

國立臺灣大學法律學院法律學系

碩士論文

Department of Law

College of Law

National Taiwan University

Master Thesis



「同船異夢」的跨境勞動：

外籍勞工規範制度之台灣法律史考察

Strange Bedfellows in Working Abroad: A Taiwan's Legal
History of Foreign Labor Regulations

林宜儒

Yi-Ju Lin

指導教授：陳昭如 博士

Advisor: Chao-Ju Chen, S.J.D.

中華民國 109 年 7 月

July 2020

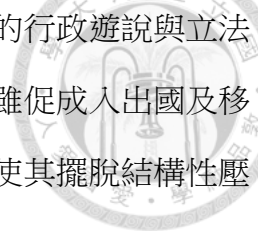


摘要

媒體披露外籍勞工的勞動條件惡劣，此處境與同樣跨境來台工作的白領外國人「同船異夢」。既有研究檢討台灣法令與國際規範的落差、批判現行制度包藏階級化種族主義、或探討個別外籍勞工忍耐或反抗壓迫的方式。本文則以法律史為研究方法，關注外籍勞工的法律動員，觀察法律與社會相互影響下法律制度的動態演變，藉由共構論觀點嘗試回答歧視與壓迫如何透過法律變遷而轉換其形式。

首先，台灣在 1980 年代的「缺工」爭議中逐步開放引進外籍勞工，並在 1992 年制定就業服務法，形成規範所有外國工作者的法律框架。輿論將外籍勞工本質化為教育、文化、衛生水準落後的「他者」，立法者藉此論述合理化嚴格限制外籍勞工聘期、不得自由轉換雇主、定期接受身心檢查等管控措施，又限制只能在遠洋漁船上雇用大陸勞工，均反映出台灣社會的種族偏見與國族想像。而國家開放聘僱外籍家務工替代本地女人處理家庭照顧事務，則鞏固了家務工作性別化。總之，外籍勞工開放政策為雇主的利益提供服務，並針對外籍勞工量身打造階級化、種族化、又性別化的法律框架。

接著，面對關廠欠薪或不法侵害等困境，外籍勞工雖曾透過陳情而使工作轉換限制略為放寬，更常因為抗爭而被遣返，部分外籍勞工被迫成為施暴者，卻因而被貼上精神異常的污名標籤。政黨首次輪替後，2002 年修正的就服法刪除造成強迫勞動的規範，卻也擴大白領外國人與外籍勞工間的差別待遇。同時，國家面對外國工作者抗議居留、歸化門檻及健檢規定帶有種族歧視，獨獨寬待白領外國工作者；入出國及移民法、國籍法依舊拒讓外籍勞工根留台灣；健檢關卡仍針對外籍勞工而設。劉俠事件後，TIWA 等倡議團體呼籲訂定家事服務法保障家務工的勞動權益，國家卻將照顧者與被照顧者間的衝突歸咎於個別雇主不當剝削或勞工身心狀態不佳，且公共長照服務的缺無使被照顧者團體憂心權益受損而加以抵制，導致家服法立法倡議失敗。高捷泰勞抗暴事件後，倡議團體以「使人為奴隸



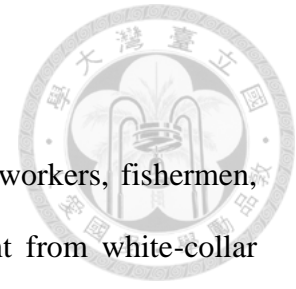
罪」告發雇主與仲介進行司法動員，並展開關於預防人口販運的行政遊說與立法動員。前者遭遇仲介向外勞提起民事賠償訴訟予以反制；後者雖促成入出國及移民法修正，新法賦予受害勞工的救濟途徑與程序保障仍不足以使其擺脫結構性壓迫。

嗣後，承諾建立長照體制的國民黨再次執政，外籍勞工團體遂又透過立委提出家事服務法草案。然而，勞委會以法規研議為藉口延宕立法進度，且官方提出的家事勞工保障法草案更與倡議團體的主要訴求背道而馳。此外，針對充斥各項爭議的長期照顧服務法草案，TIWA 與部分被照顧者／雇主團體成立長督盟，推出訂有「個人看護落日條款」的版本，與行政院、長推盟提出的版本競逐。可惜立法院否決了落日條款，最終通過的長照法確立了外籍家務工與長照服務並存的「雙軌制」，未能解決台灣社會既依賴又剝削外籍家務工的問題。最後，本文觀察到宜蘭漁工職業工會等團體持續倡議將外籍漁工一律納入勞基法保障，政府從未回應，反倒有立委提案修改漁業法，准許為外籍漁工投保商業保險取代強制納保的勞保，節省雇主的人力成本。2017 年底訂定的外國專業人才延攬及僱用法給予白領外國工作者諸多優惠，與外籍漁工的處境對照，法律制度的階級歧視昭然若揭。

本文回顧 1980 年代以降之外籍勞工法規變遷及法律動員，發現外籍勞工長期身處法律制度塑造的壓迫結構，且階級歧視與種族歧視經過重新「包裝」而更加穩固。希望透過這份論文批判性地反思「外籍勞工的勞動處境已經逐漸改善」的觀點，促使國家更積極推動修法與真正足以改變弱勢者困境的政策。

關鍵字：法律史；法律動員；外籍勞工；就業服務法；階級歧視；照顧工作性別化；種族主義

Abstract



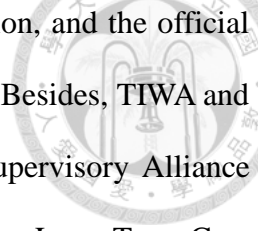
There were reports of foreign workers, including blue-collar workers, fishermen, and domestic workers, in poor working conditions, quite different from white-collar foreign workers although all of them come across the border to work in Taiwan. Previous studies reviewed the gap between Taiwan's law and international norms, criticized the existing system for embracing class-based racism, or explored the ways individual foreign workers endure or resist oppression. This article used legal history as a research method, paid attention to foreign workers' legal mobilization, observed the dynamic evolution of the legal system under the mutual influence of law and society, and tried to answer how discrimination and oppression transform through the constitutive theory.

First, the government lifted the ban on bringing in foreign workers step by step under the dispute over "is there lack of labor?" in 1980s, and formulated the Employment Service Act that regulated all foreign workers in 1992. Public opinions marked foreign workers by backward "others" with poor education, culture, and health standards that were naturalized as essential. Legislators used the opinions to rationalize the regulations that set restrictions on the duration of the employment permit for foreign workers, deprive them of the freedom to transfer to a new employer, make them undergo regular physical and mental examinations, and restrict that China workers can only work for ocean-going fishing vessels. The regulations reflected racial prejudice and national identification in Taiwan. Additionally, the policy of hiring foreign domestic workers to replace Taiwanese women to handle family care work had consolidated the gendered domestic work. In short, the policy on foreign labor provided interests for employers, and tailors a class-based, racialized, and gender-based legal framework for

foreign workers.

Then, facing the dilemma of infringements of laws, foreign workers had petitioned to make the restrictions on the transfer of work to be relaxed, but they were more often repatriated because of protest. The exploitation made some foreign workers become perpetrators, then they were labeled as mentally abnormal. After the first rotation of political parties, the Employment Service Act amended in 2002 deleted the norms causing forced labor, but expanded the differential treatment between white-collar foreign workers and the others. Meanwhile, foreign workers protested against the application threshold for residency and naturalization and the health examinations. Afterwards, white-collar foreign workers received preferential treatment, while Immigration Act and Nationality Act still refused foreign workers to stay in Taiwan, and the health check set up for foreign workers. After the Liu Xia incident, TIWA called for the Household Service Act to protect domestic workers. However, the state blamed the conflicts between caregivers and care recipients on individual exploitation or poor health. The lack of public long-term care services made care recipients worried about their rights, this caused the failure of legislative proposal. After the labor fought against Kaohsiung MRT, the advocacy groups started a judicial mobilization, and launched administrative lobbying and legislative mobilization for the prevention of human trafficking. The former was counteracted by recruitment agency filing compensation suits against foreign workers; while the latter facilitated the amendment of Immigration Act but the judicial remedies and the procedural protection for the victimized workers were still insufficient to free them from structural oppression.

Since the Kuomintang, which promised to establish a long-term care system, came to power again, the foreign labor groups put forward a draft of Household Service Act.



However, the Council of Labor delayed the progress of the legislation, and the official draft version went against the main demands of the advocacy group. Besides, TIWA and some care recipient/employer groups established the Long-term Supervisory Alliance and released a draft version with the "personal care sunset clause" for Long-Term Care Services Act. However, the legislators rejected the sunset clause, and the bill finally passed established a "dual-track system" in which foreign domestic workers and long-term care services coexist, failing to solve the problem of Taiwan's dependence on and exploitation of foreign domestic workers. Finally, Yilan Migrant Fishermen Union and other groups kept advocating that Labor Standards Act should be applicable to all foreign fishermen, but the government has never responded. Instead, the legislators amended the Fisheries Act to allow commercial insurance instead of compulsory payment to help employers save labor costs. In contrast, Act for the Recruitment and Employment of Foreign Professionals benefits white-collar foreign workers, class discrimination in the legal system is obvious.

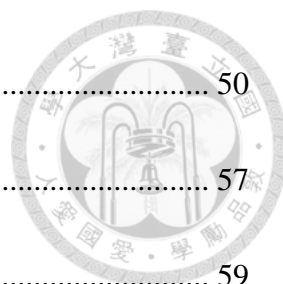
In conclusion, this article found that foreign workers have long been in the oppressive structure shaped by the legal system. Besides, class discrimination and racial discrimination have been re-shaped and become more stable. Through this paper, I hoped to have a critical reflection on the labor conditions of foreign workers, and prompt the country to more actively promote law amendments and policies that are truly sufficient to change the plight of the disadvantaged.

KEYWORD: Legal History, Legal Mobilization, Foreign Labor, Employment Service Act, Class Discrimination, Gendered Caregiving Task, Racism

目錄



第一章 緒論	1
第一節 前言.....	1
第二節 文獻回顧.....	3
第一項 檢視制度與發現壓迫.....	3
第二項 被動受迫與嘗試抵抗.....	7
第三項 問題意識.....	9
第三節 研究觀點、研究方法與研究範圍.....	10
第一項 研究觀點.....	10
第一款 共構論.....	10
第二款 法律與法律動員.....	14
第三款 看見勞動群體的多元交織性.....	19
第二項 研究方法、研究範圍與名詞解釋.....	22
第四節 章節架構.....	25
第二章 「異軍」入境—法律制度的形塑開端（1980年代至1992年）.....	27
第一節 描摹外來者輪廓.....	29
第一項 外籍藍領勞工之引進爭議.....	31
第二項 外籍家務工之引進爭議.....	43



第三項 「大陸勞工」之引進爭議	50
第二節 法規框架之建構與比較	57
第一項 鑄造勞動枷鎖：就服法立法過程	59
第一款 勞源閘門下談判與初次動員	60
第二款 重重把關與微弱的不平之鳴	64
第三款 「化外勞工」無需權利？	75
第二項 海上孤島：漁業法令中流離的漁工	84
第三節 小結	91
第三章 動員發軔—對管制結構的覺察與抵抗（1992年至2007年）	94
第一節 紛爭迭起與汗名鞏固（1992-2000）	96
第一項 拯救無辜？雇主轉換規定放寬	96
第二項 勞工撒野？無效的協商與抗爭	102
第三項 外籍家務工—無「法」保障的孤兒	110
第二節 展開集體立法遊說（2000-2006）	116
第一項 人權保障入法，歧視陰魂不散	118
第一款 換湯不換藥—新版就服法及其子法修訂	119
第二款 誰能「愛」留台灣—居留與健檢之規範爭議	127
第二項 外籍家務工的法律動員	135



第一款 插曲：無能為力的司法途徑	136
第二款 家事服務法的推動與挫折	137
第三節 「反奴工」的動員嘗試（2004-2007）	146
第一項 序幕：轉換雇主的選擇權	147
第二項 外籍勞工與人口販運防制的交會	148
第一款 高捷泰勞事件開端	150
第二款 司法動員與被動動員	153
第三款 中場：「人口販運防制」作為解藥？	158
第四節 小結	164
第四章 未竟之業—勞權難保障，歧視換新裝（2008年至2019年）	166
第一節 爭議延續—長照與勞工不可兼顧？	166
第一項 從修勞基法、立家服法、到毫無章法	168
第二項 漠視外籍家務工的長照法立法	177
第一款 草案「百家爭鳴」而立法未成	182
第二款 確立機構照護與個人看護雙軌並行	189
第二節 「弱弱相挺」—跨越國籍的結盟成果	196
第一項 同「薪」協力：反對與勞基法之基本薪資脫鉤	198
第二項 修就服法：踏破「出境一日」門檻	203

第三節 漁工相關修法倡議的「擱淺」與掙扎	212
第一項 保險不保險？漁業法修正中的勞資對抗	214
第二項 給誰保障？境外聘漁工、重金攬專才	221
第四節 小結	233
第五章 結論	235
第一節 研究發現	235
第二節 研究限制與展望	240
參考文獻	242
附錄	255
附表一 就業服務法草案條文對照表（節錄）	255
附表二 兩岸人民關係條例與 1992 年版就業服務法相似條文對照表	273



第一章 緒論



第一節 前言

初窺外籍勞工在台灣遭逢的際遇，是在二手書店一隅，偶然翻見 2008 年出版的《我們》。書中的故事敘述外籍勞工來台謀生，在工作與生活上的辛勞。由於初來乍到、語言不通，難免經歷透過陌生語言學習工作技巧的尷尬。外籍勞工傾向「不敢說不，不敢不裝懂，怕被定性為笨」，其擁有的表達方式「退縮回最稚幼也最安全的微笑與傻笑」¹。此外，有些人必須在工廠裡承擔遠超過體力負荷的粗重工作，或長期忍受充斥噪音、濕黏髒亂的工作環境。有些人不能自由外出、欠缺休假。即便工作內容超出原本契約約定範圍，也必須隨時接受雇主指派的各種家務工作。甚至被視為較次等、低劣的群體，住在同一個屋簷下卻不能同桌吃飯。若是遇到雇主不滿、或事業惡性倒閉，外籍勞工們不但無法領到應有的薪資，還可能立時遭到遣返，或只能被動等待獲得新雇主挑選、聘用，等待轉換工作期間，卻得繼續支付仲介費。因此，貫串整本書的其實更是許多外籍勞工逃離雇主、失去所謂「合法」身分的紀錄。由於法律限制外籍勞工不得任意轉換雇主，為了跨海遷移，已經背負大筆債務的外籍勞工，遭遇惡劣的勞動環境，往往迫不得已選擇逃跑。

幾年後再看到法律扶助基金會的出版品，時間轉移到 2015 年，人物依舊是因為雇主關廠而日夜擔心被遣返的外籍勞工。²逾期居留的外籍勞工往往需小心翼翼的躲避國家追捕，如此，才能留在台灣工作還債、賺取所需。然而，逃離法律管

¹ 顧玉玲 (2008)，《我們—移動與勞動的生命記事》，頁 18，台北：印刻文化。

² 陳又津等 (2016)，《說他們的故事，讓我們改變—移工、新住民與台灣律師生命交會的絢爛花火》，台北：財團法人法律扶助基金會。



控，反倒讓他們較有與雇主議論勞動條件的餘地。若僅視之為逃跑外勞，毋寧忽略了外籍勞工抵抗現行法律制度，求取平等勞雇關係的行動意義。

承接《我們》的視角，我在這本論文關注的跨國流動者，他們是外國人、大多數來自被台灣人認為比較落後的東南亞國家，並且來台後所從事的都是俗稱 3D (dirty, difficult, dangerous) 的藍領工作。表面的這些特徵，讓他們因而被稱作「外籍勞工」。在法律上，他們屬於現行就業服務法第 46 條的 1 項第 8 款至第 11 款的外國人；來自中國的勞工則適用臺灣地區與大陸地區人民關係條例等其他法律規範。臺灣在跨國性勞工遷徙的浪潮中，猶如一艘「大船」，乘載不同國籍、種族、性別的勞工。然而，台灣開放合法管道引進外籍勞工已逾二十載、歷經三次政黨輪替，法規雖曾進行或大或小的增刪翻修，在各類媒體平台仍可聽聞這些外籍勞工控訴受到不公平、不合理待遇的聲音，由此亦可見在臺灣這艘「勞動巨艦」上的外國人們，或許有些人圓了體驗異鄉生活的夢、完成改善經濟生活的夢，卻也有些人深深陷入而無力逃脫勞動剝削的噩夢。而我想知道的是，這些外籍勞工在法律制度中如何被形塑為一個群體；也好奇何以外籍勞工在媒體上的形象，似乎是麻煩的來源、³又常是勞雇關係中的受害者。⁴希望透過這本論文爬梳外籍勞工相關法律制度的變遷、瞭解每次法規轉變契機曾面臨哪些力量與價值的拉扯。同時也想探索的是，除了離開原雇主以尋求法外自由空間，外籍勞工是否也曾轉身積極訴諸法律作為維護權益的依據，而最終有無可能稍微改變其處境。

³ 參照聯合報 (9/25/2010)，〈外勞驗出愛滋 還沒安置就跑了 勞委會無留置機制 仲介帶回「看管」等複檢 「沒賺到錢不想回去」昨天她趁隙脫逃〉，B1 版。中華日報 (12/22/2010)，〈不服管教 一印尼漁工襲擊船長 以扳手猛擊頭部 船長滿臉鮮血 兒子與其他漁工架開〉，B2 版。聯合報 (2/26/2012)，〈洗劫不夠還施暴 毆老婦搶雜貨店 印尼漁工被逮〉，B2 版。

⁴ 參照聯合報 (10/8/2010)，〈陸泰科技 八機窺視女外勞〉，A1 版。中國時報 (11/25/2010)，〈外勞看護當傭人使喚 雇主挨罰〉，C2 版。聯合報 (10/8/2010)，〈陸泰科技 八機窺視女外勞〉，A1 版。



第二節 文獻回顧

當前在各個學術領域，已存在探討外籍勞工議題的大量文獻。早期有諸多研究聚焦於台灣勞動力市場之供需，以分析引進外來勞動力的必要性；同時，也關心外籍勞工的到來如何衝擊台灣社會、或影響台灣人的就業與失業，進而討論應當如何加以管制。⁵而後也有一些研究著眼於外籍勞工犯罪、逃離工作場所、以及對此的因應管理方式。⁶這類研究固然對學術與社會有其重要性，由於我關懷的核心是外籍勞工的法律地位與權益，故下文進行的研究回顧主要針對將外籍勞工視為權利主體、論及法律制度與外籍勞工處境如何相互作用的文獻。同時，藉此發掘本文可能進一步研究的方向。

第一項 檢視制度與發現壓迫

關於規範外籍勞工的法律制度，學者多採取與國際規範比較的研究取徑。最早觸及比較法觀點的研究，應為藍秋蓉的《勞動力國際化趨勢下我國外籍勞工權利規範之探討》⁷。雖然藍秋蓉主張給予本國勞工與外籍勞工相同勞動條件保障，其理由卻是為了減緩引進外籍勞工對本國人就業的衝擊。相較之下，孫以凡的研究重視以外籍勞工作為權利主體，強調其應享有符合國際規範的勞動條件保障，

⁵ 例如：林嘉蓉（1990），《勞動力短缺與外籍勞工問題之政策性分析—以台灣地區之製造業、營造業為個案研究》，國立中興大學公共行政及政策研究所碩士論文。吳惠林、張清溪（1991），《台灣地區的勞力短缺與外籍勞工問題》，台北：中華經濟研究院。蔡宏進（1992），《我國外籍勞工可能引發的社會問題及其因應對策》，台北：行政院研究發展考核委員會。

⁶ 例如：林俊仁（2000），《外籍勞工犯罪與偏差行為形成原因之實證研究》，中央警察大學犯罪防治研究所碩士論文。陳啟杰（2005），《外籍勞工犯罪與規範之研究》，國立成功大學法律學研究所碩士論文。林慧芳（2007），《在台越南女性外籍勞工逃逸成因與查緝之研究》，中央警察大學刑事警察研究所碩士論文。馬財專、余珮瑩（2011），〈臺灣外勞發生行蹤不明因素與防制之分析〉，《就業安全季刊》，10卷1期，頁93-100。

⁷ 藍秋蓉（1998），《勞動力國際化趨勢下我國外籍勞工權利規範之探討》，國立政治大學勞工研究所碩士論文。



也關注諸如家庭、政治、文化等各面向之人權。⁸

自此之後，討論國際規範與比較法成為台灣研究外籍勞工議題的主要脈絡之一。學者焦興鎧幾度為文探究外籍勞工國際勞動基準的發展狀況，其研究範圍遍及各區域性或全球性國際組織，分析各項國際規範之演進。焦興鎧指出，國際規範大致均採國民待遇原則，保障層面及於外籍勞工的職業災害補償、一般勞動條件、勞動三權、乃至社會保險，保障對象包含勞工之家屬，非法受雇的外籍勞工也可能在勞動條件等方面享有國民待遇。其研究一方面對照在台外籍勞工遭受權利限制，檢討現行法令對人權保障的缺失，另一方面也為我國政策提供借鏡。⁹同樣從比較法出發者，學者鄭津津將台灣外籍勞工法律制度區分為引進管道、聘僱許可與管理、轉換雇主、健康檢查、家事勞動等面向，逐一檢視相關規定是否符合國際規範，或者有必要採取例外的合理措施。¹⁰另外，劉家綾透過德國基本法，協助界定外國人得享有之憲法基本權，再運用我國憲法基本權客觀法規範，檢驗外籍勞工管理法律制度之合憲性。¹¹

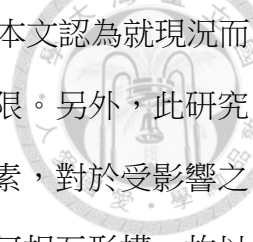
上述研究以國際規範或外國法作為框架，勾勒出保障外籍勞工人權之應然圖像，固然對於制定我國法規範具有參考價值。然而，等待立法吸納國際規範做為我國法內涵，難免曠日廢時。再者，觀察司法院大法官解釋，可以看出司法實務

⁸ 孫以凡（1999），〈我國外籍勞工法制與國際法規範之比較〉，國立中正大學法律研究所碩士論文。

⁹ 焦興鎧（2005），〈保障外籍家事工作者勞動權益國際基準之研究〉，《經社法制論叢》，35期，頁147-180。焦興鎧（2004），〈從國際勞動基準論歐洲聯盟對外籍勞工人權之保障〉，《歐美研究》，34卷1期，頁95-141。焦興鎧（2002），〈規範外籍勞工國際勞動基準之發展趨勢——兼論對我國之影響〉，《月旦法學》，90期，頁205-221。

¹⁰ 鄭津津（2011），〈反歧視與平等權--論臺灣外籍勞工之工作平等〉，《月旦法學》，189期，頁5-21。鄭津津（2008），〈我國外籍勞工人權保障問題之研究〉，《月旦法學雜誌》，161期，頁67-82。鄭津津（2008），〈從國際勞工組織相關公約與建議書看我國外籍勞工人權保障問題〉，《臺灣國際法季刊》，5卷3期，頁131-155。晚近採取類似研究架構者為徐家敏（2014），〈從國際人權法檢視我國外籍勞工人權保障之問題〉，東吳大學法律學系碩士論文。其研究特點在於補充近年來涉及外籍勞工人權之案例，藉以褒貶政策實施結果。

¹¹ 劉家綾（2005），〈我國外籍勞工管理法制合憲性的檢討〉，國立臺北大學法學系碩士論文。



並未普遍、積極地援引國際規範作為論證或判斷依據。¹²因此，本文認為就現況而言，比較法研究對於了解促進外籍勞工權益保障的影響頗受侷限。另外，此研究取徑偏重引介國際法或外國法，容易忽略我國法形成的背景因素，對於受影響之各群體的需求與處境欠缺瞭解，且無法了解當地社會與法律如何相互形構，故以下將進一步回顧關於法律制度實際如何影響外籍勞工的研究。

既有研究另一個重要面向是我國法律制度的形成，及其對外籍勞工造成的限制或困境。陳宗韓自歷史發展脈絡，敘述開放引進外籍勞工的政治經濟背景。在此過程中，可以看到較有實力與資源的企業，向政府進行動員、遊說；本地勞工團體的意見卻相形分歧，未能形成足以影響政策的力量；至於當時未經正式管道來台工作的外籍勞工，其意見更是極為薄弱、彷彿未聞。總之，陳宗韓認為國家考量是決定政策走向的關鍵因素。¹³蔡明璋與陳嘉慧再從經濟面指出，國家建構的制度讓多數雇主傾向依賴仲介，以避開繁瑣的行政程序、減省等待與培訓勞工的費用；基本工資卻又吸引外籍勞工寧可支付仲介費也要來台工作。於此情形，仲介業者為了保有雇主的外籍勞工配額而願意支付回扣，使得「使用者付費」轉變為「服務者付費」。蔡、陳批評政策將引進外籍勞工設定為暫時性補充人力，選擇性的開放特定產業，缺乏明確前瞻規劃而導致上述缺失。¹⁴在前述研究觀點下，外籍勞工似乎只是在國內利益團體相互競爭下，「恰巧」因國家最終決定而蒙受其害。無法突顯何以在所有外國人工作者中，外籍勞工共同具有某種特徵而容易成

¹² 依據學者張文貞的研究與統計，大法官解釋援引或參酌國際人權法的件數並不算多。不過，援引之件數較過往增加，且大法官所援引者包含台灣尚未加入會員國之國際公約。因而，張文貞認為可由此窺見我國憲法與國際人權法匯流的趨勢，並對此抱持正面期待。參照張文貞（2009），〈憲法與國際人權法的匯流—兼論我國大法官解釋之實踐〉，廖福特（等著），《憲法解釋之理論與實務第六輯》，頁 253-272，台北：元照。

¹³ 陳宗韓（1999），《台灣外籍勞工政策的政治經濟分析》，國立台灣大學三民主義研究所博士論文。

¹⁴ 蔡明璋，陳嘉慧（1997），〈國家、外勞政策與市場實踐：經濟社會學的分析〉，《台灣社會研究季刊》，27 期，頁 69-95。



為弱勢群體。

而後，有研究嘗試從國族政治觀點說明外籍勞工作為受壓迫群體的成因。曾熾芬認為，國家雖以開放引進外籍勞工挽留企業資本出走，其實也透過指定可獲得配額的產業，欲達成促進繁榮的經濟國族主義目標。同時，外籍勞工來源國的選擇過程成為台灣建立國際地位、實現國族主義的實質外交場域。此外，為了保持種族同質性，來到台灣的外籍勞工被定位為過客，無法成為公民。相反的，法律制度則為擁有資產或專業技術的白領工作者放寬居留、歸化條件。針對外籍勞工設置的客工制度，顯現出國族政治中的階級化種族主義。¹⁵承接上述批判，邵允鍾從平等權的角度切入，再次強調國家體制建立在對外籍勞工抱持的歧視心態上。政策照顧企業對廉價勞動力的需求，制度核心蘊含著國境管制。在眾多管控外籍勞工的規定中，「不得自由轉換雇主」是法律造成壓迫的關鍵，使外籍勞工在轉換過程中，無法做為擁有主動選擇自由的主體，而淪為被篩檢的對象。¹⁶

上述研究讓我們看見，外籍勞工不只是在台灣勞、資雙方對抗下被犧牲的「人」，也是國家法規範所壓迫的「群體」。但囿於研究時點，其使用的分析資料主要集中在開放外籍勞工時的政策辯論。時至今日，外籍勞工遭受不人道對待的事件在社會上層出不窮。有趣的是，鄭津津卻在近年出版的書籍表示，當前台灣社會中的種族歧視並不顯著，縱使存在該現象，受歧視者大多為原住民；且職場上或有勞、雇之別，卻難以明白區分不同階級，似乎無階級歧視可言。¹⁷這是否表

¹⁵ 曾熾芬（2004），〈引進外籍勞工的國族政治〉，《臺灣社會學刊》，32期，頁1-58。

¹⁶ 邵允鍾（2007），《從憲法角度檢視移工不得自由轉換雇主之相關規定：以平等權論述為核心》，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文。

¹⁷ 鄭津津（2015），《職場與法律》，5版，頁434-435，台北：新學林。潘秀菊同樣認為台灣的種族歧視不顯著，主要是原住民容易遭遇的問題；但就階級歧視的部分，則認為普遍發生在對外籍勞工的社會印象與法律管制規範中。參照潘秀菊（2006），〈職場就業歧視之認識—以階級歧視為主軸〉，臺北縣政府勞工局（編），《臺北縣政府防制就業歧視案例實錄4》，頁12-18，台北縣：臺北縣政府勞工局。

示前述研究指摘外籍勞工受到的壓迫與歧視不復存在？抑或者是研究者自身有種族與階級盲的可能？因此，除了探究法律在日常如何建構種族，我也關心種族主義與階級歧視在不同時期的政策中如何被挑戰、消弭、或經轉化而存續。



第二項 被動受迫與嘗試抵抗

既有研究也檢討何以在現行政策與法律之下，外籍勞工通常呈現弱勢、或受壓迫者的形象。這類研究較少提及法規制定過程，也不藉由討論國際規範、憲法權利而對外籍勞工之相關法令進行應然評價，看似與法律制度不直接相關。不過，研究者嘗試分析國家統治者隱存於法規與政策背後的價值選擇與管控目的；也有部分研究提及，面對法律制度壓迫的外籍勞工如何「不去主張（或者是無法主張）」法律，而採取其他行動來回應自身處境。這些研究實際上已經觸及了法律制度與外籍勞工間的影響與互動，故在此一併加以回顧。

首先，劉梅君從政治經濟學觀點探討外籍勞工何以是「廉價勞工」，指出我國採取「篩選性」與「排除性」的外籍勞工政策。只有身體健康、專業技能獲得認可，可貢獻最大生產力的外籍勞工才能入境台灣，並且只能做為工作期滿即需離境的過客。政策強力杜絕勞動力「再生產」成本發生在台灣的可能性，將其生養成本留在勞力輸出國。¹⁸范裕康更區分三層次深入探討外籍勞工欠缺自主的因素。首先，國家在引進外籍勞工時，依據外勞輸出國的政治酬獻選擇勞動力來源國。再將外籍勞工形塑為落後他者，合理化對其身體進行的挑選與監控。其次，為雇主擔任處理事務要角的仲介，卻在招募過程中，使用特定描述簡化各國外籍勞工

¹⁸ 劉梅君（2000），〈「廉價外勞」論述的政治經濟學批判〉，《台灣社會研究季刊》，38期，頁59-90。不過，劉梅君的研究重點在於，指出廉價外勞使得本地勞工工資上漲壓力受到抑制；此外，法律限制外籍勞工不得轉換雇主與工作地點，加上雇主扣留護照、薪資等箝制手段、契約中的遣返條款，穩固了生產關係，離職不再是與雇主談判的有效手段，解消本地勞工（或不溫馴的外籍勞工）爭取勞動條件改善的力量。簡言之，劉氏的關懷核心仍是本地勞工。

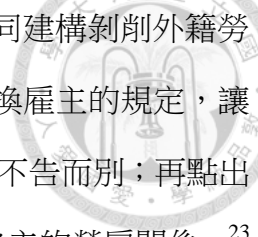
的形象，期望影響雇主的偏好與選擇。透過形塑出種族化的市場實踐，藉以實現自己的利益追求。最後，范裕康說明，雇主除了要求勞工的學歷與技術，其篩選標準也包括配合度、穩定度高的溫馴勞工。資訊未必充足的情況下，勞工篩選機制實際上投射了雇主自身的文化想像。所謂可欲的勞動力，其實就是可被奴役的勞動力。¹⁹

既然台灣引進的是經過重重篩選、符合雇主心目中溫馴形象的外籍勞工，這些勞工在面對法規範的壓迫時，是否還有可能反抗？曾在希望職工中心擔任工作人員的李易昆，是最早從以外籍勞工作為行動者的角度進行觀察者。除了分析外籍勞工所處的社會結構，也透過三個案例探討其面對問題的行動策略考量。李易昆指出，在選擇有限、面對雇主威脅遣返的情形下，有嘗試逃離、也有決定隱忍的外籍勞工，極少數擁有勞動權益知識者能堅持以法律作為對抗雇主的工具。²⁰相同視角的研究還有吳挺鋒觀察菲律賓勞工與泰國勞工的休閒模式，分析其宗教信仰、資訊傳遞、文化、習慣等方面的差異，發現泰勞傾向由雇主包辦宗教慶典與規劃休閒娛樂，較能接受加班的要求；菲勞則通常會自主參加宗教活動、安排休閒生活，並以信仰等文化經驗為論述基礎，作為拒絕加班的理由。²¹關於前述外籍

¹⁹ 范裕康(2005),《誰可以成為外勞？移工的招募與篩選》,國立臺灣大學社會學研究所碩士論文。採取類似研究觀點者還有藍佩嘉。由於家務移工的雇主往往有個別分殊的需求,加上資訊跨國流通不易,在家務移工招聘過程中,仲介常運用充斥種族刻板印象的行銷論述。甚至在招募過程中,先行篩選符合其種族化論述形象的外籍勞工,為自身創造市場利潤。外籍勞工的工作條件與權益也因此有所區隔。例如:仲介告訴雇主,不用給越南、印尼勞工放假也沒關係,但菲律賓勞工就會爭取休假,進而建構出階層化的種族他者。藍佩嘉(2005),〈階層化的他者:家務移工的招募、訓練與種族化〉,《臺灣社會學刊》,34期,頁33-34。

²⁰ 李易昆(1995),《他們為什麼不行動?:外籍勞工行動策略差別之研究》,輔仁大學應用心理學系碩士論文。晚近採取類似研究取徑者有林慧蓉(2010),《順從與異議:印尼女性家庭看護工在台之勞動形構》,國立暨南國際大學東南亞研究所碩士論文。通曉印尼語的林慧蓉,針對印尼勞工進行人數更多、且更深入的個案訪談,瞭解其來台工作背景、整理歸納受訪者遭遇不合理勞動條件時的反應,進而提出這些外籍勞工所需的資源與協助。

²¹ 吳挺鋒(2002),〈臺灣外籍勞工的抵抗與適應—周休作為一個鬥爭場域〉,《香港社會科學學報》,23期,頁103-150。



勞工脫離雇主管控的行動，藍佩嘉先批判國家、仲介、雇主共同建構剝削外籍勞工的機制，限期居留、嚴防生育的客工制度，輔以限制自由轉換雇主的規定，讓承擔高額仲介費等財務壓力的外籍勞工，²²除了忍耐，只能選擇不告而別；再點出這些藉由「逃跑」試圖脫離法律規制的外籍勞工反而獲得較可自主的勞雇關係。²³上述研究雖呈現各種外籍勞工面對困境的反應或行動，卻也突顯外籍勞工在國家嚴格控管下，訴諸法律保護似乎並非其抵抗壓迫的普遍手段。從陳宗韓擇取的歷史資料來看，仰賴勞動力輸出國與勞動力輸入國在國際政治上折衝樽俎，似乎是外籍勞工爭取權益的主要管道。至於在台灣的法律制度下，其研究雖有部分篇幅提及外籍勞工為爭取權利而怠工、罷工，可惜並未深入交代事件始末。²⁴因此，本文認為可以進一步探究外籍勞工試圖維護或爭取權益時，其行動—特別是涉及主張、運用法律上權利、或訴諸改變法律的行動—從過去至今有何變化，以及這些行動對法律制度發展與轉變有何影響。

第三項 問題意識

從上述文獻回顧可以發現，台灣已有關於外籍勞工的豐富研究。多數研究著力論證應然規範如何方能適當維護外籍勞工的權利。此外，即便少數學者認為種族與階級歧視不復存於現今的台灣，更多研究直指法律是外籍勞工權益被侵奪的緣由。簡言之，台灣立法開放引進外籍勞工的二十餘年以來，對其權益保障之缺失已是眾所皆知，而過去的研究成果主要呈現法律制度包藏對外籍勞工的歧視。

²² 關於仲介費何以造成外籍勞工沉重負擔的具體因素，可參照王宏仁、白朗潔（2007），〈移工、跨國仲介與制度設計：誰從臺越國際勞動力流動獲利〉，《台灣社會研究季刊》，65期，頁35-66。該研究實際計算外籍勞工在跨國勞動的過程必須支付給越南當地牛頭、仲介、國家、以及台灣仲介與政府的費用。藉此說明政策、制度讓外籍勞工付出了勞動力，卻幾乎無法獲得經濟利益。

²³ 藍佩嘉（2006），〈合法的奴工，法外的自由：外籍勞工的控制與出走〉，《台灣社會研究季刊》，64期，頁107-150。

²⁴ 陳宗韓（1999），前揭註13，《台灣外籍勞工政策的政治經濟分析》，頁163-165。



對此，我產生的疑惑是：為什麼外籍勞工無法擺脫長久以來的困境？管控嚴苛又充滿歧視的法律制度真的都沒有變化嗎？

觀察既有研究，一來呈現靜態的法律制度與不平等的困境，但缺乏從歷史向度探索其成因與變動；二來偏重以國家作為批判對象，指謫制度如何給予並鞏固雇主或仲介的利益，卻無法看見社會中諸多群體與法律的關係。因此，本文的核心問題意識為：「歧視如何透過法律變遷而被重新包裝、轉換其型式？」以此問題為主軸，同時探究在各年代，台灣社會對於外籍勞工及其規範制度有何想像與看法？對於法律實踐的結果，外籍勞工與社會中的其他群體有何回應與行動？也進一步細究法律是否曾在甚麼樣的時空背景或契機下發生轉變？外籍勞工既是外國人、也是來自外國的勞工，希望從相關的法律歷史變遷，窺探台灣社會如何對待不同族群與勞雇關係等議題。換言之，本文將試圖探究台灣這艘既有白領外國工作者，也有廠工、家務工、漁工等外籍勞工的「大船」上，各個群體如何「同船而異夢」一同在台灣卻有截然不同的處境。

第三節 研究觀點、研究方法與研究範圍

第一項 研究觀點

第一款 共構論

根源於對當下社會的關心，本文將從歷史的向度出發，探討法律與社會之間從過去至今的動態演變過程。有研究者認為，人們對於法律的理解經常停留於「法條主義 (legalism)」的法律觀，認為法律由具有明確意義的條文組成，並假設法律可以客觀、有邏輯地運作而為社會生活提供唯一、正確的解答；這種對法律的靜態理解，忽略對法律與社會互動過程的觀察，使人們失去反省、挑戰、及創造法



規範的能量。²⁵事實上，即便討論到法律與社會的關係，傳統研究取徑曾將法律與社會視為相互獨立的兩者，並以「書本中的法律（law-in-books）」和「運作中的法律（law-in-action）」的區分為前提，探究兩者間的落差，以檢討法律運作實效性。

²⁶為了考察落差問題，「鏡像論」的論者提出，法律如同鏡子般反映當時社會的整體形貌，與形塑社會與經濟生活的因素緊密不可分，並據此正當化法律發揮的主要功能—維繫社會秩序。²⁷另一種「工具論」的觀點認為，法律是為了獲取社會或群體利益而採取的手段，也是引領變遷與改善社會生活的工具。²⁸簡言之，鏡像論者主張法律為社會變遷所引領，恰可反映社會發展的情形；工具論者則認為是法律引導了社會變遷，因而著眼於探究法律如何影響社會及其成效。

然而，落差研究的相關論述已受到諸多質疑。其備受批評之處在於：工具論模糊化法律助長權力結構與維繫不平等的狀況，且漠視法律未必能夠帶動社會改變的現實。²⁹其次，鏡像論忽略某些社會習慣本身即難以被清楚定義或闡釋，法律可能無法真確反映其內涵，甚至因為法律與習慣有所扞格而扭曲習慣的原意，或者僅在極少數的特定事項適用習慣法。³⁰全球化發展更挑戰了鏡像論的基礎—由於國家法的範圍與社會的邊界都變得不易辨識與確定，鏡像論者很難明確回答究竟是哪些法律反映了範圍多大的社會。³¹在台灣的法律與社會研究中，學者陳昭如也指出，當法律並不反映社會中的某項慣行時，鏡像論便無法解釋特定社會現象（例

²⁵ 王曉丹（2010），〈法社會性的失落與追尋——初探台灣的法律與社會研究〉，《政大法學評論》，115期，頁1-4。

²⁶ Austin Sarat, *Legal Effectiveness and Social Studies of Law: On the Unfortunate Persistence of a Research Tradition*, 9 LEGAL STUD. F. 23, 23-27(1985). BRIAN Z. TAMANAHA, A GENERAL JURISPRUDENCE OF LAW AND SOCIETY, 131-132(2001).

²⁷ BRIAN Z. TAMANAHA, *Law and Society*, in A COMPANION TO PHILOSOPHY OF LAW AND LEGAL THEORY 368, 369-70, (Dennis Patterson ed., 2010).

²⁸ TAMANAHA, supra note 26, at 44-50. Sarat, supra note 26, at 24-25.

²⁹ Susan S. Silbey, *After Legal Consciousness*, 1 ANNU. REV. LAW SOC. SCI. 323, 324-25(2005).

³⁰ TAMANAHA, supra note 26, at 107-120.

³¹ TAMANAHA, supra note 26, at 120-130.



如女兒不繼承)而將之當作例外個案,反倒使社會慣行為法律便遷設下界限,也為不正義提供合理性基礎。³²

承接上述批評,落差問題的研究取徑使本文的研究主題面臨一些侷限。在鏡像論的視角下,或許可把關於外籍勞工的立法解釋為呼應台灣存有引進外國人力的現實需求、主張管制性法律是回應社會大眾對外籍勞工的憂慮。不過,上開法律制度規範對象既然是來自各方的異國勞工,我國法律能否也適切反映這些受規範群體之多元文化,即顯得相當可疑。³³除此之外,本文認為如此解釋簡化了法規價值競逐與選擇的動態過程,並間接脫免國家機關對政策決斷應負的責任。至於從工具論的觀點,只能看到法律為達成某些理念而在形式上賦予外籍勞工權利;卻無法認清這些勞動者未能獲得保障的現實與原因,也無從理解人民用各種行動踐行法律而萌生的不同意義。

相較之下,採取法律既反映、又形塑社會的共構觀點,較能適當地呈現社會與法律的關係。³⁴落差研究根本的問題在於錯誤地將法律與社會視為經驗上可截然二分的領域。此外,法律往往被當作給定的事實、被視為理所當然且似乎不容爭辯的存在,人們長久習慣於融入日常生活事務與社會組織的法律權威,如此便造就並再製了法律霸權。³⁵事實上,法律不只是對社會有所作用的工具,也是組成、

³² 陳昭如(2009),〈在棄權與爭產之間—超越受害者與行動者二元對立的女兒繼承權實踐〉,《國立台灣大學法學論叢》,38卷4期,頁139。

³³ 本文的這個質疑脫胎於一項對鏡像論的挑戰:若一個社會的法律是從其他社會移植而來,那它如何能反映繼受者的社會狀況? Alan Watson 認為,歷史上的法律發展主要是由一個法律制度移植到另一個,而法律文化本身決定並控制了法律發展,消弭其所處社會、經濟、政治因素的影響,因此,所謂法律符應於社會的關係並不存在,遑論真實反映繼受社會的文化。其觀點的詳細說明可參照 TAMANAHA, *supra* note 26, at 107-09.

³⁴ 陳昭如(2009),前揭註 32,〈在棄權與爭產之間—超越受害者與行動者二元對立的女兒繼承權實踐〉,頁140。

³⁵ Silbey, *supra* note 29, at 330-31.



表達、與詮釋社會關係的概念範疇與模式，同時還是人類思維與行動的產物。³⁶亦即如學者陳昭如所言：「法規範的意義是由實踐的言說與行動所創造，法也建構社會關係與人們的想法。」³⁷

在這個省思脈絡下，常民（ordinary people）如何經驗與理解法律成為研究核心。法意識研究者 Silbey 將法意識界定為一種既反映也塑造社會結構的社會實踐，試圖去瞭解常民生活經驗如何創造開放卻又穩固的實踐與意義體系、展示法律如何保持充滿變動與可能性、並探究人們在其集體建構的社會中可能同時是創造者也是受害者。³⁸ Silbey 與 Ewick 認為法律是一種有創造意義的互惠性質之產物，人們在投入社會實踐時創造意義，同時，當人們投入的社會實踐固化為熟悉而重複的模式，社會實踐也得到了法律意義與力量。此外，法意識研究將法律當成一種文化實踐，因此，透過對於常民法意識的研究，探討法律如何維繫霸權，並幫助維繫生活現狀中的不平等，跳脫法律與社會之相關研究著重在落差問題的狀況。³⁹ 基於上述認知，比較好的研究方式是從共構論的動態觀點，具歷史性地去理解規範外籍勞工的法律。因此，我會從共構論取徑出發，探索社會對外籍勞工的想像與看法如何被吸納為法規範內涵，國家權威的展現如何影響人們的價值判斷與行為，也探討人們如何透過動員來對抗法律、由個人或群體運用法律採取行動以消除不平等，又或者反過來利用法律競逐私利，使法規範的制定與實踐鞏固充斥歧視的社會結構，這也就涉及接下來將提到的法律動員（legal mobilization）研究。

³⁶ Silbey, *supra* note 29, at 327.

³⁷ 陳昭如（2014），〈父姓的常規，母性的權利：子女姓氏修法改革的法社會學考察〉，《國立台灣大學法學論叢》，43 卷 2 期，頁 277。

³⁸ Susan S. Silbey, *supra* note 29, 334-35(2005).

³⁹ PATRICIA EWICK & SUSAN S. SILBEY, *THE COMMON PLACE OF LAW: STORIES FROM EVERYDAY LIFE* (1998).



第二款 法律與法律動員

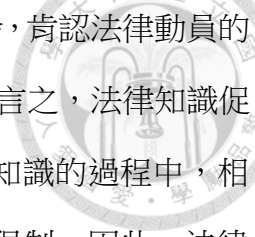
延續共構論對法律與社會的關照，法律與社會運動緊密結合，法律動員理論更指出法律具有規範本身以外更豐富的意義。一般提及「法律」，多半指涉經由立法機關、行政機關、或法院等機構形成的法規範，有時指向運作法律的官員或菁英，如：法官、行政官僚、或律師。儘管如此，不只落差研究早已指出法律未必能滿足其宣稱的目的，社會運動者更瞭解，象徵某程度勝利的新法還需要社會、文化上的變遷與深化方得落實。事實上，法律作為一種被建構的社會生活成規，形塑社會主體的認同與行動，使人們賴以學習如何生活、與他人建立關係，同時也提供人們提出權利主張的基底。

有鑑於此，法律動員理論嘗試架接法律與社會運動的研究範疇，賦予法律更複雜的內涵。在此整合性觀點下，行動者運用法律語彙將其不滿公諸於眾，透過法律策略形塑集體經驗與信念，發展其價值並對官方施加壓力。⁴⁰ 這個觀點並不忽略訴訟等法律策略的失敗風險，而是將之認定為吸引支持或發展新運動構框的過程；同時提醒人們，法律權利可以賦權、協助人們發展新期待，卻也可能因陌生且僅適用於特定情境，窄化生命經驗與選擇。⁴¹ 這也呼應早期研究法律動員理論者 Stuart A. Scheingold 指出的「權利迷思」，批評「權利能夠直接賦權予人們」的說法有誤導之嫌—以美國民權運動前後的社會狀況為例，可看到法院宣示肯認的權利未必能落實於公共事務，即便它仍是人們賴以追尋改革而獲取實質權利的重要資源。⁴²

⁴⁰ Scott Barclay & Lynn C. Jones & Anna-Maria Marshall, *Two spinning wheels: Studying law and social movements*, 54 *STUD. LAW POLITICS SOC.* 1, 3(2011).

⁴¹ Barclay & Jones & Marshall, *supra* note 40, at 8-9.

⁴² STUART A. SCHEINGOLD, *THE POLITICS OF RIGHTS: LAWYERS, PUBLIC POLICY, AND POLITICAL CHANGE*. xviii, xix (2004).



Michael McCann 曾經從文化取徑法律動員的研究框架出發，肯認法律動員的「雙刃性」，即法律在實際社會活動中同時作為資源和限制。申言之，法律知識促進在不同機構、社會空間當中的互動和參與；然而，實踐法律知識的過程中，相關法律策略支援與合理策略架構受到產生行動的特定歷史脈絡限制，因此，法律論述為某些意義賦予特權，卻讓其他聲音為之噤語、削弱、或變質。⁴³又以訴訟作為社會政策倡議策略而言，一個常見的批判是：當運動資源被轉而僅用於關注訴訟，因為不甚重視草根動員和其他或許更有效的政治組織，有時不免阻撓社會運動的發展；此外，縱使企業主或其他大眾可能選擇與改革運動者協商解決方案，抑或越來越多響應權利主張者使得反抗團體在缺乏司法或官方明確支持的情形下仍可對法律制度進行動員，但是以法律行動起始的運動經常無法激發「有權」反對者們讓步，反而使運動者承擔歷時長久、昂貴的法律程序。⁴⁴無獨有偶的，Gerald N. Rosenberg 悲觀地認為法院頂多只能支持其他部門的改革行動，因為訴訟往往消磨動員資源而終將導致喪失動能與選擇——法院吸引改革者，卻犧牲其他策略選項，甚或招來反制。⁴⁵

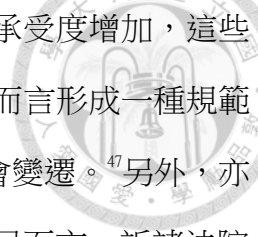
相反地，抱持「權利政治」(politics of rights) 之觀點者認為，法院針對權利作出的主張和其他決定雖無法使政策自動產生轉變，仍或多或少將成為社會改革的資源。⁴⁶若長時間觀察政策過程以關注動員，則法院作成的權威性權利主張應該被看作政治過程的開始——成為弱勢團體追求權利的資源、工具；且社會、政府對

⁴³ MICHAEL MCCANN, RIGHTS AT WORK: PAY EQUITY REFORM AND THE POLITICS OF LEGAL MOBILIZATION, 282-284(1994).

⁴⁴ Michael McCann, *Law and Social Movements*, in THE BLACKWELL COMPANION TO LAW AND SOCIETY 506, 513-514 (Austin Sarat ed., 2004).

⁴⁵ GERALD N. ROSENBERG, THE HOLLOW HOPE: CAN COURTS BRING ABOUT SOCIAL CHANGE, 336-343(1993).

⁴⁶ Charles R. Epp, *Law as an Instrument of Social Reform*, in THE OXFORD HANDBOOK OF LAW AND POLITICS 595, 600(Gregory A. Caldeira, R. Daniel Kelemen, and Keith E. Whittington eds., 2008).



於進入訴訟程序的支持結構亦有所發展，使得團體對於訴訟的承受度增加，這些都使得法律對於社會變遷的影響變大、法院做成的決定對社會而言形成一種規範性期待，使社會氛圍朝向此規範性期待邁進，進而足以造成社會變遷。⁴⁷另外，亦有論者提到，相比於立法機關可以無所作為或不斷拖延，對人民而言，訴諸法院有利的是法院無法推卸進入法院的案件，訴諸法院可以確保其案件受到審理；除了運動者直接受益於訴訟，法院的決定更會帶來平等可能的嶄新圖像。⁴⁸總而言之，法律是作為嘗試改革、或重構社會關係與權利的語彙，法律權利可以同時是策略或限制、為人們賦權或除權。⁴⁹

除了探究法律動員的意義，亦有研究者進一步分析運動者採取的構框策略，以及在特定構框下進行法律動員的結果。Leachman 提出三種法律構框：集體權利構框（Collective Rights Framing）、個人權利構框（Individual Rights Framing）、國家主義的法律構框（Nationalistic Legal Framing）。首先，集體權利構框會強調該群體面臨的特殊困境，以正當化對於法律保障的集體需求。這種構框通常有助於讓參與者彼此間建立集體認同，並使之與草根運動者產生共鳴。⁵⁰其次，個人權利構框將社會運動所表達的對社會不滿界定為社會對於個人的傷害，並以「個人」是國家公民為由要求國家提供保障。主張權利的個人就跟其他人同樣地要求法律提供保障，因此可以降低權利主張的特殊性。右翼、保守的反挫運動容易採用個人權利構框，因為這種構框方式能減少制度和法律的系統性歧視，並強調法律要保障個人而非特定社會地位。當社會運動者的組成是被邊緣化的、承受汙名的人們，也較容易傾向採用個人權利構框，降低主張的特殊性，藉以提高社會對於這些人

⁴⁷ Charles R. Epp, *supra* note 46, at 601-602.

⁴⁸ PATRICIA A. CAIN, RAINBOW RIGHTS: THE LEGAL CONTROVERSIES 6(2000).

⁴⁹ Michael McCann, *Law and Social Movements: Contemporary Perspectives*, 2 ANNU. REV. LAW SOC. SCI. 17, 21-22(2006).

⁵⁰ Gwendolyn Leachman, Legal Framing, in *STUDIES IN LAW, POLITICS, AND SOCIETY* 25, 33-35 (Austin Sarat ed., 2013).

接納程度。存在於這種構框背後的意識形態就是自由主義法律意識形態，要求法律保障個人權利並抗拒政府的干涉。⁵¹最後，社會運動者的不滿也可能被界定為政府結構的內部問題，解決之道就是要求政府組織進行結構上的改變，此稱為國家主義的法律構框。這會被用來支持或反對某個司法決定或立法行動，而國家主義的法律構框較大幅度地受到政治環境左右，社運文化和邊緣化情形產生的限制較小，因為國家主義的法律構框針對的目標是政府結構，這與主張者所具有的特徵無關；另外，國家主義的法律構框牽涉多種意識形態（包括：民主、共和、自由主義法律意識形態），因而能與許多其他外於社會運動的觀眾產生共鳴。⁵²

在不同型態的法律動員當中，著重於個別行動者的研究者如 Donald J. Black 認為，法律是政府的社會控制，而法律動員指的是「法律體制獲取案件的過程」⁵³。但這個定義被學者 Frances Kahn Zemans 批評未將法律從國家權力區分出來，且忽略法律的互動性質，無法涵蓋法律動員在公民間分配政府權力的作用。⁵⁴他認為法律動員應當是一種公民政治參與，並將之定義為「將慾望或需求轉化為權利主張的過程」。⁵⁵更深入地講，Zemans 強調公民在制定與執行公共政策中的角色與行動，重視公民如何訴諸法律規範中的公共權威，並在這些過程中成為積極參與者而非國家統治的客體。⁵⁶因此，Zemans 也特別針對個別行動者分析其法律動員決策模式。該決策模式提出，行動者首先須認知其處境或問題的存在，進而選擇是否容忍、迴避、或有所行動，並衡量各種可行的選項後，決定採取何種行動、以

⁵¹ Gwendolyn Leachman, *supra* note 50, at 35-37.

⁵² Gwendolyn Leachman, *supra* note 50, at 37-41.

⁵³ Donald J. Black, *The Mobilization of Law*, 2(1) J. LEGAL STUD. 125, 126 (1973).

⁵⁴ Frances Kahn Zemans, *Legal Mobilization: The Neglected Role of the Law in the Political System*, 77(3) AM. POLIT. SCI. REV. 690, 693(1983).

⁵⁵ Frances Kahn Zemans, *supra* note 54, at 700.

⁵⁶ Frances Kahn Zemans, *supra* note 54, at 694-696.



及為了實現目標的努力要持續多久，最終還可能走向訴訟。⁵⁷

在將法律動員視為集體行動的策略之下，Paul Burstein 以訴訟爭取平等雇用機會的集體行動者為主軸，探究弱勢群體有多常訴諸法律，進而發現集體行動與政府適時提供幫助與勝訴有很大的關聯，藉此論證法律動員可以做為社會運動的手段。⁵⁹Michael McCann 關注的薪資平等運動也是一項人們集體採取法律策略的過程。與前述 Rosenberg 的觀點相左，該研究呈現動員帶來的影響：一方面，增進參與者個人自信與來自他人的尊重；另一方面，訴諸權利的集體動員強化群體連結、激發集體力量、並促進人們對性別、階級、種族等各群體權利意識的認同。⁶⁰

相較於上述研究觀點，為了不去預設個人或集體行動何者能帶來法律變遷，同時觀察兩者對法律塑造的意義，學者陳昭如將法律動員廣義地界定為「所有以法律主張提出權利訴求的行動」⁶¹。此定義將個人或集體利用制度管道提出法律主張的廣義司法救濟、與倡議修改法律的行動均納入法律動員範疇；其具體形式則區分為立法遊說、司法訴訟、行政遊說與救濟、與非正式法律場域的法律動員。⁶²包含前文提及的司法訴訟在內，過去法律動員或社會運動的相關研究大多聚焦於立法遊說、集體協商...等法律策略。這些動員形式的共同點是將人們對法律改革的要求，直接或間接地帶到國家權力場域，促請政府機關處理或回應。值得特別說明的是，Jon B. Gould 曾主張「法律場域外的法律動員」(extra-judicial legal

⁵⁷ Frances Kahn Zemans, *Framework for Analysis of Legal Mobilization: A Decision-Making Model*, 7 AM. B. FOUND. RES. J. 989, 999-1067(1982).

⁵⁹ Paul Burstein, *Legal Mobilization as a Social Movement Tactic: the Struggle for Equal Employment Opportunity*, 96 AM. J. SOCIOL. 1201, 1201(1991).

⁶⁰ Michael McCann, *supra* note 43, at 259-267.

⁶¹ 陳昭如 (2014)，前揭註 37，〈父姓的常規，母性的權利：子女姓氏修法改革的法社會學考察〉，頁 287。

⁶² 陳昭如 (2014)，前揭註 37，〈父姓的常規，母性的權利：子女姓氏修法改革的法社會學考察〉，頁 287-288

mobilization) 也是一種法律動員的形式，換言之，透過權利語彙為法規創造或賦予意義的努力，不只發生在正式法律機構中，在非正式法律場域的法律動員也藉由改變看待問題本質、關於國家權力干預適當性的社會觀念，來促成行動。⁶³



第三款 看見勞動群體的多元交織性

強調以言說與行動創造法律意義、帶動法律變遷的同時，法律動員論者也留意到運動群體內部的差異與多元。如 Michael McCann 指出，由於薪資平等運動增進勞工對女性主義之瞭解，部分行動者產生自己也是女性主義者的認知；相反的，多數粉領族以勞工身分對抗雇主時，卻不選擇運用勞工階級標籤—事實上，低薪婦女與中產階級女性主義者之間存在隔閡，使前者認為工會能提供更多實際賦權而認同工會更甚於婦女團體。⁶⁴ 上述調查發現突顯出單一行動者或許具有多重身分與認知，可能同時是男人／女人、中產階級／低薪藍領、主流族群／少數民族。各種身分組合影響行動者的生活經驗和價值觀、動員過程中的認同對象，可得資源也未盡相同，進而產生目標取捨、行動策略上的差異與爭論。同樣地，研究外籍勞工議題時，也不能忽視台灣島上勞動者們可能具有國籍、性別、階級等多元且多重的身分。然而，俗稱「外籍勞工」所指涉的對象囊括各種產業的廠工、漁工、家庭幫傭、看護工...等藍領勞工。從事這些職業的勞工在法律上亦被歸類為同一群體、受到相似規範。⁶⁵ 面對法律就各種身分加以分類、給予相同或不同的權利與

⁶³ 這種動員型態把焦點放在反映人們的信念與倡議，以連結對現行法律或社會結構不滿者。具體的形式包含投書、舉辦媒體活動、出版書籍或發表宣言，旨在形成壓力，成為其他動員手段的助力。JON B. GOULD, *SPEAK NO EVIL: THE TRIUMPH OF HATE SPEECH REGULATION* 71-72 (2005). 陳昭如 (2014)，前揭註 37，〈父姓的常規，母性的權利：子女姓氏修法改革的法社會學考察〉，頁 288。

⁶⁴ Michael McCann, *supra* note 43, at 265-266.

⁶⁵ 如：就業服務法第 47 條第 1 項、第 48 條第 6 項、第 52 條第 2 項、第 53 條第 4 項、第 54 條、第 55 條、第 59 條等條文對不同職業的外國人予以分類，並在行政命令上就不同分類中的外國人給予不同規範。



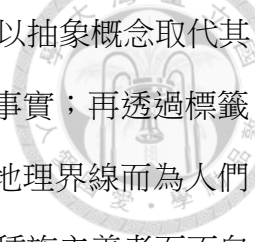
限制，首先應當追問分類如何形成、具有何種意義？

相對於自由主義認為法律、政策具備中立且客觀的特性，批判種族理論（Critical Race Theory）否定這樣的看法，並嘗試瞭解種族等分類如何產生，乃至種族主義何以得續存於不同時空之中。研究種族主義的法律學者 Ian Haney López 透過美國申請公民資格或歸化的先決案例（prerequisite cases）指出，法律雖然只是涉及形塑種族（races）的眾多制度與力量之一，但絕非僅僅單純為既有社會分類賦予法律意義。例如：法律規定歸化資格標準，將具有特定生理特徵的人排除在美國之外，甚至本來可以成為公民、卻嫁給這類「被排除者」的婦女，也被剝奪公民資格，藉此決定甚麼樣的人可以在國內結婚、生育。⁶⁶從這類案例可看出法律強制力透過排除或干預選擇，影響國家人口的集體生理特徵，並為特定類型的生理特徵添加種族意涵。因此，批判種族理論當中的一個重要論點為：種族乃社會思維與關係的產物，是社會創造、操縱、可適時退除的分類，而非客觀、固定、或與生俱來的概念。⁶⁷

然而，人們大多未意識到群體分類標準本是取決於信念且可變動，反倒誤認種族為自然事實，使之經法律規範包裝後，讓不平等與歧視在渾然未覺之下，蔓延潛藏於生活中。誠如前述，種族概念可以由法律強制力的實施而創造，但此處所謂的法律並非僅是抽象規範。建構種族的「法律」包含了一套相互作用、彼此倚賴的組織機關、行動者、與概念，從規範本身到法庭上爭論的內容均屬之，更

⁶⁶ IAN HANEY LÓPEZ, *WHITE BY LAW: THE LEGAL CONSTRUCTION OF RACE* 7-11 (2006). 另一個法律排斥特定群體的例子是：在 *People v. Hall* 一案中，美國加州最高法院認為印度人來自亞洲，反過來講，所有的亞洲人也算是印度人。因此，依據當時的法令，中國證人（歸屬於法令上所稱之印度人）針對白人所做的證詞皆應當被排除，進而肯認上訴人不應基於該中國人的證詞而被判刑。Id. at 36-37。

⁶⁷ RICHARD DELGADO & JEAN STEFNACIC, *CRITICAL RACE THEORY: AN INTRODUCTION* 7-8 (2001).



可說是意識形態的形塑過程。⁶⁸細究之，法律剝除個體獨特性並以抽象概念取代其特徵，將種族分類包裝成非人為塑造、自然且不證自明的具體事實；再透過標籤化、或處罰假想的種族差異，使種族概念得以超越歷史脈絡與地理界線而為人們所共享。⁶⁹人們受到這些共通經驗、態度、信念影響，往往作為種族主義者而不自知。如此未經覺察的種族主義（unconscious racism）在法律中運作，一方面，肯認種族偏見的正當性而鞏固未經檢驗的種族確信；另一方面，形成貌似「中立」實為「色盲（color-blind）」的法律，不允許基於歷史上的錯誤而彌補特定群體，只在遭逢嚴重族群傷害時方願意予以糾正，對於削弱或拔除根植於社會結構中的種族主義便顯得無能為力。⁷⁰

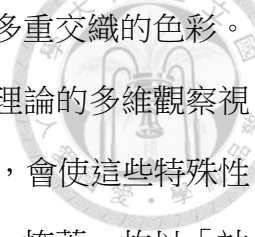
在這般經過「標準化」、「規格化」的分類下，人們早已習於社會給定的種族分類，遑論留心單一群體內部的個體可能同時具有諸多身分而產生交錯性（Intersectionality）。為了說明身分的交錯性，批判種族女性主義者 Kimberlé Crenshaw 以三件訴訟案例呈現在對種族主義、男性至上主義的扭曲分析中，黑人女性如何被迫「選邊站」，使其「既是女人、也是黑人」的身分在訴訟中無法獲得精確描述與肯認，因而難以主張基於任一身分遭受歧視。感於黑女人數度遭逢提出訴訟主張之困窘，Crenshaw 批評依循反歧視法的單軸框架思維解析、判讀分類型態，限縮了探究其他非特權群體成員經驗差異的可能性，並無視黑女人在性別歧視中原本可以、且應當被識別、概念化的獨特身影。⁷¹事實上，就單一種族，尚可再以經社地位、政治、宗教、性取向、國家血統為經緯，沿線劃分，每一筆割剖皆會產生組合繁多的身分樣貌。

⁶⁸ IAN HANEY LÓ PEZ, *supra* note 66, at 80 (2006) .

⁶⁹ IAN HANEY LÓ PEZ, *supra* note 66, at 91 (2006) .

⁷⁰ IAN HANEY LÓ PEZ, *supra* note 66, at 97; DELGADO & STEFNACIC, *supra* note 67, at 7.

⁷¹ Kimberlé Crenshaw, *Demarginalizing The Intersection Of Race And Sex: A Black Feminist Critique Of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory And Antiracist Politics*, 1989 University of Chicago Legal Forum 139, 140 (1989).



看清群體身分交錯的圖繪，便可以進一步察覺壓迫與特權多重交織的色彩。一方面，身分交錯性伴隨著駁雜交橫的壓迫結構。在批判種族理論的多維觀察視角下，Crenshaw 認為若忽略多重身分交織而致經驗殊異的景況，會使這些特殊性被僅能代表複雜現象中小部分（種族「或」性別）的概念吸收、掩蓋，故以「站在十字路口」譬喻黑女人處境，說明其受到的侵害或許來自性別歧視、也可能來自種族歧視。⁷²另一方面，特權也可能與壓迫交錯，形成「樓上樓下」的壓迫關係。一個弱勢族群的地板可能構成另一群弱勢者難以突破的天花板。如：反歧視法立基於白人女性或較有優勢之黑人的經驗，黑女人卻被要求若非擁有相似經驗否則無法獲得反歧視條款保障。⁷³申言之，擁有多重群體身分的人，可能同時因為某個群體身分遭受侵害與壓迫，卻又具備另一個群體身分而獲得資源、享受特權。⁷⁴藉助這般觀點審度事物，讓我們理解交錯性個體的困境、避免過分簡化群體經驗，並意識到位置相異者懷抱不同需求與訴求，有助於更廣泛地擬定策略、選擇攜手合作或分道揚鑣以爭取正義。⁷⁵

第二項 研究方法、研究範圍與名詞解釋

本文除了瞭解實證法律，爬梳、整理法規範之外，更以法律史作為研究方法，強調掌握與法規範相關的法經驗事實，探究經由何種歷史事實而形成現今的法律生活，始得對法規範進行應然評價。⁷⁶由於將從歷史的向度出發，重視觀察社會與法律之間的關係，本文採取的研究方法也是「歷史研究法」—使用「過程」的觀

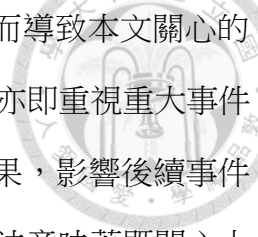
⁷² Kimberlé Crenshaw, *supra* note 71, at 149-150.

⁷³ Kimberlé Crenshaw, *supra* note 71, at 151-152.

