

本報告僅供委員參考

全球化移民系列—我國外籍移工管理之研究

法制局 陳韋佑 撰

中華民國113年4月

全球化移民系列—我國外籍移工管理之研究

目次

摘要.....	1
壹、背景說明.....	1
貳、我國立法趨勢與現況.....	2
一、立法之初即採客工政策立場.....	2
二、外籍移工來臺工作適用法令及修法變革.....	3
三、不變的移工政策特質.....	7
四、「移工留才久用方案」成效尚待評估.....	9
參、外國外籍移工制度及現況.....	11
一、日本特定技能及技能實習居留制度.....	11
二、德國2020年居留法新制.....	17
三、加拿大安大略省外籍家事移工法制保障.....	21
四、小結.....	23
肆、問題研析與建議.....	24
一、加強外籍移工債務透明化，提供有效救濟管道.....	24
二、宜增加外籍移工轉換雇主之自由度.....	27
三、宜制定家事勞工保障法，就家事勞動者工作條件給予 基本程度保障.....	29
四、改善外籍移工生活環境、提升其居住衛生水準.....	31
伍、結論.....	32
參考文獻.....	34
附錄：「全球化移民系列—我國外籍移工管理之研究」專題研究報 告（初稿）座談會紀錄及參採情形.....	36

摘 要

民國81年制定就業服務法，引進外籍移工補充國內勞動力缺口。學者稱此開啟了我國客工政策之序幕，隨著產業缺工及社會高齡化照顧需求，逐年引進的外籍移工人數遞增，原初的客工政策被迫逐步修正，不僅放寬外籍移工留臺年限及離境要求，發展至今日「移工久用留才方案」，出現移工轉向移民的契機。統計至113年2月底我國外籍移工人數已達756,831名，外籍移工不僅補充了我國勞動力缺口，更發揮了高齡社會照護功能。因此，如何在制度上有效管理外籍移工並強化外籍移工權益保障，應為我國政府亟欲面對與解決的重要議題。爰本報告整理政策及制度現況、外國立法例及相關學者專家意見，以供委員問政或立法之參考。

全球化移民系列—我國外籍移工管理之研究

壹、背景說明

據勞動部勞動統計查詢網資料¹，迄民國(下同)113年2月底我國外籍移工²人數已達756,831名，其中產業移工(含政府重大公共工程、船員、農林牧魚塭養殖工作)計有519,310名，占68.6%，社福移工(含養護機構看護工、外展看護工、家庭看護工、家庭幫傭)計有237,521名，占31.3%。但外籍移工行蹤不明案件頻傳³，統計至113年2月底，仍有85,229名移工仍未查獲，其中以越南籍53,594名居多，其次是印尼籍26,851名，再次是菲律賓2,676名、泰國1,747名，成為外籍移工管理之隱憂。

面對少子高齡化的人口結構，掌握跨國勞動力供需變化，因應人口老化、產業變遷需求進而調整政策方向，已成為未來發展之必然。目前營造業缺工，為加速解決國內產業缺工問題，政府預計再開放1.5萬名營造業類移工⁴，顯見國內移工勞動力需求仍高。然美國國務院2022年各國人權報告關於臺灣部分，指出臺灣聘僱外籍移工發生強迫勞動情事，主要發生在家事服務業、漁業、農業、製造業、肉類加工業與營建業等；家事移工屬勞動部核定之特殊行業類別，不適用基本工資及工時規定；據官方估計超過72,000位移工與其合法雇主失聯，可能繼續在臺灣

¹ 勞動部勞動統計查詢網統計資料庫(外籍工作者)，網址：https://statfy.mol.gov.tw/statistic_DB.aspx，最後瀏覽日期：113年3月15日。

² 本文所稱「外籍移工」，主要指就業服務法第46條第1項第8款至第10款之外國人，本文引註之文獻資料或稱「外籍勞工」、「外勞」，為免文義不一致造成讀者理解困擾，本文統一稱作「外籍移工」。另為明確敘述各類移工作性質、工作條件及待遇之差異，仍有使用「產業移工」、「家事移工」、「藍領移工」用語之必要。就業服務法第46條第1項第8款至第10款規定(節錄)：「雇主聘僱外國人在中華民國境內從事之工作，除本法另有規定外，以下列各款為限：……八、海洋漁撈工作。九、家庭幫傭及看護工作。十、為因應國家重要建設工程或經濟社會發展需要，經中央主管機關指定之工作。」

³ 失聯移工再創历史新高！逾8萬6000人全台趴趴走，工商時報，113年2月18日，網址：<https://www.ctee.com.tw/news/20240218700189-431401>，最後瀏覽日期：113年3月12日。

⁴ 全台營造業大缺工/內政部明年再開放1.5萬移工，自由電子網，112年12月29日，網址：<https://estate.ltn.com.tw/article/19217>，最後瀏覽日期：113年3月12日。

境內非法工作，未受相關勞動法規保障，這類非法移工大多從事家事移工或製造業⁵。這些研究資料不利我國國際社會形象，實值檢討改善。

故本報告擬整理政策及制度現況、外國立法例及相關學者專家意見，以供委員問政或立法之參考。

貳、我國立法趨勢與現況

一、立法之初即採客工政策立場

78年為因應當時營建人力不足以解決公共工程落後問題，政府通過「14項重要工程人力需求因應措施方案」，首次針對國家重要工程建設，開放引進外籍移工3,000名，該方案性質屬行政措施，當時就業服務法尚在研議階段⁶。為保障國民工作權並聘僱外國人工作，81年5月8日制定公布就業服務法，該法第5章規範外國人之聘僱與管理，明定聘僱外國人工作許可期間，揭示聘僱外國人工作不得妨礙本國人就業機會，僅得作為補充本國勞動力缺口，學者稱此開啟了我國「客工政策」之序幕⁷，此後每年引進外籍移工人數逐漸升高。

89年5月政黨輪替後，雖有每年減少15,000名額以處理國內高失業率之倡議，當時政府基於施政連貫性及產業需要，對於移工開放與管制仍採限業限量而未全面開放，以避免引進移工阻礙或延緩產業升級，並規定移工在臺受僱期限最長為3年，工作期滿必須返國不得再受僱來臺工作，以防範移工成為變相移民。對於非法移工不予就地合法，避免移工脫逃及外國人來臺非法工作。移工入境前必須取得體檢合格及警政單位素行良好證明及雇主繳交保證金，避免移工造成社會問題。再次確認移工之引進應是補充性，而非替代性，以保障國民的就業權益⁸。

⁵ U.S. Department of State. "Taiwan 2022 Human Rights Report." In *Country Reports on Human Rights Practices for 2022*, 2023, 23.

⁶ 黃文村，行政院及所屬各機關出國報告-外勞管理問題研析，94年1月9日，頁6。

⁷ 劉梅君，外籍移工管理法制的回顧及其生活照顧的未竟之地，台灣勞工季刊，第72期，111年12月，頁72。

⁸ 林如昕，政黨輪替後的外勞政策，2000-2006，國立臺灣大學政治學系碩士論文，98年1月，頁21。

迄今就業服務法施行已屆滿30餘年，歷經18次修正，面對產業缺工及高齡化照顧需求，引進外籍移工人數逐年提升，政策法令數次修正，外籍移工在臺工作年限逐次修正延長，離境規定逐次修正放寬，早期嚴防變相移民而出於客工政策的「補充性」原則框架，已因產業缺工及臺灣高齡化的照顧需求，使得客工政策被迫相當程度地鬆綁，甚而發展到「移工變移民」的政策方向⁹。

二、外籍移工在臺工作適用法令及修正變革

我國政策規劃將入境工作之外國人，以工作性質區分為兩類¹⁰，即勞動學者所稱「白領移工」與「藍領移工」¹¹，分別規範其留臺年限¹²、轉換雇主自由¹³等不同規定。由於白領移工多具備高級專業技能，工作

黃文村，行政院及所屬各機關出國報告-外勞管理問題研析，94年1月9日，頁7。

⁹ 劉梅君，外籍移工管理法制的回顧及其生活照顧的未竟之地，台灣勞工季刊，第72期，111年12月，頁72。

¹⁰ 就業服務法第46條：「(第1項)雇主聘僱外國人在中華民國境內從事之工作，除本法另有規定外，以下列各款為限：一、專門性或技術性之工作。二、華僑或外國人經政府核准投資或設立事業之主管。三、下列學校教師：(一)公立或經立案之私立大專以上校院或外國僑民學校之教師。(二)公立或已立案之私立高級中等以下學校之合格外國語文課程教師。(三)公立或已立案私立實驗高級中等學校雙語部或雙語學校之學科教師。四、依補習及進修教育法立案之短期補習班之專任教師。五、運動教練及運動員。六、宗教、藝術及演藝工作。七、商船、工作船及其他經交通部特許船舶之船員。八、海洋漁撈工作。九、家庭幫傭及看護工作。十、為因應國家重要建設工程或經濟社會發展需要，經中央主管機關指定之工作。十一、其他因工作性質特殊，國內缺乏該項人才，在業務上確有聘僱外國人從事工作之必要，經中央主管機關專案核定者。(第2項)從事前項工作之外國人，其工作資格及審查標準，除其他法律另有規定外，由中央主管機關會商中央目的事業主管機關定之。(第3項)雇主依第一項第八款至第十款規定聘僱外國人，須訂立書面勞動契約，並以定期契約為限；其未定期限者，以聘僱許可之期限為勞動契約之期限。續約時，亦同。」立法者將本條第1項第1款至第7款及第11款，列為一類，而第8款至第10款則劃歸為另一類，分別適用不同規範。

¹¹ 劉梅君，外籍移工管理法制的回顧及其生活照顧的未竟之地，台灣勞工季刊，第72期，111年12月，頁43。鄭津津，外籍勞工之政策及人權保障之檢視，監察院第4屆人權保障工作研討會，99年9月，頁3。

¹² 就業服務法第52條第1項、第2項、第4項及第6項：「(第1項)聘僱外國人從事第四十六條第一項第一款至第七款及第十一款規定之工作，許可期間最長為三年，期滿有繼續聘僱之需要者，雇主得申請展延。(第2項)聘僱外國人從事第四十六條第一項第八款至第十款規定之工作，許可期間最長為三年。有重大特殊情形者，雇主得申請展延，其情形及期間由行政院以命令定之。但屬重大工程者，其展延期間，最長以六個月為限。(第4項)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療再檢查合格者，得再入國工作。但從事第四十六條第一項第八款至第十款規定工作之外國人，其在中華民國境內工作期間，累計不得逾十二年，且不適用前條第一項第二款之規定。(第6項)從事第四十六條第一項第九款規定家庭看護工作之外國人，且經專業訓練或自力學習，而有特殊表現，符合中央主管機關所定之資格、條件者，其在中華民國境內工作期間累計不得逾十四年。」

¹³ 就業服務法第53條第1項、第4項及第5項：「(第1項)雇主聘僱之外國人於聘僱許可有效期間內，如需轉換雇主或受聘僱於二以上之雇主者，應由新雇主申請許可。申請轉換雇主時，新雇主應檢附受

條件及待遇均較藍領移工為佳，因此本文以下主要就工作條件及待遇較不利之藍領移工加以介紹論述，並以外籍移工稱之。

(一) 外籍移工在臺工作應適用法令

引進外籍移工來臺工作，主要可分為三大流程，分別為雇主取得招募許可、移工入境及居留許可、在臺工作期滿離境。截至113年2月底我國社福移工共有237,521名，其中家庭看護工計有217,336名，占社福移工類最高¹⁴，以下以雇主申請聘僱家庭看護移工為例¹⁵。

1、雇主之招募許可

因我國外籍移工之聘僱政策採限業限量，僅限於主管機關開放之特定行業始可聘僱特定數量之外籍移工，且依就業服務法第47條第1項規定，雇主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，始得提出招募外籍移工申請¹⁶。並應於招募許可通知所定之日起六個月內，自許可引進之國家，完成外國人入國手續，期滿招募許可失其效力¹⁷。

2、移工入境及居留許可

聘僱外國人之離職證明文件。(第4項)受聘僱從事第四十六條第一項第八款至第十一款規定工作之外國人，不得轉換雇主或工作。但有第五十九條第一項各款規定之情事，經中央主管機關核准者，不在此限。(第5項)前項受聘僱之外國人經許可轉換雇主或工作者，其受聘僱期間應合併計算之，並受第五十二條規定之限制。」另就業服務法第59條第1項：「外國人受聘僱從事第四十六條第一項第八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、沈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。」

¹⁴ 勞動統計查詢網統計資料庫(外籍工作者)，網址：https://statfy.mol.gov.tw/statistic_DB.aspx，最後瀏覽日期：113年3月15日。

