

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：內政部移民署。

貳、案由：內政部移民署雖自101年7月起結合相關國安單位共同執行「祥安專案」，以加強查處行蹤不明外籍勞工，惟由於未能依據前一年度執行狀況妥適訂定該專案之各項查處目標值，致各國安單位之查處量能未全面發揮，近2年外籍勞工行蹤不明發生率雖有略降，惟在臺行蹤不明外籍勞工總人數已逾5萬人；另該署對於非法雇主及非法仲介之查察不力，或無法掌握確切事證，致移送案件經地方勞政主管機關裁罰率偏低，均核有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

隨著國內引進外籍勞工（下稱外勞）充實產業面勞動力缺口，並填補照顧服務行業之人力需求，在臺外勞人數逐年成長，而在臺行蹤不明外勞之人數亦不斷增加，據統計，96年底行蹤不明外勞為22,553人，100年底達到33,730人，102年底增加至41,724人，本院於102年底即曾針對內政部多年來對行蹤不明外勞查緝顯未依法落實，成效不彰，累計至102年10月未查獲行蹤不明外勞總人數高達41,637人，除影響社會治安外，更潛藏危害國家安全之隱憂，核有違失之情，提案糾正內政部。然其後3年來，行蹤不明外勞人數依舊持續攀升，於104年底突破5萬人，105年底更來到53,734人，顯見行蹤不明外勞持續增加的問題並未獲解決，此外，近年來外籍人士在臺涉犯刑事案件之比率有上升現象，其中涉案者之身分又以外勞居多數，可見在臺外勞之犯罪問題亦逐漸形成社會治安隱憂，本院爰立案調查。案經本院調查瞭

解，發現負責行蹤不明外勞查察業務之內政部移民署(下稱移民署)尚有怠失之處：

- 一、據移民署表示，因應我國產業及長期照護需求，勞動部開放引進外勞總人數持續創新高，相對地每年滯臺行蹤不明外勞累計人數亦逐年攀升。為有效降低在臺行蹤不明外勞人數，該署於101年7月9日「國家安全會議國際事務小組」會議，提案結合勞動部、行政院海岸巡防署、法務部調查局、國防部憲兵指揮部及內政部警政署(下稱警政署)等權責機關能量，共同執行查處行蹤不明外勞專案，並依該次會議決議，由國安局統合各國安單位執行專案查處工作，並由移民署擔任秘書單位規劃專案執行事宜。該專案之執行概要及執行成效略如下：

(一)執行概要

- 1、訂定年度查處目標值：為提升行蹤不明外勞查處績效，考量各單位工作特性及人力狀況，訂定各國安單位執行專案目標值，以提升專案期間查處績效。
- 2、加強查處非法雇主及仲(媒)介工作：鑑於非法雇主聘用行蹤不明外勞多數是由非法仲介引介，尤其是非法家庭看護工，為從源頭遏阻，聯合查處專案將非法雇主、仲介列為重點對象，俾使減少行蹤不明外勞人數。
- 3、定期規劃聯合擴大查處勤務：針對當前行蹤不明外勞、非法雇主、非法仲介及其他違法違規行為，結合各國安單位聯合編組，定期每月規劃2次聯合擴大查處勤務，進行全面性查察。

(二)執行成效

- 1、移民署表示，國安團隊自101年7月1日起至106年底止，執行「祥安專案」共計查處行蹤不明外勞9萬7,913人。101年計查處行蹤不明外勞1萬3,594人，較100年8,474人增加5,120人；102年查處1萬6,270人，較101年再增加2,676人；103年查處行蹤不明外勞1萬4,120人，較102年減少2,150人；104年查處1萬6,851人，較103年再增加2,731人；105年查處2萬678人，較104年再增加3,827人。106年度共查處行蹤不明外勞2萬1,846人，較105年同期查處行蹤不明外勞2萬678人，增加1,168人，成長5.7%。
- 2、除103年因逢太陽花學運、九合一選舉等因素分散國安團隊查察能量，致查處人數較前一年下降外，每年查處人數均持續增加，查處人數已逐漸追上行蹤不明人數。截至106年底止，新增行蹤不明外勞人數1萬8,209人，較去年同期2萬1,708人減少3,499人；另截至106年底止，滯臺行蹤不明外勞人數計5萬2,317人，較105年底5萬3,734人減少1,417人。行蹤不明外勞新增人數並未隨著外勞引進人數之攀升而增加，顯見近幾年各國安單位戮力執行專案查處工作，確已發揮成效。
- 3、茲將國安單位近年執行祥安專案之目標值與實際查處情形，按查獲對象為行蹤不明外勞、非法雇主及非法仲介，分列為表1至表3：

