



# 我國就業服務法 30 年的 變革、挑戰與前瞻

郭振昌 | 臺北海洋科技大學退休副教授

## 壹、就業服務的意義

就業服務基本上就是促進「人」（求職者）與「職業」（求才者）雙方面的「結合」過程，也因此就業服務需同時考慮求職者本身所具備的條件及職業（就業／勞動）市場概況與求才者之要求條件。

個人所具備的條件，必須考慮包括價值觀（選擇職業時考量的優先重點順序）、能力（智能、體能、技能）、性向（潛在的能力）、興趣（喜歡的事）、性格（個人人

格特質對職業特性或職場氣氛的適應能力）及個人經歷；對於靜態的職業概況，必須考慮職業的內涵（包括：工作內容、工作方法與技術、所使用的工具與材料、工作執行成效，包括：產品或所提供的服務、工作環境安全衛生、工作時間地點、待遇福利給付及升遷展望等）；至於動態的就業／勞動市場人力供需現況與變動趨勢資訊內容，更要充分掌握。

就業服務係透過調節人力供需，促進經濟發展與社會安定雙重目的的服務工作，在實施方式上，宜採取主動的服務策略。所謂「主動服務」，即是先分析就業／勞動市場人力供需狀況，籌謀調配的策略，再依既定策略，或主動開拓就業機會，或發掘閒散人力，以平衡人力供需。

每個國家的就業服務制度均試圖達成三個廣泛任務：處理新勞工進入勞動市場；確保廠商、行業及地區勞力的適量移動；協助經歷嚴重勞動市場困境者等。簡言之，即為新進（Entry）、移動（Mobility）及改善（Amelioration）等三種課題，茲分別進一步敘述如下<sup>1</sup>：

### 一、新進勞力

處理青年新進勞動市場的問題已為大部分工業化國家的主要問題，由青年的高失業率及為數甚多的有關會議、書籍及方案等，即可充分證明此種推斷。此種青年勞力新進勞動市場的課題即稱為「從學校到工作的轉換」。國內的國中、高中職、大專校院等等就業服務專案即屬之。

### 二、勞力移動

先進國家經驗中，多有授權提供各種不同的財政誘因，鼓勵勞力從低度就業區移到高度就業區，就業服務需扮演補充職缺的中心角色。雇主依法規規定向就業服務機構（以下稱就服機構）通報職位空缺，也可登報或口頭求才，但私人營利就服機構則禁止設立。此種方式使得主管當局具有控制鼓勵必要勞力移動類型之工具。國內全國電腦連線的職業交換作業與跨區就業津貼，即有此種功能。

### 三、改善勞工的就業不安全

就業服務的最後一般性功能是治療性的。所有國家的體制均包含某些補償勞工在勞動市場中不安全的措施，或改變結果的分配。包括提供失／就業保險、失業救助給在經濟不景氣時失業的受僱者；提供訓練方案，促使受僱者具備適當就業能力，以獲得嶄新或較好的工作。

## ◎ 貳、我國就業服務法立法背景與宗旨

### 一、背景

1980年代後期，國內重大工程與製造業缺工情形日趨明顯，幼兒或老人的照護需求日益殷切。復以台灣勞力薪資水準節節上升，為降低成本，外勞引進成為一股潮流。為有效控制外籍移工的引進與管理，並兼顧國人就業之保障，乃於1992年5月8日制定公布就業服務法。

行政院於1990年1月17日函送立法院就業服務法草案總說明：政府於1935年制定公布「職業介紹法」，惟迄未以命令訂定施行日期。政府播遷來台後，為調節人力供需、促進國民就業、支援經濟建設，自1956年起設置國民就業輔導機構，迄今已設置33個就業中心及14個就業服務站，對國家經濟發展及社會安定有顯著貢獻。

至於民營傭工介紹業務，自1985年起已由特定營業劃出，改依公司或商業登記之規定辦理，惟因業者素質良莠不齊，僅依商業法令尚難作有效管理，又目前非

法外籍移工日益增多，對於社會治安、國民就業權益，造成嚴重社會問題；且非法外籍移工之檢查、遣送出境及費用負擔等，尚無完整制度，亟待加強管理。惟該等事項均涉及人民權利義務，自應以法律定之，爰蒐集各國對求職求才之服務、民營就服機構之管理及聘僱外國人工作之管理等有關法律，邀請學者專家組成專案小組，並參考各國立法例，審酌當前實際情形，盱衡未來發展狀況，研擬「就業服務法」草案。期於完成立法程序後付諸實施，並將前述尚未施行之「職業介紹法」予以同時廢止，本草案計6章共51條<sup>2</sup>。

## 二、內容

所謂「就業服務」，係指協助國民就業及雇主徵求員工所提供之服務。法規內容主要涵蓋：國民選擇職業及接受就業服務之規定、雇主招募或僱用員工之規範、中央與地方主管機關之掌理事項、政府與民間就服機構之設置、促進就業之措施、外國人之聘僱與管理。

## 三、作用

就業服務法之目的，在於促進國民就業，以增進社會及經濟發展。為保障國人就業安全，該法第52條規定，政府對於每年外籍移工引進總人數，應按「外籍移工聘僱警戒指標」，邀集產、官、學、勞工代表協商之。自此，我國對於外籍移工的引進與管理，才有了正式的法制規範<sup>3</sup>。

## ◎ 參、我國就業服務法立法 30 年來的最大變革重點

就業服務法自 1992 年 5 月 8 日總統令制定公布施行全文 70 條後，歷經 17 次的增修訂，其中幅度最大者說明如下：

2002 年 1 月 21 日總統令修正公布全文 83 條，其增修正重點及理由包括：

### 一、第 5 條增修理由：

- (一) 原條文增列雇主對求職人或所僱用員工不得以婚姻予以歧視，並配合身心障礙者保護法酌作文字修正，列為第 1 項。所稱歧視係指雇主無正當理由而恣意實施差別待遇而言。
- (二) 增列第 2 項，規定雇主招募或僱用員工之禁止事項。

### 二、第 6 條增修理由：

- (一) 配合台灣省政府功能業務與組織之調整，刪除原條文有關省主管機關規定；列為第 1 項。
- (二) 因應廢省將省（市）政府修正為直轄市政府原住民就業服務事項，主管機關應主動會同主管原住民事務之最高單位會同辦理；爰增列第 2 項。
- (三) 增列第 3 項及第 4 項，明定中央主管機關及直轄市、縣（市）主管機關之掌理事項。

### 三、第 10 條增修理由：

(一) 參酌國際勞工組織公約第 83 號建議書有關就業服務機構於有勞資爭議並會影響就業機會之情形，應保持全然中立之規定，並為避免規定範圍過寬，反而不利勞工就業，爰修正原條文，列為第 1 項。

(二) 增列第 2 項，界定第 1 項所稱「勞方多數人」之範圍。

### 四、第 12 條增修理由：

(一) 配合台灣省政府功能業務與組織之調整，原省屬公立就業服務機構已改隸中央主管機關，又縣(市)主管機關如有需要，亦應許其得設置公立就業服務機構，爰修正第 1 項規定。

(二) 針對原住民人口聚集較多之縣(市)應成立針對原住民特殊文化性設置之公立就業服務機構，查目前超過二萬人以上之縣市有台北縣、桃園縣、南投縣、屏東縣、台東縣、花蓮縣六縣，爰增列第 2 項。

**五、第 33 條增修理由：**為使公立就業服務機構能充分協助被資遣員工再就業，爰修正第 1 項將雇主列冊通報之時間提前，並明定其項目。又考量天災、事變或其他不可抗力情事，增列但書規定，以維衡平。

**六、第 33 條之 1 增修理由：**配合訴願法第 7 條至第 9 條，及即將施行之行政程序法第 15 條、第 16 條規定，並因應現行實務需求，爰增訂本條。



### 七、第 35 條增修理由：

(一) 原條文修正列為第 1 項。有鑑於從事就業諮詢與職業心理測驗業務須具備相關之專業知識，宜由專業人員辦理，爰將此一就業服務業務自第 1 款及第 2 款所定業務移出，單獨列為第 3 款，至原第 3 款則移列第 4 款，另酌作文字修正。所謂就業諮詢係指協助瞭解個人就業人格特質及職業世界，釐定其職業生涯發展方向之服務工作。至於職業心理測驗則指以一系列之標準化工具，客觀評量個人之潛在能力、興趣偏好及職業適應能力等特質，藉以協助個人了解其職業能力傾向，以獲得適性發展。

(二) 增列第 2 項，規定私立就業服務機構經營前項業務得收取費用，至其收費項目及金額，則授權由中央主管機關定之。

**八、第 37 條增修理由：**本條新增。規定就業服務專業人員行為之禁止事項。

**九、第38條增修理由：**本條新增。私立就業服務機構所仲介之一方非在我國境內或台灣地區者，手續較為繁雜，須投入較多人力、財力，而目前公司法對公司各項設立要件及管理已有完備規定，其資本額之穩定性亦較易查明，為保障求職、求才雙方權益，爰規定此等私立就業服務機構，原則上應以公司型態組織之。惟對於由中央主管機關設立，或經中央主管機關許可設立、指定或委任之非營利性機構或團體，如許其辦理上開就業服務業務，求職、求才雙方權益亦無受損之虞，爰為但書規定。

**十、第40條增修理由：**有關雇主招募員工行為規範已移列第5條第2項規定，爰修正本條適用對象。另參酌現行私立就業服務機構許可及管理辦法相關規定及實務運作情形，修正及增列各種禁止行為類型，至於原第2款有關欺瞞或提供不實之勞動條件情形，宜循民刑事相關規定解決，爰予刪除。

**十一、第44條增修理由：**本條新增。明文禁止非法容留外國人從事工作。

**十二、第46條增修理由：**

(一) 配合實務需要，酌修第1項：

1. 序文酌作文字修正。
2. 鑑於國內船員上船意願低落，國內船員難覓，爰基於實際需要，增列第7款及第8款。
3. 原第7款至第9款款次遞改為第9款至第11款。

(二) 雇主聘僱外國人之許可，原則上已由中央主管機關統一辦理，有關其工作資格及審查標準，宜由中央主管機關會商中央目的事業主管機關定之，爰修正第2項規定。

**十三、第47條增修理由：**本條新增。原第43條第3項移列為本條第1項，並酌作修正，以保障國內勞工工作權。所稱「合理勞動條件」，應以行政院主計總處統計國內從事該行業之平均工資、合理工時、休假及給付為準。

**十四、第50條增修理由：**第1項及第2項合併修正：

(一) 雇主聘僱外國人之許可，原則上已由中央主管機關統一辦理，爰刪除向教育部申請許可等相關規定，另因應實際需要，將工作時間酌予延長。

(二) 配合政府輔導華僑回國就學之政策，規定符合一定要件之僑生及其他華裔學生受聘僱從事工作，亦不受第46條第1項所定工作項目之限制。至所稱僑生，指適用僑生回國就學及輔導辦法之華裔學生；所稱其他華裔學生，指不具僑生身分，父為中國人而持用外國護照之學生，以其既無法依外國學生來華留學辦法規定認定為外國學生，又不具僑生身分，爰予明定，以示公平及照顧意旨。

**十五、第51條增修理由：**

(一) 第1項有關雇主聘僱外國人從事工作，不受相關規定限制情形，增列

第4款及第5款，將獲准與其在中華民國境內設有戶籍之直系血親共同生活者及取得永久居留者納入，另配合相關條文修正，酌修不受限制規定之範圍。

- (二) 雇主聘僱外國人之許可，原則上已由中央主管機關統一辦理，且除本法另有規定外，外國人非經雇主申請許可，不得在我國境內工作。現行第2項已無規定必要，復鑑於第1項第1款、第2款及第4款人員在華居留身分與一般外國人有別，性質上與取得永久居留者無異，宜使該等人員及第5款人員得不經雇主申請，由外國人逕向中央主管機關申請許可，爰修正第2項規定。
- (三) 鑑於外國法人為履行契約，指派所聘僱外國人來華從事第46條第1項第1款或第2款契約範圍內之工作，而於我國境內未設分公司或代表人辦事處者，其性質雖與雇主在中華民國境內者有別，基於對國人工作權之保障，亦宜由訂約事業機構或授權代理人申請許可，爰增列第3項規定。

**十六、第52條增修理由：**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或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，非屬違反法令之情事，宜准其再入國工作。惟為避免從事第46條第1項

第9款至第11款規定工作者有變相移民及適用第51條第1項第3款之情形，並參照現行外國人聘僱許可及管理辦法第18條第5項雇主應於外國人出國後30日通報期間之規定，宜於其出國40日後，始許再入國工作，且其在中華民國境內工作期間累計不得逾6年，爰增列第4項規定。

#### 十七、第53條增修理由：

- (一) 為落實亞太營運中心計畫之執行，減少白領人員來台工作之障礙，並避免申請轉換雇主引起爭議，爰修正原規定前段，列為第1項。
- (二) 第51條第1項第1款、第2款、第4款及第5款規定之外國人經中央主管機關許可工作者，其轉換雇主或工作無須再申請許可，爰增列第2項，使排除第1項規定之適用。
- (三) 增列第3項，避免以第46條第1項第1款至第8款工作名義核准工作之外國人，從事該條第1項第9款至第12款規定之工作，以保障國民工作權。



(四) 外國人受聘僱從事第 46 條第 1 項第 9 款至第 12 款規定之工作者，原則上不應許其得轉換雇主或工作。惟遇有第 59 條第 1 項各款所定特殊事故，致原雇主無法繼續聘僱時，為不影響該外國人工作權益，宜為例外規定，爰將原規定但書酌予修正，列為第 4 項。

(五) 配合第 52 條所定外國人受聘僱期間最長為 3 年之限制，爰增列第 5 項，規定經許可轉換雇主或工作之外國人，其前、後受聘僱期間應合併計算。

**十八、第 54 條增修理由：**本條新增。為加強對外國人之管理，並課予雇主對所聘僱外國人之管理責任，爰於第 1 項明定雇主聘僱外國人從事第 46 條第 1 項第 9 款至第 12 款規定之工作，中央主管機關對雇主之招募許可、聘僱許可及展延聘僱許可應不予准許之情形；其已核發招募許可者，並得中止引進。