¹⁵ 勞動部勞動力發展署移工申辦工作申請作業流程，網址：https://www.wda.gov.tw/NewsFAQ.aspx?n=8742DCE7A2A28761&sms=67AB43615F0FCB2&_CSN=1548B29AE7A54B88，最後瀏覽日期：113年3月12日。

¹⁶ 就業服務法第47條第1項規定：「雇主聘僱外國人從事前條第一項第八款至第十一款規定之工作，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，並應於招募時，將招募全部內容通知其事業單位之工會或勞工，並於外國人預定工作之場所公告之。」

¹⁷ 雇主聘僱外國人許可及管理辦法第30條第2項及第3項規定：「(第2項)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，自許可引進之國家，完成外國人入國手續。但未能於規定期限內完成外國人入國手續者，得於期限屆滿翌日起三個月內引進。(第3項)雇主未依前項規定期限完成外國人入國手續者，招募許可失其效力。」

於招募許可獲准後，境外之外籍移工須持相關證明文件至我國駐外代表處申辦工作簽證¹⁸，入境後再向內政部移民署辦理外僑居留證，方取得合法居留身分。值得注意的是外籍移工於入境時須簽署「外國人入國工作費用及工資切結書」，載明外籍移工可被收取之仲介費、勞工保險費、全民健康保險費、因來臺工作所需費用及借貸債務數額，此切結程序目的在使費用及債務透明化，避免外籍移工被超收費用，但學者認為實際效果未確實保障到外籍移工¹⁹。

3、在臺工作期滿離境

外籍移工聘僱許可與工作管理，主要適用就業服務法第5章規定（第42條至第62條），但實際影響外籍移工權益保障，反而在於勞動基準法之適用。目前我國對於製造業及營造業之產業移工，適用勞動基準法，其工資²⁰、工作時間²¹、職業災害補償²²、勞動契約等勞動條件均受勞動基準法規定保障；但看護工及家庭幫傭之社福移工，因屬勞動部公告不適用勞動基準法之行業²³，無法依勞動基準法及相關法令保障其最低勞動條件，其工作條件相對較為不利。

（二）就業服務法修正重點

如前所述，就業服務法自81年制定迄今將入境工作之外國人，以工作性質區分為「白領移工」與「藍領移工」兩類，分別規範其留臺

¹⁸ 雇主聘僱外國人許可及管理辦法第32條第1項規定：「第二類外國人依規定申請入國簽證，應備下列文件：一、招募許可。二、經我國中央衛生福利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。三、專長證明。四、行為良好之證明文件。但外國人出國後三十日內再入國者，免附。五、經其本國主管部門驗證之外國人入國工作費用及工資切結書。六、已簽妥之勞動契約。七、外國人知悉本法相關工作規定之切結書。八、其他經中央目的事業主管機關規定之簽證申請應備文件。」

¹⁹ 周兆昱，移工勞動契約終止法規適用與爭議之研究，交大法學評論，110年12月，頁62。

²⁰ 勞動基準法第21條第1項規定：「工資由勞雇雙方議定之。但不得低於基本工資。」

²¹ 勞動基準法第30條第1項規定：「勞工正常工作時間，每日不得超過八小時，每週不得超過四十小時。」

²² 勞動基準法第59條規定（節錄）：「勞工因遭遇職業災害而致死亡、失能、傷害或疾病時，雇主應依下列規定予以補償。但如同一事故，依勞工保險條例或其他法令規定，已由雇主支付費用補償者，雇主得予以抵充之：……。」

²³ 勞動部指定適用勞動基準法現況，網址：<https://www.bli.gov.tw/0007341.html>，最後瀏覽日期：113年3月12日。

年限、轉換雇主自由等不同待遇規定，就業服務法施行迄今已逾30餘年，因應產業缺工及高齡化照顧需求政策，引進外籍移工人數逐年提升，就業服務法也歷經了18次修正，主要修正重點：

1、放寬留臺年限與離境要求

就業服務法於81年制定之初，聘僱外國人來臺工作僅以1次為限，白領移工(即當時該法第43條第1款至第6款²⁴)工作許可時間最長3年，藍領移工(即當時該法第43條第7款及第8款外國人)最長2年²⁵。86年基於現實需求考量修正第49條第1項規定，白領移工在臺工作無年限限制²⁶，且能自由更換雇主，而藍領移工工作年限最長為2年，除有工作年限之限制，尚且不得更換雇主，其後基於現實勞動力需求，雖數次修正放寬藍領移工工作年限至12年、家庭看護工14年，但就更換雇主部分，白領移工能自由更換雇主，而藍領移工始終受限就業服務法第53條第4項²⁷規定，不得轉換雇主或工作。

2、放寬轉換雇主及工作自由

91年修正就業服務法第59條增訂因不可歸責於受聘僱外國人之事由²⁸，經中央主管機關核准者，得轉換雇主或工作。但外籍移工強迫勞

²⁴ 81年5月8日制定公布第43條第1項：「雇主聘僱外國人在中華民國境內從事之工作，除本法另有規定外，以左列各款為限：一、專門性或技術性之工作。二、華僑或外國人經政府核准投資或設立事業之主管。三、公立或經立案之私立大專以上校院或外國僑民學校之教師。四、依補習教育法立案之短期補習班之專任外國語文教師。五、運動教練及運動員。六、宗教、藝術及演藝工作。七、家庭幫傭。八、為因應國家重要建設工程或經濟社會發展需要，經中央主管機關指定之工作。九、其他因工作性質特殊，國內缺乏該項人才，在業務上確有聘僱外國人從事工作之必要，經中央主管機關專案核定者。」

²⁵ 81年5月8日制定公布就業服務法第49條：「聘僱外國人工作許可之期間，最長為二年，期滿後如有繼續聘僱必要者，雇主得申請展延，展延以一年為限。但聘僱從事第四十三條第一項第七款、第八款規定工作者，其聘僱許可之期間最長為一年，雇主申請展延以一次為限，其展延期間不得超過一年。」

²⁶ 86年5月21日修正公布就業服務法第49條第1項及第2項：「(第1項)聘僱之外國人從事第四十三條第一項第一款至第六款及第九款規定之工作，許可期間最長為三年，有繼續聘僱之需要者，雇主得申請展延。(第2項)聘僱外國人從事第四十三條第一項第七款或第八款規定之工作許可期間最長為二年；期滿後，雇主得申請展延一次，其展延期間不得超過一年。重大工程特殊情形者，得申請再展延，最長以六個月為限。」

²⁷ 就業服務法第53條第4項：「受聘僱從事第四十六條第一項第八款至第十一款規定工作之外國人，不得轉換雇主或工作。但有第五十九條第一項各款規定之情事，經中央主管機關核准者，不在此限。」

²⁸ 就業服務法第59條第1項：「外國人受聘僱從事第四十六條第一項第八款至第十一款規定之工作，有

動情形能否適用就業服務法第59條第1項第4款，以不可歸責於移工為由轉換雇主，個案適用上存有疑義，此部分將於本文肆、問題研析與建議部分有較完整介紹。

（三）國際勞工組織公約及建議書

我國在1971年退出聯合國之前，曾先後批准兩項由國際勞工組織所頒布保護外籍移工之公約，分別是第19號平等待遇（意外補償）公約，以及第118號平等待遇（社會安全）公約。此外，我國政府在1959年所批准之第105號禁止強迫性或非自願性勞動公約，以及1961年所批准之第111號歧視（就業與職業）公約，也有部分條款規範保障外籍勞工權益。目前我國雖已非該國際組織之會員，但已將後兩項國際勞工公約之相關規定做為指導原則，以制定法來加以施行²⁹。

在國際勞工組織歷年所通過之相關國際勞動基準中，值得特別注意的是1959年我國政府批准國際勞工組織第105號有關禁止強迫或非自願勞動公約，該公約精神也已明定於勞動基準法第5條³⁰。雇主對外籍移工加以虐待及侵害，或仲介機構向外籍移工收取過高之仲介費，都有可能構成違反該公約實際規定或立法精神³¹。

三、不變的移工政策特質

就業服務法施行迄今30餘年來，雖歷經18次修正，但我國外籍勞工政策不變的特質如下³²：

（一）限制性引進

僅限特定產業或職業引進，80年底僅限政府重大公共工程，自81年起陸續開放漁船船員、家庭幫傭、看護工產業，108年起開放農林牧

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、沈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。」

²⁹ 焦興鎧，國際勞工組織與移工權利之保障，台灣勞工季刊，第51期，106年9月，頁57。

³⁰ 勞動基準法第5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。」

³¹ 焦興鎧，同註29，頁63。

³² 夏曉鵬，全球化下台灣的移民移工問題，台灣的社會問題，94年，頁330。

或漁塭養殖工作³³。

（二）限制在臺工作年限

81年就業服務法於制定之初，基於聘僱外國人工作，不得妨礙本國人之就業機會，聘僱外國人來臺工作，僅得以1次為限，白領移工工作許可期間最長3年，藍領移工最長2年。86年基於產業勞動力需求修正就業服務法第49條第1項規定，白領移工在臺工作修正為無年限限制，且能自由更換雇主，而藍領移工維持工作年限最長為2年，除有工作年限之限制外，尚且不得更換雇主。其後基於產業勞動力及長照看護需求，數次修正放寬藍領移工工作年限至12年、家庭看護工14年。

（三）限制選擇雇主及工作自由

依就業服務法第53條第4項，原則不得轉換雇主或工作，例外有同法第59條第1項所定不可歸責受僱人事由，經勞動部核准後，得轉換雇主或工作。

（四）限制在臺居住地點

雇主依雇主聘僱外國人許可及管理辦法第34條第1項及第33條第1項³⁴，應於藍領移工入國後3日內，檢附外國人生活照顧服務計畫書，通知當地主管機關實施檢查，並應依外國人生活照顧服務計畫書確實執行，而計畫書應規畫載明住宿地點及生活照顧服務人員，因此藍領移工入臺後應依計畫書居住於一定處所，如有變更，應於變更後7日內，通知外國人工作所在地或住宿地點之當地主管機關³⁵。

（五）限制引進移工來源國

³³ 勞動部勞動統計查詢網，外籍工作按開放項目分，網址：https://statfy.mol.gov.tw/statistic_DB.aspx，最後瀏覽日期：113年3月13日。

³⁴ 雇主聘僱外國人許可及管理辦法第34條規定：「雇主申請聘僱外國人從事家庭幫傭或家庭看護之工作者，應於外國人入國日五日前，向中央主管機關申請並同意辦理下列事項：一、安排外國人於入國日起接受中央主管機關辦理之入國講習。二、代轉文件通知當地主管機關實施第三十三條規定事項之檢查。三、申請聘僱許可。」雇主聘僱外國人許可及管理辦法第33條第1項規定：「雇主申請聘僱第二類外國人，應依外國人生活照顧服務計畫書確實執行。」

³⁵ 雇主聘僱外國人許可及管理辦法第33條第5項規定：「雇主於第二項第五款規定事項有變更時，應於變更後七日內，通知外國人工作所在地或住宿地點之當地主管機關。」

我國移工政策，向來採取限量限業方式，即由政府選定少數來源國，且限定各業別移工人數，截至113年2月底，我外籍移工來源國統計，印尼277,719名、越南260,203名、菲律賓150,666名、泰國68,241名，馬來西亞2名³⁶。

四、「移工留才久用方案」成效如何尚待評估

受到少子化、技職體系崩解及國人職業偏好改變之影響，我國技術人力已呈現不足現象。根據行政院主計總處112年8月底事業人力僱用狀況調查統計結果綜合分析調查，112年8月底國內工業及服務業廠商職缺數最多的前二項職類依序是「技藝有關工作人員、機械設備操作及組裝人員」與「技術員及助理專業人員」，分別短缺59,405人與57,494人³⁷。技術人力是決定製造業產品良率的關鍵因素，也是串連研發與生產的重要橋樑，故技術人力的長期短缺，對產業發展亦將產生不利的影響。由於技術人力培育通常需要高中（職）以上程度的技術教育與培訓，再加上必須經過較長時間的實作方式來培養其所需的職業能力，以目前我國中階技術人力長期短缺的情況下，僅依靠教育體制與職業訓練來培育具中階技術人力，恐緩不濟急³⁸。行政院於111年2月17日通過「移工留才久用方案」，並於同年4月開始實施。相較於過往外籍移工政策，該方案的主要內容是開放符合資格在臺資深移工可以轉為中階技術人力，並持續工作5年後可依入出國及移民法申請永久居留，這代表著由81年制定就業服務法時所採的客工制度出現轉向移民制度的契機。

（一）開放在臺從事中階技術工作

³⁶ 勞動部勞動統計查詢網，網址：https://statfy.mol.gov.tw/statistic_DB.aspx，最後瀏覽日期：113年3月13日。

³⁷ 行政院主計總處112年8月底事業人力僱用狀況調查統計結果綜合分析調查，網址：<https://ws.dgbas.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvNDYzL3JlbGZpbGUvMTEyMDkvMjMyODE2L2Q3OTE5YWwLTA5NWQtNDJhYi1iMjRlLWY3MTM5Y2ZmYTQ4MS5wZGY%3D&n=MTEy5bm00OaciOS6i%2BalreS6uuWKm%2BiBt%2Be8uue2nOWQjOWIhuaekC5wZGY%3D&icon=.pdf>，最後瀏覽日期：113年3月14日。

