

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：內政部、行政院勞工委員會、臺北縣政府。

貳、案由：臺北縣政府警察局及勞工局查察該縣私立鴻國老人養護中心疑似人口販運案件，認係勞資糾紛，而桃園縣政府警察局鑑別為人口販運案件，認定結果各異，引發人口販運防制機制未盡周延、缺乏權責機關之整合功能等諸多紛擾，顯示人口販運防制工作欠缺跨縣市橫向連繫及中央與地方縱向整合功能不彰，殊有未當；復臺北縣政府未落實監督輔導私立鴻國等9家老人養護機構，致衍生部分機構夜間無護士在職、護理人員欠缺專業服務能力、部分受約束之老人未有約束同意書、居住品質欠佳、餐點與菜單不符等照護品質堪慮等諸多缺失，影響受照護老人入住權益；內政部亦未善盡監督職責，均有不當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

據聯合晚報民國（下同）98年10月19日報載：臺北縣板橋私立鴻國老人養護中心（下稱鴻國老人養護中心）長期壓迫外籍看護工超時工作，並剝削其應有權益，致受看顧之老人無法獲得妥適照護。為釐清全案事實，本院向臺北縣政府、內政部、行政院勞工委員會（下稱勞委會）等機關調卷。復為瞭解私立老人養護機構聘僱管理外勞及照顧長者情形，99年2月5日調查委員率同勞委會勞工檢查處、勞委會職業訓練局、臺北縣政府社會局老人福利科、臺北縣政府勞工局外勞服務科、勞

安條件科、該府衛生局心理衛生暨長期照顧科、該府工務局使用管理科主管及相關人員等 18 人，以臨時抽查方式，實地履勘臺北縣私立弘國與鎔國老人養護機構聘僱外籍看護工之勞動條件、勞工安全衛生、外勞管理、工作與生活環境、工作範圍、看護技巧訓練、本國籍與外籍人力分配比例、長者受照顧及瞭解本案涉及人口販運等情形，嗣後於 99 年 3 月 31 日約詢勞委會職業訓練局局長林○○，內政部入出國及移民署（下稱移民署）副署長何○○，臺北縣政府副祕書長林○○、社會局局長李○○、勞工局局長高○○、警察局科長邢○○、衛生局技正彭○○，內政部社會司司長黃○○等主管及相關人員，並提供相關資料到院，業經調查竣事，茲將糾正事實與理由臚述如次：

- 一、本案臺北縣政府警察局及勞工局認係勞資糾紛，而桃園縣政府警察局鑑別為人口販運案件，認定結果各異，引發人口販運防制機制未盡周延、缺乏權責機關之整合功能等諸多紛擾，顯示人口販運防制工作欠缺跨縣市橫向連繫及中央與地方縱向整合功能不彰，未能有效協調配合，殊有未當：

- (一)依據人口販運防制法第 3 條規定：「本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。中央主管機關掌理下列事項：一、人口販運防制政策、法規與方案之研究、規劃、訂定、宣導及執行。二、對直轄市、縣（市）政府執行人口販運防制事項之協調及督導。三、人口販運案件之查緝與犯罪案件之移送、人口販運被害人之鑑別、人口販運被害人人身安全之保護等之規劃、推動、督導及執行。…」同法第 4 條規定：「直轄市、縣（市）政府應定期召開防制人口販運協調聯繫會議，並指定專責機關或單位，整

合所屬警政、衛政、社政、勞政與其他執行人口販運防制業務之機關、單位及人力，並協調內政部入出國及移民署所屬各專勤隊或服務站，辦理下列事項，必要時，並得請求司法機關協助：一、中央人口販運防制政策、法規與方案之執行及相關資源之整合。…」同法施行細則第 8 條規定：「直轄市、縣（市）政府應依本法第 4 條規定，每半年邀集當地移民、警政、社政、教育、衛生、勞政、檢察及新聞等相關機關或單位，召開防制人口販運協調聯繫會議，研議辦理該條各款所定事項；必要時，得召開臨時協調聯繫會議。」查勞委會於 97 年 10 月 29 日召開「針對聘僱外籍看護工之養護機構進行勞動條件、照護品質及聘雇管理檢查」會議決議，98 年度起由各地方政府社會局主政，配合衛生局及勞工局實施養護（理）機構聯合稽查，合先敘明。