⁷⁴ 陳昭如（2011），〈交叉路口與樓上樓下：反歧視法中的交錯問題〉，《月旦法學雜誌》，189 期，頁 56。

⁷⁵ DELGADO & STEFNACIC, *supra* note 67, at 55. 陳昭如（2011），前揭註 74，〈交叉路口與樓上樓下：反歧視法中的交錯問題〉，頁 57。

⁷⁶ 王泰升（2010），《具有歷史思維的法學》，頁 33-34，台北：元照。



點，來分析一連串具有因果關聯的事件如何在時序中展開，進而導致本文關心的結果。⁷⁷這種研究方法強調時序與時間脈絡在解釋上的重要性，亦即重視重大事件發生的次序，以及哪些關鍵因素在特定時機相互結合產生的後果，影響後續事件的發生，且將這些事件置於解釋的核心地位。⁷⁸採取這項研究方法意味著既關心人們的行動建立或改變制度，也看重制度結構反過來限制或促成人們的行動，並認為這種制度結構與行動相互影響的雙重性本質上是具有歷史性的。⁷⁹因此，在建構事件時，將會把看似區隔、相異的行動或事情編列為具有時間順序與內在關聯的整體，並為事件賦予意義。⁸⁰簡言之，本文將對外籍勞工受到的歧視與壓迫提出帶有時序發展觀點的解釋，透過蒐集、檢驗、與分析歷史資料，探討社會現象可能在歷史發展過程中產生的規律性，而這些歷史資料（即研究素材）包含立法院會議紀錄、行政機關函釋、政府機關統計或研究報告、學術文章、報章雜誌或其他民間團體出版品等研究素材。其中，政府檔案不僅可用以呈現國家的政策態度，也可了解人民的訴求如何影響政府；其他出版品則有助於剖析外籍勞工的處境、了解行動者的主張。本文研究範圍以台灣社會為主體，主要研究對象則是現行就業服務法第 46 條第 1 項第 8 款至第 11 款所規範者—也就是俗稱的外籍勞工。囿於研究資料取得限制，研究範圍主要為 1980 年代（亦即目前較可確知外籍勞工開始在台灣工作的時期）迄今。


在上述研究素材當中，就業服務法是規範外籍勞工的主要法律依據，於 1992 年公布施行，嗣後歷經數次增刪修訂。為了敘述清楚簡便，本文將 1992 年公布施行的版本稱為「1992 年版就業服務法」。就業服務法又於 2001 年經全文修訂，自

⁷⁷ 林國明（2015），〈歷史研究法〉，瞿海源、畢恆達、劉長萱、楊國樞（編），《社會及行為科學研究法：質性研究法》，頁 176，台北：東華。

⁷⁸ 林國明（2015），前揭註 77，頁 178、180。

⁷⁹ 林國明（2015），前揭註 77，頁 179。

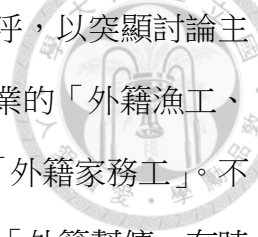
⁸⁰ 林國明（2015），前揭註 77，頁 180。



原有的 70 條條文擴充為 83 條，條次大幅變更，並在 2002 年公布施行，故將該版本稱為「2002 年版就業服務法」。1992 年版就業服務法在施行後至 2002 年全面修訂前這段期間，亦曾經過 2 次修訂，若需提及這兩次修訂的條文，雖仍以「1992 年版就業服務法」稱之，但會註明修訂時間。而 2002 年版就業服務法後續曾歷經 13 次修訂，談及歷次修訂的條文時，將同樣註明修訂時間的方式以供辨識。

另外，由於本文的研究對象隨著情境不同，可能有許多不同稱呼，在此擬先解釋並統一確立名詞使用方式。首先，如同前述，本文的研究對象為從事現行就業服務法第 46 條第 1 項第 8 款至第 11 款列舉之工作的外國人，原則上本文將之統稱為「外籍勞工」。雖然凡是非本國籍而擁有他國籍之人，在台灣境內短期或長期居住，並從事工作賺取薪資者，本均可稱為外籍勞工；然而，在社會大眾與政府官員長久以來有意的語言使用習慣之下，這個名詞已成為指涉從事勞力型工作的廠工、漁工、家庭幫傭或看護工等勞動者的代名詞。部分研究者因此認為「外籍勞工」、「外勞」等名詞是帶有歧視意涵的汙名標籤⁸¹。本文仍採取「外籍勞工」而非「移工」作為主要用語，有以下兩個原因：第一，國家機關做成的函釋、統計、調查、或司法判決...等資料大多以外籍勞工稱呼之。這些資料是本文重要的研究素材，取用相同的語彙可讓行文較為一致、順暢。第二，呼應本文採用的研究方法—試圖呈現各行動主體抱持的主張或意識形態，透過保留史料原文中行動主體使用的詞彙，希望藉此盡可能地呈現其立場。其次，台灣歷經二次戰後政權交迭的結果，產生中國大陸地區人民在台灣法律上是否為本文國國民的疑義，因而有憲法增修條文第 10 條的制定，使中國大陸地區人民在台灣受聘僱工作者，其受雇的法律依據與其他各國外籍勞工因而有所差異，容後詳述。因此，分析法律適

⁸¹ 例如：藍佩嘉（2005），前揭註 19，〈階層化的他者：家務移工的招募、訓練與種族化〉，採用家務移工指稱家庭幫傭與看護工。亦有其他研究者未特別說明但使用移工、跨國勞工等詞彙，如：王宏仁、白朗潔（2007），前揭註 22，〈移工、跨國仲介與制度設計：誰從臺越國際勞動力流動獲利〉。




用與其變遷脈絡時，若有必要，本文將使用「大陸勞工」之稱呼，以突顯討論主體。至於討論特定行業的外籍勞工時，原則上使用可識別其職業的「外籍漁工、外籍監護工...」等名稱，其中外籍幫傭與外籍監護工又合稱為「外籍家務工」。不過，援引史料而有必要時，也會配合原文用語改變稱呼，例如：「外籍幫傭」有時被稱呼為「外籍女傭」。最後，若欲指涉在台從事各種類型工作之外國人而不限於外籍勞工時，將泛稱為「外國工作者」。

第四節 章節架構

為了探討外籍勞工身處台灣勞動場域內的壓迫結構與法律規範之間的動態關係，本文架構安排以三章區分三個不同時期，分別說明外籍勞工的勞動處境與法律規範如何制訂之間的關聯。為了研究上的方便，藉著外籍勞工相關法律與政策措施訂定作為分期點，包含就業服務法、人口販運防治政策與入出國及移民法，同時嘗試藉此掌握各時期社會對外籍勞工的態度，以及外籍勞工面對法律規範的行動。以下進一步詳述各章內容。

首先，第二章考察 1980 年代至 1992 年。從 1980 年代起，外籍勞工零星出現在台灣某些角落，而後逐漸三五成群、乃至成批來台工作。台灣社會面對勞動力市場的轉變，又抱持著認為外籍勞工的風俗、習慣、道德與法治觀念均與台灣人有所落差的既定想像。因此，本章以就業服務法及其相關子法的訂定背景與立法過程為主軸，探討現實上勞動市場變化的衝擊、與社會對於外籍勞工的集體想像如何被轉化為法律規範內涵，兼而呈現外籍勞工及其母國對台灣法令制定的影響。

其次，第三章考察 1992 年至 2007 年這個時期。1992 年就業服務法制訂完成之後，據此其相關子法規範來台工作的外籍勞工。本章一方面探究在法規範的適用與實踐經驗中，外籍勞工面對的壓迫結構，另一方面也分析外籍勞工嘗試捍衛



或爭取權益而採取的行動。特別是 1999 年「台灣國際勞工協會」成立，以外籍勞工為關注的核心，組織者試圖從勞工運動的角度分析、歸納外籍勞工的勞動困境，並據此展開法律動員。因此，本章以 1992 年就業服務法制訂完成以及 2007 年人口販運防治政策的訂定、入出國及移民法修訂為分期點，探討外籍勞工關懷團體在哪些契機下進行動員？法律在甚麼條件下有所轉變？一併檢討動員路線、結果與法規形成的侷限與意義。

接著，第四章考察時期為 2008 年至 2019 年。基於前一個時期的動員經驗與成果，外籍勞工及其關懷團體持續展開法律動員。本章將分別探討外籍家務工繼續爭取其權益入法、工會法的結社權與就業服務法強制出境規定廢除、外籍漁工尋求法律保障的行動，藉此了解外籍勞工與本地民間團體可能有對立衝突、合作結盟等各種互動，分析法律動員可能遭逢的機會與難題。同時，也試著釐清法律規範僵固不變的可能因素。

最後，第五章為本文結論。除了說明本文的研究侷限，將以前幾章的研究成果為基礎，回答第一章提出的問題意識。藉著歷史性地回顧，檢視外籍勞工、台灣社會、與法律制度互動下，對法律規範的影響。對於關於法律權利提供的機會與侷限，以及法律動員的進展與困境，本文也將嘗試提出反省與建議。



第二章

「異軍」入境—法律制度的形塑開端 (1980 年代至 1992 年)

1945 年之後的台灣，有一段漫長的時間並無全盤性法律制度界定人民聘用外國人的權利義務關係。然而，約莫自西元 1980 年代初期起，許多外國人偷渡、或持短期觀光簽證入境後逾期居留，未經法定管道在台灣覓得工作。雖然當時欠缺官方正式統計，根據人口學者薛承泰的推估，至 1990 年初為止，在台灣逾期停留的東南亞國家旅客將近四萬人；到 1992 年立法開放引進外籍勞工前，非法聘僱的外籍女傭可能已有四萬多人。¹

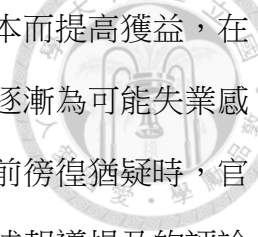
從上述推估數據來看，外籍勞工的人數相對於全台灣人口而言，其實尚屬少數，但已頻頻出現非法雇用外籍勞工的傳聞。當時，曾經在 1983 年爆發而引起輿論特別關注的一個事件是，由菲律賓華僑鄭周敏創辦的環亞大飯店，僱用大批以觀光名義入境的菲律賓籍男女，擔任侍者、清理客房等工作。² 據報端所載，這些飯店聲稱只是「來幫忙」的老闆「親友們」，工資低廉、護照暫由環亞保管、工作結束即離台返鄉；本地員工則認為公司仗勢有菲籍勞工可聘，要求工時增長、提供的福利卻短減；亦有人擔心若不防患未然，恐怕影響台灣經濟。³

從環亞大飯店人力來源的爭議，可以看見日後外籍勞工開放政策在台灣社會

¹ 行政院研究發展考核委員會（1999），《外勞管理問題之研究》，頁 14，台北：行政院研究發展考核委員會。

² 聯合報（11/10/1983），〈環亞雇用大批菲籍員工 對我社會經濟恐有影響〉，5 版。

³ 雖然飯店方面宣稱這些外籍人力是老闆的親友，為他們保管護照的作法卻與後來常見雇主扣留外籍勞工護照的情形如出一轍。聯合報（11/18/1983），〈外籍傭工的腳步聲 已能聽見 國人工作權被侵佔 大為不妙〉，5 版。



掀起熱烈爭辯的縮影。當資本家或雇主享受以廉價人力降低成本而提高獲益，在地勞工卻埋怨來自落後國家的外籍勞工拖累本地人生計，甚至逐漸為可能失業感到恐慌。當政府一邊考慮迎接外籍勞工到來，卻又在國界大門前徬徨猶疑時，官方與民間如火如荼辯論的內容與關切焦點，包含但不僅限於前述報導提及的評論方向。到了 1990 年，行政院終於將多年來陸續傳出即將立法消息的就業服務法草案送請立法院審議，以之作為引進外籍勞工的法律依據。⁴歷時兩年多的立法過程中，在民間或國會都曾經出現法律應保障外籍勞工人權的呼聲。不過，儘管對外籍勞工權益的關注萌芽於這個紛亂的時期，卻未必能完全體現在立法結果之中。

本章第一節將釐清政府如何決定「要不要引進外籍勞工」。透過探究政府官員、企業主、及其他民間輿論如何從各種面向刻劃外籍勞工形象、如何描繪外籍勞工來台謀生的意義，藉此了解：台灣社會如何看待這群外來者？這些對外籍勞工的印象與「缺工」論述的建構又如何促成政府決定立法開放引進外籍勞工？因此，本節探討的時空範圍主要落在立法前的背景；但為了避免重複論述，本文特別將就業服務法立法審議過程涉及「是否開放、引進」的爭論也歸類為本節研究素材。本章第二節則將研究國家「如何規範外籍勞工」，延續本章第一節的分析，探討國家決定立法開放引進外籍勞工後，民間與政府的訴求與觀點又如何在國家權力運作場域中交會、爭逐、進而轉化成為法律制度的基底。因此，1992 年版就業服務法立法過程論辯內容是第二節的研究焦點，而政府在立法完成前採取的權宜措施—1989 年 10 月頒布的「十四項重要建設工程人力需求因應措施方案」（下稱「十四項建設方案」、1991 年 10 月核定之「因應當前人力短缺暫行措施」（下稱

⁴ 早自 1957 年起，便有政府考量建立社會安全制度而擬定就業服務法的消息，參照聯合報（12/6/1957），〈決以法治對抗暴虐〉，1 版、聯合報（11/15/1958），〈內部研討辦法 籌辦失業保〉，5 版。1970 年代更是幾乎每年都有內政部著手擬定草案的報導或請求立法的呼聲，希望以就業服務法作為人力運用規劃的法律依據，參照經濟日報（5/4/1974），〈內政部擬訂就業服務法〉，2 版、聯合報（2/1/1975），〈就業服務法草案已定稿〉，2 版、聯合報（8/13/1976），〈早日恢復繳職訓金〉，2 版、經濟日報（1/16/1977），〈經設會訂社會建設重點〉，2 版。

「因應人力短缺措施」)，其規範內容也將納為本節研究素材，以完整觀察外籍勞工自開始有法律規範介入、管控之後的處境。



第一節 描摹外來者輪廓

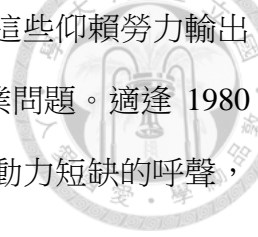
台灣媒體上最早提及外籍勞工的報導約莫出現在 1970 年代，關於一群在歐洲被稱為「燙手的難題」的外籍工作者。媒體報導他們來自地中海周圍的貧窮國家，在經濟發展迅速時，供應勞動力提升西歐各國工業生產。他們從事辛苦而骯髒的工作，將收入寄回家鄉改善生活。然而，面臨經濟蕭條，他們卻是西歐各國首先著手驅離、以免佔據本國人就業機會的對象。⁵雖然此時距離台灣自身開始討論並擬定外籍勞工政策，還有十幾年的光陰，媒體這樣的描述可能在台灣大眾心中留下或深或淺的印象，本文之後將提及，關於是否引進外籍勞工的討論經常援引歐洲經驗。

所謂「外籍勞工」，指的是來自低度發展國家的製造業工人、營造業工人、漁工、家庭幫傭與監護工等低階藍領勞工，而不包括來自高度發展國家的白領工作者，故具有特定種族與階級意涵。⁶台灣開始引進外籍勞工，與勞動力來源國的勞力輸出政策有關。1970 年代，巴基斯坦、韓國、菲律賓等國家率先發展勞力輸出，帶動一些亞洲國家以輸出勞動力作為國家的重要政策。當時，由於中東國家開發石油，進行大規模投資與經濟建設，成為亞洲國家勞工移入的主要市場。以起步較早的菲律賓為例，從 1974 年實施「海外就業計劃」，拓展人民就業機會並為國家賺取大量外匯，海外就業勞工也因此被艾奎諾總統稱為英雄。⁷而後，在 1990

⁵ 經濟日報（3/26/1972），〈歐洲的外籍工人〉，10 版。經濟日報（9/2/1974），〈西歐的外籍工人〉，12 版。

⁶ 藍佩嘉（2005），〈階層化的他者：家務移工的招募、訓練與種族化〉，《臺灣社會學刊》，34 期，頁 10。

⁷ 陳宗韓（1999），《台灣外籍勞工政策的政治經濟分析》，國立台灣大學三民主義研究所博士論文，



年代初期發生波斯灣危機，導致大量亞洲勞工撤回其母國，使這些仰賴勞力輸出支撐經濟的國家政府急欲為人民尋求海外就業機會，以緩和失業問題。適逢 1980 年代經濟迅速發展的亞洲新興工業國家面臨經濟轉型，出現勞動力短缺的呼聲，遂成為前述勞力輸出國紓解人民失業壓力的重要管道。⁸

國際情勢說明了勞動力跨國流動的起源，卻不足以完整解釋這些勞動力何以從無法可循、到得以合法進入台灣。起初，一些外國人偷渡、或持觀光簽證入境台灣而逾期居留從事工作，默默潛藏於各行各業。前述環亞飯店大量僱用菲籍勞工擔任雜役的事件，經由新聞媒體報導引起社會關切，點燃是否開放外籍勞工來台工作的正反爭辯。

本節將透過學術研究、媒體報導、官方檔案，觀察資方、勞方等團體爭執是否開放外國勞動者來台工作所依據的理由，分析台灣民眾與政策制定者如何認知來自其他地域的勞動者形象、如何理解開放引進外籍勞工對台灣社會的影響，藉此說明台灣為甚麼決定引進外籍勞工而拒絕大陸勞工（即中國籍勞工），並呈現政策選擇過程如何打造外籍勞工汙名結構。在這些日後政府開放引進、或拒絕引進的「外籍勞工」當中，依據產業別、工作內容的差異，大致可分為從事營建工程或受雇於企業、工廠投入製造生產的藍領勞工，以及因應家庭結構變遷，為幼童、老人、病患等家庭成員提供照顧服務的家務工。因此，在研究架構安排上，本節第一項討論的是日後在就業服務法中被列為投入「為因應國家重要建設工程或經濟社會發展需要，經中央主管機關指定之工作」的藍領勞工；第二項探討的對象則包含就業服務法列出的「家庭幫傭」以及另以「因應家庭照顧殘障者人力短缺暫行措施」引進之「監護工」，統稱為家務工。最後，來自中國的「大陸勞工」因國籍別而被「另眼看待」，故獨立在第三項進行探討。

頁 23-25。

⁸ 陳宗韓（1999），前揭註 7，《台灣外籍勞工政策的政治經濟分析》，頁 27。

第一項 外籍藍領勞工之引進爭議



欲探究外籍勞工的到來，需先瞭解有另一群外國勞動者早在此前便已能經由法律規範的管道進入台灣。就業服務法訂定前，國家尚未建立開放外國勞動者來台工作的完備制度，僅有零星的相關規範散見於各行政機關針對個別產業或職業制定的法律或行政命令。這些法令就外國勞動者設下來台工作的資格與條件，如：1954 年制定公布的外國人應專門職業及技術人員考試條例，要求外國專門職業及技術人員請求在台執業者，須依本法應考試及格，規範對象包括律師、會計師、建築師、農業技師、工業技師、礦業技師、醫師、藥師、牙醫師、護理師、醫事檢驗師、護士、助產士、藥劑生、醫事檢驗生、中醫師、獸醫師、獸醫佐。又如行政院於 1961 年核定的公民營事業申請聘僱外籍或僑居國外人員辦法，開放聘僱外國技術人員。所謂技術人員，指的是可為下述需求提供知識技術者：「一、舉辦新興事業需要設計及技術者。二、購買新式機器及設備需要安裝或指導使用者。三、改良技術增加生產提高品質者。」且須具備一定程度之學歷或經歷。⁹1982 年底，經濟部以經濟發展使工商業界產生需求為由修正該辦法。¹⁰該次修正開放引進業務人員，其職務範圍限於「從事推廣業務，採購商品、調查市場、查驗採購之貨品、研究、訓練及管理者」，並同樣要求須具備一定程度之學歷。¹¹另外，交通部發布之船員服務規則在 1990 年 2 月 15 日開放聘僱經交通部特許之外國船員，該規則之規範對象為經營客貨運送之船舶上的甲、乙級船員（含實習生、見習生），要求這些船員須在輪機、航海、電信或船舶營造等技術領域具備特定學、經歷或取得相關證書。¹²根據這些法令羅列的職業或對規範對象的描述，可以看出當時政

⁹ 參照公民營事業申請聘僱外籍或僑居國外人員辦法第 2 條、第 3 條（1961 年 8 月 2 日公布）。

¹⁰ 經濟日報（8/6/1982），〈公民事業聘僱僑外人員 政院通過修正辦法適用範圍擴大〉，2 版。

¹¹ 參照公民營事業申請聘僱外籍或僑居國外人員辦法第 12 條、第 15 條（1983 年 2 月 18 日公布）。

¹² 參照船員服務規則第 2 條、第 5 條、第 8 條、第 9 條（1990 年 2 月 15 日公布）。



府相當強調從國外來台的勞動者必須屬於管理階級或具備特定專業知識、技術，換言之，此時的法規範，可說是專為白領階級勞動者開放入境台灣工作的大門。

上述規範除了普遍以學經歷作為資格條件，值得附帶一提的是，外交上互惠與否也成為審核標準。回溯至 1954 年，為了將外國人報考農工礦業技師、醫事人員、律師、會計師等四類考試之考試條例予以整併，考試院提出外國人應專門職業及技術人員考試條例草案。適逢菲律賓華僑工程師學會向立法院陳情，指出菲律賓以中國考試法歧視外國人為由，不准旅菲華僑工科畢業生參加菲律賓政府舉辦之工程師考試。立法院院會便將該請願案交由僑政、外交委員會審查，並與考試院共同研商上開草案之內容。¹³因此，立法結果除了要求外國人須具備法定之學經歷或執業證書等條件，¹⁴同時也規定「該應考人之本國，不許中華民國國民在該國執行同類之專門職業及技術人員業務時，得不許其應考」。¹⁵該條納入平等互惠原則的規定，彰顯政府希望透過給予外國人如同國民之待遇，保障旅外華僑免於遭遇歧視；同時，若逢他國不允許我國僑民執業時，即可相對應地否准該國人民來台應考工作之資格，作為反制手段。¹⁶同樣地，教育部於 1981 年頒布之外國演藝團體或個人申請前來我國演出審查注意事項亦定有平等互惠條款，並額外增加申請者應品行良好之要求。¹⁷簡言之，國家在決定是否開放特定國家的白領工作者來台執業時，會一併考量我國同業的白領工作者是否也能相對應地在該國執業；

¹³ 立法院公報處（1954），《立法院公報》，43 卷 13 期，頁 41-42，台北：立法院。

¹⁴ 依不同職業類別，分別要求應畢業於大專院校、專科以上或職業學校，部分職業進一步要求須有工作經驗且成績優良；擁有外國執業證書亦符合法定標準。參照外國人應專門職業及技術人員考試條例第 5 條至第 10 條（1954 年 12 月 7 日公布施行）。

¹⁵ 參照外國人應專門職業及技術人員考試條例第 3 條但書（1954 年 12 月 7 日公布施行）。

¹⁶ 立法院公報處（1955），《立法院公報》，44 卷 14 期，頁 119-120，台北：立法院。此處重在指出當時國家對外國勞動者來台設置了甚麼樣的門檻或條件，至於政府對於僑民在國外求職、工作訂定何種法令、政策或提供外交協助，並非本文的研究對象。

¹⁷ 外國演藝團體或個人申請前來我國演出審查注意事項第 2 條（1981 年 2 月 2 日公布）規定：「基本要件：申請前來演出之外國演藝團體或個人限為與我有外交關係或無外交關係而對我友好之國家國民，並無不良言行紀錄者。」



此處的平等互惠原則強調的是，給予外國人在我國的工作機會，而為國民換取在國外的的工作機會。

除了對外國勞動者應聘資格有所要求之外，也有部分法令就其在台工作條件予以限制。例如：公民營事業申請聘僱外籍或僑居國外人員辦法最初僅開放外國技術人員來台時，規定聘僱期限屆滿後，如確有需要，即得續訂合約將之留任。¹⁸對於 1983 年才開放的外國業務人員，增加了由主管機關核定名額、限制具公司組織之民營事業方可聘僱、最多聘僱五人、期間限為二年但期滿可再續聘等條件；並要求所有外國受聘僱人員，應於聘僱期滿或中途解聘時自動離境或由警察機關限期離境。¹⁹此時雖尚未開放非技術性外籍勞工申請來台，從這些限制與條件之規定可看出，即便在具備專技知識的白領勞動者當中，國家也不免依職業類別或職務內容區分外國勞動者，並予以年限和續聘等方面的不同對待。

在政府陸續訂定上述法規開放白領勞動者來台的漫長時期當中，鮮少有為非技術性「外籍勞工」制定的法令，讓他們可以合法來台工作。不過，歷經 1960 年代經濟政策轉向促進出口工業製品，以低廉、優良而豐富的勞動力發揮國際比較優勢、吸引外資，再到 1980 年代由外資、廉價勞力、與出口三項要素推動台灣經濟高度成長，²⁰國民所得隨著經濟發展而提高，造成薪資水準上揚，讓仰賴廉價勞力的勞力密集型加工業逐漸失去國際競爭力。此外，1987 年戒嚴令解除，國家對勞資關係、民間團體的管控與壓制降低，勞工運動、環保運動等社會運動獲得更寬裕的發展空間。在許多勞資爭議事件中，勞方與資方都能援引勞動相關法令

¹⁸ 參照公民營事業申請聘僱外籍或僑居國外人員辦法第 7 條（1961 年 8 月 2 日公布）。

¹⁹ 參照公民營事業申請聘僱外籍或僑居國外人員辦法第 4 條第 3 項、第 13 條第 1 項、第 14 條、第 18 條（民國 1983 年 2 月 18 日公布）。

²⁰ 王振寰、李榮宗、陳琮淵（2017），〈台灣經濟發展中的國家角色：歷史回顧與理論展望〉，Arthur Sakamoto（等著），《未竟的奇蹟：轉型中的台灣經濟與社會》，頁 59-62，台北：中研院社會所。若林正文（著），許佩賢、洪金珠譯（2009），《台灣：分裂國家與民主化》，三版，頁 150-151，台北：新自然主義。

相互對抗，因而曾因雙方僵持不下，發生幾次歷時較久、影響廣泛的激烈抗爭。²¹在這樣的背景下，1980 年代末期有許多企業關廠、或前往外國投資設廠，後者當中有部分廠商便以對外投資必須聘用當地勞工為由，以研習或「代訓」名義申請外籍勞工入境，實際從事勞務工作。²²呼應工廠業主的的要求，勞委會於 1989 年頒布國內廠商因整廠設備輸出申請代訓外國工人案件處理原則（以下簡稱整廠代訓原則），限制訓練期間以六個月為上限、受訓者不得從事其他有報酬及與訓練無關之工作、應由代訓廠商安排集中居住管理、並負擔若違法遭遣返時的相關費用，希望藉此防止外籍勞工流入我國勞動市場，影響國民就業機會而製造社會與治安問題。²³

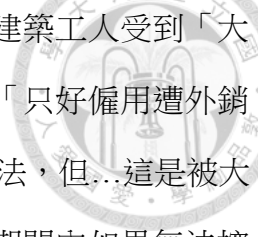
事實上，早自環亞飯店事件隔年起，便開始頻繁出現缺工呼聲。據媒體報導，業者表示景氣復甦使各行業普遍工人不足，只好一再提高薪資試圖留住工人，加上原料成本大漲致利潤降低，一間紡織廠甚至聲稱，若調整薪資仍留不住工人「只好硬著頭皮，再一成一成的往上加薪，直到公司拖垮為止」。²⁴不過，提高薪資並

²¹ 王振寰（1992），〈國家機器、勞工政策與勞工運動〉，《台灣社會研究季刊》，13 期，頁 14-18。依王振寰的研究，勞工可能依據勞基法要求雇主改善勞動條件，或依工會法籌組工會、推動罷工；而資方則可能援引勞基法將某些勞工解雇、調職，或依非常時期農礦工商條例控訴罷工違法。如李建昌即認為，社會各界在勞基法制定過程中的爭論與媒體傳播提升了勞工群體的權利意識，且勞基法擴張保護對象，使更多勞工在權益受損時敢於憑藉法律據理抗爭。參照李建昌（1991），《80 年代的台灣勞工運動—結構與過程的分析》，國立台灣大學社會學研究所理論組碩士論文，頁 35-36。事實上，勞工抗議事件的數量在 1985 年即因企業裁員、減薪、倒閉等問題而一度出現高峰，解嚴更使得抗議事件在 1988 年 2 月大量爆發，以大型製造業與民營客運業員工為行動主體，且訴求調薪或改善福利的議題數量亦多過欠薪倒閉等問題。參照張茂桂、朱雲漢、黃德福、許中力（1992），《民國七十年代台灣地區「自力救濟」事件之研究》，頁 129，台北：行政院研究發展考核委員會。諸如「桃園客運罷工案」等幾次較激烈的抗爭行動過程與結果，可參照陳程政、徐國淦（2011），《工運春秋：工會法制 80 年》，台北：行政院勞工委員會。

²² 經濟日報（6/30/1987），〈內政部指示應徹查〉，2 版、經濟日報（8/27/1987），〈引進外籍勞工 經部從嚴管制〉，2 版。

²³ 高雄市議會秘書處（1989），《高雄市政府公報》，冬字 4 期，頁 4，高雄：高雄市議會秘書處。經濟日報（9/1/1987），〈廠商代訓外籍勞工 須經勞委會核准〉，3 版。

²⁴ 經濟日報（7/3/1984），〈原料不足人工短缺工資漲 工商界投資意願大打折扣〉，1 版。



非企業採用的唯一解方。營建業者表示，即便日薪已經調漲，建築工人受到「大家樂」影響而經常無心從事勞力工作，延宕工程進度，使業者「只好僱用遭外銷廠商中止合約的東南亞籍勞工」，雖然「知道僱用外籍勞工是非法，但...這是被大家樂逼迫下的權宜辦法。」營造公會及民間業者據此建議，短期間內如果無法控制大家樂的風行，政府單位不妨適時、適量「進口」外籍建築工，以利重大公共工程順利進行。²⁵上述這些意見顯示，業者若不是將人力招募不足歸咎於整體經濟環境大好導致「僧少粥多」，否則便是責難個別工人貪圖逸樂，運用這些說法建構出「缺工」的勞動市場圖像。於是，一面在欠缺法律規範下違法僱用外籍勞工，一面將開放合法引進外籍勞工的議題轉換為政策訴求，成為資本家突破經營困境的策略之一。大多數雇主宣稱自己已盡相當努力徵募勞工、違法僱用外籍勞工實屬迫不得已，並不斷試探性地要求政府開放引進外籍勞工。

此時，政府並未對業者的要求給予正面答覆。勞委會僅允諾開辦營建技術訓練，也建議業者提高營建工人待遇、將技術升級，但並未同意開放外籍勞工。²⁶其實，經濟部甫在 1987 年年初明確表示，絕不同意開放泰國、菲律賓等地的廉價勞工在我國工作，以免剝奪我國勞工的就業機會。²⁷當國民黨籍立委黃正一於質詢時表示，雇主應改進勞動條件以吸引勞工投入生產，不應放寬外籍勞工進口而剝奪台灣勞工就業機會，²⁸內政部附和而回應，由於台灣為人口密度極高的地區，且外籍勞工來台將減少台灣人就業機會並造成治安問題，基於當前國家情況贊同不宜引進的觀點。²⁹此外，前述之整廠代訓原則限制受訓人員須為領班或技術人員，卻有許多廠商趁機藉此名義大量引進外籍勞工，致使勞委會曾決定將代訓措施暫停

²⁵ 經濟日報（8/12/1987），〈大家樂歪風吹垮建築業！〉，7 版。

²⁶ 經濟日報（9/18/1987），〈營建勞力短缺工程嚴重落後〉，2 版。經濟日報（2/29/1988），〈營建勞力已日趨缺乏 內政部促營建業升級〉，18 版。

²⁷ 聯合報（2/5/1987），〈開放泰菲勞工在國內工作 經部明確表示絕不同意〉，2 版。

²⁸ 立法院公報處（1987），《立法院公報》，76 卷第 27 期，頁 59，台北：立法院。

²⁹ 行政院（76）專字第 9751 號函。



實施一年。³⁰

不過，要求引進外籍勞工的聲浪未因此停滯，反倒成為企業向行政機關遊說的重要目標之一。紡拓、毛衣等行業的雇主認為，升學率提高或擁有家庭經濟後盾讓年輕人不急於就業，且不願在工時長、環境差的工廠工作而流向服務業。³¹十九個紡織工會基於缺工問題延誤紡織、染整業者交貨，出現生存危機等理由，聯名向政府遞交陳請書，強調：

工廠為解決生產急需勞工的問題，除提高工資、改善福利等措施外，部分業者被迫只好僱用外籍勞工…。外籍勞工問題存在已久，政府一貫以驅逐出境辦法處理，問題仍然未解決，決策當局亟應面對事實，儘速制訂外籍勞工管理辦法，…使業者能合法引進外籍勞工。³²

1988 年底，經濟日報邀集台灣八位知名資本家舉辦「開創產業界新機運座談會」，會談內容較全面的呈現資本家對台灣經濟環境的看法與訴求。³³資本家們指稱，近

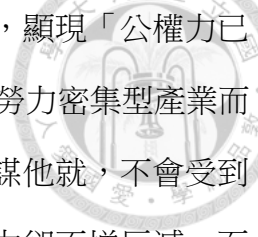
³⁰ 經濟日報(8/8/1988)，〈外籍勞工 出入有門 美名代訓 還真方便〉，15 版。經濟日報(4/5/1989)，〈杜絕變相引進勞工 代訓辦法將暫停一年〉，2 版。

³¹ 聯合晚報(4/29/1988)，〈“人”到那裡去了？〉，11 版。

以該則新聞報導時間為基準，回溯近十年國中畢業生升學率、失業率（15 歲以上、有意願且隨時可工作之失業人士在勞動人口中所佔的比例）與雇主的說法比對，國中畢業生升學率自 1978 年的 60.42% 起到 1988 年上升至 79.51%，該期間內確實大致呈現持續上升的趨勢；不過，失業率在 1978 年為 1.67%，隔年雖降為 1.27%，此後卻呈現逐年略有增減而緩幅上升的趨勢，至 1985 年達到 2.91% 之高峰，而後略為下降，在 1988 年為 1.69%。中華民國統計資訊網，<https://ppt.cc/feYB4x>（最後瀏覽日：12/16/2019）、就業失業統計資料查詢系統，<https://ppt.cc/fPn7cx>（最後瀏覽日：12/31/2019）。上述統計數據呈現 15 歲以上人口繼續升學的比率確實有所提高，但希望投入職場卻無法找到工作的人數比率同樣有所增長。因此，雇主以升學率提高或年輕人不急於就業作為缺工主因的說法，即有待商榷。但本文非旨在找出缺工的真實原因，而是希望透過分析雇主、學者、媒體…「如何詮釋」缺工原因，來了解政策與法律如何受到影響，故下文將繼續呈現輿論「怎麼說」以遊說或抗議引進外籍勞工。

³² 底線為本文所加。經濟日報(6/8/1988)，〈19 個紡織公會聯合陳情 促請開放外籍勞工來台〉，14 版。

³³ 與會之資本家包含全國工業總會理事長許勝發、台塑企業董事長王永慶、統一企業總經理高清愿、中興紡織公司董事長鮑朝樞、永豐餘紙業總經理何壽川、啓順華鋼鐵公司董事長王茲華、東帝



年來的勞資爭議、環保運動造成社會秩序混亂且影響經濟發展，顯現「公權力已經淪喪到近乎無政府狀態」。³⁴並針對勞工權益強調，台灣多為勞力密集型產業而仰賴勞力，在目前勞動供給嚴重缺乏的情況下，勞方可自由另謀他就，不會受到雇主剝削；但現在國人心態變質，要求提高工資，工時與生產力卻不增反減，而勞基法又網綁企業改變勞動條件的彈性，故要求立法院盡速訂定、刪修適合當前經社環境的法令，同時也希望政府制定政策允許企業前往中國大陸投資。³⁵聲稱缺工的製鞋業者更明白表示，業者甘冒風險，遠赴中國大陸設廠，正是因為「大陸工人好找，工資也低廉、又不會動不動走上街頭，更沒有勞基法的保障」。³⁶

在資本家強力遊說下，政府以隱諱的說法肯認缺工。勞委會舉辦的第一次全國勞工行政會議中，關於勞動人力如何規劃以促進人力有效運用，官方針對人力供需失調問題表示：

好逸惡勞為人之天性，隨著教育水準的提高以及大眾傳播的不良示範作用。…粗重勞力的工作…有些薪資頗高，惟其受工作條件及環境等各種因素之影響，而不容易吸引年輕勞動人力的投入。³⁷

為此，政府曾著手草擬「外籍人士來華就業申請暨管理辦法」回應企業請求，而後也考慮以專案方式，讓外籍勞工優先進用於據稱進度延宕的十四項公共建設工程。³⁸朝向開放外籍勞工傾斜的政策天秤，引起台灣各界疑慮而激發討論爭辯，其

士企業總裁陳由豪、宏碁電腦公司總經理施振榮。

³⁴ 經濟日報（1/4/1989），〈開創產業界新機運座談會〉，2版。

³⁵ 整理自許勝發、王永慶、何壽川的發言。經濟日報（1/4/1989），〈開創產業界新機運座談會〉，3版。

³⁶ 聯合晚報（5/23/1988），〈工人難求 產業界拉警報〉，2版。

³⁷ 行政院勞工委員會（1988），《第一次全國勞工行政會議實錄》，頁409，台北：行政院勞工委員會。

³⁸ 行政院勞工委員會（1988），前揭註37，《第一次全國勞工行政會議實錄》，頁23。經濟日報（1/25/1988），〈推動外籍勞工「就業許可制」〉，2版。經濟日報（8/13/1988），〈14項建設短缺技



內容大約可分為兩個面向。

首先，經濟層面的爭論重在引進外籍勞工究竟是否為整體社會帶來好處。有論者說明，工資上升增加了休閒等高級財的需求，導致勞動量供給減少，故外籍勞工恰可「補充」台灣人不願從事的體力勞動。³⁹再者，既然眾所追求的經濟成長成果正是造成外籍勞工出現的源頭，事實上無法將之阻絕，便應當立法管理以消除其不利影響。⁴⁰然而，許多見解抱持相反看法，憂心引進外籍勞工勢必形成競爭，且若不認同本地勞工工會運動，只會牽制本地勞工的工作條件、降低薪資水準、減少人民就業機會。再者，有了廉價勞力可供使用，既無法使勞力密集型企業自然淘汰或移往海外，也失去令其改良生產技術的誘因，拖延產業升級的步伐。此外，盼望改善家鄉生活而來台的外籍勞工，大多把所得匯回其母國，無法擴增台灣內需。⁴¹

其次，在社會層面，指出種族或文化的異同是行動者經常使用的重要說服工具。菲律賓勞工部長托瑞斯來台參訪時表示，菲律賓許多人口擁有中國血統，菲律賓勞工縱使土不親、也有血親，訴諸人種同一／類似的親近性遊說台灣政府引進菲籍勞工。⁴²或許受到下文將提到的其他國家的外勞引進經驗影響，在當時的台灣

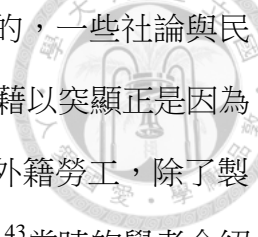
術工人要緊 勞委會同意專案引進外籍勞工》，2 版。根據報導，在 1988 年 2 月底，媒體才讚揚十四項重要建設的施工人員犧牲連假留在工地趕工，讓工程進度得以超前。殊不知時隔四個月，就傳出建設工程當中逾半數之項目進度落後，且營造工人極度短缺的消息。參照民生報（2/22/1988），〈工程人員 犧牲年假趕施工 十四項建設 進度全面超前〉，6 版。聯合報（6/22/1988），〈十四項建設 鐵定脫班！〉，3 版。

³⁹ 經濟日報（10/29/1990），〈有關外地勞工的弔詭與解決〉，2 版。

⁴⁰ 吳惠林（1989），〈研擬合法引進辦法解決外籍勞工問題〉，《現代法律》，81 期，頁 24-25。

⁴¹ 這些指出引進外籍勞工缺點的評論，整理自勞動者（7/15/1988），〈開放外籍勞工的警訊—訪問林忠正博士〉，23 期 2 版。聯合報（8/22/1988），〈引進外籍勞工來 恐將造成後遺症〉，3 版。經濟日報（3/20/1991），〈引進外籍勞工，決策有待商榷〉，3 版。中國時報（7/29/1991），〈台灣外籍勞工可能造成的不良社會影響〉，4 版。

⁴² 作者不詳（年代不詳），[陳健治接待菲律賓勞工部長（7911CF1555_0135）]，《數位典藏與數位學習聯合目錄》，<http://catalog.digitalarchives.tw/item/00/5b/77/5d.html>（最後瀏覽日：4/27/2018）。



並未看到社會輿論接受或呼應菲律賓提出的種族親近性。相反的，一些社論與民意代表均曾援引德國引進土耳其勞工的政策做為「前車之鑑」，藉以突顯正是因為宗教、種族、文化差異方引發衝突；且長期滯留而變相移民的外籍勞工，除了製造犯罪，也迫使德國政府負擔高額社會福利費用以照顧其家庭。⁴³當時的學者介紹日本、新加坡等國雇用外籍勞工（無論合法或違法）的經驗時，多半亦會提及各該國研究者所強調的種族差異—認為外籍勞工造成社會治安敗壞、衛生不良、跨種族糾紛、關押並遣返大量違法外勞造成政府重擔...等困擾。⁴⁴同樣地，一些在探討是否引進外籍勞工的研究或媒體報導也傾向認為來自東南亞為主的外籍勞工與台灣人民在種族、文化、語言、宗教信仰、風俗習慣、知識水準等各方面有巨大落差。⁴⁵依照將外國經驗類比於台灣現況得出的推論結果，論者往往認定種族與文化差異將為台灣帶來社會問題。這些異質性高的群體象徵著：在人地生疏的情況下，與台灣人可能產生族群衝突；且可能滯留不歸、或攜眷來台，分享資源而加重台灣社會福利負擔。⁴⁶總體來說，台灣社會對這群「外來者」將在社會層面產生的影響，相當一致地抱持充斥負面觀感的想像，而此負面性建立在種族文化的「次等性」。

在民意代表眼中，這些因國情不同而難與台灣社會調和的「低素質人口」，若

⁴³ 多篇社論曾援引外國經驗，如：美國黑奴歷史、非法入境之墨西哥勞工、德國國內的土耳其或南歐勞工。列舉數篇以供參照經濟日報（5/13/1988），〈開放外籍勞工問題的探討〉，2版。中國時報（9/29/1990），〈引進外籍勞工須注意後遺症〉，3版。中國時報（12/17/1990），〈外籍勞工進口來？別忘評估後遺症〉，6版。黃正雄委員亦援引德國為例反對引進外籍勞工。參照立法院公報處（1988），《立法院公報》，77卷94期，頁92-93，台北：立法院。

⁴⁴ 邱駿彥（1989），〈日本的外籍勞工問題及其對策2〉，《勞工行政》，17期，頁57-61。曾碧淵（1989），〈擁抱外籍勞工的苦惱日本和新加坡的體驗〉，《勞工行政》，18期，頁31-34。

⁴⁵ 吳忠吉（1989），〈是否引進外籍勞工問題的省思與檢討〉，《勞工行政》，18期，頁26-27。經濟日報（8/31/1988），〈廉價外籍勞工非萬靈丹！節省工資有限 浪費成本無窮〉，2版。中央日報（8/31/1990），〈我們對外籍勞工開放政策爭議的看法〉，2版。

⁴⁶ 經濟日報（11/6/1988），〈開放外籍勞工的條件〉，2版。



長期居留於台灣而結婚，更會為政府帶來困擾。⁴⁷此外，時任勞委會主任委員之趙守博進一步表示：

回顧中國的歷史，…我們中國人和日本人一樣，都沒有讓外國人大批到我們自己國家來共同生活的經驗。」而且「如果我們調查願不願意在台灣有泰國村、菲律賓村、馬來村，讓這些外國人跟我們分享我們這裡的就業機會和所有的一切，恐怕沒有多少人會同意，…。外籍勞工由於文化種族、社會背景的不同，一定會帶來各種各類的社會甚或政治問題。⁴⁸

為了說明外籍勞工如何影響公共秩序、惡化治安、造成社會負擔，輿論經常從分析外籍勞工的「特質」、檢視其言行著手。首先，有認為「移民到美國的除了一般工人之外，還有各國的『青年才俊』，…到台灣的外籍勞工只是一般工人」⁴⁹、「都是在其母國沒有適當工作的勞力」⁵⁰，且教育水準均不高，一旦人數增加，犯罪案件數量必當隨之攀升。⁵¹換言之，外籍勞工被預設為潛在的不良分子。為了具體佐證這樣的預設，牽涉外籍勞工的個別犯罪事件便常被加以放大檢視，或用以指涉整體外籍勞工。如媒體曾指摘：

若來台工作的外籍勞工能夠秉持著一分耕耘一分收穫的心理，默默地辛勤工作，不做出有危害社會治安的事，或許這個社會還能夠睜一隻眼、閉一隻眼的接受他們。不過…馬籍勞工沈潤利連續犯下結夥殺人、搶劫等罪嫌，…泰籍勞工鄺國金販賣大麻毒品，…怎讓民眾能夠放心的接納他們呢？⁵²

⁴⁷ 立法院公報處（1988），前揭註 43，頁 92-93。

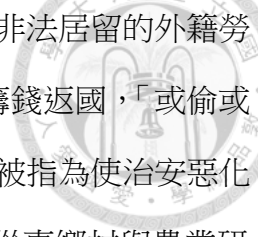
⁴⁸ 此段話為 1989 年 4 月趙守博在台灣省政府勞工處勞工行政人員研習會演講之內容。趙守博（1992 年），《勞工政策與勞工問題》，頁 144-145，台北：中國生產力中心。

⁴⁹ 自由時報（10/26/1990），〈引進外來勞工之商榷〉，3 版。

⁵⁰ 自立晚報（7/22/1989），〈勞工短缺與外籍勞工〉，5 版。

⁵¹ 經濟日報（12/20/1989），〈正視外籍勞工所滋生的問題〉，2 版。

⁵² 民眾日報（2/23/1990）〈外籍勞工不定時炸彈—非法入境抓不勝抓，追求物欲鋌而走險〉，6 版。



此外，桃園縣警察局分析 1990 年 1 月至 5 月的治安狀況，批評非法居留的外籍勞工「崇尚物質生活，出入舞場等不正當場所，人不敷出」或為籌錢返國，「或偷或搶不一而足，致刑案顯著增加。」⁵³在這樣的論述下，外籍勞工被指為使治安惡化的禍首。同時，外籍勞工也被認定為多種疾病的傳染媒介。如從事鄉村與農業研究的學者蔡宏進便認為，即使外籍勞工並非唯一將病菌傳入台灣的帶原者，卻極可能是重要的流行病菌媒介；且在風月場所工作的女性外籍勞工，既可能原本就帶有病菌，也可能在入境後助長病菌擴散蔓延。⁵⁴這些本質化的論述刻意模糊外籍勞工個體之間的獨特性，放大檢視其涉及犯罪、從事性工作等負面事件，將外籍勞工的形象渲染成教育水準低、造成防疫缺口、生活糜爛等等，使其被種族化、性化為迥異於台灣人民的他者。

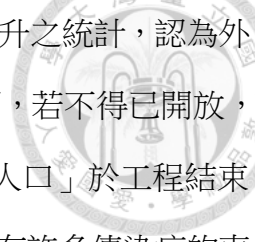
不過，這些質疑的聲音，未必完全等同反對開放外籍勞工。如：社會學者謝高橋點出缺工問題只是勞力未能有效使用之下的假象，卻也表示管理外籍勞工具具有迫切性，應盡速訂立法律規範其工作許可與條件。⁵⁵要求引進外籍勞工的資本家，更據此作為督促政府儘快完成立法的理由。⁵⁶無獨有偶地，民意代表也常高舉社會大眾對外勞的負面觀點，敦促政府立法予以規範。國民黨籍立委黃書瑋表示，外籍勞工多屬初階勞動力，長久居住將影響住宅、子女教育、與治安，且對經濟不利；但勞力不足是經濟發展的必然現象，倘若不得不引進外勞，應將相關原則

⁵³ 經濟日報（6/16/1990），〈桃警局決全力維護治安〉，18 版。恰有另一篇報導則指出，1990 年 1 月至 5 月台灣地區外籍人士涉及的犯罪約五百餘件。青年日報（9/29/1990），〈外籍勞工犯案率平均每月近百起，專案引進須先訂妥管理規則〉，3 版。不過，根據警政署統計，1990 年受理之涉外案件共 1350 件，而當年度臺灣地區刑事案件總計則有 91770 件，顯然外國人（包含外籍勞工在內）所涉案件占的比例相當少。政府文獻資訊網，<https://reurl.cc/oLjxdM>（最後瀏覽日：5/20/2018）。

⁵⁴ 中國時報（7/29/1991），〈台灣外籍勞工可能造成的不良社會影響〉，4 版。

⁵⁵ 自立晚報（7/22/1989），〈勞工短缺與外籍勞工〉，5 版。

⁵⁶ 經濟日報（4/27/1987），〈樓志章：訂完善辦法可解決勞工不足問題〉，2 版。台灣區針織工業同業公會理事長樓志章表示，只要政府訂定完善的外籍勞工管理辦法，便不會影響台灣人就業機會。具體內容可包含：應限制聘用外籍勞作者為生產事業（服務業例外）；其聘用比率不得高於該廠員工人數的百分之十；由主管機構核發工作證，一年換發一次，造冊列管追蹤。



轉化為具體政策。⁵⁷立委簡漢生則依據警方關於外國人犯罪率上升之統計，認為外籍勞工危害治安；不過，由於目前已有相當多產業實際引進僱用，若不得已開放，應加以輔導、防範犯罪，並令這些「低教育水準」的「低素質人口」於工程結束後，即須返國。⁵⁸另外，立委張世良基於目前多數外籍勞工來自有許多傳染病的東南亞地區，且為了解決缺工問題，要求行政機關應盡快制訂管理辦法，並實施身體檢查、追蹤列管，有感染即遣返，才能有效管理外籍勞工，避免危害國民。⁵⁹由此觀之，民間反映的疑慮，不僅是行政官員受質詢的焦點內容，更成為資方及其民意代表藉以要求儘快立法開放引進外籍勞工的理由。

相較之下，每當風聞政府可能開放外國工作者來台，僅有少數抗議聲浪表達反對。例如：1989年10月，當行政院即將核定「十四項重要建設工程人力需求因應措施方案」（下稱「十四項建設方案」）之際，全國總工會營造業勞工委員會聲稱將對此展開抗爭。⁶⁰對比於前述各產業資本家積極而持續地要求開放合法引進外籍勞工，似乎只有在個別政策法令推動時，才能明顯看到受影響的相關產業之勞工團體進行抗爭，其反彈力道顯得分散、孤立且薄弱。⁶¹

歷經前述政策辯論攻防、拉鋸之後，行政院終究還是在1989年10月底核定了「十四項建設方案」，這是外籍勞工正式來台工作獲得政策背書的首次紀錄。1990年初，行政院將就業服務法草案交立法院審查。草案審議過程中，有立委質疑「缺

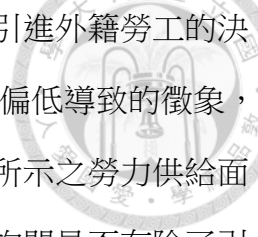
⁵⁷ 立法院公報處（1989），《立法院公報》，78卷5期，頁119，台北：立法院。

⁵⁸ 立法院公報處（1989），《立法院公報》，78卷6期，頁79-81，台北：立法院。

⁵⁹ 立法院公報處（1989），《立法院公報》，78卷8期，頁70-71，台北：立法院。

⁶⁰ 聯合報（6/3/1989），〈十四項建設 考慮引進外籍工人 營造業勞工 揚言走上街頭抗爭〉，6版。

⁶¹ 就引進外籍勞工的議題而言，資本家表現得相當團結一致。有上百家廠商組織「全國廠商缺工聯誼會」，不斷向民意代表與行政部門陳情，要求延長強制遣返外籍勞工的期限，並催促政府推動外籍勞工政策。另外，各企業也積極邀請政府官員實地訪視工廠，了解缺工情形。中國時報（7/15/1992），〈立院決議建請政院暫緩遣返〉，6版。行政院勞工委員會職業訓練局（1991），〈實地瞭解染整業者勞力短缺狀況〉，《就業與訓練》，9卷4期，頁95-96。



工」並非實情，卻絲毫未動搖行政機關與多數立委欲立法開放引進外籍勞工的決定。例如：立委謝深山認為「缺工」是主管機關設定之勞工薪資偏低導致的徵象，勞委會職業訓練局局長陳聰勝舉出統計數據回應，勞動參與率所示之勞力供給面與各行業缺工人數之勞力需求面幾無差異，立委謝深山遂據此詢問是否有除了引進外籍勞工以外的方案可解決勞力供需問題；⁶²然而，勞委會主委趙守博雖認同部分業者乃是貪圖低廉勞力而雇用外勞，卻未提出其他處理方案，僅表示：「零外籍勞工是不可能的，...在政策上不引進外籍勞工，因此，必須在立法上有所規定」。⁶³換言之，政府大方承認了「缺工」是雇主為了爭取廉價勞力而建構的現象，雖然抱持反對引進的「政策態度」，仍不得不立法規範以因應無法杜絕外籍勞工進入台灣的現實。

為了避免國內企業受立法程序冗長影響，行政院在 1991 年 10 月就先行核定「因應當前人力短缺暫行措施」（下稱「因應人力短缺措施」），准許十五項職種以專案申請引進外籍勞工。如此一來，資本家在其努力塑造的「缺工」戰爭中可說是勝券在握—得以繼續保有使用廉價勞工的權利。至於將外籍勞工他者化的論述如何被這些政策與法律吸納轉化為其規範內容，將留待第二節分析立法過程時繼續探究。

第二項 外籍家務工之引進爭議

在產業缺工的呼聲下，除了引進外籍勞工，另一個曾經被提出的解決方案是促進本地婦女就業，家務負擔問題因而再度引起關注。事實上，1960 年代以來，台灣各年齡層婦女的勞動參與率呈現逐漸提升的趨勢（僅 15 至 19 歲年齡組的婦

⁶² 立法院公報處（1991），《立法院公報》，80 卷 11 期，頁 73-74，台北：立法院。

⁶³ 立法院公報處（1991），前揭註 62，頁 74-76、81。



女因就學率提高而使勞參率降低)。⁶⁴職業婦女如何平衡工作與家務、育兒，已非新鮮話題。鼓勵婦女投入職場以填補勞動力缺口的建議，只是增添了討論熱度。除了由家庭成員共同分擔家事，對某些經濟綽有餘裕的家庭來說，聘請傭人來家裡幫忙也是其考量範圍內的選項。

然而，幫傭的勞雇市場中逐漸出現好女傭難尋、報酬索求日增等抱怨，過去大多潛蹤匿跡的外籍幫傭逐漸成為眾所矚目的選擇。1960年代末的一篇報導指出，過去有成群女傭等待雇主聘用，現在由省政府撥給經費設立的女傭訓練班卻找不到學生。⁶⁵據省婦女會的說法，即使幫傭薪水看漲，由於就業機會變多，且許多婦女嫌棄「女傭」這個行業不稱頭，寧可另謀他就。⁶⁶1982年出現第一篇描述外籍女傭的報導，認為其出現在台灣的歷史可追溯到美軍駐台帶來其菲律賓女傭，使得部分女傭日後轉至中國家庭服務。⁶⁷該文中描繪菲籍女傭便宜、耐勞、且忠實宛如家人。除了周日，一律待在主人家中操持家務，比本地女傭更為乾淨俐落，還可兼做免費的孩童英語教師。而後，另一篇報導標題更直言「何不敞開女傭門？」聲稱國內女傭市場需求漸增，而國人從事意願不高，進口外籍女傭的時機已告成熟。⁶⁸這些報導一面將家庭幫傭人力供給缺乏原因歸咎於本地婦女無意從事此工

⁶⁴ 楊靜利 (1996)，〈婦女勞動參與對生育率的影響〉，《台灣社會學刊》，19期，頁41-42。

⁶⁵ 聯合報 (8/4/1967)，〈「傭」人之擾！〉，3版。

⁶⁶ 聯合報 (3/8/1976)，〈女權提高 傭婦難找〉，3版。更仔細地說，從事家庭幫傭工作的本地婦女人力來源也經過更迭。從戰後到1970年代前，應徵幫傭工作者大多是外省籍、未婚的年輕女性，北上至都市擔任幫傭而住在雇主家中，她們經常將此視為婚前的短暫工作經驗。歷經1950年代至1960年代的經濟發展，年輕女性成為勞力密集工廠的主要勞動力。因此，1970年代後的家庭幫傭來源逐漸轉變為以本省籍、已婚女性為主，工作形式也變成每日到雇主家中煮飯、洗衣、打掃，以兼顧自己的家庭生活(工作形式的轉變或許是本文接下來提及的報導強調外籍幫傭可以一直待在雇主家中服務、與本地幫傭形成對比的原因)。藍佩嘉 (2002)，〈從查某嫗，歐巴桑到菲傭：家務傭工在台灣的歷史考察〉，國立臺灣大學社會學系暨研究所，<http://ntur.lib.ntu.edu.tw/handle/246246/13552> (最後瀏覽日：5/22/2018)。林津如 (2000)，〈「外傭政策」與女人之戰〉，《臺灣社會研究季刊》，39期，頁123。

⁶⁷ 聯合報 (7/6/1982)，〈僱個菲律賓女傭〉，12版。

⁶⁸ 經濟日報 (6/14/1988)，〈何不敞開女傭門?〉，23版。

作、有意願者卻又索費高昂，一面大大讚揚僱用外籍幫傭的種種好處，為台灣是否開放引進外籍幫傭的爭論揭開序幕。



1990 年底，菲律賓勞工部長托瑞斯來台參觀臺北市議會，遊說民意代表支持引進菲籍勞工；並在拜會勞委會主委趙守博時，探詢菲籍女傭引進可能性。⁶⁹因此，勞委會在隔年舉辦了一場「開放外籍女傭的可行性」座談會，邀請學者專家參與討論，評估是否引進外籍幫傭；不過，多數與會者抱持反對意見。⁷⁰

自此，論者紛紛在報章雜誌上對引進家庭幫傭的政策構想展開筆伐。婦女新知基金會（以下簡稱婦女新知）率先指出，解決台灣職業婦女的問題，應當從：瞭解家務是所有家庭成員的工作、提供良好公共托兒設備、雇主不應有性別之差別待遇、立法保障女性工作權益等四個方面著手。⁷¹緊接著，台大社會系教授詹火生質疑，外籍幫傭的僱用以家庭為單位，而現階段欠缺有效規範僱傭關係的法令，將產生管理難題。又此類聘僱模式，依個別家庭需求有不同工資計算形式。且究竟女性勞動人口是否確實短缺仍有疑問。另外，還可能產生外籍幫傭擅自離開雇主另謀他就、或生活適應不良等外部成本。⁷²而後，空中大學勞工政策學副教授成之約提出三點理由，反對開放引進外籍女傭。第一，中低收入的家庭難以負擔外籍女傭的薪資支付，無法嘉惠大多數家庭與職業婦女；第二，引進外籍勞工將加劇女性勞動人口面臨的競爭壓力，若無法獲得工作，更無力聘僱女傭；第三，統計資料顯示，國內缺工之產業屬於婦女較無意願參與者，直言之，引進外籍女傭

⁶⁹ 聯合報（12/1/1990），〈菲勞工部長參觀議會〉，14 版。聯合報（12/4/1990），〈菲籍在台勞工最好先回國〉，11 版。

⁷⁰ 這場會議中，勞委會認為我國未來勞動力將呈現不足，若適度開放外籍女傭，有助於婦女重回就業市場。但學者吳惠林、台大社會系教授余漢儀、婦女新知基金會祕書長范情均反對，其理由是目前僱用外籍女傭者均屬中高收入家庭，對刺激婦女進入勞動市場無益，根本之道在於設法建立良好家庭文化，減少婦女家事負擔。民生報（1/16/1991），〈開放外籍女傭 尚待研商〉，13 版。

⁷¹ 沈怡（編）（1991），〈外籍女傭不宜引進〉，《婦女新知》，104 期，頁 33。

⁷² 中時晚報（2/28/1991），〈外勞與外傭〉，3 版。



而寄盼進入勞動市場的婦女可填補缺工產業的需求，幾乎是緣木求魚。⁷³

於此同時，希望引進外籍幫傭的婦女團體則嘗試進行行政遊說。由國民黨籍的立委謝美惠、臺北市議員潘維剛帶領，以現代婦女基金會為首的婦女團體向勞委會陳情：若有女傭幫忙照顧子女、料理家務，可讓職業婦女無後顧之憂地投入工作；而國內經濟富裕、教育程度普遍提高，願意擔任女傭者愈來愈少，外籍女傭正好解決此勞力荒的問題，期盼政府提供合法管道留下外籍女傭。⁷⁴

在民間團體意見大相逕庭的情況下，勞委會給出曖昧不明的回應。一方面，強調既定政策是自 1991 年 3 月起全面取締外籍勞工，為了公平起見，所有外籍勞工都應該經過申請，不容違法入台工作者取巧，故無法特別對外籍幫傭網開一面；另一方面，趙守博也提出，希望謝美惠等立委能協助讓目前正在立法院審議中的就業服務法盡速通過，使外籍幫傭引進事宜在法律上取得憑依。⁷⁵如此模稜兩可的態度，在就業服務法的立法審議過程也可見其形跡。1991 年 6 月的立法院內政、司法委員會聯席會議上，國民黨立委王令麟首先提出，就業服務法草案第 43 條欠缺引進外籍女傭的條款明文。⁷⁶同黨立委丁守中進一步補充，倘若接受高等教育的職業婦女因結婚、生子而放棄工作以照顧家庭，將浪費其勞動力；且台灣本地欠缺從事家庭幫傭者，引進外籍幫傭對台灣帶來之衝擊不大。⁷⁷針對立委發言，勞委會職業訓練局局長陳聰勝回應：「關於外籍女傭之聘僱，國人意見分歧，而第七款

⁷³ 聯合報（3/4/1991），〈開放外籍女傭有弊無利〉，2 版。

⁷⁴ 聯合報（2/24/1991），〈給外籍女傭一條合法生存管道〉，14 版。民生報（2/27/1991），〈政府可考慮開放外籍女傭〉，15 版。這些婦女團體包含：中華民國禮儀協會、千代文教基金會、京華獅子會、喬藝獅子會、臺北市社會局婦女會服務團、現代婦女基金會、康福社區媽媽教室、方方瑜伽學苑及女義警中隊。潘維剛議員日後擔任現代婦女基金會董事長。

⁷⁵ 聯合報（2/27/1991），〈外籍女傭合法化 勞委會：不可能〉，7 版。

⁷⁶ 立法院秘書處（1993），《就業服務法案（上）》，頁 203，台北：立法院秘書處。

⁷⁷ 立法院秘書處（1993），前揭註 76，頁 205。

中之『經濟社會發展需要』之規定，也可以作為將來必要之法源。」⁷⁸然而，在法案交付委員會審查之際，勞委會曾委託主計處調查「國民對外籍女傭看法」。同年3月初步評估結果早已顯示，不贊成開放外籍女傭的比例遠高於贊成開放者；若未來開放外籍女傭，想僱用者比例也偏低。因此，勞委會針對調查結果曾表示，如果未獲得民意支持，將不考慮開放。⁷⁹兩相對照之下可發現，勞委會在立法過程中並未按照民調結果堅持反對引進外籍幫傭，反倒透露可依概括性法律條文開放引進之暗示。

面對開放引進外籍幫傭的強力遊說與偏趨同意的政策傾向，反對方提出另一波請求與批判。1991年3月6日，六位現職幫傭的本地婦女致書范情，央請婦女新知代為向政府請求重新研議開放政策。他們表示從事這份工作者，大多年老失業、或孤寡無依，「毫無選擇地做這最下等的工作」；並如此陳述：

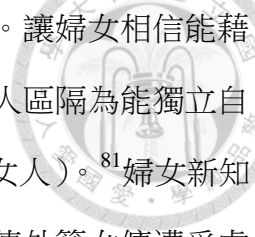
如今政府要開放外籍女傭來台工作，我們無能力估計由此能使國內多少婦女再走入社會去投入工作。但是我們卻很明白自己面臨著時刻都有被雇主解雇的可能性，這嚴重的威脅著我們的工作與生活的安危。⁸⁰

呼應這篇投書，當時任職於婦女新知的王蘋為文指摘，「引進外籍女傭，以解決職業婦女的問題—這樣的說法是將家務視為婦女的責任，並且將女人區隔為女主人和女傭兩個階級，繼續鞏固女人的家庭負擔。」批評勞委會看似配合職業婦女

⁷⁸ 立法院秘書處（1993），前揭註76，頁206。陳聰勝指的是勞委會擬定、於1990年9月13日函送立法院審議的就業服務法草案第43條第7款規定：「為因應國家重要建設工程或經濟社會發展需要，經中央主管機關指定之工作」。這個條款在1990年1月10日勞委會首次擬定而送交立法院的就業服務法草案第25條第7款，就已經存在。從陳聰勝的發言來看，或許可解釋為，勞委會最初便已有意為尚有開放爭議的職業項目保留取得法律依據的可能。

⁷⁹ 民生報（3/20/1991），〈開放外籍女傭 反對者居多！〉，13版。根據李元貞在報上投書所述，關於該項「國民對外籍女傭看法」之調查，從一萬八千戶問卷之結果發現，贊成者僅占百分之十五，反對者高達百分之四十六。自立晚報（6/6/1991），〈婦女政策與外籍女傭〉，3版。

⁸⁰ 六個女傭（1991），〈六個女傭的一封信〉，《婦女新知》，107期，頁5。



需求的政策糖衣下，包藏讓男性與資本家繼續剝削女性的毒藥。讓婦女相信能藉由外籍女傭達成其獨立解放目標的神話，實際上是以法律將女人區隔為能獨立自主的中產階級（女人）與必需刻苦耐勞、忍受剝削的女傭（非女人）。⁸¹婦女新知董事李元貞也強調，引進外籍幫傭是奴隸制度的遺緒，國外頻傳外籍女傭遭受虐待的消息，更突顯開放政策只會鞏固特權，形成階級、種族歧視。⁸²

外籍幫傭引進爭議甚囂塵上之際，同屬於家庭內工作類型的外籍監護工卻意外迅速地率先登陸台灣。1963 年遭遇車禍的王曉民成為植物人，近三十年來均由家人照顧。其母親趙錫念曾提出安樂死請願案，這項立法訴求卻一直未能實現。於是，王曉民的家屬在 1992 年初轉向勞委會陳情，盼望能以專案方式引進「外籍女傭」提供照護。⁸³勞委會評估後，認定須照顧植物人之家庭確實缺乏人力，便在 1992 年版就業服務法立法通過前，先行公布「因應家庭照顧殘障者人力短缺暫行措施」（下稱「家庭照顧人力短缺措施」）。⁸⁴這項僅限於開放家庭僱用外籍監護工的措施，使王家成為首件獲准聘僱兩名外籍監護工的申請案例。⁸⁵

至於反對引進外籍幫傭的聲音，此時並未能在國會引起回響。1992 年 1 月，就業服務法草案在立法院院會進行逐條審查。立委丁守中表示，當前即便有錢也找不到願意投入家庭幫傭工作的台灣本地婦女，若要讓受過高等教育的人口投入勞動市場，建立分區工作時段或設置托兒所等方式又緩不濟急，故尋求 31 位立委

⁸¹ 王蘋（1991），〈破解區隔女人的神話〉，《婦女新知》，107 期，頁 4-5。

⁸² 李元貞（1991），〈開放外籍女傭不是辦法！—積極規劃婦女政策才是正途〉，《婦女新知》，110 期，頁 8-10。

⁸³ 王家希望政府准予專案聘僱之對象應為「外籍監護工」，即俗稱之看護，但報導使用之文字為「外籍女傭」。用語有所落差之意義待稍後分析。聯合報（1/16/1992），〈王曉民家屬盼用外籍勞工照料勞委會考慮專案辦理〉，5 版。

⁸⁴ 行政院（81）台勞職業字第 12506 號函。

⁸⁵ 法令上正式名稱為「海外補充監護工」。為行文方便、避免稱呼種類過多造成混亂，仍直接以「外籍監護工」稱之。參照因應家庭照顧殘障者人力短缺暫行措施第 4 項。

連署，提案將「家庭幫傭」增列為就業服務法第 43 條第 1 項中的獨立一款。⁸⁶該提案得到同黨立委王令麟、吳德美、王滔夫等人大力支持，僅立委葛兩琴提到，該款若使用「外籍女傭」的字眼，有歧視女性意味，故在文字上稍作修改。該提案因民進黨籍立委陳水扁提出異議而付諸表決，最終以在場 45 人當中 25 人贊成通過，自此確立台灣開放引進外籍幫傭政策的法律憑據。總而言之，從立法院院會紀錄可以看見，支持引進外籍幫傭者的需求備受注目，而反對者的聲音傳到國會時，多數立委卻對之恍若未聞。

值得注意的是，對於外籍幫傭與監護工這兩類外籍勞工，從國會中民意代表的言談、到新聞媒體報導內容，在在顯露立法者與社會大眾無法清楚區別兩者間的差異。例如：當丁守中試圖說服其他立委將「家庭幫傭」納入就業服務法規範時，他先說明外籍女傭從事的是「負責照顧老年人、料理家務、照顧幼兒這一類的工作，工作的範圍又侷限於家庭」⁸⁷；接著又表示，既然無法禁絕外國人來台從事幫傭，不如設定條件納入管理，「譬如限定為家中有老人、傷患、病人及幼齡子女需要照顧者」⁸⁸。又如聯合報報導王曉民家屬陳情結果：「行政院勞工委員會昨天宣布，在春節後將專案開放第一批外籍女傭進口，但限家中有植物人的家庭申請」⁸⁹；隔日的報導則改稱「外籍看護工」⁹⁰。另一方面，法律規範並未允許外籍專業醫護人員來台，「家庭照顧人力短缺措施」第 4 項第 2 款特別強調，「海外補充監護工之工作，應以看護前述重度殘障者及中風癱瘓者等對象暨照顧其日常生活起居為範圍，但不得從事任何醫療行為及法定護理工作」⁹¹。也就是說，監護工

⁸⁶ 立法院秘書處（1993），《就業服務法案（下）》，頁 487-488，台北：立法院秘書處。本次立法於三讀通過時，因 1992 年版就業服務法第 43 條款項增加，家庭幫傭最終列於第 7 款。

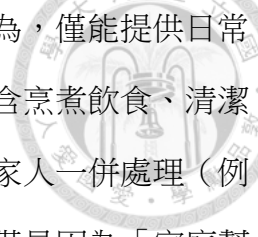
⁸⁷ 立法院秘書處（1993），前揭註 86，頁 487。

⁸⁸ 底線為本文所加。立法院秘書處（1993），前揭註 86，頁 488。

⁸⁹ 聯合報（1/22/1992），〈首批外籍女傭 春節過後入台〉，5 版。底線為本文所加。

⁹⁰ 聯合報（1/23/1992），〈照顧植物人外籍看護工 須有護理人員執照〉，6 版。

⁹¹ 底線為本文所加。



的照顧對象限於重傷病患，但其工作內容不得涉及專業醫護行為，僅能提供日常生活照顧的相關服務。而所謂「日常生活」的照顧範圍是否包含烹煮飲食、清潔衣物、灑掃家居...等事項？就這些事項可不可以為病患的其他家人一併處理（例如：準備三餐供病患與全家人共享）？這些問題難以回答，不僅是因為「家庭幫傭」、「日常生活起居」等法規範中的詞彙無法為家務或照顧事項的範圍提供明確界線（欠缺明確性）。外籍幫傭與監護工的工作內容相互混淆，看似是法規範未列示或列舉而無意間造成的結果，實際上更可能是照顧工作根本無法為看護／幫傭所二分。日後，時而聞見雇主指派監護工從事家庭幫傭工作，這些情況的遠因或許就是立法之初未能明確劃分外籍幫傭與監護工的區別。

第三項 「大陸勞工」之引進爭議

當法規範將群體加以劃分，並為之命名時，跨境遷移的勞動者中，有一部分的人們，不被允許、至今也通常不會被稱為外籍勞工。這些人曾經是資本家極力爭取、盼望能合法僱用的對象，今日卻甚少在台灣街頭看見他們的身影。雖然他們被排除適用規範外國人的一般法律、甚至曾被攔阻於國境邊界，卻不能忽略他們在台灣勞動法令與政策下，與其他外籍勞工同樣奮力求生的身影。本項將探討民間與政府如何看待這群來自中國大陸地區、擁有中華人民共和國國籍的「大陸勞工」，以及他們如何被排拒或納入於法律規範。

「大陸勞工」對於台灣人民而言，曾經是存在於政治口號、存在於以海相隔的遙遠記憶與想像之中，被中國共產黨壓榨奴役，深陷於水深火熱之中的「苦難同胞」。回溯 1950 年代，媒體宣傳批判「共匪」以「無產階級專政」的虛無口號誘惑農工叛亂、竊據大陸；實際上卻建立效仿蘇俄奴役勞工的制度，以勞動改造

之名，給予極微薄的薪資強迫人民勞動，或販賣、屠殺勞工。⁹²特別是在每年五一勞動節前後，媒體經常固定發布帶有訓勉意味的報導，鼓吹中國大陸地區的勞工怠工、抗暴，也呼籲台灣勞工，基於與大陸地區的勞工有手足之情、休戚與共，支援並解救大陸同胞、還其自由。⁹³簡言之，自 1950 年代以降，政治宣傳描繪的大陸勞工是被共產黨剝削、迫害、甚至屠殺而亟待由台灣政府與人民來拯救的「奴工」。

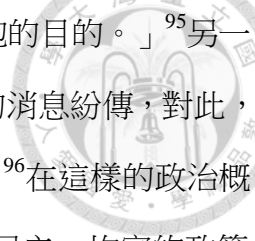
時空流轉至 1980 年代，中國開始開放勞動力輸往海外，吸引了台灣資本家的目光。當「缺工」爭議在台灣勞動市場掀起波瀾，為了獲取廉價勞工，有些廠商尋求前往中國大陸或東南亞國家貿易與投資的機會；部分留在台灣的企業，則設法暗自聘用外籍勞工。由於政府長期禁止台灣人民與中國大陸一切形式的往來，直到 1987 年才開放兩岸人民探親，初步打破數十年來兩岸隔絕的狀態，故此時期希望來台謀生的大陸勞工，大多透過偷渡、假冒東南亞華僑掩飾身分，規避法律以取得在台工作的機會。⁹⁴來自中國的低廉勞力象徵可觀的生產利益，成為企業爭相聘僱的目標之一；節省生產成本的期盼卻與政府對待中國的態度產生齟齬，並在台灣社會引發另一波辯論。

面對誘人的廉價大陸勞工，部分論者選擇建議政府准許企業至中國設廠以直接運用當地勞力，而以往的政治宣傳內容恰好成為這項政策建言所依據的理由。1988 年，也是開放探親的隔年，國民黨舉辦第十三次中國國民黨全國代表大會。會議中，多位代表建議儘速准許民間企業到大陸投資設廠，藉此施惠於廣大的大

⁹² 聯合報 (11/23/1953)，〈哀大陸奴工〉，2 版。

⁹³ 類似的文宣內容可參照聯合報 (5/1/1954)，〈總統書告全國勞工同胞〉，1 版。聯合報 (5/2/1956)，〈改善勞工生活 政府致力六端 王內長談勞工政策〉，3 版。聯合報 (5/2/1960)，〈支援大陸反共勞工 團結奮鬥光復神州〉，2 版。

⁹⁴ 聯合晚報 (11/8/1988)，〈大陸勞工 南部最多〉，3 版。聯合報 (11/21/1988)，〈工人到底缺多少？〉，4 版。



陸勞工，作為「經濟反攻的最有力武器，也能達到拯救大陸同胞的目的。」⁹⁵另一方面，當時亦有公共工程營建廠商偷偷僱用大陸勞工來台工作的消息紛傳，對此，支持者抱持類似說法：「中國人的錢讓中國人賺有什麼不好？」⁹⁶在這樣的政治概念下，經濟學者侯家駒提出，為了和平統一中國且達成自由、民主、均富的政策目標，當然應以積極的大陸經貿政策—包含對大陸投資或引進大陸勞工，化除共產主義。⁹⁷在行政院財經會談上，侯家駒進一步表示，由於文化背景相同，引進大陸勞工不僅可降低社會成本，還可減低經濟成本。⁹⁸

事實上，資本家遊說政府引進大陸勞工時，往往同時強調基於「同文同種」而來的民族情感與經濟利益。如一位紡織業者指出：「基於血濃於水和言語相通、便於管理、指導、訓練的觀點，當然是僱用大陸勞工方便進入狀況」；且「台灣勞工嚴重缺乏，外籍勞工相當拿喬，常...集體跳槽要求加薪，...若能引進大陸勞工平抑薪資水準，對提升台灣企業競爭力應有正面助益」；台灣區營造公會則表示：「因為血緣、生活習慣、語言都相同，較易管理，加上中國人吃苦耐勞的習性，業界認為引進大陸勞工較引進其他地區勞工更為合適」。⁹⁹整體而言，資本家遊說政府引進大陸勞工，實際上是考量經濟利益；而該獲取經濟利益的方式，又看似符合長久以來追求統一中國、解救「同胞」的國家目標，並以種族同一性的論述為其行政遊說賦予正當性。

然而，這類強調大陸勞工與台灣人「同文同種」的論述構框，對於資本家的經濟政策遊說目標而言卻是「雙面刃」。外表和語言的相似性使大陸勞工容易融入

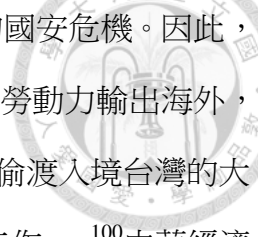
⁹⁵ 提出相似建議者為黨員代表徐靜淵、王茲華、周其新。聯合報（7/10/1988），〈展現實力 經濟反攻〉，3版。

⁹⁶ 〈大陸勞工 捷足先登台〉，聯合晚報（11/7/1988），1版。立委鍾偉光等人亦抱持類似看法。參照立法院公報處（1988），《立法院公報》，77卷99期，頁18，台北：立法院。

⁹⁷ 經濟日報（3/26/1989），〈以化共代替反共〉，2版。

⁹⁸ 經濟日報（5/14/1990），〈宜否引進大陸勞工 兩派人士意見拔河〉，3版。

⁹⁹ 經濟日報（9/30/1990），〈產業界普遍「鍾情」大陸勞工〉，3版。



台灣社會，也使其容易隱藏其外來身分，而這就成為政府眼中的國安危機。因此，當福建省平潭地區在 1988 年成立「勞動服務公司」，協助將大陸勞動力輸出海外，國防部認定這是「中共有計畫的為其武力犯台作準備」，預謀讓偷渡入境台灣的大陸勞工「藉打工名義，隱藏身份，再俟機串連，從事各種破壞工作」。¹⁰⁰中華經濟研究院第一研究所副所長高長也認為，中共並未放棄武力犯台，其敵意令人擔心若引進大陸勞工，將被趁機用以輸送「非勞工」來台製造動亂；而同文同種的特性，將難以禁止兩岸人民通婚，並增加遣返時的困擾，提升大陸勞工滯留不歸的可能性。¹⁰¹行政院經建會同樣強調大陸和台灣在政治上處於敵對狀態，甚至表示根據機密資料，部份大陸勞工負有情報和製造混亂的任務，因此政府絕對禁止大陸勞工來台。¹⁰²

兩岸的敵對關係使大陸勞工被預設為國安問題，因此，當時的行政院長郝柏村雖曾以個人意見向勞委會表示，贊成引進大陸勞工優於引進外籍勞工，經濟部與勞委會卻聯合反對。¹⁰³政府斟酌是否引進大陸勞工可否引進的決策結果，與兩岸關係有莫大關聯，如：1990 年七月底，沙烏地阿拉伯與中華民國斷交，國民黨之大陸工作指導小組即開會達成共識，決定半年內不考慮引進大陸勞工。¹⁰⁴透過這些報導可以發現，行政院長贊成引進大陸勞工的政策意見，並未如其同意引進外籍勞工之意見落實在法案內容。何以如此的原因，本文認為不只關乎兩岸的歷史與政治問題，也牽涉到台灣憲政體制複雜、省籍問題未妥善解決、國民黨內部鬥爭...等面向。若要於此處釐清該問題，不僅力有未逮，也偏離本文主軸，只好


¹⁰⁰ 聯合晚報（4/28/1989），〈武力犯台 勞工打先鋒？〉，1 版。

¹⁰¹ 中國時報（7/25/1991），〈引進大陸勞工應兼顧政體大陸政策—從政治、經濟、社會層面探討〉，3 版。

¹⁰² 經濟日報（6/12/1989），〈引進大陸勞工不是時候〉，2 版。

¹⁰³ 聯合晚報（7/11/1990），〈引進大陸勞工 浮上檯面〉，1 版。經濟日報（7/15/1990），〈引進大陸工是憂不是喜〉，2 版。

¹⁰⁴ 聯合晚報（8/4/1990），〈半年內不引進大陸勞工〉，3 版。



略而不談。總而言之，1990 年送交立法院審議的就業服務法草案中，關於外國人之聘僱與管理規定，並未納入大陸勞工。不過，由於該草案文字亦未明確排除大陸勞工，究竟其規範之「外國人」指涉範圍是否包含大陸勞工，又在就業服務法草案審議過程引發爭議。

就業服務法規範之「外國人」是否包含大陸勞工的爭議，事實上就是要不要開放引進大陸勞工的爭議；然而，看似單純二擇一的政策決定，在立法過程中，卻呈現出複雜的國族想像。首先，少數反對引進大陸勞工之立委眼中，兩岸社會既相似又相異之處，恰好構成破壞社會安定的因素。在兩岸政權不同，薪資水準相差甚遠的情況下，大陸勞工卻因語言、生活習慣容易融入台灣，既妨害本國人就業，倘若將來通婚，或以就業為名，暗地伺機顛覆政府，將危害社會安定與國家安全。¹⁰⁵再看支持引進者所執理由，卻也不外乎強調兩岸人民近似性，輔以政治目標作為理由，例如：「大陸勞工終歸是與我們同文同種，且大陸的工作機會也很低，如果能讓其到我們國內來，...可能會因此事而達到統一目的」¹⁰⁶、「大陸勞工的語言、血統都跟我們一樣。我們時常說要以三民主義統一中國，也常說要有同胞愛，那為何不把這個愛擴及大陸勞工呢？」¹⁰⁷偶有明白提及其經濟效益者，如：「目前我們聘僱大陸勞工比聘僱外國人還要方便，況且在語言溝通上也較容易，薪資也可能更便宜」¹⁰⁸

不過，縱使是高舉同文同種為由的立委，亦非主張毫無限制的引進大陸勞工。如立委謝長廷指出，「大陸人民膚色、語言上皆與我們相同，對未來我們社會之安定及經濟發展，影響更甚」；這個說法雖與反對引進者雷同，卻又基於可獲取經濟

¹⁰⁵ 李友吉、黃天生委員之發言。立法院秘書處（1993），前揭註 76，頁 116、200、298-299。

¹⁰⁶ 朱鳳芝委員之發言。立法院秘書處（1993），前揭註 76，頁 110。

¹⁰⁷ 王志雄委員之發言。立法院秘書處（1993），前揭註 76，頁 123。

¹⁰⁸ 謝長廷委員之發言。立法院秘書處（1993），前揭註 76，頁 473。

利益，轉而導出「對於大陸地區人民來台之規範，實有其必要性」的結論。¹⁰⁹然而，行政官員堅持「按中華民國憲法規定，大陸勞工應該為中華民國國民」，不應「適用」管理外國人之規定。¹¹⁰於是，由陳水扁、彭百顯等立委提議，經政黨協商後，於 1992 年版就業服務法新增第 68 條，規定「大陸地區人民受聘僱於臺灣地區從事工作，其聘僱與管理，除法律另有規定者外，準用第五章相關之規定。」

總而言之，在大陸勞工議題的討論上，與他國外籍勞工的開放爭議略有不同。論者爭辯的內容甚少談及大陸勞工與台灣勞工有如同「外勞／本勞」的差異，即便是反對引進大陸勞工者，也忽略兩國的語言、風俗、文化仍有區隔，倒是肯定兩者的種族相似性或同一性，藉以推論大陸勞工可能造成國安危機。不過，上述討論中仍有蛛絲馬跡透露台灣人認為自己優越於大陸勞工的想法—指出中國經濟水準低、雇用大陸勞工是「發揮同胞愛」、施惠於中國人民。換言之，當時對大陸勞工的討論雖不強調「本勞／外勞」之別，仍不免隱藏著階級主義的思維。

雖然大陸勞工「準用」外國人聘僱與管理規範，看似取得法源依據，開放其來台工作的大門實則半掩半開。依上開就業服務法第 68 條之特別規定—即 1992 年公布施行之臺灣地區與大陸地區人民關係條例（下稱兩岸人民關係條例）¹¹¹第 10 條、第 95 條規定，大陸勞工進入臺灣地區從事工作，須經主管機關許可；相關許

¹⁰⁹ 謝長廷委員之發言。立法院秘書處（1993），前揭註 76，頁 473。又如時任國民黨中央委員會秘書長的宋楚瑜認為，應當考慮引進大陸勞工；但可採取輪流方式，每年分批引進一萬名大陸勞工。中時晚報（6/15/1991），〈引進大陸勞工問題〉，3 版。

¹¹⁰ 立法院秘書處（1993），前揭註 76，頁 109。可注意的是，此處的討論發生在 1991 年第一次修憲之後，1991 年 4 月 22 日制定的憲法增修條文第 10 條規定：「自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定」。

¹¹¹ 台灣與中國大陸自從開放探親、舉辦辜汪會談後，交流日漸頻繁，從而衍伸許多法規範適用上的爭議，如：鄧元貞重婚案、犯罪遣返等議題。於是，趙少康、邱連輝等立法委員紛紛提案，盼望在政治上尚未取得共識前，仍有法律可供規範兩岸之間私法與公法關係。因此，在 1992 年的就業服務法制定之際，兩岸人民關係條例也在立法院審議中，而後於 1992 年 7 月公布施行。兩岸人民關係條例第 10 條至第 15 條就大陸勞工聘僱與管理事項予以規範，為就業服務法第 68 條之特別規定。

可辦法，由有關主管機關擬訂，且其實施須經立法院決議。¹¹²在這兩部法律制定過程中，眾多產業皆呼求引進大陸藍領勞工，最終卻只有大陸漁工獲得行政部門青睞，制定准其申請工作許可之法令依據。



在兩岸交流逐漸鬆綁，但尚未明訂政策肯認與規範人民如何往來的時日，大陸漁工應屬兩岸來去人員之中，活動最盛者。起初，因台灣漁民躲避自然災害或處理傷亡事故緊急停靠大陸沿岸，開啟互動契機；而後為補充人手，發現大陸漁民可提供便宜勞力，使許多台灣遠洋漁船開始競相僱用大陸漁工，中國政府亦為此在沿岸港口成立勞務中心，統籌大陸漁工的聘僱與管理事宜。¹¹³

面對如此景況，政府以既開放又「隔離」的措施回應漁業勞雇市場的需求。據報載，官員表示「大陸船員只在海上工作，並不上陸，和大陸勞工的性質不同，應該不致帶來社會問題」。¹¹⁴在這樣的認知基調下，行政院農業委員會（下稱農委會）先肯定遠洋漁業僱用大陸漁工乃是基於「事實需要」。¹¹⁵行政院大陸委員會則進一步指出，引進大陸勞工應視兩岸未來發展再行研議；目前以分階段逐步開放為原則，先開放「較不會發生管理問題」的遠洋漁船僱用大陸漁工。¹¹⁶於是，農委會在 1992 年 2 月初，就業服務法尚未施行前，便先行制定臺灣地區國外基地作業漁船船主僱用大陸船員管理規定。如規定名稱所示，其規範對象限於國外基地

