

調 查 報 告

壹、案由：外勞及外籍看護工之引進與管理，問題層出不窮，影響社會秩序安定甚鉅，相關主管機關否涉有違失，認有深入調查瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

自 70 年代後期起，由於我國經濟長期快速發展，就業市場出現基層勞動力短缺現象，為填補國內基層工作空缺、穩定經濟社會發展需要，政府遂於民國（下同）78 年開始以專案方式引進外勞，並於 81 年 5 月實施就業服務法，陸續擴大開放引進外勞，使外勞在台人數逐年攀升，85 年亞洲金融風暴發生後，國內失業問題開始惡化，國內失業率攀升，如續予增加外勞配額，將對基層失業勞工再就業產生排擠作用，89 年 7 月「外勞政策評估小組」通盤檢討外勞政策後，自 89 年 9 月起採外勞緊縮政策。惟因外勞及外籍看護工之引進與管理，問題層出不窮，影響社會治安甚鉅，相關主管機關是否涉有違失。本院財政及經濟委員會遂於第 4 屆第 36 次會議爰決議進行調查。為釐清全案事實，本院向內政部、內政部入出國及移民署（下稱移民署）、行政院勞工委員會（下稱勞委會）、行政院衛生署、審計部等機關調卷到院。復為瞭解本案情形，99 年 8 月 24 日約詢勞委會職業訓練局副局長廖○○、組長劉○○、副組長邱○○、科長尤○○、陳○○，內政部入出國及移民署副署長張○、副大隊長林○○、科長林○○，行政院衛生署疾病管制局副局長施○○、分局長楊○○、科長吳○○，內政部警政署組長曲○○、科長陳○○等主管及相關人員，並提供相關資料到院，業經調查竣事，茲臚列調查意見如后：

一、外勞在臺人數屢創歷年新高，及現行製造業外勞核配比率分級過於僵固，未適度增加行業分級級數且勞委會引進外勞係基於保障國民就業及落實外勞引進之補充性原則，惟現行定期查核雇主聘僱外國人之比率或人數機制，顯有不一致之情形，致使聘僱外勞需求較低之行業，取得過多之外勞名額，影響國人就業權益：

(一)依據就業服務法第 42 條規定：「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、勞動條件、國民經濟發展及社會安定。」故外勞之開放引進，係在不影響國人就業機會之基本原則下，採取補充性、限業限量方式開放。同法第 46 條規定：「雇主聘僱外國人在中華民國境內從事之工作，除本法另有規定外，以下列各款為限：...八、海洋漁撈工作。九、家庭幫傭。十、為因應國家重要建設工程或經濟社會發展需要，經中央主管機關指定之工作。十一、其他因工作性質特殊，國內缺乏該項人才，在業務上確有聘僱外國人從事工作之必要，經中央主管機關專案核定者。」第 47 條規定：「雇主聘僱外國人從事前條第 1 項第 8 款至第 11 款規定之工作，應先以合理勞動條件在國內辦理招募，經招募無法滿足其需要時，始得就該不足人數提出申請，並應於招募時，將招募全部內容通知其事業單位之工會或勞工，並於外國人預定工作之場所公告之。雇主依前項規定在國內辦理招募時，對於公立就業服務機構所推介之求職人，非有正當理由，不得拒絕。」

(二)政府於 78 年開始以專案方式引進外勞，而於 81 年 5 月實施就業服務法，將外勞引進與管理予以法制化，並陸續擴大開放引進外勞，使外勞在台人數由

80年之近千人，大幅增加至89年之32萬6,515人。嗣因國內失業率攀升，如續予增加外勞配額，將對基層失業勞工再就業產生排擠作用，89年7月「外勞政策評估小組」通盤檢討外勞政策後，自89年9月起採外勞緊縮政策。90年8月經濟發展諮詢委員會意見：外勞應在補充性原則下，繼續執行緊縮政策。其後勞委會依外勞引進目的不同，採產業外勞與社福外勞¹分流管理，復為因應國內產業用人需求減少，且國人從事基層工作意願增加之勞動就業情勢，96年7月成立外勞政策協商諮詢小組，98年檢討調整外勞政策為優先保障本國勞工就業為原則，限制產業外勞開放業別，以規範雇主申請外勞人數，達外勞引進數額管控之效。故我國引進外勞之四項政策為：1、補充國內基層勞工之不足，保護國人的就業權益。2、不得為變相移民。3、不影響社會治安。4、不妨礙產業升級與經濟發展。在執行政策上採取「限業限量」漸近式開放，期望協助業者解決暫時性人力不足的權宜補充性措施。

(三)目前台灣的外勞主要來源國家分別有印尼、泰國、菲律賓、越南、蒙古、馬來西亞。95年至98年外勞在台人數從33萬8,755增加至35萬1,016人，99年7月更持續攀升至37萬703人。其中社福外勞自80年開放迄今，引進人數即不斷增加，至99年8月底已達18萬3,573人新高，尤其以家庭看護工人數為眾；另產業外勞人數於89年達最高22萬184人後開始下降，並於90年至98年介於17萬人至19萬人範圍內上下變化，99年8月底則為18萬8,573人，其中又以製造業外勞人數最多。整體因