**十九、第 55 條增修理由：**

(一) 原規定第 1 項前段有關就業安定費之用途，增列得作為提升勞工福祉及處理有關外國人聘僱管理事務所生費用之用，另配合相關規定酌修文字，仍列為第 1 項。

(二) 為配合法制再造之法令鬆綁政策並減少民怨，爰增列第 2 項，規定受聘僱之外國人有連續曠職 3 日失去聯繫或聘僱關係終止之情事，經雇

主依法陳報並經廢止聘僱許可者，雇主即無須再繳納就業安定費。

(三) 增列第 3 項，規定雇主繳納就業安定費之寬限期及滯納金之計徵。

(四) 原第 2 項酌修後移列第 4 項，並配合前項就業安定費加徵滯納金，增列強制執行規定。

**二十、第 58 條增修理由：**

(一) 受聘僱之外國人於聘僱許可有效期間內因不可歸責於雇主之事由而離境或死亡時，為免雇主遭受損失，爰於第 1 項規定雇主得申請遞補。

(二) 第 2 項規定遞補之期間限制。

**二十一、第 59 條增修理由：**本條新增。

第 1 項規定受聘僱從事第 46 條第 1 項第 9 款至第 12 款規定工作之外國人，因不歸責於己之事由，經中央主管機關核准者，得轉換雇主或工作。

【現行就業服務法章節結構】<sup>4</sup>

第一章	總則	§1~11
第二章	政府就業服務	§12~20
第三章	促進就業	§21~33 之 1
第四章	民間就業服務	§34~41
第五章	外國人之聘僱與管理	§42~62
第六章	罰則	§63~76
第七章	附則	§77~83

## ◎ 肆、我國就業服務法的挑戰與展望

茲從就業服務的理念與盱衡我國當前勞動市場情勢，以及國際就業服務法立法例發展趨勢，未來我國就業服務法制增修正案重點建議如下：

### 一、必也正名乎？就業服務法與外國人聘僱管理法宜分列

從就業服務的理念、角色與功能論，以及我國就業服務法第1條立法宗旨：為促進國民就業，以增進社會及經濟發展，特制定本法。就業服務法宜以促進國民就業為規範重點，但事實上，第5章外國人聘僱與管理條文22條，較第3章的促進就業14條多了超過1/3，且外國人聘僱與管理的附屬法規頗多。故為了名符其實，建議就業服務法與外國人聘僱管理法宜分開立法。

### 二、增列青年就業促進規範

每個國家的就業服務制度均試圖處理新勞工進入勞動市場，而且日本已從2015年10月施行「青年就業促進法」。我國2021年平均青年（15-24歲）失業率

12.11%，為全體失業率3.95%的3.07倍，高於經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）國家青年平均失業率12.8%，為全體6.3%的2.03倍甚多。

從2021年青年失業原因結構看，有將近六成（59.27%）為剛踏出校門，沒有工作經驗的初次尋職者；另有23.71%為對原有工作不滿意的自願性失業者；另外，有11.49%因為工作場所歇業或業務緊縮致失業者，也有3.95%為季節性或臨時性工作結束等。職是之故，顯然青年就業政策立法，首先就必須強化在校青年的職涯發展輔導、職能評估與就業準備；具體落實與充分提供高中職與大專校院職涯發展輔導專業師資；公立就服機構就業服務人員，必須強化職涯發展專業知能，多做一些個別化的專業服務，另需積極發展職涯發展與職能評估工具，多加運用。

### 三、公共就業服務強化服務人員專業資格

國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）1948年就業服務公約（第88號）第9條明定：就業服務機構的工作人員，應由公職人員組成，其服務





地位和服務條件不受政府更迭和不當外部影響，並根據服務需要，確保工作穩定。日本職業安定法<sup>5</sup>第 9 條規定：職業安定總局、都道府縣勞動局或公共職業安定所專門從事本法執行工作的官員，以確保公共職業安定所及其他職業安定機構的運作有效進行，必須具備國家人事局規定的資格或經驗。試想過多的臨時人員，如何專業輔導失業者以促進就業？或可退而求其次，至少需有全球職涯發展師（Global Career Development Facilitator, GCDF）、就業服務乙級技能檢定等相關專業證照者，以提高服務素質。

#### 四、落實就業諮詢、職業輔導之具體規範

就業服務法第 17 條：公立就業服務機構對求職人應先提供就業諮詢，再依就業諮詢結果或職業輔導評量，推介就業、職業訓練、技能檢定、創業輔導、進行轉介或失業認定及轉請核發失業給付。前項服務項目及內容，應作成紀錄。

2016 年 5 月 3 日也訂頒「公立就業服務機構就業諮詢及職業輔導實施辦法」，但是目前就業諮詢、職業輔導之專業服務較弱，尤其第 7 條：就服機構對經就業諮詢，評估為就業目標或職涯不清楚之求職人，得提供下列職業輔導：1. 運用職業輔導相關測評工具，評量求職人人格特質；2. 評估個案潛能及分析適性評量結果，提供職涯發展建議；3. 協助求職人探索職業興趣、釐清職涯發展方向及評估適合之工作機會。以上規範宜更積極落實，以建立專業的就業服務制度。

#### 五、落實完整的就業服務法第 23 條規範

就業服務法第 23 條規定：中央主管機關關於經濟不景氣致大量失業時，得鼓勵雇主協商工會或勞工，循縮減工作時間、調整薪資、辦理教育訓練等方式，以避免裁減員工；並得視實際需要，加強實施職業訓練或採取創造臨時就業機會、辦理創業貸款利息補貼等輔導措施；必要時，應發給相關津貼或補助金，促進其就業。但所謂的「經濟不景氣致大量失業」與「雇主協商工會或勞工，循縮減工作時間、調整薪資」的判準為何？在就業服務法施行細則與附屬法規等均未規範？或可參考 ILO 1988 年促進就業和防止失業公約（第 168 號）：在相應的日曆月內，公司至少有三分之一的員工受到超過每月總工資 10% 的工資損失的影響<sup>6</sup>。另外，如因縮減工作時間、調整薪資，致產生斜槓或一人多職的勞動者之照顧與保障措施等，亦宜一併納入規範<sup>7</sup>。

#### 六、就業服務特定服務對象以失業期間取代身分別

就業服務法第 24 條規定：主管機關對下列自願就業人員，應訂定計畫，致力促進其就業；必要時，得發給相關津貼或補助金：1. 獨力負擔家計者；2. 中高齡者；3. 身心障礙者；4. 原住民；5. 低收入戶或中低收入戶中有工作能力者；6. 長期失業者；7. 二度就業婦女；8. 家庭暴力被害人；9. 更生受保護人；10. 其他經中央主管機關認為有必要者。



此種特定對象分類方式是有盲點的：其一，分類基礎不一致，身份別之間多所重疊；其二，如中高齡者、身心障礙者、原住民等，其實仍然有具備高就業能力者。對於因就業障礙嚴重，特別是失業時間長而導致職業融入特別困難的失業者，應採

取如德國就業促進法規範措施，在內容和持續時間方面，考慮到對穩定的需求增加和失業者的支持<sup>8</sup>。就業服務特定服務對象宜以失業期間取代身分別，如失業達3、6、9、12個月以上者，分別提供不同深度的就業諮詢與就業促進措施。

## 參考文獻

1. 黎仁（2022）。就業安全制度（增修訂五版）。志光教育科技公司。
2. 立法院（瀏覽日期：2022年8月23日）。法律系統—就業服務法。<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?0^18C0811881818118C08118F281819CC08998B981899AC4B1998>
3. 行政院國家發展委員會（瀏覽日期：2022年8月23日）。就業服務法。[https://www.ndc.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=01B17A05A9374683&sms=32ADE0CD4006BBE5&s=C73C33773C694059](https://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=01B17A05A9374683&sms=32ADE0CD4006BBE5&s=C73C33773C694059)
4. 最新六法（瀏覽日期：2022年10月9日）。就業服務法。<https://www.6laws.net/6law/law/%E5%B0%B1%E6%A5%AD%E6%9C%8D%E5%8B%99%E6%B3%95.htm>
5. 日本職業安定法（瀏覽日期：2022年9月23日）。<https://hourei.net/law/322AC0000000141>
6. International Labour Organization. Conventions and Recommendations（瀏覽日期：2022年9月23日）。<https://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang-en/index.htm>
7. 郭振昌（2022）。減班休息？就業安定措施的虛與實——台灣勞工陣線「就業服務法實施三十週年座談會」與談資料。
8. BMJ（瀏覽日期：2022年9月23日）。德國社會保障法（SGB）第三卷（III）就業促進。[https://www.gesetze-im-internet.de/sgb\\_3/](https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_3/)

# 防制就業歧視之 當前法制挑戰與因應： 以職場騷擾規範爭議為例

傅柏翔 | 臺北大學法律系助理教授



## 壹、緒論

針對職場中發生的不受歡迎事件，是否都值得也能夠以外部法律介入，還是應該留給企業內部的職場文化、內規來因應即可，向來是各國立法時，爭論不休的問題。特別是各國也往往擔心，過度介入的結果，是法院被過量的案件淹沒，而且法院的執行力其實也難以細密地進入職場，規範到所有的互動跟行為。但是，如將職場中的行為都交給雇主管造之文化和之企業規則處理，又引發權力結構不對等之情形下，是否能獲得妥善處理之疑慮。

在同樣之爭議下，台灣法制早期亦有是否介入職場不受歡迎行為之遲疑，因此除了民刑事等不法行為必然可救濟之外，歧視、性騷擾、霸凌等事件，都欠缺專門法律救濟管道。但隨著 1990 年代之就業服務法（以下簡稱就服法）建立就業歧視制度開始，到 2002 年性別工作平等法（以下簡稱性工法）之通過，法制已經規範了眾多的就業歧視類型，以及關鍵的職場性騷擾制度。目前仍有較明顯法制保障空白處，當屬職場霸凌以及職場騷擾之部分。本文就是著重在職場騷擾之議題，進行討論與分析。

本文擬先透過台灣法制下，職場不受歡迎行為之分類以及法制涵蓋進行分析，指出目前就業歧視架構下，職場騷擾規範不足之處，以及進行關注之必要性。再透過美國法制職場歧視、騷擾的規範脈絡進行發展介紹，討論其建構出的要件和理念，有無值得台灣未來處理相關爭議時可參考之處。最後綜合台美之經驗，就職場騷擾之爭議提出初步分析，作為後續研究之參考。

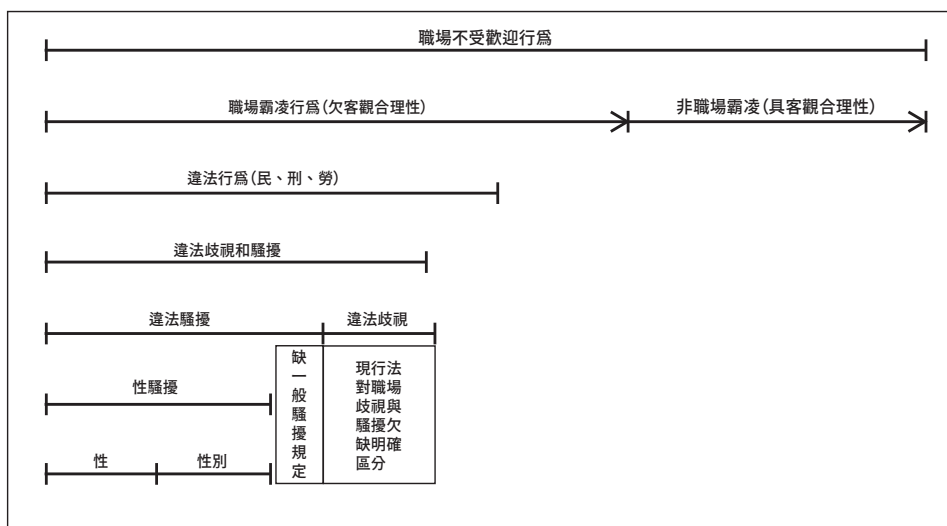
## ◎ 貳、台灣法制下職場霸凌、歧視、騷擾、性騷擾之分類與挑戰

### 一、從職場不受歡迎行為之架構討論職場霸凌、歧視、騷擾、性騷擾的分類

台灣在處理職場中之不受歡迎行為時，可能是早年並未預想到除了違法行為之外，還有需要以法律介入到職場中的衝突，因此整體法制安排上，並沒有特殊處理。而職場互動中不受歡迎之行為中，最

早受到挑戰和訴訟的，應屬於就業歧視之爭議，台灣於 1992 年開始透過就服法之立法來嘗試介入，開啟了對具有特定法律特徵族群的就業歧視保護。隨即，又透過同年代一連串之職場性別歧視和職場性騷擾事件，於 2002 年促成了性工法的立法，強化性別、性傾向歧視，以及職場性騷擾的完整法律規範。在這一波的立法下，台灣對於職場不受歡迎行為之法律介入以及管制密度，陸續延伸擴大，再搭配既有的民法、刑法、勞動基準法等相關法律，可以從下圖 1 看出當前法制度涵蓋的相關行為分類以及範疇<sup>1</sup>。

從圖 1 可以發現，即使有諸多相關法律存在，目前法律對於職場中行為之規範並不完整，特別是在職場霸凌的部分，因為欠缺重要的法律定義，導致各界只能自行用其領域之認知來解讀霸凌行為之問題，致生在法律領域救濟時，產生許多判斷、處理上的困難。同時，也因為欠缺能和法律體系接軌之適當法律定義，讓職場



▲ 圖 1：台灣法制下職場不受歡迎行為之法律涵蓋

中合理的人際、管理摩擦，難以跟不具合理性的職場衝突區分，衍生出職場管理權跟勞動權衝突卻又難以評斷之困難。唯一比較明確的，是只要已經達到違反相關法律程度之行為，必然是職場霸凌，畢竟在一般社會中已然違法之行徑，不會換到職場就能夠合理化<sup>2</sup>。但關於職場霸凌部分，仍待討論出必要的法律定義以及合適的救濟管道跟方式，才能有較完善的解決方案。