³⁸ 辛炳隆，由他國經驗談如何留用外國技術人力，台灣經濟論衡，第20卷，第2期，111年8月，頁47。

行政院於111年2月通過勞動部研擬的「移工留才久用方案」，在確保國人就業機會前提下，開放符合資格的移工、僑外生在臺從事中階技術工作，並且無工作年限的限制，希冀藉此留用在臺優秀且成熟的外國技術人才，能在最短時間內補充所需產業人力。此方案開放在臺工作滿6年以上的移工，及取得我國副學士（專科）以上學位的僑外生符合薪資或技術條件者，可由雇主申請為中階技術人力留用，目前開放類別製造業、營造業、農業（農、林、牧或養殖漁業工作）、海洋漁撈、機構看護工、家庭看護工及其他經中央目的事業主管機關指定之國家重點產業，但須具備一定薪資及技術條件。

於薪資條件方面，產業類須具備每月經常性薪資逾新臺幣(下同)3萬3千元或年總薪資逾50萬元（僑外生首次聘僱3萬元，續聘回歸3萬3千元）；社福類分為機構看護及家庭看護，機構看護每月經常性薪資逾2萬9千元、家庭看護每月總薪資逾2萬4千元。於技術條件方面，產業類或其他指定工作須符合專業證照、訓練課程或實作認定等資格條件之一，但經常性薪資逾3萬5千元者，則免技術條件。看護工作須同時符合我國語言測驗及相關教育訓練課程資格條件。

（二）得申請永久居留

資深移工或僑外生從事中階技術工作滿5年，符合入出國及移民法第25條規定要件，且每月總薪資逾2倍基本工資或取得乙級專業技能證明，得申請永久居留³⁹。

（三）方案成效尚待評估

勞動部表示111年4月30日推動「移工留才久用方案」，方案實施迄今，許多雇主為留用所聘僱的資深優秀移工，陸續提出申請，目前已有相當多在臺工作的優秀資深移工，且具有一定程度的語言溝通能力及技

³⁹ 行政院全球資訊網，政策與計畫-重要政策，移工久用留才方案，111年3月4日，網址：<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/bad691ec-b013-4a38-9e35-92d2eff33623>，最後瀏覽日期：113年3月13日。

術水準，希望雇主可透過該方案留用優秀且技術成熟的資深移工，轉任中階技術人力後，不再受在臺工作年限限制，未來可銜接我國移民政策，也可以適時補充製造業等特定產業及社福照顧需求的勞動力缺口，進而改善我國人口結構⁴⁰。依照原政策預期2030年資深移工可達8萬人，平均每月須留住800位移工，雖於政策甫推出時，外界有質疑申請人數不多未達預期成效⁴¹，惟至113年3月24日止，共核准26,199名中階技術人力，其中產業類計10,654人、社福類計15,545人⁴²，似已穩健朝原預估目標邁進。但有論者認為留才久用方案主動權不在勞工身上，而在於雇主，當雇主原本提供待遇條件足夠或願意提高，移工才能適用久用留才方案。方案所須的薪資條件，除家庭看護外，薪資條件皆較基本薪資高，多數雇主不願意負擔。對於經濟較弱勢之雇主而言，不僅門檻高，還可能導致他們更難雇用到優良看護，因為看護移工可以選擇到長照中心等收入較高的機構工作⁴³。

參、外國外籍移工制度及現況

一、日本特定技能及技能實習居留制度

日本關於外籍勞工政策一向禁止藍領移工入境，但隨著高齡化及少子化時代變動，陸續多種產業開始面臨人手不足之困境，日本政府開始改變產業及移民政策，在確保本國人才就業權益前提下，2019年4月通過特定技能制度，成為日本首次正面承認藍領移工入境日本工作⁴⁴。日本於2018年12月修正「出入國管理與難民認定法」（出入国管理及び難

⁴⁰ 勞動部新聞稿，積極推動「移工留才久用方案」，協助雇主留用資深移工，111年11月25日，網址：https://www.wda.gov.tw/News_Content.aspx?n=7F220D7E656BE749&sms=E9F640ECE968A7E1&s=E29AF881C2629FFC，最後瀏覽日期：113年3月13日。

⁴¹ 壹蘋果，移工留才久用方案遭質疑成效不佳 勞動部說明原因！預估明年可破萬人，111年12月15日，網址：<https://tw.nextapple.com/life/20221215/8249DFB010F017507622CD52981DE3F6>，最後瀏覽日期：113年3月13日。

⁴² 本專題研究報告（初稿）座談會，勞動部代表提供之統計資料，詳見報告附錄。

⁴³ 公視獨立特派員，移工留才久用方案將滿1年，政策如何完善？112年3月17日，網址：<https://news.pts.org.tw/article/627809>，最後瀏覽日期：113年3月13日。

⁴⁴ 呂欣蕙，日本外籍移工法制之研究，國立中正大學法律學系碩士論文，111年6月，頁4。

民認定法，下稱入管法)，創設新的「特定技能制度」，並於2019年4月1日開始正式施行。復以日本法定最低工資及市場上薪資水準均高於我國，報載過去幾年間，日本已成為越南移工之首選，且根據越南統計資料，2018年日本首次超越臺灣，成為越南最大輸出國家，輸出數量的差距甚至有逐漸拉大的趨勢⁴⁵，東亞顯然已出現「搶工現象」。

日本參議院在2018⁴⁶年12月8日通過修正入管法，一方面放寬外籍勞工簽證(技能實習生)規定，將外國人實習生可從事的職種擴增至80種職業；另一方面推出新的「特定技能」居留資格制度，並自2019年開始實施⁴⁷。外籍移工依其專業能力、自身學識及身分資格等條件，選擇以「特定技能」或「技能實習」居留資格入境，從事特定技能執業或技能實習作業。

(一)日本居留制度

依入管法第2條之2規定，除本法或其他法律有特別規定者外，居留於日本之外國人應取得入境許可及居留資格(高度專門職業居留資格，依附表一之二高度專門職業欄第一之イ類至ハ類及第二；特定技能居留資格，依同附表特定技能欄第一及第二；技能實習居留資格，依同附表技能實習欄第一、第二及第三之イ類或ロ類⁴⁸。)

復依入管法第19條規定，附表一所列居留資格者，除非獲得許可，依其所屬類別不得從事下列各項所列活動，例如具附表一之一、二、五

⁴⁵ 簡永達，當日本變移工首選—越南一條街，預警台灣搶工危機，報導者，109年11月13日，網址：<https://www.twreporter.org/a/migrant-workers-new-trends-and-signs-in-vietnam>，最後瀏覽日期：113年3月13日。廖雲章，韓國有歐巴、日本薪水多一倍/台灣如何站穩移工首選，天下雜誌，第790期，113年1月9日，網址：<https://www.cw.com.tw/article/5128866>，最後瀏覽日期：113年3月8日。

⁴⁶ 本文有關年分之使用，原則以民國紀年表述，惟涉及外國法制或立法例部分，改採西元紀年表述。

⁴⁷ 辛炳隆，由他國經驗談如何留用外國技術人力，台灣經濟論衡，第20卷，第2期，111年8月，頁48。

⁴⁸ 出入国管理及び難民認定法第2條之2第1項：「本邦に在留する外国人は、出入国管理及び難民認定法及び他の法律に特別の規定がある場合を除き、それぞれ、当該外国人に対する上陸許可若しくは当該外国人の取得に係る在留資格（高度専門職の在留資格にあつては別表第一の二の表の高度専門職の項の下欄に掲げる第一号イからハまで又は第二号の区分を含み、特定技能の在留資格にあつては同表の特定技能の項の下欄に掲げる第一号又は第二号の区分を含み、技能実習の在留資格にあつては同表の技能実習の項の下欄に掲げる第一号イ若しくはロ、第二号イ若しくはロ又は第三号イ若しくはロの区分を含む。以下同じ。）又はそれらの変更に係る在留資格をもつて在留するものとする。」

所列居留資格者，不得從事不屬於該欄所列涉及商業收入或領取報酬之活動，但非屬業務範圍內的講座酬金、與日常生活相關之報酬及法務省令規定之事項除外；具附表一之三或四居留資格者，不得從事產生商業收入或獲得報酬之活動⁴⁹。入管法附表一共同定有五大項27種居留資格，外國人須持有其中一種資格方得入境並居留日本，依不同居留資格，附表同時明定其於日本境內所得從事之活動，外國人若逾越限定範圍而為其他行為，則會構成入管法第24條⁵⁰所定不法就業行為，將可能面臨強制遣返。

關於居留期間，依入管法第2條之2第3項規定，除了以未定有居留期間之「永住者」、任期中外交官、外國公務員及高度專業人才等居留資格外，其餘居留資格之居留期間，原則上不得超過5年⁵¹。外國人若要合法居留於日本，須符合入管法上所規範之居留資格要件，並持該有效之居留資格在日本境內活動。

「特定技能」及「技能實習」皆是日本2018年修正入管法時增訂之

⁴⁹ 出入国管理及び難民認定法第19條第1項：「別表第一の上欄の在留資格をもつて在留する者は、次項の許可を受けて行う場合を除き、次の各号に掲げる区分に応じ当該各号に掲げる活動を行つてはならない。

一 別表第一の一の表、二の表及び五の表の上欄の在留資格をもつて在留する者当該在留資格に応じこれらの表の下欄に掲げる活動に属しない収入を伴う事業を運営する活動又は報酬（業として行うものではない講演に対する謝金、日常生活に伴う臨時の報酬その他の法務省令で定めるものを除く。以下同じ。）を受ける活動。

二 別表第一の三の表及び四の表の上欄の在留資格をもつて在留する者 収入を伴う事業を運営する活動又は報酬を受ける活動。」

⁵⁰ 出入国管理及び難民認定法第24條規定(節録)：「次の各号のいずれかに該当する外国人については、次章に規定する手続により、本邦からの退去を強制することができる。……三の四 次のイからハまでに掲げるいずれかの行為を行い、唆し、又はこれを助けた者 イ事業活動に関し、外国人に不法就労活動（第十九条第一項の規定に違反する活動又は第七十条第一項第一号、第二号、第三号から第三号の三まで、第五号、第七号から第七号の三まで若しくは第八号の二から第八号の四までに掲げる者が行う活動であつて報酬その他の収入を伴うものをいう。以下同じ。）をさせること。」出入国管理及び難民認定法第24條規定(節録)：「符合下列情形之一的外国人或提供幫助之人，得依次章規定程序強制驅離，：……於營業活動方面，外國人從事非法(違反第十九條第一項或第七十條第一項第一款、第二款、第三款至第三款之三、第五款、第七款至第七款之三、第八款之二至第八款之四涉及報酬或其他金錢收入)就業之活動。」

⁵¹ 出入国管理及び難民認定法第2條之2第3項：「第一項の外国人が在留することのできる期間（以下「在留期間」という。）は、各在留資格について、法務省令で定める。この場合において、外交、公用、高度専門職及び永住者の在留資格（高度専門職の在留資格にあつては、別表第一の二の表の高度専門職の項の下欄第二号に係るものに限る。）以外の在留資格に伴う在留期間は、五年を超えることができない。」

居留資格，「特定技能」要求具備相當程度知識及技能能力，而「技能實習」則是依技能實習法第8條規定，針對日本公私機構駐外辦事處或有關係之外國機構員工，使其得以跨國學習日本之技術、技能與知識，而准許其入境日本實習技能之國際協力，整體而言，皆有助於緩解日本中小企業勞動力不足之問題，但「技能實習」所要求之知識能力及專業技能程度門檻較「特定技能」低。

（二）特定技能居留制度

針對特定技能，開放引進外國人力，並以二階段簽證模式允許在日本服務滿一定年限之外國人可以申請永久居留。依據厚生勞動省、經濟產業省、國土交通省、農業水產省等各部會所盤點出之人力需求，適用行業為照護、大樓清潔、原料加工、機械製造、電子製造、建築、造船及船舶、汽車維修、航空地勤、旅館住宿、農業、漁業、食品加工、餐飲服務等14領域⁵²。特定技能居留資格的簽證分為特定技能1號及2號，此兩類簽證的主要差別之處在於難易度、資格條件、居留期間及可帶眷屬與否。特定技能1號簽證須通過日常會話水準的日語考試（即國際交流基金日本語基礎測驗或日本語能力測驗 N4以上）及領域別運用方針針對各行業要求之專業技能考試。持特定技能1號簽證者，若能再通過更高難度的技能考試，無需再經日語檢定成績，得申請更換為「特定技能2號」簽證⁵³。