¹¹² 依 1992 年公布施行之兩岸人民關係條例第 10 條規定：「大陸地區人民非經主管機關許可，不得進入臺灣地區（第 1 項）。經許可進入臺灣地區之大陸地區人民，不得從事與許可目的不符之活動或工作（第 2 項）。前二項許可辦法，由有關主管機關擬訂，報請行政院核定後發布之（第 3 項）。」第 95 條規定：「主管機關於實施臺灣地區與大陸地區直接通商、通航及大陸地區人民進入臺灣地區工作前，應經立法院決議；立法院如於會期內一個月未為決議，視為同意。」

¹¹³ 中國時報（7/31/1991），〈台灣漁船僱用大陸船員早成事實〉，4 版。立委質詢時也曾指出，率先僱用大陸勞工者為漁船船東，營造業、製造業隨後方暗自跟進僱用之。參照《立法院公報》，前揭註 96，頁 17。

¹¹⁴ 聯合晚報（8/9/1990），〈開放僱用大陸船員 有望〉，7 版。

¹¹⁵ 民生報（7/30/1991），〈大陸船員勞委會農委會研議開放〉，13 版。

¹¹⁶ 經濟日報（8/27/1991），〈陸委會：准許僱用大陸勞工〉，1 版。



作業漁船（即遠洋漁船），並要求受僱之大陸船員應在國外港口上船與離船，不得隨船返回臺灣港口登岸。¹¹⁷

既聲稱同文同種、又劃分敵我的矛盾想像，使大陸勞工與外籍勞工跨境遷移的勞動之旅迥然不同。除了在爭論是否開放大陸勞工的階段，多了國防安全等考量，前述法律規範，雖然部分開放大陸漁工，卻又將之隔離在海岸線之外。在這樣的差異下，大陸漁工面臨何種勞動條件與環境，將在下一節繼續探討。

第二節 法規範框架之建構與比較

開放引進外籍勞工的國家政策方向大致底定後，社會大眾關切的問題便擴及政府「如何」引進外籍勞工。基於維護社會安全，對於入境國界的外國人，政府大多會制定規範予以管理；與觀光客短期旅遊不同，以工作為目的的移入人口普遍將在台灣停留較長時間，對其在台活動的權利與限制、以及是否可歸化，更有必要擬定適當的管理措施。其次，以維繫經濟發展為目的而採取之開放政策，自然會考量聘僱方式是否符合企業與雇主需要。再者，憂慮外籍勞工可能剝奪本地勞工就業機會與工作條件的聲音，並未因開放政策確立而消弭，故關照普羅大眾生存、工作等權益，也是法律不可忽略的面向。

有鑑於此，本節描述國家建立具體制度之歷程，除了分析官員與民意代表如何折衝，將臺灣社會不同群體的利益與需求、不同的政治與國族意識形態體現在法律規範中，更要探討國家如何決定給予外籍勞工哪些管制或權益保障？為了完整描繪 1990 年代初期的法律體制樣貌，接下來將以分析 1992 年版就業服務法立法過程為主，同時一併探究相關法律或行政命令的規範內容與成因，觀察其立法

¹¹⁷ 臺灣地區國外基地作業漁船船主僱用大陸船員管理規定第 1 條、第 6 條第 2 項。參照行政院大陸委員會（1992），《行政院大陸委員會公報》，1 卷 1 期，頁 7-9。

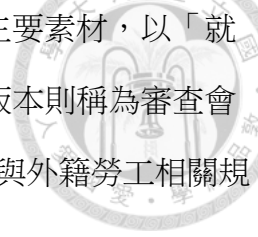
意旨如何被踐行；在大陸勞工的部分，則需一併觀察 1992 年公布施行之兩岸人民關係條例的立法過程，藉此瞭解法律規範欲建構的跨境勞動者圖像。為幫助理解對立法過程的分析與討論，接下來先介紹就業服務法與兩岸人民關係條例兩部法律訂立當時送交立法院審議的草案版本及相關背景。

首先，針對引進暨管理外籍勞工一事，1990 年 1 月，行政院向立法院提出以促進國民就業、落實過去未曾施行之職業介紹法以推動就業服務為立法宗旨的就業服務法草案，同時基於確保國民充分就業、避免外國人非法在我國境內工作衍生經濟、社會問題之理由，將規範外籍勞工的條文一併納入草案。¹¹⁸在同年 4 月份召開的立法院內政委員會審查會，立委們大力抨擊該份草案中逾半數條文均為引進、管理外籍勞工的規定，全然背離服務國民就業、保障其工作權益的立法宗旨，主張就外籍勞工管理之規範應另行立法，遂將該份草案退回行政院重新審查。¹¹⁹同年 9 月份，經過行政院檢討、補充就業服務規定後的就業服務法草案再度送交立法院審議。對於先前立委們建議就外籍勞工另行立法的意見，勞委會主委趙守博表示，當前各國立法例有於移民法、入出國境管理暨難民認定法、就業或勞動相關法律當中規範者；基於目前台灣尚未訂定移民法，且同為保障國民工作權之意旨，本次提出的草案仍將外籍勞工相關規範列入其中。觀諸立法公報，立委們大多對於趙守博就立法形式提出之解釋並無意見—仍舊沒有對於是否需以移民法等專法形式規範外籍勞工之面向多加討論，亦無立委就該份草案提出對案。¹²⁰自此之後，立法院內政、司法委員會正式對就業服務法草案進行審議，因此，1990

¹¹⁸ 立法院公報處（1991），《立法院公報》，80 卷 11 期，頁 68-69，台北：立法院。

¹¹⁹ 參照謝深山委員、李友吉委員、李勝峰委員、林正杰委員、黃主文委員之發言。除謝深山委員以外之四位委員均明確建議應就外籍勞工另行立法規範。立法院公報處（1991），前揭註 118，頁 74-75、77、79-80。

¹²⁰ 少數仍堅持要求應另行立法規範外籍勞工的立委如：李友吉委員也沒有針對是否應採取移民法等法律規範形式來立法的議題提出見解。立法院公報處（1991），《立法院公報》，80 卷 55 期，頁 338，台北：立法院。

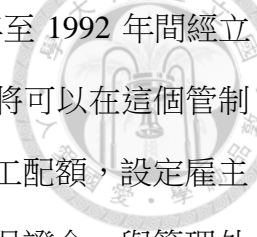


年 9 月送交立法院的草案版本為後續本文分析研究立法過程的主要素材，以「就業服務法草案」稱之；立法院內政、司法委員會審查後改定的版本則稱為審查會修正版草案；最終的立法結果則稱為「1992 年版就業服務法」（與外籍勞工相關規範之條文對照，見附錄附表一）。

至於也規範到大陸勞工的兩岸人民關係條例，原本提出至立法院審議之草案有分別由立委趙少康、邱連輝、陳癸淼、丁守中、與行政院草擬之五個版本，再經由司法、內政、法制聯席委員會審查，歸納整理後提出修正版。兩岸人民關係條例有其獨特的立法背景與脈絡，為切合研究主題，避免過於龐雜，下文對兩岸人民關係條例立法過程的研究，僅限關於大陸地區人民申請來台工作者—即大陸勞工的相關規範。由於上述各立委提出的草案版本當中，並非均有規範大陸勞工的條文、且相關條文數量甚少，因此，本節討論將以聯席會審查修正版為主，若有必要，方輔以最初五個版本之內容，探究與規範跨境勞動有關的條文。

第一項 鑄造勞動枷鎖：就服法立法過程

即使缺工之命題是否為真，至今仍爭論不休，國家政策仍可體現政府如何看待勞動人力運用問題及其偏好之解決方式。從 1981 年公民營事業申請聘僱外籍或僑居國外人員辦法修正開放外國業務人員，便可發覺國家看重經濟發展，進而也重視企業提出有助於活絡經濟的相關需求。勞委會在 1989 年核定「十四項建設方案」，更象徵政策轉舵，朝向開放引進外籍勞工邁進。此時，政策問題重點便轉為法令應如何規範外籍勞工引進事宜。1989 年核定之「十四項建設方案」、1991 年頒行之「因應人力短缺措施」、1992 年 4 月實施之「家庭照顧人力短缺措施」、同年 5 月施行之就業服務法及其子法—於同年 7 月訂定之外國人聘僱許可及管理辦法等法令均展現了國家對外籍勞工建立的管制框架。因此，接下來本文將探究上述



法規範的內容及其制定之相關背景與討論，並特別爬梳 1990 年至 1992 年間經立法院審議的就業服務法草案在立法過程中如何增刪修定。我們將可以在這個管制框架中看到，國家一面限制企業雇主共享、流用有限的外籍勞工配額，設定雇主申請聘僱外籍勞工的審核條件，並對之課以繳納就業安定費、保證金、與管理外籍勞工的義務，一面透過健康檢查與品性證明篩選個別外籍勞工，並限制其工作居留期間，確保台灣社會能以最低廉的代價使外來勞動力發揮其最大價值。

第一款 勞源閘門下談判與初次動員

經過是否引進外勞的政策辯論，政府選擇開放的同時，也宣示了施政原則。在 1991 年舉辦的第三次全國勞工行政會議中，勞委會主委趙守博總結數項外籍勞工政策要點，包含：不全面開放引進外籍勞工；取締非法工作者並將之遣返，不予赦免；因應國家建設需求得以專案引進；綜合判斷是否妨害國民就業與勞動條件、妨害產業升級、是否確實缺工，再決定是否擴大開放；其中特別重要的一點是，未來就業服務法將採取許可制規範外籍勞工之聘僱申請。¹²¹這也意味著國家對於外籍勞工引進事宜的高密度管制。

為了達成控管外籍勞工引進之目的，行政機關首先須處理的是勞工來源國選擇問題。1989 年核定以專案有限度地引進十四項建設工程所需外籍勞工後，按照規定，得標業者需取得勞委會的核准文件，透過我國駐外機構與駐在國政府主管部門或其指定之單位協助招募，且聘僱合約應經過我國駐外機構驗證；而引進的國家由勞委會與外交部、內政部、工程主管機關協商決定。¹²²原本依勞委會的研究顯示，韓國早已制定一套從招募、訓練、技能檢定、出口乃至遣返韓國的勞工

¹²¹ 趙守博（1992 年），前揭註 48，《勞工政策與勞工問題》，頁 90。

¹²² 十四項重要建設工程人力需求因應措施方案第 10 項。參照行政院（79）台勞字第 36738 號函。1991 年 10 月頒行之因應當前人力短缺暫行措施第 2 點第 5 項第 11 款也同樣保留由政府挑選勞工來源國的權利。參照邢銘煜（1992），《重大工程引進外籍勞工管理研究》，頁 131，台北：經濟部。

出口統一辦法，是目前各有意出口勞工來台的亞洲國家中，管理法令最完善者。¹²³不過，中華工程公司則評估泰國籍工人技術水準較好，且因信仰虔誠、性情溫厚而易管理，菲律賓工程師素質也較高，計畫引進菲籍工程師與泰國技術勞工。¹²⁴而後，適逢臺灣希望爭取菲律賓國會通過菲台互惠關係法、提升駐泰國「遠東商務處」的名稱與地位，外交部以泰國、菲律賓與印尼三國需要出口勞工賺取外匯、也願意配合我國之勞工進口措施為由，表示將優先引進此三國之外籍勞工。¹²⁵

政府對於勞工來源國的選擇固然和對各國工人的合用性與民族性之認識有關，卻也同時將選擇標準與外交利益相連結，如此一來，使得政策容易隨著國際情勢變動搖擺不定。1991年中，菲律賓傳出將重新評估「中菲海道通行協定暨農漁業合作備忘錄」（下稱漁業協定）效力，農委會副主委邱茂英便宣稱若菲律賓違背漁業協定，將終止經濟資源與技術援助。¹²⁶勞委會主委趙守博也為此向菲律賓移民局長表示，臺灣是否給予特定國家勞工配額及配額之多寡，須視兩國關係而定；若某個國家對臺灣不夠友善，便不會讓該國人民來台工作。¹²⁷國民黨籍立委陳癸淼、張世良也要求或期待勞委會將菲國勞工當作籌碼，使菲律賓接受兩國協定內容。¹²⁸原本預計優先開放菲律賓勞工的腳步，便隨著政府要求未獲得菲律賓肯定而延緩下來。直到菲律賓總統發布行政命令，實際執行漁業協定的內容，商討外籍勞工引進事宜方又持續進行¹²⁹

企業的經濟利益也同樣影響政府對勞工來源國的擇定。泰國勞工廳在臺灣開

¹²³ 經濟日報（2/7/1990），〈外國勞工熱中來台「賣力」〉，2版。

¹²⁴ 聯合晚報（2/8/1990），〈中華工程將申請引進外籍勞工〉，4版。

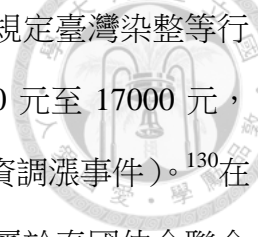
¹²⁵ 聯合報（9/12/1990），〈錢復：重大工程優先引進泰菲印尼勞工〉，4版。

¹²⁶ 民生報（7/14/1991），〈籌碼在手 何懼菲方背信〉，13版。

¹²⁷ 經濟日報（8/8/1991），〈中菲是否簽勞工協定 勞委會將與外交部會商〉，4版。

¹²⁸ 聯合報（8/9/1991），〈朝野立委促政府強硬反制菲國〉，2版。立法院公報處（1992），《立法院公報》，81卷15期，頁38，台北：立法院。

¹²⁹ 經濟日報（8/6/1991），〈菲國今起執行漁業協定內容〉，2版。



放申請引進泰籍勞工之際，公布了一份泰勞在台薪資標準表，規定臺灣染整等行業雇主僱用泰勞時，給付薪資依行業職類別最低不得少於 11500 元至 17000 元，雇主若未供應伙食，需再給付每月 3000 元的伙食津貼（下稱薪資調漲事件）。¹³⁰在國內企業主的反彈下，勞委會以「調查泰國勞工工資漲價是否屬於泰國仲介聯合壟斷」為名，要求泰國政府提出說明。¹³¹經調查之後，勞委會指出，泰國未事先通知而片面設定聘僱條件，其做法不尊重我國；雖然原本希望配合外勞政策，爭取東南亞國家支持臺灣加入關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT），但政府不能再因為外交考量而犧牲人民權益。¹³²因此，勞委會除了暫緩公告泰國仲介名單，同時發函泰國勞工廳駐台單位—泰航人事關係處，要求於五天內改善薪資漲價，及臺灣雇主和泰國仲介公司簽訂之招募合約須經泰航驗證手續等問題，否則將全面取消引進泰勞。¹³³

薪資調漲事件除了透過國際交涉之外，還引起臺灣本地勞工首次集體為外籍勞工權益展開動員。1992 年，由全國自主勞工聯盟發起，勞動人權協會、勞動黨等十餘個勞工團體連署提出「台灣各界工運團體對提高外籍勞工薪資的聲明」。聲明中批評，核准外籍勞工合法進口已先傷害國內勞工利益，本次又完全站在資方立場與泰國交涉，傷害合法外籍勞工利益；而在國際上打壓工人者竟是勞委會，既諷刺又損害臺灣形象。勞工團體不僅聲援外籍勞工提高薪資，更主張其母國政府應向我國政府要求賦予外籍勞工組織工會的權利，使其享有自主集體議價權利，盼以同工同酬嚇阻資方引進外籍勞工。¹³⁴雖然本勞的主要目的似乎是防阻外

¹³⁰ 聯合晚報（3/21/1992），〈泰勞訂薪案 我要求說明〉，4 版。據傳馬來西亞政府也有意調漲薪資，但其勞工部門駐臺代表否認該傳聞。聯合報（3/25/1992），〈條件開出來 一次談清楚〉，3 版。

¹³¹ 聯合報（3/21/1992），〈若聯合壟斷 勞委會：將封殺泰勞〉，6 版。

¹³² 聯合晚報（3/26/1992），〈勞委會：引進泰勞 不能犧牲人民權益〉，4 版。

¹³³ 聯合報（3/27/1992），〈勞委會出擊 暫緩公布二批泰勞仲介公司〉，6 版。

¹³⁴ 聯合晚報（3/30/1992），〈以進為退 工運團體“聲援”提高外勞薪資〉，4 版。聯合報（3/31/1992），〈支持同工同酬 嚇阻資方引進 工運團體聲援 提高外勞薪資〉，6 版。



勞引進，但該次聲援也透露出兩個群體間並非沒有化解對立的可能，這在本文後續將進一步探究。

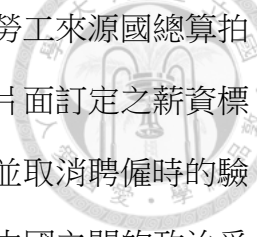
然而，聲援行動既未得到政府肯認，亦無法獲得泰籍勞工正面迴響。首先，政府針對勞工團體的聲明表示，勞委會之所以要求泰方撤回薪資標準，並非表訂薪資太高才打壓泰勞工資，而是不滿泰國干預我國勞工政策、不尊重我國法令。勞基法所訂之最低薪資以上，應屬勞資雙方自行議價空間；倘若泰國擅自另訂標準，即使低於法定基本工資，我國政府同樣會提出抗議。因此，要求泰國撤回薪資表的決心，不會因為勞工團體的指責與誤解而動搖。¹³⁵過了數日，報刊陸續出現泰國勞工對薪資調漲事件的看法。透過一場發生在北二高龍潭施工所，雇主將泰國勞工送醫治療且支薪直到傷癒的職災事件，媒體報導該名勞工表示：「像中華工程這種僱主難找，他一定要留在北二高工地繼續工作。」報導進一步指出，台灣提供的優厚工作環境舉世少見，泰勞卻可以被他們國外籍勞工取代。施工所主任與泰國翻譯即因此聲稱：「大部份的泰勞都責怪他們的政府，認為泰勞薪資表會斷了他們的財路」、「如果泰勞薪資表讓泰國勞工從此被拒於台灣勞動市場之外，...其所造成的負面影響至深且鉅」。¹³⁶隨後，媒體宣稱，北二高工地的七百多名泰國勞工醞釀聯名陳情，向泰國政府表達希望保障他們當前利益的心聲。¹³⁷簡言之，薪資調漲事件相關報導中，媒體宣揚泰勞賺取了在其他國家工作時無法企求的高薪，所以對台灣雇主懷抱感激與珍惜；也呈現泰國勞工對於薪資調漲事件的愧疚，「見到中工主管都面帶歉意」¹³⁸，藉以突顯泰國政策完全背離其人民需求，錯誤至極。而前述台灣勞工團體對泰國政府的聲援行動，就在這樣的氛圍下迅速消逝。

¹³⁵ 聯合晚報 (3/31/1992)，〈勞委會：絕非為了打壓泰勞工資〉，4 版。

¹³⁶ 聯合報 (4/6/1992)，〈勞動條件比照勞基法 收入直追本國白領階級 泰國政府片面要抬價 負面影響深鉅泰勞不滿〉，16 版。

¹³⁷ 聯合報 (4/9/1992)，〈北二高泰勞 擬向泰國表達不滿心聲〉，6 版。

¹³⁸ 報導引述中華工程副總經理陸炳文的看法。聯合報 (5/31/1992)，〈泰勞表現 錢的魔力〉，6 版。



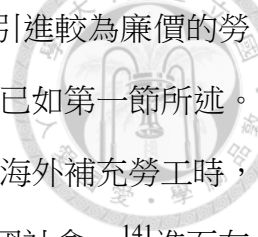
隨著台灣政府的要求逐一獲得滿足，外籍勞工開放初期的勞工來源國總算拍板定案。歷經一個月左右短暫凍結泰籍勞工，泰國政府同意其片面訂定之薪資標準表對台灣雇主無約束力，僅供泰國國內人力仲介公司參考，並取消聘僱時的驗證手續。¹³⁹菲律賓政府也以頒布行政命令的方式，迴避台灣與中國之間的政治爭議，使漁業協定實際發生效力。經過這些波折，勞委會在 1992 年 9 月宣布，將在近期與泰國、印尼、馬來西亞、菲律賓等國簽訂勞工協定。據報載，協定之主要內容將包括合作取締非法仲介業者、嚴防仲介公司對台灣雇主或外籍勞工收取巨額仲介費用牟利。¹⁴⁰然而，協定內容似乎未談及外籍勞工的勞動條件，再對照前述勞源國擇定過程、薪資調漲爭議，顯然台灣政府不僅著重於維護雇主權益，還認為是外籍勞工欲賺取高薪而「有求於台灣」。在政府這般傲慢的心態下，這些勞工協定對於各國勞工而言只是來台工作的入場券，殊難想像能從中獲得勞動保障；對台灣而言，協定則是我國政府以工作機會為籌碼，換得外交利益並為企業、雇主確保取得低廉勞動力的象徵。無論如何，外籍勞工來源選擇議題在此暫時告一段落，接下來將針對其他外籍勞工引進事宜，探討本國法令制定過程與規範內容。

第二款 重重把關與微弱的不平之鳴

歷經本文第一節所述的爭論，政府選擇肯認產業缺工；雖然國家同意引進外籍勞工，並不代表允許任何雇主依其喜好任意聘僱，再者，此際國家亦無法迴避而不去回應諸多對於經濟發展與民生問題的質疑。基於不全面開放外籍勞工的政策原則，擇定勞工來源國後，國家進一步管控國內雇主與即將入境台灣的外籍勞工，管制力道展現在制定雇主申請聘僱條件與個別外籍勞工受聘僱資格。

¹³⁹ 聯合晚報（4/7/1992），〈我即起暫時凍結引進泰勞〉，1 版。，經濟日報（5/7/1992），〈泰勞即起恢復引進〉，3 版。

¹⁴⁰ 聯合晚報（9/5/1992），〈我與泰、印尼 菲、大馬將簽勞工協定〉，4 版。



在爭論是否開放外籍勞工的階段，有許多論者質疑從國外引進較為廉價的勞動力，將會影響國民就業機會與工作條件、延緩產業升級腳步，已如第一節所述。為了安撫大眾疑慮，勞委會首先在「十四項建設方案」宣示招募海外補充勞工時，應維護國民就業機會與現有勞動水準，避免影響產業升級與我國社會。¹⁴¹進而在本方案第 4 條第 1 項至第 4 項訂定具體措施，要求工程業者應先依據勞委會商訂的合理聘僱標準，在國民就業輔導中心辦理求才登記，並於翌日起，在三家報紙連續三天刊登求才廣告；三天後之翌日起滿十天，若確實無法獲得所需勞工，方可向主管機關申請核准聘僱海外勞工。這樣的原則與措施為日後其他行政法令與新訂法律所承繼。¹⁴²因此，勞委會在 1990 年首次將就業服務法草案送交立法院審議時，便已確立「聘僱外國人工作，不得顯有妨礙國人之就業機會、勞動條件、國民經濟發展及社會安定」作為立法原則。¹⁴³呼應這項原則，勞委會同時在草案中維持聘僱外籍勞工應取得主管機關核發之許可、限制可聘僱數額等規定，並在立委建議下，繼續將「應先以合理勞動條件在國內辦理招募」作為申請許可的前提要件。¹⁴⁴此外，為了防止雇主只追求節省成本而僱用外籍勞工，勞委會增設了就業服務法草案第 51 條的就業安定費制度。其立法理由指出，該制度乃是參酌國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）第 151 號建議書的建議，規定雇主繳納就業安定費，以彌補因其聘僱外國人而對國家社會所造成的社會成本；¹⁴⁵優先保障國內就業顯然是許多國家採取的原則。

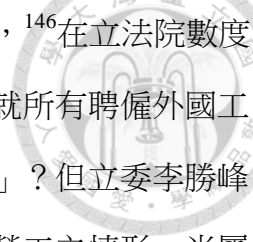
¹⁴¹ 十四項重要建設工程人力需求因應措施方案第 3 條參照。

¹⁴² 行政法令如：因應當前人力短缺暫行措施第 2 點第 5 項第 2 款至第 5 款，其規範內容幾乎雷同。法律規範的部分則待下文敘述。

¹⁴³ 從立法草案總說明與主委趙守博報告立法要旨可以看出，縱使政府開放外籍勞工，卻並未全盤否定大眾的疑慮。參照立法院秘書處（1993），前揭註 76，頁 4、31。

¹⁴⁴ 參照就業服務法草案第 42 條、委員會修正版草案第 43 條第 3 項。立法院秘書處（1993），前揭註 76，頁 224。

¹⁴⁵ 根據後來 1992 年版就業服務法第 51 條的立法理由，國際勞工組織第 151 號建議書提及：「移民勞工所造成的社會成本，應考慮由聘僱移民勞工工作而獲利最大之雇主負擔」。另外，對照就業服



不過，由於就業安定費的課徵對象僅限於外籍勞工的雇主，¹⁴⁶在立法院數度引起議論。在內政委員會審查過程，立委陳恩賜首先質疑，未就所有聘僱外國工作者（即排除白領勞工）的雇主為相同要求，豈非「一國兩制」？但立委李勝峰認為，該規定是針對國內勞力供給並無不足、雇主卻引進外籍勞工之情形，尚屬妥當，陳恩賜便未堅持其見解。¹⁴⁷法律案第二讀會中，立委吳勇雄與陳水扁再度提出此差別規範不公平，雇主也可能以專門性、技術性勞工名目，浮濫聘用外國人，且有區分白領、藍領而歧視後者之嫌。¹⁴⁸相反地，立委朱高正則指出，本規定乃是防範雇主避用國內較多之無技術勞工的措施，且對於薪資高於國內人員的外國專業人才、無給職的神職人員，無從計算就業安定費，自無要求全部雇主繳交就業安定費的可能。¹⁴⁹因正、反意見僵持、加上另有是否增列就業安定費運用細節規定之爭議，該條文暫行保留。而後卻未見再次討論，便維持該區別規定逕行通過。

除了就雇主申請聘僱附帶限制與要求之外，國家對外籍勞工設定更多受僱資格門檻與條件。在受僱資格方面，既要求勞工具備符合工作項目所需之專長，也期待外籍勞工擁有強健身心。另外，國家也試圖向人民保證這些來自不同國度、有不同文化、信仰、習慣...等背景的勞工，不會影響台灣的社會安全、公共秩序、經濟發展、就業機會與工作條件。因此，要求外籍勞工事先、且於受僱後持續定

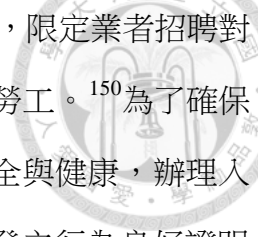
務法第 55 條，關於雇主繳納保證金以負擔外籍勞工遣返費用的規定，就業安定費制度設計原意應重在平衡雇主因本勞、外勞薪資水準差距而享受到的利益，但有時會被混淆為相當於具有保證金的功能。如：立委吳勇雄的發言。參照立法院秘書處（1993），前揭註 86，頁 547。

¹⁴⁶ 就業服務法草案與「委員會修正版草案」第 51 條均規定就業安定費的繳納義務人為「從事國家重要建設工程或經濟社會發展需要，經中央主管機關指定之工作」之外籍勞工的雇主。後來，經前述立委丁守中提案將「外籍幫傭」納入開放聘僱的工作類型後，院會也將外籍幫傭之雇主列為就業安定費課徵對象。

¹⁴⁷ 立法院秘書處（1993），前揭註 76，頁 229-230。

¹⁴⁸ 立法院秘書處（1993），前揭註 86，頁 547-548、550。

¹⁴⁹ 立法院秘書處（1993），前揭註 86，頁 552。



期提供身心狀態良好證明等規定同樣首見於「十四項建設方案」，限定業者招聘對象須為年滿二十歲、身體健康、無不良紀錄及嗜好的男性外籍勞工。¹⁵⁰為了確保外籍勞工身強體健適合投入建設工程，且不會危害台灣大眾安全與健康，辦理入境簽證須檢具之相關文件當中，包括其居住所在地政府機關核發之行為良好證明書、工作專長證明文件、及其居住所在地公立醫院或經政府認可之醫院所發健康檢查文件；入境後須再次於三日內到中華民國公立醫院或教學醫院實施健康檢查。若感染前述疾病或其他法定傳染病者，不得入境；已入境而未能在一個月內治癒疾病者，應終止其聘僱契約並予以遣返。¹⁵¹較晚頒訂的「因應人力短缺措施」、「家庭照顧人力短缺措施」、與就業服務法草案均承繼大致相同的規範內容¹⁵²。

從本文第一節的資料可知，輿論多認為外籍勞工是承載傳染病入境台灣的媒介；有疑問的是，就當時台灣社會的認知，究竟外籍勞工可能帶來何種傳染病，使政府決定將哪些疾病列為健康檢查項目？搜尋 1990 年代以前的文獻，有研究提及外籍勞工主要來源國的公共衛生狀況，如：衛生署防疫處參考的國際資料顯示，東南亞半數以上國家為瘧疾疫區，雖然其城市地區大多無感染風險，也有例外如印尼的部分城市仍具感染危險。¹⁵³相較之下，同時期的統計指出，台灣絕大多數瘧疾病例來自境外移入。¹⁵⁴另外，部分研究則調查已入境台灣的東南亞勞工，如：趙鴻龍、彭洪文，在 1991 年 10 月針對當時來台的泰國勞工進行腸道寄生蟲檢查，

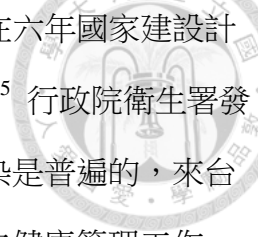
¹⁵⁰ 參照十四項重要建設工程人力需求因應措施方案第 4 條第 5 項。

¹⁵¹ 參照十四項重要建設工程人力需求因應措施方案第 4 條第 11 項、第 12 項。

¹⁵² 參照因應當前人力短缺暫行措施第 5 項第 12 款、第 13 款、第 18 款、因應家庭照顧殘障者人力短缺暫行措施第 4 項第 14 款、第 15 款、第 20 款、就業服務法草案第 54 條第 1 項第 4 款、第 2 項，委員會修正版草案在第 54 條第 1 項第 4 款將「拒絕接受定期健康檢查」者增列為應撤銷聘僱許可之對象，相關措施及細節則另訂於依據 1992 年版就服法第 45 條所定之外國人聘僱許可及管理辦法第 16 條、第 17 條、第 26 條。

¹⁵³ 行政院衛生署防疫處（1985），〈由旅客境外移入的瘧疾，臺灣省傳染病研究〉，《疫情報導》，1 卷 10 期，頁 75-80。

¹⁵⁴ 行政院衛生署防疫處（1985），〈台灣地區重要法定傳染病及報告傳染病，民國 74 年第 36--39 週（截至 9 月 28 日）個案報告表〉，《疫情報導》，1 卷 11 期，頁 84-85。



依檢查結果指出泰籍勞工有相當高的寄生蟲感染率，呼籲政府在六年國家建設計劃中，應加強偵測並預防東南亞外籍勞工的寄生蟲感染問題。¹⁵⁵ 行政院衛生署發行的刊物也根據這類研究結果，批評「外勞的腸內寄生蟲的感染是普遍的，來台前的健康檢查是馬虎的，應協調外勞輸出國辦理加強辦理事前之健康管理工作，以免本國地區疫病之傳播或流行。¹⁵⁶」在這些研究發表前後頒布之「因應人力短缺措施」第 5 項第 12 款、「家庭照顧人力短缺措施」第 4 項第 14 款，與外國人聘僱許可及管理辦法第 17 條，¹⁵⁷就已經把瘧疾血片、腸內寄生蟲糞便納入檢查項目當中。¹⁵⁸從這樣來看，醫學與公共衛生研究似乎印證了多種疾病在東南亞國家有著高盛行率、台灣本土則較少發生此類病例，同時為政府提供對外籍勞工實施特定健康檢查項目的依據。然而，檢查項目未必全然依據疾病感染普遍程度來決定，像是令人聞之色變的人類免疫缺乏病毒 (Human Immunodeficiency Virus, HIV)，即屬於非外籍勞工普遍受感染卻仍被要求檢疫的項目。

台灣社會將 HIV 及其引發的後天免疫缺乏症候群 (Acquired immune deficiency syndrome, AIDS) 視為國外進口的疾病。1980 年代初，最早關於 AIDS 的報導指稱，該症首先發現於美國的男同性戀者，並在美國不斷蔓延擴大，散播不安與恐慌。¹⁵⁹

¹⁵⁵ 趙鴻龍、彭洪文 (1992)，〈泰籍勞工腸道寄生蟲流行率調查〉，《國防醫學院醫學研究雜誌》，13 卷 2 期，頁 121-126。

¹⁵⁶ 周俊雄，鄭美英，李松玉，劉國輝，周聯彬，嵇達德，林勝育 (1994)，〈榮民及外籍勞工日本住血吸蟲血清及腸道寄生蟲之調查〉，《疫情報導》，10 卷第 5 期，頁 111-116。

¹⁵⁷ 這項依就業服務法第 45 條授權訂定的辦法，規範其母法第 43 條第 1 項第 7 款至第 9 款之工作者的聘僱許可及管理。

¹⁵⁸ 相較之下，同樣在 1990 年代施行之外國僑民學校聘僱外國教師許可及管理辦法、大眾傳播事業聘僱外國人許可及管理辦法、短期補習班聘用外國人專任外國語文教師許可及管理辦法等訂有白領外國工作者健康檢查項目的規範，則無這兩項檢查；營造業聘僱外國技術人員許可及管理辦法也僅納入瘧疾血片檢查。雖然無從確知差別規範的原因，只能猜測，或許政府不認為白領工作者可能感染此類疾病，或是認為東南亞國家的人民不太可能從事白領工作。

¹⁵⁹ 民生報 (1/6/1983)，〈後天免疫缺乏症候群 醫界正尋求對症療法〉，4 版。聯合報 (6/25/1983)，〈免疫不全症候群 罩上恐怖的陰影〉，4 版。

接著，AIDS 病例陸續在美洲、歐洲出現，非洲更是嚴重流行地區。¹⁶⁰相形之下病例較少的一些亞洲國家，則認定 AIDS 是一種來自西方、非本土的流行病。¹⁶¹因此，當台北的醫院在 1984 年首度接獲一位因轉機而過境的美國籍 AIDS 患者求診時，「令該院醫師嚇了一跳，這種限於報章雜誌上討論的可怕疾病，病人就在眼前，應該如何處理成了難題」¹⁶²。而台灣地區發現的第一例 AIDS 疑似病患，在媒體敘述中，則是一位經常作國外旅行、目前在外國、有十餘年同性戀經驗、且有眾多性伴侶的未婚男性。1980 年代的醫學研究也強調 AIDS 來自台灣島外—1985 年，介紹 AIDS 的研究明白表示：「這種傳染病最初以紐約為中心，逐漸廣佈于世界各國」；¹⁶³隔年，行政院衛生署等單位提出的報告則警告民眾 AIDS 已「登陸」台灣，應避免與外國人或常到該疾病盛行的國家（如美國）旅行的人有性行為；¹⁶⁴另外，一份在 1988 年針對台灣南部地區 HIV 病毒感染進行流行病學監測的研究則提到，台灣首位本土病例是一位男同性戀者，代表 AIDS 已透過同性戀者「進入」台灣。

165

經由學術研究、媒體建構的疾病之外來想像，進而反映在 1990 年制定的後天免疫缺乏症候群防治條例（下稱 AIDS 防治條例）當中。1988 年，立法院提出的

¹⁶⁰ 民生報（12/3/1983），〈AIDS 是全球性的問題〉，7 版。

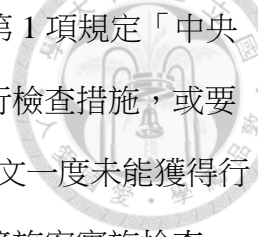
¹⁶¹ 例如：由於擔心被外國人傳染，許多日本澡堂與按摩院張貼了「不歡迎外國人」的告示；菲律賓官員則抗議美國駐軍是帶來 AIDS 的禍首。健康世界編輯部（1987），〈我國愛滋病防治現況〉，《健康世界》，139 期，頁 47-52。

¹⁶² 聯合報（3/8/1985），〈目睹怪病嚇一跳 明來明去還算好〉，5 版。

¹⁶³ 韓懷嵩、林仁混（1985），〈AIDS 之透視〉，《當代醫學》，141 期，頁 530。

¹⁶⁴ 台大醫院、三軍總醫院、行政院衛生署 AIDS 防治小組（1986），〈台灣地區後天性免疫缺乏症候群病例報告〉，《疫情報導》，2 卷 4 期，頁 34。

¹⁶⁵ 葛應欽、潘碧珍、余幸司、林貴香、王致皓、蔡米山、AIDS Research Group（1988），〈Epidemiological Surveillance of Human Immunodeficiency Virus Infection in Southern Taiwan〉，《The Kaohsiung Journal of Medical Sciences》，4 卷 12 期，頁 667-676。至於感染者與男同性戀者如何在醫學專家與防治官員的疾病建構下，被詮釋為具有本質上的關連，可參照羅士翔（2010），〈反 AIDS 歧視與法律動員—以台灣 AIDS 防治法制為中心（1981-2009）〉，國立台灣大學法律學研究所碩士論文。



AIDS 防制條例草案版本第 11 條便是在國境劃下管制防線，其第 1 項規定「中央衛生主管機關對入境或居留達三個月以上之外國人或華僑應採行檢查措施，或要求提出三個月內後天免疫缺乏病毒抗體之檢驗報告」。這樣的條文一度未能獲得行政官員支持。如衛生署署長施純仁提到世界衛生組織反對對過境旅客實施檢查，並認為在機場進行血液篩檢實際上有困難；防疫處長莊徵華也指出，感染後需經一段時間方能發現抗體，陰性的檢查結果不能保證未受感染。¹⁶⁶不過，在立委堅持下，「應否實施國境管制」的討論迅速底定，後續的會議中，爭議焦點轉向篩檢時間與對象。

對於 AIDS 防制條例第 11 條國境管制的規範目的，立委黃明和曾以美國有為數眾多的感染者，強調「危險區域在國外，為保持我國乾淨的土地，應避免帶菌者進入我國」¹⁶⁷；不過，從疾病篩檢對象的相關法令來看，似乎並未全然服膺於此立法目標。首先，立委馬克任認為，第 11 條提及的華僑，具有中華民國國籍，即便他們在國外工作，若將之與外國人等同視之，並不公平。立院版草案送交院會時，遂已刪除了對華僑的檢驗規定。¹⁶⁸雖然立委林正杰在院會中表示，來自疫區者就應嚴格檢驗，質疑「對華僑及中華民國國民與外國人採不同對待方式，是沒有科學根據的」；最後三讀通過的條文，仍在缺乏其他說明或理由的情況下，排除對華僑的篩檢。AIDS 防制條例公布施行後，授權衛生署訂定有強制接受檢查必要者之範圍。¹⁶⁹施純仁署長曾表示，由於入境人數眾多，僅能針對來自世界衛生組織報導之高危險群地區的旅客加以追蹤。¹⁷⁰然而，在 1992 年版就業服務法通過當年，張博雅擔任署長期間，衛生署公布「應接受人類免疫缺乏病毒檢查之對象


¹⁶⁶ 立法院公報處（1988），《立法院公報》，77 卷 60 期，頁 22-23、32，台北：立法院。

¹⁶⁷ 立法院公報處（1988），《立法院公報》，77 卷 69 期，頁 2，台北：立法院。

¹⁶⁸ 原草案條文改列於第 14 條，第 14 條第 1 項規定：「中央衛生主管機關對入境或居留達三個月以上之外國人得採行檢查措施，或要求提出三個月內後天免疫缺乏病毒抗體之檢驗報告。」

¹⁶⁹ AIDS 防制條例第 8 條參照。

¹⁷⁰ 立法院公報處（1988），《立法院公報》，77 卷 60 期，頁 24，台北：立法院。



範圍」有：「一、從事色情行業者。二、嫖妓者。三、毒品施打、吸食或販賣者。四、監所受刑人。五、性病患者。六、血友病患者。七、同性戀者。八、外籍勞工。九、役男。」¹⁷¹觀察這些強制檢查群體，顯然並非以來自疫區與否、而是以群體的行為或身分做為篩檢標準。再者，根據世界衛生組織統計，截至 1987 年為止，亞洲是全世界 AIDS 病例最少的地區；即便 1990 年以後病例增加使亞洲成為「淪陷區」，在 AIDS 較為氾濫的泰國、菲律賓，HIV 帶原者仍遠少於美國，印尼感染 HIV 的患者更是屈指可數。¹⁷²儘管如此，大多來自東南亞各國的外籍勞工，卻在未看見衛生署提供詳細理由的情況下，便被定為強制檢查對象。勞委會更早自 1989 年公布「十四項建設方案」之時起，持續以法令將 HIV 抗體檢查列為辦理入境簽證的條件。¹⁷³相反地，來自 AIDS 盛行率更高之歐美國家者，卻未在法定強制檢查對象中找到相對應的分類。

藍佩嘉的研究曾指出，媒體輿論將來自不同國家、不同地區的外籍勞工化約為一個同質的集體，並將之刻劃為落後、危險、不衛生而需要小心監管的人種類屬。¹⁷⁴透過 HIV 病毒檢驗相關法令的制定背景，我們可以發現縱使是未經醫學研究列為常見於外籍勞工之疾病，法令仍蠻橫地將之「偷渡」列為檢查項目、也偷渡了對外籍勞工的種族偏見，羅士翔的研究便批評 AIDS 防制條例第 11 條的差別對待表現出國族主義與階級歧視。¹⁷⁵荒謬的是，上述法令雖要求外籍勞工進行篩檢，東南亞各國中病例較多的泰國，卻被選為引進外籍勞工的第一順位來源國，

¹⁷¹ 行政院衛生署（1992），《行政院衛生署公報》，22 卷 3 號，頁 26，台北：行政院衛生署。

¹⁷² 聯合晚報（1/1/1990），〈愛滋病氾濫 亞洲將成‘淪陷區’！〉，9 版。此處特別列舉泰國等三個國家，原因是：勞委會在 1991 年的會議中曾決定，外籍勞工引進的優先順序為泰國、菲律賓、印尼。聯合報（7/7/1991），〈受僱外勞結婚懷孕或生產應即遣返〉，6 版。

¹⁷³ 十四項重要建設工程人力需求因應措施方案第 4 條第 11 項、因應當前人力短缺暫行措施第 5 項第 12 款、外國人聘僱許可及管理辦法第 15 條第 1 項第 2 款參照。

¹⁷⁴ 藍佩嘉（2005），前揭註 6，〈階層化的他者：家務移工的招募、訓練與種族化〉，頁 14-15。

¹⁷⁵ 羅士翔（2010），前揭註 165，《反 AIDS 歧視與法律動員—以台灣 AIDS 防治法制為中心（1981-2009）》，頁 39。

由此更可清楚看見立法者與行政機關邏輯錯亂、行為矛盾，也可見其考量的主因仍是讓雇主取得盡可能廉價的勞動力。



除了疾病檢驗，健康檢查項目尚包含與疾病無關的項目。從 1991 年 10 月開放女性外籍勞工亦可來台工作時起，國家便禁止來台前健康檢查發現已懷孕者入境台灣。¹⁷⁶事實上，國家不僅禁止外籍勞工在台懷孕、生產，更規定外籍勞工不得攜眷來華、受僱期間不得結婚；違反者之雇主應終止其聘僱契約並將該外籍勞工遣返。¹⁷⁷雖然行政機關從未解釋如此規定的理由，從勞委會主委趙守博在 1991 年底一場研討會中發表的演說仍可以看出端倪：

台灣面積有限，…人口密度僅次於孟加拉邦而高居世界第二位，實在無能力再容納外來的移民。移民只會對我們的經濟與社會帶來沉重的壓力，所以我們並不需要外來的移民。¹⁷⁸

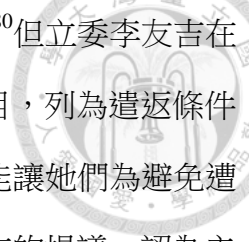
上述這場演講內容大意为宣示政府開放外籍勞工的前提條件，透過強調台灣居住空間與資源有限，趙守博表示，政策方針應包含防範外籍勞工變相移民。基於前述政策考量，在「法網恢恢」之下，國家既訂定「誰可以來台工作」的判斷標準，也不忘設置「誰可以根留台灣」的篩選門檻。1992 頒布的「家庭照顧人力短缺措施」與 1992 年版就業服務法之相關子法依舊延續這些限制；¹⁷⁹不過，值得探究的是，禁孕條款曾在就業服務法立法審議過程中引起一番辯論。

¹⁷⁶ 因應當前人力短缺暫行措施第 5 項第 12 款參照。雖然該措施的發布時間（即 1991 年 10 月）雖晚於十四項建設方案，但十四項建設方案引進之外籍勞工僅限於男性，故並無禁止懷孕的規定。

¹⁷⁷ 參照十四項重要建設工程人力需求因應措施方案第 4 條第 18 項、因應當前人力短缺暫行措施第 5 項第 18 款。

¹⁷⁸ 趙守博（1992 年），前揭註 48，《勞工政策與勞工問題》，頁 161-162。

¹⁷⁹ 參照因應家庭照顧殘障者人力短缺暫行措施第 4 項第 20 款、外國人聘僱許可及管理辦法第 26 條。



起初，勞委會提出的就業服務法草案並未沿用這項規定，¹⁸⁰但立委李友吉在草案審查委員會上，要求將女性勞工妊娠加入草案中的體檢項目，列為遣返條件之一，以避免其懷孕而產生社會問題。¹⁸¹立委李勝峰則以「不能讓她們為避免遭遣返之命運而私自墮胎，反而損及無辜生命」為由，附和友吉的提議，認為主管機關一旦發現妊娠之外籍勞工，應立即遣送出境。因此，審查會修正版草案第 54 條第 1 項增訂了第 5 款「受聘僱從事第四十三條第一項第六款之工作，經發現有妊娠者」，作為撤銷其聘僱許可並即令其出境的事由之一。¹⁸²而後於院會討論時，草案第 43 條就開放聘僱之外籍勞工類別新增的家庭幫傭，也在沒有額外討論、附加理由說明的情況下，一併被列入應接受妊娠檢查者。

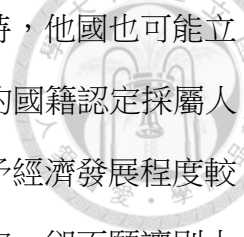
審查會修正版草案第 54 條款項的增訂在立法院院會中招來立委意見針鋒相對。相對於李友吉並未充分解釋究竟何謂因懷孕產生的「社會問題」、李勝峰也沒有說明何以將妊娠列為體檢與遣返條件可以避免外籍勞工墮胎，支持遣返懷孕勞工的立委李慶雄倒是明白表示：「我們不容許外國人到台灣生孩子」，既然有必要遣返，較為人道的作法應是在孩子出生前、尚未與父親建立情感時，即遣返懷孕的母親。¹⁸³面對前述意見，立委朱高正在院會上大力抨擊該條修正之不當。其理由主要有兩點：第一，僅針對「在台工作期間懷孕，體力會減退，工作能力會降低，開銷會增加」的外籍女性勞工強制予以遣返，對於使女性懷孕的外籍男性勞工卻無相同規定，乃是歧視女性。第二，該款規定僅管制從事基層勞力性質工作者生育，其餘外國工作者縱使懷孕，仍可以繼續留在台灣，形成嚴重的職業歧視。

¹⁸⁰ 目前未能從官方檔案或其他史料中找到就業服務法草案最初未納入妊娠檢查之理由或相關資訊。

¹⁸¹ 立法院秘書處（1993），前揭註 76，頁 223、232-233。

¹⁸² 立法院秘書處（1993），前揭註 76，頁 235。此處「從事第四十三條第一項第六款之工作」者，依委員會之法案審查結果，是「為因應國家重要建設工程或經濟社會發展需要，經中央主管機關指定之工作」。

¹⁸³ 立法院秘書處（1993），前揭註 86，頁 760。



朱高正進一步警示，若訂定禁孕條款，當台灣人民到國外工作時，他國也可能立法將懷孕的台灣人強制遣送回國。¹⁸⁴此外，朱高正提醒，台灣的國籍認定採屬人主義，與美國不同；而台灣要求美國提供移民配額，卻不願給予經濟發展程度較低的人民來台機會，可謂「小國寡民心態作祟，只知貪他人便宜，卻不願讓別人佔我們的便宜」。這樣的見解獲得立委林正杰附和，並指出已訂有此規定的新加坡備受國際批評。¹⁸⁵

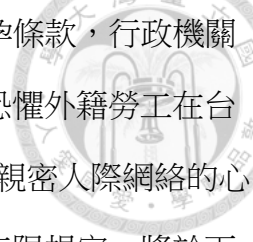
前述基於禁孕條款、就業安定費課徵對象等規範僅拘束藍領勞工、家庭幫傭及其雇主，主張此差別對待有所不當的聲音，可說是 1990 年代前後、法規範框架建構過程中，少數為外籍勞工發出的不平之鳴。朱高正提出的諸多論述更是難得著墨甚深者，其大聲疾呼似乎確實說服了多數立委，使院會最終表決刪除審查會修正版草案第 54 條第 1 項第 5 款。可惜的是，後來禁孕條款卻透過行政命令迅速復活—同在 1992 年頒行之外國人聘僱許可及管理辦法第 17 條第 1 項第 7 款再度將妊娠檢查納入外籍勞工入境前應提供之健康檢查證明、及入境後之健康檢查項目，檢查不合格的效果包含無法辦理入境簽證，或撤銷已入境者之工作許可證。¹⁸⁶簡言之，國家針對外籍勞工入境設下的重重關卡，終究沒有隨著立委們正、反意見交鋒的結果而被輕易打破。

對於禁孕條款，曾嫻芬指出，這是一種在外籍勞工「最好只是台灣的過客」的思維下，認為有能力生育下一代的女性外籍勞工可能破壞該計畫，因此以國家力量介入解決女性外勞繁衍下一代而影響台灣維持種族同質性的「困擾」；而禁孕條款並未適用於專業、高階技術執業的白領外國女性工作者，顯露出歧視外籍勞

¹⁸⁴ 立法院秘書處（1993），前揭註 86，頁 716-717、749-750。

¹⁸⁵ 立法院秘書處（1993），前揭註 86，頁 758-759。

¹⁸⁶ 外國人聘僱許可及管理辦法第 17 條第 2 項、第 26 條參照。



工的階級主義。¹⁸⁷而上述立委朱高正一度說服其他立委刪除禁孕條款，行政機關卻又暗度陳倉，將該條款訂定於就服法的子法之中，國家莫名恐懼外籍勞工在台灣「落地生根」，要求其必須隻身前來、且排斥他們在台灣建立親密人際網絡的心態可見一斑。這樣的心態也展現在為外籍勞工量身打造的聘僱年限規定，將於下文進一步討論。此外，國家篩選成員的門檻也意味著資源分配的標準。如同趙守博強調台灣容納移民的能力有限，立委魏耀乾曾經表示，若要台灣為懷孕的外籍女性勞工提供保障，必須以全體台灣人民均已得到適當人權保障為前提。¹⁸⁸然而，實際上，行政官員與立委在立法過程中從來沒有解釋，究竟外籍勞工攜眷而來或在台結婚生子為台灣社會帶來甚麼樣的麻煩，也不曾具體說明這會消耗多少社會資源。立委的說法毋寧在暗示國家的珍貴福利與資源只分配給本國人與獲得法律認可的外國工作者，不願意提供給外籍勞工。

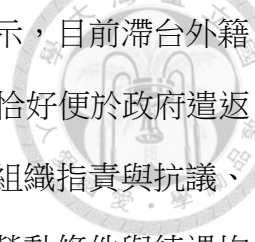
第三款 「化外勞工」無需權利？

外籍勞工通過前述層層關卡，獲得許可來到台灣，接下來，與其最密切相關者便是涉及勞動權益的法律規範。1986年，由於當時非經法定管道申請工作的外籍勞工，除了經勞工檢查機構或警察機關查獲而應遣返外，並無法令賦予權利保障（相對地，亦無資格、聘期等條件限制），內政部勞工司即曾表示，外國人受僱於我國工廠者，其權利義務均受我國勞動基準法（下稱勞基法）的保障，但非法應聘者則否。¹⁸⁹在行政部門這樣的區別解釋下，1988年，一群菲籍人士曾計畫成立在台菲籍勞工權益促進會，協助逾期居留臺灣之菲籍勞工，向雇主爭取合理勞

¹⁸⁷ 曾熾芬（2006），〈誰可以打開國界的門？移民政策的階級主義〉，《台灣社會研究季刊》，61期，頁98-99。

¹⁸⁸ 立法院秘書處（1993），前揭註86，頁718。

¹⁸⁹ 經濟日報（2/7/1986），〈合法外籍勞工才受法令保障〉，2版。



動條件以免於剝削。¹⁹⁰勞委會勞動條件處處長董泰琪卻公開表示，目前滯台外籍勞工大多非法，沒有權利成立組織，其行為正是「自投羅網」，恰好便於政府遣返逾期居留的外籍人士。¹⁹¹隔年，雖然勞委會為了避免國際勞工組織指責與抗議、維護國家形象，一度宣稱不論雇主是否合法僱用外籍勞工，其勞動條件與待遇均應適用勞基法；¹⁹²卻在同一年頒布〈防杜外國人來華非法工作要點〉，確立對於外籍勞工的取締與處理方針，若經查獲即須遣返。¹⁹³此外，法令對雇主剝削外籍勞工並無懲罰規定，由此看來，殊難想像當時非合法受雇的外籍勞工據「法」力爭、請求雇主給予法定權利，自無從期待透過法律獲得勞動權益保障。

不過，同樣在 1989 年，立委簡漢生於質詢時要求政府若引進外籍勞工，應「適當規定工資水準與工作條件」，藉此防止惡性競爭侵奪本地勞工就業機會或影響產業升級。¹⁹⁴政府開放准予專案引進外籍勞工後，台灣省勞工處副處長黃癸楠再次強調，引進外籍勞工應符合勞基法規定待遇，並因此宣稱開放政策對於想利用廉價勞力獲利的業主並無實質好處，而是對缺乏人力之情形有所幫助。¹⁹⁵不久後，依據 1989 年頒佈之「十四項建設方案」率先獲准引進外籍勞工的中華工程公司，其擬定之定期契約書曾引起社會關注。契約書提到：「外勞每日工作 8 小時，每週

¹⁹⁰ 解嚴後，由於戒嚴時期的禁令不復存在，勞工要組織抗爭活動變得更容易，威權體制弱化刺激了勞工運動發展，或許也是此處菲籍人士得以成立該權益促進會的原因。何明修（2016），《支離破碎的團結：戰後台灣煉油廠與糖廠的勞工》，頁 27，新北：左岸文化。

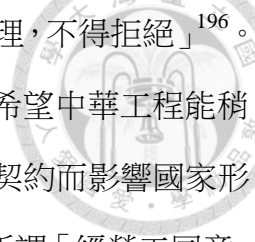
¹⁹¹ 聯合晚報（12/6/1988），〈菲籍勞工“絕地反攻”？〉，1 版。聯合報（12/7/1988），〈不打自招 送上門來！〉，4 版。民生報（12/7/1988），〈外籍人士非法打工 勞委會決取締遣返〉，12 版。在這之後，我並未查到關於該權益促進會成立的消息。

¹⁹² 聯合報（3/16/1989），〈雇用勞工一視同仁！勞委會指出：不能因身分非法而剝削待遇 非法勞工 適用勞基法〉，3 版。

¹⁹³ 包含事前把關避免可能逾期居留者入境、查緝非合法申請工作者、由警察機關取締並遣返違規者...等處理方式。參照行政院勞工委員會（78）台內字第 24294 號函。當時遣返外籍勞工之相關法令依據還有外國人入出國境及居留停留規則。

¹⁹⁴ 立法院公報處（1989），《立法院公報》，78 卷 6 期，頁 80，台北：立法院。

¹⁹⁵ 經濟日報（8/10/1990），〈唯恐負擔過大的社會成本 省勞工處不希望引進外勞〉，18 版。



工作 6 天，如有超時工作或晝夜輪班需要時，應按照中工要求辦理，不得拒絕」¹⁹⁶。對此，勞委會的回應是，由於外籍勞工基本上不會拒絕加班，希望中華工程能稍作修改，加上「經勞工同意」的字眼，以免被國際視為不平等契約而影響國家形象。勞委會似乎在向雇主暗示「外籍勞工樂意加班」，也意味著所謂「經勞工同意」並不代表雇主真的需要詢問勞工的加班意願，外籍勞工實際上已「被預設」為同意加班。如此一來，縱使契約書中約定之工時符合勞基法，恐怕徒然流於形式。雖然勞委會於日後發布函釋，確認「凡適用勞動基準法之事業單位所僱用之外籍勞工，不論何時入境，均應有該法之適用」¹⁹⁷，從前述立委與官員發言看來，此時期之勞基法適用於外籍勞工，看似保障其勞動條件，毋寧是企圖給因外勞政策而憂懼不安的社會大眾一顆定心丸。

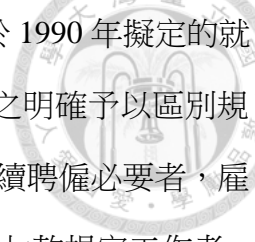
在這個政策草擬時期，社會輿論中亦罕見提及外籍勞工人權保障之論點。少數提及者，如勞動法學者邱駿彥提醒，工作條件保障應當一體適用於內外勞工，其餘尚需留意之問題有：是否允許外籍勞工加入工會、准否其親屬來台探親、限制單身來台的情緒、生理需求如何疏導...等。¹⁹⁸不過，其目的在於表達應待政府通盤考量後，方是外籍勞工開放時機，並未針對外籍勞工應獲得何種權利保障提出具體主張。

即使政策宣示以適用勞基法為原則，仍有為外籍勞工量身打造的特別規定，限制其與雇主的法律關係。外籍勞工得受僱在台工作的許可期間，是立法期間備受關注的項目之一。「十四項建設方案」、「因應人力短缺措施」、「家庭照顧人力短缺措施」均曾規定，其核可之工程、產業或家庭雇主聘僱外籍勞工的期間限為一

¹⁹⁶ 聯合晚報（11/1/1990），〈外籍勞工 不得拒絕加班〉，4 版。

¹⁹⁷ 行政院勞工委員會（80）台勞動一字第 30825 號函。

¹⁹⁸ 中央日報（11/26/1990），〈引進外籍勞工宜審慎〉，11 版。



年，若有必要延長，最多延長一年，且以一次為限。¹⁹⁹勞委會於 1990 年擬定的就業服務法草案第 49 條規範對象則涵蓋所有外國工作者、又將之明確予以區別規定：「聘僱外國人工作許可之期間，最長為三年，期滿後如有繼續聘僱必要者，雇主得申請展延，每次展延以一年為限。但聘僱從事第四十三條第七款規定工作者，其聘僱許可之期間最長為一年，雇主申請展延以一次為限，其展延期間不得超過一年。」其中由但書為特別規定的，即是因應國家重要建設工程或經濟社會發展需要所聘僱之藍領外籍勞工。之所以有區別規範，職訓局陳聰勝局長表示，第 43 條第 7 款之人員「是層次比較低，條件較差之人，其若長時間居留不走，可能會造成社會問題」；其餘各款之外國工作者則是「技術知識等各方面條件比較好的人，...除了幫助我國之經濟發展外，不會造成社會問題」²⁰⁰。對於本條規定，立委們將審查焦點集中在許可期間之久長。認為許可期間不足者關切的是，「人力無法銜接而拖延工程進度，...甚至影響工程品質，有意讓延攬外籍勞工之單位有利可圖」²⁰¹，或「對於需要技術訓練之外籍勞工，...可用的時間很短，我們豈非成了訓練班」²⁰²、「恐怕對我們廠商的成本方面將有很大的影響，...形成台灣乃是替東南亞這些低收入勞工做訓練的機構，...對我們國內業界造成相當大的競爭威脅」²⁰³。認為許可期間規定太寬鬆者，則擔憂外籍勞工在台時間一久，可能遣返困難，或發生男女情感，進而成家立業，影響就業環境與造成社會問題。²⁰⁴經協調通過後的條文與草案大同小異，變動最大之處則是未經說明便將外籍家庭幫傭納入本

¹⁹⁹ 十四項重要建設工程人力需求因應措施方案第 4 條第 8 項、因應當前人力短缺暫行措施第 5 項第 10 款、因應家庭照顧殘障者人力短缺暫行措施第 4 項第 12 款。

²⁰⁰ 立法院秘書處（1993），前揭註 76，頁 220。

²⁰¹ 立委吳德美發言。立法院秘書處（1993），前揭註 76，頁 131。

²⁰² 立委蔡奮鬥發言。立法院秘書處（1993），前揭註 86，頁 539。

²⁰³ 立委王令麟發言。立法院秘書處（1993），前揭註 86，頁 541。

²⁰⁴ 立委李友吉發言。立法院秘書處（1993），前揭註 76，頁 220。立委吳勇雄、黃天生發言。立法院秘書處（1993），前揭註 86，頁 539-540、543。



條但書。²⁰⁵綜觀歷次立法討論，無人對勞委會在本條設定的分類標準提出質疑；且立委們直言其次等性的發言，反倒間接肯定外籍勞工將為台灣製造莫大負擔之印象。

限制短期工作許可期間的規定，連帶也影響外籍勞工、甚至是所有外國工作者的勞動權益。就業服務法草案第 49 條限縮外國工作者初次聘期（依其職業類別有所不同），後續聘期之延長亦以一次一年為限。立委蔡奮鬥在二讀程序中據此主張，這些外國工作者僅在台灣短期居留，參與勞工保險的時間有限，不應與國人享受相同權利，以免增加國內納稅人負擔。²⁰⁶於是，立法院院會在第 43 條增訂了第 5 項，規定：「第一項各款聘僱之外國人，其眷屬在勞工保險條例實施區域外，罹患傷病、生育或死亡時，不得請領各該事故之保險給付。」此外，外籍勞工與外籍幫傭均礙於工作許可時間（縱使經過展延）至多僅有兩年，無取得勞工保險條例請領老年給付資格的可能。²⁰⁷換言之，國家拘束外籍勞工選擇在台工作時間長短的自由，無形中也剝奪其與台灣本地勞工原應共享的權益保障。同時，如此吝於給予延長居留期間的彈性，也是為了避免外籍勞工「待得夠久」而得依國籍法請求歸化為我國成員。²⁰⁸對此，學者曾熾芬曾指出，在這類涉及遷徙與居留的

²⁰⁵ 審查會修正版就業服務法草案第 49 條規定：「聘僱外國人工作許可之期間，最長為二年，期滿後如有繼續聘僱必要者，雇主得申請展延，展延以一年為限。但聘僱從事第四十三條第一項第七款、第八款規定工作者，其聘僱許可之期間最長為一年，雇主申請展延以一次為限，其展延期間不得超過一年。」（底線為筆者所加，即與勞委會版草案有差異之處）

²⁰⁶ 立法院秘書處（1993），前揭註 86，頁 490。

²⁰⁷ 勞工保險條例（1988 年 2 月 3 日施行）第 58 條第 1 項：「被保險人合於左列規定之一者，得請領老年給付。一、參加保險之年資合計滿一年，年滿六十歲或女性被保險人年滿五十五歲退職者。二、參加保險之年資合計滿十五年，年滿五十五歲退職者。三、在同一投保單位參加保險之年資合計滿二十五年退職者。四、擔任經中央主管機關核定具有危險、堅強體力等特殊性質之工作合計滿五年，年滿五十五歲退職者。」

²⁰⁸ 當時的國籍法第 3 條規定：「外國人或無國籍人，經內政部許可得歸化。（第 1 項）」、「呈請歸化者，非具備左列各款條件，內政部不得為前項之許可：一、繼續五年以上，在中國有住所者。二、年滿二十歲以上，依中國法及其本國法為有能力者。三、品行端正者。四、有相當之財產或藝能，足以自立者。（第 2 項）」因此，最多只能在台灣居留工作兩年的外籍勞工，自然無從申請歸化許可。



面向上，外籍勞工政策同時也屬於移民管制政策，以達成民族國家鞏固「邊界」的結果；而該項政策僅限制外籍勞工而不包括高階外籍工作者，有系統性的歧視則展現政策中的階級主義。²⁰⁹

接著，「十四項建設方案」第 4 條第 16 項規定，「業者不得將其聘僱之外籍勞工轉介至其他非本方案適用之建設工作，也不得聘僱非其申請之外籍勞工、未獲許可或許可期間屆滿或失效的外籍勞工」；「因應人力短缺措施」亦有雷同規範。²¹⁰ 觀察法令文義，前述規定限制雇主聘僱與使用勞工的權利，確保雇主透過法定管道申請聘僱外籍勞工，同時也避免非上開專案指定之工程或產業擅自私下使用外籍勞工。因此，就業服務法草案第 53 條同樣禁止雇主聘僱無許可或許可已失效的外國人、或使其不實從事工作。除此之外，就外籍勞工的轉介、聘用，就業服務法草案額外增訂了第 50 條。從草案立法理由來看，本條將就業服務法草案第 43 條第 1 項第 1 款至第 6 款的白領外國工作者視為「對我國經濟發展、技術升級或文化交流有助益或基於國際互惠而同意聘僱者」，可以在雇主依法申請下，享有轉換雇主或工作的權利；其餘各款的外籍勞工，則應「避免其久居及任何人媒介圖利」，禁止其轉換雇主或工作。這條似乎憑空出現的法律規範，在審查委員會中卻未見討論，僅經文字修改便直接通過。²¹¹

草案送交院會後，又基於「若僱請一位外籍幫傭，其可轉來轉去，將來一定會產生弊病」²¹²，在草案第 50 條限制轉換雇主與工作的對象增列了家庭幫傭。²¹³

²⁰⁹ 曾嫻芬（2004），〈引進外籍勞工的國族政治〉，《臺灣社會學刊》，32 期，頁 4-5、39-41。

²¹⁰ 「因應當前人力短缺暫行措施」第 5 項第 16 款規定：「雇主不得將其聘僱之外籍勞工轉介至其他雇主，也不得聘僱非其申請之外籍勞工、未經許可或許可期間屆滿或失效的外籍勞工。」

²¹¹ 委員會審查至第 50 條時，立委謝深山提議先行審查第 43 條而獲得主席同意。此後，在立法紀錄中，便未見到委員會對於第 50 條的討論。立法院秘書處（1993），前揭註 76，頁 222、228。

²¹² 立委葛雨琴發言。立法院秘書處（1993），前揭註 86，頁 545。

²¹³ 最終三讀通過後，1992 年版就業服務法第 50 條規定：「外國人受聘僱從事工作，在聘僱許可有效期間內，如需轉換雇主或工作，應事先由新雇主與原雇主共同申請許可。但受聘僱從事第四十三

面對立委盧修一詢問允許轉換有何缺點，立委葛雨琴回覆：「當初我們決定要引進外籍勞工前提要件就是要嚴格管制，...若讓他們可以任意轉換，則嚴格管理的目的就無法達成。」²¹⁴整體而言，立委們似乎不反對「外籍勞工對我國經濟、技術、文化等水準提升並無幫助」的說法，而「應當嚴格控管外籍勞工」既是立法目標、也同時被當作立法理由。至於本條禁止轉換雇主與工作的規定能否達成其「避免久居」之立法目的被忽略了，也未曾確實說明究竟容許其轉換將會帶來何種弊病。

除了就業服務法，外國工作者的勞動權益也受到其他法律規範拘束。1949年頒布施行的工會法第16條第1項規定，「工會會員，具有中華民國國籍，而年滿二十三歲者，得被選為工會之理事、監事。」²¹⁵「十四項建設方案」實施後，勞資關係處處長歐憲瑜一度聲稱，既然工會法為國內法，本條規定應解釋為無論工會理事、監事、或一般會員，均應具備我國國籍；除非政策考量准許，外籍勞工方得準用本條規定。²¹⁵不過，有學者抱持不同看法，認為工會法未區分國籍而要求勞工均應加入其所從事產業或職業工會，應准許外籍勞工加入現有工會組織；但考慮法律條文訂有理、監事資格限制，外籍勞工不得組織「純外籍勞工工會」。²¹⁶上述歧見並沒有引起太多討論。不久後，學者建議獲得政府採納。²¹⁷因此，當菲律賓 Trade Union Congress 的負責人 Romy Dcena 向勞委會洽詢，菲律賓勞工可否在台組織工會時，勞委會即以工會法第16條之規定為據，回覆「外籍勞工自不得組

條第一項第七款至第九款規定工作者，不得轉換雇主及工作。」

²¹⁴ 立法院秘書處（1993），前揭註86，頁545。立委葛雨琴在1992年版就業服務法立法時，擔任立法院內政委員會的召集委員，參與並主持就業服務法草案之審查會議。

²¹⁵ 聯合晚報（10/4/1990），〈合法外籍勞工 可享勞保〉，4版。

²¹⁶ 工會法第12條規定：「凡在工會組織區域內，年滿十六歲之男女工人，均有加入其所從事產業或職業工會為會員之權利與義務。但已加入產業工會者，得不加入職業工會。」（民國64年5月21日施行）。民生報（2/14/1991），〈學者建議 准許外籍勞工入工會〉，13版。

²¹⁷ 歐憲瑜改稱，未來合法受聘的外籍勞工應依法強制入會，亦得發起罷工或籌組工會等行動，但不得擔任理、監事職務。中國時報（10/21/1991），〈鑑於外勞事務日漸繁瑣 勞委會邀集相關業務人員開會研議達成初步共識 設立外籍勞工專責機構勢在必行〉，5版。

織專屬外籍勞工之工會」。²¹⁸事實上，工會法第 16 條第 1 項及勞委會對本條之詮釋不僅剝奪外籍勞工的團結權（組織工會），也使他們無法在本地工會中取得較有影響力的地位，因而難以透過本地工會實踐其團體協商權與爭議權，在第三章將會再就此困境提出具體事例加以探究。

不同於外籍產業勞工以適用勞基法等勞動法令為原則，保障勞動者權益的法令對外籍家務工而言，似乎幾近於「無關痛癢」。回溯至勞基法施行時，家庭幫傭並未列在適用勞基法的指定行業中。婦女新知等團體曾在勞基法施行三年後（1987 年）進行問卷調查，據調查結果批評勞基法適用範圍過於狹隘，尤其忽略了女性工作者最多的金融、不動產、工商服務...等行業。²¹⁹不過，即便民間團體已留意到廣大女性勞工未能受勞基法保障的問題，該次調查與討論卻未提及，當時同樣有大量台灣婦女投入的家庭幫傭工作是否應該適用勞基法。

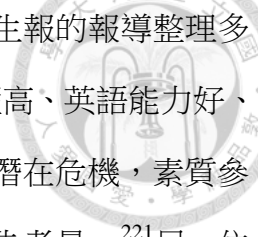
有趣的是，究竟家務工作者應享有甚麼樣的勞動權益，民間團體倒是在即將開放外籍幫傭進入台灣時，才初步提出理想的草圖。1991 年底，眼見政府已大致決定開放引進外籍幫傭，婦女新知等團體聯署發表聲明。除了呼籲政府應將外籍女傭更名為外籍保姆與外籍看護，以彰顯其工作性質，也要求在開放引進前先訂定「外籍保姆與看護引進辦法」。為了保障本地與外籍幫傭兩者的權益，前述辦法應規定外籍保姆及看護的最低薪資標準，且不得低於本地保姆、看護之薪資，並應給予每週一日休假、每年十四天之返鄉假，由雇主負擔來回機票。²²⁰

相形之下，主流媒體諸多報導內容足可比擬為「女傭挑選指南」，將女性外籍

²¹⁸ 行政院勞工委員會（81）台勞資一字第 33841 號函。

²¹⁹ 劉曼肅（編）（1987），〈被遺棄的勞工—擴大勞基法適用範圍座談記錄〉，《婦女新知》，61 期，頁 17-21。

²²⁰ 婦女新知基金會等（1992），〈新興婦女團體對有條件開放外籍女傭聲明〉，《婦女新知》，117 期，頁 29。



勞工貼上品質、功能...等猶如介紹商品般的形容標籤。一篇民生報的報導整理多位雇主的聘僱經驗，分析各國女傭素質，如：菲籍女傭大多學歷高、英語能力好、工作態度較認真；泰國民族性開放，該國女傭的兩性關係易有潛在危機，素質參差不齊；馬來西亞及印尼的女傭則大多經驗不足，不宜列為優先考量。²²¹另一位經營工廠的業主則以來自鄉下的年輕菲律賓女傭為「上選」，但認為其欠缺貞操觀念，提醒其他雇主應留意防範女傭懷孕。²²²彷彿呼應民間聘僱經驗談，勞委會主委趙守博表示，若進口女傭，將考慮限制年齡在二十五歲以上、個性可能較成熟者，不把破壞別人家庭當做玩遊戲，也較能理性地面對男主人的誘惑。²²³這些看似源自客觀經驗而提出的「分享」或「提醒」強調了外籍幫傭的「(女)性」身分，將他們一律包裝、塑造為性態度開放、性生活混亂、而且還因為身為「女性」而可能懷孕造成雇主困擾的群體，實際上就是以未經檢驗、也不打算去檢驗的種族偏見來鞏固將外籍勞工視為「他者」的確信。這種說法也進一步呼應並正當化前文提到的行政機關將妊娠納入健康檢查項目的做法，使得這種隱含種族主義的法規範難以被撼動。婦女新知董事柏蘭芝因此批評，法令對外籍幫傭的種種限制、及其長時間連續工作且被隔離於個別家庭的勞動型態令人憂心，而媒體討論聘僱事宜的方式更貶低其尊嚴與價值，建議在台外籍女傭應當擁有自己的工會組織，並與婦女團體保持連結。²²⁴

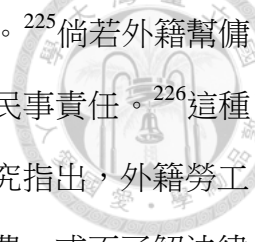
在雇主們忙於交流如何聘來得意幫手的社會氛圍下，婦女團體為外籍幫傭勾勒的權益藍圖並未獲得政府青睞。基於幫傭不在勞基法適用行業範圍內，勞委會透過媒體表示，基本工資、保險、加班費、休假等事項均由雇主和幫傭議定；僅

²²¹ 民生報（9/3/1992），〈菲籍水準高、不乏大學生〉，22版。

²²² 聯合報（8/30/1992），〈雇主：一定要約法三章，醜話先講在前面...〉，24版。

²²³ 聯合報（7/4/1992），〈進口女傭至少25歲？免得破壞主人家庭！〉，5版。

²²⁴ 柏蘭芝（1992），〈外籍女傭：來自鄰國的姊妹們〉，《婦女新知》，125期，頁26-28。



建議遵守勞基法所訂之最低勞動條件，以減少雇主和幫傭衝突。²²⁵倘若外籍幫傭受到不合理待遇，趙守博強調，可以向法院申告，使雇主承擔民事責任。²²⁶這種說法忽略了外籍勞工的法律動員困境，事實上，日後陸續有研究指出，外籍勞工經常基於害怕被遣返、擔心無法展延聘僱契約、無法償還仲介費、或不了解法律規範、語言不通等原因，放棄或無法訴諸法律採取行動。²²⁷而外籍幫傭又因隔絕於個別家戶中工作，當與雇主發生衝突時，不易從外界取得資訊與協助，且常被當作「個人」問題而忽略這些衝突在法律制度上的意義。這些外籍勞工的法律動員困境將在第三章再透過具體事件深入探討，也一併瞭解外籍家務工勞動權益保障之法規範瓶頸如何遭到挑戰。

第二項 海上孤島：漁業法令中流離的漁工

1992 年的報紙上，曾有這樣的報導：

小琉球外海有七艘民營『海上旅館』，一共住了五百六十多名菲籍船員，每個人的活動空間僅五十平方公分的面積，要洗澡只能跳下海…。²²⁸

屏東縣琉球鄉大福漁港外海的民營『海上旅館』新發利號，前天晚上被大浪

²²⁵ 聯合報（8/19/1992），〈外籍女傭求才登記踴躍〉，5 版。其中，勞委會就保險事宜表示，「個人聘僱」的外籍家務工不屬於勞工保險條例的強制投保範圍（註：參照勞工保險條例第 6 條；符合本條的「機構聘僱」外籍監護工則屬強制投保對象），但基於「有工作就應有保障」，欲讓雇主得以自然人身分為女傭或監護工「任意投保」，故發函公告：「外籍家庭幫傭、監護工非勞工保險強制加保對象，如自願參加勞工保險，應以雇主為投保單位辦理參加勞工保險手續，即享有各項勞保給付。」參照行政院勞工委員會（81）台勞保二字第 45120 號函。聯合報（8/30/1992），〈受雇個人勞工 邁開加保首步〉，5 版。

²²⁶ 民生報（8/18/1992），〈雇主與外傭訂立契約時〉，15 版。至於究竟外籍勞工是否確實得以透過訴訟或其他法定救濟管道改善不合理待遇，將在第三章探討外籍勞工動員之困境。

²²⁷ 李易昆（1995），《他們為什麼不行動？：外籍勞工行動策略差別之研究》，輔仁大學應用心理學系碩士論。藍佩嘉（2006），〈合法的奴工，法外的自由：外籍勞工的控制與出走〉，《臺灣社會研究季刊》，64 期，頁 107-150。

