

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院、內政部移民署、勞動部。

貳、案由：行政院對外籍移工生育之非本國籍子女身分權益之維護及改善緩不濟急，洵有不當；移民署雖研訂對外籍移工子女之身分問題之處理機制，惟該處理流程與現實脫節，致這類兒少在辦理戶籍登記、歸化、居留或出養時皆遭遇重重阻礙，致地方政府苦於照顧及善後解決，且置外籍移工子女身分權益處理於不顧，明顯不符兒童權利公約及兒童及少年福利與權益保障法應以兒少最佳利益為優先考量之規定，核有違失；勞動部對外籍移工於懷孕期間雖有性別工作平等法之適用，以及請休假期間有喘息服務，惟該法及喘息服務多所限制，致空有政策卻難以落實，造成本國雇主及受照顧者、外籍移工之權益雙雙受損及我國外籍移工管理機制均受到衝擊，洵有未當。上開機關均違失情節嚴重，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

按國內法化之「經濟社會文化權利國際公約」揭櫫，人們不因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等受到歧視。人們有權享受公平與良好之工作條件，尤須確保所有工作者之報酬使其最低限度均能及安全衛生之工作環境，並享受社會保障(參照該公約第2條之二、第7條及第9條)。「消除對婦女一切形式歧視公約」揭示，締約國應採取一切適當措施，消除在就業方面對婦

女的歧視，以保證在男女平等的基礎上享有相同權利，在工作條件方面享有健康和安全保障(參照該公約第 11 條)。兒童權利公約指出，締約國應以兒童之最佳利益為其基本考量，於父母與法定監護人在擔負養育兒童責任時給予適當之協助，並確保照顧兒童之機構、設施與服務業務之發展，並應確認兒童有權享有最高可達水準之健康，與促進疾病治療以及恢復健康之權利。締約國應努力確保所有兒童享有健康照護服務之權利不遭受剝奪(參照該公約第 18 條、第 24 條)。我國兒童及少年福利與權益保障法(下稱兒少權法)第 22 條明定：「(第 1 項)主管機關應會同戶政、移民主管機關協助未辦理戶籍登記、無國籍或未取得居留、定居許可之兒童、少年依法辦理有關戶籍登記、歸化、居留或定居等相關事項。(第 2 項)前項兒童、少年於戶籍登記完成前或未取得居留、定居許可前，其社會福利服務、醫療照顧、就學權益等事項，應依法予以保障。」

據勞動部統計，截至民國(下同)108 年 9 月底止，我國外籍移工人數計 71 萬 4,291 人，以印尼籍 27 萬 3,605 人為最多，占 38.30%，其次是越南籍 22 萬 4,040 人，占 31.37%。女性外籍移工有 38 萬 8,268 人，占 54.4%。而年齡在 25 至 44 歲的外籍移工則有 55 萬 7,222 人，占我國外籍移工之比率達 78%¹。由上顯示，在臺工作之外籍移工有高達 78%是介於 25 至 44 歲的年齡，屬青壯年時期，也是生育年齡。但隨著外籍移工人數持續攀升，失聯的外籍移工人數也不斷增加，截至 108 年 9 月底，仍有 4 萬 8,146 人在臺行蹤不明。

近日媒體多起報導外籍移工所生子女「黑戶寶寶」滯留臺灣的受照顧權益問題，如：「一名父母皆為外籍

¹依據勞動部勞動統計查詢網資料顯示，外籍移工 25 至 34 歲計 34 萬 8,492 人、35 至 44 歲計 20 萬 8,730 人，兩者合計 55 萬 7,222 人。

移工的男嬰，疑似遭受外籍保母虐待致死」、「專門收留求助無門的外籍懷孕移工、以及其生下幼童的臺北市關愛之家，在兩年內有 5 名嬰幼兒因『環境不良、缺乏妥善照顧』導致死亡」、「有 140 位外籍移工所生的子女『黑戶寶寶』，在臺灣求生活卻因政府介入轉安置爆爭議」等情事。上述案件均凸顯外籍移工在臺生子後，孩子因為沒有報戶口而成為非本國籍兒童，難以獲得醫療、社福和教育相關的資源。鑒於外籍移工在臺生子後，孩子欠缺醫療、社福和教育相關的資源，損及照顧權益的案件層出不窮，爰申請自動調查。

本案經函請衛生福利部(下稱衛福部)、勞動部、外交部、內政部移民署(下稱移民署)、臺北市政府等機關提出說明並提供卷證資料。為此，調查委員於 108 年 6 月 17 日至 21 日親赴印尼實地考察，分別拜會印尼海外勞工安置暨保護局(BNP2TKI)、司法暨人權部(Ministry of Law and Human Rights of the Republic of Indonesia)、國家兒童保護委員會(Indonesian Commission on Children Protection)等單位，於 108 年 7 月 15 日拜會駐臺北印尼經濟貿易代表處人民保護暨社會文化部張春亮(Fajar Nuradi)主任，針對滯臺印尼兒童的協助及人權議題進行意見交換。

調查委員於 108 年 8 月 4 日赴財團法人臺灣關愛基金會(下稱臺北市關愛之家)辦理本案諮詢會議，並與外籍移工父母座談，再於 108 年 8 月 22 日詢問行政院林萬億政務委員、行政院內政衛福勞動處蘇永富處長、衛福部何啟功政務次長、衛福部社會及家庭署(下稱衛福部社家署)簡慧娟署長、勞動部劉士豪政務次長、勞動部勞動力發展署(下稱勞發署)施貞仰副署長、外交部條約法律司梁光中司長、移民署梁國輝副署長、臺北市政府蔡炳坤副市長等相關機關首長、業務主管及承辦人員，已調

