

立法院法制局法案評估報告

編號：1968

本報告僅供委員參考

## 就業服務法部分條文修正草案評估報告

法制局 林琪蓉 撰

中華民國 115 年 5 月



# 就業服務法部分條文修正草案評估報告

## 目 次

摘 要	
壹、前言 .....	1
貳、草案重點.....	1
參、國際規範與外國立法例.....	2
一、國際規範.....	2
二、加拿大.....	4
三、澳洲.....	4
四、日本.....	5
五、小結.....	6
肆、問題研析與建議.....	6
一、刪除違反求職人、員工、勞工或雇主意旨之主觀要件，雖可 提升保護密度，惟證件自主保管之實質判斷標準仍待具體 化（草案第 5 條、第 40 條及第 57 條） .....	6
二、增列禁止侵占所持有或扣留財物及收取保證金，方向予以支 持，惟構成要件及執法認定標準宜更明確（草案第 5 條、第 40 條、第 54 條及第 57 條） .....	10
三、不予核發招募、聘僱或展延聘僱許可之一部或全部，其裁量 標準宜更具體明確（草案第 54 條） .....	12
四、罰鍰、停業、廢止許可等多重法律效果併用，宜注意體系一 致性及比例原則（草案第 67 條及第 72 條） .....	13

五、為落實證件自主保管原則，宜併同建立返還程序、申訴救濟 及多語言權利告知機制 .....	15
六、現行法制用語仍沿用外籍勞工，與近年官方宣導及實務語言 趨勢未盡一致，宜通盤檢討相關法規用語之一致性 ....	17
七、法案人權影響評估之檢視.....	18
伍、結論 .....	18
陸、條文對照表.....	20
參考文獻 .....	32
附錄：「就業服務法部分條文修正草案評估報告（初稿）」書面審 查意見及參採情形.....	36

## 摘 要

本次就業服務法部分條文修正草案，旨在落實消除一切形式種族歧視國際公約內容，並強化對求職人、員工及在我國境內工作外國人合法權益之保障。本次修法將現行第 57 條第 8 款之「非法扣留」（側重於具不法意圖且拒不返還之狀態），修正並擴大為草案第 57 條第 8 款之「留置禁止」（規範重心轉向事前預防性之留置禁止）。此項修正藉由刪除違反求職人、員工、勞工或雇主意思之主觀要件，將證件自主保管提升為原則性義務。然在「合法代辦」與「違法留置」之法律界線、實質控制判準及因應未來數位化管理態樣之法制檢討方向，仍有進一步研析之必要。本文爰就草案重點、國際規範、外國立法例及我國法制爭點加以探討，提出相關建議，俾供本院委員問政及審查法案參考。



# 就業服務法部分條文修正草案評估報告

## 壹、前言

就業服務制度之核心，除促進人力媒合與勞動市場運作外，亦應兼顧求職人、受僱員工及受聘僱外國人之基本權益保障。尤其對於受聘僱外國人而言，其工作資格、居留身分、證件文件及財物管理，往往與雇主或私立就業服務機構之管理措施密切相關；如其護照、居留文件、工作憑證或其他身分證明文件遭留置，或財物遭扣留、侵占，甚或被要求繳納保證金，實務上即可能形成對其轉換工作、離職返國、尋求救濟及自由支配財物之不當限制，並與國際間所關注之移民勞工(migrant workers，以下簡稱移工)、勞動控制及強迫勞動風險問題相互連結。

查就業服務法(以下簡稱本法)於民國<sup>1</sup>(下同)81年5月8日公布施行後，歷經19次修正，最近一次修正公布日期為114年1月20日。行政院為落實消除一切形式種族歧視國際公約內容，以及強化對於求職人、員工及在我國境內工作外國人合法權益之保障，爰擬具「就業服務法部分條文修正草案」<sup>2</sup>(下稱本草案)，並於115年4月9日以院臺勞字第1155007235號函請本院審議。茲就行政院提案之相關內容進行研析，提出相關建議，俾供本院委員問政及審查法案參考。

## 貳、草案重點

本草案計修正6條，謹就本報告納入研析與建議修正條文摘錄修正要點如下：

- 一、增訂雇主或私立就業服務機構及其從業人員於招募、僱用或從事就業服務業務時，不得有留置求職人、員工、勞工或雇主之相關證明文件，或有侵占所持有或扣留其財物，或收取保證金之情事。(草案第5條、第40條及第57條)

<sup>1</sup> 本報告有關年分之使用，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。

<sup>2</sup> 立法院第11屆第5會期第7次會議議案關係文書(院總第20號政府提案11020647號)，115年4月17日印發。

二、增訂雇主曾有留置所聘僱外國人之相關證明文件，或有侵占所持有或扣留其財物，或收取保證金之情事，不予核發招募、聘僱或展延聘僱許可之一部或全部。(草案第 54 條)

三、配合第 57 條增訂雇主不得留置所聘僱外國人相關證明文件，或侵占所持有或扣留財物，或收取保證金，修正相關罰責規定。(草案第 67 條及第 72 條)

## 參、國際規範與外國立法例

### 一、國際規範

#### (一)消除一切形式種族歧視國際公約要求保障平等工作權與法律保護

國際公約要求各國保障不分種族、膚色或民族來源之平等工作權與法律保護，依《消除一切形式種族歧視國際公約》第 5 條規定，締約國應保證人人不分種族、膚色或民族或族裔來源，於法律之前一律平等，並特別保障其享有遷徙自由、離境返國、財產權，以及工作權、自由選擇職業權、公平有利工作條件與有效救濟等權利<sup>3</sup>。就外國勞動者而言，若因其國籍或身分而在招募、僱用、文件持有、離職轉換或救濟機會上受到不當限制，即可能涉及該公約所欲防杜之差別待遇問題。

#### (二)國際勞工組織已將扣留身分證件視為強迫勞動之重要風險指標

國際勞工組織(International Labour Organization, 下稱 ILO)指出，雇主扣留身分證件或其他重要私人財物，如使勞工無法隨時取回，並使其認為若離職即可能喪失該等物品，則屬強迫勞動之重要構成指標之一；此種控制方式對移工尤其具有高度風險，因其工作、居留與跨境移動通常更依賴護照、居留文件及其他身分證明文件。基於上述國際規範對強迫勞動的定義與指標，禁止雇主或仲介以證件、財

---

<sup>3</sup> Human Rights Instruments, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 21 December 1965, 網址：<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial>, 最後瀏覽日期：115 年 4 月 9 日。

物或保證金作為控制勞工之手段，已不僅係勞務管理問題，而與人格自由及防制勞動剝削密切相關<sup>4</sup>。

### (三) 公平招募原則強調勞工應完整掌握其身分文件，並應有自由終止工作及申訴之權利

ILO《公平招募一般原則與操作指引及招募費用與相關成本之定義》(General principles and operational guidelines for fair recruitment and Definition of recruitment fees and related costs)於一般原則中指出，勞工之身分文件及契約不應遭沒收、毀損或留置，勞工應得自由終止其僱傭關係；至於涉及移工等較易受招募關係、居留身分或雇主依附關係影響之勞工，則不應以取得雇主或招募者同意作為更換雇主之前提，並應有便利近用且費用合理之申訴與爭議處理機制<sup>5</sup>。該指引於操作指引中並進一步要求，企業及公共就業服務機構不應保留勞工之護照、契約或其他身分文件，亦不應妨礙勞工接觸其護照、身分證件、居留文件及僱傭契約。由此可見，國際規範之要求不僅在「禁止扣留」，亦在建立勞工實際可行使之自主與救濟保障。

### (四) 小結

綜合前述國際規範可知，移工之權益保障，已非僅屬勞動市場管理或產業政策附隨問題，而係涉及平等權、工作權、人格尊嚴及免於受控制與剝削之基本人權議題。國際規範對於扣留身分證件、限制轉換工作及以財務控制拘束勞工之情形，均採取較嚴格立場。國內學者亦從國際人權政治哲學觀點指出，我國對移工之法制設計，應避免僅以勞動市場及產業競爭力需求為主，忽略其作為權利主體之人格尊

---

<sup>4</sup> International Labour Organization, Indicators of Forced Labour, 網址：[https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@declaration/documents/publication/wcms\\_203832.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_203832.pdf), 最後瀏覽日期：115年4月10日。

<sup>5</sup> International Labour Organization, General principles and operational guidelines for fair recruitment and Definition of recruitment fees and related costs, 網址：[https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed\\_protect/@protrav/@migrant/documents/publication/wcms\\_703485.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@migrant/documents/publication/wcms_703485.pdf), 最後瀏覽日期：115年4月10日。

嚴與實質自由。據此觀之，本草案以禁止留置相關證明文件、侵占或扣留財物及收取保證金為修法重點，方向固與國際規範趨勢大致相符，惟其後續制度設計是否足以真正改善移工受控制處境，仍有待進一步檢視<sup>6</sup>。

## 二、加拿大

加拿大政府對臨時受聘僱外國人之權利告知相當明確，其官方資訊指出，臨時受聘僱外國人受加拿大勞動法保障，雇主必須支付工資、確保工作場所安全，且不得沒收其護照或工作許可證；同時，各省及地區均設有勞動標準機關，受聘僱外國人無須取得雇主同意即可聯繫該等機關，且不會因聯繫或尋求協助而受到處罰或遭驅逐<sup>7</sup>。

此外，加拿大就臨時受聘僱外國人權利另設有多語言權利指引，除英語、法語外，並提供中文、印地語、韓語及泰語等多國語言版本。此種作法顯示，其制度設計不僅在於禁止雇主控制勞工證件，亦重視將權利資訊以勞工可理解之語言明確傳達，以降低因資訊不對稱而遭受剝削之風險<sup>8</sup>。

## 三、澳洲

澳洲近年將移工保護與勞動剝削防制整體制度規劃處理，其內政部（Department of Home Affairs）2024年通過移民修正法（強化雇主法令遵循）《Migration Amendment (Strengthening Employer Compliance) Act 2024》，修正1958年移民法《Migration Act 1958》，自2024年7月1日起施行新法，以遏止雇主、贊助者及勞動派遣中介利用移民身分剝削移工，並對違法者設有較嚴格處罰。澳洲官方並明確表示，相關法律適用

---

<sup>6</sup> 林佳和，〈從國際人權的政治哲學觀談臺灣的外國移工人權—兼論人權、勞動市場、產業競爭力的交錯與衝突〉，《臺灣國際法季刊》，第11卷，第2期，103年6月，頁9-11、14-15。

<sup>7</sup> Government of Canada, Temporary foreign worker rights and labour standards, 網址：<https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/work-canada/worker-rights.html>, 最後瀏覽日期：115年4月12日。

<sup>8</sup> Government of Canada, Temporary foreign workers: Your rights are protected, 網址：<https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/protected-rights.html>, 最後瀏覽日期：115年4月12日。

