

調查報告

壹、案由：據內政部移民署統計，每年約新增近 2 萬名行蹤不明移工，且截至 110 年 5 月底止，在臺失聯移工未查獲人數計 51,719 人¹。外籍移工近年來已成為我國不可或缺的底層勞動力，尤其我國農牧戶戶內人口數不斷下滑，農業從業人口存在逐漸減少及老化的問題，缺工情況恐甚於其他產業，為回應農業基礎勞動力的缺口，政府自 108 年起實施農業移工試辦方案，開放引進農業移工，惟執行結果能否符應實際需求，倘若農民難以合法申請聘僱移工時，仍可能铤而走險非法使用外國人力，尤其囿於冠狀病毒疫情，邊境管制加嚴，移工需求倍增，雇主為解決缺工問題，透過黑工仲介協助媒合，安排失聯移工在農業、漁業、果菜及水產市場等處非法工作情形嚴重，移工行蹤難以掌握，恐造成防疫漏洞；究農業非法使用外國人力之情形？相關機關面對我國農業缺工問題所提出之對策為何？農業移工政策推動情形與執行成效如何？均有深入瞭解必要案。

貳、調查意見：

本案經函請相關機關說明及提供卷證資料，並於民國(下同)110 年 8 月 25 日訪談某家畜產運銷公司相關人員，111 年 1 月 1 日透過社團法人台灣關愛之家協會(下稱關愛之家)協助，訪談多名移工於疫情期間的工作與生活情況

¹ 本案立案調查時引據的最新資料，截至 110 年 5 月底止在臺失聯移工且尚未查獲人數計 5 萬 1,719 人，惟目前截至 111 年 10 月底止已達到 7 萬 7,782 人。

。同年月26日諮詢內政部移民署(下稱移民署)所公告合作的宗教與NGO團體，瞭解實際協助失聯移工接種COVID-19公費疫苗的情形與遭遇困難。惟因調查期間，本院另有立案調查有關COVID-19期間，移工對於疫情相關資訊及防疫措施與規定的近用需求(下稱「移工防疫案」)，因此，本案原先針對失聯移工在COVID-19期間的個人健康權、公共衛生和臺灣整體防疫等議題，併由上述「移工防疫案」處理²；而本案則著重在許多移工失聯後轉往從事農務工作，或依親來臺的東南亞人士，均成為我國農業的隱形勞動力，支撐起我國農業的一片天³，凸顯出我國農業缺工問題嚴重，以及農業移工政策推動與執行似有不足之處，先予敘明。

本院為深入觀察失聯移工如何填補我國農業的真實樣貌，於111年(下同)4月29日至5月1日翻過數個山頭來到某處高海拔蔬果產區實地履勘，並訪談雇主及在地扎根從事農務工作的失聯移工家庭；5月19日與高雄市申請外展農務服務計畫的農會、合作社、非營利組織(下稱外展農務雇主)就農業缺工問題及推動外展農務服務計畫情形，進行座談；5月20日與外展農務雇主-高雄市美濃區農會(下稱美濃區農會)、臺中市和平區農會(下稱和平區農會)⁴就轄內農業缺工與聘僱外國人(含失聯移工)協助農務情形，進行座談，並實地履勘美濃地區目前聘僱外國人於野蓮農場從事外展農務工作的情形，以及外展農務移工實際工作與生活狀況，當天也接受美濃地區在地農場主的陳情，併入本案調查處理。

² 移工防疫案調查報告已於111年7月27日審議通過(調查報告案號：111社調0022)。

³ 另據111年9月13日報導者專題「異域生養—上萬名移工與他們孩子的崎嶇路」中，引述越南新住民導演阮金紅曾分析，由於不少移工在母國以務農維生，在失聯後，大約有7、8成會轉往農業。在臺失聯移工人數逐年增加，疫情後情況加劇，目前全臺移工總人數約69萬人，惟已超過7萬名移工失聯。而臺灣越僑協會武文龍理事長於111年10月28日拜訪本院陳菊院長及王幼玲委員時，也提到目前失聯移工在山區從事農業工作者約7、8千人。

⁴ 以視訊方式參加。

接著，本院於8月19日再次前往高雄市美濃區，與長期關心農村產業與農村文化的民間團體、在地農場主等交換意見；10月7日上午下午分別邀請中華民國農會、實際仲介農業移工的4家私立就業服務機構(下稱仲介機構)與外展農務雇主代表，到院說明實務現況，並諮詢專家學者。最後於10月31日詢問勞動部暨勞動力發展署(下稱勞發署)、行政院農業委員會(下稱農委會)等主管人員後，已完成調查，提出調查意見如下：

一、我國農業基層勞動力不足存在已久，加上少子女化危機、農業人口老化及外流嚴重，更擴大農業缺工問題的嚴重性及迫切性，106年農委會的「我國農業人力結構及勞動力調查」結果，就推估主力農家短缺常僱工1.5萬人次，臨時工則缺了14.1萬人次；農委會為紓解缺工問題，雖自106年起推動辦理各項改善措施，惟仍難以有效紓緩存在多年的農業缺工現象。農委會與勞動部在歷經多年協調後，終在108年間決定開辦引進移工從事乳牛飼育及外展農務工作，再於109年間新增農糧工作(經營蘭花、食用蕈菇、蔬菜等栽培)、陸上魚塭養殖漁業工作，並將乳牛飼育擴大至畜牧工作，而開放總額從108年4月一開始的800人、調整到109年2月的2,400人，111年8月再增加到6,000人。農委會是以補充性原則向勞動部申請開放引進移工協助農業，希望在產業升級尚未完成轉型的過程中給予人力支援，惟卻未能確實盤點與掌握產業的實際需求，對於農業移工總額、各業別分配人數、移工核配比率，並非從現階段人力缺口著眼，而是在政策上路後邊執行、邊觀望再做調整，以致執行結果不僅無法補充現階段農業轉型過渡期間所需要的人力支援，現行的核配比率也讓農民看得到卻用不到合法農業移工，不得不繼續冒著極大風險僱

用失聯的移工、逾期居(停)留的外國人，或者非法僱用產業移工，來填補農村人力缺口的窘態與無奈，凸顯農委會事前規劃、盤點與配套均有不足，允應與勞動部共同積極研議檢討改進，有效解決現階段農業面臨迫切的勞動力需求。

(一)我國農業出現缺工問題由來已久，並且漸趨嚴重，而勞動力不足導致農業面臨難以生存的惡性循環：

我國經濟發展自農業轉變為工商業以來，農村人口逐漸外流，加上少子女化⁵，導致農業基礎勞動力逐漸減少，農民年齡結構趨向高齡化，110年底我國農民平均年齡已提高至67.84歲，而109年底從事農林漁牧業的經營管理者平均年齡也達到64.1歲，65歲以上的自營農牧業工作者占比更高5成，其中70歲以上者更高過3成⁶。1位農會的代表描繪出實務現場的現象：

「目前雖然也有補充本國人力的改善農業缺工措施，但其實很多人的年紀都很大了，也是千歲團了。」

再據農委會106年委外辦理「我國農業人力結構及勞動力調查」計畫⁷，推估主力農家⁸缺常僱工1.04

⁵ 1990年、1995年、2000年、2005年、2010年及2015年6次臺灣地區人口普查結果顯示，我國人口逐年成長，但從事農業的人口卻呈負成長的趨勢，農家戶數從85.97萬戶減至77.89萬戶，而農家人口數則從430.9萬人，減至271.0萬人(資料來源：「當前農業人力資源面結構之探討」，農委會農業試驗所服務季刊，108年6月，檢自：<https://scholars.tari.gov.tw/bitstream/123456789/11963/1/30-2-8.pdf>)。再據109年農林漁牧業普查初步統計結果提要分析顯示，我國從事農牧業的家數從104年的72.1萬家，減少至109年的69.6萬家，占全國總戶數的比率從8.50%，降至7.74%；同期間，家庭人口數則從253.7萬人，減少至231.2萬人，占全國總人口數的比率從10.80%，降至9.81%，且對照104年，109年從事自家農牧業工作者，減少4萬4千人或3.2%(資料來源：行政院主計總處統計專區-109年農林漁牧業普查專區，檢自：<https://www.stat.gov.tw/News.aspx?n=2762&sms=11068>)。

⁶ 資料來源：同前註腳。

⁷ 農委會為瞭解缺工情形，透過逐年辦理前一年度農業勞動力調查計畫，分析國內全年性及季節性缺工相關數據，以檢視農業缺工情形及年度改善成效，並作為政策規劃之參據。

⁸ 按政府統計資訊網之統計名詞解釋，主力農家是戶內至少一名65歲以下務農者且初級農產

萬人次、臨時工缺14.1萬人次，而主力農家家戶中約34.2%有外僱人力，10.2%表示該年度處於缺工狀況，缺工情形以中南部較為嚴重⁹，並以臨時工為主要需求，較為缺工的作物包括果樹、蔬菜、特用作物(如茶葉、咖啡)及畜牧業等。

本院在實地訪查過程也屢屢聽到農場主一再反映，每當採收季節時，均苦惱農忙人力不足、飽受尋工波折，惟若採收不及便影響農產品品質，缺工已造成農業發展的主要障礙。

(二)農委會為引進移工以紓解農業缺工問題，經2度於勞動部跨國勞動力政策協商諮詢小組(下稱跨國勞動力政策小組)提案，均未果；之後雖自106年起辦理各項改善農業缺工措施，惟仍難以有效紓緩存在多年的農業勞動力不足問題。農委會與勞動部幾經協調後，終在108年間決定開辦農業引進移工從事乳牛飼育及外展農務工作，再於109年間新增經營農糧工作(蘭花、食用蕈菇及蔬菜)、陸上魚塭養殖漁業工作，並將乳牛飼育擴大至畜牧工作：

面對「又老又缺」的務農人力，農委會為改善農業缺工，針對「食用蕈菇類栽培業」、臺灣蘭花生物科技園區以「花卉栽培業-蘭花」及「茶與果樹栽培業」，多次於勞動部跨國勞動力政策小組提案引進農業移工，惟最後均未果(詳見下表)。

會議	農委會提案	決議
104年6月24日 勞動部跨國 勞動力政策 小組第22次	建議就「食用蕈菇類栽培業」 、臺灣蘭花生物科技園區以 「花卉栽培業-蘭花」及 「茶與果樹栽培業」，得聘僱外	均暫不開放(備註)

⁹ 品年銷售規模達20萬元以上。

⁹ 主要缺工情形分布於北部約5%、中部約55%、南部約35%、東部約5%。

會議	農委會提案	決議
會議	勞，並運用人力調度管理方式，達到勞動人力全年支應，解決季節性缺工的產業發展瓶頸。	
104年10月19日勞動部跨國勞動力政策小組第23次會議	建議「農糧產業勞動力以自家工、僱用臨時農村人力或換工為主，惟勞動力老化情況確實比其他產業嚴重，農村人口外流加以產區集中、產期重疊也常造成勞動力調度困難，業者儘管願以較高薪資僱用本國籍臨時勞工等補充勞力，本國年輕勞工多不願意從事，爰建請針對『食用蕈菇類栽培業』、臺灣蘭花生物科技園區以『花卉栽培業-蘭花』及『茶與果樹栽培業』，以補充性、限業、限量原則引進基層勞動人力，申請引進移工。」	勞動部已規劃與農委會及地方政府共同合作，推動「鼓勵國民從事農業工作就業獎勵試辦計畫」，並運用各項獎助方案，協助推介與媒合等就業因應措施，以解決蕈菇業、蘭花業及茶與果樹等缺工問題，並於該試辦計畫實施1年後，再進行檢討相關行業引進移工政策。

備註：此次會議針對各類的決議：1、食用蕈菇類栽培業：工作環境及勞動條件仍需進一步提升，且當前未有社會共識，應優先鼓勵本國勞工投入從事該行業工作，勞動部將持續與農委會洽商促進本國勞工就業，食用蕈菇類栽培業暫不開放。2、蘭花栽培業：因交通因素及勞動條件仍需改善，且當前未有社會共識，應優先鼓勵本國勞工投入從事該行業工作，勞動部將持續與農委會洽商促進本國勞工就業，花卉栽培業暫不開放。3、茶與果樹栽培業：非屬長期性缺工產業，且當前未有社會共識，應優先鼓勵本國勞工投入從事該行業工作，勞動部將持續與農委會洽商促進本國勞工就業，茶與果樹栽培業暫不開放。

資料來源：勞動部跨國勞動力政策小組第22次及第23次紀錄，檢自：
https://www.wda.gov.tw/News.aspx?n=CA60F31A88AF3736&sms=80616FEAF60EE1E7&_CSN=FF87AB3AC4507DE3。

另外，農委會基於乳牛飼育業的勞動環境極為辛苦，僱工不易，流動率大，人力需求迫切，對產業競爭力已造成負面影響，也曾於104年10月19日勞動部跨國勞動力政策小組第23次會議中提案建議：

「乳牛飼育全年無休，勞務人力需求殷切，且工作時間非屬常態，面臨農村人口老化與外移嚴重，長期缺工問題勢待解決¹⁰，酪農產業勞動力缺口將直接影響國人糧食安全及民生物價穩定，建請依牛飼育業(乳牛)之產業實際需求進行評估考量，同意依就業服務法等相關規定僱用外籍移工」。

農委會上述的提案獲致會議決議略以：乳牛飼育業引進外籍移工之試辦方案，原則同意，請農委會與勞發署規劃保障本國勞工就業權益具體作法後，併同試辦方案再提送小組會議討論確認。之後農委會依照上述決議，就申請資格認定、外籍移工核配比率、就業安定費數額、國內招募合理勞動條件，以及試辦執行成效評估等事項進行磋商，並分別於104年11月24日、12月30日及105年3月17日與勞發署相關業務單位進行研議。

農委會與勞發署達成共識後，於105年10月27日跨國勞動力政策小組第25次會議，再次提案：建請同意辦理乳牛飼育業引進農業移工試辦方案。惟勞動部於會中表示意見略以：「……，倘增加乳牛飼育業開放引進外籍勞工，恐引發其他農產業(如蕈菇、蘭花、茶與果樹等)要求比照開放引進外勞而排擠本勞就業機會。……農業缺工應由勞動部、農委會及地方政府推動所有試辦計畫及措施

¹⁰ 飼育業的常僱員工僅1成5、臨時及自家未支薪人員比例更高達8成5，酪農45歲以上比例已超過60%，顯見經營辛苦、勞力負擔沉重；全職人員月薪已達2.5~5萬元(一般人員起薪約為2.5萬元，依工作資歷可漸增至3.5萬元，如具經營管理或獸醫技術等專業則提高至5萬元)，仍常因難以妥適輪休、非常態性工作時段無法與家人互動而致人力流動率高，雖已仰賴外籍配偶或新移民採臨時短工緊急補充，但多因照料家務，尚難成為穩定勞力來源；至中高齡轉業者多因體力不堪負荷勞力工作而卻步，整體產業之勞力需求壓力無法有效紓解。缺工人數透過全國性產業團體初步訪查，人力缺口達520人，另依農委會102年度進一步委託辦理的「我國畜牧場勞動力及調查研析」計畫，酪農產業之長期人力需求高達882人。資料來源：農委會於105年10月27日跨國勞動力政策小組第25次會議之提案說明。

實施，並進行成效檢討後，再審慎評估引進農業外勞必要性。」

因此，該次會議最後決議：請農委會及勞動部加強推動相關計畫以解決乳牛飼育業缺工問題，並整合農委會及勞動部資源，推動辦理農務人力調度、專業人才訓練及就業媒合等事宜，並建立平臺討論機制，視成效檢討後再審慎評估引進農業移工必要性。

之後為改善農業缺工，農委會於106年1月成立農業人力發展辦公室¹¹，並開始辦理農業人力團計畫，配合各區域季節性勞動力需求，由各調度單位招募農務人員，協助缺工農場的農務工作，除協助紓緩缺工情形外，也招募轉業青年加入農務工作行列，培育農業技術人力，改善農業人口結構。根據農委會的統計，106年至110年7月31日止，全臺已成立139團、招募農務人員超過6,000人，服務農場家數超過9,000家，派工超過130萬人日。

農委會於107年再同步導入「減省人力需求」及「增加人力供給」兩大策略，成立農業機械代耕服務團隊，減省農業勞動力的需求，並建置農業人力資源平臺，掌握產業全年性與季節性人力需求，再經由短期大量勞動力補充¹²，擴大服務能量；此外，

¹¹ 農委會為統籌農業人力發展政策規劃、改善農業缺工、掌握農業勞動力及培育農業人才，特設農業人力發展辦公室。依據「行政院農業委員會農業人力發展辦公室設置要點」第2條及第3條等規定，農業人力發展辦公室設於農委會輔導處下，負責執行：農業人力發展政策之規劃、協調及督導；改善農業季節性缺工2.0措施之規劃及推動、農業人力培育措施之規劃及推動、掌握及規劃我國農機改良研發以解決缺工情況，以及其他與農業勞動力相關計畫、措施及方案等任務。

¹² 以農業技術團的操作模式為例，招募青壯年為農業師傅並組成農業專業技術團，針對高經濟價值作物、高技術門檻工作(例如高接梨、柿、葡萄、草莓、柑橘、蓮霧、蜜棗、小番茄、荔枝、芒果、番石榴及木瓜等作物所需的採收、嫁接、剪枝、疏果、疏花、套袋、噴藥/肥及除草等)的季節性缺工問題，由調度單位安排連續性農業工作，並派工至配合單位附近鄰近的農家實際從農，調度單位及配合單位需掌握缺工地點、缺工人數，並由配合單位提供上述訊息予調度單位，以利進行派工。

因應產業彈性用人需求，農委會也辦理農業打工與假日農夫等計畫¹³。另外，農委會採提供就業獎勵金及僱用獎勵金等方式，推動「改善乳牛飼育業全年性缺工試辦計畫」(下稱改善乳牛飼育業缺工試辦計畫)。

表1 108年至110年7月31日農業耕新團及農業技術團補充人力數

單位：人

縣市別	農業耕新團			農業技術團		
	108年	109年	110年	108年	109年	110年
桃園市	37	33	30	-	-	-
新竹縣	74	73	76	-	-	-
苗栗縣	69	65	60	-	-	-
臺中市	-	-	-	30	30	23
彰化縣	38	-	-	43	60	64
南投縣	34	29	24	-	-	-
雲林縣	282	249	206	-	-	-
嘉義縣	-	-	-	75	82	73
臺南市	-	-	-	32	35	38
高雄市	-	-	-	106	122	111
屏東縣	-	-	-	120	101	96
宜蘭縣	36	29	21	41	36	28
花蓮縣	-	-	-	39	42	35
臺東縣	-	-	-	40	40	30

備註：農業耕新團及農業技術團補充人力數為該年度、該縣市所有團數曾運用人數最高總和，包括續任及當年度新招募入團運用人數(含離職人員)。

資料來源：農委會。

農委會為解決農村人口老化及勞動力不足的問題，雖已從「增加人力供給」及「節省人力需求」等雙管齊下推動各項措施，人力短缺也有逐漸縮小的現象，惟因農業工作環境與時間具特殊性，本國

