

調 查 報 告

本案緣於媒體於民國（下同）114年3月4日發布之專文，報導東南亞實習生成飯店救兵的情況¹。其中指出：「臺灣旅宿業長年爭取引進外籍移工而不可得。從大聲疾呼，到這兩、三年不吵也不鬧，就是因為抓到東南亞外籍生這根浮木」、「北部飯店分到的僑外生²名額不多，偏偏又是缺工重災區。3年前，飯店業口耳相傳，開始運用經濟部投審會十多年前就開好的方便門—外籍生實習³」、「和新南向專班⁴與僑生專班相比，『6+6』缺點是留臺時間短，好處是來源穩定，要多少有多少，4年已累計4千多名外籍生來臺灣飯店實習」。

上述報導顯示，可能有部分外國籍學生以實習名義進入旅宿業，實際上長期參與飯店日常營運並承擔具從屬性之勞務，其工作內容與一般全職勞務高度相似，並可能涉及以實習制度補充產業人力缺口及規避現行勞動法制與外籍移工配額規範之情形。此一現象不僅反映對外國籍學生勞動保障不足，亦已實質衍生成學工現象，並涉及教育實習制度與勞動關係界線之重疊問題。

此等情形除應依國內相關法制審視外，亦有必要參酌《公民與政治權利國際公約》（ICCPR）⁵、《經濟社會文化權

¹ 天下雜誌114年3月4日「比台灣人愛加班！東南亞實習生成飯店救兵，但對觀光業幫助有限」；資料來源：<https://www.cw.com.tw/article/5134279>。

² 參考《天下雜誌》報導內容，其中指出：「先讀完高職，再直升各校合作科大的僑委會『3+4』產學攜手合作僑生專班，一共留臺7年，是飯店的首選」。

³ 經濟部95年5月25日訂定發布《企業及法人申請外國籍學生來中華民國實習要點》。參考《天下雜誌》報導內容，其中指出：「想要聘僱外籍生的飯店，先探詢有意願合作的科技大學，以來臺實習的名義，向主管機關觀光署報備准，拿到投審會許可函後，就能找仲介到東南亞，媒合餐飲觀光相關科系學生赴臺實習。這樣的實習生工作6個月後，必須先離境7至10天，再入境6個月，結合專案回母國，簡稱『6+6』」。

⁴ 依國家發展委員會（下稱國發會）網頁說明，配合新南向政策，提供優質教育，以培育新南向國家產業所需人才，及我國人力嚴重缺乏之特定領域產業所需人才，鼓勵技專校院擴大招收新南向國家外籍生，客製化以下專班，例如：外國學生產學合作國際專班（主要為四技學位班）、外國青年短期技術訓練班（非學位班）、中高階專業技術人才短期訓練班（非學位班）。主責部會為教育部。

⁵ ICCPR：第8條（奴役、使役及強迫或強制勞動之禁止）、第2條及第26條（平等與不歧視原

利國際公約》(ICESCR)⁶、《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》(ICRMW)⁷，以及國際勞工組織(ILO)相關公約原則⁸，以供制度檢視之參考。

為進一步釐清上述報導所反映之情況，本案經調閱國發會、經濟部、交通部、教育部、法務部、金融監督管理委員會(下稱金管會)、勞動部、外交部、內政部等機關卷證資料，並於115年2月25日赴臺北市某觀光旅館現場履勘及訪談於該旅館實習之外國籍學生；另於同年3月12日詢問國發會、經濟部、交通部、教育部、法務部、金管會、勞動部、外交部、內政部等機關人員，已完成調查，調查意見如下：

- 一、原係為延攬國際優秀人才而訂定的「外國籍學生來臺實習要點」(下稱實習要點)，嗣為緩解國內旅宿業之缺工困境，行政院遂於113年決議由交通部觀光署針對該產業另訂要點，並將實習期限由原則性的「6+6」個月，大幅放寬至學制之一半。綜觀修正前之實習要點多偏重於申請程序及資格要件，對於涉及外國籍實習生核心權益保障之密度顯屬不足，導致執行後引發「假實習、真工作」制度濫用疑慮，恐已扭曲跨國實習人才交流初衷，形同以教育名義掩蓋實際勞動行為。且據外交部實習簽證審查發現，自疫情後實習簽證申請數量驟增，且實習生來源國與移工來源國高度重疊，產業類別主要為觀光旅宿業，亦擴散至餐飲、運輸及加工等服務及勞力密集型產業，究其根源為國內缺工

則)、第9條(人身自由保障)。

⁶ ICESCR：第6條(工作權)、第7條(公平與良好工作條件)、第8條(勞動權保障)、第9條(社會保障權)。

⁷ ICRMW：第11條(免於奴役與強迫或強制勞動之保障)、第21條(禁止沒收護照或身分文件)、第25條(勞動條件平等)、第27條及第28條(社會保障與醫療權)。

⁸ ILO公約：第29號《強迫勞動公約》(Forced Labour Convention, 1930)、第105號《廢止強迫勞動公約》(Abolition of Forced Labour Convention, 1957)、第111號《就業與職業歧視公約》(Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958)。

問題嚴重及聘用外國實習生之人事成本較低廉之誘因。另實習簽證審查拒件原因中，高達40%為入學及在校文件造假，甚有以假學生身分申請實習之情事。足見，我國業者藉由引進外國籍實習生替代正職勞工之情形日益嚴重，有違跨國實習精神，且實習簽證已成非法規避移工配額之渠道。故為遏阻執行亂象，行政院已於本院調查期間之114年已責成勞動部再次召開跨部會會議，全面研商並修訂實習要點規範，經濟部與交通部已完成修法，期透過法制面與執行面之雙重補強，落實審查監督機制，以有效保障外國籍學生實習權益。

- (一)經查開放企業及法人申請外國籍學生來我國實習係於94年8月24日政府相關首長與美僑商會舉行「人力資源高階圓桌會議」時所允之事項之一，嗣於95年5月8日由國發會召開研商訂定《企業及法人申請外國籍學生來中華民國實習辦法》草案相關事宜會議，責成經濟部以行政規則訂定實習要點（下稱經濟部實習要點）⁹，另請法務部、金管會訂定有關外國籍學生來我國律師事務所及會計師事務所實習之相關規範¹⁰。嗣教育部依產業實務需求自行訂定要點¹¹。復因應國內旅宿業的缺工和特殊需求，行政院召開跨部會會議，決議延長外國籍學生實習年限，責成交通部觀光署研議訂定觀光旅宿業申請外國籍學生來中華民國實習要點之可行性¹²。嗣交通

⁹ 經濟部於95年5月25日訂定並發布《企業及法人申請外國籍學生來中華民國實習要點》（非現行版本，依經濟部主管法規查詢系統僅可查得98年4月23日之修正版）。

¹⁰ 金管會於95年8月4日訂定發布《會計師事務所申請外國籍學生來中華民國實習要點》（為現行版本）、法務部於95年9月21日訂定發布《外籍人士於中華民國律師事務所實習要點》（109年3月30日修正後之現行版本）。