於各產業之移工剝削情形<sup>9</sup>。

在勞動保護方面，澳洲公平工作監理署（Fair Work Ombudsman）指出，持簽證工作者與移工，不論其移民身分如何，均享有與其他受僱者相同之工作權益與保障；澳洲內政部亦說明，臨時移工即使簽證逾期或違反工作條件，仍受全國工作場所法律保護。此一作法顯示，澳洲並未將勞工權利保障侷限於「合法且完全合規」之移工，而是將勞動剝削之防制置於更優先位置<sup>10</sup>。

澳洲之另一特色，在於建立移工申訴時之簽證保護配套，公平工作監理署簽證保障協議機制（Assurance Protocol）明定，雇主無權取消移工簽證，僅澳洲內政部得為簽證之核發、拒絕或取消；符合條件之移工，縱因遭受工作場所剝削而涉及工作條件違規，仍可在協助調查之前提下獲得不因該等違規而被取消簽證之保障。該署並將「護照被他人拿走並持有」、「不公平扣款或押金」、「以取消簽證相威脅」等列為工作場所剝削之徵象<sup>11</sup>。此種制度安排，值得我國思考在禁止留置證件之外，是否尚須建立申訴保護及免受報復之配套。

#### 四、日本

日本厚生勞動省之官方英文資料指出，受聘僱外國人在工資、工時等勞動條件上，不得因國籍而受差別待遇；雇主與受聘僱外國人締結勞動契約時，應以其易於理解之方式，書面明示基本勞動條件。更重要者，雇主不得保留受聘僱外國人之護照等文件，並應於其離職時返還其依法應得之金錢與物品；如受聘僱外國人於請求返還後 7 日內出境，則應於其出

---

<sup>9</sup> Australian Government, Department of Home Affairs, Migrant worker protections, 網址：<https://immi.homeaffairs.gov.au/visas/employing-and-sponsoring-someone/migrant-worker-protections>, 最後瀏覽日期：115 年 4 月 13 日。

<sup>10</sup> Australian Government Fair Work Ombudsman, Visa holders and migrant workers—workplace rights and entitlements fact sheet, 網址：<https://www.fairwork.gov.au/tools-and-resources/fact-sheets/rights-and-obligations/visa-holders-and-migrant-workers-workplace-rights-and-entitlements>, 最後瀏覽日期：115 年 4 月 13 日。

<sup>11</sup> Australian Government Fair Work Ombudsman, Visa protections – the Assurance Protocol, 網址：<https://www.fairwork.gov.au/find-help-for/visa-holders-migrants/visa-protections-the-assurance-protocol>, 最後瀏覽日期：115 年 4 月 13 日。

境前返還。日本此種規範，除強調證件不得保留外，亦將「返還金錢與物品」明確納入制度要求<sup>12</sup>。

另就技能實習制度部分，日本外國人技能實習機構（Organization for Technical Intern Training，簡稱OTIT）之官方資料亦將「保留技能實習生之護照或在留卡」明列為禁止事項，並同時禁止對其私人生活自由施加不當限制，以及因其向主管機關檢舉違法而施以不利益待遇。此顯示日本在特定移工制度下，已將扣留證件、限制自由及報復申訴視為同一控制鏈條中之違法行為，而非僅分散於個別勞動條件問題<sup>13</sup>。

## 五、小結

綜合前述國際規範與外國作法，可歸納出三項共同趨勢：其一，移工之護照、工作許可、居留文件及其他身分證件，原則上應由本人掌握，雇主或仲介不得以保管名義加以控制；其二，扣留證件、押金或保證金、扣留金錢與財物，已逐漸被視為勞動剝削乃至強迫勞動之風險指標，而非單純管理措施；其三，較完整之制度不僅有禁止規範，並同時重視可理解之書面資訊、多語言權利告知、申訴與爭議處理機制，以及免受報復之配套。就此而言，本草案增訂禁止留置相關證明文件、侵占或扣留財物及收取保證金之規定，方向與國際發展大體一致；惟在返還程序、權利告知、申訴保護及執法標準具體化等方面，仍有進一步補強空間。

## 肆、問題研析與建議

一、刪除違反求職人、員工、勞工或雇主意思之主觀要件，雖可提升保護密度，惟證件自主保管之實質判斷標準仍待具體化（草案第5條、第

---

<sup>12</sup> 厚生労働省，Mandatory notification of status of foreign workers，網址：[https://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/gaikokujin12/pdf/english\\_0004.pdf](https://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/gaikokujin12/pdf/english_0004.pdf)，最後瀏覽日期：115年4月14日。

<sup>13</sup> Organization for Technical Intern Training, Technical Intern Training Program，網址：[https://www.otit.go.jp/upload/docs/260130\\_ENG.pdf](https://www.otit.go.jp/upload/docs/260130_ENG.pdf)，最後瀏覽日期：115年4月15日。

## 40 條及第 57 條)

### (一) 證件自主保管與實質控制判斷標準

現行實務上，雇主或仲介常以代辦手續、就醫掛號或文件保管為由持有移工證件，致合法代辦與違法留置之界線模糊，亦可能形成規避法律責任之灰色地帶。本草案將現行以「違反求職人、員工、勞工或雇主之意思」為成立要件之規定，修正為原則上禁止留置相關證明文件，方向固有助提升保護密度。惟考量移工於我國制度下，常因轉換雇主限制、資訊不對等及舉證困難，而難謂具有與雇主或仲介對等之真意自主空間<sup>14</sup>。ILO 企業實務問答資料已說明，雇主或企業不宜藉由持有護照或身分文件，限制移工對文件之接近與取回<sup>15</sup>；另 ILO 亦將扣留身分證件列為強迫勞動之重要風險指標。加拿大等國亦明確禁止雇主取走受聘僱外國人之護照或工作許可。由比較法觀之，本草案將證件自主保管原則予以法律明文化，方向與國際規範及外國作法大體一致，惟就合法代辦與違法留置之界線，仍有進一步明確化之必要。

為解決此一法規適用之灰色地帶，政策重心宜由行政管理便利轉向權利保障，並以本人自主保管為原則，以回應我國移工政策由單純勞動力補充，逐步轉向勞動保障、權益維護及社會適應並重之政策趨勢<sup>16</sup>。倘立法政策上認實務確有短暫代辦文件之必要，亦不宜以概括之「行政目的」作為例外要件，避免使書面委託、代辦或保管名義，反成為排除違法責任之抗辯。具體而言，宜改採實質控制判準，以是否妨礙本人自主保管或隨時取回相關證明文件，作為判斷合法代辦與違法留置之核心標準。

現行《就業服務法》第 5 條及第 40 條係以求職人、員工、勞工或雇主意思作為禁止留置證明文件之要件，尚未明文規定短暫代辦文件時

---

<sup>14</sup> 邱羽凡、宋庭語，〈移工自由轉換雇主之限制規範與檢討〉，《交大法學評論》，勞動法特刊，109 年 12 月，頁 4-10。

<sup>15</sup> International Labour Organization, ILO Helpdesk: Questions and answers on business and labour migration, 網址：<https://www.ilo.org/ilo-helpdesk-questions-and-answers-business-and-labour-migration?>，最後瀏覽日期：115 年 4 月 9 日。

<sup>16</sup> 陳羿潔，〈外籍移工勞動保障與逃逸議題之研究〉，《台灣經濟論衡》，第 23 卷，第 1 期，114 年 3 月，頁 62-69。

之程序保障。惟勞動部 115 年 2 月 13 日發布「企業防制強迫勞動參考指引」之「指標七：扣留身分文件」中<sup>17</sup>，已將「若勞工同意代管文件，應約定返還期限，且勞工仍擁有隨時、無條件取回之權利」列為企業自我評估項目，並將證件管理措施、程序文件及不得扣留身分或旅行文件之政策與宣導紀錄列為參考文件。此顯示實務上雖可能有短暫代辦文件之需求，惟其正當性應以本人仍保有自主保管及隨時取回之實質控制為前提。

爰此，本報告建議第 5 條（雇主招募或僱用員工）、第 40 條（私立就業服務機構及其從業人員從事就業服務業務）及第 57 條第 8 款（雇主聘僱外國人）採「不得以任何名義，妨礙本人自主保管或隨時取回身分證明文件、工作憑證或其他證明文件」之實質判斷標準。除對應國際人權標準外，並可避免形式委託或代辦安排削弱本草案原則禁止留置證明文件之規範效果，使勞工之身分證明文件回歸人格權及行動自由保障之本質。

## （二）數位證件之延伸適用

因應政府推動數位轉型與行動身分識別（Mobile ID）之趨勢，未來身分證明文件與居留許可將高度數位化<sup>18</sup>，雖我國數位身分證件制度尚未全面建置，現階段以實體身分證件、工作憑證及其他證明文件為中心之「留置」概念，恐不足以回應新興控制態樣。倘雇主或仲介透過持有、限制或阻斷勞工對數位身分憑證之存取，實質上仍可能形成對人格自主與行動自由之控制，應視為數位時代下之「非法留置」變體<sup>19</sup>。尤以移工常受語言及技術落差影響，較易喪失對其數位身分憑證之實質控制權，故相關主管機關於解釋與適用相關條文時，宜預見性地將數位身分憑證之控制權納入「留置」涵義，列為後續法制檢討、立法理由、子

---

<sup>17</sup> 勞動部勞動力發展署，外國人勞動權益網，防制強迫勞動及落實公平招募專區－企業防制強迫勞動參考指引，115 年 2 月 25 日，網址：<https://fw.wda.gov.tw/wda-employer/home/hcw/hcw-measures/2c95efb39c8d53ee019c8e3396fd06a3>，最後瀏覽日期：115 年 4 月 28 日。

<sup>18</sup> 成之約，〈新未來永續勞動關係之政府角色與作為〉，《勞動及職業安全衛生研究季刊》，第 28 卷，第 4 期，頁 14-16，109 年 12 月。

<sup>19</sup> 林佳和，〈勞動 4.0 與數位時代：結構變遷與新興發展〉，《台灣勞工季刊》，第 62 期，109 年 6 月，頁 30。

法或裁量基準之參考方向，確保移工不因此陷入更隱蔽且難以脫離之數位勞動控制陷阱。

### (三) 配套機制與制度落實

為使本草案刪除「違反求職人、員工、勞工或雇主意思」主觀要件後，規範得以落實，並配合國際供應鏈人權審查趨勢，中央主管機關宜建立多語版本之證件自主管理告知機制，並由地方主管機關於移工入境、講習或勞檢時，明確告知其對證件享有自主保管權；並將證件持有情形納入定期訪視及查核項目，避免規定流於形式。另可由中央主管機關運用官方應用程式（App）、簡訊或其他數位管道，建立移工直接向政府回報證件持有狀況之確認機制，以降低資訊不對稱所形成之隱形控制。相關主管機關宜引導企業將證件管理納入供應鏈合規與人權盡職調查體系，以接軌國際消除強迫勞動之發展方向。