¹ 產業外勞指製造業外勞、營造業外勞、外籍漁工；社福外勞指外籍看護工、外籍幫傭。

社福外勞增加，外勞在台人數仍持續增加（表 1）。惟產業外勞中，以製造業外勞人數最多。勞委會為合理公平分配製造業外勞名額於 96 年 10 月 3 日常態開放製造業特定製程(3K²)及特殊時程(3 班³)行業以一定之外勞核配比率⁴申請聘僱外勞⁵，並使先前以「一般製造業」及「重大投資案」資格申請引進外勞業者，得於聘僱外勞名額期限屆滿後，接軌申請 3K 行業外勞維持營運，及在 97 年底金融海嘯發生後，於 98 年 3 月 7 日停止製造業 3 班外勞引進，製造業人數由 97 年底 19 萬 6,633 人降至 98 年底 17 萬 6,073 人，但自 98 年迄今已逐步增加至 18 萬 8,573 人。產業外勞待檢討事項如下：

- 1、據勞委會 97 年「開放 3K3 班產業外勞對於國內勞動就業市場及產業經濟發展之影響評估」、行政院經濟建設委員會 97 年「我國外籍人力資源政策之研究—外籍基層人力總額控管及名額分配機制、外籍專業人力之資格限制」及經濟部 98 年「亞洲區域產業競爭研究及政策規劃計畫—勞工法令及相關政策變革對我國產業影響與因應」等學者專家研究結果指出：「96 年製造業 3K3 班外勞由定額開放轉為常態開放，並以外勞核配比率及定期查核本外勞僱用人數進行控管，雖有助穩定企業經營、擴大國內生產規模、改善投資環境、降低經營風險、解決基層人力不足，且能提高傳統產

²日本人的用語，是嚴苛的(發音為 kitui)、骯髒的(kitanai)、危險的(kiken)字義，即指辛苦、骯髒、危險之工作。

³是必須晚上 10 點以後三班輪值業者。

⁴勞委會將 3K3 班產業依等級不同給予不同核配比例(A 級產業 20%、B 級 18%、其他 15%)。即產業關聯性高、影響上下游產業生存、工作環境不佳之 3K 特性者，給予較高核配外勞比例。

⁵依行業別不同，區分為 A 級 20%，適用行業為金屬表面處理及熱處理業、橡膠製造業、印染製整理業、合成樹脂及接著劑製造業、金屬基本工業鑄造業、金屬鍛造業；另 B 級 18%，適用行業為塑膠製品製造業、玻璃及其製品製造業、織造業、塗料染料及顏料製造業；其他非屬上開 A 級或 B 級之行業則適用 C 級 15%。

業與中小企業引進外勞之機會，合理分配外勞名額，填補基層工作空缺，進而促進國人就業，但外勞核配比率分級過於僵固，應適度增加行業分級級數，擴大不同等級核配比率差距，回應不同行業之差異，並應落實外勞總額控管政策原則、有效分配外勞員額、簡化行政程序，並調整外勞人數核配基準。」

- 2、依勞委會訂定之「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 15 條之 4 規定，雇主聘僱製造業外國人之人數與其引進之外國總人數，不得超過僱用員人數之 20%，勞委會每 3 個月定期查核雇主聘僱外國人之比率或人數，惟與製造業之外勞核配比率 15%、18%、20%之基準顯有不一致之情形。復依就業服務法第 42 條規定：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、勞動條件、國民經濟發展及社會安定。勞委會引進外勞係基於保障國民就業及落實外勞引進之補充性原則，應行檢討現行定期查核雇主聘僱外國人之比率或人數機制，使外勞核配比率與查核比率趨於一致，避免聘僱外勞需求較低之行業，取得過多之外勞名額，而影響國人就業權益之情形。

- (四)綜上所述，勞委會雖已配合經濟景氣及就業市場情勢調整製造業外勞政策，惟現行製造業外勞核配比率分級過於僵固，未適度增加行業分級級數，且勞委會引進外勞係基於保障國民就業及落實外勞引進之補充性原則，然現行定期查核雇主聘僱外國人之比率或人數機制，顯有不一致之情形，致使聘僱外勞需求較低之行業，取得過多之外勞名額，影響國人就業權益。

表 1 . 外勞 80 年迄今歷年人數

年月別	外勞總人數	產業外勞人數	社福外勞人數
80 年	2,999	2,999	-
81 年	15,924	15,255	669
82 年	97,565	90,040	7,525
83 年	151,989	138,531	13,458
84 年	189,051	171,644	17,407
85 年	236,555	206,300	30,255
86 年	248,396	209,284	39,112
87 年	270,596	217,228	53,368
88 年	294,967	220,174	74,793
89 年	326,515	220,184	106,331
90 年	304,605	191,671	112,934
91 年	303,684	182,973	120,711
92 年	300,150	179,552	120,598
93 年	314,031	182,967	131,067
94 年	327,396	183,381	144,015
95 年	338,755	184,970	153,785
96 年	357,937	195,709	162,228
97 年	365,060	196,633	168,427
98 年	351,016	176,073	174,943
99 年 1 月	353,805	176,988	176,817
99 年 2 月	355,136	177,210	177,926
99 年 3 月	359,583	180,276	179,307
99 年 4 月	362,118	182,239	179,879
99 年 5 月	364,789	183,928	180,861
99 年 6 月	367,720	186,002	181,718

年月別	外勞總人數	產業外勞人數	社福外勞人數
99年7月	370,703	187,845	182,858
99年8月	372,146	188,573	183,573

