍勞工行方不明人數—按國籍別分 單位：人、%

年別	總計		印尼		菲律賓		泰國		越南			蒙古		截至當 年底外 勞行方 不明未 查獲人 數
	人數	行方不明比率	人數	行方不明比率	人數	行方不明比率	人數	行方不明比率	人數	行方不明比率	人數	行方不明比率		

⁵⁵張秋欄，〈外國人轉換雇主或工作等現況問題探討〉，《就業安全》，第 4 卷，第 2 期，民 94.12，頁 30-32。

91	7,079	2.3	3,809	4.0	643	0.9	1,042	0.9	1,584	7.8	8,143
92	9,688	3.2	3,411	4.6	873	1.2	1,171	1.1	4,233	9.6	11,125
93	12,062	3.9	1,978	4.9	1,177	1.4	1,369	1.3	7,536	10.2	2	3.7	16,593
94	12,938	4.1	1,973	6.7	1,543	1.7	2,040	2.1	7,363	8.2	1 9	24. 1	21,679

資料來源：行政院勞工委員會職業訓練局外勞業務統計資料，<http://www.evta.gov.tw/stat/94-analyze.doc>，民 95.2.25。

說明：行方不明比率 = 行方不明人數 ÷ 外勞在華人數平均數 × 100%。

針對此項議題，勞委會已完成修正「外國人受聘僱從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十一款規定工作之轉換雇主或工作程序準則」規定，將於 95 年 1 月 1 日開始實施。相關修正重點如下：⁵⁶

1. 設單一窗口受理雇主辦理外籍勞工轉換雇主業務，經勞委會審核符合規定後，將主動通知公立就業服務機構辦理外籍勞工轉換程序。
2. 申請承接之雇主，於申請登記時需增加檢附中外文之預定工作說明書。又考量部分雇主在承接外籍勞工後，常因無法取得政府所開立無違反勞工法令證明書需再將外籍勞工轉出之情事，如雇主屬製造業及營造業等事業單位之雇主，於登記承接時，需檢附縣市政府出具之無違法勞工法令證明書。又為配合外籍看護工申請流程新制，申請登記承接外籍看護工，以取得勞委會招募許可函為限。
3. 外籍勞工轉換雇主時，現行由雇主遴選外籍勞工之方式，將改變為雇主先行揭示工作內容後，由勞雇雙方合意方式決定外籍勞工轉換之新雇主，且外籍勞工轉換次數也由現行二次提高為三次。

⁵⁶ 行政院勞工委員會：公告修正〈外國人受聘僱從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十一款規定工作之轉換雇主或工作程序準則〉，民 94.12.30。

- 4.經勞委會同意者其轉換雇主得不受相同工作類別限制，且於收容期間及聘僱許可期間屆滿前，轉換雇主次數得不受限制。
- 5.基於人道考量，如因原雇主死亡事由符合規定之親屬可直接向本會申請接續聘僱外籍勞工，且其申辦期限由 30 天放寬為 60 天。

審視此項修正之公布實施，對於外勞轉換雇主的手續和流程的確改善良多，次數也由二次提高為三次，並在轉換時不侷限於之前之相同工作，對外勞的工作權保障更向前一走。然在目前外勞政策的基本模式「非移民型、定量引進補充性勞動力」，不容許勞資雙方均自由的終止舊有之勞動關係成立新的勞動關係之下，如何兼顧勞資雙方的合法權益，更積極的考慮分別情形與行為態樣，讓原聘僱許可的勞動契約關係，有提前終止之機會和可能，既不影響雇主的權益，亦得對外勞的利益能所兼顧。恐怕亦是未來主管機關應加努力的方向之一。

第四章 高雄捷運公司泰勞事件實證分析

外勞自開放合法引進後，由於外勞離鄉背井、文化背景差異等因素影響，在短期內無法融入我國社會或是因個人因素，致有脫序行為違反我國現有的法規的規範，惟各事件雖對我國社會治安係有所衝擊，然程度並不嚴重亦未引起國人的重視。而 1999 年 9 月 5 日在台塑麥寮六輕廠菲律賓籍與泰國籍外勞因種族因素、文化風俗不同，爆發大規模嚴重的集體械鬥，導致外勞及我國員警

數十人受傷，數百名菲勞聚集在麥寮鎮南宮前或在麥寮街頭遊蕩行為，造成當地居民不便和恐慌。是自開放外勞政策以來，所發生外勞衝突最嚴重之一次，事件嗣後雖在遣送數百名菲籍外勞回國而暫告一段落，然大量開放外勞政策可能影響產業升級、造成失業率升高等弊端，再度引起國人的關心與專家學者批評，立法委員黃爾璇亦在立法院提出質詢，要求政府就該事件徹底檢討外勞政策，嚴格審核外勞仲介公司及加強外勞工作環境及相關設施的勞動檢查，以防類似案件發生。⁵⁷ 2008年8月23日，發生的高雄捷運公司泰勞暴動事件，發生原因與台塑麥寮六輕廠外勞事件性質不同，然其對我國社會政治，國外形象聲譽，卻是空前，且再次暴露我國外勞管理機制，雖經前次台塑事件的教訓，仍未有效檢討改進，確是不爭的事實，本章將就本事件的發生、處理經過、涉及的問題以及建議意見提出深入分析檢討。

第一節 申請引進泰勞過程及暴動發生經過

壹、高捷外勞申請過程

高雄市政府為興建捷運系統，於1998年10月2日奉行政院同意高捷採BOT方式興建，經公開選商，該項工程後由高捷公司獲最優申請人，並於2001年1月12日雙方簽訂「高雄都會區大眾捷運系統紅橘線路網建設案」之興建營運O合約。高捷公司因為配合工程興建大量勞力需求，以專案方式向行政院勞工委員會申請引進外勞。然行政院勞委會於2001年4月20日，召開「研商行政院擴大公共工程建設投資所增加工作機會，應優先進用本國勞工及暫停中大工程得標業者申請引進外勞相關事宜」會議，並於同年5月10

⁵⁷ 立法委員黃爾璇質詢案，〈政府應速檢討外勞政策，杜絕外勞滋生事故〉，www.wufi.org.tw/ng/ng199.htm，民 88.9.9。

日依據該次會議結論辦理，公告自2001年5月16日起，停止重大工程申請引進外勞，但對已辦理招標及履約之重大工程採「不溯及既往原則」⁵⁸；惟查該公告對於5月16日前已得標之BOT工程，究應以BOT合約之訂約時間為準，還是以BOT得標業主發包於營建業者之簽約日期認定，並未作成明確決定。

對於高捷建設案，是否受勞委會上開公告影響有所疑義，高雄市政府捷運局及高捷公司曾拜訪勞委會職訓局外勞作業組。由於高雄市政府捷運局與勞工局對於高捷建設案是否得引進外勞看法不同。勞委會職訓局外勞作業組建議高雄市政府捷運局應先整合高雄市政府相關局處意見，嗣後高雄市政府捷運局於2001年7月3日，邀集高雄市政府勞工局、高捷公司等相關單位研商勞委會公告停止重大工程申請引進外勞乙案是否適用高雄捷運工程之問題，其結論為：「本案高雄市政府與高雄捷運股份有限公司簽約日期（2001.1.12）在勞委會2001年5月10日公告重大工程自2001年5月16日起停止申請引進外勞之前，故高雄捷運股份有限公司不受勞委會該項公告之限制，惟仍應以勞委會之解釋為據」，高雄市政府捷運局，並將會議結論函報勞委會參考，惟勞委會並未對於高捷興建案如何適用2001年5月10日公告之問題立即作出決定。

另勞委會於2003年6月6日，基於不溯及既往與信賴保護原則，公告「經政府單位核准之BOT興建工程，其工程總金額在新台幣二億元以上，且工程期在一年六個月以上（日曆天）且興建工程依當時外勞政策考量勞動力之使用者，如BOT之得標業者，其與政府單位簽訂BOT合約在2001年5月16日以前，得申請聘僱外籍營造工從事營造業工作。」⁵⁹換言之，亦即在2001年5月16

⁵⁸ 行政院勞工委員會網站公告事項，<http://www.evta.gov.tw/labor/board/-1.htm>，民 90.5.10。

⁵⁹ 同註 57。

日前簽訂BOT合約者，不受2001年5月10日公告停止重大工程申請引進外勞之影響。後來高捷公司於2003年9月24日行文勞委會，函詢該公司引進外勞事宜，勞委會遂認定高捷公司符合公告得申請聘僱外籍營造工從事營造工作之資格，同意由高捷公司統籌以雇主身分辦理外勞申請，其申請核配人數上限為2,688人。⁶⁰嗣後高捷公司分別於2004年6月2日及2004年10月22日各申請830名及1,858名之招募許可。⁶¹

貳、暴動發生及外勞訴求

2005年8月21日，高雄縣政府警察局岡山分局接獲110報案，指出高雄公司岡山北機廠宿舍（高雄縣岡山鎮中山南路38之1號）前發生外勞抗爭，據了解係因華磐管理顧問有限公司（下稱華磐公司）管理人員對泰籍勞工粗暴管理與不滿生活管理，導致約300人發生抗爭行為並引起燒工寮、燒車輛、傷害管理員與攻擊消防員等案情。案件發生後次日下午1時由泰國駐台副代表、高雄市政府勞工局方來進局長、高雄縣政府勞工局洪局長及高捷公司劉特別助理等進入泰勞宿舍，直接與外籍勞工溝通，此時外籍勞工提出16項訴求：⁶²

- 一、管理人員使用暴力處罰勞工，違規者被以電警棍毆打。
- 二、零用金每月僅3,000或5,000元，超過者發代券，限定在福利社使用，管理者有扣剋金錢之嫌，要求以後全部發現金。
- 三、加班費每月100小時，結算時僅發40小時，如對加班費明細表有疑問者，提出質疑者會被管理者計點遣送。

