

調 查 報 告

壹、案由：據悉，依美國非營利勞權團體「透明組織」(Transparentem，下稱T組織)114年2月調查報告，揭露臺灣紡織業者對移工普遍涉有強迫勞動及違反公平聘僱原則等，另經勞動部查處後，有6家業者涉違反勞動基準法及就業服務法等情。究實情為何？主管機關有無深入瞭解業者違法之根本原因？對於移工權益有無善盡監督之責？有無協助業者積極改善，避免類案再次發生？事涉移工勞動權益、人權維護及我國國際形象，均有深入調查之必要案。

貳、調查意見：

我國紡織業現已逐步褪去夕陽產業形象，轉型成為全球高科技機能性布料的研發與供應核心，並獲國際「紡織矽谷」之美譽，亦同時肩負協助友邦經濟發展之「紡織外交」重任。而我國紡織製造業長期屬出口導向，為全球知名品牌之重要供應商，並高度仰賴跨國勞動力，截至民國115年¹紡織業移工已達1.9萬餘人。產業發展不僅攸關經貿實力，更涉及國際人權聲譽，應積極接軌國際勞動趨勢，防杜強迫勞動爭議衝擊產業命脈與外交形象。

全球供應鏈標準日趨嚴格，勞動人權已自道德倡議實質升級為具備法律強制力之「國際貿易規範」，如美國海關暨邊境保護局(CBP)發布之暫扣令(WRO)及歐盟即將全面實施之《禁止強迫勞動產品規章》(EUFLR)；復近期我國製造業大廠亦因涉強迫勞動指控遭美方實

¹ 文中日期如未特別標註，皆以民國紀年表示(民國年，下同)；涉及國際事件或國外官方文件時，為保持原文與國際對應性，採用西元紀年(下同)。

施暫扣令，面臨產品禁止進口危機(下稱G公司案²)，而此一制裁事件對臺灣製造業而言，既是警醒之「重錘」，亦為產業升級之「轉捩點」，也同時宣告臺灣企業已進入關鍵時刻，必須從「低價競爭」轉向「負責任的品質競爭」，使人權合規成為我國企業維持國際競爭力之重要基石。

在此國際趨勢下，我國自應加以惕勵以期恪遵相關規範，惟在G公司案後，國內9家紡織業者³卻遭美國非營利勞權團體「透明組織」(Transparentem，下稱T組織)調查報告揭露，其所聘僱之移工普遍面臨支付高額海外招聘費、國內服務費及行動受限等涉犯強迫勞動情事，實應全面檢視國家體系面對強迫勞動之監管防線。次觀我國現行法制，《勞動基準法》(下稱《勞基法》)、《就業服務法》(下稱《就服法》)及《人口販運防制法》(下稱《人販法》)之相關規範，雖已見防制勞力剝削、維護勞動者人身自由與基本尊嚴之核心意旨，惟仍出現本案情形，顯然我國勞檢及勞動權益保障機制仍具策進空間或與國際標準存有落差。

本案經調閱勞動部、經濟部、桃園市政府、新竹縣政府、彰化縣政府、雲林縣政府及臺南市政府等機關卷證資料，並於114年12月11日、16日及30日辦理諮詢暨座談，邀請國內外學術單位法律領域研究學者、國際社會企業代表、永續發展顧問機構代表、勞工團體研究人員、勞動法律實務工作者提供專業意見，嗣於115年2月13日及5月29日詢問勞動部、經濟部、桃園市政府勞動

² 本院業針對G公司案調查，詳見115年4月24日公布之115社調0015調查報告。

³ 9家受T組織調查之紡織業者為：甲股份有限公司(下稱甲公司)、乙股份有限公司(下稱乙公司)、丙股份有限公司(下稱丙公司)、丁股份有限公司(下稱丁公司)、戊股份有限公司(下稱戊公司)、己股份有限公司(下稱己公司)、庚股份有限公司(下稱庚公司)、辛股份有限公司(下稱辛公司)、壬股份有限公司(下稱壬公司)，分別依其所在地區或廠區，由桃園市政府、新竹縣政府、彰化縣政府、雲林縣政府及臺南市政府之勞動主管機關執行勞動檢查(下稱勞檢)。