資料來源：勞委會 99 年 9 月 28 日提供。

註：產業外勞為製造業外勞、營造業外勞、外籍漁工；社福外勞為外籍看護工及外籍幫傭。

二、行政院刻正規劃長期照護保險制度，發展國內長照顧資源，惟我國對長期照護體系尚未臻完善，絕大多數長期照護責任均由個人或家庭承擔，造成照護家庭沈重的身心與財務負荷，勞委會應審慎考量如何配合行政院長期照顧保險制度之規劃，訂定合理可行的作法，以達到國家照顧人民之旨：

(一)按外籍監護工之開放，係基於人道立場及社會需要，在國內長期照護體系仍有待加強情況下，為配合政府整體社會福利政策，由勞委會依就業服務法規定適度開放引進，以補充國內長期照護人力需求，確有其需要性。且勞委會在當前國內社會福利產業及長期照顧體系發展未臻成熟下，採取補充性原則開放引進外籍看護工以協助照顧被看護者，外籍監護工正適時彌補我國長期照護人力之缺口，協助需長期照護之家庭，承擔起照護責任。依勞委會提供外籍看護工及外籍幫傭之社福外勞人數由83年之13,458人，已逐年攀升至99年8月之183,573人。

(二)依據行政院經濟建設委員會 98 年委託研究報告所示，以全人口數不分年齡層為基準，推估 99 年長照需求人口數約為 43 萬 2 千人，需機構照護者約有 8 萬 6 千人，需居家或社區照護者約有 34 萬 5 千人。按行政院衛生署第四期醫療網計畫推估，精神病人長期養護床之需求床數，推估約為嚴重病人之 15

%，又依精神疾病流行病學調查，嚴重精神病人盛行率為總人口數千分之三，基此，需長期照護需求之精神病患約 1 萬人。若將需居家或社區照護者及罹患精神病需長期照護者，列為需有專人協助照顧之對象，則有 35 萬 5 千人之用人需求。復查內政部統計資料截至 99 年 7 月底止，老年人口⁶與身心障礙人口合計 354 萬 569 人⁷然因我國雖已推動長期照顧十年計畫，惟龐大之老年人與重度身心障礙者之長期照顧需求與本國照顧服務資源差距仍大，且我國對長期照護體系尚未臻完善，絕大多數長期照護的責任均由個人或家庭承擔，造成照護家庭沈重的身心與財務負荷。勞委會應審慎考量如何配合行政院長期照顧保險制度之規劃，訂定合理可行的作法，以達到國家照顧人民之責任義務。

(三) 綜上，外籍監護工之開放，係基於人道立場及社會需要，在國內長期照護體系仍有待加強情況下，為配合政府整體社會福利政策，由勞委會依就業服務法規定適度開放引進，以補充國內長期照護人力需求，確有其需要性。惟我國對長期照護體系尚未臻完善，絕大多數長期照護責任均由個人或家庭承擔，造成照護家庭沈重的身心與財務負荷，行政院刻規劃長期照顧保險制度，發展國內長照顧資源，勞委會應審慎考量如何配合行政院長期照顧保險制度之規劃，訂定合理可行的作法，以達到國家照顧人民之旨。

三、外勞入境後之管理工作分屬不同管理機構，未建立明確事權劃分之合作機制；復勞委會建置之全國外勞動

⁶係指年滿 65 歲以上之人。

⁷老年人口及身心障礙人口人數參考內政部統計資料，其中身心障礙人口人數係按季發布。

態查詢系統，僅提供相關機關查詢外勞在台工作許可、動態資料，並未提供逃逸外勞統計資訊之查詢，致無法策定外勞管理制度之重要參據，洵有不當：

- (一) 依據就業服務法第 43 條規定：「除本法另有規定外，外國人未經雇主申請許可，不得在中華民國境內工作。」違犯之外國人，應即令其出國，不得再於中華民國境內工作；經限期令其出國，屆期不出國者，警察機關得強制出國，於未出國前，警察機關得收容之。同法第 44 條規定：「任何人不得非法容留外國人從事工作。」同法第 57 條第 1 款亦規定：「雇主不得聘僱未經許可、許可失效或他人所申請聘僱之外國人。」復依雇主聘僱外國人許可及管理辦法第 27 條規定，外勞應檢附其母國治安機關開具之良民證明、雇主招募許可函及「外國人入國工作費用及工資切結書」，向我國外交館處申請入國簽證，倘經我外交館處查證外勞未因違反我國本法規定或入出國及移民法或其他如違反刑法規定，受勞委會、移民機關、治安機關或外交機關管制入境者，始予核發入國簽證。又依「受聘僱外國人健康檢查管理辦法」第 6 條規定，外勞入國後 3 日內，雇主應安排其至指定醫院接受健康檢查。同辦法第 7 條規定，外勞入國工作滿 6 個月、18 個月及 30 個月之日前後 30 日內，雇主應安排其至指定醫院接受健康檢查。
- (二) 查外勞自申請、引進至管理分屬不同管理機關，在外勞入境後，有關管理機關，例如：依就業服務法第 6 條規定外勞行政主管機關為勞委會、外勞簽證之核發為外交部駐外簽證單位、外勞健康檢查係衛生機關管轄範圍、外勞逃逸或犯有不法情事由移民署及警察機關和司法機關處理、外勞在企業及廠場

