

調 查 意 見

因家庭照顧支持功能日益薄弱，自政府開放外籍看護工與外籍勞工以來，外籍看護工與外籍勞工之人數即節節上升。由於工作性質特殊，家事勞動者的工作場域因與雇主生活環境重疊，加上語言、文化的隔閡，形成在工作條件、福利與相關權益上，爭議趨多。實務上，在仲介的層層剝削下，使外籍勞工實際領得之薪資低落，而外傭受雇主凌虐、施暴、不當「管教」等案例時有所聞，致「逃跑外勞」形成新的隱憂。

內政部移民署北區事務大隊宜蘭收容所(下稱移民署宜蘭收容所)於民國(下同)96年間曾發生多起收容外勞脫逃事件，104年8月2日清晨又有4名越南籍勞工翻牆逃逸，經媒體披露後，引起社會關注，究相關單位有無違失？且歷次脫逃事件後，追究懲處相關失職人員之程度非輕，然類似案件仍一再發生，癥結為何？實有深入瞭解之必要。經於同年月24日赴該所履勘，並詢問內政部移民署(下稱移民署)署長莫天虎等相關主管人員，復調取相關卷證資料詳予審閱後，業已調查竣事，茲將本案調查意見臚列如後：

- 一、移民署宜蘭收容所未落實收容區之安全檢查，於提供受收容人使用之曬衣工具時，未能警覺鐵製伸縮鈎可作為傷人或脫逃之工具；且內部管理鬆散，執勤人員紀律不彰、警覺性低落；致4名受收容人乘機於104年8月2日以鐵製伸縮鈎鬆開鐵窗螺絲後，順利逃逸，社會治安受到威脅，核有違失
 - (一)內政部移民署組織法第2條第1項第5款、第10款及第12款規定：「本署掌理下列事項：……五、違反入出國及移民相關規定之查察、收容、強制出國(境)及驅逐出國(境)。……十、入出國(境)安全與

移民資料之蒐集及事證之調查。……十二、其他有關入出國（境）及移民事項」；外國人收容管理規則第2條規定：「外國人收容管理，由內政部入出國及移民署設置之外國人收容所、臨時收容所或其他因必要情形指定之適當處所（以下簡稱收容處所）為之」；「移民署收容事務大隊收容管理警衛勤務工作手冊」（下稱勤務手冊）參、一、（二）各崗哨勤務第5點規定：「在崗哨守望區域內應注意一切動靜，慎防脫逃及其他意外事變」、第6點規定：「執勤人員應全神貫注……，嚴禁閱讀書報及使用視聽器材（含電子產品）」、（三）收容區管理人員勤務第2點規定：「監控監視錄影螢幕，掌握受收容人一切動態資訊」、第31點規定：「戒區內除公務需要外，……執行收容區勤務時，私人攜帶物品（含拍照功能手機）應置於指定處所，由專人保管」、（五）安全檢查：「2、收容區安全檢查：（2）A、一般檢查：以檢查整體戒護安全設施為主。B、定期掃蕩：戒護安全設施外，並應詳查各收容人私人物品。（3）檢查原則及注意事項：……B、檢查時應由上至下，由內至外詳細檢視，鐵窗、門鎖、抽風機、氣窗、通風口、天花板、地板、電扇、燈具、牆壁四周、抽水馬桶（含內部零件）、排水管、垃圾桶、床鋪等設施有無受損、遭受破壞或匿藏」、肆、四、執勤員（五）：「受收容人全般動態活動攝錄影系統須24小時監看……」；「移民署收容事務大隊宜蘭收容所戒區內崗警衛守則」（下稱警衛守則）壹、「一般守則」之第3點規定：「執勤時，不得攜帶香菸、打火機、檳榔、電子式機具或其他私人物品進入戒區，並集中注意力、提高警覺，不得有瞌睡、閱讀書報等行為」。