⁶⁰ 核配上限人數係依工程經費法人力需求模式之公式計算：核配上限人數＝（工程總金額×工程建設經費比率×人力費率）÷（平均工資×工期）×核配比例。

⁶¹ 行政院專案調查小組，〈高雄捷運股份有限公司與華磐管理顧問有限公司侵害泰勞權益事件－政府機關管理制度與行政責任檢討報告〉，民 94.9。

⁶² 高雄捷運泰勞人權查察專案小組，〈高雄捷運泰勞人權查察專案小組調查報告〉，行政院勞工委員會，民 94.8.31。

- 四、交通車提前接至上工地點，但卻延後派車至工地接回勞工，晚上10時回宿舍後，沒吃飯者發泡麵，但22時以後就沒有水電。
- 五、限制使用行動電話，只同意由管理者提供電話卡，但該電話卡在外面無法購買，如有使用各人自備之行動電話者，會被沒收並加罰3,000元。
- 六、供應飯菜不新鮮，有將剩菜與當日飯菜烹煮後供應之情況，且菜色固定缺少變化。
- 七、扣款沒有明細表，只提供總數。
- 八、外出請休假期間，星期一至星期五只能到16小時就回來，且要經過工地主任同意才可請假，假日外出晚上20時須返回住處，休假期間騎腳踏車超過範圍，會被強制要求返回住處。
- 九、在外被發現喝酒，管理者會當場把酒倒掉，過分干涉自由。
- 十、宿舍太過擁擠，住宿人員過多，上次曾向泰國辦事處反映略有改善後，隨後又回復原狀。
- 十一、休閒活動想看泰國節目時，管理者限制看，水電關閉後又沒得看。
- 十二、管理者管理方式與態度壓迫，占勞工便宜，應全部換掉。
- 十三、有小錯計點會被遣送回國，向官方投訴來談後，出面交涉之代表於事後隨即遣送回國。
- 十四、發生意外受傷生病治療時勞方仍需支付看病費用，為何已繳保費還要勞工再付醫療費，尚未治癒者即被遣送回國。
- 十五、昨晚事情發生是有計畫性利用抗爭提出強烈訴求，因去年8月12日發生怠工未妥善處理。
- 十六、以前曾在高鐵六輕工作待遇福利較好，此地工作假日有強迫工作之情況。

從以上16項訴求內容而言，外籍勞工只要一個適當的宿舍環

境空間、人性化的管理方式及依法享有之權益，能領到工作薪資及實際超時工作之加班費。該等人員對於管理單位人員不合理的管理模式，漠視基本人權，剝奪依法應有權益，可說無法再忍受，事前雖曾反應要求改善，仍未能獲得有效解決，遂藉由本次有計畫之強烈抗爭，冀爭取各界重視，維護既有權益。

第二節 暴動事件有關單位處理情形

壹、捷運公司的回應措施

針對外勞所提之多項生活管理訴求，在捷運公司人員及泰國駐台人員的說明下，並回應提出以下所列之13項的改進方案，⁶³獲得外勞善意回應，同意停止抗爭並允諾於明日復工：

- (一) 管理人員並沒有使用暴力或電警棍，或許有幾位管理者態度較強硬，公司會要求管理人員改善，管理人員如確有暴力情事，應依法查辦管理人員之法律責任，並同意於兩日內更動部份第一現管理人員。
- (二) 有關零用金勞方自願每月留用3,000元至5,000元，不夠用者，公司同意依勞工意願提高留用零用金申請，代券取消，鈎發現金。
- (三) 加班費超過46小時者，依勞基法規定，發給不足部分立即補足，如果有疑問者請向翻譯人員反映，將立即查證，確實短少者經與工地確認者於次月補發。
- (四) 上下班運輸問題有延遲情形可能因素有車輛調度或工地未依通知時間下班，將立即改善，日後如有類似延遲二小時

⁶³ 同註 61。

以上者，每人發給新台幣50元慰問金。

- (五) 立即設置手機充電專區，同意勞工使用自行攜帶之手機，以前代管之手機將發還，罰金將發還。
- (六) 有關飯菜不新鮮問題，交代廚房改善，並隨時變換菜色。
- (七) 薪資發放條發放時會檢附泰文扣款明細表。
- (八) 勞工如有請假外出時間，經勞工同意方採星期一至星期五只能到16時就要回來，且要經過工地主任同意才可請假，假日外出晚上21時必須返回住處避免影響岡山當地居民生活，如有特殊情況可向營區管理室申請。
- (九) 管理公司如發現勞工在外面購買3瓶100元之米酒時，係為防止誤喝假酒而加以規勸，並沒有當場將勞方的酒倒掉情事。
- (十) 現已增建一棟新宿舍，待9月下旬完成後可改善現有居住空間。
- (十一) 管理公司再住宿地點提供2處公共空間休閒處所，供應泰國影集即娛樂節目，惟限制不得觀看各國A片。
- (十二) 管理公司不會因發生勞工小錯而加以遣送除非嚴重違反管理公司外勞管理規則及罰責。
- (十三) 勞方所稱就醫付費問題，係指個人生病應負擔健保之部分費用，如因公受傷則由承包商支付該費用，如有疑問者可提出。

捷運公司針對外籍勞工上訴16項訴求，在宿舍空間、加班費短發及剋扣薪資等相關問題上已有回應改善，惟該公司對管理人員粗暴及不合理管理方式之指控，仍避重就輕，僅歸咎予一部分管理人員個人因素，不承認係公司的整體管理措施問題。

貳、政府相關部門的處理過程

一、行政院勞工委員會

在高捷公司及泰國駐台人員之協調下，原要停止抗爭之外勞於2005年8月23日上午因誤傳勞委會將遣返858名泰勞及半數外勞將辦理轉換雇主等消息，又持續罷工，在勞委會於隨後出面召開記者會說明澄清表示：

- (一) 對於高捷公司已引進外勞858名之聘僱許可暫予凍結乙案，基於保障外勞工作權益之立場，因不可歸責之外勞，該項轉換事宜不會強制執行，將徵詢外勞意願後，依法定程序辦理。
- (二) 除要求高捷公司針對整體外勞管理事宜儘速提出合理及符合法令規定之改善計畫外，並就改善情形送成立之專案小組審視認為可行後，再予以研議是否解除管制。
- (三) 此次高雄捷運發生外勞影響治安事件，除持續與縣市政府、警政機關保持聯繫並將依法處理外，也再次呼籲外勞如有發生爭議事件而有影響自身權益之虞時，應主動洽請相關主管機關協助處理，切勿以非法方式影響自身權益。勞委會同時亦透過當地縣政府人員與泰勞澄清誤會並協商立即上工，俟後泰勞終於順利復工。⁶⁴

另一方面勞委會對此一事件亦進行調查，由該會副主任委員

⁶⁴ 行政院勞工委員會訊息中心，〈高雄捷運公司外勞名額，勞委會表示再不影響外勞權益下，基於外勞一願轉換雇主，並呼籲泰勞應立即恢復上工〉，<http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/Message>，民 94.8.29。

召集學者專家、人權團體、泰國貿易經濟辦事處與勞工主管機關組成「高雄捷運泰勞人權查察專案小組」（以下稱勞委會人權小組），⁶⁵於8月23日至高雄縣岡山實地調查。發現高捷公司北機場宿舍住宿空間、浴廁數量、飲水用標準、管理人員數額等，均不符「外國人生活管理計畫書」之內容。另外還有宿舍環境衛生不佳、垃圾未清運、安全標示不明確等項目。勞委會人權小組與泰勞會談時，泰勞代表發言對於多項管理措施表示不滿。勞委會人權小組檢視高捷公司訂定之「高雄捷運工程外勞管理辦法」，亦發現多項侵害泰勞人權之規定。此外就高捷公司與華磐公司所定之外勞管理契約，雙方約定華磐公司就每名泰勞每月向高捷公司收取10,169元之外勞管理費用情事，另亦發現雙方約定華磐公司協助高捷公司招募外勞，涉及非法仲介問題。勞委會人權小組最後基於調查結果提出25項改善之要求：⁶⁶

（一）立即改善部分：

- 1.應即改善現有外勞住宿空間，於工地附件另覓合適地點妥適安排外勞住宿。
- 2.飲用水應依外國人生活管理計畫書所訂項目及標準改善。
- 3.應提供符合外勞需求之飲食。
- 4.全面檢討管理人員是否適任並適度調整，提升管理人員素質。
- 5.取消禁用手機之管理規定及罰責。
- 6.應依勞基法規定由雇主直接以法定貨幣給付薪資，取消以待券方式核薪。

⁶⁵ 小組成員有：召集人勞委會副主任委員賴勁麟、泰國駐台北辦事處副代表 Manopchai Vongphakdi、台灣人權促進會會長吳豪人、台灣科技大學教授劉進興、台灣大學國家發展研究所副教授辛炳隆、中山大學教授鄭英耀、中華佛寺協會秘書長林蓉芝、職業訓練局局長郭芳煜。

⁶⁶ 同註 61。

- 7.應依勞基法規定核實給付加班費，並立即補發前有加班事實而未給付加班費之人員。
- 8.應確實依勞基法工時規定安排工作時間。
- 9.應依就業服務法規定，返還擅自扣留之儲蓄金。
- 10.應依就業服務法提供印有外勞母語之薪資（扣款）明細。
- 11.應依銀行匯率代外勞辦理國外匯款。
- 12.應提供因配合加班致耽誤正常用餐之外勞適當餐點。
- 13.改善計畫未獲核可前，外勞提前解約需先報備主管機關核備始予安排出境。
- 14.尊重外勞公餘時間收聽廣播電台及收看電視節目之權利。
- 15.事件發生後破損之設施及現場遺留之廢棄物，立即整修及清運，以為環境衛生。
- 16.外勞就醫時，除依健保規定負擔費用外，不得另額外收費。

（二）三日改善部分：

- 1.宿舍應設置符合外國人生活管理計畫書所訂項目及標準之廁所、盥洗設備，並經常維持整潔衛生。
- 2.訂定外國人住宿管理規則，並以外勞易懂文字公佈。
- 3.設置內部外勞申訴管道，並指定專人妥善處理申訴事項。
- 4.增設合法休閒娛樂設施，撤離賭博性電玩。
- 5.合理改善外勞休（收）假之時間規定。