¹¹ 教育部於103年2月6日訂定發布《外國籍學生至中華民國各級學生及教育機構實習要點》（為現行版本）。

¹² 行政院龔前秘書長113年6月13日召開研商觀光旅宿業勞工議題，指示有關旅宿業缺工情形

部觀光署訂定發布《觀光旅館業及旅館業申請外國籍學生來中華民國實習要點》(下稱交通部觀光署實習要點)¹³，並自114年1月1日生效。將申請外國籍學生來我國實習之許可期間，延長至所就讀外國大專院校學制之二分之一，申請次數以1次為限。各機關主管實習要點內容概要彙整如下表：

表1 未具我國學籍之外國籍學生來臺實習要點

實習要點	經濟部	金管會	法務部	教育部	交通部觀光署
訂定發布	95年	95年	95年	103年	113年
適用對象	外國籍大專以上學生	外國籍大專以上學生	外國籍人士 (不限在學生，亦包含畢業生)	國外大專院校就讀正式學位之外國籍在學學生	外國籍大專以上相關科系 ¹⁴ 學生
實習單位資格	企業及法人 (應符合法條列舉之特定條件，特殊情況得主管機關同意)	依會計師法設立之會計師事務所	我國律師事務所	我國各級學校或教育機構	須具觀光旅館業營業執照或旅館業登記證之旅館
實習期限	最長6個月，可展延1次，展延不得超過原許可期間	最長6個月，可展延1次，展延不得超過原許可期間	最長6個月，可展延1次，展延期間不得逾6個月	最長6個月，可展延1次，展延不得超過原期間一半，展延後之總實習期間仍不得逾6個月	最長不得超過其就讀外國大專院校學制之1/2

資料來源：本案自行整理。

請相關部會依決議事項積極辦理，6大措施之一為延長外籍實習生實習年限。嗣行政院為加速解決旅宿業缺工問題，再於113年7月31日「研商觀光旅宿業缺工議題相關措施推動情形」會議決議，由有關延長外籍實習生實習年限一事，請交通部研議訂定觀光旅宿業申請外國籍學生來中華民國實習要點之可行性。

¹³ 交通部(觀光署)於113年10月15日訂定發布《觀光旅館業及旅館業申請外國籍學生來中華民國實習要點》(非現行版本)。

¹⁴ 113年10月15日訂定發布版本之規定為「旅宿、餐飲或觀光相關科系學生」；114年7月11日修正規定為「旅宿、餐飲、觀光、運動休閒、管理、華語或英語相關科系學生」。

(二)外國籍學生來臺實習制度推行多年，依據各機關查復說明執行概況，彙整如下表。

表2 外國籍學生來臺實習情形

近 10 年 (104 至 113 年) 核准情形				
主管機關	核准人數	實習單位	國籍	平均停留實習天數
經濟部	8,465	以旅館業為大宗，計 4,716 人次 ¹⁵ ，占 55.7%	以印尼籍為最多，計 5,387 人次，占 63.6%	111 至 113 年各產業平均申請來臺實習天數，以旅館業最多，平均為 175 至 179 天，約 6 個月；餐飲業次之，平均 166 至 177 天，約 6 個月；電子製造業最低，平均僅 82 至 89 天，約 3 個月。
金管會	79	會計師事務所	以美國籍為主	平均停留約 1 個月，主要係利用寒暑假期間來臺實習。
法務部	該部並未就外籍人士來臺實習建置申請件數、申請人數等相關統計資料。			
教育部	2,193	學校	印度籍為多	最長即為 6 個月
114 年 1 月至 6 月底止核准情形				
主管機關	核准情形			
交通部觀光署	114 年 1 月至 6 月底止，共核定外國籍學生 536 人至 100 家旅館業實習，至同年 9 月底，核准人數增至 1,286 人，3 個月內增加 750 人，實習人數於短期間內快速增加。另以核准實習起始日計算，自 114 年 2 月至 115 年 5 月止，共有 2,177 名外國籍學生來我國實習。			

資料來源：本案自行整理。

(三)綜觀，各相關部會訂定之實習要點，目的僅用為取得實習簽證之依據，規範範疇多偏重在外國籍學生

¹⁵ 據經濟部投審司統計，113 年度共核准 2,328 名外籍生至旅館業及觀光旅館實習。

來臺實習的申請程序及基本資格要件，對於外國籍學生之實習權益之保障，顯有不足。以經濟部實習要點觀之，其內容高度偏重制度目的、申請主體及實習單位資格門檻、學生就讀學校、實習計畫、單位變更限制及審查程序等事項，反觀涉及學生核心權益之安全保障、保險機制、工時與休息標準、獎助金核發基準、代辦費用限制，乃至於行蹤不明之通報處置，均付之闕如，規範廣度顯有失衡。再以交通部觀光署實習要點觀之，雖已納入保險要求及遣返費用負擔等初階保障，較經濟部版本略顯完備，然對於勞動條件（如工時、休息）、獎助金標準、代理收費限制、實習費用及生活支出揭露等實質權益保護事項，仍未訂定具體準則。相關法規制度對外國籍實習生之保護密度顯屬不足，極易導致實習制度異化為規避勞動法規之灰色地帶，導致執行後引發「假實習、真工作」等制度濫用疑慮，恐已扭曲實習制度原意，形同以教育名義掩蓋實際勞動行為。據查，坊間人力資源公司甚稱聘用外國籍實習生具有「不計入移工配額」、「報酬比正式員工薪資低，甚至無支薪實習」、「貢獻語言能力」、「多元文化交流」、「提升企業形象」等優勢招攬實習單位。招致外國籍實習生來到臺灣，是實習還是當廉價勞工，模糊身分導致難以救濟，加上缺乏有效監督，使他們成為犧牲者，外國籍實習生成為勞動與教育規範夾縫間求生的隱形人等等之訾議。¹⁶

(四)而由於前開所述規範未臻完善，衍生「假實習、真工作」之政策執行偏差亂象與制度濫用疑慮，背離跨國實習之培訓原意。據外交部查復本院表示，該

¹⁶ 天下雜誌獨立評論<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/52/article/16258>。

部駐外館處審查實習簽證發現，自疫情後，該部駐印尼兩館處¹⁷近兩年受理實習簽證案量驟增，自112年的1,655件倍數增加至113年的3,939件，114年度截至9月底亦達2,721件，其增加之案量主要係持交通部觀光署及經濟部所核發之許可函，且實習生來源國與移工來源國高度重疊，其申請來臺實習之國內企業主要為觀光旅宿業，亦擴及至餐飲、運輸及加工等服務及勞力密集型產業。此應係導因於國內缺工問題嚴重及聘用外國實習生之人事成本較低廉之誘因。我國業者恐藉由引進外國籍實習生替代正職勞工之情形日益嚴重，有違跨國實習精神。此外，該部表示，由於印尼幅員廣大且教育體制鬆散，因此各式教育機構林立，許多教育機構係針對特定職業提供訓練文憑(Diploma)，實際上非等同於正規大學學歷之教育機構(學習時間一般為1至2年)，學籍等相關在學文件取得相當容易。外交部駐處甚至曾查獲2名檢具假學籍身分之印尼籍人士擬以實習赴臺工作，惟查渠等實為學校工友，明顯為規避移工程序赴臺工作等情事等語。