內之勞動條件由勞委會勞動檢查機構檢查、外勞工作許可申請展延事項屬勞委會職業訓練局之權限、有關外勞權益涉及勞委會及地方政府勞工局等單位權責，相關管理機關就不同事項行使其管理職能。因此，外勞之管理涉及政府各相關部門之間的職掌與功能劃分問題，惟各管理機關彼此間業務聯繫協調機制，僅由勞委會邀集中央及地方政府勞工主管機關舉辦全國勞工行政主管聯繫會報，作為協調溝通平台，並就業務需要，不定期邀集中央機關或地方政府會商協調，未建立明確事權劃分之合作機制。復查勞委會建置之全國外勞動態查詢系統，僅提供內政部警政署、外交部、行政院衛生署、行政院海岸巡防署、行政院農業委員會漁業署、財政部、法務部及中央健康管理局等機關查詢外勞在台工作許可及動態資料，並未提供逃逸外勞統計資訊之查詢，致無法運用分析逃逸外勞相關措施之實施成效，藉以策定外勞管理制度之重要參據。

(三)綜上，外勞入境後之管理工作分屬不同管理機構，未建立明確事權劃分之合作機制；復勞委會建置之全國外勞動態查詢系統，僅提供相關機關查詢外勞在台工作許可、動態資料，並未提供逃逸外勞統計資訊之查詢，致無法策定外勞管理制度之重要參據，洵有不當。

四、移民署未加強查察逃逸外勞及未整合相關機關資料，復未分析逃逸外勞滯臺期、性別及各行業別之資料，致使每年新增不明外勞人數達 1 萬餘人，截至 99 年 7 月我國境內仍有 32,927 人逃逸外勞散布各地，造成外勞管理之漏洞，影響社會治安，核有不當：

(一)依據就業服務法第 62 條規定：「主管機關、警察

機關或海岸巡防機關得指派人員攜帶證明文件，至外國人工作之場所或可疑有外國人違法工作之場所，實施檢查。」移民署組織法第 2 條規定：「內政部入出國及移民署掌理下列事項：…五、停留、居留及定居審理許可事項。六、違反入出國及移民相關規定之查察、收容、強制出境及驅逐出國等事項。」故移民署執行職務人員為查察非法入出國、逾期停留、居留，從事與許可原因不符之活動或工作及強制驅逐出國案件，得依法行使職權。又勞委會職業訓練局組織條例第 2 條規定：「勞委會職業訓練局掌理下列事項：…八、關於外國人聘僱之許可及管理事項。」另勞委會訂定「執行外勞業務管理及查察實施要點」規定，外勞訪視員執行業務為辦理例行訪查案件、受理查處民眾檢舉非法外勞案件、至疑有非法外勞工作場所，協調會同警政、移民署等相關單位進行實地查察、查察雇主有無依外國人生活照顧服務計畫書裁量基準規定妥善處理外勞膳宿、生活設施等事宜及查察外勞仲介公司有無涉及非法媒介外勞、違法超收仲介服務費及其他違反外勞管理事項，並依就業服務法第 75 條規定：「本法所定罰鍰，由直轄市及縣（市）主管機關處罰之。」就所查獲違法事證課處罰鍰處分。準此，為加強查緝行蹤不明外勞，移民署、勞委會、警察機關應各就職掌通力合作加強查處行蹤不明外勞案件，如有查獲違法案件，地方政府依法核處。

(二) 經查移民署於 96 年 1 月 2 日成立後，承接內政部警政署（下稱警政署）辦理非法外勞管理檢查業務。該署負責外勞查緝之單位為專勤事務大隊。勞委會於同年 5 月 5 日召開「研商為因應內政部（移

民署)成立，有關在臺外國人業務聯繫等事宜協調會議」決議及移民署 96 年 3 月 19 日移署國僑切字第 09620035850 號函送「有關內政部(移民署及警政署)針對本法所涉外國人管理檢查業務分工表」略以：在本法第 62 條未修正前⁸，查處非法外勞由移民署主政(警察機關繼續協助查處)。復內政部 99 年 1 月 25 日召開「98 年第 4 次婦幼保護聯繫會報暨研訂 99 年賡續推動落實婦幼保護及杜絕色情犯罪專案執行計畫」會議決議，請內政部(移民署及警政署)將查緝非法外勞列為例行性工作。依勞委會 97 年 6 月調查統計結果所示：有外勞行蹤不明之事業單位認為外勞行蹤不明原因以「受其他外勞慫恿、轉介」占 49% 為最高，其次為「聘僱期限即將屆滿」占 30.4%。就行業別觀察，營造業與製造業曾發生外勞行蹤不明比率分別為 21.8%、11.4%。

- (三)依據移民署與勞委會職業訓練局統計資料顯示：94 年度新增行蹤不明外勞為 12,938 人，查獲行蹤不明外勞 7,852 人，累計未查獲行蹤不明外勞達 21,679 人，95 年度警政署規劃辦理查處行蹤不明外勞聯合行動，故查獲行蹤不明外勞人數增加達 11,546 人，惟自 96 年度至 98 年度新增行蹤不明外勞仍為 1 萬餘人，查獲行蹤不明外勞人數卻逐年下降，99 年 1 月至 7 月僅查獲 4,459 人，累計未查獲行蹤不明外勞人數高達 32,927 人(表 1)。復查移民署統計資料：96 年度至 99 年 1 至 7 月間，警政署、行政院海岸巡防署、移民署查

⁸勞委會為配合移民署 96 年 1 月 2 日成立，研修就業服務法部分條文修正草案，於第 62 條增列入出國管理機關(即移民署)為實施檢查單位。該修正草案業於 96 年 9 月 6 日函送行政院審議，行政院已審查通過本法上開修正條文，續送立法院審議，惟迄今尚未通過。