¹³ 資料來源：農委會復函，以及農委會107年4月22日農業新聞「擴增農業人力團及強化勞動力減省措施 農委會務實推動農業缺工改善策略」(檢自：https://www.coa.gov.tw/theme_data.php?theme=news&sub_theme=agni&id=7288)。

勞工投入意願低、流動率高，且因部分農產業特性無法完全機械化、自動化¹⁴，或短期間內尚難以達到機械自動化，以致仍有人力缺口¹⁵。且根據108年我國農業人力結構及勞動力調查結果，在主力農家21.8萬戶中，缺工戶數仍有1.5萬戶，短缺常僱員工0.6萬人次、臨時工10.0萬人次(詳下表2)。另外，106年8月至107年7月改善乳牛飼育業缺工試辦計畫執行結果，也不盡理想¹⁶。

表2 106年～108年農戶短缺常僱及臨時員工數

單位：戶；%；人次

年度	有缺工		短缺常僱工				短缺臨時工			
	戶數	占比	戶數	占比	人次	人日	戶數	占比	人次	人日
106	22,815	10.5	5,679	2.6	10,456	-	18,406	8.4	141,926	-
107	17,544	8.1	4,199	1.9	7,478	1,165,616	13,817	6.3	118,002	829,678
108	15,340	7.0	3,164	1.5	5,665	848,824	12,518	5.7	100,174	707,794

備註：

- 農委會自106年起辦理農業勞動力調查，調查一年度缺工狀態，106年調查時未調查平均缺工日數，因此無資料。
- 21.8萬戶主力農家中，缺工戶數自106年的2.3萬戶，減至108年的1.5萬戶，短缺臨時員工減少4.2萬人次，農委會認為係因農業人力團派工增加及導入適用農業機械之外，也受到108年天候暖化影響、農作物減產等因素。

¹⁴ 本院座談會時，○○協會也指出：「農業人力缺口的最大問題來自於勞力密集的產業無法轉成機械化作業，就像雖然都稱養殖業，但水產種苗還是不同於養漁的養殖業，技術門檻較高，每個環節都需要靠人工判斷，難以透過自動化、機械化來節省人力。」另外，每戶農家經營的耕地規模逐年降低，也不利於自動化機械的操作，造成人力的缺口更形增加。

¹⁵ 農委會於108年1月30日勞動部跨國勞動力政策小組第28次會議中，就說明指出：雖招募本國人力推動成立農業人力團、運用外役監、假日農夫、學生打工，並規劃新南向青年度假打工等各項增加人力供給措施，且持續推動機械化、自動化，減省人力需求並提升產業競爭力，改善農業季節性缺工47%，基礎勞動力缺口仍然存在。

¹⁶ 農委會透過職缺統計、勞動力招募及訓練、勞資媒合，計有34家乳牛場提供職缺54名，並有76名本國勞工報名，後續因家人反對、距離太遠、個人生涯規劃等因素，19人未參與媒合作業，餘57人參與勞資媒合者，成功至乳牛場服務計38人，惟截至107年7月底因體力無法負荷、無法適應環境及工作內容等原因離職16人，僅22人持續於乳牛場內服務。又，改善乳牛飼育業缺工試辦計畫參與之乳牛場需先成為勞保投保單位，致缺工乳牛場參與積極度較低，農委會為提高乳牛場及本國勞工參與意願，於107年同意本國勞工亦可到地方職業工會投保，並將執行方式調整分區招募、分區媒合，以吸引當地居民就業，惟乳牛飼育業需長時間與大型動物相處，一般勞工認為工作危險性較高，且工時特殊，每日2次擠乳作業又將工時且分為兩階段，凌晨4、5點上班，中間雖排休4-5小時，下午約3、4點又開始工作至晚間7、8點，雖薪資可達3萬6,800元，仍不足構成誘因。農委會於107年12月透過全國酪農產業團體再次調查乳牛場意見，彙整調查結果仍表示，因本國勞工實際投入牧場基礎工作意願低、流動率高，建議開放引進外勞。資料來源：108年1月30日勞動部跨國勞動力政策小組第28次會議紀錄。

資料來源：農業勞動力調查，農委會。

農委會經推動各項改善農業缺工措施後，評估基礎勞動力仍然不足，於是再次於108年1月30日勞動部跨國勞動力政策小組第28次會議，重啟缺工急迫性較高的乳牛飼育業引進農業移工試辦方案，以及提案試辦引進外籍移工循外展服務模式協助農業基層勞力工作。而在這次會議中，上述兩項提案均經會議結論：同意試辦引進外籍移工(詳見下表)。

提案	勞動部跨國勞動力政策小組第28次會議結論
乳牛飼育業引進農業移工試辦方案	同意試辦開放乳牛飼育業引進外勞，請勞動部及農委會另行就試辦方案規劃之申請資格、外勞核配比率、合理勞動條件、就業安定費數額等研商，據以辦理後續行政作業及修正相關法規，另請農委會於試辦1年後提出成效報告。
試辦引進外籍勞工並循外展服務試辦計畫模式，協助農業基層勞力工作	原則同意試辦引進外籍勞工並循外展服務試辦計畫模式，請農委會及勞動部參考相關委員意見，審慎研議規劃相關試辦計畫，並據以辦理後續行政作業及修正相關法規，以兼顧農業用人需求與外勞權益，另請農委會於試辦1年後提出成效報告。

資料來源：整理自108年1月30日勞動部跨國勞動力政策小組第28次會議紀錄。

勞動部依上述結論經會商農委會後，於108年4月3日修正發布「外國人從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十一款工作資格及審查標準」(108年4月5日生效)，將乳牛飼育工作及外展農務工作，列入得引進聘僱外籍移工的範圍¹⁷，而農委

¹⁷ 依據該次修正的第4條規定：中央主管機關依本法第四十六條第一項第十款規定指定之工作，其工作內容如下：一、……。四、乳牛飼育工作：在畜牧場直接從事乳牛飼育或與其有關之體力工作。五、外展農務工作：受雇主指派至外展農務服務契約履行地，直接從事農、林、漁、牧工作或與其有關之體力工作。

會也分別於108年4月30日及5月8日，訂定發布《行政院農業委員會審查乳牛飼育工作申請引進外籍移工資格認定作業要點》¹⁸及《行政院農業委員會審核外展農務服務計畫書作業要點》(下稱《農委會審核外展農務服務作業要點》)，據以實施。至此，我國開放引進外籍移工從事農業工作，合法農業移工正式入臺。

惟政策上路不到1年，農委會深感農業基礎勞動力仍然不足，導致農業產業面臨無法生存的困境，遂於109年2月25日勞動部跨國勞動力政策小組第30次會議，進一步提案：「建請同意引進外籍移工，從事外展農務、蘭花栽培業、食用蕈菇栽培業、蔬菜栽培業、畜牧飼育業、養殖漁業及農委會指定之農產業行業」，以協助農業基層勞力工作擴大引進農業移工。經該次會議結論略以：原則同意農委會所提開放農業相關行業聘僱外籍移工方案及相關管理機制，後續與勞動部勞發署研議開放相關內容，並據以辦理後續行政作業及修正相關法規。

勞動部根據上述結論，與農委會協商後，於109年7月31日修正「外國人從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十一款工作資格及審查標準」相關規定，確定目前我國農業移工開放範圍包括：外展農務工作，以及農、林、牧或魚塭養殖工作¹⁹。

之後農委會也於109年8月24日修正發布《行政院

¹⁸ 後因乳牛飼育擴大至畜牧工作，該作業要點於109年8月24日修正名稱為《行政院農業委員會審查畜牧工作申請引進外籍移工之雇主資格認定作業要點》。

¹⁹ 依據109年7月31日修正「外國人從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十一款工作資格及審查標準」第19條之12規定，農、林、牧或魚塭養殖工作包含：一、經營畜牧場從事畜禽飼養管理、繁殖、擠乳、集蛋、畜牧場環境整理、廢污處理與再利用、飼料調製、疾病防治及畜牧相關之體力工作。二、經營蘭花栽培、食用蕈菇栽培、蔬菜栽培及農糧相關之體力工作。三、經營陸上魚塭養殖水產物之飼養管理、繁殖、收成、養殖場環境整理及魚塭養殖相關之體力工作。四、經營其他經中央主管機關會商中央目的事業主管機關指定之農、林產業工作。

農業委員會審查畜牧工作申請引進外籍移工之雇主資格認定作業要點》，並於109年8月25日訂定發布《行政院農業委員會審查蘭花及食用蕈菇及蔬菜三項農糧產業工作申請聘僱外籍移工資格認定作業要點》，作為審查雇主申請資格的依據。

(三)農委會是以補充性原則向勞動部申請開放引進外籍移工協助農業，希望在產業升級尚未完成轉型的過程中給予部分人力支援，惟卻未能確實盤點與掌握產業需求，對於農業移工總額、各業別分配人數、外籍移工核配比率，並非從現階段實際人力缺口著眼，而是在政策上路後邊執行、邊觀望再做調整，以致執行結果不僅無法補充現階段農業轉型過渡期間所需要的人力支援，外籍移工核配比率也讓農民看得到卻用不到合法農業移工：

農委會雖表示：該會係以補充性原則向勞動部申請開放外國人協助農業工作，政策目標是希望在產業尚未完成轉型升級的過程中，給予部分人力支援以維護產業永續發展等語。惟查：

1、一開始只有400名的外展農務移工具額：

108年4月5日引進農業移工政策上路，農委會一開始提出引進從事乳牛飼育業及外展農務工作的外籍移工具額為各400名，而歷經半年左右的審查程序及聘僱作業後，外籍移工自108年10、11月陸續來臺工作，當時截至108年止，申請外展農務移工具案就有150件，申請外籍移工人數多達2,738人，農委會核定47件、463人，已超過外展農務移工400人的員額上限。惟產業面仍反映急迫人力需求，1位野蓮農場主就直指：「名額真的太少，試辦階段的400名，光美濃，給100名都不夠。」

農委會遂於隔(109)年2月25日跨國勞動力政策小組第30次會議中，提案擴大外展農務移工的員額。農委會於本院詢問時也坦言：乳牛飼育跟外展農務各400名是因為只是試辦，但我們試辦後就發現這樣的名額不足，所以爭取再開放等語。

2、農委會爭取提高至2,400名農業移工員額，卻未能說明產業缺工情形及需求評估依據，因此提高不久後，核定人數便達到2,400人的上限，農委會再爭取提高至6,000名：

農委會除在引進農業移工政策實施不久，就爭取提高外展農務移工的名額外，也同步提案放寬申請資格及增加申請業別，將農糧工作(經營蘭花、食用蕈菇、蔬菜等栽培業)、養殖漁業等納入得聘僱外籍移工的範圍，而乳牛飼育業擴大至畜牧工作，進一步擴大農業移工試辦名額至2,400名(包含原先的乳牛飼育及外展農務共800名)，且將乳牛畜牧業的核配比率從25%，變更至35%。

惟農委會卻未能具體說明上述各該產業實際缺工情形、提高核配比率與「2,400名」員額的評估依據，也欠缺對於現階段農業補充外籍移工後的成效與人力短缺。

109年7月農業移工名額及從事業別擴大不久後，截至111年6月30日止，經農委會核定並由勞動部核發招募許可的外籍移工人數，已達到2,400人的員額上限，惟仍有農民團體及農民持續向農委會提出申請。農委會經檢視統計資料及申請案件後，認為農業仍有龐大勞動力的需求，缺

工情形普遍嚴重²⁰，於是以108年缺工調查結果，估算農業勞動力缺口需補充6,000人，並於111年8月17日勞動部跨國勞動力政策小組第34次會議提案建議：「以6,000人為農業移工總員額數之限制」，會議結論：原則同意開放農業移工員額提高至6,000名。

3、由上可見，農委會在政策上路後邊執行、邊觀望再做調整：

農委會雖爭取引進外籍移工以補充現階段農業人力的缺口，惟卻未能確實盤點與掌握產業需求，對於農業移工引進員額，並非從現階段實際人力缺口著眼，而是在政策上路後邊執行、邊觀望再做調整。且從農委會對於各業別歷次分配人數，也不難看到這樣的現象，109年農糧工作及陸上魚塭養殖工作原分別核配350名及250名員額，惟110年減少為300名及108名，至111年卻又提高至1,200名及450名(詳見下表3)。

表3 各階段農業移工員額分配情形

單位：人

開放業別	分配人數			
	108年	109年	110年	111年
外展農務工作	400	800	920	2,350
農糧工作(蘭花、蕈菇、蔬菜)		350	300	1,200
陸上魚塭養殖工作	尚未開辦	250	180	450
畜牧工作(含原乳牛飼育)		1,000	1,000	2,000
乳牛飼育業		400	併入畜牧工作	
合計	800	2,400	2,400	6,000

資料來源：農委會。

²⁰ 農委會於111年8月17日勞動部跨國勞動力政策小組第34次會議中提到：106年至108年常僱員工及臨時員工缺工仍逾155萬名人力，顯示農業勞動力缺口尚需補充。

4、現行農業移工的核配比率，難以符合實際需求：

(1) 在外展農務工作方面

依照農委會對於外展農務移工的運作模式，是以農會、漁會、農林漁牧有關的合作社或非營利組織(下稱外展機構)作為雇主²¹，由外展機構向農會申請聘僱外籍移工從事外展農務工作，並經農委會審查核定後，再向勞動部申請聘僱外籍移工，並於引進聘僱後指派外籍移工至各農、林、漁、牧等場域提供服務²²。

而農委會對於外展農務移工人數的核配比率，是以外展機構所聘僱的「國內勞工人數」，作為核配外展農務移工人數的上限，並非從轄內各農、林、漁、牧場對於勞動力的實際需求(例如耕作面積、產業規模……等)，以致與現實狀況脫節。農委會並於本院詢問時表示：就業服務法有核配比，所以我們以農會雇員當標準，認為是相對客觀的指標等語。

惟以新北市板橋區農會與高雄市美濃區農會為例，前者共有198名本國勞工，惟轄內並無申請外展農務移工的需求；反觀後者有134位本國勞工，而轄內主要為農業經濟生產，對於勞動力有極高迫切需求。顯見單憑以外展機構聘僱的「國內勞工人數」，作為核配外展農務移工人數的基礎，不足以反映各地區、各產業對於外展農務移工的需求人數。

再據農委會的農業人力結構及勞動力調查，

²¹ 由於我國農業產業雜異化程度高，經營規模較小，農業同時存在常態性及季節性的人力需求，因此，農委會對於外展農務移工是以農會、合作社、或農業相關非政府組織作為聘僱單位及調度平台，透過人力共享模式，來滿足農家短期性、季節性的人力需求。而對於具有常態性人力需求的產業則透過農家自聘模式聘僱外籍移工，即畜牧工作、農糧工作及陸上養殖漁業工作。

²² 參照《農委會審核外展農務服務作業要點》第2點、第5點及第6點等規定。

缺工情形以中部地區最為嚴重，惟在本院座談時，位於中部的1家農會及合作社即指出：若無外籍移工協助我國農業，將成為國安問題，但只能分配到4名外展農務移工，非常不夠。

另外，本院也深入山區進行履勘，農業工作及住宿環境確實難以聘僱到本國勞工從事農務工作，而農民因年邁實在無力照顧果園，又找不到本國勞工，只好僱用失聯移工，並提供住宿地方，而果園因應季節，一年四季種植不同種類的果樹，因此全年皆有勞動力的需求，甚至有雇主將大片的果園交由移工打理。而從當地人口中得知，COVID-19疫情期間見到失聯移工排隊接種疫苗的場景，估算該地區至少有超過千人的失聯移工，但該轄區的農會僅能申請32位外展農務移工，農委會最後同意核配12人。

再以美濃地區的重要農作物野蓮為例，種植面積達130甲²³，高雄市美濃區農會投保勞保人數共有134人，該農會向農委會申請外展農務移工160人，惟農委會僅同意核配40名移工，協助美濃地區所有農產作物。野蓮農場主紛紛反映因受限於美濃區農會核配的員額，全部的野蓮場僅能核配20名移工，以致每位農場主只配置1~2名的外展農務移工，根本不足以補充人力缺口，初估至少短缺300人，目前幾乎只能仰賴新住民來臺依親的家屬協助，才能支撐住這項產業。

「按本勞比例的話，我們這邊本勞幾乎是0

²³ 資料來源：高雄市美濃區農會111年5月20日簡報資料。

人，沒有辦法找到本國人來工作，本國人都不願意做這麼辛苦的工作。」「野蓮部分，最起碼就還短缺300名人力。以我們農場為例，我們沒有用農會推動的農業專業技術團的人力，全部都是用外勞。」

以上農業現場及農民的困境，讓人不禁要問：引進外籍移工後，究竟是完全解決人力缺口問題，還是農民依舊要透過非法僱用失聯移工或外國人，自力救濟，讓人力需求的問題獲得部分的解決？

(2) 在魚塭養殖工作方面

在本院座談會中，○○協會也指出目前核配比率對於紓解人力的缺口，仍屬有限：

「本國勞工流動性高，夏天太熱不願意工作，多是到冬天才會做，甚至早上做完，中午就不想做離開了，所以一整年都在掛『招人』。」「雖然說養殖場可以雇主身分直接申請外籍移工，但養殖場缺工往往達到3～4人，但受限於本國勞工受僱員額少，在35%的核配比率下，往往僅能申請到1位移工……。」

5、綜合上述，農委會雖希望在農業尚未完成升級轉型前的過渡期間，經由開放引進農業移工，補充農業基礎勞動力的不足，惟卻未能確實盤點與掌握農業各產業的人力需求，對於農業移工引進總額、各業別分配人數、核配比率，並非從現階段實際人力缺口著眼。且本院經實地訪查、諮詢及座談，發現農業移工政策雖已推動上路，惟執行結果不僅無法補充現階段農業轉型過渡期間所需要的人力支援，移工核配比率也讓農民看得到卻用

不到合法農業移工，仍不得不繼續仰賴失聯的移工，或者非法僱用逾期居停留的外國人、產業移工，來填補農村人力缺口。本院諮詢的專家學者也指出：

「農業缺工的問題已經存在很久，但政府對於開放農業移工還是有很多顧慮，以致於108年才開始引進；引進後採總量管制概念，符合就業服務法的精神，但對於總量管制的名額，農委會並未有清楚的評估及數據基礎，還在磨合、試誤中，不免讓人有是喊價的結果。」「政策粗糙，以致才一開始實施，就邊做邊改。」