（三）七日內改善：

- 1.宿舍區通道，應以外國人易懂之文字或標示，標明緊急事故時之疏散方向。
- 2.應重視外勞基本人權，重新訂定妥適之生活管理規則。
- 3.提供宗教信仰適當之場所。

(四) 九月底前改善：應完成新擴建外勞宿舍及相關設施，以改善外勞居住空間。

另對高雄捷運公司做出斷然處置，凍結該公司尚未引進之971名外勞配額及已引進外勞858名之聘僱許可，及為防範未來類似案件發生，宣示將擴增人力對聘僱外勞100人以上大型事業單位加強不定期、提供獎金鼓勵外勞主動檢舉雇主或仲介違規行動等措施；另為保障外勞在台權益及落實雇主該會亦採行六大措施：成立外勞申訴諮詢專線、建構機場外勞服務體系、捐助外語電台宣導法令、提供外勞在台工作須知、加強雇主聘僱管理責任及建立業務通報處理機制，以防類似案件之再發生。

從中央主管機關勞委會的處理措施，在凍結該公司尚未引進之971名外勞配額及已引進外勞858名之聘僱許可之部分而言，對高雄捷運公司工程興建是有一定程度影響，可達懲處效果，然其餘措施只是要求改善回復至法規應有之規定或符合基本人權之要求，對於本案仲介業是否收取高額仲介費、外勞訂定不合理勞動契約及如何有效查察外籍勞工等問題，似乎仍有力不從心之感。

二、高雄市政府

本案高雄市政府首先配合勞委會之查處，以高雄捷運公司只設置14名管理人員管理泰勞，不符應設置管理人員數額標準，依就業服務法相關規定處罰鍰30萬元，同時要求該公司立即改善外勞生活環境，並於小港訓練中心設置外勞宿舍，讓泰勞可以進住；另責令於事件發後，捷運公司不得任意遣返外籍勞工，如有遣返需經勞工局核備。同時成立專案小組全面查處捷運公司疏失及責任，並督導捷運公司生活改善措施執行情形。專案小組調查結果

認為勞委會核定高雄捷運公司引進外勞2次招募許可函，合計2,688人，僅通知該公司，地方政府未被告之，造成管理檢查的盲點。又生活管理計畫書係向勞委會申請核備，核備後並未通報外勞管理單位的所在地高雄縣政府，而查外勞宿舍係在高雄縣岡山，本案管轄權應為高雄縣政府，而非高雄市政府。除檢討未能主動掌握捷運公司的外勞管理措施防範於未然，另再提出外勞動態管理，因中央與地方聯繫不足，造成查察漏洞及外勞管理單位，法令並未規範應予以檢討修法。

本報告清楚表示，發生本件捷運公司泰勞抗爭事件，應負最大責任的是中央主管機關勞委會，且本案外勞宿舍在高雄縣，有關查察督導工作責任，應由高雄縣政府負責，而非高雄市政府。

三、高雄縣政府

表達就轄區主管機關立場，協助查察轄區內的外勞管理單位華磐管理顧問有限公司及外勞引進單位曜名企業有限公司、華永毅有限公司違反就業服務法的部分逕行核處，查處結果各以違反就業服務法相關規定處予30萬至150萬不等的罰鍰，另訂定日期將加強對轄區僱有50人以上外勞之事業單位加強查察，依外國人生活管理計畫書執行。另成立本案調查小組，就本事件提出報告，認為本案其作業程序既係由高捷公司先向高雄市政府勞工局申請開立「無違反相關勞工行政法令證明書」、再向高雄市辦理求才登記招募，並以國內人力招募不足為由向高雄市政府勞工局開立求才證明書、嗣後檢具相關資料向勞委會提出申請，並經審查通過核發高捷公司招募許可引進外勞，高捷公司所在地既然在高雄市，其所聘的泰勞應由所在地的勞工行政主管機關高雄市政府勞工局負責監督責任。最後報告對於本案提出三點建議：1.修法增訂

雇主應將外勞生活管理計畫書報備當地主管機關。2.修法增訂雇主若有委任管理應依法報備，外勞人數達一定數額時管理人員應設置輔導人員若干人。3.建立協查機制雇主所在地主管機關於知悉外勞居留地縣市時，應主動通報協查。

本報告高雄縣政府以高雄捷運公司所在地，在高雄市轄區為由及其外籍勞工申請程序係由高雄捷運公司辦理，外勞查察監督責任，理應屬高雄市政府權責，高雄縣政府充其量只是協助角色。何況該府並未接獲高雄市政府之通知，配合查察高雄捷運公司外勞宿舍及其生活管理情形。

四、行政院

在社會各方追究高雄捷運公司泰勞事件應由何機關負責，尤其當勞委會與地方機關高雄市政府及高雄市政府與高雄縣政府間對本案業務管轄的主管機關誰屬出現見解不同，互相推委時，為釐清行政機關之責任，給社會一個交代，行政院謝院長於院會第2955次會議指示成立專案調查小組，就高雄捷運公司與華磐管理顧問有限公司侵害泰勞權益事件，調查政府機關管理制度與行政責任，該調查報告認為，發生本案主要是在法令面、組織面及執行面有所缺失，政策面無錯誤。在行政責任方面，勞委會對於跨越數個行政轄區案件之檢查與管理，事前並未有明確之釋示與協調，有所疏失。而高雄市政府勞工局對該建設案及引進大量外籍勞工事前均知悉而未主動履行檢查高捷公司之責任，難辭其咎。至於高雄縣政府勞工局，對本案有管理及檢查之權責，事先亦曾對外勞宿舍進行檢查，惟檢查不夠落實亦未追蹤後續改善情形，亦有疏失。同時提出應儘速修訂就業服務法將「外勞權益保障」之政策予以納入。另對於執行外勞管理事務之組織設計亦表示應

再檢討，尤其在人力嚴重不足部分。另對於執行機制提出「檢討各項外勞業務管理與檢查權責之劃分與流程，並強化督導機制」、「檢討『外籍勞工生活管理計畫書』之內容、申報與查察機制」、「建立外勞宿舍管理規則活管理規則之核備或備查機制」、「建立外勞宿舍管理規則或生活管理規範與管理機制」、以及「推動我國與勞工輸出國合作管理之機制」等五項建議。有關政府相關單位之調查結果及建議意見如表4-1。

表4-1：政府相關單位之調查結果及建議

調查單位及時間	調查發現之問題	建議意見
1.單位： 高雄縣政府 2.時間： 2005.08.28	1.「外勞生活管理」、「工作管理與檢查事項」係屬雇主（高捷公司）所在地勞工行政主管機關負責監督。 2.高雄市政府勞工局外勞動態資訊管理人員未要求縣府協查外勞動態情形。	1.修法增訂雇主應將外勞生活管理計畫書報備當地主管機關。 2.修法增訂雇主若有委任管理應依法報備，外勞人數達一定數額時管理人員應設置輔導人員若干人。 3.建立協查機制雇主所在地主管機關於知悉外勞居留地縣市時，應主動通報協查。
1.單位： 高雄市政府 2.時間	1.勞委會核發招募許可函，只通知雇主，	1.外勞動態管理，中央及地方政府應加強聯繫。 2.建議應修正相關法令，對於外勞

<p>2005.08.29</p>	<p>地方政府未被告知。</p> <p>2.外勞生活管理計畫書勞委會核備後，並未通報高雄縣政府。</p> <p>3.高雄縣政府只有三名外勞查察人員，人數過少轄區過大，無法全面查察。</p> <p>4.本案外勞宿舍在高雄縣岡山，外勞生活管理應屬高雄縣政府勞工局權責。</p>	<p>生活管理，除規範雇主權責外，也應對於實際管理單位作資格限制。</p> <p>3.加強高雄市外勞管理措施，加強外勞引進人數、動態管理掌握。</p>
<p>1.單位：行政院勞工委員會高雄捷運泰勞人權專案小組 (行政院勞工委員會副主任委員賴召集人勁麟、</p>	<p>1.外勞生活管理有重大過失。</p> <p>2.華磐公司向高捷公司收取每人每月 0169 元管理費，支用細目交代不清。</p>	<p>1.現行規定重大經建投資計畫案，允許投資業者統籌申請聘僱外勞後，提供工程承包商使用之制度，易使雇主利用外勞配額向工程承包商謀取不正利益、管理責任無法釐清及外勞權益遭受剝削等缺失，應儘速檢討修正相關規定，回歸使用者聘僱管理之基本原則。</p> <p>2.目前依法受雇主委託之外勞管理公司無須向勞委會登記，因此對管</p>

<p>泰國駐台北辦事處副代表、Manopchai Vongphakdi 委員、台灣人權促進會會長吳委員豪人、台灣科技大學教授劉委員進興、台灣大學國家發展研究所副授鄭委員英耀、中華佛寺協會秘書長林委員蓉芝、職業訓練局局長郭委員芳煜教授辛委員炳隆、中山大學教)</p> <p>2.時間： 2005</p>	<p>3.華磐公司非屬立案之仲介公司，涉嫌非法仲介。</p> <p>4.外勞拘留所在地之主管機關高雄縣政府接獲檢舉，卻未即時處理，涉嫌怠忽職守。</p> <p>5.高雄市政府及高雄縣政府勞工主管機關互推業務管轄責任，引發事件發生。</p> <p>6.中央主管機關未能明確劃分外勞管理之地方主管機關權責。</p> <p>7.外勞查察人力配置不足，無法落實督導業務。</p>	<p>理不當之管理公司，除非涉及不法仲介，目前就業服務法規迄無任何罰則，形成法令漏洞，應儘速檢討修正法規，將管理公司納入就業服務法規範，須經許可始得從事外勞管理工作，並每年評鑑其服務品質，建立退場機制。</p> <p>3.雇主申請聘僱外勞應備之外國人生活管理計畫書內容，未含安排外勞住宿地點、委任管理單位、管理人員及異動情形等資料，不利主管機關後續管理與檢查工作；且雇主自訂之外勞工作規則、生活管理規則，亦未報地方主管機關核備，外勞權益無法獲得保障。應儘速修正外國人生活管理計畫書，整併管理單位資料及基本外勞生活管理規定事項，另修法賦以雇主應將自訂之外勞工作規則、生活管理規則報請地方主管機關核備之義務。</p> <p>4.雇主違反外國人生活管理計畫不論情節輕重，現行規定僅以管制雇主聘僱外勞名額及處以輕微罰鍰，對重大違規之雇主並不具實質影響。儘速研修就業服務法，對於涉及不當管理，致外勞自由、生命、財產遭受脅迫侵害者，應使其負擔刑事責任。</p> <p>5..外勞來台須負擔龐大的仲介費</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