- 局、新竹縣政府勞工局⁴及財團法人中華民國紡織業拓展會等相關主管人員，已調查完竣，茲臚列調查意見如下：
- 一、我國紡織業肩負國際供應鏈樞紐與「紡織外交」重任，實應積極落實人權治理，惟現行紡織業仍逾9成5屬中小企業，普遍面臨人權合規之因應量能不足之問題，亟賴政府透過對接國際規範之勞檢制度發揮引導功能，帶領企業接軌國際勞動趨勢。然繼G公司案後，面對國際T組織揭露我國9家紡織廠涉強迫勞動，勞動部責成5地方政府實施勞檢，多僅查獲超時工作等一般違規，裁罰金額對大型企業顯缺嚇阻力；對核心強迫勞動指控悉以「查無不法」結案，查察時亦未會同司法警察單位啟動人口販運之跨部會聯防，上情均凸顯現行勞檢機制恐流於形式，不利實質且深度辨識強迫勞動指標。鑒於事業單位對國內法令裁罰反應最為立即，倘主管機關有效將國際強迫勞動指標內化為國內實質查察要件並嚴格執行，必能促使企業改善立竿見影，降低其「形式合法、實質剝削」情況，免於暴露經貿制裁之風險。勞動部亟應彌平法規落差，補強勞檢防線，以善盡保護勞動人權之責。
- (一)聯合國《工商企業與人權指導原則》(UNGPs)明定，國家負有保護人權之義務，企業亦有尊重人權並落實「人權盡職調查(下稱HRDD)」之責任。次按國際勞工組織(ILO)第29號《強迫勞動公約》及第105號《廢止強迫勞工公約》之意旨，國家應致力消除一切形式之強迫勞動。近年來，美國海關暨邊境保護局(下稱CBP)之暫扣令(WRO)與預計於2027年全面實施之歐盟《禁止強迫勞動產品規章》(EUFLR)，已將勞動人權由道德倡議正式轉化為具

⁴ 本案共涉及5地方政府，以北部地區之勞政地方主管單位為詢問代表。

備法律強制力之貿易壁壘，G公司案即為我國製造業首次因涉及強迫勞動遭美國發布暫扣令之事件。國內法規方面，依《勞基法》第5條及《就服法》第57條規定，雇主不得以強暴、脅迫、拘禁或其他非法之方法，強制勞工從事勞動，亦不得非法扣留外國人之護照或居留證件。爰政府機關實施勞檢，應從實質勞雇權力不對等之脈絡，探求勞動者是否處於非自願之剝削困境，而非僅作形式之合法性審核。現今復有G公司案作為前車之鑑，勞檢更應深入對接ILO之強迫勞動指標，並於發現疑似人口販運情事時，即時通報並會同司法警察機關辦理被害人鑑別與保護。

(二)我國紡織業工廠家數約4,300家，高達95%為中小企業⁵，紡織業移工總人數逾1.9萬餘人，出口排名居全球第15名；又現今紡織業已成功從「成衣代工」蛻變為「技術創新」，成為全球關鍵上游材料供應來源。是以，紡織業一方面因企業規模限制其因應強迫勞動規範之量能，另一方面卻因產業出口導向及大量採用移工需求，亟需接軌國際合規標準，故更有賴國家透過具備前瞻性「示範與引導」功能之勞動法規及檢查，帶領企業逐步汰除不合時宜之聘僱闕漏。

(三)114年2月，美國非營利勞權團體T組織調查揭露，我國9家紡織業者(含資本額逾500億元之大型企業)涉有移工支付高額海外招聘費、扣留護照、限制行動及恐嚇威脅等情事。然地方勞政機關實施查處時，多僅侷限於調閱近期出勤紀錄、薪資明細，或檢視「證件代管同意書」等書面資料，未能實質評估移

⁵ 資本額新臺幣〔下同〕1億元以下或經常雇用員工數未滿200人者。

工身處權力不對等之弱勢處境下，其出具之同意書或受訪陳述是否具備「真實自願性」。對於核心之強迫勞動指控，如同本院G公司調查案遭臺中市政府認定「無違反法令情事」，本案涉及之5縣市政府亦悉數以「查無不法」結案，僅就逾越工時等一般性行政違規，裁處2萬元至15萬元不等之罰鍰，其中尚包含屢犯者。顯見G公司案恐非特例，不論係美國官方CBP抑或國際非營利組織，對我國製造業廠商涉強迫勞動之認定尚屬一致，而我國各地方政府對此均難以查獲，足證此為制度性問題，國內勞檢機制與國際人權規範明顯脫節。細究其查處違失：