表1 祥安專案101至106年就行蹤不明外勞查處目標與實際查處值

| 單位：人 | 101年 | 102年 | 103年 | 104年 | 105年 | 106年 |
|------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 移民署 | 2,220 | 4,440 | 5,587 | 6,146 | 6,146 | 8,632 |
| 海巡署 | 200 | 400 | 150 | 165 | 165 | 232 |
| 警政署 | 3,500 | 7,000 | 5,000 | 5,500 | 5,500 | 7,725 |
| 調查局 | 200 | 400 | 300 | 330 | 330 | 463 |
| 憲指部 | 200 | 200 | 200 | 220 | 220 | 309 |
| 總計 | 6,320 | 12,440 | 11,237 | 12,361 | 12,361 | 17,361 |
| 實際查處 | 13,594 | 16,270 | 14,120 | 16,851 | 20,678 | 18,271 |

資料來源：整理自移民署函復資料

表2 祥安專案101至106年就非法聘僱外勞查處目標與實際查處值

| 單位：人 | 101年 | 102年 | 103年 | 104年 | 105年 | 106年 |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 移民署 | 222 | 444 | 559 | 615 | 615 | 800 |
| 海巡署 | 20 | 40 | 15 | 17 | 17 | 20 |
| 警政署 | 518 | 700 | 500 | 420 | 420 | 504 |
| 調查局 | 20 | 40 | 30 | 33 | 33 | 40 |
| 憲指部 | 20 | 20 | 15 | 17 | 17 | 20 |
| 總計 | 800 | 1,244 | 1,119 | 1,102 | 1,102 | 1,384 |
| 實際查處 | 1,220 | 1,720 | 1,338 | 1,710 | 1,866 | 2,255 |

資料來源：整理自移民署函復資料

表3 祥安專案101至106年就非法仲介外勞查處目標與實際查處值

| 單位：人 | 101年 | 102年 | 103年 | 104年 | 105年 | 106年 |
|------|------|------|------|------|------|------|
| 移民署 | 55 | 110 | 110 | 110 | 110 | 143 |
| 海巡署 | 5 | 10 | 3 | 3 | 3 | 4 |
| 警政署 | 130 | 175 | 100 | 60 | 60 | 72 |
| 調查局 | 5 | 10 | 6 | 6 | 6 | 7 |
| 憲指部 | 5 | 5 | 3 | 3 | 3 | 4 |
| 總計 | 200 | 310 | 222 | 182 | 182 | 230 |

| | | | | | | |
|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 實際查處 | 255 | 327 | 242 | 354 | 354 | 386 |
|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|

資料來源：整理自移民署函復資料

二、由上表1至表3可看出，無論是行蹤不明外勞或非法雇主、非法仲介，歷年來實際查處人數均高於總目標值甚多，據此核算之目標達成率，在行蹤不明外勞部分介於105%至215%之間；於非法雇主部分為120%至169%；而非法仲介部分則為105%至195%。然觀察各年度目標值之訂定，除102年和106年分別較諸前一年度有所增加外，自102年至105年間，各項目目標值幾未調升，甚至還往下調降，以非法仲介為例，102年總體目標值為310人，實際查處數為327人，當表示該目標之訂定並無太過高遠情事，卻於其後年度將目標值降為222人，再降為182人，使該等目標數字已失去挑戰、激勵之作用。據移民署提供各年度專案目標值分配表載稱，專案查緝目標值最初係依各國安單位自行提報之數額訂定。102年度目標值，除憲指部不變外，係依101年7至12月之祥安專案目標值乘以2計算（因執行期間為2倍）。103年度亦係依各國安單位自行提報之數額訂定。104年度查處行蹤不明外勞及非法聘僱者之目標值係以103年度目標值提高10%（警政署非法聘僱者之目標值係自行訂定），非法媒介者則與103年目標值相同。105年度則維持104年專案之各項績效目標值，並註明「考量各國安單位有其核心業務工作，爾後每年查緝目標值原則上將不再調增」。