²²⁸ 聯合報（4/22/1992），〈他們過得像海上難民〉，17 版。

沖到岸邊，船上七十三名菲律賓籍船員跳海逃生，被安檢派出所員警和仲介業者十多人合力救起，目前在大福港碼頭邊搭帳篷暫住。²²⁹



當台灣島上陸續出現成批依法令開放引進的外籍勞工，同一時期，台灣島周邊卻也不時發生上開報導描述的事件，似乎顯示有一群「外籍勞工」似乎依舊難以透過法定管道堂而皇之地踏上台灣土地。這些「外籍勞工」部分經由法令許可的管道投入台灣漁業，更多是另覓途徑悄悄登上漁船。無論透過種方式受僱於台灣漁船主，他們大都經年累月隨著漁船在世界各大洋討海捕魚；而他們另一項共通之處則是多數隨漁船返航者並無法跨越船舷、登陸台灣。由於從事的產業與海洋漁撈有關，這群「外籍勞工」被另稱為「外籍漁工」²³⁰。又因加諸他們身上的法規範與其他產業的外籍勞工既相似又相異，勞動作業環境更有天壤之別，法規範與工作性質交互作用之下，使「外籍漁工」的稱呼另含一番況味。

相較於其他藍領外籍勞工，外籍漁工獲准開放聘僱的時間較早。起初，因應遠洋漁業往往有與他國互助協力的需求，亦經常依照慣例僱傭合作國家之船員，經濟部早在 1967 年便允許台灣漁業申請對外漁業合作時，得自國外作業基地招聘外籍漁工登船。²³¹此時所開放的聘僱資格相當狹隘，僅限於「以漁船出租、投資

²²⁹ 聯合報（5/6/1992），〈海上旅館被大風浪沖毀 菲籍船員暫居碼頭帳篷〉，6 版。

²³⁰ 雖然法律規範上正式使用的文字為「外國籍船員」，為了將這些「外國籍船員」特定為主要從事漁撈作業的船舶工作者，避免與其他工作類型的船員混淆，突顯其工作性質與環境，本文將以俗稱的「外籍漁工」為主，指涉這群隨著漁船在海上討生活的船員，僅在提及法律規範或引用文獻原文時，方使用「外國籍船員」。

²³¹ 參照 1967 年 4 月 11 日施行之對外漁業合作辦法第 7 條第 1 項第 4 款。所謂遠洋漁業，是在 200 浬經濟海域外、包括他國經濟海域作業者；近海漁業指的則是使用動力舢舨漁船在我國專屬經濟海域（12-200 浬）內從事漁業者。台灣的漁業產業類型可分為沿岸漁業、近海漁業、遠洋漁業及養殖漁業，近來產業發展政策以遠洋與近海漁業為主要導向，這兩項產業是呼求開放聘僱外籍漁工聲浪最大者，也是我探究法律規範主要觸及的對象。參照〈農業 100 年精華－臺灣漁業百年風華〉，行政院農業委員會，<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2445337&print=Y>（最後瀏覽日：10/8/2018）

或提供資金、漁業技術或專利權方式，在國外合作經營漁業」者。²³²於是，到了1980年代末，台灣各地區漁會與漁業公司也紛紛以年輕人不願投入高風險的海上作業、船員素質低落，請求政府修正對外漁業合作辦法，放寬遠洋漁業僱用外籍漁工之限制。²³³不久後，農委會頒布臺灣地區漁船及船員在國外基地經營漁業辦法，允許於國外基地作業而遭遇船員離船、致無足夠船員維持作業的漁船在國外僱用外籍船員補充。²³⁴換言之，此時仍然僅有遠洋漁船得聘用外籍漁工，同時也限制外籍漁工人數不得超出全船船員的四分之一，且不得隨漁船進港上岸。²³⁵

上述對於聘僱外籍漁工的限制招致「海上旅館」現象橫生，成為高雄港、基隆港外海的「新興行業」。由於政府限制漁船僱用外籍漁工的人數比例，又甚至不允許近海漁業僱用外籍漁工，為避免無法通過海關檢查，漁船返航時，並不會搭載所有外籍漁工進港，而是將之留置在周邊海域的廢棄船舶上。曾在小琉球附近海域遭取締的數十位菲律賓漁工即表示，船長將他們留置「海上旅館」等待下次出海，等待時間可能由數日至數個月不等。²³⁶縱使經遣送出境，這些外籍漁工可能又在海上另覓途徑重新登上台灣漁船，使此類事件層出不窮。

政府查緝「海上旅館」的行動卻也形成漁業業主要求政府放寬限制的契機。1990年中，高雄海關的巡緝艦陸續查獲並遣返「海上旅館」中的數十名外籍漁工，漁業人士紛紛對此提出政策建議。琉球區漁會總幹事黃枝福認為，這些外籍漁工只是在海上等待工作機會，加以取締僅增加政府負擔，卻無法解決問題；曾任高雄區漁會理事長的蔡定邦進一步要求政府出資在離島興建宿舍，供外籍漁工登岸

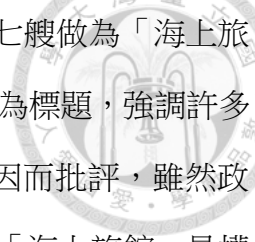
²³² 參照對外漁業合作辦法第4條第1款第2目。

²³³ 提及類似訴求者可參照經濟日報（10/26/1988），〈遠洋漁業發展障礙多 業界籲有關單位速解決〉，14版。經濟日報（3/4/1989），〈飄泊海上何處可落腳？海外漁業基地應廣設立〉，15版。

²³⁴ 參照臺灣地區漁船及船員在國外基地經營漁業辦法第13條（1989年10月30日公布）。

²³⁵ 關於四分之一的人數限制與不得隨船進港等規定，目前無法確知出自何項法律規範，故參考王守華、黃亭雅（2016），《臺灣外籍漁工逾期停留問題研究》，頁13，台北：內政部移民署。

²³⁶ 聯合晚報（8/9/1990），〈福星艦 直闖“海上旅館”查獲64名台灣漁船所僱菲籍人〉，7版。



住宿，由政府統一管理。²³⁷隔年年初，警政署再度大規模取締七艘做為「海上旅館」的漁船。一篇新聞以「“海上旅館”關門，漁船作業癱瘓」作為標題，強調許多漁民出海計畫因此欠缺人力而停擺，高雄區漁會理事長林明發因而批評，雖然政府未開放近海漁船僱用外籍漁工，船員荒卻無近海、遠洋之分，「海上旅館」是權宜之計，政府應盡快立法開放各型漁船都能合法僱用外籍船員。²³⁸該次取締後，不到三個月，「海上旅館」又重新開張，仲介業者也加入請求立法開放外籍漁工的行列。²³⁹因應這般情況，農委會決定在屏縣小琉球漁港設立「外國籍船員接待中心」。²⁴⁰1991年中，進而增訂漁船船員管理規則第39條之1，開放遠洋與近海漁船船主在漁船船員缺乏時，得申請僱用外國籍船員，

然而，法律規範變遷僅回應及凸顯政府與漁業業者在外籍漁工之管制、使用間的計較與角力。雖然政府准許聘僱外籍漁工，農委會又透過1991年中頒布的臺灣地區漁船船主僱用外國籍船員管理規定將聘僱管道設計成有諸多限制的窄門。²⁴¹首先，須在國內先行辦理求才登記；其次，僱用人數原則上不得超過全船船員總人數三分之一。²⁴²與其他產業外籍勞工所受規範最大不同者，在於外籍漁工原則上「不得登岸，應停留在外國籍船員接待中心候船」。²⁴³這份管理規定在就業服

²³⁷ 聯合報（8/11/1990），〈漁界建議 設外籍船員供應中心〉，4版。

²³⁸ 聯合晚報（1/26/1991），〈“海上旅館”關門 漁船作業癱瘓〉，7版。

²³⁹ 聯合報（4/4/1991），〈東港小琉球 海上旅館 重操舊業〉，6版。

²⁴⁰ 聯合晚報（3/7/1991），〈外籍船員接待中心 暫定小琉球〉，4版。

²⁴¹ 依據漁船船員管理規則第39條之1與臺灣地區漁船及船員在國外基地經營漁業辦法第13條，農委會頒布臺灣地區漁船船主僱用外國籍船員管理規定，規範作業漁船船主僱用之非中華民國籍船員。行政院農委會（80）農漁字第0040352A號函。行政院農委會（1991），《行政院農業委員會公報》，7卷7期，頁55-57，台北：行政院農委會。

²⁴² 參照1991年8月16日公布之臺灣地區漁船船主僱用外國籍船員管理規定第3條第1項、第2項。

²⁴³ 參照臺灣地區漁船船主僱用外國籍船員管理規定第12條。所謂「外國籍船員接待中心」，是漁會在政府指定之漁港附近或漁港內，使用**適當船舶設置**，作為供外國籍船員臨時停留之處所（參照管理規定第10條）。該管理規定第11條更細緻的規定外籍漁工受僱與離職時的登船、離船方式：「漁船船主僱用外國籍船員，其上船、離船應依左列規定辦理：（一）國外基地作業漁船僱用之外國籍船



務法公布後繼續延用。²⁴⁴

上述法規顯然不足以讓「海上旅館」的現象絕跡。法定聘僱人數有限，漁民往往暗自超額雇用；且法令規定外籍漁工僅能暫時留住外國籍船員接待中心，而入住接待中心的行政手續繁雜，漁業業主又多未經法定管道聘僱外籍漁工，絕大多數外籍漁工仍住在民營「海上旅館」。²⁴⁵因此，前述新聞節錄所述之外籍漁工在風浪中自「海上旅館」跳海逃生成為外籍勞工時常遭遇的處境。當時，菲律賓媒體曾以「We live like pigs」為標題，揭露「海上旅館」居住環境之惡劣，使得菲律賓勞工部一度禁止菲籍漁工來台工作。²⁴⁶

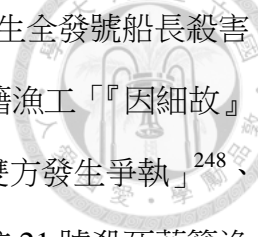
除了等待出航期間居住環境惡劣之外，暴力、喋血一直是外籍漁工在與外界隔絕的孤船上可能遭遇的風險—卻也是難得讓外籍漁工躍上媒體版面的事件。例如：1990年12月新世航21號的4名菲籍漁工殺死船長等幹部後反被其餘台灣船員殺害、1991年7月運達一號魷釣船之菲籍漁工殺害船長、1991年8月勝發財號

員，應在**國外港口**上船或離船。(二)國內基地作業漁船僱用之外國籍船員，應在指定之**外國籍船員接待中心**上船或離船。(三)國外基地作業漁船若需要僱用之外國籍船員隨船帶回國內，應專案層報中央主管機關核准，並於漁船返抵國內港口時，將外國籍船員安置於指定之**外國籍船員接待中心**。」

(粗體字為本文所標示)更清楚的顯示，法令上不允許外籍漁工在台灣領土範圍內「腳踏實地」。²⁴⁴另外，1992年版就業服務法公布施行後，於境內聘僱的外籍漁工，屬於就業服務法第43條第1項第8款之外國工作者，亦適用相關規定；反之，雇主聘僱外國人在離岸超過十二海浬之海域—即「境外海域」工作者，則不適用就業服務法之相關規定。參照行政院勞工委員會(85)臺勞職外字第212384號函。外籍漁工分為境內聘僱與境外聘僱，所謂境內聘僱，包含兩種情形：(一)受聘僱外籍漁船船員需經我駐外單位核發簽證入境，並在國內基地隨船出港，完全或部分在離岸十二海浬(含)以內之海域作業。(二)受聘僱外籍漁船船員於國外基地隨船出港作業，需航進我離岸十二海浬(含)以內之海域作業(含漁事作業、船舶進港整修或運補作等)者。如此分類的影響將在第四章予以分析探討。參照行政院勞工委員會(85)臺勞職外字第226980號函。

²⁴⁵ 聯合晚報(11/14/1992)，〈就服法規定 執行有困難 外籍船員聘僱 擬訂專章規範〉，4版。第一座、也是當時唯一一座公營「海上旅館」高雄籍漁船啟騰六六六號，自1991年6月開張後，多數時間空無一人。於是，農委會很快地便在1993年決定將其改為漁民休憩中心了。聯合晚報(3/2/1993)，〈“海上旅館”沒有客人上門〉，7版。聯合晚報(10/10/1993)，〈外籍船員接待中心船將改漁民休憩中心〉，4版。

²⁴⁶ 聯合報(9/1/1992)，〈勞委會核准雇用太慢 五、六百人住七艘小船 菲報形容「過得像豬」〉，6版。聯合報(10/29/1992)，〈菲國再度開放船員受僱來台〉，6版。



的 3 名菲籍漁工殺死船長與輪機長，另外，1992 年 8 月也曾發生全發號船長殺害菲籍漁工的事件。不過，媒體對於發生喋血案的原因，或稱外籍漁工「『因細故』殺害船長」²⁴⁷，或以「船長陳春明要繼續作業，菲籍船員不肯，雙方發生爭執」²⁴⁸、「菲籍船員鬧罷工，協調無效」²⁴⁹等語帶過。有記者訪問新世航 21 號殺死菲籍漁工的台灣船員們對喋血案發生的看法，船員們提出了語言隔閡、彼此沒有情感、民族性不同、菲籍漁工太懶導致幹部對漁工拳打腳踢等理由來解釋菲籍漁工殺害船長的行動。²⁵⁰不過，死去的、或在行兇後逃跑的外籍漁工已無法為自己辯白，報導中關於外籍漁工罷工、怠工的原因無人問津，亦未見當時有關心其勞動條件之研究。綜觀這些報導及上述臺灣地區漁船船主僱用外國籍船員管理規定、就業服務法之相關規定僅重在「疆界」管控（禁止外籍漁工上岸、防免其與本國勞工搶工作），足見當時的法律規範與社會大眾均對外籍漁工在海上的勞動處境抱持不予聞問的態度。

海上旅館未能根除的另一項因素在於，業主需以之接待一群重要「旅客」——大陸漁工。1990 年代前後，廉價的大陸漁工成為漁業業主首選勞力來源，許多台灣漁船競相聘僱。據報載，基隆籍漁船尤其經常僱用福建地區的漁工。²⁵¹因此，大陸漁工也成為「海上旅館」的常客，甚至有大陸漁工在基隆附近海域自行設立「海上旅館」，爭取受僱機會並避免被仲介抽取佣金。²⁵²由於台灣漁船幾乎在海上或境外接駁大陸漁工上船工作，違法聘僱大陸漁工的情況防不勝防。因此，雖然如本章第一節所述，基於政治情勢與國防安全，國家排斥開放大陸勞工來台，「只在海上工作的大陸漁工」卻能成為國家唯一願意通融的對象。遠洋漁業成為政策試水

²⁴⁷ 民生報（7/4/1991），〈連達一號 海上喋血〉，13 版。

²⁴⁸ 聯合晚報（8/28/1991），〈勝發財號喋血原因：菲船員石滿延長作業〉，3 版。

²⁴⁹ 聯合晚報（8/15/1992），〈漁船喋血案 船長坦承行兇〉，7 版。

²⁵⁰ 聯合晚報（1/1/1991），〈船長幹部虐待菲船員 招來殺身禍〉，7 版。

²⁵¹ 聯合報（4/8/1990），〈討海人 向彼岸「借將」〉，9 版。

²⁵² 聯合報（5/15/1991），〈大陸漁民設立「海上旅館」〉，6 版。



溫的對象，農委會於 1992 年 2 月制定了臺灣地區國外基地作業漁船船主僱用大陸船員管理規定，規範遠洋漁船聘僱大陸漁工事宜。

這類規範個別產業外國工作者的行政命令，本應統一以就業服務法作為法源，不過，由於在 1991 年 4 月 22 日制定的憲法增修條文第 10 條規定：「自由地區與大陸地區間人民權利義務關係及其他事務之處理，得以法律為特別之規定」，因此，當涉及來自中國大陸的勞動者時，勞委會便聲明，就業服務法規範對象不包含大陸勞工，將另在兩岸人民關係條例中加以規範。²⁵³不過，1992 年版就業服務法立法過程中，立委仍針對「中國大陸地區是不是外國、大陸勞工是否等同外籍勞工」爭論不休。²⁵⁴法律草案經由立委表決修改，最終仍將大陸地區人民準用於外國人之規定。²⁵⁵在法律位階上，形成「就業服務法為規範外國工作者的普通法、涉及兩岸關係事項時，以兩岸人民關係條例為特別法」的關係。

雖然經過這番周折，最後改訂於兩岸人民關係條例的規範，卻與就業服務法並無太大差異。行政院與立委提出的各版本兩岸人民關係條例草案，在立法院司法、內政、法制委員會聯席審查時，立委黃主文提出修正動議，為草案增列數條大陸工作者聘僱申請許可的規範。雖然立委們在就業服務法立法過程中表示，應待審查兩岸人民關係條例時，再就大陸勞工議題進行討論；實際在委員會中，多數立委並未對兩岸人民關係條例規範大陸工作者的條文草案表示看法，院會審查

²⁵³ 立委林鈺祥發言。立法院秘書處（1993），前揭註 86，頁 480。在此之前，執政黨國民黨已舉辦政黨協調會，與立委達成另行規範大陸勞工的共識。經濟日報（12/12/1991），〈大陸勞工擬不納入就業服務法〉，2 版。

²⁵⁴ 立法院秘書處（1993），前揭註 76，頁 200、207-209。立法院秘書處（1993），前揭註 86，頁 469-483。由於環繞此問題而生的爭執，在立法紀錄所占篇幅不勝枚舉，在此僅列出部分文獻來源做為參考。

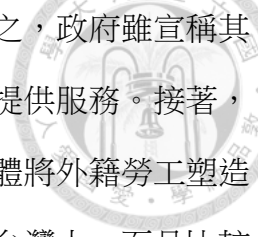
²⁵⁵ 行政院曾在立委如此修改草案後，以「有待重新考量」為由，突然將草案半途撤回。似乎顯示，當時的行政機關對於如何定位中國大陸地區民眾作為法律規範對象，並不是非常明確。立法院秘書處（1993），前揭註 86，頁 566。

過程亦同。²⁵⁶在此情形下，迅速通過的大陸人民來台工作相關規範，與 1992 年版就業服務法關於外籍勞工的規範大致雷同（見附錄附表二）。縱使如此，兩岸人民關係條例的通過，仍未改變大陸漁工無法登岸的限制，於是，這些大陸漁工與其他外籍漁工的處境相同，被孤立在一艘艘的漁船與「海上旅館」內，乏人問津。

第三節 小結

透過本章整理的外籍勞工開放爭議相關史料，可發現引進外籍勞工的政策選擇，乃至勞工來源國的挑選，既帶有國家統治利益考量，更是為了資本家、雇主的利益服務。首先，關於是否開放外籍勞工，眾說紛紜，但當時希望引進外籍勞工的資本家，顯然較有計畫且頻繁地建構出「缺工」圖像以遊說政府，希望聘僱外籍幫傭的雇主也有民意代表在立法過程中為其提案。縱使政府也認為外籍勞工可能衝擊台灣的經濟與社會，卻在沒有對這些質疑提出具體回覆或因應對策的情況下率然決定開放，不免是受到資本家與雇主遊說的影響。其次，面對大陸勞工，政府先以有破壞國防安全的疑慮，拒絕開放大陸勞工「登陸台灣」，卻又頒布臺灣地區國外基地作業漁船船主僱用大陸船員管理規定。顯然一旦可確保統治利益無虞，國家仍願意允許漁船主使用這些廉價勞力。最後，勞力來源國的挑選更清楚顯露外勞政策是為雇主利益服務。政府以全面取消引進泰籍勞工為威脅，迫使泰國放棄為在台泰勞爭取調漲薪資，又表示高於法定基本工資以上的薪水應由勞資雙方自行議價。這種看似中立的說法，毋寧是刻意漠視外籍勞工耗費鉅額遷移成

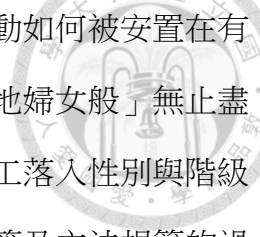
²⁵⁶ 聯席委員會主席劉興善立委表示，當次會議乃是就過去保留的條文進行「定期處理」，不開放立委發言。因此，出現了立委李慶雄尚在審閱條文時，條文卻已逕行通過的情形。另外，立委洪奇昌針對上述修正動議表示，引進大陸勞工後，將產生難以依法定時間將之遣返的問題；既已開放外籍勞工，現階段無開放、規範大陸勞工之必要。然而，由於當時委員會已通過修正動議，其發言對草案內容並無影響。立法院公報處（1992），《立法院公報》，81 卷 26 期，頁 632、637，台北：立法院。至於在院會審查程序，原本保留院會發言權的立委，或不在場、或不發言，相關條文便迅速通過。立法院公報處（1992），《立法院公報》，81 卷 58 期，頁 327-329，台北：立法院。



本、又受到法令束縛，根本欠缺和雇主平等議價的能力。換言之，政府雖宣稱其目的是拒絕外國干預我國內政，實際上更可能是為雇主的利益提供服務。接著，台灣社會（包含渴望引進外籍勞工的資本家與反對開放者）集體將外籍勞工塑造為經濟發展、文化風俗、教育程度、衛生水準等條件都迥異於台灣人，而且比較糟糕的落後「他者」。縱使行政機關鮮少明說，1992年前後頒佈之「因應人力短缺措施」等各項法令，要求外籍勞工提供身心狀態證明、反覆接受健康檢查、限制居留期間、設定禁婚禁孕條款...等等，就潛藏了那些針對外籍勞工的本質化描述。一個較明顯的證據出現在本章第一節提到的1989年省勞工處研習會中。勞委會主委趙守博認為，因為種族與文化差異，台灣社會不太可能願意和泰國、菲律賓、馬來西亞等國家的外國人分享台灣的就業機會等資源。大致延用上述管制措施的就業服務法更清楚呈現本質化描述如何融入法規範。立委們在立法過程中同樣將外籍勞工指為「落後他者」，卻對此描述與管制措施的合理性大多欠缺討論；立委朱高正辯證禁孕條款欠缺正當性的論述內容，以及HIV檢驗對象的設定與醫療統計不符，則凸顯就服法及相關法令不合邏輯。

相較之下，具有專業知識技術的白領外國人則未受到同樣嚴格的管控。透過將白領外國工作者描述為「本質上」符合台灣國族想像的群體而外籍勞工則否，國家藉此正當化就服法給予白領外國工作者優待、對外籍勞工施加諸多限制的差別待遇，形成對外籍勞工的階級歧視。上述趙守博的說法也透露政府官員有意識地將經濟條件較差的外籍勞工與東南亞各國或種族相連結，因此，看起來是針對職業而為差別待遇的規範，一定程度上也帶有對外籍勞工的種族歧視。

另外，為了讓家庭照顧者們（絕大多數是婦女）獲得履行家務、照顧責任的替身，政府同樣選擇以最「廉價」的方式滿足人民的需求。當大多為女性的外籍家務工填補了家庭照顧人力的空缺，本地女人的「責任」被移轉給外籍女性，家務是否應由女人承擔不再被當作是重要的問題，從而鞏固了性別化的家務分擔。在就服



法立法過程中，看不到官員或立委仔細討論向來無酬的家務勞動如何被安置在有酬的勞動市場，倒是理所當然地認為外籍家務工「應該如同本地婦女般」無止盡地付出時間與心力，故排除其適用勞基法的機會，使外籍家務工落入性別與階級的雙重弱勢。整體來說，從本章可以觀察到，外籍勞工引進政策及立法規範的過程與結果均流露出階級化、種族化、性別化的思維。



第三章

動員發軔—對管制結構的覺察與抵抗 (1992 年至 2007 年)

歷經漫長爭辯與立法過程，終於在 1992 年制定施行就業服務法，建立了外籍勞工合法來台工作的制度性管道，卻有許多外籍勞工選擇離開雇主、放棄合法工作的身分，成為官方統計上「行方不明」的外籍勞工。根據政府統計，合法引進後卻行方不明的外籍勞工，在 1993 年有 1312 人，隔年則有 5922 人，1995 年突破萬人，1996 年後，每年新增行方不明的外籍勞工人數亦維持在數千人以上。¹

面對外籍勞工脫離雇主管理的狀況，一個值得深思的問題是：外籍勞工對其工作條件或勞動環境有所不滿時，為什麼選擇「逃跑」？勞委會自 1999 年起，按年辦理「外籍勞工運用及管理調查」（2003 年除外）。其中，針對營造業與製造業調查「事業單位認為外籍勞工逃離之原因」，歷次調查結果呈現之前三大因素均為「受離鄉同胞慫恿、轉介」、「聘僱期限即將屆滿」、「希望獲得較高待遇」；2002 年起，調查項目新增「雇主認為外籍監護工逃逸之原因」，前三大因素雖每年略有不同，「受離鄉同胞慫恿、轉介」仍年年位居最大原因，「聘僱期限即將屆滿」次之，除了前述兩大原因，其他諸如「希望獲得較高待遇」、「生活或工作環境無法適應」、「溝通不良」和「仲介公司轉介」等也是雇主認為外籍勞工逃逸的重要原因。²

¹ 2004 年起，每年新增行方不明的人數再度突破萬人，並持續至今。行政院研究發展考核委員會（1999），《外勞管理問題之研究》，頁 30，台北：行政院研究發展考核委員會。監察院（2020），〈監察院 106 年內正字 0004 號糾正案〉。

² 「事業單位認為外籍勞工逃離之原因」與「雇主認為外籍監護工逃逸之原因」這兩項調查項目提供雇主勾選之原因選項相同。除了正文所列的雇主認為較常見之主要原因外，其他選項還有：「思鄉情緒」、「勞資爭議」與「其他」。勞動統計調查，<https://www.mol.gov.tw/statistics/19111/>（最後瀏覽日：10/19/2018）。

個具體事例是：作家劉俠曾向媒體表示，她的外籍看護「被男朋友拐跑了」，而法律規範卻要求她負責尋回，令她十分苦惱。³由此看來，這些受訪的事業單位與家庭雇主大多將外籍勞工行方不明歸咎為勞工個人追求利益（希望工資更高、聘期更長、或性別化的人際關係誘因或「誘拐」）或能力不足（無法溝通與適應）。

然而，既有研究認為「客工制度」造成的壓迫結構才是迫使外籍勞工不告而別的根本因素。首先，在一份工作中，外籍勞工可能遭遇雇主、管理者態度不佳、溝通不良或要求不合理，導致發生摩擦與衝突。⁴其次，配額制讓仲介業者願意支付回扣以保有雇主的外籍勞工配額，這項「成本」以仲介費的形式轉嫁到外籍勞工身上，加上為了來台背負的債務與居留期間限制，使外籍勞工急需追求夠高的薪資，害怕無工可做、或聘期屆滿須返國。⁵由於法令禁止轉換雇主，面對勞雇衝突或不合理的勞動條件，在遣返的威脅陰影下，外籍勞工不敢選擇向雇主抗議或辭職；訴訟過程的財務壓力也常迫使外籍勞工和解或放棄官司。⁶

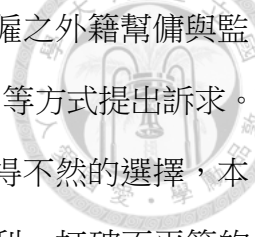
雖然既有研究以現行制度之運作解釋外籍勞工「逍遙法外」實屬無可奈何，但我們不能忽略的是，依就業服務法申請而具有合法工作資格且適用勞動權益保障法律的外籍勞工，總算可以名正言順地運用陳情、請願、甚至訴訟等法定程序

³ 聯合晚報（2/26/1994），〈劉俠 得找回跑了的外籍看護〉，4版。另有一例「可能」相似的情況：一位職業婦女投書表示，她與她的「菲籍女傭」彼此相處融洽，但最近女傭曾她逾時未歸外宿；此外，「令人憂心的是，近日有一名菲籍男子在我家門口徘徊，她卻堅不吐實。我們只有決定將她送走」。似乎暗示女傭交友不當，既導致雇主不得不將其解僱、也是誘使其逃跑的原因。最後，為了「預防」女傭逃走，雇主安排由仲介公司派專人遣返，女傭則在機場逃離仲介掌控。聯合報（8/25/1994），〈哎呀不得了 外勞逃跑了〉，11版。

⁴ 李佩雯（2012），〈臺灣外籍家務工與雇主間的衝突溝通協調〉，《傳播研究與實踐》，2卷2期，頁155-160。

⁵ 蔡明璋、陳嘉慧（1997），〈國家、外勞政策與市場實踐：經濟社會學的分析〉，《臺灣社會研究季刊》，27期，頁87-88。王宏仁、白朗潔（2007），〈移工、跨國仲介與制度設計：誰從臺越國際勞動力流動獲利〉，《台灣社會研究季刊》，65期，頁54-58。

⁶ 藍佩嘉（2006），〈合法的奴工，法外的自由：外籍勞工的控制與出走〉，《臺灣社會研究季刊》，64期，頁126-130。



使其依契約或勞基法上賦予的權利獲得救濟（但須注意家庭聘僱之外籍幫傭與監護工並不適用勞基法），也可能透過遊說、媒體曝光、組織集會...等方式提出訴求。為了更仔細地回答外籍勞工逃離雇主何以是法律壓迫結構下不得不然的選擇，本章希望探究外籍勞工如何進行法律動員捍衛權利或爭取更多權利、打破不平等的限制。須先說明是，我並非要藉此苛責外籍勞工應當在逃離雇主前先窮盡所有體制內的手段，而是希望藉由呈現動員的過程與結果突顯外籍勞工如何在法律壓迫結構下努力開闢追尋理想勞動環境的道路，同時探究這些行動如何與法律相互形塑，理解動員帶來的可能性與侷限。

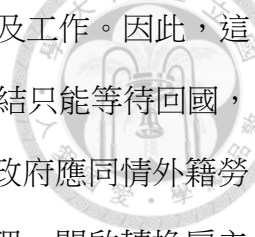
第一節 紛爭迭起與汗名鞏固（1992-2000）

外籍勞工成群結隊來到台灣工作後，在 1992 年版就業服務法及相關法令建立的管理框架中，與制度、政府、雇主均產生許多碰撞。雇主面對（如前一章所述）被建構為語言、生活習慣、風俗不同且較為落後而「應當加強管理」的外籍勞工，難免產生衝突。又恰逢 1980 年代末延續至 1990 年代的關廠風潮正烈，且集中在勞力密集產業（如：紡織業、電子業...），產生許多勞資糾紛。⁷在這樣的狀況下，外籍勞工如何回應雇主的嚴格管理或勞資爭議？政府在協調勞雇關係時態度為何？有何決策？本節將一面敘述外籍勞工開始覺察與本地勞工工作條件不平等、勞動權益壓榨與剝削，進而產生抵抗壓迫的行動，一面帶出 1992 年版就業服務法及相關法令的修訂變化，觀察外籍勞工動員與法令之間的關係。

第一項 拯救無辜？雇主轉換規定放寬

1993 年，位於台南縣的同光鋼鐵公司關廠歇業。廠內有才剛從泰國引進的 32

⁷ 何明修（2016），《支離破碎的團結：戰後台灣煉油廠與糖廠的勞工》，頁 27，新北：左岸文化。



名勞工，依 1992 年版就業服務法第 50 條規定，不得轉換雇主及工作。因此，這些外籍勞工不僅從前一年 11 月起便未領到薪資、因聘僱關係終結只能等待回國，公司甚至無力負擔遣返費用。同光公司的一名曾姓科長認為，政府應同情外籍勞工而通融其轉換雇主。雖然勞委會表示考慮在修法前以專案處理，開啟轉換雇主的先例；然而，除了 14 名不堪長時等待而離開公司、失去音訊的外籍勞工，其餘均在當年 4 月份被遣返泰國。⁸

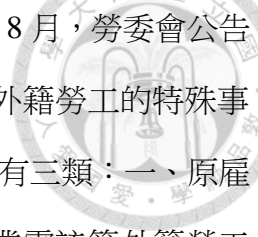
同樣在 1993 年 4 月，一名菲律賓女傭在來台不到兩周的時間內也面臨遣返的窘境。⁹這名外籍幫傭經雇主申請來台照顧其年邁父親，但該名老先生經常在深夜敲女傭房門、撞門求歡，甚至破壞雇主加裝的門鎖，其後開始對幫傭吹毛求疵。該名幫傭原本欲提出告訴，經仲介協調後，與雇主和解並由雇主代為給付三萬多元的仲介費用。雖然幫傭曾請求仲介協助更換雇主，但仲介以法令不允許為由，將其遣返菲律賓。

雖然前述外籍勞工與幫傭被遣返，卻在台灣留下修訂就業服務法的契機。針對前述同光公司歇業與菲籍女傭遭性騷擾事件，天主教團成立的外籍勞工關懷小組向當時的立法院長劉松藩遞交聲明請求政府善待外籍勞工，改善其遭受剝削、歧視等現象。¹⁰勞委會主委趙守博也表示，1992 年版就業服務法第 50 條規定外籍勞工和幫傭不能轉換雇主與工作，原是為了避免任意轉換後形成管理死角，但條文太過僵化，在修法前，若外籍勞工或幫傭來台工作在短期內發生歸責於雇主之「特殊事件」而非勞工個人過失，致無法繼續受僱於原雇主，為避免殃及無辜，

⁸ 民生報 (3/8/1993)，〈同光公司外勞 將可轉換雇主〉，13 版。聯合晚報 (4/15/1993)，〈同光關廠歇業 合法外勞遭殃〉，4 版。

⁹ 依勞委會公告之受理家庭申請聘僱外籍幫傭有關事項第 1 條第 2 項：「有年滿七十歲以上之直系血親尊親屬，且共同居住生活者」得申請聘僱外籍家庭幫傭。報導敘述該名女傭是雇主為其八十多歲的父親申請，且其父親似無重大疾病，應屬外籍家庭幫傭，以下改稱外籍幫傭。聯合報 (4/19/1993)，〈外傭惹出家務事 雇主困擾無處訴〉，5 版。

¹⁰ 聯合晚報 (5/2/1993)，〈宗教團體為外勞請命〉，4 版。



將同意先以專案方式特許轉換雇主，不必遣返。¹¹於是，1993年8月，勞委會公告外籍勞工轉換雇主的處理程序，該程序僅適用於因非可歸責於外籍勞工的特殊事故，導致雇主無法繼續聘僱的情形。¹²此外，具承接聘僱資格者有三類：一、原雇主所有之其它工廠，二、原雇主無其它工廠但其所有之關係企業需該等外籍勞工者，三、原雇主無其他關係企業或其關係企業無需該等外籍勞工時，由業已取得勞委會核發聘僱許可文件而尚未引進者。符合上述資格者的接續聘僱期限限於補足原雇主經許可之工作期限（屆滿後仍得依就業服務法等規定申請展延）。不過，為了加速處理轉換案件，勞委會發布補充規定，就上述第三類情形，再額外放寬符合以下資格者接續聘僱外籍勞工：已提出申請聘僱外勞但尚未正式核准者、已經勞委會核配外勞名額但尚未提出申請者、雇主所從事事業為本會所開放行業但未獲得配額者。¹³這項補充規定使原本並未獲得外籍勞工聘僱配額的業主能透過轉換程序取得聘僱機會，一件具體的案例是1994年的鉅岱公司關廠案。報導指出，原本由鉅岱公司聘僱之三百零四名泰勞，以專案處理轉由中華工程公司等四家營造廠商聘僱，不受其原本配額有無或多寡的限制。¹⁴換言之，政府准許這些因企業關廠、歇業而失業的外籍勞工轉換工作的同時，也使更多（原本沒有配額的）雇

¹¹ 聯合晚報（4/19/1993），〈外勞換雇主 限令快鬆綁〉，4版。經濟日報（5/6/1993），〈外籍勞工將可轉換雇主〉，10版。

¹² 所謂非可歸責於外籍勞工的「特殊事故」有五類情形：（一）依客觀事實足以認定雇主有發生關廠、歇業、破產、解散或重整事實之虞或依客觀事實證明，雇主有財務危機致無法支付員工薪資達二個月以上，並經當地勞工行政主管機關證明者。（二）雇主因工廠發生不可抗力之事故，致建築物、機具設備毀損或滅失而難以修復，致無法繼續生產，並經當地行政主管機關證明者。（三）外籍監護工或家庭幫傭所監護或服務之對象已死亡或已移民國外，致原雇主不符合聘僱外籍監護工或家庭幫傭之條件，並經當地勞工行政主管機關證明者。（四）僱用外籍船員之漁船船主，其漁船因海上事故或其他不可抗力之事故，致毀損而不堪使用或滅失，且原雇主無其他漁船致無法繼續聘僱外籍船員工作，並經當地漁業主管機關核發相關證明文件者。（五）其他特殊事故經中央主管機關專案核准之事項。行政院勞工委員會（82）台勞職業字第49339號函。

¹³ 行政院勞工委員會（83）台勞職業字第000001號函。前述行政院勞工委員會（82）台勞職業字第49339號函與本號函的內容，於1994年合併訂為臺灣省辦理因雇主關廠、歇業或其他特殊事故而無法繼續受聘僱之外籍勞工轉換雇主作業規定。臺灣省政府（83）府勞三字第154948號函。

¹⁴ 聯合報（11/6/1994），〈鉅岱三百泰勞 移轉四營造商〉，3版。



主得到聘僱廉價外籍勞工的機會。這樣的法令毋寧是給雇主更多方便之餘，讓外籍勞工分得一點甜頭。

雖然勞委會開放外籍勞工轉換工作的管道，但是，企業財務危機或關廠風潮使得等待轉換的外籍勞工越來越多。例如：盛達營造公司聘僱之外籍勞工從 1994 年 8 月起未領到工資，到了 10 月，因工地施工材料遭原料廠搬走抵債而被迫停工，沒錢返鄉的外籍勞工們只能無所事事、坐困工寮。¹⁵同一年，昌晉股份有限公司自 9 月開始積欠員工薪資，其聘僱之菲律賓籍勞工透過菲律賓駐台機構—菲律賓文化中心向勞工局申訴，但在 11 月達成給付工資協議後，公司僅支付 10 月份薪水，且又再積欠了 11 月份工資，故勞工局函請昌晉公司協助外籍勞工轉業。¹⁶前述鉅岱營造公司承建之松山新村國宅工程在 1994 年停擺，其僱用的 356 名泰籍勞工已有兩個多月未領薪資，導致陸續有數十位勞工逃跑另謀生路，故勞委會介入要求台北市勞工局以專案處理外籍勞工轉換雇主。¹⁷承包捷運工程的長發及源發營造公司則從 1994 年 10 月開始積欠工資、同樣造成約 60 名外籍勞工逃跑，直到 1995 年 2 月勞委會才介入，表示有需要之營造公司得申請轉聘其餘未離開之勞工。¹⁸

上述情形使勞委會在 1995 年至 1996 年間數度表示將修訂 1992 年版就業服務法第 50 條；¹⁹不過，1997 年的修法紀錄中並未看到本條之修正提案。²⁰本文認為這顯示出官方想放寬轉換雇主的原因並非基於保障勞工權利，而只是藉著幫關廠

¹⁵ 中國時報（10/26/1994），〈工程停擺 工資未發 外勞坐困愁城〉，7 版。

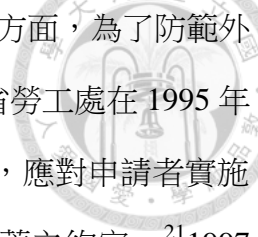
¹⁶ 中國時報（12/14/1994），〈舉債來台想撈金 時運不濟做白工〉，14 版。

¹⁷ 聯合報（11/5/1994），〈借貸來淘金 只剩一口飯 四十多名泰勞逃跑〉，3 版。聯合報（11/5/1994），〈北市今協調轉換雇主〉，3 版。聯合報（11/6/1994），〈尋找勞工 何必捨近求遠〉，3 版。

¹⁸ 經濟日報（2/17/1995），〈重大工程全面體檢號角響〉，7 版。經濟日報（2/18/1995），〈長發源發留下約 80 名外勞 營造公司可申請轉換僱用〉，7 版。

¹⁹ 聯合晚報（7/1/1995），〈外勞工作期限 擬延為 4 年〉，5 版。經濟日報（2/23/1996），〈立院將大刀闊斧修訂勞動法令〉，2 版。

²⁰ 立法院公報處（1996），《立法院公報》，85 卷 47 期，頁 283-296，台北：立法院。立法院公報處（1997），《立法院公報》，86 卷 2 期，頁 145-150，台北：立法院。



的企業善後，同時滿足其他雇主欲取得廉價勞力的需求。另一方面，為了防範外籍勞工脫離雇主掌控，政府也著手強化雇主對勞工的支配力。省勞工處在 1995 年初建議勞委會，今後受理申請逃逸比例特別高的外籍家庭幫傭，應對申請者實施講習使其瞭解法令規定，也要輔導雇主與家庭幫傭簽訂強制儲蓄之約定。²¹1997 年，勞委會主委許介圭表示已與菲律賓、泰國勞工部達成共識，將推動修法，強制雇主將外籍勞工薪資之一部提撥儲蓄。²²當時，有論者批判強制儲蓄制度暗藏將逃脫事實完全歸咎於外勞的想法，漠視外勞背負高額仲介費、受雇主壓榨、又投訴無門的處境。²³即使如此，勞委會仍在 1998 年 6 月增訂外國人聘僱許可及管理辦法第 30 條，准許「雇主得與外國人訂立契約，以外國人名義在金融機構開立帳戶，將工資百分之三十以下數額存儲生息，俟其離境時領回。」²⁴

1998 年建立準強制儲蓄制度的同時，²⁵勞委會也增訂了外國人聘僱許可及管理辦法第 28 條。第 28 條第 1 項規定：「外國人受聘僱從事本法（按：就業服務法）第四十三條第一項第七款至第九款規定之工作，有下列情事之一者，經中央主管機關核准，得由其他雇主接續聘僱：一、雇主或被看護者死亡或移民者。二、船舶被扣押、沉沒或修繕而無法繼續作業者。三、雇主關廠、歇業或不依勞動契約給付工作報酬連續三個月以上者。四、其他不可歸責於受聘僱外國人之事由者。前項接續聘僱之程序，由中央主管機關另定之。」然而，與 1993 年公告之外籍勞工轉換雇主處理程序之要件比較，雖然同樣限於不可歸責於外籍勞工之事由，申

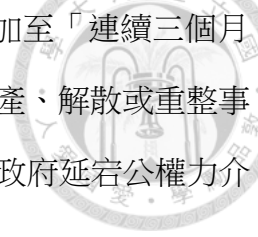
²¹ 聯合晚報（1/16/1995），〈外勞逃跑 幫傭外勞逃離 比率最高〉，4 版。

²² 經濟日報（10/1/1997），〈我將強制外勞定額儲蓄〉，2 版。

²³ 聯合報（10/6/1997），陳玲萍、徐中緒，〈誰使得外勞脫逃？〉，11 版。

²⁴ 雖然前文所引之 1997 年的新聞報導勞委會欲推動就業服務法修法，納入強制儲蓄制度；不過，直到外國人聘僱許可及管理辦法第 30 條於 1998 年 6 月 30 日公布施行前，我並未在就業服務法修正草案中看到相關提案。

²⁵ 外國人聘僱許可及管理辦法第 30 條之文字為：「『得』...訂立契約」，法律上名為選擇儲蓄，但雇主大多傾向要求外籍勞工簽訂含有儲蓄條款之契約，則實際上為強制儲蓄，故在此稱作「準強制儲蓄」取代「強制儲蓄」。



請轉換的具體條件卻變得更加嚴格。例如：積欠工資之時間增加至「連續三個月以上」、刪除「依客觀事實足以認定雇主有發生關廠、歇業、破產、解散或重整事實之虞」之預防性條款。²⁶這樣的規範，可說是以法令明文容許政府延宕公權力介入保護外籍勞工避免落入無薪、無業困境的時機。

再觀察下述事件，放寬轉換雇主或工作之規定能提供的保護十分有限。第一件案例是 1998 年 8 月間發生財務危機的萬有紙廠，其員工自主成立自救會，一面維續廠房營運生產，一面向公司爭取積欠員工之薪水。²⁷當時廠內約有兩百名外籍勞工，雖在新任董事長蕭文飛與行政機關協調下陸續轉換雇主，卻遲遲未能領到工資。²⁸第二件案例是一名來台半年間遭雇主父親虐待且意圖性侵害的外籍幫傭。投訴勞委會後，勞委會認定原勞雇關係終止、得轉換雇主，但雇主主張已提出訴願，不願在訴願決定做成前讓外籍幫傭離開。最後，該名外籍幫傭在台北市勞工局官員與外事警察的「強制」下，方得先行安置在性侵害防治中心。²⁹第三件案例則突顯獲得轉換許可並非易事。2000 年 11 月，台北市勞工局外勞諮詢中心接獲社會局家暴中心通報，印尼籍監護工阿秀及其妹妹阿容遭陳姓雇主性侵害。諮詢中心隨即行文勞委會，要求撤銷該名雇主的聘僱許可，並允許兩名勞工轉換雇主。但勞委會在 12 月致電諮詢中心，表示須待法院判決確認雇主惡行作為基礎，方能辦理轉換。

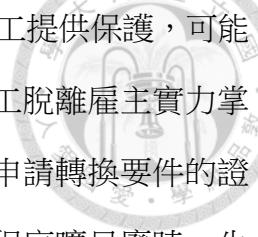
從外國人聘僱許可及管理辦法第 28 條規範內容與上述三件案例來看轉換規定放寬之效果，首先，有關轉換雇主的規定本身並無法救濟外籍勞工已蒙受的權益

²⁶ 前揭註 12。

²⁷ 聯合報（9/3/1998），〈萬有員工成立自救會接管營建〉，21 版。聯合報（9/9/1998），〈萬有紙廠員工 決長期抗爭〉，24 版。

²⁸ 參照臺灣高等法院臺南分院 89 年度上易字第 44 號。判決理由中提及積欠工資導致罷工圍廠抗爭之過程與結果，但該件審理案由重在萬有公司負責人是否違反就業服務法，非法聘僱或留用外籍勞工；至於這些外籍勞工如何向公司追討薪資，後文還會提及。

²⁹ 聯合報（8/17/1999），〈菲傭遭性騷擾 勞局赴雇主家搶人〉，18 版。

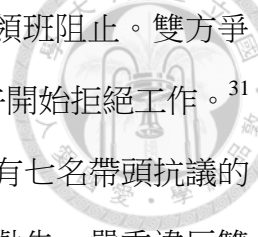


侵害（例如：無法為其追回工資）。其次，法令僅被動為外籍勞工提供保護，可能難以防止侵害的持續與加深，尚需仰賴公權力積極協助外籍勞工脫離雇主實力掌控。最後，在法令實踐上，面臨勞委會要求外籍勞工提供符合申請轉換要件的證據或由法院判決背書，卻忽略證據取得困難且司法／行政救濟程序曠日廢時，生活無以為繼或人身安全遭遇威脅的外籍勞工恐怕難以等待。諮詢中心主任龔尤倩便曾指出，除了積欠工資、工廠歇業、受監護者死亡等明確狀況，性侵害、性騷擾等事件則需取得書面證據（如：驗傷單）方能請求勞委會轉換雇主，往往造成轉換遲延、緩不濟急，所以龔尤倩建議勞委會應針對家事服務工作者另訂法令保障，並以公權力介入勞動契約之訂定。³⁰總而言之，國家看似對遭遇無可歸責意外或不法侵害的外籍勞工表示憐憫而「放寬」轉換規定，實則法定要件相當嚴苛、規範效果頗受侷限。準強制儲蓄制度的建置則透露國家認為這類「無辜外勞」純屬個案、外籍勞工作為一個群體仍是容易違法失序的「他者」，故強化雇主的管控權力，防杜其逃跑。因此，接下來將繼續觀察外籍勞工面對勞資爭議還會採取何種行動，也會探究外籍家務工遭受不法侵害、人身安全缺乏保障之情況與相關的應對行動，以及政府如何回應此問題。

第二項 勞工撒野？無效的協商與抗爭

除了被動等待政府許可轉換雇主，外籍勞工對於雇主不合理的對待或違背勞基法的工作條件，也會積極採取罷工等手段表達抗議，但同時就得承擔遭到解僱、遣返回國的風險。1992年12月初，149名參與捷運淡水線建設的菲律賓外籍勞工集體罷工，抗議雇主法國西南軌道公司無故解僱勞工。根據事發隔日的媒體報導，罷工起因是菲籍勞工認為軌道公司的待遇不人道，未提供足以飽暖的伙食與衣物—

³⁰ 聯合報（12/17/2000），〈姊妹印尼傭 泣訴雇主性侵害〉，8版。



例如：早餐只吃稀飯、希望能於晚上外出購買食物的勞工遭到領班阻止。雙方爭執之下，領班解僱了三名帶頭異議者。於是，菲籍勞工們自下午開始拒絕工作。³¹經過雇主協調，勞工們在罷工隔日便恢復工作；然而，同時卻有七名帶頭抗議的勞工，被雇主基於「外出喝酒返回宿舍鬧事，並且不服從領班勸告，嚴重違反雙方當初簽訂的管理規則」之理由遭遣返菲律賓。³²對於該次事件，勞委會先肯定雇主有權解僱並遣返嚴重違反工作規則的勞工；再將事件定調為「菲籍勞工不喜歡在早餐吃稀飯，卻與廠商溝通不良」，建議雇主了解異國民情並建立申訴管道。³³這樁外籍勞工初次集體罷工的事件草草落幕，而勞委會的回應顯示，政府對於涉及外籍勞工之生存權、人身自由可能遭到侵害或限制的問題，僅將之輕描淡寫為文化差異與誤會，並未認真看待這群異鄉人的權利。

同樣採取集體抗爭，1994 年卻是外籍勞工首次遭逢國家公開明示以遣返作為處罰的一年。當年 2 月 24 日，受僱於正臺壹工程公司，從事台中市國安社區住宅興建工程的 666 名泰籍勞工，不滿公司未依往例按時將元月份工資匯與家人，且不願補助其回國省親的來回機票，自早上起集體留在寢室拒絕上工。³⁴事發隔日，勞委會勞資爭議處爭議科科长古松茂對媒體表示，這次參與罷工的泰勞並非組織成員；自程序而言，未事先通知雇主，亦屬非正當罷工。³⁵雖然經過雇主解釋與協調，勞工隨即結束僅持續半日的罷工；然而，台灣省勞工處認為泰籍勞工未遵守工作規則，違反我國勞工法令。³⁶趙守博更斥責：「泰勞來台前不先了解台灣法令

³¹ 聯合報（12/3/1992），〈捷運百餘菲籍外勞醞釀罷工〉，14 版。

³² 勞資雙方具體的協調結果為：仍維持只准許勞工於假日外出的管理方式，另增由專人派送午餐，以改善勞工吃冷便當問題。聯合晚報（12/3/1992），〈捷運外勞怠工事件 暫告平息〉，4 版。

³³ 經濟日報（12/4/1992），〈外籍勞工 捷運工程七菲籍勞工遭解僱 勞委會將進行了解〉，9 版。聯合報（12/4/1992），〈勞委會促設外勞申訴管道〉，6 版。

³⁴ 聯合晚報（2/24/1994），〈工資糾紛 666 外勞罷工一早上〉，3 版。

³⁵ 民生報（2/25/1994），〈泰勞為“薪”事罷工 勞委會：屬非正當性〉，15 版。

³⁶ 聯合報（2/26/1994），〈泰勞集體罷工 違反法令 風波已經平息 不予追究〉，6 版。

不打緊；還在這裡撒野」，要求資方終止帶頭罷工者之勞動契約並予遣返，以宣示杜絕非法罷工的立場。³⁷勞委會遂在三月初以就業服務法第 54 條第 1 項第 6 款「違反中華民國法令，情節重大者」，撤銷帶頭罷工的兩名泰籍勞工之工作許可證，令其出境，且不得再進入中華民國境內工作。³⁸

撤銷泰籍勞工工作許可的作法，引來工人立法行動委員會、台灣勞工陣線（以下簡稱勞陣）與希望職工中心³⁹等本地民間團體前往勞委會及泰國駐台貿易經濟辦事處抗議，並抨擊外籍勞工適用工會法之困難。正臺壹泰勞罷工事件發生當時的工會法規定：「勞資或僱傭間之爭議，非經過調解程序無效後，工會會員大會以無記名投票、經全體會員過半數之同意，不得宣告罷工」。⁴⁰雖然該次罷工前並未依法經過調解，工人立法行動委員會代表陳素香認為，資方拖延給付工資已違反勞基法第 27 條，勞委會以公權力遣返外籍勞工作為懲罰手段，既偏袒資本家，更暴露種族歧視的態度。⁴¹抗議團體要求勞委會修改工會法，讓外籍勞工擁有罷工權，全國自主勞工聯盟執行長吳永毅進一步解釋外籍勞工若欲依法罷工將遭遇的困境—工會法不允許外籍勞工擔任工會幹部，一旦發生勞資爭議，在工會中僅占少數的外籍勞工幾乎不可能尋求合法程序罷工。⁴²對照勞陣自 1993 年起連三年在其發行的工運雜誌《勞動者》中刊文抗議引進外勞、並「退而求其次地」要求讓外勞自

³⁷ 經濟日報（3/1/1994），〈泰勞「撒野」近日遣返〉，10 版。

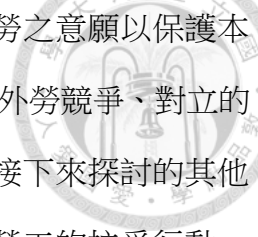
³⁸ 聯合報（3/2/1994），〈泰勞罷工 兩帶頭者將被遣返〉，6 版。

³⁹ 天主教聖高隆會在 1986 年成立的「希望職工中心」，原本服務對象為台灣本地勞工；1992 年立法開放引進外籍勞工後，職工中心逐步將其主要目標轉向維護外籍勞工權利，服務項目包括關心外籍勞工生活、處理外籍勞工與雇主的勞資爭議、關注相關法令政策並提出建議、舉辦勞工權益、健康知識等講座。聯合晚報（3/5/1989），〈外籍勞工次文化影響〉，4 版。聯合報（7/6/1995），〈勞工團體要求 擬訂外勞「落日條款」〉，17 版。天主教新竹教區，<https://tinyurl.com/ybdgd9qo>（最後瀏覽日：10/28/2018）。

⁴⁰ 工會法第 26 條第 1 項前段（1975 年 5 月 21 日施行）。

⁴¹ 經濟日報（3/3/1994），〈勞委會：遣返帶頭泰勞絕不動搖〉，10 版。

⁴² 聯合報（5/7/1994），〈正台壹遣返罷工泰勞 工運團體向勞委會抗議〉，17 版。經濟日報（5/11/1994），〈外勞有無罷工權 立院公聽會討論激烈〉，10 版。



組工會、維持本勞與外勞同工同酬，希望藉此增加雇主聘僱本勞之意願以保護本勞；⁴³在這波為泰勞抗議的聲浪中，難得看見部分在過去似乎與外勞競爭、對立的本地勞工團體，開始出現聲援外籍勞工的行動；不過，從本文接下來探討的其他事件來看，本地勞工團體或工會並未常態性地參與或聲援外籍勞工的抗爭行動。至於上述勞團基於泰勞罷工遭遇阻礙而提出的修法芻議，很可惜地，在當時立法院並未出現回應該次修法呼聲的相關提案。

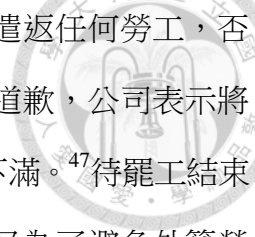
在這之後可以不斷看到，無論外籍勞工是爭取其依勞基法應享有之權利、或對生活管理方式不滿，均可能遭到雇主以遣返之手段威嚇施壓。例如：1994 年 9 月，華夏玻璃公司的外籍勞工要求與本地勞工同工同酬，⁴⁴但公司認為，因語言不通而未能立即展現工作能力的外籍勞工沒道理要求調薪，最後以曠職超過三天為由辭退並遣返帶頭罷工的五名外籍勞工。⁴⁵1995 年初，廣源造紙廠特別針對外籍勞工延後發放年終獎金，改為返國時方可領取。對此不滿的 52 名馬來西亞籍勞工集體罷工。然而，在大甲警局警員協助下，被指為「威脅其他勞工參與罷工」的 9 名外籍勞工在罷工隔日凌晨突然被遣送出境，消息傳開後，其餘外籍勞工便立即恢復工作。⁴⁶1997 年 7 月，4 名超過工廠規定時間返回的泰籍勞工遭警衛阻止進入宿舍，雙方衝突演變成上百名泰籍勞工靜坐、罷工聲援同伴，並要求泰國經貿辦事處協助與雇主福懋興業公司進行協調。協調過程中，勞工要求公司道歉、將警

⁴³ 簡錫堦（1993），〈外籍勞工〉，《勞動者》，61 期，頁 22。廖年村（1994），〈外籍勞工〉，《勞動者》，69 期，頁 25。勞工陣線（1995），〈淺談就業服務法〉，《勞動者》，73 期，頁 17。

⁴⁴ 外籍勞工亦適用勞基法，已如第二章所述。勞基法第 25 條後段規定：「工作相同、效率相同者，給付同等之工資」；而下文提及之年終獎金，若有契約約定給付條件、或具備「經常性給與」之性質而屬於勞基法第 2 條第 3 款定義之工資，則公司延後發放亦產生違反勞基法第 23 條第 1 項定期給付工資的問題，則此處玻璃公司、造紙廠之勞工所爭取者均屬其依法得享有之權利。

⁴⁵ 中國時報（9/14/1994），〈帶頭罷工爭取調薪 被資方以「曠職」為由解僱 華夏玻璃五外勞遭遣返〉，13 版。

⁴⁶ 中國時報（1/17/1995），〈廣源紙廠遣返 9 帶頭罷工外勞 年終獎金發放方式引發不滿 勞動警方出面「送客」〉，13 版。



衛開除並移送法辦、為受傷勞工提供醫療與壓驚費用、且不得遣返任何勞工，否則將全體返回泰國；但最終協調結果卻是公司與外籍勞工相互道歉，公司表示將留意泰籍勞工習慣與國情不同，希望勞工未來不再以罷工表達不滿。⁴⁷待罷工結束後，福懋公司表示必須加強管理、堅守公司訂定的管理規則，又為了避免外籍勞工集體反彈，採取漸進方式陸續遣返「帶頭滋事」的泰籍勞工。⁴⁸

除了遣返以外，外籍勞工的抗爭行動也可能面臨司法追訴。1998年4月29日，華隆頭份廠一名即將被遣返的泰籍勞工逾時返回宿舍，管理員拒絕讓他進入並將其行李丟出宿舍，引起泰籍勞工群情激憤，加上部分對於工時過長感到不滿者，泰籍勞工遂在宿舍丟磚、摔瓶罐、鼓譟表達抗議。⁴⁹經過總廠長協商，華隆公司雖同意改善門禁規定，仍強調不會放鬆對外籍勞工的管理。⁵⁰對於這些外籍同事們的行動，華隆頭份總廠產業工會一方面質疑廠方令外籍勞工違法超時加班，令一方面也要求廠方加強管理、將造成公司損失者送法究辦，並提醒雇主應記取教訓而多多招募本國勞工。⁵¹工會的提醒呈現本地勞工認為外籍勞工奪走工作機會的想法，可以想見勞動關係上的矛盾使得外勞難以聯合本勞形成團結。此外，廠區所在的頭份鎮鎮長徐耀昌與代表會主席游忠鈿表示，鎮公所與代表會經常接獲民眾抱怨外勞喜歡聚集於暗巷、當街飲酒作樂、亂丟垃圾，還有許多婦女遭到騷擾，造成髒亂又令人不安，這次騷動正暴露外勞管理問題之嚴重。由此看來，刻板印象與偏見也使得外籍勞工抗爭行動無法獲得本地居民的肯定與支持。事件尾聲，

⁴⁷ 聯合報（7/28/1997），〈福懋公司 百餘外勞 集結抗議〉，7版。中央日報（7/29/1997），〈福懋泰勞聚眾罷工 首謀法辦、遣返〉，5版。

⁴⁸ 中央日報（7/29/1997），〈勞委會要求福懋提管理改善計畫〉，5版。中國時報（7/31/1997），〈遣返滋事泰勞 福懋採漸進式〉，16版。

⁴⁹ 中國時報（4/30/1998），〈華隆外勞宿舍發生騷動〉，6版。聯合報（1998/4/30），〈華隆 600 外勞騷動〉，6版。

⁵⁰ 聯合晚報（4/30/1998），〈華隆 頭份廠 泰勞騷動平息〉，5版。

⁵¹ 中國時報（5/1/1998），〈華隆頭份總廠 爆發外勞集體騷動〉，16版。



只見五名外籍勞工遭警方依毀損等罪嫌移送偵辦，雖然經苗栗地檢署偵查終結後，檢方認為積極證據不足而予以不起訴處分，但外籍勞工工時過長等勞資爭議問題則石沉大海，未見處理。⁵²

雖然持續面臨遣返威脅，抗爭並未止歇，除了罷工，外籍勞工也會尋求本地民間團體協助或利用法律管道。1994 年底，在希望職工中心號召下，外籍勞工首次參與本地勞工的抗議活動—「工人秋鬥遊行」。遊行籌辦期間，許多外籍勞工擔心雇主不滿而將自己解僱、遭警察遣返，⁵³但念及勞動待遇不合理、與本地勞工同工不同酬、以及台灣社會的歧視目光，最終仍有三十多位菲律賓外籍勞工參與，在遊行中演出「外勞剝皮記」行動劇，抗議假日被迫加班、發生職災卻未獲得雇主照顧...等問題。⁵⁴組織遊行之外，民間團體更重要的功能是協助外籍勞工處理勞資爭議。例如 1995 年 8 月，希望職工中心帶領 7 位菲律賓籍勞工代表，為唐榮公司積欠薪資與加班費向勞委會陳情，呼籲勞委會撤銷唐榮公司之外籍勞工聘雇許可並加強勞動檢查。⁵⁵經由勞委會與公司協調後，外籍勞工順利取得應得報酬。⁵⁶不過，有時外籍勞工也可能在協調過程轉換訴求而得到收穫。1996 年 5 月，希望職工中心和工人立法行動委員會帶領 23 名菲律賓籍勞工，向勞委會檢舉光華科技公

⁵² 中國時報 (7/11/1998)，〈華隆外勞鬧房案 五人不起訴〉，19 版。

⁵³ 1999 年制定之入出國及移民法第 27 條原本規定：「外國人在我國停留、居留期間，不得從事與申請停留、居留目的不符之活動或工作」；2007 年修正的入出國及移民法才增訂第 29 條但書，例外允許合法居留的外國人參與請願及合法集會遊行。至於在 1999 年之前，法律看似未禁止外國人參與集會遊行（1988 年制訂的集會遊行法第 10 條第 2 款僅規定，無中華民國國籍者，不得為應經許可之室外集會、遊行之負責人、其代理人或糾察員。據此反面推論，外國人仍得參與集會遊行）。不過，1989 年 3 月，經常關心勞工問題而也曾參與勞工遊行活動的馬赫俊神父，在未經告知違犯何種法律的情形下，便突然遭警方未按法律程序處置便強制予以驅逐出境。在台灣頗受敬重的外籍神父尚且遭受如此粗暴的對待，在法規範實踐上，弱勢的外籍勞工能否確實享有集會遊行權，尚須更多實證資料以待深入了解。參照台灣教會公報 (5/14/1989)，〈馬赫俊神父事件報告〉，1941 期。

⁵⁴ 聯合晚報 (11/12/1994)，〈秋鬥／外勞大隊 心裡怕怕〉，5 版。民生報 (11/13/1994)，〈外勞 首次現身國內工運〉，17 版。

⁵⁵ 聯合報 (8/27/1995)，〈積欠外勞工資 唐榮願先墊付〉，17 版。

⁵⁶ 聯合報 (9/1/1995)，〈外勞爭議圓滿落幕〉，17 版。



司非法遣返外籍勞工。⁵⁷協調過程勞資雙方各說各話，因此勞工轉為要求以往超時加班但短少之加班費及 5 月份薪資。最後以所有勞工將在當週週五前離境作為條件，雇主同意給付上開報酬而簽訂協議書。⁵⁸

然而，若依循政府與雇主較可接受的陳情、請願等意見表達方式（相對於衝突規模較大、較強烈的罷工），也有其需面對的難關。一名菲律賓籍監護工甫瑞達在 1995 年來台後，看護對象在契約未滿時去世，但因雇主中風，在無薪可領的狀況下又繼續照顧雇主。甫瑞達曾經透過諮詢中心函請勞委會處理雇主積欠與強制儲蓄而被扣留的薪資，但直到 1996 年底離台前仍未收到回覆。隔年 1 月，諮詢中心利用勞委會例行「與勞資會談」時間向當時的勞委會主委謝深山當面陳述該事件，在場的外勞作業中心副主任廖為仁卻表示並未接獲陳情。⁵⁹ 1998 年 10 月，擎揚科技公司歇業並積欠其外籍勞工大筆薪資。希望職工中心、工人立法行動委員會等團體帶領 70 餘名外籍勞工向勞委會陳情並表示，勞委會在當年 6 月修訂的外國人聘僱許可及管理辦法第 30 條讓雇主可以強迫外籍勞工訂定契約扣存每月薪資之百分之三十作為儲蓄金，造成擎揚公司聘僱的 97 名外籍勞工除了被積欠薪資以外，更因未曾取得存款帳戶帳號而無法拿回帳戶中 600 多萬元之儲蓄金，⁶⁰侵害其財產權。外籍勞工在這行政遊說的動員中，一方面批評強制儲蓄制度違反勞基法「雇主不得預扣勞工工資作為違約金或賠償費用」之規定，⁶¹應當廢除；另一方面，

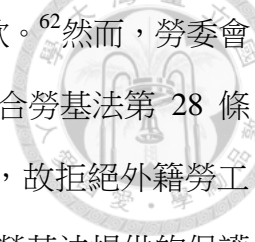
⁵⁷ 這些菲籍勞工指出，上星期主管在廠區內毆打菲籍勞工。公司將他們帶到警察局強逼簽署一份中文文件，他們因看不懂而拒絕後，仲介公司又把他們帶到冷僻處監禁三個小時。隔兩天，公司決定遣返外籍勞工，但他們拒絕登機。光華科技公司副總經理邢毓瀚則說，單位主管認為當天配額未做完，要求外勞儘速完成，雙方僅是因溝通方式不良發生拉扯。

⁵⁸ 經濟日報（5/29/1996），〈光華科技菲勞與主管互歐案達協議〉，13 版。

⁵⁹ 聯合報（1/16/1997），〈菲籍監護工 盡力照顧病人 委屈離境〉，6 版。

⁶⁰ 聯合晚報（10/20/1998），〈勞工團體抗議勞委會跳票〉，7 版。民生報（10/21/1998），〈薪水遭公司扣存侵吞 擎揚外勞求助勞委會〉，20 版。

⁶¹ 參照勞動基準法第 26 條（1998 年 5 月 13 日施行）。



要求勞委會協助轉換雇主，並以工資墊償基金給付上述所有欠款。⁶²然而，勞委會認為外籍勞工儲蓄帳戶內的「儲蓄金」是被公司「侵占」，不符合勞基法第 28 條關於「工資」遭到「積欠」時的之積欠工資墊償基金給付要件，故拒絕外籍勞工之訴求。⁶³藉由操作法律解釋，勞委會巧妙地將外籍勞工排除在勞基法提供的保護機制之外，卸去其應為勞工向雇主討回權利的責任。另外，前文曾提及宣稱資金短絀的萬有紙廠，其外籍勞工經轉換雇主後，仍未領回被積欠的薪資，在 1998 年 12 月，四散各地的外籍勞工利用休假集結至雲林地檢署，集體控告蕭文飛積欠工資、涉嫌詐欺背信，由檢察官受理偵辦，⁶⁴但外籍勞工後續是否透過司法訴訟取回薪資則不得而知。⁶⁵

觀察上述抗爭行動可以發現幾項特點：工會法設定的程序要件使罷工成為一項外籍勞工「看得到、吃不到」的權利，集體爭議行動反而經常為其惹來「遣返之禍」。在這樣的情況下，外籍勞工追求改善工作條件與生活管理的行動，被汙名化為撒野、製造騷亂、違背法令與工作規則的落後他者破壞社會秩序的行為。聘僱許可期間的限制與遣返成為雇主在勞資談判時或談判後，回應動員乃至報復這些「秩序破壞者」的正當且有力武器。求助於民間團體協助向主管機關申訴或依循司法訴訟途徑相對是比較安穩的管道。然而，缺點同樣是受到居留期限掣肘，

⁶² 所謂「工資墊償基金」制度，是指勞工因雇主歇業積欠工資，已向雇主請求卻不獲清償時，得在雇主已提繳款項予該基金的範圍內請求墊償工資。基金由雇主依勞工保險投保薪資總額萬分之二·五按月提繳。詳細規定可參照積欠工資墊償基金提繳及墊償管理辦法(1996年6月29日施行)。

⁶³ 聯合報(10/21/1998)，〈外勞向勞委會索討儲蓄金〉，6版。另外，觀察司法判決，勞保局確實核定從積欠工資墊償基金提出給付共一千四百多萬元，墊償擊揚公司積欠之工資；但無法得知外籍勞工之儲蓄金是否一併得到墊償。參照臺北高等行政法院91年度訴字第1107號裁定。

⁶⁴ 經濟日報(12/29/1998)，〈萬有蕭文飛被控 涉詐欺 百名印尼外勞指公司積欠工資〉，22版。

⁶⁵ 用「萬有」、「蕭文飛」作為關鍵字查詢司法院法學資料檢索系統，在刑事案件部分並未查到(外籍勞工所主張的)詐欺或背信案之判決；僅查到萬有公司董事、職工福利委員會委員「挪用職工福利金」損害員工權益之刑事有罪判決，參照雲林地方法院89年度易字第490號、臺灣高等法院臺南分院90年度上易字第1321號。民事案件部分亦查無結果，可能是外籍勞工並未循民事訴訟途徑請求返還薪資。

外籍勞工可能來不及採取救濟手段、或等不到結果便需離境。而從擎揚科技欠薪事件更可以看到，強制儲蓄制度不僅是研究者所謂國家用以綁住外籍勞工行動自由的工具，⁶⁶在勞委會的解釋下，也形成外籍勞工捍衛應有權利的阻礙。這些法令上的限制在未來有何變遷，將在後文繼續探討。

第三項 外籍家務工—無「法」保障的孤兒

誠如第二章所述，外籍幫傭與監護工不在勞基法適用行業範圍內。因此，本項將先探討外籍家務工欠缺臺灣法規保障之情形，勞力輸出母國如何嘗試為其國民爭取權益。在勞力母國無能為力的狀況下，從一些個案可看出外籍家務工持續深陷遭受剝削或虐待的困境，甚至因此招致其過當的反擊。最後，藉著這些個案或相關統計與學者的研究相互印證，綜合歸納外籍家務工的處境，並再次確認其打破孤立而隱蔽之工作場所為自己尋求救助有多困難。

面對台灣「法不入家門」的政策原則，作為大宗外籍勞工輸出母國的菲律賓曾嘗試對個別雇主採取一些措施，為其在台勞工增添保障。除了將外籍家務工排除在勞基法適用範圍之外，勞委會在 1993 年 2 月 23 日進而以勞保 2 字第 09921 號函准許家庭幫傭、監護工之雇主以自然人為投保單位，「自願」參加勞工保險。換言之，政府並不強制雇主為在家庭中工作的外籍勞工們投保勞工保險。因此，菲律賓在同一年修改勞動契約，要求「台灣雇主為菲傭投保意外醫療保險與勞保，不同意者不予辦理聘僱事宜」作為回應。⁶⁷隔年，馬尼拉經濟文化辦事處再度要求，僱用菲傭者必須滿足四項措施：第一，為菲籍外傭或監護工辦理勞保；第二，申請聘僱外傭時，雇主須詳填履歷表和財務證明書；第三，更換不適任菲傭，須至

⁶⁶ 顧玉玲（2013），〈跛腳的偽自由市場：檢析台灣外勞政策的三大矛盾〉，《台灣人權學刊》，2 卷 2 期，頁 105。

⁶⁷ 聯合報（4/18/1993），〈菲傭好「保」貴！〉，5 版。



辦事處洽談；第四，雇主僱用男性幫傭，須附上工作說明書和經過公證的保證書。

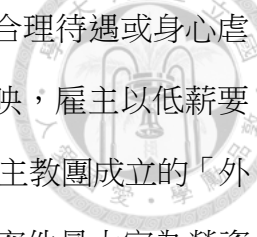
68

仿若過去泰國為其勞工訂定薪資標準的事件重演，菲律賓試圖保護其家務勞工的措施，千里迢迢傳到台灣，來不及向眾多雇主「叩門拜訪」，便幾乎全軍覆沒。前述四項措施提出後，菲律賓駐台機構前，出現表達支持之意的工人立法行動委員會與希望職工中心，但也聚集了抗議菲律賓干預台灣內政與業者的仲介們。對此，勞委會職訓局發布新聞稿表示，假使菲律賓強制實施其片面提出的措施，將暫停引進其勞工予以反制。以這樣的立場為前提，勞委會與菲律賓、仲介、工會等團體進行協調，得到「菲律賓收回片面要求、但不放棄護勞立場」的結果。前述措施則更改為：第一，不強制菲傭及監護工參加勞保，仲介業者同意全力勸說雇主替外傭加保；第二，為證明能付出外傭薪水，雇主雖無須提出財務證明，但需附工作證明；第三，雇主聘僱男傭不須提出切結書；第四，雇主首次因故轉換外傭，無需到菲方駐台辦事處說明，第二次以後則須提出說明。⁶⁹事實上，除了強制勞工保險一項，菲律賓提出之其他措施均未觸及勞動條件的設定標準，更未影響台灣法律的訂定，僅試圖在僱傭雙方締約階段為菲律賓勞工把關。即使如此，仍遭到唯恐增加勞煩花費的雇主與仲介業者們大力反對，「不應干預我國內政」成為其冠冕堂皇的理由。簡言之，菲律賓試圖透過「契約模式」保障其來台工作的國民，碰上勞委會配合雇主、仲介而將「凍結該國外籍勞工」作為武器，這項跨國提出的護勞措施經過協調而「大打折扣」後，幾乎形同虛設。由此亦可察覺，當「外國」勞工權益與「本國」仲介、雇主的利益相衝突時，政府基於其想像的國族界線，選擇維護本國仲介與雇主，同時也鞏固了他們的階級利益。

工作場所隱蔽於家門之內，公權力又僅以「站在雇主與仲介這一邊」的方式

⁶⁸ 聯合報（5/31/1994），〈菲片面作法，我不承認〉，6版。

⁶⁹ 聯合報（6/2/1994），〈場內協調「護勞」暫緩 場外對立兩派「強碰」〉，17版。



介入勞雇關係，這造成的結果是，外籍家務工往往成為遭受不合理待遇或身心虐待的受害者。希望職工中心等民間團體屢屢接獲外籍家務工反映，雇主以低薪要求其長時間工作、額外增加非契約範圍內的工作事務。⁷⁰天主教主教團成立的「外勞關懷小組」，透過電話與信件接觸尋求協助者，這類個案協助案件最大宗為勞資糾紛，包含雇傭之間期待有落差、幫傭終年無休、身體自由受到限制，性騷擾與強暴也較常發生。⁷¹1995年，在民間團體陳情下，時任勞委會主委的謝深山表示，將在近期內瞭解外籍幫傭在台工作狀況和勞動條件，研擬僱傭契約範本，並開放申訴管道；但同時也預先說明，這份勞動契約範本並非法令，僅得以做為勞雇相處的重要參考。⁷²

不過，從新聞報導的社會事件來看，單單建立僱傭契約範本無法解決勞雇糾紛，更無法保護外籍勞工免於不法侵害。⁷³由於難以蒐集或保存證據證明雇主的不法行為，許多事件受害者無法尋求法律救濟，雖有少部分勞工較幸運地獲得轉換雇主的機會，亦不乏最後由雇主支付金錢、解除僱傭契約收場，甚至直接被遣返家鄉者。⁷⁴1996年，一名菲律賓籍幫傭在立委潘維剛與現代婦女基金會的協助下，公開指控在南投遭李姓雇主性侵害，⁷⁵這是當時極少數透過司法途徑提起告訴的案

⁷⁰ 聯合報（12/21/1995），〈外籍女傭悲情 關懷小組陳情〉，17版。

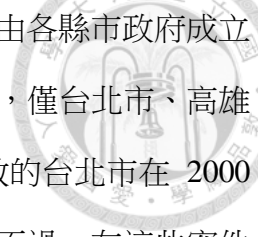
⁷¹ 行政院研究發展考核委員會（1999），前揭註1，〈外勞管理問題之研究〉，頁67-68。

⁷² 聯合晚報（12/20/1995），〈謝深山：勞委會全面開放申訴〉，4版。聯合報（12/21/1995），〈保障外傭契約範本 近期擬出〉，17版。

⁷³ 之所以選擇以新聞報導作為資料來源，是因為從目前各縣市政府提供的訴願決定書查詢系統難以查知當時的相關案件資訊。以外籍家務工最多的台北市與新北市為例，前者在2002年以前僅查得一筆關於訴願人未經許可聘僱、留用他人所申請聘僱之外國人之案件，後者則僅提供2003年以後的案件查詢。

⁷⁴ 聯合報（4/12/1994）〈立院內「圍堵」趙守博 台塑南亞工會代表「場外質詢」〉，17版。聯合報（6/17/1996），〈經常對菲傭性騷擾 一雇主撤銷聘雇權〉，6版。聯合報（8/16/1997），〈雇主性騷擾菲傭的最痛〉，7版。

⁷⁵ 民生報（5/15/1996），〈菲傭控訴遭雇主強暴〉，18版。聯合報（5/15/1996），〈菲傭泣訴遭雇主強暴〉，6版。本案由後來在2008年至2012年間擔任勞委會主委的王如玄律師為該名被害人辯護。