1、裁罰對大型企業欠缺實質嚇阻力：

(1) T組織於111至112年間訪談國內9家紡織業者逾90位來自越南、菲律賓、印尼及泰國之移工後，指出業者涉及強迫勞動指標態樣(詳如下表)，惟勞動部責成各地方政府勞政機關執行勞檢後⁶，業者所涉強迫勞動情事，除超時加班外，均無違規情事⁷；此外，移工超時加班及未休假情形嚴重，甚有移工連續工作19至23天以及單月延長工時達134小時，然裁罰金額對大型企業顯然欠缺實質嚇阻力，如：甲公司超時加班違規，屬3年內第3次違反予以加重之處罰，惟僅裁處15萬元罰鍰；丙公司(桃園廠區)移工單月延長工時高達134小時，亦僅裁處10萬元。

⁶ 戊公司及己公司涉及強迫勞動之「海外招聘費用過高」情事，勞動部表示，因海外招募費用為來源國律定、且國內服務費數額未違反現行規定為由，非屬違反國內法規，故未函請地方政府實施勞檢。

⁷ 各地方政府最終查處發現，涉案之7家紡織業者中僅壬公司查無違規，其餘6家多因違反《勞基法》及《就服法》遭裁處2萬元至15萬元不等之罰鍰。其中，除「超時加班及逾越工時上限」之違規態樣，包含甲公司、丙公司、辛公司、乙公司及庚公司等5家公司外，另有庚公司因未依法給付加班費；丁公司則因指派移工從事許可以外工作及未報備彈性工時等違規情事。

(2) 勞動部後續表示，針對裁罰效果，已於114年10月27日邀集各地方主管機關召開研商會議，決議針對「具有一定規模、違反人數多、違法情節重大或重複違反」之事業單位，應朝向足以產生嚇阻力之裁罰金額辦理，以落實《勞基法》第79條第4項及第80條之1加重處罰之意旨，亦證目前裁罰標準之嚇阻力不足，有改進必要。

表1 T組織調查臺灣9家紡織業者涉強迫勞動暨受勞檢情形

編號	強迫勞動態樣	具體情事	涉及廠商	特殊情形	違法情形及裁罰
1	扣留身分文件	勞工反映其護照遭工廠扣留。	庚公司、辛公司、壬公司	-	經地方政府調查，無違反法令之情事。
2	行動限制	遭宵禁或每日離廠外出時間限制。	丁公司、庚公司、辛公司、壬公司	-	
3	離職阻礙與威脅	在合約期間或期滿後辭職時，遇到阻礙，如主管或仲介告知若不續約將遭遣返。	丁公司、甲公司、丙公司、乙公司	丁公司：移工申訴，雇主會將「懷孕移工遣送回國」；丙公司在勞動契約及警告信中，明文訂立「於工作場域違規將遣送回國」之罰責。	
4	恐嚇、威脅與懲處	勞工因輕微違規（如遲到、使用手機）遭	丁公司、甲公司、	-	

編號	強迫勞動樣態	具體情事	涉及廠商	特殊情形	違法情形及裁罰
		管理人員、主管或仲介威脅、恐嚇及懲處，包括警告信、威脅遣返、咆哮、減薪、削減加班時數、強制打掃等。	丙公司、乙公司、壬公司		
5	以罰款作為處分	針對輕微違規行為以罰款為處分。	丁公司、甲公司、丙公司、乙公司、壬公司	-	
6	濫用弱勢處境	缺乏社群支持、不熟悉當地法規，且對拘留或遣返恐懼，易承擔弱勢處境濫用的風險。	涉及有訪應所受供應商	-	
7	收取「買工費」/續約費	移工須支付約半個月月薪之費用，始得於契約期滿時取得3年期新合約。	辛公司、壬公司	-	
8	超時加班	每日或每月工時超過法定上限。	丁公司、甲公司、庚公司	若拒絕加班會面臨調離工作站、扣津貼等經濟懲	《勞基法》第32條第2項、第36條第1項 ⁸