- (二)查104年8月2日5時20分，移民署宜蘭收容所A2崗值班科員李○成通報A8寢受收容人短少4名，該所收容管理中心執勤官獲悉後，集合所內人員進行查證，發現該寢左側第二扇鐵窗有被扳開痕跡，確認4名越南籍受收容人黃○勝、朱○明、武○俊及阮○生已經脫逃。
- (三)據移民署查復，經事後調閱影像監控系統並詢問緝獲脫逃之受收容人，確認該4人先行利用浴室曬衣鍊之鐵製伸縮鈎，逐一鬆動寢室內部鐵窗螺絲共10顆，於同日4時10至15分間，扳開內部鐵窗後穿越防颱百葉窗，沿牆外樑柱邊緣移動，再沿瓦斯鋼瓶遮雨板爬下，進入A、B棟建築物間地面走道，再至廚房後通道，循鐵窗攀爬至2樓，撥開蛇籠刀刺網跨越6米高牆，並沿高牆上狹長通風口爬下跳至草叢逃逸。該署坦認本案確有疏漏，計有：執勤人員未落實安全檢查、影像監控系統未發生功效、內部管理工作、戒護安全維護作業及內控機制未盡落實、值勤人員勤務紀律不彰，警覺及風險意識不足等，並於104年8月14日考績會通過失職人員懲處案，合計9人被懲處(詳見附表二)。其中崗哨服勤人員李棟成未善盡監管責任，於執勤時攜帶手機並觀看影片，記大過一次，並於同年月17日，以刑法第163條第2項疏縱人犯罪，函送臺灣宜蘭地方法院檢察署偵辦。詢據移民署相關主管表示，當初沒想到有人會從該死角處逃離；受收容人也是有可能以鐵製伸縮鈎來自殘，無論該鐵製伸縮鈎是拿來自殘、傷害同仁等，這些東西都不應該存在，檢查之同仁未善盡職責等節。
- (四)據本院履勘發現，本脫逃事件與該所執勤人員執勤紀律不彰、警覺性低落密切相關。諸如：案發受收

容人寢室內存有鐵製伸縮鉤，適供脫逃人就地取材運用，足徵執勤人員對於收容區之安全檢查敷衍塞責，沒有用心。次查，勤務手冊及警衛守則均明定執勤時應集中注意力、提高警覺，嚴禁閱讀書報及使用視聽器材(含電子產品)，且A8寢室崗哨位置，係緊臨該寢室前方，4名受收容人扳開內部鐵窗、穿越防颱百葉窗魚貫爬出時，係屬夜深人靜時，經查當時氣象資料並無風雨，當班管理人員竟攜帶智慧型手機並於執勤期間使用(此有該所監視錄影畫面為據)，且因觀看手機影片，致未能警覺或聽聞異常聲響，渾然不知受收容人已脫逃，該所執勤人員紀律不彰，戒護機制盡失，可堪認定。於受收容人脫逃後，該所調閱影像監控系統確認受收容人脫逃路徑時，影像監控系統確有拍到4名受收容人脫逃情形，然據緝獲受收容人筆錄所載，早自8月1日9時許，即陸續卸下寢室內部鐵窗螺絲，且依勤務手冊所定「監控監視錄影螢幕，掌握受收容人一切動態資訊」，該所相關執勤人員，自應詳予檢查寢室內窗戶、鐵製伸縮鉤有無遭到破壞，收容管理中心、收容區工作站對於受收容人異常舉動，亦應確實監看，惟諸多機制下，所內相關執勤人員，竟未能機先覺察異常舉動或發現受收容人沿牆外邊緣攀爬之脫逃情形，警覺性低落。

(五)據上，移民署宜蘭收容所內部管理鬆散，收容區安全檢查未盡確實，致使受收容人得持鐵製伸縮鉤卸下寢室內部鐵窗螺絲；受收容人於夜深人靜扳開鐵窗、穿越防颱百葉窗時，當班管理人員竟攜帶智慧型手機並於執勤期間觀看影片，致渾然未覺異常聲響，紀律不彰。而收容管理中心、收容區工作站執勤人員亦未確實監看影像監控系統畫面，警覺性不

足，肇生受收容人再度逃逸事件，不但與首揭規定有悖，更使社會治安受到威脅，核有違失。

二、移民署宜蘭收容所曾於96年發生脫逃事件，事後雖於102年間增設影像監控系統，惟建置迄今，頻有異常或存有監視死角，相關監控及外部阻絕設施未盡周妥；查移民署南投收容所於102年間，曾有受收容人因床位靠窗得以掩護，進而破壞床邊窗戶脫逃事件，移民署宜蘭收容所竟未借鏡相關經驗，致類似脫逃事件再次發生，足徵內部控管機制未臻落實，洵有違失