## 二、目前就業歧視法制涵蓋面於「職場騷擾」之空白

除了職場霸凌制度之法制缺漏之外，圖1還能看出一般性職場騷擾欠缺法律規範之現象。此處首先分析「職場歧視」跟「職場騷擾」之差別，再論述目前法制之規範落差如下。

### （一）法制涵蓋問題：職場歧視和職場騷擾未予區分之挑戰

討論職場騷擾之規範落差時，勢必遭遇的問題為，其和已經有完整法律規範的職場歧視有何不同，何以還需要特別之規定。概念上來說，職場中的歧視或差別待遇，屬於較為寬廣的上位概念，而騷擾應該是屬於歧視的一種分支。其法律介入之基礎相同，都是因為如果職場中有針對特定保護族群之歧視或者是騷擾，都會造成該族群之就業機會減損、難以如同一般勞工正常工作，進而被迫離開職場或造成相關之損害。

而職場歧視跟騷擾不同之處，在於行為之類型。歧視通常指涉的，為職場中雇

主、上級對下屬所為，基於法律禁止的事由，所做出的就業上條件、位置、待遇福利等之不利益待遇，有著實質的權利侵害和不利變動。此外，目前台灣法律規定之歧視或差別待遇，在判斷上法院經常要求透過「適當比較基礎」之對比，來檢驗較不利之待遇出現，是否是基於當事人受到保護特質，若有才能較客觀的認定有構成違法的差別待遇<sup>3</sup>。在此判斷標準下，歧視可以直接處理的不受歡迎行為，恐怕受限於有同樣條件資質之類似勞工之間，一個人因為特定受保護特質之關係，而出現僱傭待遇上之落差之情形。易言之，透過歧視可以處理的行為類型，因為較高的要件門檻而相對有限。

而騷擾，則有點不一樣。騷擾之對象可能是雇主、上級，但也可以是同事、下屬。此外，騷擾並不以影響到勞工之就業條件或工作待遇為必要，其實也可能根本影響不到，因為同事跟下屬並沒有權力做出勞動條件上的不利待遇。另外跟歧視



產生的差別待遇不同的是，騷擾不需要透過被比較之後才能夠呈現，騷擾之重點在於特定個人是否遭受敵意冒犯之對待，而不是相較於其他人自己之待遇是否出現落差。質言之，騷擾最有可能出現的型態，是敵意工作環境式騷擾，並且對被騷擾人構成敵意、難以容忍的工作氛圍，最後使被騷擾人難以正常工作、難以競爭，進而可能自行離職或失去工作機會。

舉例來說，主管經常公然嘲笑某身心障礙勞工之肢體障礙特質，讓勞工於工作現場備受嘲諷且感到冒犯，但因為需要工作還是容忍，如同獲得工作機會之前提是必須容忍主管對其特質之針對，最後導致其心理創傷而引發憂鬱症。此情況下，因為主管並未對其勞動條件為不利益待遇（或也沒權力），也照年資予以升遷、發放獎金，因此證據上似乎難以達到就業服務法規範下的歧視，難以從就業歧視之規定獲得救濟。而職場騷擾，正是在處理這種不是由雇主所為，沒有構成僱用條件上的實質變動減損，但是卻構成敵意冒犯性工作環境，減損就業機會之不受歡迎行為。

綜上所述，雖然職場歧視跟騷擾因為都有減損特定族群平等就業機會之影響，所以解讀上騷擾屬於一種歧視之類型（例如將性騷擾視為一種性別歧視），但是就構成之行為樣態上，歧視跟騷擾僅有部分重疊，仍有相當多的類型並不相同，不能忽視這部分之差異。更重要的是，針對歧視和騷擾之救濟措施與需要的改善對策亦

有相當差異，不宜混為一談，而有進一步區別討論之必要。

## （二）法制涵蓋問題：欠缺規範之「職場騷擾」類型

確認完歧視與騷擾之區別必要之後，更進階的問題在於規範一般職場騷擾法源依據為何。關於就業歧視類型，已經透過就服法、性工法、中高齡者及高齡者就業促進法等法令涵蓋，讓各種歧視類型之保障相對明確且完整。但是職場騷擾之規範，卻僅有性工法有明文禁止職場性騷擾，並有相對應的處理機制設定。惟關於種族、出生地、年齡等十數種，法律禁止作為歧視原因之特質，是否也同步禁止雇主、同事以該些特質為原因做出騷擾行為，因為法律並未提及，則不無疑問。

有鑑於非基於性或性別因素而出現之職場騷擾，例如種族、出生地、身心障礙騷擾，依然會對勞工造成工作上之敵意環境，影響到其平等就業之機會，若解讀上朝向不予規範，恐怕會跟就業歧視相關法制促進平等就業機會之目的相悖。因此解讀上，應該朝向就服法、性工法等關聯歧視法制中，提到的禁止歧視項目，也同時是禁止騷擾項目為宜。蓋職場性騷擾既然已經被認定是一種性別歧視，則其他類型之騷擾，亦應解讀成其相對應得歧視下之一環，同受法律之保障。如此才能處理尚未達到嚴重影響職場條件，但是已經足以影響到勞工正常工作之敵意環境式職場騷擾。

更重要的是，從圖 1 可以看出目前職場騷擾規定在法制上之欠缺，等同在不受歡迎行為之法制涵蓋下，造成漏洞。若是解讀上不將性騷擾以外之一般騷擾也納入禁止之列，則將出現不能以禁止之特質為由，為差別待遇，但是可以以該特質為敵意環境式騷擾之奇異現象，其潛在可能產生的企業實務影響以及脫法現象，不容輕忽。

在尚未有法律增修明文給予依據之前，目前許多案件是走向勞資爭議處理的管道來因應。短期來說，勞資爭議調解或仍可處理，但是長期來說，爭議調解只是一個個案的終結，但是對於職場文化之改善，以及職場內可能已經受害的其他勞工來說，仍未能提供有效的幫助。未來，仍建議要進行全面性的爭議盤整以及制度調整，方能有更好的預防、處理效果。

### 三、目前法制確有需延伸或再明確解釋之處

綜上，可發現目前台灣職場不受歡迎行為相關法制下，就業歧視制度之相對位置，以及其中關於職場騷擾部分應區別討論處理，並且宜進一步解釋或者修法來明確規範職場騷擾之必要性。蓋相關的職場騷擾依然發生中，卻只有性騷擾有相對應的法定申訴、救濟機制，而身心障礙騷擾、年齡騷擾、新住民出生地騷擾、宗教騷擾等爭議，都未有有效的法定救濟管道可循，等同告訴行為人只要不造成實質的勞動條件不利待遇致升級成歧視，則工作時之嘲諷、針對、干擾都是法律沒禁止之騷擾行為，並非職場相關法制應有的現象。

## ◎ 參、美國法制對於歧視、騷擾、性騷擾之處理方式

在發掘台灣就業歧視體制下關於職場騷擾爭議之後，制度設計和台灣近似且有長久運作經驗之美國法制中，處理職場騷擾之方式和努力，亦值得作為比較參考之對象。

### 一、在就業歧視體制下的職場歧視、騷擾發展脈絡

在美國法制脈絡下，職場之霸凌、歧視、騷擾、和性騷擾等行為，屬於早已共存於職場，但分別以不同方式、在不同的時間點，開始被處理的職場不受歡迎行為。美國聯邦勞動與僱傭法最早的設定，並未打算處理職場不受歡迎行為中，不涉及違法之行為。此種法律不介入個人領域互動之風格，一直到 1964 年的民權法第 7 章 (Title 7 of the Civil Rights Act of 1964) 制定之後，有了初步的變化，開始出現介入職場歧視、職場騷擾的法律依據。

依據該法第 703(a) 條之明文規範，雇主不得因為勞工的種族、膚色、宗教、性別、出生地，而對勞工為拒絕僱用、解僱、或者對勞工之報酬、條件、待遇、權利為歧視性對待。同時，雇主也不能因為勞工的種族、膚色、宗教、性別、出生地，而限制、隔離、區分其勞工或求職者，剝奪、試圖剝奪其僱傭機會，或不利的影響其身為勞工的狀態。前半是針對職場歧視的規定，後半則是被用來處理職場騷擾。此法律規定隨著法院判決之接納和運用，逐漸形成完整的歧視、騷擾處理機制，美



國職場不受歡迎行為中之歧視、騷擾，也正式被法律所規範。

#### （一）敵意環境式職場騷擾之法律依據和樣態

美國法制針對職場中的敵意環境式騷擾討論，最早是於 1971 年之 *Rogers v. EEOC* 案中進行討論<sup>4</sup>。本案中，一個有西班牙姓氏之勞工，控訴其工作診所，將不同膚色的病患用不同色筆進行種族分類，並規定使用分別的候診室，而診所這種刻意區分不同種族病患之作法，讓身處其中工作的申訴人，感受到因為種族而被區別之針對性以及嚴重的種族敵意，因此其依據民權法提起申訴。而法院也正式以判例法的方式確認，該診所基於種族分類建構出工作環境，導致申訴人處於種族特質被針對之冒犯性職場環境，對勞工構成種族騷擾，並可循 1964 年民權法向平等就業機會委員會（Equal Employment

Opportunity Commission, EEOC）提起申訴，後續並得向法院正式提訴<sup>5</sup>。

除判決之外，法律解讀亦可導出職場騷擾之規範空間。關於職場騷擾行為，若按照民權法第 7 章第 703(a) 條之文字而言，職場騷擾應該是以敵意環境的方式來構成。因為騷擾、干擾之職場不受歡迎行為，可能升級到嚴重且氾濫之程度，造成勞工無法繼續工作而失去勞工之身份。法律條文中雖然並未明文提供職場騷擾定義，但是從文字解讀應無問題。

除了法律之規範，主責解讀並且執行民權法第 7 章的勞工部平等就業機會委員會，則是針對職場騷擾有明確的文字定義<sup>6</sup>，並且貫徹在其相關的指引以及行政運作中。依據其定義，如果容忍職場騷擾變成一種持續僱傭前提，或者行為嚴重且氾濫到會開啟一個合理勞工會覺得威脅、敵性、凌虐之工作環境，那就會構成違法的行為。



進而，騷擾行為可能包括冒犯性玩笑、不當暱稱、物理性碰觸或威脅、侮辱、冒犯照片文字、干擾工作表現等。而加害者可以是雇主、主管、或同事。被害者並不以受到解僱或經濟上損失為必要，即使沒有實際損失，亦可提出敵意環境騷擾的救濟<sup>7</sup>。

整體來說，目前隨著相關法律的增加，美國法制下職場中可加以規範之不受歡迎行為至少有種族歧視、膚色歧視、性別歧視、宗教歧視、出生地歧視、年齡歧視、身心障礙者歧視，以及同樣分類下的種族騷擾、膚色騷擾、性別騷擾、宗教騷擾、出生地騷擾、年齡騷擾、身心障礙騷擾。這些職場不受歡迎行為皆可循民權法第7章提出申訴和訴訟救濟。

## （二）美國職場騷擾之要件建構

有趣的是，雖然在1964年民權法就已經有職場騷擾之法制架構，而1971年就已經有種族騷擾之關鍵判決，但職場騷擾規範之進一步發展以及相關構成要件之確認，卻是在數年後透過職場性騷擾規範之風潮，而逐漸完備。

在職場騷擾之架構下，職場之性騷擾於近三十年搭配兩性平權之浪潮，以及美國法學者將職場性騷擾解讀成性別歧視之成功下，出現大量的關注以及法院案件，並且透過行政機關、法院判例法之發展以及最高法院之補充，形成完整的職場性騷擾規定、雇主責任、加害者責任之法律體

系。這些法律解釋和救濟規定，不但對性騷擾生效，對於職場中基於其他原因產生之騷擾，亦產生效力，並成為現代處理職場騷擾之共通要件。值得關注的是，美國職場性騷擾之判例和行政機關解讀，有將其分類為交換式、敵意環境式性騷擾兩種，而因為交換式極少成為其他種類騷擾的樣態，因此本文著重敵意環境式性騷擾之發展，以及其對其他職場騷擾要件之啟示。簡要介紹如下。

### 1. 職場敵意環境騷擾禁止之確立以及在性騷擾架構下之擴張

即便有如此疑慮，過度侵害職場管理和人際關係之疑慮存在，美國最高法院仍舊在1986年通過著名的Meritor Savings Bank v. Vinson案<sup>8</sup>，援引EEOC指引，正式承認敵意環境式的性騷擾類型，將其視為性別歧視之一種，因此得以運用民權法第7章作為訴訟救濟之法律依據。在判決中法院指出不論嫌疑之行為有無涉及經濟上利益之交換，若是該行為之目的或影響將會不合理的干擾個人工作表現，或製造威脅、敵意、冒犯之工作環境，就構成違法之性騷擾。

但可能是為了回應前述的社會疑慮和避免法院被大量案件淹沒，法院判決為敵意環境性騷擾建立起標準相當高的構成要件，某種程度上墊高了成立此類性騷擾的難度，因此也不乏批評之聲浪。但此標準經過近十年之後，仍持續擴張到其他類型案件上，使敵意環境式騷擾不但適用於性

騷擾，亦包括種族、出生地、宗教、年齡騷擾等職場中之不受歡迎行為。

## 2. 職場騷擾之構成要件概述

而在前述之 **Meritor** 案建構出的敵意環境式性騷擾構成要件，也成為後續法院在認定職場騷擾時重要參酌標準，簡要介紹如下。

### (1) 行為有無達到嚴重或氾濫程度

最高法院在 **Meritor** 案中，針對嫌疑行為之嚴重程度，設定下了要達到「嚴重且氾濫 (severe or pervasive)」之要件。此處衍生之關鍵問題，在於誰決定有達到「嚴重或氾濫」程度。最高法院在 **Harris v. Forklift Systems, Inc** 案<sup>9</sup> 中，進一步表態，是否嚴重氾濫到會造成勞工工作條件或狀

態之更動，要客觀綜合判斷，而非從單一當事人角度觀察。觀察應採取綜合因素，例如行為頻率、嚴重性、物理性或言語為之、有無不合理的干擾勞工工作表現等<sup>10</sup>。這些因素也適用於一般的職場騷擾判斷，值得做為台灣對照參考之資料。