(四)綜上，我國農業基層勞動力不足存在已久，加上少子女化危機、農業人口老化及外流嚴重，更擴大農業缺工問題的嚴重性及迫切性，106年農委會的「我國農業人力結構及勞動力調查」結果，就推估主力農家短缺常僱工1.5萬人次，臨時工則缺了14.1萬人次；農委會為紓解缺工問題，雖自106年起推動辦理各項改善措施，惟仍難以有效紓緩存在多年的農業缺工現象。農委會與勞動部在歷經多年協調後，終在108年間決定開辦引進移工從事乳牛飼育及外展農務工作，再於109年間新增農糧工作(經營蘭花、食用蕈菇、蔬菜等栽培)、陸上魚塭養殖漁業工作，並將乳牛飼育擴大至畜牧工作，而開放總額從108年4月一開始的800人、調整到109年2月的2,400人，111年8月再增加到6,000人。農委會是以補充性原則向勞動部申請開放引進移工協助農業，希望在產業升級尚未完成轉型的過程中給予人力支援，惟卻未能確實盤點與掌握產業的實際需求，對於農業移工總額、各業別分配人數、移工核配比率，並非從現階

段人力缺口著眼，而是在政策上路後邊執行、邊觀望再做調整，以致執行結果不僅無法補充現階段農業轉型過渡期間所需要的人力支援，現行的核配比率也讓農民看得到卻用不到合法農業移工，不得不繼續冒著極大風險僱用失聯的移工、逾期居(停)留的外國人，或者非法僱用產業移工，來填補農村人力缺口的窘態與無奈，凸顯農委會事前規劃、盤點與配套均有不足，允應與勞動部共同積極研議檢討改進，有效解決現階段農業面臨迫切的勞動力需求。

二、外展農務移工是由外展機構作為雇主，並進行人力調度管理及訓練等工作，惟部分農會因人力吃緊而不願成為雇主為農民申請移工，或僅是聊備一格的申請少量名額；且據農委會統計資料顯示，截至111年10月15日共有271家外展機構提案申請4,680名外展農務移工，惟農委會核定家數及人數分別為162家、1,218人，家數通過比率僅達6成，需求員額通過比率更僅達26%，而未通過的外展機構中，不乏屬於農業發展的地區；再從實務現況不難見到，農民囿於各種因素與困難而無法合法申請聘僱移工，或獲配移工人數仍無法滿足農務實際人力需求，不得不铤而走險繼續非法使用失聯的外籍移工或外國人，甚至有農場主即使過去曾因非法僱用失聯移工而遭到裁罰的慘痛經驗，目前也獲核配外展農務移工，但受限於配額的框架，人力仍不夠填補缺口，又找不到本國勞工，只好冒險繼續非法僱用，惟農委會卻未能正視農業基層勞動力需求迫切的問題，猶稱：「目前各級農會聘僱勞工人數尚可服務農民需求數量」，顯見忽視農民不得不冒著受罰、查緝的風險繼續僱用非法移工來填補人力缺口的窘境與無奈，亟待積極檢討改進。

(一)部分外展機構因考量人力吃緊，而欠缺擔任雇主的意願，讓轄內農民無法獲得合法移工的人力支援。

依據農委會提供的資料顯示，我國自108年4月5日開放引進外籍移工從事農業工作後，外展農務移工名額從一開始的400名，一路增加至109年的920名、111年的2,350名，可見農業對於基礎勞動力的迫切需求。

惟外展農務移工是由外展機構作為雇主，並進行人力調度管理及訓練等工作，而有農會因人力吃緊而不願成為外展農務雇主為轄內農民申請外籍移工，或只是聊備一格的申請少量名額。倘若無外展機構協助申請外展農務移工或名額有限，小農便無法合法使用農業移工。

勞動部於111年8月17日跨國勞動力政策小組第34次會議中，針對農委會爭取提高外展農務移工名額時，就建議「農委會積極協助具規模且服務範圍較大之農漁會、農林漁牧合作社或非營利組織申請聘僱移工，協力支援小農人力需求……。」農委會也坦言：部分農會因人力問題，而無意願擔任外展機構。

且據農委會提供的資料顯示，截至111年10月15日，全國共有84家農會向農委會申請辦理外展農務服務計畫，僅占全國總農會數(302家)的27.8%。倘若外展農務移工為現階段解決農業缺工問題的重要政策，農委會自應提供資源上的協助(如人力及經費)，而非只是給予農會承擔更多的責任、或主觀認為農會應基於服務會員、農民的精神承接外展農務服務計畫。

(二)截至111年10月15日，外展機構通過申請外展農務移工的家數比率僅達6成，而未獲農委會核定的109家

外展機構，不乏屬於農業發展的地區：

依據農委會提供的統計資料顯示，截至111年10月15日止，共有271家外展機構提案申請外展農務移工，惟農委會核定162家，通過比率僅達6成。農委會雖於本院詢問時表示：因勞保人數不足，有些會以雇員全部人數申請移工名額等語；之後並補充說明主要未通過原因²⁴，惟從109家未通過的外展機構名單來看，其中不乏屬於農業發展的地區(如高雄市旗山區農會，詳見附表一)；且未通過的外展機構，所申請聘僱外籍移工人數並非多於本國勞工人數，況且通過申請的外展機構也有超額申請的狀況，也仍獲審查通過²⁵，亟待農委會深入探究並積極協助解決。

(三)從實務現況不難發現，受限於外展農務移工配額比率的框架，補充的移工人力仍不夠填補缺口，又找不到本國勞工，農戶只好冒著受罰、查緝的風險與擔心，繼續非法僱用失聯移工或外國人：

依據農委會提供的資料顯示，271家獲核定的外展機構共申請4,680名外展農務移工，惟受限在核配比率之下，農委會同意核配人數為1,218人，需求員額通過比率僅達26%。

而本院從實地履勘、訪談、座談與諮詢，見到

²⁴ 包括：(1)外展農務服務計畫書規劃內容未臻完善。(2)投保同一勞工保險證號的本國勞工人數，少於申請聘僱外國人數(不符合核配比1:1之規定)。(3)不符合外展農務服務精神，可能於固定農場工作；以其他業別方式(農糧、養殖漁業或畜牧)直接聘僱較為適合。(4)評估申請機構之業務經營、社務管理及財務情形，尚無能力辦理外展業務。(5)機構屬性非屬農漁會、合作社或非營利組織。(6)現地訪視後評估尚無外籍移工需求，或不適宜引進外籍移工，由農委會協調其他方式協助。(7)申請資料缺漏或有誤，經限期補正而未補正。(8)同一勞工保險證號已申請其他業別之產業移工(如：已申請工廠移工)。

²⁵ 以臺中市后里區農會為例，該農會的本國籍勞工人數為77人，超額申請外展農務移工122名，仍經農委會審查通過，惟農委會同意核配12人。

引進外展農務移工政策雖已上路，惟現實上農民囿於各種因素與困難而未能使用到合法農業移工，或者獲配外籍移工人數仍無法滿足農務實際人力需求，不得不铤而走險繼續非法僱用外國人力，包括：產業移工於休假日時至果園打工、僱用失聯移工或逾期居(停)留的外國人從事農務工作等，甚至有農場主即使過去曾因非法僱用而遭裁罰的慘痛經驗，目前也獲核配外展農務移工，但受限於配額的框架，人力仍不夠填補缺口，又找不到本國勞工，只好冒險繼續非法僱用。

惟農委會卻表示：「目前各級農會聘僱勞工人數尚可服務農民需求數量」、「部分農會無意願擔任外展機構，對於該地區之農民缺工季節，可由鄰近農會協助調度」，顯見農委會未能正視農業基層勞動人力需求迫切的問題，漠視農民不得不使用非法移工來填補缺口的窘境，亟待積極檢討改進。

(四)綜上，部分農會因人力吃緊而不願成為外展農務雇主為農民申請移工，或僅是聊備一格的申請少量名額；且據農委會統計資料顯示，截至111年10月15日共有271家外展機構提案申請4,680名外展農務移工，惟農委會核定家數及人數分別為162家、1,218人，需求員額通過比率僅達26%，而未通過的外展機構中，不乏屬於農業發展的地區；此外，從實務現況不難見到，農民囿於各種因素與困難而無法合法申請聘僱移工，或獲配移工人數仍無法滿足農務實際人力需求，不得不铤而走險繼續非法使用失聯的外籍移工或外國人，甚至有農場主即使過去曾因非法僱用失聯移工而遭到裁罰的慘痛經驗，目前也獲核配外展農務移工，但受限於配額的框架，人力仍不夠填補缺

口，又找不到本國勞工，只好冒險繼續非法僱用，惟農委會卻未能正視農業基層勞動力需求迫切的問題，忽視農民卻不得不僱用非法移工來填補人力缺口的窘境，亟待積極檢討改進。

三、截至111年10月底，勞動部許可招募各類農業移工人數總計4,032人，惟實際引進人數僅達6成(2,447人)，卻已有361人發生失聯，其中7成是在來臺後不到1年的時間發生失聯，讓原本引進員額就有限的農業移工，更加捉襟見肘，且外展農業移工的失聯率達11.86%，農林漁牧及養殖漁業移工更高達17.94%，多集中在越南籍，相較於同期間看護工的3.15%、製造業移工的5.15%、營造業移工的10.29%、境內聘僱外籍漁工的5.86%，明顯高出許多；從農業人力資源平臺現有可掌握到的資料顯示，超過7成的外展農務移工薪資僅落在基本工資，農委會及勞動部也皆認為移工發生失聯比率較高的原因來自於農業工作相較其他產業辛苦，工作條件與待遇也不佳，卻未能掌握各類農業移工的實際薪資，也未能確保合法農業移工獲得的合理薪資；此外，外展農務雇主、使用外展移工的農戶與仲介機構對於移工管理的權責歸屬不夠明確，也容易發生移工失聯問題；另外，農業缺工問題由來已久，現階段農業移工引進人數有限，總額數量及管理措施都還在觀望調整，加上移工還未全數到位，以致實務現況對於非法僱用仍有極高的需求。農委會及勞動部必須正視上述問題，積極研謀改善對策，且在考慮加強查緝非法僱用失聯移工的同時，應先有完整配套措施及對農民加強輔導，否則無助於解決現階段農業尚未完成轉型期間的缺工問題，反而衝擊農業的運作發展與農家的經濟生計。

(一)截至111年10月底各類農業移工共引進2,447人，僅達招募許可人數的6成，卻已有359人發生失聯，其中7成是在來臺後不到1年的時間發生失聯，且相較於其他產業移工，農業移工的失聯率高出許多，並集中在越南籍：

1、依據勞動部公開資料，截至111年9月底，在臺農業移工(含外展農務移工)之人數為1,953人，以來自越南為最多，其次依序為泰國、印尼及菲律賓(詳見下表4)。

表4 111年9月底農業移工之引進國籍別

	總計	印尼	菲律賓	泰國	越南
農、林、牧或 魚塭養殖工作	1,242	77	47	111	1,007
外展農務工作	711	46	5	77	583
合計	1,953	123	52	188	1,590

資料來源：整理自勞動部勞動統計網公開資料。

2、依據勞動部查復的資料顯示，從108年5月開放引進農業移工至111年10月底，農業移工招募許可人數為4,032人，惟實際引進2,447人(僅達6成)，卻已有361人發生失聯，占引進人數的14.7%，換言之，每10位農業移工中就有1.5人發生失聯，其中又以養殖漁業移工及外展農務移工的失聯狀況較為嚴重，失聯人數分別為23人及186人，占實際引進人數的20.5%及21.0%(詳見下表5)。

表5 108年5月至111年10月底勞動部核發農業移工聘僱許可、實際引進及失聯人數狀況統計表

單位：人；%

業別	招募許可人數	核發聘僱許可人數	實際引進人數(A)			失聯(B)			占比 (B/A)
			國外 引進	國內 承接	小計	期滿後	期滿前	小計	
養殖漁業 工作	214	112	79	33	112	0	23	23	20.5
農糧工作	872	430	369	61	430	0	44	44	10.2

業別	招募許可人數	核發聘僱許可人數	實際引進人數(A)			失聯(B)			占比(B/A)
			國外引進	國內承接	小計	期滿後	期滿前	小計	
畜牧工作	1,829	1,020	787	233	1,020	0	107	107	10.5
外展農務工作	1,095	875	734	141	875	2	184	186	21.0
其他農、林工作	22	10	9	1	10	0	1	1	10.0
合計	4,032	2,447	1,978	469	2,447	2	359	361	14.7

資料來源：整理自勞動部查復資料。

3、若從失聯率來看，111年截至9月底止，看護工的失聯率為3.15%、家庭幫傭為3.55%、漁工為5.86%、農林牧或養殖漁業工作為17.94%、外展農務工作為11.86%、製造業為5.15%、營造業為10.29%²⁶。從以上數據，不難見到農業移工失聯狀況，相較於其他產業來得嚴重。

4、再從國籍別來看，無論是外展農務移工或是農林牧養殖漁業移工，均以越南籍失聯人數為最大宗，占比超過9成²⁷(詳見下表6)。

表6 109年至111年9月30日失聯移工人數統計

單位：人

年別	國籍別	看護工	家庭 幫傭	境內 聘僱 漁工	農林牧 或養殖 漁業	外展 農務	製造業	營造業	合計
109	印尼	5,611	34	441	0	2	937	41	7,066
	泰國	5	0	2	1	0	317	39	364
	菲律賓	274	6	41	0	0	145	0	466
	越南	2,136	4	174	4	6	8,820	103	11,247
	合計	8,026	44	658	5	8	10,219	183	19,143
110	印尼	2,473	13	229	3	0	357	22	3,097
	泰國	10	0	3	2	0	218	27	260
	菲律賓	101	2	24	0	0	67	0	194
	越南	1,577	2	151	89	42	5,211	140	7,212
	合計	4,161	17	407	94	42	5,853	219	10,793

²⁶ 勞動部依據內政部移民署資料提供各業別移工失聯率。

²⁷ 109年至111年截至9月底，外展農務移工或是農林牧養殖漁業移工的失聯人數共有339人，其中越南籍有322人，占95.0%。

年別	國籍別	看護工	家庭 幫傭	境內 聘僱 漁工	農林牧 或養殖 漁業	外展 農務	製造業	營造業	合計
111 (截至 9月)	印尼	2,820	22	259	2	2	661	16	3,782
	泰國	13	0	0	2	3	412	178	608
	菲律賓	153	5	29	0	0	131	1	319
	越南	1,668	4	95	108	73	13,937	662	16,547
	合計	4,654	31	383	112	78	15,141	857	21,256

資料來源：勞動部。

5、根據內政部移民署提供的一項統計資料顯示，截至111年9月30日止，農業移工累計在臺失聯且尚未查獲的人數共有252人，這些失聯農業移工中，有2成者在來臺後不到1個月發生失聯，有超過5成者是在來臺後不到半年內發生失聯，而不到1年就失聯的比率則超過7成(詳見下圖2)。

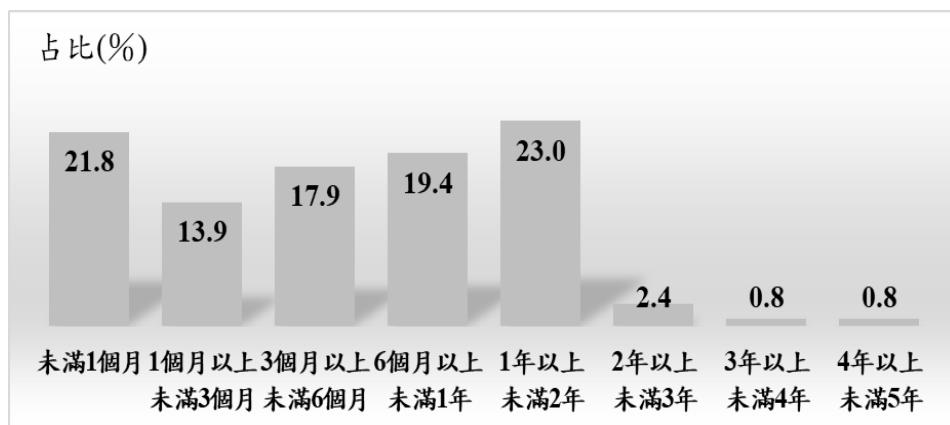


圖2 截至111年9月底農業移工失聯前的居留期間分布情形

備註：此統計係開放農業移工後，經通報失聯且未查獲的歷年累計數(252人)，並非每年新增人數。

資料來源：內政部移民署，監察院製圖。

(二)從農業人力資源平臺現有可掌握到的資料顯示，76.7%的外展農務移工薪資僅落在基本工資，農委會也認為移工發生失聯比率較高的原因來自於農業工作相較其他產業辛苦，工作條件與待遇也不佳，惟卻未能掌握各類農業移工的實際薪資，也未能確保合法農業移工獲得的合理薪資：

1、根據農委會所提供之農業移工推動成效初步評估資料，指出外展農務移工轉職或失聯率較高的原因：

農務工作相較於其他產業辛苦，需要大量體力，工作時間也比較特別，可能需要在凌晨工作，並且將工作時間拆成好幾個時段，但農業勞動市場薪資並無較高，工作報酬也不穩定，因此導致許多移工來臺工作後，可能經過同鄉移工引介，想要轉出至製造業或營造業等相對高薪或是工作較不辛苦的產業。且因農業工作較辛苦，移工在選擇工作產業時申請意願較低，許多移工也因此藉由申請農業工作來臺，再提出轉職或是逃逸至其他產業工作。

農業工作條件不佳，因此過往面臨缺工問題，大量仰賴非法移工作為人力補充……，經由合法引進的農業外籍移工，人事成本較高，因此在薪資部分，部分農家僅願意提供最低薪資，且無力提供加班費；因此移工在扣除勞健保、勞退等費用後，實領相對非法工作者為低，可能因此提供誘因使移工離開原申請農場工作。

2、勞動部也指出農業的工作條件與薪資是農業移工發生行蹤不明的主因：

「依農委會調查資料，農民反映移工失聯原因可能為加班時數不足或無、農業工作太辛苦、收入太低、經友人介紹薪資較高工作等，因而要求轉出或失聯，且大部分農業移工轉出進入製造業工作者居多；因此，可推論從事農務移工發生行蹤不明原因主要為農業工作之工作條件。」

勞動部勞發署110年委託研究調查也指出，外展農務移工發生行蹤不明的原因，屬於農業制度引起之不適應工作、不願意接受調度等占16%²⁸。

勞動部已於111年8月17日跨國勞動力政策協商諮詢小組第34次會議結論中，同意農委會開放農業移工員額提高至6,000名的同時，附帶決議請農委會深入瞭解探討移工行蹤不明問題。

3、由上可見，農業移工雖受到最低基本工資的保障，惟農業工作極為辛苦，卻未能充分反映在薪資待遇上。且從農業人力資源平臺現有的331位外展農務移工薪資資料顯示，超過7成者僅達基本工資(詳見下表7)。農委會及勞動部也皆認為農業移工失聯率較高的原因來自農業工作環境與薪資報酬不佳，卻未能積極掌握各類農業移工的實際薪資，也未能確保合法農業移工獲得的合理薪資(詳見下表7)。尤其農業移工發生失聯情況確實較其他類類別嚴重(其他類別中以營造業10.29%為最高)，其中，從事外展農務工作的移工，失聯率為11.86%，雖然農委會有請外展機構填報，但仍未能完全掌握移工的受領薪資情形；而從事農林牧或養殖漁業工作的移工失聯率更是高達17.94%，農委會更是對此類移工之實領薪資狀況毫無所悉。

