

# 《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》

## 與我國看護移工之人權保障

國立東華大學財經法律研究所副教授 張鑫隆



### 壹、前言

聯合國大會在 1990 年 12 月 18 日所通過的《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》(第 45/158 號決議通過)已於 2003 年 7 月 1 日生效，其內容包涉及移工及其家庭成員之醫療、教育、司法、選舉、社會福利、保險等，也涉及到國際關係、國家主權、國家安全、移民等政策方向，範圍相當廣泛。目前該公約有 51 個締約國，大多為移工輸出國<sup>1</sup>。我國於 2009 年通過《公民與政治權利國際公約》與《經濟社會文化權利國際公約》

之兩公約施行法的立法，並於 2012 年首次提出《兩公約》國家報告，於 2013 年召開國際審查會議中所通之國際獨立專家結論性意見與建議第 11 點中，建議我國政府啟動必要的準備程序以便及早接受《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》的義務。

我國是否簽署該公約，除了程序和效力的問題外，國內法目前或將來的修正對於該公約所定的各項要求和基準，是否能確實履行是最大的問題所在。特別是本公約規定移工

<sup>1</sup> [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-13&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en) (2017 年 9 月 1 日點閱)。



應享有國民同等待遇，而非所謂的「最低基準」，並及於非法或在非正常情況下之移工。亦即移工在工作場所、經濟、社會、政治和文化應受到平等的對待，使其等在勞動條件與經濟生活上應享有與國內勞工相同之權利，只有在關於國家安全或社會秩序之領域例外情形受到限縮。我國現行個別勞動法的規範，亦在此原則下，對於移工均有適用，但在就業服務法第 46 條第 1 項第 8 款至第 10 款規定之漁工、家庭看護及中央政府指定之藍領勞工受到較多的差別待遇。特別是家庭看護工之法律保障方面，目前並未適用勞動基準法的保障，雖有家事勞動保護法的立法倡議，但並未成功，因此與本國勞工間形成不平等的狀況。

國際勞工組織 (ILO) 在 2011 年通過第 189 號《家事勞工公約》，規定會員國應採取措施，尊重、促進及實現家事勞工與其他勞工一樣享有相同之基本權利等內容。臺灣和日本皆非這兩個公約的締約國或簽署國，也同時屬於移工的主要輸入國，但是對於移工政策有不同的立場和作為，特別是日本因為長照人力的嚴重不足，一直到 2016 年才透過其

「外國人研修及技能實習制度」引進看護移工。本文擬從上述兩項公約來概觀臺灣和日本兩國在引進看護移工之法政策之差異，以供參考。

## 貳、《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》之重要內容及我國相關規定

聯合國大會在 1990 年通過的《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》大致可以分成以下幾個項目，並配合我國之相關規定加以介紹：

### 一、歧視禁止原則

該公約第 1 條第 1 項開宗明義地規定：「本公約，除此後另有規定外，適用於所有移徙工人及其家庭成員，不分性別、種族、膚色、語言、宗教和信念、政治見解或其他意見、民族、族裔或社會根源、國籍、年齡、經濟地位、財產、婚姻狀況、出身或其他身分地位等任何區別。」亦即移工最大的問題是受到與本國勞工不同之就業歧視，其主體不只是本人，亦及於其家庭成員；被禁止歧視之事由比我國就業服務法第 5 條之就業歧視禁

止的事由還要廣，及於經濟地位、財產和概括性的身分地位等。雖然就業服務法的就業歧視規定中，仍含有身心障礙或以往工會會員身分之事由，但是可以涵蓋在其他身分的概括規定中。

確實如此，我國就業服務法第 5 條是以「保障國民就業機會平等」為目的，移工根本就被排除在外。特別是其他身分地位之歧視，在就業服務法第 46 條第 1 項所列之第 8 款至第 10 款之低技術性勞工，即是在身分地位的歧視下受到諸多差別待遇。

#### (一) 家庭成員之團聚

本公約所稱之「移徙工人」(簡稱「移工」)係指在其非屬國民的國家將要、正在或已經從事有報酬活動的人(第 2 條第 1 項第 1 款);而「家庭成員」一詞指移工的已婚配偶或依照適用的法律與其保持具有婚姻同等效力關係的人，以及他們的受撫養子女和經適用法律或有關國家間適用的雙邊或多邊協定所確認為家庭成員的其他受養人(第 2 條第 2 項)。


公約第 44 條並規定締約國應確認家庭是社會的自然基本單元並有權受到社會和國家的保護，採取適當措施，確實保護移徙工人的家庭完整。締約國應採取其認為妥當並符合其權限範圍的措施，便利移徙工人同他們的配偶或依照適用法律與移徙工人的關係具有相當於婚姻效力的個人以及同受他們撫養的未成年未婚子女團聚。

雖然我國《入出國及移民法》第 23 規定，持停留期限在 60 日以上，經核准居留之外國人之配偶及未成年子女可申請居留，但是就業服務法第 46 條第 1 項第 8 款至第 10 款的移工，不得申請。亦即海洋漁撈工作、家庭幫傭及看護工作及中央主管機關指定之工程或工廠之藍領勞工之配偶和未成年子女不得申請。

#### (二) 居留與暫時離開許可期間之歧視

因為移工的本質是一種跨國性的勞動，其本人與其家庭成員的整個移徙過程，包括準





備移徙、離開、過境和整個逗留期間，在就業國的有報酬活動以及回返原籍國或慣常居住國（第 2 條第 2 項）。公約第 38 條規定就業國應儘可能允許移工及其家庭成員暫時離開而不影響視情形而定期逗留許可或其工作許可，並應考慮其等之國家的特殊需要和義務，而且有充分獲知批准這類暫時離開的條件。但是我國《外國人停留居留及永久居留辦法》第 20 條雖然規定外國人於居留期間內，於出國前向入出國及移民署申請核發重入國許可。但上述就業服務法第 46 條第 1 項所規定之漁工等只能申請單次重入國許可。

## 二、「與國民同等待遇」原則

本公約第 55 條規定：「獲准從事一項有報酬活動的移徙工人，在符合該種許可所附的條件的情況下，享有與從事該項有報酬活動的就業國國民同等的待遇。」亦即移工所獲得之各種待遇不只是應附合法定的最低基準，亦應和一般國民享有同等的待遇。

### （一）勞動條件

本公約第 55 條規定移工享有與從事該項有報酬活動的就業國國民同等的待遇。即所謂

同工同酬的原則。我國勞動基準法第 25 條男女同工同酬之規定可能適用於移工與本國勞工在不同性別之歧視的情形，始有主張的可能。另外就業服務法第 5 條第 1 項明示保障國民就業權益，外國人非該條之保護對象。亦即，移工在勞動條件所受到之差別待遇時並無法源可以主張，除非修就業服務法。

### （二）選擇職業的自由及就業保障

本公約第 49 條第 2 項規定在就業國內，不應僅因被許可之工作到期而被喪失其居留許可；並應允許其有足夠時間尋找其他有報酬活動，至少在相當於可享有失業津貼的期間，不應撤銷其居留許可。第 51 條並規定其有權在工作許可所餘期間尋找其他工作、參加公共工程計畫和再訓練，但須符合工作許可具體規定的此類條件和限制。我國僅對居留證核發資格為規範，欠缺對於移徙工人居留、就業許可和接受職業訓練之規定。

又第 52 條規定第 3 項第 1 款規定，對於移工職業選擇自由之限制之期間不得超過兩年；第 3 款更規定對於本國國民優先政策而限制移工之有報酬活動之期限不得超過 5 年。我



國就業服務法第 51 條 1 項規定，連續居留滿 5 年可免除移工所受到之各項限制，包括其工作種類 (46 條)、雇主之招募程序 (47 條)、展延期限、引進人數、居留期限及返國請假 (52 條)、轉換工作 (53 條第 3 第 4 項)、雇主健康檢查義務及處罰 (第 57 條第 5 款)、雇主繳納就業安定費義務 (55 條)、雇主得廢止其聘僱許可事由之規定等 (74 條) 等限制。亦即家事移工僅得延長在臺工作期間最高達 14 年，但是無法如其他第 1 類所謂技術性移工，享有完全之居留、移動和勞動的自由。換言之，儘管我國工作移民制度僅對高度技術性之移工開放，但排除適用已繼續工作超過 5 年以上之上述第 46 條第 1 項第 8 款至第 10 款之低度技術性移工。

### (三) 社會保障

公約第 43 條規定，移工應享有關於職業訓練和就業服務、公共住宅計畫享受社會服務和保健服務、文化生活之權利，並應促進其實質待遇之平等。我國目前職業訓練的提供對象目前僅限本國國民。又我國住宅法中的社會住宅提供的對象雖有規定依「其他經中

央主管機關認定者」，但仍未明確包括移工。

公約第 54 條規定移工就解僱保障、失業津貼、失業時之救助與轉介服務等享有與就業國國民同等的待遇。我國勞工保險條例規定移工得參加保險，但就業服務法第 46 條第 1 項第 8 款至第 10 款之藍領移工勞工目前最長只能工作 12 年，家庭看護移工 14 年之居留，因此無法滿足勞工保險條例修法後的年金給付要求。

### (四) 團結權

公約第 40 條規定移工人及其家庭成員亦應享有結社和組織工會之權利。我國現行工會法並未限制在臺灣工作之外國勞工加入工會。

### (五) 參政權

公約第 42 條規定就業國在有關地方社區的生活和行政的決定方面，應按照其本國立法的規定，便利移徙工人及其家庭成員進行磋商或參加，並享有該國行使其主權所給予他們的政治權利。

我國並無相關規定承認移工的參政權。在日本定居的外國人亦無國會議員之選舉權。但是最高法院認為可以承認地方選舉（縣議員、市議員、縣長、市長等選舉）。由於承認外國人選舉權法律尚未制定，而且最高法院認為憲法第 93 條第 2 項所稱之住民是指日本國民，並未保障居留之外國人的地方參政權，因此目前在日本的外國人仍無法參與地方選舉。但是憲法並未禁止賦與定居外國人之地方參政權，其雖屬於國家立法政策的事項，未有該立法並不生違憲的問題<sup>2</sup>。另外韓國法務部已在 2004 年修改地方自治法首次承認韓國人之外籍配偶及居留 5 年以上之永住權之外國人擁有「住民投票權」，但僅止於地方政策的參與，不涉及選舉權。2005 年公職選舉法修正通過，同意持有永久居留權並在國內居留 3 年以上之 19 歲以上的外國人亦擁有「地方參政權」<sup>3</sup>。

### 參、對於我國勞動法的影響 - 以我國家庭看護移工政策為中心

從上述《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》之歧視禁止原則和與國民同等待遇原則可知，雖然我國在適用勞動法規上多數並非排除移工之適用，就業服務法第 51 條 1 項亦依照該公約，對於連續居留滿 5 年之移工可免除其受到之各項限制，但是排除適用已繼續工作超過 5 年以上之上述第 46 條第 1 項第 8 款至第 10 款之低度技術性移工。特別是家庭看護移工甚至不適用勞動基準法的保

護，可以說處於最弱勢的地位。

國際勞工組織 (ILO) 在 2011 年 6 月 1 日通過第 189 號《家事勞工公約》，並於 2013 年 9 月 5 日正式生效。該公約規定會員國應採取措施，尊重、促進及實現家事勞工與其他勞工一樣享有相同之基本權利，包括安全、健康之作業環境的權利、與一般勞工同等的工作時間、最少連續 24 小時的週休、以現物給付薪資的制限、勞動條件相關資訊的明示、結社自由及團體協商權等勞動相關的基本權利及原則。關於移工的保障，加入了入國前必須提供書面之採用通知及勞動契約等義務



<sup>2</sup> 最高裁判所 1995 年 (平成 7 年) 2 月 28 日。

<sup>3</sup> 盧相永・韓国における外国人労働者政策展開の焦点と多文化社会の模索・大阪産業大学論集人文・社会科学編 15(20120600)・頁 29-32。



以及契約終了時勞工之送返母國的請求權，除了基於兩國間或多國間的協定，或者是基於地區性的經濟統合之架構的範圍內，享有勞動為目的之移動自由等情形例外不適用（第 8 條）。國家對於民間業者仲介之移工仲介業者，應採取下面有效的保護措施：根據國內法及國家慣例，規範仲介家事勞工之業者的營運；為防止民間仲介業者之仲介活動發生不當之處置及詐欺行為，應設置申訴及調查制度；為防止家事勞工受到不當之對待，應與其他加盟國合作，採取立法措施，使仲介業者及看護家庭之義務明確化及違法行為的制裁；加盟國應考慮與他國簽定協定為防止家事勞工受到不當的待遇及詐欺行為；應採取措施確保民間仲介業者對家事勞工收取之手續費不被從其報酬中扣款（第 15 條）。

家庭看護移工屬於 46 條第 1 項第 8 款至 11 款之工作的外國人，與同項第 1 款至 7 款之技術性移工相較，這些工作並非無技術性之工作，而是僅被要求低度之資格或經驗，

例如看護工作只要成年，並在入國工作前，經中央衛生福利主管機關認可之外國健康檢查醫院或其本國勞工部門指定之訓練單位訓練合格；或最近 1 年內，在國內從事相同工作滿 6 個月以上者（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第 7 條）。但是也因此對於這一類外國人設有工作許可年限之展延的限制，累計不得逾 12 年，看護移工甚至可達 14 年（第 52 條第 4 項、第 6 項），但並不適用依同法第 51 條 1 項連續居留滿 5 年可免除移工所受到之各項限制，包括其工作種類（46 條）、雇主之招募程序（47 條）、展延期限、引進人數、居留期限及返國請假（52 條）、轉換工作（53 條第 3 第 4 項）、雇主健康檢查義務及處罰（第 57 條第 5 款）、雇主繳納就業安定費義務（55 條）、雇主得廢止其聘僱許可事由之規定等（74 條）等限制。亦即家事移工僅得延長在臺工作期間最高達 14 年，但是無法如其他第 1 類所謂技術性移工，享有完全之居留、移動和勞動的自由。換言之，

儘管我國工作移民制度僅對高度技術性移工開放，但對於已繼續工作超過 5 年以上之低度技術性移工設有差別待遇，與《保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約》第 52 條第 2 項第 3 款規定「對於移工從事有報酬的活動之任何以同化為國民的人優先的政策類限制對已合法在其境內居留以從事國家立法規定一段期間不超過 5 年的有報酬活動的移工應停止適用。」之規定背道而馳。

由於目前家事勞工不適用勞動基準法，使家庭看護移工處於非常不利的地位。勞動部雖有意制定家事勞動保護法，但礙於現實反對意見認為家事勞動多為非營利工作，且僱用家事移工之雇主本身是弱勢家庭。但是實際上依據 2016 年勞動部的調查統計，利用家庭看護移工的家庭中，低收入戶僅占 0.56%，中低收入戶占 1.9%；一般收入戶占 97.54%<sup>4</sup>。又依據日本學者對於與 2016 年相近的 2015 年的此一統計數字分析指出<sup>5</sup>，一般而言，僱用外國人看護的成本會比僱用臺灣人來低，但是以成本作為最主要的理由而僱用外國移工之家庭應該不多。因為從雇主之經濟狀況的統計來看，包括富裕層在內的中間層以上的雇主占了絕大多數<sup>6</sup>。

日本的學者進一步分析指出，臺灣是為促進經濟高度發展而引進家庭看護移工，亦即為了促進女性進入職場以補充勞動力的不足，將家庭看護移工定位為原本由女性當擔之家庭子女養育、老人照護及家事的一切工作交由看護移工來替代之一種人力資源的政策。但是另一方面，對於家庭成員之權利保護及福利的提供、照護技能的提升和開發（如基礎知識和技術的學習等），以及對於進入或利用設施的援助、居家照護的服務之整個照護系統中，看護移工應該扮演什麼樣的功能之檢討的觀點，尚付之闕如<sup>7</sup>。