- (五)再據外交部駐印尼代表處提供114年1月至9月實習簽證拒件共93件，扣除1件面試無故不到及32件自行撤件(約占35%)，餘60件(約占40%)之拒件情形詳如下表；另被拒件案件中，駐處在114年6月4日面談時發現，有2件係學校造假學籍資料，其中1人有多個不同學號；並發現學校不當苛扣學生實習津貼長達1年，有疑似遭勞力剝削情形。足見，實習簽證已成非法規避移工配額之渠道，嚴重衝擊我國勞動力市場管理秩序。

¹⁷ 駐印尼代表處及駐泗水辦事處。

表3 實習簽證拒件情形

拒件原因	件數（占比）
入學及在校文件造假	24件（約占40%）
轉入該校未滿1學期，卻提供在校成績單	21件（約占35%）
非旅宿相關科系	7件（約占11.7%）
已來臺實習合計1年：	4件（約占6.7%）
面談發現異常情形	4件（約占6.7%）

資料來源：本案自行整理。

（六）外交部雖已嚴守邊境審核關口，有效阻絕多起不法

案件，然欲根除制度亂象，仍須回歸源頭管控。

經查，外交部駐外館處於114年間，持續針對實習簽證申請異常態樣查報主管機關，除具體建議強化許可審查及訂定管制措施外，亦針對可疑個案採取嚴審與面談機制。為維護學生實習權益，避免外國籍學生來臺實習制度形成「假實習、真工作」及勞力剝削等情事，爰行政院責成勞動部再次召開跨部會會議研商修定實習要點，嗣經濟部與交通部已於115年1月完成修法，期透過法制面與執行面之雙重補強，落實審查監督機制，以有效保障外國籍學生實習權益，明定實習單位應配合辦理事項如下：

- 1、不得有變相增加實習時數、苛扣實習津貼、扣留護照或限制人身自由等情事。
- 2、行蹤不明通報協機制。
- 3、替實習生投保適當保險，至少應含團體傷害險或職業災害保險、以及配合機關執行聯合訪視並提供相關文件。
- 4、為避免外籍人士假冒學生身分借由實習管道來我國打工，爰就來我國實習之外國籍學生資格增訂年齡（與就讀學制相符）、語言能力（具備中文

或英文基本語言能力)等資格條件。

- 5、另為符合實務情形及兼顧外國籍學生權益之保障，爰增訂實習單位委託之代理人及代辦機構不得向外國籍學生收取費用。
- 6、若外國籍學生來我國實習期間於實習單位有從事學習訓練以外之勞務提供或工作事實者，其獎助金及生活津貼合計不得低於勞動部公告最低工資。
- 7、每日實習不得逾8小時、每週不得逾40小時，且非經書面同意不得於午後10時至翌晨6時實施，並應依實習計畫及實務訓練需要安排休息時間。
- 8、另為確保來我國實習之外國籍學生具有基本語言溝通能力以保障其權益，爰新增「非英語系國家之外國籍學生須檢附通過華語文能力(TOCFL)或歐洲語言共同參考架構(CEFR)測驗入門級(A1)以上證明」。

(七)綜上論結，原係為延攬國際優秀人才而訂定的實習要點，嗣為緩解國內旅宿業之缺工困境，行政院遂於113年決議由交通部觀光署針對該產業另訂要點，並將實習期限由原則性的「6+6」個月，大幅放寬至學制之一半。綜觀修正前之實習要點多偏重於申請程序及資格要件，對於涉及外國籍實習生核心權益保障之密度顯屬不足，導致執行後引發「假實習、真工作」制度濫用疑慮，恐已扭曲跨國實習人才交流初衷，形同以教育名義掩蓋實際勞動行為。且據外交部就實習簽證審查發現，自疫情後實習簽證申請數量驟增，且實習生來源國與移工來源國高度重疊，產業類別主要為觀光旅宿業，亦擴散至餐飲、運輸及加工等服務及勞力密集型產業，究其根源為國內缺工問題嚴重及聘用外國實習生之人事成本

較低廉之誘因。另實習簽證申請案件審查後拒收原因中，高達40%為入學及在校文件造假，甚有以假學生身分申請實習之情事。足見，我國業者藉由引進外國籍實習生替代正職勞工之情形日益嚴重，有違跨國實習精神，且實習簽證已成非法規避移工配額之捷徑管道。故為遏阻執行亂象，行政院於114年已責成勞動部再次召開跨部會會議，全面研商並修訂實習要點規範，經濟部與交通部已完成修法，期透過法制面與執行面之雙重補強，落實審查監督機制，以有效保障外國籍學生實習權益。

二、行政院為因應國內特定產業缺工，在配套及監管措施未臻健全下，即鬆綁「6+6」模式，放寬觀光旅館業及旅館業招收外國籍學生來臺實習門檻，在「實習」與「勞務工作」界線未明確區隔下，易造成外國籍實習生以實習名義來臺，惟實習內容卻與正職勞工幾無二致，復在未有明確監管機制下，恐將複製「假實習、真工作」及勞力剝削之學工模式，淪為國際人權保障之破口。故交通部（觀光署）及經濟部已於115年修正完成相關實習要點，嚴格規範學生資格、獎助金及生活津貼合計不得低於最低工資，實習時間每日不得逾8小時、每週不得逾40小時等規定。上開修正顯已承認外國籍實習生存有勞務提供或工作之事實，基於保障其勞動權益方增設最低工資與工時限制，惟仍未強制外國籍實習生應加入社會保險，且需在臺居留滿6個月始得投保全民健康保險，加上主管機關強調外國籍學生是來臺「實習」而非「工作」，故予以排除勞動法令之適用，相關保障密度實有不足；又實習要點雖明文禁止扣留護照及代辦收費，然本院實地履勘仍發現外國籍學生護照遭扣留，且遭收代辦費用之情事；

另現行實習要點僅消極要求實習單位配合機關聯合訪視時提供相關文件，相關訪視與稽核機制至今仍未臻完善。行政院允應就交通部與經濟部修正完成之實習要點，強化研謀上述未臻完善之機制措施，以有效保障外國籍學生來臺實習之權益。