表7 各類農業移工所獲薪資分布情形-以111年9月為例

單位：人

薪資分布	未達基本工資	基本工資	超過基本工資 ～ 未滿 2.8萬元	2.8萬元 以上～ 未滿 3萬元	3萬元 以上～ 未滿 3.5萬元	3.5萬元 以上～ 未滿 4萬元	4萬元 以上	雇主未填報資料
------	--------	------	----------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------------------	-----------	---------

²⁸ 資料來源：111年8月17日勞動部跨國勞動力政策小組第34次會議紀錄，第13頁。

薪資分布	未達基本工資	基本工資	超過基本工資～未滿2.8萬元	2.8萬元以上～未滿3萬元	3萬元以上～未滿3.5萬元	3.5萬元以上～未滿4萬元	4萬元以上	雇主未填報資料
畜牧工作	畜牧類移工每月薪資依照勞動基準法(下稱勞基法)規定，以不低於基本薪資為原則，另視各畜牧場勞動狀況依勞基法標準給予加班費，牧場雇主亦會視其工作能力予以調薪。惟農委會未針對畜牧類移工每月實際所獲薪資分布進行統計調查，因此無法提供實際人數分布。							
外展農務工作 (備註1)	33	254	2	11	25	6	0	177
農糧工作 (備註2)	-	-	139	-	-	-	-	252
陸上魚塭養殖工作	養殖漁業移工每月薪資依照勞基法規定，以不低於基本薪資為原則，另視各漁場勞動狀況依勞基法標準給予加班費，漁場雇主亦會視其工作能力予以調薪。惟農委會未針對養殖漁業移工每月實際所獲薪資分布進行統計調查，因此無法提供實際人數分布。							

備註：

1. 此為農委會依農業人力資源平臺資料的統計結果，以111年9月有上工的移工所獲薪資做計算，惟因部分雇主未填報數據而無資料；至於未達基本工資部分，可能因該移工當月份新到職或請假等情，導致整月薪資未達基本工資。
2. 此部分係農委會農糧署經由電訪所獲結果，但部分雇主以薪資為商業資訊等理由，拒絕透露相關資料，因此尚無法完全掌握實際人數分布。

資料來源：農委會。

(三)在外展農務移工方面，由於農務外展機構、使用外展移工的農戶與仲介公司對於移工管理的權責歸屬不夠明確，容易造成移工失聯問題：

- 1、依據農委會對於外展農務移工制度的設計，是以農會、漁會、農林漁牧有關的合作社或非營利組織(簡稱外展機構)作為外展農務移工的雇主，並辦理外籍移工招募與聘僱、管理、教育訓練等相關事項，並負責移工人力調度，支援解決農業季節性需工問題²⁹。

²⁹ 依據「行政院農業委員會審核外展農務服務計畫書作業要點」第7點第1項規定：經農委會核定外展農務服務計畫書之外展機構應辦理工作內容如下：(一)辦理外籍移工招募相關事項：依就業服務法第47條規定，以合理勞動條件在國內辦理招募，經招募無法滿足其需求，就該不

2、惟農戶為實際使用外籍移工者，自認並非移工的雇主，因此無需承擔雇主的責任。而對於外展機構而言，農會亦認為僅是基於服務會員，協助聘僱外籍移工，並負責外籍移工的人力調度、住宿安排、教育訓練與職場安全等，惟缺乏管理外籍移工的經驗，農委會也未補助相關人力或管理費用，勢必增加外展機構承辦人員的工作負擔，並影響管理外籍移工的積極性。加上外展機構過去並無引進聘僱外籍移工的經驗，多委由仲介公司協助辦理招募及引進聘僱等服務，因而衍生引進後對於外籍移工的管理及調度等權責不明的狀況。

3、再據○○區農會於本院實地履勘時，提到執行上的問題：

「農會系統沒有專設的人力資源，可以對應這麼大量合法移工的運作。」「農會是外展機構，又是雇主，而農場主才是實際使用移工的雇主，造成農會與農場主的義務容易混淆。」

4、農委會也指出外展機構、農戶及仲介若都缺乏管理外籍移工的意願，將導致農業移工容易發生

足人數向勞動部申請招募許可，並引進或承接外籍移工。(二)辦理外籍移工聘僱相關事項：為外籍移工辦理聘僱許可及居留證、入國健康檢查等事項，並與外籍移工簽訂勞動契約。(三)辦理外籍移工管理相關事項：負擔僱用外籍移工衍生之法定生活管理、入國通報及安排接受定期健康檢查等義務，並繳交就業安定費。(四)提供外展農務服務：依服務對象約定服務內容，評估農務需求，指派外籍移工前往工作場域，從事農、林、漁、牧工作或與其有關之工作，並與服務對象簽訂服務契約。(五)建立督導機制：1.每3個月至少訪視服務對象1次，以瞭解服務對象農務需求之變動情形及外籍移工之工作狀況。2.每3個月至少召開督導會議1次，以增進外籍移工之服務品質。(六)建立教育訓練機制：訂定人員素質提升計畫、工作績效考核獎懲規定與服務結果評估策略等並應每3個月至少安排外籍移工接受在職訓練及職業安全衛生教育訓練1次。(七)製作相關紀錄，並定期更新回報：1.每月5日前將前一月份外籍移工外展服務資料(含服務對象之接案及評估紀錄、服務對象名冊、服務提供派案日程表、統計月報表及其他相關資料)，分別送農委會及外展機構所在地之直轄市或縣(市)政府。2.每年1月31日前，將前一年度財務紀錄及成果報告書(含外籍移工名冊、聘僱許可影本、農務工作人力配置、服務模式及流程、訪視紀錄、督導會議紀錄、教育訓練紀錄、成果統計及自我評估等相關資料)，分別送農委會及外展機構所在地之直轄市或縣(市)政府。

失聯或離職：

「部分農會目前均是基於服務農民的角度聘僱移工，並無獲利，因此可能會缺乏積極動機管理移工……，而對於使用外展移工之農戶，因移工雇主為外展機構，因此農戶無需承擔雇主責任，所以容易疏忽管理；此外，因外展農務計畫性質較特殊，多數仲介僅提供協助引進移工的服務，因此若三方都缺乏管理移工的動機，將導致移工容易離職或失聯。」

5、從以上顯示，農委會雖已規範外展農務移工的雇主為外展機構，必須負責相關管理事項，惟實務執行上仍牽涉外展機構、農戶及仲介公司等三方的角色，讓責任歸屬混淆不清。

(四)為降低移工引進後發生失聯的情形，農委會及勞動部均建議加強查緝，惟農業移工政策實施迄今僅3年多，尚在試辦中，總額數量及管理措施都在觀望調整，實際引進人數也未全數到位，以致實務現況對於非法僱用仍有極高的需求：

農委會針對外展農務移工失聯率較高的問題，建議提高取締非法移工的強度，增加使用非法移工的成本，促使農民使用合法移工的意願：「……若在非法移工查緝上強度不夠，將造成廠商或農民使用非法移工遠高於合法移工，增加勞動市場對非法移工的需求，提高移工逃逸的意願，因此為有效降低農業移工引進後逃逸的情形，我們建議應提高取締非法移工的強度，增加使用非法移工的成本，增加農民使用合法移工之意願。」

勞動部也表示：「……查緝面部分，本部已協

調移民署年底前專案加強查處不法媒介及雇主集團。在裁罰面部分，規劃修正就業服務法裁罰，加重非法雇主最高(新臺幣，下同)75萬元改按人數計罰、非法媒介提高罰緩金額3倍最高至150萬元。」

惟本院從實地訪查發現，農業工作長久存在基層勞動力不足的問題，農家在面臨缺工之下，大量仰賴失聯或非法移工補充勞動力，而我國雖從108年4月，開放引進外籍移工從事農業工作的政策實施迄今僅3年多，惟現階段引進人數有限，總額數量、管理措施及相關制度都還在觀望調整，外籍移工的引進也還未全數到位(詳見下表)，以外展農務移工為例，開辦員額為2,350人，截至111年9月30日勞動部已核發許可聘僱1,178人，惟受到疫情影響，迄今僅引進709人，致使實務現況對於非法僱用仍有極高的需求。

1家位於南部地區的農會就指出：轄區內雖已獲農委會同意核配40位外展農務移工，但仍然供不應求，目前已有農場主預約申請外展農務移工名額達61人，尚不包含以口頭提出的名額需求。

因此，農委會及勞動部在建議加強取締非法僱用失聯移工或逾期停留打工的外國人的同時，應先有完整配套措施及對農民加強輔導，否則無助於解決現階段農業尚未完成轉型期間的缺工問題，反而嚴重衝擊農業運作發展。

(五)綜上，截至111年10月底，勞動部許可招募各類農業移工人數總計4,032人，惟實際引進人數僅達6成(2,447人)，卻已有361人發生失聯，其中7成是在來臺後不到1年的時間發生失聯，讓原本引進員額就

有限的農業移工，更加捉襟見肘，且外展農業移工的失聯率達11.86%，農林漁牧及養殖漁業移工更高達17.94%，多集中在越南籍，相較於同期間看護工的3.15%、製造業移工的5.15%、營造業移工的10.29%、境內聘僱外籍漁工的5.86%，明顯高出許多；從農業人力資源平臺現有可掌握到的資料顯示，超過7成的外展農務移工薪資僅落在基本工資，農委會及勞動部也皆認為移工發生失聯比率較高的原因來自於農業工作相較其他產業辛苦，工作條件與待遇也不佳，卻未能掌握各類農業移工的實際薪資，也未能確保合法農業移工獲得的合理薪資；此外，外展農務雇主、使用外展移工的農戶與仲介公司對於移工管理的權責歸屬不夠明確，也容易發生移工失聯問題。另外，農業缺工問題由來已久，而引進農業移工政策實施迄今僅3年多，因此現階段引進人數有限，總額數量及管理措施都還在觀望調整，加上移工引進還未全數到位，以致實務現況對於非法僱用仍有極高的需求。因此，農委會及勞動部必須正視上述問題，積極研謀改善對策，且在建議加強查緝非法僱用失聯移工的同時，應先有完整配套措施及對農民加強輔導，否則無助於解決現階段農業尚未完成轉型期間的缺工問題，反而衝擊農業的運作發展與農家的經濟生計。

四、現階段農業人力窘迫、缺人孔急，有迫切的勞力需求，截至111年10月底，勞動部雖已核發招募許可4,032人，惟受到疫情影響，移工引進不順，實際引進2,447人，其中除外展農務移工引進比率尚可達到8成外，其餘業別均不到6成。而在農業移工人力尚未補充到位下，引進來臺的農業移工除有發生失聯問題外，還有因語言

不通，造成溝通障礙，加上農業工作辛苦，對工作環境認知有落差，以致影響農業移工適應不良、難以久留，不乏有解約或契約期滿後回國，不留在臺灣繼續工作，目前在臺有效聘僱人數僅餘1,796人；以高雄市美濃區農會為例，109年11月引進的第一批9位泰國籍外展農務移工，是經由該國當地仲介選工，惟來臺後因適應困難，語言又不通，短短不到1年的時間，便有6人回國，目前也僅剩下2人尚留在臺灣工作。農委會允應正視上述問題，積極研議解決對策，降低人力的流動、確保穩定。

(一)現階段農業人力窘迫、缺人孔急，有迫切的勞力需求，截至111年10月底，勞動部雖已核發招募許可4,032人，惟受到疫情影響，移工引進不順，實際引進2,447人，其中除外展農務移工引進比率尚可達到8成外，其餘業別均不到6成：

農業人口老化加上少子女化，缺工問題日益擴大，為解決農業長期缺工問題，我國自108年4月5日開放引進農業移工以補足勞力缺口，截至111年10月底，勞動部對於各類農業移工已核發招募許可4,032人。惟據勞動部提供的統計資料顯示，受到COVID-19疫情影響，外籍移工引進並不順利，實際引進共2,447人，占比僅達6成³⁰，而其中外展農務移工引進人數達875人，引進比率尚可達到8成外，其餘均不到6成，分別為養殖漁業工作52.3%、農糧工作49.3%、畜牧工作55.8%、其他農林漁牧工作45.5%(詳見下表8)。

表8 108年5月至111年10月底勞動部核發各類農業移工招募許可、

³⁰ 2,447人(實際引進人數)/4,032人(招募許可人數)*100% = 60.7%。

聘僱許可、實際引進、來臺動態狀況及目前在臺有效聘僱人數統計表

單位：人

業別	招募許可人數	核發聘僱許可人數	實際引進人數	轉出人數		失聯	解約驗證回國	其他	目前在臺有效聘僱人數
				契約期滿前	契約期滿後				
養殖漁業	214	112	112	0	0	23	6	15	68
農糧	872	430	430	0	0	44	9	0	368
畜牧	1,829	1,020	1,020	0	0	107	14	110	789
外展農務	1,095	875	875	1	2	186	33	86	567
其他農林漁牧	22	10	10	0	0	1	0	5	4
合計	4,032	2,447	2,447	1	2	361	62	225	1,796

備註：包括聘期屆滿出國、聘期屆滿因故安置未離境(如懷孕、生病)
或其他事由。

資料來源：勞動部。

(二)在農業移工人力尚未補充到位下，引進來臺的農業移工除發生失聯的問題外，還有因語言不通，造成溝通障礙，加上農業工作辛苦，對工作環境認知有落差，以致影響農業移工適應不良、難以久留，不乏有解約或契約期滿後回國，不留在臺灣繼續工作，而目前在臺有效聘僱人數僅餘1,796人，讓原本引進的有限移工員額，更形薄弱，亟待農委會積極研議解決對策。

如前所述，截至111年10月底，實際引進2,447人中，已有361人發生失聯，其中7成是在來臺後不到1年的時間發生失聯，讓原本引進員額就有限的農業移工，更加捉襟見肘。除失聯問題之外，引進來臺的農業移工還有語言不通及工作適應的問題。

依據勞動部的統計資料顯示，截至111年10月底，已引進來臺的農業移工中，除有361人發生失聯外，提前解約回國有62人(其中以外展農務移工33人

跑掉一半為最多），而契約期滿後回國或因故安置未離境等則有225人，顯然農業移工來臺後不乏有解約或契約期滿後回國，不留在臺灣繼續工作，目前在臺有效聘僱人數僅餘1,796人（詳見前表8），讓原本引進的有限移工具額，更形薄弱。

本院實地履勘高雄市美濃地區時，美濃區農會於109年11月引進的第一批9位泰國籍外展農務移工，是經由該國當地仲介選工，惟來臺後因適應困難，加上語言又不通，每當心情低落或有困難時，因溝通障礙而無法即時獲得排解，即使農場主極力給予關懷，仍然無法跨越溝通所造成的障礙，因此短短不到1年的時間，有6位已回國，1位農場主說道：「1位只做了15天，就不做回國了」，而目前也僅剩下2人還留在美濃從事野蓮工作；另1家農會也指出泰國籍移工來臺後發生很多工作和生活上的適應問題。

從農委會的1份初步評估報告也顯示，外展機構目前在管理上遭遇的問題主要以語言不通造成溝通上有隔閡，大部分農戶在使用移工遇到最大的問題，也是語言溝通有困難。而農業工作的技術繁雜，若語言溝通上發生問題，外籍移工還是無法做到技術較複雜的工作。而勞發署110年委託研究調查也指出，農業移工不喜歡目前工作的原因，以語言溝通不易、工作環境無法適應為主³¹；有6成農戶曾遭遇移工管理的困擾，主要因素為語言溝通困難。

（三）綜上，現階段農業人力窘迫、缺人孔急，有迫切的勞

³¹ 資料來源：111年8月17日勞動部跨國勞動力政策小組第34次會議紀錄，第13頁；許聖章、林嘉慧（111年），開放引進外國人從事農業工作之檢討與運用效益評估，勞發署委託研究，檢自：政府研究資訊系統（<https://www.grb.gov.tw/search/planDetail?id=14165041>）。

力需求，截至111年10月底，勞動部雖已核發招募許可4,032人，惟受到疫情影響，移工引進不順，實際引進2,447人，其中除外展農務移工引進比率尚可達到8成外，其餘業別均不到6成。而在農業移工人力尚未補充到位下，引進來臺的農業移工除有發生失聯問題外，還有因語言不通，造成溝通障礙，加上農業工作辛苦，對工作環境認知有落差，以致影響農業移工適應不良、難以久留，不乏有解約或契約期滿後回國，不留在臺灣繼續工作，目前在臺有效聘僱人數僅餘1,796人；以高雄市美濃區農會為例，109年11月引進的第一批9位泰國籍外展農務移工，是經由該國當地仲介選工，惟來臺後因適應困難，語言又不通，短短不到1年的時間，便有6人回國，目前也僅剩下2人尚留在臺灣工作。農委會允應正視上述問題，積極研議解決對策，降低人力的流動、確保穩定。

五、美濃野蓮產業1年四季皆可收成，惟需要高度密集的勞動人力，從種植、採收到後續清洗工作都需要在烈日下，或寒風中，全程長時間浸泡在水中，耗費體力，極為辛苦，農場主因而長年飽受缺工、僱工不易之苦，迫不得已冒險走向非法僱用一途，與在地新住民形成緊密的共生關係，產生所謂的「親友團」非法勞動人力。農業開放引進移工後，雖為野蓮缺工問題帶來曙光，惟因不被認列為全年性缺工的產業，農場主只能經由農會申請外展農務移工，而在總量管制及核配比率的緊箍咒下，有限的移工人力對於野蓮產業求工的迫切需求，缺口仍是補不齊，即使核配員額從10名調高至20名，但對於需要密集勞力、求工若渴的野蓮業者，也是杯水車薪，且在已核准引進的農務移工尚未全數到

位之下，農會也無法為農場主再向農委會申請更多的外展農務移工人力。農委會允應正視野蓮已成為美濃地區頗具經濟規模的產業，應積極協助農民解決長期欠缺農工的困境，以維持野蓮產業的運作。

(一)野蓮產業為美濃地區帶來新的農村生機，惟整個產銷過程需要高度密集的人力，極為辛苦，我國勞工不願意做，以致缺工嚴重，農場主長年飽受僱工不易之苦，迫不得已尋求非法僱用一途：

野蓮屬常年生，1年四季皆可收成，較不容易受大雨、颱風等天災侵襲的影響，為美濃地區挺過後菸業時代，帶來農村生機³²，穩定農家經濟，全臺有9成的野蓮都來自美濃。根據美濃區農會的資料顯示，目前美濃區野蓮發展的規模已達到130公頃，年產值上億元。

野蓮從種植、採收、清洗到包裝的流程呈現高度分工，都需要高度密集的人力，惟工作環境極為辛苦，必須穿上連身防水「青蛙裝」，浸泡在田水中、踩在爛泥裡種植及採收野蓮，夏天得忍受高溫酷曬，冬天則要挺住寒冽凍骨³³。而清洗及篩選野蓮的工作雖是在有遮風避雨的廠中進行，惟過程也都必須著「青蛙裝」泡在清洗池。