查完畢。認有下列事項應予糾正：

一、兒童於出生後應立即被登記，自出生起即應有取得姓名以及國籍的權利，不應因其父母之身分而受到歧視或懲罰，為兒童基本人權。惟據移民署96年1月至108年6月底止，接獲之非本國籍新生兒通報案件計9,381人，其中外籍移工所生育之非本國籍子女計496人協尋中，且自本院106年1月及本次108年調查之比較，非本國籍新生兒通報案件及未合法取得居留證人數有增無減，若再加上外籍移工自行生產而未經醫療院所出生通報的黑數，實際人數遠遠超過官方的數據。此情形不但與兒童權利公約及兒少權法第22條之規定不符，益見行政院對這類兒少的基本人權之維護改善緩不濟急，洵有不當。

(一)兒童於出生後應立即被登記，並自出生起即應有取得姓名以及國籍的權利，不應因其父母之身分而受到歧視或懲罰，其規定如下：

1、聯合國西元1989年兒童權利公約(Convention on the Rights of the Child, 下稱兒童權利公約)²第2條：「一、締約國應尊重本公約所揭櫫之權利，確保其管轄範圍內的每一兒童均享有此等權利，不因兒童、父母或法定監護人之種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他主張、國籍、族裔或社會背景、財產、身心障礙、出生或其他身分地位之不同而有所歧視。二、締約國應採取一切適當措施確保兒童得到保護，免於因兒童父母、法定監護人或家庭成員之身分、行為、意見或信念之關係而遭受到一切形式的歧視或懲罰。」

²我國103年6月4日制定公布，同年11月20日施行之「兒童權利公約施行法」，使兒童權利公約具有國內法律之效力。

- 2、兒童權利公約第 7 條：「一、兒童於出生後應立即被登記，並自出生起即應有取得姓名以及國籍的權利，並於儘可能的範圍內有知其父母並受父母照顧的權利。二、締約國應確保依據本國法律及其於相關國際文件中所負之義務實踐兒童前項權利，特別若非如此，兒童將成為無國籍人。」
- 3、兒童權利公約第 3 條：「一、所有關係兒童之事務，無論是由公私社會福利機構、法院、行政機關或立法機關之作為，均應以兒童最佳利益為優先考量。二、締約國承諾為確保兒童福祉所必要之與保護和照顧，應考量其父母、法定監護人或任何對其負有法律責任之個人之權利與義務，並採取一切適當的立法和行政措施達成之。……」
- 4、公民與政治權利國際公約³第 24 條規定：「一、所有兒童有權享受家庭、社會及國家為其未成年身分給予必需之保護措施，不因種族膚色、性別、語言、宗教、民族本源或社會階級財產、或出生而受歧視。二、所有兒童出生後應立即予登記，並取得名字。三、所有兒童有取得國籍之權。」
- 5、經濟社會文化權利國際公約第 10 條規定：「本公約締約國確認：一、家庭為社會之自然基本團體單位，應儘力廣予保護與協助，其成立及當其負責養護教育受扶養之兒童時，尤應予以保護與協助。婚姻必須婚嫁雙方自由同意方得締結。二、母親於分娩前後相當期間內應受特

³ 「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」於 98 年 4 月 22 日總統華總一義第 09800096331 號令制定公布全文 9 條，自 98 年 12 月 10 日施行。

別保護。工作之母親在此期間應享受照給薪資或有適當社會保障福利之休假。三、所有兒童及少年應有特種措施予以保護與協助，不得因出生或其他關係而受任何歧視。兒童及青年應有保障、免受經濟及社會剝削。」

- 6、兒少權法第 22 條第 1 項明定：「主管機關應會同戶政、移民主管機關協助未辦理戶籍登記、無國籍或未取得居留、定居許可之兒童、少年依法辦理有關戶籍登記、歸化、居留或定居等相關事項。」

(二)本院106年1月調查及本次108年之調查情形之比較，外籍移工所生子女人數及未取得國籍之情形均有增無減，顯示非本國籍新生兒之未合法取得居留證者情形嚴重：

- 1、本院 105 年 2 月 17 日院台調壹字第 1050800034 號派查，106 年 1 月 31 日提出調查報告之調查意見一指出：「女性外籍移工因逃逸或遭遣返等因素，致在臺所生育的子女面臨生父不詳、生母失聯，成為外國籍、無國籍或國籍未定的兒少，並於辦理戶籍登記、歸化、居留或出養時皆遭遇重重阻礙，成為社會中黑戶隱形人，嚴重影響兒少的生存及發展；這類兒少即使透過專案方式取得居留證，並依據兒童及少年福利與權益保障法獲得相關保障，但皆只是暫時性措施，無助於未來發展，一旦年滿 18 歲或 20 歲，不具有兒少身分時，便失去保護傘；隨著逃逸外籍移工人數日益增加，問題更加嚴重，行政院必須正視這類兒少的基本人權，特別考量這類兒少所面臨的處境，督促所屬各部會共同積極研謀解決對策，以落實相關國際人權公