- (一) 行政院為因應國內特定產業缺工，在配套及監管措施未臻健全下，以「6+6」模式，鬆綁觀光旅館業及旅館業招收外國籍學生來臺實習門檻，恐將複製「假實習、真工作」及勞力剝削之學工模式，淪為國際人權保障之破口。為維護學生實習權益，避免外國籍學生來臺實習制度面臨上述情事，行政院責成勞動部，邀集相關部會召開會議，就經濟部業管之「企業及法人申請外國籍學生來中華民國實習要點」與交通部觀光署業管之「觀光旅館業及旅館業申請外國籍學生來中華民國實習要點」如何調整、精進，進行討論後，勞動部分別於114年11月12日、114年11月28日邀集經濟部、交通部、外交部、教育部、內政部、衛生福利部等部會召開研商加強外國籍實習生在臺勞動權益保障會議。會議結論：由經濟部、交通部修正各業管之實習生要點，明定包含名額管控、資格條件、語言能力門檻、基本權益保障（如：獎助金或津貼等給付數額、實習時間、休息、休假、保險等）等事項。爰此，交通部（由觀光署）、經濟部已分別於115年1月5日、1月8日完成業管之實習生要點修正發布（皆追溯自115年1月1日生效）在案。
- (二) 經查交通部及經濟部已修正實習要點，外國籍學生來我國實習期間於實習單位有從事學習訓練以外之勞務提供或工作事實者，其獎助金及生活津貼合計不得低於勞動部公告之最低工資標準，並得扣除

膳宿費用參考上限標準。復規範外國籍學生來我國實習期間，每日實習時間不超過8小時，每週實習時間不超過40小時，非經書面同意不得於午後10時至翌晨6時實施等等。顯見上開修正已承認外國籍實習生存有勞務提供或工作之事實，基於保障其勞動權益方增設工資與工時限制。然就是否應適用勞動法令一節，交通部及經濟部均強調外國籍學生是來臺「實習」而非「工作」，故予以排除勞動法令之適用。然而「實習」與「勞務工作」之界線本屬模糊，多數外國籍學生雖以實習名義來臺，其實質勞動內容與正職勞工幾無二致。加上，實習要點僅規範實習單位在外國籍學生來我國實習期間為其投保適當之保險，然而學生需在臺居留滿6個月始得投保全民健康保險，足見相關保障密度顯不足以捍衛其基本勞動權益，故為落實保障，亟待主管機關積極籌謀。

- (三)再者，實習要點規範實習單位不得有「變相增加實習時數、苛扣實習津貼、扣留護照或限制人身自由」等情事，然關於外國籍學生護照管理情形，本院實地履勘國內某飯店訪談外國籍實習生發現，外國籍學生護照遭仲介不當「保管」之亂象仍普遍存在。據印尼籍A生證稱，其護照自入境後即由仲介保管，表明須至返回印尼時方予歸還，據其瞭解，其他外國籍學生亦遭遇相同對待；另B生亦表示，仲介雖承諾於辦妥居留證後即返還護照，惟其來臺已逾一個月，迄今仍未取回護照。由上可見，實習要點之禁止規定形同具文。鑑於行政院院會已通過就業服務法部分條文修正草案¹⁸，雇主與人力仲介不得「代

¹⁸ 115年4月9日政院拍板修就業服務法雇主、仲介不得扣留移工護照。

為保管」勞工身分證、護照或居留證等重要文件；若雇主或人力仲介違反新法規定，將處新臺幣（下同）6萬至30萬元罰鍰；人力仲介違反情節嚴重者，最重處停業一年或廢止設立許可等規定。又《保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約》要求確保外籍生享有與本國國民平等的勞動與人權保障。基此，主管機關允應積極落實執行與常態查核，遏阻外國籍學生護照遭非法「保管」之情事，以維護我國人權形象。

- (四) 為防杜外國籍學生負擔不當費用，以降低債務束縛、強迫勞動等實質人權風險，實習要點明文禁止委託之代理人或代辦機構向外國籍學生收取任何費用，並要求應於契約中明確規範。然本院實地訪談外國籍實習生發現，仲介收費亂象依然存在。據印尼籍A生表示，其於來臺前已實質支付仲介費用1,000萬印尼盾（折合新臺幣約2萬元）；B生更具體表示，仲介於其來臺前強制要求扣除4個月實習薪資作為代辦費（每月扣除1萬1,000元，合計高達4萬4,000元），並採取由學生收到薪資後再行轉匯給仲介。由上可見，現行法令雖有規範，然執行上尚待主管機關落實稽查。
- (五) 又查交通部及經濟部現行規範，僅原則性規定實習單位應於相關機關會同勞動部執行聯合訪視時，配合提供獎助金與生活津貼支付證明、實習時數紀錄等文件；然對於核心之日常查核及追蹤監督機制，迄今仍未實質建立。本院就實習制度之訪視與稽核機制是否完善一節，詢據交通部及經濟部，其雖均稱現正逐步強化訪視制度，並將於後續修正實習要點中納入更完整的監督與申訴機制，然迄今仍未見具體法制化之執行機制，尚待積極建置。又本院於

本年2月間訪談外國籍實習生竟發現，學生對於自身權益受損時之申訴管道均不知情，實習單位及學校亦均未告知。職是，尚待主管機關積極落實法令宣導與權益關懷，俾使申訴機制發揮實效，切實保障外國籍學生之合法權益。

(六)此外，據內政部查復本院稱，115年度經濟部修正實習要點，倘實習生在臺行蹤不明或逾期停留，內政部（移民署）依權責受理協尋及查處，惟考量外國籍學生來臺實習期間行蹤不明應通報之責任及後續相應罰則，事涉人民之權利義務，內政部建議主管機關應立法規範（如行蹤不明之定義、經撤銷或廢止實習核准函，是否令其出國，不得再於境內實習等），以完善是類外來人口在臺之管理。在臺期間行方管理及相應罰則，宜由主管機關釋疑等語。亦待交通部與經濟部補強相關規範。

(七)綜上，行政院為因應國內特定產業缺工，在配套及監管措施未臻健全下，即鬆綁「6+6」模式，放寬觀光旅館業及旅館業招收外國籍學生來臺實習門檻，在「實習」與「勞務工作」界線未明確區隔下，易造成外國籍實習生以實習名義來臺，惟實習內容卻與正職勞工幾無二致，復在未有明確監管機制下，恐將複製「假實習、真工作」及勞力剝削之學工模式，淪為國際人權保障之破口。故交通部及經濟部已於115年修正完成相關實習要點，嚴格規範學生資格、獎助金及生活津貼合計不得低於最低工資，實習時間每日不得逾8小時、每週不得逾40小時等規定。上開修正顯已承認外國籍實習生存有勞務提供或工作之事實，基於保障其勞動權益方增設最低工資與工時限制，惟仍未強制外國籍實習生應加入社會保險，且需在臺居留滿6個月始得投保全民健

康保險，加上主管機關強調外國籍學生是來臺「實習」而非「工作」，故予以排除勞動法令之適用，相關保障密度實有不足；又實習要點雖明文禁止扣留護照及代辦收費，然本院實地履勘仍發現外國籍學生護照遭扣留，且遭收代辦費用之情事；另現行實習要點僅消極要求實習單位配合機關聯合訪視時提供相關文件，相關訪視與稽核機制至今仍未臻完善。行政院允應就交通部與經濟部修正完成之實習要點，強化研謀上述未臻完善之機制措施，以有效保障外國籍學生來臺實習之權益。