- (一)按內政部移民署組織法第2條第1項第5款規定：「本署掌理下列事項：五、違反入出國及移民相關規定之查察、收容、強制出國（境）及驅逐出國（境）」。
- (二)次按行政院訂定發布之「政府內部控制監督作業要點」第1點規定：「為利行政院及所屬各機關（構）、學校（以下簡稱各機關）落實自我監督機制，以合理確保內部控制持續有效運作，特訂定本要點」、第2點第2、3款規定：「各機關應確實辦理下列各項監督作業，檢查內部控制實施狀況，並針對所發現之內部控制缺失及提出之具體興革建議，採行相關因應作為：(二)自行評估：由相關單位依職責分工評估控制環境、風險評估、控制作業、資訊與溝通及監督作業等內部控制五項組成要素運作之有效程度。(三)內部稽核：由內部稽核專責單位或任務編組（以下簡稱內部稽核單位）以客觀公正之立場，協助機關檢查內部控制實施狀況，並適時提供改善建議」、第14點第1項規定：「各機關應成立內部稽核單位辦理內部稽核工作；其採任務編組辦理者，就下列方式擇一行之（一）單獨設置內部稽核小組，並由副首長以上人員擔任召集人。（二）由內部控制小組統合辦理內部稽核工作」、第16點第2

款第2目規定：「內部稽核單位為檢查內部控制之實施狀況，應依下列規定規劃及執行內部稽核工作，包括擬定稽核計畫、蒐集稽核佐證資料、製作稽核紀錄及報告等(二)內部稽核單位應檢視機關風險評估情形，就主要核心或高風險業務優先擇定稽核項目，內部稽核項目來源如下：(2)內部重要會議列管事項、立法院質詢案件、監察院彈劾、糾正(舉)或提出其他調查意見之案件、審計部中央政府總決算審核報告重要審核意見、上級與權責機關督導等所列待改善事項、中央廉政委員會及各機關廉政會報所提相關議題及其他外界關注事項等」。

(三)移民署自96年成立迄今，該署所屬各收容所受收容人脫逃情形，詳如附表七。據該署查復，南投收容所102年脫逃案即因收容人睡於窗邊，有較多機會得破壞設施且不易遭管理人員發覺，該所於案發後檢討律定收容人不得無故靠近窗邊。本案移民署宜蘭收容所A8寢室內，竟仍讓收容人靠窗就寢，且上舖床板阻擋監視器鏡頭，忽視前車之鑑致犯相同錯誤，係嚴重管理缺失。另據該署查復，移民署宜蘭收容所102年增設影像監控系統，然該系統於104年3月至4月間頻生異常訊號，高達6千餘筆，此有移民署宜蘭收容所104年4月24日移署北宜所字第1048145795號函及影像監控系統臨時故障處理紀錄單影本在卷可按，足徵該所影像監控系統欠缺穩定。又本案受收容人脫逃過程中，計有W1(寢室)、S6(遮雨棚)及RTI5(圍牆)3具監視器拍攝到相關影像。然W1(寢室)監視器設置角度存有死角，未能明確看出收容人靠近窗邊之動作，而RTI5(圍牆)則因距離過遠及夜間照明不足而未啟動「入侵告警」，致使影像監控系統雖未故障而係正常運作，但因上