約對於兒少基本權利的保障。」請行政院督促所屬確實檢討改進見復，先予敘明。

- 2、以本院 106 年 1 月調查及本次 108 年調查之比較情形，非本國籍新生兒通報案件及人數均有所增加，其增加情形詳如下表所示。復據移民署 96 年 1 月至 108 年 6 月底止接獲之非本國籍新生兒通報案件計 9,381 人，其中外籍移工所生育之非本國籍子女計 496 人協尋中。移民署黃齡玉代理組長向本院表示，有關通報案件中，不符合外僑居留證申請資格者(如生母為停留或逾期滯留在臺外籍人士)計 996 人，有 130 人找不到新生兒；另生母為失聯移工或不實身分者計 754 人，有 366 人協尋中，合計 496 人等語。顯示非本國籍新生兒之未合法取得居留證者情形嚴重。

表 1. 本院 106 年 1 月調查報告及本次 108 年之調查針對非本國籍新生兒案件之比較情形

情形 \ 年度	96 年至 105 年 8 月 31 日 底止	96 年 1 月至 108 年 6 月底 止	105 年 9 月 1 日至 108 年 6 月底增加情形
非本國籍新生兒通報案件	6,681	9,381	2,700
可申請外僑居留證者	2,679	3,819	1,140
依非本國籍無依兒少作業流程取得外僑居留證者	21	36	15
應辦理出生登記者(父或母為國人)	2,200 ⁴	2,631	431
已持外國護照	1,007 ⁵	1,181	174

⁴已至戶政機關辦理出生登記且設籍者 1,664 人；生父為國人，已辦妥認領手續者 536 人，合計 2,200 人。

⁵無外僑居留證，已持外國護照或旅行文件出境者 868 人；不符外僑居留證申請資格，已申

年度 情形	96 年至 105 年 8 月 31 日 底止	96 年 1 月至 108 年 6 月底 止	105 年 9 月 1 日至 108 年 6 月底增加情形
或旅行文件出境者			
生母為失聯移工或不實身分者	459 ⁶	754 ⁷	295
其他不符合外僑居留證申請資格者(如生母為停留或逾期滯留在臺外籍人士)	546 ⁸	996	450

資料來源：依據移民署查復資料製表。

- 3、行政院林萬億政務委員於本院約詢時坦言：本案確實是臺灣需要面對的議題。於 106 年 1 月 13 日當時案件是處理非婚生外籍移工子女的議題，目前尚須面對婚生的問題。外籍移工失聯狀態本來就不利於養育孩子，衍生了複雜的問題，如掌握移工子女人數、失聯外籍移工人在哪裡、安置及後續照顧等問題。本議題也列入行政院、總統府持續列管中，均定期提報處理情形……。本案確實需要更多的配套來面對此問題，政府確實也需持續努力往前走，本議題確實不好處理等語。

(三)綜上，兒童於出生後應立即被登記，自出生起即應

辦出國手續者 139 人，合計 1,007 人。

⁶ 行方不明外籍移工在臺生子，業經專勤隊訪查後註記者 398 人；生育子女時，生母係以假身分供通報，經查去向不明者 61 人，合計 459 人。

⁷ 移民署黃齡玉代理組長向本院表示，有關通報案件中，不符合外僑居留證申請資格者(如生母為停留或逾期滯留在臺外籍人士)計 996 人，有 130 人找不到新生兒；另生母為失聯移工或不實身分者計 754 人，有 366 人協尋中，合計 496 人。

⁸ 生父為國人，已辦妥認領手續者 536 人；行方不明外籍移工在臺生子，業經專勤隊訪查後註記者 398 人；生育子女時，生母係以假身分供通報，經查去向不明者 61 人；逾期停、居留外僑在臺生子，業經專勤隊註記者 24 人；其他 63 人，合計 546 人。

有取得姓名以及國籍的權利，不應因其父母之身分而受到歧視或懲罰，為兒童基本人權。惟據移民署96年1月至108年6月底止，接獲之非本國籍新生兒通報案件計9,381人，其中外籍移工所生育之非本國籍子女計496人協尋中，且自本院106年1月及本次108年調查之比較，非本國籍新生兒通報案件及未合法取得居留證人數有增無減，若再加上外籍移工自行生產而未經醫療院所出生通報的黑數，實際人數遠遠超過官方的數據。此情形不但與兒童權利公約及兒少權法第22條之規定不符，益見行政院對這類兒少的基本人權之維護改善緩不濟急，洵有不當。

二、內政部106年1月9日函頒「在臺出生非本國籍兒童、少年申請認定為無國籍人一覽表及流程」移民署於106年6月27日函頒「辦理非本國籍無依兒少外僑居留證核發標準作業流程」，據以處理外籍移工子女之身分問題，惟該處理流程未納入父母為逃逸移工無法出面辦理兒少居留身分之因素、且未考量移工與子女收容團聚權益及外籍移工子女需屆滿20歲未被國人收養始得由社會福利主管機關協助辦理歸化等因素，致這類兒少因此成為無國籍或國籍未定的個案，並在辦理戶籍登記、歸化、居留或出養時皆遭遇重重阻礙，致地方政府社政主管機關苦於照顧及善後解決，惟移民署辯稱為執法機關，外籍移工照顧屬社政機關，置外籍移工子女身分權益處理於不顧，明顯不符兒童權利公約及兒少權法應以兒少最佳利益為優先考量之規定，與現實脫節，核有違失。