綜上，為明確區辨合法代辦與違法留置之界線，並落實證件自主保管之立法目的，本草案將第 5 條第 2 項第 2 款、第 40 條第 1 項第 3 款及第 57 條第 8 款修正為原則禁止留置相關證明文件之方向，應予肯認。惟實務上雇主或私立就業服務機構仍可能因辦理居留、聘僱許可、展延聘僱許可、保險、體格檢查或其他法令明定行政程序，而有短暫代為送件或保管文件之情形；若未以實質控制判準明確區分合法代辦與違法留置，恐使執法及實務遵循產生疑義。

爰建議中央主管機關於母法層次建立「不得以任何名義，妨礙本人自主保管或隨時取回身分證明文件、工作憑證或其他證明文件」之實質控制判準，後續於相關子法、裁量基準或行政指引中，具體補充合法代辦之範圍、期限、返還義務及舉證責任。其內容至少應包括：一、受託代辦應限於法令明定或依法令必要之行政程序；二、應經本人明示同意，並以其可理解之語言作成書面委託；三、書面委託應載明代辦事項、文件種類、保管期間、返還期限及隨時無條件取回之權利；四、行政目

的達成後應即返還，不得以防止遺失、方便下次代辦或其他概括理由繼續持有；五、雇主或私立就業服務機構應負合法受託代辦及已依期限返還之舉證責任。

基此，建議於本草案第 5 條第 2 項第 2 款修正為：「以任何名義，妨礙求職人或員工自主保管或隨時取回身分證明文件、工作憑證或其他證明文件，或要求提供非屬就業所需之隱私資料。」；草案第 40 條第 1 項第 3 款修正為：「以任何名義，妨礙求職人或勞工自主保管或隨時取回身分證明文件、工作憑證或其他證明文件，或要求提供非屬就業所需之隱私資料。」；另草案第 57 條第 8 款修正為：「以任何名義，妨礙所聘僱外國人自主保管或隨時取回身分證明文件、工作憑證或其他證明文件。」，以兼顧權利保障與實務運作需求。

## 二、增列禁止侵占所持有或扣留財物及收取保證金，方向予以支持，惟構成要件及執法認定標準宜更明確（草案第 5 條、第 40 條、第 54 條及第 57 條）

本草案除第 5 條、第 40 條及第 57 條擴大禁止留置相關證明文件，並增列侵占所持有或扣留其財物，或收取保證金等禁止行為外；復於草案第 54 條第 1 項第 9 款增訂雇主有上開情事者，中央主管機關應不予核發招募、聘僱或展延聘僱許可之一部或全部。就其規範結構觀之，已由現行較偏重「扣留財物」之規定，修正為同時處理「侵占所持有」、「扣留財物」及「收取保證金」等不同態樣，並連結相應之資格管制效果，使雇主或私立就業服務機構藉由持有、控制或要求提供財產上擔保以拘束勞工之行為，均得納入規範。本草案說明現行實務除有扣留財物而延不交還之情形外，尚有意圖為自己不法所有而侵占所持有財物之情形，爰將此類涉犯普通侵占罪或業務侵占罪者，一併納入禁止範疇。是以，本次修法於體系上，確有助於補強現行規範僅限於「扣留」所可能產生之漏洞。

國際規範與外國作法亦顯示，勞工遭控制之方式，未必僅表現在護照或居留文件之保管，更可能包括工資、私人財物、押金或各種名目保證金

之控制。ILO《公平招募一般原則與操作指引及招募費用與相關成本之定義》明示，勞工不應支付招募費用或相關成本，亦不應以押金或其他財務安排作為就業條件；加拿大政府之臨時外籍勞工權利指引則明載，雇主不得拿走勞工之護照或工作許可，亦不得要求勞工償還招募相關費用。澳洲公平工作監理署則將護照被拿走、遭受不公平扣款、以移民身分相威脅等，均列為工作場所剝削之徵象。更有學者指出，藍領移工長期面臨不得自由轉換雇主之限制，一旦遭遇被看護者死亡、企業縮編、停業或其他不利情事，往往不是被迫遣返，即是轉為失聯無證工作者，並可能落入不肖仲介或雇主之控制；此種制度依附，亦與ILO所列濫用弱勢處境、扣留身分文件、剋扣工資等強迫勞動情節相互交錯<sup>20</sup>。由此觀之，本草案增列禁止侵占所持有或扣留財物及收取保證金，實有其制度上必要性。

惟本草案對於「侵占所持有」、「扣留財物」及「收取保證金」三者之構成要件與執法認定標準，仍宜進一步釐清。首先，「侵占」與「扣留」在法律上本屬不同概念，依刑法第335條有關侵占罪之規定，係行為人違法將他人財物，意圖為自己或第三人不法所有，而將持有變更為所有之行為<sup>21</sup>；後者則較著重於拒不返還或延不交還之控制狀態。其次，「財物」之範圍究係僅限現金及有價物，抑或包含存摺、金融卡、印章、手機及鑰匙等足以影響勞工生活自主之物品；而「保證金」是否包括押金、違約保證、代管款、預扣薪資或其他名目金錢，實務上亦可能發生爭議。再者，在受聘僱外國人案件中，雇主或仲介常可能主張相關款項係「自願交付」、「代為保管」、「預支扣回」或「雙方約定」，若無更具體之認定準則，執法上恐易發生舉證困難或裁罰標準不一情形。

爰建議中央主管機關宜就「財物」及「保證金」之範圍，以函釋、裁量基準或子法加以具體化，並列舉常見態樣供執法參考；再者針對「侵占」、「扣留」與合法代管、合法預支扣回等情形之區辨，建立明確判斷標準，以降低個案認定歧異；最後，針對保證金或押金之禁止，宜一併說明

<sup>20</sup> 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42-45。

<sup>21</sup> 刑法第335條規定：「意圖為自己或第三人不法之所有，而侵占自己持有他人之物者…」。

是否包括以其他名目為之者，以避免規避。若能就上開構成要件與執法標準予以補充，則本次修法方能有效回應實務上以財物控制、押金拘束或名目收費方式形成勞動控制之問題。

### 三、不予核發招募、聘僱或展延聘僱許可之一部或全部，其裁量標準宜更具體明確（草案第 54 條）

本草案第 54 條增訂，雇主曾有留置所聘僱外國人之相關證明文件，或有侵占所持有或扣留其財物，或收取保證金之情事者，中央主管機關應不予核發招募許可、聘僱許可或展延聘僱許可之一部或全部；其已核發招募許可者，得中止引進。就制度設計而言，此一規定係將雇主對受聘僱外國人之管理違法，與其後續申請引進及聘僱外國人之資格連結，藉由許可管制機制提高雇主法遵誘因，方向尚屬可採。尤其本次修法既係以保障受聘僱外國人對其身分文件及財物之自主支配權、防杜藉由證件、財物或保證金形成不當控制為目的，則對曾有此等違法行為之雇主，透過不予許可或中止引進之方式加以限制，於法制體系上尚具一致性。

惟本條所定「不予核發……之一部或全部」之法律效果，雖賦予主管機關彈性處理空間，然其裁量標準尚欠具體。按草案第 54 條係明定中央主管機關應不予核發招募許可、聘僱許可或展延聘僱許可之一部或全部，惟何種情形應僅限制部分名額、何種情形應全面不予核發，草案未見具體判準。若未另以裁量基準、行政規則或函釋明確化，實務上恐生相類案件處理結果不一致之疑義，影響法安定性及可預測性。尤其外國人聘僱制度中，招募許可、聘僱許可及展延聘僱許可涉及雇主不同階段之申請資格與名額配置，所謂「一部」或「全部」究係指部分許可種類、部分名額或部分期間，亦有待說明。

再者，草案第 54 條第 2 項並規定，前項第 3 款至第 17 款所定情事，以申請之日前 2 年內發生者為限。就此而言，對於留置證件、侵占或扣留財物、收取保證金等新增情事，草案亦採 2 年之回溯期間。惟 2 年期間之設定，固有助於維持制度明確性，然對於違法情節之輕重、是否初犯或累犯、受害人數、留置期間長短、是否主動返還或補償、是否經主管機關

命改善而拒不改善等因素，草案尚未區分。若一律以相同法律效果處理，恐有過度僵化之疑慮；反之，如完全委由主管機關個案裁量，則又可能產生標準不明問題。

爰建議中央主管機關宜就本條所稱「一部或全部」之適用方式，訂定明確裁量基準。鑑於目前中央尚未另訂涵蓋全法之違反就業服務法事件統一裁罰基準，現行裁處主要依據就業服務法第 6 章罰則所定之法定裁罰區間；另就第 54 條不予許可及中止引進部分，則依循《雇主違反就業服務法第五十四條規定不予許可及中止引進裁量基準》。爰宜再斟酌違法情節之輕重、受害人數、違法持續期間、是否屬累犯，以及是否主動返還、補償或改善等因素，明確區分應限制之名額、期間或許可事項，並建立相應之裁量層次，以提升執法之一致性及可預測性。再者，宜釐清「一部」之法律意涵，究係指部分名額、部分期間或部分許可事項，以避免實務推動與適用歧異，此為影響裁量公平性與可預測性的關鍵，中央主管機關應優先釐清；最後，對於情節重大、反覆違規或涉及多名聘僱外國人之案件，固可考慮從嚴限制其招募及聘僱資格，惟對於個案情節較輕且已即時返還、積極改善者，亦宜保留適度差異化處理空間。如此較能兼顧保障聘僱外國人權益、強化雇主法遵及維持行政裁量明確性之要求。

#### **四、罰鍰、停業、廢止許可等多重法律效果併用，宜注意體系一致性及比例原則（草案第 67 條及第 72 條）**

本草案除於第 54 條增列不予核發招募、聘僱或展延聘僱許可之一部或全部外，並於第 67 條及第 72 條配套修正罰鍰及廢止招募許可、聘僱許可之規定。依草案第 67 條，違反第 5 條第 2 項第 2 款、第 3 款、第 40 條第 1 項第 3 款、第 4 款及第 57 條第 8 款至第 10 款等規定者，處新臺幣（下同）6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰；依草案第 72 條，雇主有第 54 條第 1 項各款、第 57 條第 1 款、第 2 款、第 6 款至第 10 款規定情事之一者，應廢止其招募許可及聘僱許可之一部或全部。換言之，對雇主或私立就業服務機構之相關違法行為，本草案已形成「禁止規範—行政罰鍰—不予許可—廢止許可」之多層次法律效果。就提升規範密度及政策嚇阻效

果而言，此種設計固有其必要性；惟在制度適用上，仍宜注意各法律效果之分工關係、先後適用及比例原則。

首先，草案第 67 條罰鍰規定之額度並未因本次政策強度提升而同步調整，仍維持 6 萬元以上 30 萬元以下之區間。惟本次修法論理上已明確將留置證件、侵占或扣留財物及收取保證金等行為，視為對勞工自主權及基本權益之重大侵害，並進一步與不予許可、廢止許可等效果連結。則現行罰鍰額度是否足以反映行為不法內涵及產生實質嚇阻效果，主管機關宜再說明。尤其在部分外國人聘僱產業中，若雇主透過控制證件、財物或保證金而取得勞務管理優勢，其違法所得或管理利益未必與罰鍰額度相當；倘罰鍰過低，恐無法充分達成立法目的。