⁸ 《勞基法》第32條第2項：延長工作時間連同正常工作時間，1日不得超過12小時；延長工時1個月不得超過46小時（例外情況下可至54小時，每3個月不得超過138小時）、同法第36條第1項：勞工每7日至少應有1日例假休息。

編號	強迫勞動態樣	具體情事	涉及廠商	特殊情形	違法情形及裁罰
			司、辛公司、壬公司	罰。 1. 丙公司(桃園)：單月加班最高達134小時。 2. 辛公司：多名移工單月加班時數破百。 3. 甲公司(新竹)：單月加班達84小時。 庚公司：連續工作19至23天無休，單日工時長達16小時。	1. 丙公司(彰化廠區)：5萬元。 2. 甲公司(桃園廠區)：5萬元、甲公司(新竹廠區)因屬3年內第3次違反同一規定，加重裁處15萬元。 3. 辛公司：5萬元。 4. 庚公司：14萬元 5. 丙公司(桃園廠區)因屬3年內第2次違反同一規定，加重裁處10萬元。

資料來源：本院整理自T組織報告及勞動部查復資料。

- 2、勞動部交查地方勞檢單位之標準存有輕忽之虞：面對T組織揭露戊公司及己公司涉及強迫勞動之「海外招聘費用過高」情事，勞動部逕以海外招募費用為來源國律定、且國內服務費數額未違反現行規定為由，認定非屬違反國內法規，故未函請地方政府實施勞檢，此等作為是否妥適，實待商榷。
- 3、再探討此次涉及強迫勞動情事查無不法之可能原因，勞動部坦言：「強迫勞動常隱蔽於複雜的承包關係與不當招募中」，表達其查察之困難；復檢視各地方政府之查處方式及認定標準，顯現過

度依賴形式文件及主觀判定，茲臚列各地方政府調查方式如下：

(1) 桃園市政府（所轄企業：辛公司、甲公司、丙公司及壬公司）：

〈1〉現場面談：「於接獲勞動部交查案件後，即由該府勞動局及勞檢處併同派員至企業查察，現場抽訪其所聘僱之移工並實施面談及詢問，並對轄內雇主亦當場告知相關勞動法令事宜。」

〈2〉認定標準：「調查方式係由檢查人員會同該雇主所聘僱移工所屬國籍之外語諮詢人員前往移工工作地親自面晤及製作訪談紀錄，移工陳述雇主無保管護照或限制其行動，自無須釐清係屬非法扣留或自願交付保管之區別。」

(2) 新竹縣政府（所轄企業：甲公司）採取實地訪談：「分別訪談雇主代表、該公司委任之仲介公司代表及6名移工，皆無發現有限制外出、扣留證件、扣薪懲罰等違法事證，雇主無涉違反《就服法》之情事。」

(3) 彰化縣政府（所轄企業：丙公司、乙公司）：「該府係以談話紀錄、現場錄音及提供佐證資料等方式進行，並表示未查獲之可能原因應係上開公司本無強迫勞動情事。」

(四)末以，勞動部盤點我國現行法規與ILO強迫勞動指標差異，僅具體認定「扣留身分文件」（我國現行法規允許雇主取得同意後代為保管）及「抵債勞務」（境外招募費由來源國律定、國內服務費定位未明）兩項存有落差，並表示已研議修正，至於其餘指標已可於現行法制中找到相應規範。對此，本院於G

公司調查案⁹，即曾指明該部上開認定恐過於保守，且有將國際合規責任過度推諉予企業承擔之虞，然於本次紡織業強迫勞動案中，仍見主管機關因循卸責，如逕認戊公司、己公司不違法而不予勞檢；或如桃園市政府認無須釐清非法扣留與自願保管之區別。復如前述，國家勞動法規有否確實對接國際標準，對產業界具備關鍵「示範作用」，且多數事業單位對於違反國內法令而遭受行政裁罰最為忌憚、反應亦最為直接。倘主管機關能將國際強迫勞動指標內化為國內實質查察要件，並落實嚴格執法，企業之改善與合規作為必能立竿見影，方能有效帶領多數屬中小企業之紡織供應鏈接軌國際人權趨勢。