08.23-08.26		<p>用，且在台期間不得任意轉換雇主及工作，工作年限亦受限制，以致於勞雇關係上，本處不平等之弱勢地位，勞委會應積極強化相關申訴管道，依法儘速核處申訴情事；修正外勞轉換雇主程序規定，尊重外勞意願協助轉換適當雇主；儘速建立機場服務體系，提供入出境外勞法令宣導及申訴服務，防治雇主或仲介公司強制遣返之違法情事。</p> <p>6.應儘速釐清地方主管機關執行外勞管理與檢查事項之管轄權爭議，有關雇主所在地、外勞工作地或住宿地之地方主管機關，應明確釋示各主管機關之權責，及下達各地方主管機關，一致遵循，以免再造成管轄空窗，引發外勞管理問題。</p> <p>7.地方主管機關執行外勞管理與檢查工作，如有行政怠惰未依法令辦理者，應刪減相關補助經費並督導改善。情節重大者，應主動移送懲戒相關失職人員。</p> <p>8.對於高捷公司向承包商收取使用每人每月 29,500 元之外勞使用費，以及高捷公司支付華磐公司每人每月 10,169 元之外勞管理費，其收費之明細應予查明，收費項目標準是否合理、是否有重複收費之情，建議檢調單位深入調查其資金之流</p>
-------------	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<p>向，對於如查有涉及不正利益之不法行為，應依相關法令規定，予以嚴懲，並協助予以追討，以維護外勞權益。</p> <p>9.對於高捷公司以自行方式引進外勞，與泰國三家仲介公司簽有招募合約，勞委會應要求泰方澈底調查該國三家仲介司是否有涉及收取不正利益或向外勞超收仲介費，如經查屬實，勞委會應廢止其許可。</p> <p>10.勞委會應加強外勞動態資訊系統，要求地方政府落實外勞動態系統管理人員之通報功能，強化中央及地方外勞動態資訊系統之通報連結。</p> <p>11.勞委會辦理有關外勞聘僱與管理工作，僅有所屬職業訓練局外勞作業組負責處理，組織編制嚴重扭曲，正式人力長期匱乏；又地方政府執行有關外勞管理與檢查工作，因人力不足，亦多以勞委會補助縣市政府聘僱查察員擔任主要工作，致使外勞管理工作未落實執行，影響外勞權益及我國國際形象甚鉅，實有必要依勞力規模分級列管，視管理績效作為中央（勞委會）補助地方相關事務推動經費之參考，以督促地方政府善盡權責，督導管理雇主遵守法令，善待外勞。另請行</p>
--	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<p>政院應即正視增補外勞管理所需正式人力，以促使各級外勞業務主管機關組織健全化，進而改善現行管理體系。</p>
<p>1.單位：行政院調查小組（行政院政務委員施能傑、行政院法規委員會主任委員陳美伶、蒙藏委員會委員汪平雲）</p> <p>2.時間：2005.08.31-9.14</p>	<p>1.「外勞生活設施與管理措問題。」</p> <p>2.「剋扣勞工薪資、加班費與工作時數」問題。</p> <p>3.中央與地方或地方與地方機關權責不明。</p> <p>4..疑涉收取高額外勞仲介費問題。</p> <p>5.協助雇主管管理勞工之管理機構，法未納入規範。</p>	<p>1.就業服務法中應將「外籍勞工權益維護」項目予以納入立法。以落實外勞權益保障。</p> <p>2.外籍勞工生活設施與管理措施，目前法令規定有所不足，亦應納入修法。尤其在雇主應否訂定宿舍管理規則或生活管理規則。</p> <p>3.現行就業服務法應將「協助雇主進行勞工生活管理」之機構，納入管理。</p> <p>4.相關單位實施檢查，除工作場所之檢查外，是否及於「居住場所或生活管理之檢查」，就業服務法第62條應修正明確</p> <p>5.雇主申請第二類外國人之招募許可，應備「外國人生活管理計畫」，其內容並要求雇主應遵守部分義務，應以發布法規命令之方式為之。</p> <p>6 深入檢討各項外勞業務管理與檢查權責之劃分與流程</p> <p>7.檢討「外籍勞工生活管理計畫書」之內容、申報與查察機制</p> <p>8.建立外勞宿舍管理規則或生活管理之核備或備查機制。</p> <p>9.建立外勞生活管理機構之規範與管理機制</p>

		<p>10 推動我國與勞工輸出國合作管理之機制。</p> <p>11.提升外勞事務管理單位之層級及員額增加。</p>
--	--	------------------------------------------------------------

資料來源：筆者自行整理。

第三節 高捷公司泰勞事件涉及外勞管理制度問題

造成此次高捷公司泰勞抗爭事件之原因，依相關政府機關調查報告顯示係由於外勞基本權益受侵害、勞動條件未獲保障、雇主管理不當、衛生環境權欠佳等所致，此事件除可歸咎於雇主之因素外，亦可證明我國現行外籍勞工管理制度的確仍存有許多盲點或不周延需檢討改進的地方，該案在財物上並無重大損失、人員亦無傷亡，並迅速以平順落幕，然卻震驚國內外社會，影響國家形象甚巨的事件。本節就此事件泰勞抗爭所提出的16項訴求、勞委會人權調查小組調查結果提出的25項改進要求、行政院暨高雄縣市政府調查報告內容與當時社會各界關心、媒體報導所涉及的管理制度問題，先探討剖析。第四節再針對問題進一步提出檢討改進意見。

壹、申請聘僱外勞之事業主與實際雇用外勞之雇主不同

高雄捷運公司為因應工程需要向勞委會申請聘僱外勞，經該會認定高捷公司符合公告得申請聘僱外籍營造工之資格，同意由高捷公司統籌以雇主身分辦理外勞申請，其申請核配人數上限為2,688人，惟依行政院勞工委員會高雄捷運泰勞人權專案小組調查，高捷公司將僱用許可之外勞轉介至下游承包商，受承包商指揮

監督從事所承包之業務工程工作，承包商使用每名外勞則須付出費用約3萬元予高捷公司，遠高於一般行情價7、8千元，高捷公司在此角色，依該小組之調查結果，並非外勞之實際雇主，更貼切的說法，應是一個獲得政府核可引進外勞後，又將外勞視為商品轉賣至其下游廠商，謀取不法利益的中間者。此種允許由投資者統籌申請聘僱外勞後，再提供工程承包商制度，容易產生外勞管理權責無法釐清、外勞權益遭受剝削及雇主利用配額項工程承包商收取不正利益等問題，在此案例已非常清楚顯現。

貳、泰勞引進方式政府與高捷公司認知不同

高雄捷運公司泰勞引進方式，高雄捷運公司副董事長陳敏賢在事件發生後，表示該公司泰勞引進的方式是「國對國的模式」，⁶⁷而且經辦的三家仲介公司都是經過泰國高層人士推薦的優良公司；另台北市就業服務商業同業會、高雄市人力仲介商業同業公會及台中市人力仲介商業同業公會於2005年8月24日，在台北舉辦聯合記者會，砲口一致對準勞委會，指控勞委會推動「國對國直接聘僱」制度，根本是為外行人開「漏洞」，讓高捷公司利用該制度從中牟取可觀利益。⁶⁸而在2006年2月28日因本案被起訴的被告人陳敏賢先生，在高雄地方法院庭訊後，接受媒體追問，又再次強調其向法官要求傳喚前勞委會主委陳菊，是要證明高捷公司引進外勞是採國對國方式引進，而非檢方指控透過仲介公司引進。⁶⁹究竟本案引進的方式為何，何以眾說紛紜。

目前關於外籍勞工引進的方式，在相關法令並無明文規定，

⁶⁷ 梁東屏，〈所謂國對國模式只是傳聞—泰方：仲介公司自行引進〉，《中國時報》，民 94.8.30，版 4。

⁶⁸ 林偉妃，〈A 泰勞工錢 月吸 1,700 萬〉，《中國時報》，民 94.8.25，版 A3。

⁶⁹ 郭良傑，〈違法引進外勞？陳敏賢要求傳喚陳菊〉，《中國時報》，民 95.2.28，版 A11。

在實務現行做法可分為三種：

- 一、委託仲介業者辦理。
- 二、由雇主自己直接向勞工輸出國駐台機構提出雇用對象（通稱為雇主自行引進）。
- 三、就是重大專案透過勞委會與輸出國協商，由輸出國勞工主管單位或其指定之機構提供僱用之情形（通稱為國對國直接聘僱或「國對國直接引進」）。

另現行法令亦未規定雇主必須採取哪一種方式。同時依據我國與泰國於2002年12月2日簽署之聘僱泰籍勞工協定第一條：「雙方同意設立直接聘僱關係計畫，俾使台灣雇主在無雙方私立就業服務機構介入情形下聘僱泰籍勞工。」以及第二條：「直接聘僱計畫應被視為台灣雇主聘僱泰籍勞工的途徑之一，而非取代透過私立就業服務機構之引進方式」，因此，我國目前引進泰勞可以選擇直接聘僱與委託仲介兩種途徑。⁷⁰而另從泰國貿易經濟辦事處所訂的「台灣雇主直接引進（含原聘僱）泰籍勞工（再度）來台工作申請程序」內容，⁷¹可知我國雇主可採雇主直接引進之方式，可提出欲聘僱之泰籍勞工資料，直接向泰國貿易經濟辦事處提出申請。

該案泰勞引進的方式依據泰國貿易經濟辦事處勞工處高雄分處處長 Mr. Somchai 的說明，泰國於2000年的時候，泰國國會議員和高層，曾經到高雄拜會高雄市長，希望高雄捷運外勞，可以以國對國的方式引進，對工人可能會比較好。隔年2001年，泰國勞工部高層也有到捷運局及拜訪高雄市市長，表達這個意願，2004年確定核准要引進泰國外勞後，曾親自拜會過捷運局，但得到的