如今臺灣已經進入長照 2.0 的時代，長照服務人力的確保是一大課題。但是在低薪、長時間勞工和詐欺事件不斷發生的就業環境下，不只是家庭看護移工的問題，將來機構透過仲介業者引進看護移工的過程和契約型態的問題，都是令人不安的課題。但是長照制度的實施，或許是改革長久以來存在於家庭看護移工問題的一大契機。

2017 年開始實施的長期照顧服務法，將家庭看護定義為以個人身分受僱於失能者家庭之「個人看護者」，包括照顧服務人在內，須經訓練、認證，領有證明之各類長照服務

4. 2016 年的統計顯示，在臺的家庭看護移工人數有 214,023 人，其雇主家庭的經濟狀況，低收入戶 1,198 戶，中低收入戶 4,076 戶，一般戶有 208,752 戶。

5. 2015 年的統計顯示，低所得戶占 0.6%，中低所得戶占 1.0%，一般戶占 98.5%。（勞動部 104 年外籍勞工管理及運用調查，表 6 雇主或家人與外籍家庭看護工輪替照顧被看護者情形，<http://statdb.mol.gov.tw/html/svy04/0442menu.htm>(2017 年 9 月 1 日點閱)。

6. 宮本義信，台湾の外国人介護労働者の今日の動向——介護保険制度化をめぐる状況を中心に，同志社女子大学生活科学，50 号，2016 年，頁 37。

7. 宮本義信，同前註，頁 39。



員加以區別（長期照顧服務法第 3 條）。目前從事個人看護應接受中央主管機關公告指定之訓練（同法 64 條第 1 項），但是服務於家庭之看護移工之補充訓練，雇主可任意選擇是否申請。

依據 2017 年 6 月底的統計，照顧服務員有 14,923 人，其中受僱於機構之看護移工占 5,680 人（占 38%）<sup>8</sup>。另外，雖然長照法規定非長照機構之長照服務人員不得提供長照服務（第 19 條），但是例外允許個人看護者受家庭直接僱用，兩者之勞動條件、就業服務、職業安全衛生等事項，與非為醫事或社工專業證照之長照人員，及個人看護者之訓練、技能檢定等相關事項由勞動部職掌（第 6 條）。因此，原來的家庭看護仍被納入長照體系中，被定位為個人看護者，由家庭自行支付薪資及費用，排除公費之照護服務。但是勞動部指出，為保障家庭看護移工之工時及休假權益，在考量使用者付費原則及雇主負擔能力之前提，勞動部將持續會同衛生福利部研議外籍家庭看護工休假期間的替代照顧人力方案，在外籍家庭看護工休假期間，可到宅提供替代照顧服務等相關措施。

依據 2016 年勞動部調查統計結果提要分析表示，若外籍家庭看護工未來於例假日休假（每 7 日休息 1 日），只有 4.3% 雇主表示



要「申請政府喘息或居家服務」。但是若政府推行外籍家庭看護工補助替代照顧方案，有 30.9% 雇主願意申請替代照顧方案<sup>9</sup>。

由上可知，未來看護移工將隨者長照服務制度的實施及保險給付制度的實施，將來受機構僱用、適用勞動基準法保障之看護移工將會增加；另一方面，家庭看護移工被定位為個人看護者，納入長照體系，仍會保持一定的規模，是否可能依照《家事勞動公約》及《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》之規定受到保障仍是未知數。

## 肆、結論

我國至今（2017）年 7 月底止產業及社福移工人數已達 657,983 人，其中社福移工有 243,315 人（其中家庭幫傭 1,954 人），相對於專業移工只有 32,480 人<sup>10</sup>。

從國際上開收移工的趨勢來看，對於高度技術性移工的引進最為積極。以日本為例，

<sup>8</sup> 衛福部衛生福利統計處，長期照顧統計，<http://dep.mohw.gov.tw/DOS/lp-3550-113-xCat-T02.html>(2017 年 9 月 1 日點閱)。

<sup>9</sup> 勞動部 105 年外籍勞工管理及運用調查，調查統計結果提要分析，<http://statdb.mol.gov.tw/html/svy05/0542analyze.pdf>(2017 年 9 月 1 日點閱)。

<sup>10</sup> 統計資訊網，<http://statdb.mol.gov.tw/html/mon/i0120020620.htm>。

專門職業移工人數最多約有 41.3 萬人，自 2015 年起，為吸引高度專門人才，又創設所謂高度專門職 1 款和 2 款之居留資格，分為「研究領域」、「自然科學·人文科學領域」、「經營領域」三項，依其學歷、經歷、年收、研究成果、證照、年齡等量化的計點，得到一定高點者，可縮短取得永住權的許可的期間。自 2017 年起再度放寬，取得一點數以上之移工，繼續居留 1 年以上即可取得永久居留權。

另一方面，日本並無家庭看護移工，而是採長照保險模式，由取得看護資格的人力為主，但因為高齡化及少子化的進展、長照人力的嚴重不足，在 2016 年也開始引進無須取得資格的看護技能實習移工。以實習名義入國，期間 3 年最長可延到 5 年，但是由於過去技能實習生之仲介和受到雇主壓榨情形非常多，而且研修生在來日前付出高額的保證金，必須研修和實習完了回國後才能返還；有業者為防止移工逃亡，強制保管其等護照和存款，在回國前不予返還。其他亦有移工受到性暴力、性虐待等報告<sup>11</sup>。因此，國會在 2016 年通過了外國人技能實習生保護法，由法務省和厚生勞動省共同執行。技能實習生在入國後 2 個月的講習期間外，均適用勞動關係相關法令，基本上與日本人完全一樣的保障。

我國移工政策一方面必須面對國際上之

高度技術人力的競爭，他方面又必須配合長照服務的實施，確保看護移工的人力。前者之移工因為處於買方市場的情況，移工及其家庭成員公約所要求的保障履行較有可能實現，但是引進低技術的看護移工，卻處於矛盾的狀態。一方面是因成本和人力不足而大量引進，但另一方面又不願這類移工享有與其他技術性移工相同的待遇。

因此，我國在簽署《移工及其家庭成員公約》之前，參照日本對於外國技能實習生的保護立法，如何使低技術性移工和專門性移工的差異所小，促進移工享有與本國民均等的待遇是今後最大的課題。



<sup>11</sup> 米國 2011 年人身売買報告書 ( 抜粋・日本に関する報告 ) <http://japanese.japan.usembassy.gov/j/tpj-20110727a.html>。

# 會「動」才有救：從臺灣外籍移工行動與移動自由看國際勞工組織相關公約的適用

中正大學勞工關係學系助理教授 劉黃麗娟



## 壹、從行動自由到自由移動： 從個案到通案

印尼籍的阿尼（化名）今（2017）年2月透過仲介管道來臺灣從事家庭看護的工作。根據她的自述，她應聘的工作在臺南，工作契約為看護工，照顧病人。但阿尼從入境後就在臺灣的仲介家幫傭，沒有去過臺南，也沒有見過第一任雇主與照顧病人。3月份仲介直接幫她轉換，這次的雇主是仲介的弟

弟，名義上仍是看護工，但仍在仲介家幫傭，沒有移動。5月份阿尼因自覺不堪惡劣的工作環境與條件，遭仲介沒收手機、苛扣薪資、被迫借支且簽名同意，最終鼓起勇氣，利用機會逃跑，透過同鄉協助報警，派出所聯繫勞工局安置於勞權團體經營的安置處所<sup>1</sup>。

從阿尼的自述得出幾點歸納：1. 她不知道自己被轉換雇主，並未從事簽證相符的工

1. 作者感謝高雄某勞權團體提供案例作為分析素材。



作，沒有所謂的移動自由；2. 仲介家中有監視器，每日工作時間從上午 6 點到晚上 10 點，內容都是幫傭的工作；3. 從開始工作到接受安置約 3 個月期間，均未領到工資，直到勞工局召開協調會後才領到新臺幣 15,428 元，包含已扣除居留證、體檢、借支、貸款、仲介服務費、健保等相關費用。阿尼強調她實質上並未向仲介借款，也無拿到借款款項，但當時通譯要求她簽名，她於是乖乖簽名，因此於勞工局協調時無法提出有力辯駁；4. 阿尼逃出仲介家尋求庇護當天，仲介到警察局控告外勞竊盜，指控阿尼偷了仲介家存放的現金 20 萬，所以才要逃跑。仲介後來致電安置處所的社工，希望外勞認罪，只要回來工作，仲介同意撤案。安置處所的社工協助外勞向勞動部申請廢聘，但勞動部以阿尼現在有司法案件（竊盜）爭議，必須等偵審結果如何才能決定是否能廢聘轉換或遣返。阿尼從 5/5 離開仲介家迄今只能待在安置中心，無法工作。

過去勞權團體與仲介甚至主管機關間常發生的爭議，來自於勞權團體認為個案就是通案，而其他利益相關團體認為個案就是個案，強調臺灣多數雇主都善待外勞，而多數仲介都很守法。那麼，究竟該如何看待阿尼的個案？它單純只是一位無助外勞遭受不良仲介的剝削？或者我們可以從政策、聘僱制度與相關法規來加以解釋其延伸性與共通性？易言之，假設阿尼被視同本國人民，可以自己選擇雇主（可以在就業市場中自由移動）、處於文化及語言都相對友善的環境（享有資訊透明與可近性）、個人的勞動權益受到法律保障（獲得勞動基準法的保護）、法律環境允許其捍衛自己的權益並採取申訴行動（申訴管道的資源與使用的可近），也就是當勞工具有行動自由、享有於就業市場中自由移動的權利時，勞動者才有更大自我保護的能力與權利。

對於分類上屬於藍領或者補充性勞力的外籍移工，無論是工業先進或後進國家都對於此類移工有較多移動自由的限制，亦即考量其於勞動市場取代本國基層勞工就業機會而直接於政策上進行管制，這也是我國就業服務法最主要的精神<sup>2</sup>。

儘管國家政策以不妨礙本國人就業為要旨，其設計並非刻意使外籍移工因未享有國民待遇而處於弱勢，使其陷於脆弱之處境，進而易遭致權益危害，但吾人有必要透過政

<sup>2</sup> 就業服務法以促進本國人民就業為原則；參該法第一條，第五條就業機會平等亦強調針對國民，第 42 條為保障國民工作權，聘僱外國人工作不得妨礙本國人之就業機會。<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=N0090001>。

策與國際勞工組織相關勞動基準法之檢視，進而思考外籍勞工政策設計與移工因移動不易而易陷脆弱處境的關聯性。只有將政策與實務病理現象的因果關係釐清，才能讓政策與勞動權益保護之間有更大對話的空間，此為本文的最主要目的。

## 貳、與移工行動及移動自由有關之國際勞工組織重要公約檢視

### 一、強迫勞動

#### (一) 勞動基準法的規範

勞動基準法第 5 條對於強制勞動之禁止有所規定：「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 條對於雇主行為有更清楚之限制：「第 7 款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。」

國際勞工公約第 29 號強迫勞動公約為原則性公約，2014 年通過納入人口販運態樣的議定書，使得該公約亦將現代奴役勞動與人口販運之定義、手段與方法等納入規範。儘管我國之法律於形式上具備該公約之精神，但國勞組織專家委員會 (Experts Committee) 對於批准該項公約之會員國曾針對強迫勞動

之實質作為提出許多質疑，其中還包括強制超時工作 (forced overtime)。專家委員會特別指出所謂的非非法之方法不應排除要求勞工超時或長時間工作。Swepston 舉出國內與國外研究報告均指出外籍家事勞工承受過長工時之壓力，這項舉措或許足以構成強迫勞動。此外如漁工與營造業勞工或許也都受到過長工時之壓力，因此應加強工時之規範。國際運輸工人聯合會 (International Transport Federation, ITF) 提出一份漁工與船員的框架性團體協約，供各國工會與雇主團體於協商時之參考 (ITF, 2008)<sup>3</sup>。

#### (二) 防制人口販運之法律與政策框架

我國人口販運防制法於 2009 年 1 月 23 日公告實施。該法包含打擊人口販運的三大主要面向；亦即預防 (prevention)、保護 (protection) 和起訴 (prosecution)。該法第 1 條即清楚載明法律目的是為了避免人口販運以及保護受害者的權利。該法第 2 條則對人口販運相關用詞提供定義。首先，人口販運定義較之聯合國巴勒摩議定書有更廣的意涵，因為該法將「故意隱瞞重要資訊」、「不當債務約束」、「扣留重要證件」以及「勞動與報酬顯不相當」等作為指標。而違反人口販運之行為除抵觸該法外，還將抵觸刑法以及勞動基準法或其他相關法律。該法亦將

3. 此部分之內容改寫自劉黃麗娟 (2012)，外籍勞工人權保障評估報告，行政院勞工委員會委託，Lee Swepston 為該計畫之國際專家。

4. 參考 Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the UN Convention against Transnational Organised Crime, Adopted and opened for Signature, ratification and accession by General Assembly resolution, 55/25 of 15 November 2000. <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolTraffickingInPersons.aspx>。

以及人口販運防制法，2016 年 5 月 25 日修訂；<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0080177>。



「不當債務約束」如使用不清楚之契約或不合理之約定使人負債，並使其受到債務之束縛後，迫使其受制從事性交易或勞動剝削<sup>4</sup>。

人口販運防制法之特色之一為明定不同權責主管機關之角色以及任務，中央層級之主管機關為內政部，由移民署負責執行。各縣市則由地方政府擔任主管機關。中央層級所涵蓋的工作項目包括受害人的鑑別、調查與移送刑事案件、保護人權並提供庇護、提供受害人諮商與協助、資訊彙總與出版以及國際聯合行動與合作 (partnership)。

此外，對於勞工行政主管機關之權責包括「人口販運被害人就業服務、就業促進與保障、勞動權益與職場安全衛生政策、法規與方案之擬訂、修正、持有工作簽證、人口販運被害人之安制保護、工作許可核發之規劃、推動、督導及執行。(第5條第3項)」。第10條則規定勞工行政主管機關與司法警察機關應設置檢舉通報窗口或者報案專線。第17條則規定各主管機關、勞工行政主管機關對於安置疑似受害人及受害人，以委託非政府組織之方式，提供如人身安全保護、醫療、通譯、法律、諮商、陪偵以及必要經濟援助等協助。



勞工行政主關機關之其他重要任務還包括該法第 28 條有關工作許可之核發。依據該法之規定，中央主管機關得基於必要或偵查或審判之需要，延長無論本國或外國籍之受害人之停留與工作許可 6 個月以內之期限。人口販運被害人得直接向勞工主管機關申請工作許可，不受就業服務法及臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 11 條規定之限制。

人口販運防制法之罰則部分亦有相當重要規定；如第 4 章第 31 條至 42 條之規定，基本上這些規定都符合國際勞工組織第 29 號公約對於違反強迫勞動之罰則適當性之要求。例如第 32 條規定：「任何人意圖以營利，利用債務不當約束或他人不知、不能或難以求助人之處境，使人從事勞動與報酬顯不相當之工作，處 3 年以下有期徒刑，得併科新臺幣 100 萬元以下之罰金，刑罰可謂不輕。」

第 33 條規定：「意圖營利，招募、運送、交付、收受、藏匿、隱避、媒介、容留未滿 18 歲之人，使之從事勞動與報酬顯不相當之工作者，處 7 年以下有期徒刑，得併科新臺幣 500 萬元以下罰金。」

強迫勞動相關之規範除見諸人口販運防制法外，亦包括就業服務法第 5 章有關外國人聘僱與管理，該法第 57 條 7 項規定「雇主不得對所聘之外國人以強暴脅迫或其他非法之方法，強制其從事勞動」。第 8 項則規定雇主不得非法扣留或侵占所聘僱外國人之護照、居留證件或財物<sup>5</sup>。

如果依據美國國務院防制人口販運全球報告 (TIP Report, US Department of State) 之評等，臺灣已經連續 8 年列為第一輪國家。<sup>6</sup> 表示臺灣於法律框架已經完全符合人口販運