(1) 雲林縣政府（所轄企業：庚公司）採取問卷調查：「該府逐一向移工說明並以問卷方式調查該公司所聘僱之移工，所有移工均表示自行保管護照及居留證，宵禁部分，該公司已於114年3月修訂員工宿舍管理辦法改善。」

(2) 臺南市政府（所轄企業：丁公司）採同意書認定：「該府皆偕同諮詢同仁和移工進行訪談，以確保掌握移工真意。若雇主出示移工自願交付保管之同意書，或表示移工曾經口頭同意保管，移工亦不爭執，則難認定為非法扣留，惟仍會要求雇主現場歸還相關證件與移工，並再次提醒移工相關之權益。」

(五)復查，前開部分縣市政府於勞檢時，亦無邀集人口販運被害人鑑別機關（司法警察機關）共同作業，恐致人口販運聯防機制出現斷層：

⁹ 本院115年4月24日公布之115社調0015調查報告。

- 1、過去我國司法判決雖指明「人口販運罪」係概括犯罪類型之上位概念，與《勞基法》第5條之處罰重點有所分野¹⁰；惟進一步詢問勞動部實務上與司法警察單位之分工情形，該部表示因《勞基法》處罰範疇侷限於適用該法之勞雇關係，為澈底打擊人口販運，我國已於112年修正《人販法》，將強迫勞動納入人口販運罪責並加重處罰，同時明定跨部會聯繫與鑑別機制。因此，勞檢員於實施勞檢或受理陳情時，倘發現涉有疑似強迫勞動情狀，實務上均依《人販法》第9條規定，通報當地司法警察機關接辦處理及採取相關保護措施。
 - 2、惟從本案觀之，桃園市政府與彰化縣政府係由第一線勞檢人員以行政權限主觀判定移工陳述內容「未達人口販運鑑別要件」或「未涉人口販運情事」，因而未邀集司法警察機關會同前往；臺南市政府則坦言實務上存有「司法警察單位業務繁重配合不易」等客觀障礙，致難以所有案件皆協請警方陪同。雖勞檢人員自有其專業及裁量餘地，決定是否有跨機關協作必要，然誠如前述，高度隱蔽性之強迫勞動與債務束縛黑數實難被發現，加諸刑事犯罪之調查量能需要，現行實務做法上仍有精進空間，勞動部應建立更具體明確之判斷標準，使強迫勞動案件能精準對接司法資源，俾健全國家人權防護網。
- (六)承如本院諮詢專家一再提醒，如果我們只針對宿舍環境或加班時數進行微調，卻不去解決深層強迫勞動問題，就像是「在漏水的船上只忙著打掃甲板、

¹⁰ 臺灣高等法院104年度上更(一)字第64號刑事判決參照。

修補表面，卻不肯堵住底部的結構性破洞」，治標不治本，主管機關應切實檢討。是以，我國紡織業肩負國際供應鏈樞紐與「紡織外交」重任，實應積極落實人權治理，惟現行紡織業仍逾9成5屬中小企業，普遍面臨人權合規因應量能不足之問題，亟賴政府透過對接國際規範之勞檢制度發揮引導功能，帶領企業接軌國際勞動趨勢。然繼G公司案後，面對國際T組織揭露我國9家紡織廠涉強迫勞動，勞動部責成5地方政府實施勞檢，多僅查獲超時工作等一般違規，裁罰金額對大型企業顯缺嚇阻力；對核心強迫勞動指控悉以「查無不法」結案，查察時亦未會同司法警察單位啟動人口販運之跨部會聯防，上情均凸顯現行勞檢機制恐流於形式，不利實質且深度辨識強迫勞動指標。鑒於事業單位對國內法令裁罰反應最為立即，倘主管機關有效將國際強迫勞動指標內化為國內實質查察要件並嚴格執行，必能促使企業改善立竿見影，降低其「形式合法、實質剝削」情況，免於暴露經貿制裁之風險。勞動部亟應彌平法規落差，補強勞檢防線，以善盡保護勞動人權之責。