三、次據移民署於本院詢問時表示：「有關105年度資料備註文字是依查緝專案各單位及外部指導機關國安局共同討論作成決議之內容。移民署依組織法規範負責違反入出國及移民相關規定之查察事宜，而為專案主責單位，負責秘書工作全般事宜，於每年訂定專案查

處目標值，為期專案各查緝單位落實查緝，核配移民署之目標值比例為各國安單位最高，後續行蹤不明外勞之收容、遣送工作，均由移民署負責辦理」、「為激勵各國安單位強化查處成效，推行專案確有訂定查處目標值之必要性，否則無法管制各國安單位執行成效及進度。105年度國安團隊雖共同決議，爾後每年查緝目標值原則上將不再調增，但106年度，在國安局指導及國安團隊共同討論下，仍決議調升專案查處行蹤不明外勞之目標值人數」、「於103年度之後，其他國安單位的績效目標值是調降的，而移民署部分是有提升的」等語。然查，行蹤不明外勞之查察原為移民署之重要核心業務，該署允應在其他國安單位協力配合下，盡全力擘劃推動以發揮查處能量，惟以101及102年度之目標值而言，該署所提報之各項目標數額卻均較警政署為低；另該署既為該專案之提案與主責單位，於每年訂定專案查處目標值時，卻未依前一年度執行情形妥適調高各項查處目標值，實難謂妥適，亦易予外界「是否係為了能領取查緝獎勵金，而刻意將目標值壓低」之聯想或誤解¹。自歷年在臺行蹤不明外勞總人數觀之，101年至105年間，行蹤不明人數由37,177人增加至53,734人，成長1萬6千餘人，較諸該專案實施前之96年至100年的5年間，人數變化由22,553人增加為33,730人，成長1萬1千餘人，5年內人數上升情形反而更為劇烈，亦難謂該專案之執行已達成符合期待之成效。

四、另按就業服務法第44條、第45條規定：「任何人不得非

¹ 查為激勵國安團隊戮力執行專案查緝工作，勞動部自104年起，每年編列查緝獎勵金1,500萬元經費，各國安單位須達成專案年度各期目標值，始能申領績優團體獎勵金（以查獲個案逐案計件核發）。國安團隊104年度申領績優團體獎勵金計846萬元、105年計1,206萬元及106年計1,384萬元團體查緝獎勵金。

法容留外國人從事工作。」「任何人不得媒介外國人非法為他人工作。」同法第63條規定：「(第1項)違反第44條或第57條第1款、第2款規定者，處新臺幣(下同)15萬元以上75萬元以下罰鍰。5年內再違反者，處3年以下有期徒刑、拘役或科或併科120萬元以下罰金。(第2項)法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務違反第44條或第57條第1款、第2款規定者，除依前項規定處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科處前項之罰鍰或罰金。」第64條規定：「(第1項)違反第45條規定者，處10萬元以上50萬元以下罰鍰。5年內再違反者，處1年以下有期徒刑、拘役或科或併科60萬元以下罰金。(第2項)意圖營利而違反第45條規定者，處3年以下有期徒刑、拘役或科或併科120萬元以下罰金。(第3項)法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務違反第45條規定者，除依前二項規定處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科處各該項之罰鍰或罰金。」確實已對非法雇主及非法仲介課予相當之罰則，冀能遏止非法聘僱或仲介外國人工作之情形²。

五、移民署查復本院之資料亦表示，祥安專案已執行數年，查處績效雖有明顯提升，但查處之行蹤不明外勞人數卻一再被新增的行蹤不明人數抵銷，又因各國安單位查緝人力有限，除須執行本專案查緝工作外，亦須執行其他重要核心工作，難以因應行蹤不明外勞人數逐年增加而逐年調增查緝目標值。究其有效解決問題之根本方法，仍有賴勞動部施行有效之外勞管理政策及作為，與外勞輸出國及各地方政府合力從源頭降

² 為有效嚇阻並使違法惡性程度之罰責相符，勞動部106年8月30日提出之就業服務法部分條文修正草案，於第63條及第64條已修正規定為按雇主非法容留或聘僱外國人之人數累計裁處罰鍰外，另加重非法媒介外國人之罰鍰額度及刑事責任。