(一)兒童權利公約第3條第1項揭槩，所有關係兒童之事務，無論是由公私社會福利機構、法院、行政機關或立法機關之作為，均應以兒童最佳利益為優

先考量。我國兒少權法第5條亦規定：「(第1項)政府及公私立機構、團體處理兒童及少年相關事務時，應以兒童及少年之最佳利益為優先考量，並依其心智成熟程度權衡其意見；有關其保護及救助，並應優先處理。(第2項)兒童及少年之權益受到不法侵害時，政府應予適當之協助及保護。」

(二)內政部106年1月9日函頒「在臺出生非本國籍兒童、少年申請認定為無國籍人一覽表及流程」⁹。移民署於106年6月27日函頒「辦理非本國籍無依兒少外僑居留證核發標準作業流程」¹⁰，據以處理外籍移工子女之身分問題。

(三)有關我國現行針對外籍移工所生育之非本國籍兒少之身分，依移民署查復本院說明有以下4種樣態：

1、生母為外國人，生父為國人者：

(1)如屬非婚生子女即可由生父辦理認領，依國籍法規定，該兒少即具有我國國籍。如生母於懷胎期間與其他男子有婚姻關係，其被推定為生母配偶之子女，就須由生母或其配偶提起親子否認之訴改變婚生子女身分，待身分轉換為非婚生子女身分後，再由國人生父認領後，即得依國籍法規定認定具有我國國籍。

(2)次按內政部104年1月7日函示¹¹略以，按法務部103年12月22日法律字第10303514530號函，倘外國籍生母與國人生父在臺生育子女後，該外國籍生母因受胎期間婚姻狀況證

⁹ 內政部106年1月9日台內戶字第1051254202號函頒。

¹⁰ 移民署106年6月27日內授移字第1060952671號函頒，106年6月15日訂定。

¹¹ 內政部104年1月7日台內戶字第1030616639號函。

明取得困難或行方不明，致受理機關經調查後，仍無從確認該外國籍生母受胎期間是否與他人有婚姻關係，得由行政機關審酌一切情況，依其所得心證認定該項事實，而於符合認領之法定要件時，依認領人檢附 DNA 親緣鑑定確認為生父之證明資料，准予出生及認領登記。

- 2、**生母為外國人，生父為外國人或不詳者：**兒少生母及生父外國人者，該兒少即與生父或生母具有相同之外國國籍，如父或母為合法在臺居留者，該兒少可向移民署申辦外僑居留證。
- 3、**生父不詳，生母為外國人且行方不明者：**
 - (1)內政部「在臺出生非本國籍兒童、少年申請認定為無國籍人一覽表及流程」及移民署「辦理非本國籍無依兒少外僑居留證核發標準作業流程」，由內政部請外交部轉駐外館處協助向該生母之原屬國或請移民署協尋生母，如無法找到生母（境外協尋 3 個月、境內協尋 6 個月），且原屬國不認該兒少具有該國國籍者或逾 3 個月無回應者，內政部將依國籍法施行細則第 3 條規定，認定其為無國籍人，經國人收養後，即可依國籍法第 4 條第 2 項申請歸化。
 - (2)倘迄滿 20 歲前未被國人收養，依現行國籍法規定無法申請歸化，基於其等權益及我國國家利益，內政部 106 年 8 月 21 日函¹²放寬以社會福利主管機關為其監護人之無國籍人，得由社會福利機關（構）代其等申請歸化我國國籍。

¹² 內政部 106 年 8 月 21 日以台內戶字第 1061202724 號函。

(3) 於生母協尋期間，由各縣市政府社會局（處）代向移民署申請居留，核發暫依其生母國籍之外僑居留證，俟該兒少經內政部認定為無國籍人，再轉為核發無國籍外僑居留證，使其等安置就養、健保就醫及教育就學等生活照顧均可獲得銜接，相關權益均獲保障。

4、**生母及生父均無可考者**：如兒少出生於中華民國領域內，父母均無可考，或均無國籍者，依國籍法第2條第1項第3款規定，得認定具有中華民國國籍。

(四) **惟前開處理流程明顯不符兒童權利公約及兒少權法應以兒少最佳利益為優先考量之規定，與現實脫節**：

1、上開4種樣態，均以外籍移工父母為其子女辦理居留身分，一旦父母為逃逸移工無法出面辦理兒少居留身分，兒童頓時成為無國籍或國籍未定的個案。

2、據臺北市政府向本院查復說明指出，目前處理外籍移工子女所遭遇之困難如下：

(1) 兒少無居留權，難以取得健保身分：移民署於106年6月27日訂定「非本國籍無依兒少外僑居留證核發標準作業流程」，惟其核發對象僅限生父不詳，生母為外國人，且行方不明或已出境或遭遣返回國後行方不明，臺北市關愛之家收容的兒童少年由父母照顧無法適用，致難以依據全民健康保險法第9條規定參加健保。建議將兒少視為權利主體，無論父母身分與行蹤，移民署主動核發暫時居留證，以保障兒少健保身分等語。

(2) 未建置母子共同收容處所，專勤隊缺乏後送

資源：依據移民法第 38 條收容替代處分將非法移工責付給國民或團體，未能有效管理，難以掌控逾期居留外籍移工行蹤。是類移工四處非法打工，並將子女託付類似臺北市關愛之家等民間團體，衍生照顧不周等情事，徒增社會成本，爰行政院 106 年 1 月 13 日指示針對非法移工及其未成年子女所為之收容替代處分，請移民署委託民間團體辦理，並分級管理，以利遣返作業。建議移民署儘速建立母子共同收容處所，以減少失聯移工人數等語。