- 三、現行觀光旅館業及旅館業外國籍學生實習制度中，因將實習期限大幅放寬至學制之一半，實習期間可長達一至兩年。然經濟及交通主管機關卻僅以審查業者申請文件是否齊備為主要作為，並未確立規範權利義務且具約束力的三方契約關係，也欠缺對於外國籍學生長期實習期間之追蹤機制，形同高度依賴申請業者之自律，缺乏跨部會協調及追蹤機制，使外國籍學生在實習過程中落入「假實習、真勞動」之不利處境。事實上，外交部駐外館處曾在簽證核發階段，拒絕過某物流業者申請外國籍實習生簽證，因申請學生均非物流相關背景、皆明言實習內容與所學毫無關係，主觀認知為一份工作。駐印尼代表處認為業者大量引進非相關科系學生，從事長時間勞務，有濫用實習制度之嫌，亦有規避我國勞動法規及違反我國移工政策之虞，故向主管機關提出警示與建議。本院審酌認為，縱使主管機關於本案調查期間已修正相關實習要點，要求提供實習單位與實習生校方之合作文件，惟仍有：權利義務不明、制度空窗以及形式化審查工具等問題，尤其未明確建立規範實習單位、實習學校及外國籍實

習生權利義務之三方契約關係，使外國籍實習生權益仍面臨風險，也無法阻止企業或校方規避責任。行政院允應督同所屬參考我國學生赴海外實習所依循之海外實習手冊及建教生專法，明定各方責任、強化前端把關、契約明確與後續追蹤機制，以確保外國籍實習生權益獲得實質保障，並降低制度被濫用的風險。

- (一) 現行觀光旅館業及旅館業外國籍學生實習制度中，因將實習期限大幅放寬至學制之一半，實習期間可長達一至兩年。然經濟及交通主管機關卻僅以審查業者申請文件是否齊備為主要作為，並未建立明確規範權利義務且具約束力的三方契約範本，也欠缺對於外國籍學生長期實習期間之追蹤輔導機制，形同高度依賴申請業者之自律，缺乏跨部會協調及追蹤機制，使外國籍學生在實習過程中落入「假實習、真勞動」之不利處境。外國籍學生來臺實習現況與問題描述如下：

1、外國籍學生實習現況

- (1) 依規定，外國籍學生來臺實習均為大專院校在學學生，年紀尚輕、缺乏職場經驗，並承受修習學分及畢業壓力。跨海來臺過程中，學生常面臨語言、文化及法律資訊落差；部分來自偏遠或資源有限地區，甚至已有經濟困境或負債，屬於多重脆弱處境。實務上，外國籍實習生易面臨長工時、休假不足、保險與薪資保障不完整，以及護照由仲介保管等勞動權益風險。
- (2) 在境外案例中，外交部駐印尼代表處曾通知申請來我國某物流業者實習的學生面談。學生表示，校方告知其赴臺後須自每月領取之實習津貼中扣除一部分償還貸款，實際領取金額僅約一半。扣款項目如住宿費、水電費、所得稅及

伙食費等，並未載明於印尼校方與我國業者合作協議中，顯示安排與常理不符。

- (3) 在本國案例中，曾有本國籍勞工揭露臺北市某溫泉旅館的外國籍實習生疑似超時工作、每月休假天數不足。雖地方勞動主管機關曾進行勞動檢查，但因經濟部及交通部觀光署主張「實習非勞動」，無法依現行勞動法令處理；交通部觀光署亦因當時實習要點未有相關規定，認定業者未違反實習計畫。
- (4) 另於115年2月25日，本案赴臺北市某外國籍實習生較多的觀光旅館實地履勘，並訪談2名學生。學生表示，為來臺實習均有支付母國仲介費，且護照由仲介保管。雖經學生同意留置未違法¹⁹，但仍屬國際勞工組織（ILO）認定之高风险強迫勞動情形，並加重其脆弱處境。

2、現行制度問題

- (1) 依據經濟部及交通部觀光署之實習要點，申請外國籍實習生的單位需於實習前備具申請書、學生資料、實習計畫等文件，並向主管機關提出申請。雖然表面有審查程序，但實務上主管機關審查主要依文件齊備與否；而所提供的資料容易造假，因此對學生在實習過程中的權益缺乏實質保障。即便於本案調查過程中，主管機關雖承諾將採取從嚴審查，惟由於審查重點仍局限於形式文件，致實際操作對保障學生權益仍無實質效力。
- (2) 外交部曾就某物流業者擬以實習簽證延攬印尼

¹⁹ 行政院會於115年5月15日通過《就業服務法》修法草案，明確規定無論勞工是否同意，本國或外國勞工的身分證明等證件都不得被雇主或仲介扣留，同時禁止侵占財物或收取保證金，違者可處罰鍰或停業，以保障勞工對自身證件的自主權。

籍實習生赴臺從事實質勞務申請案件全數拒收：

- 〈1〉 因駐印尼代表處發現，所有學生均非物流相關科系學生、都來自低社經家庭、皆明言雖然赴臺實習內容與所學毫無關係，但實習津貼相較為印尼本地薪資高於2至3倍；亦均直言在臺工作內容與其他正職員工無異，主觀認知即為一份工作。該處亦曾面詢印尼校方，校方對於該校有數名農業相關科系學生赴臺實習單位為宅配物流公司，事前並不知情，亦未參與安排。另，多數學生均表示，完成1次臺灣實習即可折抵整學期學分，校方亦無限制學生於學期期間反覆參與實習，以達「賺錢」目的。
 - 〈2〉 駐印尼代表處研析意見略以：本案所涉業者大量引進非相關科系學生，從事長時間勞務，有濫用實習制度之嫌，亦有規避我國勞動法規及違反我國移工政策之虞。
 - 〈3〉 駐印尼代表處表示，由於本案涉及主管機關經濟部、交通部之核准許可機制，倘該部未就申請企業之產業屬性、實習內容與合作對象之適切性進行實質審查，即逕行核發許可函，將形同放任各類企業繞過勞動部聘僱審查，以教育名義輸入外籍人力資源，嚴重破壞部會間原有職權分工與制度平衡。
- (3) 外交部在簽證審查及個案調查中已發現上述問題，並向有關機關提出警示與建議。然而，經濟部及有關機關在實務操作均未能對違規行為採取有效處理，使外交部在制度執行上無法發揮實質約束力。整體而言，現行制度高度依

賴申請實習之業者自律，缺乏跨部會協調及追蹤機制，學生權益因此處於顯著風險之中。舉例來說：

〈1〉在前述境外案例中，駐印尼代表處於簽證審核時發現，我國某物流宅配業者與印尼校方疑似聯手剝削學生勞力，並將情況報請主管機關查證。然而，經濟部僅要求業者提出書面說明，並以「尚難謂有涉及不當勞力剝削之情事」回覆外交部，便認定案件結案。主管《人口販運防制法》的內政部移民署雖於第一時間獲知該情況，但未展開調查或採取實質作為，僅表示尊重經濟部的調查結果。