二、債務束縛往往為強迫勞動之核心根源。我國現行法規允許向移工收取服務費，不僅罕見於國際，更悖於公平聘僱原則；實務上復衍生仲介涉「收錢不辦事」之情事，然現行勞檢機制卻查無所獲。又，將來零付費聘僱執行後，每名紡織業移工之聘僱成本平均將增加7至13萬餘元，此對高度仰賴移工且合規量能匱乏之中小型紡織業者而言，無疑是嚴峻之轉型與財務挑戰。時至今日，企業不應再存有「便宜移工」思維，主管機關應通盤檢討現行法制，並正視中小企業因應雇主付費原則之有限性，期能公私協力，共同推動我國製

造業供應鏈之人權治理發展。

- (一)「債務束縛」被視為多數強迫勞動的核心導因，移工一旦因跨國求職而背負高額費用，極易陷入弱勢處境，被迫在違反其意願的情況下工作，導致其失去議價能力，進而被無限期地束縛於雇主。為此，ILO倡議之「公平聘僱原則」及「雇主付費原則」，明確要求招募移工之所有費用¹¹（含服務費及仲介費）應由雇主承擔，不得向勞工收取，以阻斷移工落入抵債勞務困境。此外，臺灣企業已進入關鍵時刻，必須從「低價競爭」轉向「負責任的品質競爭」，澈底屏除便宜移工思維。美國公平勞動協會（FLA）亦指出，負責任的招聘應由雇主承擔所有移工招聘費用，而國家作為人權保護與產業發展之關鍵，理應從法制源頭根除移工之債務來源，建立嚴密之查核機制，並積極提供資源以輔導企業因應聘僱成本增加。
- (二)惟查，我國現行《私立就業服務機構收費項目及金額標準》仍合法允許仲介向移工按月收取最高1,500元至1,800元不等之「服務費」（3年合計高達約6萬元¹²）；勞動部更稱移工面臨之海外招募費用為「來源國律定」，未違反國內法令。對此，本院諮詢專家直言，此作法在國際中實屬罕見且具高度可挑戰性。再者，勞動部雖重申，我國已承諾於臺美貿易協定115年生效後3年內落實禁止向製造業及漁撈業移工收取招募費用，然誠如前項意見之發現，

¹¹ 費用包含：(1)來臺前國外仲介服務費、(2)來臺後國內仲介費、(3)體格檢查、健康檢查費用、(4)移工最初從自家到僱用公司的交通差旅費、(5)來回機票、(6)各類押金、訂金、保證金、違約金、(7)護照費、簽證費、(8)職業所需之訓練費。

¹² 依《私立就業服務機構收費項目及金額標準》第6條規定略以，仲介得向從事藍領工作之外國人收取服務費，第1、2、3年每月不得超過1,800元（*12月=21,600元）、1,700元（*12月=20,400元）、1,500元（*12月=18,000元），3年合計約6萬元。

本案戊公司及己公司涉及收取服務費及海外招聘費用過高情事，勞動部逕以「非屬違反國內法規」為由，未函請地方政府實施勞檢，其政策承諾與實際查察作為，顯然自相矛盾。

(三)針對外界抨擊收取服務費加劇移工債務負擔，勞動部主張相關法令業明定仲介公司「必須有服務事實始得向移工收費」，並強調已建立例行訪查機制。惟細觀勞動部歷年查處紀錄，該部自112年至115年2月底，雖有35家次仲介因超收費用遭裁罰，卻無任何一件因認定「服務內容空泛」或「未落實實質服務」而遭罰之案例。事實上，民間團體及相關報導¹³均表示，移工每月遭定額扣除薪資，實務上卻充斥仲介完全未落實翻譯、諮詢、糾紛排解或生活照顧之情事，形同「仲介服務雇主的成分比較多」，而勞動部對此等未實質服務情事查無所獲，似乎再次印證現行勞檢機制無力實質辨識與裁罰，恐默許合法服務費將企業的人力管理成本轉嫁給移工。

(四)又，雇主付費原則雖是國際趨勢且必要施行政策，然而紡織業高達95%為中小企業，其結構性限制不利因應隨之而來之鉅額成本。經濟部洽詢本案相關之紡織業者，落實零付費原則後，聘僱每名移工成本平均約增加7.6至13.4萬元，因不同國別而有所差異¹⁴；中小企業在全球供應鏈中本就容易處於弱勢談判地位，現對於高度仰賴移工之紡織產業，無疑雪上加霜。針對此一財務衝擊，經濟部目前係提供最高3,500萬元的低利貸款及利息補貼等專案¹⁵，