### (2) 不受歡迎

加害者之行為是否是「不受歡迎 (unwelcome)」，是 **Meritor** 案提出之另一騷擾成立要件，也一直是實務在認定時雙方爭辯不休的問題。但是本案法院備受批評的是，其認為可以考量言語、衣著、主動等因素，遭來嚴厲的批判，因為這有強力的刻板印象化女性的效果，有可能讓人誤認較主動融入話題、穿著性感、和異性



對話的人，就可以被性騷擾且不用負責。事實上，有許多異性為了融入職場，會進行一定的互動，但並非代表後續不當的行為，是可被允許且歡迎的<sup>11</sup>。

台灣若要針對職場騷擾進行規管，是否要以「不受歡迎」作為要件，是一個值得思考的問題，特別是受歡迎與否，必須考量到被騷擾者有可能為了保留工作機會，在反映上較為客氣委婉，但若因此推論該騷擾行為是被接受歡迎的，顯然是過於簡化且去脈絡化的推論，不宜參照。

### (3) 製造敵意、凌虐性環境之認定標準

關於行為是否達到敵意環境性騷擾之標準，同案也涉及各種不同標準之爭議<sup>12</sup>。美國最高法院另在 *Harris v. Forklift Systems, Inc* 案中<sup>13</sup>，再次確認敵意環境成立與否，應以「客觀合理個人標準 (objective reasonable person)」，綜合認定要求。其相關討論，也值得台灣作為參考依據。

可見，當職場騷擾之構成可能是基於種族、性別、出生地、年齡等因素時，關



於怎麼判斷達到敵意環境，在美國也是屬於爭論不休的難題。台灣若未來要對職場騷擾進行規範，相信也會遭遇同樣的辯論，值得參考美國法制之相關討論。

## 肆、代結論：在職場不受歡迎行為處理分類下填補職場騷擾之必要與建議

透過台灣本土法制之涵蓋分析，可以發現除了性騷擾外，一般職場騷擾仍屬於目前規範的空白之處，不但沒有明確的定義，也欠缺救濟管道以及促進改善之機制。但基於非性相關之事由，衍生出的各種職場騷擾在日常職場中相當常見，在法律未有保障之情形下，暫時只能先當作職場霸凌案件來進行勞資爭議調解，處理上容有再精進調整之空間。畢竟調解只能處理個案侵害，但對於職場文化之整體改善，並沒有幫助。此部分之思考，可透過和美國法制之比較，從其規範職場騷擾之法理以及判決中，可以獲得許多規範上值得參考之處，特別是其騷擾和歧視之區別，以及構成要件之設定標準，有相當之比較價值。

結論上，如果台灣接下來要填補起職場騷擾規範上之空白，並著重在職場文化之改善，則理論上會較類似性工法之性騷擾處理機制，要求雇主維護友善的職場，並附有處理申訴、立即糾正補救之義務。若綜合考量目前法制結構、人力配置、企業運作實務等因素，再另行建立單一機制處理效益不大，似應可考慮納入較上位之職場霸凌架構統一進行規範，較能有完整

之處理程序以及促進改善措施。畢竟在分類上，職場敵意環境騷擾既已經達到霸凌之程度，則透過職場霸凌處理機制來申訴、審議，應會是較為合適之安排。至於職場霸凌完整機制之研擬，當仍待修法來建置，

其中之法律定義、涵蓋範圍、處理之特殊程序、罰則、雇主責任安排等細節，以及要合併既有法律，還是另啟新的專法，則有待後續研究，繼續延伸分析。

---

## 參考文獻

1. 傅柏翔 (2022)。台灣職場霸凌的法律定義和處理模式之潛在選項 從台灣法現況以及美國相關法案發展獲得之啟發，臺北大學法學論叢，第 126 期（預計 2023 年 6 月出刊）。
2. 同註 1。
3. 傅柏翔 (2018)。美國與臺灣就業歧視法制之舉證責任與適當比較基礎問題初探。法令月刊，69 卷 9 期，頁 89-90。
4. Rogers v. EEOC, 454 F.2d, 234 (5th Cir. 1971).
5. Pat K. Chew (2006). UNWRAPPING RACIAL HARASSMENT LAW, 27 Berkeley J. Emp. & Lab. L. 49, 55-56.
6. 平等就業機會委員會網站（瀏覽日期 2022 年 11 月 8 日）。<https://www.eeoc.gov/harassment>
7. 同註 6。
8. 焦興鎧 (2007)。對美國最高法院五則有關工作場所性騷擾判決之評析，台灣勞動法學會報，第 6 期。
9. Harris v. Forklift Systems, Inc, 510 U.S. 17 (1993)
10. 同註 8，頁 236-237。
11. 同註 8，頁 292-295。
12. 焦興鎧 (2003)。工作場所同性間性騷擾所引起之爭議—Oncale v. Sundowner Offshore service, Inc. 一案判決之評析。歐美研究，第 33 卷第 3 期，頁 578-580。
13. Harris v. Forklift Systems, Inc, 510 U.S. 17 (1993)

# 公立就業服務的過去與未來

徐誠佑 | 勞動部勞動力發展署科長  
林嘉慧 | 財團法人中華經濟研究院分析師



## 壹、前言

我國自 1992 年制定公布就業服務法，作為設置公立就業服務機構法源依據以來，迄今已滿 30 週年。在此期間隨勞動政策與就業市場需求變化，不斷賦予公立就業服務機構各種任務，以及調整其服務模式。

本文將概述過去公立就業服務功能的演變，並從近年求職者求職行為改變與數位服務發展趨勢，探討未來可能的發展方向。

## 貳、公立就業服務機構服務功能的演變

由於各國的歷史、政治背景等因素不同，各國對於其公立就業服務（Public Employment Services）所賦予之目標、定位亦不盡相同。世界公共就業服務協會（World Association of Public Employment Services, WAPES）與美洲開發銀行（Inter-American Development Bank, IDB）、經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）合作，針對全球 71 個國家、73 個公共就業服務之服務內涵及策略等進行檢視<sup>1</sup>。該調查指

1. 本次（2014/2015）調查係由 WAPES、IDB 及 OECD 合作，進行廣泛的調查，由德國應用科學機構（German Institute for Applied Science）負責調查設計與執行。問卷內容主要包括服務內涵、機構的結構以及策略等。本次調查的回收率為 69.5%（105 個發放對象中有 73 個有效樣本），引自 WAPES（2015），Results and Perspectives of the WAPES Study 2014/2015。

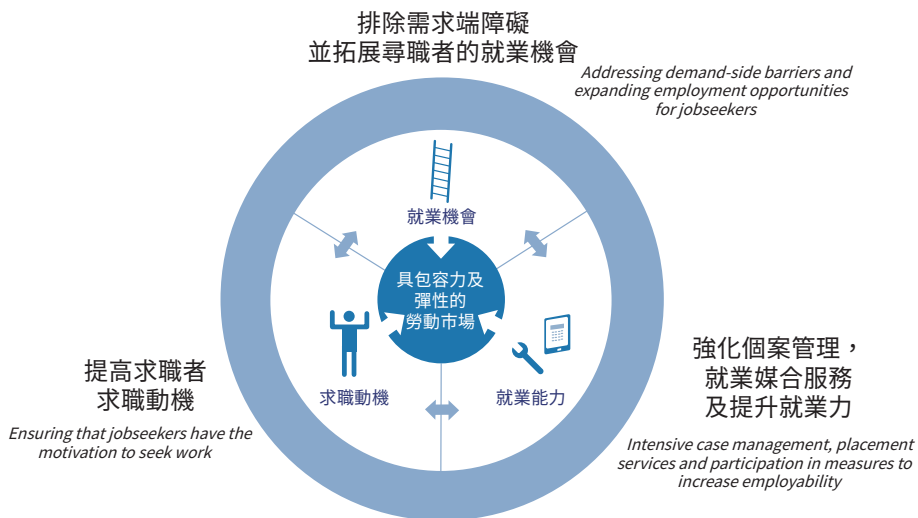
出，公立就業服務的核心業務主要仍以積極性勞動市場政策（Active Labor Market Policies, ALMP）、勞動市場資訊服務（Labour Market Information Services, LMIS）以及就業媒合為主。

全球經濟成長的速度在2008年金融海嘯後逐漸放緩，亦促使全球勞動市場環境更充滿挑戰性。現今的勞動市場中有比過往呈現更頻繁的轉換工作現象，勞工將會在其職涯中經歷初入職場、重新進入職場、從失業到就業、職業訓練後再就業及不同工作之間的轉換等不同型態的就業改變；再加上近期受到COVID-19疫情的影響，勞動市場比過往更為嚴峻。在當今充滿挑戰性的勞動市場中，公立就業服務機構勢必得扮演更重要的角色，透過積極性勞動市場政策，以幫助求職者能夠盡快找到理

想工作、求才企業能招募到更符合所需的人才資源，同時減緩經濟轉型、受疫情衝擊過程中對勞動市場所帶來的影響。

OECD就業、勞動暨社會事務處主任（Director of Employment, Labour and Social Affairs）Mr. Stefano於2015年第10屆的世界大會中也對外指出，面對現今勞動市場的快速變遷與挑戰，公立就業服務應邁向更包容性與彈性的勞動市場，而公立就業服務之核心角色在於確保求職者求職動機、排除需求端之障礙及增加求職者的就業機會、強化個案管理、就業媒合服務以及提升就業力（參見圖1）。

反觀我國，我國公立就業服務機構之服務，自1946年新竹縣政府成立職業介紹所，歷經50幾年歷史，主要業務為求職求才推介服務，迄1999年開辦勞工保險失業



▲ 圖 1：公共就業服務之核心角色

資料來源：OECD (2015)，Towards more inclusive and resilient labour markets: the central role of the PES。

給付，納入就業安全之理念，至2003年「就業保險法」施行，為符合就業安全立法意旨，建構完善就業安全體系，改善以往消極性失業給付功能之缺失，行政院勞工委員會職業訓練局（現改制為勞動部勞動力發展署）規劃並推動「公立就業服務機構辦理三合一就業服務標準化流程」；劃分接待區、就業資訊區、綜合服務區、雇主服務區及諮詢服務區五大服務區域，由所屬公立就業服務機構提供「就業服務」、「職業訓練」與「失業給付」之三合一之整合式就業服務，即整合失業給付、職業訓練及就業服務資源，採隨到隨辦方式，提供多元化、便利化的就業服務。

2012年11月1日起全面推動「就業服務一案到底作業模式」，以「人」為本出發，強調就業服務主體本質在於人（包括求職者、求才者及就業服務人員），以深度化、專業化及客製化就業服務供給為基礎，滿足受服務者求職／求才的需求。採取「預約服務、固定專人、單一窗口」作業原則，期藉由就業服務作業流程之改造，達到延伸就業服務深度與強度，協助失業者就業、雇主補實人才職缺，強化公立就業服務機構求職求才之核心功能的目的。

我國就業服務體系之建構，係以1992年通過的「就業服務法」為母法，該法立法宗旨在促進國民就業，以增進社會及經濟發展，而就業服務體系之組成，係依該法第12條第1項，於2000年訂定「公立就業服務機構設置準則」，做為管理公立就業服務機構之基礎規範。因應產業及勞動市場之快速變動，我國公立就業服務模

式已由過去強調的「立即就業媒合」之服務模式，轉向強調「職涯轉銜取向」(career transitional approach)；並針對個人需求提供深度化、專業化及客製化就業服務為導向的一案到底服務模式，協助個案釐清尋職障礙、提供排除障礙的適性服務，同時重建其就業信心與提升就業力。

除了上述就業服務內涵與模式的改變外，也運用資通訊科技，創造就業服務之增值效應，使就業服務不受時間、空間之限制。於2003年依就業服務法第22條規定，建置全國性公立就業資訊網「全國就業e網」（現為「台灣就業通」網站），彙整全國公部門及地方政府求才求職資料，免費提供線上求才求職媒合服務之虛擬服務網絡。2013年年底更整合實體與虛擬之就業服務、職業訓練、創業協助及技能檢定服務網絡，推出「台灣就業通」平台，建立服務品牌，並與民間人力銀行以及四大超商合作；秉持「職涯發展通路」的概念，結合實體與虛擬多元資訊，以「服務無所不在」、「資源無縫接軌」的創新服務，提供民眾更方便的求職管道。顯見一路走來，雖歷經了許多法令、政策、制度的起草、延續甚至變革，我國公立就業服務也因應服務需求不斷地調整、因應與轉型。

## ◎ 參、公／私立就業服務機構的分工與競合

### 一、公／私立就業服務機構的競合與差異

如比對公立就業服務機構設置準則第2條所規定公立就業服務機構掌理事項，以及



就業服務法第 35 條所規範私立就業服務機構得經營業務項目，可以發現兩者有多項雷同之處，似難以避免雙方在推動相同業務項目的過程中產生競合關係。而在實務上，現階段公立就業服務機構與民間人力銀行尚未因此衍生競合問題，大致可歸因如下：

#### (一) 主要目標服務族群不同

公立就業服務之宗旨為促進國民就業以增進社會及經濟發展，其現階段主要目標服務族群為求職者（尤其是弱勢求職者）。而民間人力銀行之營利收入來自於求才單位所繳付之服務費用，故其目標服務族群以求才企業為主。

#### (二) 重點服務項目不同

公立就業服務之服務項目偏重於協助求職者就業，除透過公權力辦理津貼、補

助等就業促進工具外，其服務資源配置亦偏重於提供求職者就業諮詢、就業前準備課程等諮詢輔導服務，以協助求職者排除就業障礙。

民間人力銀行之服務項目則是偏重於協助企業徵才，並透過提供企業進階服務項目以提高服務價格，如：公司專屬性格測驗常模篩選履歷功能、人力資源系統整合功能、企業診斷輔導服務、獵人頭（head hunter）等服務。

#### (三) 服務輸送通路不同

公立就業服務考量弱勢求職者資訊能力可能較為不足，以及為提供個人化深度諮詢服務，現階段仍以實體據點作為主要服務輸送通路。而民間人力銀行為追求成本效益，則是著重於透過網站／資訊系統，提供高效率的媒合服務。



綜上所述，現階段公立就業服務機構與民間人力銀行，因目標服務族群、重點服務項目，以及服務輸送通路皆有明顯區隔，以致雙方服務亦尚未產生競合問題。但此狀態可能因求職者數位能力提升後而有所改變。