〈2〉此外，前述本國案例中，臺北市某溫泉旅館曾有外國籍實習生超時工作等情形。經濟部及交通部觀光署先行主張外國籍學生實習不適用勞動相關法規，使勞動部在實務上無從介入，無法對勞動權益受損情形進行監督；後續回歸交通部觀光署主管時，由於制度中缺乏相關規範，仍無實質可管之依據；經濟部則僅能提供建議，要求交通部觀光署將陳情內容納入後續案件審核參考。

(4) 上述案例揭示，僅依靠文件審查與業者自律，難以有效保障外國籍學生權益，也無法阻止企業或校方規避責任。因此，有必要建立具約束力的三方契約（學生、學校、實習單位），以明確界定各方責任、強化前端監管與追蹤機制，確保學生在實習過程中的薪資、休假及保險權益獲得實質保障，並降低制度被濫用的風險。

3、參考經濟部及交通部觀光署之實習要點第1條規定，開放業者申請外國籍學生來我國實習之本意

係為「增進相互瞭解，有助於未來人才延攬」。
然而，現行制度在實務上呈現「三不管」現象：
學生權益、實習管理及跨部會協調均缺乏明確機
制，導致學生在實習過程中的權益保障不足，也
難以防止企業或校方規避責任。鑑於此，檢討我
國外國籍學生來臺實習制度、建立具約束力的三
方契約，並強化前端監管與追蹤機制，已成為確
保學生權益並降低制度濫用風險的必要課題。

(二)現行外國籍學生實習制度仍偏重行政文件審查，缺 乏三方契約及實質權利義務規範

1、經濟部《企業及法人申請外國籍學生來中華民國 實習要點》

(1)經濟部於107年4月27日修正上開實習要點²⁰（下
稱107年版本），僅規定實習單位於申請外國籍
學生來臺實習前，應備具申請書、學生基本資
料、在學證明、護照影本及實習計畫等相關文
件，並由主管機關據以進行審查²¹。制度設計
偏向文件審查，尚未建立具契約性質之權利義
務規範。

(2)經濟部於115年1月8日再次修正該要點²²（下稱
115年版本），增訂「來我國實習期間於實習單

²⁰ 為本案調查時所適用及據以檢視之法規版本。

²¹ 第7點規定，申請外國籍學生來我國實習，應由實習單位於實習前，備具下列文件，向經濟部投資審議委員會提出：(一)申請書。(二)外國籍學生基本資料表。(三)屬企業者，其公司登記、商業登記或有限合夥登記證明文件、最近一年營利事業所得稅結算申報書或採購實績證明文件影本及其他足資審核之相關文件影本。但實習單位為新設事業或金融服務業在臺辦事處者，得免附最近一年營利事業所得稅結算申報書。(四)屬經濟部所屬財團法人或其他經中央目的事業主管機關專案同意之法人團體者，其立案證明、組織章程及其他足資審核之相關文件影本。(五)屬外僑商會者，應提具商會正式申請函。(六)屬新創事業者，應提具符合行政院函定「具創新能力之新創事業認定原則」之證明文件。(七)屬行政院核定之重點發展產業者，應提具符合重點發展產業創新營業項目之證明文件。(八)實習計畫（應載明實習內容、場所、起迄期間、實習指導人、實習經費、獎助金及生活津貼）。(九)外國籍學生護照影本。(十)外國籍學生在學證明。(十一)目的事業主管機關要求出具之文件。

²² 自115年1月1日生效。

位如有從事學習訓練以外之勞務提供或工作事實者，應另檢附實習單位與外國籍學生就讀校簽訂之產學合作文件」。此修正仍僅作為審查依據，雖提供形式保障，但文件本身未建立完整、具約束力的權利義務規範。

(3) 具體而言：

- 〈1〉 權利義務不明：無論是107年或115年版本，均未建立學生、學校與實習單位間之權利義務規範，亦無系統性規範工時、保險、待遇、爭議處理或違約責任等事項。
- 〈2〉 制度空窗：依115年版本，產學合作文件僅在「如有從事學習訓練以外之勞務提供或工作事實」時才需提供；因此，若實習單位主張學生並未提供勞務，主管機關便無任何文件可審，顯示制度對保障學生權益的前端設計仍有空窗。
- 〈3〉 形式化審查工具：即便115年版本要求提供產學合作文件，但其內容並無固定格式或規範，也未賦予任何約束力，對違規或爭議無實質處理機制。

2、交通部觀光署《觀光旅館業及旅館業申請外國籍學生來中華民國實習要點》

- (1) 交通部觀光署於113年10月15日訂定發布上開實習要點時，即規定申請外國籍學生來我國實習之觀光旅館業及旅館業，應於實習前備具「與實習生就讀學校之合作證明文件」；至114年7月11日時修正上開實習要點²³，僅為提升審查效率，調整申請文件之款次。惟其制度設計

²³ 為本案調查時所適用及據以檢視之法規版本。

仍偏向行政程序性審查，並未建立具契約性質的權利義務規範。

(2) 交通部觀光署於115年1月5日再次修正該要點²⁴（下稱115年版本）時，要求「若外國籍學生來我國實習期間於實習單位有從事學習訓練以外之勞務提供或工作事實者」，應於「觀光旅館業或旅館業與實習生就讀學校之合作證明文件」載明相關勞動條件均不得低於我國勞動法令之基本精神²⁵。雖表面上具有保護學生權益的意涵，惟實務上仍存在以下疑慮：

〈1〉 保障不足：交通部觀光署要求在產學合作文件中載明的僅有最低津貼、工時及夜間實習應經學生同意等項，其他勞動權益（如保險、休假、職業災害）並未納入。雖然要點有規定「應為實習學生投保適當之保險」，但未備要求載入產學合作文件內，學生實際權益保障仍有空窗。

〈2〉 制度空窗：與經濟部115年版本類似，依交通部觀光署規定，僅在「如有從事學習訓練以外之勞務提供或工作事實」時，才需載明勞動權益相關規定；若實習單位主張學生僅為學習或觀摩，即可不加註勞動權益規定，因此該修正規定仍未形成完整、具約束力的權利義務規範。

²⁴ 自115年1月1日生效。

²⁵ 第4點規定，申請外國籍學生來我國實習，應由觀光旅館業及旅館業於實習前，依序備具下列文件向交通部觀光署提出：……（十）觀光旅館業或旅館業與實習生就讀學校之合作證明文件；若外國籍學生來我國實習期間於實習單位有從事學習訓練以外之勞務提供或工作事實者，須與學校約定第6點第9款至第11款所規定之事項。另查，第6點第9款為「獎助金及生活津貼合計不得低於勞動部公告之最低工資標準，並得扣除膳宿費用參考上限標準」、第10款為「每日實習時間不超過8小時，每週實習時間不超過40小時」、第11款為「經外國籍學生書面同意者，得於午後10時至翌晨6時之時間內進行實習」。

〈3〉形式化審查工具：即便要求在產學合作文件上載明部分勞動權益相關規定，但主要功能仍為交通部觀光署審核申請之用；實習單位未必落實，且缺乏罰則或執行機制，文件更多是形式上的承諾，而非實質保障。