³² 美濃地區過去一年三穫「稻-稻-菸」的傳統耕作模式，因GATT、WTO取消菸草契作制度、大幅進口稻米，被迫尋找新的生計來源，也因此開啟野蓮產業。

³³ 曾有農民以客家語形容種植野蓮的辛苦：「熱天熱到會高毛、寒天冷到發漳」(夏天熱非常可惡，冬天冷到直發哆嗦)，在美濃人眼中，野蓮是極為艱苦的農業項目，資料來源：「八名越工被抓 重挫美濃野蓮產業 農民移工抱頭痛哭」，上下游新聞，李慧宜記者，2016年9月22日。



下水採收野蓮的泰籍移工

清洗野蓮時仍需穿著
青蛙裝

厚重的連身青蛙裝

儘管野蓮為美濃區帶來農村生機，惟願意下水工作的本國勞工少之又少，野蓮農場主因而長年飽受僱工不易之苦，即使已經60多歲，仍得親自下水採野蓮，也迫不得已冒著被查緝罰款的極大風險，走向非法僱用一途，因此與在地新住民形成緊密的共生關係，產生所謂的「親友團」非法勞動人力，已是當地公開的秘密，但為了躲避查緝，這些人力就趁著清晨天未亮的時間，戴著頭燈摸黑在田裡工作。在本院訪談中，農場主也說出缺工的無奈：

「野蓮全年皆有工作，只是很辛苦，沒有人願意做。」

「即使開出1個月薪水5萬2千元、週休2日、不用加班的條件，也沒有臺灣人願意做。」

「美濃有130甲的地在種野蓮，收入算是穩定。」
「但沒有人做，野蓮就放著爛掉。」

「現在下水種植、採收野蓮的人，99%全都是外籍，剩下的1%就是老闆自己。」

在野蓮區工作的非法勞動力，許多是來自於以探親名義來臺的越南人，是當地新住民的親人，

在臺停留期間到野蓮打工賺錢，而這批人力因是新住民的親人或朋友，在臺可相互照應，沒有語言溝通的困擾，相較穩定，但卻也是野蓮產業的隱憂，一旦遭到查緝，將面臨罰緩及減產的雙重打擊。

「105年9月20日，美濃的1位宋姓農民，被內政部移民署查獲僱用8位以依親名義來台但逾期居留非法工作的越南籍人士，可能將面臨最高75萬元的罰緩。農民和移工抱頭痛哭。這次宋姓農民被查獲的消息一出，立刻在當地投下震撼彈，沒有被查到的野蓮農戶怕受牽連，個個都主動減少出貨量，而原本應該是人聲鼎沸的野蓮池，也因為這樣足足少了三分之一的工人。農民們私下流傳『沒想到野蓮產業，竟然被移民署打敗！』」³⁴

「我是在幾年前被移民署抓，……我們提心吊膽，都是在清晨2、3點的時候工作。」「他們只是工作，並沒有犯罪，不是作奸犯科的罪人，但移民署抓到時居然直接上銬，也不讓他們穿上衣服，他們受到這樣的待遇，是我雇主的責任。」「最後我是用分期方式繳納罰款。我要說的是，我也是努力工作，辛苦打拼的農民啊！」³⁵

(二)農業開放引進移工後，雖為野蓮帶來一絲曙光，惟因不被認列為全年性缺工的產業，農場主只能經由農會申請外展農務移工，而在總量管制及核配比率的緊箍咒下，目前只有20位的移工人力對於野蓮產業求工的迫切需求，缺口仍是補不齊，以致對於新住

³⁴ 資料來源：「八名越工被抓 重挫美濃野蓮產業 農民移工抱頭痛哭」，上下游新聞，李慧宜記者，2016年9月22日。

³⁵ 本院111年5月20日訪談內容。

民親友團的需求，依舊存在：

在野蓮農場主多年的殷切期盼下，108年我國開放引進外展農務移工，農委會也在109年新增農糧工作的雇主可直接聘僱農業移工，惟僅限於經營蘭花、食用蕈菇及溫網室蔬菜等栽培業，野蓮不在其中，因此，農場主對於移工人力的需求，仍只能經由農會向農委會申請核配外展農務移工。

美濃區農會雖積極向農委會申請160名外展農務移工，惟在總量管制及核配比率的緊箍咒下，僅獲核配40名。而美濃區農會基於野蓮常年都需要密集的勞動力，於是將其中獲配的20名直接分派提供野蓮農場主，不受定期輪派的束縛，以解決野蓮產業缺工的燃眉之急。

惟有限的移工人力對於野蓮產業缺工的迫切需求，缺口仍是補不齊，即使核配員額從原先的10名調高至20名，但對於需要密集勞力、求工若渴的野蓮農場主，也是杯水車薪。且受到疫情影響，已核准的外展農務移工員額尚未全數引進聘僱到位，農會無法為野蓮場主再向農委會申請更多的移工人力。根據美濃區農會111年5月20日的簡報資料顯示，已有22家農場主登記預約外展農務移工，這個數字還不包含以口頭提出需求的農場主。而這些農場主的種植面積，最小也有1甲，甚至有多達10甲者。

在本院訪談時，野蓮農場主均反映外展農務移工的員額根本無法解決野蓮產業缺工嚴重的問題，因此不得不繼續非法僱用，也口徑一致表示現行外展農務移工模式無法填補人力缺口，頻頻建議政府應開放野蓮業者可以聘足夠的合法外籍移工：

「光野蓮，最起碼還短缺300人。」「農務移工的

名額受到限制，但我們野蓮需工迫切，不得以只好僱用非法的人，但又會擔心被移民署抓到、罰款。」

「我們也不想請非法的移工，但合法的就是下不來。」「申請的名額遭到核刪，申請過程也相當繁瑣冗長，至少需要3到4個月的時間。而且在核配20名外展農務移工的名額還沒進用到位之前，勞動部不願再給更多的名額。」

「今(111)年我請的2位持觀光簽證來臺但逾期停留的越南人，又被移民署抓到。」「但我請的越南人工作配合度高，如果沒有他們，不只是美濃，甚至全臺灣的農業都會垮。」

「我敢說現在99.9%採野蓮的人都是越南人，就是外籍配偶和她們的兄弟姐妹。」

「本國人都不願意做這麼辛苦的工作，野蓮是一年四季，每天從早上5點開始工作到晚上，其實外勞很願意在這邊工作，因為加班時數多，他們主要是靠加班費，農會會幫忙計算加班費，說要多少，我們就付多少。」

「外展農務移工，讓新住民的家屬親戚來臺幫忙³⁶，目前有20位，逃跑機率為0，但這20名來臺後，再向農會提出40名人力需求，但農會說沒有名額了。」

而當本院詢問時提到野蓮產業的現況時，農委會也表示：目前農村的現況與生態存在有新住民邀集同鄉來調度人力，支撐著現在的農業經濟發展。

³⁶ 為避免外展農務移工來臺後因適應不佳而流失，由野蓮農場主將外展農務移工的名單(即新住民在母國的親人)提供農會，以指定工方式選工後，引進聘僱來臺工作。

(三)農委會近年雖積極推動機械化，以減省農業對於人力的需求，也請農改場協助研發種植及採收野蓮的機械，但農委會於本院詢問時也坦言：美濃一開始申請外展農務移工的名額，都給了野蓮，但因為太辛苦了，引進10人，也是跑掉10人；目前種植、採收很難完全靠機械取代，還是需要人力做比較細緻處理，未來可能要透過調配，先就下水以外的工作流程逐漸以機械化協助等語。另外，美濃地區除野蓮外，也種植生產許多需要高度勞力密集的作物，例如：蘿蔔、番茄、敏豆，這些作物的面積都達到100公頃以上，各種作物在生產採收期面臨衝突時，將加大搶工與排擠的效應，也不得不尋求新住民在母國的親人，適時紓解農忙時人力不足的窘境。

(四)另外本院訪查時，美濃區農會為轄內1名野蓮農場主提出陳情，經外交部查復到院，尚難認定我國駐外館處的處理有違誤之處：

- 1、依美濃區農會指出：農會協助缺工的農友以指定工方式辦理越南籍移工來臺從事外展農務工作，惟日前1名野蓮農場主經確認1名移工可勝任工作，因此將相關資料提供農會依規定流程申請入境到位，卻遭臺北駐越南辦事處拒絕核發簽證拒件，希望能明確告知理由，讓農會可以回應農場主，或有可以補救改善之處，再次申請該名移工來臺從事農務工作，讓非常缺工的農場主得以找到適任又耐勞的外籍移工。
- 2、針對上述情事，經外交部於111年10月14日函復本院表示略以：
 - (1) 我國內雇主申獲農委會核發核可函後，即可向勞動部依程序申請移工招募許可，入國引進許

可等文件，依一般外籍移工簽證申請應備文件向駐外館處申辦，其簽證審查程序均與其他類別的移工相同。

(2) 依據外國護照簽證條例第12條第1項及第2項規定，外交部及駐外館處受理簽證申請時，應衡酌國家利益、申請人個別情形及其國家與我國關係決定准駁；其有在我國境內或境外有犯罪紀錄、曾在我國境內逾期停留或非法工作、其他有危害我國利益、公共安全、公共秩序或善良風俗之虞者等各款情形之一，外交部及駐外館處得拒發簽證；而依規定拒發簽證時，得不附理由。

(3) 本案申請人於111年4月間向我駐胡志明市辦事處提出移工簽證申請，該辦事處依據嚴重特殊傳染性肺炎中央流行疫情指揮中心(下稱中央疫情指揮中心)、勞動部移工專案引進計畫及外國護照簽證條例暨施行細則相關規定審查，並本於職責，基於該申請人前有來臺不良紀錄而予拒件。惟本案我國內雇主仍得在勞動部核發具入國引進效力的許可函效期屆滿前，依中央疫情指揮中心、勞動部及駐外館處移工簽證作業規定及程序，備妥相關應備文件，向駐外館處提出另名移工簽證申請，完成外籍移工入國手續。

3、基上，外交部依據外國護照簽證條例相關規定，基於職責而予以拒件，並得不附理由，因此，難認定有違誤之處，併予敘明。

(五)綜上，美濃野蓮產業1年四季皆可收成，惟需要高度密集的勞動人力，從種植、採收到後續清洗工作

都需要在烈日下，或寒風中，全程長時間浸泡在水中，耗費體力，極為辛苦，農場主因而長年飽受缺工、僱工不易之苦，迫不得已冒險走向非法僱用一途，與在地新住民形成緊密的共生關係，產生所謂的「親友團」非法勞動人力。農業開放引進移工後，雖為野蓮缺工問題帶來曙光，惟因不被認列為全年性缺工的產業，農場主只能經由農會申請外展農務移工，而在總量管制及核配比率的緊箍咒下，有限的移工人力對於野蓮產業求工的迫切需求，缺口仍是補不齊，即使核配員額從10名調高至20名，但對於需要密集勞力、求工若渴的野蓮業者，也是杯水車薪，且在已核准引進的農務移工尚未全數到位之下，農會也無法為農場主再向農委會申請更多的外展農務移工人力。農委會允應正視野蓮已成為美濃地區頗具經濟規模的產業，應積極協助農民解決長期欠缺農工的困境，以維持野蓮產業的運作。

六、從現有可掌握的資料顯示，在臺從事外展農務工作的移工，有高達76.7%僅受領基本工資2萬5,250元，即使有加班，該月含加班費受領超過基本工資者也僅占13.3%，雖然農場主表示移工可以領到4萬元以上，但統計資料上，超過4萬元者掛零；惟農委會卻未能正視在農業工作環境條件欠佳又未能立即獲得改善的情況下，低薪不僅已無法吸引我國人投入農業工作，更迫使移工以轉出或失聯方式，流動到其他產業。又，農委會明知我國農業工作環境條件不佳，肇致農業缺工情況存在已久且日益嚴重，惟開放農業移工補充人力缺口後，卻未能採取確保移工勞動權益的相關措施，僅表示在訪視時「請外展機構及需工農場提供良好工作環境」、「要求依法給付薪資及加班費」等語，放任農場

主有違反法定勞動條件最低標準。而勞動部基於勞動主管機關，卻將農業移工完全卸責於農委會，未積極辦理勞動法令宣導及勞動檢查，怠於保障農務移工的勞動條件在先，也未能掌握農務移工發生失聯情況較其他業別特別嚴重的原因並與農委會積極謀求策略，造成我國農業雖以開放引進農業移工作為缺工的解套，卻是以犧牲移工權益作為代價，農委會與勞動部允應更積極保障農業移工人權，以維護就業安定。

(一) 農委會向跨國勞動力政策小組提案開放外展農務移工，掌握農業移工員額總量及各外展機構之名額分配，並負責審核外展農務服務計畫書申請案件。外展農務雇主中各級農會，本即受農委會之指導、監督與考評；是以農委會自對外展農務移工服務模式之建立，包括：外展農務移工之基本勞動權益與就業安定，自應有督導管理之責。

- 1、農委會為改善農業季節性缺工，建立外籍移工外展農務服務模式，並審核外展農務服務計畫書，內容包括：服務提供、收費項目及金額、契約範本等相關規劃，與農務工作人力配置、督導及教育訓練相關規劃等；經核定之外展農務機構應辦理工作包括：外籍移工招募、聘僱及管理相關事項，提供外展農務服務，建立督導與教育訓練機制³⁷。
- 2、現行可申請外展農務工作外國人之雇主，為農會、漁會、與農林漁牧有關之合作社或非營利組織；其中，農會為最主要申請對象。農會法開宗明義揭示農會係以保障農民權益，提高農民知識技

³⁷ 行政院農業委員會審核外展農務服務計畫書作業要點第1、2、7點。

能，促進農業現代化，增加生產收益，改善農民生活，發展農村經濟為宗旨。農委會並對各級農會定有考核辦法，內容包括：考核項目、計分標準、成績評定、獎懲及其他應遵行事項³⁸。

- 3、因外展農務移工與農會間為聘僱關係，適用勞基法)等相關規定，農會有法定雇主責任與義務；農委會作為農會主管機關，掌握農業移工配額，自應善用各項資源、工具，推動農業移工政策，同時保護受僱移工之勞動權益。
- 4、由於外展農務服務將移工調派至有需求之農場處進行服務(農會與有需求之農場主另簽有服務契約)的工作型態，是「僱用」與「使用」分離的勞動關係，特別在於不同工作場所之工作內容、農業機械操作與生活環境，所衍生可能增加的職災風險，以及如何釐清職災雇主的責任，還有勞動條件與生活環境的差異等，均涉外展農務移工之基本權利與就業安定，農委會有督導管理之責。

(二)據農委會向農會蒐集外展農務移工相關數據，有高達76.7%的外展農務移工僅受領2萬5,250元；雖然受僱於適用勞基法各業之移工，亦多是受領基本工資，但因為農業工作之條件欠佳，僅受領基本工資就更顯得工作與薪資不等值。

- 1、現行規定雇主聘僱農業移工前，需先以合理勞動條件薪資基準招募本國勞工³⁹，分別為外展農務工27,250元、畜牧工28,000元、農糧工及魚塭養

³⁸ 農會法第1、3條及第49-1條。

³⁹ 勞動部110年12月9日勞動發管字第11005182711號令核釋就業服務法第46條第1項第8款至第11款工作之合理勞動條件薪資基準，並自111年1月1日生效。

殖工27,250元⁴⁰、禽畜糞堆肥工28,000元⁴¹，在辦理招募本國人不成後，才能申請聘僱農業移工；而受僱於適用勞基法各業移工起薪，依規定不得低於基本工資，但也實際上幾乎就是最低基準的基本工資⁴²。

2、農委會表示，根據所掌握農業移工平均所獲薪資，僅有農業移工中的外展農務移工資料，且並不完整⁴³；在有限的資料中可見未達基本工資33人(占10%)⁴⁴、基本工資254人(76.7%)、超過基本工資44人(占13.3%)⁴⁵。

3、農委會為向跨國勞動力政策小組爭取開放更多的農業移工員額，於111年8月的會議中提案說明⁴⁶表示：「經調查(農業移工發生)失聯原因，包含生活環境適應不良、工作場域勞動強度較高(如：果樹蔬菜採收搬運、畜牧業環境清潔)或因無加班機會導致收入較低等，此亦為本國年輕勞工多不願從事農業工作之原因。」農委會的提案內容，不僅說明了農業的工作環境與勞動條件，相較於其

⁴⁰ 勞動部表示，農糧工部分未再依聘僱外國人之雇主資格有所不同，再區分為蘭花栽培、食用蕈菇栽培、蔬菜栽培而有不同的合理薪資，係因農委會前於109年5月8日去函勞動部建議「農糧及養殖漁業」之合理勞動條件薪資基準為2萬5,800元時即未區分蘭花栽培、食用蕈菇栽培、蔬菜栽培業別之不同合理薪資，勞動部並據以於109年8月2日勞動發管字第1090509332號令發布合理勞動條件、110年12月9日勞動發管字第11005182711號令再次修正調整發布合理勞動條件在案。

⁴¹ 勞動部110年8月30日勞動發管字第11005117981號公告指定「禽畜糞堆肥工作」為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19-12條第1項第4款規定之農、林產業工作，並自即日生效。

⁴² 111年1月1日起之每月基本工資為2萬5,250元，112年1月1日起調整為2萬6,400元。

⁴³ 農委會表示針對外展農務移工在臺工作情形，不定期派員訪視，並要求外展農務雇主按月填報派工情形於該會人力資源平台；依據該平台統計111年9月份有上工之外展農務移工所獲薪資，有177名移工因外展農務雇主未填報數據而無資料。

⁴⁴ 農委會於詢問後補充說明表示未達基本工資部分，可能因該移工當月份新入職或請假等情形，導致未達整月份薪資。

⁴⁵ 農委會於詢問後補充所統計結果：111年9月份外展農務移工受領未達基本工資者33人(10%)、基本工資者254人(76.7%)、超過基本工資但未滿2.8萬元者2人、2.8萬元以上未滿3.5萬元者11人、3.5萬元以上未滿4萬元者6人、4萬元以上0人(合計44人，13.3%)。

⁴⁶ 111年8月17日勞動部跨國勞動力政策協商諮詢小組第34次會議。

他產業艱辛、惡劣；即便是勞動部公告，高於基本工資之合理勞動條件薪資基準，仍然無法招募到本國勞工，因此決定以移工作為補充性勞動力；但這項被農委會作為解決農業缺工重要策略之一的外展農務服務計畫，移工卻是以只領到基本工資數額為最多數。

(三)既然農業工作環境條件欠佳，又未能立即獲得改善的情況下，低薪當然無法吸引國人就業，就算開放移工補充人力缺口，在缺工、搶工下，仍會迫使移工以轉出或以失聯方式，流動到其他產業，農委會仍然無法解決缺工問題。