<sup>5</sup> 同註 2。



規範之最低標準。至於實務方面，臺灣亦加強人口販運之起訴，刑罰亦稱適中。但 2017 年該項報告仍對於臺灣家事工尚未獲得適當法律保障，以及境外僱用漁工處境因完全依賴勞資契約規範，無法具體保障勞工而遭批評。依據國際非政府組織綠色和平 (Green Peace) 與 Verite 之調查以及其他相關非政府組織與研究報告，均指出外籍勞工於招募與僱用過程仍然遭受剝削，而這些違法行為的極致，就可能觸犯涉及刑法之人口販運防制法<sup>7</sup>。

針對所謂法律保護不足，吾人試圖進行釐清。所謂法律保護不足，一種情形為法律框架不及覆蓋（如家事勞工），另種形式為適用上產生缺陷（如漁工）。許多案例顯示，

外籍勞工之所以成為人口販運與強迫勞動的受害人，主要是因為法律適用上產生缺陷所致。以漁工為例，農委會對於境外僱用之外籍船員，係採取「境外僱用，境外解僱」原則，因此勞雇間之規範係以僱用合約做為規範，不受本國勞動法令之限制。但我國漁船尤其是近海漁船多懸掛我國國旗，自應適用我國相關勞動法令，且勞動部亦負有監督其船上勞動條件之責。至於沿近海漁船上勞動條件，以及漁業署主管之遠洋漁船的勞動條件檢查，其方式、專業訓練與部會分工，雖說形式上有權責分工，但遠洋漁船聘僱之人力可能包含納入勞動基準法與排除勞動基準法適用的境外僱用，顯見部會間仍須重行檢討分工，至於人口販運涉及的海上檢查，則又涉及海巡署、外交部、移民署等部會合作<sup>8</sup>。

6. Trafficking in Persons Report 2017, U.S. Department of State; Taiwan; <https://www.state.gov/documents/organization/271345.pdf>。

7. 參考綠色和平 (2016)·臺灣製造：失控的遠洋漁業以及 VERITE (2012), Research on Indicators of Forced Labour in the Supply Chain of Tuna in the Philippines.。



外籍移工移動自由的最大阻礙，常發生於仲介過程的高成本與高風險，因仲介掌握目的國就業市場資訊與就業機會，因此外籍移工須忍受各種巧立明目之費用，甚或以防範逃跑名義之強迫負債，導致外籍勞工不勝負荷。如果外籍勞工遭收取任何名目之費用，其過程涉及蓄意欺騙，或者以債務約束限制移工自由之情形，則可能構成強迫勞動。我國對於所謂不當債務約束已經有法律規範，但收取高額費用之過程如何構成違反人口販運之刑罰，其關聯性為何，於實務上似乎尚不明確。僅管國際勞工組織對於仲介費收取比例並無清楚明訂，但目前電子產業有些實務做法頗值參考；例如蘋果企業對於其供應商制訂有工作準則 (code of conduct)，該準則規定所有供應商對於招募員工之費用，如果超過員工 1 個月工資以外之所有其他費用，應由雇主負擔，這些費用得包括招募過程與安置所可能產生的任何費用。美國政府則於其人口販運全球報告中提出仲介費用之指引規範；例如招募勞工之規範途徑 (Optimal Regulatory Approach for Labor Recruiting) 指引。該指引建議仲介費用以 1 年定期契約為勞動基準法之 1 個月以內工資為原則，或者是連續 24 個月合約所載工資的 4.2%。該報告亦建議各國應對於以不實訊息詐騙仲介費之行為課以刑事罰則，並提供誘因以促使民營仲介公司之間願意以最低之仲介費以及最高之服務品質為其經營之道<sup>8</sup>。

另一項導致外籍勞工易淪為強迫勞動之受害人的根本原因，在於其僱傭契約的僵化，除了限定工作期限外亦限定不得任意轉換雇主。尤其中東與亞洲工業國家均以外籍勞工至當地工作必須透過雇主聘僱許可，因此這種雇主才擁有配額的制度 (Kafala system/ Employer sponsorship) 使得雇主有操縱外勞工作有無的權利，使得外籍勞工因擔心工作不保而不敢提出申訴，凡此皆可能直接或間接導致強迫勞動與剝削。

過去最為國際人權團體抨擊的中東國家，目前對於這種雇主擔保制度已經開始做出改革；以巴林 (Bahrain) 為例，巴林的外籍勞工過去完全依附於雇主擔保之下才能



<sup>8</sup> 劉黃麗娟 (2017)·漁產供應鏈與強迫勞動：一個納入勞權面向的永續漁業模式研究·科技部補助專題研究計畫期中報告，未公開。

<sup>9</sup> 同註 3。

至該國工作，現在巴林成立勞動市場規範署 ( Bahrain Labour Market Regulatory Authority, BLMRA )，其機構之組織為獨立公司，並由該署負責工作許可申請與核發、仲介公司證照核發、勞動檢查以及相關資訊統計與研究。而另一項重大改變則是允許外勞於完成同一雇主之勞動契約 1 年以後，即可自由轉換雇主。由於外籍勞工只要服務於同一雇主 1 年即可自由轉換雇主，因此無形中增加雇主管理上的壓力；亦即雇主必須善待外籍勞工，才能避免其外勞於 1 年後申請轉出，造成企業用人的壓力。該鬆綁政策的另一項用意，則是藉此提高申請外籍勞力的管理門檻，企圖使雇主能考慮進用本國勞工。這項勞動市場政策的變革，也適用於家事勞工。

針對我國外籍勞工往往因為適用法律框架但未獲得保護之根本問題，就可能構成人口販運與強迫勞動，更遑論完全缺乏適當法律規範之家事勞工。如何對於目前已適用勞動基準法之外籍勞工強化其實質保護，如何對於尚未獲得法律規範之外籍家事勞工提供具體規範，兩者都同樣重要。因此，人口販運之防制並非僅著眼於一些指標性個案的終結，而是需要針對整體勞動市場的結構進行完整的分析，這些分析的結果將有助於提出根源性的措施，藉以遏阻人口販運與強迫勞動。

## 二、歧視

就業與待遇歧視嚴重影響勞動者的移動自由，無論是國勞核心公約第 111 號、聯合國



消除對婦女一切形式歧視公約 ( CEDAW ) 以及 聯合國兩公約均對於歧視禁止做出規範。勞動基準法中對於除了性別以外的歧視禁止明顯有其瑕疵。就業服務法第 5 條則以國民為保障對象，針對一般性之歧視作出規定，但該項規定並未明確指出適用於外籍勞工。

易言之，我國就業服務法第 5 條以列舉方式對於社會歸因性之歧視加以規範，該條文包含甚至超越了國勞公約第 111 號所涵蓋的範圍，甚至也超越了其他國際公約所涵蓋的範圍。但對於該項條文是否適用於外籍勞工，卻有矛盾與衝突之處。該條文首先提到係「為保障國民就業機會平等」，如此是否明示歧視禁止之保護僅限於國民，並不包括外國人？至於就業服務法之其他條文中，亦未見對於移工歧視保護之其他規定。

<sup>10</sup> 同註 3。



至於外籍勞工遭受歧視之後，是否有適當之申訴管道？尤其以處於孤立無援之家事勞工為例，由於性別上的弱勢，可能更易遭受性騷擾之歧視。但外籍勞工之申訴是否如結社自由之遭受侵權一樣；因擔心雇主脅迫遣返或其他報復方式而不敢提出申訴？亦即提出申訴的同時是否將威脅與剝奪移工本身就業機會，威脅其移動的自由？

### 三、移工之相關基準：禁止轉換雇主之約定

針對移工之保護主要透過 3 項國際法源；包含國勞組織的第 97 號與第 143 號公約，以及聯合國移工及其家庭成員權利公約。這些公約對於目前我國外籍勞工之工作許可以及工作期限等規定應可提供具體規範。此外，前述之公約亦針對移工與本國籍勞工之同等待遇亦有清楚規範。而關於限制外籍勞工不得轉換雇主之規定，國勞組織第 143 號公約第 14 條規定：

會員得做出就業之自由選擇，當確保移工享有地理上移動之權利，主要考量移工是否已經合法於會員國之領土因工作目的而停留一段事前約定的時間。該項約定的工作時間不應超過 2 年。如果法律或規定對於合約之工作期限有所規定，該工作期限應以不超過 2 年為限。

因此前項公約對於所謂短期或定期契約做出清楚定義，以不超過 2 年為限。若外籍勞工順利完成 2 年之工作合約，則應享有後續自由求職之權利。但是跨國就業仍屬各國之內政，政府可依據國內勞動市場需求，設定各種職類的需求標準，並開放適當名額提供外國人就業。所謂自由求職，仍屬各國就業政策權限，但至少能夠於同種職類或者技能相近的職類自由應徵工作，應是可以考量的方向。我國現階段之作法採行「原則禁止，例外許可」之主

張，規定所有外籍勞工，且無論其工作年資長久，除非有雇主違反雇用契約與法令之事實，否則無法要求更換雇主。但如果勞動契約期滿，如何讓外籍移工能於非營利就業服務的相關配套之下，讓外籍移工得以於合約期滿後自由尋找能力相關之職缺，或許是未來政策可以考量的方向。

#### 四、招募與仲介服務費用之收取

針對仲介公司之管理規定可參考國勞公約第 181 號私立就服機構之規範，該公約第 7 條規定：

- (一) 私立就服機構不應以直接或間接之方式，向勞工收取部分或全部之任何費用。
- (二) 基於勞工利益之考量，並諮詢國內最具代表性之勞雇團體之後，主管機關得針對前述條文做出例外規定，並應尊重某

些職類之移工，以及某些由私立就服機構所提供之特定服務。

- (三) 會員國若對於 1 項作出例外之規定，則應依據國勞憲章第 22 條之規定，對於該項例外提供更多訊息並提供相關理由。<sup>11</sup>

我國對於仲介公司收取服務費亦有所規定：仲介公司依規定於外勞來臺第 1 年得收取每月新臺幣(以下同)1,800 元，第 2 年每月 1,700 元以及第 3 年每月 1,500 元之服務費。但這項收費是否有違反前述之公約規定之疑慮？

國勞組織之專家委員會雖然並未對服務費之收取有快速及嚴謹的回應，但我國政府對於仲介公司收取服務費的規定仍應清楚明確界定服務之事實，且目前實務上服務費係整體聘僱制度之一個環節，只要外籍移工來臺必得配合服務費之給付，未來唯有強化直聘



<sup>11</sup> C181, Private Employment Agencies Convention, 1997 (N0.181); [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312326](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312326)。



制度，讓外籍移工能有另類就業服務的選項，否則仍難脫違反公約之疑義。

換言之，勞動部於私立就業服務機構收費項目及金額標準第 6 條僅規定仲介公司接受外國人委任辦理該法第 46 條 1 項 8 至 10 款就業服務業務項目，得向外國人收取服務費。但問題在於該項服務費之項目並未有清楚之說明，亦未提出具體之理由。該項公約之原則為費用之訂定必須符合清楚、透明並須事先徵詢勞雇團體意見（如果有相關團體）。因此，建議費用之收取必須能夠滿足勞工所需之特定服務；尤須強調者，該項服務費須以對相關勞工有利為前提。如果政府對於相關費用沒有清楚規定項目，費用之訂定未經過勞雇團體徵詢意見，其制定過程缺乏清楚、透明及定期檢視等過程。

另外值得一提的是費用金額的適切性；與外籍勞工每月工資所得所佔之比例是否適當？如以目前收費約佔外勞工資 10% 之比例（以家事工為例），該比例似嫌過高，但國勞組織也未對於服務費究應收取多少才符合適切原則提出進一步說明。國勞組織專家委員會於其一般性調查中，曾以大湄公河地區關於移工招募政策與實務建議指引為例，該指引針對仲介業收費之最高限制做出指示。該項指引所涵蓋的範圍包含柬埔寨、中國、泰國與越南，並由國勞局 (International Labour Bureau) 提供技術協助。

該指引對於仲介費用之制定原則為：

- (i) 政府與仲介公司應盡可能將招募與僱用外勞成本降至最低，且仲介費用由雇主與外勞共同承擔。

- (ii) 至於招募費用應由雇主負擔，如果於實務上不可行，則由勞工負擔，但應徵詢勞雇團體之意見。
- (iii) 仲介公司應公開所有收取費用以及收費項目，並確保收費的透明度。
- (iv) 政府與仲介公司必須對於工資扣減項目與金額向勞工說明，並取得其書面同意書。勞工對於其工資與存款有絕對的支配權。
- (v) 無論是仲介公司或是雇主，如果負責工資之扣款，應檢附書面說明，載明工資總額以及扣款明細。
- (vi) 對臺灣而言似乎也最重要的一項；政府應協助外籍勞工透過機制建立，協調金融單位，以最低之貸款利率協助無法負擔仲介費之勞工。<sup>12</sup>

## 參、結論

本文先以阿尼個案為例，說明阿尼為尋找海外工作機會，從母國的遷移至目的國過程中，因為必須完全依賴仲介，於缺乏勞動市場資訊、無法個人獨立應聘、仲介以代理雇主形式，完全壟斷阿尼的工作選擇，利用國家保護本國國民就業前提下對外國移工的職業選擇之限制，使其置身脆弱處境，亦無法自我保護，因而導致仲介以假雇主的名義，行剝削與強迫勞動之實。

第二部分則檢視國勞相關公約對於外籍移工行動與遷移自由的規範與本國適用情形，並從政策面檢視「保障本國人民就業機會」前提下對移工行動與移動自由之限制。政策



本身並非刻意打壓外籍移工工作中權利，但當政策轉化為實務措施與規範，的確產生因為缺乏行動與移動自由而對外籍移工所造成的強迫與剝削。

當任何人決定到海外求職，所面臨最大的挑戰就是因為失去本國國民身分的護身符，而必須讓自己處於行動與移動自由遭受限制的高成本與高風險。唯因此，國勞組織不斷強調唯有讓合法聘僱管道的成本降至最低，讓私營仲介機構納入規範而使聘僱過程得到有效管理與監督，同時也讓外籍求職者於目的國享有漸進式的移動自由，一方面可以讓外籍工作者發揮最大能力，另一方面也能使其擁有自我保護與自我防衛的能力。如何讓外籍移工政策成為來源國、目的地國、雇主端以及外籍勞動者均能透過跨國遷移與就業而獲益，有賴持續多邊且多元對話與溝通的過程。這個過程或許透過衝突與協商而突顯弱勢方的保護不足，但更重要的是如何讓對話的結果回歸國際遷移勞動所欲達到的多贏目的。

<sup>12</sup> 參考劉黃麗娟 (2012)，外籍勞工人權保障評估計畫，計畫顧問 Roger Plant 所提供之評估意見。

# 在家庭工作外籍勞工權益保障：他國經驗借鏡

國立政治大學勞工研究所教授 成之約



## 壹、前言

依據政府統計資料，截至 106 年 6 月底，我國藍領外籍勞工的在臺人數已經多達 65 萬 3 千餘人，社福外籍勞工人數為 24 萬 3 千餘人，而其中高達 94% 的社福外勞是受僱於家庭。（請見表 1）換言之，高達 94% 受僱於家庭的社福外勞是不受到太多勞動法規的適用與保障的。

雖然我國對於在家庭工作社福外勞的權益保障，已經著墨甚多，也已經產生一定程度的效益。然而，由於受僱於家庭，在家庭工作社福外勞未受到太多勞動法規的適用與保障的情形下，工時長、工作收入與付出存在

著相當程度的落差等問題依舊存在，甚至產生人口販運勞動力剝削的疑慮。也因此，對於在家庭工作社福外勞的權益保障，我國一直陷入納入勞動基準法與訂定家事勞工權益保障專法的論戰之中。儘管最後主管機關決定以另立專法的方式為之，截至目前為止，該法尚未送入立法機關審議，在家庭工作的社福外勞仍然處於勞動條件與無法獲得充分保障的困境。