特定技能1號簽證期間最長1年，期滿須更新，累計得留在日本5年，期間不能攜帶家屬。特定技能2號簽證期間最長3年，期滿須更新，更新次數及累計期間無上限，可申請配偶及子女赴日，實質上等同於在日本永久居住。針對14項產業領域，日本預期於2019年至2024年間接受外國人入境工作人數上限為34.5萬人。

（三）技能實習居留制度

⁵² 辛炳隆，由他國經驗談如何留用外國技術人力，台灣經濟論衡，第20卷，第2期，111年8月，頁48。

⁵³ 辛炳隆，同註52，頁49。

技能實習制度之建立是為了使位於開發中國家之日本機構或有關係之外國機構員工得以取得日本之技術、技能與知識，而准許其入境日本實習技能之國際協力，因給予其「研修」居留資格使其能合法地在日本學習，同時有利於解決日本中小企業勞動力不足之問題⁵⁴。但卻無法如同特定技能居留資格般，較有利於取得永久居留資格。

鑒於日本技能實習制度於實務上發生之諸多勞資爭議及不人道對待勞動者之制度問題，備受國內外之批評⁵⁵，日本於2016年11月28日修正公布「有關外國人技能實習適當措施以及技能實習生保護法」（外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律，下簡稱「技能實習法」）並於2017年11月1日正式施行，藉此強化監督管理機制。

關於技能實習生入境過程，依技能實習法第1條⁵⁶所明示之規範目的可知，技能實習制度是以移轉技術至開發中國家並培育人才為目的，並進一步達成國際間互助協力之制度，且該些技能是實習生於母國較難習得的。依日本技能實習法第2條第1項規定，本法所稱「技能實習」指企業單獨型及團體監理型技能實習，所稱「技能實習生」指企業單獨型技能實習生及團體監理型技能實習生⁵⁷。而企業單獨型技能實習及團體監理型技能實習又可各別再依技能實習法第2條第2項及第4項所定修業熟練程度，分為三類，即第一號、第二號、第三號企業單獨型技能實習⁵⁸

⁵⁴ 呂欣蕙，日本外籍移工法制之研究，國立中正大學法律學系碩士論文，111年6月，頁49。

⁵⁵ 呂欣蕙，同註54，頁47。

⁵⁶ 外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律第1條規定：「この法律は、技能実習に関し、基本理念を定め、国等の責務を明らかにするとともに、技能実習計画の認定及び監理団体の許可の制度を設けること等により、出入国管理及び難民認定法（昭和二十六年政令第三百十九号。次条及び第四十八条第一項において「入管法」という。）その他の出入国に関する法令及び労働基準法（昭和二十二年法律第四十九号）、労働安全衛生法（昭和四十七年法律第五十七号）その他の労働に関する法令と相まって、技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護を図り、もって人材育成を通じた開発途上地域等への技能、技術又は知識（以下「技能等」という。）の移転による国際協力を推進することを目的とする。」

⁵⁷ 外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律第2條第1項規定：「この法律において『技能実習』とは、企業単独型技能実習及び団体監理型技能実習をいい、『技能実習生』とは、企業単独型技能実習生及び団体監理型技能実習生をいう。」

⁵⁸ 外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律第2條第2項規定(中譯)：「本

及第一號、第二號、第三號團體監理型技能實習⁵⁹。

依上開規定，實習生入境日本後原則上需經過兩個月之講習方能開始實習，經過一年之實習後，為第一號技能實習、兩至三年之實習則為第二號技能實習、四至五年之實習則為第三號技能實習，第一號至第三號技能實習基本上是依照技能熟練程度而區分，實習生修業完成且通過技能評價測驗合格，得從第一號轉至第二號、第二號轉至第三號。因此技能實習制度原則上是先接受講習、再實習之方式進行，居留期間最長可達5年。

由上開法律規定可知，日本技能實習可分為企業單獨型及團體監理型技能實習。企業單獨型技能實習指進入日本企業並成為該企業或關係企業之職員；而團體監理型技能實習乃數個企業組織成事業協同組合等團體，使實習生於旗下之企業間進行實習。

團體監理型之技能實習為大多數企業所採，超過九成企業採團體監理型，其流程為實習生先成為技能實習生候補者，其需先向海外輸出機關(海外仲介機構)支付相關費用並接受日文教育，後由海外輸出機關(海外仲介機構)與日本非營利監理團體(事業協同組合、商工會)等締結

法所稱企業單獨型技能實習，如下列規定：第一號企業單獨型技能實習，指日本公私立機構(含公立機構及私立公司)駐國外辦事處之外國籍職員，或依法令規定與日本公私立機構關係密切之外國公私立機構於外國辦事處之外國籍職員，為學習技能取得(僅限於出入國管理與難民認定法附表一之二技能實習欄第一之イ，經查技能實習欄イ項均為依技能實習法第8條經擬定技能實習計畫核定之技能實習生)居留資格，與日本國內公私立機構簽約並接受必要培訓之人。第二號企業單獨型技能實習，指已完成修業之第一號企業單獨型技能實習生為加強技能熟練取得(僅限於出入國管理法附表一之二技能實習欄第二之イ)居留資格，與日本國內公私立機構簽約並於日本公私立機構辦事處從事相關技能工作之人。第三號企業單獨型技能實習，指已完成修業之第二號企業單獨型技能實習生為精進技能嫻熟取得(僅限於出入國管理法附表一之二技能實習欄第三之イ)居留資格，與日本國內公私立機構簽約並於日本公私立機構辦事處從事相關技能工作之人。」

⁵⁹ 外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律第2條第4項規定(中譯)：「本法所稱團體監理型技能實習，如下列規定：第一號企業單獨型技能實習，指日本公私立機構(含公立機構及私立公司)駐國外辦事處之外國籍職員，或依法令規定與日本公私立機構關係密切之外國公私立機構於外國辦事處之外國籍職員，為學習技能取得(僅限於出入國管理與難民認定法附表一之二技能實習欄第一之ロ)居留資格，與日本國內公私立機構簽約並接受必要培訓之人。第二號企業單獨型技能實習，指已完成修業之第一號企業單獨型技能實習生為加強技能熟練取得(僅限於出入國管理法附表一之二技能實習欄第二之ロ)居留資格，與日本國內公私立機構簽約並於日本公私立機構辦事處從事相關技能工作之人。第三號企業單獨型技能實習，指已完成修業之第二號企業單獨型技能實習生為精進技能嫻熟取得(僅限於出入國管理法附表一之二技能實習欄第三之ロ)居留資格，與日本國內公私立機構簽約並於日本公私立機構辦事處從事相關技能工作之人。」

協定，由監理團體進行技能實習生之聘僱，並同時與日本事業單位媒合，締結僱傭契約⁶⁰。

此制度之立法意旨為將技術移轉至駐有日本企業駐外辦事處之開發中國家，培訓企業技術人才並解決日本中小企業勞動力不足問題，故技能實習生不具有長期居留之資格，實習結束後即須返回母國。然有論者指出技能實習制度下仍存有人權侵害的問題。因技能實習制度意旨在於使外國人技能實習生將其在日本所習得之技術帶回開發中國家運用，故於制度設計盡力維持在技能實習繼續性的框架下，為使技能實習生有效率且一貫性修習、熟練其技能，第二號技能實習生至實習終了之3年期間不能自由轉職，變相使得技能實習生之待遇與職場環境更為艱苦，實習生只能選擇繼續忍受或逃逸成為不法就業或非法滯留者⁶¹。

另外，多數技能實習生於入境日本前，多會被收取出境費用，此費用相當於母國數年工作之收入，導致許多實習生於開始技能實習前已背負高額借款。技能實習生之母國出境機關多會向實習生收取保證金，若實習生逃逸或違反約定時，保證金將被沒收；監理團體多會向技能實習之企業收取每人3到5萬日圓管理費，企業多會將此成本轉嫁由技能實習生之薪資負擔，因此論者認為技能實習生多處於不平等的勞動地位而受到多重債務剝削⁶²。

二、德國2020年居留法新制

（一）德國1955年客工制度的歷史省思

統一前西德40年來的外籍移工經驗，雖然造就了德國戰後重建的經濟奇蹟，但也成為棘手的社會問題⁶³，德國自1955年起聯邦政府與工會達成協議，開始透過國對國的雙邊協定引進外籍移工，陸續與義大利、

⁶⁰ 呂欣蕙，同註54，頁51。

⁶¹ 呂欣蕙，同註54，頁54。

⁶² 早川智津子，外國人労働者をめぐる政策課題—労働法の観点から，日本労働研究雑誌，62卷，2020年1月，頁15。

⁶³ 游常山，德國經驗-及時雨成永遠的重擔，天下雜誌，81年11月，頁58。

西班牙、希臘等8個國家締結招募協約，以因應產業所需勞動力⁶⁴，對此勞動人口形成客工(Gastarbeiter)概念，即是指由國與國簽訂招募協約，以獲取工作收入為目的，於一定期間內停留於引進國之工作者⁶⁵。當時為了吸引外國人入境工作，制定外國人法(Ausländergesetz)及相關勞動法令保障之，規定外籍移工得享有與德國人相同薪資及工作條件，賦予其符合一定條件後，得依法取得永久居留權甚至國民身分，因此吸引眾多外籍移工入境，移工人數不斷增加，使得1955年德國不到28萬名外籍移工，至70年代已劇增至300多萬名⁶⁶，社會問題逐漸浮現，德國政府為解決此困境，1973年起停止從國外募集外籍移工，並針對已經取得永久居留資格者，極力促使其融入西德社會，使其享有與德國人相同權利，同時限制新的外籍移工進入西德，並住宅購買補助金鼓勵其離開西德，使得原先外籍移工的客工身分逐漸轉變成享永久居留權之移民，但造成的社會問題卻沒有因此減少，甚至於德國境內發生仇外情節，例如1992年於德國羅斯托克發生仇視外籍移工群眾襲擊越南人及羅姆人社區暴動事件⁶⁷。

(二) 德國2005年居留法單一窗口取代過去雙重許可程序

德國於2005年起施行之居留法⁶⁸，於進入勞動市場之程序上，首推「單一窗口(One-Stop-Shop-Verfahren)」程序，取代過去雙重許可程序，亦即先依外國人法決定外籍移工居留許可；再依社會法典規定決定可否進入勞動市場。有別於此，改制後採單一居留簽證作法，將居留許可與就業許可合而為一，以單一行政處分，合併於一本居留簽證上，由

⁶⁴ 游茜荻，德國外籍勞工問題之研究，南華大學歐洲研究所碩士論文，93年6月，頁7。

⁶⁵ 張志偉，從客工到移民之路-借鏡德國移民法之變遷過程，檢視我國移民(工)法制政策，政大法學評論，112年3月，第172期，頁122。

⁶⁶ 游茜荻，同註64，頁8。

⁶⁷ Residents Dread 20th Anniversary of Racist Riot, Spiegel online, 網址：<https://www.spiegel.de/international/germany/rostock-residents-dread-20th-anniversary-of-neo-nazi-racist-riot-a-851479.html>，最後瀏覽日：113年3月15日。

⁶⁸ Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz -AufenthG)，完整翻譯應是「外國人於聯邦領土居留、就業及融入法」，本文為求精簡，爰譯為居留法。

移民局核發之。申請人只須向移民局提出申請，至於聯邦勞工局的內部同意程序，僅屬機關內部參與形式。簡化流程達到去科層化，以利勞動移民之目的，此一程序頗受正面評價⁶⁹。

依德國居留法第4條 a 第3項規定⁷⁰，任何一種居留簽證都應載明是否允許於德國境內就業及是否受到限制。聯邦勞工局對就業所附加之限制應一併載明於居留簽證中。變更居留簽證所為就業限制應再經主管機關許可。如居留簽證是為從事特定行業而簽發，未經主管機關允許從事其他行業，應禁止從事任何其他行業。外籍人士得否居留於德國並就業，主要是依據德國居留法第2章「入境及居留」第4節「就業居留」規定。其中第18條對於外籍人士居留及就業作了完整規範。德國居留法第18條第1項⁷¹即開宗明義揭示了，外籍移工的許可係取決於德國經濟與學術發展之需求，並顧及勞動市場的關聯性。對於外國專業人士的特殊可能性有助於確保專業能力基礎與強化社會安全體系。此一可能性旨在將專業人士持續地整合入勞動市場和社會之中，並且顧及公共安全之利益。

（三）2020年德國居留法刪除了舊法「優先性審查」，朝向自由開放

自1973年起以來，德國政界長期不願讓德國成為移民國家。然而近年德國也開始面臨勞動力不足的壓力。由於年長勞工退休人數，多過初入勞動市場的社會新鮮人，德國勞動人口將萎縮30萬人，而且勞動力缺