例。在向行政機關申訴方面，依就業服務法施行細則第 5 條應由各縣市政府成立接受申訴的就業歧視評議委員會，既有研究顯示至 2000 年為止，僅台北市、高雄市、桃園縣、與台南市曾實際召開評議會議。⁷⁶其中，最具成效的台北市在 2000 年 6 月前，共召開 31 次會議、受理 74 件就業歧視申訴案件，不過，在這些案件中，性騷擾問題僅占 6 件。⁷⁷由於資料上的限制，僅能看到統計數字，無法得知這 6 項案件申訴者的國籍別。雖然研究者指出，部分縣市可能以普通勞資爭議處理就業歧視爭議（如：高雄縣），或是承辦人員曾自行處理而未召開會議（如：台北縣、花蓮縣、台南縣、屏東縣），⁷⁸但性騷擾／性侵害是外籍勞工最常向民間團體求助的問題，在就業歧視評議委員會有實際運作、處理性騷擾案件的台北市統計數據中，僅有六名受害勞工提出申訴，顯然不分本勞、外勞，運用法定救濟管道尋求援助的人數少之又少。既然連絕大多數的本地勞工也不申訴，合理推測不諳中文、遑論了解法律的外籍勞工可能根本不知道、不願意、或沒有辦法使用法定申訴管道，才使得當時台北市僅出現 6 件性騷擾申訴案件。

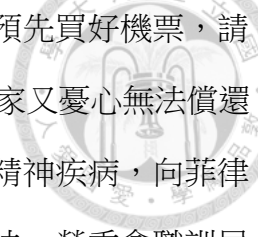
在新聞媒體上，外籍家務工的形象除了是被雇主壓榨勞力、性騷擾或性侵害的受害者，也可能是以暴力回應壓迫處境的「加害者」。1995 年發生的「安琪事件」一度佔據大幅媒體版面，這是台灣首宗外籍勞工殺害雇主的案件。菲籍監護工安琪自 1995 年 7 月中旬起住進雇主家中，照顧年邁而罹患痴呆症的陳林翠娥。雇主王家彰表示，選擇雇用外籍監護工是因為「本地看護工作到晚上就要休息，非常不便」。⁷⁹同年 11 月 9 日晚間，安琪如往常協助陳老太太洗澡，卻在浴室中持刀將之殺害後自殺。經雇主告知，警方調查發現安琪近來常受失眠、高血壓、精神焦

⁷⁶ 焦興鎧、鄭津津（2000），《就業歧視評議運作機能與制度建立研究報告》，頁 4，台北：行政院勞工委員會。

⁷⁷ 焦興鎧、鄭津津（2000），前揭註 76，《就業歧視評議運作機能與制度建立研究報告》，頁 18-19。

⁷⁸ 焦興鎧、鄭津津（2000），前揭註 76，《就業歧視評議運作機能與制度建立研究報告》，頁 24。

⁷⁹ 聯合報（11/10/1995），〈菲傭安琪 病人照顧病人 釀成悲劇〉，3 版。



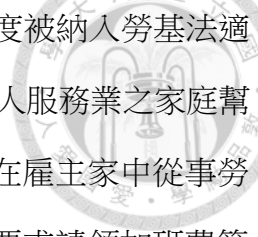
慮所苦而求診，甚至全身有諸多自殺留下的傷口，雇主也因此預先買好機票，請她下週搭機返國。⁸⁰案發後，菲律賓代表與安琪表示，由於既想家又憂心無法償還債務，才一時失控殺人；死者家屬質疑安琪在菲律賓時即患有精神疾病，向菲律賓官方代表抗議菲律賓政府核發不實健康證明；配和雇主的說法，勞委會職訓局長林聰明則強調本案雇主並未施加虐待，是安琪精神異常導致的不幸個案；同時，安琪行為時的精神狀態成為案件偵辦重點，經過精神鑑定，承辦檢察官認定安琪「剝奪他人生命，危害甚大且手段殘忍，但犯案時處於精神耗弱狀態」，求刑十年有期徒刑，並於執行完畢驅逐出境。⁸¹

在各方口徑一致的敘事下，事件的處理方式與社會關注焦點被導向確認外籍監護工是否健康、精神狀態有無問題。這樁案件的處理過程中，無人關心安琪的工作條件與生活環境，也沒有人深入瞭解她何以憂心債務無法償還。而後，衛生署決定將精神疾病增列為外籍勞工的健康檢查項目。1998年6月30日外國人聘僱許可及管理辦法修正，第15條第1項增列第9款「一般體格檢查」，並註明包含精神狀態之檢查。透過司法追訴與法令修訂，國家與雇主聯手將做出違法行為的外籍勞工貼上精神病患的標籤、歸類為身心狀態有所缺陷的「他者」。⁸²

⁸⁰ 聯合報（11/10/1995），〈菲籍女看護 涉嫌殺死雇主岳母〉，1版。聯合晚報（11/10/1995），〈她，自殺傷口近百處〉，3版。

⁸¹ 聯合晚報（11/10/1995），〈勞委會：相當遺憾〉，3版。聯合晚報（11/15/1995），〈菲傭安琪 將接受精神鑑定〉，7版。聯合報（1/10/1996），〈菲傭涉嫌殺僱主 檢方求刑十年〉，10版。但目前最高法院法學資料檢索系統並未找到關於安琪事件之判決

⁸² 「安琪事件」發生前兩年，才剛發生撼動台灣社會的「鄧如雯殺夫案」，兩案有部分可供比較對照之處。從共同點來看，首先，兩者均在封閉的家戶勞動／生活中的遭遇壓迫（前者面對超長工時、照顧工作之重負，後者承受的是性／暴力及對於全家人生命安全的威脅）。其次，受壓迫的弱者不諳法律或認為法律無用，且未能獲得外界援助，終致以暴力回應壓迫處境。最後，兩案均引起社會關注而導致法規範轉變—分別促成外國人聘僱許可及管理辦法修訂與家庭暴力防治法應運而生。然而，兩案不同的是，鄧如雯在辯護律師與婦女團體援引美國羅瑞娜（Lorena Bobbitt）闖夫案、努力爭取之下才得以接受精神鑑定，並因鑑定結果證明案發時精神極度耗弱，得以減輕刑責；安琪則在案發後不久便由檢察官主動認定案發時精神耗弱，社會輿論更質疑菲律賓政府掩蓋安琪「本來就有」的精神問題。鄧案中「加害者」仰賴精神鑑定證明其實是因壓迫處境導致精神耗弱而使用暴力，



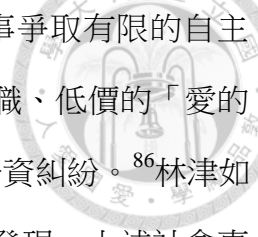
其實，隨著外籍幫傭與監護工來台人數增加，她們也曾一度被納入勞基法適用範圍。勞委會曾於 1998 年 3 月公告，自同年 4 月 1 日起將個人服務業之家庭幫傭及監護工納入勞動基準法適用範疇；但為避免幫傭、監護工在雇主家中從事勞務，很難區隔工作時間與休息時間，甚至衍生工作八小時以上要求請領加班費等糾紛，勞委會同時援引勞基法第 84 條之 1 規定，排除幫傭、監護工適用加班、休假等工時規定。⁸³即便如此，仍然有雇主及仲介抱怨，「刁蠻」的女傭依勞基法要求請婚假回國結婚、或要求晚上十點後不工作，導致身患重病的雇主十分困擾。⁸⁴因此，法規適用不滿一年，勞委會勞動條件處處長洪湍清就公開表示，由於無法明確界定家庭幫傭與監護工的工作時間，難以適用勞基法相關制度。⁸⁵不久後，勞委會於 1998 年 12 月 31 日以勞動一字第 059604 號公告自 1999 年 1 月 1 日取消其適用。保障家務工的法令缺無，政府又拒絕讓勞力母國為其勞工權益之保障而設定契約條件，加上前文所述健康檢查、聘僱期間限制、不得任意轉換雇主...等種種管制，外籍家務工看似「自由」與雇主協商勞動條件，實際上自主性甚少。學者林津如訪談了同時處在國家與雇主家庭「屋簷」下的外籍家務工及其雇主，在 2000 年發表的研究中認為，由於資源有限且孤立無援，他們通常默默接受雇主不

成為婦權史、司法史上具有正面意義的突破；安琪案卻由司法與社會聯手以弱者「固有的」精神狀況將其與壓迫處境切割，使本案成為偶發的「個案」，雇主與政府因此得以迴避家務勞動的壓迫結構問題。此外，兩案促成法規變革的意義也有所不同，家庭暴力防治法為家庭中的弱者提供保護，外國人聘僱許可及管理辦法第 15 條第 1 項第 9 款卻只是企圖將可能影響台灣社會秩序的「麻煩」拒於國門之外。鄧如雯殺夫案內容參照〈臺灣板橋地方法院刑事判決（82 年度重訴字第 43 號）〉，[A_0002_0003_001]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。〈鄧如雯家暴殺夫案第二審判決（台灣高等法院 83 年度上訴字第 1970 號刑事判決）〉，[A_0002_0003_0004]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

⁸³ 勞委會（87）勞動二字第 012975 號函。聯合晚報（4/1/1998），〈外傭、監護工平均減薪 3 成〉，4 版。

⁸⁴ 聯合報（5/26/1998），〈納入勞基法，問題不少〉，33 版。

⁸⁵ 洪湍卿表示：「家庭幫傭與監護工的工作時難以認定，工作與休閒時間無法明顯劃分，同雇主如何提撥退休金、積欠工資墊償基金都有實際上困難，所以先前已公告適用勞基法，現在因窒礙難行而排除適用」。劉秋英（2003），〈國際核心勞動基準在台灣實踐狀況之分析——以外籍幫傭就業歧視為例〉，國立政治大學勞工研究所碩士論文，頁 71。



合理要求甚至不法侵害，僅能針對休假時間或進食安排等小事爭取有限的自主性，無法全面挑戰不平等權力關係；而對於被性別化為女性天職、低價的「愛的勞動」，國家也無意以公權力保障家務工作的勞動條件或介入勞資糾紛。⁸⁶林津如認為這類從事家務勞動的外籍勞工抗爭相當有限，但本文研究發現，上述社會事件呈現出他們也曾積極請求公權力遏止虐待或暴力發生，只是國家傾向要求外籍家務工遭遇侵害後自行尋求協助與救濟。如此一來，長期處在家戶隱蔽空間與蒐證不易使外籍家務工難以佐證其遭受之侵害，甚至在工作者做出違法行為而「被動」進入司法訴訟時，由於疏於了解其行為背後身處的壓迫結構，反而再次使其承受汗名。

第二節 展開集體立法遊說（2000-2006）

自 1992 年版就業服務法通盤建立之外籍勞工聘僱制度並在台灣運作將近十年後，透過前一節所述的抗爭行動、媒體披露、或民間團體代為發聲，外籍勞工面臨的困境與制度問題逐漸被社會看見。因外籍勞工的引進而受到影響的本地勞工團體當中，也有一部份的人嘗試以關心整個勞工運動的角度關注外籍勞工議題。1999 年 10 月 30 日，這些本地勞工運動者成立「台灣國際勞工協會（Taiwan International Workers' Association, TIWA）」，成為全台第一個以外籍勞動者為服務對象、且沒有宗教背景的本地民間組織，從為外籍勞工處理申訴問題、提供個案服務開始，深化對其處境與制度的認識，並以此為基礎，偕同外籍勞工一起展開抗議制度歧視的倡議行動。⁸⁷2000 年的「國際外勞日」⁸⁸，勞陣與天主教新事社會服

⁸⁶ 林津如（2000），〈「外傭政策」與女人之戰〉，《臺灣社會研究季刊》，39 期，頁 93-151。

⁸⁷ 李耀泰，〈NGO 團體介紹—台灣國際勞工協會〉，《紀工報》，<https://tinyurl.com/ybb65jhb>（最後瀏覽日：5/31/2020）。台灣國際勞工協會，<https://ppt.cc/fpjlx>（最後瀏覽日：5/31/2020）。台灣國際勞工協會，<https://ppt.cc/fqMtbx>（最後瀏覽日：5/31/2020）。

⁸⁸ 國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）將每年的 12 月 18 日訂為國際外勞日。

務中心則公布 12 項外籍勞工在台灣遭受的不平等待遇作為「外勞人權指標」。⁸⁹其中，「高工時、無休假」、「限制流動及轉換雇主」、「性侵害及性騷擾」等處境，正與前一節提過的同光鋼鐵等公司歇業欠薪事件、安琪案、及民間團體援助的性侵害案等狀況相互呼應；而這些事件的處理過程又呈現外籍勞工「團結權被剝奪」、「司法立足不平等」等問題。TIWA 的成立、後續活動以及勞陣等團體對於外籍勞工制度的全面檢討，顯示民間團體透過個案服務的經驗累積，發掘並歸納制度建構的不平等與惡劣的勞動處境。

該年也適逢首次政黨輪替，由民進黨籍候選人陳水扁當選總統。雖然民進黨尚未在國會取得過半之席次，⁹⁰卻有長期投身勞工運動或關心勞工事務的簡錫堦、郭吉仁、劉進興等人擔任立委；⁹¹加上選前陳水扁明確提出控制外籍勞工數量成長、提供本國失業勞工津貼與職訓、縮短法定工時等政策，新執政黨的勞工政策備受期待。本節將先從此際展開的就業服務法修法談起，分析修法對於外籍勞工的影響，再談到民間團體對外籍勞工整體處境的覺察對外籍勞工聘僱制度變遷有何意義？外籍勞工及其關懷團體將如何訴求制度改革以抵抗壓迫？

⁸⁹ 這 12 項「外勞人權指標」包含：一、人身和信仰自由被剝奪。二、高工時、無休假。三、低報酬、同工不同酬。四、團結權被剝奪。五、高額仲介費。六、司法立足不平等。七、限制流動及轉換雇主。八、無婚姻及生育權。九、性侵害及性騷擾。十、不對等契約。十一、居住無隱私、簡陋。十二、遭受種族歧視。根據這些問題，勞陣等團體再提出四項訴求，包含：同工同酬、要求勞委會加強監督管理仲介與雇主、實施勞動檢查、成立申訴管道與防免雇主私自遣返外籍勞工的中途之家。台灣教會公報（12/31/2000），〈讓台灣成為外勞心中友善社會〉，2548 期。

⁹⁰ 2001 年立委選舉前，第四屆立委由國民黨取得 123 席，是在國會中佔過半席次（總席次 225 席）的最大黨；選舉後，民進黨雖在立委第五屆屆期中成為最大黨，卻僅取得 87 席，仍由國民黨、親民黨等泛藍黨派掌握過半席次。中選會選舉資料庫網站，<https://db.cec.gov.tw/histMain.jsp>（最後瀏覽日：9/25/2019）

⁹¹ 郭、簡二人在 1984 年便與當時的民進黨秘書長邱義仁等籌組「台灣勞工法律支援會」，協助勞工爭取權益；支援會改組為「台灣勞工陣線」後，又由簡出任秘書長。聯合報（3/20/2000），〈縮短工時承諾 勞團促扁兌現〉，8 版。

第一項 人權保障入法，歧視陰魂不散



為了兌現競選時關於保障本國勞工的承諾，陳水扁總統就職四天後，新任勞委會主委陳菊便到立法院進行「外勞引進現況及其衍生問題、外勞引進對台灣失業之影響及外勞政策之未來方向」專案報告。報告中，勞委會再度宣示引進外籍勞工意在補充本國勞工之不足，以限業限量為原則，不得侵害本國人就業權益，且應防範外籍勞工變相移民、造成社會問題、妨礙產業升級。因此，除了延續過去的外籍勞工政策，勞委會強調落實「適中帶緊原則」，提高重大投資案申請聘僱外籍勞工的門檻、降低聘僱額度比例，並搭配巴氏量表嚴格審核監護工之申請，預計達成每年在台外籍勞工縮減 15,000 人的目標。⁹²同時，勞委會也強調人權，該次報告關於外籍勞工權利保障的重點有二：第一，責難部分雇主歇業，或未遵守法令與契約給予合理待遇，導致外籍勞工生計困難、權益受損。⁹³第二，提出處理仲介高額收費的具體對策：管控仲介業者品質、建立直接聘僱管道防範私人仲介惡性競爭、檢討外籍勞工薪資較其他國家高導致其爭相來台、增加勞工來源國防止仲介壟斷市場、以及預計修正就業服務法遏止不當收費。⁹⁴

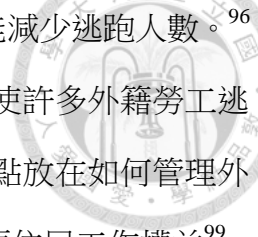
觀察報告當中涉及外籍勞工權利保障的部分，國家似乎將其權益遭受侵害之原因歸咎於個別雇主違背法令，或受到高薪吸引而蜂擁來台的外籍勞工讓仲介藉機剝削，卻未檢討法律制度本身對外籍勞工之影響。換言之，看不出來民進黨執政下的勞委會具有注重外籍勞工勞動權益的意識，勞委會的態度，似乎也印證陳菊就任主委前受訪表示民進黨「沒有反商情結」的階級立場。⁹⁵直到報告後之質詢時間，才有少許討論，如：立委簡錫堃提出，本國工會不會為外籍勞工爭取權益，

⁹² 立法院公報處（2000），《立法院公報》，89 卷 32 期，頁 311-316，台北：立法院。

⁹³ 立法院公報處（2000），前揭註 92，頁 313-314。

⁹⁴ 立法院公報處（2000），前揭註 92，頁 317-319。

⁹⁵ 經濟日報（4/24/2000），〈陳菊：縮減工時與外勞 優先要務〉，4 版。



若能允許外籍勞工組織工會，未來的勞資協商會較為公平，亦能減少逃跑人數。⁹⁶立委顏錦福質疑不能轉換雇主的法律規定違背工作權保障，致使許多外籍勞工逃跑。不過，無論是民進黨或國民黨，大多數立委將仍將質詢重點放在如何管理外籍勞工⁹⁷、削減外籍勞工人數⁹⁸、以及維護受到外勞政策影響的原住民工作權益⁹⁹。事實上，由於原住民比起其他族群的勞工在都市裡更加求職不易，是公共工程營建等辛苦工作過去的主要勞力來源，這些產業得以引進便宜的外勞後，原住民便遭遇嚴重的失業問題。¹⁰⁰因此，原住民勞工聯盟自 1996 年起，連年在勞動節發起靜坐要求政府停止引進外籍勞工，也抗議企業增聘外籍勞工取代原住民之違法行為。¹⁰¹在這樣的背景下，陸續展開就業服務法及相關法令之修訂。

第一款 換湯不換藥—新版就服法及其子法修訂

民進黨執政後不久，勞委會迅即著手檢討規範外籍勞工的相關法令，而從下述事件來看，其修法動機似乎來自美國壓力多過於來自對外籍勞工權益的重視。2000 年，勞委會顧問劉進興訪問美國後，帶回美國國務院作成之「台灣外勞的制度問題與改革建議」，其內容批評台灣外籍勞工仲介費用過高、強迫儲蓄及強迫驗

⁹⁶ 立法院公報處（2000），前揭註 92，頁 322。陳菊答覆時僅同意外籍勞工剝奪本勞工作機會，兩者之間有所矛盾，並未肯定准許外籍勞工自組工會。

⁹⁷ 立法院公報處（2000），前揭註 92，頁 351。陳菊表示若有適當原因，勞委會可同意轉換雇主。如：國民黨籍立委張明雄、李顯榮、靳曾珍麗與民進黨籍立委何嘉榮等人之發言。立法院公報處（2000），前揭註 92，頁 328、332、337、339、350。

⁹⁸ 如：立委張明雄、民進黨籍立委賴清德、周清玉等人之發言。立法院公報處（2000），前揭註 92，頁 327、329、332。

⁹⁹ 如：國民黨籍立委張福興、劉盛良、高揚昇、吳清池等人之發言。立法院公報處（2000），前揭註 92，頁 341、351、353、356。

¹⁰⁰ 經濟日報（7/9/1993），〈門打開後 就關不上了！〉，3 版。聯合報（8/29/1993），〈原住民不平：不如外勞〉，6 版。聯合報（12/13/1993），〈原住民待遇比不上外勞〉，11 版。

¹⁰¹ 台灣教會公報（5/12/1996），〈外勞引進政策原住民被排擠〉，2306 期。台灣教會公報（5/12/1996），〈「顧飯碗爭權益」勞工走街頭〉，2306 期。台灣教會公報（5/10/1998），〈給我工作權 不要說空話〉，2410 期。台灣教會公報（4/25/1999），〈工運團體抗議榮工公司增顧外勞〉，2460 期。

孕等問題。勞委會立刻在 8 月召開會議邀請學者討論，並宣布預計刪除外國人聘雇許可及管理辦法當中的強迫儲蓄與強制驗孕規定，希望避免美國藉此問題施加貿易制裁或影響台灣申請加入世界貿易組織；不過，勞委會副主委郭吉仁同時也表示，若刪除強制驗孕規定，日後可由雇主在契約中明訂外籍勞工懷孕後是否得繼續工作。¹⁰²

不久之後，以「時空轉移，部分規定內容已不符實際需要」¹⁰³為由，立法院在 2001 年 3 月也展開就業服務法修正草案審議。該次修法以行政院提出的草案為主（以下稱政院版草案），另外有立委賴士葆等人提出之第 42 條、第 57 條、立委瓦歷斯·貝林等人提出之第 6 條與第 24 條、以及立委林春德等人提出之部分條文修正案。

綜觀各版本修正草案內容，可分為兩大重點。第一項重點在於加強保障台灣人民就業權益。除了政院版草案將婚姻納入第 5 條保障就業機會平等條款，更多修正條文圍繞著處理人民—尤其是原住民的失業問題，具體措施展現於：分配政府機關權責或新設相關單位、推動就業服務、規範公立與私立就業服務機構之運作。¹⁰⁴亦有涉及外籍勞工之聘僱者，其規範目的主要在於保障本勞就業機會，如：政院版草案第 47 條要求欲招聘外籍勞工者須先在國內辦理招募，且新增應通知工會之條件；草案第 54 條、第 57 條禁止雇主非法雇用外籍勞工或未經許可派任其他工作、非法影響本國勞工之工作機會或工作條件；並提高非法聘僱使用外國工

¹⁰² 聯合報（8/26/2000），〈外勞儲蓄及驗孕 將不強迫執行〉，8 版。

¹⁰³ 立法院公報處（2001），《立法院公報》，90 卷 19 期，頁 330，台北：立法院。

¹⁰⁴ 如：政院版草案第 10 條、第 11 條、第 14 條、第 15 條、第 23 條、第 24 條、第 33 條至第 39 條。另外，特別強調原住民權益者如：政院版草案第 27 條、第 28 條，立委林春德提案之第 6 條、第 12 條、與審查會未通過之第 7 條、第 15 條、第 16 條、第 25 條、第 32 條，及立委瓦歷斯·貝林提案之第 6 條與審查會未通過之第 24 條。以上修正條文不包含單純條次變更或配合其他法令或政府組織調整而僅做文字修正者，又上述條文與外籍勞工無關，基於本文研究主軸與篇幅限制，不一一詳述其內容。



作者之罰則¹⁰⁵。

第二項修正重點則與外籍勞工管理有關。政院版草案第 52 條第 4 項增訂外國工作者在原聘僱期間內若未違反法令，得再來台工作；但又特別針對外籍勞工訂定需出國 40 日方得再次來台工作，且工作期間合計不得逾 6 年之限制，以避免其變相移民。¹⁰⁶2001 年這次修訂第 52 條的修法理由，與立委丁守中在 1997 年提出放寬外籍勞工聘僱許可期間之修正案理由相同，均是基於「使獲准引進之外國人力資源充分發揮經濟效能」¹⁰⁷；然而，不同之處是本次修法過程無人再提出反對意見。¹⁰⁸除了從立法理由可以看出這個修法方向是考量雇主利益，同時也顯現政黨輪替後，立委們雖然強調應削減外籍勞工人數、維護原住民工作權利，卻又未能在立法時嚴守立場。¹⁰⁹在轉換雇主方面，政院版草案第 53 條放寬外籍白領工作者由新雇主申請許可即得辦理轉換，且部分經主管機關許可者，無須再行申請；相反的，外籍勞工仍以不得轉換雇主為原則，僅在符合政院版草案新增之第 59 條

¹⁰⁵ 政院版草案第 63 條、第 64 條、第 68 條、第 72 條。

¹⁰⁶ 立法院公報處（2001），《立法院公報》，90 卷 62 期，頁 449，台北：立法院。

¹⁰⁷ 立法院公報處（2001），《立法院公報》，90 卷 19 期，頁 331，台北：立法院。所謂立委丁守中在 1997 年提出之放寬外籍勞工聘僱許可期間之修正案，即 1992 年版就業服務法第 49 條修正草案，在 2001 年修法才因條次變更成為政院版草案第 52 條。其修正理由為外籍勞工入境後需數個月的時間熟悉工作，原本的法定聘僱許可期間將造成工作訓練完成後一年餘即須遣返之，於人力資源運用上不經濟。立法院公報處（1997），《立法院公報》，86 卷 2 期，頁 148-149，台北：立法院。

¹⁰⁸ 2001 年提出之政院版草案第 52 條在審查委員會上無異議通過。立法院公報處（2001），《立法院公報》，90 卷 19 期，頁 377，台北：立法院。相反的，1997 年，立委蘇煥智、章仁香、簡錫堦均批評延長聘僱期間將使外籍勞工更能取代本地勞工，形成企業聘僱之誘因。雖然蘇煥智在第二讀會中對於丁守中的修正草案表達反對，但主席趙永清在立委曾永權要求無異議通過的狀況下，仍逕行進入三讀程序。於是，立委簡錫堦、劉進興等人針對 1992 年版就業服務法第 49 條修正草案提出復議。最後，政黨協商的結果仍放寬了聘僱許可期間，但在 1992 年版就業服務法第 49 條增訂第 3 項，由中央主管機關邀請相關人士協商決定每年得引進之外籍勞工總人數聘僱警戒指標。立法院公報處（1996），《立法院公報》，85 卷 47 期，頁 284-296，台北：立法院。立法院公報處（1997），《立法院公報》，86 卷 2 期，頁 150，台北：立法院。立法院公報處（1997），《立法院公報》，86 卷 24 期，頁 310，台北：立法院。

¹⁰⁹ 前揭註 98，立委之發言。

規範要件時，得例外申請轉換。為督促雇主強化對外籍勞工的管理，政院版草案增訂雇主聘僱時須依法使外籍勞工接受健康檢查及違反之罰則。¹¹⁰又為了促使雇主在外籍勞工失聯三日時，盡速依法陳報，增訂草案第 55 條第 2 項免除繼續繳納就業安定費之義務；相對的，連續曠職三日且失聯的外國工作者，不只面臨聘僱許可被廢止，警察機關在勞委會廢止聘僱許可前便得令其出境。¹¹¹對這些影響外籍勞工工作權益或人身自由的規定，在草案審查過程卻未見到任何質疑。

相較於上述眾多修法條文環繞著維護本國勞工工作權益或加強外籍勞工管理，以下關照外籍勞工權益的法條修正可說寥寥無幾。如：政院版草案第 54 條、第 57 條增訂禁止強迫勞動、禁止非法扣留外籍勞工護照、居留證或財物之條款；經郭吉仁於審查會提出建議，刪除了政院版草案第 61 條關於雇主得締約強制外籍勞工儲蓄之規定。另外，政院版草案第 59 條增訂准許外籍勞工轉換雇主或工作之要件，事實上僅是將 1998 年修訂之行政命令—外國人聘僱許可及管理辦法第 28 條提升至法律位階，內容並無差異。或許立委們認為將例外允許轉換之規定入法已足夠保障外籍勞工，在草案審查過程並未對此予以實質討論。上述草案條文於 2001 年 12 月 21 日經立法院院會三讀通過後，成為隔年 1 月 21 日施行之「2002 年版就業服務法」的規範內容，下文會再深入討論 2002 年版就業服務法之修訂意義。¹¹²

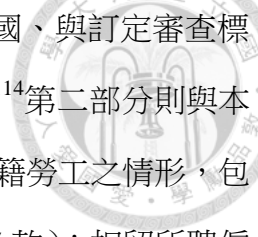
在 2002 年版就業服務法即將三讀通過之際，為配合修法，勞委會在 2001 年 11 月 7 日就先修正了外國人聘僱許可及管理辦法，¹¹³其修正內容亦大致可分為兩

¹¹⁰ 政院版草案第 57 條、第 67 條第 1 項。

¹¹¹ 政院版草案第 74 條。

¹¹² 在這次就業服務法修正過程，審查委員會以政院版草案為主，整併前述賴士葆等立委提出之條文修正案後，送入立法院院會討論。因此，最後三讀通過的 2002 年版就業服務法條文條次與政院版草案幾乎相同。由於此處已大致介紹政院版草案條文內容，後續討論 2002 年版就業服務法修正意義時，原則上將以「2002 年版就業服務法某條」稱之，並不再覆述其內容。

¹¹³ 雖然外國人聘僱許可及管理辦法是就業服務法的子法，但勞委會並未等到新版就服法公布施行（2002 年 1 月 21 日）就先修訂子法，導致連續在 2001 年 11 月 7 日、12 月 26 日兩次修訂中，均



個部分。第一部分賦予勞委會決定家庭幫傭之聘僱人數、來源國、與訂定審查標準之職權，並規範雇主申請聘僱外籍勞工之程序與應備文件。¹¹⁴第二部分則與本國勞工或外籍勞工權益相關：第 8 條增訂不予核准雇主招募外籍勞工之情形，包含於辦理國內招募前六個月內，無正當理由撤回求才登記（第 5 款）；扣留所聘僱外國人之護照、居留證件，或侵害所聘僱外國人之身體、薪資、財物或其他權益（第 9 款）；未依規定提撥勞工退休準備金、繳納積欠工資墊償基金、繳納勞工保險費或繳納違反勞工法令所受之罰鍰（第 10 款）；因聘僱外國人而造成重大勞資爭議尚未解決（第 11 款）；有具體事實可推斷事業單位有停業、關廠或歇業情形之虞（第 12 款）；委任私立就業服務機構招募外國人而要求、期約或收受不正利益（第 13 款）。並新增第 21 條要求雇主提供有使用外籍勞工母語撰寫之薪資明細表。當勞雇關係出現無法繼續之狀況時，第 27 條第 1 項第 3 款配合 2002 年版就業服務法，將轉換雇主事由之一的「雇主不給付報酬」刪除「連續三個月以上」之要件。另外，在管理方面，也依據前述美國提出之改革建議修訂禁孕條款，¹¹⁵並刪除禁婚條款與備受指謫之強制儲蓄規定。廢除強制儲蓄制度、禁止強迫勞動與非法扣留外籍勞工身分證件或財物等規定，乃是以法令卸下雇主賴以控制外籍勞工的武器，將勞雇關係調整到稍微對等的狀態，因此，這些法令的增刪，看似為外籍勞工的勞動權利與自由提供了法規保障。¹¹⁶

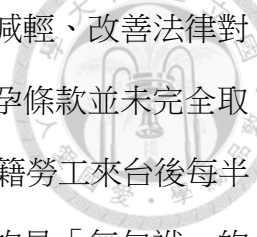
不過，從 2002 年版就業服務法與 2001 年的外國人聘雇許可及管理辦法修訂

未修正該管理辦法第 1 條所訂之母法依據（仍為「1992 年版」就服法第 45 條，惟 2002 版就服法修正後，已更動為第 48 條第 2 項）。

¹¹⁴ 參照外國人聘雇許可及管理辦法第 3 條第 1 項、第 5 條第 2 項（將申請外籍家庭監護工前之在台求才招募期間縮短為 7 天）、7 條 1 項 6 款（聘僱家庭幫傭與監護工者申請免附之證明文件）、第 14 條（新增外籍勞工辦理簽證應檢具之文件：外國人經其本國主管部門驗證及外國人力仲介公司證明之來華工作費用及工資切結書、已簽妥之勞動契約）（2001 年 11 月 7 日施行）。

¹¹⁵ 參照外國人聘雇許可及管理辦法第 15 條第 1 項第 8 款（2001 年 11 月 7 日施行）。

¹¹⁶ 即刪除 1999 年 7 月 7 日施行之外國人聘雇許可及管理辦法第 24 條 1 項第 4 款、第 30 條。



的條文來看，這場由外（美國建議）而內的法律改革結果，在減輕、改善法律對外籍勞工的壓迫方面仍有侷限。例如：廣為民間團體詬病的禁孕條款並未完全取消，外國人聘僱許可及管理辦法第 15 條第 1 項第 8 款僅免除外籍勞工來台後每半年須接受定期檢查，國家仍保留入境時的懷孕檢驗，確保輸入的是「無包袱」的勞動力，也避免我國國家成員組成混雜不受歡迎的落後他者。這項有所保留的修法正好印證曾熾芬所說，是國家努力維持種族同質性的展現。¹¹⁷

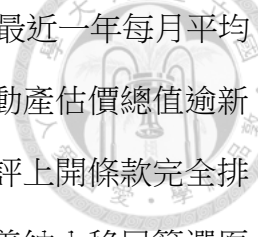
相反的，制度中的階級區隔與壓迫卻透過 2002 年版就業服務法被強化了。從第 52 條、第 53 條、第 59 條來看，相對於國家修法歡迎白領外籍勞工不限次數地來台工作，並增加其轉換雇主之便利，外籍勞工受到需定期離境與工作年限之束縛，且所謂放寬轉換雇主的規範要件其實是要要求外籍勞工必須忍耐至原工作無以為繼的極端情形方可求助於法律保障。接下來將進一步說明外籍勞工的聘僱許可期間規定如何與其他法律規範相互作用而產生更深的影響。

在 1999 年制定的人出國及移民法第 23 條第 1 項規範外國人申請永久居留之前提為「外國人在我國合法連續居留七年」。¹¹⁸而 2000 年修訂之國籍法第 3 條也規定外國人申請歸化之要件，其中一款條件為外國人必須「有相當之財產或專業技能，足以自立，或生活保障無虞。」¹¹⁹依據國籍法施行細則第 5 條第 1 項（2001

¹¹⁷ 曾熾芬（2004），〈引進外籍勞工的國族政治〉，《臺灣社會學刊》，32 期，頁 37-38。

¹¹⁸ 人出國及移民法第 23 條第 1 項：「外國人在我國合法連續居留七年或居住臺灣地區設有戶籍之國民，其外國籍之配偶、子女在我國合法連續居住五年或該配偶、子女在我國合法居住十五年以上，其中有八年每年居住超過一百八十三日，並符合下列要件者，得向主管機關申請永久居留：一、年滿二十歲以上。但國民之子女為年滿十四歲以上。二、品行端正。三、有相當之財產或藝能，足以自立。四、合法連續居留期間，每年居住超過二百七十日。但國民之外籍配偶或子女每年居住超過一百八十三日。五、符合我國國家利益。」（1999 年 5 月 21 日施行）

¹¹⁹ 國籍法第 3 條：「外國人或無國籍人，現於中華民國領域內有住所，並具備下列各款條件者，得申請歸化：一、於中華民國領域內，每年合計有一百八十三日以上合法居留之事實繼續五年以上。二、年滿二十歲並依中華民國法律及其本國法均有行為能力。三、品行端正，無犯罪紀錄。四、有相當之財產或專業技能，足以自立，或生活保障無虞。」（2000 年 2 月 9 日施行）



年 2 月 1 日施行)，這項條件指的是符合下列情形之一：「一、最近一年每月平均收入逾行政院勞工委員會公告基本工資二倍者。二、動產及不動產估價總值逾新臺幣五百萬元者。三、其他經內政部認定者。」學者曾熾芬批評上開條款完全排除以最低工資受雇的外籍勞工申請歸化的資格，明顯將階級主義納入移民篩選原則；又基於 2002 年版就業服務法規定外籍勞工在台工作期間累計不得逾 6 年，而將上述入出國及移民法申請永久居留的 7 年要件稱為「藍領外勞排除條款」。¹²⁰但這裡須注意，關於「申請永久居留」的部分，限制外籍勞工聘僱期間累計上限為 6 年的 2002 年版就業服務法第 52 條第 4 項但書是在 2001 年底施行，晚於 1999 年施行之入出國及移民法。因此，本文認為比較適當且可能的推論是，立法者在這次修訂 2002 年版就業服務法延長聘僱期間時，¹²¹有意地令其少於可申請永久居留的 7 年期限，排除外籍勞工的申請機會。¹²²更明確地說，本文認為 1999 年施行的入出國及移民法第 23 條第 1 項之所以成為「藍領外勞排除條款」與後來才施行的 2002 年版就業服務法無關。事實上，從立法過程來看，入出國及移民法是因應「發展台灣成為亞太營運中心計畫」，為了吸引高科技人才留居台灣而訂，條文本就包藏排除藍領勞工之意圖。

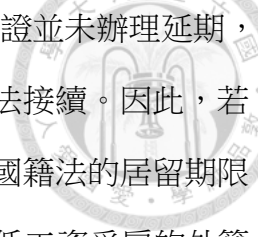
不過，國籍法第 3 條規定的外國人申請歸化要件之一為「於中華民國領域內，每年合計有一百八十三日以上合法居留之事實繼續五年以上」，至多可在台灣工作 6 年的外籍勞工是否能符合該款條件呢？¹²³勞委會在 2001 年去函內政部提出這項疑問，得到的回覆是：國籍法並未區分歸化申請人之身分是否為外籍勞工，但所謂「繼續五年以上」指的是居留期間合法不中斷。外籍勞工的外僑居留證效期與

¹²⁰ 曾熾芬 (2006)，〈誰可以打開國界的門？移民政策的階級主義〉，《台灣社會研究季刊》，61 期，頁 88-89。

¹²¹ 參照 1992 年版就業服務法第 49 條第 2 項。

¹²² 立法院公報處 (1998)，《立法院公報》，87 卷 45 期，頁 84、187，台北：立法院。

¹²³ 參照國籍法第 3 條第 1 款 (2000 年 2 月 9 日施行)。



勞委會許可之聘僱期間一致，當外籍勞工聘僱期滿出國時，居留證並未辦理延期，而是於再入國工作時重新申請居留證，前後兩次居留證效期無法接續。因此，若勞委會一次核可的聘僱期間不超過五年，外籍勞工便無法符合國籍法的居留期限要件。¹²⁴不過，縱使符合該款條件，如同前文所說，往往以最低工資受雇的外籍勞工也不可能符合本條第 3 款的資產門檻，勞委會向內政部詢問的舉措更顯得國家在排除外籍勞工歸化台灣之可能性時，是多麼的小心翼翼。

有了內政部對國籍法的解釋，確認外籍勞工聘僱期滿出國後，再次來台工作申請居留證之效期無法與出國前的原居留證效期接續，2002 年版就業服務法第 52 條第 4 項要求外籍勞工出境 40 日的條件對排除其歸化而言，變得不再重要。相反的，親民黨立委林政義在 2003 年指出，這段 40 天的空檔將迫使雇用外籍監護工的家庭需另外再尋找臨時工，而尋找具備看護技術者並不容易，導致家中經濟成員被迫離開職場，背離政府開放外籍監護工之美意。¹²⁵因此，林政義等立委針對第 52 條第 4 項但書的部分提出修正草案，建議修正為有出國事實即可。這顯示出此修正目的不是為外勞減少出境負擔，而是為了雇主更加便於利用外勞人力的利益。這項修正案在院會中沒有太多討論，提出後不到一個月便公布施行。¹²⁶隨後，內政部在 2004 年 4 月 18 日發布新修正之國籍法施行細則，於第 5 條規定依國籍法申請歸化的合法居留期間計算，表明「經行政院勞工委員會許可從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十款規定之工作者」（即本文討論之外籍勞工）持有外僑居留證或外僑永久居留證之居留期間，不列入合法居留期間之計算。¹²⁷簡

¹²⁴ 內政部（90）台內戶字第 9069738 號函。

¹²⁵ 立法院公報處（2003），《立法院公報》，92 卷 23 期，頁 110，台北：立法院。

¹²⁶ 立委林政義提出之草案版本為：「...但從事第四十六條第一項第八款至第十款規定工作之外國人，應出國後始得再入國工作，且其在中華民國境內工作期間，累計不得逾六年。（底線為修正部分）」但勞委會副主委郭吉仁認為外籍勞工當天再度入國有問題，建議將底線部分修正為「應出國一日後始得再入國工作」，成為 2003 年 5 月 13 日就業服務法修正施行的內容。

¹²⁷ 國籍法施行細則第 5 條規定：「本法第三條至第五條所定合法居留期間之計算，包括本法中華民國



言之，有了這條規定之後，無論外籍勞工在台灣居留多長時日，均無申請歸化之權利。

綜觀這些涉及外籍勞工居留期間之規範修訂理由，顯現出聘僱許可期間的延長與出國時間之縮短均是著眼於雇主利益。再將上述規範白領／藍領外國工作者的條文兩相對照，2002 年施行的 2002 年版就業服務法與外國人聘雇許可及管理辦法可以說是再度強化了研究者認為外籍勞工政策內含的階級主義。¹²⁸此外，增訂條文督促雇主加強管理外籍勞工，特別是賦予警察機關隨時遣返逃跑外勞的權力，剝奪了外籍勞工依法申訴求援的機會，也加深法律對外籍勞工的壓迫。從這樣的結果看來，雖說修法之近因可能是為回應美國國務院報告對於台灣外勞制度人權保障缺失之指摘，但修法結果顯然幾乎沒有消除制度中對外籍勞工的歧視。

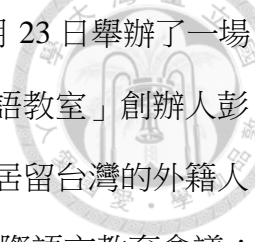
第二款 誰能「愛」留台灣—居留與健檢之規範爭議

前文提到 1999 年的人出國及移民法第 23 條第 1 項與 2002 年版就業服務法第 52 條第 4 項交互作用下，排除外籍勞工申請永久居留的機會；事實上，階級主義不僅展現在法律條文，也在法規修正的倡議過程中透露跡象。以下將透過入出國及移民法第 23 條第 1 項修訂的法律動員經過，探討國家對外籍勞工的階級歧視。

入出國及移民法第 23 條第 1 項規定外國人需在台灣「合法連續居留 7 年」方能申請永久居留，該項第 4 款還進一步要求申請人須在此期間「每年居住台灣超

國八十九年二月九日修正施行前已取得外僑居留證或外僑永久居留證之合法居留期間。申請人具有下列各款情形之一，其持有外僑居留證或外僑永久居留證之居留期間，不列入前項所定合法居留期間之計算：一、經行政院勞工委員會許可從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十款規定之工作者。二、在臺灣地區就學者。三、以前二款之人為依親對象而取得外僑居留證者。」(2004 年 4 月 18 日施行)

¹²⁸ 曾嫻芬 (2004)，前揭註 117，〈引進外籍勞工的國族政治〉，頁 38-41。邵允鍾 (2007)，《從憲法角度檢視移工不得自由轉換雇主之相關規定：以平等權論述為核心》，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，頁 29-31。



過 270 日」。¹²⁹針對該款要件，國民黨立委陳學聖在 2002 年 1 月 23 日舉辦了一場名為「我深愛台灣」的記者會。與會者包含美國籍的「空中英語教室」創辦人彭蒙惠、宜蘭縣「神愛兒童之家」院長史可堯、商人哈偉等長期居留台灣的外籍人士。彭蒙惠表示，她經常需要帶領天韻合唱團出國表演、參與國際語言教育會議；史可堯則說自己年事已高，經常返鄉參與親友葬禮；來台傳教而創辦埔里基督教醫院的挪威籍徐賓諾、紀歐惠夫婦也透過錄音帶傳達其返回挪威大多是為台灣募款。基於這些原因，他們一直無法達成入出國及移民法規定的居住日數，每年都要為居留證申辦延長效期。彭蒙惠認為若能取得永久居留權，將代表台灣對她的認同與肯定。¹³⁰換言之，入出國及移民法第 23 條不僅如前文所說的排除外籍勞工申請永久居留，也對白領外國工作者影響甚鉅。因此，陳學聖強調，這些外國人已經在台灣居住且奉獻數十載，為了幫這些早已落地生根的良善外僑解決問題，他將尋求立委連署推動修法。

政府在這場記者會後隔天便做出回應，其反應顯然比過去面對藍領外勞的倡議行動來得迅速許多，足見政府關注白領外國工作者之心切。時任內政部長的張博雅在部務會報中指示，相關單位應修法放寬上述居留天數之條件限制，內政部警政署表示將與陳學聖共同推動修法。¹³¹於是，立法院在 2002 年展開入出國及移民法之修訂，本次修法共有三個草案版本送交立法院內政及民族委員會審議。首先，立委陳學聖認為是實務對於所謂「合法連續居留」的詮釋限縮外國人申請永久居留的可能，遂提案增訂第 23 條之 1 修改連續居留之時間限制。¹³²親民黨黨團

¹²⁹ 入出國及移民法第 23 條第 1 項。

¹³⁰ 聯合報 (1/24/2002)，〈創辦空中英語教室 賑災常見她的身影 彭蒙惠 50 年來每年簽證〉，9 版。民生報 (1/24/2002)，〈外國人為斯土斯民奉獻數十載 仍不得換取在台永久居留權？〉，A4 版。聯合報 (1/24/2002)，〈50 年還是外人 外籍阿公阿媽 爭永久居留權〉，9 版。

¹³¹ 民生報 (1/25/2002)，〈外人申請居留權 限制將放寬〉，A2 版。

¹³² 陳學聖提出的具體理由是實務要求申請永久居留者的「合法連續」狀態需持續至入出國及移民法施行日 (1999 年 5 月 21 日) 後，使許多合法居留數十年卻未能持續至該時點，或近七年未能達



提出的另一版修正草案內容較廣泛，除了放寬外國人及其配偶、子女申請之時間限制，更特別為對台灣有特殊功勳者、高科技人才設計個案審查機制，給予取得永久居留權之禮遇或優惠措施。¹³³第三份由內政部提出的草案則與親民黨的版本相近。

觀察委員會審議過程，首先，內政部明示該次修法是為了因應行政院頒布的「科技人才培訓及運用方案」，吸引國內所需高科技人才，以及解決前述彭蒙惠等有特殊貢獻之外國人取得永久居留資格的問題。接著，立委蕭美琴基於台灣急需各科技領域之人才，進而要求內政部日後應從寬認定高科技人才之範疇。¹³⁴此外，透過立委與內政部次長簡太郎的詢答，也可以看出國家在此處對「外國人」有特定的想像。例如：簡太郎認為，陳學聖所提草案「缺點」是可能讓外籍勞工（不包含高級白領外勞）累積至法定年限而取得永久居留權；陳學聖卻主張內政部依據法律規定之品行、財產數額等要件，不可能讓外籍勞工通過申請，毋需多慮。¹³⁵立委藍美津則擔憂前述為高科技人才設計的個案審查機制認定標準不夠明確，恐怕讓低技術的外籍勞工湧入台灣，造成人滿為患；立委顏錦福更言明不能讓外籍勞工申請永久居留。¹³⁶換言之，該次修法放寬申請永久居留權的對象最好是無私奉獻其財產、人力或其他資源或能為台灣提供新穎科技技術的白領外國人；但一定「不可以是」從事低薪 3D 工作、卻不被認為對台灣有所貢獻的外籍勞工。

成居留日數者無法獲得申請權利，故增訂草案第 23 條之 1 規定：「外國人曾在我國合法居住二十年以上，其中有十年每年居住超過一百八十三日，並符合前條第一項第一、二、三、五款要件者，得向主管機關申請永久居留。」，立法院公報處（2002），《立法院公報》，91 卷 34 期，頁 32，台北：立法院。

¹³³ 立法院公報處（2002），前揭註 132，頁 31-32。

¹³⁴ 立法院公報處（2002），《立法院公報》，91 卷 41 期，頁 401，台北：立法院。

¹³⁵ 從陳學聖的回應可以看出簡太郎所說的「外籍勞工」指的是那些低薪廉價、缺乏專業技術、被認為文化落後的就業服務法第 46 條第 1 項第 8 款至第 11 款規範的外國工作者，也就是本文的主要研究對象，下文中立委藍美津、顏錦福提到的「外籍勞工」亦同。立法院公報處（2002），前揭註 134，頁 403-404。

¹³⁶ 立法院公報處（2002），前揭註 134，頁 406-408、413。

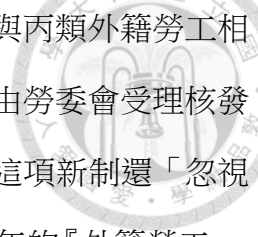
經委員會審查後，由內政部所提之修正案吸納其他兩份立委版草案，送入二讀程序，¹³⁷並迅速修正通過。¹³⁸透過高階白領外國人的動員、其政治代理人（立委）的行動、以及政府高效率的回應等各界相互合作之下，很快地促成該條文修訂，為白領外國人開闢申請永久居留之坦途，從中也可以看出國家擇其成員時，是配戴著有階級色彩的鏡片進行篩選。接下來將回到就業服務法及其子法，以外國工作者聘僱管理規定之變革再次印證法律制度中的階級主義。

配合 2001 年年底全文修正通過的 2002 年版就業服務法，勞委會在 2004 年 1 月 13 日廢止外國人聘僱許可及管理辦法，並於同日依據 2002 年版就業服務法第 48 條第 2 項、第 3 項訂定發布雇主聘僱外國人許可及管理辦法及受聘僱外國人健康檢查管理辦法。後者規範外國工作者身體檢查，並將之區分為甲、乙、丙三類；其中，丙類外國人即本文研究的「外籍勞工」，對應到雇主聘僱外國人許可及管理辦法則歸類為第二類外國人。¹³⁹在這些新法實施後，原本由其目的事業主管機關

¹³⁷ 立法院公報處（2002），前揭註 134，頁 422。

¹³⁸ 事實上，院會未再進行討論。最終僅修正入出國及移民法第 23 條：「外國人在我國合法連續居留七年，或居住臺灣地區設有戶籍之國民，其外國籍之配偶、子女在我國合法連續居住五年或該配偶、子女在我國合法居住十年以上，其中有五年每年居住超過一百八十三日，並符合下列要件者，得向主管機關申請永久居留：一、年滿二十歲以上。二、品行端正。三、有相當之財產或藝能，足以自立。四、合法連續居留期間，每年居住超過一百八十三日。五、符合我國國家利益。本法修正施行前，外國人曾在我國合法居住二十年以上，其中有十年每年居住超過一百八十三日，並符合前項第一款至第三款及第五款要件者，得向主管機關申請永久居留。外國人有下列情形之一者，雖不具第一項要件，亦得申請永久居留：一對我國有特殊貢獻者。二為我國所需之高科技人才。前項情形，主管機關應聘請包括社會公正人士組成審查委員會審查，經審核許可者，同意其永久居留。第一項至第三項申請人兼具有我國國籍者，不得申請永久居留。主管機關許可永久居留資格，應發給外僑永久居留證，並副知相關機關。主管機關得衡酌國家利益，依國家、地區擬訂第一項每年申請在我國永久居留之配額，報請行政院核定後公告之。」

¹³⁹ 受聘僱外國人健康檢查管理辦法第 2 條第 1 款至第 3 款規定：「一、甲類人員：指受聘僱從事本法第四十六條第一項第一款、第二款、第五款及第六款規定工作之外國人。二、乙類人員：指受聘僱從事本法第四十六條第一項第三款及第四款規定工作之外國人。三、丙類人員：指受聘僱從事本法第四十六條第一項第八款至第十一款規定工作之外國人」；雇主聘僱外國人許可及管理辦法第 2 條第 1 款與第 2 款規定：「第一類外國人：指受聘僱從事本法第四十六條第一項第一款至第六款規定工作之外國人。二、第二類外國人：指受聘僱從事本法第四十六條第一項第八款至第十一款規定



負責許可與管理的甲、乙類外國工作者，均歸由勞委會管理，與丙類外籍勞工相同，因而引來不滿。演藝團體與表演藝術節目製作公司認為改由勞委會受理核發工作許可後，¹⁴⁰不僅需填寫繁複的申請表格、繳交審查費用，這項新制還「忽視考量...表演藝術家，既有的個人國際聲望」、「竟與來台打工兩三年的『外籍勞工』，遭到等同的對待，...是對知名表演藝術家的貶損」。¹⁴¹新象藝術公司創辦人許博允更批評這項「單一窗口」的行政作業制度把各行業的專業人員同等視為單一類型的外籍勞工，忽視文化藝術價值，影響國家聲譽，將號召國內表演藝術團體向政府表達藝文界的不滿。¹⁴²

雖然前述藝文界的抗議不了了之，受聘僱外國人健康檢查管理辦法的健康檢查規定仍引發軒然大波。依照 2004 年 1 月的新規定，各級學校與短期補習班的外籍教師為乙類外國人，申請聘僱時應提出身體檢查報告，檢查項目包含 HIV 抗體檢查、胸部 X 光攝影、梅毒血清檢查等。¹⁴³新規定施行數個月後，馬來西亞籍的暨南大學中文系副教授黃錦樹發動外籍大學教師連署抗議不被尊重，並為文批判新制度：

「宣判」我們這些外籍大學教師從外籍聘僱人員降為外勞，此後需辦外勞工作證，需定期做外勞體檢。...顯然預設了外籍高等教育人才比本國籍的「危險」得多，因為後者連一般健檢都不需做。...這種依據無非是國籍，根源於「外人＝危險的（有病的）」這樣的排外歧視成見。¹⁴⁴

工作之外國人。」

¹⁴⁰ 以此處新聞提及之屬於 2002 年版就業服務法第 43 條第 1 項第 6 款的演藝人員為例，在改制前，依據 1998 年 9 月 15 日發布之雇主聘僱外國人從事演藝工作許可及管理辦法第 5 條第 4 款所示，應依該辦法第 6 條向教育部申請聘僱許可。

¹⁴¹ 民生報（2/14/2004），〈國際知名藝術家變成外籍勞工？〉，A12 版。

¹⁴² 民生報（2/19/2004），〈藝術外勞化？許博允：貽笑國際！〉，A13 版。

¹⁴³ 受聘僱外國人健康檢查管理辦法第 4 條（2004 年 1 月 13 日施行）。

¹⁴⁴ 聯合報（4/25/2004），〈大馬作家學者連署 抗議外勞體檢對待〉，B4 版。

黃錦樹同時也質疑政府獨將中央研究院外籍研究人員排除在身體檢查條款之外，欠缺正當合理理由。¹⁴⁵回應黃錦樹的批評，勞委會職訓局綜合規劃組的科長陳瑞嘉透過投書表示，之所以將大專校院外籍教師歸為乙類，是因為「衛生署考量教師必須接觸大量學生，為達預防重於治療，並無歧視外籍教師之意」¹⁴⁶。但是，陳瑞嘉並未回應黃錦樹指謫的國籍歧視。

這場爭議沒有因為勞委會的解釋而平息。首先，日籍作家酒井亨強調職業不分貴賤，外籍勞工對台灣經濟有相當貢獻，黃錦樹的說法有歧視外籍勞工之嫌。雖然酒井亨提出具有階級觀點的評論，但他並不質疑健康檢查的合理性，反倒認為國家對本國與外籍人士予以不同對待是舉世皆然，且健康檢查有益於外籍教師掌握自身健康狀況。¹⁴⁷相較之下，多數抗議的民間人士仍認為健康檢查與國籍、階級密切相關。愛滋感染者權益促進會秘書長林宜慧認為外籍教師抗拒檢查，其實是在抗拒與承載性濫交印象的 AIDS 相連結、抗拒外籍汙名。為了達成此目的，他們採取的策略是與被預設為無知、危險的外籍勞工劃清界線，卻反倒鞏固台灣社會基於階級差異而對外籍勞工強加的汙名。¹⁴⁸

緊接著，2004 年 6 月 5 日，「移民／住人權修法聯盟」（下稱「移盟」）與台灣社會研究季刊社共同舉辦「台灣對外籍人士的歧視：從身體檢查事件談起」論壇。「移盟」是婦女新知在 2003 年 12 月結合許多關心人權、婦女、移民、外籍勞工等議題的民間團體所成立，植基於婦女新知過去關懷新移民女性的倡議經驗，組織移盟的主要目的是檢討諸如入出國及移民法、移民署組織等移民政策。¹⁴⁹針對

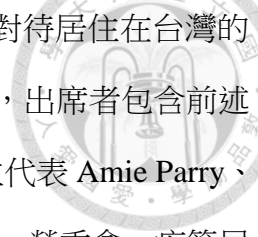
¹⁴⁵ 聯合報（5/4/2004），〈歧視升級 外籍教師降為外勞？〉，A15 版。

¹⁴⁶ 聯合報（5/6/2004），〈外籍教師體檢 將再研議〉，A15 版。

¹⁴⁷ 聯合報（5/7/2004），〈反對歧視外人 卻歧視外勞〉，A15 版。

¹⁴⁸ 蘋果日報（5/11/2004），〈新保守時代的移民政策〉，A14 版。

¹⁴⁹ 詳細成立背景與組織歷年行動可參考婦女新知基金會（2006），〈婦女新知基金會組織參與「移民／移住人權修法聯盟」研究報告摘要〉，《婦女新知通訊》，281 期，頁 38-45。下文還會再探究入



這起健檢事件，移盟聲明台灣應當「以人權立國的理念，平等對待居住在台灣的所有外籍人士，不分階級、性別、國籍」¹⁵⁰。再觀察與會人士，出席者包含前述發起抗議的黃錦樹、6月1日甫成立之外籍教師民主聯盟的兩位代表 Amie Parry、Teri J. Silvio（分別任職於中央大學英文系、中央研究院民族所）、勞委會、疾管局之官員，還有一位印尼籍監護工 Yuni，與 TIWA 代表吳靜如等人。

台灣國際醫療行動協會（International Action and Cooperation Team, iACT）在會中聲明，健檢的積極意義在於進行有效的疾病防治與治療，目前外籍勞工歷次健檢項目不合格率大多低於 0.05%，政府應說明現行健檢項目與檢查時間的實益；此外，也批評現行規定將篩檢與遣返作為疾病管制唯一手段，剝奪勞工工作權。廖元豪更直接指出，疾管局針對「外國人」、並將之一職業「分級」成三類實施檢查，卻欠缺醫學、統計上的正當理由，顯露出種族與階級的雙重歧視。¹⁵¹

從前述論壇聲明、與會者身分、及會中發表之論述來看，該次論壇不是只關注白領外籍教師的權利，而是為包含外籍勞工在內的全部外國工作者訴求平等且有尊嚴的健康檢查制度。然而，與會官員在會中迅速地「順應民意」，宣布「大學教師」未來將比照無需體檢的甲類人員辦理，¹⁵²卻忽視外籍勞工，沒有提出任何處理措施。

對於前述事件發展，研究台灣 AIDS 防治法制之反歧視及法律動員的羅士翔認為，這是以保護國人健康之名義掩飾階級主義與偏見，建立「不誠實的選擇性國

出國及移民法的修法倡議。

¹⁵⁰ 〈移盟／台社論壇：台灣對外籍人士的歧視：從身體檢查事件談起〉，[A_0005_0002_0002_0004_0008]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

¹⁵¹ 前揭註 150。

¹⁵² 民生報（6/21/2004），〈外國人強制體檢 有職業歧視？〉，A7 版。勞委會在 2004 年 7 月 22 日重新公告受聘僱外國人健康檢查管理辦法第 2 條，將學校外籍教師歸為不必強制體檢的「甲類」外國人，但沒有參與抗爭的補習班外籍教師仍屬「乙類」。

境管制」，恣意操弄階級。同時，他也指出白領外籍教師的社會資本與條件足以支應其挑戰勞委會的規定，又因為他們在就業市場上被認為具有不可取代的專業，因而有較高的議價能力，使政府迅速放棄對他們的身體監控。¹⁵³



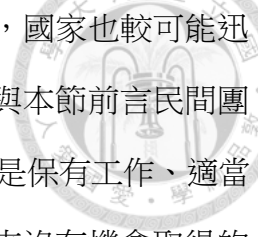
關於不同外國工作者動員條件的差異，Silvio 經歷體檢而發表的心得也印證了羅士翔的觀點。由於在清華大學教授課程，Silvio 在學期中接獲健檢通知。實際接受檢查後，她發現檢查流程只在乎合格與否而非關心其身體狀況，檢查方式草率而有侵犯意味（例如：要求女性脫衣服），檢查報告以中文撰寫，外國人無法清楚了解檢查的結果與「效果」（能否接受治療或必須被遣返），相反的，由於檢查結果沒有獲得適當保密，他人可隨意聽聞甚至取得。Silvio 寫下了她的體檢見聞，得出「健康檢查只是一種監控形式，藉此並向外國工作者宣示：你們的身體應當公開、沒有隱私權、且須隨時證明自己『乾淨』」的結論，並批評把身體健康做為居住權條件將使窮苦而易生病者落入失業又無法治療的困境，極不人道。¹⁵⁴代表白領外籍教師的 Silvio 熟練地運用文字、語言，將對於制度運作的體驗轉換為訴求改變法律的基礎；然而，早已接受強制健康檢查十幾年的外籍勞工卻一直默默無聲，直到移盟在 6 月舉辦論壇，才難得地現身「以驚腳的中文，訴說種種不平等待遇，其中不時還需要台籍人士協助翻譯」¹⁵⁵。

從 2002 年要求放寬永久居留權申請條件、2003 年藝文界抗議行政作業窗口的改變、再到 2004 年的健檢爭議，在在呈現白領外國工作者面對政府的「談判」優勢。他們創辦社會福利組織或帶來新技術，作為他們貢獻於台灣的亮眼標誌，他

¹⁵³ 羅士翔（2010），《反 AIDS 歧視與法律動員—以台灣 AIDS 防治法制為中心（1981-2009）》，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，頁 148-150。

¹⁵⁴ 〈司黛蕊：外籍勞工健康檢查的實際實踐〉，[A_0005_0002_0002_0004_0009]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。

¹⁵⁵ 〈立報：(1) 衛生署要求檢疫 外籍人士抗議 (2) 是防疫抑或歧視？〉，[A_0005_0002_0002_0004_0012]，收錄於臺灣法實證研究資料庫，法律文件資料庫。



們能清楚地表達訴求，容易獲得民意代表支持、吸引媒體關注，國家也較可能迅速提供優惠待遇。相反地，從本章第一節外籍勞工抗爭的目標與本節前言民間團體為外籍勞工提出的「人權指標」，可以看出外籍勞工最關心的是保有工作、適當的勞動條件、以及最基本的人身安全與自由。至於外籍勞工從來沒有機會取得的永久居留權，與侵犯隱私且具歧視性的健康檢查，似乎不是外籍勞工特別關心的問題。即便被檢驗出法定疾病時將面臨遣返，¹⁵⁶從統計數據觀察，也僅是上萬名外籍勞工中的少數個案。¹⁵⁷因此，在 2004 年移盟舉辦論壇前，未曾見到健康檢查制度激起外籍勞工集體動員。不過，這場以白領外籍教師為主的動員過程中，也看到以改善外籍勞工社會處境為宗旨的 TIWA 參與論壇，協助外籍勞工將其動員目標從直接攸關個人生計或勞動條件的事項（薪資、獎金、休假...等）擴及捍衛隱私與勞動尊嚴。重要的是，這意味著民間團體批判制度之不平等、積極尋求改變的倡議範疇變得更加廣闊。

第二項 外籍家務工的法律動員

前一項分析 2000 年政黨輪替後，政府如何擘劃關於外籍勞工的法律制度，但那些修法並未針對個別職業的特殊性予以檢討，因此，前文所述外籍家務工無法適用勞基法而使其勞動權益與人身安全易受侵害的處境也未能被看見。2001 年初的立法院院會中，立委馮滬祥藉著前文提及之 2000 年印尼籍監護工阿秀、阿容姊妹遭雇主性侵害事件，質疑縣市設置的外勞諮詢中心實際提供之協助相當有限，勞委會亦不能有效發揮公權力為弱勢提供保障，要求政府將家事服務者列入法律規範、強制規定外勞勞動契約、同時應成立外勞糾紛仲裁機構以保障其基本權利。

¹⁵⁶ 2002 年版就業服務法第 48 條第 5 項、第 73 條第 4 款（2003 年 5 月 16 日施行）。

¹⁵⁷ 以 2004 年健檢爭議主要批評的項目—HIV 為例，2001 年至 2007 年歷年檢驗的不合格率均維持在 0.01% 或 0.02%。吳麗珠、黃彥芳、楊靖慧（2009），〈2001-2007 年外籍勞工健康檢查概況〉，《疫情報導》，25 卷 7 期，頁 445。

¹⁵⁸行政院僅回覆目前已成立「外勞人權維護專案小組」關注勞工權益，且有申訴專線與諮詢中心作為申訴管道，卻未就家事服務者納入法律規範的部分做出回應。¹⁵⁹這場質詢中，除了看到政府以既有的事後救濟管道迴避立委要求的立法事前防範，更值得注意的是，其實馮滬祥沒有明確指出應以甚麼樣的法律來保障家事服務者，這卻是接下來民間團體進行立法動員的角逐重點。

第一款 插曲：無能為力的司法途徑

前文提到，當外籍家務工面對雇主壓榨、虐待、或性騷擾時，通常選擇向勞委會申訴以請求轉換雇主或離職，少數者提起刑事訴訟；不過，在 2001 年向法院尋求救濟的案件中出現前所未見的要求：有三名外籍幫傭分別依三年前（1988 年）開始施行的家庭暴力防治法向法院聲請保護令。第一名當事人是經常遭雇主毆打、處罰不准吃飯、和狗關在一起的菲律賓籍幫傭柯瑞莎，雖然曾向警察局請求保護，卻遭到拒絕。在朋友建議下，以不堪凌虐為由，向桃園地院聲請保護令，請求禁止僱主再打她且假日不得限制其行動自由。¹⁶⁰第二位是印尼籍幫傭柯莎，她聲稱遭男雇主性騷擾、被女主人認為是禍害，遭到虐待又求助無門，因而向桃園地院聲請保護令，請求制止僱主施虐。¹⁶¹最後一位也是同樣遭到性騷擾與虐待的菲律賓籍女傭莫絲，希望透過聲請保護令制止雇主施虐。¹⁶²

上述三樁案件之聲請均未能獲得法院認可。家庭暴力防治法第 3 條（1998 年 6 月 24 日施行）規定：「本法所稱家庭成員，包括下列各員及其未成年子女：一、配偶或前配偶。二、現有或曾有事實上之夫妻關係、家長家屬或家屬間關係者。

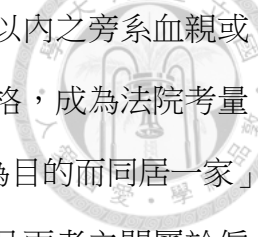
¹⁵⁸ 立法院公報處（2001），《立法院公報》，90 卷 1 期（上冊），頁 39，台北：立法院。但立委馮滬祥日後卻因性侵外勞被判有罪，將於後面有進一步討論。

¹⁵⁹ 立法院公報處（2001），《立法院公報》，90 卷 7 期（上冊），頁 405，台北：立法院。

¹⁶⁰ 聯合報（3/30/2001），〈菲傭遭雇主虐待 聲請保護令〉，20 版。

¹⁶¹ 聯合報（11/7/2001），〈印傭聲請保護令 駁回〉，20 版。

¹⁶² 聯合晚報（12/17/2001），〈外傭稱被騷擾 聲請保護令〉，18 版。



三、現為或曾為直系血親或直系姻親。四、現為或曾為四親等以內之旁系血親或旁系姻親。」因此，聲請保護令之當事人是否具備上述法定資格，成為法院考量的重點。桃園地方法院指出，民法規範之家屬是以「永久生活為目的而同居一家」為要件；外籍幫傭雖與雇主住在一起，但並非永久生活對象，且兩者之間屬於僱傭關係而無親屬關係，不具備適用家庭暴力防治法之資格，因此認定三位當事人資格不符，以不適格駁回其聲請。¹⁶³

這三位面對不法侵害的外籍幫傭並非透過刑事追訴或行政救濟以求制裁加害者或轉換工作，而是另闢蹊徑，援用甫施行數年的家庭暴力防治法，希望公權力積極介入保護其人身安全與尊嚴，令其得以安穩工作。這項嘗試雖然只是曇花一現，最終並未獲得法院肯認，卻也呈現出外籍勞工積極從體制內尋找對抗壓迫的資源與方法。同時，這樣的訴訟結果突顯家務工作者勞動處境的尷尬與困境—處理家庭事務或照顧工作慣常被認定為「愛的勞動」，使家務工作者不被視為應受到勞基法保障的「勞工」；但契約上的工作期限與報酬卻又將他們標示為「外人」而非家庭暴力防治法所保護的「家人」。司法途徑提供的保護有限或無用武之地的情況下，立法動員似乎是一條難以避免的道路。

第二款 家事服務法的推動與挫折

2003 年的劉俠事件恰巧成為外籍家務工展開立法動員的契機。趁著舉國矚目，外籍勞工團體提出關於保障外籍家務工的具體訴求，並成立倡議組織推動修法，但照顧者與被照顧者間權益的衝突也在倡議過程中愈發清晰可見。以敘述事件發生為起點，本款將探究外籍家務工的立法遊說過程及其遭遇的阻礙。

2003 年 2 月 7 日清晨，印尼籍監護工 Vina 將劉俠拉下床，導致劉俠瘀傷、骨

¹⁶³ 我在司法院法學資料檢索系統的裁判書查詢，以「保護令」為關鍵字搜尋桃園地方法院的民事、刑事判決，均未能查到這三樁案件，僅能以上述三篇報導內容為據。

折而送醫。Vina 聲稱劉俠父親託夢說將發生地震，才欲搖醒、抱起劉俠，但力氣不足而使兩人皆摔倒。¹⁶⁴然而，在事件發生之初，新聞紛紛報導 Vina 與劉俠發生爭執並毆打劉俠，文字敘述得彷彿事件過程歷歷在目。¹⁶⁵劉俠於事發隔日過世，Vina 則在刑事偵查中接受精神鑑定，結果顯示她可能患有精神疾病。¹⁶⁶

對於該事件與鑑定結果，劉俠的親友率先強調劉家與曾聘過的 5 名外籍勞工均相處融洽，其弟劉侃質疑仲介是否隱瞞 Vina 來台已有精神疾病。¹⁶⁷時任勞委會職訓局局長郭芳煜則解釋，精神狀態早已列為外籍勞工健檢項目，Vina 來台時健檢合格，應由醫院認定此次「發狂」是否為思鄉引起之突發精神疾病。¹⁶⁸簡言之，輿論將事發原因指向外籍勞工健康狀態，因此，外籍勞工聘僱制度也成為檢討目標。如：仲介業者批評精神狀態的健康檢查流於形式，無法發現異常；中華民國殘障聯盟（2005 年以後改名「中華民國身心障礙聯盟」，以下簡稱殘盟）秘書長王榮璋則希望政府建立外籍看護工評鑑機制。¹⁶⁹又由於劉侃與伊甸基金會批評現行仲介制度無法提供監護工專業技能訓練，勞委會主委陳菊承諾將開放公益團體仲介外籍監護工，使其針對不同家庭需求提供專業照顧訓練。¹⁷⁰不過，陳菊也同時批評內政部未盡照顧養護老人與殘障人士之責，並連帶譴責前政府應負起開放外籍監護工的責任，重申將緊縮外籍勞工人數，降低台灣對外籍勞工的依賴。¹⁷¹

¹⁶⁴ 聯合報（2/9/2003），〈維娜痛哭：直呼小姐對不起〉，2 版。

¹⁶⁵ 聯合晚報（2/7/2003），〈劉俠疑遭印傭推打骨折〉，1 版。聯合晚報（2/7/2003），〈雇主可提告訴協議終止契約〉，2 版。

¹⁶⁶ 聯合報（2/8/2003），〈疑有妄想症 印傭夜發狂 拖傷雇主劉俠〉，3 版。民生報（2/9/2003），〈印傭維娜已遭聲押〉，A3 版。

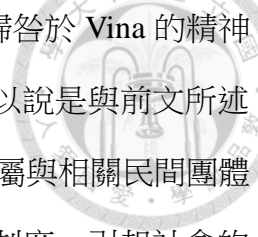
¹⁶⁷ 對於 Vina，劉侃表示不願提出民事告訴。聯合報（2/13/2003），〈劉侃：不願告印傭〉，20 版。

¹⁶⁸ 聯合晚報（2/8/2003），〈印傭涉傷害致死〉，3 版。

¹⁶⁹ 聯合報（2/9/2003），〈健檢精神狀態 虛應故事〉，2 版。聯合報（2/9/2003），〈外籍看護篩選 殘盟籲建機制〉，2 版。

¹⁷⁰ 民生報（2/9/2003），〈照顧產業 不應流於選舉口號〉，A3 版。民生報（2/10/2003），〈劉俠效應 公益團體未來可仲介外籍監護工〉，A3 版。

¹⁷¹ 聯合報（2/10/2003），〈陳菊：將檢討監護工制度〉，6 版。聯合報（2/11/2003），〈陳菊來拜年〉，



面對劉俠意外死亡，政府官員與社會輿論首先將事件起因歸咎於 Vina 的精神狀態及聘僱制度對外籍勞工「品質」把關不力，這樣的態度可以說是與前文所述 1995 年安琪事件的處理方式如出一轍。不同之處在於，劉俠家屬與相關民間團體藉此事件點出當前國家並未提供老、殘人士充足的照護資源與制度，引起社會的關心。而更大的差別是，TIWA 等團體不再只是單純呼籲政府立法保護外籍家務工，2 月 17 日召開的記者會中，團體代表向社會訴說政府將照顧老、病之責任交由個別家庭承擔，因而引進外籍勞工，卻又未以法律規範保障勞動條件，導致其需要全天候工作、遭遇虐待或性騷擾等處境比比皆是。¹⁷²政府的怠惰導致照顧者無法安心工作、缺乏適度休息，被照顧者也時刻擔心家務工「不告而別」致其頓失所依，兩者間因勞動權利與需求的衝突而關係緊張，劉俠事件正是制度性壓迫下的悲劇，不應因此汙名化外籍勞工。同時，TIWA 等團體鑒於家務勞動者被排除於勞動基準法適用範圍外，以及家務勞動者的工作場所、工作時間具有特殊性，成立 PAHSA (Promoting Alinec for Household Service Act)，¹⁷³發起「家事服務法」立法連署活動，希望政府立法規範周休、明確之工時、生活空間、勞動內容...等勞動條件，立法完成前應先制定保障上述權益的勞動契約範本，並要求強化臨時居家照護方案，讓監護工有喘息空間。¹⁷⁴相較以往，外籍勞工關懷團體的訴求變得更加具體明確，也積極在 2003 年 4 月串連成立「家事服務法推動聯盟」¹⁷⁵，成

18 版。

¹⁷² 聯合報 (2/17/2003)，〈外勞也是人 勞團籲訂家事服務法〉，7 版。

¹⁷³ PAHSA 在 2007 年更名為台灣移工聯盟 (Migrants Empowerment Network in Taiwan, MENT)，簡稱移工盟，成員包含天主教關懷外勞小組、天主教明愛會、天主教嘉祿國際移民組織台灣分會、天主教會新竹教區外籍牧靈中心—越南外勞配偶辦公室、天主教希望職工中心、天主教會新竹教區移民及外勞服務中心、天主教台灣中區外勞關懷中心、海星國際服務中心、台灣基督長老教會勞工關懷中心、台灣國際移民培力協會、天主教高隆會正義和平辦公室。台灣國際勞工協會，<https://ppt.cc/fHFtGx> (最後瀏覽日：6/13/2020)。

¹⁷⁴ 民生報 (2/24/2003)，〈勞團推動「家事服務法」立法連署〉，A3 版。

¹⁷⁵ 陸續加入之團體包含：台灣國際勞工協會、天主教新竹教區外籍牧靈中心、天主教社會發展委



為後續立法動員的開端。

劉俠事件與民間團體的串連行動形成立法契機，家事服務法的制定與否成為 2003 年初立法院內的質詢焦點。民進黨立委周雅淑、親民黨立委黃義交以前述民間團體推動立法連署時的訴求作為向行政院提出質詢的內容，¹⁷⁶國民黨立委林惠官也要求勞委會制定家事服務法對家庭幫傭予以明確規範。¹⁷⁷不過，同時仍有立委（如：親民黨的鄭三元、民進黨的謝明源）將質詢重點放在要求勞委會加強外籍勞工體檢—尤其是精神狀態鑑定，並減少外籍監護工人數。¹⁷⁸

面對立委輪番提出的各種建議，從行政院函送立委周雅淑的書面答覆可以完整看出其政策態度。首先，勞委會將持續「加強外籍勞工管理方案」，落實健檢、生活輔導、提供諮詢服務；第二，將建立仲介業評鑑制度；第三，將配合內政部建構長期照護體系，逐步減少外籍監護工人數；第四，研議外籍監護工申請審核機制，以使用國內居家照顧服務為優先；最後，也是最受民間團體矚目的關鍵—勞委會仍堅持當前外籍家務工不適用勞基法，僅強調將邀集專家研擬勞動契約訂定原則，以保障勞雇雙方之約定合乎基本人權。¹⁷⁹

外籍家務工的立法訴求尚未得到政府肯認，遭遇性侵害或虐待的狀況卻不斷

員會外勞關懷小組、天主教會新竹教區外籍牧靈中心、越南外勞辦公室、希望職工中心、台南玫瑰國際社會服務中心、高雄海星國際服務中心、新事社會服務中心（參加二次後決議退出）、長老教會勞工關懷中心、天主教高隆會正義和平辦公室、天主教彰化外勞關懷中心、移民觀光牧靈委員會、工人立法行動委員會、瑪利諾會移民活動中心、天主教嘉祿國際移民組織台灣分會。顧玉玲（2009），〈移工運動的主體形塑—以「家事服務法」推動過程為例〉，《台灣社會研究季刊》，74 期，頁 344。