1、勞動部於本院詢問後補充自108年開放引進農業移工人數變化(如下表9)，可發現迄今(111年10月底止)實際引進農業移工2,477人，契約期滿前或期滿後發生失聯有361人(占14.57%)；再依勞動部援引內政部移民署統計資料，111年截至9月底止看護工失聯率為3.15%、家庭幫傭為3.55%、漁工為5.86%、農林牧或養殖漁業工作為17.94%、外展農務工作為11.86%、製造業為5.15%、營造業為10.29%，足見農業移工失聯率遠高於其他各業。

表9 108年迄今開放引進農務移工人數變化相關統計

單位：人

開放業別	實際 引進	契約期滿			契約期滿前			目前 在臺有 效聘僱 人數
		轉 出	失 聯	離境 及其他	解約 驗證 回國	轉 出	失 聯	
養殖漁業工作	112	0	0	15	6	0	23	68
農糧工作	430	0	0	9	9	0	44	368
畜牧工作	1,020	0	0	110	14	0	107	789
外展農務工作	875	2	2	86	33	1	184	567

開放業別	實際 引進	契約期滿			契約期滿前			目前 在臺 有效聘僱 人數
		轉 出	失 聯	離境 及其他	解約 驗證 回國	轉 出	失 聯	
其他農林工作	10	0	0	5	0	0	1	4
合 計	2,477	2	2	225	62	1	359	1,796

資料來源：勞動部。

2、除了農委會蒐集外展機構所填報數據所得結果，加以農委會訪視、本院實地履勘與座談所發現，外展農務移工因為領的僅是基本工資，因此就算有包含加班費⁴⁷，或其他獎金、津貼⁴⁸等，實際領到的薪資還必須先扣除其他必要費用⁴⁹，所剩已經不多，導致他們離開農務工作(轉出或失聯)，尋找薪資較高的工作機會。

- (1) 農委會要求外展機構於該會人力資源平台填報人員異動情形，與外展農務移工有失聯、轉出及返國等情之原因；農委會於本院詢問前提供資料表示：「有關移工轉出或返國原因，雇主填報多為『不適應農業工作』」，另訪視時，亦常接到農民反應移工失聯原因可能為「加班時數不足或無」、「農業工作太辛苦」、「收入太低」並經同伴介紹薪資較高工作」，因而要求轉出或失聯。
- (2) 本院至高雄市與外展機構座談時，雇主多表示農業移工受到高薪的引誘而發生行蹤不明情

⁴⁷ 勞動基準法第24條規定雇主因延長勞工工作時間而計給延長工作時間之工資(俗稱加班費)，應視延長的工作時間，按平日每小時工資額加給；而平均每小時工資額通常係按每月基本工資除以30日除以8小時為基礎。

⁴⁸ 勞動基準法第2條第3款所稱工資是勞工因工作而獲得之報酬；包括：工資、薪金及按計時、計日、計月、計件以現金或實物等方式給付之獎金、津貼及其他任何名義之經常性給與均屬之。

⁴⁹ 勞工保險與全康健康保險自付額、所得稅；服務費與膳宿費等。

形，屢見不鮮，甚至有開出1天3千元的價碼。

3、其實農委會在外展農務服務計畫中，可以訂定外展農務移工的起薪高於法定基本工資。惟農委會到院接受詢問時表示：「外展農務移工一定有基本工資」、「雖然有很多人搶工，願意給高(於基本工資的)薪資但因為農會派工是依雇主的申請順序，不會因為後面有農場主願意給較高薪資，而把外展農務移工優先派給該農場主」、「至於合作社因為是團進團出方式，所以也很難提高外展農務移工的薪資」、「(我們認為)要提升外展農務移工薪資是有困難的」。

- (1) 本院於111年8月17日至高雄市美濃區與農場主座談時，與會農場主表示，即便要支付較高成本(雇主負擔)，仍有意願聘僱合法移工，但困境是可提供申請的外展名額太少；而為爭取有限的外展名額先至農場協助農事，部分農場主甚至願意用更高額薪資聘僱移工，卻受限農會對於外展名額之分配機制(係按申請順序)無法如願；另據聞有農會係採抽籤方式分配。
- (2) 另有申請並獲分配到外展農務移工名額之農場主表示，肯定移工在農場工作表現認真，願意付較高薪資給移工，但進一步關心移工實際受領薪資時，才知道移工僅領到基本工資；對於農委會規定農會向農場主收取的費用，竟並非全部支給移工，頗有微詞⁵⁰。
- (3) 從訪談中可發現，的確有農場主願意提供高於基本工資的薪資，與較佳工作內容或福利，以

⁵⁰ 本院於111年8月17日至高雄市美濃區與農場主座談時，A農場主表示：「支付給農會1個外展農務移工的費用是3萬5千元左右，但我問移工實際拿到的卻只有2萬6千元」、「這些錢是我願意支付給移工的，但移工卻沒有拿到那麼多」。

搶先僱用有限的外展農務移工名額，但主管外展農務服務計畫與外展農務移工名額的農委會，未能提供作為外展機構(農會)一套公平、完善的分配制度參考，肇致願意支付較高薪資之農場主，未能因此獲得配額，也不再願意主動提供較佳的薪資與福利；而移工亦無法獲得較好的待遇，同樣也會選擇離開農業這個產業。

(4) 可見在農業(民)的實務工作現場，現行做法顯然有違「薪資由勞雇雙方議定」之自由市場機制；換言之，農委會為爭取開放外展農業移工，於跨國勞動力政策小組會議中提案所稱：「外展農務服務計畫是為妥善運用人力調度，以達勞動人力全年支應，並維持外國人合理收入」等語，其中的「維持外國人合理收入」，原來僅是有「符合法定基本工資」而已。

(四) 農委會導入「增加人力供給」與「減省人力需求」策略來改善缺工情況，但在開放外籍移工補充人力缺口部分，卻表示訪視時有要求「請外展機構及需工農場提供良好工作環境」、「要求依法給付薪資及加班費」，實際卻放任農場主有違反法定勞動條件最低標準，損及外籍移工權益情事。

1、農委會表示，針對農業人口老化及缺工問題，自106年起推動改善農業缺工計畫，同步導入「增加人力供給」與「減省人力需求」策略。「增加人力供給」包括在缺工縣市成立農業人力團增加國內農業勞動力調度，改善季節性缺工，108年起以補充性原則開放引進外籍移工；在「減省人力需求」部分，則積極推動農業機械化操作，推動缺工產業機械化，並成立機械代耕團，紓緩農業

缺工。

- 2、農委會表示為降低移工失聯率，除不定期訪視外展機構，請外展機構及需工農場提供良好工作環境、說明雇主與移工權益，及要求依法給付薪資和加班費外，外展機構引進移工前，應詳細說明未來工作環境及可能從事之田間工作，減少移工入境後因認知上之落差，而產生適應不良失聯之情形，將與勞動部合作製作農業移工選工指引宣導文件，提供農民選工參考。
- 3、但農委會提出的強化選工，僅是人力資源管理的第一步，雖然可以篩選出比較適合來臺從事外展農務工作的移工，改善移工因適應不良而失聯，但由農場主與農會所填復移工因適應不良而失聯，是否就為真實原因？不得而知。而選聘雇主或農場主認為最適合的移工來臺實際從事工作後，移工願不願意繼續留任原雇主、原產業或是我國，與「發生失聯」同樣重要且值得被重視，但願不願意留任？涉及的就會是產業環境、工作內容、勞動條件與薪水高低等其他因素。
- 4、雖然農委會多年努力，爭取開放移工來補充農業缺工，但農委會並未積極保障農業移工來臺後的工作環境與勞動條件，甚至可以說是漠視、放任目前農業移工權益受到侵害。舉例來說，農委會向本院表示：「部分農戶認為目前勞動法規對移工相對較為有利，若移工在工作上有任何問題都可以通報相關機構，反而農民相對較為弱勢，沒有保障雇主的法條，因此造成移工常常以申訴為要脅，要雇主滿足所有他們提出的工作要求，包含工作內容以及額外的工作福利，例如有農戶曾經遇到移工時常要求加班，但因本身工作內容無

法提供額外工作而遭到投訴」，但事實上：

- (1) 勞基法是勞動條件之最低標準，若有違反勞基法規定的事實，自應依法辦理裁處並限期改善。勞基法亦保障勞工於發現違反勞基法及其他勞工法令規定時，得提出申訴⁵¹。
- (2) 由於勞資雙方權力、資源不對等，勞基法所規定勞動條件是最低標準，不僅是為保障勞工權益，亦可說是保護勞工的健康，避免勞動力被壓榨，形成不可逆的後果；因此，為利產業的永續經營，要求雇主遵守勞基法的底限，妥善運用外國勞動力，實已是最基本要求。
- (3) 但從農委會提出之評估報告可知，農委會與農會不僅對於勞動法規的認識不足，更因為未將移工視為重要的勞動人力資產，所以認為移工提出申訴，或是向農場主爭取更良好且安全的工作環境、更佳的工作內容與福利等，是在要脅雇主。退萬步言，若雇主未違反法令規定(如評估報告中指出的，無法提供加班機會)，自無須介意移工申訴；至於移工提出申訴後，主管機關介入調查所造成之不便，亦或是移工因爭取不成而要求轉出，或逕而失聯等，及移工有無違背原本來臺的契約約定內容等，是另一層面問題，並不能作為雇主不守法的理由。

5、本院實地履勘與座談時亦發現，外展機構僱用移工的農場主，對於勞動法令的認知確有不足而不自知，例如：雖然有農場主稱願意付出更高成本，爭取農會調派外展農務移工至農場協助，或希

⁵¹ 勞動基準法第74條規定勞工發現事業單位違反本法及其他勞工法令規定時，得向雇主、主管機關或檢查機構申訴。雇主不得因勞工為前項申訴而予以解僱、調職或其他不利之處分。

冀政府開放更多業別，讓他們自行聘僱移工，並表示願意擔負勞動法令規定的雇主責任；但再進一步交流想法時，卻發現：

- (1) 部分農場主多不認同例假日、休息日、國定假日、特休日，移工不必出勤提供勞務，或排定出勤日遇雨無法上工等非可歸責於移工之情形，雇主仍需要給付薪資；雖本院訪談之農會，知悉農場主會有此疑慮，皆已預先向農場主收取法定應全額給付移工之薪資，再由農會逕付移工。
- (2) 部分農場主也不認同法定加班費的規定，不願意依法於每日工作超過8小時的部分給付加班費，或不願意依法按平日每小時工資加倍計算加班費外，也有部分農場主稱有自行僱用臨時工(指親朋好友、新住民等，非合法引進外籍移工)協助農忙經驗，皆是與他們約定按日或按件計酬計付薪資；農場主認為與外展農務移工約定薪資，尤其是加班費部分，應比照他們自行僱用臨時工一樣，依照生手、熟手能力與表現，有計薪差別，才符合公平性等語。
- (3) 另外，本院訪談發現有些農會，原本亦有先將46小時(法定加班工時上限)應加倍計給之加班費預先向農場主一次收取，但因農場主多有反映想要自行給付移工，因此改成正常工時內之工資由農會端支付，加班費由農場主自行付給移工。惟農場主多非大型企業經營形式，由農會協助計算應給付移工金額，應是較節省管理成本模式，農場主卻都選擇自行與移工協議；但這類自行與移工協議的內容，是否符合法定

標準⁵²？勞動部、農委會、或外展機構，誰會去督導農場主並確保移工權益？

(4)不僅上述所列舉之出勤工資與加班費，勞基法的每日正常工時、延長工時與可加班上限等規定，亦為許多農會與農場主反映不合實際。另方面，農會與農場主甚至不認為現行很多做法已違反法令強制規定，對於本院提醒，卻稱「我們都對移工很好」、「我們都談好了」，「(所以)移工不會去申訴」。

6、農委會對於外展農務移工轉職，或是失聯比例較高問題，卻是提出兩項政策要求「提高取締非法移工強度」、「建議外展機構向使用農戶收取合理管理費用」，而未就問題癥結，也就是「農務工作相較其他產業辛苦，需要大量體力工作，工作環境不佳，工作時間亦較特別，市場薪資並無較高」、「因不同作物特性，工作時數與工作報酬不穩定」、「農家多僅願提供最低薪資，且無力提供加班費」等原因，研議解決之道；難以真正解決問題。

(五)勞動部主管全國勞動業務，亦在農委會申請開放引進農業移工時，表示移工來源國亦相當關切注重移工來臺從事農業工作型態、工作居住環境、勞動條件及權益保障等；但實際上，農業早自73年即適用勞基法，並於108年正式引進移工作為補充性勞動力，卻未見勞動部對於農業僱工有任何強化雇主落

⁵² 本院於111年8月17日至高雄市美濃區與農場主座談時，B農場主表示：「農會先跟我們收的加班費太高」；本案於10月7日邀請中華民國農會、實際仲介農業移工的仲介公司代表、外展農務雇主等到院說明實務現況時，亦有外展農務雇主代表表示：「我覺得加班費加倍計給不合理」。

實法遵之政策工具或作法。

1、勞動部為全國勞動業務之主管機關，主要掌理勞動檢查、勞動力供需預測、勞動力發展及運用等；在跨國勞動力部分，不僅是外籍移工申請流程 聘僱管理亦不僅是繳納就業安定費、入國或接續通報、健康檢查、辦理外國人生活照顧服務、失聯通報等，亦包含移工如有適用其他勞動法令，而必須被保障之權益。惟：

- (1) 本院請勞動部說明開放農業移工(含外展農務移工)之政策沿革與推動過程時，勞動部以跨國勞動力政策小組第28次、第30次及第34次會議決議作為說明指出，「農業移工開放農業工作之範圍、農業規模、雇主資格之認定，涉及農業認定專業，屬農委會權責」；對於引進員額的計算與分配，勞動部亦表示「係由農委會基於產業需求進行分配，本部配合農委會辦理後續核發許可等作業流程」。
- (2) 但在跨國勞動力政策小組第30次會議中，農委會提案說明就指出：「為使相關產業業者先自行檢視自身條件與本(外)勞管理能力，於正式開放可申請進用外籍移工前，由本會規劃配合勞動部作業，先行召開說明會，並邀請勞動部向業者初步說明有關申請資格、外籍移工名額計算基礎、應負之管理責任及違反規定可能之影響，……」。
- (3) 同樣在跨國勞動力政策小組第30次會議中，勞動部意見也指出：「考量農業屬我國新開放移工從事產業，各移工來源國相當關切注重我國農業工作型態、工作居住環境、勞動條件及權益保障等，本部除透過雙邊聯繫管道積極接洽，

亦安排參訪工作環境事宜，……」。

2、但據勞動部勞動檢查統計年報資料，每年農、林、漁、牧業接受勞動條件檢查之比率都甚低，即便是108年開放引進農業移工後，(受檢率甚低的情況)亦然如此。

(1) 農、林、漁、牧業自73年8月1日起即適用勞基法，但依勞動部111年7月發布110年勞動檢查統計年報，全國農、林、漁、牧業僱有勞工事業單位約有2,824家⁵³，實施勞動條件檢查家數115家，行業受檢比率0.48%⁵⁴；實施職業安全衛生檢查家數304家，行業受檢比率0.46%⁵⁵。
皆占當年度有實施勞動檢查家數不到1%，勞動檢查覆蓋率甚低，發現違法情況自然也低，也無法代表整體。換言之，現有資料根本無法掌握農、林、漁、牧業常見違反勞動法令之態樣；無法掌握違反情節的輕重與違反可能性時，自然無法落實對勞動權益之保障。

(2) 而我國於108年起開放引進農務移工，無論是受僱於農場從事農糧工作、養殖漁業、畜牧工作之移工，或是受僱於農會、合作社等從事外展農務工作之移工，均有勞基法適用；勞雇雙方所訂勞動條件，自不得低於勞基法規定。

(3) 雖然農、林、漁、牧業在未開放引進移工前，

⁵³ 資料來源：110年勞動檢查統計年報之表1-1「臺灣地區僱有勞工事業單位按行業及地區分」；表末說明係以105年工業及服務業普查、104年農林漁牧業普查資料為基準，根據財政部營利事業登記總家數之成長率推估得之。

⁵⁴ 110年勞動檢查統計年報之表2-4-2「實施勞動條件檢查事業單位-按行業與地區分(事業單位家數)」；表末說明行業受檢比率=行業受檢場數(農林漁牧業受檢115家數)÷總受檢家數(24,044家數)×100。

⁵⁵ 110年勞動檢查統計年報之表2-5-2「實施職業安全衛生檢查事業單位-按行業與地區分(事業單位家數)」；表末說明行業受檢比率=行業受檢場數(農林漁牧業受檢304家數)÷總受檢家數(66,668家數)×100。

多為自營作業者；縱有在農忙集中，臨時需要人力幫忙而僱工，通常也會是請親朋好友協助，因為「是自己人、不會計較」，較少發生爭議；但在僱用移工後，或因人力資源相對有限，對於勞動法令不夠熟悉，或主張有適法上的困難，致違反勞動法令對於所僱移工(外展農務移工⁵⁶亦屬之)之保障規定情形，絕非少見；由本院與外展機構、農場主的訪談內容即可見一斑。

3、本院再請勞動部說明自108年開放農務移工以來迄今，為雇主僱用移工應遵守相關勞動法令規定之辦理情形，勞動部表示：109年派員出席6場次由農委會主辦之說明會，宣導有關聘僱及管理事項；已同意農委會提案再開放移工員額至6,000名，後續將協助農委會製作中外文勞動法遵宣導手冊及常見問答，但事實上：

(1) 自108年開放農務移工以來，勞動部僅有派員出席農委會主辦之說明會，次數僅109年9至10月間6場次；再比對勞動部向雇主宣導之講義內容，絕大部分是就業服務法相關規定，在勞動條件最低標準部分僅有2頁，標題分別是「依勞動契約全額給付薪資」與「給予外籍勞工適當休息、休假」，內容僅有「外展農務移工適用勞基法，其工資應全額給付，休假應依勞基法規定辦理」，至於勞基法中其他重要條文包括：應置備勞工名卡、出勤紀錄、薪資清冊、工資不得低於基本工資、延長工作時間之工資計算標準、工作時間、休息、休假等，均一字未提。

⁵⁶ 農、漁會自104年1月1日起適用勞動基準法。

(2) 從由勞動部查復內容可知，農委會與勞動部皆以紓緩雇主缺工需求為名，爭取並同意開放外籍移工員額，但兩部會卻都未能先試圖確保外籍移工來臺後的工作環境與勞動條件。雖然農委會於跨國勞動力政策小組第30次會議中提到於「開放申請移工前」向有意願申請移工之農場主，說明「應負之管理責任及違反規定可能之影響」，勞動部也在同次會議中表示「移工來源國均相當關切」，可惜卻未落實移工應有勞動檢查；尤其農業屬我國新開放外籍移工從事產業，勞動部與農委會在開放引進外籍移工前，未能先令農會與農場主知悉法令規定，在僱用外籍移工後，又未能督導移工勞動權益之保障，致開放農業移工政策已3年多，開放員額來到6,000人，才警覺要協作農業雇主的法遵(法令遵循)手冊，有些太遲。