(3) 失聯移工日增，增加後續處理難度：依據勞動部 108 年 5 月勞動統計月報，在臺逃逸移工原因包含仲介費剝削、薪資實際與期待落差大，再加上不合理的工作環境，使得移工選擇逃跑，追求合理的工作；又或懷孕移工被雇主百般刁難，長時間且無法育兒的惡劣條件下，不得已逃離原本的雇主，找尋可以托嬰的環境。另因市場供需問題，有打黑工的市場需要，讓移工覺得打黑工反而可以賺更多錢，若查緝無法迅速抓到，讓更多移工覺得逃一天是一天，建議勞動部訂定配套措施，讓移工懷孕期間，有其他方法可以補足雇主缺工的需求等語。

3、依全民健康保險法第 9 條之規定，兒少需取得居留身分始得參加健保。惟移民署於 106 年 6 月 27 日訂定「非本國籍無依兒少外僑居留證核發標準作業流程」，其核發對象僅限生父不詳，生母為外國人，且行方不明或已出境或遭遣返回國後行方不明，臺北市關愛之家收容的兒童少年由

父母照顧無法適用，致難以依據全民健康保險法第9條規定參加健保。且臺北市關愛之家醫療費用因外籍移工子女無健保身分，每月高達70至80萬元，需靠募款支應。移民署查復本院稱：目前政策未開放其他在臺合法停留或逾期滯留之外國人，其在臺出生之子女可辦理外僑居留證。如修法讓失聯移工在臺所生子女可合法居留，其他合法停留或逾期停居留之外國人士所生子女亦須一體納入適用，則國家財政能否負擔，以及社會其他族群觀感亦須考量。如核發居留證係為保障其健保，亦可考量健保與居留權脫勾，修法辦理核發外僑居留證作業需審慎評估為宜云云，明顯不符兒童權利公約及兒少權法應以兒少最佳利益為優先考量之規定。

(五)移民署梁國輝副署長於本院約詢時表示：移民署是執法機關。移民署邱曉蘋科長於本院約詢時辯稱：查到失聯移工的孩子，洽駐臺北印尼經濟貿易代表處去申請居留。移工孩子返國的事情，需要社政機關去處理云云。惟外籍移工子女身分關係後續受照顧及相關權益保障，以健保為例，外籍移工需取得身分才能參加健保，移民署實不應認定該署為執法機關，卻將外籍移工後續事宜歸屬社政機關，置外籍移工子女身分權益處理於不顧。

(六)綜上，內政部106年1月9日函頒「在臺出生非本國籍兒童、少年申請認定為無國籍人一覽表及流程」。移民署於106年6月27日函頒「辦理非本國籍無依兒少外僑居留證核發標準作業流程」，據以處理外籍移工子女之身分問題，惟該處理流程未納入父母

為逃逸移工無法出面辦理兒少居留身分之因素、且未考量移工與子女收容團聚權益及外籍移工子女需屆滿20歲未被國人收養始得由社會福利主管機關協助辦理歸化等因素，致這類兒少因此成為無國籍或國籍未定的個案，並在辦理戶籍登記、歸化、居留或出養時皆遭遇重重阻礙，致地方政府社政主管機關苦於照顧及善後解決，惟移民署辯稱為執法機關，外籍移工照顧屬社政機關，置外籍移工子女身分權益處理於不顧，明顯不符兒童權利公約及兒少權法應以兒少最佳利益為優先考量之規定，與現實脫節，核有違失。

三、性別工作平等法第15條規定及勞動部表示，外籍移工於妊娠期間可請求改調輕易工作、夜間禁止工作、依需求申請產檢假、安胎假、流產假，禁止從事危險性或有害性工作，於生產後可申請育嬰留職停薪、家庭照顧假、配偶可申請陪產假及雇主應提供女性勞工哺（集）乳時間及採取母性健康保護，受僱之外籍移工有該法之適用。惟對於女性外籍家庭看護工而言，雇主雖有可於該移工懷孕及生產期間使用喘息服務的制度設計，惟該喘息服務申請資格嚴格，或受限於雇主的申請意願、移工待產期間欠缺遞補人力及雇主可能終止聘僱等因素，致外籍移工只能隱忍自己懷孕的消息或選擇逃逸，且外籍移工懷孕無法符合勞動部保護安置處所之規定，無待產處所，只能求助友人。又因外籍移工來臺工作時，往往背負貸款及需支付高額仲介費用，女性外籍移工一旦懷孕，選擇逃跑並生育子女後，唯一的管道是自首被遣返母國，致外籍移工懷孕違法打工或攜子女非法打工受傷情事時有所聞。凸顯性別工作平等法看得到卻用不到，空有政策卻難以落實的窘境，造成本國雇主及受照顧者、外籍