(二)經查臺北縣政府勞工局 98 年 9 月 28 日接獲 1955 外勞諮詢保護專線通報，有 5 名外勞疑似遭受臺北縣私立鴻國、弘國、泓國、宏國等 4 家老人養護中心不當對待，該局於 98 年 10 月 5 日前往鴻國老人養護中心查察，並對其中 2 名外勞做談話紀錄。翌日該府勞工局接獲「天主教越南外勞配偶辦公室」以本案涉及人口販運為由，通知臺北縣政府警察局外事科員警及該府勞工局前往查緝結果，並未發現外勞有遭限制行動或疑似人口販運案件之具體事證，認係勞資糾紛，後該府勞工局於 9 日、13 日及 23 日召開 3 次協調會，惟協調不成，嗣該 5 名越勞於 98 年 10 月 8 日向桃園縣政府警察局報案，並於同年 19 日召開記者會，控訴鴻國老人養護中心等 4 家機構虐待外籍看護工及老人等情事。桃園縣政府警察局於同年 11 月 8 日認本案「雇主令 5 名外勞超

時工作、強迫加班、扣留重要證件及禁止外出」等情，鑑別為人口販運被害人。並於同年月 20 日函請臺北縣政府勞工局將 5 名人口販運被害人轉介安置，全案並於同年 12 月 1 日移送臺灣板橋地方法院檢察署偵辦中。

(三) 綜上，本案臺北縣政府警察局及勞工局認係勞資糾紛，該府勞工局並於 98 年 10 月 9 日、13 日及 23 日召開 3 次協調會，惟桃園縣政府警察局於同年 11 月 8 日接受該 5 名越勞報案，認本案「雇主令 5 名外勞超時工作、強迫加班、扣留重要證件及禁止外出」等涉有人口販運案件，致同一紛爭事實，認定結果各異，引發諸多紛擾，嚴重影響政府機關公信力及形象；另臺北縣政府勞工局亦認人口販運防制機制未盡周延、缺乏跨縣市及跨中央地方之整合功能、未能有效發揮審核安置權、民間團體不當干涉等諸多問題（表 1），更形彰顯本案缺乏跨縣市橫向連繫、中央與地方縱向整合功能不彰，未能有效協調配合，殊有未當，中央主管機關內政部應儘速訂定相關標準作業程序（Standard Operation Process 簡稱 SOP）與聯繫協調配合辦法，避免相同情事一再發生。

表 1. 臺北縣政府相關單位、內政部社會司執行本案提出困擾或建議事項彙整表

機關別	執行本案時諸多困擾或建議事項
臺北縣政府勞工局	1. 人口販運防制工作事涉鑑別、安置、偵查、起訴、審理等層面，而勞力剝削類型之人口販運亦涉及勞資爭議處理，權責機關繁多。現臺北縣政府針對人口販運所召開之聯繫會議，僅能整合府內各權責機關，所包括者亦僅鑑別及安置部分。 2. 現行人口販運防制機制中，缺乏跨縣市及跨中央地