總而言之，基於強化在家工作外籍勞工權益的保障，本文提出一些國家的經驗與作法，供我國研擬有關政策的參考。

表 1、藍領與社福外籍勞工在臺人數

單位：人

項目	總計	社 福 外 籍 勞 工				
		共計	養護看護工	外展看護工	家庭看護工	家庭幫傭
102 年底	489,134	210,215	11,822	13	196,246	2,134
103 年底	551,596	220,011	13,093	32	204,733	2,153
104 年底	587,940	224,356	13,696	32	208,600	2,188
105 年底	624,768	237,291	14,192	39	221,139	1,921
106 年 6 月底	653,840	243,804	14,543	38	227,284	1,939

資料來源：勞動部，2017。

## 貳、美國紐約州家事勞工權利法案

美國紐約州家事勞工權利法案 ( Domestic Workers' Bill of Rights ) 為美國首創，2010 年 11 月於紐約州生效。該法案引入多項家事勞工權利與保護制度，保障下列項目：

- 一、每週工作超時 40 小時必須支付加班費。
- 二、每 7 日得 1 日全日休假。
- 三、每年至少 3 日休假。
- 四、家事勞工受紐約州人權法規定保護，以防止性騷擾、性別、宗教、種族或國籍等歧視。

紐約州家事勞工人數從 12 萬人至 24 萬人不等，許多州內的家事勞工多是未持合法文件的移工；此身分使他們的勞動權利無法獲得勞動法規充分的保障。在這樣的情況下，美國紐約州家事勞工權利法案正式生效。該法係依據現行勞工與社會保障措施所訂定，其中強調家事勞動工作之特殊性，區別該行業其與其他行業之不同。紐約州州長於 2010 年 8 月簽署通過該法案，於同年 11 月生效，這是在家事勞工聯盟 ( Domestic Workers United ) 與紐約家事勞工正義聯盟 ( New York Domestic Workers Justice Coalition )

兩大民間組織為爭取家事勞工權利，聯絡許多社區和民間團體組成一大聯盟，推動超過 5 年而得到的成果。

該法案是為所有紐約州內的家事勞工設計，其中更明確詳述該法案適用於任何勞工，不論其身分為何，保障所有美國公民、合法永久居民、其他合法身分之移民與未持合法文件的移工。該法案定義家事勞工為獨立照顧小孩或老人之幫傭、管家或其他家務工作者，如園丁或修繕工人；不過，該法案排除偶爾從事保母或花匠的臨時工。

除通過該權利法案外，紐約州同時進行一項提供家事勞工團體協商權的研究，並集結成果為一份報告書。該報告書於 2010 年 11 月出版，其中指出全國勞動關係法 ( National Labor Relations Act ) 與紐約州就業關係法 ( State Employment Relations Act ) 已明確排除家事勞工的團體協商權。另外，儘管該報告中提出家事勞工當時的情況與行業特性會使勞工團體協商權之成立頗具挑戰性，該報告最終總結仍有給予家事勞工團結權的可行方案，並建議更深入探討該議題。





該法案為美國首創的家事勞工權利保障法案，自然具備讓全國其他司法管轄區效仿之潛力。加州便於 2013 年透過立法成為第二個為家事勞工提供一系列有效保護措施的州。加州勞工法案著重於保障發放加班工資、飲食與休息時間，以及在與雇主同住的情況下，保有充足的睡眠條件。

### 參、新加坡家事勞工勞動保障

新加坡政府的政策基本上是鼓勵國人僱用外籍家事勞工以解決家庭照顧問題，因此即使較貧窮的家庭無法僱用外籍家事勞工，政府甚至採取補貼方式協助僱用。新加坡家事勞工，無論是本國或外國籍，都排除於就業法保障之外，其權益保護只透過書面僱用契約決定，但僱用契約通常由仲介提供，雇主

或許並不知情。新加坡政府對於虐待外籍勞工的事件採取嚴格對待，新加坡警察也會對於前述的虐待事件採取立即與完整的調查。違法的雇主除遭罰金之外，如果有肢體虐待或惡劣對待的話，將會遭受刑事處罰。儘管大多數家事勞工來自於印尼與菲律賓，且雇主多宣稱有簽訂工作契約，同時也少聽到申訴案件，但總是有雇主因虐待外籍勞工而被起訴。一旦被發現有虐待外勞情事，政府係採取嚴罰的手段。而外籍勞工若發生懷孕，則人力部將其視為違反工作契約之約定，政府得取消其工作許可並將該名勞工遣返回國。

#### 一、週休規定

從 2013 年 1 月 1 日起，新加坡家事勞工可享有每週一天的休假，但雇主亦可透過協商方式以給付假日工資方式，讓家事勞工於休假日工作。至於休假日的安排，亦可透過勞資協商決定。

#### 二、住宿安排

新加坡政府曾於 2009 年針對外籍家事勞工生活環境進行大規模勞動檢查，總共有 18,800 名外籍家事勞工的住處不符規定。依據規定，雇主應提供家事勞工獨立居住空間，由強調提供女性的居住空間，必須有足夠的空間能夠睡眠，且雇主必須提供家事勞工足夠的基本居住需求；包括通風設施，食物，有睡墊的床鋪，覆蓋的毯子，毛巾以及盥洗用具等。所謂不適當的居住空間為讓勞工以摺疊床睡在走廊或客廳，或與異性受照顧者同睡一個房間等。

### 三、醫療保障

新加坡政府規定雇主必須負擔外籍家事勞工的醫療支出；因此雇主必須負擔勞工醫療與住院保險，以及所有住院的開銷。

### 四、工作期間

工作許可證有效期通常為2年，失效前雇主可代外籍家事勞工做多次更新延長工作許可。

### 五、雇主講習

對初次僱用外籍家事勞工的申請人，必須參加雇主講習方案 (Employer Orientation Program)。

## 肆、香港家事外籍勞工權益保障

香港自1970年代起就開始聘僱外籍家事勞工，藉以解決缺乏內宿型家事勞工人力不足



的問題。香港對於外籍勞工的聘僱管理主要透過入境事務處與勞工處依據權責分工管理。入境事務處負責工作簽證核發與標準僱傭契約的相關規範。勞工處則建立聘僱外籍家事勞工的基本政策以及監督僱傭之間的違法事項。原則上，香港政府以確保本地人的就業為優先，雇主無法聘僱適當人力時，才可以引進外籍家事勞工。

香港勞工處官網提供雇主可下載的聘僱外籍家事勞工實用指南，針對雇主及外籍家事勞工的權利義務事項提供說明，另外亦提供僱傭間常見的問題與回答。根據該指南，香港政府規定外籍家事勞工與香港國民同樣受到勞動法律的保護。勞雇間的合約須依照政府所提供的版本；例如雇主須支付不低於法定最低工資港幣3,740元的工資（自2011年6月2日起以及以後所簽署的合約均適用）、須指定支付工資的日期、須指定外籍家事勞工的休息日、須與外籍家事勞工協調伙食給付，如由雇主提供，則伙食為免費，如折抵現金，須支付外籍家事勞工每月不少於港幣775元。此外，雇主須根據僱員補償條例，為外籍家事勞工投保工傷補償險，否則將面臨罰款與監禁的處罰。

針對勞雇間的糾紛，香港勞工處設有申訴渠道，以解決外籍家事勞工和僱主之間的糾紛。主要為透過自願斡旋以及付費的仲裁機制。為了保障僱主和當地工人的就業機會，外傭不可從事任何其他工作，亦包括兼職工作。



香港的外籍家事勞工與當地勞工一律適用僱用條例 (Employment Ordinance) 與受僱員工傷補償條例 (Employee's Compensation Ordinance)。勞工處分為勞工事務行政與勞工職業安全健康裡個部門，再由勞工事務行政部門分為 5 項業務單位，其中與外勞有直接關係的為勞資關係 (Labour Relations Division)，由助理處長掌管業務。勞資關係業務中，有提供工資與勞動條件爭議的自願斡旋服務。另外有負責就業申訴調查單位，負責有關違反僱傭條例的實情調查，並進行行政裁罰。儘管法律保障適用本勞與外勞，尤其關於苛扣工資的違反事項，如果雇主被舉證擅扣外籍家事勞工工資，該雇主得遭處 35 萬港幣的罰鍰以及 3 年的刑期。如果雇主以不實資料欺騙勞工主管單位，情節等於罪加一等，最高可以處罰有期徒刑 14 年。

此外，雇主亦不得幫仲介公司代扣任何費用。除非雇主有預付工資給外傭，則雇主可以從每月工資中扣除適當比例，做為償還。法律的規範與保護無分本勞與外勞，但實際

做法確與理想有相當之差距。(2006, Lee and Peterson) 主要的關鍵為外籍傭工與雇主所簽訂的合約以 2 年為限，原則上外籍家事勞工不得申請轉換雇主，亦即原則禁止，許可例外。若欲申請轉換，僅限於不可歸責於外籍家事勞工或特定的理由，因此外籍家事勞工受制於僱傭合約，可能擔心聘約問題而不敢申訴。

另一個關鍵的因素為香港政府的移民政策中有所謂的 2 週規定 (two-week rule)；亦即外籍家事勞工在港合約期滿後可被允許延長停留的時間，僅限兩週或合約規定可停留的時間，兩者以較短的期限為適用<sup>1</sup>。(Lee and Peterson, 2006) 依據這項兩週規定，雇主若主動提出終止外傭合約，除依法須給付資遣費與根據年資所計算的服務費用外，外籍家事勞工僅能夠在港停留 2 週，2 週後必須回到其母國。由於停留期限非常短，迫使外籍家事勞工不敢提出申訴，即使外籍家事勞工獲得主換雇主機會，亦會擔心無法於短期間內順利找到新雇主。

至於外籍家事勞工若提出申訴，則該外籍

1. 參考 Lee and Peterson(2006),p.6，註 19。該項規定為 1987 年由香港總督所頒發之行政命令，普遍適用於外籍家庭傭工。

家事勞工依規定必須和其雇主當面進行協商。由於協商為自願原則，如果雇主蓄意拖延，則外籍家事勞工通常迫於時間壓力，最後可能屈就雇主所提出的補償條件。即使外籍家事勞工因受害事件獲得延長停留，但延長期間不得工作，導致外籍家事勞工不願意積極爭取自己的權利，最後讓爭議草草了結。

如果雇主涉及性別歧視的案件；如外籍家事勞工遭遇雇主或其家庭成員性騷擾甚至性侵，則依法外籍家事勞工可以向香港機會平等委員會 (Hong Kong Equal Opportunities Commission；簡稱 EOC) 提出就業歧視或性騷擾的申訴。但就業歧視或性騷擾的個案最後結果可能允許外籍家事勞工得以轉換雇主，並與原雇主進入爭議協商過程。這項過程又會重覆前述的 2 週規定適用原則，使受害的外籍家事勞工被迫隱忍或者屈就雇主所提的任何條件。因此，從前述事實觀察得知，法律即使明定保護對象不分國籍，權利的賦與也不因國籍而有差異，但從相關的僱用聘約的彈性與否以及可延期停留時間的長短等行政設計，事實上都讓外籍家事勞工無法享受到政府的美意。(Swepston, 2012)

## 伍、結語

根據上述的說明可知，針對在家庭工作外籍勞工的權益保障部分，強化其工時與休假權利的保障顯然是立法的重點。當然，如何維護這些在家庭工作外籍勞工的基本人權，當然也是立法所強調者。



總體而論，自 1999 年國際勞工組織提出尊嚴勞動或工作 (Decent work) 的主張與訴求之後，如何強化弱勢勞工勞動條件與權益的保障，不僅成為國際勞工組織關注的重點，也已經成為許多國家努力的方向。即便是美國，一個標榜政府不積極介入勞資事務的國家，對於在家庭工作的外籍勞工都積極透過立法的方式來強化這些勞工勞動條件與權益的保障，我國理當借鏡他國經驗，透過立法來強化與落實在家庭工作外籍勞工勞動條件與權益的保障。

### 參考文獻

1. 勞動部 (2017) . 勞動統計年報與月報。
2. 新加坡法規網站資料 . <http://statutes.agc.gov.sg/> . ILO (2014) . Best Practices for Migrant Workers . 2014 年 9 月下載自 ILO 網站 . 網址 : [www.ilo.org](http://www.ilo.org) . Lee W. Y., Petersen, Carole J.(2006), Forced Labour and Debt Bondage in Hong Kong: A Study of Indonesian and Filipina Migrant Domestic Workers, Centre for Comparative and Public Law, Faculty of Law, The University of Hong Kong.
3. Swepston, Lee (2012), Draft Report on the Application of ILO Labour Standards: A case of Taiwan, unpublished paper.
3. 香港政府一站通 . <http://www.gov.hk/tc/residents/employment/recruitment/foreigndomestichelper.htm>

# 外籍勞工及其家庭成員 社會安全權之研究－借鏡歐盟

銘傳大學法律系教授 劉士豪



## 壹、歐洲法及歐盟法有關保護外國移工的概念

歐洲法分為兩種法律概念，一是狹義的歐洲法，二是廣義的歐洲法。前者指的是歐盟 (Europäische Union, EU) 的法令，通常被稱之為歐盟法 (EU-Recht)，它有獨立的一套法律系統。後者泛指歐洲所有的條約。自從 2009 年 12 月 1 日歐盟的里斯本條約施行以後，歐盟的法令更深入地影響各國，完全取代了過去歐洲共同體 (EG) 的地位。以往在歐洲共同體時代所訂的所有歐洲條約完全由歐盟作用條約 (der Vertrag über die Arbeitsweise der Union) 所納入，例如 2007 年所訂的歐洲基本權憲章 (Die Charta der

Grundrechte) 隨歐洲作用條約的實施，依照歐盟里斯本條約第 6 條納為歐盟法之一。從法律的階層來看，歐盟法分為兩大部分，第一部分為最高階層的法律即歐盟條約及歐盟作用條約。第二層法律為依據歐盟條約所衍生的法規 (Verordnung) 及指令 (Ordnung)。歐盟的條約，得直接拘束各會員國，各會員國的公民得直接引用歐盟的條約在內國法院據以裁判。但是歐盟的法規 (Verordnung) 及歐盟指令並不能直接作為內國法院據以裁判的法源，它必須經過內國法化才能作為法源。

歐洲各國對於外國人區分為歐盟國家的外國人及其他國家的外國人，由於歐盟國家基

於歐盟條約及相關法規和指令，其公民在歐盟境內享有歐洲公民待遇；其他國家則須視其有否條約或協定。如果沒有任何與歐盟簽訂條約或協定的國家，一般稱為第三國國家，不能享有歐盟公民待遇。

### 一、歐盟自由基本權

歐洲公民及其家屬的遷徙自由 (Die Freizügigkeit von Unionbürger und ihren Familienangehörigen)，及對歐洲公民移入後享有社會法上的平等對待原則，這些權利和原則在歐洲已經有相當久的傳統，在 1957 年歐洲經濟共同體條約中已經建立了勞工遷徙自由 (Arbeitnehmerfreizügigkeit)，從事營業自由 (Niederlassungsfreiheit) 及服務自由 (Dienstleistungsfreiheit)。自從 1970 年 1 月 1 日歐盟公民享有在各會員國完全的遷徙自由，結合歐洲禁止對歐洲公民因國

籍不同而歧視，更是拓展了歐洲公民及其家屬享有在勞動法、社會法及市場法制的平等對待。到了 1992 年的馬斯垂克條約 (der Vertrag von Maastricht) 建立了歐洲公民地位 (Unionbürgerschaft) 的理念。使得歐洲公民及其家屬在其他會員國享有的法律保障更為加強。歐盟的法規與指令大幅地根據此一原則而變更，比如歐盟指令 2004/38/EG 規定，歐洲公民及其家屬可隨時遷徙並停留在其他歐盟會員國。

#### (一) 勞工遷徙自由

根據歐盟作用條約第 45 條規定：對於歐洲公民必須消除一切因為國籍的不同待遇，包含必須在就業、工資報酬及其他勞動條件必須平等對待。歐洲公民可到任何其他歐盟國家求職、移動至任何國家停留找尋工作及從事工作。比如依據德國入境停留法規定（依歐