¹⁷⁶ 周雅淑與黃義交促請行政院研議家事服務法，要求其明訂於法律的內容包括明訂周休與工時、區隔雇主與外勞的居住空間、界定工作內容，並提供臨時居家照護方案，建立仲介評鑑制度，並在立法完成前先訂定制式勞動契約。可說完整反應劉俠事件後台灣國際勞工協會等外勞關懷團體提出的各項訴求。立法院公報處（2003），《立法院公報》，92 卷 12 期，頁 249-250、275-276，台北：立法院。

¹⁷⁷ 立法院公報處（2003），《立法院公報》，92 卷 15 期，頁 14，台北：立法院。

¹⁷⁸ 立法院公報處（2003），前揭註 177，頁 26、57。

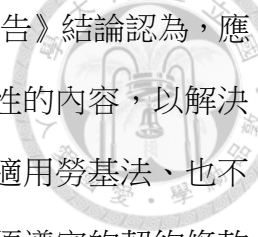
¹⁷⁹ 立法院公報處（2003），《立法院公報》，92 卷 21 期，頁 36，台北：立法院。

發生，¹⁸⁰當中格外引人側目的是曾在立法院質詢提出外勞遭受性侵處境的馮滬祥涉嫌性侵菲籍監護工 Rose 事件。2004 年 2 月 15 日，TIWA 召開記者會，指控前立委馮滬祥在當年春節期間涉嫌性侵害菲籍監護工，被害人曾向警方報案，但在和解後隨即遭雇主遣送回國。¹⁸¹這起事件延續了民間團體推動家事服務法立法的動員能量，TIWA 理事長陳素香藉此在記者會呼籲勞委會重視外籍家務工，若將之納入勞基法保障窒礙難行，應另訂家事服務法予以規範。¹⁸²不過，在此之前，勞委會委託學者林佳和對外籍勞工管理政策進行研究的報告正好在 2 月初出版。林

¹⁸⁰ 例如：2004 年 3 月，一名越南籍家庭監護工，向警方指控雇主強制性侵害未遂；9 月，雇主黃政宏性侵害菲籍幫傭遭桃園地檢署起訴。iACT 的移民健康及人權部門指出，外籍監護工在家庭中頻繁遭遇護照被雇主扣留、超時工作、不准打電話、或家務繁重導致身心傷害，而菲律賓馬尼拉駐台辦事處接到的求救電話每 10 通就有 3 通是遭受雇主性騷擾或性侵害。民生報（1/3/2004），〈外傭遭性侵 反被指精神異常〉，A4 版。聯合報（3/27/2004），〈越傭、雇主各說各話〉，B2 版。聯合報（9/24/2004），〈雇主唾液 留在菲傭胸部〉，B4 版。

¹⁸¹ 聯合晚報（2/15/2004），〈國際勞工協會：馮滬祥性侵菲傭〉，5 版。Rose 遭遣回菲律賓後，TIWA 公布她和馮家簽下的為性侵害案和解的「放棄追訴權益協議書」，嗣後馮滬祥由士林地檢署於 2004 年底依強制性交罪起訴，馮滬祥透過友人聯繫而取得 Rose 表示不滿管教才蓄意陷害被告的翻供說詞，但法官認為虛偽性高且無證據能力，歷經一審、二審、高院更一審、更二審四次均判有罪、處四年徒刑，Rose 在更三審再次否認馮有性侵，又稱「性侵證物精液是我以人工抹上去的」，更三審、更四審因此改判無罪，更五審、更六審認為該證詞不合理而未採信，才又改判為 4 年，並經最高法院於 2016 年判決定讞。歷審判決參照臺灣士林地方法院 93 年度矚訴字第 1 號、臺灣高等法院 94 年度矚上訴字第 2 號、最高法院 96 年度台上字第 392 號、臺灣高等法院 96 年度矚上更(一)字第 1 號、最高法院 98 年度台上字第 4338 號、臺灣高等法院 98 年度重矚上更(二)字第 132 號、最高法院 99 年度台上字第 2407 號、臺灣高等法院 99 年度重矚上更(三)字第 126 號、最高法院 100 年度台上字第 4865 號、臺灣高等法院 100 年度重侵上更(四)字第 8 號、最高法院 101 年度台上字第 4023 號、臺灣高等法院 101 年度重侵上更(五)字第 11 號、最高法院 103 年度台上字第 509 號、臺灣高等法院 103 年度重侵上更(六)字第 2 號、最高法院 105 年度台上字第 2525 號。這件經過 12 年才好不容易定讞的性侵害案，直到 2020 年，馮滬祥都還不斷聲請再審。本案冗長且艱難的司法訴訟過程，正好呼應本項第一款的分析結果—司法救濟對於外籍家務工的權益保障相當無力。〈台灣國際勞工協會對馮滬祥性侵害案所謂「菲傭翻供」一事之聲明〉，台灣國際勞工協會，<https://ppt.cc/fO5hax>（最後瀏覽日：5/25/2020）。〈前立委馮滬祥性侵菲傭 又提再審欲翻案〉，中時電子報，<https://ppt.cc/f7iPQx>（最後瀏覽日：5/25/2020）。

¹⁸² 聯合報（2/16/2004），〈勞團控：馮前立委 性侵菲傭〉，A3 版。陳素香的說法也顯示對外籍勞工團體而言，倡議的重點不在於立專法或適用勞基法，而只是希望讓外籍家務工獲得法律保障。關於照顧者與被照顧者團體對於倡議路線的意見，將在下文再行分析。



佳和的《外勞人權與行政管制—建立外勞保護體系之初步研究報告》結論認為，應建立類似勞基法的最低基準，形成勞雇雙方契約最低且具強制性的內容，以解決家事類外勞遭受剝削的問題。比較理想的處理方式並不是一體適用勞基法、也不是另訂特別法，而是在就業服務法增訂關於家事類外籍勞工必須遵守的契約條款內容，並授權主管機關以法規命令制定「家事服務類外勞定型化契約」。¹⁸³這份報告的結論與先前勞委會答覆立委周雅淑的書面內容雷同—即外籍家務工不適用勞基法、將研擬勞動契約訂定保障勞雇雙方之原則。而馮滬祥事件雖然佔據許多媒體版面，卻未看到立委或行政官員在國會中藉此檢討家務工法律保障之缺無。¹⁸⁴

由於行政機關與立法院均未積極處理外籍家務工法律規範的問題，家事服務法推動聯盟持續推動立法連署，並在連署書中批評，即便強制雇主採用勞委會提供的勞動契約版本，其性質仍屬私人契約，無法在雇主違反勞動契約的時候保障受害勞工，且勞委會也並未準備將家務工納入勞基法的配套措施。¹⁸⁵2004年10月，透過徐中雄等立委提案，聯盟正式將劉俠事件後 TIWA 與天主教之外籍勞工關懷團體共同研擬之家事服務法草案送入立法院。草案共有 51 條條文，其內容重點包括：保障隱私權，建立雇主家庭成員的規範與家事服務準則；強制將家務勞動者納入社會保險（全民健保及勞工保險）；明確規範雇主終止勞動契約的條件與勞工主動終止勞動契約的權利；保障基本工資，並要求直接給付工資；規範資遣費與

¹⁸³ 林佳和（2004），《外勞人權與行政管制—建立外勞保護體系之初步研究報告》，台北：行政院勞工委員會職業訓練局。

¹⁸⁴ 我在立法院議事暨公報管理系統分別用「家事服務法」與「性侵」作為關鍵字搜尋 2004 年度之公報，關於馮滬祥事件，只查到立委楊富美向行政院質詢：馮滬祥事件中菲傭在馬偕醫院的驗傷單被公開報導於報端，有違醫療相關保密之規定。楊富美也質疑醫療機構並非檢調單位，驗傷單不應記載未經查證之犯行發生經過，影響他人人格與名譽。立法院公報處（2004），《立法院公報》，93 卷 10 期，頁 282，台北：立法院。

¹⁸⁵〈這是基本人權的訴求！—工人版【家事服務法】連署書〉，台灣國際勞工協會，<https://ppt.cc/fZbSxx>（最後瀏覽日：7/12/2019）。



失業給付之請求；並明訂家務勞動者的休息時間與休假權利。¹⁸⁶

工人版家事服務法草案好不容易邁進立法院大門，但之後便杳無音訊。本身也是身障者的國民黨立委徐中雄邀集其他立委連署，在 2004 年 10 月，即第五屆立法委員的最後一次會期，將家事服務法草案提付審議，這項舉動象徵著身障者／雇主對於外籍家務工需要休假等勞動權益保障的理解。不過，程序委員會決定交由衛生環境及社會福利委員會（簡稱社福衛環委員會）審查後，卻未見委員會將該案排入審查程序。¹⁸⁷草案送交立法院後，根據 TIWA 志工陳秀蓮的敘述，以殘盟、中華民國老人福利推動聯盟為主的被照顧者團體紛紛反彈，去電要求提案立委暫緩提案，理由為在欠缺配套措施之下保障家務工等同壓迫雇主，顯露出照顧者與被照顧者間仍存在矛盾與衝突。經 TIWA 聯繫，殘盟要求必須先建立社會福利體制才能商談外籍勞工休假。¹⁸⁸除此之外，家事服務法推動聯盟成員曾透過立委徐中雄安排，拜會時任內政部長的蘇嘉全。然而，即便聯盟成員不斷解釋喘息服務是提供給「聘僱外勞的家庭」而非直接給外勞本身，只是讓雇主在外勞休假時可聘僱替代的人力，但蘇嘉全卻直白而堅持地說：「為什麼我們的社福預算，要分給外勞享用？」¹⁸⁹這似乎顯示蘇嘉全（內政部）並不認為有讓外籍勞工休假的必要，則國家消極放任照顧者與被照顧者之間權利相互衝突、彼此對立，也是想當然耳的情況了。2005 年，新一屆的立委上任。雖然立委徐中雄再次於 2006 年 4 月為家事服務法提案，但草案送入社福衛環委員會後依然石沉大海。¹⁹⁰

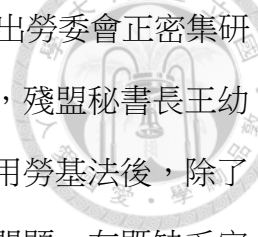
¹⁸⁶ 〈家事服務法正式提案，本地/外籍家事服務業勞工都保障！〉，台灣國際勞工協會，<https://ppt.cc/f5H2vx>（最後瀏覽日：7/12/2019）。

¹⁸⁷ 立法院公報處（2004），《立法院公報》，93 卷 43 期，頁 4，台北：立法院。

¹⁸⁸ 陳秀蓮（2011），《「公」「私」雙綁—外籍家務勞動者的勞動處境》，世新大學社會發展研究所碩士論文，頁 78-79。這些被照顧者團體一再強調，至今仍欠缺配套措施，故不支持家事服務法之立法討論。〈殘障聯盟謝東儒對苦勞網報導的意見〉，苦勞網，<https://www.cooloud.org.tw/node/60679>（最後瀏覽日：7/12/2019）。

¹⁸⁹ 〈建立長照體系的空笑夢〉，台灣國際勞工協會，<https://ppt.cc/fLBp1x>（最後瀏覽日：7/12/2019）。

¹⁹⁰ 立法院公報處（2006），《立法院公報》，95 卷 15 期，頁 1，台北：立法院。



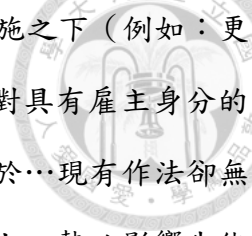
國家以沉默回應家事服務法草案的提出，卻又在 2006 年傳出勞委會正密集研商將家事勞動服務者納入勞基法適用範圍的消息。消息傳出後，殘盟秘書長王幼玲帶領脊髓損傷協會成員前往勞委會抗議。她表示，家務工適用勞基法後，除了工資、工時，雇主還要面臨提撥舊制勞退準備金、職災責任等問題，在既缺乏完善長期照護體系，又無配套措施的情況下，將使雇用外籍勞工的家庭難以生存。殘盟的林進興更直接表示，在長照體系還未建立的情況下，無論將外勞納入勞基法或家事服務法，都會使許多長期處於經濟困境的長照需求弱勢家庭雪上加霜；殘障團體將從源頭著手一說服提案立委撤案。¹⁹¹嗣後，勞委會勞動條件處處長藍福良接受陳情時表示，目前僅研議讓外籍家務工適用勞基法第 84 條之 1，工資與工時仍可由勞雇雙方協商定之。¹⁹²經過這番波折之後，勞委會的修法計畫再度消失無蹤。

前面曾經提到，TIWA 理事長陳素香在馮滬祥性侵案發生後呼籲，勞委會若認為以勞基法保障家務工有困難，即應另訂家事服務法規範，這顯示外籍照顧者團體重視的僅是讓外籍家務工獲得法律保障，雖以立專法為倡議目標，未見其反對勞委會研擬適用勞基法的提議。不過，被照顧者團體的想法正好相反。前述勞委會於 2006 年 9 月邀集外籍照顧者、家庭照顧者與被照顧者等團體參與「研商家事勞動服務者適用勞基法事宜」會議，除了王幼玲、林進興表示反對之外，同樣屬於雇主團體的彭婉如文教基金會、老人福利推動聯盟及家庭照顧者關懷總會另發布聲明，明確表示：

不論是徐中雄、雷倩等 51 位立委所提的家事服務法草案，還是指定家事勞動

¹⁹¹ 〈家事外勞納入勞動法令保障 殘障團體抵制〉，苦勞網，<https://www.cooloud.org.tw/node/58251>（最後瀏覽日：5/7/2019）。

¹⁹² 聯合晚報（11/22/2006），〈外傭擬納入勞基法 衝擊 15 萬家庭〉，4 版。聯合報（11/23/2006），〈外傭擬納勞基法 殘盟抗議〉，A14 版。



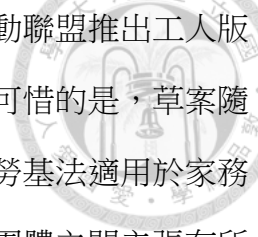
服務者適用勞基法第 84 條之 1，若在完全沒有相關配套措施之下（例如：更為積極的喘息服務、財務風險分擔機制等）即貿然實施，對具有雇主身分的弱勢家庭或家庭照顧者而言，…除了財務的負擔之外，由於…現有作法卻無視於這些弱勢家庭的狀況，將所有的責任都加諸於雇主身上，勢必影響失能者的照顧及所有家庭成員的日常生活，也會有更多的家庭成員，特別是女性，會因為無法承擔勞基法規定的雇主責任而辭去工作成為照顧者，將使更多家庭陷入照顧、經濟及沉重身心負荷的三重困境。¹⁹³

簡言之，無論外籍照顧者團體採取任何倡議路線，均使被照顧者團體深恐增加被照顧者與家庭照顧者財務重擔與的照顧負荷，因而一律予以抵制。顯然所謂修勞基法或另立專法的路線選擇，實非兼顧保障勞動權益與解決照護需求的關鍵，路線選擇卻被政府塑造為核心問題，並拿來做為一再拖延、掩蓋其怠於制訂長期照護政策以及保障家務工勞動權益的藉口。¹⁹⁴

從本章第一節可以看到，民間團體長期為外籍家務工遭遇的權利侵害與勞動困境提供諮詢、庇護、並協助處理勞資糾紛；而 2003 年的劉俠事件則扮演「催化劑」，將那些個案援助行動與經驗集結轉化為立法動員能量。相較於謝深山曾在 1995 年表示勞委會將擬訂勞雇契約範本「提供參考」，面對家事服務法推動聯盟的立法動員，陳菊執掌的勞委會只打算「強制」雇主採用政府擬訂之勞動契約範本作為回應，拒絕以勞基法或另訂特別法介入勞雇關係。由此看來，國家仍舊抱持

¹⁹³ 因此，這些團體對政府提出三點訴求：第一、請勞委會先對目前雇用外籍看護工的 14 萬 9 千 3 百多個家庭雇主進行普查，調查適用「勞動基準法」或「家事服務法」可能產生的衝擊及具體影響。第二、並提出相對的配套措施及具體解決方案。第三、儘速建構長期照顧體系，讓失能者可以用負擔的起的價格，得到有品質的照顧服務。〈「給我長照，否則免談」社福團體對家事勞動服務者指定適用勞基法的聲明〉，財團法人彭婉如文教基金會，<https://www.pwr.org.tw/blog/583>（最後瀏覽日：5/25/2020）。

¹⁹⁴ 下一章會同樣會再看到，政府持續藉由「討論要修勞基法或是訂專法」來拖延將家務勞工納入法律保障的時間。



「法不入家門」的心態昭然若揭。於此背景下，家事服務法推動聯盟推出工人版家事服務法草案並送入立法院，可謂這場立法動員的里程碑。可惜的是，草案隨即遭遇殘盟等被照顧者團體的反動員；後續傳出勞委會研擬將勞基法適用於家務工的風聲時，這些社福團體也快速地集結表達抗議。對於民間團體之間主張有所歧異，政府並未積極居中協調，反倒趁勢「冷凍」草案、亦怠於建立完善的長期照護福利體制，放任「弱弱相殘」。在動員與反動員雙方拉鋸過程中，政府的消極態度更突顯弱勢團體相互溝通與形成共識之重要，將在第四章繼續了解 2008 年再次政黨輪替後，下一波的立法動員如何發展。

第三節 「反奴工」的動員嘗試（2004-2007）

前一節提到，強調維護人權的政府在 2000 年將就業服務法大幅翻修後，外籍勞工仍舊備受不平等對待。於此同時，關懷外籍勞工的民間團體也開始展開行動以增加外籍勞工在台灣社會的能見度，例如：TIWA 等團體在 2003 年首次發起遊行，協助數百名外籍勞工走上街頭，全盤檢討外籍勞工聘僱制度並提出「保障自由轉換雇主權利、落實國與國直接聘僱政策、制定家事服務法、保障同工同酬」四大訴求，吸引媒體關注。¹⁹⁵訴求訂立家事服務法或將家務工納入勞基法的立法動員遭遇挫折，已如前述；不過，即便外籍勞工聘僱制度改革之路坎坷，卻並非毫無改變的可能。本節將探討在 2004 年至 2005 年間發生的「飛盟電子關廠」、「高捷泰勞抗暴」等事件中，行動者提出何種訴求、在甚麼條件下使法律制度產生某程度的轉變、以及行動者對於動員結果的反思。

¹⁹⁵ 中央日報（12/29/2003），〈外勞首次上街頭 爭人權保障〉，5 版。中國時報（12/29/2003），〈爭人權 外勞也上街頭〉，A8 版。聯合報（12/29/2003），〈11 年來首見 外勞上街頭爭權益〉，A11 版。



第一項 序幕：轉換雇主的選擇權

2005 年 1 月，TIWA 與立委王拓在立法院召開記者會，指控飛盟電子公司（以下簡稱飛盟）聘僱的外籍勞工在轉換雇主程序中遭到不平等對待。位於台北縣的飛盟，自 2004 年 10 月起開始藉故未發放員工薪資，經過勞工抗爭才在 12 月底終止員工的勞動契約。因此，飛盟的 112 名女性外籍勞工得以在 2005 年 1 月 20 日透過三重就業服務站集體轉換雇主。然而，TIWA 接獲這些勞工求助，訴說有些人被安排到鋼鐵廠等場所從事體力吃重的工作，再以「不適任」為由遭雇主遣返，平白損失仲介費而負債返國；而接受轉換的新雇主卻能額外獲得一個可重新申聘外籍勞工的配額。¹⁹⁶

這場記者會不僅呈現外籍勞工的困境，更揭露轉換雇主的黑箱程序。雖然外國人受聘僱從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十一款規定工作之轉換雇主或工作程序準則（2003 年 9 月 25 日施行）第 9 條規定外籍勞工轉換雇主或工作的程序應以「公開協調會議」辦理，第 10 條亦限制轉換的工作限於與外籍勞工原從事行業之同一工作類別；但 TIWA 指出，在實踐上辦理轉換的場合只將外籍勞工的資料提供給雇主，現場無翻譯人員，承接的雇主更是來自各行各業。這次，飛盟勞工用手機拍攝轉換後勞動現場的粗重工作，總算揭露轉換程序黑箱作業的惡果。¹⁹⁷

由於飛盟勞工指證歷歷，勞委會在 2 月初便提出具體回應。面對 TIWA 要求確保外籍勞工轉職資訊透明，使其擁有選擇、拒絕的權利，勞委會首次同意進行「二度轉換」，並要求廠商公佈工作地點、內容、性質、以及出示勞動現場相片或

¹⁹⁶ 聯合報（1/27/2005），〈外勞轉換 不明不白被轉回鄉〉，A7 版。

¹⁹⁷ 〈15 年來第一次：資訊公開的外勞二度轉換雇主！〉，台灣國際勞工協會，<https://reurl.cc/GV1enA>（最後瀏覽日：1/2/2019）。

錄影帶，踐行法令明訂的「公開協調會議」，使外籍勞工實質享有挑選雇主的權利。¹⁹⁸除此之外，勞委會還表示將研議放寬相關規定，例如：刪除雇主聘僱外國人許可及管理辦法第 23 條（2004 年 1 月 13 日施行），使雇主不再受到解除契約後「一年內不得申請外勞」的限制而不願讓外籍勞工轉換雇主；轉換次數也預計增加為三次。¹⁹⁹

自 1998 年增訂外國人聘僱許可及管理辦法第 28 條，訂定例外允許轉換雇主之條件以來，TIWA 等外勞關懷團體持續要求開放自由轉換雇主。直到飛盟事件發生，勞委會才難得鬆口透露考慮修改雇主聘僱外國人許可及管理辦法、外國人受聘僱從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十一款規定工作之轉換雇主或工作程序準則等法令。不過，上述預計修法之內容充其量是讓外籍勞工轉換雇主的權利變得較為可能且公平，距離完全自由轉換雇主仍相當遙遠。事實上，光是從 2 月初宣布修法計畫到正式公布新法就耗時將近一年。²⁰⁰這一年內發生的事件使外籍勞工法律動員更加蓬勃，由此看來，飛盟事件或許可說是為接下來的法律動員揭開序幕。下一項就要來探究 2005 年「高捷泰勞事件」所帶動且延續至 2008 年初的法律動員歷程。

第二項 外籍勞工與人口販運防制的交會

涉及外籍勞工的規範制度並不僅限於就業服務法及其子法，接下來將探討外籍勞工如何透過陶氏瓊跨海求償案件、到高捷泰籍勞工抗爭，逐漸與人口販運防

¹⁹⁸ 〈二度轉換！勞委會承認外勞轉出缺失，首度安排資訊公開的二度轉換雇主，並改變外勞轉換作業程序〉，台灣國際勞工協會，<https://reurl.cc/WdnD0x>（最後瀏覽日：1/2/2019）。

¹⁹⁹ 轉換次數的規定而後在 2005 年 12 月 30 日修正外國人受聘僱從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十一款規定工作之轉換雇主或工作程序準則第 6 條第 1 項公布實施。

²⁰⁰ 雇主聘僱外國人許可及管理辦法、外國人受聘僱從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十一款規定工作之轉換雇主或工作程序準則這兩項法規命令到 2005 年 12 月 30 日才修正公布。

制法及相關政策產生交會，並且呈現出外籍勞工法律動員的路線變化，以及在不同的動員路線中得到何種結果。



陶氏瓊在 2003 年底以「家庭看護工」之名申請來台，卻被雇主指派到工廠擔任塑膠射出器操作員。不久後，遭遇必須截肢的職業傷害而失去工作能力。2004 年 8 月，桃園縣勞工局召開調解會，決議將當時尚未康復的陶氏瓊遣返。2005 年 7 月，陶氏瓊再度來台，但這次不是尋求工作，而是經民間團體協助向雇主提起民事訴訟，成為第一樁外籍勞工跨海求償的案例。²⁰¹

法院開庭審理前，陶氏瓊由立委王拓與 TIWA 等民間團體陪同召開記者會，指控雇主壓榨勞動力等不當對待，王拓則藉其案例呼籲政府推動「預防人口販運法」保障外籍勞工人身安全。²⁰²同時，TIWA 整理許多剝削外籍勞工的實際案例佐證不當的外籍勞工政策形成人口販運溫床，並結合許多民間團體發表「人口販運預防連線」聲明，重申應讓外籍勞工自由轉換雇主、取消其居留年限、廢除私人仲介制度、將家務工納入法令保障，以預防措施防堵「人口販運」發生，並要求將逃跑與從事性工作的弱勢外籍勞工除罪化，使其能適時向公權力求助。²⁰³

於是，在民間團體的倡議下，過去聚焦於原住民雛妓與跨國性交易受害者救援的人口販運防治議題，開始將關注範圍擴及外籍勞工。以下透過「高捷泰勞事件」的發生、民間團體的動員、國家的處理措施...等面向，探討外籍勞工的權益保障訴求如何與人口販運防治政策交會、動員的結果、及其省思。

²⁰¹ 聯合報 (7/15/2005)，〈女越勞工傷 勞動局有聞問〉，C2 版。聯合報 (7/21/2005)，〈越勞斷指遭遣返 哭訴求償〉，C4 版。〈政府無視人權 移工職傷求償無門〉，台灣國際勞工協會，<https://reurl.cc/5lmM3G> (最後瀏覽日：1/2/2019)。

²⁰² 中國時報 (7/14/2005)，〈外勞如草芥 越南女哭訴〉，C4 版。

²⁰³ 顧玉玲 (2008)，〈檢視台灣反人口販運的建構過程〉，發表於：《在地人權之保障與實踐國際研討會》，國立成功大學政治學系暨政治經濟研究所、社團法人中國人權協會 (主辦)，頁 7。



第一款 高捷泰勞事件開端

2005年8月21日晚上，集中居住於高雄捷運公司（以下簡稱高捷公司）岡山北機廠內的泰國籍勞工們，因管理員禁止在宿舍內飲酒而鼓譟，隨後演變為丟擲石塊、縱火、阻擋警消人員進入，並罷工持續至隔日上午。²⁰⁴經由泰國駐台副代表、高雄縣、市勞工局、高捷公司代表、以及負責管理勞工的華磐人力資源管理顧問公司（以下簡稱華磐公司）協調，同意發還扣留之手機與薪資、改善伙食與休息時間、取消代幣卡消費制度...等十餘項要求，泰籍勞工才恢復工作。²⁰⁵

高捷泰籍勞工的抗爭逐漸平息，法律動員卻正要開始。首先，於政治大學法律系任教的廖元豪在聯合報發表觀點，批評外籍勞工的工作與生活條件不符合最低人權標準，雇主扣留護照或動輒以遣返恐嚇等行為，乃是對外籍勞工身體或行動自由的限制與威脅，構成「防止人口販運公約」、「禁止奴隸公約」等國際規範明文禁止的「強制勞動」。再者，被遣返或缺訴訟資源使外籍勞工難以透過合法管道尋求救濟。廖元豪認為這些困境構築了外籍勞工抗爭的正當基礎，故稱其行動為「反奴抗暴」，取代主流媒體筆下的「暴動」。²⁰⁶

緊接著，TIWA等民間團體也依循廖元豪的論述向勞委會展開行政遊說，聲援泰籍勞工。基於反抗壓迫是基本人權的觀點，聲援團體要求勞委會不得放任外籍勞工被檢警單位遣返，對於漠視泰籍勞工申訴的行政官員應追究責任，立委徐中雄也呼籲檢調單位調查可能涉入剝削外籍勞工的集團或人士；另外，針對現行外籍勞工聘僱制度，則再次重申應取消不得轉換雇主限制、將仲介公營化...等訴求，

²⁰⁴ 聯合晚報（8/22/2005），〈暴動過後 滿地磚石、玻璃片〉，3版。

²⁰⁵ 民生報（8/23/2005），〈勞委會凍結 高雄捷運 外勞配額〉，A1版。經濟日報（8/23/2005），〈勞委會懲處高雄捷運公司〉，A6版。

²⁰⁶ 聯合報（8/23/2005），〈不是暴動，是反奴抗暴！〉，A15版。



並要求賦予外籍勞工勞動三權。²⁰⁷這是繼 1994 年正臺壹泰勞罷工事件之後，勞動三權再度成為聲援團體的訴求焦點。

而政府又如何應對高捷泰勞事件及其引發的迴響呢？回到事件發生隔日，勞委會副主委賴勁麟一度表示將把參與「暴動」的泰籍勞工移送法辦、遣返，並減少高捷的外勞聘僱配額。²⁰⁸不過，在媒體披露這群泰籍勞工平時身處的惡劣勞動與生活環境後，勞委會與高雄縣勞工局改口表示該事件起因於泰籍勞工對管理不滿、與資方溝通不良，並將凍結高捷尚未引進的外籍勞工配額作為懲罰。²⁰⁹

此後，因應事件引發的社會輿論，勞委會成立「高雄捷運泰勞人權查察專案小組」（以下簡稱高捷專案小組），迅速地在事發當月 31 日提出〈高捷泰勞人權查察專案小組調查報告〉（以下簡稱高捷專案報告）。報告羅列泰籍勞工控訴之住宿環境惡劣、強迫儲蓄與消費、阻礙勞工申訴、薪資未直接給付勞工且扣款項目不明、匯款匯率未依照銀行所訂辦理...等缺失。經訪查，高捷專案小組認定上述勞工困境肇因於華磐公司訂定之「外勞管理規則及罰則」侵犯人權，但當時欠缺法令規範替雇主管理（而非仲介）勞工的機構，僅能建議修法納入規範；針對高捷公司，則要求提出具體改善計畫，並建議勞委會處以罰鍰；針對核准聘僱勞工之高雄市政府與勞工住宿地之高雄縣政府兩縣市的勞工主管機關，高捷專案小組指責其未及時處理勞工投訴、怠忽職守，應追究行政責任，勞委會則應負督導不周之責。至於備受民間團體批評的外籍勞工聘僱制度，該份報告提及應修正規定以

²⁰⁷ 勞動三權指的是團結權、協商權、爭議權三項權利。〈抗暴有理！反對新奴工制度！〉，台灣國際勞工協會，<https://reurl.cc/IV1vlv>（最後瀏覽日：1/6/2019）。民生報（8/24/2005），〈勞團：外勞被當奴工〉，A2 版。民生報（8/25/2005），〈抗暴有理 反奴役 勞團聲援泰勞〉，A2 版。

²⁰⁸ 〈最新消息 勞委會：暴動外勞 一律遣返〉，國家圖書館數位影音服務系統，<http://dava.ncl.edu.tw/MetadataInfo.aspx?funtype=0&id=273594>（最後瀏覽日：1/6/2019）。

²⁰⁹ 聯合晚報（8/22/2005），〈管理不人道 引爆滿腔火〉，3 版。聯合晚報（8/23/2005），〈泰勞上午一度又罷工 鷹派鴉派〉，3 版。

協助外籍勞工轉換適當雇主、建立申訴管道、並防止強制遣返等情事。²¹⁰

高捷泰勞事件發生的導火線肇因於不滿資方的管理方式，與之相似的事件是本章第一節曾經提到的 1997 年福懋罷工事件、1998 年華隆外籍勞工抗爭。²¹¹這兩起抗爭雖然促成管理措施放寬，但部分抗爭勞工也付出被遣返或遭受刑事偵查的代價；此外，基於對資方不滿而展開的集體抗議在當時也未能進一步發展成訴求國家制度改革的法律動員。相較之下，高捷泰勞事件獲得前述民間團體聲援，勞委會也在媒體高度關注下成立高捷泰勞專案小組進行調查，象徵台灣社會對該事件的重視；從民間團體的訴求更可看出行動者把個案起因與制度缺失相連結，讓高捷泰勞事件不再只是個案，成為醞釀後續法律動員的基底。

然而，〈高捷專案報告〉內容重在判斷行政責任歸屬，為本次個案的公司管理指出改進方針，卻未就外籍勞工聘僱制度與事件的關連多加著墨。雖然〈高捷專案報告〉建議應修改轉換雇主規定，事實上，勞委會在 2005 年初的飛盟事件後便已宣布預計修改相關規定，這項修法建議毋寧是重申政策方向而已。另外，警政署與高雄地檢署在事件發生後透過媒體表示「滋事者」須承擔刑事責任，華磐仲介也曾表示縱使未查出具體違法事證，也不排除遣返勞工。²¹²因此，泰籍勞工雖然獲得社會輿論同情，仍難以避免司法追訴與行政機關的處罰。接下來，將先分析高捷泰勞事件衍伸的司法訴訟，包含民間團體提出刑事告發的司法動員，與遭到檢察機關追訴、華磐公司求償抗爭所生損失而使外籍勞工進入訴訟的被動動員；最後，再討論前述主張修法保障外籍勞工權利與防治人口販運的法律動員如何發展。

²¹⁰ 東海大學機構典藏系統，<http://thuir.thu.edu.tw/retrieve/5234/095THU00227002-004.pdf>（最後瀏覽日：11/12/2018）。

²¹¹ 事件發生始末已在本章第一節第二項交代，此處不再贅述。

²¹² 聯合報（8/23/2005），〈帶頭滋事、縱火者 法辦〉，A3 版。聯合報（8/27/2005），〈警方籲肇事外勞自首〉，C4 版。



第二款 司法動員與被動動員

2005 年 8 月高捷泰勞事件發生後，高捷、華磐公司均曾聲稱不會就建物、財產損失向泰籍勞工索求民事賠償。²¹³然而，勞工仍面臨刑事追訴。9 月初，檢警單位呼籲涉嫌刑事犯罪的外籍勞工自首，但無人回應。於是，警方直接到高捷岡山外勞宿舍管理中心將檢察官認定之 14 位涉案者帶回偵訊，並由檢察官以竊盜罪(竊取華磐公司保險箱中金錢)、放火罪、妨害公務罪起訴 4 名勞工。²¹⁴

因應前述的司法機關追訴，由學者廖元豪與律師高榮志擔任召集人，民間團體在 2005 年 8 月 31 日便成立「泰勞抗暴法律後援會」(以下簡稱抗暴後援會)，援助在經濟、語言等方面欠缺司法資源的外籍勞工。其成立聲明當中，抗暴後援會一面譴責政府將抗暴事件定位為非法行動，欲以追訴與遣返威脅帶頭者，一面要求行政機關不得在相關訴訟確定前遣返外籍勞工，希望國家司法機關使勞工不受刑事追訴或處罰。此外，聲明中要求檢察機關應追訴侵害人權的加害人，抗暴後援會也將協助泰籍勞工為其受到的身體、自由之侵害請求民事賠償。²¹⁵

為了具體體現上述主張，抗暴後援會展開了司法動員。泰籍勞工遭傳喚偵訊後不久，抗暴後援會在 2005 年 9 月 9 日向高雄地檢署提交告發狀，主張高捷公司、華磐公司兩間公司施加的嚴苛而不人道管理行為物化並宰制外籍勞工，導致其「不能自由」而淪於類似奴隸的地位，同時透過仲介使人為奴而獲利，分別構成刑法

²¹³ 聯合報 (8/24/2005)，〈華磐稱百萬現金被劫〉，A3 版。聯合報 (8/28/2005)，〈高捷 500 外勞 將移住高市〉，C2 版。

²¹⁴ 聯合報 (9/2/2005)，〈滋事泰勞 仍無人出面投案〉，C2 版。聯合報 (9/6/2005)，〈警約談 14 泰勞 部分坦承涉案〉，C4 版。臺灣高雄地方法院 94 年度矚訴字第 8 號。

²¹⁵ 〈「泰勞抗暴法律後援會」成立聲明〉，台灣國際勞工協會，<https://reurl.cc/X6zEQR> (最後瀏覽日：1/9/2019)。但關於泰籍勞工請求民事賠償的部分，我在司法院法學資料檢索系統用「捷運」、「華磐」、「勞工」等關鍵字交互搜尋高雄地方法院與高等法院高雄分院之民事判決，並未查到由這群泰籍勞工提出之訴訟。



第 296 條的使人為奴隸罪、第 296 條之 1 的買賣質押人口罪。除此之外，基於上述公司可能違犯之罪名，告發狀連帶提及高捷雇用的泰籍勞工不過是「抗拒居於類似奴隸的地位」而「抗暴」，具備緊急避難與正當防衛之阻卻違法事由；縱使認定無法完全排除違法性，亦應當衡量其勞動困境而阻卻其罪責。²¹⁶

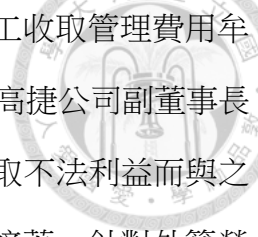
外籍勞工遭受不人道待遇及其聘僱管理制度缺失備受社會輿論譴責，以此為導火線，檢察機關對與高雄捷運工程相關之行政機關、公司企業展開偵查。負責偵辦之高雄地檢署偵查範圍涵蓋捷運工程招標、高捷公司向勞委會專案申請引進泰籍勞工、乃至勞工管理等事項。不過，據報載，反倒是公務員與民間企業之間就捷運工程存有圖利、行賄、收賄等牟取不法利益之情形成為地檢署格外關切的偵查重點。²¹⁷以「高雄捷運」作為關鍵字搜尋「司法院法學資料檢索系統」高雄地方法院的刑事判決，與高捷泰籍勞工抗爭相關的 4 件判決中就有 3 件以貪汙治罪條例作為起訴之法律依據，另 1 件則是前述起訴泰籍勞工抗爭行為之案件，同案一併審理華磐公司設置賭博機具、管理員涉嫌對勞工妨害自由等行為。²¹⁸

觀察上述 3 件涉犯貪汙治罪條例等法律的案件，首先，檢察官指控前高雄市勞工局局長方來進並未派員實地查訪高捷公司可能未依求才廣告條件招募本國勞工等情事，即讓前勞工局第 3 科股長郭耿華將內容不實的函稿呈交勞委會；加上前總統府副秘書長陳哲男接受旅遊招待而利用其職位、身分運作，使勞委會解除

²¹⁶ 〈泰勞抗暴法律後援會至高雄地檢署提起告發〉，台灣國際勞工協會，<https://reurl.cc/1x91k8>（最後瀏覽日：1/9/2019）。

²¹⁷ 聯合晚報（9/9/2005），〈高捷引進泰勞“勞委會決定”〉，4 版。聯合報（11/22/2005），〈高捷弊案 陳哲男等 18 官商起訴〉，A1 版。

²¹⁸ 以下簡述這 4 件相關案件之起訴背景：第一、高雄地方法院 94 年度矚訴字第 6 號，審理華磐公司取得外籍勞工管理業務過程所涉之刑事犯罪，下文將再詳述。第二、高雄地方法院 94 年度矚訴字第 7 號，審理高捷公司何以得解除外籍勞工引進管制所涉刑事犯罪，下文將再詳述。第三、高雄地方法院 94 年度矚訴字第 8 號，審理華磐公司人員在外籍勞工管理中心擺設賭博性遊戲機，及泰籍勞工抗爭行動可能涉及刑事犯罪。第四、高雄地方法院 95 年度矚重訴字第 1 號，審理勞委會官員涉嫌圖利而解除高捷公司引進外籍勞工管制。



高捷公司引進外勞之管制，讓高捷、華磐公司有機會向外籍勞工收取管理費用牟利，均涉嫌違反貪汙治罪條例第 6 條第 4 款之圖利罪。其次，高捷公司副董事長等人明知華磐公司無管理外籍勞工實績，卻為了讓華磐公司牟取不法利益而與之簽訂管理契約，進而導致勞工不滿與暴動，涉嫌違反背信罪。接著，針對外籍勞工抗爭發生的直接原因，檢察官認為華磐公司實際負責人嚴世華、王彩碧夫婦取得受託管理外籍勞工的業務後，為了擲節成本、增加來自管理費之收益，違反管理合約而未提供適當居住環境與飲食，生活品質低劣才釀成集體衝突；該次衝突使高捷公司蒙受工程延誤並損害華磐公司商譽，涉及背信罪。最後，檢察官指稱，前勞工局主任秘書李煥熏曾接獲泰文匿名陳情信，信中說明高捷泰籍勞工遭受不人道對待，故李將陳情信交給郭耿華，但郭並未加以查證處理，使華磐公司得以繼續不法圖利，終釀成暴動，涉嫌違反刑法第 130 條公務員廢弛職務釀成災害罪與貪汙治罪條例之圖利罪。

綜觀上述判決中高雄地檢署的起訴理由，官商勾結、不法圖利成為檢察官面對高捷泰勞事件時唯一的偵查方向。雖然司法追訴隱約透露出資方／雇主與政府聯手剝削外籍勞工的共謀體制，但法院僅就起訴罪名予以有罪、無罪之判定，這似乎意味著司法機關認為泰籍勞工抗爭源自於人謀不臧、管理不當，此觀點與抗暴後援會在告發狀提出依使人為奴隸等罪名追訴的主張大相逕庭。

就在司法機關追訴上述官商的同時，華磐公司突然一反過去承諾，在 2006 年 2 月透過刑事附帶民事訴訟，擴大向 14 位泰籍勞工請求近 2000 萬元之損害賠償，其委任律師王進勝對此強調，泰籍勞工抗爭不應以非法手段進行抗爭。²¹⁹雖然華磐公司在此之前早已與泰籍勞工就將來的待遇與管理措施協調完畢，行政機關亦

²¹⁹ 聯合報（3/26/2006），〈華磐索賠 泰勞反告奴隸罪〉，A6 版。中國時報（3/26/2006），〈良心何在〉，A2 版。聯合晚報（3/27/2006），〈放火抗爭不合法〉，3 版。聯合晚報（3/27/2006），〈吃人夠夠華磐，鬧夠了沒有？〉，5 版。聯合報（3/27/2006），〈有力人士輕饒 誰憐抗暴泰勞〉，A15 版。

將該次事件起因定調為華磐公司管理不當，但由於抗暴後援會正在嘗試主張以使人為奴隸等刑事罪名相繩，為外籍勞工建立一個可從法律面對抗雇主或仲介剝削的基礎，華磐公司這時提出訴訟，似乎意在藉由控訴抗爭行動造成損害，遏制倡議團體對高捷泰勞事件提出的言論與主張，同時「殺雞儆猴」、嚇阻未來可能發起抗爭的外籍勞工，可說是一種「反公民參與的策略性訴訟 (strategic lawsuit against public participation, 簡稱 SLAPP)」。²²⁰

然而，提起訴訟壓制公眾言論的效果並不如華磐公司預期。立委雷倩與民間團體在 3 月陪同被告勞工召開記者會，批判華磐公司的天價求償對其造成二度傷害，律師高涌誠也再度宣稱將代表勞工依「使人為奴隸罪」控告華磐公司。²²¹這項訴訟同時引起社會非難，多篇報章社論指摘華磐公司盤剝、欺壓泰籍勞工卻索取鉅額賠償的行為重創台灣人權形象，而起訴泰籍勞工的檢察機關更是便於華磐公司追償的幫兇。²²²時任行政院長蘇貞昌、勞委會職訓局局長郭芳煜、高雄市長參選人黃俊英均透過媒體表示，華磐公司管理不當是高捷泰勞事件的主因，其求償行為造成的社會觀感不佳。²²³

飽受輿論壓力之下，希望藉由訴訟凸顯「華磐公司也是被害人」的公司負責

²²⁰ SLAPP 為 George W. Pring 與 Penelope Canan 兩位學者所提出，指的是因公共事務被批評者（通常是政府機關及其人員或企業、資本家）藉由提起訴訟，使得對於涉及公共利益相關議題提出異議的批評者承擔訴訟帶來的負擔，包含時間、勞力、訴訟費用等成本，讓批評者感到不堪負荷或難以忍受而放棄批評，並達到嚇阻他人參與理性討論的殺雞儆猴效果。Penelope Canan & George W. Pring, *Strategic Lawsuits against Public Participation*, 35 Soc. Probl. 506, 506-519 (1988).

²²¹ 聯合晚報 (3/26/2006)，〈華磐索賠 1967 萬 泰勞泣訴二度受害〉，4 版。

²²² 民生報 (3/27/2006)，〈是誰在吃人夠夠？〉，A4 版。聯合晚報 (3/27/2006)，〈國家的損失，華磐怎麼賠！〉，2 版。

²²³ 聯合晚報 (3/27/2006)，〈求償太扯〉，5 版。中央日報 (3/27/2006)，〈蘇貞昌：不能讓華磐恣意妄為 勞委會：倒果為因 嚴厲譴責 黃俊英：勿讓華磐再剝泰勞皮 高捷：爭取與保障泰勞權益〉，4 版。

人嚴世華夫婦，將求償金額改為象徵性的 1 元。²²⁴3 月底，600 多名高捷泰籍勞工臨時發起罷工，其中有勞工指責華磐公司違背承諾；但更多勞工提出五花八門的要求，使罷工目的難以聚焦而草草落幕。²²⁵雖然政府與社會大眾仍持續指謫華磐公司堅持「秋後算帳」的做法，但這次罷工也遭到媒體批評泰籍勞工是對高捷公司已改善環境仍不知滿足的「天之驕子」。²²⁶

關於這次外籍勞工以告發的形式進行司法動員，以及遭到司法機關追訴、資方告訴而被動地展開動員，我從兩個面向來分析。首先，從結果來看，歷經耗時數年的審理後，前述受追訴的官商、管理舉措「過於激烈」的華磐管理員等人均獲無罪判決確定。²²⁷換言之，在司法審判之下，無人需要為了泰籍勞工蒙受不當待遇負起法律責任。在抗爭行為部分，或許是透過輿論等法外動員使勞工最終無需承擔對華磐公司的民事賠償，但刑事判決終審法院仍認定一名泰籍勞工竊取勞工管理所中保險箱的財物，成立加重竊盜罪。²²⁸其次，從判決內容來看，法院並未透過任一項判決回應外籍勞工的勞動環境與條件是否過於嚴苛而使其陷於法律上「奴隸」或「類似奴隸」地位的訴訟主張，²²⁹也沒有藉機闡釋外籍勞工能否主張抗爭行為具備阻卻違法或罪責之法定事由。因此，高捷泰勞事件無法從個案蛻

²²⁴ 聯合報（3/28/2006），〈輿論壓力 華磐改求償 1 元〉，A2 版。

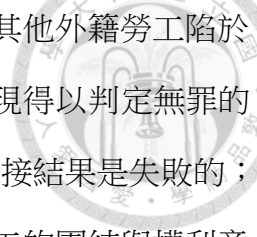
²²⁵ 罷工的勞工有的抱怨伙食差、有的表示遭遇職災後的休養時間不足。聯合報（4/1/2006），〈高捷泰勞又集體罷工〉，A3 版。

²²⁶ 聯合報（3/28/2006），〈剝削泰勞 才應該賠償道歉〉，A15 版。聯合報（3/28/2006），〈李應元：華磐應撤告 謝文定：泰勞不應賠〉，A2 版。中國時報（3/29/2006），華磐應主動撤銷告訴，A15 版。

²²⁷ 相關終審判決可參照台灣高等法院高雄分院 96 年矚上訴字 2 號，台灣高等法院高雄分院 96 年矚上訴字第 6 號，台灣高等法院高雄分院 96 年矚上更(一) 字第 4 號，台灣高等法院高雄分院 98 年矚上訴字第 2 號，台灣高等法院高雄分院 98 年矚上更(二) 字第 2 號。

²²⁸ 參照高等法院高雄分院 96 年矚上訴字 2 號。雖然新聞報導指出高雄地方法院鳳山分庭預計在 4 月開庭審理，且並未看到華磐公司撤回告訴的消息，但從司法院法學資料檢索系統並未查到華磐公司向泰籍勞工求償的判決結果，很可能最後仍撤回告訴。

²²⁹ 高雄地方法院 94 年度矚訴字第 8 號判決僅在判決書最末提醒公訴人另行處理廖元豪提出之華磐公司管理有壓榨泰籍勞工嫌疑的告發內容。



變為替將來其他類似抗爭行動建構正當基礎的司法先例，若有其他外籍勞工陷於相似處境而展開抗爭，依舊需仰賴法院是否能從個案事實中發現得以判定無罪的證據。²³⁰綜合上述兩個面向來看，抗暴後援會進行司法動員的直接結果是失敗的；不過，該次動員引起大眾對外籍勞工高度關注，並提升外籍勞工的團結與權利意識，得以藉此蓄積未來動員能量，因而在間接結果上，或許仍有獲得某程度的成功。

第三款 中場：「人口販運防制」作為解藥？

當華磐公司控告外籍勞工的訴訟備受矚目時，TIWA 秘書長顧玉玲批評，前勞委會主委陳菊在 3 月 29 日的中國時報發表〈華磐應主動撤銷告訴〉一文將華磐違背「不秋後算帳」的承諾作為指責重點，間接以「人力不足」為勞政部門的失職脫罪；卻忽略外籍勞工面對的主要壓迫結構正是根源於政策中「不得自由轉換雇主」與不當的「仲介制度」。²³¹這提醒我們，在這起高捷泰勞事件中，民間團體除了採取司法行動，同時也在籌謀其他類型的法律動員。

誠如前述民間團體要求賦予外籍勞工勞動三權，時任 TIWA 秘書長的顧玉玲投書中國時報表示，高捷泰勞事件恰好凸顯外籍勞工聘僱制度剝奪了這三項權利。顧玉玲解釋，工會法第 16 條限具本國國籍者方能擔任工會幹部，因此無法自組工會的泰籍勞工欠缺透過工會與資方協商勞動條件的力量，才迫使泰籍勞工自力救濟；其抗爭行動又無法受工會法保護，讓他們暴露在遣返風險之下。²³²

回應民間團體觀點，台聯黨立委賴幸媛在 2005 年 9 月提案，將原本限於具備

²³⁰ 如同本次高捷泰勞事件，一審的高雄地方法院認為事發場面混亂，欠缺證人與證據確認 4 名勞工身在現場，最終在 2007 年諭知無罪判決。參照高雄地方法院 94 年度矚訴字第 8 號。

²³¹ 蘋果日報（4/5/2006），〈陳菊你錯了〉，A19 版。

²³² 中國時報（8/23/2005），〈外勞團結權不容剝奪〉，A15 版。

本國籍者方能擔任工會幹部的工會法第 16 條修改為「工會會員，具有行為能力並符合工會組織章程規定者，得被選為工會之理事、監事。」希望賦予外籍勞工同樣能自組工會的團結權。但國民黨立委侯彩鳳認為工會幹部名額稀缺，不應讓外籍勞工「搶位置」；縱使憲法保護勞動三權，也僅限於本國國民。²³³因此，將工會法第 16 條修正草案提交立法院社福衛環委員會審查一事，屢次遭到國民黨黨團異議而退回程序委員會待重新提出；直到 12 月第 4 度提出修正草案（立法院第 6 屆第 2 會期第 15 次會議）才成功送進社福衛環委員會。²³⁴

2007 年 3 月底，社福衛環委員會開始審查修正草案，修正草案包含工會法第 4 條、第 16 條兩條條文。²³⁵針對工會法第 16 條，立委侯彩鳳仍以擔心工會遭外勞把持、侵害本國勞工人權等理由堅持反對；時任勞委會主委李應元雖然認同此項草案符合國際勞工公約的精神，卻又表示應與當時預計進行修訂（但尚未送交立法院）的勞動三法草案併案審查。²³⁶最後，由於立委們對兩條條文之修正尚存歧見，擔任主席的國民黨立委鍾紹和主導進行表決，委員會便決議通過草案送交院會進行朝野協商。²³⁷自此之後，第 6 屆期的立法院院會對這項修正案一概作成「院會討論本案前，須經黨團協商」、「因尚待協商，...協商後再行處理」之決議，工會法第 16 修正草案在該屆期未曾提交院會表決，不了了之。²³⁸由此可見，外籍勞

²³³ 〈外勞沒有團結權 工會法修正遭侯彩鳳硬擋〉，苦勞網，<https://www.cooloud.org.tw/node/14991>（最後瀏覽日：1/9/2019）。

²³⁴ 立法院公報處（2005），《立法院公報》，94 卷 66 期，頁 3，台北：立法院。立法院公報處（2005），《立法院公報》，94 卷 70 期，頁 5，台北：立法院。立法院公報處（2005），《立法院公報》，94 卷 73 期，頁 5，台北：立法院。立法院公報處（2005），《立法院公報》，94 卷 77 期，頁 6，台北：立法院。

²³⁵ 工會法第 4 條修正重點為「准許教師組織工會」，與本文無關，其草案審查內容將略而不提。

²³⁶ 立法院公報處（2007），《立法院公報》，96 卷 26 期，頁 121-123、131-132、139，台北：立法院。

²³⁷ 立法院公報處（2007），前揭註 236，頁 150。立法院職權行使法第 71 條之 1 規定：「議案自交黨團協商逾四個月無法達成共識者，由院會定期處理。」（2002 年 1 月 25 日公布施行）

²³⁸ 立法院公報處（2007），《立法院公報》，96 卷 82 期，頁 116，台北：立法院。立法院公報處（2007），



工籌組工會的團結權，除了遭到國民黨立委阻擋，執政且為國會第一大黨的民進黨顯然也沒有積極為外籍勞工擬定修法提案的意願與行動，小黨在立法院內則無足夠席次逕自促成修法。²³⁹

為外籍勞工爭取更完整的團結權之外，2005 年的高捷泰勞事件中，民間團體也強調外籍勞工聘僱制度缺失及其造成勞工淪為「奴隸」，已如前述。就在同一年 11 月，TIWA 協助金協昌科技、宏富科技兩企業工廠的外籍勞工召開記者會，控訴雇主要求每月加班逾兩百小時而只能休息一天、不當扣減薪水、用餐時間僅 5 分鐘、生產淡季被轉賣到其他工廠...等剝削手段。²⁴⁰顧玉玲認為，包含高捷的泰籍勞工在內，許多在台外籍勞工的勞動處境已符合聯合國提出之「強迫勞動」、「行動控制」等構成人口販運的要素。²⁴¹基於這樣的觀點，TIWA 早已加入移盟進行倡議。在這次記者會中，除了要求勞委會協助金協昌等個案的勞工追償薪資、轉換雇主、修改外勞政策，一項過去較少見的訴求是，希望行政院籌組跨部會「預防人口販運專案小組」全面檢討外籍勞工在台遭受「強迫勞動」事實，並提出預防、懲處政策。²⁴²於是，我們可以清楚的看到，從前述陶氏瓊事件以降，「預防人口販運」逐漸成為外籍勞工法律動員的重要路線之一。

於此同時，2006 年的美國人口販運問題報告也將外籍勞工遭遇強制勞動現象

《立法院公報》，96 卷 83 期，頁 1044，台北：立法院。立法院公報處（2007），《立法院公報》，96 卷 86 期，頁 364，台北：立法院。立法院公報處（2007），《立法院公報》，96 卷 88 期，頁 29-30，台北：立法院。

²³⁹ 該次修法是在第六屆立委屆期中提出，當時在 225 席的立委席次中，民進黨占 89 席，國民黨與親民黨等泛藍黨派分別占 79 席、34 席，而提案立委賴幸媛所屬的台聯黨僅占 12 席。中選會選舉資料庫網站，<https://db.cec.gov.tw/histMain.jsp>（最後瀏覽日：8/11/2020）。

²⁴⁰ 聯合報（11/5/2005），〈每天 16 工時、扣薪 外勞哭訴〉，C5 版。

²⁴¹ 民生報（11/5/2005），〈外勞政策失當 形成人口販運溫床〉，A2 版。

²⁴² 台灣國際勞工協會（2005），〈「預防人口販運，反對奴工制度」抗議活動〉，《婦女新知通訊》，275 期，頁 27-28。

納入評比依據，因而將台灣降至第二級觀察名單。²⁴³國內動員與國際批評的壓力使行政院在當年即召開數次跨部會會議，並邀請勵馨基金會、終止童妓協會、台北市婦援會、與外籍勞工團體參與座談會研擬「防制人口販運行動計劃」。會議中，外籍勞工團體認為只有修改外籍勞工聘僱制度與逃跑外勞「除罪化」²⁴⁴，才能落實預防人口販運，但這類意見均遭到勞委會否決。因此，外籍勞工團體聲明反對「以檢警加強犯罪偵查為基本架構」的行動計劃，退席抗議，並由立委雷倩協助召開記者會，批評勞委會提出的「人口販運報告說帖」粉飾太平。²⁴⁵

雖然外籍勞工團體退出擬定人口販運防制政策參與管道，前述移盟的修法倡議仍是當時一條重要的外籍勞工聘僱制度改革途徑。為了要求政府不分階級、國家保障所有外籍工作者與移民應享有的基本權益，移盟在 2005 年 3 月便已提出民間版入出國及移民法修正草案，由立委徐中雄提案進入立法院（下稱民間版草案），與同年行政院提出的草案版本（下稱政院版草案）、隔年 1 月立委蕭美琴提出的修正草案（下稱蕭委員版草案）送交內政及民族委員會併案審查。²⁴⁶

從各草案版本的修正內容重點來看，政院版草案重視調整入出國的管制方式、設定停居留或永久居留資格、輔導移民、強化移民署查察非法者之職權，少數涉及人權保障者為草案第 38 條增訂經判決確定之外國人收容日數得折抵刑期。

²⁴³ 美國在台協會，<https://reurl.cc/IV17Rj>（最後瀏覽日：1/18/2019）。

²⁴⁴ 事實上，外籍勞工「逃跑」並未觸犯刑罰。倡議團體在此要求去除的「罪」，指的是當外籍勞工「連續曠職三日失去聯繫」致其聘僱許可遭主管機關廢止，因而面臨被遣送出境的法律效果。參照就業服務法第 73 條第 3 款、第 74 條。

²⁴⁵ 顧玉玲（2008），前揭註 203，〈檢視台灣反人口販運的建構過程〉，頁 9。〈回應台灣政府「人口販運報告說帖」記者會〉，立法院，<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=4888&pid=10158>（最後瀏覽日：1/18/2019）。〈說出外勞人權的真相！〉，台灣國際勞工協會，<https://ppt.cc/flxEux>（最後瀏覽日：1/18/2019）。

²⁴⁶ 蕭委員版草案是在前兩版修正草案已送交委員會審查後，才在 2006 年 1 月送入委員會一併審理，在此僅交代送審時間之落差。立法院公報處（2006），《立法院公報》，95 卷 4 期，頁 3，台北：立法院。

²⁴⁷相較之下，民間版草案增列人權專章，以反歧視條款為基礎，建立保障外國人、無國籍人、或歸化者遭受歧視與侵害的申訴救濟管道、賠償請求權，以及面臨驅逐出境等懲罰的法定程序與救濟方式。²⁴⁸蕭委員版草案則增訂外國人人口販運之受害人保護專章，旨在為受害人提供保護並打擊從事人口販運者。²⁴⁹

從委員會議程可以看到，行政機關與部分立委格外重視查察並處罰非法入境者，立委們花費許多時間討論移民署如何查察非法移民／移住者之執法規範、是否採用生物辨識技術、執行勤務是否適當（如：入境面談問題內容）...等。²⁵⁰相反的，民間版草案關於難民庇護與前述人權專章等部分條文卻全數保留送黨團協商，直到 2007 年 11 月三讀通過入出國及移民法修正條文前，均未曾處理。即使如此，對於立法結果，移盟依然認為對人權保障有重大突破，當中與外籍勞工密切相關者有增訂反歧視條款、建立移民署檢查外國人證件之正當程序要求、針對強制驅逐出國給予當事人召開審查會與陳述意見機會、鬆綁外國人參與集會遊行、允許外籍勞工與雇主訴訟期間延期居留、保護人口販運被害人。²⁵¹但該次修法仍有諸多遺憾，例如對於驅逐出國、收容等處分仍欠缺正當程序規定，亦未在

²⁴⁷ 立法院公報處（2006），《立法院公報》，95 卷 3 期，頁 119-120，台北：立法院。

²⁴⁸ 參照民間版草案第 57 條至第 67 條。立法院公報處（2007），《立法院公報》，96 卷 83 期，頁 225-236，台北：立法院。考量本文研究主軸，正文提及部分限於與外籍勞工密切相關者。事實上民間版草案修正重點更多是關於婚姻移民，如：增列防家暴條款、禁止婚姻媒合成為營業項目與任何形式的廣告、刪除以經濟條件作為婚姻移民停留、居留與定居之資格要件。詳細介紹可參見婦女新知基金會（2006），〈請朝野支持民間版移民法—公佈移民／移工年度人權新聞記者會〉，《婦女新知通訊》，276 期，頁 4-5。

²⁴⁹ 參照蕭委員版草案第 40 條至第 47 條。立法院公報處（2007），《立法院公報》，96 卷 83 期，頁 220-224，台北：立法院。

²⁵⁰ 立法院公報處（2006），《立法院公報》，95 卷 16 期，頁 20，台北：立法院。立法院公報處（2007），《立法院公報》，96 卷 14 期，頁 35-38、51-58，台北：立法院。此類立法審查的討論內容與本研究較無關係，故不一一贅述。

²⁵¹ 參照入出國及移民法第 62 條、第 28 條、第 36 條、第 29 條、第 31 條、與第 42 條（2007 年 12 月 26 日公布施行）。〈入出國及移民法修正案 今三讀通過，八大突破進展，七大未竟之志〉，婦女新知基金會，<https://www.awakening.org.tw/news/4868>（最後瀏覽日：5/31/2020）。

法律中呈現反歧視條款的內涵與申訴機制，又依據入出國及移民法第 91 條，移民署仍可留存外國人的個人識別生物特徵資料，侵犯人民隱私。²⁵²再者，入出國及移民法第 25 條排除外籍勞工及以其為依親者取得永久居留權之申請資格，²⁵³正顯現縱使在同一部法律中訂有反歧視條款，歧視依舊存在。

此外，上述提供救濟途徑、陳述機會、因訴訟得延期居留...等等的規範，只不過是在（國家公權力的）侵害即將發生、或處理已經發生的侵害時，給予外籍勞工「補救措施」。外籍勞工仍未能爭取到有助其成為勞動主體協商勞動條件、參與決定勞動條件與環境的權利，例如：自組工會、更公平的居留條件、完全自由地轉換工作...等。國家對於提及這些權益的訴求往往盡可能地拖延或置之不理，顯現其對於賦權外籍勞工仍相當疑懼。就至今尚未實現的自由轉換雇主而言，若能擁有這項「用腳投票」的權利，一旦面對企業可能倒閉、雇主出現輕微騷擾或不當行為、或工作負荷難以承擔...等問題時，外籍勞工方能與雇主立於對等地位協調、談判取得適當的勞動條件與保障，甚至自主決定是否及早脫離原職場，以避免危難或遏止更大的傷害發生。由此上述觀點看來，入出國及移民法與人口販運防制政策的訂定毋寧只是外籍勞工法律動員進程的中場節目。

²⁵² 婦女新知基金會（2007），〈邁向權利保護的「入出國及移民法」—還給台灣新移民／移工一個平等立足點〉，《婦女新知通訊》，287 期，頁 5-10。

²⁵³ 第 25 條規定：「(1 項) 外國人在我國合法連續居留五年，每年居住超過一百八十三日，或居住臺灣地區設有戶籍國民，其外國籍之配偶、子女在我國合法居留十年以上，其中有五年每年居留超過一百八十三日，並符合下列要件者，得向入出國及移民署申請永久居留。但以就學或經中央勞工主管機關許可在我國從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十款工作之原因許可居留者及以其為依親對象許可居留者，在我國居留（住）之期間，不予計入：一、二十歲以上。二、品行端正。三、有相當之財產或技能，足以自立。四、符合我國國家利益。(2 項) 中華民國九十一年五月三十一日前，外國人曾在我國合法居住二十年以上，其中有十年每年居住超過一百八十三日，並符合前項第一款至第三款及第五款要件者，得向入出國及移民署申請永久居留。(3 項) 外國人有下列情形之一者，雖不具第一項要件，亦得向入出國及移民署申請永久居留：一、對我國有特殊貢獻。二、為我國所需之高級專業人才。三、在文化、藝術、科技、體育、產業等各專業領域，參加國際公認之比賽、競技、評鑑得有首獎者。(4 項) 外國人得向入出國及移民署申請在我國投資移民，經審核許可且實行投資者，同意其永久居留。...」

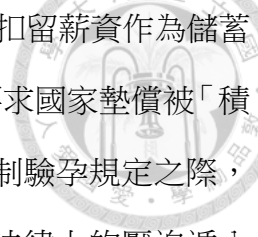


第四節 小結

從本章所述外籍勞工抵抗壓迫的行動中，可以看到對外籍勞工本質化的描述鞏固了歧視。無論在安琪事件或劉俠事件發生時，政府都將照護工作場域中的暴力與傷害直接歸咎於外籍家務工「個人因素」產生的精神異常，例如：思鄉，或甚至來台前就可能有潛在的精神疾病。外籍勞工對勞動條件表達不滿的行動則經常被說成是「撒野」、「滋事」，高捷泰勞的抗暴行動最初也曾被官員簡化為「暴動」，暗示外籍勞工作具有缺乏秩序、不遵守法律的「本質」。因此，國家動輒以遣返帶頭者處理外籍勞工的集體抗爭，也以增列精神狀態為健檢項目、強調落實健檢、或提供輔導與訓練安撫雇主的擔憂。政府基於這些外籍勞工「看起來」是施暴者而不是受害者，反倒以保障雇主或被照顧者的權益為由，施加更嚴格的管控，這些做法也相當於一再對外籍勞工貼上「落後他者」的污名標籤。

採取「客觀標準」的法律也可能維繫不平等。入出國及移民法、國籍法及其施行細則將一定的居留期間與資產等作為外國人取得永久居留或歸化權利的門檻，實際上造成經濟上弱勢且受法律限制聘僱期間的外籍勞工被排除在外，形成階級上的不平等。此外，面對白領外國工作者要求降低居留權取得門檻、或抗議健檢項目，國家都能快速回應並修法給予更多優待。相反的，國家卻對外籍勞工爭取自由轉換雇主、將家務工納入法律保障等呼聲置若罔聞，直到飛盟事件等雇主欠薪事件引起社會矚目，政府方牛步地修改法令。白領外國工作者與外籍勞工同樣作為台灣發展經濟的重要人力，國家往往祭出許多優惠吸引前者來台，卻經常以「凍結引進」、更換來源國等手段彈壓後者的訴求。總而言之，無論是法律制度或政府的回應態度，在在顯露對外籍勞工的階級歧視。

其次，法規變遷未必使制度對外籍勞工造成的壓迫減少，偶爾僅是換了「包裝」。例如政府在有條件放寬轉換雇主後，又新增準強制儲蓄制度，避免外籍勞工



「逃跑」。這維持了雇主管控外籍勞工的權力，而政府曾將雇主扣留薪資作為儲蓄金、嗣後未發還勞工的行為解讀為「侵占」，使得外籍勞工無法要求國家墊償被「積欠」的薪資，更加深對外籍勞工的侵害。又或者在修法刪除強制驗孕規定之際，建議雇主透過契約約定懷孕之外勞不得繼續工作，毋寧是縱容法律上的壓迫遁入私人契約之中。也有如放寬轉換雇主限制的規定，雖在 2002 年訂入就業服務法，其實只是將原有的行政命令提升至法律位階，並未提供更多保障。另外，上述強化歧視或維繫壓迫結構的政策與法律變遷，有一部份發生在 2000 年政黨輪替後。由此亦可見在外籍勞工權益保障的處理方針上，可能是換「黨」不換藥。

最後，自本章提及的各次動員結果與迴響來看，政府與主流媒體仍傾向將外籍勞工視為需要保護的被害人，而非可以積極主張權利的行動者。從陶氏瓊、高捷泰勞、到金協昌事件，外籍勞工的勞動困境隨著一波波的法律動員與媒體披露，持續刺激台灣社會，使大眾開始對這群跨境勞動的異鄉客投注更多關心。然而，從上述事件可發覺外籍勞工鮮少透過曠日費時的司法動員爭取權益，也難以藉此撼動法律形塑的結構性壓迫—在高捷事件備受指摘的行政機關（雇主）、仲介，歷經長時間的審判之後，終究脫免了法律責任。而壓迫者也可能操弄法律賦予的訴訟權利，企圖迫使外籍勞工及倡議團體放棄目標。因此，當國家只願意在外籍勞工成為遭受雇主、仲介、或人口販運集團侵害的可憐被害人—也就是外籍勞工已經實際遭遇雇主關廠、歇業、欠薪、違法乃至犯罪（如：經查明要求外籍勞工從事許可以外的工作、性侵害、性騷擾...等），才有限度地「恩賜」轉換雇主、司法與行政救濟、國對國直接聘僱...等措施或權利，充其量只是「被害保護」，未能確實將外籍勞工提升至與雇主更為對等的位置。



第四章

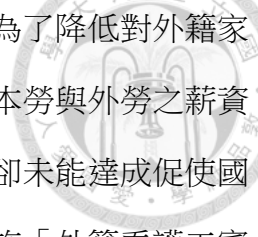
未竟之業—勞權難保障，歧視換新裝

(2008 年至 2019 年)

過去一連串的倡議與動員凸顯外籍勞工受到法律制度的結構性壓迫與歧視，而政府往往避重就輕地解讀外籍勞工遭遇的困境、牛步地做出極其有限的法規範修訂來改善壓迫；另一方面，倡議過程也使得關於如何處理照顧者與被照顧者間的衝突、如何向本勞說明且說服其與外勞的權益息息相關...等問題更清晰地浮現出來，這些都是外籍勞工在爭取權益的道路上無從迴避之難題。在這一章，我們要繼續觀察在入出國及移民法修法之後，外籍勞工及其關懷團體的有甚麼樣的倡議目標、內容與行動。本章第一節討論外籍家務工爭取將其權益納入法律制度保障的過程，為了兼顧時間序列與事件敘述完整性，將一併討論勞委會在 2008 年至 2011 年之間政策方向的轉變，以及自 2011 年起推出長期照顧服務法草案之立法過程與結果。第二節則以工會法、就業服務法兩部法律之修訂為軸線，瞭解外籍勞工如何透過與本地團體結盟而終於部分地促成長期以來訴求的法律變革。第三節，也就是本篇論文的最後，將關注近年來格外引起社會矚目的外籍漁工，從幾樁重大海上暴力事件來理解其勞動處境，也探討以工會法修訂為契機成立的宜蘭縣漁工職業工會與其他外籍漁工關懷團體的倡議訴求，及其如何利用各種可能的機會進行法律動員，並再次看見法律制度造成的結構性壓迫難以破除。

第一節 爭議延續—長照與勞工不可兼顧？

因應國內人口老化及各項照護需求日益增加，行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會）分別自 2003 年、2006 年起，陸續推動「照顧服務福利及產業發展方



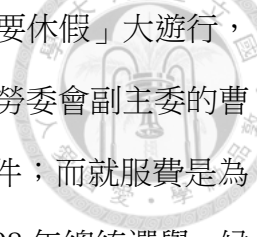
案」之第一期與第二期計畫，為台灣自身建立照顧服務體系。為了降低對外籍家務工的依賴，經建會在第一期計畫中，調高就業安定費以平衡本勞與外勞之薪資差距，並加強查緝違法聘僱外籍家務工之情形，但這兩項手段卻未能達成促使國人改聘本國照顧服務員之目標。接著，經建會在第二期計畫實施「外籍看護工審核機制與國內照顧服務體系接軌方案」（以下簡稱接軌方案），委請各縣市政府辦理本國照顧服務員之就業媒合，並對其雇主提供補助。不過，接軌方案實施的四年間，各縣市每年推介而受僱之本國照顧服務員都是個位數，僅僅是當年度受僱之外籍看護工人數的千分之一。¹至經建會的第二期計畫終止時（即 2007 年底），外籍家務工之人數已突破 16 萬人，²且依舊是台灣最主要且依賴甚深的照護人力來源。對於這十幾萬名台灣「戒不掉」的依賴對象，政府豈能迴避其勞動權益的保障問題？

然而，TIWA 等團體要求勞基法適用於家務勞工不成，在 2004 年、2006 年兩度將家事服務法草案送入立法院，草案也未能排入社福衛環委員會審查程序；勞委會只提供雇主「參考」的勞動契約範本，不過是掩飾其不願立法保障外籍家務工的政策看板，在上一章已提過。此外，行政院於 2007 年核定的「十年長照計畫」為家庭照顧者提供喘息服務之補助，卻不允許聘僱外籍家務工的家庭申請該項服務及其他照顧服務。³換言之，外籍家務工落入了雙重困境—既無法以勞工的身分適用勞基法的工時、休假保障，亦無法如同其他台灣的家庭照顧者從社會福利政策得到支援與一點點的休息機會。因此，外籍勞工關懷團體只能持續不懈地為家

¹ 第二期計畫在 2007 年底終止，但接軌方案仍持續實施，為需要長時數服務而聘僱本國照服員的雇主提供第一年每月一萬元之補助。陳正芬（2011），〈管理或剝削？家庭外籍看護工雇主的生存之道〉，《台灣社會研究季刊》，85 期，頁 94。

² 當時統計的外籍家務工人數有 162,228 人。中華民國統計資訊網，<https://statdb.mol.gov.tw/html/mon/212020.htm>（最後瀏覽日：7/2/2019）。

³ 李淑芳、舒昌榮、劉靜如、林頂榮、黃淑如、程義區（2010），〈政府施政如何因應高齡化時代的來臨—以推動長期照顧十年計畫為例〉，《T&D 飛訊期刊》，108 期，頁 345。



務工爭取休假的權利。台灣移工聯盟在 2007 年 12 月發起「我要休假」大遊行，表達家庭類勞工的勞動條件應有法令保障等訴求。⁴然而，時任勞委會副主委的曹愛蘭卻直接表示不可能以法律規範家事勞工的工時與休假等條件；而就服費是為輔助本國勞工而設，也不能用來為外勞提供喘息服務。⁵適逢 2008 年總統選舉，候選人馬英九—也是後來當選的新任總統—在競選政見中承諾將訂定家事服務法、推動長期照顧制度、長期照護保險立法，藉此在照護需求日漸殷切的高齡化社會中，吸引不斷呼籲政府提出照護政策的身障或高齡者團體、以及訴求獲得休假權利的外籍勞工團體。⁶選舉與再度政黨輪替為家務勞工的勞動保障營造新的政治機會，這一節將檢視及探討新政府如何對待外籍家務工這群台灣長期照顧最主要的人力。

第一項 從修勞基法、立家服法、到毫無章法

2008 年轉由國民黨執政後，由過去積極從事性別平等運動且曾擔任婦女新知基金會董事長的王如玄律師接下勞委會主委一職。王如玄曾在 1996 年為遭受性侵害的菲籍幫傭辯護，當年的她表示：「外籍女傭更是弱勢中的弱勢，但目前「就業服務法」卻未規範雇主應如何照顧受雇者」、「外勞幫傭的職場是私人家庭，政府

⁴ 其他訴求如：廢除私人仲介、強制國對國直接聘僱、移工得自由轉換雇主、取消聘僱年限、保障移工團結權，因為並非本節研究主軸，故置於註腳，並不代表這些訴求較不重要。苦勞網，〈我要休假大遊行 2007 國際移工大遊行〉，<https://www.cooloud.org.tw/node/10114>（最後瀏覽日：7/3/2019）。事實上，這次遊行連同接下來在 2009 年、2011 年陸續舉辦移工大遊行形成均以休假為主要訴求的「三部曲」，讀者由此也可以預見本節將要分析的法律變遷過程，對外籍家務工的權益保障來說，始終沒有顯著的突破。

⁵ 聯合報（12/10/2007），〈「我要休假」2000 外傭遊行吶喊〉，A12 版。

⁶ 〈2008 年總統候選人社會福利政見的比較性初探〉，財團法人國家政策研究基金會，<https://www.npf.org.tw/2/3953>（最後瀏覽日：7/3/2019）。大紀元（10/31/2007），〈馬英九老人政見 營造三代同住一社區等環境〉，<https://tinyurl.com/y9la4krl>（最後瀏覽日：7/3/2019）。聯合報（4/27/2008），〈社運界：馬上讓外勞自由換雇主〉，A11 版。



應該也對私人家庭實施檢查權」⁷；這次，前往勞委會上任前，他也特別對外籍勞工的勞動保障表達關切，⁸因此，這位新任主委將如何協助使外籍家務工獲得法律保障，備受注目與期待。

在王如玄甫上任之際，民進黨籍的林淑芬與國民黨籍的黃昭順等立委便聯名提案，於 2008 年 6 月再次提出家事服務法草案。⁹不過，從立法院公報的紀錄來看，當時，勞委會宣稱要「檢討」家務工是否適用勞基法的勞動權益保障，¹⁰故未對上述草案加以討論或提出對案。儘管立委林淑芬大力抨擊政府遲未建立完善的長期照顧體系、將最嚴重的失能者推給外勞照顧卻排除其雇主申請長照服務以讓外勞得到休息的機會，並遊說其他立委共同推動立法，卻只換來家事服務法草案第三度在立法院內失去音信。¹¹直到 2009 年年中，王如玄卻突然宣布，勞委會預計最遲將在 2010 年為家庭中的家務工訂定專法。面對立委鄭麗文質詢政策轉向的理由，王如玄表示，經研究國際上對於家事服務人員的規範，發現應當對於「住在家裡」與在機構服務的家務工之工時條件予以差別規範，與民間團體溝通後決定

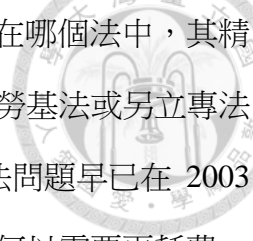
⁷ 聯合報 (5/15/1996)，〈學者：弱勢外勞 需要制度保護〉，6 版。

⁸ 根據 TIWA 的成員陳素香的回憶，王如玄上任前曾向他詢問移工有甚麼迫切需要解決的問題，而陳素香回應的內容之一是關於家務移工的勞動保障，需要透過長照人力的分配運用來消除反對立法保障的阻力。但陳素香也憶及，王如玄在該次擔任勞委會主委期間，動用鉅額國家經費提起民事訴訟，向全國關廠工人追討名為「關廠歇業失業勞工創業貸款」、實為政府承諾替勞工向 1996 年前後惡意倒閉的雇主「代位求償」而先行支付之資遣費。〈我曾經的朋友王如玄〉，苦勞網，<https://tinyurl.com/yd2u6o5x> (最後瀏覽日：7/4/2019)。全國關廠工人事件可參照〈當年承諾「代位求償」 如今向勞工逼債 勞委會不認帳 聯福勞工再度抗爭〉，苦勞網，<https://www.cooloud.org.tw/node/69235> (最後瀏覽日：8/11/2020)。