其次，第 72 條規定雇主有第 57 條第 6 款至第 10 款規定情事之一者，應廢止其招募許可及聘僱許可之一部或全部。但凡有第 57 條所定留置證件、侵占或扣留財物、收取保證金等情形，即可能同時面臨罰鍰處分及廢止許可效果；如再加上第 54 條對後續申請案件之不予核發，則同一類違法事實即可能連動多項行政不利益處分。此種設計固非當然不可，惟仍宜釐清各制度所欲達成之目的，即第 67 條罰鍰偏重過去違法行為之制裁，第 72 條廢止許可偏重對現行聘僱資格之剝奪，而第 54 條不予核發許可則涉及未來申請資格之限制。若未就第 67 條、第 72 條及第 54 條三者之制度功能及適用順序清楚區分，實務上恐有重複評價或處理失衡之疑慮。

另依勞動部本次修法簡報之政策說明<sup>22</sup>，對私立就業服務機構違反禁止留置證件、侵占財物或收取保證金等規定之處理方向，係由現行「罰鍰 6 萬元至 30 萬元，違反 4 次以上者處停業處分」等，朝「罰鍰 6 萬元至 30 萬元加停業處分」之方向強化。惟對照本草案條文，本次修正並未同步修正第 69 條有關私立就業服務機構停業或廢止設立許可之規定。是以，如欲落實勞動部簡報所揭示之「罰鍰與停業處分併行」政策方向，仍宜進一步檢討第 69 條之適用要件、情節重大判斷標準及其與第 67 條罰鍰之

---

<sup>22</sup> 勞動部，勞動部修正就業服務法 防制強迫勞動接軌國際，網址：<https://www.mol.gov.tw/1607/1632/1633/89926/post?>，最後瀏覽日期：115 年 4 月 30 日。

關係，避免政策說明與法條設計間產生落差。

爰建議中央主管機關宜就第 67 條、第 72 條及第 54 條間之制度分工與適用關係，提出一致性說明，並明確各自所對應之規範目的；再者，宜研訂裁量基準，就違法行為之態樣、期間、受害人數、是否改善、是否初犯或累犯等因素，作為罰鍰額度、停業期間、廢止範圍及不予許可範圍之審酌基礎；最後，中央主管機關並宜說明現行罰鍰額度是否足具嚇阻效果，如認現行罰鍰額度及停業處分規定已足具嚇阻效果，亦宜提出相關執法統計或政策評估作為佐證。如此較能使本次修法於提升規範強度之同時，兼顧法制體系一致性與比例原則要求。

#### **五、為落實證件自主保管原則，宜併同建立返還程序、申訴救濟及多語言權利告知機制**

本次修法之核心目的，在於透過明文禁止留置相關證明文件、侵占或扣留財物及收取保證金，確保求職人、員工及受聘僱外國人對其身分文件及財物之自主支配權。然就制度落實而言，僅有禁止規範與事後處罰，未必即足以使受影響之求職人、員工及受聘僱外國人，於實務上順利取回證件或財物。尤其受聘僱外國人常受限於語言隔閡、資訊不足、居留與工作依附關係，對於雇主或私立就業服務機構之不當控制，往往難以及時主張權利或尋求救濟。是以，本草案如欲真正達成「證件自主保管」及防杜藉由文件、財物形成實質控制之目的，除禁止規範本身外，仍宜一併建構返還程序、申訴救濟及權利告知等配套機制。

勞動部 115 年 2 月 13 日發布「企業防制強迫勞動參考指引」，將 ILO 強迫勞動 11 項指標轉化為可操作工具，強迫勞動風險自我評估表中，針對扣留身分文件之檢核項目，說明約定返還期限，且勞工仍擁有隨時、無條件取回之權利<sup>23</sup>。此一政策意旨，實具重要性，已不僅停留於「不得留置」之消極禁止，更進一步指向勞工之積極返還請求權。然而，草案條文尚未就返還程序作明文規定，如勞工主張返還時，主管機關是否得命雇主

---

<sup>23</sup> 勞動部，勞動部發布「企業防制強迫勞動參考指引」助企業接軌國際公平招募，115 年 2 月 25 日，網址：<https://www.mol.gov.tw/1607/1632/1633/88232/post>，最後瀏覽日期：115 年 4 月 20 日。

或仲介限期返還；未於期限內返還者，是否得視為持續違法並加重處置；若勞工因請求返還而遭不利益待遇、報復性解僱或轉換雇主受阻，是否有即時保護措施等，均未見具體制度設計。若欠缺此等配套，則勞工雖可於事後檢舉雇主或仲介違法，惟其最迫切之需求，仍可能是當下如何取回護照、居留文件、存摺、金融卡、手機或其他足以影響生活與行動自由之物品。

另國內學者指出，我國移工人權問題不僅存在於勞動條件層面，尚包括生活、文化、宗教及休閒空間等面向，並批評現行移工政策長期建立在降低勞動成本之邏輯上，因而衍生同工不同酬、法律適用死角及制度性歧視等問題。尤其目前在臺受聘僱外國人中，相當比例之看護工及家庭幫傭尚未適用勞動基準法，受聘僱外國人亦被排除於勞工退休金條例新制之外，形成法律保障範圍上的落差。從此觀之，若本次修法僅針對留置證件、侵占或扣留財物及收取保證金等行為加以禁止，而未同步處理勞工實際取回權利、申訴可近性及生活支持等問題，則其保障效果恐仍有侷限<sup>24</sup>。

再就權利告知與申訴可近性而言，本草案規範對象雖涵蓋求職人、員工及受聘僱外國人，惟受保護者對權利內容之理解能力並不相同。對受聘僱外國人而言，若中央主管機關未同步以其可理解之語言清楚告知：何種行為屬違法留置、雇主或仲介不得代管之範圍、受託代辦時之返還期限與隨時取回權利、申訴管道及救濟方式，則縱法律增訂保護規範，實際保障效果仍可能有限。從外國作法觀之，加拿大即提供多語言版本之受聘僱外國人權利資訊，澳洲亦就移工申訴時之簽證保障及免受報復機制予以明示，此均顯示對移工保護之制度設計，除法條禁止外，尚需可理解之資訊傳達及申訴安全保障相互配合。是以，本次修法如欲提高實效，中央主管機關應建立多語言權利告知及申訴處理之制度架構，地方主管機關並應配合辦理申訴窗口整合、檢舉保密及必要之臨時保護措施。

爰建議中央主管機關於相關子法、行政規則或作業指引中，明定勞工請求返還證件、財物之程序，並明定主管機關於必要時得命限期返還；再

---

<sup>24</sup> 孫友聯，〈移動中的剝削：台灣外勞人權問題剖析〉，《台灣人權學刊》，第2卷，第2期，102年12月，頁119-123。

者，對於請求返還或提出申訴之勞工，宜建構避免遭受報復、轉換工作受阻或其他不利益待遇之保護機制；地方主管機關則應提供受聘僱外國人可理解之多語言資訊，並結合勞動檢查與訪視機制，加強證件自主保管、財物返還、禁止保證金及申訴管道之落實。如此較能使本次修法不僅停留於規範宣示，而能真正轉化為勞工可行使之權利保障。

## 六、現行法制用語仍沿用外籍勞工，與近年官方宣導及實務語言趨勢未盡一致，宜通盤檢討相關法規用語之一致性

近年政府部門逐步宣導以「移工」取代「外勞」等帶有簡化、標籤化或污名化疑慮之稱呼，以表達對跨國勞動者之尊重與肯定。內政部 108 年函請中央政府各部會宣導，改用「移工」此一較中性、友善之用語<sup>25</sup>；最高檢察署亦公開呼籲勿再使用「外勞」稱呼<sup>26</sup>。

惟現行本法條文觀之，較具檢討必要者，主要為第 52 條第 3 項「外籍勞工聘僱警戒指標」之用語，致法律文本、行政宣導及社會通用語言之間存有落差。從法制語言之一致性及人權觀點言，立法用語除具有規範功能外，亦具象徵與引導效果，如仍沿用易使特定群體被標籤化之舊有稱謂，恐與近年國家宣導之中性、尊重用語方向未盡相符。

再者，現行法中同時使用「外國人」、「外籍勞工」等不同概念，雖各有其規範脈絡，然若就第 46 條第 1 項第 8 款至第 10 款等所涉基層跨國勞動者而言，是否有必要於後續修法時通盤檢討，並調整相關法制用語，使其與「移工」之政策及社會通用語言趨勢相互一致，似有討論空間。實務上，委員亦曾針對本法第 52 條提出修正草案，建議將「外籍勞工」更名為「移工」<sup>27</sup>，足見此一議題已進入立法討論範圍。惟該問題涉及全法及相關子法用語之一致性，似不宜僅就個別條文零星修正，而宜由主管機

---

<sup>25</sup> 新竹縣政府，有關質詢問題「來臺外國人稱謂」、「移工、外勞及國際移工的不同之處」、「為移工正名」及「官網專線標示疑義」等問題，113 年 12 月 30 日，網址：[https://www.hsinchu.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=3175&s=266546](https://www.hsinchu.gov.tw/News_Content.aspx?n=3175&s=266546)，最後瀏覽日期：115 年 4 月 18 日。

<sup>26</sup> 最高檢察署，別再稱呼「外勞」了！，108 年 4 月 17 日發布，網址：<https://www.tps.moj.gov.tw/16314/16462/16490/16496/660119/post>，最後瀏覽日期：115 年 4 月 19 日。

<sup>27</sup> 立法院第 11 屆第 5 會期第 6 次會議議案關係文書（院總第 20 號政府提案第 11020383 號），115 年 4 月 8 日印發。

關併同盤點整體法制架構後通盤處理，俾免同一法律或不同子法間出現新舊用語併存情形。

爰建議中央主管機關宜就本法及其相關法規所涉「外籍勞工」、「外國人」、「受聘僱外國人」等用語，併同盤點其規範對象、法體例脈絡及政策語言功能，檢討是否有調整為較中性、尊重且符合近年官方宣導之「移工」用語之必要。惟此一檢討，並非將現行各類用語一律替換，而係應區分何者屬法律上特定規範概念，何者屬歷史沿用而較具調整空間之政策或指標性用語，據以進行一致性通盤處理，俾提升法制語言之友善性與整體法制之一致性。

## 七、法案人權影響評估之檢視

本草案主管機關並未進行性別與人權影響評估，經本報告檢視，本草案內容在性別影響評估部分，執行方式無因性別、性傾向或性別認同不同而有差異，對於性別對象及執行方式並無區別，故就不同性別、性傾向或性別認同者亦不會產生不同結果。在人權影響評估部分，本草案亦無違反公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約等內容，爰草案符合憲法、國際規範、性別平等政策綱領等要求，並符合憲法有關人民權利之規定、公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約。