移工之權益雙雙受損及我國外籍移工管理機制均受到衝擊，勞動部洵有未當。

- (一)經濟社會文化權利國際公約第10條第2項規定：「本公約締約國確認：母親於分娩前後相當期間內應受特別保護。工作之母親在此期間應享受照給薪資或有適當社會保障福利之休假。」
- (二)我國性別工作平等法(下稱性工法)第4條第1項規定：「本法所稱主管機關：在中央為勞動部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」第15條規定：「(第1項)雇主於女性受僱者分娩前後，應使其停止工作，給予產假八星期；妊娠三個月以上流產者，應使其停止工作，給予產假四星期；妊娠二個月以上未滿三個月流產者，應使其停止工作，給予產假一星期；妊娠未滿二個月流產者，應使其停止工作，給予產假五日。(第2項)產假期間薪資之計算，依相關法令之規定。(第3項)受僱者經醫師診斷需安胎休養者，其治療、照護或休養期間之請假及薪資計算，依相關法令之規定。(第4項)受僱者妊娠期間，雇主應給予產檢假五日。(第5項)受僱者於其配偶分娩時，雇主應給予陪產假五日。(第6項)產檢假及陪產假期間，薪資照給。」勞動部查復表示：「基於母性保護原則，本部於勞動基準法及性別工作平等法等法令規定明定外籍移工於妊娠期間可請求改調輕易工作、夜間工作之禁止、依需求申請產檢假、安胎假、流產假，禁止從事危險性或有害性工作。於生產後可申請育嬰留職停薪、家庭照顧假、配偶可申請陪產假、雇主提供女性勞工哺(集)乳時間及採取母性健康保護。外籍移工另可依勞工保險條例申請生育給付及依全民健康保險法申請醫療

給付與懷孕期間產前檢查，並規定僱用受僱者100人以上之雇主，應提供托兒設施或適當之托兒措施。」是以，受僱之外籍移工亦有性工法之適用。

(三)如前所述，外籍移工雖有性工法之適用，惟外籍移工一旦發現懷孕，需面對多重難題，凸顯性工法看得到卻用不到，空有政策卻難以落實的窘境，造成受照顧者、外籍移工之權益雙雙受損及我國外籍移工管理機制均受到衝擊：

1、倘雇主選擇--接納外籍移工懷孕及生產：雇主雖有可於該移工懷孕及生產期間使用喘息服務的制度設計，惟該喘息服務申請資格嚴格，或受限申請意願、移工待產期間欠缺遞補人力，致該家庭看護移工將無法調整工作、無法休假請產假之困境：

(1)本案調查前，勞動部說明表示：衛福部原長期照顧（照顧服務、專業服務、交通接送服務、輔具服務及居家無障礙環境改善服務）給付及支付基準規定，喘息服務適用對象原則上排除聘有外籍家庭看護工之被看護者家庭，已聘請外籍家庭看護工之被看護者，如外籍家庭看護工無法協助超過1個月者，始可申請喘息服務。

(2)據勞動部107年7月至8月辦理「外籍勞工管理及運用調查」¹³結果顯示，家庭面雇主未僱用外籍家庭看護工前，被看護者之照顧方式「由家人照顧」占86.1%；如果目前沒有僱用

¹³ 勞動部於107年7月至8月辦理「外籍勞工管理及運用調查」結果顯示，計回收有效樣本8,653份〔事業面雇主（包含製造業及營建工程業）4,611份；家庭面雇主4,042份〕，蒐集事業面及家庭面雇主對外籍移工的管理、運用及相關政策之看法與外籍移工之工作概況，作為外籍移工管理及引進政策參據。

外籍家庭看護工，則替代方案中仍以「由家人照顧」之比率為 57.0% 最多，其次為送老人長期照顧暨安養機構或護理之家者占 22.0%，找本國看護(照顧服務員)占 12.1% 居第 3。顯見上開喘息服務並無法協助雇主在外籍移工請假或生產期間提供協助照顧。

- (3) 本案調查後，勞動部查復本院表示：為兼顧被看護者照顧需求，減輕失能者家庭照顧壓力、落實外籍家庭看護工勞動權益、促進勞雇關係和諧，對前揭空窗期未達 30 天者，經勞動部與衛福部跨部會協商，共同推動「擴大外籍看護工家庭使用喘息服務」，自 107 年 12 月 1 日起，聘有外籍家庭看護工之被照顧者，經縣市照管中心評估失能等級為 7 至 8 級，且為獨居（僅與外籍看護工同住）或主要照顧者為 70 歲以上，如外籍家庭看護工短時間休假，即予以給付喘息服務補助，不受外籍家庭看護工空窗期 30 天之限制。
- (4) 惟上開喘息服務限制被照顧者須經縣市照管中心評估失能等級為 7 至 8 級，且為獨居（僅與外籍看護工同住）或主要照顧者為 70 歲以上始可申請，且需視雇主之申請意願。而懷孕的外籍家庭看護移工倘非照顧失能等級 7 至 8 級的被照顧者或雇主無意願申請喘息服務，該家庭看護移工將面對無法調整工作、無休假請產假之困境。
- (5) 本院訪談多數外籍移工均表示逃逸非其本意，希望雇主願意讓其生下小孩，然後將小孩送回母國等語。臺北市政府向本院查復說明指出，目前處理外籍移工子女所遭遇之困

難之一為失聯移工日增，增加後續處理難度，建議勞動部訂定配套措施，讓移工懷孕期間，有其他方法可以補足雇主缺工的需求等語。

2、倘雇主選擇--要求解約：對於外籍移工一旦懷孕，勞動部亦同意雇主申請終止聘僱該移工，顯見連勞動部都無法探求雇主真意以落實性工法之執行，更遑論交由地方政府查處：

(1)按勞動基準法第13條及性工法第11條第2項規定，雇主不得因勞工懷孕、分娩或育兒之情事而終止勞動契約，違反者，依性工法第38條之1規定，處新臺幣(下同)30萬元以上150萬元以下罰鍰，及應公布其姓名或名稱、負責人姓名，並限期令其改善；屆期未改善者，應按次處罰。