⁹ 〈立法院第 7 屆第 1 會期第 16 次會議議案關係文書〉，頁 186-198。

¹⁰ 王如玄回應立委林鴻池的質詢時表示，她對於前主委盧天麟允諾之政策的理解是會在 2009 年底前將尚未納入勞基法的 15 項工作者是否適用本法一事「檢討完畢」，勞委會也會朝總統馬英九提出「全體勞工適用勞基法」之政策方向努力。因此，勞委會當時的目標是在 2009 年底前完成外籍家務工是否適用勞基法之「檢討」，並非承諾一定納入適用。立法院公報處 (2008)，《立法院公報》，97 卷 51 期，頁 70-71，台北：立法院。

¹¹ 立法院公報處 (2009)，《立法院公報》，98 卷 13 期，頁 370-373，台北：立法院。直到 2014 年，這份草案才有機會真正交付委員會進行詢答，稍後將進行探討。



立專法處理。¹²誠如鄭麗文所說：「不管是勞動基準法的修改或在哪個法中，其精神都在於能夠真正保障家事服務勞工的權益」¹³；姑且不論適用勞基法或另立專法兩模式的優劣，個別家戶內的家務工工時特殊性及其衍生的立法問題早已在 2003 年家事服務法立法倡議過程的論辯中清晰浮現，並非「新聞」，何以需要再耗費一年多的時間來「發現」工時的問題？與其說勞委會的轉變是終於與部分倡議者達成立專法的共識，倒比較像是已用盡一個拖延時間的藉口，才不情願地面對是否立專法的問題。

政策一轉向，漫長的等待（等待專法研擬）又開始了。歷經外籍勞工在 2009 年年底的「還沒休假移工大遊行」抗議勞委會一再跳票以及立委質詢督促，¹⁴拖延至 2011 年 3 月，勞委會終於將法案送入行政院審查。但這份勞委會提出家事勞工保障法草案（以下簡稱家保法草案）內容卻與外籍勞工關懷團體的訴求、理想背道而馳。¹⁵

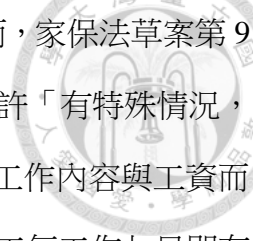
這份宣稱以保障家庭看護工與幫傭為立法目的、一共 20 條條文的家保法草案，內容泰半規範家務工之工資（第 5 條至第 8 條）與工作時間（第 9 條至第 14

¹² 在立法院中，王如玄回應：「我們找了 ILO 的所有資料，發現目前在全世界最先進的國家中，即便是 ILO 重視勞工人權的組織，他們對家事服務人員勞動條件的規範，到目前為止，在技術上仍然無法克服...由於她住在家裡，在相關工作時間的規範上，的確有一些不一樣的地方，在處理上也更需要更細緻化，所以無法一體適用勞基法的方式給予規範。」立法院公報處（2009），《立法院公報》，98 卷 57 期，頁 138-139，台北：立法院。

¹³ 立法院公報處（2009），前揭註 12，頁 140。

¹⁴ 在 2009 年 12 月 13 日舉辦的「還沒休假大遊行」仍是以爭取休假權為主。〈沒休假、沒勞基法 移工上街 爭取休假權〉，苦勞網，<https://tinyurl.com/yaz77dm3>（最後瀏覽日：7/5/2019）。聯合報（12/14/2009），〈拖了十八年 外籍幫傭爭休假權〉，A7 版。聯合晚報（3/5/2010），〈移工聯盟抗議“要休假 讓本勞代班”〉，A12 版。立委鄭麗文曾提案凍結預算督促勞委會提出法案，立委蔡同榮與林淑芬亦均曾提出質詢。立法院公報處（2009），《立法院公報》，98 卷 61 期，頁 361-363，台北：立法院。立法院公報處（2010），《立法院公報》，99 卷 12 期，頁 300，台北：立法院。立法院公報處（2010），《立法院公報》，99 卷 33 期，頁 52-55，台北：立法院。

¹⁵ 此處將先介紹家保法草案內容，待下文談到立委版（即民間版）的家事服務法草案排入立法院審查程序時，再介紹其內容並比較兩份草案的差異。



條)，看似欲認真回應外籍家務工長年來爭取權益的訴求。¹⁶然而，家保法草案第 9 條要求雇主「每日至少應給予勞工連續八小時之休息」，卻又允許「有特殊情況，連續休息期間須家庭看護工工作」之雇主，得與勞工另行議定工作內容與工資而使其繼續工作。草案第 10 條、第 11 條分別規定雇主應給予勞工每工作七日即有一日之「例假」以及依年資長短給予法定日數之「特別休假」，卻又開放「經徵得家庭看護工同意繼續工作或因緊急狀況有使家庭看護工繼續工作之必要者」，雇主可以用「加給一日之工資」的方式替代讓勞工放假。

對於上述附帶「勞雇協商空間」的條文，TIWA 指出，當移工居留權與單一雇主的聘僱許可綁在一起，因此形成的結構性壓力導致很多移工為了符合「好僕人」的形象往往主動表示「自願」不休假，以免被解雇、遣返；而允許勞資協商變更勞工權益的家保法草案，只是強化讓外籍家務工全年無休的正當性，「不啻是任令惡名昭彰的家奴制度就地合法化」。¹⁷立委黃淑英也質疑勞工缺乏與雇主對等協商的能力，如何為被迫放棄的休息時間爭取更高的工資？¹⁸換言之，上述草案條文中勞工對於繼續工作的「同意」，就如同 1989 年勞委會建議中華工程公司在契約加班條款加上的「經勞工同意」一對於害怕失去工作的勞工來說，實際上是「被（迫）同意」雇主的要求。另外，草案並未規定產假、生理假，倒是明定雇主可選擇以商業保險取代勞工保險，並可從基本工資中扣除膳宿費，讓家務工的薪資實質上與基本工資脫鉤，種種缺失備受外勞團體抨擊。¹⁹在上述批評聲浪下，行政院旋即

¹⁶ 由於勞委會在 2011 年擬定的這份草案並未送進立法院，立法院議事暨公報管理系統、政府公報資訊網中均查無草案內容，故此處提及之家保法草案條文條號與內容均參照〈家事勞工保障法草案〉，苦勞網，<https://tinyurl.com/yb6qtxnh>（最後瀏覽日：7/9/2019）。

¹⁷ 〈全年無休的家奴制，就地合法化？〉，台灣國際勞工協會，<https://ppt.cc/fgycqx>（最後瀏覽日：7/9/2019）。〈《家事勞工保障法》應具國際視野〉，台灣國際勞工協會，<https://ppt.cc/fmz74x>（最後瀏覽日：7/9/2019）。

¹⁸ 立法院公報處（2011），《立法院公報》，100 卷 30 期，頁 145-146，台北：立法院。

¹⁹ 聯合報（4/1/2011），〈勞團轟「新家奴制度合法化」〉，A7 版。

在 2011 年 6 月將家保法草案退回勞委會，²⁰好不容易等來勞委會邁出一小步的立法進程又幾乎回到原點。

從家保法草案內容可以看出，勞委會在 2009 年聲稱家庭中的外籍家務工需要與其他外勞予以差別規範，其實是不願意為家務工提供與勞基法等量的保障，而不是要針對封閉家戶中不易受到公權力監督的勞雇關係，給予更符合其需求的保護之意。曾在 1996 年認為家庭中弱勢外傭需要由政府介入關照的王如玄，其當時的想法或許已隨著身分與職位的變動，因此，在王如玄擔任勞委會主委任內提出的家保法草案，絲毫看不出有強力鞏固外籍家務工權益不受個別家庭雇主隨意干涉剝奪的意圖。同時，也讓人更加懷疑，勞委會自 2008 年起「檢討」外籍家務工是否適用勞基法的做法，只是延宕、逃避面對外籍家務工勞動權益的藉口。

家保法草案遭到外籍勞工團體抗議後，勞委會在 2011 年 8 月邀集了分別代表照顧者與被照顧者的台灣移工聯盟、婦女新知、彭婉如基金會、殘盟等團體重新研商該草案。不過，即便會議中外籍家務工提出的訴求並未受到受照顧者團體強烈反彈，勞委會卻僅表示願意修改「做七休一」之例假日規定，對其餘訴求並無具體回應。²¹就在同年 11 月，美國聯邦調查局以「外籍勞工契約詐欺罪」逮捕台灣駐美國堪薩斯辦事處處長劉珊珊，並指控劉威脅其聘僱之菲律賓幫傭不得擅離劉之住所、扣留其護照與簽證、以監視器監控幫傭行動、強迫每周至少工作 6 天、每天勞動 16 至 18 小時，實領薪資卻遠少於僱傭契約承諾的金額。²²面對這項涉及侵害人權的事件，台灣外交部旋即介入處理—但不是協助美國司法部門釐清是否有虐傭乙事，而是嚴正地向美國國務院抗議劉珊珊應享有外交豁免權，無論實際案

²⁰ 參照立委林淑芬製作之「推動家事服務法推動歷程」表。立法院公報處（2014），《立法院公報》，103 卷 29 期，頁 404，台北：立法院。

²¹ 聯合報（8/25/2011），〈看護 做 7 天至少休 1 天〉，A1 版。

²² 聯合報（11/12/2011），〈美檢：台灣非主權國 劉無豁免權〉，A3 版。

情為何，都應立即將劉釋放。²³而後，外交部提出該名幫傭親筆簽下的「自願書」，表示幫傭與劉約定每月薪資 1240 美元，「自願」從中扣抵食宿、醫療與保險費用，實領 590 美元，且符合外交部報銷金額。劉珊珊在美國認罪並賠償兩名幫傭而返台後，台北地檢署根據上述幫傭「同意」簽署之「自願書」認定劉未涉及人口販運等罪名，隔年 5 月便將全案簽結。²⁴

觀察家事服務法立法倡議過程及劉珊珊虐傭事件，政府似乎並不相當重視外籍勞工的勞動權益。即便被照顧者團體反對將外籍家務工納入法律保障的堅持已經軟化，勞委會仍不願積極處理立法事宜；在捍衛國家主權（外交豁免權）的名義下，家務工的權益是否受到侵害更是不值一提。此外，檢方對於劉珊珊虐傭案的處理結果，恰好印證勞委會在家保法草案開放勞雇自行協議工時、薪資，將導致一紙「自願書」便能讓雇主輕易且合法地拿走勞工的基本權益；而檢方認定這一紙「自願書」足以證明雇主未違反勞工意願強迫勞動的見解，更可能讓 2009 年才剛施行的人口販運防制法形同具文。²⁵

²³ 聯合晚報（11/12/2011），〈美逮捕駐美處長劉珊珊 “國務院配合我找解決方式” 我堅持台灣具有外交豁免權 袁健生：已獲美方正面回應〉，A1 版。聯合晚報（11/12/2011），〈三駐堪人員被列為合作證人「劉曾動粗 致前幫傭厭食」〉，A3 版。聯合報（11/14/2011），〈外交部：希望劉珊珊能先獲釋〉，A8 版。維也納領事關係公約第 43 條第 1 項規定：「領事官員及領館僱員對其為執行領事職務而實施之行為不受接受國司法或行政機關之管轄。」

²⁴ 聯合報（1/28/2012），〈菲傭庭上聲明：自覺像奴隸〉，A3 版。聯合晚報（5/25/2012），〈“查無不法” 劉珊珊案簽結〉，A4 版。根據前外交官陳錫蕃的剖析，1979 年中美斷交後，雙方外交人員不再享有絕對的外交豁免權。斷交後，美方成立在台協會（AIT），我則設立北美事務協調委員會。這兩機構並非大使館，無外交豁免權，故雙方又在 1980 年簽訂〈北美事務協調委員會與美國在台協會間特權、免稅暨豁免協定〉，規定雙方人員享有只在執行公務時才能免受駐地法律約束的功能性豁免權。劉珊珊虐傭一事既非執行職務，自不能主張上開豁免權，故美國檢察官得予以起訴，法院亦得就其認罪協商為裁定。苦勞網，<https://www.cooloud.org.tw/node/66483>（最後瀏覽日：6/16/2020）。

²⁵ 人口販運防制法第 2 條第 1 款對人口販運的定義是：「指意圖使人從事性交易、勞動與報酬顯不相當之工作或摘取他人器官，而以強暴、脅迫、恐嚇、拘禁、監控、藥劑、催眠術、詐術、故意隱瞞重要資訊、不當債務約束、扣留重要文件、利用他人不能、不知或難以求助之處境，或其他違反本人意願之方法，從事招募、買賣、質押、運送、交付、收受、藏匿、隱避、媒介、容留國內外人



藉著劉珊珊虐傭案引發輿論譁然，並利用當時即將進行總統大選的政治機會，外籍勞工團體在 2011 年 12 月發起「血拚休假、移工嗆聲」大遊行，指摘劉案正顯示台灣社會早就對剝削外籍家務工習以為常、參選 2012 年總統選舉的三組候選人迴避處理長照制度、忽視外籍家務工被剝削的處境；進而要求總統候選人應代表各政黨在辯論時說明長照體制如何解決外籍勞工人權問題，並應在選前提出足以彌補社福體制漏洞的政策，卻沒有獲得回應。²⁶在這第三次以外籍勞工休假權利為主軸的遊行後，恰逢印尼政府在 2012 年 3 月宣布預計自 2017 年起不再輸出勞工。印尼勞工在台灣的外籍看護占七成人力，印尼的政策宣示使被照顧者團體憂慮照護體系崩潰，也趁此政治機會要求政府加速建立長照體系。²⁷

隨後，馬英九連任總統，稍早在 1 月選舉的第八屆立委也由國民黨取得國會過半數席次。²⁸回應上述倡議團體的訴求，2012 年 4 月，國民黨立委楊麗環、民進黨立委林淑芬分別將家事勞工權益保障法草案、家事服務法草案提出於立法院。這次，提案立委不再如 2008 年時跨黨派合作提出一份草案，而是提出各自的版本相互競逐，兩份草案均經院會決議交由交社福衛環委員會審查。²⁹這次，立委們的提案總算被社福衛環委員會排入議程，得以向該委員會說明提案並進行詢答、討論；不過，提案人首次進行提案旨趣說明的時間已經被排到 2014 年。³⁰

在提案說明中，立委林淑芬表示，家事服務法草案是一份希望讓家務工可以

口，或以前述方法使之從事性交易、勞動與報酬顯不相當之工作或摘取其器官。」

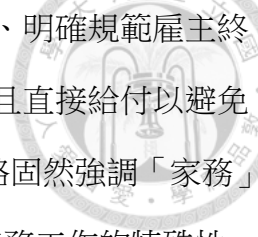
²⁶ 這三位總統候選人分別是：馬英九、蔡英文、宋楚瑜。台灣國際勞工協會，<https://ppt.cc/fDwz2x>（最後瀏覽日：7/10/2019）。

²⁷ 聯合報（3/21/2012），〈印尼 2017 年停輸外勞 去哪找看護〉，A3 版。聯合報（3/21/2012），〈老盟：不能永遠依賴廉價外勞〉，A3 版。

²⁸ 國民黨共取得 64 個席次，民進黨取得 40 席，台聯黨與親民黨各 3 席、無黨團結聯盟 2 席。

²⁹ 立法院公報處（2012），《立法院公報》，101 卷 22 期，頁 5，台北：立法院。立法院公報處（2012），《立法院公報》，101 卷 25 期，頁 15，台北：立法院。

³⁰ 立法院公報處（2014），《立法院公報》，103 卷 29 期，頁 330-335，台北：立法院。



像一般工人一樣獲得保障的法案，包含：強制加入健保與勞保、明確規範雇主終止契約的限制、保障勞工主動終止契約的權利、保障基本工資且直接給付以避免仲介盤剝、資遣費與失業給付、休息時間與休假權；其論述策略固然強調「家務」也是「工作」，工作者的勞動條件應受法律規範，但同時也針對家務工作的特殊性，加入規範家庭成員而保障隱私權、保障外籍家務工的語言弱勢、加強勞雇權利教育、女性保護與性騷擾預防、政府應提供喘息服務、訴訟機制與安置收容等規定，連同處罰違法雇主之罰則在內，一共 49 條條文。³¹進一步來看，關於外籍家務工長期爭取的休息與休假權，該草案第 23 條規定每日工時「以不超過八小時為原則」，勞雇雖可彈性約定工作時間，但勞工「每日需有連續十小時之休息」，雇主若有緊急需要，還需「徵得勞方同意」始得要求勞工提供勞務，且該時數視同加班，每日不得超過 2 小時、每週不得逾 10 小時、每月不得逾 40 小時；草案第 24 條、第 26 條至第 29 條之例假、休假均比照勞基法規定，以勞工放假為原則，例外在勞工同意或確有天災事變時方得停止勞工休假，且應加倍給付工資並予補休。這些規定顯然較勞委會的家保法草案為勞工做了更為穩固且細緻的保障。

對此，時任勞動部部長的潘世偉首先依舊強調家庭有別於一般廠場，被看護者無法比照事業單位用其他方式降低或轉嫁成本，且現行長照計畫未能提供喘息服務等配套措施，若通過上開草案將會衝擊被照顧者家庭。此外，潘世偉提出：家事工作多樣化，應以尊重勞雇雙方契約自由為主，回歸民法之契約終止規定即可；關於具隱私之適當住宿、薪資給付、休息休假、強制納保等規定均不符弱勢被照顧者需求而增加其負擔；女性保護部分已有性別工作平等法規定可適用，無須另定；對民宅等私領域實施勞動檢查權有實際執行之困難；草案之罰則對雇主

³¹ 立法院公報處（2014），前揭註 30，頁 330-331。詳細草案條文內容參照〈立法院第 7 屆第 1 會期第 16 次會議議案關係文書〉，頁 188-198。

過於嚴苛...等意見。³²簡言之，勞動部認為這份草案對勞工的保障太多且不宜實施、對雇主的要求過重而難以執行。

再來看立委楊麗環所提的家事勞工權益保障法草案，其內容幾乎近似於之前王如玄擔任勞委會主委任內所提出的草案版本，僅增加了比照勞基法之勞雇雙方終止契約、勞動檢查與申訴的規範（草案第 5 條至第 9 條、第 24 條至第 25 條）、產假（草案第 20 條）、及比照性平法之防範性騷擾與生理假之規定（第 21 條至第 23 條）。³³因此，潘世偉對這份草案的意見是「內容雖較兼顧實務，惟因法案相關配套措施尚未健全，立法有其窒礙難行之處，建請俟長照制度立法通過後，照顧人力缺口補足等喘息服務完整配套措施完善後，再行賡續推動後續法制事宜」³⁴。潘世偉指的是行政院正好在 2012 年 3 月將有條文涉及個人看護等長照人員的長期照護服務法草案送至立法院審議，或許是為了避免法規矛盾或重複而要求暫緩上述立法。但無論是林淑芬或楊麗環提出的草案，均著重於規範個人看護的勞動條件，與規範整體照護制度的長期照護服務法草案可相輔相成；³⁵縱使有衝突之處，也應當由立委在立法過程自行留意處理。因此，潘世偉的說法毋寧是突顯出行政機關對於家務工勞動權益的怠慢。

在這次會議的最後，主席徐少萍宣告上述兩份草案「未審竣部分另擇期繼續審查」，³⁶實際上，社福衛環委員會後來便再也沒有將條文審查排入議程，而勞委會也未曾將對案送出行政院至國會審查。不過，既然立委楊麗環所提的家事勞工權益保障法草案與勞委會的家保法草案內容大同小異，立法院卻未就立委提案的版本實質進行審查，顯見當時在國會佔多數席次的執政黨根本無意將外籍家務工

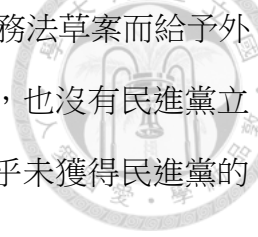
³² 立法院公報處（2014），前揭註 30，頁 333-335。

³³ 〈立法院第 8 屆第 1 會期第 8 次會議議案關係文書〉，頁 304-311。

³⁴ 立法院公報處（2014），前揭註 30，頁 335。

³⁵ 本節第二項將討論長期照護服務法的立法過程，其草案內容容後詳述。

³⁶ 立法院公報處（2014），前揭註 30，頁 396。



的勞動權益納入法律規範，遑論採用立委林淑芬的版本—家事服務法草案而給予外籍家務供更縝密的保障。事實上，上述進行提案說明的會議中，也沒有民進黨立委表態贊同家事服務法草案，立委林淑芬的提案在立法院中似乎未獲得民進黨的支持，顯得孤掌難鳴。

從上述「以法律保障外籍勞工勞動權益」的政策「跳票」過程中，可以看到執政黨將長期照顧制度（喘息服務）的欠缺拿來做為拖延立法的擋箭牌；也透過「擋箭牌」暗示：如果長照制度尚未完備、無法確保被照顧者可隨時獲得照護服務，外籍家務工怎麼能不顧被照顧者的需求而要求休息、限制工時？而這正迫使「被照顧者的需求與權利」與「照顧者的勞動權利」形成對立，並以被照顧者的權利為優先。為此，我們不能不關心，幾乎同一時期，長期照顧政策與相關規範的制定也是國家、被照顧者、與照顧者另一個爭取資源與權益的戰場。外籍家務工作為眾多有長照需求的家庭中最主要的照顧人力，在長照政策中被形塑或定位為甚麼樣的角色？受到甚麼樣的規範？下一項將透過長期照顧服務法之研擬、審查、等立法過程，再一次探討國家如何回應外籍家務工的勞動權益保障需求。

第二項 漠視外籍家務工的長照法立法

誠如本節前言提過的，在 2008 年總統選舉中，馬英九提出的重要政見還包含推動長期照顧制度及長期照護保險立法，以因應日益增加的高齡者與身障者照護需求。馬英九就任總統後，行政院隨即在 2008 年年底拋出開辦老人長期照護保險之提案，考慮建立類似於全民健保的全國性保險制度；不過，當時的經建會副主委單驥指出，該項保險制度尚待立法推動，同時也須先行立法規定長期照顧專責機構之成立與保險金之運用。³⁷老人福利推動聯盟秘書長吳玉琴也質疑，政府尚未

³⁷ 聯合報（11/12/2008），〈老人長期照護保險 後年上路〉，A9 版。



檢討「長期照顧十年計畫」之成效，亦尚未整合或建立人力資源與照顧服務系統，不應貿然增加人民的保費負擔。³⁸

事實上，當時對於長照財源基礎的設計模式出現「稅收制」與「保險制」的兩種看法。據擔任行政院衛生署長期照護保險籌備小組總顧問的李玉春教授規劃，³⁹未來使用基本長照服務的費用將比照全民健保，酌增健保費而讓政府、雇主、民眾共同負擔，作為長照九成的經費來源。⁴⁰他認為該制度的優點在於可公平地讓全體國民均參加保險、提升分擔風險的能力，且比起容易受到景氣波動或其他政策排擠影響的稅收制更為穩定。⁴¹然而，許多民間團體要求採稅收制，如：台灣勞工陣線認為保險制恐讓人民負擔過重，而雇主可能將其應負擔之比例轉嫁於勞工；⁴²曾是身障者民意代表的公平稅改聯盟召集人王榮璋則表示，目前僅有約一成的人口有長照需求，且觀察已實施的社會保險可發現政府經常基於選票考量而無法理性精算、合理調漲保費，足見保險制不可行，主張應採用稅收制，將遺贈稅、營利事業所得稅復徵至原來規模或恢復資本利得稅做為長照財源，同時達成公平合理的賦稅。⁴³緊接著財源爭議而來的問題是，如何將這筆金錢運用在甚麼樣的長期照顧系統中。

2009 年年初，據報載，經建會長期照護保險研究小組慮及國內長照人力中的外籍勞工已高達 16 萬人，提出研究意見而預計將聘僱外籍勞工或由家人自行照護

³⁸ 聯合報（2/23/2009），〈人民掏錢？先建制度再說〉，A2 版。

³⁹ 為推動經建會對於長期照護保險制度的規劃，衛生署在 2009 年 7 月成立「長期照護保險籌備小組」進行政策之相關研究，由國立陽明大學衛生福利研究所的李玉春教授擔任總顧問。

⁴⁰ 李玉春（2011），〈我國長期照護保險規劃藍圖〉，《醫療品質雜誌》，5 卷 5 期，頁 11。

⁴¹ 李玉春（2011），前揭註 40，〈我國長期照護保險規劃藍圖〉，頁 10。在 2010 年 7 月加入上述長照保險籌備小組的學者傅立葉亦贊同採「保險制」。參照傅立葉（2009），〈推動「長期照護保險」的盲點與結構性困境〉，《勞動者》，153 期，頁 16。

⁴² 台灣勞工陣線秘書處（2009），〈我們要的是普及式稅收制的長期照護體系〉，《勞動者》，153 期，頁 12。

⁴³ 王榮璋（2009），〈台灣長期照顧制度應採稅收制〉，《勞動者》，153 期，頁 22。



之家庭均納入長照保險給付對象，給付項目以服務給付為主，現金給付為輔，⁴⁴這項意見立刻在台灣社會引起「現金給付」與「服務給付」之爭。中華民國家庭照顧者關懷總會（台灣第一個倡導家庭照顧者權益並提供服務的非營利組織，以下簡稱家總）基於「照顧責任公共化」與「家庭照顧有酬化」兩原則，主張「現金給付」可以提供部分家庭經濟補助，照顧津貼更是對家庭照顧者的莫大肯定；政府可同時要求申請現金給付者須接受「照顧服務員」專業訓練，使家屬照顧者的照護成為受雇於政府的有酬勞動。⁴⁵相反的，殘盟秘書長王幼玲表示，將現金補貼身心障礙者聘僱外勞納入長照給付項目，相當於用小錢打發身心障礙者而推卸政府提供服務資源、確保其品質、並保障外勞勞動條件的責任，反對「現金給付」而要求政府提供服務。⁴⁶學者傅立葉也為文表示應以實物（服務）給付為原則，避免現金給付會使家庭形成習慣或偏好，日後將難以轉為實物給付，且導致服務產業的發展緩慢。⁴⁷ 婦女新知與彭婉如文教基金會等婦女團體更強調現金只服務了父權，因為女性經常在家庭決定照顧人力時被視為「優先順位」，現金給付將吸引或迫使女人「被決定」退出正式的勞動職場，失去尊嚴又落入貧窮風險。⁴⁸另外，行政院相關部會在 2009 年 3 月份至立法院進行「長期照護十年計畫執行狀況及長期照護保險規劃情形」專案報告時，代表著照顧者團體的立委陳節如質詢表示，

⁴⁴ 聯合報（1/22/2009），〈老人照護後年開辦 強制納保〉，A2 版。聯合報（3/12/2009），〈聘外勞或自己顧 長照都將獲現金補貼〉，A8 版。

⁴⁵ 王增勇（2011），〈家庭照顧者做為一種改革長期照顧的社會運動〉，《台灣社會研究季刊》，85 期，頁 402-404。〈讓家庭照顧者成長照支柱〉，中華民國家庭照顧者關懷總會，<https://www.familycare.org.tw/news/10281>（最後瀏覽日：6/20/2020）。

⁴⁶ 聯合報（3/20/2009），〈長照用外勞 政府負責總提調〉，A13 版。

⁴⁷ 傅立葉建議就開辦尚未成熟的服務給付項目可延緩而分階段開辦；對於家屬照顧者，可考慮使其接受長照管理中心管理，視同正式照顧服務資源，則給予家屬照顧者的減額給付即視為「實物給付」而非一般的照顧者津貼，這與家總的說法略有不同。〈對目前政府推動長期照護保險政策的看法〉，台灣新社會智庫全球資訊網，<https://reurl.cc/b5b0jy>（最後瀏覽日：6/20/2020）。

⁴⁸ 〈「要服務，給現金」聯合記者會〉，婦女新知基金會，<https://www.awakening.org.tw/news/3419>（最後瀏覽日：8/12/2020）。王品，〈要服務 給現金 你說長照怪不怪〉，蘋果新聞網，<https://reurl.cc/zzgkee>（最後瀏覽日：8/12/2020）。



若將外籍勞工納入長照制度將導致其人數大幅攀升，本國照護人力反倒無法獲得進用，加劇失業問題。⁴⁹不過，另一方面，媒體也報導部分已聘僱外籍家務工的民眾認為外勞之薪資較本勞低廉，且可兼做家庭清潔工作，希望將之納入長照補助範圍。⁵⁰

長照保險制度之規劃尚未具體成形前，眾多照顧者與被照顧者團體持續倡議保障照顧者權利的長照制度。有鑑於社會上一再傳出照顧者無法承受長期獨自扛負照護壓力而傷害被照顧者或自傷的事件，⁵¹婦女新知在 2010 年 3 月 7 日即國際婦女節 100 週年前夕召開記者會，對於無論是有酬的外籍家務工，或是無酬的家庭照顧者，與會者指出，台灣社會不僅有「照顧工作女性化」的現象，這些照顧者都欠缺法制化的勞動權益保障，幾乎毫無喘息時間；除了聘僱外籍家務工者無法申請喘息服務之外，殘盟、家總之代表均表示親屬照顧者所能申請的喘息服務也極度不足。⁵²因此，TIWA 指出，「家庭照顧公共化」與「勞動條件法制化」缺一不可，建議用就業安定基金讓雇主在外籍看護休假時雇用本國籍照顧服務員，兼顧外勞喘息機會與本勞就業機會；台灣社區照顧協會理事長劉毓秀與婦女新知的黃長玲也提出，照顧工作作為「愛的勞動」應由政府用「大我的愛」提供非商品

⁴⁹ 立法院公報處（2009），《立法院公報》，98 卷 16 期，頁 234，台北：立法院。陳節如的小孩在幼年時因意外腦傷而成為智能障礙者，她為此創辦為智障者及其家庭服務的育成社會福利基金會，也參與殘盟等團體。

⁵⁰ 聯合晚報（3/23/2009），〈家有失能老人 家屬：希望納入外勞〉，A2 版。

⁵¹ 記者會中舉出的實際案例有：外籍看護阿梅精神崩潰砍死受照顧的雇主後跳樓、媳婦因長期照顧壓力而悶死臥病的婆婆後投案。這兩起事件分別發生在 2006、2009 年，後者參照聯合報（2/12/2009），〈身心俱疲 媳悶死癱瘓婆婆自首〉，A1 版；前者事件發生經過與事後對阿梅的訪談可參照顧玉玲（2010），《自由的條件：從越僱殺人案看台灣家務移工的處境》，國立交通大學社會與文化研究所碩士論文，頁 1-3。

⁵² 婦女新知基金會（2012），〈女性不是機器人 照顧工作者也要休假—我們要求國家從「週休一日」的照顧公共化做起〉，《婦女新知基金會通訊》，294 期，頁 5-7。在論述上有別的是，家總認為應當將喘息服務定性成從家屬照顧者立場出發的「家庭照顧者支持服務」，突破當前只有居家式、機構式服務的類型。王增勇（2011），前揭註 45，〈家庭照顧者做為一種改革長期照顧的社會運動〉，頁 404。



化、非殘補式的照顧政策。記者會的最後，各團體代表共同呼籲政府以「週休一日的喘息服務」作為先導計畫，循序漸進建置普及式長期照顧體系。⁵³

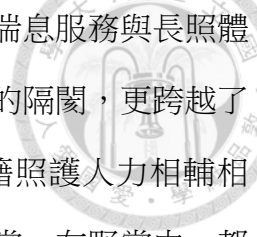
約莫半年後，為了延續並深化前述婦女節記者會中的主張，婦女新知邀集關心長照政策的各團體持續討論具體作法，並在 10 月 27 日組成「長期照顧監督聯盟」（以下簡稱長督盟）。除了共同發起的婦女新知、家總、TIWA、台灣社區照顧協會、殘盟 5 個團體，另外還有 18 個團體參與連署；⁵⁴參與連署的立委則有國民黨籍的徐中雄、鄭麗文、林建榮、及民進黨籍的林淑芬。長督盟發布的聯合聲明中指出，家庭照顧正面臨了照顧者大多為女性、多數人工時過長且從不放假、其需求未得到政府重視、外勞受到「制度性」虐待、家庭結構多元而需要多元服務、本國籍居家服務員案量不足而難以穩定就業等困境。基於這些問題，長督盟進而提出四大訴求，包含：政府應開辦一天 8 小時的「週休一日」喘息服務給本／外國籍的照顧者、推動勞動權益法制化、提供照顧者的各項支持服務以減輕其身心壓力、初期先規畫配套措施予重度失能或高度照顧需求者。⁵⁵

從上述的記者會與長督盟成立可以看見，長期照顧需求凝聚了照顧者與被照顧者。即便在政府提供合宜且充足的替代人力資源之前，被照顧者可能還是很難讓照顧者放假，但多年來的照護經驗讓雙方理解，被照顧者獲取長期妥善照料的重要條件是讓照顧者維持身心健康，而照顧者得以持續付出心力進行看護又有賴

⁵³ 婦女新知基金會（2012），前揭註 52，〈女性不是機器人 照顧工作者也要休假—我們要求國家從「週休一日」的照顧公共化做起〉，頁 6-9。

⁵⁴ 運動神經元疾病病友（漸凍人）協會、中華民國康復之友聯盟、台灣失智症協會、中華民國老人福祉協會、台灣銀領協會、南洋台灣姐妹會、彭婉如文教基金會、台灣女藝協會、高雄市彩色頁女性願景協會、台灣女性學學會、主婦聯盟環境保護基金會、臺灣青少年性別文教會、台灣基督長老教會勞工關懷中心、台灣勞工權益關懷協會、天主教嘉祿國際移民組織台灣分會、台灣國際家庭互助協會、台灣婦女團體全國聯合會、台灣護理人員權益促進會。

⁵⁵ 婦女新知基金會（2010），〈婦團姊妹一起來 加入「長期照顧監督聯盟」〉，《婦女新知基金會通訊》，296 期，頁 10-14。



於自身能得到適度休息與外界支援。因此，要求政府盡速提供喘息服務與長照體制的共識，不僅代表前述的民間團體跨越了照顧者與被照顧者的隔閡，更跨越了國籍的藩籬—認知到建置長照體制的務實作法是讓本地與外籍照護人力相輔相成；同時也可以看到這項共識跨越了政治黨派的分野，在執政黨、在野黨中，都有立委瞭解並認同人民對長期照護的需求及其理想處理方案。不過，由上述討論亦可知長照制度仍有許多爭議，包含長照制度的財源基礎應採保險制或稅收制？應提供現金給付或服務（實物）給付？家屬照顧者在長照制度內的地位為何？長照藍圖是否納入外籍家務工？外籍家務工的參與將對本國照護人力有何影響？外籍家務工、家屬照顧者應當獲得甚麼樣的資源或協助？這些都是當時照顧者團體與社會大眾關切的焦點。因此，接下來將以長期照顧服務法的立法審議過程為主軸，探討要求政府提供長照服務的共識能否反映在國家政策中。

第一款 草案「百家爭鳴」而立法未成

認知到外籍家務工是台灣長照服務的主力，在長照相關法規訂定之前，因應倡議團體希望改變外籍家務工處在封閉式勞動環境而淪為「家奴」的處境，也透過抑制節節攀升的外籍家務工人數，給予本地照護人力發展的空間，勞委會在2010年8月先行研擬了「機構外派家庭照顧服務試辦計畫」，預計新增由機構（具有長照經驗的機構或非營利組織）雇用外籍看護工、再依被照顧者申請將看護工外派至其家中的聘僱模式，希望逐漸取代外籍看護工住在被照顧者家庭中的模式。在這項計畫中，預計服務價格略高於直接聘僱外籍家務工，但受照顧者無須負擔外籍家務工之健保費、就業安定費、管理責任，亦無須提供居住空間；同時，外籍家務工只需在申請時數內完成指定服務之工作，且可受到勞基法保障。⁵⁶不

⁵⁶ 聯合晚報（8/2/2010），〈監護工聘僱 研擬大變革 外勞可外派 有需求民眾可申請〉，A4版。聯合報（8/3/2010），〈外籍看護 擬派遣賣鐘點〉，A2版。



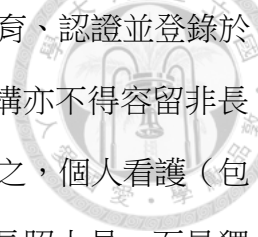
過，家總祕書長簡璽如則提出數項質疑，包含：被照顧者是否將不斷面對不同的看護工、勞雇雙方恐怕不易培養信任感、外籍看護工的交通成本由誰負擔...等問題。⁵⁷

雖然 2010 年的機構外派試辦計畫並未立即實施，行政院衛生署在該年年底緊接著推出長期照護服務法草案（以下稱政院版草案）。衛生署將與長照保險制度相互搭配的長期照護服務法草案從送入行政院，經過數次會議審查，終於在 2011 年初提請立法院審議，社福衛環委員會於 4 月召開「長期照護服務法」公聽會，邀請相關單位與團體針對草案進行討論。政院版草案內容大致可分為立法目的與主管機關（草案第 1 條至第 6 條）、服務內容與規劃（草案第 7 條至第 10 條）、照護人員之規範（草案第 11 條至第 13 條）、長照機構之規範（草案第 14 條至第 34 條）、與罰則（草案第 35 條至第 47 條）。為與草案條文對應，公聽會設定了「服務對象」、「服務內容」、「對現行服務組織與人員之影響」三項討論題綱。⁵⁸單從條文數來看，關於照護人員的規定—不分本國籍或外國籍只有寥寥三條，顯然這份草案對於外籍家務工的運用與定位之規劃程度尚且不如前述的機構外派服務計畫；如此單薄的法律規範有何內容？民間團體對此又有甚麼看法呢？

對於長期照護的人力，政院版草案第 3 條將之區分為「長照服務人員（簡稱長照人員）」與「個人看護者」，對於後者僅以本條第 6 款定義為：「直接受雇，於失能者家庭從事看護工作之人」，須受中央主管機關指定之訓練（草案第 52 條參

⁵⁷ 聯合報（8/3/2010），〈買時段 沒信任感 每次換人來「光講解都煩死了」〉，A2 版。

⁵⁸ 這三大題綱分別是：一、法案服務對象，與會者要求政府應修改失能評估標準，將身、心障礙者均納入服務對象。二、法案服務內容，與會者建議應統合其他如：精神衛生法、護理人員法...等法令中涉及長期照護資源之規定，提供多元化的照護模式，如：居家式、社區式、機構式之服務，並給予照護人員訓練與支援。三、法案對現行服務組織與人員之影響，與會者針對照護機構如何取得設立許可、如何在長照體系中定位醫療院所的角色進行討論；另有再度提及應將外籍看護工納入規範、予以和本地看護工標準一致的訓練。第二與第三項討論內容均有涉及照護人員（包含外籍家務工）之訓練與人力配置，該部分與本文密切相關，接下來將進一步加以分析。



照)；對於前者，草案第 11 條、第 12 條則規定其須受訓練、教育、認證並登錄於長照機構，未經專業認證之非長照人員不得提供服務，長照機構亦不得容留非長照人員，草案第 13 條則規定長照人員之業務上保密義務。換言之，個人看護（包含當前大量的外籍家務工）縱使經訓練後也並非有專業認證的長照人員，而是獨立的類別，不適用草案之其他規範。⁵⁹此外，草案第 8 條將長照人員提供的服務內容區分為居家式、社區式、機構收住式、及其他，但並未明定服務內容及長照資源如何整合運用於各服務模式之間。至於由家庭照顧者或個人看護照顧之失能者，草案第 53 條規定得由長照機構提供支持性服務，但實際項目與所需之評估等規定尚待主管機關另行訂定。

針對上述規範內容，與會者在公聽會中提出許多批評。首先，政大社會工作研究所的呂寶靜教授認為，人力資源是建立長照體系的重要基礎，不只需給予在職訓練，更應積極建立足以養成專業人力的技職教育體系，並透過法律就不同的服務內容統合配置人力資源。⁶⁰因此，中華民國老人福利推動聯盟（以下簡稱老盟）、台灣職能治療學會之代表均認為長期照護服務法應當發揮整合分散在老人福利法、精神衛生法...等規範中之長照相關規定的功能；⁶¹在這個統合各項法令與資源的法律框架下，再針對不同服務模式或人員予以不同規範，如：家總與台灣女人連線的代表指出，家庭照顧者需要系統性的支持，包含訓練、喘息服務、心理諮商...等等，而個人看護更需要的是勞動條件保障與工作尊嚴提升。⁶²為了達成上述目標，法規範就不能忽略在長照服務場域中人數龐大的外籍勞工，台灣長期照顧發展協會、台灣失智症協會、弘道老人福利基金會、殘盟等團體均要求長期照

⁵⁹ 參照政院版草案第 52 條第 1 項及衛生署副署長陳再晉的說明。立法院公報處（2011），《立法院公報》，100 卷 40 期，頁 347-348，台北：立法院。

⁶⁰ 立法院公報處（2011），《立法院公報》，100 卷 30 期，頁 380，台北：立法院。

⁶¹ 立法院公報處（2011），前揭註 60，頁 384-385。

⁶² 立法院公報處（2011），前揭註 60，頁 383、388。



護服務法草案應定位外籍勞工的角色並予以一致的訓練；文化大學陳正芬助理教授更建議將外籍勞工嵌入非營利組織提供的居家服務單位，與會議中 TIWA 倡議廢除個人看護、轉由機構統一聘僱有異曲同工之處。⁶³

然而，衛生署照護處處長鄧素文在會議中的回應是「就業服務法還存在」，由就服法規範外籍勞工的訓練與管理即可，至於將外籍勞工納入長照機構之規範內容尚須「從長計議」。⁶⁴從公聽會後行政院在立法院同會期中（即第 7 屆第 7 次會期）提請審議的長期照護服務法草案內容來看，顯然行政院仍在「從長計議」而未將上述各團體的意見納入政院版草案。為此，關切這項立法的團體紛紛尋求立委協助提出其理想的版本，加上個別立委提案，在第 7 屆會期結束前，除了政院版草案之外，還有 13 份草案版本送進國會中審查。

在這些草案版本中，⁶⁵雖然部分立委自行連署提案的版本在長照服務類別中增加了「家庭照顧者支持服務」（如：國民黨籍立委吳清池委員版、侯彩鳳委員版、徐少萍委員版、羅淑蕾委員版、黃昭順委員版、趙麗雲委員版、鄭汝芬委員版、及民進黨立委許添財委員版），但關於詳細服務措施與內容、是否同樣提供給聘僱外籍家務工之家庭...等細節並無進一步規定；⁶⁶其餘條文則與政院版草案體例一致、內容幾乎相同。⁶⁷另外，也有一些與政院版草案差異較大的版本。由於對政院

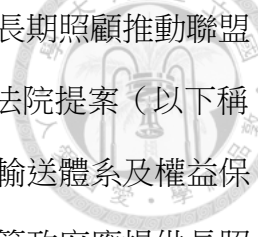
⁶³ 立法院公報處（2011），前揭註 60，頁 385、388、391-392、398。

⁶⁴ 立法院公報處（2011），前揭註 60，頁 394。

⁶⁵ 由於立委提案的版本眾多，且一位立委可能參與一份以上的草案版本連署，以下僅以各份立法院議案關係文書中所列草案之第一位提案人姓名代稱該版本。

⁶⁶ 例外者是許添財委員版，參考了公聽會中各團體的建議，針對各長照服務模式列出較詳細的服務內容。參照〈立法院第 7 屆第 7 會期第 10 次會議議案關係文書〉，頁 165-178。

⁶⁷ 本文中尚未提及而與政院版草案幾乎相同者還有楊麗環委員版草案。礙於篇幅，不便將立委提案版本逐一與政院版草案對照比較，僅就立委版本與政院版之間條文有明顯差異且與本文研究相關者，茲舉兩例如下：羅淑蕾委員版雖然將外籍監護工歸類為長照人員，但草案大多數的條文仍以規範長照機構為主軸，沒有為不同的照護模式提供資源條配的準則，對於居家式長照服務亦僅有定義而無詳細規範；黃昭順委員版與趙麗雲委員版兩份草案則直接移除了「個人看護者」，從條文中無



版草案內容不滿意，老盟、殘盟等團體在 2011 年 3 月又另組「長期照顧推動聯盟（以下簡稱長推盟）」，透過民進黨籍立委陳節如、黃淑英在立法院提案（以下稱陳節如委員版），其草案內容強調以被照顧者為主體，強調服務輸送體系及權益保障。⁶⁸因此，陳節如委員版草案第二章「長期照顧服務體系」規範政府應提供長照服務之責任，增列各類型服務之詳盡內容；將政院版草案的「長照機構之管理」乙章改為「長期照顧服務提供單位之管理」，意在使機構式、社區式、居家式、及支持性服務受本法規範；且將各服務模式之人力均納入草案，予以統一訓練、認證、與管理，外籍看護工也被要求在其母國籍即需完成照服員及語言訓練。⁶⁹民進黨籍立委劉建國獨立提出的版本體例與陳節如委員版近似，差別僅在另立「居家服務中心」一由其派員到宅提供居家式服務之模式。

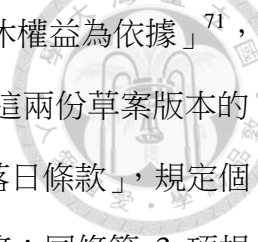
另兩份也是民間團體經由立委協助提出的草案則是民進黨籍立委林淑芬委員版與國民黨籍立委鄭麗文委員版，雖然都是長督盟進行立法遊說的結果，細究其內容，這兩份草案仍有一項關鍵性的差異。⁷⁰首先，這兩份草案相同（而與前述各版本草案有別）之處在於其宣示的立法目的。相較於前述各草案第 1 條均聲稱欲「保障長期照顧服務使用者之尊嚴及權益」，林、鄭兩位委員的草案版本則在第 1 條聲明以保障「接受服務者及照護者之權益」為目標。此外，雖然如同陳節如委員版加入關於家庭照顧者支持服務之規範，不一樣的是，林、鄭委員版草案均規

法得知是將外籍家務工併入應於長照機構登錄之長照服務人員、或是單純將之排除在該法規範圍之外。參照〈立法院第 7 屆第 7 會期第 8 次會議議案關係文書〉，頁 113-122；〈立法院第 7 屆第 7 會期第 7 次會議議案關係文書〉，頁 392-403；〈立法院第 7 屆第 7 會期第 3 次會議議案關係文書〉，頁 193-203。

⁶⁸ 長推盟的組成團體包含：老盟、殘盟、智障者家長總會、居家服務策略聯盟、女人連線、稅改聯盟等團體。吳玉琴（2011），〈臺灣老人長期照顧政策之回顧與展望：老盟觀點〉，《社區發展季刊》，136 期，頁 256。

⁶⁹ 參照〈立法院第 7 屆第 7 會期第 9 次會議議案關係文書〉，頁 205-222。

⁷⁰ 這兩個版本是受到長督盟遊說成果的依據，參照吳玉琴（2011），前揭註 68，〈臺灣老人長期照顧政策之回顧與展望：老盟觀點〉，頁 256。



定：「僱用個人看護者之家庭需求評估，以保障個人看護者之週休權益為依據」⁷¹，作為處理家庭照顧者與個人看護之間衝突之準據。接下來看到這兩份草案版本的關鍵差異—林淑芬委員版草案第 4 條第 2 項訂定了「個人看護落日條款」，規定個人看護在該法實施後九年內應漸漸改由長照機構聘用而提供服務；同條第 3 項規定落日條款亦適用於外籍家務工，旨在使之逐步轉由勞委會統一引進、機構統一聘用，以防免私人仲介或個別雇主之剝削（意即廢除個人聘僱）。為此，草案第 14 條規定日後整併由機構聘用之居家式服務人員，應由居家式機構統一督導、訓練，並由機構與家庭共同協議訂定服務契約；當前已提供服務的外籍個人看護亦應比照本國長照人員予以訓練（草案第 18 條第 6 項參照）；同時，草案第 66 條特別明文強調，個人看護與家庭照顧者均可獲得長照機構提供的支持性服務。這些以保障外籍家務工為導向的規範，則是鄭麗文委員版草案當中沒有的。

從上述結合被照顧者與本地、外籍照顧者而成立的長督盟、到殘盟等團體另組以被照顧者為主的長推盟、乃至各聯盟分別進行立法遊說而由不同立委提出長期照護服務法草案版本，可觀察到照顧者與被照顧者團體皆承認外籍家務工也需要喘息服務、需由法律將其整併納入長照體系，並開始嘗試合作、結成聯盟；縱使如此，基於為不同角色的群體代言，各團體自有其最重視的價值理念，因此，最終選擇分頭尋求立委協助提出最符合其需求的版本。然而，這不代表他們就此分道揚鑣—長推盟遊說的草案版本將外籍家務工納入長照體系，使其勞動與其他模式的服務可相互支應；長督盟遊說的草案版本仍仔細規範了各項長照服務內容及人員訓練，以企提升照護品質。此外，雖然都是接受長督盟遊說而提出的草案，林淑芬委員版與鄭麗文委員版仍有不少差異，有可能是受到政黨政策立場影響或為了尋求同黨立委連署做出的妥協，使鄭麗文委員版沒有直接明文訂定個人看護的落日條款，但從後來草案審查過程中的發言可以看到她個人支持落日條款的立

⁷¹ 參照林淑芬委員版草案第 15 條第 3 項、鄭麗文委員版第 11 條第 3 項。



場。⁷²

令人扼腕的是，上述 14 個草案版本好不容易在 2011 年 5 月進入立法院委員會逐條審查，在立法院第 7 屆立委卸任前卻只召開 2 次會議、審查了 5 條條文。由於有四位立委提案的草案名稱為長期照顧服務法，光是討論法案名稱要使用與單純醫療護理有別而代表「使人獲得幫助而能自理生活」的「照顧」、或者採用代表「用心呵護」的「照護」、又或是應否將強調長照機構管理的政院版草案改名為「長照機構管理辦法」就花了許多時間。⁷³接著，對於更名為長期照顧服務法的草案第一條即本法立法目的，究竟要以「宏觀」的概括性敘述、或是直接點出「確保服務普及、品質、價格合理」之規範內容，又是眾說紛紜。⁷⁴於是，第一次會議僅通過草案第二條便結束。第二次會議討論法案用詞定義時，一度談及長督盟倡議的個人看護落日條款，遭到部分立委及衛生署反對，⁷⁵最後甚至以「留待草案附則處理」為由，並未進行實質審查；⁷⁶而審查亦僅進行至通過草案第 5 條後便結束會議。

長期照顧服務法之立法進程在第 7 屆立法委員的最後會期中不了了之，有論者批評這是時值 2012 年總統與立法委員之選舉將近，執政黨才匆匆推出「長期照顧服務法」草案製造馬英九兌現選舉支票的假象，並無完成立法之誠意。⁷⁷而本文認為這也反映了選舉將近之時，是法律動員的時機，卻未必是「最佳」時機。一

⁷² 立法院公報處（2011），前揭註 59，頁 346。

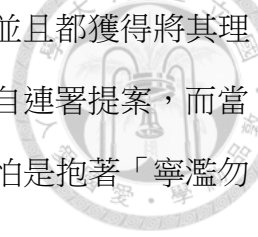
⁷³ 最後採用「長期照顧服務法」，故接下來將以此稱呼取代前述的長期照護服務法。立法院公報處（2011），《立法院公報》，100 卷 39 期，頁 196-203，台北：立法院。

⁷⁴ 立法院公報處（2011），前揭註 73，頁 204-207、212-213、215-216。

⁷⁵ 參照立委楊麗環、環保署副署長陳再晉發言、立委鄭汝芬發言。立法院公報處（2011），前揭註 59，頁 338-339、341。

⁷⁶ 立法院公報處（2011），前揭註 59，頁 364。

⁷⁷ 〈建立長照體系的空笑夢〉，台灣國際勞工協會，<https://ppt.cc/fLBplx>（最後瀏覽日：7/27/2019）。立委鄭麗文亦稱該草案像是衛生署「趕業績」提出的。參照立法院公報處（2011），《立法院公報》，100 卷 34 期，頁 367，台北：立法院。



方面，民間團體各自為其權益或最重視的目標進行立法遊說，並且都獲得將其理想的草案版本送入國會審議的機會；另一方面，有太多立委各自連署提案，而當中又有許多版本的內容高度雷同，這似乎透露出部分立委們恐怕是抱著「寧濫勿缺」的心態，希望透過提案在選舉前爭取曝光或選民的好感。

最後，本文認為長期照顧服務法提案過程亦顯示這次草案未能完成審查不能全然歸咎於群體之間的對立或衝突。在倡議團體方面，前文已分析過，被照顧者、家屬照顧者、本地勞工與外籍勞工之間既相互競逐對自己最有利的草案版本，同時也不排斥（但不表示積極贊成甚至幫忙力爭）與他方提出的條文整合。在政黨方面，從草案連署名單中又可以看出，立委對於長期照顧服務法草案如何訂定的立場也不完全依其所屬政黨而壁壘分明。例如：國民黨籍立委吳清池提案的版本有同黨的丁守中、江義雄及民進黨籍的潘孟安做為共同提案人，還有民進黨籍的翁金珠、賴坤成、葉宜津、柯建銘、許添財等人參與連署；民進黨籍立委節如、黃淑英為長推盟提出的版本，也有國民黨籍立委紀國棟、黃義交、周守訓、廖婉汝、郭素春、盧嘉辰、趙麗雲、徐少萍、羅淑蕾等人連署。正如前文所說，衛生署倉促提出長期照顧服務法草案而未能提前整合、吸納倡議團體的意見，又有太多立委提出內容極為相似的草案，嚴重延宕立法院的草案審議步調，或許才是該次立法失敗的主要因素。

第二款 確立機構照護與個人看護雙軌並行

雖然長期照顧服務法在第七屆立法委員的會期中未能完成立法，台灣社會的長照需求依然迫切，加上在台灣外籍家務工來源當中占大宗的印尼於 2012 年 3 月聲稱自 2017 年起將不再向海外輸出勞工，⁷⁸建立完善長照體制的呼聲更是甚囂塵上。2012 年 3 月，馬英九再次當選而連任總統，延續其第一任期提出的政治承諾，

⁷⁸ 聯合報（3/21/2012），〈家庭照護 面臨崩盤 印尼 2017 年停輸外勞 去哪找看護〉，A3 版。

行政院再度將長期照護服務法草案送交立法院，⁷⁹新上任的第八屆立委們也陸續提出對案，並基於屆期不連續原則，重頭開始審議該法案。⁸⁰

當長期照護服務法草案總算在 2013 年 12 月排入社福衛環委員會議程，同時，由關懷外籍勞工的 TIWA 等組織串連的移工盟，⁸¹按往例舉辦外籍勞工遊行，除了與家總共同發起活動，一改過去幾屆以爭取休假權為訴求，轉而主張政府應建立長照體制，並要求將家屬照顧者與外籍家務工納入長照體制規劃、廢除個人聘僱；期待未來外籍家務工能逐步轉為受雇於長照機構，才能藉長照機構受勞基法規範之故，使家務工的工資、工時、休假同受法律保障。⁸²移工盟的訴求轉變突顯外籍家務工之勞動條件遲遲無法受到法律保障的深沉原因源自於政府怠於打造完善的長照福利體系，這也更清楚地解釋了何以本地勞工與外籍照顧者相互結盟的原因。不過，值得一提的是，根據 TIWA 研究員陳素香指出，在上一屆立法院會期曾提出的「個人看護落日條款」除了被政府否定，在長督盟內部後續討論中，由於被部分成員指為「幫外勞爭取人權的主張」而遭反對，幾乎要被聯盟放棄；直到弘道老人福利基金會分享其整合本國與外國籍人力的方案，才讓這個落日條款保留在長督盟遊說的草案版本中。⁸³這凸顯的是「被照顧者團體」與「照顧者團體」的緊張關係。由此亦可見，民間團體為了法律動員而策略性結盟時，必須提出適當的證據或說明來說服成員達成共識，亦不免要為了倡議內容是否符合多數成員—本地勞工與家屬照顧者的利益而作調整；而無法達成共識者如：殘盟等團體便另行尋

⁷⁹ 從政府公報中並未看到行政院修改草案內容的訊息，因此推論行政院本次送請立法院審議的草案應與 2011 年初提出的草案內容相同。

⁸⁰ 本屆立委仍由國民黨取得過半數席次。

⁸¹ 移工盟全名為台灣移工聯盟，其前身是為了推動家事服務法而成立的 PHASA，已在本文第三章說明，不再贅述。

⁸² 〈要長照 移工遊行訴納入人力 反血汗 呼籲廢除個人看護制〉，苦勞網，<https://www.cooloud.org.tw/node/76755>（最後瀏覽日：1/8/2019）。

⁸³ 〈建立長照體系的空笑夢〉，台灣國際勞工協會，<https://ppt.cc/fLBplx>（最後瀏覽日：7/27/2019）。



求結盟，這顯示以結盟增強倡議力量的概念在現實中是知易行難。

回到第八屆立法委員所審議的長期照顧服務法草案，該屆期中又增加了數位立委提出的對案。由於多數對案內容仍與政院版草案大同小異，為配合本文研究主軸，以下僅聚焦於與長照人力資源相關之提案，探討其審議過程概況與立法結果。在這次新增的提案中，立委尤美女、田秋堇的草案版本同樣將受照顧者、長照服務人員、家庭照顧者之權益保障納入立法目的，再將長照服務人員分為三類：有專業資格者、經訓練而領有證明者、以及受僱於家庭之有酬的本國籍或外國籍人員，也就是直接將外籍家務工歸類為長照人員一併規範；亦訂定有酬個人看護之落日條款，要求在本法施行後六年內廢除個人聘僱；與林淑芬委員版大致相同而更加層次分明。⁸⁴然而，草案在社福衛環委員會逐條審查時，完全未就上開分類方式加以討論，便直接照政院版草案的定義通過。因此，所有的照顧人力經區分為兩大類——是訓練、認證，領有證明者，方得為「長照服務人員」，二為未經前述訓練與認證，以個人身分受僱，於失能者家庭從事看護的「個人看護者」。⁸⁵依據衛生福利部護理及健康照護司（下稱照護司）司長鄧素文的解釋，後者特色在於受有支薪、但尚未取得專業訓練之認證，而不論其受雇於家庭或機構、本國籍或外國籍；須經訓練、認證方能成為「長照服務人員」。⁸⁶至於林淑芬委員版與尤美女委員版草案當中最重要個人看護落日條款，先依照護司司長建議，挪到審查草案附則之第 52 條時再予討論。⁸⁷

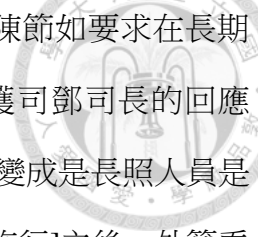
但是，審查至附則時，實際上並未直接討論落日條款。對於身障者代表立委

⁸⁴ 立法院公報處（2014），《立法院公報》，103 卷 7 期，頁 158-163，台北：立法院。兩位立委原本以修正動議提出，而後再將完整草案版本補送立法院院會。立法院公報處（2014），《立法院公報》，103 卷 72 期，頁 155-176，台北：立法院。

⁸⁵ 立法院公報處（2014），前揭註 84，頁 198、201-204。

⁸⁶ 立法院公報處（2014），前揭註 84，頁 202-204；立法院公報處（2014），《立法院公報》，103 卷 10 期，頁 479，台北：立法院。

⁸⁷ 立法院公報處（2014），前揭註 84，頁 204-206。



楊玉欣質疑本法並未將外籍看護納入管理，以及立委尤美女與陳節如要求在長期照顧保險法施行後由機構聘用管理初次入國之外籍看護，照護司鄧司長的回應是：「以目前 19 萬名家庭外籍看護工來說，要讓他們短期內都變成是長照人員是有困難的，...經過一段時間之後...再來處理」、「在長照服務法[施行]之後，外籍看護工的聘僱在初期是用雙軌制」⁸⁸。衛福部代表在逐條審查中看似同意依立委意見修改條文，但隨著主席宣布草案第 52 條文先予保留、草案進入政黨協商，對於該條的討論轉向外籍家務工應接受訓練、其經費來源為何，並有國民黨籍立委吳育仁提案要求規定行政主管機關為聘僱個人看護的雇主提供申請喘息服務之機會，而立委楊玉欣則進而提議外籍看護的喘息資源應來自就業安定基金；可惜的是，經照護司鄧司長表示，長期照顧服務法原則上容許所有失能者（包含聘僱外籍家務工等個人看護者）均得申請喘息服務，但經費來源與人力調度仍有待本法立法後再行規劃，立委吳育仁似乎接受上開解釋，未堅持將個人看護申請喘息服務的權利明文訂入草案即撤回提案。⁸⁹其後，主席以在野黨立委未出席為由，再度宣布將草案第 52 條送院會處理，而院會除了就草案第 15 條關於長照基金之財源進行表決外，其餘均依照協商條文，並在 2015 年 5 月三讀通過。換言之，立委們從頭到尾未曾就個人看護之落日條款進行實質審查與討論便將之否決，自立法結果而言，長督盟對於廢除個人聘僱的倡議是失敗的。

長期照顧服務法的通過同時也意味著政府長照與外籍家務工「雙軌制」的確立。經過逐條審查及 8 次黨團協商，相較於最初的政院版草案，最終通過的法律增列了更詳盡的政府機關職掌與義務、各項長照服務模式的內容、以及對長照機構的具體獎助措施，看似政府將如立法目的所述發展多元而普及的長照服務。當

⁸⁸ 立法院公報處（2014），《立法院公報》，103 卷 10 期，頁 479、481，台北：立法院。

⁸⁹ 立法院公報處（2014），前揭註 88，頁 482。立法院公報處（2014），《立法院公報》，103 卷 41 期，頁 321-325，台北：立法院。

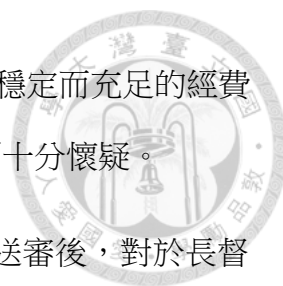
時的倡議團體批評這個立法結果使得該法性質實際上成為「長照機構管理法」，而非真正的服務法。⁹⁰此外，法案三讀通過當下做成的附帶決議竟寫著「鑒於現行聘僱外籍家庭看護工之資格條件...標準過於嚴苛，與長期照顧服務法有所扞格，爰建請勞動部會同衛生福利部檢討聘僱外籍看護工之資格，以保障失能者接受照顧之權益」⁹¹。上開附帶決議雖然僅具有建議性質，但仍會對衛福部形成「放寬民眾申請外籍看護的資格」的政治上的壓力。⁹²同時，在野黨立委們質疑國民黨強勢表決通過的長期照顧服務法第 15 條，以菸捐、⁹³捐贈收入等作為長照基金來源，而

⁹⁰ 除此之外，其實行政院在長期照顧法尚未通過前便已提出保險法部分條文修正草案。2015 年 1 月立法院院會中的草案說明顯示，行政院「為引導保險業資金投入公共及社會福利事業」而提案修正保險法第 146 條之 5，放寬對於保險業資金運用的限制。這項目的在於讓壽險業者取得長期照顧服務機構經營權的修法。婦女新知、老盟等團體聯合組成的普及照顧者聯盟即批判，該條草案將使壽險業者可一面販售長照保單、一面開設服務機構向失能者收費、又能爭取國家挹注社會福利資源。此外，普照盟指出，長期照顧服務本屬於勞力密集的低利潤事業，但保險業者勢必為追求利潤而抬高價格、苛扣人力成本、降低服務品質。該條草案不僅隱存著犧牲弱勢權益換取財團利益的弊害，更讓政府脫免建立普及且平價的長照體系、讓長照服務公共化的責任。但保險法第 146 條之 5 修正案後來經立委賴士葆等人在 2016 年重新提案，最終仍於 2016 年 10 月 21 日修正通過。參照立法院公報處（2015），《立法院公報》，104 卷 11 期，頁 247，台北：立法院。〈只見財團笑，不見老人哭—普照盟反對壽險業經營長照〉，婦女新知，<https://www.awakening.org.tw/news/3569>（最後瀏覽日：8/13/2020）。TIWA，〈莫讓長照走進「市場化」死胡同〉，自由電子報，<https://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/1525837>（最後瀏覽日：8/13/2020）。立法院公報處（2016），《立法院公報》，105 卷 44 期，頁 247，台北：立法院。

⁹¹ 立法院公報處（2015），《立法院公報》，104 卷 41 期，頁 117，台北：立法院。

⁹² 附帶決議的意義在於要求「各該機關單位參照法令辦理」，決議內容不得逾越法規範疇而屬於建議性質，但也會形成政治上的壓力而產生事實上的拘束力。蔡茂寅（2004），〈預算主決議與附帶決議之效力〉，《本土法學雜誌》，57 期，頁 84。

⁹³ 政府設立菸捐的部分目的在於「降低吸菸率」，然而，若為增加長照財源而提高菸捐，抽菸的人因而變少，自菸捐收取的總金額也會縮減，顯現出採用菸捐作為長照財源相當矛盾。此外，國民健康署一再強調，近來台灣吸菸人口、吸菸率、消費量均逐年遞減，顯不符合菸害防制法第 4 條第 2 項規定之法定菸捐調漲要件。以菸捐作為長照財源的荒謬與不合理在當時已多為人所批評，〈菸捐不應成為政府長照政策的財政基礎〉，自由評論網，<https://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/1343303>（最後瀏覽日：6/21/2020）。〈長照錢從哪來藍綠吵翻天 學者：長照保險較穩定〉，風傳媒，<https://www.storm.mg/article/50180>（最後瀏覽日：6/21/2020）。〈菸品苛捐再加 20 元 董氏基金會罕見反對〉，中時電子報，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20151110000355-260102?chdtv>（最後瀏覽日：6/21/2020）。



非採用社會保險制，加上政府僅編列 5 年 120 億元，無法提供穩定而充足的經費來源。⁹⁴綜合以上所述，政府建立長照體制的誠意著實令人感到十分懷疑。

綜觀立法紀錄，長期照顧服務法在第八屆立委之任期重新送審後，對於長督盟遊說的「個人看護落日條款」，除了提案人立委林淑芬與尤美女之外，其他立委不分朝野均「無視」這項草案條文，即便是參與殘盟（殘盟又曾一度加入長督盟）、作為照顧者團體之民意代表的立委陳節如，亦僅著力於積極爭取長照體制提供給被照顧者的服務措施。由此可見，這次立法呈現的積極意義是，外籍勞工團體首度在立法遊說行動中成功地與本地照顧者團體結盟，在政府怠於提供充足長照服務的困境下，嘗試突破弱勢者（本地照顧者）壓迫經濟與種族上雙重弱勢者（外籍家務工）之窘境、推出對彼此均有助益的法律草案。在消極意義上，「個人看護落日條款」的無疾而終也顯示倡議團體還需要更大的力量方能促使政府不再一味地將老弱殘疾者的照顧責任推給外籍勞工，而集結更多力量的第一步可能仍是尋求被照顧者團體的支持。因此，下一節將繼續探討其結盟的機會與成果。

另外，如本節第一項所述，勞動部長潘世偉曾就外籍家務工的勞動權益允諾「俟長照制度立法通過後，...喘息服務完整配套措施完善後，再行廣續推動後續法制事宜」⁹⁵，那麼究竟長期照顧服務法的訂立對外籍勞工有何具體影響呢？以下將從兩項政策來觀察。首先，2007 年頒佈之「長照十年計畫」施行至「2009 年至 2011 年」期間，曾檢討放寬外籍看護工不得申請喘息服務的規定，在喘息服務補助基準增訂在外籍看護工無法協助照顧之空窗期超過一個月時，將其被照顧者

⁹⁴ 立委陳節如、尤美女、林淑芬發言。另外，民進黨立委對於第 15 條提出之修正動議則增列加徵遺產稅、贈與稅百分之十，及房地交易所得稅作為長照基金，並規定政府應編列 5 年 150 億的預算。但與國民黨的相差 30 億預算是否即足以建置長照服務？遺產稅等稅入是否能成為穩定的長照基金來源？這些問題有賴於了解長照服務推動費用編列細項，以及對台灣稅收的實證研究加以探討，在此僅能列出兩黨提案的差異，供未來其他研究參考。立法院公報處（2015），《立法院公報》，104 卷 41 期，頁 103-104、118、120-121，台北：立法院。

⁹⁵ 立法院公報處（2014），《立法院公報》，103 卷 29 期，頁 335，台北：立法院。

納入補助對象；然而，外籍看護工平時休假之情形並不在允許申請服務之範圍，上開規定在長期照顧服務法通過後、至長照十年計畫結束為止亦未曾再作修正。⁹⁶此外，其他關於居家服務支持系統的法令，也都排除已聘有外籍家務工者申請政府補助之服務。⁹⁷也就是說，外籍看護工能透過喘息服務獲得休息的機會是極為有限的。

第二，勞委會延續前述曾在 2010 年籌畫推動的機構外派，於 2013 年 3 月以勞職管字第 1020500437 號令頒布了「外籍看護工外展看護服務試辦計畫（下稱外展計畫）」，規劃由非營利團體以 1：1 的比例聘僱本國籍與外國籍看護工，使其相互搭配而為申請者提供鐘點式、走動式居家服務，希望讓民眾降低對（個人聘僱之）外籍家務工的依賴。但外展計畫的服務需由使用者自費，且僅限於依就服法具備得申請外籍看護工之資格者而未聘僱者（2014 年 1 月新增聘僱之外籍看護工發生行蹤不明而經廢止聘僱許可者），方得申請使用；也就是說，被照顧者需在聘僱個人看護與使用外展服務之間二擇一。⁹⁸當時承辦外展計畫的有弘道老人福利基金會（下稱弘道基金會）、廣恩老人養護中心、弘福社區關懷照顧服務協會、伊甸基金會四家機構，在台北市、新北市、台中市、台南市試辦此計畫。然而，2015 年初，勞動部委託學者進行的研究便已指出，現行使用資格門檻太高致有意願者無法申請、服務價格無市場競爭力、申請者大多是以外展服務填補外籍家務工的申請等待期、偏鄉亟需交通工具輔助而不如在都會區推動成功...等缺點。⁹⁹

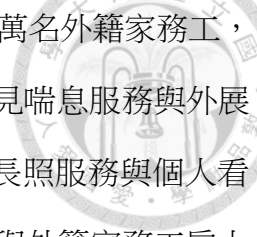
自外展計畫實施以來，外籍家務工之人數從 21 萬餘人逐年攀升，至長期照顧

⁹⁶ 衛福部長照專區，<https://1966.gov.tw/LTC/lp-3989-201.html>（最後瀏覽日：9/7/2019）。聯合報（6/13/2016），〈家總：40 萬家庭照顧者也需周休一日〉，A2 版。

⁹⁷ 失能老人接受長期照顧服務補助辦法第 3 條第 3 項、失能老人及身心障礙者補助使用居家服務計畫第 4 點。

⁹⁸ 外籍看護工外展看護服務試辦計畫第 9 點。

⁹⁹ 蕭晴惠（2015），《外籍看護工外展看護服務試辦計畫成效及影響評估》，台北：勞動部勞動力發展署。



服務法三讀通過後的隔年底（即 2016 年底），台灣已有將近 24 萬名外籍家務工，而其中受僱於外展計畫承辦機構者最多不過數十位。¹⁰⁰由此顯見喘息服務與外展計畫根本無從撼動台灣社會對外籍家務工的依賴，政府所謂的長照服務與個人看護並行的「雙軌制」，不過是昧於照護重擔大多落在家庭照顧者與外籍家務工肩上的現實。既然長期照顧服務法及其相關服務措施無法減低被照顧者對外籍家務工的依賴，徒法自亦不足以解決雇主無暇顧及外籍家務工勞動權益的問題；換言之，沒有具體完善的長照服務，就難以為外籍家務工創造有利於爭取權益保障的基礎，可見長照與家務工之勞動權益並非不可兼得，而是必須兼顧，方能使雙方均有所得。

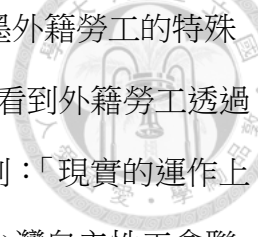
第二節 「弱弱相挺」—跨越國籍的結盟成果

雖然政府與資本家、雇主的反對才是造成外籍勞工保障制度無法建立的主因，但問題往往被呈現為勞工彼此內部有矛盾。在前一節所討論的長照服務建置倡議過程中，可看見倡議團體嘗試跨越國籍、照顧與被照顧者的角色而結盟，但由於政府不積極地建置長照服務，長期照顧服務法審議過程中，被照顧者團體的代表不得不以爭取最符合自身需求的法案為優先考量。又回顧前兩章所述，政府未確實處理本勞失業問題，使本地勞工認為外籍勞工來台「搶飯碗」，一直強烈主張應從嚴限制引進配額、或控管本、外勞聘用比例；¹⁰¹再從抗爭行動來看，遭遇企業關廠倒閉時，外籍勞工曾與本勞共同向資方爭取發還薪資，¹⁰²且幾乎年年參

¹⁰⁰ 中華民國統計資訊網，<https://statdb.mol.gov.tw/html/mon/212030.htm>（最後瀏覽日：9/8/2019）。聯合晚報（12/2/2017），〈試辦 4 年案量減少 鐘點外勞喊停〉，A3 版。

¹⁰¹ 民生報（1/6/1994），〈工人不滿 外勞搶了本國勞工飯碗〉，15 版。民生報（11/3/1995），〈勞工團體秋鬥'與總統有約'〉，18 版。聯合晚報（4/9/1996），〈搶救工作權 勞陣再反攻〉，4 版。聯合報（1/25/1999），〈外勞反客為主搶台灣人飯碗〉，24 版。聯合晚報（3/14/2001），〈泥水師傅 內憂外患〉，23 版。聯合報（5/12/2001），〈千人連署 反對引進外勞〉，18 版。

¹⁰² 如第三章提及之 1998 年擎揚科技關廠事件、2005 年飛盟電子掏空案，另外還有 2001 年恩基科



與本勞舉辦的「秋鬥」活動，可惜「秋鬥」的倡議目標甚少著墨外籍勞工的特殊困境與需求。¹⁰³我搜尋新聞報導、勞陣出版的《勞動者》，均未看到外籍勞工透過台灣本地工人成立的工會爭取權益，倒是有銀行員工會代表提到：「現實的運作上其實並不是真的強制入會，**像外勞都沒有加入**」¹⁰⁴、甚至作為台灣自主性工會聯合組織的全國產業總工會（以下簡稱全產總）曾在 2010 年一場與美國總工會隸屬團結中心交流的座談會表示：「**實務上我們無法接觸到外勞**，想幫助也很困難」¹⁰⁵。前兩章提及之倡議行動多半透過關心外籍勞工的 NGO 發起倡議行動，恰可與上述工會代表的說法相互印證，這似乎顯示本地勞工與外籍勞工之間頗為疏離。不過，接下來將從「反對本勞與外勞薪資脫鉤」與「推動就服法之外勞居留限制規範修訂」，試著論述外籍勞工在某些背景或條件下，也可能獲得本地勞工團體關注，或成功地與其他倡議團體結盟而進行動員。

技關廠事件，包含 55 名菲籍外勞在內的上百名員工共同向恩基科技公司追討薪資、資遣費、員工福利金與外勞被預扣的 500 多萬儲蓄金。參照聯合報（10/9/1998），〈多家公司失業勞工今赴監院陳情〉，8 版。聯合報（1/29/2004），〈飛盟電子 200 員工 追討欠薪和資遣費〉，C4 版。聯合報（1/10/2001），〈恩基關廠 百餘員工赴勞委會陳情〉，21 版。經濟日報（1/10/2001），〈老闆欠薪 恩基員工陳情〉，3 版。

¹⁰³ 茲舉數次新聞報導有外籍勞工參與之「秋鬥」主要訴求為例：1994 年抗議全民健保制度增加勞工負擔；1996 年反對資遣、失業、關廠、金權、私營化，要退休、工作、訂「關廠法」；1997 年與 1998 年均要求失業保險、職災給付、退休金專戶、周休二日...等保障。參照聯合晚報（11/12/1994），〈多桑秋鬥 蛋洗衛署 下午開砸〉，5 版。聯合報（11/13/1996），〈秋鬥「工人鬥陣反失業」遊行〉，4 版。聯合報（11/13/1997），〈秋鬥八訴求 許介圭指空洞〉，5 版。聯合報（11/13/1998），〈2000 餘勞工秋鬥 政院回應十願〉，6 版。