## 伍、結論

本草案修正內容包括增訂雇主及私立就業服務機構不得留置相關證明文件、侵占或扣留財物，或收取保證金之規定；增訂雇主曾有留置所聘僱外國人相關證明文件、侵占所持有或扣留其財物，或收取保證金情事者，不予核發招募、聘僱或展延聘僱許可之一部或全部；並配合修正相關罰責及廢止許可規定等。其修正重點涉及勞工證件自主保管、財物自主支配、受聘僱外國人權益保障、行政管制手段配置及與國際防制強迫勞動規範接軌等，以期更全面有效保障勞工權益，並與國際人權標準接軌。茲就行政院提案相關內容進行研析，並就其制度設計、國際規範、比較法借鏡、法律效果及配套機制加以檢視，提出相關建議如下，俾供委員於問政及審

查法案參考：

- 一、刪除違反求職人、員工、勞工或雇主意思之主觀要件，雖可提升保護密度，惟證件自主保管之實質判斷標準仍待具體化。
- 二、增列禁止侵占所持有或扣留財物及收取保證金，方向予以支持，惟構成要件及執法認定標準宜更明確。
- 三、不予核發招募、聘僱或展延聘僱許可之一部或全部，其裁量標準宜更具體明確。
- 四、罰鍰、停業、廢止許可等多重法律效果併用，宜注意體系一致性及比例原則。
- 五、為落實證件自主保管原則，宜併同建立返還程序、申訴救濟及多語言權利告知機制。
- 六、現行法制用語仍沿用外籍勞工，與近年官方宣導及實務語言趨勢未盡一致，宜通盤檢討相關法規用語之一致性。

## 陸、條文對照表

行政院函送本院審議之「就業服務法部分條文修正草案」，共計修正 6 條。本報告經研析後，建議修正 3 條（第 5 條、第 40 條、第 57 條）。茲就相關條文建議修正情形，臚列條文對照表如下：

就業服務法部分條文修正草案條文對照表

行政院提案條文	本報告建議條文	現行條文	說明
<p>第五條 為保障國民就業機會平等，雇主對求職人或所僱用員工，不得以種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、出生地、性別、性傾向、年齡、婚姻、容貌、五官、身心障礙、星座、血型或以往工會會員身分為由，予以歧視；其他法律有明文規定者，從其規定。</p> <p>雇主招募或僱用員工，不得有下列情事：</p> <p>一、為不實之廣告或揭示。</p> <p>二、留置求職人或員工之身分證明文件、工作憑證或其他證明文件，或要求提供非屬就業所需之隱私資料。</p> <p>三、<u>侵占所持有</u>或<u>扣留求職</u></p>	<p>第五條 為保障國民就業機會平等，雇主對求職人或所僱用員工，不得以種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、出生地、性別、性傾向、年齡、婚姻、容貌、五官、身心障礙、星座、血型或以往工會會員身分為由，予以歧視；其他法律有明文規定者，從其規定。</p> <p>雇主招募或僱用員工，不得有下列情事：</p> <p>一、為不實之廣告或揭示。</p> <p>二、<u>以任何名義，妨礙求職人或員工自主保管或隨時取回身分證明文件、工作憑證或其他證明文件，或要求提供非屬就業所需</u></p>	<p>第五條 為保障國民就業機會平等，雇主對求職人或所僱用員工，不得以種族、階級、語言、思想、宗教、黨派、籍貫、出生地、性別、性傾向、年齡、婚姻、容貌、五官、身心障礙、星座、血型或以往工會會員身分為由，予以歧視；其他法律有明文規定者，從其規定。</p> <p>雇主招募或僱用員工，不得有下列情事：</p> <p>一、為不實之廣告或揭示。</p> <p>二、<u>違反求職人或員工之意思，留置其國民身分證、工作憑證或其他證明文件，或要求提供非屬就業所需之隱私資料。</u></p>	<p>行政院說明：</p> <p>一、鑒於求職人或員工之身分證明文件、工作憑證或其他證明文件係屬個人物品，不宜於勞雇雙方合意之情況下，即得由雇主保管、留存或持有，爰刪除第二項第二款所定「違反求職人或員工之意思」文字，並酌作文字修正。</p> <p>至於雇主為員工辦理延長居留許可、掛號就醫等協助辦理事項，以及依法須於工作場所揭露專業證照（例如臨床心理師證書、諮商心理師證書、不動產經紀業之代銷相關證照、經紀人證書、就業服務專業人員證書）等情事，並未影</p>

<p>人或員工財物，或收取保證金。</p> <p>四、指派求職人或員工從事違背公共秩序或善良風俗之工作。</p> <p>五、辦理聘僱外國人之申請許可、招募、引進或管理事項，提供不實資料或健康檢查檢體。</p> <p>六、提供職缺之經常性薪資未達新臺幣四萬元而未公開揭示或告知其薪資範圍。</p>	<p>之隱私資料。</p> <p>三、侵占所持有或扣留求職人或員工財物，或收取保證金。</p> <p>四、指派求職人或員工從事違背公共秩序或善良風俗之工作。</p> <p>五、辦理聘僱外國人之申請許可、招募、引進或管理事項，提供不實資料或健康檢查檢體。</p> <p>六、提供職缺之經常性薪資未達新臺幣四萬元而未公開揭示或告知其薪資範圍。</p>	<p>三、扣留求職人或員工財物或收取保證金。</p> <p>四、指派求職人或員工從事違背公共秩序或善良風俗之工作。</p> <p>五、辦理聘僱外國人之申請許可、招募、引進或管理事項，提供不實資料或健康檢查檢體。</p> <p>六、提供職缺之經常性薪資未達新臺幣四萬元而未公開揭示或告知其薪資範圍。</p>	<p>響員工對於身分證明文件之管理及持有狀態，尚非屬本款規範雇主不得留置之情形，併予說明。</p> <p>二、考量現行實務，雇主招募或僱用員工，除有扣留求職人或員工財物而延不交還外，尚有意圖為自己不法所有，侵占所持有求職人或員工財物情形，爰將是類涉犯刑法第三百三十五條普通侵占罪或第三百三十六條業務侵占罪者，納為禁止之情事，修正第二項第三款規定。至刑法第三百三十七條侵占遺失物罪並不以持有為要件，爰不屬本款範疇，併予說明。</p> <p>三、第一項未修正。</p> <p><b>本報告說明：</b> 現行第二項第二款係以「違反求職人或員工之意思」為成立要件，惟實務上雇主可能以保管、代辦、借用或其他名義持有相關文件，使求職</p>
---	---	--	---

			人或員工雖未明確表示反對，實際上仍無法自主保管或隨時取回，形成對其證明文件自主支配權之實質限制，爰明定不得「以任何名義」妨礙其自主保管或隨時取回相關證明文件，以實質控制作為判斷標準。
<p>第四十條 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：</p> <p>一、辦理仲介業務，未依規定與雇主或求職人簽訂書面契約。</p> <p>二、為不實或違反第五條第一項規定之廣告或揭示。</p> <p>三、<u>留置求職人或勞工之身分證明文件、工作憑證或其他證明文件，或要求提供非屬就業所需之隱私資料。</u></p> <p>四、<u>侵占所持有或扣留求職人或勞工財物，或收取保證金。</u></p> <p>五、要求、期約或收受規定標準以外之</p>	<p>第四十條 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：</p> <p>一、辦理仲介業務，未依規定與雇主或求職人簽訂書面契約。</p> <p>二、為不實或違反第五條第一項規定之廣告或揭示。</p> <p>三、<u>以任何名義，妨礙求職人或勞工自主保管或隨時取回身分證明文件、工作憑證或其他證明文件，或要求提供非屬就業所需之隱私資料。</u></p> <p>四、<u>侵占所持有或扣留求職人或勞工財物，或收取保證金。</u></p>	<p>第四十條 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：</p> <p>一、辦理仲介業務，未依規定與雇主或求職人簽訂書面契約。</p> <p>二、為不實或違反第五條第一項規定之廣告或揭示。</p> <p>三、<u>違反求職人意思，留置其國民身分證、工作憑證或其他證明文件。</u></p> <p>四、<u>扣留求職人財物或收取推介就業保證金。</u></p> <p>五、<u>要求、期約或收受規定標準以外之費用，或其他不正利益。</u></p>	<p><b>行政院說明：</b></p> <p>一、鑒於修正條文第五條第二項第二款，已禁止雇主留置求職人或員工身分證明文件、工作憑證等文件，爰配合修正第一項第三款文字。另本款所定求職人或勞工為私立就業服務機構及其從業人員從事就業服務業務之對象，包括本國籍或外國籍之求職人或勞工，併予說明。</p> <p>二、參考修正條文第五條第二項第三款，私立就業服務機構或其從業人員於從事就業服務時，亦不得有侵占所持有本國籍或外國籍求職人或勞工之財物，或收取保證金之</p>

<p>費用，或其他不正利益。</p> <p>六、行求、期約或交付不正利益。</p> <p>七、仲介求職人從事違背公共秩序或善良風俗之工作。</p> <p>八、接受委任辦理聘僱外國人之申請許可、招募、引進或管理事項，提供不實資料或健康檢查檢體。</p> <p>九、辦理就業服務業務有恐嚇、詐欺、侵占或背信情事。</p> <p>十、留置雇主之許可文件、身分證明文件或其他相關文件。</p> <p>十一、對主管機關規定之報表，未依規定填寫或填寫不實。</p> <p>十二、未依規定辦理變更登記、停業申報或換發、補發證照。</p> <p>十三、未依規定揭示私立就業服務機構許可證、收</p>	<p>五、要求、期約或收受規定標準以外之費用，或其他不正利益。</p> <p>六、行求、期約或交付不正利益。</p> <p>七、仲介求職人從事違背公共秩序或善良風俗之工作。</p> <p>八、接受委任辦理聘僱外國人之申請許可、招募、引進或管理事項，提供不實資料或健康檢查檢體。</p> <p>九、辦理就業服務業務有恐嚇、詐欺、侵占或背信情事。</p> <p>十、留置雇主之許可文件、身分證明文件或其他相關文件。</p> <p>十一、對主管機關規定之報表，未依規定填寫或填寫不實。</p> <p>十二、未依規定辦理變更登記、停業申報或換發、補發證照。</p>	<p>六、行求、期約或交付不正利益。</p> <p>七、仲介求職人從事違背公共秩序或善良風俗之工作。</p> <p>八、接受委任辦理聘僱外國人之申請許可、招募、引進或管理事項，提供不實資料或健康檢查檢體。</p> <p>九、辦理就業服務業務有恐嚇、詐欺、侵占或背信情事。</p> <p>十、<u>違反雇主或勞工之意思</u>，留置許可文件、身分證件或其他相關文件。</p> <p>十一、對主管機關規定之報表，未依規定填寫或填寫不實。</p> <p>十二、未依規定辦理變更登記、停業申報或換發、補發證照。</p> <p>十三、未依規定揭示私立就業服務機構許可證、收費項目及金</p>	<p>情形，爰修正第一項第四款規定。</p> <p>三、配合第一項第三款已刪除「違反求職人意思」，並考量私立就業服務機構或其從業人員因辦理就業服務業務所取得雇主之初次招募許可、重新招募許可、聘僱許可等文件、身分證明等相關證明文件，亦不宜於雙方合意之情況下，即得由私立就業服務機構或其從業人員保管、留存或持有，爰刪除第一項第十款所定「違反雇主或勞工之意思」，並酌作文字修正。</p> <p>四、第二項未修正。</p> <p><b>本報告說明：</b> 為避免私立就業服務機構及其從業人員以保管、代辦、借用、暫持或其他名義持有相關文件，致求職人或勞工實際上無法自主保管或隨時取回，爰修正第一項第三款，明定不得「以任何名義」妨礙其自主</p>
---	--	--	--