(2)詢據勞動部劉士豪次長表示：外籍家庭看護工無勞動基準法之適用，但適用性工法。外籍移工請產假，雇主須依法讓外籍移工有請假的可能性，且性工法有罰則等語。惟勞動部查復稱：目前尚無外籍移工因懷孕而遭解除勞動契約情形之統計資料。

(3)勞動部查復本院雖稱：為保護外籍移工工作權益，避免遭雇主因外籍移工懷孕而強迫終止聘僱關係致強行遣送出國，依「雇主辦理與所聘僱第2類外國人終止聘僱關係之驗證程序」，由地方政府依解約驗證機制探求外籍移工之真意，如發現雇主因外籍移工懷孕、分娩或育兒而片面解除聘僱契約，業涉違反性工法38條之1第1項及就業服務法第54條第1項第16款、第72條第1款等規定，將核予

罰鍰及廢止或管制雇主聘僱外籍移工許可之處分等語。惟據資料指出，臺北市勞動力重建運用處自 102 年迄今，未曾受理以懷孕為由、或以性侵且生育子女為由申訴或要求保護安置之案例。勞動部薛鑑忠組長向本院表示：雇主可能用轉出的方式來處理。該部會同意外籍移工轉出，暫停轉換，但懷孕移工會面臨找不到新雇主，該部同意懷孕移工暫緩轉出，外籍移工可選擇國內生產或國外待產。雇主端的部分，目前已修法同意雇主可直接遞補等語。顯見對於外籍移工一旦懷孕，勞動部亦同意雇主申請終止聘僱該移工，顯見連勞動部都無法探求雇主真意以落實性工法之執行，更遑論交由地方政府查處。

3、懷孕外籍移工向 1955 專線、向私立就業服務機構(下稱仲介公司)求助無門：

(1) 就業服務法第 40 條第 1 項規定：「私立就業服務機構及其從業人員從事就業服務業務，不得有下列情事：……七、仲介求職人從事違背公共秩序或善良風俗之工作。……十五、辦理就業服務業務，未善盡受任事務，致雇主違反本法或依本法所發布之命令，或致勞工權益受損。……二十、其他違反本法或依本法所發布之命令。」

(2) 女性外籍移工一旦發現懷孕，求助於仲介公司，多數移工表示：「仲介說不可以懷孕，懷孕就要遣返」顯見仲介公司對懷孕外籍移工之做法，顯已涉及違反上開法令，損及勞工權益，惟現行勞動部及地方政府對此均無介入

管理。

- (3) 另經本院訪談多數外籍移工均表示，撥打 1955 專線實際上沒有用，得不到解決辦法等語。勞動部目前無相關鼓勵措施，俾利仲介公司提供協助，以及鼓勵雇主接納外籍移工於工作時懷孕及生產等措施。

4、外籍移工—短暫轉換雇主，卻苦無待產處所：

- (1) 按就業服務法第 59 條第 1 項規定：「外國人受聘僱從事第四十六條第一項第八款至第十一款規定之工作，有下列情事之一者，經中央主管機關核准，得轉換雇主或工作：一、雇主或被看護者死亡或移民者。二、船舶被扣押、沈沒或修繕而無法繼續作業者。三、雇主關廠、歇業或不依勞動契約給付工作報酬經終止勞動契約者。四、其他不可歸責於受聘僱外國人之事由者。」、「外國人受聘僱從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十一款規定工作之轉換雇主或工作程序準則」第 2 條第 1 項規定，受聘僱之外國人有本法第 59 條第 1 項各款規定情事之一者，得由該外國人或原雇主檢附文件向中央主管機關申請轉換雇主或工作。就業服務法第 53 條第 4 項規定：「受聘僱從事第四十六條第一項第八款至第十一款規定工作之外國人，不得轉換雇主或工作。但有第五十九條第一項各款規定之情事，經中央主管機關核准者，不在此限。」
- (2) 雇主聘僱外國人許可及管理辦法第 40 條之 3 規定：「外國人從事本法第 46 條第 1 項第 8 款至第 11 款規定之工作，經地方主管機關認

定有安置必要者，得依中央主管機關所定之安置對象、期間及程序予以安置。」「受聘僱從事就業服務法第 46 條第 1 項第 8 款至第 11 款規定工作之外國人臨時安置作業要點」第 1 點規定：「為處理受聘僱從事就業服務法第 46 條第 1 項第 8 款至第 11 款規定工作之外國人（以下簡稱外國人），因法令爭議、檢舉雇主非法使用、遭受人身侵害或雇主違反契約任意遣返等情事，所衍生之安置問題，特訂定本要點。」第 2 點規定：「(第 1 項)外國人符合下列規定之一者，為本要點之安置對象：（一）在等待轉換雇主或遣返回國期間，經勞動部（以下簡稱本部）核准外國人工作所在地之直轄市、縣（市）政府（以下簡稱地方主管機關）認定雇主無法妥善照顧或管理。（二）面臨雇主關廠、歇業、或負責人行蹤不明，經地方主管機關認定膳宿乏人照顧。（三）因主動檢舉或其他原因發生之勞資爭議情事，經地方主管機關認定不宜再留置雇主處。（四）雇主、雇主之代表人、負責人或代表雇主處理有關勞工事務之人、被看護者或其他共同生活之親屬不當對待（例如性侵害、性騷擾、虐待、毆打、惡意遺棄等），經地方主管機關認定屬實。（五）其他經主管機關專案核定有安置必要之外國人。（六）符合前五款情形外國人之未成年子女。(第 2 項)地方主管機關認定外國人符合前項規定後，應採行先安置後調查原則，並確保外國人不受相關爭議利害關係人影響下，探詢外國人之意願後，進行安置。」是以，外籍移工在等待轉換雇主