開因素而未能發揮應有功能。

- (四)次查，移民署宜蘭收容所各寢室窗戶一般都有厚重鐵窗，各窗戶共計有三層阻隔（內部鐵窗、防颱百葉窗、外部鐵窗），惟A8寢室自90年承接以來，在室內鐵窗之外側，僅有防颱百葉窗，最外側並未加設外部鐵窗。本院履勘時，更發現A8寢室以外之部分外部鐵窗鏽蝕情形嚴重。又，據緝獲受收容人筆錄，該4人係撥開移民署宜蘭收容所所區圍牆上之蛇籠刀刺網，再利用圍牆上未閉合的狹長通風口攀沿而下，跳至牆外草叢逃逸。以上足徵移民署宜蘭收容所A8寢室外側，未再加設一層外部鐵窗，致受收容人得穿越；復該所所區圍牆上之蛇籠刀刺網設置密度不足、狹長通風口未設置阻絕設施，致受收容人易於跨越、攀爬以觀，該所外部阻絕設施確未周妥。
- (五)再查，移民署宜蘭收容所前於96年間，連續發生3起受收容人脫逃事件，案經本院調查後，曾提案糾正移民署並彈劾時任署長吳振吉在案。該署當時查復本院即稱，發生原因均包括：「房舍及安全阻絕設施簡陋」，改進作為：「應全面檢討、調查該所內防護措施，汰換老舊設備，以免再發生類似脫逃事件」。然查該等成因仍存於本次脫逃事件成因中，足徵移民署未能落實行政院訂頒之「政府內部控制監督作業要點」相關規定，機先掌握機關整體環境危安因子，落實風險評估、內部稽核及例行監督作業等內部控制工作，以防杜機先，肇致類似脫逃案件一再發生，確有違失。
- (六)綜上，移民署宜蘭收容所於96年間即曾因房舍及阻絕設施簡陋，致受收容人脫逃並經本院提出糾正在案；102年移民署南投收容所亦曾發生受收容人藉

床位靠窗之掩護，進而破壞窗戶脫逃事件，惟移民署始終未從中獲取教訓，並檢討危安因素，落實內部控制與稽核。迄至本案發生之104年，仍存有A8寢室最外側未增設鐵窗、圍牆上蛇籠刀刺網密度不足、圍牆上狹長通風口未設有阻絕設施、最外部鐵窗鏽蝕、監視影像存有死角、監視系統不穩定、距離過遠致光源不足而未能啟動入侵告警等諸多危安因子，確有違失。

三、本案受收容人脫逃後，得以購買衣物替換並搭車逃逸，主因在於受收容人得攜有相當數額之現金；又目前移民署宜蘭收容所崗哨巡簽與電子巡邏鐘併行，易生弊端；影像監控系統頻生異常，以上各情，移民署允宜研議周妥機制，以維護收容管理安全

(一)外國人收容管理規則第6條規定：「受收容人攜帶之物品應經收容處所檢查，除必要之日用品外，應由收容處所代為保管，並製作收據，於出所時發還」；勤務手冊參、一、(四)戒護勤務規定：「(A)不得攜入之物品：……b、玻璃、瓷器、硬質塑膠、鐵(鋼)製或其他金屬製品。……e、除規定金額新臺幣1,000元外之任何貨幣、飾品、有價證券、手機及電子產品」、伍、三、財務提領規定(二)規定：「上述現金額度提領標準者，得自行保留新臺幣1千元，且每次提領期間須間隔30天(原則於月初辦理)，並經業管單位核准」。

(二)針對受收容人攜帶金錢情形，該署查復稱：「宜蘭收容所為便利受收容人生活起居及兼顧人權，於97年12月1日設置販賣機供受收容人使用，使用時機均在戶外活動時間，販賣機提供物品為泡麵、飲料及盥洗用品。該所並未設置其他販賣部門，另販賣機旁設置兌幣機供找零投幣。臺北收容所、新竹收容

所及南投收容所均未設販賣部，均提供販賣機供收容人使用」、「收容人於入所時皆會身體安全檢查及財物保管。財管有異動時，皆有拆彌封的程序。本案4人脫逃時，身上並無手機及太多財物，其中3人搭上計程車至桃園後，是由朱嫌越南籍朋友出面付清車資。故脫逃與否與身上有無財物無關」、「有關錢的部分我們會檢討，到底受收容人身上是否該帶錢或帶多少，可供零花，是否要搭配人員經常性處理領錢事宜等，可在安全範圍及行政成本上做考量」等語。