<p>費項目及金額明細表、就業服務專業人員證書。</p> <p>十四、經主管機關處分停止營業，其期限尚未屆滿即自行繼續營業。</p> <p>十五、辦理就業服務業務，未善盡受任事務，致雇主違反本法或依本法所發布之命令，或致勞工權益受損。</p> <p>十六、租借或轉租私立就業服務機構許可證或就業服務專業人員證書。</p> <p>十七、接受委任引進之外國人入國三個月內發生行蹤不明之情事，並於一年內達一定之人數及比率者。</p> <p>十八、對求職人或受聘僱外國人有性侵害、人口販運、妨害自由、重傷害或殺人行為。</p>	<p>十三、未依規定揭示私立就業服務機構許可證、收費項目及金額明細表、就業服務專業人員證書。</p> <p>十四、經主管機關處分停止營業，其期限尚未屆滿即自行繼續營業。</p> <p>十五、辦理就業服務業務，未善盡受任事務，致雇主違反本法或依本法所發布之命令，或致勞工權益受損。</p> <p>十六、租借或轉租私立就業服務機構許可證或就業服務專業人員證書。</p> <p>十七、接受委任引進之外國人入國三個月內發生行蹤不明之情事，並於一年內達一定之人數及比率者。</p> <p>十八、對求職人或受聘僱外國人有性侵害、人口販</p>	<p>額明細表、就業服務專業人員證書。</p> <p>十四、經主管機關處分停止營業，其期限尚未屆滿即自行繼續營業。</p> <p>十五、辦理就業服務業務，未善盡受任事務，致雇主違反本法或依本法所發布之命令，或致勞工權益受損。</p> <p>十六、租借或轉租私立就業服務機構許可證或就業服務專業人員證書。</p> <p>十七、接受委任引進之外國人入國三個月內發生行蹤不明之情事，並於一年內達一定之人數及比率者。</p> <p>十八、對求職人或受聘僱外國人有性侵害、人口販</p>	<p>保管或隨時取回相關證明文件，以實質控制作為判斷標準。</p>
---	---	--	-----------------------------------

<p>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。</p> <p>二十、其他違反本法或依本法所發布之命令。</p> <p>前項第十七款之人數、比率及查核方式等事項，由中央主管機關定之。</p>	<p>運、妨害自由、重傷害或殺人行為。</p> <p>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。</p> <p>二十、其他違反本法或依本法所發布之命令。</p> <p>前項第十七款之人數、比率及查核方式等事項，由中央主管機關定之。</p>	<p>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。</p> <p>二十、其他違反本法或依本法所發布之命令。</p> <p>前項第十七款之人數、比率及查核方式等事項，由中央主管機關定之。</p>	
<p>第五十四條 雇主聘僱外國人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，中央主</p>	<p>(無修正意見)</p>	<p>第五十四條 雇主聘僱外國人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，中央主</p>	<p>一、鑒於修正條文第五條第二項第二款，已禁止雇主留置員工身分證明文件、工作憑證等文件，為期</p>

<p>管機關應不予核發招募許可、聘僱許可或展延聘僱許可之一部或全部；其已核發招募許可者，得中止引進：</p> <p>一、於外國人預定工作之場所所有第十條規定之罷工或勞資爭議情事。</p> <p>二、於國內招募時，無正當理由拒絕聘僱公立就業服務機構所推介之人員或自行前往求職者。</p> <p>三、聘僱之外國人行蹤不明或藏匿外國人達一定人數或比率。</p> <p>四、曾非法僱用外國人工作。</p> <p>五、曾非法解僱本國勞工。</p> <p>六、因聘僱外國人而降低本國勞工勞動條件，經當地主管機關查證屬實。</p> <p>七、聘僱之外國人妨害社區安寧秩序，經依社會秩序維護法裁處。</p>		<p>管機關應不予核發招募許可、聘僱許可或展延聘僱許可之一部或全部；其已核發招募許可者，得中止引進：</p> <p>一、於外國人預定工作之場所所有第十條規定之罷工或勞資爭議情事。</p> <p>二、於國內招募時，無正當理由拒絕聘僱公立就業服務機構所推介之人員或自行前往求職者。</p> <p>三、聘僱之外國人行蹤不明或藏匿外國人達一定人數或比率。</p> <p>四、曾非法僱用外國人工作。</p> <p>五、曾非法解僱本國勞工。</p> <p>六、因聘僱外國人而降低本國勞工勞動條件，經當地主管機關查證屬實。</p> <p>七、聘僱之外國人妨害社區安寧秩序，經依社會秩序維護法裁處。</p>	<p>周延保護受聘僱外國人權益，爰增訂第一項第八款。本款規定包含現行第八款所定「非法扣留或侵占所聘僱外國人之護照、居留證件」之情形，併予敘明。</p> <p>二、鑒於修正條文第五條第二項第三款，已禁止雇主侵占所持有或扣留員工財物，或收取保證金，爰將現行第八款移列為第九款，增訂「收取保證金」，並酌作文字修正，現行第九款至第十六款款次配合遞移為第十款至第十七款。</p> <p>三、第二項配合第一項款次之調整酌作修正。</p> <p>四、第三項未修正。</p>
---	--	---	---

<p><u>八</u>、曾留置所聘僱外國人之身分證明文件、工作憑證或其他證明文件。</p> <p><u>九</u>、曾侵佔所持有或扣留所聘僱外國人財物，或曾收取保證金。</p> <p><u>十</u>、所聘僱外國人遣送出國所需旅費及收容期間之必要費用，經限期繳納屆期不繳納。</p> <p><u>十一</u>、於委任招募外國人時，向私立就業服務機構要求、期約或收受不正利益。</p> <p><u>十二</u>、於辦理聘僱外國人之申請許可、招募、引進或管理事項，提供不實或失效資料。</p> <p><u>十三</u>、刊登不實之求才廣告。</p> <p><u>十四</u>、不符申請規定經限期補正，屆期未補正。</p> <p><u>十五</u>、違反本法或依第四十八條第二項、第三項、第四</p>		<p><u>八</u>、曾非法扣留或侵佔所聘僱外國人之護照、居留證件或財物。</p> <p><u>九</u>、所聘僱外國人遣送出國所需旅費及收容期間之必要費用，經限期繳納屆期不繳納。</p> <p><u>十</u>、於委任招募外國人時，向私立就業服務機構要求、期約或收受不正利益。</p> <p><u>十一</u>、於辦理聘僱外國人之申請許可、招募、引進或管理事項，提供不實或失效資料。</p> <p><u>十二</u>、刊登不實之求才廣告。</p> <p><u>十三</u>、不符申請規定經限期補正，屆期未補正。</p> <p><u>十四</u>、違反本法或依第四十八條第二項、第三項、第四十九條所發布之命令。</p> <p><u>十五</u>、違反職業安全衛生法規定，致所聘僱外國人發生死亡、</p>	
---	--	--	--

<p>十九條所發布之命令。</p> <p><u>十六</u>、違反職業安全衛生法規定，致所聘僱外國人發生死亡、喪失部分或全部工作能力，且未依法補償或賠償。</p> <p><u>十七</u>、其他違反保護勞工之法令情節重大者。</p> <p>前項第三款至<u>第十七</u>款規定情事，以申請之日前二年內發生者為限。</p> <p>第一項第三款之人數、比率，由中央主管機關公告之。</p>		<p>喪失部分或全部工作能力，且未依法補償或賠償。</p> <p>十六、其他違反保護勞工之法令情節重大者。</p> <p>前項第三款至第十六款規定情事，以申請之日前二年內發生者為限。</p> <p>第一項第三款之人數、比率，由中央主管機關公告之。</p>	
<p><u>第五十七</u>條 雇主聘僱外國人不得有下列情事：</p> <p>一、聘僱未經許可、許可失效或他人所申請聘僱之外國人。</p> <p>二、以本人名義聘僱外國人為他人工作。</p> <p>三、指派所聘僱之外國人從事許可以外之工作。</p> <p>四、未經許可，指派所聘僱從事<u>第四十六</u></p>	<p><u>第五十七</u>條 雇主聘僱外國人不得有下列情事：</p> <p>一、聘僱未經許可、許可失效或他人所申請聘僱之外國人。</p> <p>二、以本人名義聘僱外國人為他人工作。</p> <p>三、指派所聘僱之外國人從事許可以外之工作。</p> <p>四、未經許可，指派所聘僱從事<u>第四十六</u></p>	<p><u>第五十七</u>條 雇主聘僱外國人不得有下列情事：</p> <p>一、聘僱未經許可、許可失效或他人所申請聘僱之外國人。</p> <p>二、以本人名義聘僱外國人為他人工作。</p> <p>三、指派所聘僱之外國人從事許可以外之工作。</p> <p>四、未經許可，指派所聘僱從事<u>第四十六</u></p>	<p>行政院說明：</p> <p>一、鑒於修正條文第五條第二項第二款，已禁止雇主留置員工身分證明文件、工作憑證等文件，爰增訂第八款。本款規定包含現行第八款所定「非法扣留或侵占所聘僱外國人之護照、居留證件」之情形，併予敘明。</p> <p>二、鑒於修正條文第五條第二項</p>

<p>條第一項第八款至第十款規定工作之外國人變更工作場所。</p> <p>五、未依規定安排所聘僱之外國人接受健康檢查或未依規定將健康檢查結果函報衛生主管機關。</p> <p>六、因聘僱外國人致生解僱或資遣本國勞工之結果。</p> <p>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。</p> <p>八、<u>留置所聘僱外國人之身分證明文件、工作憑證或其他證明文件。</u></p> <p>九、<u>侵占所持有或扣留所聘僱外國人財物，或收取保證金。</u></p> <p>十、其他違反本法或依本法所發布之命令。</p>	<p>條第一項第八款至第十款規定工作之外國人變更工作場所。</p> <p>五、未依規定安排所聘僱之外國人接受健康檢查或未依規定將健康檢查結果函報衛生主管機關。</p> <p>六、因聘僱外國人致生解僱或資遣本國勞工之結果。</p> <p>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。</p> <p>八、<u>以任何名義，妨礙所聘僱外國人自主保管或隨時取回身分證明文件、工作憑證或其他證明文件。</u></p> <p>九、侵占所持有或扣留所聘僱外國人財物，或收取保證金。</p> <p>十、其他違反本法或依本法所發布之命令。</p>	<p>條第一項第八款至第十款規定工作之外國人變更工作場所。</p> <p>五、未依規定安排所聘僱之外國人接受健康檢查或未依規定將健康檢查結果函報衛生主管機關。</p> <p>六、因聘僱外國人致生解僱或資遣本國勞工之結果。</p> <p>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。</p> <p>八、<u>非法扣留或侵占所聘僱外國人之護照、居留證件或財物。</u></p> <p>九、其他違反本法或依本法所發布之命令。</p>	<p>第三款，已禁止雇主侵占所持有或扣留員工財物，或收取保證金，爰將現行第八款移列為第九款，增訂「收取保證金」並酌作文字修正。</p> <p>三、現行第九款移列為第十款。</p> <p><b>本報告說明：</b></p> <p>為避免雇主以保管、代辦、借用、暫持或其他名義持有相關文件，致所聘僱外國人實際上無法自主保管或隨時取回，爰修正第八款，明定不得「以任何名義」妨礙其自主保管或隨時取回相關證明文件，以實質控制作為判斷標準。</p>
---	--	---	--