獲行蹤不明外勞人數分別為 13,260 人、8,562 人、9,998 人、5,075 人，合計 36,895 人與前開之統計數據 9,905 人、7,656 人、7,994 人、4,459 人，合計 30,014 人明顯不符（表 2）。復移民署未整合警政署、行政院海岸巡防署、勞委會之行蹤不明外勞統計資料，亦未就外勞行蹤不明原因，分析其滯臺期、性別及各行業別之資料，且目前對外籍家庭看護工及幫傭遭超時工作、不合理薪資待遇、未履行勞動契約所衍生之行蹤不明件數，亦無相關統計數據。

（四）綜述，移民署未加強查察逃逸外勞及未整合相關機關資料，復未分析逃逸外勞滯臺期、性別及各行業別之資料，致使每年新增不明外勞達 1 萬餘人，截至 99 年 7 月我國境內仍有 32,927 人逃逸外勞散布各地，造成外勞管理之漏洞，影響社會治安。

五、勞委會對於縮短外勞來源國引進及國內招募時程問題，與外勞於完成提前解約驗證等待遣返期間發生行蹤不明情事，和如何協助仲介業者、雇主建立外勞定期管理評估及雙向溝通機制，以協助解決管理外勞之問題，均欠缺相關管理措施，核有未當：

（一）依據就業服務法 58 條規定：「外國人於聘僱許可有效期間內，因不可歸責於雇主之原因出國或死亡者，雇主得向中央主管機關申請遞補。雇主聘僱外國人從事第 46 條第 1 項第 10 款指定之家庭看護工作，因不可歸責之原因，並有下列情事之一者，得向中央主管機關申請遞補：一、外國人於入出國機場或收容單位發生行蹤不明之情事，依規定通知警察機關。二、外國人於雇主處所發生行蹤不明之情事

，依規定通知警察機關滿 6 個月仍未查獲，並依規定經推介本國籍照顧服務員，而未能推介成功。前二項遞補之聘僱許可期間，以補足原聘僱許可期間為限；原聘僱許可所餘期間不足 6 個月者，不予遞補。」因此，為考量外勞發生行蹤不明而雇主仍得申請遞補，將衍生外勞人數增加，恐有影響國人就業機會及社會安定等疑慮，故就業服務法第 58 條第 1 項規定，雇主聘僱外勞發生行蹤不明情事，經警察查獲遣返出國前，無法同意遞補外勞。惟基於人道考量，依同法第 58 條第 2 項規定，外籍家庭看護工如於雇主處所發生行蹤不明情事，雇主依規定通知警察機關，滿 6 個月仍未查獲，依規定推介本國籍照顧服務員，而未能推介成功者，雇主得向勞委會申請遞補外籍家庭看護工。

- (二) 經查雇主在未能申請遞補外勞前，為協助居家老人、病患或身心障礙者獲得所需照顧，紓緩家庭照顧者之壓力，如有照顧需求可透過各縣市長期照顧管理中心等管道，推介適當之國內照顧服務資源、安排照顧及申請相關補助。雖民眾在等待遞補外籍家庭看護工期間倘有家庭照顧需求，可透過當地長期照顧管理中心推介適當之國內照顧服務資源、安排照顧及申請相關補助。惟勞委會針對外籍家庭看護工在雇主處所逃逸後，需待 6 個月後始得遞補，造成被看護人無人照顧。復等待 6 個月後得遞補之雇主，雖可選擇於國內承接前被看護人往生具照顧經驗之外籍看護工，以避免照顧空窗期外，亦可選擇國內照顧服務員協助，或選擇自國外遞補新外籍看護工，雇主經各地長期照顧中心完成 6 日國內招募推介程序，向勞委會申請外勞招募許可者，勞委會於 7 至 10 日內核發許可後，雇主得引進外勞。惟由

於外勞來源國引進時程及國內招募時程過長，引發仲介業者抱怨。

- (三)復查外勞期限尚未屆滿，外勞與雇主欲提前終止契約關係並出國，係因不可歸責於雇主之原因出國，雙方須依雇主聘僱外國人許可及管理辦法第 17 條規定，至地方政府辦理解約驗證探求雙方解約真意，以避免勞資爭議未決及不當遣返外勞衍生行蹤不明情事，次查外勞與雇主完成解約驗證至外勞出國前，依雇主聘僱外國人許可及管理辦法第 19 條規定，雇主應依外國人生活照顧服務計畫書確實執行，妥善安排外勞生活照顧，倘仲介受委任，亦應善盡生活照顧責任。惟現行外勞與雇主提前解約驗證機制，雖為探求雙方解約真意，避免勞資雙方爭議無法解決，惟對於外勞於完成提前解約驗證等待遣返期間發生行蹤不明情事，欠缺相關管理措施；再者，勞委會對於如何協助仲介業者、雇主建立外勞定期管理評估及雙向溝通機制，亦欠缺管理措施。
- (四)綜上所述，勞委會針對外籍家庭看護工在雇主處所逃逸後，需待 6 個月後始得遞補，造成被看護人無人照顧；復該會如何縮短外勞來源國引進及國內招募時程問題、外勞於完成提前解約驗證等待遣返期間發生行蹤不明情事，迄未建立有效措施。又如何協助仲介業者、雇主建立外勞定期管理評估及雙向溝通機制，以協助解決管理外勞所遭遇之問題，均欠缺相關管理措施，核有未當。

六、現行評鑑方式未將外勞仲介公司分支機構納入評鑑，導致部分公司為規避評鑑，將相關案件轉至不需評鑑之分支機構，影響服務品質，雖 96 年度迄今評鑑劣質之仲介公司家數呈現減少情形，惟外勞逃逸人