⁷⁰ 同註 62。

⁷¹ 行政院勞工委員會職業訓練局網站，<http://www.evta.gov.tw/labor/tai.doc>，民 87.11.20。

答案是，他們會透過仲介公司引進。⁷²而依勞委會人權小組的調查，高捷公司引進泰國勞工，係採取與三家泰國仲介公司簽約，委託三家泰國仲介公司協助招募勞工。此一方式並非所謂國對國直接引進之模式。從其形式上未委託我國仲介業者來看，應屬於「雇主自行引進」之直接聘僱，惟與泰國簽署之聘僱泰籍勞工協定第一條所稱之直接聘僱計畫，係指「無雙方私立就業服務機構介入」的情形又不一樣。然絕不是「國對國的直接引進模式」應毋庸置疑。

參、現行法規未將外勞的管理單位納入管理

高雄捷運公司自2004年六月，開始造冊申請引進外勞，截至該事件爆發時計有1,728名在台分派至高雄捷運工程施工，而其引進之公司經查為一家87年成立之曜名企業，係屬勞委會登記有案的合法人力仲介業者。另依勞委會人權小組調查結果，外勞引進後管理工作係與因配合高雄捷運引進外勞於2001年8月，成立之華磐管理顧問公司簽約，委由該公司統一管理。⁷³而該公司係向高雄縣政府申請登記營利事業登記證，資本額新台幣伍百萬元，營業項目包括有企業經營管理顧問業、等項，其與曜名企業負責人係父女關係。⁷⁴據勞委會職業訓練局郭局長表示，華磐管理顧問公司並非勞委會登記有案的合法人力仲介業者，高雄捷運外勞引進為業者自行辦理，將請地方政府調查，若發現華磐公司介入仲介，將依就業服務法處以罰鍰，同時將撤銷高捷公司的聘僱外勞許可。⁷⁵查目前就業服務法第六條規定，仲介外國人至中華民國

⁷² 台灣東南亞學會，〈台灣的東南亞外勞：高雄捷運泰勞事件座談會〉，《南向》，第1期，民94.11，頁19-20。

⁷³ 同註63。

⁷⁴ 胡宗鳳，〈高縣勞工局：高捷泰勞 曜名引進一與華永毅、華磐是家族關係企業 同一地點辦公〉，《聯合報》，民94.8.26，版A3。

⁷⁵ 林偉妃，〈外勞減半，衝擊高鐵〉，《中國時報》，民94.8.23，版A1。

境內工作需經中央主管機關許可，但對於外勞來台工作的管理機構或單位，現行並沒有規定要向中央主管機關登記，易言之，該公司如沒有非法仲介外勞來台工作，單就管理外勞工作部分而言，則沒有違反就業服務法規定而得以處罰之地方。至於其是否涉及違法仲介外勞來台工作，則是屬另一不同問題。

肆、外勞工作規則及管理規則法無明定需報地方主管機關核備或備查

依現行勞動基準法規定，雇用勞工人數30人以上，雇主應訂定包括工資、工時、加班、休假、請假、職業災害補償、等項內容之工作規則報當地主管機關核備，未依規定辦理者可連續處以罰鍰。⁷⁶ 高捷公司申請引進外勞，依勞委會人權調查小組調查結果，係供應各承包商使用，承包商使用外勞需付29,500元每月每人之使用費（不含加班）；⁷⁷易言之，外勞工作的內容係依各承包商所承包之工程內容而定的，工作上實際受各承包商之指揮監督，高雄捷運公司在此的角色係提供外勞人力，猶如現行人力派遣公司的角色，接受委託代為尋找所需的人力，再轉介至委託之機關，實際上所從事的工作雖非其指派，惟在名義上是雇主，需擔負雇主在勞動法上應擔負之責任與義務，亦即高捷公司在接受勞委會人權調查小組調查時表示，該公司向承包商使用外勞每人收取295,00元，係作為外勞基本薪資、就業安定費、勞健保、醫療死亡、食住、交通等項之管理費用，⁷⁸並應依勞動基準法規定訂定工作規則報當地主管機關核備。另高捷公司交給華磐公司管理外勞，華磐公司儘管訂有管理規則，惟依勞委會人權調查小

⁷⁶ 總統令：公告修正〈勞動基準法第 70 條及第 79 條規定〉，民 85.12.31。

⁷⁷ 同註 63。

⁷⁸ 同註 63。

組調查，其管理規定多處違反公序良俗與法律，如規定不得任意向他人借款，如因借款而與當事人發生糾紛者，待問題解除後，應簽署「終止契約書」，除終止勞雇關係外，應支付華磐公司新台幣10,000元罰鍰並立即遣返；禁用手機、不得購置腳踏車否則應依約繳納不等之罰款，而外勞之所有罰款，則規定作為支付損害公物的賠償用，其餘用於照顧外勞生活起居、等類似諸多規定，⁷⁹極盡不合理及違法之處，遑論國際人權基準，且所謂違規處罰之「罰款」流向，經調查亦未交代清楚。此部分調查委員除要求勞委會應主動調查，整套管理規則侵害人權部分，勞委會人權調查小組調查已要求於七日內應改善，重新訂定適當之生活管理規則。至於外勞生活管理規則，目前法規並未規定雇主應報請地方主管機關核備。

伍、外國人生活管理計畫書送核備後若有更動，相關法規並無規定應再報核

依雇主聘僱外國人許可及管理辦法十六條規定，雇主申請就業服務法第四十六條第一項第八款至第十一款的外國人（藍領外勞）來台工作之招募許可，申請案檢附文件中需有一項外國人生活管理計畫書，而計畫書係由勞委會訂立固定之內容，分就「飲食」、「住宿」、與「管理方面」加以規範，雇主可上網自行列印填寫，並自評全部合格並簽章切結，併同其他文件提出，獲審查通過才能招募許可。該案高捷公司於申辦時有依規定辦理，並無問題。而後發生暴動泰勞訴求宿舍擁擠，盥洗及廁所不夠用要立即改善等情，其原因一方面可歸咎就業服務法令對於外勞生活設施與管理措施保障不足，制度設計未臻健全，如外國人生活管

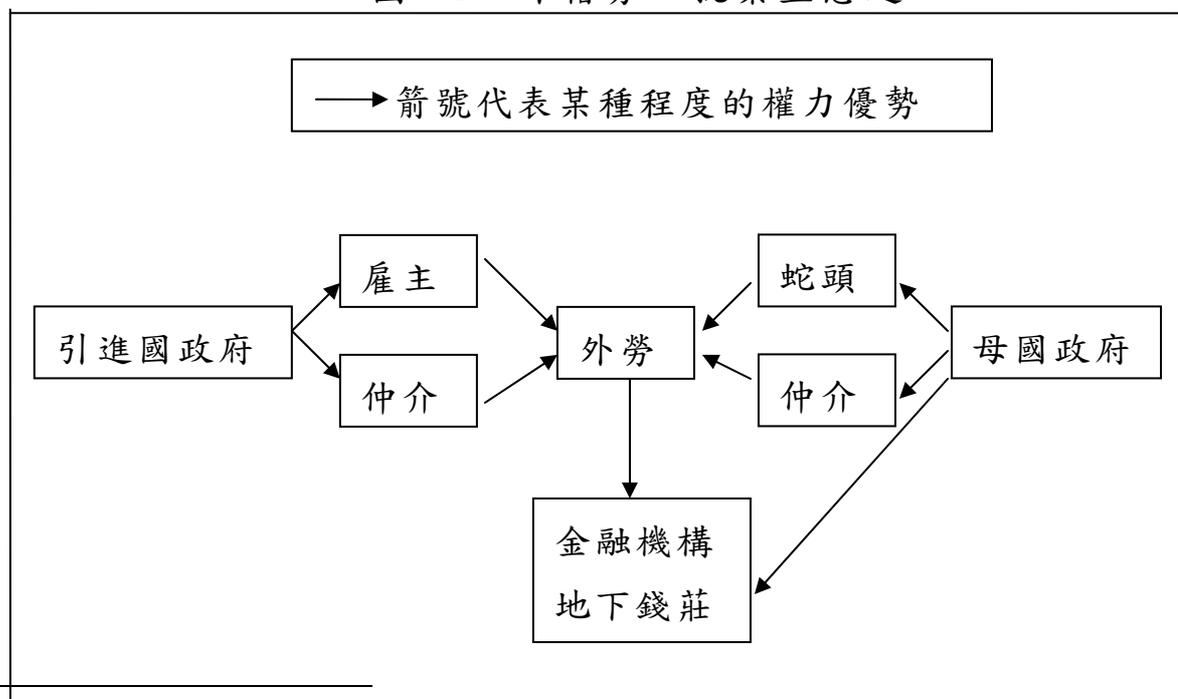
⁷⁹高雄捷運泰勞管理公司-華磐公司所訂「外勞管理規則及罰責」第三點及第七點規定內容。

理計畫書規定內容不夠詳實，在「外勞居住地點」、「宿舍坪數」、「可容量人數」、「休閒空間坪數」、「廁所與盥洗設備數量」、「管理單位及管理人員人數」等資訊未明確規定，無法逐項查察，同時未規定異動時之重新申報程序及後續查核的機制。另一方面由於現行中央與地方的權責分工，尚未有效統合聯繫，如該項外國人生活管理計畫書於勞委會許可雇主招募聘僱時，現行處理模式，並未副知地方政府，⁸⁰亦不利於後續的實地查核。正如高雄市政府之調查報告中，建議該計畫書應副知地方政府勞工局。⁸¹

陸、仲介業收取高額的仲介費問題

收取高額仲介費，剝削外勞，一直是台灣自從開放引進外勞工作以來，最為人關切及詬病之問題之一，其外勞就業生態鏈如圖4-1：

圖4-1：外籍勞工就業生態鏈



⁸⁰ 依外國人生活管理計畫書填表說明第三點：「雇主請、檢附本表一式二份，均經簽章切結後，一份與其他申請文件一並提出提出申請，另一份自行保存留供檢查使用」。

⁸¹ 高雄市政府勞工局，〈針對捷運泰勞集體抗爭事件—高市勞工局公佈初步調查報告〉，<http://www.cooloud.org.tw/kcg/main2003.asp>，民 94.10.8。