¹³聯合新聞網「跨國仲介費黑洞 官方難釐清」，取自：https://udn.com/upf/newmedia/2016_data/20160430_migrante/m/analyzel.html。

¹⁴每名菲律賓籍移工約增加7.6至9.4萬元、每名印尼籍移工約增加8.8至10.4萬元、每名越南籍移工約增加12.9至13.4萬元。

¹⁵經濟部說明：針對合規之中小微企業，因應落實此項措施面臨之成本上漲，以至於公司在經營管理、升級轉型、通路布建上有資金需求，可以向經濟部申請相關專案。如為員工人

並期望透過大型企業的供應鏈管理機制發揮「大廠帶小廠」之效果，然給予「增加企業負債」之貸款是否反而加重中小企業財務負擔？其申請之便易性及通過率為何？猶待驗證。另外，本院諮詢專家也強調品牌責任，提醒品牌要求高人權標準時，允宜提高成本，然部分品牌商未必願意調高採購單價來共同分攤人權合規成本，與國際買家對應之紡織大廠得否有效與其協商，並帶領小廠，尚非無疑。是以，政府不應僅作壁上觀，允宜正視並輔導企業過渡至國際標準，而非由企業與移工主要承擔龐大的合規轉型壓力。

- (五)同時，為解決中小企業「替移工代墊招募費後，移工隨即失聯或無故轉換雇主」之擔憂，本院諮詢專家也建議，相關部會可積極研議建立「轉換雇主保險或基金機制」，以合理補償原雇主損失，進而消弭雇主疑慮。
- (六)總體而論，債務束縛實為強迫勞動之核心根源。我國現行法規允許向移工收取服務費，不僅罕見於國際，更悖於公平聘僱原則；實務上復衍生仲介涉「收錢不辦事」之情事，然現行勞檢機制卻查無所獲。又，將來零付費聘僱執行後，每名紡織業移工之聘僱成本平均將增加7至13萬餘元，此對高度仰賴移工且合規量能匱乏之中小型紡織業者而言，無疑是嚴峻之轉型與財務挑戰。時至今日，企業不應再存有「便宜移工」思維，主管機關應通盤檢討現行法制，並正視中小企業因應雇主付費原則之有限性，期能公私協力，共同推動我國製造業供應鏈之

數30人以下之中小微企業，提供最高3,500萬元之低利(2.22%)貸款。其中，貸款金額250萬元以下者，提供1.5%利息補貼，補貼期間最長6個月；信用保證方面，貸款額度在100萬元以內者，信用保證成數一律10成，貸款額度逾100萬元，信用保證成數最低9成。

人權治理發展。

三、依據聯合國《工商企業與人權指導原則》(UNGPs) 揭櫫之「獲得有效救濟」權利之意旨，建立獨立有效之申訴機制乃防制強迫勞動之核心防線。然主管機關現行輔導政策卻冀望資源匱乏之中小企業自行建置內部管道，而忽視如「G公司」等大型企業亦難以獨立建立完善受國際信任之第三方申訴機制之實務困境，以及中小企業管理往往有高度屬人性之特質；復因現行官方1955專線僅具「通報」性質，缺乏實質修復損害之「救濟」效力，是主管機關允應研議策進，建構具公信力之第三方救濟管道及稽核防護機制，以維勞工救濟權益。

(一)按聯合國《工商企業與人權指導原則》(UNGPs) 第3支柱及第31條規範，企業若造成或加劇負面人權影響，應透過適當程序提供或配合救濟；為確保救濟之有效性，非司法申訴機制必須符合合法性、可及性、可預測性、公平性、透明度及權利兼容等標準。實務上，面對CBP之暫扣令(WRO)或國際品牌大廠之嚴格稽核，企業必須舉證其申訴機制能真正免除移工對「身分曝光與遭報復」的恐懼，且具備獨立查核與實質修復(如金錢賠償、制度防範)之能力。上開標準之達成，顯然非個別企業單打獨鬥則可為之，同時，政府必須採取適當之行政與法制措施，以確保境內受害者能獲得有效救濟。

(二)經查，政府輔導政策與產業現實情況恐有脫節。針對國內企業如何建置申訴機制以因應國際制裁風險，經濟部現行規劃係依企業規模分層推動，並建議「中小企業優先建立基本有效、可近用之內部申訴制度」。然而，此種期待中小企業「自行建置」內部管道之政策，難謂符合產業現狀：