⁶⁹ 張志偉，同註65，頁45。

⁷⁰ §4a Abs. 3 AufenthG: „(3) Jeder Aufenthaltstitel muss erkennen lassen, ob die Ausübung einer Erwerbstätigkeit erlaubt ist und ob sie Beschränkungen unterliegt. Zudem müssen Beschränkungen seitens der Bundesagentur für Arbeit für die Ausübung der Beschäftigung in den Aufenthaltstitel übernommen werden. Für die Änderung einer Beschränkung im Aufenthaltstitel ist eine Erlaubnis erforderlich. Wurde ein Aufenthaltstitel zum Zweck der Ausübung einer bestimmten Beschäftigung erteilt, ist die Ausübung einer anderen Erwerbstätigkeit verboten, solange und soweit die zuständige Behörde die Ausübung der anderen Erwerbstätigkeit nicht erlaubt hat.“

⁷¹ §18 Abs. 1 AufenthG: „(1) Die Zulassung ausländischer Beschäftigter orientiert sich an den Erfordernissen des Wirtschafts- und Wissenschaftsstandortes Deutschland unter Berücksichtigung der Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt. Die besonderen Möglichkeiten für ausländische Fachkräfte dienen der Sicherung der Fachkräftebasis und der Stärkung der sozialen Sicherungssysteme. Sie sind ausgerichtet auf die nachhaltige Integration von Fachkräften in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft unter Beachtung der Interessen der öffentlichen Sicherheit.“

口將會愈來愈大，預計到2029年短缺勞工將超過65萬⁷²。因此，德國修正居留法，並自2020年3月1日開始施行。居留法主要修正內容之一是取消了之前對外籍申請者行業及教育背景的嚴格限制，依德國居留法第18條第3項規定⁷³，本法所稱專業技術人員指具備下列資格之外國人，包括具有國內合格職業培訓或相當於國內合格職業培訓的外國職業資格（即職業培訓技術工人）或擁有德國大學學位、受認可的外國大學學位或與德國大學學位相當的外國大學學位（經學術訓練之專家）。因此德國擴大了引進人才的範圍，除了大學畢業生及短缺人才外，將吸引移民範圍擴大到了具專業技能之人才⁷⁴。

2020年居留法重要修正內容是刪除了舊法針對非歐盟國家就業申請者的「優先性審查（Vorrangprüfung）」限制。於修正前非歐盟地區移工即使在德國找到了雇主，簽署了工作契約，仍需要得到德國勞工局認可。勞工局會審查歐盟及德國境內有無類似人力或待業人員能夠從事相關工作，僅無法於歐盟範圍內找到合適從業者情況下，德國勞工局才會向非歐盟國家移工發放工作許可。刪除優先性審查限制代表德國移民政策思維的轉變，亦即只要移工能在德國境內找到工作，就證明德國經濟需要他們，無須藉由主管機關事先審核加以限制⁷⁵。德國原先最早的客工政策所強調的補充性，即外籍申請者僅能在國內勞動力不足時入境就業，已開始鬆綁開放。

值得注意的是德國對於外籍移工開放尋職簽證，還允許一定條件下發放其國外家人家庭團聚居留資格。依德國居留法第17條第1項，非歐

⁷² 辛炳隆，由他國經驗談如何留用外國技術人力，台灣經濟論衡，第20卷，第2期，111年8月，頁50。

⁷³ §18 Abs. 3 AufenthG: „(3) Fachkraft im Sinne dieses Gesetzes ist ein Ausländer, der

1.eine inländische qualifizierte Berufsausbildung oder eine mit einer inländischen qualifizierten Berufsausbildung gleichwertige ausländische Berufsqualifikation besitzt (Fachkraft mit Berufsausbildung) oder

2.einen deutschen, einen anerkannten ausländischen oder einen einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbaren ausländischen Hochschulabschluss besitzt (Fachkraft mit akademischer Ausbildung).“

⁷⁴ 辛炳隆，同註72，頁50。

⁷⁵ 辛炳隆，同註72，頁50。

盟國家曾受過正式職業培訓或具備大學學歷申請人，只要具備一定的德語能力，並提供生活財力證明，便可申請最長9個月的尋職簽證⁷⁶。依德國居留法第27條第1項規定，根據德國基本法第6條為保障婚姻及家庭完整，且為使外籍移工家庭成員在德國境內得以家庭團聚，得發放或延展居留資格⁷⁷。即外籍移工得享有家庭團聚，有權攜帶配偶及子女一同移居德國，但須證明自己有足夠經濟能力足以負擔家庭成員在德國生活費用，並能提供充足的生活空間，且無權申請德國政府社會福利津貼⁷⁸。但此規定遭到德國天主教慈善機構批評，認為這將迫使從事社會福利或家庭照護工作的新移民必須與家人分隔兩地，因為他們經濟能力很難符合這項規定⁷⁹。

三、加拿大安大略省外籍家事移工法制保障

為加強及提升外籍家事移工權益保障，加拿大聯邦政府自2010年

⁷⁶ §17 Abs. 1 AufenthG: „(1) Einem Ausländer kann zum Zweck der Suche nach einem Ausbildungsplatz zur Durchführung einer qualifizierten Berufsausbildung eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn
1.er das 35. Lebensjahr noch nicht vollendet hat,
2.der Lebensunterhalt gesichert ist,
3.er über einen Abschluss einer deutschen Auslandsschule oder über einen Schulabschluss verfügt, der zum Hochschulzugang im Bundesgebiet oder in dem Staat berechtigt, in dem der Schulabschluss erworben wurde, und
4.er über ausreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügt.

Die Aufenthaltserlaubnis wird für bis zu neun Monate erteilt. Sie kann erneut nur erteilt werden, wenn sich der Ausländer nach seiner Ausreise mindestens so lange im Ausland aufgehalten hat, wie er sich zuvor auf der Grundlage einer Aufenthaltserlaubnis nach Satz 1 im Bundesgebiet aufgehalten hat.“ 中譯如下：符合以下條件外國人得為尋求培訓工作以進行合格職業培訓而獲得居留許可：

1.未滿35歲、2.有經濟保障、3.具備國外德國學校學歷或使他有權在聯邦領土接受高等教育的學校學歷，且4.具備足夠的德語能力，居留證的有效期限最長為九個月。只有當外國人根據原居留許可離開德國後，在國外停留的時間至少與他之前在聯邦領土停留的時間相同，才能再次簽發居留許可。

⁷⁷ §27 Abs. 1 AufenthG: „(1) Die Aufenthaltserlaubnis zur Herstellung und Wahrung der familiären Lebensgemeinschaft im Bundesgebiet für ausländische Familienangehörige (Familiennachzug) wird zum Schutz von Ehe und Familie gemäß Artikel 6 des Grundgesetzes erteilt und verlängert..“

⁷⁸ §27 Abs. 3 AufenthG: „(3) Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Familiennachzugs kann versagt werden, wenn derjenige, zu dem der Familiennachzug stattfindet, für den Unterhalt von anderen Familienangehörigen oder anderen Haushaltsangehörigen auf Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch angewiesen ist. Von § 5 Abs. 1 Nr. 2 kann abgesehen werden.“德國居留法第27條第3項規定，如家庭團聚對象必須依賴社會救助法第二章或第十二章規定的社會福利津貼以支持其他家庭成員，得拒絕簽發家庭團聚居留證。但依第 5 條第 1 項第 2 款規定者，不在此限。

⁷⁹ 辛炳隆，同註72，頁51。

4月開始，正式推出適用於全加拿大境內之「家事勞工計畫」(Live-in Caregiver Program)。計畫重點有仲介業者不得向外籍家事移工收取仲介招募費用，勞資雙方勞動契約之權利義務更加周延且明確化，由雇主負擔外籍移工之仲介招募費、交通費（如飛機票價等）及其健康保險費用⁸⁰。

加拿大各省級中，關於外籍家事移工工作權益，規範最為周延即為人口最多的安大略省。安大略省專門適用於保障外籍家事移工權利的兩部法律即為「就業標準法⁸¹」(Employment Standards Act)及「外國人就業保護法」(Employment Protection for Foreign Nationals Act，兩部法律，對於安大略境內外籍家事移工相關工作權益提供法律上保障，雖兩者規範內容及範圍有差異，但保障效果相輔相成⁸²。

依安大略就業標準法第3條規定⁸³，本法適用於受僱人工作於安大略省境內之雇主及受僱人關係。因此於安大略省外籍家事移工亦受到本規範之保障。另依安大略就業標準法第22條第1項規定⁸⁴，受僱人每週工作時數超過44小時，雇主應支付外籍家事移工較每小時常態薪資高1.5倍之報酬。因此外籍家事移工每週工作時數如超過44小時，雇主

⁸⁰ 加拿大政府網站，Live-In Caregiver Program，網址：<https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/work-canada/hire-permanent-foreign/caregiver-program.html>，最後瀏覽日期：113年3月13日。

⁸¹ 加拿大安大略省就業標準法係於2000年制定，最近一次修正係於2024年2月，共計28章，142個條文，主要規範從事工作於安大略省勞動者之薪資、工作時間、加班費、最低工資、休假、聘僱契約等相關勞動權利義務事項。網址：<https://www.ontario.ca/laws/statute/00e41>，最後瀏覽日期：113年3月13日。

⁸² 柯雨瑞，論加拿大安大略省外籍家事勞工薪資與工作時間之法制保障，涉外執法與政策學報，第2期，101年5月，頁159。

⁸³ ESA §3.(1). (a). "Subject to subsections (2) to (5), the employment standards set out in this Act apply with respect to an employee and his or her employer if,(a) the employee's work is to be performed in Ontario; or."

⁸⁴ ESA §22.(1). " Subject to subsection (1.1), an employer shall pay an employee overtime pay of at least one and one-half times his or her regular rate for each hour of work in excess of 44 hours in each work week or, if another threshold is prescribed, that prescribed threshold. 2000, c. 41, s. 22 (1); 2011, c. 1, Sched. 7, s. 1; 2017, c. 22, Sched. 1, s. 13 (1).."

應支付外籍家事移工較每小時常態薪資高1.5倍之報酬。

於認定外籍家事移工工作時間是否超時部分，為有效地解決家事移工工作時數及超時工作標準之認定問題，加拿大安大略省就業標準法運用平均數算法，並用法律條文加以明確規範。有學者介紹平均數計算式，係指於某一個時程內，決定家事移工之工作總時數，是否達到超時工作之門檻。實際計算上將家事移工所從事工作，逐項地計算出起迄時間，逐日加總，即可得出該週工作之總時數。然因家事移工每週工作總時數恐有差異，故選擇以數週為計算單位，假設是兩週，將兩週總時數加總之後，再除以2，即可決定每週之工作時數，進而判斷是否已超時工作。當超過一定時數門檻，例如計算出來是44個小時，則每超過一個小時，雇主應支付較常規標準至少1.5倍薪資⁸⁵。由於外籍家事移工亦為安大略就業標準法規範對象，故對於受僱人相關權利保障，包括工作薪資及工作時間等規定，均可全部適用於外籍家事移工。由於上述因素，造成東南亞國家人民，頗喜愛至加拿大安大略省從事外籍家事移工，不僅薪資較高，基本人權亦受到應有之尊重與保護⁸⁶。

四、小結

日本關於外籍移工政策一向禁止藍領移工入境，但隨著高齡化及少子化時代變動，陸續多種產業開始面臨人手不足之困境，日本政府開始改變產業及移民政策，於2019年4月以特定技能居留制度，成為日本首次正面承認藍領移工入境工作，但日本技能實習制度於實務上發生之諸多勞資爭議，尤其是禁止轉職及仲介剝削問題，受到學者批評⁸⁷，其防制及改善措施，有待後續觀察。

⁸⁵ 柯雨瑞，論加拿大安大略省外籍家事勞工薪資與工作時間之法制保障-對台灣之啟示，涉外執法與政策學報，第2期，101年5月，頁174。

⁸⁶ 柯雨瑞，同註85，頁165。

⁸⁷ 早川智津子，同註62。

德國於1955年開啟的外籍移工經驗，雖然造就了德國戰後重建的經濟奇蹟，但也成為後來棘手的社會問題，自1970年代起很長一段時間對於移工變移民政策抱持消極保守態度，但於2005年開始依居留法規定，以各類居留制度來作為調控勞動移民之手段，至2020年居留法免除了負面效應審查及優先性審查，鬆綁了早期客工政策所強調的補充性，更自由平等地對待新移民。

加拿大安大略省就業標準法規範對象及於工作在安大略省境內之僱傭關係，故對於受僱人相關權利保障，包括工作薪資、工作時間及加班費之規定，均可全部適用於外籍家事移工，也值得我們參考。而我國目前對外籍家事移工未納入勞動基準法之保障範圍，亦未就雇主與家事移工之僱傭契約，特別是針對工作時間、工作薪資、休假日、加班費計算給予最低程度之規範保障，後續似得參考相關外國立法例進行研議。

肆、問題研析與建議

一、加強外籍移工債務透明化並提供有效救濟管道，以降低強迫勞動情事發生

我國於1959年1月23日批准國際勞工組織頒布之第105號禁止強迫勞動公約，公約第1條明文禁止且不准利用任何方式進行強迫或非自願勞動⁸⁸，目前我國雖非該國際組織之會員，但已將禁止強迫勞動公約之核

⁸⁸ Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105), Article 1,

Each Member of the International Labour Organisation which ratifies this Convention undertakes to suppress and not to make use of any form of forced or compulsory labour--

- (a) as a means of political coercion or education or as a punishment for holding or expressing political views or views ideologically opposed to the established political, social or economic system;
- (b) as a method of mobilising and using labour for purposes of economic development;
- (c) as a means of labour discipline;
- (d) as a punishment for having participated in strikes;
- (e) as a means of racial, social, national or religious discrimination.