盟遷徙自由法第 2 條第 4 項規定)· 歐盟公民的家屬雖非歐洲公民· 但得以依親地位在歐盟境內自由遷徙· 並取得簽證。

根據歐洲經濟區域協定 (EWR) 第 28,31,36 條及歐盟條約第 12 條保障的遷徙自由基本權· 三個非歐盟國家· 冰島 (Island)· 列支敦斯坦 (Lichtenstein) 和 挪威 (Norwegen) 的公民與歐盟公民相互享有遷徙自由。此外· 根據瑞士與歐盟前身的歐洲共同體簽訂自由遷徙的條約 在 2002 年 6 月 1 日施行· 瑞士公民根據該條約與歐盟公民互享遷徙自由。



## (二) 服務的自由 (Dienstleistungsrecht)

根據歐盟作用法第 56 條規定的服務的自由· 是指任何歐洲公民在所有歐盟的國家都可以提供工商業、手工業或自由業的服務· 而且得自由移動及停留。服務自由有積極自由也有消極自由。除了歐洲公民可以自由在歐盟各國從事服務· 也可以在各國享受服務的自由· 比如遊客到其他國家得享有醫療的服務。

當歐洲公民到其他國家從事營業得僱用歐盟各國的勞工· 也可以僱用歐盟以外國家的公民· 但從事僱用員工的營業必須有營業所· 第三國人民必須取得有效的工作許可和停留許可。

## (三) 從事營業的自由 (Niederlassungsrecht)

根據歐盟作用法第 49 條規定的從事營業自由· 是指歐洲公民得在各國從事獨立營業的自由· 但其設置的企業必須原屬歐盟境內· 則該企業得在歐盟各國設置分支機構並提供服務。歐盟各國不得對歐洲公民從事營業有任何歧視之情形。舉例而言· 一名希臘人· 在德國紐倫堡開一家希臘餐館· 他不需要得特別營業許可。他只要按德國法規定與德國人相同申請營利事業登記即可。

## (四) 歐洲公民地位 (EU- Burgerschaft)

根據歐洲作用法第 20 條之 f 之規定· 歐洲公民的在歐洲境內自由旅行及停留。雖然在 1992 年馬斯垂克條約已經實施了這項制度· 但是一直到最近十幾年才發展並討論其重要性。發展的第一步是歐洲法院在 1998 年

的 Maria Matinez Sala 案判決將歐洲公民享有遷徙自由明確化。自此之後，歐洲法院在許多判決不斷發展歐洲公民地位，將遷徙自由的權利確定為歐洲公民地位的核心，不僅在移動上有自由，而且在移居國可以享有社會法上的平等對待。後來歐盟作用法第 20 條第 2 項第 a 款及第 21 條規定，歐洲公民在歐盟境內有一般且不限期限的遷徙自由，而且歐洲公民的遷徙自由為主觀權利的請求權 (subjektives freizügigkeitsrecht)。歐盟基本權憲章第 45 條也明文規定遷徙自由及停留自由為歐洲公民權 (Bürgerrecht)。

#### (五) 加入歐盟國家的國民

歐盟的遷徙自由原則上適用在 2004 年到 2007 年加入歐盟國家的公民都有在歐盟境內的遷徙自由，當然在 2007 年以後加入歐盟的

國家會有些許限制。對於自己經營營業的歐洲公民當然享有完全的遷徙自由、服務自由及從事營業的自由。但是對於受僱的勞工要進入勞動市場後一定的時間後才取得完整的遷徙自由，最高可限制的 7 年，如保加利亞和羅馬尼亞的人民 (如表 1)。

### 貳、經雙邊協定獲得之相當歐洲公民權利

經雙邊協定或歐洲協定是指非歐盟國家與歐盟簽訂協定，這種協定能使該國公民所享有特殊的權利，比如在經濟上的優先權利，原則上必須經過政治上、經濟上及社會上的轉換程序，以支持這種類似歐洲公民所享有的權利。而這種透過協定的方法可以將歐盟的會員國地位或互惠地位給予非歐盟國家。以往有雙邊協定包括巴爾幹半島國家、摩洛哥和

表 1、各國人民享有在歐盟的公民權利表

加入歐盟情形	國別	歐洲公民權程度及依據
最初加入歐盟國家	奧地利、比利時、丹麥、德國、芬蘭、法國、希臘、義大利、盧森堡、荷蘭、奧地利、葡萄牙、瑞典、西班牙。	享有完整歐洲公民權
2004 年 5 月 1 日加入	賽普勒斯、捷克、愛沙尼亞、立陶宛、拉脫維亞、匈牙利、波蘭、馬爾他、斯洛伐克、斯洛維尼亞	享有完整歐洲公民權
2007 年 1 月 1 日加入	保加利亞、羅馬尼亞	享有限制歐洲公民權
2013 年 7 月 1 日加入	克羅埃西亞	享有限制歐洲公民權
歐洲經濟區域國家	冰島、挪威、列支敦斯丹	依歐洲經區域條約與歐盟之條約，享有大部份歐洲公民權
特殊國家 (一)	瑞士	依瑞士與歐盟之條約，享有大部份歐洲公民權
特殊國家 (二)	土耳其	歐洲經濟共同體與土耳其雙方所簽定的雙邊協定，享有限制歐洲公民權
其他第三國	上述以外國家	需按歐盟條約及各國法律申請入境出境及各項工作許可或其他停留名義許可



突尼西亞，現在巴爾幹半島國家多已加入歐盟。事實上在 1963 年歐洲就與土耳其簽訂雙邊協定。特別是在 1963 年 9 月 12 日歐洲經濟共同體與土耳其雙方所簽定的雙邊協定及相關雙邊議定書 (Assoziationsratsbeschlüsse EWG/Türkei, ARB 1/80 及 ARB 3/80)，加上歐洲法院的判決，讓土耳其的勞工及其家屬獲得在歐洲國家境內的停留權，從事營業權及社會法上的特殊地位。根據 1980 年的雙邊第 1 號議定書第 1 條第 6 項規定，土耳其國民在歐盟國家工作 1 年後，若仍在同一雇主下工作，得請求更新工作許可，並得請求停留許可。3 年後，該土耳其國民勞工只要在同一工作下內容，得請求工作許可及停留許可。再 4 年後，該土耳其勞工就享有與歐洲公民一樣的地位，在勞動市場有完全的自由。

### 參、申根公約

所謂申根公約就是強調申根公約國家境內的人民有自由出入，也就是各國的人員移動自由 (der freie Personenverkehr)，取得申根簽證的第三國人民也可以在申根公約國家境內的人民有自由出入。簽訂申根公約的國家有比利時、丹麥、德國、芬蘭、法國、希臘、義大利、盧森堡、荷蘭、奧地利、葡萄牙、瑞典、西班牙。冰島、挪威及瑞士雖然同是申根簽約國，但非屬歐盟國家。至於馬爾他、波蘭、斯洛伐克、捷克、斯洛維尼亞、匈牙利則在 2007 年簽訂，所以也是申根公約國家。

### 肆、歐盟的外國移工政策

歐洲法中所謂外國人法的意義和範圍逐漸

擴大，尤其在 1999 年所簽訂的阿姆斯特丹條約，確立歐盟在簽證、難民及移民及有關人員移動自由相關政策。目前已規定在歐盟作用公約第 77 條以下。歐盟的移民政策的主要精神在於各國必須對難民政策採取相同立場，合理對待第三國人民，調整移民的流量及對抗非法移民。對於已經取得永久居留權的外國人，必須使其得到國民相同的待遇。

至今有許多的歐盟法規及指令對歐洲移民政策有規定，主要如：有關難民家庭團聚指令 (Richtlinie zur Familienzusammenführung)，永久居留權指令 (Daueraufenthaltsrichtlinie) 及歐盟簽證法規 (EU-Visumsordnung)。自 1999 年以來，歐盟一直致力於共同的歐洲庇護制度 (GEAS, Das Gemeinsame Europäische Asylsystem)。關於庇護和難民政策領域，歐盟採取了各種行動，這些行動是歐盟難民保護和團結領域的基礎。今天核心要素是歐盟範圍內難民保護和收留規範的統一。

每年在歐盟申請庇護的人數，歐盟會做適當調配，但不是在會員國中平均分配的人數，歐盟分擔保護難民的責任是一個重要的議題，為會員國之間公平分配做出貢獻。也是都柏林規則的改革建議，根據情況不斷變化。各國應確保尋求庇護者在整個歐盟的同樣條件下獲得國際保護。最重要就是都柏林第二法規 (Verordnung (EU) Nr.343/2003 des Rates vom 18.2. 2003) 及都柏林第三法規 (Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Rates vom vom 26.6. 2013)。至於歐盟對非歐盟國



家之入境外國人也有訂定外國人社會安全法規 (VERORDNUNG (EG) Nr. 987/2009 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UNDDER RATES vom 16. September 2009) · 但具體的社會安全保障則是由各國內國法規範。

以德國為例，德國因為其歷史因素，使得其戰後對外籍勞工基本人權的保障特別小心翼翼。因此，在相關的基本人權上，德國的保障相相當的完善。另一方面，有關德國

外籍勞工社會安全的規範，主要是建立在國際法規規定與雙邊協定之上。雖然進入德國工作不見得那麼容易，但是一旦取得工作許可能夠進入德國境內工作的外國人，皆可享有與本國人相同的待遇，包括健康保險和年金保險、兒童津貼及教育津貼等等。但德國各種停居留許可的外國人能否工作，就有非常複雜的規定，而社會保障的給付也會隨不同停居留許可的情形而有不同的社會法上的待遇。下面 (如表 2) 是德國停居留許可之各種類型：

表 2、德國停居留許可之各種類型表 ( 條文均為德國停居留法 Aufenthaltsgesetz )

停、居留目的	停、居留許可	從事工作
申請大學	第 16 條第 1 項	不可，第 16 條第 2 項
就讀大學	第 16 條第 1 項	有限制，第 16 條第 2 項 ( 得在 120 天或 240 個半天時間內工作 )
入學前準備前措施	第 16 條第 1 項	不可，第 16 條第 2 項
大學畢業後尋找工作	第 16 條第 4 項、第 18 條	可，第 18 條、第 9 條、第 9a 條
就讀語言學校 · 就讀高中以下學校	第 16 條第 5 項	不可，第 16 條第 2 項
取得入學許可後的尋找工作	第 16 條第 5b 項、第 18 條	可，第 9 條
其他就學目的	第 17 條	不可，第 17 條第 3 項
受雇工作許可	第 18 條及第 39 條	可，第 9 條、第 9a 條
短暫停留期間的 具有專門技術的工作許可	第 18a 條	可，第 9 條
具有專門技術的工作許可	第 18 條及第 39 條	可，第 19 條及第 39 條

德國大學畢業生	第 18 條及第 39 條	可·第 18b 條
具有專門技術者的尋找工作期間	第 18b 條	不可
具有高度專業能力的藍卡	第 19a 條	可·第 19a 條第 4 項
來德研究	第 20 條	不可·第 20 條第 5 項第 3 句
自作營業者	第 21 條	可·第 21 條第 4 項、第 9 條
德國以外的歐盟國家接納的難民	第 22 條第 1 項	可·(第 9 條有條件限制)、第 26 條第 4 項
以聯邦內政部名義接納的難民	第 22 條第 2 項	可·(第 9 條有條件限制)、第 26 條第 4 項
以邦名義接納的難民	第 23 條第 1 項	可·第 23 條第 1 項
以聯邦名義接納的難民	第 23 條第 2 項	可·第 23 條第 2 項、(第 9 條有條件限制)、第 26 條第 4 項
以各邦內政部組成的解決困難委員會之名義接納的難民	第 23a 條	可·(第 9 條有條件限制)、第 26 條第 4 項
暫時性保護	第 24 條	不可
根據難民法的一般難民	第 25 條第 1 項	可·第 26 條第 3 項
根據日內瓦協定的難民	第 25 條第 2 項	可·第 26 條第 3 項
禁止驅逐出境的外國人	第 25 條第 3 項	可·(第 9 條有條件限制)、第 26 條第 4 項
特殊困難原因留置	第 25 條第 4 項第 2 款	可·(第 9 條有條件限制)、第 26 條第 4 項
緊急的個人事由或人權事由	第 25 條第 4 項第 1 款	可·第 26 條第 3 項
人口販運的受害者	第 25 條第 4a 項	不可
剝削勞動的受害者	第 25 條第 4b 項	不可
未成年人及家屬的短期停留	第 25a 條	可·(第 9 條有條件限制)、第 26 條第 4 項
根據歐盟指令或事實上的理由	第 25 條第 5 項	可·(第 9 條有條件限制)、第 26 條第 4 項
依德國親人：父母	第 28 條第 1 項第 1 款第 1 目	可·第 28 條第 2 項、第 9 條
依德國親人：子女	第 28 條第 1 項第 1 款第 3 目	可·第 28 條第 2 項、第 9 條
依德國親人：配偶	第 29 條及第 30 條	可·第 9 條、第 9a 條
16 歲以下子女	第 32 條第 2,3 項及第 29 條	可·第 35 條
在德國出生	第 33 條	可·第 35 條
18 歲以下的獨生子女	第 32 條第 2,3 項及第 29 條	可·第 35 條
其他依親之家屬	第 36 條	可·第 9 條、第 9a 條
配偶獨立的居留許可	第 31 條第 1 項	可·第 9 條、第 9a 條第 31 條第 3 項
未成年子女的返回	第 37 條第 1 項	可·第 9 條、第 9a 條
已退休外國人的返回	第 37 條第 5 項	可·第 9 條、第 9a 條
以往為德國國民	第 38 條第 1 項第 2 款、第 2,5 項	可·第 38 條第 1 項第 1 款、第 9 條、第 9a 條
其他具體事由	第 7 條第 1 項第 3 款	可·第 9 條、第 9a 條
滿八歲以上子女具有保障的生活條件	第 104a 條及第 23 條	可·(第 9 條有條件限制)、第 26 條第 4 項

## 伍、德國對第三國外國人的社會安全保障

以德國為例，德國有一個的重要原則，即是社會國家原則 (Sozialstaatsprinzip)。明文規定在德國基本法。社會國原則不僅保障德國國民，同時也保障外國人。但是法律對於本國人和外國人仍有區別。德國的外國人是否享有社會福利的權利 - 如果是的話，這取決於他們的居留的名義。德國有很多特殊的規定，對於個人來說幾乎是不容忽視的。初步來分，除了歐盟國家及特殊條約、協定簽約國的國民以外，第三國國民進入德國分為兩種情形：一種是基於一般外國人法進入德國境內停居留的外國人或無國籍者

或者難民申請已取得居留權者；另一種則是難民法所定義之難民，一尚未取得正式居留權者。前者如果有合法的從事營業和工作的權利，自然享有在職保險，如健康保險、職業災害保險。但是難民在還沒有取的法定居留權時，不能加入社會保險，自然也沒有可能請求保險給付。德國訂有「難民尋求庇護者法」(Asylbrechtungsleistungsgesetz-AsylbLG)，正在庇護過程中的外國人，可以根據難民尋求庇護者法確保他們的物質生活。在某些情況下，在 48 個月後可以獲得類似德國社會保險法典第 12 編社會救助的相關的福利。



# 韓國外籍勞工直聘制度 及權益保障<sup>1</sup>

致理科技大學財務金融系副教授 蕭晴惠  
致理科技大學國際貿易系教授 林國榮  
實踐大學推廣教育部講師 蔡美華  
政治大學勞工研究所教授 成之約



## 壹、前言

韓國自 1980 年代後期，由於營建業與小型製造業出現勞動力短缺問題，故於 1991 年起開放引進外籍勞工，推動《外籍勞工實習訓練生計畫》( Foreign Workers Trainee Programs )，嗣因實施後非法外籍勞工人數大幅增加，衍生諸多管理及社會問題，爰在 2004 年全面採用直聘制度聘僱外籍勞工。韓國外籍勞工直聘制度稱為「僱用許可制」( Employment Permit System；簡稱 EPS )，目前共有 16 個合作國家，因僱用條