數日漸增加，足見評鑑制度未盡落實；復該會未能貫徹重罰措施，致地方政府執行重罰案件偏低，造成仲介公司超收外勞仲介費，外勞逃逸情事頻傳，均有不當：

- (一) 依就業服務法第 35 條規定：「私立就業服務機構得經營下列就業服務業務：一、職業介紹或人力仲介業務。…四、其他經中央主管機關指定之就業服務事項。私立就業服務機構經營前項就業服務業務得收取費用；其收費項目及金額，由中央主管機關定之。」同法 40 條第 5 款規定：「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：…五、要求、期約或收受規定標準以外之費用，或其他不正利益。」私立就業服務機構許可及管理辦法第 17 條規定：「主管機關依國內經濟、就業市場狀況，得許可外國人或外國人力仲介公司在中華民國境內設立私立就業服務機構。外國人或外國人力仲介公司在中華民國境內設立私立就業服務機構，應依本法及本辦法規定申請許可。」同辦法第 31 條規定：外國人力仲介公司或其從業人員有申請認可所載事項或所繳文件有虛偽情事、接受委任其他國家人民至中華民國工作，未善盡受任事務，致發生行蹤不明失去連繫之情事、有恐嚇、詐欺、侵占或背信情事經第一審判決有罪者、行求期約或收取不正利益、其他違法或妨礙公共利益之行為，情節重大者。中央主管機關得不予認可、廢止或撤銷其認可。復國內外仲介費用收取標準之規範，依「私立就業服務機構收費項目及金額標準」規定，我國仲介公司僅得向外勞收取「服務費」，第 1 年、第 2 年、第 3 年每月不得超過新台幣(下同)1,800 元、1,700 元、1,500 元。仲介公司如有收受標準以外

之費用，則處超收費用 10 至 20 倍之罰鍰、停業或廢止設立許可處分。至國外部分，外勞入國工作前所繳納之仲介費、規費等，為來源國國家法令政策，因各來源國情形不同，依來源國自行訂定仲介費收費標準。

(二)經查外勞來臺工作前所借貸之費用，應記載於「外國人入國工作費用及工資切結書」上，其金額需經外勞簽署切結同意後，並經來源國驗證後始得來臺工作。勞委會於 98 年 8 月 20 日公告修正「外國人入國工作費用及工資切結書」，規定我國仲介業者不得代收或收取外勞國外借款，違者以違反就業服務法第 40 條第 5 款規定超收費用論處，以保障外勞權益。據勞委會表示，國外仲介費用非我國管轄範圍，且來源國未確實落實驗證「外國人入國工作費用及工資切結書」，導致部分外勞遭不肖業者超收高額費用。復查截至 99 年 8 月 31 日止，經許可之台灣外勞仲介業者家數共 1,084 家，勞委會於 91 年 10 月 7 日勞職外字第 0910205963 號函針對人力仲介公司費用收取情形，列入「外勞業務檢查員」例行檢查項目中，並透過評鑑制度，採取「獎優汰劣」措施，於 96 年 7 月 6 日訂定「直轄市及縣市政府訪查從事跨國人力仲介私立就業服務機構執行計畫」，依評鑑成績加強訪查業者，如查有違法事證，則依情節處以罰鍰、停業或廢止許可處分；另勞委會或縣市主管機關於接獲外勞申訴、檢舉有繳款疑義或遭超收之情事，縣市主管機關即派員查處。惟超收外勞仲介費用情事仍頻傳，勞委會未於外勞離境前，於機場服務站主動詢問外勞是否有遭受超收費用之情形，以保障外勞權益。又勞委會在外勞仲介公司退場機制及裁罰事項仍待檢討事項如下：

- 1、勞委會為提昇我國仲介公司之服務品質，96 年 1 月 3 日修正私立就業服務機構許可及管理辦法，

將仲介評鑑成績分為 A (90 分以上)、B (89 分至 60 分)、C (未達 60 分) 三級，推動「獎優汰劣」機制，加速促使劣質仲介公司退出市場。自 96 年度起仲介公司評鑑成績為 C 級者，不予許可設立分公司；仲介公司申請重新設立許可時，許可證效期屆滿日前最近 2 年評鑑成績均為 C 級者，不予換發新證，以促使劣質仲介公司退出仲介市場。該會於 99 年 3 月 2 日修正「私立就業服務機構許可及管理辦法」第 15 條規定，仲介機構負責人、經理人、董（理）事或代表人有妨礙自由、侵佔、詐欺、背信恐嚇、人口販運及非法媒介等之情事，其申請籌設許可、設立許可、重新設立許可或變更許可主管機關應不予許可，以避免劣質仲介公司繼續經營損及雇主、求職人及外勞權益。查 96 年度 C 級之仲介公司有 173 家，97 年度 C 級之仲介公司有 75 家，98 年度 C 級之仲介公司有 52 家。96 年度為 C 級且 97 年度仍為 C 級者有 37 家，97 年度為 C 級且 98 年度仍為 C 級計 9 家。顯示自 96 年度迄今評鑑成績 C 級之仲介公司家數有愈來愈少之情形，惟由於現行評鑑方式僅評鑑外勞仲介公司，未將分支機構納入評鑑，導致部分外勞仲介公司為規避評鑑，將相關案件轉至不需評鑑之分支機構，影響服務品質，且引進之外勞逃逸人數日見增加，截至 99 年 7 月底止，行蹤不明外勞人數更高達 3 萬餘人，足見評鑑制度未盡落實，為促使外勞仲介公司重視自我服務品質，使優劣差別更為明顯。勞委會應重行檢討評鑑制度，以落實仲介退場機制。