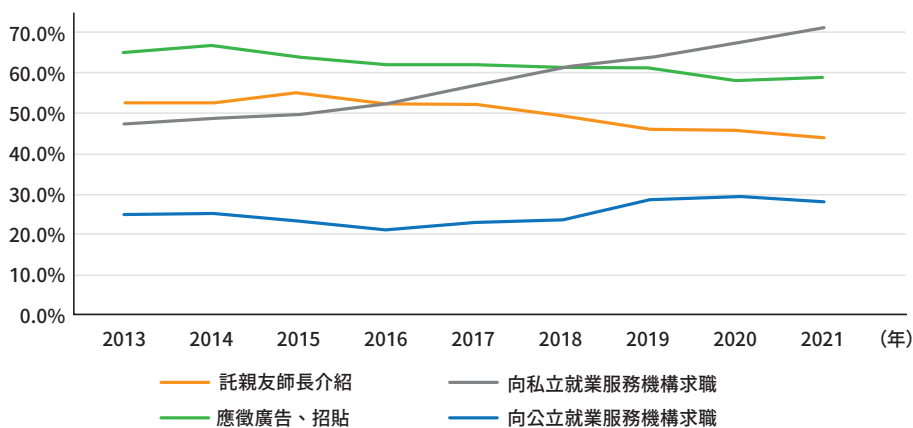
## 二、求職者數位能力提升對公／私立就業服務機構所帶來的改變

依行政院主計總處人力資源統計，於2013年，尋職者找尋工作方法以「應徵廣告、招貼」為主，「託親友師長介紹」次之；而近年調查數據發現，透過私立就業服務機構尋職之比例逐年增加，至2021年更是有70%以上之尋職者透過私立就業服務機構尋職，成為尋職者最主要的尋職方法（如圖2）。此變化可能肇因於近年智慧手機及行動網路普及，促使求職者數位能力提升，以致提高使用民間人力銀行尋職的便利性，進而提升民眾使用率。

公立就業服務機構使用率雖於2016年至2021年間亦有上升趨勢，但其上升幅度未及私立就業服務機構明顯。這可能肇因於公立就業服務機構近年仍以弱勢求職者為主要目標服務族群，以及偏重提供實體服務所造成。

隨民眾數位能力提升，公立就業服務將實體服務轉換為線上服務為必然發展趨勢。在疫情期間，更是趨使公立就業服務加速此發展速度。勞動部勞動力發展署（以下簡稱發展署）為於疫情期間維持服務量能，除原有的台灣就業通網站求職求才服務外，亦推動線上就業博覽會、線上申辦紓困津貼與失業認定，及推出「Youth 職涯」線上諮詢，盡各種可能推動服務線上化，以於疫情期間維持服務量能。

可預見，當公立就業服務數位化程度趨近民間人力銀行，隨兩者服務項目與服



▲ 圖 2：2013 年至 2021 年尋職者找尋工作方法

資料來源：行政院主計總處人力資源統計年報，本文章整理

註：因本調查問項可複選，故單一年度加總將大於 100%

務輸送通路愈來愈相似時，其競合問題將逐漸浮現。

### 三、公立就業服務相較於民間人力銀行之優勢與劣勢

相較於民間人力銀行，公立就業服務機構可運用政府預算提供免費服務，無須考量是否能夠從中獲利；但也因受限於政府機關行政制度，以致其業務推動內容有所限制。以下謹就公立就業服務相較於民間人力銀行之優劣勢概略整理如下：

#### (一) 公立就業服務相較於民間人力銀行之優勢

##### 1. 遍布全國的實體服務據點與專人諮詢服務：

求職網站可讓求職者設定篩選條件快速搜尋出大量的職缺資料，但實體服務透過專人諮詢解說以及溝通討論，進而讓求職者瞭解自己適合那個職缺，這一功能仍無法被網站功能完全取代。其次，當求職者於網路求職遭遇困難時，總是會想尋找其他人徵詢意見，相較於獨自面對網頁上密密麻麻的職缺，專人諮詢與陪伴可讓原本已處於生活經濟壓力下的求職人感到安心。

##### 2. 嚴格的職缺審查機制：

為保障求職者權益，公立就業服務機構於受理求才登記前，會透過審查公司登記證明、勞健就保投保證明等文件，驗證公司設立之真實性。此外，當求職者反映職缺登載不實或應徵聘僱過程產生爭議

時，亦可透過地方勞政主管機關查證，第一時間關閉具有爭議之職缺。

##### 3. 大量的實體徵才活動：

求職者可透過實體徵才活動在短時間內參與多家求才單位面試，藉以增加求職效率。然而民間人力銀行基於成本考量，較少辦理此類活動。

#### (二) 公立就業服務相較於民間人力銀行之劣勢

##### 1. 公部門角色限制了服務內容：

身為勞工主管機關，對於聘僱關係模糊或難以保障求職者安全的職缺，如：外送員、接案承攬等新工作型態，以及海外就業職缺，難以提供媒合服務。

##### 2. 受限於公部門員額制度，無法彈性配置資訊技術人員：

相較於大型民間人力銀行擁有充足的資訊技術人員，公立就業服務多採委外方式維運各項資訊系統，基於年度採購程序與期程，限制了系統功能開發速度與彈性。



## ► 肆、公立就業服務未來可能的發展方向

以下依前一節所整理公立就業服務機構與民間人力銀行之差異與優劣勢，以及我國勞動人口、服務數位化程度、求職者服務需求等趨勢，探討公立就業服務未來可能的發展方向，羅列如下：

### 一、增加求才服務資源配置

受少子化影響，依據國家發展委員會「中華民國人口推估（2022年至2070年）」，2070年15-64歲青壯年人口將較2022年減少845萬人（或52.4%）。另依行政院主計總處2022年8月人力資源調查統計結果，2022年1-8月15歲以上民間人口已較2021年同期減少18萬人，勞動力亦減少7.2萬人，隨人口減少速度日益加快，國內人力短缺問題將逐漸浮現。

為因應國內缺工問題，發展署已陸續針對重點缺工產業（如：營造業、旅館業等）提出專案媒合計畫。可預期隨國內人力短缺問題逐漸浮現，以往服務資源偏重於協助求職者就業之公立就業服務，將逐漸加強配置求才服務資源。

### 二、服務內容數位化

為透過專人諮詢以瞭解確認求職者需求，多數津貼／補助計畫均要求求職者須親臨就業中心現場申辦。而隨求職者數位能力提升，以及近2年疫情期間民眾普遍希望可線上申辦各項政府服務，多項計畫開始開放受理線上申辦。其中占公立就業服務機構服務量大宗之失業認定業務，亦

在此次疫情影響下開放受理線上申辦，將對公立就業服務未來的服務規劃造成重大影響。

### 三、更加重視職涯發展規劃服務

隨網路普及，職缺資訊隨手可得，單純提供職缺資訊已無法滿足求職者需求。求職者現在不僅希望可以找到工作，還希望可以找到一份適合自己且具有發展前景的工作。對公立就業服務而言，協助求職者訂定職涯目標，進而增強求職者就業動機及穩定就業，亦將更符合公共利益。

發展署為推動「台灣就業通」服務品牌，於2013年成立台灣就業通專案辦公室，開始嘗試以職涯發展規劃之「自我評估」、「職業探索」、「階段性職涯規劃」、「就業準備」、「進入職場」等步驟，重整公立就業服務之服務架構，同時開始規劃建置與各服務步驟所需網站服務。各職涯發展規劃步驟所對應之公立就業服務實體／網站服務羅列如下表：



表 1 職涯發展規劃步驟所對應之公立就業服務實體 / 網站服務

職涯發展 規劃步驟	服務內涵	實體服務	網站服務
自我評估	瞭解自身的人格特質、 價值觀、擅長技能與職 業興趣	<ul style="list-style-type: none"> <li>就業諮詢</li> <li>職業心理測驗</li> </ul>	職涯測評 (exam.taiwanjobs.gov.tw ; 2016 年上線)
職業探索	瞭解外在環境、產業發 展趨勢	<ul style="list-style-type: none"> <li>職涯講座</li> <li>職場參訪</li> <li>區域產業動態展示</li> </ul>	Jobooks 工作百科 (jobooks.taiwanjobs.gov.tw ; 2016 年上線)
階段性職涯 規劃	訂定願景及目標，規劃 行動方案	<ul style="list-style-type: none"> <li>深度就業諮詢</li> </ul>	Youth 職涯 (coach.taiwanjobs.gov.tw ; 2021 年上線)
就業前準備	<ul style="list-style-type: none"> <li>就業能力養成</li> <li>履歷及應徵技巧</li> <li>薪資行情預測</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>職前／在職訓練</li> <li>就業促進研習課程</li> </ul>	勞動力發展數位服務平台 (portal.wda.gov.tw) 職前訓練網 (its.taiwanjobs.gov.tw) 在職訓練網 (ojt.wda.gov.tw) 青年職訓資源網 (ttrms.etraining.gov.tw/eYVTR/) 薪資行情及大專就業導航 (yoursalary.taiwanjobs.gov.tw)
進入職場	就業媒合	<ul style="list-style-type: none"> <li>求職登記與就業媒合</li> <li>徵才活動</li> </ul>	台灣就業通 找工作 (job.taiwanjobs.gov.tw ; 2013 年上 線、2019 年改版)

資料來源：2013 年台灣就業通啟動會議簡報，本文章整理。

另發展署於 2019 年開始推動「青年職得好評試辦計畫」，該計畫重點為提供青年深度就業諮詢，以協助青年擬定個人化的階段性職涯發展規劃。透過推動該計畫，發展署將各分署所提供之職涯規劃相關諮詢服務予以結構化，公立就業服務職涯發展規劃標準服務架構逐漸成型。

目前發展署已開始著手規劃「青年職得好評試辦計畫」服務線上化，將更進一

步標準化及整合網路與實體職涯規劃服務資源。

#### 四、使用者中心及 Online-Merge-Offline (OMO) 的流程再造

如同多數政府服務流程，公立就業服務偏向以服務流程為中心，依循各項行政規則或標準作業流程，提供民眾服務。而隨行政院自 2021 年起推動「服務型智慧政府 2.0 推動計畫（110-114 年）」，各級政

府將以民眾需求為出發點，深化政府各項作為。

相較於單向的 **Online-to-Offline**（如：於線上登錄履歷後，再至就業中心接受媒合推介）或 **Offline-to-Online**（如：於就業中心申辦津貼補助後，再至線上查詢申辦進度及補傳佐證文件），以使用者為中心的 **Online-Merge-Offline (OMO)** 服務流程，可以讓公立就業服務實體服務資源發揮更大效益，提供更符合使用者需求的服務。

例如自 2019 年開始推動的現場徵才活動無紙化。於活動前，求職者可在網站報名活動、瀏覽職缺資訊及登錄履歷；活動中，徵才廠商可於面試時直接在網站上調閱求職者履歷；活動後，求職者可繼續在網站投遞履歷以及接收錄取通知。此一服務流程即是以使用者為中心，橫跨網站與實體提供求職者所需服務。

為提供民眾更好的服務，將繼續朝下列幾個方向努力：

#### （一）重視使用者體驗（User Experience, UX）

透過分析網實服務使用者旅程（User Journey），找出服務過程中的使用者痛點，據以檢討服務內容可檢討加強之處，如：

1. 津貼補助計畫申請流程複雜，求職者不清楚應如何申請計畫或服務。此問題解決方法：透過建構服務藍圖，主動推播／告知求職者申辦步

驟，隨時讓民眾瞭解目前的服務狀態及下一步該做的動作。

2. 一案到底的專人預約制度雖可透過固定專人提供親切的服務，但也讓民眾無法有彈性的選擇服務時間。此問題解決方法：透過系統化服務歷程紀錄，強化客戶關係管理機制，讓不同的就業服務人員均可參考服務歷程紀錄提供民眾所需服務。
3. 職涯諮詢服務均需至就業中心現場，時間及地點不夠便利。此問題解決方法：擴大 Youth 職涯線上諮詢平台服務範圍（目前僅限 18 歲-29 歲青年使用），除專業諮詢顧問外，亦開放讓就業服務員與求職者可選擇透過該平台進行線上諮詢。

#### （二）強化使用者服務歷程紀錄

掌握使用者服務歷程，能更有效的推估使用者需求，即時提供所需服務。公立就業服務可強化使用者服務歷程紀錄包含：

1. 網站使用歷程：紀錄內容包含網站會員登入、履歷編修、職缺搜尋、職缺點擊、職缺收藏、履歷投遞應徵等得以分析使用者行為及職缺偏好所需之資料。
2. 就業服務人員服務歷程：紀錄內容包含據點來訪紀錄、履歷編修、津貼補助申請、就業／職涯諮詢、個管處遇等得以分析使用者服務需求之資料。

### （三）加強營運數據分析

透過使用者服務歷程資料，運用視覺化工具分析使用者行為，以數據分析掌握顧客進入／流失情形，據以分析各服務項目成效，即時找出營運問題並調整服務內容。

### （四）運用人工智慧工具

#### 1. 精準就業媒合

隨產業發展及跨領域人才需求趨勢，使得職業的分界愈來愈模糊。為更精準找出適合求職者的職缺，發展署已開始嘗試運用自然語意分析等工具，分析履歷及職缺資料中對於職業能力的描述，擷取出關鍵字詞建立職能字典，並透過網站程式分析求職者履歷與職缺之配適度，自動推薦合適的職缺。

#### 2. 主動推播服務項目

公立就業服務為因應就業市場環境變化，以及為特定對象量身打造服務內容，

推出眾多服務計畫。在此同時，亦產生出求職者不清楚自己可以申請或適合申請那些計畫的問題。為改善此問題，將透過演算法分析歷史服務資料及自動篩選機制，依據求職者資格條件及服務歷程，主動推播合適的計畫服務項目。

## ► 伍、結語

公立就業服務扮演調節勞動市場供需、促進國人就業及私立就業服務機構之目的事業主管機關等多重角色。雖然隨資訊科技進步，多數服務都將轉型數位化，就業媒合行為將仍舊以人與人的互動為基礎。公立就業服務如何在數位化趨勢下，運用行政資源提供與民間人力銀行有所區隔且令求職者安心、感到溫暖的服務，為未來 10 年需持續面對的課題。