- 3、綜合經濟部、交通部觀光署實習要點相關規定，均顯示現行外國籍學生來臺實習制度仍以行政文件審查及申請要件控管為核心，雖要求檢附學校與實習單位間之合作文件，惟該等文件性質上仍屬審查資料，未建構學生、學校及實習單位間具拘束力之三方契約關係，致權利義務未臻明確。
- 4、又經濟部、交通部觀光署雖零星納入工時、津貼及保險等事項，惟未形成一致性之最低保障標準，亦缺乏對實習內容及權益落實情形之實質審查與監督機制。整體制度仍高度仰賴實習單位自律，且跨部會間亦欠缺統一之前端治理架構及審查標準。

(三)外國籍學生來臺實習之多重脆弱處境與契約化保障模式

1、《大專校院推動海外實習課程作業參考手冊》 (下稱海外實習手冊)：

- (1) 我國教育部針對學生赴海外實習，編訂海外實習手冊，明訂出國前審查、契約內容、權益保障、期間管理及法律適用等規範。雖然手冊適用對象為我國學生赴海外企業，但其制度設計核心在於前端把關、契約明確與持續管理，對我國檢討外國籍學生來臺實習制度具有重要借鏡價值。
- (2) 海外實習手冊要求我國學校要審查實習合作機構、確認實習內容及環境安全、簽訂契約並追

蹤實習情況；對外國籍學生來臺實習而言，學生及其學校位於境外，我國企業與主管機關須承擔更多前端把關與權益保障責任。雖情境不同，但保障學生權益的核心目標應為一致，包括明確規範工時、津貼或報酬、保險、膳宿及交通安排、契約終止條件及爭議處理方式，並落實實習管理。

- (3) 鑑於海外實習手冊在我國推動海外實習課程中已成功運作，顯示契約化、前端審查及實習期間追蹤可行。雖適用於我國學生赴海外，其核心原則—前端把關、契約明確、持續管理—對保障學生權益具有借鏡價值。再者，《保護所有移工及其家庭成員權利國際公約》(ICRMW)²⁶，要求確保外籍生享有與本國國民平等的勞動與人權保障。因此，外國學生來臺實習亦可參考此模式：建議主管機關規範學生、學校與實習單位之三方契約，並建立前端審查及期間監管機制，以落實學生權益並降低「假實習、真工作」風險。

2、《高級中等學校建教合作實施及建教生權益保障法》(下稱建教生專法)：

- (1) 依建教生專法規定，辦理建教合作時，學校、企業及學生需簽訂明確契約。

〈1〉學校與企業需簽訂「建教合作契約」，明訂契約內容應包含合作計畫、經費與時程、學生訓練計畫及輔導措施、學生人數與受訓期間、學分考核、召回及改進程序，以及膳宿、

²⁶ ICRMW：第11條（免於奴役與強迫或強制勞動之保障）、第21條（禁止沒收護照或身分文件）、第25條（勞動條件平等）、第27條及第28條（社會保障與醫療權）。

交通與生活津貼等，訓練計畫並應規範課程內容、每日訓練時間、休息時間與例假。

〈2〉企業則與學生簽訂「建教生訓練契約」，明訂訓練計畫、保險、訓練證明、終止條件、膳宿與生活津貼，以及權益申訴與協調程序；學校協助簽訂，未成年人須法定代理人同意，並依主管機關定型化契約範本辦理。

(2) 上述契約均應報主管機關備查，形成完整三方契約架構，以明確界定各方權利義務並確保學生權益落實。

(3) 學校與企業透過契約承認學生提供勞務的性質，並明確規範學生受訓期間的各項權益，包括工時、保險、膳宿、生活津貼、爭議處理及終止條款。主管機關透過核准與備查，可追蹤契約執行情形，要求改進，確保制度落實。此架構不僅保障學生基本勞動權益，也彰顯主管機關在前端把關、持續監管及權責明確上的核心角色，對外國籍學生來臺實習制度設計具有重要借鏡意義。

3、參考我國學生赴海外實習所依循之海外實習手冊及建教生專法，可見透過學校、企業及學生簽訂契約，並由主管機關核准與備查，可明確界定各方責任，形成可操作的保障模式，對外國籍學生來臺實習制度設計具有借鏡價值。

(四) 綜上，現行觀光旅館業及旅館業外國籍學生實習制度中，因將實習期限大幅放寬至學制之一半，實習期間可長達一至兩年。然經濟及交通主管機關卻僅以形式審查業者申請文件是否齊備為主要作為，並未確立規範權利義務且具約束力的三方契約關係，也欠缺對於外國籍學生長期實習期間之追蹤機制，

形同高度依賴申請業者之自律，缺乏跨部會協調及追蹤機制，使外國籍學生在實習過程中落入「假實習、真勞動」之不利處境。事實上，外交部駐外館處曾在簽證核發階段，拒絕過某物流業者申請外國籍實習生簽證，因申請學生均非物流相關背景、皆明言實習內容與所學毫無關係，主觀認知為一份工作。駐印尼代表處認為業者大量引進非相關科系學生，從事長時間勞務，有濫用實習制度之嫌，亦有規避我國勞動法規及違反我國移工政策之虞，故向主管機關提出警示與建議。本院審酌認為，縱使主管機關於本案調查期間已修正相關實習要點，要求提供實習單位與實習生校方之合作文件，惟仍有：權利義務不明、制度空窗以及形式化審查工具等問題，尤其未明確建立規範實習單位、實習學校及外國籍實習生權利義務之三方契約關係，使外國籍實習生權益仍面臨風險，也無法阻止企業或校方規避責任。行政院允應督同所屬參考我國學生赴海外實習所依循之海外實習手冊及建教生專法，明定「6+6」模式各方責任、強化前端把關、契約明確與後續追蹤機制，以確保外國籍實習生權益獲得實質保障，並降低制度被濫用的風險。

四、校外實習課程本質上係屬於學校課程教學之延伸，實習之本質重在「學習」而非「勞務替代」，實習係將課堂學術理論，在實務場域中實踐並深化。而外國籍學生來臺實習制度，其核心旨在鼓勵國際大專以上優秀人才來臺，透過實務參與作為學校教育與專業學習之延伸，深化跨國產學交流，進而儲備未來延攬國際人才之量能。然而，據外交部駐外館處實習簽證審查實務發現，外國籍學生來臺實習申請案之實習內容，

與學生在母國學校所學專業關聯性顯屬薄弱，且申請實習生來臺之國內企業多屬勞力密集型產業，包括餐飲業、物流業及製造業等，且規模超出教學實習常態範疇，多屬技術替代性高、單一性且勞力密集之重複性作業，顯難落實「產學銜接」、「教育延伸」之目的。故為維護實習品質並落實技術縱深，嚴防學用落差，確保實習制度成為人才引進之有效配套，而非流於填補基層勞動力缺口之權宜手段，各主管機關亟應跳脫過往之「形式文件審查」，強化對「實務培訓內容」與「專業系所職能」關聯性之實質審查機制，培養外國籍實習生專業實務技能，以有效達成延攬未來優秀國際人才之目標。