- 1、**大型企業亦難以獨力承擔之困境**：以我國遭美方發布暫扣令之製造業大廠「G公司」為例，該公司具備相當資本與專業法務資源，然在面對國際查核時，亦坦言要獨立建置受國際信任之「第三方申訴與救濟管道」有所困難，本院G公司調查案相關調查意見即指出：「……企業在申請撤銷暫扣令時，將CBP指引要求企業自行建立可信且具補救功能的申訴機制，誤解為可完全依賴政府既有平台或另設新管道。G公司雖已有內部申訴流程，但認為若另設獨立申訴機制，不僅成本高昂，且何時符合撤銷暫扣令標準尚不明確，因此期待政府的1955專線能與內部機制協作，並協助向CBP說明其可信度與功能性……」。若連大型跨國企業皆面臨如此嚴峻之挑戰，遑論占我國紡織業逾9成5之中小企業。
- 2、**中小企業內部管理往往具高度「屬人性」**：囿於組織扁平之結構問題，中小企業之管理往往缺乏獨立客觀部門，內部申訴極易淪為「球員兼裁判」與「人治」，勞工擔心身分曝光與遭報復之恐懼致不敢使用，造成零申訴卻實為噤聲之假象，尚難滿足國際買家對「保密性屏障」之嚴格查核標準。

(三)次查，究勞動部現行1955專線是否能作為第三方救濟管道，本院諮詢專家明確指出有其侷限。實際上，外界常錯置「通報」與「救濟」之概念，1955專線僅屬「通報機制」，其功能多為受理後轉介地方政府當作一般勞資爭議處理，專線本身並無處分權，亦無法提供金錢賠償、正式道歉或要求企業建立防範制度等實質補救。復以勞動部對此回應：「1955專線受理申訴案件後，係以電子系統派案，轉由地

方主管機關或勞檢機構進行必要之調查與處理，調查程序並應確保案件保密性、調查有效性及申訴人保護。惟我國1955專線係由勞動部建置之勞工諮詢與申訴服務機制，為政府提供予勞工之申訴管道，並非企業內部或品牌商及其供應鏈之勞工申訴通報機制，故企業仍應自建內部申訴機制」等語，再證此專線偏重通報轉介之功能，有別於企業基於自身責任所應自建之內部申訴機制。然而前述G公司似將官方資源(1955專線)誤置為救濟解方，相對降低企業自身申訴管道建置之重視，其餘企業尚難謂無類此情況，也有賴相關部會積極輔導及釐清。

(四)再者，為貫徹HRDD，若僅仰賴企業內部之申訴與調查機制，未必全然對資方有利，縱使雇主經內部調查後確無違規情事，但在缺乏具公信力之第三方稽核單位驗證下，易遭國際買家與勞權團體質疑為「資方相互包庇」或「掩飾吃案」。舉例而言，T組織舉行線上調查報告說明會時，則有相關業者反映該公司已根據T組織報告進行多項改善措施，惟T組織忽略其改善作為，僅單方面報導移工陳述情事；同樣，亦有業者於會中向T組織尋求推薦之第三方審計(稽核)機構，均凸顯第三方公正救濟管道及稽核單位之建置與加入，刻不容緩。

(五)綜上，依據聯合國《工商企業與人權指導原則》(UNGPs)揭櫫之「獲得有效救濟」權利之意旨，建立獨立有效之申訴機制乃防制強迫勞動之核心防線。然主管機關現行輔導政策卻冀望資源匱乏之中小企業自行建置內部管道，而忽視如「G公司」等大型企業亦難以獨立建立完善受國際信任之第三方申訴機制之實務困境，以及中小企業管理往往有高度屬人性之特質；復因現行官方1955專線僅具

「通報」性質，缺乏實質修復損害之「救濟」效力，是主管機關允應研議策進，建構具公信力之第三方救濟管道及稽核防護機制，以維勞工救濟權益。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，函請勞動部檢討改進見復。
- 二、調查意見二、三，函請勞動部、經濟部檢討改進見復。
- 三、調查意見，移請國家人權委員會參考。

調查委員：紀惠容、王幼玲