國際勞工組織第105號禁止強迫勞動公約第1條規定：「凡批准本公約之國際勞工組織會員國家應禁止且不准利用任何方式之強迫或強制勞動：一、作為政治壓迫或政治教育工具或作為對懷有或發表與現存政治、社會、或經濟制度相反之政見或思想者之懲罰。二、作為一種旨在經濟發展而動員並使用勞動之方法。三、作為勞動紀律之工具。四、作為對參加罷工之懲罰。五、作為對種族、社會、國籍、或宗教歧視之工具。」

心精神納入勞動基準法第5條，明定雇主不得以強暴、脅迫、拘禁或其他非法之方法，強制勞工從事勞動。就業服務法第57條對於聘僱外國人工作也有禁止強迫勞動之規定⁸⁹，並分別於勞動基準法第75條⁹⁰及就業服務法第72條第2款⁹¹明定罰則，對於違反強迫勞動之雇主處以刑罰或廢止其招募許可及聘僱許可之一部或全部。

美國國務院2022年各國人權報告關於臺灣強迫勞動部分，指出現行法律雖禁止各種形式的強迫或強制勞動，依法對於強迫勞動行為可處以有期徒刑，主管機關執法也頗具成效，但大多數因強迫勞動而定罪之案件，僅獲法院輕判或處以罰金，許多工會與非政府組織均認為這種程度處罰根本不足以有效遏止強迫勞動行為。強迫勞動主要發生在聘用外籍移工的產業，包括家事服務業、漁業、農業、製造業、肉類加工業與營建業，部分仲介業者向外籍移工收取難以清償的高額仲介費，利用他們在母國欠下的債務強迫從事勞動。法律要求人力仲介業者應於24小時內向執法機關通報虐待情事，虐待情事包括扣留身分文件、限制進入宿舍或居所，以及違反移工一般勞動條件的超時工作，違反相關法律將裁處罰鍰⁹²。法律同時禁止仲介業者針對移工採取特定不利行為，包括性侵害、性販運及強迫勞動；違反者均將處以罰鍰，甚至可能面臨刑事訴訟⁹³。

⁸⁹ 就業服務法第57條第7款規定(節錄)：「雇主聘僱外國人不得有下列情事：……七、對所聘僱之外國人以強暴脅迫或其他非法之方法，強制其從事勞動。」

⁹⁰ 勞動基準法第75條規定：「違反第五條規定者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣七十五萬元以下罰金。」

⁹¹ 就業服務法第72條第2款規定(節錄)：「雇主有下列情事之一者，應廢止其招募許可及聘僱許可之一部或全部：……二、有第五十七條第一款、第二款、第六款至第九款規定情事之一。」

⁹² 指就業服務法第40條第1項第19款(節錄)：「私立就業服務機構及其從業人員從事就業服務業務，不得有下列情事：……十九、知悉受聘僱外國人疑似遭受雇主、被看護者或其他共同生活之家屬、雇主之代表人、負責人或代表雇主處理有關勞工事務之人為性侵害、人口販運、妨害自由、重傷害或殺人行為，而未於二十四小時內向主管機關、入出國管理機關、警察機關或其他司法機關通報。」同法第67條第1項：「違反第五條第二項第二款、第三款、第六款、第十條、第三十六條第一項、第三十七條、第三十九條、第四十條第一項第一款、第三款、第四款、第六款、第十款至第十七款、第十九款、第二十九款、第五十七條第五款、第八款、第九款或第六十二條第二項規定，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。」

⁹³ U.S. Department of State. "Taiwan 2022 Human Rights Report." In *Country Reports on Human Rights Practices for 2022, 2023*, 18.

歸納相關文獻資料，造成外籍移工強迫勞動之主要原因如下：

(一) 外籍移工來臺前已背負起來源國高額仲介費債務

外籍移工來臺工作通常會面臨仲介制度剝削及雇主不當要求之困擾，其中以仲介剝削部分最為嚴重影響其基本權益⁹⁴。外籍勞工來臺工作前，通常須舉債或以財產抵押方式借款以向勞工輸出國仲介業者支付一定數額的仲介費，來臺之後除了償還借款外，還要向我國仲介業者繳交「服務費」，許多外籍移工在輸出國及我國仲介業者雙重收費下，每月實際可支用之工資非常有限⁹⁵。許多外籍移工來臺工作第一年的工資幾乎都用來清償債務，第二年才開始略有積蓄，自然會希望能多留幾年在臺灣工作存錢，但依就業服務法第52條第2項規定⁹⁶，展延與否決定權在雇主，為了能順利工作存錢，即使雇主對其強迫勞動或其他不當對待，外籍移工也只能繼續隱忍或選擇成為逃逸黑工⁹⁷。雖然我國雇主可以直接引進外籍移工，不一定要透過仲介業者，但由於移工引進流程及送繳文件煩瑣，造成多數雇主還是選擇透過仲介業者引進外籍移工，欲來臺工作的外籍移工也因此須透過仲介業者方能得到工作機會。

(二) 外籍移工畏懼雇主無故強制遣返

部分雇主常以外籍移工不適任為藉口，任意將其加以辭退，甚至有未經告知理由或未經同意，即委由仲介業者或自行將外籍移工強行遣返之情形，造成其基本權益受損之情形⁹⁸。甚至成為美國國務院2022年各國人權報告關於臺灣部分建議改善內容，該報告指出許多外籍移工會擔心遭雇主終止契約，將其遣送回國，導致無法償還積欠仲介業者的債

⁹⁴ 焦興鎧，同註29，頁55。

⁹⁵ 鄭津津，我國外籍勞工人權保障問題之研究，月旦法學雜誌，第161期，97年9月，頁74。鄭津津，同註11，頁11。

⁹⁶ 就業服務法第52條第2項：「聘僱外國人從事第四十六條第一項第八款至第十款規定之工作，許可期間最長為三年。有重大特殊情形者，雇主得申請展延，其情形及期間由行政院以命令定之。但屬重大工程者，其展延期間，最長以六個月為限。」

⁹⁷ 鄭津津，我國外籍勞工人權保障問題之研究，月旦法學雜誌，第161期，97年9月，頁74。

⁹⁸ 焦興鎧，同註29，頁59。

逃逸黑工¹⁰³。

(二) 實際以不可歸責於己之事由轉換雇主案例，多發生於勞雇雙方已合意終止聘僱關係或原聘僱許可已遭主管機關廢止情形

如前所述，雖於91年修正就業服務法第59條增訂因不可歸責於受聘僱外國人之事由，經中央主管機關核准者，得轉換雇主或工作。但強迫勞動情形能否適用就業服務法第59條第1項第4款以不可歸責於移工為由轉換雇主，個案適用上存有疑義。經查相關實際案例，外籍移工以不可歸責於己之事由轉換雇主，多發生在勞雇雙方已合意終止聘僱關係或原聘僱許可已遭主管機關廢止之情形，例如勞動部108年10月22日勞動發管字第10805074521號函：「檢送移工受聘僱期間發生懷孕及後續工作權益之處理原則如說明，……，(說明三、(二))勞雇雙方合意終止聘僱關係，移工倘有本法第59條第1項規定不可歸責之事由，本部將依本法第73條第3款規定廢止聘僱許可並同意移工得轉換雇主。」行政院97年10月23日院臺訴字第0970091231號訴願決定書：「V○V○TI○君及NG○○V○C○○君2人已與訴願人終止聘僱關係，且符合就業服務法第59條第1項第4款規定，乃以97年4月24日勞職管字第0970507904A號函，廢止該會96年1月4日勞職外字第0951308151號函核發該等外國人之聘僱許可，同意渠2人得於該函送達後14日內至公立就業服務機構辦理轉換雇主……。」

遭受強迫勞動之外籍移工縱使得以就業服務法第59條第1項不可歸責於己之事由，經中央主管機關核准者，轉換雇主或工作，依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第11條第1項¹⁰⁴規定，應自原雇主辦理轉換登記之

¹⁰³ 劉梅君，外籍移工管理法制的回顧及其生活照顧的未竟之地，台灣勞工季刊，第72期，111年12月，頁44。顧玉玲，跛腳的偽自由市場：檢析台灣外勞政策的三大矛盾，台灣人權學刊，第2卷，第2期，102年12月，頁96。

¹⁰⁴ 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第11條第1項定：「公立就業服務機構應自原雇主依第四條第二項規定辦理轉換登記之翌日起六十日內，依前二條規定辦理外國人轉換作業。但外國人有特殊情形經中央主管機關核准者，

翌日起60日內完成，復依同準則第14條規定¹⁰⁵，以遞補招募許可申請接續聘僱者，以補足所聘僱外國人原聘僱許可期間為限。因此實際上外籍移工轉換雇主相當不容易。

（三）考量家事移工工作特質，建議增訂家事移工轉換雇主或工作事由

外籍家事移工經常性超時勞動、無合理休假且缺乏隱私空間，有學者認為易形成24小時待命工作模式，且家庭是較密閉的工作環境，如雇主有不當行為，也不容易揭露或舉發，因此在低劣勞動條件下，可能發生強迫勞動之不當情事¹⁰⁶。考量此類移工工作性質之特殊，為求立法明確考量，建議於就業服務法第59條第1項規定，增訂「從事家庭幫傭及看護工作受雇主違法侵害或嚴重無法適應受僱環境」為家事移工轉換雇主或工作之事由，如此相當程度地提高外籍家事移工選擇雇主之自由，並針對雇主違法侵害、移工嚴重無法適應時，提供轉介機制，以降低逃逸黑工發生機率。

三、宜制定家事勞工保障法，就家事勞動者工作條件給予基本程度保障

（一）家事移工未納入勞動基準法保障範圍，易面臨雇主不當對待

社福類家事移工如看護工及家庭幫傭，因未納入勞動基準法適用範圍，致部分雇主常有在外籍勞工入境後，強迫簽訂不利勞動契約條款之情事發生，其中以所謂「強迫儲蓄金」（甚至有高達30%者）最為嚴苛，另有要求外籍移工先行支付違約金，藉以防止其逃逸。對於工作薪資及

得延長轉換作業期間六十日，並以一次為限。」

¹⁰⁵ 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第14條項定：「接續聘僱之雇主聘僱許可期間最長為三年。但以遞補招募許可申請接續聘僱者，以補足所聘僱外國人原聘僱許可期間為限。」

¹⁰⁶ 鄭津津，同註11，第21頁。該文提及：「外籍家事勞工在我國所面臨之勞動困境相當多，主因在於外籍家事勞工提供勞務的地點在雇主家中，很容易成為二十四小時待命的工作方式，雇主也因此較容易有不當對待的行為（如要求過長的工作時間、要求外籍家事勞工從事許可以外之工作）；再加上家庭是一個封閉空間，雇主較容易有凌虐、性騷擾外籍勞工的不當行為，造成受不了不當對待的外籍家事勞工選擇逃跑之事件頻傳。因此，外籍家事勞工之人權保障問題已成為我國外籍勞工政策之一大挑戰。」

工作時間，有部分雇主巧立名目，向外籍移工收取不合理膳宿、水電及其他費用，而家事移工因實際工作時間與休息時間難以區隔，且須常與雇主及其家屬同居一室，常有工作超時或未能領取加班費之強迫勞動情形¹⁰⁷。