(三)然查受收容人武0俊、朱0明在緝獲後之偵訊筆錄供稱：「3人逃至義成路3段，由武0俊至全家便利商店購買水涼感機能衣3件給朱0明與黃0勝穿，收容所的紅色上衣則丟至旁邊草叢，再至冬山路3段450號前攔車」、「本來提議要到臺北火車站，後因天色較暗，我才提議直接去桃園富國路3段附近，由我翻牆進入工廠找越南朋友借1萬6千元，付了車資2,500元……」等語，足證武0俊等3人確因身上攜有足夠買衣服的金錢，始得購衣換裝以避免遭緝獲。又本案之計程車車資雖係受收容人向其友人支借，惟如果該3人意欲改搭乘其他交通工具，亦將因身上攜有相當數額現金，而得以順遂逃逸，查緝困難度將大為增加。

(四)該所目前設有各崗哨巡簽紀錄及電子巡邏鐘，據本院調查發現，該所各崗哨巡簽紀錄與電子巡邏鐘轉存電腦紀錄間，存有諸多歧異。對此，移民署則查復稱以前者紀錄為主，後者為輔。然前者係由執勤人員親自簽名，容易發生一次簽完或事後補簽之造假弊端，且無從確認執勤人員實際簽名時間，後者則為電子感應，不易產生上開流弊。又查，該所影

像監控系統於104年3至4月間異常訊息達6千餘筆，經該所多次報修及通報，然同期間之「數位監視錄影系統檢視表」均填寫「正常」，足徵該所未如實登載，且影像監控系統穩定性有待提昇。

- (五)綜上，就本案受收容人得以身上所攜金錢購買衣物以規避查緝以觀，受收容人攜帶金錢有利於脫逃；另本案除武0俊身上有相當數額之現金外，黃0勝、朱0明2人身無分文，倘該2名受收容人身上均有金錢，即無向朱0明友人借款以支付計程車資之必要，逃逸範圍可能更廣，將造成查緝困難。此外，該所影像監控系統異常訊息甚多，數位監視錄影系統檢視表復未詳實記載，該系統恐未穩定運作。又該所既已採行電子巡邏鐘，允應採取較不易產生弊端之巡簽紀錄方式，以避免執勤人員一次簽完或事後補簽之造假弊端。基此，移民署允宜針對受收容人現金留用與執勤人員巡簽紀錄方式，研議周妥機制，並確保各收容所數位監視錄影系統穩定與功能，俾維護收容管理安全。

四、行政院允應積極協調外交、內政、法務、勞政及移民管理等機關，針對外籍勞工脫逃之結構性問題，謀求妥處機制，有效強化戒護管理安全

- (一)按行政院為國家最高行政機關；行政院設內政部、法務部、勞動部及人事行政總處；行政院院長綜理院務，並指揮監督所屬機關及人員。憲法第53條、行政院組織法第3條、第6條及第10條第1項分別定有明文。
- (二)詢據移民署就外勞脫逃相關法制與興革意見，計有下列事項：
- 1、移民收容戒護人力比偏高：
目前各收容所戒護人力比約為「1:8.5」至

「1:12.7」；各收容所實際從事戒護人力則為22人至38人。另據移民署查復，世界主要國家「戒護人力比」均約介於「1:2.1至1:8」，英國為1:2.5、韓國為1:5.2、日本為1:2.1至1:2.4、印尼為1:4、澳洲1:6.5，均較我國為低。

2、設備老舊：

- (1) 據移民署查復，移民署宜蘭收容所收容區建物，係90年間承接軍方德宜營區榮民之家（建造時間應為民國60年以前，確切時間已無可考），經整修於各窗戶「外圍」加裝欄杆後使用，復於「外部」增加6米高圍牆，強化戒護安全，惟固定鐵窗牆面已屬老舊，即使以螺釘固定，仍難防牆面水泥日久灰化，難以提供長久安全阻絕效果。
- (2) 至國內各監所軟硬體設備，則係專為防止受刑人脫逃而建造，目前各收容所皆為老舊廳舍改建，阻絕、防逃安全強度及經費來源均無法與各監所相比。