件與勞動權益保障採「國對國」議定方式運作，過程中無人力仲介業者的介入，外籍勞工較少有被收取不當仲介費用的問題。韓國外籍勞工必須通過韓語基本能力測驗 ( EPS-TOPIK ) 才能進入選工階段，故來到韓國工作的外籍勞工皆具備一定的韓語能力。再者，韓國積極推動「快樂返國專案」( Happy Return Program )，協助返國的外籍勞工積極投入母國就業市場，將外籍勞工的技能提升與區域共榮相互結合。韓國外籍勞工僱用

1. 本文改寫自林國榮、成之約、蕭晴惠 ( 2016 )，韓國外籍勞工政策及直接聘僱制度之研究，勞動部勞動力發展署委託研究計畫。



許可制組織運作成熟，形成完整的網絡系統，並榮獲聯合國頒發 2011 年公共服務獎首獎，可做為我國優化外籍勞工直聘制度之參考。

## 貳、韓國外籍勞工直聘制度之運作

### 一、外國勞動力政策單位及外籍勞工引進規模

韓國國務總理府國務調整室中設有「外國勞動力政策委員會」，每年依國內人力供需動向進行評估，並決定引進外籍勞工之合理規模、業別，以及選定引進國別。韓國「外國勞動力政策委員會」係由外交部、企劃財政部、法務部、僱用勞動部、產業通商資源部、文化體育觀光部、安全行政部、文化體育觀光部、農林畜產食品部、保健福祉部、國土交通部、海洋水產部以及中小企業廳廳長等 20 名以內人員組成。

韓國每年外籍勞工核配規模，係考量各產業人力供給情形與未來僱用本國勞工情況，以及儘可能降低對國內勞工市場的衝擊後所決定的。除此之外，為了確保韓國國民不會因為某些業別高度依賴僱用外籍勞工而被剝奪工作機會，外籍勞工的輸入規模係依不同的業別分開考量，並依該業別的人力變動情形每一年進行動態調整。以 2016 年來說，韓國一般僱用許可制各產業外籍勞工輸入核配規模人數（如表 1）所示。

表 1、2016 年韓國外籍勞工一般僱用許可制輸入配額分配

單位：人

行業別	一般僱用許可制 (E-9)
總數	58,000(56,000+ $\alpha$ (2,000))
製造業	44,200+ $\alpha$ 1
農畜產	6,600+ $\alpha$ 2
漁業	2,600+ $\alpha$ 3
營造業	2,600+ $\alpha$ 4
服務業	100+ $\alpha$ 5

資料來源：Park and Kim (2016)。

韓國外籍勞工「僱用許可制」分為「一般僱用許可制」(General EPS)及「特殊僱用許可制」(Special EPS)，兩者之比較(如表2)所示。前者採國對國方式簽訂MOU，目前共與16個國家簽約，所聘勞工持H-9簽證入境。後者為來自中國及11個前蘇聯國家的韓裔外籍人士，持H-2簽證入境。前者目前開放產業有中小製造業、建築業、農業、畜牧業、漁業、5項服務業，後者則為29項服務業。兩者之工作期間皆3年，可由雇主提出申請，再延長1年10個月。回聘規定為工作期滿回國後6個月可再回聘，後者則有名額限制。轉換工作的規定，「特殊僱用許可制」無限制，可自由轉換雇主，但「一般僱用許可制」則必須由勞工提出申請，並經核准後才可以轉換工作，且3年內以3次為限。



表2、韓國「一般僱用許可制」及「特殊僱用許可制」比較表

項目	一般僱用許可制	特殊僱用許可制
勞工來源國	16國，包括越南、泰國、烏克蘭...等國	韓裔外籍人士，包括中國及11個前蘇聯國家
開放產業	中小製造業、建築業、農業畜牧業、漁業、5項服務業	29項服務業
工作期間	3年(可延長1年10個月)	3年(可延長1年10個月)
回聘規定	期滿回國後6個月(誠實勞工期滿回國後3個月)	無限制
轉換工作	須申請，視申請理由准駁，3年內以3次為限	無限制

資料來源：韓國僱用勞動部·EPS制度網頁，<https://www.eps.go.kr/ph/index.html>，瀏覽日期：2017年8月15日。

表3、韓國外籍勞工引進國家演變歷程

2004年增加引進國家(6國)	2006年增加引進國家(3國)	2007年增加引進國家(5國)	2008年增加引進國家(1國)	2016年增加引進國家(1國)
菲律賓、蒙古、斯里蘭卡、越南、泰國、印尼	烏茲別克斯坦、巴基斯坦、柬埔寨	中國大陸、孟加拉、尼泊爾、吉爾吉斯斯坦、緬甸	東帝汶	寮國

資料來源：韓國 News1 Korea，<http://news1.kr/articles/?2803705>；瀏覽日期：2017年8月22日。



韓國與外籍勞工來源國透過簽訂國家間雙邊合作協議 (MOU)，議定外籍勞工甄選條件、方式、機關相互間遵守事項等，從選工、入境、居留、離境、回聘等過程，政府全程序主導，力求透明與效率，並排除民間仲介機構之介入，以避免不當剝削。至 2016 年止，韓國外籍勞工開放引進之來源國家計有 16 國，開放國家別以及演變歷程 (如表 3) 所示。

韓國大財團產值佔其 GDP 甚大，為平衡經濟結構及產業發展，外籍勞工引進之目標除補充不足之人力外，主要為扶植中小企業，故開放範圍主要以中小企業為主，目前適用行業別臚列如下：

1. 中小型製造業 ( 勞工人數未滿 300 人或資本額未達 80 億韓元 )
2. 農業及畜牧業
3. 漁業 ( 漁船噸位 20 噸以下 )
4. 建築業
5. 服務業 ( 一般僱用許可制：建築廢棄處理物等 5 個業別 )、服務業 ( 特例僱用許可制：下水道、廢水及糞尿處理業等 29 個業別 )

## 二、外籍勞工引進程序

韓國外籍勞工聘僱系統之維運，係由韓國政府負責外籍勞動力政策之制定、引進國別 MOU 之簽定及引進規模之律定，但「僱用許可制」的實際運作則主要由「韓國產業人力公團」 ( Human Resources Development Services of Korea ; 簡稱 HRD Korea ) 負責，該公團屬於政府出資的公法人性質，設立於 1982 年，其在海內外設有許多據點，包括海外的 16 個分處，主要工作為外籍勞工選工、



技能訓練、居留服務、返國服務等領域，其對外籍勞工的收費項目非常透明，不須再付出額外的服務或仲介費用。相關外勞業務收費標準如(表 4)所示。

另外，為確保外籍勞工求職者甄選之客觀性，自 2005 年 8 月起，韓國實施「韓語基本能力測驗」(EPS-TOPIK)，做為基本的選工標準，外籍勞工可再參加「技能檢測」，但非強制參加。一般來說，聘用外籍勞工程序平均可在 3 個月內完成，以下為「僱用許可制」引進外籍勞工之程序：

(一) 外籍勞工來源國於僱用許可制專用資訊

系統「SPAS 系統」將符合資格的候選外籍勞工(係指已完成健康檢查，並通過韓語基本能力測驗者)，依測驗得分由高到低依序排列傳遞給韓國產業人力公團做為選工參考，然後開始為期 2 個月的公告期。

(二) 為保護國人僱用機會，韓國雇主須透過僱用中心先行媒合求職者(一般為 14 日)，無法進用韓國國民時，始得申請外籍勞工僱用許可書。

(三) 韓國僱用中心於「SPAS 系統」外國求職者名冊中，推薦符合求才要件之外國勞工，雇主則在推薦之外國求職者中，

表 4、韓國產業人力公團代辦外勞引進各項業務收費標準

單位：韓元

代辦業務		代辦細部業務		每人費用	
必需	新入境者	委託引進勞工	引進外勞委託費	40,000 元	
		就業教育	外籍勞工就業教育	製造、服務業	195,000 元
				農畜、漁業	210,000 元
建築業	224,000 元				
選擇	新入境者及工作單位變更者	代辦各種申請	●國內求才申請、申請發給僱用許可書、接收 ●申請簽證發給確認書、接收 ●即為入境前後代辦行政費	僱用新入境	61,000 元(3 年)
			●申報僱用變動、申請僱用許可期間延長 ●外籍勞工業務上遭受災害時、申報產災死亡時 ●提供各種資訊等	僱用新入境	30,000 元(3 年)
				工作單位變更者	800 元 × 剩餘滯留時間
		提供便民	●協助翻譯及僱主苦衷 ●協助加入專案保險及申請保險金之業務 ●外籍勞工業務外之疾病與傷害處理 ●其他僱用勞動部長官認定之業務	僱用新入境	72,000 元(3 年)
				工作單位變更者	2,000 元 × 剩餘滯留時間(月)

資料來源：韓國產業人力公團全球資訊網，網址：<http://www.hrdkorea.or.kr/3/3/2/1/1>，瀏覽日期 2017 年 8 月 8 日。



選取適合者後，發給外籍勞工許可書。

(四) 雇主與選定之外國勞工簽訂標準勞動契約書，內容包括薪資、勞動時數、休假日、工作單位等勞動條件及契約期限。雇主可直接或要求產業人力公團代為簽訂勞動契約。

(五) 雇主或代辦機關與勞工簽定契約後會收到法務部出入國管理事務所發給之「簽證發給認證證明書」(Certificate for Visa Issuance；簡稱 CCVI)，同時會將其確認書送給公團，經由公團轉送輸出國之勞務輸出機關再轉給外國求職者<sup>2</sup>。

(六) 進入韓國境內之外籍勞工，由韓國產業人力公團協助接機事宜，接著參加就業教育(通常安排於3天2夜內完成至少16小時培訓)，結束後則將外籍勞工送

至雇主處開始工作，產業人力公團亦開始進行初期追蹤工作，包括向外籍勞工詢問他們的適應狀況等，然後評估是否需要進一步的協助措施。

此外，外籍勞工僱用管理以及外籍勞工居留管理的權責單位劃分如下：

- 外籍勞工僱用工作單位實施指導監督：僱用勞動部。
- 實施就業教育：僱用勞動部指定業別就業教育機構。
- 提供苦悶諮商、任意居留支援服務：僱用勞動部、產業人力公團。
- 公司因發生休、停業、拖欠薪資等不可避免事由時，准許變更工作單位：僱用勞動部。

而為了加強出外籍勞工入境管理行政系統，

<sup>2</sup> 最近實施電子簽證制度國家(泰國、菲律賓、越南、印尼、斯里蘭卡、巴基斯坦、中國)，更自動立即發給輸出國大使館，雇主或代辦機關可將簽證發給確認書之名單(姓名、性別、出生年月日、簽證發給確認書之序號等)通知產業人力公團。



另建置有法務部、僱用勞動部間之業務連結體制，以實施嚴格外籍勞工居留管理。

### 參、韓國外籍勞工的權益保障

#### 一、勞動平權

僱用許可制度的主要目標旨在追求韓國本國勞工與外籍勞工所有勞動權益的平等，故外籍勞工適用韓國勞動基準法、最低薪資、產業安全保健法等勞動法令相關規定。

#### (一) 勞動基準法

工作時間以 1 週 40 ( 44 ) 小時，1 天 8

小時為標準，如當事人之間有所協議時，可延長工作時間。薪資通過銀行轉帳或現金每月 1 次以上按勞動合同上記載的日期定期支付。如延長工作時間、夜班 ( 22:00-06:00 )、週末工作時，須支付加班費 ( 職員不到 4 人的企業不適用 )。外籍勞工在同個職位工作 1 年以上者，可請領退職金 ( 員工低於 4 人的公司不適用 )。

#### (二) 基本工資法

外籍勞工可得到基本工資以上的薪資。

#### (三) 產業安全保健法

因工作傷亡或疾病可得到療養、停工、遺屬工資等保障。

#### 二、基本保障

外籍勞工基本上享有與本國勞工相同的主要保險體系「國民健康保險」與「職業災害補償保險」，此二者屬於強制加入。「國民年金」及「就業保險」則是依據兩國之協議，亦即外籍勞工在韓國能夠享有多少社會

表 5、韓國雇主須投保之外籍勞工特殊保險

項目	出國保證保險	積欠工資保證保險
目的	減輕雇主臨時須支付退職金的負擔	拖欠工資保證
投保者	聘僱 4 位以下外籍勞工的公司 / 雇主，勞動合約自 2011 年 8 月 1 日起主須納保	雇主
保險費	每月按月平均工資的 8.3% 提繳	每位外籍勞工 16,000 韓元，1 年 1 次性繳納
投保期限	自勞動合約生效起 15 日	自勞動合約生效起 15 日
保障內容	積存退職金 ( 支付給無行方不明歷史、工作 1 年以上的外籍勞工，回國或變更雇主時支付 )	拖欠工資時支領 ( 最多 200 萬韓元 )
未投保之罰則	處以 500 萬韓元以下罰款	處以 500 萬韓元以下罰款

資料來源：韓國僱用勞動部，EPS 制度網頁，<https://www.eps.go.kr/ph/index.html>，瀏覽日期：2017 年 8 月 15 日。

福利，端賴外籍勞工來源國與韓國間的協商而定。國民年金的部分，目前須參加的外籍勞工國家有印尼、菲律賓、斯里蘭卡、泰國。免參加的國家（因已在本國參加）為中國、蒙古、烏茲別克斯坦。目前不適用的國家為越南、柬埔寨、巴勒斯坦、孟加拉、尼泊爾、緬甸等國。



### 三、外籍勞工特殊保險

外籍勞工的專屬保險制度包括如下 4 項，亦即「出國保證保險」、「積欠工資保證保險」、「歸國費用保險」及「意外險」。雇主負責投保的部分為「出國保證保險」、「積欠工資保證保險」；外籍勞工則依規定投保「歸國費用保險」、「意外險」（如表 5）及（如表 6）分別為雇主、外籍勞工須投保的外籍勞工特殊保險的簡要說明一覽表。

### 四、爭議申訴及轉換工作

若外籍勞工遇到不公平對待或勞資爭議事件，則可透過各地「外國勞動力諮詢中心」、「外籍勞工支援中心」進行諮詢與反映，由

該單位協助處理或進行安置。另外，為保護外籍勞工的勞動權益，韓國政府針對違反勞動條件協議、資方不公平對待、企業關廠、人身侵害等情事，可允許外籍勞工在 3 年的勞動合約期限內申請最多 3 次的工作場所轉換。另外，若雇主申請延長聘僱，以致外籍勞工獲得 1 年 10 個月的延長工作期限許可，則延長期間可再獲得最多 2 次的工作場所轉換申請。

### 五、返國服務

韓國外籍勞工「僱用許可制」不僅希望解決韓國勞動市場人力短缺的問題，亦希望外

表 6、韓國外籍勞工須投保之外籍勞工特殊保險

項目	歸國費用保險	意外險
目的	回國時相關返國費用	用於職業災害以外的意外事故
投保者	外籍勞工	外籍勞工
保險費	按國家不同，每人 40~60 萬韓元。一次性交付	根據性別、年齡、居留時間不同。一次性交付
投保期限	自勞動合約生效起 80 日	自勞動合約生效起 15 日
保障內容	於外籍勞工離境韓國時，全數歸還保險費總額	非職業災害的意外事故所造成的死亡或殘疾：
未投保之罰則	處以 100 萬韓元以下罰款	處以 500 萬韓元以下罰款