4、本院再請勞動部提供自108年開放農務移工以來，以農務移工為對象之專案檢查(包括勞動條件、就業服務法及職業安全衛生事項)專案名稱、實施期間及檢查結果，勞動部表示：針對農業(包含農、林、牧及養殖漁業)勞動檢查部分，109年迄今全國共計實施職業安全衛生檢查1,290場，與勞動條件檢查197場，受僱勞工包含本國籍與外國籍皆為勞動檢查的保障對象。事實上：

(1) 本院請勞動部提供辦理專案檢查相關資料時，發現相關資料並非針對僱用農業移工之產業或事業單位，難以確認勞動部是否積極協助新開放可引進移工之農業雇主，真正瞭解並落實勞動法令，包括如果發現違反法令情形後的督導改善。

- (2) 雖然從「勞動部違反勞動法令事業單位(雇主)查詢系統」，可以查得有聘僱農業類移工資格之雇主⁵⁷因違反勞動法令之裁罰公告事項，但無法得知勞工權益受侵害之對象是外籍移工，或是本國籍勞工(農會雇員)；尤其無法得知發動勞動檢查原因是勞動部規劃、主動發起之專案檢查，或是各地方政府轄內之申訴案與一般檢查案⁵⁸。
- (3) 另外，勞動部表示為提升農業移工安全知能及保障工作權益，請農委會提供外展機構名單，轉由勞動部各勞動檢查機構，作為辦理職災預防宣導之用；並配合農委會辦理15場次外籍移工相關法令說明會，協助職業安全衛生法令宣導，參加人數1,879人。但是勞動部(勞發署)主管外國人聘僱及管理，原本即應有聘僱農業移工的雇主名單；卻反而又再請農委會提供外展機構名單。而勞動部宣稱的法令宣導僅是針對「職災預防」與「職業安全衛生」，完全沒有勞動條件的宣導。
- (4) 勞動部強調在年度公告勞動檢查方針，已將外籍移工列為特定保護對象，並將特定產業常見災害相關預防措施列為安全衛生檢查重點，要求各勞動檢查機構擬定勞動監督檢查計畫據以執行。但根據公告的年度勞動檢查方針⁵⁹，

⁵⁷ 以「畜牧場」為自然人姓名/事業單位名稱(負責人)搜尋，可得有14筆違反勞動基準法、27筆違反性別工作平等法/職業安全衛生法/就業服務法/或中高齡者及高齡者就業促進法、60筆違反勞工退休金條例/勞工職業災害保險及保護法規定紀錄；而以「農會」為自然人姓名/事業單位名稱(負責人)搜尋，可得有19筆違反勞動基準法、12筆違反性別工作平等法/職業安全衛生法/就業服務法/或中高齡者及高齡者就業促進法、1筆違反勞工退休金條例/勞工職業災害保險及保護法規定紀錄。

⁵⁸ 依112年度勞動檢查方針之檢查及處理原則，在勞動條件及其他勞動法令檢查部分，各勞動檢查機構以執行勞動部規劃之專案檢查及交辦檢查事項為主；各直轄市及縣(市)主管機關則辦理轄內之申訴案、一般檢查及配合勞動部交辦專案，另得視需要自行規劃辦理專案檢查。

⁵⁹ 勞動部111年6月21日勞職授字第11102031091號公告112年度勞動檢查方針。

在勞動條件事項及其他勞動法令部分，其實並未將外籍移工較常從事之行業，列為檢查重點；即使職業安全衛生事項部分，有將外籍移工列為特定對象保護檢查，但也只是是「外籍移工較常從事之行業」，而非「有僱用外籍移工之雇主」。

5、甚至，本院於約詢後請勞動部再就「相較於其他開放引進外籍移工之產業類別，外國人來臺從事農務工作後，發生行蹤不明的情況是否較為嚴重？及可能原因？」補充說明時，勞動部表示「依據農委會提供調查資料，……」，並指出「大部分農業移工轉出進入製造業工作者居多，可推論農業移工發生行蹤不明原因主要為農業工作之工作條件」。顯見勞動部不僅未掌握農業移工發生行蹤不明情況較其他業別嚴重之原因，而只是援引農委會的說法，並沒有與農委會共謀保障勞工權益策略。

(六)綜上，從現有可掌握的資料顯示，在臺從事外展農務工作的移工，有高達76.7%僅受領基本工資2萬5,250元，即使有加班，該月含加班費受領超過基本工資者也僅占13.3%，雖然農場主表示移工可以領到4萬元以上，但統計資料上，超過4萬元者掛零；惟農委會卻未能正視在農業工作環境條件欠佳又未能立即獲得改善的情況下，低薪不僅已無法吸引我國人投入農業工作，更迫使移工以轉出或失聯方式，流動到其他產業。又，農委會明知我國農業工作環境條件不佳，肇致農業缺工情況存在已久且日益嚴重，惟開放農業移工補充人力缺口後，卻未能採取確保移工勞動權益的相關措施，僅表示在訪視時「請外展機構及需工農場提供良好工作環境」、「要求

依法給付薪資及加班費」等語，放任農場主有違反法定勞動條件最低標準。而勞動部基於勞動主管機關，卻將農業移工完全卸責於農委會，未積極辦理勞動法令宣導及勞動檢查，怠於保障農務移工的勞動條件在先，也未能掌握農務移工發生失聯情況較其他業別特別嚴重的原因並與農委會積極謀求策略，造成我國農業雖以開放引進農業移工作為缺工的解套，卻是以犧牲移工權益作為代價，農委會與勞動部允應更積極保障農業移工人權，以維護就業安定。

七、我國農業人口結構老化嚴重，農民平均年齡已達到68歲，世代斷層嚴重，基層勞動力已經出現青黃不接的窘態，農業現場出現人力荒的窘迫，而在傳統農業基層勞動力匱乏下，農家為求生存只能依賴失聯移工，成了農業人力缺口的主要補充方式，龐大的缺口也漸漸由這批人力所填補，如同隱形的勞動力，撐起我國農業的一片天；這些失聯、非法的移工們落腳扎根在農村、山裡，組成家庭，孕育下一代，也與年邁的農民形成相互依存的關係，但卻同時承受著失去醫療保障、躲藏查緝的風險，也衍生子女托育與社會性發展的需求。行政院必須正視失聯移工與我國農業已經交織成錯綜複雜的共生關係，為我國農業現階段缺工困境暫時解套的既定事實，特別考量這類移工在臺所面臨的處境，尤其是「黑戶寶寶」的最佳利益，督促所屬相關部會共謀解決對策。

(一)隱身在果園、茶園、菜園的農業大軍、變成農業的黑牌軍：

108年底聯合報一系列的報導專題，財團法人願景

工程基金會製作完成《隱形農業大軍》⁶⁰，這篇報導清楚揭開了我國農業缺工困境下的公開祕密-失聯移工成了農業隱形大軍，指出臺灣傳統農業在多年缺工困境下的存活之道，而且已經是公開的祕密-大家都在違法聘僱失聯移工，不止野蓮，包括山上的果樹、茶園、高麗菜園，還有平地的各種葉菜類加工廠，因為都是最辛苦也最缺工的行業，難以聘到願意久待的本國人。這些「非法農業移工」，早就成了臺灣農業不可或缺的隱形大軍。每當農忙或颱風季時，這群非法移工便成了農家的救星，沒有這批人力，滿山的水果和高麗菜只能就地腐爛，失聯移工成了這些產業的主力。

其實在108年3月間，雲林縣政府也曾發布了一份新聞稿，指出在農業缺工情形嚴重下，非法僱用外籍移工的案例日增，以雲林縣106年及107年為例，106年查獲非法工作外國人246人中，從事農業工作就有194人，占總查獲人數的79%；而107年查獲非法工作外國人237人中，從事農業工作則有202人，占總查獲外國人數的85%，而農民之所以甘冒被重罰的風險，甚至恐涉及刑法風險非法僱用外國人，原因在於「請喫工」⁶¹。

(二)但我國自106年推動改善農業缺工的各項措施，更從108年引進移工從事農業工作，顯然依舊無法有效紓解農業現場人力荒的事實。監察院也深入走訪

⁶⁰ 財團法人願景工程基金會耗費超過半年的時間，跟著不同作物的作業季節，在數個農村貼近採訪多名非法農業移工，也一併訪談了農民、農會及各界專家，這篇專題報導也榮獲了第19屆卓越新聞獎，得獎理由：這篇專題提示了臺灣農村缺工與非法移工的問題，後者暫時填補了農業缺工的困境，但並未真正解決問題，本文說明了引進合法農業移工與非法移工可能遭遇到的各種問題，對於農業缺工議題提供一個完整輪廓，有助各界理解目前臺灣農業人力缺乏的困境與難題。資料來源：財團法人卓越新聞獎基金會，檢自：<https://www.feja.org.tw/57035>。

⁶¹ 資料來源：雲林縣政府108年3月21日新聞稿「解決農業缺工困境 縣府積極向中央爭取開放農業外勞」，檢自：https://dsh.yunlin.gov.tw/News_Content.aspx?n=7200&s=237401。

山區，見到在基層勞動力青黃不接、嚴重匱乏下，為求生存的農家與失聯移工形成相互依存的關係，這批人力逐漸成了農業人力缺口的主要補充方式，撐起我國農業的一片天。

如前所述，農委會為紓解農業長期缺工問題，雖自106年起推動辦理各項改善措施，惟仍難以有效紓緩存在多年的農業缺工現象，農委會與勞動部歷經多年協調後，總算在108年4月開辦引進移工從事乳牛飼育及外展農務工作，並在109年間擴大至蘭花、食用蕈菇、蔬菜、魚塭養殖、畜牧飼育等工作，而開放總額也提高到6,000人，但農委會事前未能確實盤點國內農業人力缺口，而是在政策上路後邊執行、邊觀望再做調整，以致目前執行結果不僅無法補充現階段農業轉型過渡期間所需要的人力支援，現行的核配比率更讓農民看得到卻用不到合法農業移工，不得不繼續冒著極大風險僱用失聯的移工、非法滯臺的外國人，或者非法僱用產業移工，來填補農村人力缺口的窘態與無奈。

引進農業移工政策迄今已超過3年，而本院為瞭解這項政策對於傳統農業改善程度，以及這些失聯移工如何與農家發展出緊密的共生關係，並衍生的處境與需求，也深入走訪一趟山區，一探究竟。

111年4月29日星期六一大早，我們就坐上向民間公司租賃來的車子，從宜蘭一路上不停地在山裡轉彎翻過好幾個山頭，花了4個多小時抵達一處高海拔蔬果產區。這次行程的困難在於失聯移工的非法身分，若要進行訪談，得透過1家長期就和這些移工建立關係的NGO提供協助與安排，才得以成行。但在行前也因移工們的擔憂，一度傳出NGO要帶著移民署來抓他們的謠言，甚至已出發在路上，

NGO擔心原本答應受訪的移工會生變，一路上還不斷打電話聯繫、溝通。

直到本院到達第一處果園，1對印尼籍移工夫妻印入眼簾的是2位女委員，才立刻卸下心防，先生並拿出手機直播用印尼語闢謠：「沒有移民署啦，只有兩個女人。」這才讓其他的移工們放心，也讓接下來的訪談行程得以順利進行。而在一旁的妻子解釋著她先生的直播行為：因為剛剛大家一直還在傳說有人會帶移民署的人來抓。

首先第一站來到1處果園時，正好接近中午時刻，見到2對失聯移工夫妻正在吃著從山下買來的便當，一般的菜色居然要價100元，但要趕著工作，中午無暇煮食，只能咬著牙買下。而他們平時住的地方，是果農提供在果園旁所搭建的1間鐵皮屋，夏天炎熱，冬天寒冷，但無需支付房租，也能遮風避雨，和孩子生活在一起，相當滿足。其中1位移工太太帶著我們一邊逛著大片果園一邊說到這裡有很多工作：

「我到這裡工作已經9年，和先生是在印尼結婚，在這裡生下孩子，到今(111)年6月就滿2歲。我和先生固定跟著一位老闆，他人很好，但年紀已經70多歲了，根本沒辦法照顧這麼大片的果園，也沒有人要做，除了這裡之外，老闆還有2處果園，因為年紀大了，平時多透過電話跟我交代工作，很少上來。」

「有工作才有錢，但老闆的果園很大，工作很多，幾乎每天都有工作可以做。」

我們也在這裡訪談到1位果農，從他口中得知，在山上找不到臺灣年輕人，大量的工作機會由於我國農業勞動力的匱乏，逐漸由失聯移工填補，1天

工資可達1,200元至3,000元不等，也描述了如何在山頭間移動的隱形採茶大軍：

「臺灣年輕人不願意做。」「山上的工作機會多，工作多到做不完。」「就我所知，最早上來的移工，在這裡已經快20年了。」

「移工在這裡，含吃住，1天工資是1,200元，不含吃住的話，則是1,400元到1,500元。套袋的工作，1天甚至可賺到2-3千元。這邊也有做工程的工作，1天的工資1,600元，含吃住。」

「在這裡因為不好找工，採收時對於失聯移工的需求，也會有搶工潮的現象。」「有些失聯移工有固定的雇主，有些則不願意有固定的雇主。但現在還有一種型態，就是失聯移工幫忙年紀大的果農找人做，然後對分收入。」

「茶農喜歡僱用越南籍失聯移工，因為採得又快又好，採茶要搶時間，而且這群採茶的失聯移工沿著海拔的高度、配合採茶的季節，一路從山下往上移動到山上；另外，下午沒有茶葉可採時，可以到果園打零工，1小時的工資大約120元，但主要還是以採茶為主，因為賺得比較多，勤勞一點、動作快一點，一天下來可以有3千多元的收入，甚至到4、5千元。」

另外1位雇主更直言不諱：

「在這裡，失聯移工比本地人還多。」「光從失聯移工到衛生所打疫苗的人數，就至少超過幾千人。」

(三)低薪、勞動條件差、受騙，成了移工失聯的原因，失聯後換取到自由的生活與較高的報酬，也能與配偶與孩子同住一起，但卻同時承受著失去醫療

保障、躲藏查緝的風險，也衍生子女托育、就醫與社會性發展的需求：

在果園接受訪談的2對印尼籍夫妻，先生原本來臺從事的是境內聘僱漁工，太太則是家庭看護工，但因仲介費太高，薪資卻很低，而且實際工作與合約內容不同，也有照顧的阿嬤會打人，於是決定逃跑，逃跑之後來到這裡工作的報酬，比過去在山下合法工作來得多。

「我原本是在野柳做漁工，大約做了1年7個月，但實際工作內容，與合約完全不一樣，說好一天工作12小時就結束，實際上卻工作24小時。」

「我原本是看護工，做了4年多，但阿嬤神智不清楚，會打人，我跟仲介反映想換雇主，但仲介不同意，所以就逃跑，到這裡大約7個多月。」

「也有聽說過好幾個例子，阿嬤一直打人、捏人，甚至照顧阿公的太太會嫉妒、吃醋。」

「這裡工作賺的錢有比較多，有存到一點錢。」

莫莎媽媽原本擔任看護工，在臺北照顧阿公，大約2年多的時間，但薪水很低，日常用品與飲食也要自己購買，加上阿嬤的衛生也不好，會撿拾路邊的口罩、毛巾，最後受不了就離開，來到山上。而莫莎爸爸原本是境內聘僱漁工，並曾經2度來臺工作，但每月薪資卻只有1萬多元，最後決定逃跑，他與莫莎媽媽逃到山上已有10年的時間，雇主非常肯定莫莎爸爸，工作吃苦耐勞、勤快，雇主也很照顧莫莎爸爸一家人，將自己住處旁的一間房子，免費提供給他們一家人。

111年4月30日恰巧是印尼齋戒月結束的日子，許多失聯移工家庭在結束一天的工作後，傍晚帶著

孩子們聚集在當地的1家印尼雜貨店(俗稱印尼店)，享用家鄉小吃、聊天，這群孩子們也因為有了同伴一同遊戲，即使店裡只有1座小小的溜滑梯，也讓孩子們玩到開心、尖叫不已，成為最快樂的時光。我們也利用這個機會，訪談這些失聯移工家庭。

當天接受訪談的印尼籍失聯移工共有10多人，其中有幾對夫妻。這群失聯移工有兩大特徵，一是男性原本來臺工作是境內聘僱漁工，女性則是外籍家庭看護工，二是他/她們因低薪、工作環境不佳，迫使逃離原本的雇主與工作場域。

「原本是看護工，在來臺灣之前，契約上是說要照顧一個家，沒想到來了之後卻要到2個家庭輪流照顧，非常辛苦。」「原本是在東港漁工，做了3年，就沒辦法。」

接受本院訪談的這些移工，大多在這裡已經工作、生活5年以上，有的甚至超過10年的時間，這些移工說到，失聯後的移工藏於山區、走入農村從事農務工作，換取到的是自由與彈性、合理的生活方式、工作環境，更能夠和配偶、孩子共同生活，不會受到工作牽絆而分隔兩地，也因為這批人力，讓農家得以生存下去。

「我是在臺北的一家NGO安置中心待產，生完之後就帶著孩子回到山上，希望和孩子在一起。」

但這些失聯移工家庭同時承受著失去醫療保障、躲藏查緝的風險，也衍生子女托育、教育的需求，這些失聯移工都說想回家，而一想到回到國內根本找不到工作，沒有收入，便打消念頭，但孩子到了即將滿7歲的年齡，成為這些失聯移工決定是否繼續留在臺灣工作的關鍵因素：

「在這裡一定有工作，但很擔心被抓。」「雇主會先通知，我們馬上躲進森林裡。」「移民署來抓的時候，路上就會空無一人。」

「沒有健保，生病了，自己買藥吃就好了。」「看醫生必須下山，很不方便。」「這邊雖然有衛生所可以就醫，收費大約2、300元，但像盲腸炎，沒辦法照X光，必須下山。」

「常有斷腿、死亡的例子，3個月前就發生1位失聯移工，生病了，但忍耐著不舒服，持續工作，並沒有就醫，最後死了，還好他的雇主有負責任，負擔遺體運送回國的費用。」

「工作很危險，每個月都會傳出意外受傷的事件，比如摔斷腿、骨折，到醫院時卻因為沒有錢，沒辦法就醫，即使靠同鄉救濟、籌措醫藥費，也是不夠。」「發生意外受傷，若碰到好的雇主，會送到山下的醫院，但有雇主不負責任，根本不理睬，因為自己是非法身分，不知道能跟誰投訴，合法移工才能找1955⁶²。」「擔心失去工作，也怕被抓，不敢向雇主抗議，。」

