

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：內政部入出國及移民署、行政院勞工委員會。

貳、案由：內政部入出國及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；勞委會對於外勞完成提前解約驗證等待遣返期間未建立管理措施，致發生外勞行蹤不明情事，復該會未落實檢討仲介評鑑制度，致劣質仲介公司家數呈現減少趨勢，及未貫徹重罰措施，造成地方政府執行重罰案件偏低，均有不當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

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。惟因外勞之引進與管理，問題層出不窮，影響社會治安甚鉅。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，經向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)等機關調卷並約詢相關人員，業經調查竣事，茲將糾正事實與理由分述如下：

一、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¹，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

¹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。

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。

二、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。

三、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。

據上論結，移民署未加強查察逃逸外勞措施，致使 96 年度至 98 年度新增行蹤不明外勞人數仍維持 1 萬餘人，截至 99 年 7 月累計未查獲行蹤不明外勞人數高達 32,927 人，查察成效不彰。復移民署未整合內政部警政署、行政院海岸巡防署、行政院勞工委員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，致我國境內仍有 3 萬餘人逃逸外勞散布各地，造成外勞管理之漏洞，影響社會治安甚鉅；復勞委會對於縮短外勞來源國引進及國內招募時程問題及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，與建立外勞定期管理評估及雙向溝通機制，以協助仲介業者及雇主解決管理外勞問題，均欠缺相關管理措施。又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及未能貫徹重罰措施，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情事頻傳，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。

表 1. 在台行蹤不明外勞人數統計表

年度	外勞總人數	新增行蹤不明外勞人數	查獲行蹤不明外勞人數	累計未查獲行蹤不明外勞人數
94	327,396	12,938	7,852	21,679
95	338,755	10,918	11,546	21,051
96	357,937	11,226	9,905	22,372
97	365,060	11,105	7,656	25,821
98	349,433	10,743	7,994	28,570
99 1-7 月	367,720	7,994	4,459	32,927

資料來源：內政部入出國及移民署及勞委會職業訓練局 99 年 9 月 27 日提供

表 2 . 相關機關查獲行蹤不明外勞、非法雇主及仲介人數統計表

單位	警政署	海巡署	移民署	合計	入出國及移民署			總計
					非法 雇主	非法 仲介	小計	
年度	行蹤不明外勞							
96	10,543	未統計	2,717	13,260	229	51	280	13,540
97	5,636	未統計	2,926	8,562	372	70	442	9,004
98	7,211	17	2,770	9,998	431	61	492	10,490
99 1-7 月	3,426	6	1,643	5,075	310	48	358	5,433
合計	26,816	23	10,056	36,895	1,342	230	1,572	38,467

資料來源：內政部入出國及移民署提供。