機關別	執行本案時諸多困擾或建議事項
	<p>方之整合功能，如遇涉及跨縣市重複報案、重複鑑別之情形，往往因鑑別單位不同導致鑑別結果迥異，影響後續安置保護機制之發動，使防制工作室礙難行，影響甚鉅。建議中央主責機關應以案件為單位建立控管機制，以避免事權分散之情形發生。</p> <p>2. 現行外勞因勞資爭議有安置需求時，須經縣市主管機關審核後，再行委託民間團體進行安置，民間團體如主動接獲個案時，依規定須先通知縣市主管機關審核後再行安置。惟實務上民間團體執行安置時，常不尊重主管機關審核權限，以抗爭手段強勢干預行政程序之進行，形成困擾。</p> <p>3. 人口販運防制法為擴大保護層面，規定中央及地方各勞政、社政及警政機關皆有受理報案之權限，但因機關間缺乏聯繫及案件管控機制，恐造成重複申訴、重複鑑別，各鑑別結果迥異之情況已如前述。</p> <p>4. 本案財團法人天主教區越南外勞配偶辦公室為經勞委會核備安置單位，本身為○○間團體，依人口販運防制法規定應屬被動受委託執行安置保護事務，惟在實務運作上該辦公室人員每每過度涉入勞工爭議個案，挾勞工人權以抗爭及媒體操作手段，強使行政機關逾越法令規定處理勞工爭議，造成行政機關執法上極大之困擾。人口販運防制工作因相當程度具社會公益性質，除保護受害者權益外，亦應注重公共利益之保護及相關程序正義之遵守，中央主管機關似應制定相關規定，規範協助處理人口販運防制及勞資爭議之民間單位，以避免民間機構凌駕政府權責，及兼顧個案保護及整體公益之情事發生。</p>
臺北縣政府警察局	<p>1. 本局依規定受理查處，惟外勞竟逕自與越南外勞配偶辦公室人員離去，致無法做相關後續含人口販運鑑別等處理，復因 98 年 10 月 8 日越南外勞配偶辦公室帶外勞至桃園縣政府警察局製作筆錄，全案並由該局做初步鑑別及移送。</p> <p>2. 目前養護機構為防止失智老人走失，普遍皆有門禁管制，惟如發生勞資爭議時，每每被勞方主張為妨害自由，因事涉產業生態且屬全國養護機構普遍存</p>

機關別	執行本案時諸多困擾或建議事項
	<p>在之現象，惟現行規定對於老人保護及兼顧外勞行動自由間之取捨標準不一，似有統一相關認定標準之必要。依人口販運防制法規定，人口販運定義包含剝削目的、不法手段及人流處置（剝削行為），惟實務上發生勞資糾紛與勞力剝削認定疑義，易為有心民間組織曲解利用外勞，四處報案、檢舉、陳情，造成基層人員執法困擾。</p>
內政部社會司	<p>人口販運被害人之鑑別屬於動態鑑別，在處理過程中發現有人口販運被害人之事證，隨時可將其改列為人口販運案件處理，依人口販運防制法規定處理。臺北縣政府警察局外事員警雖初步查核後未將該外籍看護工鑑別為人口販運被害人，惟後續桃園縣政府警察局受理時，越南外勞配偶辦公室提出新事證，故以人口販運被害人方式移送該轄法院檢察署，至是否確屬於人口販運案件仍由檢察官依法偵辦。建議人口販運防制法施行一段時間後，將判決確定之案件、經檢察官起訴卻獲不起訴之案件整理後，讓相關單位及業者對於人口販運被害人之認定有更清楚之了解。</p>

二、臺北縣政府未落實監督輔導本案鴻國等 9 家私立老人養護機構，致衍生部分機構夜間無護士在職、護理人員欠缺專業服務能力、部分受約束之老人未有約束同意書、居住品質欠佳、餐點與菜單不符等照護品質堪慮等諸多缺失，影響受照護老人入住權益；內政部亦未善盡監督職責，均有不當：

- (一) 依據老人福利法第 34 條第 3 項規定：「…各類機構所需之醫療或護理服務，應依醫療法、護理人員法或其他醫事專門職業法等規定辦理。」同法 38 條規定：「機構應與入住者或其家屬訂定書面契約。」同法第 46 條第 5 款規定：「老人福利機構有違反第 38 條規定，未與入住者或其家屬訂定書面契約或將不得記載事項納入契約者，主管機關應限期令其於

1 個月內改善；屆期未改善者，處新臺幣 3 萬元以上 15 萬元以下罰鍰，並得按次連續處罰。」同法第 47 條第 2 款規定：「主管機關依第 37 條第 2 項規定對老人福利機構為輔導、監督、檢查及評鑑，發現有下列情形之一時，應限期令其改善；屆期未改善者，處新臺幣 5 萬元以上 25 萬元以下罰鍰，並再限期令其改善：…二、違反原許可設立之標準。」96 年 7 月修正發布之老人福利機構設立標準第 2 條規定：「…一、長期照顧機構：分為下列 3 種類型：（二）養護型：以生活自理能力缺損需他人照顧之老人或需鼻胃管、導尿管護理服務需求之老人為照顧對象。」老人福利機構設立標準第 18 條規定：「小型養護型機構除院長（主任）外，應依下列規定配置工作人員：一、護理人員：隨時保持至少有一人值班…。」復依護理人員法第 25 條規定：「護理人員執行業務時，應製作紀錄。」