- (一) 經查外國籍學生來臺實習制度旨在鼓勵外國籍大專以上優秀人才來臺實習，藉由實務參與增進跨國交流，並儲備未來延攬國際人才之量能。且教育部實習要點²⁷已明確定義實習係指從事之內容不涉及勞務之提供，並與就讀之科系（所）所學相關，且為外國籍學生就讀學校課程要求或畢業條件之一者。再者，為避免強迫勞動：依據國際勞工組織（ILO）規範²⁸，實習必須具備實質教育訓練內涵，嚴禁以實習名義行「強制勞動（Forced Labor）」之實。基此，學校實施校外實習教育，核心目的在於使學生提早體驗職場，建立正確工作態度，並激發學生學習興趣以利未來生涯發展規劃；同時期盼藉由產學合作，將學校理論與實務緊密結合，藉以強化專業

²⁷ 外國籍學生至中華民國各級學校及教育機構實習要點第2點：實習：指從事之內容不涉及勞務之提供，並與就讀之科系（所）所學相關，且為外國籍學生就讀學校課程要求或畢業條件之一者。

²⁸ ILO公約：第29號《強迫勞動公約》（Forced Labour Convention, 1930）、第105號《廢止強迫勞動公約》（Abolition of Forced Labour Convention, 1957）、第111號《就業與職業歧視公約》（Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958）。

技能。因此，外國學生在臺實習，無論其國籍為何、學籍在國內或國外，其實習之本質與目的皆相同。

(二)復參據教育部針對我國大專校院依各學科專業性及學生學習需求，安排學生赴海外產/企業進行實務學習，為妥善維護與保障實習學生之權益，所編訂之海外實習手冊，對於大專校院推動海外實習應具備之條件載明，海外實習課程係學校正式課程，其定位應根據系科之教育目標，並結合學術理論與實務專業，安排適合的學習內容，如實質上僅為促進語言能力、提昇國際視野、度假打工之目的，不應以「實習課程」名義前往並取得實習學分。職是，校外實習課程本質上係屬於學校課程教學之延伸，外國籍學生來臺實習制度，其核心旨在鼓勵國際大專以上優秀人才來臺，透過實務參與作為學校教育與專業學習之延伸，深化跨國產學交流，進而為我國儲備未來延攬國際人才之量能。

(三)然而，據外交部查復本院表示，過去1年該部觀察我業者藉實習名義規避移工政策之現象日益擴大，申請實習簽證異常情形持續，申請來臺實習之外國籍學生集中於我移工主要來源國如印尼，其增加之案量除觀光旅宿業外，經觀察後續申請實習生來臺之國內企業多屬勞力密集型產業，包括餐飲業、物流業及製造業等，且規模超出教學實習常態範疇。另經簽證書面審查及面談發現，申請人雖取得我實習主管機關之許可函，惟多數未具基本中英文語言溝通能力、所讀科系與實習內容關聯性低、實習項目為重複性勞力工作、移工仲介涉以營利模式介入等，甚至外交部駐印尼代表處於個案調查過程發現，有申請人對來臺實習認知不足、家庭經濟條件弱勢，並多有位來臺負擔高額貸款等情形，高度疑似以實

習名義引進低廉勞動力。足見，目前外國籍學生來臺實習，實習內容多屬技術替代性高、單一性且勞力密集之重複性作業，顯難落實「產學銜接」、「教育延伸」甚至「技術交流」之目的。

(四)又，校外實習課程本質上係屬於學校課程教學之延伸，外國籍學生來臺實習，於實習廠商所從事之工作內容倘與所學科系缺乏連結，學生實難藉著至產(企)業學習，讓學校理論教學與實務結合，加上實習工作內容多屬勞力性質，實無法強化學生之專業興趣，培養專業實務技能，遑論促進知識之累積及擴散，這些問題均不符實習之目的，儘管經濟部及交通部觀光署為避免外籍人士假冒學生身分借由實習管道來我國打工，已修正實習要點，就來我國實習之外國籍學生資格增訂年齡與就讀學制相符、就讀科系與實習內容具關聯性、至少已就讀1個學期、具備中文或英文基本語言能力及其他經中央目的事業主管機關指定之資格條件。然而為維護實習品質並落實技術縱深，主管機關亟應跳脫過往之「形式文件審查」，強化對「實務培訓內容」與「專業系所職能」關聯性之實質審查機制，嚴防學用落差，確保實習制度成為人才引進之有效配套，而非流於填補基層勞動力缺口之權宜手段，仍有待各主管機關積極研謀周延機制，並落實執行面監控。

(五)再者，就外國籍學生來臺實習制度是否達成「未來人才延攬」目標一節，本院詢據金管會表示，近10年申請人數每年約8人且集中於4大事務所，停留時間短且多無留臺就業意願，實務上對留才助益有限，且該會僅配合政策辦理，建議未來由專責機關統籌並研議專法規範。另針對經濟部與交通部將實習制度定位為人才延攬工具，但是否已有具體成效一節，

經詢據國發會表示，產業普遍認為外國籍實習生尚未完成學業，難以成為即戰力，惟已於今年修正外國專業人才延攬及僱用法放寬部分畢業生來臺工作限制；經濟部補充，因學生須返國完成學業，後續是否留臺就業並無完整統計；另交通部觀光署則表示，目前仍屬推動初期，尚難評估成效。足見「延攬人才」與「解決缺工」之政策定位間仍存落差，如何確保實習制度成為人才引進之有效配套，而非單純為補足勞動力缺口，仍有待各主管機關積極研謀周延機制，並落實執行面監控。

- (六)綜上所述，校外實習課程本質上係屬於學校課程教學之延伸，實習之本質重在「學習」而非「勞務替代」，實習係將課堂學術理論，在實務場域中實踐並深化。而外國籍學生來臺實習制度，其核心旨在鼓勵國際大專以上優秀人才來臺，透過實務參與作為學校教育與專業學習之延伸，深化跨國產學交流，進而儲備未來延攬國際人才之量能。然而，據外交部駐外館處實習簽證審查實務發現，外國籍學生來臺實習申請案之實習內容，與學生在母國學校所學專業關聯性顯屬薄弱，且申請實習生來臺之國內企業多屬勞力密集型產業，包括餐飲業、物流業及製造業等，且規模超出教學實習常態範疇，多屬技術替代性高、單一性且勞力密集之重複性作業，顯難落實「產學銜接」、「教育延伸」之目的。故為維護實習品質並落實技術縱深，嚴防學用落差，確保實習制度成為人才引進之有效配套，而非流於填補基層勞動力缺口之權宜手段，各主管機關亟應跳脫過往之「形式文件審查」，強化對「實務培訓內容」與「專業系所職能」關聯性之實質審查機制，培養外國籍實習生專業實務技能，以有效達成延攬未來

優秀國際人才之目標。

調查委員：葉大華

王幼玲

賴鼎銘