或遣返回國期間，雇主無法妥善照顧或管理；或面臨雇主關廠、歇業、或負責人行蹤不明，經地方主管機關認定膳宿乏人照顧；或因主動檢舉或其他原因發生之勞資爭議情事，經地方主管機關認定不宜再留置雇主處或遭不當對待等因素，始可安置。

(3) 詢據勞動部薛鑑忠組長表示：雇主可能用轉出的方式來處理。該部會同意外籍移工轉出，暫停轉換，但懷孕移工會面臨找不到新雇主，該部同意懷孕移工暫緩轉出，移工可選擇國內生產或國外待產等語。惟實務上外籍移工一旦發現懷孕了，部分外籍移工囿於欠款或宗教因素，無法回母國待產。薛鑑忠組長復稱：外籍移工留臺待產自行找處所。安置因素必須是有勞資爭議，再加上懷孕者，目前計收容 34 位；外籍移工待產是無法工作，一旦工作就是違反就業服務法規定。目前就業服務法為工作許可制，故放寬要修法，個人經驗是覺得修法通過有困難，因為雇主團體是反對的。

5、又因外籍移工來臺工作時，往往背負貸款及需支付高額仲介費用，女性外籍移工一旦懷孕，選擇逃跑並生育子女後，唯一的管道是自首被遣返母國，致外籍移工懷孕違法打工或攜子女非法打工受傷情事時有所聞¹⁴，如 108 年 11 月 10 日媒體報導略以：¹⁵有些失聯移工媽媽躲偏遠

¹⁴ <https://udn.com/news/story/7321/4158060>。

¹⁵ 資料來源：

<https://tw.news.yahoo.com/%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E5%A0%B1%E5%B0%8E-%E9%80%83%E9%80%B8%E7%A7%BB%E5%B7%A5-%E7%BE%A4%E8%81%9A%E4%BA%8C%E5%8D%83%E5%85%AC%E5%B0%BA%E9%87%8E%E5%B1%B1-230253058.html>

山區，山裡原就缺醫療資源，有時就算想帶著意外受傷或生病的寶寶對外求助，但最終會因為擔心自己的非法身分曝光、害怕被誤認為施虐、或因交通不便而作罷，導致寶寶死亡，常未經司法相驗，就在山裡就地掩埋等情。此一情況引起國內媒體及印尼媒體的關注。

(四)綜上，性工法第 15 條規定及勞動部表示，外籍移工於妊娠期間可請求改調輕易工作、夜間工作之禁止、依需求申請產檢假、安胎假、流產假，禁止從事危險性或有害性工作，於生產後可申請育嬰留職停薪、家庭照顧假、配偶可申請陪產假及雇主應提供女性勞工哺（集）乳時間及採取母性健康保護，受僱之外籍移工有該法之適用。惟對於女性外籍家庭看護工而言，雇主雖有可於該移工懷孕及生產期間使用喘息服務的制度設計，惟該喘息服務申請資格嚴格，或受限於雇主的申請意願、移工待產期間欠缺遞補人力及雇主可能終止聘僱等因素，致外籍移工只能隱忍自己懷孕的消息或選擇逃逸，且外籍移工懷孕無法符合勞動部保護安置處所之規定，無待產處所，只能求助友人。又因外籍移工來台工作時，往往背負貸款及需支付高額仲介費用，女性外籍移工一旦懷孕，選擇逃跑並生育子女後，唯一的管道是自首被遣返母國，致外籍移工懷孕違法打工或攜子女非法打工受傷情事時有所聞。凸顯性工法看得到卻用不到，空有政策卻難以落實的窘境，造成本國雇主及受照顧者、外籍移工之權益雙雙受損及我國外籍移工管理機制均受到衝擊，勞動部洵有未當。

據上論結，行政院對外籍移工生育之非本國籍子女身分權益之維護及改善緩不濟急，洵有不當；移民署雖研訂對外籍移工子女身分問題之處理機制，惟該處理流程與現實脫節，致這類兒少在辦理戶籍登記、歸化、居留或出養時皆遭遇重重阻礙，致地方政府苦於照顧及善後解決，且置外籍移工子女身分權益處理於不顧，明顯不符兒童權利公約及兒童及少年福利與權益保障法應以兒少最佳利益為優先考量之規定，核有違失；勞動部對外籍移工於懷孕期間雖有性工法之適用，以及請休假期間有喘息服務，惟該法及喘息服務多所限制，空有政策卻難以落實，造成本國雇主及受照顧者、外籍移工之權益雙雙受損及我國外籍移工管理機制均受到衝擊，洵有未當。上開機關違失情節嚴重，爰依監察法第24條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：王幼玲、王美玉