資料來源：韓國僱用勞動部·EPS制度網頁·<https://www.eps.go.kr/ph/index.html> ·瀏覽日期：2017年8月15日。

籍勞工在返國後能順利銜接工作，儘早再度融入母國社會，促成區域共榮的目標。韓國產業人力公團規劃「快樂返國專案」(Happy Return Program)，在外籍勞工返國前，提供了返國準備諮詢、返國前追蹤關懷、返國勞工工作安排諮詢、返國勞工成功經驗分享、韓國語進階課程、職業訓練、創業輔導等活動。而在外籍勞工返國後，則由產業人力公團海外分處繼續提供服務，包括建立返國勞工人力資料庫，提供給當地韓資企業聘用參考、辦理返國勞工求職講座、核發在韓工作資歷證明等服務，以協助返國外籍勞工快速融入母國就業市場。

## 肆、結論與建議

近年來我國積極推動外籍勞工直聘制度，並於2007年底成立「直接聘僱聯合服務中心」單一服務窗口，使雇主聘僱外籍勞工之管道更趨多元與便捷，我國現行直接聘僱所推動之相關措施已趨於成熟，未來若要逐漸推向直聘制度維運，則須有更多配套措施才能讓成效彰顯。韓國外籍勞工僱用許可制運作成熟，以下幾點可做為我國推動外籍勞工直聘制度之參考借鏡：

### 一、拓展外勞來源國家

韓國直聘制度下，與該國簽訂MOU的國家已有16國，而我國外籍勞工直聘制度目前僅與印尼、越南、菲律賓及泰國等國簽有MOU。若要優化直聘制度，建議應積極拓展合作國家，一來可分散外籍勞工輸出國政策改變時我國所面對之相關風險；二來也能因

應各國勞工所長，提升生產力素質。

### 二、建構完整夥伴網絡

韓國直聘制度已建構完整夥伴關係，除了制定政策的僱用勞動部、涵蓋各部會代表的外國勞動力政策委員會外，還包括產業人力公團、各地僱用中心、外國勞動力諮詢中心、各地外籍勞工支援中心、訓練機構、勞檢單位、雇主團體、外籍勞工團體、外籍勞工專屬保險承保業者，亦包含受侵害外籍勞工之收容單位等，不僅分工細密，各司其職，形成綿密的網絡系統，才能讓直聘制度順利運作。

### 三、降低仲介剝削風險

韓國採「國對國」協議的方式引進外籍勞工，除提升徵聘過程的透明度，大幅降低民間仲介業者對外籍勞工所收取的費用外，韓國政府在實施直聘制度之際，更展現強大的施政魄力，對於表現績優的外籍勞工仲介業者輔導其轉型外籍勞工訓練機構，成為直聘制度下夥伴關係中重要的一環，但對於表現不佳者，則強制其停業或轉業，使得直聘制度得以順利全面實施。

### 四、外籍勞工特殊保險

韓國外籍勞工基本上除享有與本國勞工相同的國民健康保險、職業災害補償保險、國民年金及就業保險(後二項依據兩國之協議)外，亦設計有外籍勞工的專屬保險制度，亦即出國保證保險、意外險、歸國費用保險、積欠工資保證保險，除可減少外籍勞工行方



不明的比率外，更給予外籍勞工更完善的保險保障。

### 五、精進線上作業功能

韓國直聘制度已全面數位化，線上作業方式讓所有參與者節省許多時間，在外籍勞工來源國與韓國之間建置「SPAS系統」來運作，該系統可將符合資格的候選勞工傳遞給韓國產業人力公團，做為雇主選工參考。當外籍勞工獲聘，外籍勞工來源國主管單位也可透過 SPAS 系統來查詢簽證的核發進度。最近實施電子簽證制度國家（泰國、菲律賓、越南、印尼、斯里蘭卡、巴基斯坦、中國），更自動立即發給輸出國大使館，雇主或代辦機關可將簽證發給確認書之名單（姓名、性別、出生年月日、簽證發給確認書之序號等）通知產業人力公團。我國目前雖已有「直接聘僱跨國選工管理服務網路系統」，仍建議朝向全面資訊化的方式進行，以簡化流程，提升雇主申辦意願。

### 六、強化選工培訓制度

韓國外籍勞工選工目前則是以「韓語基本

能力測驗」之得分為標準，可再參加「技能檢測」，但非強制參加。韓國於 2014 年試辦「選工積分制度」，外籍勞工求職者在報名韓語基本能力測驗時，必須同時提出相關履歷，在面試時由面試官確認並決定選工名單順序。建議我國建立外籍勞工選工指標，提供雇主做為選勞工時的標準。另外，我國目前對於外籍勞工的培訓並無強制規範，建議以韓國模式為參據，在入境後提供基本訓練，並依職類開設相關職訓及中文課程，俾利加速外籍勞工來臺後之職場及生活適應。

#### 參考資料

1. Park, Young-Gum and Myung-Hui Kim (2016), "Korea's Temporary Low-Skilled Foreign Worker Program-Employment Permit System", Seoul: HRD Korea.
2. 韓國僱用勞動部 (2017) · EPS 制度網頁 Employment Permit System · <https://www.eps.go.kr/ph/index.html> · 瀏覽日期：2017 年 8 月 15 日。
3. 林國榮、成之約、蕭晴惠 (2016) · 韓國外籍勞工政策及直接聘僱制度之研究，勞動部勞動力發展署委託研究計畫。

# 國際勞工組織與移工權利之保障

中央研究院歐美研究所兼任研究員 焦興鎧



## 壹、序言

與其他國際組織相較，國際勞工組織 (International Labour Organization: ILO) 之組成及任務非常特殊，它是採所謂「三方主義」(tripartism)，也就是由勞、資、政三方所共同組成，並以保障全世界勞動者基本權利與一般福祉為宗旨。此一設在瑞士日內瓦之國際組織，早在 1919 年第一次世界大戰結束後，即已由巴黎和會之凡爾塞和約所創設。事實上，在離現在不到 2 年後，即將在 2019 年歡度成立百年大慶，是目前所有國際組織中最為資深長壽者。它是聯合國一個特殊機構 (specialized agency)，而在過去近

百年來，它所最受人矚目之成效，是總共通過 195 項公約 (conventions)，以及 205 項建議書 (recommendations)，舉凡勞工結社之自由、團體協商之保障、爭議權之行使、免於強迫勞動之權利、就業歧視之禁止、合理工作條件之維護、安全衛生之保障、享受社會安全福利之權利、童工、女工、特種勞工及特殊行業勞工之保護等事項，無不包含殆盡，不但成為各會員國國內勞動立法之取法對象，而且也成為相當完備齊全國際勞動法 (international labor law) 最重要法源之一，在這方面所做出之貢獻，是其他國際組織所

無法望其項背者，尤其是自上一世紀 80 年代經濟全球化及區域整合潮流沛之無能禦之情形下，它所揭櫫之核心國際勞動基準，諸如勞動三權之保障、童工之禁絕、強迫勞動之剷除及就業歧視之禁止等，都已成為具有普世價值之基本勞動人權。

然而，在它諸多積極作為及倡議中，有一項非常重要之成就，卻未見有太多之著墨，即：對移工 (migrant workers) 各項勞動權益之保護。事實上，隨著最近北非難民潮、英國脫歐活動所暴露之會員國間勞動人口移動爭議，以及美國川普總統對外籍勞工之強硬立場與作為等，才讓人注意到國際勞工組織其實在這方面早已默默耕耘甚久，只是未受到應有之重視而已。我國雖不是聯合國之會員國，該組織所通過之相關公約及建議書可說並沒有什麼拘束力，但因自 80 年代初期引進外籍勞工以來，一直是一具有相當份量之此類勞工輸入國，目前共有 60 多萬這類勞動者在本地工作，而隨著人口老化加速，將來對社福外勞之引進，以擔當托老之重責大任，更是一應嚴肅面對之課題，再加上近年西進南向政策之推動，如何引進這些地區高階白領外籍專業人員，也是無可避免者。在這種情形下，如能對國際勞工組織過去近百年來，在這方面之貢獻，做一全面之回顧檢視，並提出我國面對此一新興挑戰所應採取之因應策略，不但能對此一群體勞動者提供更週全完備之保護，而符合「人權立國」之理念，也可讓這些移工在約滿回到母國後，能成為我國國力之延長，堪稱是一兼得兩利之舉。



## 貳、國際勞工組織建構保障移工權益勞動基準之努力

根據前述凡爾賽和約第 13 部分「勞工條款」之相關規定，國聯組織 (League of Nations) 特別成立一國際勞動立法委員會 (Commission on International Labour Legislation)，來考慮透過國際手段，藉以對影響就業條件之事項採取共同行動，而其中也包括對移工之保障在內。嗣後，在新成立國際勞工組織之憲章 (Constitution) 中，也特別針對這類勞工之生活及工作條件表達關懷之意，並責成該組織應將對這類勞工權利之保障視為重要職責之一。

在 1919 年 10 月，國際勞工組織在美國華府召開第一屆大會時，即在法國政府代表





之努力推動下，通過「第 2 號失業公約」〔Unemployment Convention, 1919 (No. 2)〕，而在第 3 條中規定簽署國應透過雙邊協議之方式，來規定在失業救濟互相給付給予公平之待遇，首開在這方面賦予移工「國民待遇」(national treatment) 之先河。此外，同屆大會還通過「第 1 號失業建議書」〔Unemployment Recommendation, 1919 (No. 1)〕，明確規定只有透過相關國家之相互同意，並在與相關雇主及勞工團體諮商後，始得招募移工。而在同時通過之「第二號外籍勞工互惠待遇建議書」〔Reciprocity of Treatment Recommendation, 1919 (No. 2)〕中，也曾規定在互惠之條件下，應對本國及外籍勞工在社會保障及結社自由方面，給予平等之待遇。雖然此一建議書並無任何

拘束力，且文義含混不清而又設有多項限制，但至少已宣示該組織未來對勞動力跨國移動及外籍勞工保護之基本方向。

在 1922 年，國際勞工組織又曾通過「第 19 號移民統計資料建議書」〔Migration Statistics Recommendation, 1922, (No. 19)〕，規定各會員國應對該組織提供有關移民之移入、移出、遣返及轉運之相關統計資料及其他資訊等。在 1925 年，該組織又曾通過兩項有關職業災害補償之公約及建議書，分別是「第 19 號平等待遇（意外補償）公約」〔Equality of Treatment (Accident Compensation) Convention, No. 19 (1925)〕及「第 25 號平等待遇（意外補償）建議書」〔Equality of Treatment (Accident

Compensation) Recommendations, No. 25 (1925)]，主張在職災補償方面，本國勞工與外籍勞工應受平等待遇。在次年，該組織又先後通過兩項與登船檢查移民有關之公約及建議書，分別是「第 21 號簡化登船檢查移民公約」〔Inspection of Emigrants Convention, 1926 (No. 21)〕及「第 26 號保護登船檢查女性移民建議書」〔Migration (Protection of Females at Sea) Recommendation, 1926 (No. 26)〕。

在 1934 年，美國正式加入國際勞工組織，由於其本身是一移民國家，因此對為國際勞動力移動設定基準一事極為重視，又促成該組織對此類事件之關注，而在 1939 年 6 月第 2 次世界大戰來臨之際，通過一系列與移工有關之公約及建議書，分別是「第 66 號為就業而移民公約」〔Migration for Employment Convention, 1939 (No. 66)〕、「第 61 號為就業而移民建議書」〔Migration for Employment Recommendation, 1939 (No. 61)〕，以及「第 62 號為就業而移民（國家間合作）建議書」〔Migration for Employment (Co-operation between States), 1939 (No. 62)〕，都設法對國際勞動移民事項做出範圍廣泛之規範，與前述公約及建議書僅做局部回應之情形大為不同。

第 2 次世界大戰結束後，國際移民之情況更形熱絡，國際勞工組織又開始投入為移工爭取權利及設定勞動基準之工作，同時，

鑑於前述 1939 年公約並未獲得任何會員國批准認可而失效，該組織即著手對之加以修正，並在 1949 年同時採納「第 97 號為就業而移民（修正）公約」〔Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No. 97)〕，以及「第 86 號為就業而移民（修正）建議書」〔Migration for Employment Recommendation (Revised), 1949 (No. 86)〕。一般而言，此公約及建議書都設法對平等待遇原則做進一步之延伸，並且拒絕採納一項互惠條款，而設法使之更具彈性，俾便能加速各會員國之批准認可。在這段期間內，該組織還曾希望能特別設置一「移民行



政處」(Migration Administrative)·以便處理有關國際移民事項·但此時東西方在該組織因觀念意識之爭執而漸行漸遠·此一構想終未能獲實現。

自 1950 年代開始·非西方而未開發國家之移民問題逐漸受到重視·而國際勞工組織也開始嘗試採用較具彈性之方式來加以處理。舉例而言·在 1955 年·該組織通過「第 100 號移工之保障(低度開發國家)建議書」〔Protection of Migrant Workers (Underdeveloped Countries) Recommendation, 1955 (No. 100)〕·除加強對這類移工在途及僱用期間之保障措施外·並設法掃除對遷徙移動之各種不利障礙。在此要注意的是·由於第三世界國家參與國際勞工組織日眾·為避免對各會員國之國內法

造成過大衝擊·以不具拘束力建議書之方式來加強國際上對此一現象之認知·誠不失為一良策。

在 1958 年·國際勞工組織又曾各通過一項有關就業歧視重要公約及建議書·分別是「第 111 號歧視(就業與僱用)公約」〔Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111)〕·以及「第 111 號歧視(就業與僱用)建議書」〔Discrimination (Employment and Occupation) Recommendation, 1958 (No. 111)〕·雖與移民勞工並無直接關聯·但由於其中提及種族、膚色及民族血統等都與外籍勞工個人特質息息相關之因素·因此·仍可能視對其提供不受差別待遇之保護。在 1962 年·該組織又曾通過「第 118 號



平等待遇(社會安全)公約」〔Equality of Treatment (Social Security) Convention, 1962 (No. 118)〕，明定外籍勞工在社會安全事項上，應與本國勞工享有平等待遇，足見對外籍勞工之保障範圍已有逐漸擴大之趨勢。

自 70 年代開始，西歐國家感受國際勞務移動之壓力日增，而移民政策亦隨之加以修正，接受外籍勞工在短暫期間停留工作但嚴禁永久移民之措施逐漸形成主流，而伴隨之非法移民、歧視及排外問題即廣受重視，國際勞工組織亦不得不面對此一新形勢，而為外籍勞工另行制定新的國際勞動基準，在 1975 年所通過之「第 143 號移工(補充條款)公約」〔Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975 (No. 143)〕，

即是在一背景下產生，它一方面希望能剷除非法外籍勞工所衍生之問題，另一方面則是要對合法外籍勞工給予平等之機會及待遇。至於在同年所通過之「第 151 號移工建議書」〔Migrant Workers Recommendation, 1975 (No. 151)〕，則更擴大保護領域，甚至連移工家屬之保障亦列入，可說整套規範外籍勞工之國際勞動基準已儼然成形。

在 1980 年以後，國際勞工組織又陸續通過多項與外籍勞工有關之公約及建議書，使得這方面國際勞動基準之內容更趨完備，它們依制定日期之先後分別是：「第 157 號維護社會安全權利公約」〔Maintenance of Social Security Rights Convention, 1982 (No. 157)〕、「第 167 號維護社會安全權利建議書」



〔Maintenance of Social Security Rights Recommendation, 1983 (No. 167)〕、「第 169 號就業政策 (補充條款) 建議書」〔Employment Policy (Supplementary Provisions) Recommendation, 1984 (No. 169)〕，及「第 168 號就業促進與失業保障公約」〔Employment Promotion and Unemployment Protection Convention, 1988 (No. 168)〕。

到 90 年代，由於多數會員國開始對國際勞工組織通過過多相關公約及建議書之成效漸感懷疑，而該組織本身也面臨經費資源不足之困難，因此，它除藉由推動前述核心勞動公約，來因應經濟全球化及區域整合對全世界、區域及個別勞動市場所帶來之衝擊，以及對已開發、開發中及低度開發國家勞動者所產生之負面影響外，在制定相關公約及建議書之步驟上即要審慎緩慢得多，影響所及，也間接造成它對外籍勞工勞動權益之重視程度不及以往，尤其是聯合國本