(二)考量家事勞動者工作性質，宜制定家事勞工保障法

日本技能實習居留制度，技能實習生工作條件、宿舍環境及工作待遇皆受限於企業或事業協同組合的管理制度下，日本技能實習制度於實務上發生諸多勞資爭議問題¹⁰⁸，相較於此，加拿大安大略省家事移工適用就業標準法及外國人就業保護法，對於家事移工的勞動條件，特別是工作時數、最低工資、休假及超時加班費，這些國內對於家事勞工尚無定論之爭議事項，安大略省家事移工已有法律明文保障，由此可知，對於移工勞動權益，有完整勞動法令適用之重要性。對於家事勞動者權益之保障，由相關勞動法令形成綿密的保護網，如排除部分法規之適用，或全然不適用法律之保障，該等勞動者或外籍移工就無法受到規範保護。如因家事勞動者工作性質之特殊，無法納入勞動基準法之適用範圍，宜考量制定家事勞工保障法，針對家事工作之特殊性質，就工作時間、工作薪資、休假日、加班費計算給予最低程度之規範保障。特別是在認定外籍家事移工之工作時間是否逾時部分，可參考加拿大安大略省平均數之計算公式，有效避免外籍家事移工強迫勞動並提供最低程度之保障。勞動部基於家事勞動者工作型態、工作時間、休息時間與受僱於事業單位勞工性質不同，適用勞動基準法有窒礙難行之處，曾於103年研商制定家事勞工保障法草案¹⁰⁹，並陳送行政院審議，惟草案須有喘息或居家服務作為配套，且我國長期照顧計畫尚未規劃完成與實施，故始

¹⁰⁷ 焦興鎧，同註29，頁60。

¹⁰⁸ 早川智津子，同註62。

¹⁰⁹ 勞動部新聞稿，家事勞工納入《勞動基準法》予以保障，必須兼顧勞雇雙方權益與實務之可行性，103年6月19日，網址：<https://www.mol.gov.tw/1607/1632/1640/18849/>，最後瀏覽日期：113年4月9日。

終未能充分達成社會共識而完成立法。

四、改善外籍移工生活環境、提升其居住衛生水準

根據勞動部勞動統計查詢網¹¹⁰1955勞工諮詢申訴專線，產業及社福移工申訴案件統計，近5年申訴案件量均約4萬多件，主要申訴內容依序為管理、工資、契約、仲介及生活爭議。針對外籍移工生活管理，勞動部發布外國人生活照顧服務計畫書裁量基準(下稱基準)，其附表一所定居住面積(含個人床鋪及衣物櫃)，每人應在3.6平方公尺(相當於1.09坪)以上，然而1坪空間扣除個人床位及衣物櫃後，所得空間所剩無幾，已為學者專家批評不符人性尊嚴的生活環境¹¹¹；另盥洗設備、廁所便坑數(男25人、女15人配置1個)，已為專家指出成為防疫之嚴重疑慮¹¹²，建議提高每人居住面積、降低廁所便坑、盥洗設備配置人數比。

雇主如未依外國人生活照顧服務計畫書確實執行，得依雇主聘僱外國人許可及管理辦法第33條、就業服務法第57條第9款、第67條第1項及第72條第2款¹¹³限期改善、處以罰鍰、廢止招募許可及聘僱許可之一部或全部。上開基準僅為裁量性行政規則，規範內容卻涉及雇主聘僱自由及

¹¹⁰ 勞動部勞動統計查詢網，網址：

<https://statdb.mol.gov.tw/statiscla/webMain.aspx?sys=100&kind=10&type=1&funid=wq143>，最後瀏覽日期：113年3月12日。

¹¹¹ 鄭津津，同註11，第16頁，99年9月，頁16。謝珮瑩、廖雲章、劉苑杉，是宿舍還是「監獄」：移工在台沒名字、沒空間，台灣要怎麼留住他，獨立評論，111年1月27日，網址：

<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/525/article/11890>，最後瀏覽日期：113年3月12日。

¹¹² 李芷涵，移工居住空間法定僅1.1坪/「比監獄大一點」爆發群聚不意外，YAHOO 奇摩新聞，111年1月27日，網址：

<https://tw.news.yahoo.com/%E7%A7%BB%E5%B7%A5%E5%B1%85%E4%BD%8F%E7%A9%BA%E9%96%93%E6%B3%95%E5%AE%9A%E5%83%851-1%E5%9D%AA-%E6%AF%94%E7%9B%A3%E7%8D%84%E5%A4%A7-%E9%BB%9E-%E7%88%86%E7%99%BC%E7%BE%A4%E8%81%9A%E4%B8%8D%E6%84%8F%E5%A4%96-175559475.html>，最後瀏覽日期：113年3月12日。

¹¹³ 雇主聘僱外國人許可及管理辦法第33條第1項及第4項：「(第1項)雇主申請聘僱第二類外國人，應依外國人生活照顧服務計畫書確實執行。(第4項) 雇主違反第一項規定，經當地主管機關認定情節輕微者，得先以書面通知限期改善。」就業服務法第57條第9款(略以)：「雇主聘僱外國人不得有下列情事：.....九、其他違反本法或依本法所發布之命令。」同法第67條第1項(略以)：「違反第五條第二項第二款.....、第五十七條第五款、第八款、第九款或第六十二條第二項規定，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。」同法第72條第2款(略以)：「雇主有下列情事之一者，應廢止其招募許可及聘僱許可之一部或全部：.....二、有第五十七條第一款、第二款、第六款至第九款規定情事之一。」

權利。

司法院釋字第443號理由書(節錄)：「憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。……；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」依上開釋字揭示之層級化法律保留原則，基準規範內容涉及雇主聘僱自由及權利，甚至可能影響受聘僱外國人入境後生活權利，宜以法律授權之命令定之較妥，建議提升位階至法規命令，並考量於就業服務法第48條聘僱外國人管理規範事項中增訂明確授權依據，以改善外籍移工生活環境、提升其居住衛生水準。

伍、結論

民國81年制定就業服務法，引進外籍移工補充國內勞動力缺口。學者稱此開啟了我國客工政策之序幕，隨著產業缺工及社會高齡化照顧需求，逐年引進的外籍移工人數遞增，原初所採的客工政策被迫逐步修正，不僅放寬外籍移工留臺年限及離境要求，發展至今日「移工久用留才方案」，出現移工轉向移民的契機，政策預估至2030年要留住8萬名優秀移工。統計至113年2月底我國外籍移工人數已達756,831名，外籍移工不僅補充了我國勞動力缺口，更發揮了高齡社會照護功能。因此，如何在制度上有效管理外籍移工並強化外籍移工權益保障，應為我國政府亟欲面對與解決的重要議題。爰本報告研析政策及制度現況、外國立法例並提出如下建議，以供委員問政或立法之參考：

一、加強外籍移工債務透明化並提供有效救濟管道，以降低強迫勞動情

事發生。

二、宜增加外籍移工轉換雇主之自由度，增訂家事移工轉換雇主或工作事由。

三、宜制定家事勞工保障法，就家事勞動工作條件給予基本程度保障。

四、改善外籍移工生活環境、提升其居住衛生水準。

參考文獻

- 一、黃文村，行政院及所屬各機關出國報告-外勞管理問題研析，94年1月9日，頁6。
- 二、劉梅君，外籍移工管理法制的回顧及其生活照顧的未竟之地，台灣勞工季刊，第72期，111年12月，頁72。
- 三、林如昕，政黨輪替後的外勞政策，2000-2006，國立臺灣大學政治學系碩士論文，98年1月，頁21。
- 四、鄭津津，外籍勞工之政策及人權保障之檢視，監察院第4屆人權保障工作研討會，99年9月，頁3。
- 五、鄭津津，我國外籍勞工人權保障問題之研究，月旦法學雜誌，第161期，97年9月，頁74。
- 六、周兆昱，移工勞動契約終止法規適用與爭議之研究，交大法學評論，110年12月，頁62。
- 七、焦興鎧，國際勞工組織與移工權利之保障，台灣勞工季刊，第51期，106年9月，頁63。
- 八、夏曉鵬，全球化下台灣的移民移工問題，台灣的社會問題，94年，頁330。。
- 九、辛炳隆，由他國經驗談如何留用外國技術人力，台灣經濟論衡，第20卷，第2期，111年8月，頁47。
- 十、呂欣蕙，日本外籍移工法制之研究，國立中正大學法律學系碩士論文，111年6月，頁4。
- 十一、游常山，德國經驗-及時雨成永遠的重擔，天下雜誌，81年11月，頁58。
- 十二、游茜荻，德國外籍勞工問題之研究，南華大學歐洲研究所碩士論文，93年6月，頁7。
- 十三、張志偉，從客工到移民之路-借鏡德國移民法之變遷過程，檢視

我國移民(工)法制政策，政大法學評論，112年3月，第172期，頁122。

十四、柯雨瑞，論加拿大安大略省外籍家事勞工薪資與工作時間之法制保障，涉外執法與政策學報，第2期，101年5月，頁159。

十五、U.S. Department of State. “Taiwan 2022 Human Rights Report.” In Country Reports on Human Rights Practices for 2022, 2023.

十六、早川智津子，外国人労働者をめぐる政策課題—労働法の観点から，日本労働研究雑誌，62卷，2020年1月，頁15。

**附錄：「全球化移民系列－我國外籍移工管理之研究」專題研究報告
(初稿)座談會紀錄及參採情形**

時間：113年3月29日（星期五）上午10時30分

地點：立法院法制局304會議室

主席：黃組長良瑩

紀錄：陳韋佑

參加人員：

一、學者專家

東吳大學法學院系 張副教授義德

二、勞動部勞動力發展署

專門委員 胡欣野

三、本局出席人員：

蔡研究員琮浩

吳副研究員淑青

陳副研究員宏明

發言要點：

東吳大學法學院系 張副教授義德：

- 一、專題研究報告提及國際勞工組織第105號公約精神已明定於我國勞動基準法第5條，但因對於看護工、家庭幫傭並無勞動基準法之適用，因此建議作者可以指出我國法制不足之處。
- 二、報告第10頁(二)「得申請永久居留」中所提及之符合入出國及移民法相關規定，建議明確說明法條依據。
- 三、報告第11頁「外國外籍移工制度及現況」中說明了日本、德國及加拿大安大略省之移工法制，建議強化與文末「問題研析與建議」之連結。
- 四、報告第15頁提及日本技能實習制度受到學者批評，建議具體說明被批評之原因。

五、報告第20頁提到德國居留法刪除「負面效應審查」，但內容未提及，建議刪除標題用語。

參採情形：

- 一、第一點意見，家事移工不適用勞動基準法，其工作時間、工作薪資、休假日、加班費計算缺乏最低程度之規範保障，已於肆、問題研析與建議中敘明。
- 二、第四點意見，報告第15頁已敘明日本技能實習制度於實務上發生諸多勞資爭議及不人道對待勞動者之制度問題，另於報告第17頁末更補充敘明，多數技能實習生於入境日本前，多被收取出境費用、保證金等費用，導致許多實習生於開始技能實習前已背負高額借款，因此論者認為技能實習生多處於不平等的勞動地位而受到多重債務剝削。
- 三、其餘意見，均已參採修正。

勞動部勞動力發展署胡專門委員欣野：

- 一、建議於報告第5頁「就業服務法修正重點」項下，增補105年11月、111年10月、12月修正法令內容、勞動部1955申訴專線、一站式入國講習服務及「Line 移點通」等施政作為：
 - (一)105年11月3日修正就業服務法第52條，刪除移工工作期滿須出國1日之規定。另針對聘僱許可有效期間屆滿，且雇主與移工合意期滿繼續聘僱者，於雇主聘僱外國人許可及管理辦法中明定申請程序及管理規定，保障雇主用人權益及移工就業權益。又移工如經與原雇主協議不續聘，且願意轉由新雇主接續聘僱者，可透過期滿轉換自行選擇新雇主，且得跨業轉換。
 - (二)111年10月12日修正雇主聘僱外國人許可及管理辦法第43條，鬆綁移工在我國境內從事中階技術工作所需累計工作年資。

- (三)111年12月26日修正雇主聘僱外國人許可及管理辦法第34條之1，針對新入境家事移工於 5 年內未曾參加一站式服務講習之外國人，要求雇主應於移工實際入國日五日前，申請參加8小時入國講習課程，並申辦聘僱許可。
- (四)勞動部辦理1955申訴專線及一站式入國講習服務，為加強移工申訴電話服務，勞動部於98年7月1日設置1955勞工諮詢申訴專線（下稱1955專線），提供24小時全年無休、雙語、免付費之諮詢申訴服務，並由專線人員即時派案至各地方政府，經統計112年度受理諮詢案件計221,739件。
- (五)為加強家事移工權益保障，勞動部於112年1月1日起辦理新聘家事移工一站式入國講習服務，提供並協助加入「LINE@移點通」，不定期提供家事移工基礎勞動及生活知能。自112年9月20日起實施「家事類外國人關懷訪問計畫」，針對初次入國之家事移工，入境後6週內，透過「LINE@移點通」推播問卷，請移工線上填寫回傳，倘回傳需緊急協助事項已涉人身安全，由1955專線依緊急案件程序派案請地方政府訪查，地方政府並將訪查結果回復1955專線；倘家事移工未回傳，將由地方政府優先辦理入國訪視，保護其人身安全。