<p>第六十七條 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、第八款至第十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。</p> <p>未經許可從事就業服務業務違反第四十條第一項第一款、第三款、第四款、第六款或第十款規定者，依前項規定處罰之。</p>	<p>(無修正意見)</p>	<p>第六十七條 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。</p> <p>未經許可從事就業服務業務違反第四十條第一項第一款、第三款、第四款、第六款或第十款規定者，依前項規定處罰之。</p>	<p>一、為配合修正條文第五十七條增訂第八款，現行第八款及第九款款次已調整，爰修正第一項規定所援引之該條款次。</p> <p>二、第二項未修正。</p>
<p>第七十二條 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：</p> <p>一、有第五十四條第一項各款所定情事之一。</p> <p>二、有第五十七條第一款、第二款、第六款至第十款規定情事之一。</p>	<p>(無修正意見)</p>	<p>第七十二條 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：</p> <p>一、有第五十四條第一項各款所定情事之一。</p> <p>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。</p>	<p>配合修正條文第五十七條款次調整，爰修正第二款援引之該條款次。</p>

<p>三、有第五十七條第三款、第四款規定情事之一，經限期改善，屆期未改善。</p> <p>四、有第五十七條第五款規定情事，經衛生主管機關通知辦理仍未辦理。</p> <p>五、違反第六十條規定。</p>		<p>三、有第五十七條第三款、第四款規定情事之一，經限期改善，屆期未改善。</p> <p>四、有第五十七條第五款規定情事，經衛生主管機關通知辦理仍未辦理。</p> <p>五、違反第六十條規定。</p>	
--	--	--	--

## 參考文獻

### 一、政府出版品

- 1、行政院第 3997 次會議，勞動部擬具「就業服務法」部分條文修正草案，115 年 4 月 9 日。
- 2、立法院第 11 屆第 5 會期第 6 次會議議案關係文書（院總第 20 號政府提案第 11020383 號），115 年 4 月 8 日印發。
- 3、立法院第 11 屆第 5 會期第 7 次會議議案關係文書（院總第 20 號政府提案 11020647 號），115 年 4 月 17 日印發。

### 二、期刊論文

- 1、成之約，〈新未來永續勞動關係之政府角色與作為〉，《勞動及職業安全衛生研究季刊》，第 28 卷，第 4 期，頁 14-16，109 年 12 月。
- 2、邱羽凡、宋庭語，〈移工自由轉換雇主之限制規範與檢討〉，《交大法學評論》，勞動法特刊，109 年 12 月，頁 1-50。
- 3、林佳和，〈從國際人權的政治哲學觀談臺灣的外國移工人權—兼論人權、勞動市場、產業競爭力的交錯與衝突〉，《臺灣國際法季刊》，第 11 卷，第 2 期，103 年 6 月，頁 7-50。
- 4、林佳和，〈勞動 4.0 與數位時代：結構變遷與新興發展〉，《台灣勞工季刊》，第 62 期，109 年 6 月，頁 28-35。
- 5、孫友聯，〈移動中的剝削：台灣外勞人權問題剖析〉，《台灣人權學刊》，第 2 卷，第 2 期，102 年 12 月，頁 113-128。
- 6、陳羿潔，〈外籍移工勞動保障與逃逸議題之研究〉，《台灣經濟論衡》，第 23 卷，第 1 期，114 年 3 月，頁 62-69。
- 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 42-53。

### 三、網路資源

- 1、Australian Government, Department of Home Affairs, Migrant worker protections, 網址：<https://immi.homeaffairs.gov.au>

/visas/employing-and-sponsoring-someone/migrant-worker-protections，最後瀏覽日期：115 年 4 月 13 日。

- 2、Australian Government Fair Work Ombudsman，Visa holders and migrant workers - workplace rights and entitlements fact sheet，網址：<https://www.fairwork.gov.au/tools-and-resources/fact-sheets/rights-and-obligations/visa-holders-and-migrant-workers-workplace-rights-and-entitlements>，最後瀏覽日期：115 年 4 月 13 日。
- 3、Australian Government Fair Work Ombudsman，Visa protections - the Assurance Protocol，網址：<https://www.fairwork.gov.au/find-help-for/visa-holders-migrants/visa-protections-the-assurance-protocol>，最後瀏覽日期：115 年 4 月 13 日。
- 4、Government of Canada，Temporary foreign worker rights and labour standards，網址：<https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/work-canada/worker-rights.html>，最後瀏覽日期：115 年 4 月 12 日。
- 5、Government of Canada，Temporary foreign workers: Your rights are protected，網址：<https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/protected-rights.html>，最後瀏覽日期：115 年 4 月 12 日。
- 6、Human Rights Instruments，International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination，21 December 1965，網址：<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-elimination-all-forms-racial>，最後瀏覽日期：115 年 4 月 9 日。
- 7、International Labour Organization，Indicators of Forced La

bour，網址：[https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmstp5/groups/public/@ed\\_norm/@declaration/documents/publication/wcms\\_203832.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmstp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_203832.pdf)，最後瀏覽日期：115 年 4 月 10 日。

- 8、International Labour Organization, General principles and operational guidelines for fair recruitment and Definition of recruitment fees and related costs，網址：[https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmstp5/groups/public/@ed\\_protect/@protrav/@migrant/documents/publication/wcms\\_703485.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmstp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@migrant/documents/publication/wcms_703485.pdf)，最後瀏覽日期：115 年 4 月 10 日。
- 9、International Labour Organization, ILO Helpdesk: Questions and answers on business and labour migration，網址：<https://www.ilo.org/ilo-helpdesk-questions-and-answers-business-and-labour-migration?>，最後瀏覽日期：115 年 4 月 9 日。
- 10、厚生労働省，Mandatory notification of status of foreign workers，網址：[https://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/gaikokujin12/pdf/english\\_0004.pdf](https://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/gaikokujin12/pdf/english_0004.pdf)，最後瀏覽日期：115 年 4 月 14 日。
- 11、Organization for Technical Intern Training, Technical Intern Training Program，網址：[https://www.otit.go.jp/upload/docs/260130\\_ENG.pdf](https://www.otit.go.jp/upload/docs/260130_ENG.pdf)，最後瀏覽日期：115 年 4 月 15 日。
- 12、新竹縣政府，有關質詢問題「來臺外國人稱謂」、「移工、外勞及國際移工的不同之處」、「為移工正名」及「官網專線標示疑義」等問題，113 年 12 月 30 日，網址：[https://www.hsinchu.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=3175&s=266546](https://www.hsinchu.gov.tw/News_Content.aspx?n=3175&s=266546)，最後瀏覽日期：115 年 4 月 18 日。
- 13、最高檢察署，別再稱呼「外勞」了！，108 年 4 月 17 日發布，網址：<https://www.tps.moj.gov.tw/16314/16462/16490/16496/660119/post>，最後瀏覽日期：115 年 4 月 19 日。

- 14、勞動部，勞動部發布「企業防制強迫勞動參考指引」 助企業接軌國際公平招募，115年2月25日，網址：<https://www.mol.gov.tw/1607/1632/1633/88232/post>，最後瀏覽日期：115年4月20日。
- 15、勞動部勞動力發展署，外國人勞動權益網，防制強迫勞動及落實公平招募專區－企業防制強迫勞動參考指引，115年2月25日，網址：<https://fw.wda.gov.tw/wda-employer/home/hcw/hcw-measures/2c95efb39c8d53ee019c8e3396fd06a3>，最後瀏覽日期：115年4月28日。
- 16、勞動部，勞動部修正就業服務法 防制強迫勞動接軌國際，網址：<https://www.mol.gov.tw/1607/1632/1633/89926/post?>，最後瀏覽日期：115年4月30日。

附錄：「就業服務法部分條文修正草案評估報告（初稿）」書面審查意見及參採情形

政治大學勞工研究所成教授之約：

- 一、針對第 5 條與第 40 條的修正，立法院的評估意見是原則上同意行政機關的修法方向，不過也提出修正意見：但基於行政目的受託代辦，且以勞工可理解之語言作成書面委託並載明合理返還期限者，不在此限。然而，何謂「基於行政目的」，無論是雇主、私立就業服務機構和勞工可能多不盡然瞭解，可能會衍生無法意料的問題。據此，個人會建議，一則不要訂定例外規定，或是將所謂「行政目的」明文加以訂定，以利各方加以遵循。
- 二、針對第 54 條有關「中央主管機關應不予核發招募許可、聘僱許可或展延聘僱許可之一部或全部」的規定，個人也相當同意其裁量標準應更具體明確。否則，確實會引起行政機關裁量不夠嚴謹的疑慮。此外，第 54 條第 1 項第 3 款有關「聘僱之外國人行蹤不明或藏匿外國人達一定人數或比率」的規定亦有檢討的必要。主要是因為根據第 58 條的規定：「外國人於聘僱許可有效期間內，因不可歸責於雇主之原因…發生行蹤不明之情事經依規定通知入出國管理機關及警察機關滿三個月仍未查獲者，雇主得向中央主管機關申請遞補」，若將第 54 條第 1 項第 3 款的文字修正為：聘僱之外國人因可歸責於雇主原因而行蹤不明或藏匿外國人達一定人數或比率，應該會較為妥適。
- 三、關於「中央主管機關宜就本法及其相關法規所涉『外籍勞工』、『外國人』、『受聘僱外國人』」等用語加以統一與調整的建議，個人傾向於應以就業服務法中的「外國人」做為統一與調整的依據；「外籍勞工」、「外籍移工」等均為通俗的用語，在未修法之前，不宜入法。
- 四、目前的修法的方向只是初步解決「留置求職人或勞工之身分證明文件、工作憑證或其他證明文件」的問題，以符合國際公約有關要求，然而，