資料來源：劉黃麗娟，〈從尊重基本工作權之主張看我國外籍勞工管理(下)〉，〈《勞資關係月刊》〉，第19卷，第9期，民90.7，頁555。

為杜絕不合理的仲介費，保障外勞的權益，政府和管理上已採行許多改進措施防範如：要求外勞來台需簽具寫明國外貸款金額及國外仲介費之「外國人來台工作費用及工資切結書」，並經國外政府驗證簽章後，方得來台工作，另訂定「私立就業服務機構收費項目及金額標準」，明訂外勞繳交各項費用之項目及金額上限，並規定台灣仲介公司不得至國外向外勞收取費用，僅得於外勞入境後，依提供之服務，向外勞收取服務費上限第1年每月不得超過新台幣1,800元、第2年每月不得超過新台幣1,700元、第3年每月不得超過新台幣1,500元。、等，並將之納入各縣市政府外勞查察員之例行檢查項目。儘管政府現已採行許多管制措施，本案經調查高捷公司向承包商收取外勞使用費用，如外勞為體力工每人每月29,500元，如為技術工則為30,500元，其費用作為薪資、勞健保費用、就業安定費食宿費，但不包括加班費，換言之，外勞如有加班事實，其費用各承包商需額外再付。勞委會副主任委員賴勁麟亦坦承，承包商給付高捷公司外勞每名每月約三萬元之金額，發給外勞薪資為基本工資15,840元（外勞實際領取9,000元至10,000元），以及就業安定基金每名3,000元，另有11,000元交代含混、細目不清，已要求地方政府調查釐清。⁸²此時部分仲介業者亦聯合出面指控發生泰勞事件，除有心人和政客涉入外，高捷公司每月約吸外勞薪資1,700萬元，是最大不肖廠商。另部分仲介業者則說，每月向僱主收取21,000元到23,000元費用，為引進一名外勞雇主應支付的一般行情，高雄捷運公司向捷運工程統包商收

⁸² 林姓妃，〈勞委會開錮 重罰華磐、高捷〉，《中國時報》，民94.8.26，版A4。

取之費用額度高於坊間業者支付給仲介公司代為管理之收費行情，問題應該出在高雄捷運給華磐公司7,669元總管理費，加上每月再自泰勞15,840元薪資中，撥2,500元供管理費使用，華磐公司每月實際收取的管理費為10,169元，可以動手腳地方就在這裡。⁸³另該案依泰國眾議院勞工委員會完成的調查報告亦指出，泰勞輸出確有不法，高捷引進泰勞方式由泰、台雙方原擬以「政府對政府」方式辦理，但泰國勞工部官員卻建議並介紹三家仲介公司負責，此引進台勞方式的改變，導致2千多名泰勞需付出泰幣8萬5千元至15萬元不等的人頭費，除此之外，泰勞另需額外被扣除膳宿費、翻譯服務費、月儲蓄費及事假或停工費等。另三家仲介公司與泰國數家銀行有「制度外」資金往來，違法超額貸款給泰勞，報告最後要求相關單位調查嚴辦泰勞輸出不法情事追究相關官員，並改革泰勞赴海外工作制度等。⁸⁴由上述情形可略勾勒出外籍勞工來台工作，須向當地之非法人頭集團拜託或向合法立案的人力仲介公司請求，而因外勞來台誘因非常大，且對相關法令不熟，加上名額有限，對於人頭集團或合法立案的人力仲介公司，要求超出法令規定之費用支出，外勞亦會向當地金融機構先行預借，只為能來台工作，事後再償還。

柒、中央與地方、地方與地方對外勞管理與檢查管轄權責，互相推委

依本案高雄市政府勞工局初步調查報告表示，高雄捷運泰勞集體抗爭事件，其發生原因其中屬政府部門的疏失有：⁸⁵一、外勞引進動態，地方政府未被告知：勞委會核發高雄捷運公司二份

⁸³ 林悻妃，〈A 泰勞工錢 月吸 1700 萬〉，《中國時報》，民 94.8.25，版 A3。

⁸⁴ 包喬晉，〈泰國議院報告-泰國高官無人為高結案下台〉，《中國時報》，民 94.12.25，版 A10。

⁸⁵ 王淑芬，〈高市外勞案調查報告：制度面有漏洞有待修法〉，
<http://www.epochtimes.com/b5/5/9/6/n1043738.htm>，民 94.9.6。

招募許可函，合計2,688人，分別於2004年6月13日（830人），及2004年10月27日（1858人），僅通知高雄捷運公司，而未通知雇主所在縣市，外勞生活管理縣市，造成管理檢查盲點。二、生活管理計畫書，高雄縣政府未被通報：依雇主聘僱外國人許可及管理辦法第16條規定，雇主申請招募許可，應備外國人生活管理計畫書，向勞委會申請，核備權責為行政院勞工委員會，勞委會核備後，並未通報或提供高雄捷運外國人生活管理計畫書，給予外勞生活管理檢查權責之高雄縣政府。三、外籍勞工查察權責，係以縣市政府轄區劃分：勞委會為加強查察違法外勞訂有實施計畫，補助直轄市、縣市政府外勞查察人員，並以縣市政府轄區為管轄區分，外勞宿舍位於高雄縣岡山，應屬高雄縣政府勞工局。

然依高雄縣政府處理高雄捷運泰勞事件報告中表示，高捷公司於外勞入境後15日內向勞委會申請聘僱許可，勞委會審查通過即將外勞聘僱許可函送高捷公司，因高捷公司營業登記地點為高雄市政府勞工局；另亦指出高雄捷運屬重大公共工程，高捷公司向高雄市政府申請求才登記證明書及雇主無違反相關勞工行政法令規定證明書時，高雄市政府勞工局已了解高捷公司即將引進大量外勞。又勞委會核發高捷公司聘僱許可時，也登錄外籍勞工動態資訊查詢系統有關雇主、仲介、管轄機關及外勞姓名、居留地等相關資料，高雄市政府勞工局所配置之外勞動態資訊管理人員可隨時查詢並從轄內雇主清冊中實際訪查雇主聘用外勞情形，係其法定職責，並據以要求外勞居留地主管機關協查，惟高雄市政府勞工局從無要求協查紀錄。⁸⁶

⁸⁶ 高雄縣勞工局，〈高雄縣政府處理高雄捷運泰勞事件報告〉，高雄縣政府，民94.8.29，頁2-3。

該案造成高雄縣市政府兩單位，對於檢查高雄捷運泰勞之權責誰屬，互推皮球，追根究底原因係由於就業服務法就地方政府對外國人的管理與檢查，究係以「勞工工作地」、「勞工居住地」、「雇主住所地」或「義務人住所地」哪一種為管轄標準並未明定所致。換言之，若以「勞工工作地」為標準，本案外籍勞工之工作地分布於高雄市與高雄縣境內。若以「勞工居住地」或「事故發生地」為標準，則本案外籍勞工之居住地與本案事故發生地為高雄縣。若以「雇主住所地」或「義務人住所地」為標準，本案雇主與管理勞工之義務人為高捷公司，所在地為高雄市。從高雄市政府對高捷公司外勞抗爭事件之初步調查報告，即以「勞工居住地」與「事故發生地」為認定標準，認為兩項都在高雄縣，應由高雄縣政府勞工局管轄。而高雄縣政府處理捷運泰勞事件的報告，則認為，依動態查詢系統，該案高捷公司所申請聘僱之外勞，縣市別均註記「高雄市政府」，求才證明書亦為高雄市政府勞工局所開立，故應由高雄市政府勞工局管轄。⁸⁷

從高雄市政府勞工局與高雄縣政府勞工局所為之調查報告，正凸顯我國外勞管理法令規定之不明確之處，亦可看出我國對於外勞在台之查察工作時，政府機關本位主義，橫向聯繫方面之不足與消極性問題。

⁸⁷ 林悛妃，〈勞委會開鋼 重罰華磐、高捷〉，《中國時報》，民 94.8.26，版 A4。

第五章 結論

台灣四十年來的經濟發展已經奠定我國於全球產業分工體系中的重要地位，面對21世紀全球化競爭激烈時代的影響，企業已進入微利時代，並以降低勞動成本為其得以繼續經營生存的主要策略之一，何處有低勞動成本，即往哪裡投資設廠，資本外移，移地生產或成立跨國企業，現今已是一普遍現象，難以抵擋的潮流趨勢。目前每個國家為了經濟發展，莫不以創造適合的投資環境為其最重要的任務，期以減緩企業資本外移的壓力；另一方面受到全球化潮流推動的影響，企業亦必須因環境變化而快速轉型，以期掌握產業之競爭優勢。然企業在轉型時，傳統產業勞動力常無法及時配合企業轉型之需求，而遭到解雇失業，短期又常無法學習新技術或因年齡問題不能進入市場就業，故傳統產業基層勞力不足與失業率高漲，往往是目前各國受全球化影響的特徵之

一。依本文前述分析，現今台灣的外勞政策，即是為解決產業基層勞動人力不足問題，以及保障勞工優先就業之兩難之下，不得不作的選擇。而其特色在於，限定業別、不得轉換雇主、限定配額、限定來台次數及規定期限的契約勞動型態，並藉由就業安定費的徵收以緩衝對外勞之需求，另又能擴大外勞聘僱的附加價值。更重要的是，政府藉由經濟性的懲罰措施，轉嫁照顧責任於雇主，要求雇主對所雇用的外籍勞工負起看管及紀律責任。然從本研究之個案，已顯露其在政策面、法規面、行政組織及執行面，均有缺失及問題之存在。