「1位移工受傷要15萬元的醫藥費，雇主只是借而已，之後只能用工資慢慢償還。」

「還有移工媽媽生產的問題，到山下產檢，但路途遙遠，有時在半路上就生產了。而且生產要自費，大約3.5萬以上，若是剖腹產，要7、8萬元。」

「平時工作時就把孩子帶在身邊、自己照顧，但工作危險或很忙碌的時候，會把孩子放在工寮，或者

⁶² 勞動部為提供方便記憶及撥打的申訴專線，經整合原有「0800外籍勞工申訴專線」及「各地方諮詢服務中心電話」等眾多保護專線，設置簡單易撥的單一專線號碼1955「外籍勞工24小時諮詢保護專線」，提供移工單一申訴諮詢窗口，並以資訊化方式，協助專線服務人員快速處理申訴電話，立即派案至各地方勞工主管機關處理。

給人家照顧，1天500元⁶³，有時候是太太留在家裡照顧孩子。」

「孩子都待在家裡，沒辦法受到教育。」「這裡的幼兒園不收非本國籍的孩子，且收費貴，根本負擔不起。」「這裡的夫妻都有小孩，加起來應該有50多個孩子，如果全部集中起來，人數會更多。希望這邊也能成立像關愛之家的單位，可以幫忙照顧、提供教育。」

「我們都想要家，但回印尼沒有工作，沒有錢賺。不過，在孩子上小學之前(大約未滿7歲以前)，一定會回印尼。因為孩子要受教育，不能成為文盲不識字阿！」

在這裡工作的失聯移工家庭所面臨的醫療風險，大人感冒生病時可以買成藥解決，孩子卻不能，但非法居留，沒有健保卡，1次就醫的費用需要700元，接種疫苗也要自費。而這些黑戶寶寶⁶⁴的醫療人權問題，最讓人難過的例子莫屬莫莎。

莫莎的父母在2013年來到臺灣工作，2人在臺灣透過朋友介紹相識、交往，進而結婚，在臺北的一家NGO安置中心待產，生下莫莎，3天就回到這裡，休息1個月後一邊工作，一邊照顧孩子，直到莫莎一歲多，白天出門工作時就交給朋友照顧。但莫莎突如其來的腦瘤，改變了莫莎媽媽原本打算回國的計畫，而為了照顧莫莎，莫莎媽媽無法工作，現在只能完全仰賴莫莎爸爸1個人賺錢養家。

莫莎媽媽從手機裡找出一段影片，影片中是一位留著長髮、穿著洋裝的女孩，一邊唱歌、一邊跳舞，對照現在大病過後的莫莎，實在讓人難以想像

⁶³ 這些所謂的保母其實原本在這裡也是從事農務工作，之後轉為收托照顧失聯移工的孩子，1天收費500元。

⁶⁴ 指在臺非本國籍曾經失聯移工的兒少，因在臺無合法居留，以致衍生許多醫療照顧、就學、照顧……等議題。

這位女孩就是莫莎，影片中的她，身高比同年齡的孩子來得高。但在腦瘤的摧殘下，莫莎全身軟弱無力，失去行動能力，只能轉著兩個大眼睛，趴在莫莎媽媽的背上，躺在床上。治療費用高達百萬以上，幸好透過NGO募款、協助，醫院也設法尋求資源，讓莫莎可以順利接受手術及化療，但後續還有漫長的復健之路。

其實這些孩童除了有醫療、托育與教育需求外，本院還發現有社會性的需求，這些孩子礙於父母的身分與工作緣故，平日生活範圍僅止於工寮與果園之間，少有與其他孩子互動的機會，訪問當天我們在印尼店和十多位移工父母對談到晚上9點多，1位失聯移工媽媽準備帶著3歲多的女兒回家休息，可是難得見到一群跟她年齡相仿的同伴；早已玩得不亦樂乎的小女孩，根本不想回家，就死命地抱住本院委員不放，哭著說「不要」，希望媽媽能允許她可以再多留一些時間，這樣的場景，讓人於心不忍，其實小女孩要的不多，就是同伴的陪伴，也顯示出這些「黑戶寶寶」欠缺托育、教育的場域，沒有機會其他同齡的孩童互動、學習、遊戲。

(四)綜上，我國農業人口結構老化嚴重，農民平均年齡已達到68歲，世代斷層嚴重，基層勞動力已經出現青黃不接的窘態，農業現場出現人力荒的窘迫，而在傳統農業基層勞動力匱乏下，農家為求生存只能依賴失聯移工，成了農業人力缺口的主要補充方式，龐大的缺口也漸漸由這批人力所填補，如同隱形的勞動力，撐起我國農業的一片天；這些失聯、非法的移工們落腳扎根在農村、山裡，組成家庭，孕育下一代，也與年邁的農民形成相互依存的關係，但卻

同時承受著失去醫療保障、躲藏查緝的風險，也衍生子女托育與社會性發展的需求。行政院必須正視失聯移工與我國農業已經交織成錯綜複雜的共生關係，為我國農業現階段缺工困境暫時解套的既定事實，特別考量這類移工在臺所面臨的處境，尤其是「黑戶寶寶」的最佳利益，督促所屬相關部會共謀解決對策。

八、中華民國農會為協助各級農會、合作社及農民團體引進農業移工，成立全臺首家的非營利就業服務機構，並僅引進農業移工，但因政府對於農業移工政策的相關配套不夠周延而使得農業移工失聯比率過高，中華民國農會因此遭勞動部不予換發許可，而無法再從事引進農業移工業務，實在非戰之罪，也因此無法從事全國農業工作的調配，甚是可惜，農委會與勞動部允應共謀解決對策。

(一)農會是發展歷史最久、組織規模最大、會員人數最多、遍布最廣的農民團體；中華民國農會(下稱全國農會)，是農會體系最高層級之法定組織。

1、早於19年12月30日制定公布之農會法明定我國農會為四級制，至101年1月30日修正發布之農會法始明確改革為三級⁶⁵，也明定省農會、直轄市農會及縣(市)農會應儘速設立全國農會；省農會應於全國農會設立時，併入全國農會。

2、102年4月18日，成立中華民國農會(下稱全國農會)，正式展開我國農會三級制度之新紀元；全國

⁶⁵ 農會法第6條第1項規定，農會分為下列三級：一、鄉(鎮、市、區)農會。二、縣(市)農會及直轄市農會。三、全國農會。

農會作為農會體系最高層級之組織，依其章程所規定，包含下列6項組織功能⁶⁶：

- (1) 代表各級農會，建立及發展與他國或地區農業組織聯繫、交流、合作、結盟事項。
- (2) 辦理國際農產品貿易及國外促銷展售業務。
- (3) 輔導全國各級農會組織運作、事業經營、行政作業及教育訓練之研究、規劃、執行與指導工作。
- (4) 辦理全國各級農會新進及升等人員考試事項
- (5) 建立全國農會資訊平台，整合各級農會業務、財務、會務資訊，提供有關機關參考。
- (6) 辦理全國各級農會評鑑及輔導工作。

(二)全國農會為配合外展農務移工政策，協助各級農會、農會合作社及其他非營利農民團體引進農業移工，向勞動部申請並獲准於108年10月9日成為全臺首家的非營利就業服務機構，與其他仲介機構從事相同就業服務事項，但多了農會體系最高層級的角色，協助政府推動政策與實務間的調和。

1、仲介機構應向勞動部申請設立許可，發給許可證後，始得從事就業服務業務；未經許可，不得從事就業服務業務⁶⁷。仲介機構依設立目的分為營利及非營利⁶⁸，得從事之就業服務業務⁶⁹並無不同。

⁶⁶ 資料來源：中華民國農會，<http://www.farmer.org.tw/about.aspx?id=13>。

⁶⁷ 就業服務法第34條第1項規定前段：「私立就業服務機構及其分支機構，應向主管機關申請設立許可，經發給許可證後，始得從事就業服務業務；……。」第2項規定前段：「未經許可，不得從事就業服務業務。……」。

⁶⁸ 私立就業服務機構許可及管理辦法第2條規定：「本法所稱私立就業服務機構，依其設立目的分為營利就業服務機構及非營利就業服務機構，其定義如下：一、營利就業服務機構：謂依公司法所設立之公司或依商業登記法所設立之商業組織，從事就業服務業務者。二、非營利就業服務機構：謂依法設立之財團、以公益為目的之社團或其他非以營利為目的之組織，從事就業服務業務者」。

⁶⁹ 就業服務法第35條第1項規定：「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。二、接受委任招募員工。三、協助國民釐定生涯發展計畫之就業諮詢或職業心理測驗。四、其他經中央主管機關指定之就業服務事項。」私立就業服務機構許

差別僅在於政府為鼓勵非營利組織從事就業服務業務，減輕雇主及移工費用負擔⁷⁰，免除設立仲介機構所需資本額500萬元⁷¹及300萬元保證金⁷²之限制規定。

- 2、依全國農會向勞動部申請籌設非營利仲介機構設立許可時所附計畫書與章程載明：為解決農村勞動力不足，並配合外籍移工外展農務服務政策，主動申請設立；其目的為協助各級農會、農會合作社及其他非營利農民團體引進移工，並減少雇主及移工費用負擔。
- 3、勞動部表示，考量全國農會為全國性人民團體組織，其組織目的以保障農民權益、增加生產收益、改善農民生活及發展農村經濟為宗旨，與該部仲介管理目的相符，且所送文件符合規定，因此於108年10月9日經該部核准設立許可在案。全國農

可及管理辦法第3條規定：「本法第35條第1項第4款所定其他經中央主管機關指定之就業服務事項如下：一、接受雇主委任辦理聘僱外國人之招募、引進、接續聘僱及申請求才證明、招募許可、聘僱許可、展延聘僱許可、遞補、轉換雇主、轉換工作、變更聘僱許可事項、通知外國人連續曠職3日失去聯繫之核備。二、接受雇主或外國人委任辦理在中華民國境內工作外國人之生活照顧服務、安排入出國、安排接受健康檢查、健康檢查結果函報衛生主管機關、諮詢、輔導及翻譯。三、接受從事本法第46條第1項第8款至第11款規定工作之外國人委任，代其辦理居留業務」。

⁷⁰ 私立就業服務機構收費項目及金額標準第7條規定，非營利就業服務機構接受委任辦理就業服務業務，得向雇主、本國求職人或外國人收取費用項目，適用第3條至第6條規定，收費金額以第3條至第6條規定金額80%。

⁷¹ 私立就業服務機構許可及管理辦法第11條規定：「……。二、仲介外國人至中華民國工作、或……之營利就業服務機構，最低實收資本總額為新臺幣5百萬元，……。三、仲介外國人至中華民國工作、或……之非營利就業服務機構，應符合下列規定：一、依法向主管機關登記設立2年以上之財團法人或公益社團法人；其為公益社團法人者，應為職業團體或社會團體。二、申請之日前2年內，因促進社會公益、勞雇和諧或安定社會秩序等情事，受主管機關或目的事業主管機關獎勵或有具體事蹟者。」第12條第2項規定：「申請設立私立就業服務機構及其分支機構者，應備下列文件申請籌設許可：……五、實收資本額證明文件。但非營利就業服務機構免附。……。」

⁷² 私立就業服務機構許可及管理辦法第13條規定：「前條經許可籌設者，應自核發籌設許可之日起三個月內，依法登記並應備下列文件向主管機關申請設立許可及核發許可證：……五、銀行保證金之保證書正本。但分支機構、非營利就業服務機構及辦理仲介本國人在國內工作之營利就業服務機構免附。」第14條第1項規定：「辦理仲介外國人至中華民國工作、或依……之營利就業服務機構，依第13條第1項第5款規定應繳交由銀行出具金額新臺幣三百萬元保證金之保證書，作為民事責任之擔保。」

會成為全臺首家非營利仲介機構。

(三)全國農會整合現有農會系統的組織與資源，是最有機會落實外展農務服務計畫「運用人力調度，達成勞動力全年支應」目標之團體，因此備受期待；卻因為發生所引進農業移工的失聯人數與比率超過規定，致於特許設立仲介機構許可的效期屆滿後，無法重新換發許可，不能繼續從事相關業務。

- 1、農委會推動的外籍移工外展農務服務模式，係由外展機構持農委會核定函，向勞動部申請聘僱外籍移工後，根據與服務對象約定服務內容，評估農務需求，指派外籍移工前往工作場域，從事農、林、漁、牧工作或與其有關之工作，並與服務對象簽訂服務契約⁷³。
- 2、而農會長久以來深入基層，扮演政府與農民間的溝通橋樑，直接參與農業生產與各項農村建設，最瞭解農業現況；由臺灣省農會及各直轄市農會和各縣市農會共同設立的全國農會，是為有效整合現有農會系統的組織與資源，受政府委託執行農業政策，重要的公益法人團體。全國農會自然也是最有機會，落實外籍移工外展農務服務模式希望「協助解決農業季節性、無固定雇主的需工特性問題」、「運用人力調度，達成勞動人力全年支應」等目標的單位，是政府最重要的左右手。
- 3、但既經勞動部特許設立為非營利仲介機構，就必須納入仲介機構管理的一致規範；包括仲介機構之許可證應定期更新，重新申請設立許可(俗稱換

⁷³ 參照農委會審核外展農務服務作業要點第1點、第5點及第7點。

證)時不得有的情形⁷⁴：

- (1) 勞動部表示，就業服務法於102年12月10日修正公布時，增訂仲介機構不得有「接受委任引進之外國人入國3個月內發生行蹤不明，並於1年內達一定之人數及比率者」情事，違者並將處以罰鍰⁷⁵；立法理由是考量：當時移工多於入境3個月內發生行蹤不明，不僅對國內治安造成隱憂，對於雇主亦有所不公，因而課予仲介機構應善盡關懷外籍移工責任，故「無論以營利為目的之仲介機構，或非營利仲介機構，均應遵守該規定」。
- (2) 勞動部再指出，基於行蹤不明防治、仲介管理與政策目的之一致性，規定仲介機構於申請重新設立許可時，如於申請日前2年有「接受委任辦理聘僱許可，外國人入國後3個月內發生行蹤不明情事達附表一規定之人數及比率者」，應不予許可⁷⁶。

4、全國農會於108年10月9日經勞動部核准設立許可，於110年10月8日屆滿；於110年9月9日送件重新設立許可，但全國農會於2年內，接受委任辦理聘僱許可之外國人共47名，入境3個月內發生行蹤不明情事人數有8名，行蹤不明比率達17.0213%，

⁷⁴ 就業服務法第34條第1項規定後段：「……；其許可證並應定期更新之。」第3項規定：「第1項私立就業服務機構及其分支機構之設立許可條件、期間、廢止許可、許可證更新及其他管理事項之辦法，由中央主管機關定之。」私立就業服務機構許可及管理辦法第15條第1項規定：「私立就業服務機構及其分支機構申請籌設許可、設立許可或重新申請設立許可有下列情形之一，主管機關應不予許可：……。」

⁷⁵ 就業服務法102年12月10日修正公布第40條第1項第17款規定，明定仲介機構接受委任引進之外國人入國3個月內發生行蹤不明之情事，並於1年內達一定人數及比率者，將依同法第66條規定處6萬元以上30萬元以下罰鍰。

⁷⁶ 私立就業服務機構許可及管理辦法第15條第1項規定：「私立就業服務機構及其分支機構申請籌設許可、設立許可或重新申請設立許可有下列情形之一，主管機關應不予許可：……十二、接受委任辦理聘僱許可，外國人入國後三個月內發生行蹤不明情事達附表一規定之人數及比率者。」

已違反行蹤不明人數(3人)及比率(5%)上限規定(如下表)，故勞動部於110年12月22日不准許全國農會重新設立許可⁷⁷。

表10 仲介機構重新申請設立許可及定期查核移送地方主管機關裁處罰鍰之標準

辦理聘僱許可之外國人人數	行蹤不明比率及人數
1至30人	10%以上
31至100人	5%及3人以上
101至200人	4%及5人以上
201至500人	3.22%及8人以上
501人以上	2.45及17人以上

備註一：辦理聘僱許可之外國人人數：

1. 第15條第1項第12款規定：指申請之日前2年內辦理聘僱許可之外國人總人數。
2. 第15條之1規定：指查核之日前1年內辦理聘僱許可之外國人總人數。

備註二：行蹤不明比率=行蹤不明人數÷辦理聘僱許可之外國人人數。

備註三：行蹤不明人數：指外國人入國後3個月內，發生連續曠職3日失去聯繫之情事，經廢止或不予核發聘僱許可之總人數。

資料來源：私立就業服務機構許可及管理辦法。

(四)我國農業移工政策在規劃時，未確實參考農業與其他產業特性並不相同，外展模式也非傳統勞動關係；農委會與勞動部就開放農業移工政策研議多年，卻仍以製造業聘僱與管理外籍移工方式為藍本試行推動，肇致於實際引進後，因配套不夠周延所衍生問題逐一浮現，更是直接或間接地造成農業移工比其他產業移工失聯情形更為嚴重的結果。

(五)全國農會有農業專業，因認同外展農務服務計畫意旨確實可解農業缺工困境，雖然成立為全臺首家非營利仲介機構，但本就較不擅仲介管理，農委會與勞動部亦無提供實質協助；尤其全國農會成立仲介

⁷⁷ 勞動部110年12月22日勞動發管字第1100519697號函。

機構的目標是服務農民，故實際上僅仲介農業類別移工；其次，農業又是新開放引進外籍移工的產業，較難有其他優良仲介同業有相同經驗可參考；加以農業移工政策，確實於上路後邊執行、邊觀望再做調整。因此，將政策初期之農業移工失聯情形，用與其他仲介機構完全相同的換證標準檢視，似過於嚴苛，更是非戰之罪⁷⁸。

(六)綜上，中華民國農會為協助各級農會、合作社及農民團體引進農業移工，成立全臺首家的非營利就業服務機構，並僅引進農業移工，但因政府對於農業移工政策的相關配套不夠周延而使得農業移工失聯比率過高，中華民國農會因此遭勞動部不予換發許可，而無法再從事引進農業移工業務，實在非戰之罪，也因此無法從事全國農業工作的調配，甚是可惜，農委會與勞動部允應共謀解決對策。

⁷⁸ 目前全國仲介機構不含分支機構約1,600家，於勞動部發函不予許可全國農會之重新申請設立許可後，全國非營利仲介機構僅剩2家；而據勞動部資料，近3年內係因所仲介移工發生失聯情事，而未能重新換證的仲介機構計45家，僅占3%，但接受政府委託執行農業政策之全國農會卻名列其中，甚為可惜。

參、處理辦法：

- 一、抄調查意見一、三、六、八，函請行政院農業委員會會同勞動部確實檢討改進見復。
- 二、抄調查意見二、四、五，函請行政院農業委員會確實檢討改進見復。
- 三、抄調查意見五，函復高雄市美濃區農會。
- 四、抄調查意見七，函請行政院督飭所屬確實檢討改進見復。
- 五、調查報告(含附表)，移請本院國家人權委員會參處。
- 六、本案案由、調查意見及處理辦法(不含附表及照片)於個資去識別化後上網公布。

調查委員：王美玉
王幼玲
鴻義章

中華民國 111 年 12 月 7 日

案名：農業缺工及農業移工案

關鍵字：農業缺工、農業移工、外展農務移工、失聯移工