3、仍有部分檢察官以責付收容作為羈押之替代手段：

- (1) 司法院大法官釋字第708號及710號解釋公布後，強化了外籍及大陸地區人民之人身自由及收容救濟保障；出國及移民法修正施行後，收容所僅有15日之暫時收容期間，續予收容則須依據法院裁定，因此涉及刑事案件之外籍或大陸地區人民，應由檢察官聲請法院羈押，不應以責付收容作為刑案羈押之替代手段；微罪者，則建議司法機關儘速結案，由移民署執行驅逐出國，方與正當法律程序相符。
- (2) 惟實務上，外籍或大陸地區人民在臺逾期居留同時涉有刑事案件者，仍有部分檢察官以責付

收容所收容作為聲請法院羈押之代替手段，核與前揭大法官解釋意旨、檢察機關辦理刑事訴訟案件應行注意事項及法務部98年1月12日法檢決字第0980800083號函意旨不符。

4、外籍勞工積欠高額仲介費及國內雇主僱用非法外勞：

- (1) 詢據移民署表示，本次脫逃之4名越南籍勞工，逃亡動機雖有部分屬感情因素，惟實際原因仍以經濟因素為主，該4人在來臺之前，欠下高額仲介費，如果賺錢不足，在所積欠債務還清前遽遭遣返，則返回越南後在經濟上將難以為繼，故冒險脫逃。此等經濟上結構性因素，實為我國長期以來引進外籍勞工制度上之問題。
- (2) 為此，移民署曾建議勞動部改善仲介業者超收費用問題，以及針對行蹤不明率高之外籍勞工來源國，要求外籍勞工來臺工作前，提供我國政府保證金作為擔保，一旦外籍勞工逃逸行蹤不明時，即沒收該保證金作為收容遣送等所需費用，同時要求外籍勞工來源國落實行蹤不明外籍勞工相關管制措施，以有效嚇阻外籍勞工發生行蹤不明情事。經勞動部函復，「已向各外勞來源國建議仲介費用不得超過我國基本工資1個月為上限，明確訂定外籍勞工來臺工作相關費用之項目及金額標準，並簽署『外國人入國工作費用及工資切結書』，由雙方勞工部門加以驗證，加強管理仲介業者超收費用問題。我國仲介業者如代為收取外國人來臺工作有關借款情事，將依違反就業服務法第40條第1項第5款規定，處以10至20倍罰鍰，並處停業或廢止設立許可處分」。

- (3) 為防範國人容留、僱用非法外籍勞工，移民署建議勞動部加重國人非法媒介非法外籍勞工之罰鍰，由原本10萬至50萬元，提高至30萬至150萬元以上，藉由加重非法雇主、仲介及行蹤不明外籍勞工之罰則，期能杜絕國人僱用不法外籍勞工，避免逃逸外籍勞工在逃亡後衍生社會問題。
- (三) 另據緝獲受收容人訪談筆錄所載，外籍勞工契約薪資待遇為1萬3千至1萬9千元左右，普遍薪資不高，甚至低於國內基本工資，而實際領得薪資更是僅有7千元至9千元左右，不足償還所積欠之仲介費，因而存有轉為非法勞工之誘因，足徵移民署所稱經濟上結構性因素不但確實存在，且情形嚴峻。此外，103年間我國駐越南代表處蕭姓秘書涉嫌與當地仲介掛勾，業經本院102年5月14日院台調壹字第1020800184號立案調查無訛，並提出糾正在案，恐使此經濟上結構性因素更加惡化。
- (四) 綜上所述，因全球經濟快速發展及地球村效應，國際間商務往來頻繁，各國旅外工作者絡繹不絕於途。在國內產業及長期照護人力不足的背景下，我國政府大幅開放引進外籍勞工，衍生逾期停留、居留、非法工作、非法入境、人口走私販運，及觸犯我國刑事、行政法令規章等行為，影響社會治安、公共秩序、經濟與衛生防疫等層面，目前固設有行蹤不明外籍勞工檢舉獎勵金、明定國內仲介不得收取外籍勞工之國外借款等等機制，惟成效仍屬有限，行政院允應依法監督所屬相關機關，完備國境與外籍勞工管理政策，積極協調內政、法務、勞政及移民管理等機關，消弭結構性因素，加強行蹤不明外籍勞工之管制措施，同時對各收容所軟硬體問

題進行改善，以強化戒護管理安全，落實國境管理之目標。

調查委員：林雅鋒

中華民國 104 年 11 月 日