第一節 研究發現

依前述第三章分析，外勞管理政策在我國係採中央集權模式，亦即不論其政策擬定、法規訂定或雇主申請外勞案審查，均屬中央負責辦理。地方機關在業務權責分工，只扮演配合協助角色，依據相關法令執行外勞查察及督導工作。此種中央集權政策模式，若就Donald Van Meter and Carl Van Horn 所提出「由上而下」之政策執行模型，其影響政策執行失敗之原因，涉及的變數，包括1.政策目標2.政策資源（例如財源或其他誘因）3.組織溝通及執行活動4.執行機關的特質（例如員額大小、層級節制程度、組織活動力）5.經濟、社會及政治條件（例如執行範圍內的經濟資源、輿論、利益團體的支持度）以及6.執行人員的意向等項，若從各行政機關對高雄捷運公司泰勞暴動事件的調查建議改進意見及該事件所涉及的問題，依上述幾項變數檢討，可發現我國外勞管理機制，在整體上，有下列問題仍有待檢討改進：

一、政策面部分

- (一) 從本研究之高雄捷運泰勞事件案例中，可清楚了解，我國外勞管理政策在有關1.外勞限制轉換雇主問題2.外勞居留期限三年3.外籍勞工引進方式問題等議題及規定上，似已無形之中，實質形塑外籍勞工在勞資關係上絕對的不自由與弱勢地位，且目前政府在外勞權益保障部分並無完備的規範，可透過公權力予以支持或保護，亦無其他有力團體的介入協助，根本毫無籌碼與力量，可為自己爭取權益，爆發此一案件，恐怕只是冰山一角，類似案件應仍有存在。未來若未能從外勞與雇主間之勞雇關係，予以有效改善，相信外勞在台工作，其權益要能獲得進一步保障，誠屬不易。此部分政策有其不合理及須調整改善之空間，已昭然若揭。
- (二) 在該案例中，依泰勞抗爭所提16項訴求及行政機關調查要求立即改善項目，更清楚顯見，在政策目標上，勞工主管機關並未達成所揭示之「降低外籍勞工仲介費」、「禁止任何形式的強迫及歧視」、「確保雇主依勞動契約給付薪資」、「加強生活輔導」、「辦理休閒娛樂活動」等5項具體施政目標。

二、法規部分

- (一) 本研究發現，在外勞管理相關法規方面，處處可見規範內容不週延，尤其在涉及外勞於台工作之生活管理場所設施，及其生活管理之機構與人員等實際作為地方主管機關管理執行檢查依據之部分，明顯不足，造成地方政府在執行查察時，除不知要列入查察之重點，縱已列入查察項目亦

無所適從之窘境。

- (二) 儘管現階段外勞管理政策重點，在確保外勞在台工作權益，然檢視相關管理法規中，除只有一款規定雇主不得非法扣留或侵占所聘僱外國人的護照、居留證證件或財務外，其餘闕如，現階段仍停留在以行政命令作宣傳，採道德勸說作為，並無其他具體有效條文可據以查察執行。

三、組織人力部分

- (一) 本研究另從外勞主管機關對高雄捷運調查報告事件中，不難發現地方主管機關在管理及查察外勞相關工作之人力，不僅嚴重不足，且其身分為臨時人員，全部係由行政院勞工委員會以就業安定基金補助地方政府僱用，渠等工作除未獲保障，工作所需之專業知識技能，亦因良莠不齊，須不斷加強教育訓練，否則會影響業務推展及其品質效率，然在業務繁忙及經費有限下，實施專業訓練時數及效果如何，恐值得懷疑。
- (二) 另一方面，外勞管理業務，除人力經費補助外，對地方主管機關而言，似無其他誘因利益，只是業務量之增加；何況對企業僱用外勞，若未依規定辦理，須開立罰單，執行行政處分，在執政人情壓力考量下，恐怕也會大打折扣，能避免則避免，故在業務執行上只要中規中矩不出錯，不能奢望有多積極盡力之表現。此在該案件之調查報告中，高雄縣、高雄市政府間，對外勞管理及檢查權責劃分不清礎，產生互相推委責任，可見一斑。

四、業務執行及溝通部分

中央機關在外勞業務管理監督執行情序上，竟忽略未將核發招募許可函及核備後之外勞生活管理計畫書通知地方政府，無法讓地方政府掌握轄區外勞現況及事後據以對外勞進行查察工作；地方政府對跨區之外勞管理查察業務，亦未互相有效協調執行查察工作，由此，可看出中央與地方機關，地方與地方政府機關間，在橫向聯繫及督導分工機制，有待進一步釐清及加強。

第二節 研究建議

針對前述之研究發現，謹初步提出個人建議意見，以期我國外勞管理機制能更周延，及朝維護外勞在台權益的方向思考作修正，惟本研究係從單一個案，檢視我國整部外勞管理機制，因受限於研究題材之限制，所提之建議事項或許仍有不夠成熟與陷於狹隘之處，惟該等事項確需值得檢討，確也是不爭之事實。

壹、政策面問題

一、外勞限制轉換雇主的問題

台灣開放引進外籍勞工已有15年，人數達32萬之多，但在制度上仍一直堅稱是短期性、臨時性之外勞，禁止外勞轉換雇主。此禁止外勞轉換雇主政策（除非有符合法定之事由），造成外勞與雇主的勞雇關係權力，呈現極端的不平等。在完全不平等的關係下，各種剝削、違法事情都有可能發生，外籍勞工只有忍氣吞聲，寧願自行逃跑亦不敢冒被解雇而出面舉發，從最近幾年外勞

行蹤不明的人數居高不下，且有數萬人之多，可以證明。⁸⁸目前整個外勞政策的架構下，外勞是一個很弱勢的團體，若未考量從勞雇關係權力去平衡，政府再推行更多的措施，對保障及提升外勞權益，其效果恐怕不彰，且非有效的治本做法。外勞轉換雇主條件因高捷泰勞事件雖已做部分放寬，然外勞政策的基本模式「非移民型、定量引進補充性勞動力」，不容許勞資雙方均自由的終止舊有之勞動關係成立新的勞動關係之下，如何兼顧勞資雙方的合法權益，更積極的考慮分別情形與行為態樣，讓原聘僱許可的勞動契約關係，有提前終止之機會和可能，既不影響雇主的權益，亦得對外勞的利益能所兼顧。

二、外勞居留期限問題

依據就業服務法第52條規定，外籍勞工在台灣的居留期限，現在是最長三年，然後可以再回來一次，所以在台工作最多是六年。目前外籍勞工在台灣有33萬人之多；易言之，有33萬名的外籍勞工必須一直循環出去又進來，而這也就是滋生仲介利益的一個很重要的因素。要避免仲介一再重複的剝削外勞，及長期穩定台灣的勞動力，外勞的居留期限應予放寬，甚或考慮取消，而以外籍勞工依法招募引進，從事國內核可之行業工作，並有一定雇主僱用即可，不受居留期限之限制。

三、外籍勞工引進方式問題

目前外勞政策既管制外勞的數量（限制引進從事的行業工作

⁸⁸行政院勞工委員會職業訓練局外勞業務統計資料，<http://www.evta.gov.tw/stat/94-analyze.doc>，民 95.4.15。

又管制外勞的價錢（不可低於勞基法最低基本工資15,840元），而15,840元是遠低於台灣市場的工資，但是遠高於輸出國的市場工資，或是鄰近其他輸入國的工資，此政策創出來的大餅，造就輸出國外勞的擠破頭，輸入國仲介、雇主的競相分食的情形。另因目前制度的設計，外籍勞工無法選擇雇主，亦無訊息得知台灣情形，同時手續繁雜，更別說來台要如何辦理手續。因此仲介的存在是無法避免的，既然無法避免，建議透過「國對國直接引進方式」，似乎是一個較可行方式，惟採行此方式，並非就取代目前透過仲介間接的方式，而是與其一起競爭，此方式運作模式可考慮將15,840元比外勞輸出國高的那部分，以及比我們低的這部分，考慮變成兩方共同的发展基金，可共同利用之資源，對台灣或輸出國而言，可能較有誘因將外籍勞工的引進事務做好。

貳、法令面部分

政策目標需靠法律規定，俾將抽象事務予以具體條文化，以利主管機關之推行落實，達成目標的實現。然如法律與政策目標存有落差，或規範條文未臻嚴謹周詳，政策目標是無法實踐的。本案高雄捷運泰勞事件在法令層次部分，經檢討有不足須再改進的地方有：

一、應將「外籍勞工權益維護」事項，修法予以明定納入

勞委會雖於2001年10月19日訂頒「外籍勞工權益維護」，然就有關外籍勞工最重要的法規「就業服務法」而言，其內容除規範「外國人之聘僱與管理」外，尚規範「政府就業服務」、「促進就業」等事項，其立法目的為「促進國民就業，以增進社會及經濟發展」，並未將「外籍勞工權益維護」列為立法目的之一，

最多只有零星的規定，如第57條第8款僅規定雇主聘僱外國人不得有「非法扣留或侵占所聘僱外國人的護照、居留證件或財物」之情事，而對於其他雇主可能侵害外籍勞工生活權益之行為，則無法律禁止規定。既然保障及提升外勞權益，為現階段政府在外勞政策上最重要的施政目標，儘快透過修法予以納入是必要的。如針對雇主中途終止勞動契約，須政府見證確認無勞資爭議後才可遣返否則不予遞補，以避免雇主常以終止勞動契約脅迫外勞就範，嚴重違法侵害外勞權益的事件發生，則是應當納入之修法事項。

二、將協助雇主進行外勞生活管理之機構及人員，修法納入管理

就業服務法第四章有詳細規範「仲介外國人至中華民國境內工作」的私立就業服務機構，然對於「協助雇主進行外籍勞工生活管理」之機構，則未有任何規範。該案高雄捷運公司外勞引進的仲介公司曜名公司是依法向勞委會登記有案的公司，須接受政府機關的考核督導評鑑，然其生活管理機關華磐顧問管理機關，在就業服務法內並無規範，亦無罰則，除非涉及不法仲介，成為管理上的漏洞，亟待檢討。另對於設置生活管理人員之聘用，亦應積極訂定相關學歷條件，要求雇主在聘用時應依規定雇用，俾提供外勞更完整的保障。