- 2、勞委會為嚇阻非法僱用、非法仲介、行蹤不明外勞情事，雖已訂定「處最高罰鍰態樣」，並請地方

主管機關自 95 年 4 月 20 日起，對於非法工作之行蹤不明外勞、非法僱用、非法仲介行蹤不明外勞者，其違法之行為依最高罰鍰額度處以罰鍰。其中行蹤不明外勞部分，依其非法從事工作之期間，倘累計達 6 個月以上者，最高處 15 萬元之罰鍰；對於非法雇主，依其僱用人數及僱用期間，最高處 75 萬元罰鍰；非法仲介者，最高處 50 萬元罰鍰。惟查 98 年 1 月至 99 年 8 月外勞仲介公司受罰鍰處分之案件共 321 件。勞委會表示，自實施上開罰鍰措施以來，因未能落實重罰措施，致地方政府執行重罰案件偏低。

(三)綜上，由於國內及國外部分外勞人力仲介業者，利用仲介外勞機會，賺取不合理之高額報酬，甚有外勞行蹤不明部份因素，係因外勞受到不法仲介高薪引誘、或收取高額仲介費用，影響其權益及工作士氣，並損及我國形象。勞委會未落實檢討仲介評鑑制度，致使 96 年度迄今評鑑劣質之仲介公司家數呈現減少趨勢；復該會未能貫徹重罰措施，致地方政府執行重罰案件偏低，均有不當。

七、勞委會基本工資審議委員會於 99 年 9 月 13 日召開會議建議調整基本工資至 17,880 元，未來如何因應基本工資調整檢討外勞薪資問題及對於外勞之華語文能力測驗相關配套措施，均應審慎檢討：

(一)依據雇主聘僱外國人許可及管理辦法第 43 條規定，雇主依勞動契約給付第 2 類外國人工資，應檢附印有中文及該外國人本國文字之薪資明細表，記載實領工資、工資計算項目、工資總額、工資給付方式、外國人應負擔之全民健康保險費、勞工保險費、所得稅、膳宿費、職工福利金、依法院或行政執

行機關之扣押命令所扣押之金額，或依其他法律規定得自工資逕予扣除之項目及金額，交予該外國人收存，並自行保存5年。上開工資，除外國人應負擔之項目及金額外，雇主應全額以現金直接給付外勞。但以其他方式給付者，應提供相關證明文件，交予外國人收存，並自行保存1份，若雇主未全額給付者，主管機關得限期令其給付。

- (二)依勞委會最新之97年「外勞運用及管理調查報告」結果，97年6月平均每月每名外籍看護工薪資為18,288元，其中經常性薪資16,008元、加班費1,966元，其他283元。目前本、外國籍家事服務業工作者均不適用勞動基準法。爰外籍家庭看護工及幫傭，係透過來源國提供之勞動契約參考範本約定勞動條件，又勞委會於雇主聘僱外國人許可及管理辦法已規定勞雇雙方須簽訂工資切結書，除該切結書或法令另有規定外，不得自其薪資中扣留其他費用。查產業外勞基本工資現為17,280元，外籍看護工為15,840元，各自適用不同薪資，復勞委會基本工資審議委員會於99年9月13日上午召開第23次會議，建議調整基本工資由每月17,280元調整至17,880元，未來如何因應基本工資調整檢討外勞薪資問題，勞委會應審慎檢討。
- (三)次查為引進素質良好之外勞，包含外籍家庭看護工等外勞來臺工作前，勞委會已要求外勞來源國應安排其接受職前訓練，需通過簡易華文測驗，另部分如菲律賓、印尼等來源國有華文語言訓練課程，課程內容包含語言訓練、文化介紹及基礎生活必備語言等項目，依看護或廠工專長或日常生活需求自編教材教學，結訓後需參加考試檢定。該會依教育部97年11月11日「推動華語文能力測驗指導小組委

員會議」會議討論「外籍勞工須先通過我華語文能力測驗後方可申請來臺工作可行性」之結論，業於98年1月19日檢送要求部分外籍人士需先通過我華語文能力測驗後方可申請來臺工作之可行性之評估報告函教育部併案研議，勞委會應積極挑相關配套措施。

- (四)綜上所述，勞委會基本工資審議委員會於99年9月13日召開會議建議調整基本工資至17,880元，未來如何因應基本工資調整檢討外勞薪資問題，及對於外勞之華語文能力測驗相關配套措施，均應審慎檢討。

八、勞委會成立之直接聘僱聯合服務中心係協助雇主重新招募同一外勞，尚未包括初次來臺工作之外勞，亦未建置直接聘僱各國選工網站平臺及各國人力資料庫，致絕大多數雇主仍透過仲介公司引進外勞，另該中心協助雇主辦理招募外勞所需申請文件、自辦程序及所涉法令過於繁雜，應予檢討改進：