身在 1990 年通過所有移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) 後，因為該公約所保障之範圍，遠要較國際勞工組織歷年所通過之相關公約及建議書更為週全，致使它要在這方面有所著力甚為困難，從而，一直到 2011 年，才有機會在通過第 189 號家事勞工公約〔Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189)〕時，得以在該公約第 8 條中，列入會員國應對從事家事工作外籍勞工加以各種保護之規定，包括以書面僱用契約保障其工作條件、不受任何形式之虐待、騷擾及暴力、隱私權之尊重、享有最低工資之權利、享有該組織前述 4 項核心國際勞動基準之權利、現金給付報酬之原則、對私立就業服務機構之管制及解決勞資糾紛機制之建構等。事實上，此一公約所規範之事項，對在我國工作之外籍幫傭及看護工權益之保障，實具有相當之指標意義，值得全力加以推動，但根據該組織所公布之數字顯示，目前僅有 24 個國家正式批准此一公約，其中有一半是中南美國家，絕大部分都是勞務輸出國，較有份量之輸入國僅有比利時、芬蘭、愛爾蘭、義大利、南非及瑞士而已，可見還未能取得國際社會之共鳴，將來究能發揮如何之效能，還有待進一步觀察。

### 參、綜合評析

本文此一部分首先將依據勞動部及其前身勞工委員會所提供之相關資料，說明目前我國僱用外籍勞工之實際情況，然後探討這些勞工在我國所面臨之各項困境，並檢視現行



相關法律所提供之各項保障規定，以及前述相關國際勞動基準所可能產生之實質影響。

### 一、我國僱用外籍勞工之目前情況

如前所述，我國是自 1989 年 10 月起，開放外籍勞工之引進，迄今已近 30 年之久。根據勞動部在今 (2017) 年 8 月所發布之《中華民國臺灣地區勞動統計月報》之相關數據，截至今年 7 月底止，目前共有 65 萬 7,983 位外籍勞工在我國工作，其中以產業外勞為最大宗，共僱用 41 萬 2,971 人；其次是社會服務及個人服務業（即看護工與家庭幫傭），共有 24 萬 3,049 人。雖政府早期曾採取外勞緊縮政策，以保障本國人就業機會，但似乎成效不彰，事實上，自 2010 年起，即呈每年攀升之趨勢。舉例而言，自 2011 年起，已達 42 萬人，到 2014 年，又突破 55 萬人，至 2016 年，更已達 62 萬人，已成為我國整體勞動力不可忽視之群體。除產業外勞人數逐年成長外，社福外勞也逐漸由 2002 年之 11 萬人，增加至 2013 年之 20 萬人，至 2017 年已邁向 24 萬人，更是我國托老及長期照護

之主力。另外有一值得觀察者，是外籍船員之人數在近年來也有增多之趨勢，由 2002 年不到 3 千人，增加到 2017 年之 1 萬 1 千多人。由於近年來這類外籍勞工在近海及遠洋漁業或運輸業被剝削及虐待之事例時有所聞，我國亦不能倖免，是一值得重視之課題，但因篇幅有限，而國際勞工組織在近年所通過有關海員及漁工之相關公約，也並未觸及有關外籍勞工之議題，故本文將略而不談。

若按外籍勞工國籍及所從事行業來做區分，目前以印尼籍最多，共有 25 萬 4,515 人，主要是從事社會服務、製造業及農漁牧業，分別各有 18 萬 7,496 人、5 萬 7,920 人及 7,893 人。其次是越南籍，共有 19 萬 7,575 人，絕大部分是在製造業及社會服務等分別為 16 萬 8,202 人及 2 萬 5,794 人。再次是菲律賓籍，共有 14 萬 5,214 人，大部分集中在製造業，共有 11 萬 2,183 人，另在社會服務業也有 3 萬 1,181 人。最後則是泰國籍，共有 6 萬 678 人，其中絕大部分是在製造業工作，共有 5 萬 7,290 人，而在營造業也有一定之人



數，共有 2,828 人。除前述幾個東南亞國家之外籍勞工外，過去行政院勞工委員會雖曾有引進北韓、印度、蒙古、斯里蘭卡、緬甸，甚至中南美洲等地區外籍勞工之計畫，但均未付諸實現。在此值得注意者是，雖然絕大部分外籍勞工在我國均能安份工作，但行蹤不明者也時有所聞，雖近年來政府嚴格執法取締，但截至 2017 年 7 月底，總計還有 5 萬 3,260 人仍未查獲，其中以越南籍居多，其次是印尼籍、菲律賓及泰國則為數甚少，成為我國治安之死角。至於實際犯罪者則不多見，其中以越南籍及泰國籍較多，菲律賓籍及印尼籍為數很有限，且多不屬暴力犯罪性質，足見安份守己者是居絕大多數。

至於外籍勞工之工作條件方面，在產業性外籍勞工部分，由於製造業及營造業之外籍勞工均適用我國勞動基準法之保障，其勞動契約、工資及工時等基本勞動條件均有一定之法源依據。但社會性外籍勞工如監護工及家庭幫傭等，因我國家庭類勞工尚未納入勞動基準法之適用範圍內，故尚不屬該法之保障範圍，其勞動條件相對較易處於不利地位，目前我國雖已積極主動採取多項措施來改善此類外籍勞工之權益，但所引發之相關勞資糾紛仍屬屢見不鮮，甚至在經過國際人權組織報導後，對我國形象影響殊深，值得加以正視。



至於在外籍勞工犯罪概況方面，由於事涉國內治安，也是值得注意之發展，而根據內政部警政署之相關資料顯示，外籍勞工犯罪情形並不嚴重，而暴力犯罪之事例不多見，多集中於竊盜或其他犯罪，其中以泰國、菲律賓及印尼籍居多，但近期均已有改善之跡象。

## 二、外籍勞工在我國所面臨之困境

根據政府所公布之相關報告及專家學者所做之研究，目前在我國工作外籍勞工所面臨之各項困境，約可根據基本權益、工作權益及生活權益等三個層次來做說明。

首先，在基本權益問題方面，外籍勞工在臺工作通常都會面臨仲介制度剝削及雇主無故強制遣返之困擾，其中在仲介剝削部分問題最為嚴重，少數雇主與國內外仲介業者利用持有之配額，收取不當之高額仲介費用及所謂「回饋金」，嚴重影響這些外籍勞工之基本權益。至於無故強制遣返方面，部分雇主常以外籍勞工不適任為藉口，任意將其加以辭退，甚至有未經告知理由或未經同意，

由於我國對外籍勞工之薪資是採國民待遇，依據勞動基準法第 21 條之規定，是不得低於基本工資，因此，目前在我國工作外籍勞工之所得，要較亞洲其他外籍輸入國或地區，諸如香港、新加坡及南韓等偏高。兼以早期這類勞工在臺合法工作期間過短，而所負擔之仲介及其他相關費用過高，再加上檢舉查核機制尚未能有效建構，故外籍勞工潛逃而滯留之情形相當嚴重，其中尤以民國 84 年之 6.04% 最高，而菲律賓、印尼及泰國之外籍勞工潛逃率均偏高，所幸自民國 89 年後即有明顯改善之跡象，而在民國 91 年迄至 4 月底止，共有 2,022 人潛逃，其比例雖較去年同期略高，但已跌至 0.67%，是相當可喜之象。





即委由仲介業者或自行將外籍勞工強行遣返之情形，造成其基本權益受損之情形。雖然政府當局已大力加以改善，但似乎成效並不彰顯，甚至成為美國國務院正年在發布《各國人權概況年度報告》時之質疑批判對象，影響我國國際形象甚鉅。

其次，在工作權益問題方面，外籍勞工通常在某些勞動條件上會遭到相當程度之困難，其中尤以勞動契約、工資與工時，以及職業災害之預防等問題最為嚴重。以勞動契約為例，產業性外籍勞工因適用勞動基準法之相關規定，其問題通常較少，但社福及家務外勞如看護工及家庭幫傭等，則因尚未納入勞動基準法之適用範圍，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）最為苛刻，另亦有要求此類外籍勞工先行支付違約金，藉以防止其潛逃者。在工資及工時部分，目前仍有部分雇主巧立名目，向外籍勞工收取不合理之膳宿、

水電及其他費用者，而外籍家事勞動者因實際工作時間與休息時間難以區隔，常有工作超時或未能領取加班費之情形發生等弊端。至於在職業災害之預防方面，由於外籍勞工所從事之業別職災風險偏高，而我國勞工安全衛生法之相關規定，對勞動檢查機構派員檢查之門檻過高，致使部分外籍勞工在發生職業災害後，無法獲得妥善處理，或甚至有因傷無法工作，而遭雇主遣返回國之情形。

最後，在生活權益問題方面，雖然勞動部在生活輔導及休閒娛樂等方面著力甚深，而較能設法解決外籍勞工在身心及工作方面之壓力，但他（她）們在所得稅款及保險問題方面，都會面臨不同程度之困擾。在前者之情形，根據我國現行稅法之規定，雇主有代扣勞工所得稅之義務，但外籍勞工之所得通常並未達代扣稅標準，而雇主卻經常先行代扣，且未交予稅捐機關，或未將稅款之扣繳憑單交予外籍勞工留存，致其離境時無法辦理退稅等。在後者之情形，尤以外籍家事勞動者

所面臨之困頓較多，由於此類勞工通常不屬勞工保險條例所規定之強制投保對象，因此，在發生職業傷害時並無法獲得該條例所規定之補償，致使其權益受到損害。

### 三、相關之法律保障

一般而言，我國有關規範外籍勞工法律之探討，較多偏向於管理制度之說明，甚少論及有關其基本人權、工作權益或甚至生活權益之法律保障者。值此國際社會日益重視外籍勞工此類權益之際，如能對我國現行法制對這類勞動者所提供之各項法律保障逐一加以檢視，不但可以探究我國相關法令是否足以符合國際勞動基準，也足以向國際社會彰顯我國在建構一套完整保障機制之各項努力。

首先，在我國憲法及增修條文之相關規定中，並未對外籍人士或外籍勞工基本人權之保障，訂有任何之條款，雖然政府一向標榜重視人權，在國家人權委員會對人權保障對象之詮釋，是採相當寬鬆之立場，而將外籍勞工之基本人權亦列入保障範圍，但由於此一委員會之位階未明，且大法官會議也一直未就外籍勞工之基本人權保障做出任何解釋文，因此，希望透過憲法之相關規定來主張外籍勞工基本人權之保障，以目前我國法制結構之現況而言，顯然仍是屬一長期努力之目標。

其次，我國在 1971 年退出聯合國以前，曾先後批准兩項由國際勞工組織前述所頒布有關保護外籍勞工之公約，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，我國政府在民國 1959 年所批准之第 105 號禁止強迫性或防制性勞動公約，以及在民國 1961 年所批准之第 111 號歧視（就業與職業）公約，也有部分條款可適用於保障外籍勞工權益之情形。目前，我國雖已非該國際組織之會員，這些國際規範並無任何法律拘束力，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。

再者，我國現行保障外籍勞工之相關規定，則是散見在不同之勞動法中。舉例而言，我國對外籍勞工之工作權益是採前述國際勞動基準所接襲之國民待遇原則，從而，如其所從事者是勞動基準法所適用之行為，則其所應享有之基本工資、工時及其他勞動條件之保障，不因其為外國人而受到歧視。此外，有關勞工保險條例及職工福利金條例所明定之福利措施，也是一體享有。至於勞工安全衛生及勞動檢查之相關規定，也都對這類勞工提供與本國勞工相同之保障。而在所謂「勞動三權」部分，現行工會法，在理論上外籍勞工應享有結社權，但目前在我國之外籍勞工參與工會活動者，堪稱極為少數，而未達普遍之程度。在此值得特別一提者是，民國 2002 年 3 月 8 日正式施行之兩性工作平等法（現已更名為性別工作平等法），根據當時行政院勞工委員會之函釋，也適用於外籍勞工，足見我國在這方面是採取相當進步之作法。

最後，在我國管理外籍勞工最重要法源依據之就業服務法第 5 條中，雖明定雇主對求職者及其所僱用員工，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、婚姻、容貌、五官、年齡、身心障礙或以往工會會員身分為由，予以歧視」，並在第 62 條中對違反者科以額度甚高之行政罰鍰，是我國目前禁止就業歧視之最重要法律依據，但因該法第 5 條明確宣示「為保障國民就業機會平等.....」，從而，此一重要規定是否適用於外籍勞工即成疑義，所幸前述性別工作平等法已對外籍勞工一體適用，至少有助於解決某些有關就業上性別及性傾向歧視之爭議。

#### 肆、結語

如前所述，我國目前已非國際勞工組織及

聯合國會員，而在 1971 年退出該組織前所批准認可之 36 項公約中，僅有第 19 號公約、第 105 號、第 111 號公約及第 118 號公約與外籍勞工之權益略有關聯。因此，前述這些公約及建議書中所揭櫫之國際勞動基準，在理論上對我國應無任何拘束力，更遑論賦予外籍勞工國際上所承認之勞動權利。然而，目前我國政府人權外交高唱入雲，而重返國際社會之議亦不絕於耳，如果對外籍勞工所應享有權利者有所保護未週而被披露，自會影響國際形象，況且雇主對這類勞動者有任何虐待或侵害之情事，極易構成違反強迫勞動原則之爭議，在目前國際勞工組織近年倡議核心勞動人權之情形下，更易成為國際人



權組織指責之對象，自不可不慎重處理。

事實上，根據我國外國人聘僱許可及管理辦法之相關規定，外籍勞工不得攜眷居留，亦不得懷孕結婚，其個人身分較為單純，所需提供之保障範圍顯較前述相關公約及建議書中所提及對移工之國際基準為小，大體侷限於涉及基本人權、勞動條件及社會安全等部分之保障而已。目前我國對外勞權益之保護大致遵循國民待遇之原則，與相關國際勞動基準相去不遠，至於外籍家事勞工則因工作性質特殊，屬較弱勢之一族，且絕大多數是屬女性，在就業上極易遭到雙重（種族及性別）歧視，因此，對其所受國際勞動基準保障之權利，自應盡力加以維護。



在國際勞工組織歷年所通過之相關國際勞動基準中，有兩項雖與外籍勞工並無直接關聯，但卻可用以保障在我國工作之外籍勞工，值得特別加以注意。首先，是我國在民國 1961 年曾批准國際勞工組織前述第 111 號有關禁止就業歧視之公約，而在前述民國 1992 年所制定之就業服務法第 5 條中，又特別制定禁止一般就業歧視之條文，且目前各直轄市及縣市均已依據該法施行細則第 5 條第 2 項之規定，設立就業歧視評議委員會，足見政府已開始注意就業歧視之爭議。如前所述，雖然這些法律及機制是為保障我國國民就業機會平等而設，但基於前述保障外籍勞工國際基準所揭櫫強調之國民待遇精神，似可做較擴張廣義之解釋，而能澤及外籍勞工。如前所述，目前國際勞工組織已將此公約列為核心公約之一，而我國政府在 1971 年退出聯合國以前亦曾正式批准，並以制定法加以落

實，況且前述性別工作平等法已在 2002 年 3 月 8 日正式施行後，勞動部更進一步宣示此一重要法律也適用於外籍勞工。在這種情形下，如能根據此重要公約來對外籍勞工之工作權能提供基本保障，自有助我國國際形象之提升。再者，我國政府曾在 1959 年批准國際勞工組織第 105 號有關禁止強迫性勞工之公約，並也在勞動基準法第 5 條中加以落實。如前所述，對外籍勞工加以虐待及侵害，或向這些勞工收取過高之仲介費用，都有可能構成違反該公約實際規定或立法精神之情形，由於此公約亦屬國際勞工組織核心公約之一，我國亦曾正式批准並以制定法加以落實，因此，自應特別遵守此一公約之相關規定，對在我國工作之外籍勞工提供應有之保障，以善盡國際社會成員應有之責任。