三、外勞申請引進應回歸至使用者之雇主，而非計畫投資者，以釐清責任

本案勞委會核可高雄捷運公司統籌申請外勞引進人數，提供承包商使用，再依各工程承包商的需求，按人頭數收取費用，此制度雖可統一次就所需的外勞人數，很清楚依工程投資計畫經費、期程等項目，算出所需引進的總人數，亦可減少分次申請作

業手續的優點，惟本案雇主利用外勞配額向工程商謀取不正當利益，顯已產生弊病。另關於外勞管理單位，又因工作及生活休閒不同，而有不同的管理單位，在管理責任上亦顯有不清楚等缺失。此部分勞委會應儘速檢討修法，回歸使用者聘僱管理之基本原則。

四、針對外籍勞工生活設施與管理相關事項，應明定清楚，俾主管機關可據以查察

查「就業服務法」或「雇主聘僱外國人許可及管理辦法」中，對於外籍勞工生活設施與管理相關的條文只有一條；即「雇主聘僱外國人許可及管理辦法」中的第40條。其僅對設置管理人員有最低人數的要求，然雇主是否應訂定生活管理規則或宿舍管理規則，其最低標準事項為何，該規則是否須經主管機關核備或備查等項，則未納入規範，立法有所不足。

參、組織面部分

徒法不足以自行，法律要落實除法律本身之可行性外，亦繫於社會相關業者、民眾配合度及政府執法者健全的人力配置，才能達成所設定之政策目標，因此政府在設計執行人力配置是否妥適，是攸關法律能否有效落實的重要因素之一。經檢討不僅在規劃外籍勞工政策的或是辦理與「外國人聘僱與管理」有關的人力，不論是中央單位職業訓練局或地方政府勞工主管機關，均顯不足，亦應儘速檢討改進。

一、建議提高外勞管理事務單位層級，增加組織編制正式人員

我國外勞管理事務係由勞委會所屬職業訓練局負責，職業訓

練局職掌業務包括職業訓練、技能檢定、就業服務、就業促進、身心障礙保護等事項，「外國人聘僱之許可與管理」僅為該局12款法定掌理事務之一。⁸⁹另該局設有6個業務組，其中僅有外勞作業組承辦「外國人聘僱之許可與管理」事務，該組依2005年9月1日的人力統計，員額僅有210名，但其中正式人員只有26人，其餘皆以約（聘）雇人員、業務佐理員等方式進用。正式人力極為不足，人力結構並不健全。⁹⁰至於地方政府勞工主管機關並無設置負責辦理外勞業務的專責單位。建議應考量在中央勞委會下設「外勞作業局」，提高單位層級，俾利整合外勞相關單位資源及有效督導地方政府查察業務工作，而地方政府亦應在勞工局內設有編制專人辦理外勞相關業務，代替目前勞委會職業訓練局以就業安定基金補助地方政府聘任臨時人員方式辦理，以提高行政效率及責任問題。

二、建議增加地方政府外籍勞工業務檢查員人力或於勞委會各區勞工檢查所擴編增設一組人力

自2000年起直轄市及縣（市）政府勞工主管機關由勞委會補助經費設置外籍勞工業務檢查員，以推動外籍勞工檢查業務，至2005年共補助設置員額114名，⁹¹惟外籍勞工檢查業務案量多，尤其投入在每年要查察2萬人之多的非法外勞工作上，已分身乏術，窮於應付，遑論要提升外勞權益保障，落實外勞生活管理措施之實地檢查，根本是力有未逮。建議除應予以增加人力之外。亦可考量就目前勞委會所轄北、中、南三區檢查所單位內，擴編增設一外勞檢查組，劃分專門負責外勞生活管理措施的查察業務，以

⁸⁹ 行政院勞工委員會職業訓練局組織條例第2條第8款規定，<http://www.evta.gov.tw/lawevta/law00.htm>，民 82.5.19。

⁹⁰ 同註 62。

⁹¹ 同註 88。

補縣市政府查察外勞人力之不足，並收事權指揮統一之便利。

三、加強外籍勞工諮詢員及外勞動態管理資訊人員在職訓練

目前在直轄市及縣（市）政府勞工主管機關另有勞委會補助外籍勞工諮詢人員60名，外勞動態管理資訊人員33名，此等人員扮演外籍勞工與政府之間的溝通橋樑及政府資訊業務管理的工作，其語言及專業服務能力是否足以應付外籍勞工的諮詢需求及資訊業務管理，以及是否確實了解外勞作業整體行政程序，均曾經被提出質疑批評⁹²，顯見渠等人員之專業知識有待加強，主管機關應隨時加強實施在職教育訓練。

肆、執行面部分

本次高雄捷運泰勞暴動事件，衍生出中央與地方單位、地方與地方單位間之互推責任，顯現外勞業務在管理與檢查權責之劃分與流程仍有不夠清楚或周延之處，另在本事件發生後所發現之「外籍勞工生活管理計畫書」內容規範不足及華磐管理顧問公司「生活管理規則」內容嚴重侵害人權之缺失，為避免未來執法上的漏洞及再產生類似的案件，以下各項應檢討改進：

一、明確各項外勞業務管理與檢查權責之劃分與流程

外籍勞工業務之管轄權在地方政府部分究以「許可工作地點」、「外勞居住地」、抑或「事件原因發生所在地」為依據，目前就業服務法並無規定，除應予以明確劃分外，同時在「全國

⁹² 台北市政府勞工局勞工服務中心，「外勞管理與爭議的處理會議記錄」，http://www.seewa.org.tw/rerum_novarum/000601.html，92.10.15。

外籍勞工動態查詢系統」部分如何與外籍勞工業務檢查制度作緊密搭配，讓各地方勞工主管機關確實了解自己的權責範圍及應查詢事項應加明定，包含：其標準作業程序，俾落實有效透過動態查詢系統進行外勞業務檢查工作。

二、明確訂定「外籍勞工生活管理計畫書」之內容、申報與查察程序

依勞委會職業訓練局公告之「外籍勞工生活管理計畫書」，其內容係固定，只有規定「飲食」、「住宿」、「管理方面」等三方面，欠缺有關外籍勞工居住地點、宿舍坪數、可容納人數、休閒空間坪數、廁所與盥洗設備數量、管理單位、管理人數等資訊、不利於實地查核。另雇主送此計畫書審核後，如有變動目前亦無要求要申報，應予明確規定，以利未來主管機關之監督管理。另目前地方政府針對「外籍勞工生活管理計畫書」的檢查工作，因未明確規定亦無一套標準作業程序，建議應儘速訂定。另對檢查結果地方政府頂多開立改善建議書，請雇主改善，此項做法只是道德勸說，在實際上並未發揮檢查處分效果，未來應考量與申請核發招募許可、聘僱許可或展延聘僱許可的審查程序做適當連結，以落實「外籍勞工生活管理計畫書」應有的功能。

訂定外勞宿舍管理規則或生活管理規則核備或備查之行政流程、審查標準與參考範本，從本案高雄捷運泰勞事件，可知外勞宿舍管理規則或生活管理規則影響外勞生活權益保障甚鉅，目前除應修法規定須報核，在內容如有異動亦應報核，便於主管機關之管理，其報核之程序流程及審查標準亦應明確化，以利主管機關執行。而甚至中央主管機關亦應考量訂定外勞宿舍管理規則或生活管理規則的範本，提供業者參考，俾有所遵循及利未來執行

審查工作上的方便。此部分在勞委會高雄捷運泰勞人權專案小組之調查報告及高雄市高捷公司外勞抗爭事件專案調查小組之調查報告，亦均有建議修正或補充外國人生活管理計畫書之內容。

三、建立外勞生活管理機構之規範與管理機制

現行就業服務法只就人力仲介公司其業務執行範圍及資格條件有規範，對於「協助雇主進行勞工生活管理」之機構卻付之闕如，容易產生管理上之漏洞，宜就外勞生活管理機構之資格、是否採許可制、管理人員之資格、管理人員之標準以及罰責，以及未來由何一機關檢查管理等進行通盤檢討。

四、推動我國與勞工輸出國合作管理機制

為降低外勞仲介費用，對於外勞是否已在輸出國繳納高額仲介費或其他費用問題，目前勞委會的做法係要求雇主於申請聘僱許可時，需提出由勞工自己填寫、經勞工輸出國政府主管機關驗證、並由勞工、仲介業者、雇主切結之「外國人入國工作費用及工資切結書」，就勞工來台再輸出國所發生之全部費用與貸款加以申報。此一工作費用及工資切結書制度，固然有助於我國勞工主管機關了解外勞是否已在勞工輸出國繳納高額仲介費或其他費用問題，但是我國勞工主管機關受限於在勞工輸出國並無調查權，要查證該等資料是否屬實有其困難，此項盲點與困境，卻讓不法人力仲介業有機可乘，對外勞剝削收取高額仲介費有恃無恐。而這亦是為何國內查無仲介業者向外勞收取高額之仲介費情事，但在其業間私下卻是不爭之事實。為避免外勞權益不當被剝削問題，單方面靠國內管理是無法發揮功能，唯有謀求與勞工輸出國政府之合作，才能產生實效。

伍、繼續研究建議

我國整個外勞管理制度業務面對的課題既多且繁雜，任何課題涉及的層面又包括雇主、仲介業、外籍勞工及引進國家等四部份，具有關聯不可切割性；尤其外勞政策架構，係將外籍勞工於台灣的工作與生活視為個別企業應當概括承受的責任，並視外籍勞工為一單純的來台勞動者而非外國人，在管理法規訂定或措施採行上，均以管制的觀點出發，形式上都是上對下，主對僕的管制與紀律，除欠缺應有權利的保障外，在實際管理外勞上又推給企業及仲介公司。此政策於今日，似已有偏離台灣實際經濟環境的情形，實應再檢討改進。若以目前整個外勞管理政策的實際需要而言，尚有眾多的議題，如：杜絕非法超收仲介費、與輸出國協商外勞引進方式、外勞相關權益（公民權、社會權）之通盤檢討、外勞定型化內容設計與法制化問題、外勞的總額控管及名額分配機制等，建議應繼續作進一步的研究，以為相關政策或法制之參酌，期能建構一套符合人權立國，解決我國產業基層人力不足問題、同時又能兼顧國人優先就業以及保障外籍勞工權益的管理機制。

附 錄