---

## 參考文獻

1. WAPES, OECD & IDB (2015). The World of Public Employment Services: Challenges, capacity and outlook for public employment services in the new world of work. [https://www.oecd-ilibrary.org/employment/the-world-of-public-employment-services\\_9789264251854-en](https://www.oecd-ilibrary.org/employment/the-world-of-public-employment-services_9789264251854-en)
2. 李庚霽 (2002)。為因應就業保險法實施我國就業服務制度轉型與發展」就業安全，第 1 卷第 2 期，頁 17-36。
3. 吳淑瑛 (2013)。一案到底就業服務模式之革新及推動情形，就業安全半年刊，102 年第 1 期，頁 5-12。
4. 國家發展委員會 (2021)。服務型智慧政府 2.0 推動計畫 (110 年至 114 年)，行政院 2020 年 8 月 3 日院臺科會字第 1090022013 號函核定。<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/99b1bd4e-c4e2-479f-abaf-81306bcd0a3d>

# 就業服務法之外國人聘僱專章的變與不變

張秋蘭 | 大葉大學國際企業管理學系副教授



## ► 壹、前言

1980年代台灣開始進入高齡少子女化社會，國民教育水準與國民所得不斷提升下，體力型或艱辛工作已不再是就業者所願意從事的勞務。特別是在公共工程建設與較辛苦、骯髒、危險之3K製造業基層勞工短缺的問題浮上檯面，後續也因國內長期照顧資源及人力不足，社會對協助國內重症患者及重度失能者之基本照護需求擴大等問題嚴峻。在此背景下，勞動部終於在1989年開放第一批移工補充基層勞力，讓過往討論數年的外國人勞動力政

策，最後置入在1992年5月通過實施的就業服務法第5章外國人之聘僱與管理專章，形成我國迄今為止的移工政策來源。自此，勞動部陸續開放從菲律賓、印尼、泰國、馬來西亞、越南及蒙古等國家引進移工以應社會與經濟發展需求。

就業服務法第5章立法之初即明示「為保障國民工作權，聘僱外國人工作，不得妨礙本國人之就業機會、勞動條件、國民經濟發展及社會安定」。依該法第5章在歷經30餘年後的現在，移工入境從

事產業移工工作人數，也從1991年年底2,999人（政府重大公共工程），到2022年8月為止，產業移工已成長至488,601人，另外在社福移工方面，則從1992年年底669人，到2022年8月為止累計至216,054人。

在這30餘年移工聘僱與管理政策，我國始終以就業服務法第5章外國人之聘僱與管理為依，在移工運用為補充勞動力的原則下，搭配就業服務法相關附屬法規規制，彈性地因應不同時期社會與經濟發展下，修改管理機制以處理就業市場人力供需的問題。本文以回顧各期不同政策，整理分析迄今我國外國人聘僱政策，如何在既有補充勞動力的原則下，維持著政策管理不變與應變的管理機制。

## ► 貳、我國移工政策勞力補充與限業限量之不變原則

各國開放外國人僱用的政策主要作法略可劃分為二，其一採用移民政策（商業移民或技術移民）設定門檻讓外國人申請，多數歐洲國家如英國、德國、法國、義大利、荷蘭的移民政策為代表。其二為透過自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）、經濟夥伴關係協定（Economic Partnership Agreement, EPA），或者國與國間合作意向協定，給予外國人特定期間、特定產業或特定工作的聘僱許可制。後者多為亞洲國家較傾向採用的方法，如韓國、馬來西亞、新加坡，甚至我國亦是透過二國間的合作意向協議，開放給特定國家移工輸入。





另外，我國在引進外國勞動力政策係定位於補充我國勞工不願從事之非技術工作，及國內所缺乏之專門性技術性工作之特許，雇主得透過就業服務法形塑的機制向勞動部提出申請。又，為保障國民工作權，聘僱外國人工作，不得妨礙本國人之就業機會、勞動條件、國民經濟發展及社會安定，使得就業服務法第5章第46條第1項第1款到第11款，以正面表列外國人經雇主申請許可後（限業限量），得從事所允許的聘僱工作。由於我國移工政策非採取移民政策補充勞動力，因此在國籍法施行細則第5條第2項第1款規定，經勞動部許可從事本法第46條第1項第8款至第10款工作之原因許可居留者，其居留期間不列入國籍法所定合法居留期間之計算，該期間無法「申請歸化我國國籍」。同時在入出國及移民法第25條第1項亦規定，外國人「申請永久居留」者，屬經勞動部許可在我國從事就業服務法第46條第1項第8款至第10款工作之原因許可居留者及其為依親對象許可居留者，在我國居留（住）之期間，不予計入。就業服務法、國籍法以及入出國及移民法已將基層移工之工作居留許可期間，排除計入申請移民居留年資，依此確立我國移工定位非以移民為政策。

為貫徹我國開放引進移工係為補充國內產業不足之勞動力，確保移工運用為補充勞動力的原則，在就業服務法第5章設計各相關條文，以落實該原則之執行。首先，考量國家與區域經濟發展限定特定產



業別與工作別，正面表列在第46條第1項的職業或產業。同條規定勞動部須頒布各類工作資格及審查標準，且雇主聘僱許可之期限為限期與限量。

其二，同法第47條規定，得申請引進聘僱移工之事業單位或雇主，應先以合理勞動條件，辦理國內招募作業程序，無法滿足其需要時，就不足額之部分始可向勞動部提出招募、引進與聘僱移工之許可申請。為此，勞動部定期修正公告雇主在國內辦理招募本國人從事第46條第1項第8款至第11款工作之合理勞動條件薪資基準，也針對製造業在正常工時下國內技術工與非技術工薪資基準供雇主參考。

其三，同法第48條規定由勞動部統籌進行雇主聘僱外國人許可、廢止許可及其他有關聘僱之管理。勞動部對雇主聘僱外國人工作所應檢具有關文件，進行審核，以監管移工用工為補充性原則。

其四，其他配套規範如同法第52條規範在國內，外國人工作許可最長年限。同法第53條與第59條規定，移工轉換雇主

或工作之限制以及轉換雇主之聘僱許可期間合併計算原則。同法第54條與第57條處分規範，雇主聘僱外國人不得有之情事，授權勞動部對雇主該行為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，或已核發招募許可者，得中止引進之權利。另亦可依違反情節處高額罰鍰。

其五，為加強辦理有關促進國民就業、提升勞工福祉及處理有關外國人聘僱管理事務之用，設定第55條徵收雇主就業安定費的機制。就業安定費之數額，由勞動部考量國家經濟發展、勞動供需及相關勞動條件，並依其行業別及工作性質會商相關機關議定就業安定費。

其六，限業限量、核配比率以及本外勞僱用之定期查核。為確立雇主聘僱移工之補充勞動使用的原則，外國人從事就業服務法第46條第1項第8款至第11款工

作資格及審查標準（以下稱「移工工作資格及審查標準」）規定，雇主申請聘僱外國人從事就業服務法第46條第1項第1款或第8款至第11款規定工作總人數，依產業特性制定限量作法。例如在製造業等產業限量上，以不得超過雇主申請當月前2個月之前1年僱用員工平均人數之50%，而社福移工採床位或收容照顧人數為基準，營造業核配上限總人數則依循工程經費法人力需求模式計算。又因雇主所屬產業缺工情況會有差異，移工工作資格及審查標準設定不同產業之移工核配比率，依此勞動部得據以核算雇主聘僱移工人數。核配比率標準搭配主管機關定期查核，更能進一步確保移工的聘僱為補充性的原則，查察雇主對本國勞工應聘僱的基本人數，保障國人工作機會。一旦主管機關查核發現雇主聘僱外國人超過規定比率，且



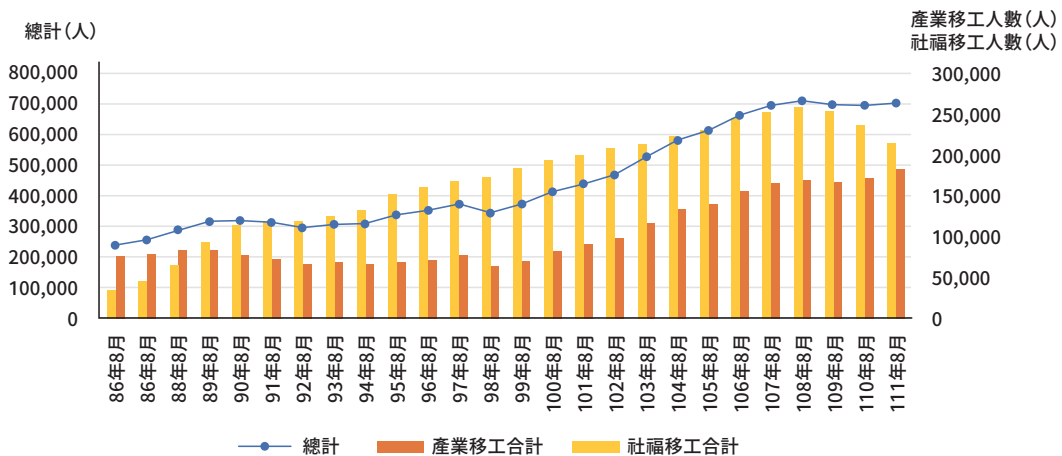
已顯有妨礙本國人就業機會之情事，雇主即違反就業服務法第57條第9款（違反就業服務法或依就業服務法所發布之命令）規定，直轄市及縣（市）主管機關對違法雇主會處新台幣（以下同）6萬元以上30萬元以下罰鍰。

### ◎參、不變原則下彈性變通措施

在就業服務法開放雇主可以申請聘僱基層移工以補充勞力後，自1992年6月26日，第一批合法的菲律賓籍勞工抵達台灣迄今，已開放逾70萬移工之聘僱許可（圖1）。從圖1統計量觀之，這30年間補充性與限業限量外國人聘僱與管理機制下，也陸續規劃執行過多項變通的措施，對應高齡少子女化社會勞動力短缺的問題。以「移工工作資格及審查標準」為

例，自2004年1月13日公告實施以來，至2022年10月為止，因應產業發展各業勞動力需求與促進國人就業之政策目標，前後進行過32次修訂。其中外國人受聘僱從事製造工作的資格與審查標準，歷年修法迄今至少有六次重大調整，整理如下。

初始開放階段，設定為對專案3K產業的移工聘僱審核。第二階段為重大投資案設定傳統與非傳統產業之製造業申請移工人數限量。例如1.屬非傳統產業之製造業，外國人人數不得超過雇主就同一案聘僱國內勞工人數乘以15%人數；2.屬傳統產業之製造業，外國人人數不得超過雇主就同一案聘僱國內勞工人數乘以20%之人數。另外在自由貿易港區之製造業雇主申請移工人數限量，合計不得超過自由貿易港區管理機關預估建議製造工人數之40%。



▲ 圖 1：產業及社福移工歷年人數統計

資料來源：勞動部勞動統計資料，作者整理繪製。

第三階段為2007年10月常態開放3K製造業移工核配比率，並將核配比分為20% (A)、18% (B)、15% (C) 之3等級。製造業其製程及行業別之認定由經濟部工業局或自由貿易港區管理機關認定後，再由雇主檢附認定證明向勞動部申請初次招募許可，俾勞動部據以核算聘僱外勞人數。由於確立自由貿易港區移工／本國勞工核配比最高為40%，直接形成移工核配比率最高指標，後續調配或新措施不得越逾40%之比重。

第四階段導入製造業核配制分5級制。因製造業移工ABC之3分級標準區分，無法完全反映產業缺工的差異，造成移工核配比率所取得之移工員額仍無法補足短缺之基層勞力。為此在不額外增加移工名額之原則下，考量產業關聯、缺工情形、企業規模大小等行業特性，檢討3級制所開放特定製程範圍關聯行業別予以適度調整適用類別，於2010年彈性化調整製造業具特定製程行業移工核配比率改為10%、15%、20%、25%及35%之5級制。

第五階段調整部分行業5級制適用之核配比率，並實施外加就業安定費附加移工數額機制，放寬廠商在基本核配比率上，得附加核配比率5%以下、超過5%至10%以下及超過10%至15%以下，並分別外加就業安定費依次為3,000元、5,000元、7,000元，但移工核配比率最高上限仍為40%。

第六階段推動移工留才久用方案，並自2022年4月30日起實施。在補充性原



則下，就業服務法設定移工在我國工作期間最長累計12年。但該設計對在台已有相當工作熟練度的移工無法續留，形成人力資源浪費。依據勞動部統計資料顯示，2022年移工在台累計工作期間達12年者，僅約920人，而在台工作期間累計11年6個月以上並出國者，約計2萬945人。移工留才久用方案以解決國內產業人才短缺，並留用在我國工作達一定年資，且具有熟練技術之外國人及我國高等教育培育副學士以上僑外生，於2022年2月17日經行政院核定開放雇主以「留用外國中階技術人力計畫」補充人力。該計畫在不影響國人就業權益及薪資條件下，以就業服務法第46款第1項第11款規定：「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」，讓符合資格之雇主申請聘僱具有熟練技術外國人及僑外生得以申請中階技術工作在我國提供其

熟練技能。計畫初始對中階技術工作開放類別，限定在海洋漁撈工作、製造工作、營造工作、外展農務工作、農業工作（限蘭花、蕈菇、蔬菜，不含屠宰業、魚塭養殖、畜牧工作及禽畜糞堆肥）、機構看護工作、家庭看護工作，以及其他經中央目的事業主管機關指定之國家重點產業工作。上述申請中階技術開放範圍及工作內容核准標準除工作年資外，尚以專業證照、訓練課程或實作認定等作為資格條件，雇主得引進或轉任移工為中階技術人力，繼續補充我國對中階技術人力的需求。

#### ►肆、結語

綜言之，過去30年來我國移工政策不變的基本原則為補充性原則，以及限業限量開放特定工作與產業別之勞力補充。這二個原則以貫徹在不妨礙本國勞工就業機會、勞動條件、經濟發展及社會安定的基本原則下，配合經濟社會發展需要，適度填補國內所缺勞動力，並在勞動部與相關部會研商對缺工之雇主合理分配其得使用的移工配額內，督促雇主應積極促進本國人就業。