二、報告第9頁「移工留才久用方案成效如何尚待評估」項下，建議增補勞動部最新統計資料並修正為下列文字：

- (一)目前開放類別製造業、營造業、農業（農、林、牧或養殖漁業工作）、……。
- (二)截至113年3月24日止，共核准26,199名中階技術人力（產業類10,654人、社福類15,545人）。
- (三)外國中階技術人力每3年1聘，但無聘僱次數限制，已無在臺工作年限規範，且可銜接我國移民政策。如符合資格除可申請攜眷居留，外國人從事中階技術工作且連續居留滿5年後，得向內政部移民署

申請永久居留。

三、報告第26頁「加強外籍移工債務透明化並提供有效救濟管道」項下，建議修正為下列文字：

(一)外籍勞工來臺工作前，通常須舉債或以財產抵押方式借款，以向勞工輸出國仲介業者支付符合該國政府規範之仲介費，來臺後除償還借款外，如自願委託仲介業者提供在臺生活所需翻譯等服務，向我國仲介業者繳交「服務費」，因此部分移工在輸出國及自願委任我國仲介業者提供服務收費下，每月實際可支用薪資非常有限。甚至少數雇主與國內外仲介業者利用持有之配額，向外籍移工收取所謂「回饋金」，造成外籍移工受到嚴重剝削等情事，均涉及違反就業服務法或人口販運防制法之規定。

(二)因此對於上述仲介業者收取仲介費、管理費或雇主收取保證金、由薪資中扣抵回饋金、扣留身分文件及強迫超時勞動等人口販運情形，外籍移工較易受債務拘束之處境，專屬違反就業服務法規定，除依法裁處違法雇主與業者外，應強化外籍移工權益保障，提供有效救濟管道，以降低人口販運情事發生。

四、報告第28頁「宜增加外籍移工轉換雇主之自由度」項下，建議修正為下列文字：

(一)移工遭強迫勞動情形經查明屬實，考量移工屬不可歸責，依就業服務法第59條第1項第4款轉換雇主，個案適用尚無疑義。

(二)遭受強迫勞動之外籍移工依就業服務法第59條第1項不可歸責於己之事由，經中央主管機關核准轉換雇主或工作者，依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第11條第1項規定，應自原雇主辦理轉換登記之翌日起60日內完成。又新雇主得依同準則第14條規定，申請接續聘僱該等移工，除新雇主以遞補招募許可僅得以補足原剩餘聘僱

期限外，原則最長聘僱許可期間為3年。因此實際上外籍移工轉換雇主如無意外，均可順利轉換，轉換成功率截至112年底止達90.89%。

(三)考量家事移工工作特質，建議強化家事移工權益認知

目前就業服務法第59條第1項已訂有4款規定，供受不當侵害家事移工轉換雇主或工作。實務上家事移工與雇主亦得雙方合意終止聘僱關係辦理轉換雇主或工作，或可透過三方合意方式辦理同類別轉換雇主或工作，如此已相當程度地提高家事移工轉換雇主自由。針對雇主違法侵害或移工嚴重無法適應時，得向1955勞工諮詢申訴專線或本部主張單方終止聘僱關係，本部將請地方政府查明，並於移工有人身安全疑慮無法續住雇主處時提供緊急安置服務，經地方政府確認移工不可歸責後，同意廢止聘僱許可並轉換雇主或工作，使家事移工遇有不當侵害情事時，能及時尋求協助，提供轉介機制，以降低逃逸黑工發生機率。

五、報告第31頁「改善外籍移工生活水準」項下，建議修正為下列文字：

現行雇主生活管理規範係依就業服務法第48條第2項明確授權規範，復考量地方政府訪查雇主辦理移工生活照顧實際執行時，為協助下級機關認定事實，依行政程序法第159條第1項第2款規定訂定「外國人生活照顧服務計畫書裁量基準（下稱裁量基準）」。至雇主如有違反雇聘辦法有關生活照顧情事，構成就業服務法第57條第9款所定情形，即依法裁罰，相關裁處均有法律明確規範與授權，以保障受聘僱外國人入境後生活權利。

參採情形：

- 一、第二點意見，外籍移工從事中階技術工作且連續居留滿5年後，雖得向內政部移民署申請永久居留，惟留才久用方案主動權不在移

工，而在於雇主，當雇主原本提供待遇條件足夠或願意提高，移工才能適用久用留才方案，這也是經濟弱勢雇主會面臨的問題，爰維持本報告第11頁內容。

二、第四點意見，經勞動部表示實際上外籍移工轉換雇主如無意外，均可順利轉換，轉換成功率截至112年底止達90.89%。就遭受性侵害、性騷擾、暴力毆打或經鑑別為人口販運被害人，固可確定得依不可歸責事由轉換雇主或工作。惟當勞雇雙方無法合意而受僱移工嚴重無法適應受僱環境情形，能否轉換雇主仍有疑義，爰維持本報告第2點建議。

三、第五點意見，勞動部表示相關裁處均有法律明確授權與規範，以保障受聘僱外國人入境後生活權利。惟依釋字第443號揭示之層級化法律保留原則，基準規範內容涉及雇主聘僱自由及權利，影響受聘僱外國人入境後生活權益，宜以法律授權之命令定之較妥，爰維持本報告第4點建議。

四、其餘意見與本報告建議方向並無相違，錄供參考。

蔡研究員琮浩：

一、本報告係討論我國外籍移工管理，爰定義本報告所指之「外籍移工」為就業服務法第46條第1項第8款至第10款之外國人，並統稱之。惟本報告於內文論述時，有時仍逕以「移工」統稱，或因資料引註關係而以「外勞」稱之，或因所屬類別以「家事（社福、藍領……）移工」等稱之，雖不致引起讀者誤解，惟為利於讀者閱讀，建議以「移工」統稱即可。按移工係「Migrant Worker」之翻譯，直譯為「遷徙工人」，是以廣義上包含國內國外移動之工人均可稱之，惟依據聯合國1990年通過《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》(International Convention on the Protection of

the Rights of all Migrant Worker and Members of Their Families)》第2條第1項規定，移工指「將要、正在或已經在非為其國民的國家從事有酬活動的人」，顯見該名詞已相當程度呈現其為外國人之定義，亦為國人普遍認知之「外籍勞工」代名詞，爰為以上建議。

- 二、頁6，按內文為說明就業服務法制定初期白領移工與藍領移工之工作年限差異，與頁3所指之「藍領勞工」(指就業服務法第46條第1項第8款至第10款之外國人)，其對象仍稍有不同，為免讀者誤解，建議加以補註所指之原就業服務法第43條第7款及第8款條文。
- 三、頁10，有關移工得申請永久居留要件說明部分，依入出國及移民法施行細則第15條第1項第2款規定：「以前款以外情形申請永久居留者，應具備下列情形之一：(一)最近一年於國內平均每月收入逾勞動部公告基本工資二倍。(二)國內之動產及不動產估價總值逾新臺幣五百萬元。(三)我國政府機關核發之專門職業及技術人員或技能檢定證明文件。(四)其他經移民署認定情形。」爰本報告引用行政院網頁，加註基本工資2倍之金額(5萬500元部分)，因勞動部公告之112年每月基本工資為26,400元，113年為27,470元，均與該網頁資料不同，爰依前揭施行細則規定並為避免讀者誤解，建議免列括號內金額。
- 四、頁29，有關本報告建議宜增加移工轉換雇主之自由度，敬表贊同。惟本報告建議於就業服務法第59條第1項規定，增訂「受雇主違法侵害或嚴重無適應受僱環境」為家事移工轉換雇主或工作之事由乙節，參酌就業服務法第59條第1項第4款規定，已有「其他不可歸責於受聘僱外國人之事由者」，另依同條第2項授權訂定之外國人受聘僱從事就業服務法第46條第1項第8款至第11款規定工作之轉換雇主或工作程序準則第8條規定，遭受性侵害、性騷擾、暴力毆打或經

鑑別為人口販運被害人得辦理轉換登記，且無須從事原同一工作類別。爰此，是否仍有必要增訂或可再酌。另若以明定為考量，則建議應明確釐清建議修正內容之適用對象是否適用第59條第1項所規定之第46條第1項第8款至第11款對象，或僅適用於家事移工，並予明定。

參採情形：

一、所提意見一，業已參採將「外勞」統一稱作「移工」。另為明確敘述各類移工工作性質及工作條件差異，仍有使用「產業移工」、「家事移工」、「藍領移工」用語之必要。

二、其餘意見，均已參採修正。

吳副研究員淑青：

一、本報告歸納相關文獻資料，認為造成外籍移工強迫勞動之主要原因為，外籍移工來臺前已背負起高額仲介費及管理費債務，及畏懼雇主無故強制遣返，以致於外籍移工被迫接受勞動而不願意檢舉雇主。但報告25頁提及美國國務院2022年各國人權報告關於臺灣強迫勞動部分，相關案件僅獲法院輕判或處以罰金，許多工會與非政府組織均認為這種程度處罰根本不足以有效遏止強迫勞動行為。綜上，本報告似認為由於外籍移工有所顧忌，而雇主處罰太輕，以致於強迫勞動情形一再發生。但本報告僅對於外籍移工債務透明化並提供有效救濟管道提出建議，對於處罰太輕的部分，是否需修正勞動基準法第75條及業服務法第72條第2款罰則，建請補充。

二、本報告建議增加外籍移工轉換雇主之自由度，並提及家事移工欠缺保障。依本報告所示，迄113年1月底我國外籍工人數已達756,419名，但外籍移工行蹤不明案件頻傳，統計至113年1月底，仍有85,947名移工仍未查獲，成為外籍移工管理之隱憂。外籍移工來臺的目的係為獲取更高的報酬，產業移工的薪資較家事移工高，若轉

換雇主之自由度提高，自會優先選擇薪資較高者。如此，對於邁入高齡化社會，急需家事移工的需求是否能到滿足。又移工若無法順利轉出，就容易成為逃逸移工，不僅增加社會的隱憂，對於雇主亦缺乏保障，故如何衡平，宜予以補充。

參採情形：

- 一、第一點意見，查勞動基準法第75條規定：「違反第五條規定者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣七十五萬元以下罰金。」就業服務法第67條第1項規定：「違反第五條第二項第二款、第三款、第六款、第十條、第三十六條第一項、第三十七條、第三十九條、第四十條第一項第一款、第三款、第四款、第六款、第十款至第十七款、第十九款、第二十款、第五十七條第五款、第八款、第九款或第六十二條第二項規定，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。」就業服務法第72條第2款規定(節錄)：「雇主有下列情事之一者，應廢止其招募許可及聘僱許可之一部或全部：二、有第五十七條第一款、第二款、第六款至第九款規定情事之一。」相關刑罰及罰鍰規定已屬嚴格。造成強迫勞動情形一再發生，似係多種社會因素及制度結構共同交織形成，恐難以單純提高處罰即得解決問題，爰維持本報告內容。
- 二、第二點意見，屬政策規劃考量，錄供主管機關參考。

陳副研究員宏明：

- 一、本報告第13頁指出「關於居留期間，依入管法第2條之2第3項規定，除了以未定有居留期間之『永住者』、任期中外交官、外國公務員及高度專業人才等居留資格外，其餘居留資格之居留期間，原則上不得超過3年。」然同頁註51引述日本《出入国管理及び難民認定法》第2條之2第3項之內容卻顯示前揭以外人員之居留期間不

得超過5年，兩者似有未符，建請釐清。

二、本報告第17頁引述論文研究略謂「技能實習制度下仍存有人權侵害的問題。……，第二號技能實習生至實習終了の3年期間不能自由轉職，除了違反憲法所保障的職業選擇自由，也變相……」然外國人入境他國取得居留許可乃至於工作許可，本應受該國許可範圍之限制，原則上各國憲法保障人民工作權(職業選擇自由)，應僅以其人民為限，日本倘基於保障國人就業權益及輔助產業等政策目的，對於外國人轉職自由加以限制，似難謂其即違反憲法保障的職業選擇自由，該論文所述內容是否正確，尚非無疑，爰建請本報告引述時宜酌予調整。

三、本報告第25頁引述美國國務院2022年人權報告內容略謂「主管機關雖有權廢止仲介業者之設立許可，但目前法律尚無禁止重新申請設立許可成立新公司再重啟業務。……」惟依《就業服務法》第70條第2項：「私立就業服務機構經廢止設立許可者，其負責人或代表人於5年內再行申請設立私立就業服務機構，主管機關應不予受理。」即對於仲介業者經廢止許可後重新申請許可之限制。此外，《私立就業服務機構許可及管理辦法》第15條第1項及第19條第1項對於私立就業服務機構及其分支機構申請籌設許可、設立許可、重新申請設立許可或變更許可，明定主管機關應不予許可之消極要件，似難謂有引述人權報告所述情形，建請再衡酌論述方式。

參採情形：

一、第一點意見，業已釐清修正為「居留期間，原則上不得超過5年」。

二、其餘意見，業已參採修正。

散會：上午11時50分