「債務勞動」等問題依舊尚未解決，殊為可惜；建議應藉由此次修法一併解決，亦可提供業者及時因應與準備的時間。

#### 參採情形：

- 一、第一點意見，已參採修正，為避免「基於行政目的」概念過於抽象，致生適用疑義，並避免削弱本草案原則禁止留置證明文件之規範效果，不於母法增訂概括性受託代辦例外，母法文字以「不得以任何名義，妨礙本人自主保管或隨時取回」作為實質判斷標準；另於問題研析中提醒主管機關，宜於相關子法、裁量基準或行政指引中，明確化合法代辦與違法留置之界線，包括適用範圍、必要期間、書面委託、返還期限、隨時無條件取回權利與舉證責任等事項。
- 二、第二點意見，係贊同本報告論點之意見，至第 54 條第 1 項第 3 款「聘僱之外國人行蹤不明或藏匿外國人達一定人數或比率」是否增列可歸責於雇主原因，因該款並非本草案之修正目的，且涉及第 58 條遞補制度、雇主可歸責性判斷及外國人聘僱管理制度，需中央主管機關就實務運作及執法影響進一步通盤評估，爰暫不納入本報告具體修法建議，相關意見錄供參考。
- 三、第三點意見，本報告係建議主管機關於後續修法或法制檢討時，通盤檢討《就業服務法》及其相關法規之用語體系，並建立一致之稱呼原則，尚非建議僅就個別條文零星修正。現行《就業服務法》所採「外國人」為原則，並依條文脈絡使用「受聘僱外國人」等較精確用語，至於「移工」等稱呼，可作為政策說明、宣導文件或行政指引之用語，是否入法宜待主管機關盤點整體法制後處理，以維持法規體系之一致性，相關意見錄供參考。
- 四、第四點意見，所提債務勞動等問題可供機關後續推動酌參，相關意見錄供參考。

#### 勞動部：

- 一、建議於第 5 條第 2 項第 2 款及第 40 條第 1 項第 3 款增加「但基於行政目的受委託代辦，且以勞工可理解之語言作為書面委託並載明合理返還期限者，不在此限。」部分，此做法確實可進一步明確化合法協助與違法留置之界線。惟如遇有緊急狀況之協助代辦（如緊急就醫），或非為行政目的之受委託代辦（如電信業務等）等類此情形，將無法納入排除範圍，爰擬不增訂但書規定，保留由本部日後以函釋加以具體化，並列舉常見態樣供執法參考之空間。
- 二、其餘修正條文，立法院法制局無修正文字建議。
- 三、至於所提其他建議，將納入日後執行或修法參考。

#### **參採情形：**

- 一、第一點意見，錄供參考。理由詳見成教授之約意見項下參採情形之第一點。
- 二、第二點意見，係說明本報告初稿之建議，相關意見錄供參考。
- 三、第三點意見，係贊成本報告之論點，相關意見錄供參考。

#### **蔡研究員琮浩：**

- 一、初稿頁 3，本報告引述之資料來源為 ILO《公平招募一般原則與操作指引》(General principles and operational guidelines for fair recruitment and Definition of recruitment fees and related costs)，惟依原文應為「公平招募一般原則與操作指引及招募費用和相關成本的定義」，建議釐清修正。
- 二、本報告於初稿頁 1 時，已將移民勞工(migrant workers)簡稱為移工，惟於初稿頁 3 時，以外國移工稱之。後續探討時（如初稿頁 4）又以移工統稱之，兩者是否相同或語意上有所區別，建議釐清修正。
- 三、有關本報告建議於本草案第 5 條第 2 項第 2 款及第 40 條第 1 項第 3 款增訂「…基於行政目的受託代辦，且以勞工可理解之語言作成書面委託並載明合理返還期限者，不在此限。」以使適用情形更加明確

之建議，敬表尊重。惟本法第 5 條第 2 項第 2 款及第 40 條第 1 項第 3 款，其序文分別為「二、留置求職人或員工之身分證明文件……」及「三、留置求職人或勞工……」，係依不同規範對象而為不同之體例，本報告均以「勞工」表述與現行法制用語有所不同，爰建議本報告增列之條文文字修正為：「…基於行政目的受託代辦，且以『其』可理解之語言作成書面委託並載明合理返還期限者，不在此限。」；或建議依原條款之適用對象完整呈現。以上建議，併供參考。

### 參採情形：

- 一、第一點意見，已參採修正。
- 二、第二點意見，已參採修正。本報告初稿第 1 頁將 migrant workers 說明並簡稱為「移工」，初稿第 3 頁原使用「外國移工」一詞，係於國際規範及學術文獻脈絡下指稱跨境受僱之移工，與前文「移工」並無不同。又成教授之約書審意見亦指出，「外籍勞工」、「外籍移工」等均屬通俗用語，在未修法前不宜入法；另本報告所引林佳和教授文章題名亦使用「外國移工人權」一詞。惟為避免讀者誤認其與我國《就業服務法》所稱「外國人」或「受聘僱外國人」另有不同法律意涵，本報告一般敘述已統一修正為「移工」；涉及我國法制及條文建議者，則回歸使用「外國人」、「受聘僱外國人」或「所聘僱外國人」等法定用語。
- 三、第三點意見，錄供參考。理由詳見成教授之約意見項下參採情形之第一點。

### 黃副研究員薇蓉：

- 一、回應本報告初稿第 7 至 8 頁提及「傳統僅以實體證件為中心之『留置』概念，恐不足以回應新興控制態樣……宜預見性地將數位憑證之控制權納入「留置」涵義範圍，確保移工不因證件數位化，而陷入更隱蔽且難以脫離的數位勞動控制陷阱。」意旨，建議將「數位存取權」

納入禁止留置範疇；另初稿第 18 至 19 頁立法說明提及，為兼顧證件自主保管原則與雇主管理便利，於第 5 條第 2 項第 2 款增訂但書：

「但基於行政目的受託代辦，且以勞工可理解之語言作成書面委託並載明合理返還期限者，不在此限。」，因第 5 條第 2 項第 2 款至第 4 款，皆以「求職人或員工」作為第 5 條第 1 項條文之保障標的，為求條文前後用語一致避免誤會，建議前述增訂但書之文字中「勞工」修改為「求職人或員工」；綜上，建議第 5 條第 2 項第 2 款條文修正如下：「留置求職人或員工之身分證明文件、工作憑證或其他證明文件，阻斷或限制其對數位身分憑證或居留身分資訊之存取權，或要求提供非屬就業所需之隱私資料。但基於行政目的受託代辦，且以求職人或員工可理解之語言作成書面委託並載明合理返還期限者，不在此限。」

二、同上述理由，爰建議本報告初稿第 20 至 21 頁，有關第 40 條第 1 項第 3 款條文修正如下：「留置求職人或勞工之身分證明文件、工作憑證或其他證明文件，阻斷或限制其對數位身分憑證或居留身分資訊之存取權，或要求提供非屬就業所需之隱私資料。但基於行政目的受託代辦，且以求職人或勞工可理解之語言作成書面委託並載明合理返還期限者，不在此限。」

#### **參採情形：**

一、第一點意見，考量本草案主要係就「身分證明文件、工作憑證或其他證明文件」之留置禁止進行修正，數位身分憑證或居留資訊存取權之法律性質、適用範圍及與現行證明文件概念之關係，尚待主管機關配合數位證件制度通盤評估，爰暫不於本報告提出具體條文修正建議，相關意見錄供後續修法及制度檢討參考；餘請詳見成教授之約意見項下參採情形之第一點。

二、第二點意見，錄供參考。理由詳見成教授之約意見項下參採情形之第一點。

**林助理研究員淑靜：**

一、本報告就行政代辦事項建議於本報告建議條文第5條及第40條增訂但書規定，惟從國際勞動規範趨勢觀之，證件保護之重點並非形式上絕對禁止雇主或仲介短暫接觸文件，而係確保勞工對身分證明文件、工作憑證或其他證明文件，始終保有自主保管、自由接近及隨時取回之實質控制。若採「受託代辦並載明返還期限者，不在此限」之但書，反而可能使書面委託或代辦名義成為排除違法之抗辯，與本次修法刪除「違反本人意思」要件之目的發生緊張關係。因此，建議不宜採概括但書，而可考慮改以「不得以留置、保管、代辦、借用或其他名義，妨礙本人自主保管或隨時取回」作為實質判準，並於說明欄補充必要期間、隨時取回、返還紀錄及雇主或仲介舉證責任等事項，以兼顧證件自主保管原則、實務代辦需求及防杜形式委託規避責任之目的。故本報告建議條文第5條第2項第2款或可修正為：「二、以留置、保管、代辦、借用或其他名義，妨礙求職人或員工自主保管或隨時取回其身分證明文件、工作憑證或其他證明文件；或要求提供非屬就業所需之隱私資料。」；第40條第1項第3款或可修正為：「三、以留置、保管、代辦、借用或其他名義，妨礙求職人或勞工自主保管或隨時取回其身分證明文件、工作憑證或其他證明文件；或要求提供非屬就業所需之隱私資料。」；說明欄或可修正為：「本款修正重點，係為確保求職人、員工或勞工對其身分證明文件、工作憑證及其他證明文件，保有自主保管及隨時取回之實質控制。實務上雇主或私立就業服務機構及其從業人員可能以保管、代辦、借用或其他名義持有相關文件，形式上雖非稱為留置，惟如已排除或限制本人對文件之自主支配，仍應屬本款禁止範圍。爰修正文字，以採實質判斷方式，防杜

以形式委託、代辦或保管名義規避法律責任。」

二、另本報告如擬將本草案第 5 條及第 40 條由「受託代辦但書」調整為「妨礙本人自主保管或隨時取回」之實質判斷標準，則本草案第 57 條第 8 款亦宜一併檢討。蓋本草案第 57 條第 8 款係直接規範雇主聘僱外國人不得留置相關證明文件之獨立義務條文，並連結第 67 條罰鍰之法律效果。若第 5 條、第 40 條採實質控制判準，而第 57 條仍維持單純「留置」文字，受聘僱外國人案件中究應如何判斷短暫行政代辦與違法留置之界線，恐生適用疑義。惟第 57 條亦不宜以但書方式承認受託代辦例外，以免削弱受聘僱外國人之證件自主保管保障。爰建議本草案第 57 條第 8 款可修正為：「八、以留置、保管、代辦、借用或其他名義，妨礙所聘僱外國人自主保管或隨時取回其身分證明文件、工作憑證或其他證明文件。」

三、本報告肆、問題研析與建議四提及「另依本草案相關配套修正觀之，對仲介違反相關規定之處理方式，已由原先以罰鍰為主，並於累計一定次數後始予停業，調整為罰鍰與停業處分併行。……」一節，建議再予核對。因私立就業服務機構違反第 40 條第 1 項各款規定時，其法律效果分別涉及第 67 條罰鍰及第 69 條停業處分；不同違規態樣是否當然同時連結停業處分，仍應依各款及第 69 條規定判斷。爰建議如欲保留仲介停業處分之論述，宜進一步釐清所指係何一違規態樣及其對應條文；尤其第 69 條並未列入本草案修正條文，似不宜概括描述為本次修法已將仲介違規處理方式調整為罰鍰與停業處分併行。

#### 參採情形：

第一點至第三點意見，已參採修正。