因外國人在我國工作係採許可制，因此認定外國人有勞務之提供或工作之事實，即令無償，亦屬工作。而勞動部所核發雇主聘僱移工之聘僱許可所載移工之「工作種類」及「工作地點」均為許可範圍之一部。為嚇阻非法僱用、非法仲介行蹤不明移工情事，就業服務法第6章罰則已訂定罰法嚇阻非法使用之情事。依此，勞動部更積極訂定「處最高罰鍰態樣」，並轉請地方主管機關定期查核。自2006年4月20日起對於行蹤不明移工，依其非法從事工作之期間，倘累計達6個月以上者，主管機關最高處15萬元之罰鍰；另對非法雇主，依其僱用人數及僱用期間，最高處75萬元罰鍰；非法仲介者，最高處50萬元罰鍰，另依法管制非法雇主後續不得申請移工聘僱的處分。

自1990年代我國正式開放移工聘僱與管理措施，雖政策面不斷因應經濟發展與社會需求調整多項管理措施，但產業依舊同時存在「缺工」及「勞動條件未顯著改善」問題。圖1亦顯示雇主聘僱之移工人數持續穩定增加，但國內勞工薪資成長



卻遠不及移工人數成長狀態；擴大引進勞工，雖解決缺工問題，尚難期待能兼顧國人勞動條件的改善。在補充性與限業限量的原則下，考驗著社會對移工在我國勞動市場長遠的角色，如何避免過度使用基層移工，影響我國產業升級及本國勞工勞動

條件，政府與企業應共同思考如何透過產業技術轉型、改善工作條件及環境，以吸引本國人投入這些產業，解決缺工問題與勞動條件的改善，這個大課題應是下一階段移工政策努力的方向之一。

---

## 參考文獻

1. 今野浩一郎、淀川京子、天瀨光二、畑井治文、北澤謙、西岡由美（2007）。アジアにおける外国人労働者受入れ制度と実態。労働政策研究報告書，No.81。独立行政法人労働政策研究・研修機構。
2. 天瀨光二、大島秀之、町田敦子、和田佳浦（2008）。諸外国の外国人労働者受入れ制度と実態。資料シリーズ，NO.46。独立行政法人労働政策研究・研修機構。
3. 勞動部（2022）。產業及社福移工人數按開放項目分。勞動統計查詢網。<https://statdb.mol.gov.tw/evta/jspProxy.aspx?sys=100&kind=10&type=1&funid=wqymenu2&cparm1=wq14&rdm=l4y9dcli>
4. 就業服務法（1992年5月8日）。
5. 外國人從事就業服務法，第46條第1項，第8款至第11款工作資格及審查標準（2004年1月13日）。
6. 國籍法施行細則（2021年5月12日）。
7. 入出國及移民法（2022年1月12日）。
8. 外國人從事就業服務法，第46條第1項，第8款至第11款工作資格及審查標準（2022年10月12日）。
9. 綜合報導（2022年10月16日）。【歷史上的今天】依照就服法 首批菲籍勞工抵台合法就業。Yahoo新聞。<https://news.cts.com.tw/cts/general/202206/202206262083875.html>

# 外籍移工管理法制的回顧及其生活照顧的未竟之地

劉梅君 | 國立政治大學勞工研究所教授兼所長



## ◎ 壹、前言：外籍移工人權議題，為國際社會高度矚目

1992年「就業服務法」正式實施，揭開了外籍移工引進之「客工政策」的序幕，而今該法已施行屆滿30年，且歷經了18次的修訂，這篇短文意在藉此特殊時點回顧我國的客工制度，經歷了哪些挑戰與變化？於此，本文章節安排如下，先回顧客工制度歷經18次修訂後關鍵的變與不變；其次，評析法制修訂對勞雇雙方所帶來的影響；最後檢討移工在生活照顧面向上的未竟之地。

外籍移工引進初期，因法規制度上的極大缺失，而備受抨擊，近年則被兩公約的國際審查報告所提及，更數次成為監察院立案調查的對象，同時也引起國際社會的關注。首先，美國國務院的「年度各國人權報告」及「人口販運問題報告」中，台灣外籍移工勞動權益受侵害的問題，長年都上榜，甚至遠洋外籍漁工的血汗勞動情況，繼2020年首次列名於美國勞動部的「童工與強迫勞動生產之貨品清單」後，

2022年9月二度上榜，對我國外籍移工的聘僱及管理，無異是極大的警鐘。列名於該清單，不僅使得台灣的國際社會形象蒙塵，更遭受實質貿易的損失，因為2016年美國總統簽署的「2015年貿易便捷暨貿易執行法」(Trade Facilitation and Trade Enforcement Act of 2015)，產生的效果是，美國海關將禁止由奴工及童工生產出來的產品進入美國市場。作為遠洋漁獲大國的台灣，美國的這個清單對台灣漁產外銷所產生的影響，自不可小覷<sup>1</sup>。

其次，就國際組織而言，最具有指標性的莫過於1990年聯合國通過的「所有移民勞工及其家庭權利保障國際公約」(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families，簡稱ICMW)，這是目前有關外籍移工規範最為完備的國際公約，該公約強調所有移民勞工，無論身份合法或非法，都應能享有「國民待遇」而非「最低基準」(minimum standards)待遇，包括組織工會、報酬、工時、有給休假、社會安全保障及平等對待等方面。當然，掌管國際勞動事務的國際勞工組織(International Labor Organization, ILO)在成立後也陸續批准了多項與移工有關的公約，特別值得一提的是1975年的「第143號移民勞工濫用限制及平等機會與待遇促進公約」，明白規定保障移民勞工的平等待遇<sup>2</sup>，及「第157號社會安全權利維護公約」，目的是強化外籍勞工的社會

安全平等保障。其實，ILO所頒定的許多公約未將外籍移工排除在外，如ILO的資深研究員Cécile Vittin-Balima檢視歷年頒布的公約內容，至少有22個公約是外籍移工也受到若干保障<sup>3</sup>。

## ◎ 貳、嚴苛客工政策漸漸鬆綁，但藍白差距有待縮減

持平而論，就業服務法實行的30年來，歷經18次大小修訂，逐步地放寬及鬆綁，無論是留台年限、離境要求及轉換雇主自由，都值得肯定。以下就各點簡略說明。

### 一、留台年限與離境要求

關於移工在台的時限與離境規定，原初移工只能來台一次，最長2年，但迫於現實需求，在1997年第2次修訂時，延長了聘僱年限，白領外勞無期間的上限；藍領外勞則放寬為最長3年，至2001年則解除移工僅能入境一次的限制，改採可再入境來台工作，但新增需離境出國至少





40日再入國的條件，然此附加條件在輿論抨擊下，於2003年縮減為離境至少一日，不過該修訂，依然被視為是擾民之舉，故而於2016年時終於取消了離境至少一日的規定。

而在台工作年限也一再延長，工廠或機構的藍領外籍移工的年限於2012年放寬到12年，2015年則繼續放寬外籍家庭看護工可在台工作14年。此番精心修定年限，實際打臉了早期嚴格限縮移工在台工作年限的理由，特別是為了防止「變相移民」而疊加的說詞。早期嚴守年限，是出自於客工政策的「補充性」原則的政策框架，但產業缺工及台灣高齡化的照顧需求，讓客工政策被迫相當程度鬆綁，甚而發展到今天「移工變移民」的政策方向。

## 二、藍白大不同的對待：自由轉換雇主與工作的權利

其次，就業服務法實施不久後，白領外籍受僱者在台工作，無年限的限制，也能自由轉換雇主，其享有的自由自主，與台灣一般勞工無二致，但藍領外籍移工則宛如活在另一個世界，不僅留台工作有最高的年限，更面臨不得自由轉換雇主這個涉及違反工作自由的規定，就業服務法特別針對外籍藍領移工的第50條但書規定：「但受聘僱從事第43第1項第7款至第9款規定工作者，不得轉換雇主及工作」，這個緊箍咒不知製造了多少悲歌，例如被看護者往生、企業縮編、意外事故停業甚至關廠等等，移工面臨的是被遣返回國，這讓來台前已借貸鉅額仲介費的移工，無



異是死路一條，從而逼使不少移工被迫放棄合法身分，轉為失聯無證黑工，過著四處躲藏打黑工提心吊膽的日子，甚至被不肖仲介及非法雇主欺壓瞞騙；或者為了繼續保有工作，不得不隱忍各種非人道的對待，無論哪種情況，均為制度之惡果，誠如顧玉玲在「跛腳的偽自由市場」一文中，一針見血地指出，台灣的移工面臨的是客工制度所建構的偽自由的奴工市場，包括「不自由的契約」、「不自由的居留權」、及「不自由的配額」，而其所有的惡果幾乎均由移工單方承擔！<sup>4</sup>

這種情形就正落入ILO於2012年所訂定的11項強迫勞動的情節：1.濫用弱勢處境（Abuse of vulnerability）、2.欺騙（Deception）、3.行動限制（Restriction of movement）、4.孤立（Isolation）、5.人身暴力及性暴力（Physical and sexual violence）、6.威脅恐嚇（Intimidation and threats）、7.扣留身分文件（Retention of identity documents）、8.剋扣薪資（Withholding of wages）、9.抵債勞務（Debt bondage）、10.苛刻的工作及



生活條件（Abusive working and living conditions）及11. 超時加班（Excessive overtime）<sup>5</sup>。雖然2001年修法有部分鬆綁，但仍受限於「不可歸責於移工」的情況，移工才可以轉換雇主或工作，對於外籍家庭看護工而言，面對低劣的勞動條件（缺乏隱私、無合理的休假與休息、低於基本工資的薪資、最沉重的勞務、且有人身安全之虞等等），卻無法有選擇出走（離職）以改善勞動條件的自由，而大大增加了強迫勞動發生的可能性！

### ◎ 參、仍有疑慮的雇主責任鬆綁

2018年第54條的修訂令人擔心，原規定是「雇主在申請日之前5年內有違反列舉之15項規定者，政府不核發招募、聘僱或延展的許可」，修法後縮短為「申請日之前2年」，然若詳細檢視這15項違

法違規事宜，情節輕重存在差異，例如第8款「曾非法扣留或侵占所聘僱外國人之護照、居留證件或財物」，這涉及強迫勞動的行徑，應屬情節重大，或第4、第10與第11款，均會對移工產生嚴重的後果，無論是債務負擔或有人口販運之虞，如今輕重不分，豈不縱放情節重大，甚至涉及惡性行徑的雇主？過去較為嚴格的規定，至少讓雇主在聘僱或選擇仲介時，可以負起責任，特別是台灣移工的引進大多數是透過仲介，若仲介沒善盡良善管理及正確資訊充分告知責任，會嚴重影響雇主聘僱權利的行使，因此嚴格規範可以發揮誘導雇主慎選仲介的功能，藉此來淘汰不良仲介，然而這次減輕罰則的修法，其修法之理由與合理性令人存疑！

其次，2015年的修法中，有新增一條看似有利於勞雇雙方的規定，亦即第48條之1，該條要求雇主聘僱看護工之前，

要參加若干時數的講習，這的確是回應歷年來家庭看護工與雇主雙方經常因語言、飲食、宗教信仰、文化差異、休息、休假、工作內容或工作時間的爭議，致使雙方關係緊張甚至產生衝突，修法立意良好，但參加講習對象的資格設定太過寬鬆，因此是否能發揮立法所欲達成的目的，不無疑義！其次，這個講習是「聘前講習之時數至少為1小時」，此處規定的「至少」，在實務上多成為樓地板？還是天花板？若大多數訓練就只是1小時，如何將異國文化習慣說清楚講明白？再者，該講習方式可以有三種方式，分別是臨櫃、團體及網路講習，從講習成效來看，除了團體講習可能差強人意外，臨櫃講習，如何將異文化衝擊所衍生的各種複雜情況在短短一小時內講清楚？簡言之，關於講習對象、時數及方式如此寬鬆規定，何以期待成效？

### ► 肆、生活照顧的挑戰

縱使30年來相關法規頻繁修訂有利於藍領外籍移工在台勞動權益的條文，且相關行政作為上也有非常多值得肯定的舉措<sup>6</sup>，然而1955的申訴案件量沒有明顯的減少，以網路上查得到近五年的官方統計來看，2017年申訴案有46,296件，到2021年為46,634件，相較之下，國人透過1955申訴的案件，與外籍移工有明顯落差。例如2017年本國勞工的申訴案件僅是外籍勞工申訴案件的10%，此比率這兩年明顯下滑，2021年時僅只6.4%。若再將本勞與外勞的總數納入考慮，台灣

勞工有千萬，外籍勞工約在70萬左右，近年卻每年有高達4-5萬件的申訴案件，等於是每100名藍領外籍勞工，就有約6名提出申訴；相較之下，台灣勞工則每萬名約3位提出申訴，其間差距非常懸殊。人生地不熟，亦不諳法令、語言、文化、宗教、習慣，且勞雇間權力更為失衡的處境下，造成藍領外籍勞工在台工作有大量的申訴案件，並不令人意外，事實上，僅官方正式申訴管道的案件量就如此之多，實際數量必然被低估，故法令修訂的實質效益堪憂。

其次值得關注的問題是，移工透過1955所申訴的事項是哪些問題，從官方所公佈的1955申訴統計來觀察<sup>7</sup>，很明顯這五年來排名第一的事項一直是管理，其次是工資與契約，但仲介問題也不少。這個統計說出了一個重要事實，那就是移工入台後的生活與工作面臨了極大的挑戰，而管理在其中扮演了關鍵的角色。究竟政府在移工的管理事務上曾有過哪些努力呢？或許可以從「私立就業服務機構許可及管理辦法」及「外國人生活照顧服務計畫書裁量基準」看出若干端倪。





與就業服務法同年（1992）實施的「私立就業服務機構許可及管理辦法」，雖然表面上是規範私立就業服務機構的設立與管理，但間接對其所服務的移工造成直接的影響。該許可及管理辦法越能汰劣存優，特別是以引進外籍移工為大宗的私立仲介業者，越能受到規範，移工在台生活與工作權益，才能越受到保障。此管理辦法至今歷經了14次的修訂，唯跟外籍移工直接相關的增修條文應屬2014年課予仲介引進外國人入國3個月行蹤不明的責任，包括行蹤不明比率、人數及查核方式等；2021年也新增雇主委辦仲介引進外籍移工後的相關居留服務照顧的義務，亦即課予雇主及仲介以移工居留的責任，至於後效如何，有待追蹤觀察。

至於「外國人生活照顧服務計畫書裁量基準」則是遲至2009年才出現，規範移工來台後的飲食、住宿及管理，其中考量移工所從事職業的差異，在住宿及管

理上有些調整，因此勞政機關針對三類性質略有差異的移工，提供企業／仲介「外籍移工生活管理計劃書」的範本，分別是1.家庭幫傭工作、家庭看護工作及農、林、牧或魚塢養殖工作適用；2.海洋漁撈工作（船上居住）適用；3.海洋漁撈工作（陸上居住）、養護機構看護工作、製造工作、營造工作、屠宰工作、外展製造工作及外展農務工作適用。該裁量基準從2009實施，12年來至2021年也歷經7次修訂，內容大同小異，但裁量基準是否合理，自有斟酌必要，例如宿舍廁所便坑數量，就甚為不妥，目前規定女性15人配置一個，男性則25人配置一個（小便斗另有規定），但衡諸實際使用情形來說，集中住宿的型態通常作息也有固定的時間性，因此在晨起一定時間內15人要使用一間，或25人使用一間，可以想見內急時的緊迫程度。

但其實生活管理最大的問題還不僅止於此，而是計畫書上的規定（即便差強人

意)如何落實於現實生活中,例如計劃書規定外籍移工人數在30人以上,要共組伙食委員會,其中外籍移工人數代表不得低於三分之二,究竟有多少符合該人數的事業單位有做到,或即使人數比例達到了,但其僅是橡皮圖章作用?或是真能確保外籍移工飲食需求得到合理的解決?再者,各地方勞政機關如何確保書面規定的居住空間的標準有落實?抑或生活照顧服務員或具有雙語能力人員之配置規劃,計劃書並無明示專職或兼職的要求,因此若仲介或企業是配置兼職人力,例如1名雙語人員卻要服務數家企業的外籍移工,可以想見這樣的人力配置究竟能否提供適足的人力來服務外籍移工,不無疑慮?