- (一)為保障雇主及外勞權益，減輕外勞來臺工作之負擔，以符合我國重視國際人權及社會公益之期待，勞委會於96年12月31日於臺北成立直接聘僱聯合服務中心，並於該會職業訓練局所屬北基宜花金馬區、桃竹苗區、中彰投區、雲嘉南區、高屏澎東區等5個公立就業服務機構設立服務窗口，雇主透過郵寄或親送等方式申請相關文件，以簡化雇主聘僱外勞之程序，該服務中心並提供各國語言諮詢(中英、中泰、中越南、中印尼)、查詢、代轉、代寄及以簡訊或email提醒雇主及外勞入國後辦理相關後續事宜等服務功能。
- (二)經查目前開放之國家為菲律賓、越南、泰國及印尼

等 4 個國家，舉凡家庭看護工、製造業、營造業、機構看護工、家庭幫傭以及海洋漁撈(越南暫不開放案件申請)，雇主若有需要重新招募同一外勞，皆可以直接聘僱方式再次引進，惟印尼僅適用家庭看護工。自勞委會成立直接聘僱中心以來，97 年度先以家庭類雇主直接聘僱同一外籍看護工為推動對象，共服務雇主 4,712 名、外勞 4,712 名，98 年度擴大至其他業別，雇主採直接聘僱方式辦理重新招募同一外勞，98 年共服務雇主 7,357 名、外勞 7,596 名，99 年 1 月至 8 月 31 日止，共服務雇主 6,404 名、外勞 6,417 名，總計服務雇主 18,473 名、外勞 18,725 名。據該會表示，已為雇主節省仲介向其收取之登記及介紹費(依法每人 17,280 元)約 3 億 1,921 萬元、亦為外勞節省國外仲介費(各國及各業別之重新招募之外勞所支付仲介費用平均每人約 2 萬 4,000 元)約 4 億 4,940 萬元，總計節省約 7 億 6,861 萬元。惟查現行直接聘僱係協助雇主重新招募同一外勞，尚未包括初次來臺工作之外勞，亦未建置直接聘僱各國選工網站平臺及各國人力資料庫，致絕大多數雇主仍透過仲介公司引進外勞，另直接聘僱中心所需文件、自辦程序、應備文件及所涉法令過於繁雜。

- (三)據上，按直接聘僱外勞之優點為外勞無須繳交仲介費用、應徵人員較踴躍，可使雇主較有機會錄取優秀外勞、可簡化國外作業手續，縮短引進時程。惟現行直接聘僱係協助雇主重新招募同一外勞，尚未包括初次來臺工作之外勞，亦未建置直接聘僱各國選工網站平臺及各國人力資料庫，致絕大多數雇主仍透過仲介公司引進外勞，另直接聘僱聯合服務中心協助雇主辦理招募外勞所需文件、自辦程序及所

涉法令過於繁雜，勞委會應予檢討改進。

九、勞委會辦理各項外勞管理輔導工作及加強雇主與外勞溝通能力，成效有限，允應積極檢討改進：

(一)自 84 年起勞委會即輔導各地設立外勞諮詢服務中心，並補助各縣市政府設置 25 所外勞諮詢服務中心，聘用通曉外勞母語人員提供外勞法令、心理諮商、工作適應、勞資爭議等申訴諮詢服務，並提供法律訴訟費用補助及轉介法律扶助資源。外勞倘有法令諮詢或遭受雇主片面解除契約、不當對待、扣留財物、未支付薪資或性侵害等違法情事，可逕向當地縣市政府或所屬之外勞諮詢服務中心提出申訴及諮詢。」經查勞委會對於外勞管理輔導措施如下：

- 1、「補助地方政府辦理各項外勞管理輔導工作：每年於就業安定基金編列預算，補助地方政府辦理外勞管理人員業務研討會、外勞政策及法規宣導座談會、外勞休閒聯誼活動等，邀集外勞管理相關單位人員及外勞參加，95 迄至各年度共辦理 613 場次，約 50 萬 6,673 人次參加。另為加強雇主與外勞溝通能力，勞委會補助各縣市陸續開辦外勞母國語訓練課程，95 年度至 99 年 8 月底共辦理 51 場次，約 3,943 人次參加。」
- 2、加強雇主管理責任：包括規定雇主申請招募外勞應檢具「外國人生活管理計畫書」、規定雇主安排外勞「職前講習」、規定雇主僱用「外國人生活管理人員」、規定雇主僱用「雙語人員」。

(二)復依勞委會統計資料顯示，83 年產業外勞人數為 13 萬 8,531 人，至 99 年 8 月增加為 18 萬 8,573 人。83 年社福外勞人數為 13,458 人，至 99 年 8 月為

18萬3,573人，增加13倍之多。惟目前凡從事受僱於家庭之服務工作者，包括病患照顧、老人照顧、傭工等工作，係屬個人服務業中之家事服務業，不論本國籍或外國籍工作者，目前皆不適用勞動基準法。肇生其工作時間超長及無休假之情事，依據勞委會統計各縣市外勞諮詢服務中心處理爭議案件統計情形為：96年度5,626件、97年度5,935件、98年6,664件、99年8月3,981件；工資爭議案件統計情形為：96年度1,941件、97年度1,874件、98年2,225件、99年8月1,712件；工時爭議案件：96年度1,864件、97年度236件、98年190件、99年8月149件。

(三)綜上，勞委會補助地方政府辦理各項外勞管理輔導工作，及加強雇主與外勞溝通能力，其參加人數占外勞人數之比例過低，成效有限，勞委會應予積極檢討改進。

捌、處理辦法：

- 一、調查意見四至六，提案糾正內政部入出國及移民署、行政院勞工委員會。
- 二、調查意見一至三，七至九函請行政院勞工委員會檢討改進見復。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟、內政及少數民族委員會處理。