(二) 經查臺北縣政府社會局 98 年第 1 季（1 至 3 月）及第 2 季（4 至 6 月）所送查核報告所示，吳○○設立之老人養護中心查核缺失為未簽訂契約、無護理人員值班、收容 2 管住民，均依老人福利法限期完成改善。又內政部社會司於 98 年 10 月 19 日獲知本案後，即電請臺北縣政府查明，該府社會局當日下午及夜間至負責人吳○○9 家老人養護機構查核結果及後續查核情形如下：

- 1、現場工作人員及入住長輩並未受影響，長輩並無受虐情事、機構運作正常，毋須政府機構介入機構內協助處理安置之情形，內政部了解後，請該府社會局將相關單位查核情形彙整回報該部，並請其密切注意後續處理情形。
- 2、鴻國、宏國、鎡國、泓國、家國等 5 家老人養護

中心，夜間無護理人員在職之情形。該局依老人福利法第 47 條第 2 款限期改善，並於 98 年 12 月 2 日進行複查時，無護士在職之缺失已完成改善。

3、銓國老人養護中心有 1 位住民、鎔國老人養護中心有 3 位住民未簽訂契約；弘國及泓國老人養護中心各有 1 位約束個案未簽約束同意書。該府社會局依老人福利法第 46 條第 5 款限期改善，並於 98 年 12 月 2 日進行複查時，未簽訂契約及未簽訂約束同意書之缺失已完成改善。

4、98 年 12 月 2 日再查核發現弘國老人養護中心護理人員不足及鎔國老人養護中心主任未依規定報備等新增違反老人福利法事項，該府社會局於 98 年 12 月 4 日依老人福利法第 47 條第 2 款規定函請限期改善。

(三)復本院調查委員於 99 年 2 月 5 日會同臺北縣政府勞政及社政機關以臨時抽查本案吳○○設立之弘國與鎔國老人養護中心現場履勘發現：

1、養護中心衣物晾曬遮蔽陽光、通風不良、居住品質欠佳、餐點與菜單不符、護理人員執行業務時，未製作詳載用藥紀錄及欠缺專業服務能力等照顧品質堪慮問題。

2、弘國老人養護中心缺失：臺北縣政府社會局查核發現 1. 收容未滿 60 歲住民 3 名。2. 超收須鼻胃管、導尿管護理服務需求老人 1 名（核准收容 15 名，實際收容 16 名）3. 照顧服務員人力配置不足。4. 住民緊急呼叫系統故障 5. 有 6 位住民未與該中心簽訂契約。另該中心未核發本國勞工加班費、休假未符合勞動基準法第 24 條、第 30 條第 1 項及第 37 條規定部分，分別處新臺幣（下同）

18,000 元、15,000 元、15,000 元罰鍰。

3、私立錄國老人養護中心缺失：該中心主任陳○○到職未核備情事及未依規定張貼須以雙語公告事項。

(四)綜上，臺北縣政府未落實監督輔導本案鴻國等 9 家私立老人養護機構，致衍生部分機構夜間無護士在職、護理人員欠缺專業服務能力、部分受約束之老人未有約束同意書、居住品質欠佳、餐點與菜單不符等照護品質堪慮問題，影響受照護老人入住權益；內政部亦未善盡監督職責，均有不當。

據上所述，臺北縣政府警察局及勞工局查察該縣私立鴻國老人養護中心疑似人口販運案件，認係勞資糾紛，而桃園縣政府警察局鑑別為人口販運案件，認定結果各異，引發人口販運防制機制未盡周延、缺乏權責機關之整合功能等諸多紛擾，嚴重影響政府機關公信力及形象，顯示人口販運防制工作欠缺跨縣市橫向連繫及中央與地方縱向整合功能不彰，未能有效協調配合，殊有未當；復臺北縣政府未落實監督輔導鴻國等 9 家私立老人養護機構，致衍生部分機構夜間無護士在職、護理人員欠缺專業服務能力、部分受約束之老人未有約束同意書、居住品質欠佳、餐點與菜單不符等照護品質堪慮等諸多缺失，影響受照護老人入住權益，內政部亦未善盡監督職責，均有不當，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進見復。