低外勞行蹤不明發生率，政策面與執行面雙管齊下，才能有效降低在臺行蹤不明外勞人數等語。該署並指出，鑑於行蹤不明外勞非法工作，多係經由非法仲介媒介非法雇主，爰祥安專案已將非法雇主及仲介列為首要查處重點目標，從加強查處需求面著手，俾有效防杜行蹤不明外勞之聘用，進而減少外勞失聯之誘因。

六、而據移民署表示，對於非法雇主及仲介之查緝成效已逐年提升，106年國安團隊共查獲非法雇主2,255人，較105年增加389人（成長20.85%），非法仲介共查獲386人，較105年增加32人（成長9.04%）。次據該署函復資料表示，該署查獲非法雇主及仲介案件，均依就業服務法第6條規定移送地方勞政主管機關依權責裁處。並據該署提供數據資料說明104年至106年11月查獲非法雇主及非法仲介人數，及案件移送勞政主管機關後之裁罰情形資料略如下：

- (一)104年至106年該署移送非法雇主予勞政主管機關案件計4,050人，已裁罰計2,818人（占69.58%），不予裁罰案件計317人（占7.83%）；移送非法仲介予勞政主管機關案件計784人，已裁罰計185人（占23.60%），不予裁罰案件計171人（占21.81%）。
- (二)有關不予裁處案件，究其原因均為「尚缺具體事證」理由，包含是否現場查獲、當事人是否自白承認、蒐證是否完整、非法雇主或仲介是否到案等事證。

表4 移民署查獲非法雇主及非法仲介裁罰件數統計表

| | | 104年 | 105年 | 106年 | 總計 | 百分比 |
|--------------|------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 非法 雇 主 | 移送人數 | 1,194 | 1,275 | 1,581 | 4,050 | 100% |
| | 已裁罰 | 854 | 915 | 1,049 | 2,818 | 69.58% |
| | 不予裁罰 | 92 | 92 | 133 | 317 | 7.83% |
| | 尚未裁罰 | 248 | 268 | 403 | 919 | 22.69% |
| 非 | 移送人數 | 225 | 284 | 275 | 784 | 100% |

| | | | | | | |
|-------------|------|-----|-----|-----|-----|--------|
| 法 仲 介 | 已裁罰 | 41 | 64 | 80 | 185 | 23.60% |
| | 不予裁罰 | 65 | 57 | 49 | 171 | 21.81% |
| | 尚未裁罰 | 119 | 163 | 146 | 428 | 54.59% |

資料來源：移民署

七、惟查，依上開統計表顯示，於非法雇主部分，不予裁罰件數由104及105年的92件（分別占各該年度移送人數之7.71%和7.22%），至106年增加為133件（占當年度移送人數之8.41%）；至於非法仲介部分，各年度尚未裁罰件數仍分別有119件、163件及146件，近3年移送地方勞政主管機關裁處案件，有逾半數（428件，占54.59%）尚未裁罰，而不予裁罰與尚未裁罰案件合計之比率高達76.4%，換言之，經移民署查獲移送地方勞政主管機關之案件，僅23.6%業經裁罰，實難謂已發揮查處之成效。雖該署邱視察曉蘋於本院詢問時答稱：「104至106年移送件數是逐年增加，因此年度不予裁罰件數的比率應未增加。本署各專勤隊已與地方勞政機關建立合作聯繫機制，針對不予裁罰的案件應如何強化蒐證」，然參以勞動部勞動力發展署薛組長鑑忠於本院詢問時之說明：「地方勞政單位收到移民署移送案件後，需依行政程序法進行後續的行政調查。但地方政府也屢有反映專勤隊移送的資料證據不夠充分，有時候只有一張名片或一個電話，在後續的行政處分上是有困難的」等語，可見移民署所屬各專勤隊之查緝技巧與蒐證完整度，均仍待加強提升。

綜上論結，移民署雖自101年7月起結合相關國安單位共同執行「祥安專案」，以加強查處行蹤不明外勞，惟由於未能依據前一年度執行狀況妥適訂定該專案之各項查處目標值，致各國安單位之查處量能未全面發揮，近2年外勞行蹤不明發生率雖有略降，惟在臺行蹤不明外勞總人數已逾5萬人；另該署對於非法雇主及非法仲介之查察不力，或無法掌握確切事證，致移送案件經地方勞政主管機關裁罰率偏低，均核有怠失，爰依憲法第97條第1項、監察法第24條規定提案糾正，移送內政部轉飭所屬確實檢討改善見復。