再如居住空間的規定,以目前基準所列的計算,所謂的居住空間是使用面積除以該使用面積範圍內之外國人人數,每人應在3.6平方公尺以上,衣物櫃也計入居住面積,3.6平方公尺相當於1坪,這1坪包含了公共空間的浴廁、私人衣物櫃及公共空間,其狹窄不難想像。同時,該基準沒有規範每間寢室容許多少人,媒體上偶見報導一寢間住了8人甚至以上的外籍

移工,這如何確保個人隱私及移工們在這狹窄空間中的生活作息品質呢?

換言之,即使這30年來政府對仲介的管理,及規範雇主於提供外籍移工食宿與管理的標準上,也不斷在改善,但外籍移工撥打1955的諮詢或申訴電話數並未減少,外籍移工的失聯人數也不見降低,這反映了一個可能的結構性問題,那就是這些管理措施的精進,有助於緩解外籍移工在台的工作與生活適應,但沒有解決最根本的人身不自由、債務壓力與不平等對待的問題,終究治標不治本。

## ◎ 伍、國際公約所指向的願景

因篇幅緣故,不細談政府已簽署的兩公約的內容,及我國針對兩公約所出的國家報告書中移工專章的內容(官網均可下載)。的確從國家報告書來看,這30年來在保障外籍移工的各項立法及行政作為上,做了不少努力,但就如同作者在2019年教育部人權官網上的一文:「兩公約國際審查後,移工人權保障的下一步在哪兒?」所指,移工逃跑的現象、仲介剝削的問題及移工職業傷病被低估的問題,





均有著制度結構性的根源，致使其人身權益受到極大的侵害，因而在兩公約的國際審查也已完成3次後，應該要嚴肅正視問題的根源。

就此，我們不妨在此略為討論聯合國於1990年通過（2003年生效）的《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》（簡稱ICMW），ILO於2007年通過（2017生效）的第188號公約，亦即「海上工作公約」（Work in Fishing Convention）及ILO於2011年通過（2013年生效）的第189號公約：「家事勞動者公約」（Domestic Workers Convention），因為這三個公約提供國際社會關於移工人權保障的規範原則與標準，攸關移工的勞動及生活處境的權益，值得吾人了解並以之作為移工政策發展應遵循的價值。

### 一、國民待遇、自由轉換

首先，聯合國的ICMW是聯合國頒訂的九大核心人權公約中的其中一部，其

重要性不言而喻，特別是台灣正步入少子化或「生不如死」的社會發展危機中，因而當「生不如死」的趨勢難以逆轉時，移民政策勢必面臨極大的挑戰，如何讓台灣被移民青睞，且如何留住已在台灣居留工作的移工，成了政策重中之重的焦點，為此，國家發展委員會邀集相關部會訂定了「強化延攬外國專業人才」、「擴大吸引及留用僑外生」、「積極留用外國技術人力」三大政策主軸，因應這三大主軸的修法或立法努力，包括了2017年制定公布（2018施行）「外國專業人才延攬及僱用法」及2022年4月起實施「移工留才久用方案」及「入出國及移民法」，這個發展方向部分符合了前述ICMW的精神，亦即勞工不應被當成保麗龍（用過即丟），而是符合一定條件時，至少可以取得永久居留的身分，從而享有若干住民或公民的權利與福祉。焦興鎧為文指出<sup>8</sup>，這個公約意義重大，特別是呼籲以國民待遇原則來對待移工，而非所謂的「最低基準」（minimum

standards)，同時不應忽略的是，此原則也應及於非法移工，這點提醒在我國脈絡底下，特別具有深意，因為我國的客工制度是外籍移工從合法轉為非法身分的制度根源，因而非法移工不僅不應被刑事追訴，還應如 ICMW 的主張，也同樣享有國民待遇。事實上，唯有如此，才能有助於保障本國籍勞工及藍領外籍移工的權益，從而減少失聯移工的數量，原因很簡單，如果所有移工的基本人權（包括所謂的「非法」移工）受到更為廣泛的保障，則雇主雇用成本提高後，其雇用意願會降低，這麼做不僅保護了本國勞工，也有助於移工繼續維持合法身分，長期以來移工失聯的問題，自然消弭。

客工制度最引人詬病之處，莫過於無法自由轉換雇主與工作，就此，邱羽凡及宋庭語的文章<sup>9</sup>也引 ICMW 來強力主張移工應有轉換雇主的自由，因為即便目前就業服務法已鬆綁為三種條件下可以轉換雇主，分別是「不可歸責於移工、合意轉換及期滿轉換」，看似終於有了自由的機會，但實務上之適用卻困難重重！本問題早已為學界抨擊已久，例如前述顧玉玲的專文「跛腳的偽自由市場」或藍佩嘉的「合法的奴工、法外的自由：外籍移工的控制與出走」<sup>10</sup>，都已對此問題做出了深刻的分析，此處不再贅言。

## 二、法外孤兒致使勞動與人身權益保障缺失的改革期許

其次，在所有移工中，經常處於劣勢處境的莫過於在家戶內及在海上工作

的移工，對於這兩類權益易受侵害的移工，ILO 分別頒訂了公約以為各國遵循的規範。首先略為討論的是，2011 年 ILO 頒訂的第 189 公約「家事工作者合宜工作公約」(Domestic Workers Convention)，雖然該公約所欲保護的對象是所有家事工作者，但在台灣的社會環境下，過去並無大規模外族移民的歷史，因此從事家事工作的本國勞動者，在族裔相同、不同住且享有職業自由的情況下，不太會出現被濫用或遭遇到性騷擾／性侵害的情況，但這份公約對台灣的外籍移工有著格外重要的人權意義。細究該公約的重點，包括了教育訓練的機會、享有公平就業對待及隱私權、是否與雇主同住的協定自由、有權自行保管其身分證件及旅行文件、待命時間的規範、締結雙邊或區域性或多邊協定來防止對家事工的濫權或不正作為、有效的司法管道或爭議處理的機制。

以此對照台灣外籍家庭看護工實際所受待遇，很明顯情況與第 189 公約有相當大的落差，特別是移工尚未享有轉換





雇主與工作的自由，隱私及公平就業對等在缺乏有效的監察機制下無法期待，人身權益遭濫用甚至被侵害等的問題，仍有待改善。長照權益監督聯盟於2020年提出「長期照顧服務法」（簡稱長照法）部分條文修正的說帖，其中三個關鍵主張之一就是外籍家庭看護工納入長照體系，並由長照機構作為雇主。此主張值得政策高度重視，唯有如此，才能根本解決家庭式照顧所衍生的外籍家庭看護工被濫用，勞動權益被漠視且人身權利被侵害的問題。

### 三、海上人權的精進

最後不免要提及這幾年來出現在人權檢討清單上的外籍漁工，其所承受的所有人權侵害的問題，更甚於前述家庭照顧移工，因此2007年ILO通過（2017生效）第188號公約：「海上漁業公約」（Work in Fishing Convention），目的是為了減緩並規範各國海上勞動者的人權問題。

但令人遺憾的是，近年多起外籍漁工命喪外海的事件接二連三發生<sup>11</sup>，重挫台灣在國際社會的令譽。根據監察院2022年出版的《海上人權路》一書得知，監察院已分別於2016年、2018年、2019年及2021年主動著手共6件專案調查，結果顯示外籍漁工的人身安全衛生、勞動權利、社會福利、職業災害及生活作息的實際情況，與第188號公約所示的標準仍有相當大的差距。

綜上所述，維護外籍漁工權益保障的權責部會直至近年才稍有釐清，但是否合理仍有檢討之處，例如境內僱用的外籍漁工，由勞動部為權責機關，適用勞基法，也享有勞工保險條例的保障，但境外僱用的外籍漁工則被歸屬於農委會漁業署所管，該組織不諳勞動事務，如何進行有效的勞動保障？另外，漁船是國內登記所有或境外註冊（即所謂的「權宜船」），也



造成誰有權管轄的問題，更大的挑戰是現行我國的《遠洋漁業條例》或《投資經營非我國籍漁船管理條例》均未對權宜船之勞動權益有任何著墨，即使是2020年修正公告的《投資經營非我國籍漁船許可辦法》，雖然加入了禁止權宜船從事人口販運，但也仍未見規範權宜船之漁工的勞動權益保障事項，在以境內與境外作為區分外籍漁工歸屬主管機關的不合理做法下，結果並不意外！

關於外籍漁工生活照顧的方面，勞動部也已制定了適用於海上作業的計畫書範本，但遇到的挑戰是在小噸位的老舊漁船上，空間狹仄簡陋，根本難以符合計畫書規定，近年漁業署釋出誘因鼓勵船東減船、改善漁工起居空間或建造大船，除減船略收成效外，其餘未見明顯效果，涉及原因複雜，故在此略過。

## 陸、結語

我國於20世紀六〇年代起社會經濟發生劇烈的變化，快速經濟成長帶來的富裕及生活水準的提升，也預告著基層勞動力不為國民所青睞，而同時全球化導致的產業競爭激烈，致使企業尋求各種降低成本的作法，其中向外尋求廉價勞工即為一端，這也就開啟了1992年藍領外籍勞工的正式引入。30年過去了，法令也歷經多次的修訂，外籍移工在台居留及工作所面臨的處境，是否符合了2001年勞動部公布（2022年修訂）之《外勞權益維護報告書》所指的「基本權益、公平正義原則」、「工作權益、國民待遇原則」、「生活權益、一視同仁待遇原則」的理想？特別是外籍家庭看護工及外籍漁工的勞動權益保障，是否已有大幅的改善？



鑒於我國少子女化造成的社會危機，勞動力缺口迫在眉睫，鄰近的日本、韓國、新加坡等也加入搶工潮，特別是日本於2019年大幅鬆綁過去保守的移民政策，對於我國在移工市場上的競爭力構成極大威

脅。制度該如何進一步修訂，以吸引並提高在台灣已累積相當經驗與技術之中階技術藍領外籍移工的留任意願，進而實現「移工變移民」的政策目標，值得我們在法制上及管理上繼續的改善精進。

---

## 參考文獻

1. 國家人權委員會 (2022)。外籍漁工人權專案報告 海上人權路，頁 22-23。其中提及：正是因為相關報導揭露我國遠洋漁船涉及強迫勞動等非法捕魚行為，引來美國大型連鎖食品業者全食超市致函我國總統，籲請我國採取相關措施解決此問題！
2. 同年也通過「第 151 號移民勞工建議書」(Migrant Workers Recommendation, 1975, No.151) 亦強調移民勞工應享有國民平等機會與待遇，包括工作條件、自由選擇職業、甚至以母語被告知相關法令與權益等。
3. Vittin-Balima, Cécile (2002), Migrant Workers: The ILO Standards, Geneva: International Labour Office. No. 129
4. 顧玉玲 (2013)。跛腳的偽自由市場，台灣人權學刊，第 2 卷第 2 期。
5. ILO (2012), ILO Indicators of Forced Labor, Geneva: International Labour Office
6. 請見「經濟社會文化權利國際公約」執行情形的國家報告書，特別是從第二次國家報告書有外籍勞工專章有列舉諸多行政舉措，第三次國家報告的外籍勞工專章，更增加了外籍漁工及人口販運的章節，請上網參見外交部官網公布的正式國家報告書。
7. 勞動統計查詢網，產業及社福移工申訴案件統計。<https://statdb.mol.gov.tw/status/jspProxy.aspx?sys=210&kind=21&type=1&funid=q05062&rdm=R130013>
8. 焦興鎧 (2002)。規範外籍勞工國際勞動基準之發展趨勢兼論對我國之影響外國人聘僱許可及管理辦法，月旦法學雜誌，第 90 期，頁 205-221。
9. 邱羽凡、宋庭語 (2020)。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 12 月號，頁 1-50。
10. 藍佩嘉 (2006)。合法的奴工、法外的自由：外籍勞工的控制與出走，台灣社會研究季刊，第 64 期，頁 107-150。
11. 詳細內情，請參見報導者出版的《血淚漁場》這本遠赴印尼實地訪談漁工的血淚史，或請參見綠色和平組織 (Greenpeace Foundation) 於 2021 年 5 月發佈的實地調查報告《海上的強迫勞動》(Forced Labour at Sea: The Case of Indonesian Migrant Fishers)。