¹⁰⁴ 謝政達、羅德水（2009），〈工會法修法：我們需要甚麼面貌的工會法？〉，《工訊》，33 期，頁 63。

¹⁰⁵ 全產總國際部（2010），〈美國總工會團結中心來訪交流摘述〉，《工訊》，36 期，頁 52。

第一項 同「薪」協力：反對與勞基法之基本薪資脫鉤



開放外籍勞工來台之時日漸長，「反對基本薪資脫鉤」一直是本國勞工團體對於外籍勞工政策堅持的主張，也是勞工們跨越國籍結盟的橋樑；但本文認為，以 2008 年之金融風暴為分界點，反脫鉤主張的意義在不同時空下略有差異。首先，回顧 2008 年之前，在反對引進外勞卻無法改變政府的開放政策之困境下，勞陣自 1993 年起，連三年在其發行的工運雜誌《勞動者》中刊文抗議引進外勞、並「退而求其次地」要求讓外勞自組工會、維持本勞與外勞同工同酬，希望藉此增加雇主聘僱本勞之意願以保護本勞。¹⁰⁶1998 年，勞委會主委詹火生考慮研議將本勞與外勞薪資脫鉤時，《勞動者》亦有文章反對該政策，要求外勞應適用基本工資以達到「以價制量」再進而凍結引進。¹⁰⁷以上形諸於文字的訴求，在 2001 年的「秋鬥」中終於化為行動。由於民進黨首次取得執政權後，為了回應工商企業對於外勞薪資與基本工資脫勾的要求，在 2001 年間陸續與泰國、越南達成得自兩國勞工工作薪水內另增扣膳宿費用的協議，對拒絕勞工薪資內含膳宿費的菲律賓施以凍結引進之威脅，並自同年 9 月 1 日起實施該政策。¹⁰⁸因此，工人立法行動委員會、各地工會等主辦團體將「取消外勞薪資含膳宿費」列入當年底「秋鬥」遊行的主要倡議目標之一，以免「外勞越減薪，本勞越失業」。¹⁰⁹然而，對照本文前已探究外籍勞工之各項倡議行動，反襯出這些年來本地勞工關注外勞權益的角度略嫌偏

¹⁰⁶ 簡錫堃（1993），〈外籍勞工〉，《勞動者》，61 期，頁 22。廖年村（1994），〈外籍勞工〉，《勞動者》，69 期，頁 25。勞工陣線（1995），〈淺談就業服務法〉，《勞動者》，73 期，頁 17。

¹⁰⁷ 郭國文（1998），〈勞陣反對外勞薪資與基本工資脫鉤〉，《勞動者》，94 期，頁 2。

¹⁰⁸ 聯合報（5/31/2001），〈外勞薪資含膳宿費 中泰協商突破〉，24 版。民生報（6/14/2001），〈越勞繼泰勞之後 敲定工資含膳宿費〉，A2 版。經濟日報（8/3/2001），〈菲勞可能暫停引進〉，15 版。民生報（9/5/2001），〈勞委會發函外勞輸出國即起外勞薪資含膳宿費〉，A4 版。

¹⁰⁹ 民生報（11/8/2011），〈勞工秋鬥 周日登場〉，A2 版。民生報（11/10/2011），〈秋鬥遊行明登場 勞委會先行回應〉，A2 版。



狹，該訴求甚至似乎也不是外籍勞工團體最主要而急切追求的目標。

2008 年間，美國的金融風暴向世界各地擴散，引發全球性經濟衰退，對台灣除了造成投資虧損、外銷訂單減少、國內消費與投資減縮等影響外，更造成失業率迅速攀升，當年底已上升至 5.03%，¹¹⁰有些企業則強迫員工放「無薪假」來降低營運成本，這次的金融風暴讓本勞與外勞都面臨減薪或失業危機。¹¹¹面對無薪假蔓延的趨勢，全國自主勞工聯盟、桃園縣產業總工會（以下簡稱桃產總）等勞工團體在 12 月底便向勞委會展開抗議行動，要求設立無薪假通報機制並以「長期業務虧損或業務緊縮、不得以外勞，派遣勞工取代現職勞工、應優先停用外勞」等作為無薪假的實施條件。¹¹²上述主張看似仍將外勞視為相互競奪工作機會的對立者而欲排斥之，不過，移工盟根據其自 9 月以來所做的統計，發現已有上千位外籍勞工面臨資遣、欠薪...等狀況，為免經營不善的企業只想剝削更廉價的外籍勞力而扼殺本勞工作機會、卻又讓甫來台的外勞面臨失業，這次移工盟同樣大力主張政府應暫停引進外勞。¹¹³

面對勞工團體的抗議，政府一方面宣稱為「裁外勞、僱本勞」之企業研擬薪資補貼，卻同時又以振興景氣為名推動「自由貿易港區」，¹¹⁴而行政院將自由貿易港區設置管理條例草案送請立法院審議時，又出現國民黨籍立委吳志揚、陳根德等人分別連署的兩份對案，均將自由港區內的外籍勞工排除適用勞基法基本工資

¹¹⁰ 郭秋榮（2009），〈全球金融風暴之成因、對我國影響及因應對策之探討〉，《經濟研究年刊》，9 期，頁 65-75。

¹¹¹ 聯合晚報（11/21/2008），〈強迫休假風 襲捲 3 大科學園區〉，A4 版。經濟日報（12/15/2008），〈科學園區裁員 春節前有第二波〉，A10 版。聯合晚報（12/18/2008），〈大廠裁員潮 “骨牌效應來了”〉，A3 版。

¹¹² 聯合晚報（12/22/2008），〈縱容無薪假 千人明圍勞委會〉，A2 版。

¹¹³ 〈12/18 星期四 台灣移工聯盟赴行政院要求：暫停引進外勞 反對廉價奴工制度 保障勞工權益！〉，台灣國際勞工協會，<https://ppt.cc/f0o16x>（最後瀏覽日：9/22/2019）。

¹¹⁴ 聯合報（12/23/2008），〈裁外勞用本勞 擬補貼企業〉，A2 版。郭秋榮（2009），前揭註 110，〈全球金融風暴之成因、對我國影響及因應對策之探討〉，頁 82-83。

規定，宣稱便於企業獲取大量便宜勞力而能提升貿易港區之招商競爭力。¹¹⁵

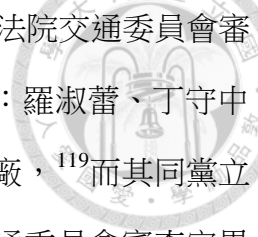
政府既要「裁外勞、救本勞」，又考慮「將外勞與本勞薪資脫鉤以利於企業降低成本」，如此矛盾且無助於解決失業問題的政策，激起本地勞工與外籍勞工團體同仇敵愾。2009年3月，移盟等團體舉辦「全球經濟危機下的勞工出路」座談會，與會的團結工聯（由台灣半數以上的縣市產業總工會組成）代表、桃產總理事長毛振飛表示，雇主往往傾向僱用廉價外勞，並以高工時、低薪資的惡劣工作條件加以剝削，卻使不瞭解外勞處境的本勞誤認外勞搶走工作，故毛振飛主張應支持外勞獲得團結、罷工的權利以免一味地遭受剝削；勞動人權協會代表也舉出數據說明外勞大量失業的同時，本勞的失業率仍持續上升，顯見「裁外勞」仍無法「救本勞」。¹¹⁶同月份發行的《工訊》更以「要救本勞，也要保障外勞」為題，指謫有些企業解僱本勞、要外勞加班，兩者都是代替雇主承擔不景氣風險的受害者；而政府的措施毋寧只是分化勞工，對失業問題敷衍塞責。¹¹⁷移工盟在4月則發起「反種族歧視」遊行，嚴詞批評上開政策是將弱勢外勞當作政府安撫社會的替罪羔羊，實則是「移工愈廉價，本勞愈失業」，應當不分國籍、種族保障全體勞工。¹¹⁸由此可見，一些本地勞工團體深刻了解必須同時維護外籍勞工的勞動權益，才能保障本勞的工作條件。上開執政者的政策成為本勞與外勞「共同的敵人」，使兩者之間產生團結，本勞也因而在這次的經濟危機中，更密切地為外勞發聲。

¹¹⁵ 行政院提出的草案版本並未更動原條例第12條第1項關於自由港區內外國勞工之工資應符合勞基法基本工資限制之規定，但立委吳志揚等人連署提出之對案將該條項修正為：「自由港區事業僱用外國勞工，其工資由勞雇雙方議定之，不受勞動基準法第二十一條之限制」；立委陳根德等人連署之對案則將該條項修訂為：「自由港區事業，僱用外國勞工之工資，得依勞動基準法基本工資限制之規定辦理」。參照〈立法院第7屆第1會期第5次會議議案關係文書〉，頁211。〈立法院第7屆第1會期第9次會議議案關係文書〉，頁338。

¹¹⁶ 〈經濟危機 移工人權成焦點〉，苦勞網，<https://www.cooloud.org.tw/node/37451>（最後瀏覽日：9/22/2019）。

¹¹⁷ 陳文育（2009），〈要救本勞，也要保障外勞〉，《工訊》，31期，頁6-7。

¹¹⁸ 〈0426 行動：反種族歧視，不分移工／本勞，保障工作權！〉，台灣國際勞工協會，<https://ppt.cc/fRrMCx>（最後瀏覽日：9/22/2019）。



在本、外籍勞工團體聯聲抗議的壓力下，在 2009 年 5 月立法院交通委員會審查自由貿易港區設置管理條例草案的會議上，只有少數立委如：羅淑蕾、丁守中表示希望讓外勞在薪資條件上與本勞脫鉤來吸引廠商至港區設廠，¹¹⁹而其同黨立委如：楊仁福、江義雄、侯彩鳳等人則不贊同，¹²⁰因此，自交通委員會審查完畢至同年 6 月三讀時，均維持以行政院提出之條文：「...外國勞工之工資，應依勞動基準法基本工資限制之規定辦理」通過立法。另外，行政院早在 2008 年 2 月便送請立法院審議的工會法草案，以參酌國際勞工公約精神與國民平等原則為由，取消了該法第 16 條關於「具有中華民國國籍」者方能擔任工會之理、監事之限制。我在第三章曾提到，工會法同一條文的修正案曾在 2005 年間送請立法院審議，卻遭到立委阻擋而終究未能通過二讀程序。這次，或許因為本地勞工團體幾度公開表示支持外籍勞工參與乃至自組工會，雖然立委侯彩鳳在衛環社福委員會中依舊基於反對引進外勞、避免外勞把持工會而反對該條草案條文，¹²¹其後並未繼續堅持，最終在立委陳節如、黃淑英等人的支持下，工會法修正條文得以照行政院提出的草案內容於 2010 年 6 月三讀通過。¹²²

此後，本地勞工團體持續在反對薪資脫鉤的議題上與外籍勞工相互結盟，例如：2010 年 4 月間，吳敦義與朱立倫先後再度提出以自由貿易港區外勞之基本薪資與本勞脫鉤來吸引台商回流，立委羅淑蕾也提案修改勞基法欲將全台灣的外勞都排除適用基本工資之保障；對此情形，全國自主勞工聯盟、台北市產業總工會、工傷協會、台灣區倉儲運輸業工會聯合會...等本地勞工團體均響應移工盟發起的

¹¹⁹ 立法院公報處（2009），《立法院公報》，98 卷 35 期，頁 149-150、156，台北：立法院。

¹²⁰ 立法院公報處（2009），前揭註 119，頁 106、123-124。

¹²¹ 立法院公報處（2009），《立法院公報》，98 卷 32 期，頁 52-55，台北：立法院。立法院公報處（2009），《立法院公報》，98 卷 36 期，頁 9-10，台北：立法院。

¹²² 該次工會法修正結果將原第 16 條之條次變更為第 19 條 1 項。

抗議行動。¹²³2012年初，行政院以「虛擬境外」之概念重提薪資脫鉤政策，同樣引起勞陣、全產總、台灣女人連線等團體與 TIWA 聯合抗議。¹²⁴觀察上述本地勞工團體的行動，自 1992 年以來要求政府停止引進外籍勞工而不可得的挫敗，顯然已讓許多本勞逐漸了解無論是國民黨或民進黨執政的政府均無意強令資本家與民眾放棄使用廉價外勞，勉力維持同工同酬是捍衛自身權益的重要防線。自 2008 年起因應金融風暴做出的政策規劃更強化本地勞工「唇亡齒寒」的危機意識，因此，本地勞工團體從消極地要求「優先停聘外勞」轉向積極爭取同時保障外勞的薪資條件；換言之，經濟「危機」反倒是促成本勞與外勞更緊密結盟「轉機」。

除此之外，在經濟危機後發生的「北車紅龍事件」似乎意味著本地勞工對外勞關注的面向有所擴展。2012年9月初，台北車站表示日前有上萬名印尼籍勞工因開齋節聚集車站大廳，通行受影響的民眾向台鐵及媒體投訴，故決定常態性地拉起紅龍限縮大半活動區域、並援引社會秩序維護法而豎立告示牌明定「禁止組織性的集會活動」、對違規者予以取締勸離。¹²⁵此舉一出，除了印尼勞工在台協會、菲律賓勞工團結組織與 TIWA 等外籍勞工關懷團體立刻趕赴台北車站抗議受到種族歧視，亦有學者夏曉鵬指出台灣缺乏提供給外勞的友善休閒空間，紅線既象徵台灣對外籍勞工的歧視，也象徵台灣人權的退步。¹²⁶這些抗議聲浪使台鐵轉而表示未來願意配合協助外籍勞工的活動規劃空間動線，¹²⁷不過，更重要的是，《勞動者》雜誌為此刊登了相關評論—作者張烽益(台灣勞動與社會政策研究協會執行長)

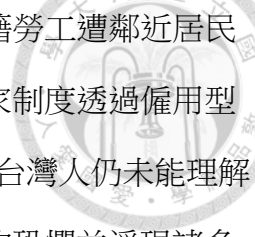
¹²³ 〈外勞與基本工資脫鉤，本勞、新移民同受害！〉，台灣國際勞工協會，<https://ppt.cc/fwfcPx>，(最後瀏覽日：9/22/2019)。

¹²⁴ 聯合晚報 (3/22/2012)，〈反脫鉤！勞團接力到政院抗議〉，A3 版。聯合報 (3/22/2012)，〈外勞薪資脫鉤？產總反對〉，B1 版。

¹²⁵ 這些印尼勞工原本在車站外的廣場上舉辦開齋節與印尼國慶日的慶祝活動，恰逢大雨才臨時湧入室內的車站大廳。聯合報 (9/8/2012)，〈車站當交誼廳？台鐵拉線擋外勞〉，A6 版。

¹²⁶ 聯合報 (9/9/2012)，〈車站拉線 學者：人權退步〉，A8 版。聯合晚報 (9/16/2012)，〈台鐵紅龍圍大廳 外勞抗議：歧視行為〉，A5 版。

¹²⁷ 聯合報 (9/17/2012)，〈台北車站：有活動將協助〉，A7 版。



另舉一例與紅龍事件呼應：同年 9 月中，桃園八德資訊廠的外籍勞工遭鄰近居民驅趕、抵制其租用社區內的透天厝做為宿舍；張烽益認為，國家制度透過僱用型態刻意將外籍勞工塑造為「不得脫離雇主管控的附屬物」，使得台灣人仍未能理解接納外籍勞工，一旦他們與同鄉群聚休閒，台灣人便產生莫名的恐懼並浮現諸多負面印象，這便是在種族、階級上均將外籍勞工視為他者，從而欲將之隔離於台灣的社會生活之外。¹²⁸這可能是本地勞工團體發行的刊物首次刊登關切外籍勞工生活面向（而不是薪資等工作條件）的文章，本文認為這不僅能讓更多本地勞工了解外籍勞工的處境，或許也象徵將來本勞願意在層面更廣的議題上與外籍勞工合作而爭取權益。

第二項 修就服法：踏破「出境一日」門檻

外籍勞工與本地民間團體（特別是雇主團體）的結盟也展現在對抗關於外籍勞工工作居留之限制條件，也就是就業服務法第 52 條第 4 項關於外籍勞工須屆期出境的限制。2001 年修正通過之 2002 年版就業服務法第 52 條第 4 項除了將外籍勞工工作累計期間上限延長為六年，並增訂每一聘僱許可期間屆滿後「應於出國四十日後始得再入國工作」之限制；該項規定之「出國四十日」又在 2003 年修正為「出境一日」（以下簡稱「強制出境規定」）。¹²⁹換言之，一般而言，外籍勞工之聘僱許可期間於其受僱三年後屆滿，屆期即應有出境一日之事實，方得再入境工

¹²⁸ 張烽益(2012)，〈讓外勞成為「長住工作移民」：台北車站紅龍隔離外勞事件的省思〉，《勞動者》，167 期，頁 39-40。

¹²⁹ 2001 年、2003 年兩次修法背景與影響已於本文第三章詳細探究，不再贅述。為行文方便，對於就業服務法第 52 條第 2 項規定：「聘僱...許可期間最長為二年；期滿後，雇主得申請展延一次，其展延期間不得超過一年。重大工程特殊情形者，得申請再展延，最長以六個月為限」，乃是規定外籍勞工單次申請聘僱許可之許可期間，我以「聘僱許可期間」簡稱該項期間；同條第 4 項但書謂：「...在中華民國境內工作期間，累計不得逾六年」，則是規定外籍勞工歷次來台工作期間合計之上限，我以「工作累計期間」代稱之。



作，每次入境之工作累計期間亦有上限，而這「出國一日」之限制就是我在這一項將討論的修法倡議標的。討論這項修法倡議之前，需先說明與此相關的「工作累計期間」規範變遷。

承接 2001 年之修法方向，民進黨籍立委王幸男於 2007 年再度提案修訂就服法第 52 條，其最初草案版本增訂了一項關於外籍勞工工作累計期間得由雇主向主管機關申請排除 6 年限制之規定，相當於得無限延長。¹³⁰雖然勞委會副主委曹愛蘭擔心如此將形成外勞變相移民，但諸多立委批評居留期間限制並不會改變雇主選擇聘僱外勞的傾向、徒增歷次申請聘僱之訓練成本與外勞來台的費用（如仲介費）、且可能因外國挖角已受訓之外勞導致技術外流，經協商後，累計期間上限改為 9 年即迅速通過修法。¹³¹不出 3 年，立委鄭麗文又在 2010 年提出同條修正案要求將期限延長至 12 年。雖然遭到部分立委批評而協商破局，¹³²但在家有極重度殘障兒子的陳長文律師積極遊說下，¹³³佔國會席次多數的國民黨立委於 2012 年初的會期中逕行表決，終仍使該項修正案順利通過，也使該次修法有「陳長文條款」之稱。¹³⁴

上述立法目的雖曾提到是便於雇主留用優秀外勞，同時為外勞省下重新來台應聘的費用，然而，在外籍勞工工作累計期間節節延長的數年間，並沒有減輕外

¹³⁰ 〈立法院第 6 屆第 4 會期第 12 次會議議案關係文書〉。

¹³¹ 參照立委徐中雄、鍾紹和、黃宗源之發言。立法院公報處（2007），《立法院公報》，96 卷 50 期，頁 206-207、209、212-214，台北：立法院。

¹³² 指責該項修法不當的理由如：外籍家務工申請有浮濫之嫌、該項修正影響本勞就業權益及國內長照制度之人力培養，參照立委陳節如、侯彩鳳、黃仁杼、黃淑英發言。立法院公報處（2010），《立法院公報》，99 卷 86 期，頁 356-359、364-365、376、379-382，台北：立法院。

¹³³ 陳長文律師除了是身心障礙者家庭的成員之外，在政治光譜上，長期和國民黨接近，曾經擔任第一任海基會秘書長，負責兩岸談判。修法時國民黨處於完全執政的狀態，陳和執政黨的緊密關係，對於最後的修法結果，可能產生一定程度的影響。

¹³⁴ 聯合報（1/3/2011），〈陳長文為重障兒請命〉，A1 版。聯合晚報（1/4/2011），〈外籍看護延長 12 年 林益世：各界支持〉，A7 版。經濟日報（1/20/2012），〈外勞工作期限 延長至 12 年〉，A2 版。聯合晚報（3/24/2012），〈「一人條款」凸顯的制度問題〉，A2 版。

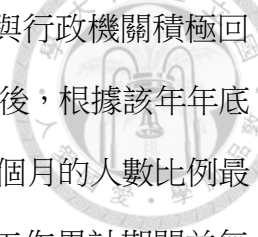


籍勞工的仲介費用負擔、亦未減少迫使其「逃跑」的壓力。2010年9月底，國道六號北山交流道進行灌漿工程時崩塌而壓死七名勞工，其中六名就是政府與媒體一般所謂的「逃逸外勞」，一度被列為無名屍而須透過指紋比對確認身分，引起社會大眾指責政府放任雇主違法聘僱的弊端。¹³⁵勞委會為此在10月12日召開「研商如何加強預防及查緝行蹤不明外勞相關事宜」會議，原定議程預計檢討外勞轉換雇主規定、是否放寬工作累計期間、仲介機構管理與退場機制等問題；孰料，會議開始後，勞委會副主委潘世偉卻變更議程，只針對所謂「執行管理面」如：提高檢舉獎金、提高非法僱用媒介者罰鍰、加強查驗入國身份...等事項進行檢討，受邀與會的移工盟成員遂退席表達抗議。¹³⁶而後，趁著國道工安事件受輿論矚目，移工盟召集外籍勞工至總統府前，抨擊每滿三年需強制出境一日的規定使外勞每次來台均需支出高達6,500元美金之仲介費，迫使薪資低廉而無力償還貸款者在出境期限將至時即面臨是否要「逃跑」以躲避高額仲介費重擔的兩難，移工盟為此呼籲政府應取消外勞工作累計期間、逾期居留罰金、與強制出境規定，並允許外勞自由轉換雇主。¹³⁷若單只延長工作年限且僅有限度放寬轉換雇主，反倒使得「合法聘僱外勞」更長期為同一雇主所支配，強化雇主對外籍勞工的掌控。外勞團體

¹³⁵ 聯合報（10/1/2010），〈國道六號 高架橋灌漿崩塌 7死3傷〉，A1版。聯合晚報（10/1/2010），〈街頭的阿七、阿豆、瑪麗亞...〉，A2版。聯合晚報（10/1/2010），〈國道工程哪來的非法外勞？〉，A3版。聯合報（10/2/2010），〈非法外勞為何出現國道工程〉，A1版。

¹³⁶ 〈回應國道六號6名印尼勞工職災死亡案，勞委會只想用力抓「逃跑外勞」？〉，台灣國際勞工協會，<https://ppt.cc/fIZs1x>（最後瀏覽日：10/11/2019）。

¹³⁷ 聯合報（12/18/2010），〈總統府前外勞泣訴：政策迫人逃〉，A22版。高捷泰勞事件後，在外籍勞工團體一連串的抗爭下，外國人受聘僱從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十一款規定工作之轉換雇主或工作程序準則於2008年2月27日修訂，在第15條第1項第6與第7款分別新增「經中央主管機關已廢止原雇主聘僱許可之外國人及符合第六條第一項第一款或第二款申請資格之雇主雙方合意轉換者」、「外國人、原雇主及符合第六條第一項第一款或第二款申請資格之雇主三方合意轉換者」這兩款開放轉換雇主之事由。然而，無論是「雙方合意轉換雇主」或「三方合意轉換雇主」在實踐上均有困難，故前述倡議團體仍持續為外籍勞工爭取全面自由地轉換雇主的權利，關於實務上不易達成轉換合意的情形，參照顧玉玲（2013），〈跛腳的偽自由市場：檢析台灣外勞政策的三大矛盾〉，《台灣人權學刊》，2卷2期，頁97。



的呼籲成為前述立委鄭麗文提案修法的契機之一，卻未見立委與行政機關積極回應其他訴求。2012 年初，延長工作累計期間至 12 年的修法通過後，根據該年年底對於外籍勞工「逃跑」時段的統計，在必須離境期限前 3 至 6 個月的人數比例最高。¹³⁸將這項數據與修法方向相互對照，顯然單純地一再延長工作累計期間並無法改變外籍勞工被迫自行另謀生計的狀況，更顯得政府似乎只是藉著國道工安事件找到延長外勞工作累計期間的由頭，滿足雇主充分利用外勞人力的需求，而無誠意解決外籍勞工遭受剝削的勞動困境。因此，接下來外籍勞工關懷團體更加以取消針對外勞之強制出境規定做為立法遊說重心。

2014 年 9 月，有取消強制出境規定修正動議排入立法院審查議程的消息傳出。這是由向來代表被照顧者（雇主）團體的立委楊玉欣提出的就服法修法草案，觀其案由，楊玉欣等立委認為強制出境規定除了增加外勞不必要的經濟負擔，更導致失能者照護空窗期而危及其身體健康與其他家庭成員生活，既然入出國及移民法於 2007 年的修法再次確認排除外勞申請永久居留之資格（其居留期間不予計入取得申請資格之期間要件）¹³⁹，杜絕其變相移民之可能，實無定期令其強制出境之必要；¹⁴⁰勞動部因而總算同意並支持該修正案送請立法院審議，預計將來修法通過後，若雇主決定續聘在台工作期滿的外勞，提出續聘申請即可，免去照護或勞務空窗期的困擾，外勞亦不必出境而免於遭到重複剝削。¹⁴¹這項修法雖然可能

¹³⁸ 聯合晚報（12/30/2012），〈離境前半年 外勞逃跑高峰期〉，A4 版。

¹³⁹ 入出國及移民法第 25 條第 1 項規定：「外國人在我國合法連續居留五年，每年居住超過一百八十三日，或居住臺灣地區設有戶籍國民，其外國籍之配偶、子女在我國合法居留十年以上，其中有五年每年居留超過一百八十三日，並符合下列要件者，得向入出國及移民署申請永久居留。但以就學或經中央勞工主管機關許可在我國從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十款工作之原因許可居留者及以其為依親對象許可居留者，在我國居留（住）之期間，不予計入：一、二十歲以上。二、品行端正。三、有相當之財產或技能，足以自立。四、符合我國國家利益。」

¹⁴⁰ 〈立法院第 8 屆第 4 會期第 16 次會議議案關係文書〉，頁 355-357。

¹⁴¹ 聯合晚報（9/30/2014），〈外勞再鬆綁 3 年期滿不強制出境 52 萬雇主受惠〉，A1 版。經濟日報（10/1/2014），〈外勞工作三年 免強制出境〉，A4 版。立法院公報處（2014），《立法院公報》，103

有利於外籍勞工，立委與勞動部支持修法的理由卻是為了滿足被照顧者的需求，並透露出依舊將外籍勞工視為「他者」的態度—只要這些外籍勞工沒有機會成為「我們（中華民國國民）」，便願意給予一些好處（無須定期出境），同時也讓雇主可安心地盡可能利用其勞動力價值。縱使如此，這仍是雇主團體與外籍勞工團體之利益產生交集而可能嘗試結盟的起點。

對於刪除強制出境規定之修法提案，贊成修法的 TIWA 秘書長陳素香表示，其實外籍勞工當中亦有擔心修法後將失去返鄉探親機會者，特別是尚未納入勞基法規範的外籍家務工，未如產業類勞工享有一年七天的特休假，因此，陳素香要求政府應同步保障外籍勞工休假返鄉的權益。¹⁴²雖然勞動部部長陳雄文提議未來可在契約範本中增加關於返鄉權利的規範，外籍勞工對於失去返鄉機會的疑慮仍成為民進黨立委反對刪除強制出境規定的理由。¹⁴³如：立委趙天麟認為，外勞每次出入境即遭仲介加收費用之狀況由勞動部採用行政手段查緝禁止即可，透過契約規範外籍勞工返鄉期間仍會衍生空窗期欠缺喘息服務等問題，應先建立配套措施再修訂就服法；同樣代表照顧者團體的立委陳節如也批評勞動部未協調衛福部提供給外勞雇主的喘息服務，質疑本次修法無法解決問題。¹⁴⁴因此，民進黨立法院黨團在 10 月提議將就服法第 52 條修正草案交黨團協商。據報載，該修正案經數次朝野協商均因民進黨立委有異議而未能通過。¹⁴⁵

立委楊玉欣、江惠貞在 2015 年會期中再度以雷同的修法理由提出就服法第 52 條修正草案，楊玉欣並在草案同條新增第 5 項規定「符合中央主管機關訂定之續

卷 60 期，頁 415-416，台北：立法院。

¹⁴² 聯合晚報（9/30/2014），〈外勞續聘 免強制出境 勞團：須保障返鄉權〉，A7 版。聯合報（10/1/2014），〈剝奪返鄉權？勞協籲要有同理心〉，A5 版。

¹⁴³ 立法院公報處（2014），《立法院公報》，103 卷 60 期，頁 420，台北：立法院。

¹⁴⁴ 立法院公報處（2014），前揭註 143，頁 423-425、431。

¹⁴⁵ 立法院公報處（2014），《立法院公報》，103 卷 65 期，頁 218，台北：立法院。聯合晚報（9/30/2015），〈外勞滿 3 年免出境 恐生變〉，A4 版。

留標準者」不受工作累計期間限制，相當於得無限期受聘僱，便於留用優質人力。

¹⁴⁶該案經社福衛環委員會決議仍交付黨團協商，而勞動部則以刪除強制出境規定的提案已在去年 10 月交由黨團協商為由，建議不納入該次修正範圍，協商最終結果僅折衷將外籍家務工的工作累計期間延長至 14 年。¹⁴⁷上述連年兩度提出的修法均來自在國會佔多數之國民黨立委，最終卻未能刪除強制入境規定。究其原因，一方面，如前文提及之立委詢答內容顯示外籍勞工團體內部尚未形成共識；另一方面，勞動部長陳雄文後來在 2016 年社福衛環委員會審查就服法修法提案的詢答中，提到當時（指 2014 年至 2015 年）推動修法需要處理的問題是「有很多仲介業者寫文章批評這個政策」，¹⁴⁸對照接下來在 2016 年的法律動員過程，更顯示仲介團體的反動員是阻礙修法完成的重大因素。

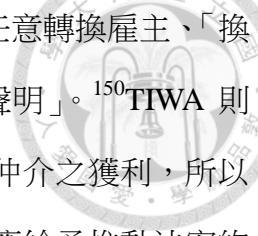
2016 年 1 月，民進黨提名的蔡英文當選總統，並在第 9 屆立委選舉結果獲得 68 席（約占總席次 6 成），使民進黨首次完全執政。在這個背景下，刪除強制入境規定的修法提案在 5 月捲土重來，這次改由民進黨籍立委吳玉琴、林淑芬提案。即將卸任的勞動部長陳雄文表示支持，並宣稱將配合修法在雇主聘僱外國人許可及管理辦法中增訂雇主應同意外勞請假返國的規定，同時透過訪視督促雇主落實契約中的休假約定。因此，社福衛環委員會於 6 月間通過的審查條文新增了「返鄉條款」—就服法草案第 52 條第 5 項：「前項但書所定之外國人於聘僱許可期間，得請假返國，雇主應予同意；其請假方式、日數、程序及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」¹⁴⁹此際，立委林淑芬也在社福衛環委員會上控訴許多仲

¹⁴⁶ 〈立法院第 8 屆第 4 會期第 16 次會議議案關係文書〉，頁 4-8。

¹⁴⁷ 立法院公報處(2015)，《立法院公報》，104 卷 36 期，頁 350，台北：立法院。立法院公報處(2015)，《立法院公報》，104 卷 54 期，頁 232，台北：立法院。立法院公報處(2015)，《立法院公報》，104 卷 59 期，頁 66-69，台北：立法院。

¹⁴⁸ 參照立法院公報處(2016)，《立法院公報》，105 卷 38 期，頁 52，台北：立法院。

¹⁴⁹ 聯合晚報(5/9/2016)，〈外勞出國一日規定 立委提案取消〉，A4 版。〈立法院第 9 屆第 1 會期第 9 次會議議案關係文書〉，頁 55-58。立法院公報處(2016)，《立法院公報》，105 卷 38 期，頁 45-47，



介業者因該次修法而不斷攻擊、抹黑提案立委，散布外勞可以任意轉換雇主、「換掉」雇主而導致人力空窗期更久等謠言，並為此發表「不自殺聲明」。¹⁵⁰TIWA 則表示該草案對外勞、雇主乃至國家人權形象均有幫助，僅減損仲介之獲利，所以仲介透過各種管道抹黑、威脅立委，導致許多立委打退堂鼓，應給予推動法案的立委林淑芬、吳玉琴高度肯定。¹⁵¹這次，同樣有代表老盟等雇主團體的立委吳玉琴參與修法提案，顯示勞、雇雙方再次結盟，而 TIWA 對草案的支持似乎意味外籍勞工團體內部逐漸達成修法之共識。

2016 年上半年，就服法草案在立法院內的審議過程看似順遂，就在 7 月傳出即將進行三讀的消息時，仲介業者立即加緊反動員、全力抵制修法。全國六大就業服務商業同業公會及協會在 7 月 5 日聚集到立法院外，指控此次修法是「假外勞人權之名，動搖國本的法案」，仲介團體宣稱倘若修法通過將導致的負面影響，包含：外勞搶走本勞工作機會、可以任意轉換雇主、「逃跑」狀況加劇並在台滯留生子、以及期滿續約時雇主還須提供外勞機票與 35 天有薪假(每三年至少失血 120 億)，仍有人力空窗期又加重經濟負擔等等；外籍勞工團體則在立法院另一側喊出「移工少剝皮、勞雇爭雙贏」、「仲介施壓、立委撐住」等口號與之對抗，勞動部亦承諾規劃配套措施已表示支持該項法案修正。¹⁵²

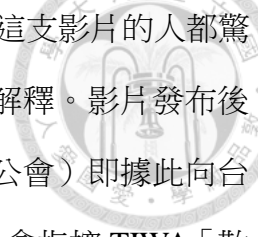
在立法動員的戰場之外，還發生外籍勞工團體遭遇仲介業者以訴訟手段進行反制的插曲。為說明推動就服法第 52 條修法緣由，TIWA 於 2016 年 7 月 7 日在

台北：立法院。〈立法院第 9 屆第 1 會期第 19 次會議議案關係文書〉，頁 143-150。

¹⁵⁰ 立法院公報處(2016)，《立法院公報》，105 卷 54 期，頁 93-94，台北：立法院。

¹⁵¹ 聯合晚報(6/22/2016)，〈外勞免出境 3 年省 42 億〉，A3 版。

¹⁵² 參與反動員的團體包含台北、新北、桃園、台中、台南、高雄就業服務商業同業公會及中華民國人力仲介協會。聯合晚報(7/5/2016)，〈外勞 3 年免出境 仲介、移工互嗆〉，A4 版。聯合晚報(7/13/2016)，〈仲介協會：外勞逃跑 恐會更嚴重〉，B6 版。聯合晚報(7/7/2016)，〈外勞 滿 3 年免出境 勞動部 4 配套挺〉，A4 版。關於仲介的說法，須注意「任意轉換雇主」的權利根本不在本次修法倡議的範圍。



Youtube 影音平台上發布一支標題為「仲介如何混淆視聽？看完這支影片的人都驚呆了」的影片，逐一針對仲介業者反對修法的理由提出回應與解釋。影片發布後不久，新北市、桃園市就業服務商業同業公會（以下簡稱仲介公會）即據此向台北地方法院提起侵害名譽之民事損害賠償訴訟。訴訟中，仲介公會指控 TIWA「散佈...污衊性言詞，極盡所能污衊全國合法人力仲介業者，製造人力仲介業者、雇主與勞工間之敵對衝突」、「影片中使用伊及理事長之圖片影像並附帶『仲介剝削』等字幕，令人對伊及所屬會員有不當聯想」、「製作系爭影片之目的在於詆毀伊之名譽，而與就業服務法之修法無關」，要求 TIWA 登報道歉。以妨害名譽為由提起侵權行為損害賠償訴訟正是 SLAPPs 當中常見類型之一，¹⁵³比起過去華磐公司在外籍勞工抗爭告一段落後為財物損壞請求民事賠償，仲介公會這次在立法動員過程中即提起訴訟，更明顯是策略性地運用法律手段欲壓制為外籍勞工發聲的公眾言論，且企圖透過法院命倡議團體登報道歉以影響社會大眾對其倡議訴求與行動的觀感。幸好，2017 年 3 月底台北地院即認定影片內容「均屬其意見之表達，且係對於目前台灣外籍移工之現狀等可受公評之事所為之評論或陳述者」，駁回其請求，二審法院亦維持原審見解，於同年 10 月間駁回上訴。¹⁵⁴

在仲介業者施壓下，就服法第 52 條修正案實際上延宕至 2016 年 10 月才送請院會進行二讀，移工盟因而在草案擱置的數月間，舉辦「反剝皮大遊行」，持續呼籲在國會掌握多數席次的民進黨盡快將草案排入二、三讀程序；在遊行中更可見雇主陪同外籍勞工上街爭取修法，因為對這些被看護者來說，外勞出境造成空

¹⁵³ 關於 SLAPP 的意義已在本文第三章第三節華磐公司對高捷泰籍勞工提告事件做過說明，此處不復贅述。Penelope Canan & George W. Pring, Strategic Lawsuits against Public Participation, 35 Social Problems.506, 506-519 (1988).

¹⁵⁴ 臺灣臺北地方法院 105 年訴字第 4450 號民事判決、臺灣高等法院 106 年上易字第 553 號民事判決。

窗期而需聘用本國籍看護的經濟負擔相當沉重。¹⁵⁵僱主與外籍勞工聯合進行立法遊說，總算讓這項修正案在 10 月底完成二讀程序並同時三讀通過。¹⁵⁶為保障外籍勞工休假返鄉的權益，勞動部繼而在 2017 年 4 月 18 日發布受聘僱從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十款規定工作之外國人請假返國辦法，明定外籍勞工的請假方式、日數、程序及其他相關事項。

修法刪除強制出境規定，可說是外籍勞工獲准進入台灣工作將近三十年來不斷對抗國家不合理管制及爭取勞動權益的里程碑，而勞、雇雙方在法律動員過程中的結盟也具有既重要又複雜的意義。對外籍勞工而言，該次修法主要目的為防免、遏止仲介業者藉其出入境之際反覆剝削，連帶爭取可以「不返鄉」的選擇自由；從僱主或代表僱主團體之立委的意見來看，修法的優點則是讓僱主減少人力空窗期、能選擇留用熟悉或優質的勞動力，尤其對長期仰賴看護工寸步不離照顧的身心障礙者來說，他們與他們的外籍看護都是為了存活奮戰，而刪除強制出境規定恰成為其共同立場，如此益發顯現結盟的能量並不僅是源自勞雇雙方對彼此的同情。對彼此均有好處構成勞、雇結盟的基礎，為此，他們也需要暫時擱置可能的差異或矛盾，例如：對於仍有返鄉需求的外籍勞工，國家可否確實為其僱主提供適當的喘息服務等配套措施？另外，本次法律動員的目標單一，正好與前文所述家事服務法、長期照顧服務法立法動員之結盟失敗對照，後兩者的倡議內容顯然相當龐雜，這可供我們反思，或許明確設定動員目標優先順序、甚至有所妥協，是在異中求同的結盟過程勢所難免之處。

¹⁵⁵ 聯合晚報 (9/13/2016)，〈抗議接力 凱道很忙 外勞 10 月反剝削〉，A2 版。聯合報 (10/3/2016)，〈移工反剝削 僱主陪她上街〉，A4 版。

¹⁵⁶ 立法院公報處 (2016)，《立法院公報》，105 卷 75 期，頁 39-46，台北：立法院。

第三節 漁工相關修法倡議的「擱淺」與掙扎

前文呈現將近三十年來，台灣社會透過就服法等法規範實踐過程逐漸瞭解外籍勞工的勞動困境；但是，一般人仍未必熟悉在海上從事漁撈、工作場域孤懸海外的外籍勞工。誠如第二章所述，1992 年版就業服務法與兩岸人民關係條例僅確立對於外籍／大陸漁工的聘僱管理條件與方式，當時頒布的臺灣地區漁船船主僱用外國籍船員管理規定、臺灣地區國外基地作業漁船船主僱用大陸船員管理規定等行政命令將這些漁工隔離在海上，似乎認為汪洋阻隔即可保障台灣漁工的工作機會、避免外籍漁工影響社會安定。雖然多年來媒體一再報導外籍漁工遭遇海難威脅，¹⁵⁷政府僅例外允許遭遇疾病危難的漁工上岸，¹⁵⁸卻不嘗試改善漁工低劣的作業條件與待遇，反倒鼓勵漁船主採取「境外聘僱」—農委會於 2002 年 6 月 28 日頒布臺灣地區漁船船主在國外僱用外籍船員作業應行遵守及注意事項，¹⁵⁹形成

¹⁵⁷ 例如 1994 年颱風造成之「上好三號事件」，遇難者幾乎都是大陸漁工，可能是因為依據 1991 年頒布的臺灣地區漁船船主僱用外國籍船員管理規定，外籍漁工可以待在政府指定之漁港附近或漁港內的「外國籍船員接待中心」（雖然經常空間不足）；而依臺灣地區國外基地作業漁船船主僱用大陸船員管理規定，僅開放遠洋漁船於境外聘僱的大陸漁工沒有進入港內停留的權利，因此在外籍漁工合法化後沉寂海上旅館又因為大陸漁工而「死灰復燃」。民生報（7/12/1994），〈海上旅館遇風襲高萬枝失蹤〉，18 版。民生報（7/24/1994），〈屏東海上旅館也受關注〉，20 版。民生報（7/20/1994），〈‘海上旅館’慘劇與所謂人道原則〉，2 版。

¹⁵⁸ 1998 年 2 月 18 日，農委會依兩岸人民關係條例第 10 條第 3 項訂定臺灣地區漁船船主接駁受僱大陸地區船員許可辦法，允許大陸漁工隨船進入十二浬以內海域暫置，並在遇疾病危難時例外給予機會上岸。

¹⁵⁹ 其實，依 1995 年增訂的臺灣地區漁船船主在臺灣地區離岸十二浬以外海域僱用大陸地區船員暫行措施，大陸漁工即屬「境外聘僱」而不適用勞基法的群體。因政府忽視漁工的困境，中國一度在 2002 年 1 月宣布禁止對台輸出漁工。而農委會的因應措施卻是在同年 6 月 28 日頒布臺灣地區漁船船主在國外僱用外籍船員作業應行遵守及注意事項、7 月 31 日公布獎勵漁船船主僱用外籍船員計畫，放寬並鼓勵漁船主「境外聘僱」其他國家的漁工、避免倚賴單一國家勞力。

獎勵漁船船主僱用外籍船員計畫之計畫目的已寫明：「因應大陸暫停對臺派出漁工措施，補充漁業勞力不足，分散船員來源，確保漁業永續經營」，獎勵對象則為：「依就業服務法有關規定，僱用外籍船員之漁船船主」。臺灣地區漁船船主在國外僱用外籍船員作業應行遵守及注意事項的母法為 1989 年 10 月頒布之漁船及船員在國外基地作業管理辦法（原名稱：臺灣地區漁船及船員在國外基地經營漁業辦法），卻遲至 2002 年方訂定本注意事項，據此時間脈絡可合理推論是因應中國政策而



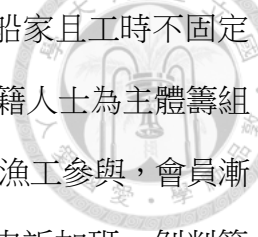
多數外籍漁工屬於歸農委會漁業署管理的「境外聘僱」勞工且不適用就服法、勞基法等規範保障。¹⁶⁰在惡劣的勞動環境下，海上喋血事件亦不勝枚舉。¹⁶¹主流媒體呈現了海上暴力的結果，卻鮮少說明漁船上的勞動或生活條件，鮮少人真正了解糾紛與衝突如何發生。受到漁船主高度管控且孤立無援的漁船工作環境，使漁工的勞動處境難以為外界知曉，漁工上岸為自己權益發聲的機會更微乎其微。

2011 年修正施行的工會法放寬工會理、監事資格，為長期處於上述境況的外籍漁工帶來與岸上社會橋接的契機。為了協助處理外籍漁工職災個案（工作時手遭繩索絞斷）來到宜蘭南方澳的李麗華發現，當時 NGO 集中在北部而較少關注這

訂。

¹⁶⁰ 據行政院勞工委員會（85）臺勞職外字第 212384 號函（1996 年 11 月 2 日發布）說明，「境內聘僱」的外籍漁工屬於就服法第 43 條第 1 項第 8 款之外籍勞工，適用勞基法等規定；在離岸超過十二海浬之海域聘僱、解僱者，屬於「境外聘僱」，則不適用之，雇主得以藉此「合法規避」勞基法等法規義務。據勞動部統計，依就業服務法聘僱之外籍漁工在 1994 年底突破一千人，此後人數緩步上升，到 2014 年底才突破一萬人；相較之下，境外聘僱的外籍漁工在 2011 年就有一萬三千多人，至 2019 年底則有 22,550 人，其人數一直多過境內聘僱之外籍漁工人數。勞動統計查詢網，<https://ppt.cc/fj2C2x>（最後瀏覽日：3/23/2020）。王守華、黃亭雅（2016），《臺灣外籍漁工逾期停留問題研究》，頁 26，台北：內政部移民署。〈我國漁船僱用外來船員數量〉，行政院農業委員會漁業署，<https://www.fa.gov.tw/cht/search.aspx>（最後瀏覽日：3/23/2020）。

¹⁶¹ 2002 年以前呈現的暴力事件加害人大多是大陸漁工，相關報導參照聯合晚報（1/15/1995），〈豐盈 16 號喋血案 3 大陸漁工 坦承殺人〉，7 版。聯合晚報（1/3/1997），〈大陸漁工涉行凶 海上又喋血 船長遭殺害〉，1 版。聯合晚報（5/19/1999），〈高雄漁船喋血 大陸漁工行凶〉，1 版。聯合報（6/26/2001），〈義盛三號喋血案 否認大陸漁工指控「長期施暴」船長：陳義強要搶美金〉，18 版。2002 年後加的害人則以其他國家的外籍漁工為主，偶爾也出現台籍幹部虐待或殺害外籍漁工的報導。前者相關報導參照聯合報（4/8/2003），〈瑞益漁船喋血 傷者獲救〉，B4 版。聯合晚報（4/8/2004），〈3 死喋血案 排除我船員〉，10 版。聯合晚報（8/20/2006），〈船長被殺丟大海 順正漁號返東港〉，5 版。聯合報（4/21/2007），〈船長被砍 返東港療傷〉，C2 版。聯合晚報（5/2/2007），〈新明財喋血案 7 印尼漁工押回〉，6 版。對於後者的新聞則經常提到台籍漁船幹部虐殺漁工是因為「漁工懶惰、不服管教」、或是報導加害者在其鄉親眼中「老實、不可能殺人」，參照聯合報（2/22/19997），〈船長槍殺 2 人 進港 3 天未回報〉，3 版。聯合報（7/15/2001），〈漁船大副施虐 凍死大陸漁工〉，8 版。聯合報（10/31/2007），〈大副打死越漁工 從非洲押回〉，C2 版。聯合報（4/5/2011），〈殺 3 印尼漁工 船長無期確定〉，A10 版。聯合晚報（11/21/2012），〈殺 15 大陸漁工 船長引渡回台 金慶 12 號漁船船長龔泰安 關 13 年獲假釋 刑事局自模國押解回國受審〉，A7 版。聯合報（6/3/2013），〈關漁工致死 船長判 8 年〉，A12 版。



群為數眾多的漁工。因此，李麗華開始四處奔走、為散落在各船家且工時不固定的外籍漁工們穿針引線，推動並在 2013 年創立全台第一個由外籍人士為主體籌組的工會—「宜蘭縣漁工職業工會」。¹⁶²工會最初約有 89 位菲律賓漁工參與，會員漸漸增加並擴及來自印尼、越南等國的漁工，會務首重處理漁工申訴加班、剝削等個案（這些問題也是漁工最常上門求助的原因），同時也參與社會倡議與立法、修法行動。¹⁶³以下將透過漁業法關於漁工之保險規定修正爭議、「廢除境外聘僱」等倡議行動，瞭解外籍漁工以自己的集體力量爭權探究外籍漁工的處境如何透過集體動員以及非主流媒體的深入報導被看見，也藉此彰顯漁業工會成立的意義。另外，也與同時期在民進黨全面執政下通過的外國專業人才延攬及雇用法，將白領外國工作者與底層勞工的處境對比，看見兩者之差異。

第一項 保險不保險？漁業法修正中的勞資對抗

宜蘭縣漁工職業工會（下稱宜蘭漁工工會）甫成立，便遭遇「漁業法修正」的挑戰。由於有漁船主遭健保局追討未幫外籍漁工繳納之健保費欠款，¹⁶⁴且全民健康保險法第 9 條、勞工保險條例第 6 條第 1 項第 5 款強制規定雇主應為漁工投保勞工保險，接獲陳情的立委們旋即為漁船主著手修改法律。2013 年 12 月，當時分別來自屏東、澎湖、宜蘭三個有漁港的縣市的民進黨籍區域立委潘孟安、楊曜、陳歐珀聯名提案修正漁業法增列第 69 條之 2，針對外籍漁工規劃以商業保險取代其勞工保險。其提案理由有三：首先，漁撈工作的危險性與工作環境與其他產業

¹⁶² 〈漁工是弱勢中的弱勢 李麗華專訪之二〉，鏡週刊，<https://www.mirrormedia.mg/story/20170915pol009/>（最後瀏覽日：4/17/2020）。

¹⁶³ 〈外籍漁工的傳聲筒 李麗華與宜蘭漁工職業工會〉，生命力新聞，<https://ppt.cc/fkd2Gx>（最後瀏覽日：4/17/2020）。〈菲籍漁工領銜籌組 第一家移工工會成立〉，苦勞網，<https://www.cooloud.org.tw/node/74369>（最後瀏覽日：4/17/2020）。

¹⁶⁴ 聯合報（4/17/2013），〈外籍漁工勞健保 協調會無果〉，B1 版。聯合報（2/20/2014），〈積欠漁工健保費 暫緩 3 個月追繳〉，B1 版。

不同，又勞保年金制度從 2009 年開始實施，外籍漁工投保年資短，發生事故死亡時，其家屬通常無法接受僅能按月請領最低金額遺屬年金而不願與漁船主和解，漁船主多須自掏腰包處理賠償而使其為漁工申報勞保之意願低落；第二，外籍漁工通常難以達成老年年金領取條件而投保意願不高；第三，若以足額的商業保險取代勞保，將減輕漁船主的保費負擔，亦能使外籍漁工得到充分保障。¹⁶⁵

2014 年 5 月 22 日，漁業法第 69 條之 2 修正案交由立法院經濟委員會審查時，漁業署署長沙志一表示仍有許多外籍漁工使用過健保資源，商業保險多屬意外險，醫療險金額又遠高於健保費用，應維持依勞健保條例強制納保較佳。¹⁶⁶對此，立委潘孟安強調在 12 海里以外（遠洋）作業的漁工往往數個月以上無法返台，全面強制納保徒使漁民（雇主）負擔繳納保費義務、外籍漁工卻無法享受就醫的權利。¹⁶⁷黃昭順等立委則提案建議將該修正條文逕送立法院二、三讀而無須協商，以盡速解決該漁業界之爭議問題。¹⁶⁸審查會上只有立委林淑芬提出質疑，該修正案與勞保條例之強制納保規定扞格，且欠缺規定罰則作為配套，恐讓雇主逃避為漁工投保保險的責任，此外，修正案內容未區分在 12 海里之內、外工作而一律排除外籍漁工，亦屬不當。¹⁶⁹雖然立委林淑芬主張應進一步規定商業保險給付或待遇不得低於勞保及健保的給付範圍，打算在審查會當場提出條文修正草案之對案，但審查會召集委員立委林岱樺卻逕行裁示照潘案通過，立委林淑芬遂退席表達抗議。¹⁷⁰從沙志一、潘孟安與林淑芬等人的對話可發現，支持取消強制納保者

¹⁶⁵ 漁業法第 69 條之 2 草案內容為：「漁業人僱用之漁業從業人具外國籍者，自中華民國九十八年一月一日起，漁業人以該漁業從業人為被保險人，投保含一定保險項目及金額之商業保險，不受勞工保險條例第六條應參加勞工保險之限制。前項一定保險項目及金額，由中央主管機關定之。」（立法院第 8 屆第 4 會期第 14 次會議議案關係文書），頁 286。

¹⁶⁶ 立法院公報處（2014），《立法院公報》，103 卷 44 期，頁 417-419、468，台北：立法院。

¹⁶⁷ 立法院公報處（2014），前揭註 166，頁 468-469。

¹⁶⁸ 立法院公報處（2014），前揭註 166，頁 388。

¹⁶⁹ 立法院公報處（2014），前揭註 166，頁 469。

¹⁷⁰ 立法院公報處（2014），前揭註 166，頁 471、475。



選擇性地強調漁工在海上的長時間作業，刻意無視外籍漁工仍會上岸使用勞、健保之事實。在審查會倉促處理之下，不僅忽略漁業法第 69 條之 2 修正案可規範得更為細緻，也忽略了強制納保制度所保障的勞工權利。

根據立法院經濟委員會就上開會議提出的審查報告，農委會表示單獨排除外籍漁工參加勞保將突顯其受到不平等待遇，建議不宜採行上開修正草案。然而，與會委員仍決議修正通過，提報院會討論，審查會也將草案內容變更為：「漁業人僱用之漁業從業人具外國籍者，自中華民國九十八年一月一日起，漁業人得以該漁業從業人為被保險人，投保含一定保險項目及金額之商業保險，不受勞工保險條例第六條及全民健康保險法第九條之限制。前項一定保險項目及金額，由中央主管機關定之」，一併明文排除雇主為外籍漁工投保健保之義務。¹⁷¹幸經立委林淑芬及時連署提案，修正草案暫緩送交院會而進入黨團協商程序。¹⁷²

聽到漁業法修正案迅速通過立法院一讀的消息，宜蘭漁工工會與台灣移工聯盟立刻在 5 月 29 日前往立法院集會抗議。工會秘書長李麗華出示漁工的薪資單，顯示目前漁船主幫外籍漁工購買商業保險的費用其實都是直接從漁工的薪資中扣除，費用甚至高達一個月 8 百元；TIWA 的吳靜如則解釋，一旦漁船主有「聘僱他人從事漁業經營」之事實，依勞工保險條例即不能透過漁會加保，這才是許多雇主不願意替外籍漁工投保的主因，以免自己喪失勞保保障，因此理想的做法應該是在勞工保險條例明定細分漁船主的狀況，不排除較弱勢之一般漁船主勞保加保資格。¹⁷³之後，上述抗議團體聯合發布以「踐踏弱勢移工將成蔡英文主席的就任

¹⁷¹ 〈立法院第 8 屆第 5 會期第 12 次會議議案關係文書〉，頁 307-311。

¹⁷² 立委林淑芬依據立法院職權行使法第 68 條第 2 項，火速找了 10 人以上連署，讓漁業法第 69 條之 2 修正案回到黨團協商；這份連署之連署人橫跨黨派，包含：民進黨立委尤美女、鄭麗君、吳宜臻、陳節如、陳唐山，台聯黨立委賴振昌和周倪安，親民黨立委李桐豪，國民黨立委邱文彥、曾巨威、廖正井。參照立法院公報處（2014），《立法院公報》，103 卷 43 期，頁 13，台北：立法院。

¹⁷³ 〈修《漁業法》奪勞健保 外籍漁工赴立院抗議〉，苦勞網，<https://www.coolcloud.org.tw/node/78875>



大禮」為題的聲明稿，指出漁工的薪資爭議源自名目五花八門的仲介費，與勞健保費無關；本次修法美其名給予漁工、雇主選擇權利，實則將雇主長期怠繳保費或剋扣保費卻未加保的違法行為合法化，將漁工與其他勞工差別對待亦違反公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約之規範。¹⁷⁴

透過上述行動與聲明，一方面呈現出成立不久的宜蘭漁工工會也具有積極動員的能量，另一方面明確地讓社會大眾得知外籍漁工的實際困境，抨擊蔡英文甫就任黨主席的民進黨剝削沒有投票權的弱勢漁工。可惜的是，立委們對人權保障的重視顯然不及對選票的追求。2014年9月，國民黨立委蘇清泉¹⁷⁵、黃昭順「不落人後」地提出漁業法第69條之2修正條文對案：「自中華民國九十八年一月一日起至本法中華民國〇年〇月〇日修正生效之日止，漁業人僱用之外國籍漁船船員未領有全民健康保險憑證者，不受全民健康保險法第九條之限制」。提案說明直白地以健保署向雇主追繳外籍漁工的健保費造成雇主反彈作為修法理由之一，赤裸地展現以修訂法律替漁船主沒有為外籍漁工投保健保的違法行為解套之意圖。¹⁷⁶由於近年來印尼漁工高居人數最多者，駐台北印尼經濟貿易代表處聽聞修法訊息後表示，一旦印尼漁工的勞健保被取消，印尼政府將直接評估是否取消對台灣輸出漁工；關注外籍漁工之宜蘭漁工工會等團體得知漁業法修正案即將在立法院展開協商、強渡關山，緊急在2015年1月21日再度到立法院召開記者會抗議，重申應當改善健保制度，而非因為漁工「用不到」健保資源就直接將之排除在制

(最後瀏覽日：4/18/2020)。

¹⁷⁴ 〈踐踏弱勢移工將成蔡英文主席的就任大禮〉，苦勞網，<https://www.cooloud.org.tw/node/78896> (最後瀏覽日：4/18/2020)。〈廢除強制納勞保 外籍漁工缺保障〉，臺灣醒報，<https://anntw.com/articles/20140529-iUg4> (最後瀏覽日：4/18/2020)。

¹⁷⁵ 立委蘇清泉曾於2008年參選屏東縣選區之區域立委，之後在2016年接任國民黨屏東縣黨部主委、2018年參選屏東縣縣長，與民進黨立委潘孟安同樣與這個有眾多漁民的縣市淵源甚深。

¹⁷⁶ 蘇清泉等立委提出的漁業法第69條之2草案重在溯及地讓自2009年至新法生效時為止沒有為外籍漁工繳交健保費的雇主免除責任，勞保的部分則未處理。〈立法院第8屆第6會期第1次會議議案關係文書〉，頁187-188。



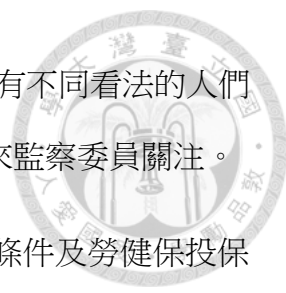
度外。¹⁷⁷不過，在朝野多數立委沆瀣一氣的主導下，漁業法第 69 條之 2 最終仍在 1 月 22 日按國民黨立委提案的版本通過二讀、三讀，制定完成。

這場勞資對抗中，國籍、階級與工作場域使外籍漁工陷於多重弱勢。身為沒有投票權的外國人，多數立委未採納其訴求、不在意外籍漁工權益是否平等地受到保障；低技術性的底層勞工，國家與雇主隨時可以將之汰換而改用其他不敢爭取權益、更廉價的勞工；身為鮮少踏足陸地的工作特性使外籍漁工難以取用健保資源，這項健保制度上的不足之處反倒成為外籍漁工被排除在健保制度之外的理由。上述潘孟安、蘇清泉等立委主張本次修法是基於在遠洋作業的外籍漁工用不到健保、幫漁船主與外籍漁工減輕負擔，在修法數年後發生的宜蘭南方澳斷橋事件恰可供以回顧、反思這樣的說法是否合理。

2019 年 10 月 1 日，南方澳跨港大橋斷裂崩塌，壓毀正好停在橋下的三艘漁船，導致船上的 6 名外籍漁工罹難、數人受傷，也讓外籍漁工的勞動權益受到社會關注。媒體訪問宜蘭漁工工會秘書長李麗華時，李麗華趁機說明外籍漁工多數時間都住在生活環境欠佳的船上，有些漁工在休漁期間被丟給仲介暫置，而即便是適用勞工保險條例「境內聘僱」外籍漁工，其雇主沒有依法納保也是常態，這次罹難的漁工可以透過勞保制度獲償實屬「幸運」；看到媒體報導，蘇澳區漁會與數十位船東氣急敗壞地召開記者會反駁，表示他們在休漁期間也有給薪、一向如家人般地善待漁工，要求李麗華為其言論偏頗道歉。¹⁷⁸霎時間，對於外籍漁工的工作

¹⁷⁷ 與會之團體代表有：台灣人權促進會副秘書長施逸翔、台灣國際勞工協會研究員吳靜如、人權公約施行監督聯盟召集人黃嵩立、宜蘭縣漁工職業工會陳昱豪、公民監督國會聯盟執行長張宏林。〈勞健保若遭取消 印尼不排除取消對台輸出漁工〉，公視新聞議題中心，<https://pnn.pts.org.tw/project/inpage/1087>（最後瀏覽日：4/19/2020）。〈外籍漁工不納勞健保 違反兩公約〉，臺灣醒報，<https://anntw.com/articles/20150121-CEKn>（最後瀏覽日：4/19/2020）。〈會後新聞稿：無恥不分藍綠 剝削超越黨派 朝野共謀扼殺外籍漁工基本人權〉，台灣人權促進會，<https://www.tahr.org.tw/news/1539>（最後瀏覽日：4/19/2020）。

¹⁷⁸ 〈漁工悲歌 李麗華：岸邊洗澡、颱風天不能下船〉，自由時報，<https://reurl.cc/D90DR6>（最後瀏



環境（是不是只能住在船上）、待遇（雇主有無為其投保勞保）有不同看法的人們在媒體及社群網站上相互爭辯而使外籍漁工廣受矚目，¹⁷⁹也引來監察委員關注。

監察委員王幼玲、王美玉針對外籍漁工之生活環境、勞動條件及勞健保投保狀況進行調查後，在 2020 年 4 月 8 日提出調查報告。根據調查報告內容，依行政院衛生福利部提供的資料顯示外籍漁工已全數投保健保，且因健保署自 105 年 6 月 7 日實施「健保欠費與就醫權脫鉤（全面解卡）案」，只要符合參加健保資格之保險對象，完成加保後均可以健保身分就醫，不會有繳不起健保費而不予保險給付、導致延誤就醫之情形。¹⁸⁰然而，依勞動部提供之統計資料，截至 2019 年 9 月底，依就業服務法受僱之外籍漁工有 12,381 人，參加勞工保險人數有 4,810 人，至 11 月底增加為 5,000 人，勞保投保比例不到一半。¹⁸¹

對於「境內聘僱」之外籍漁工作為勞保強制投保對象，卻有如此龐大的投保人數落差，勞動部解釋，雇主反應申報加保有困難的原因包含：長時間在海上作業不便為漁工辦理加、退保；如以漁船船主成立投保單位為外籍漁工加保，將提高漁船主為自身加保的保費分攤比例，使其勞保費負擔過重；且若加保之漁工死亡，其遺屬得領取之遺屬年金金額微小而使其不願接受、拒絕與雇主和解；另行為漁工投保意外險便足以提供充分保障。¹⁸²不過，根據勞動部在 2015 年自行研究

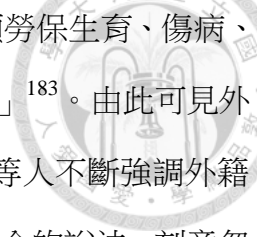
覽日：4/19/2020）。〈南方澳斷橋 6 死 外籍漁工權益引關注〉，公視新聞網，<https://news.pts.org.tw/article/450372>（最後瀏覽日：4/19/2020）。〈斷橋扯出 7000 外籍漁工未投保，政府知情卻未查處〉，風傳媒，<https://www.storm.mg/article/1838741>（最後瀏覽日：4/19/2020）。〈南方澳斷橋引爆移工權益爭議 漁會槓漁工職業工會〉，今日新聞，<https://www.nownews.com/news/20191014/3690050/>（最後瀏覽日：4/19/2020）。

¹⁷⁹ 〈「外籍漁工不可上岸」是假新聞？工人作家曝血淚真相：漁工可上岸，但還是只能睡船上〉，報橘，<https://buzzorange.com/2019/10/05/foreign-crew-of-fishing-vessels/>（最後瀏覽日：4/19/2020）。

¹⁸⁰ 監察院（2020），〈監察院 109 年財調字第 19 號調查報告〉，頁 15。健保投保人數相關統計說明可參照該份調查報告，頁 13-15。

¹⁸¹ 監察院（2020），〈監察院 109 年財調字第 19 號調查報告〉，頁 7。

¹⁸² 監察院（2020），〈監察院 109 年財調字第 19 號調查報告〉，頁 9-11。



統計的數據，事實上「近 5 年平均每年有 7 千多位外籍勞工請領勞保生育、傷病、失能、老年、死亡等給付，5 年之給付總額約新臺幣 21 億餘元」¹⁸³。由此可見外籍漁工並不是「用不到」勞保給付，這些漁船主及立委潘孟安等人不斷強調外籍漁工領不到老年年金、遺屬年金金額太少等理由，顯然是以偏概全的說法，刻意忽略勞保給付範圍的多元內容。與其說外籍漁工不需要勞保，毋寧是雇主不想要幫他們投保。

此外，上述勞動部的研究曾進行實地訪談，研究結果顯示，受訪的雇主認為外籍漁工享受不到老年給付，為其投保勞保不合理；相對地，漁會則認為，外籍漁工難免生病而使用得到健保給付，為其投保健保即屬合理。¹⁸⁴然而，2015 年通過的漁業法第 69 條之 2 修法結果卻是將漁船主在該條施行前沒有為外籍漁工繳納健保費的違法行為合法化，顯然立委們並不在意強制外籍漁工參加健保（與勞保）是否合理，而只是記掛著那些違法而可能被追繳欠款的選民們，急切地為他們找到「法律上的出路」，漁業法第 69 條之 2 侵害外籍漁工權益之恣意與荒謬不言而喻。

最後，監察委員也調查了勞動部如何查處違法未納勞保的雇主。報告指出，勞動部宣稱以「先輔導後查核」為原則，一再致函各漁船主、引進漁工的仲介並辦理相關講座，敦促、宣導應為外籍漁工投保，自 105 年起之三年內對違法雇主予以罰鍰處分的件數僅 27 件。¹⁸⁵對於上述查處方式，監察院財政及經濟委員會認定勞動部未積極主動處理、影響外籍漁工權益，顯有疏失，對勞動部提出糾正案。從這裡可以看出，即便漁業法第 69 條之 2 修法結果是採用立委蘇清泉的草案版

¹⁸³ 該份提供給監察委員的研究報告名稱為〈各國對本、外籍勞工參加勞工保險規定之差異性研究〉，須說明的是，該報告之研究對象並不侷限於外籍漁工。監察院（2020），〈監察院 109 年財調字第 19 號調查報告〉，頁 8。

¹⁸⁴ 監察院（2020），〈監察院 109 年財調字第 19 號調查報告〉，頁 16。

¹⁸⁵ 監察院（2020），〈監察院 109 年財調字第 19 號調查報告〉，頁 11-12。

本，沒有一併替未繳勞保費用的雇主們「解套」，對那些一向「逍遙法外」的雇主也無甚影響。



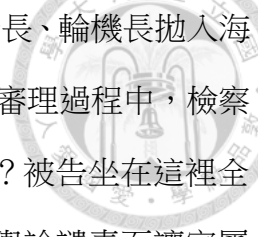
第二項 給誰保障？境外聘漁工、重金攬專才

除了抗議立委的不當修法，工會與關懷團體更積極展開為外籍漁工爭取法律權益保障的行動。前文提到，在漁業署、勞動部等政府機關怠於確實監督與查處之下，「境內聘僱」外籍漁工的勞動權益保障不彰；而雙軌制下依臺灣地區漁船船主在國外僱用外籍船員作業應行遵守及注意事項（而非依就服法）申請的「境外聘僱」漁工更因不適用勞基法無從主張相關權利。一樁樁勞動剝削乃至暴力喋血的事件不斷在海上發生，使外籍漁工關懷團體展開要求廢除境外聘僱制度的倡議行動—即要求外籍漁工全數依就服法為境內聘僱，使當前在漁業署管理下的境外聘僱漁工歸由勞動部管理、從不適用勞基法改為適用勞基法保障。以下將分析數樁海上傷亡事件、遠洋漁業條例的修訂，進而帶出倡議團體的訴求與行動。

2013 年 7 月，特宏興 368 號在海上失聯，海巡署隨即派員尋回該船，並查出該船船長、輪機長先後遭六名印尼漁工聯手打傷、推落海中。¹⁸⁶這些漁工在 8 月被逮捕回台後，媒體紛紛報導其如何冷血殺人以及死者家屬對漁工拳腳相向地發洩悲傷、憤怒的混亂場面。¹⁸⁷但有別於過去，這次有媒體深入追蹤特宏興 368 號事件的後續發展。根據報導，臺灣宜蘭地方檢察署在當年 12 月 17 日以殺害船長、教唆殺害輪機長、毀損設備、侵占財物等罪名起訴 VISA SUSANTO，以殺害船長

¹⁸⁶〈「特宏興」真相！浮球砸船長頭 昏迷丟海〉，TVBS 新聞網，<https://news.tvbs.com.tw/local/226380>（最後瀏覽日：4/23/2020）。

¹⁸⁷〈船長抓欄杆求生 遭印尼漁工踹下海〉，自由時報電子報，<https://news.ltn.com.tw/news/society/paper/706992>（最後瀏覽日：4/23/2020）。〈特宏興喋血案 主嫌跟船長最久〉，中時電子報，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20130822000732-260106?chdtv>（最後瀏覽日：4/23/2020）。



的罪名起訴 MASHURI、並同樣以殺人罪起訴另外四名涉嫌將船長、輪機長拋入海中的印尼漁工。該案自 2014 年 2 月在宜蘭地方法院開始審理，審理過程中，檢察官強調：「(船長對漁工的)適當管教與嚴格管理怎麼算是虐待？被告坐在這裡全身完好、無傷無病，怎麼算虐待？」更以船長打罵漁工一事被輿論譴責而讓家屬心理再度受創為由，指摘漁工無悔意、犯後態度不佳；辯護律師們則反駁被告只是說明衝突發生背景，陳述事實本來就是法律賦予的權利。¹⁸⁸

2015 年 2 月 10 日，臺灣宜蘭地方法院做成 102 年矚重訴字第 3 號刑事判決。本案特別的是，法院在審理期間委託國立臺灣大學心理學系助理教授趙儀珊，針對四名被控將船長、輪機長丟入海中的印尼漁工進行司法心理鑑定。鑑定程序包含就被告之生活狀況、與本案相關人關係、犯罪過程、犯罪時所受刺激、犯罪動機等問題進行訪談，同時參酌關於印尼人個性及其人際間互動模式等文化研究。鑑定結果指出，該四名漁工資歷淺且突然目睹殘忍攻擊行為與大量鮮血，對其造成急性壓力，且受資深漁工（即率先打傷船長的 VISA SUSANTO）威脅，在海上又無路可逃，使他們無法抗拒 VISA 的命令而將上述兩名傷者丟入海中，以免自己也受到傷害。但法院認為鑑定報告做成所依據之事實（由訪談獲得）與法院審理所得之事實有出入，且認定四名被告尚有拒絕聽從 VISA 指揮的可能，未採納鑑定意見。雖然如此，法院認定事件起因是船長先以責罵、毆打、拉扯頭髮、丟浮球等方式，責怪 VISA、MASHURI 等漁工沒有主動告知附近有船隻，可能造成絞網毀壞的問題，並在判決理由表示此案肇因於台灣幹部與印尼漁工間階級與經濟鴻溝以及海上作業的惡劣環境；在科刑部份，法院亦衡量海上作業生活艱辛苦悶，加上台籍幹部與外籍船員間基於國籍、種族、文化形成剝削與不平等，隨時可能觸發衝突與暴力，故酌予減輕所有被告的刑度，並肯定事發當時無人具備處理海

¹⁸⁸ 〈審理將期年 特宏興八涉案漁工 2 月宣判〉，公視新聞議題中心，<https://pnn.pts.org.tw/project/inpage/1561/42/94>（最後瀏覽日：4/24/2020）。

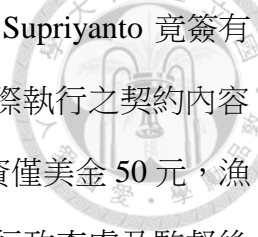
上傷患及暴力衝突的經驗與能力，上述四名被告才會將傷者丟入海中。另一方面，船長家屬也曾對媒體表示，船東希望方便、降低薪資成本而以境外聘僱進用來歷不明的外籍漁工，對遠洋作業的台灣漁民造成很大的人身安全風險。¹⁸⁹透過上述判決及報導內容可以發現，社會大眾、死者家屬、乃至司法人員已逐漸意識到，種族化、階級化的壓迫結構與悲劇的發生密不可分，勞動權益欠缺保障與工作環境惡劣不僅讓外籍漁工受到剝削，也對勞雇雙方的生命身體安全埋下不定時炸彈。

遺憾的是，在特宏興案宣判的同一年，福賜群號漁船上的一名印尼漁工在 7 月份落海失蹤，一個月後又有一名漁工在船上死亡。據傳，死亡的 Supriyanto 工作時遭船長毆打，後來受傷感染無法站立，從只能雙膝跪地工作終致無法行動。宜蘭漁工工會及聲援團體認為兩名失蹤、死亡者曾遭到剝削、虐待，質疑屏東地檢署未將可能是命案現場的福賜群號扣案調查，並呼籲政府正視「境外聘僱」漁工的勞動處境、將之納入適用國內勞動法規，保障其生命安全及尊嚴。¹⁹⁰孰料，盡管當時有 7 名證人提供關於船主施暴的證詞、Supriyanto 生前留下的影片等證據，屏東地檢署竟在當年 11 月便以「死亡之直接原因無外力介入」為由，簽結此案。宜蘭漁工工會的李麗華只好向監察院陳情請求調查漁工死因，工會也在南方澳漁港的印尼漁工聚會所舉行追悼會，並呼籲台灣政府正視境外聘僱漁工的勞動環境與勞動條件。¹⁹¹

¹⁸⁹ 〈異鄉撒網，離岸難回——記特宏興 368 號漁船事件兩年之（上）〉，公視新聞議題中心，<https://pnn.pts.org.tw/project/inpage/903/42/94>（最後瀏覽日：4/23/2020）。

¹⁹⁰ 〈疑遭虐釀憾 福賜群號印尼漁工一死一失蹤〉，<https://pnn.pts.org.tw/project/inpage/1086/42/141>，公視新聞議題中心，（最後瀏覽日：4/24/2020）。

¹⁹¹ 屏東地檢署認為，Supriyanto 是在船上高處曬衣服時失足跌落，導致傷口感染、因敗血性休克而「意外」死亡。〈印尼漁工摔死屏檢吃案？監院與外媒追真相〉，新頭殼，<https://newtalk.tw/news/view/2016-07-27/75628>（最後瀏覽日：4/24/2020）。〈沒有勞工身份的「外勞」印尼漁工海上死亡 曝露境外聘僱問題〉，苦勞網，<https://www.cooloud.org.tw/node/83481>（最後瀏覽日：4/24/2020）。



2016 年，監察委員王美玉介入調查後發現，死亡之印尼籍 Supriyanto 竟簽有「申請核准」與「實際執行」兩個版本的兩份勞動契約，且實際執行之契約內容具不合理、不平等之勞動條件，根據該份契約可能每月支領薪資僅美金 50 元，漁業署對仲介毫無監督把關、評鑑徒具形式，事發後亦怠於執行行政查處及監督後續撫卹。¹⁹²此外，調查結果還指出，Supriyanto 死亡前的最後三支影片清楚呈現其遭毆打成傷的結果，並曾親口控訴船長等人施加虐待；屏東地檢署卻沒有請聽得懂中爪哇語的翻譯因而「聽不懂」Supriyanto 的自白，對其他同船漁工則早早結束訊問便讓其他們返國，因而無法針對後來才取得的上述影片內容提問比對，也沒有等到法醫回函解釋 Supriyanto 的傷口成因，便已結案。¹⁹³獨立媒體「報導者」也針對本案深入報導—記者描繪 Supriyanto 昔日在家鄉的模樣、引述監察院的調查結果，同時指出漁船主實際上是透過違法仲介招聘像 Supriyanto 這樣的「境外聘僱」漁工，仲介們又藉由苛刻的契約、押金制度、處罰條款等手段箝制這些漁工；「境外聘僱」為勞動剝削大開方便之門，政府卻一再以「個案」的說詞企圖掩飾這些常態現象。¹⁹⁴

不過，將特宏興案與福賜群案相比，顯然殺人的外籍漁工和殺人的台籍船長在司法上的待遇有天壤之別。當外籍漁工在船上殺了台籍幹部，司法機關已在岸上等待以刑罰「迎接」漁工；甚至代表國家行使刑事偵查與訴追權力的檢察官更斥責漁工描述事發經過的行為乃是不思悔改，這某程度反映了國家無視漁工遭受壓迫與剝削的態度。相反的，福賜群號的 Supriyanto 遭船長等人虐待致死，卻直到監察院介入調查並在 2016 年 10 月 5 日提出糾正案後、以及「報導者」對福賜群號事件與漁工的境外聘僱問題進行深入追蹤，引起其他媒體、雜誌紛紛跟進加以

¹⁹² 監察院（2020），〈監察院 105 年財正字第 15 號糾正案〉，頁 24。

¹⁹³ 監察院（2020），〈監察院 105 年財調字第 42 號調查報告〉，頁 25-28。

¹⁹⁴ 〈未解的謎團：一名印尼漁工之死〉，報導者，<https://reurl.cc/628k8r>（最後瀏覽日：4/24/2020）。
〈台印聯手剝削萬名漁工〉，報導者，<https://reurl.cc/1x9z9D>（最後瀏覽日：4/24/2020）。

報導，才總算促使屏東地檢署重啟偵查程序。¹⁹⁵此外，特宏興案的漁工返台約四個月後即遭起訴，而福賜群案不僅在最初遭地檢署草率簽結，經重啟偵查至今，似仍無任何人被起訴、無人需為漁工的死亡負責。¹⁹⁶這毋寧是象徵著國家視外籍漁工如草芥的態度，司法機關的差別待遇也反映出外籍漁工受到可能基於國籍、種族、經濟等條件差異而來的歧視。

此外，立法、行政機關似乎對上述司法風波與「境外聘僱」的制度缺失視若無睹。由於台灣遠洋漁船捕魚違背國際規範，2015年10月被歐盟執委會列入「非法、未報告、不受規範漁業」的「黃牌」警告名單。¹⁹⁷為了爭取撤銷黃牌並避免更嚴厲的「紅牌」警告（水產禁運），行政院趕在半年之改善期將屆滿之際，將「遠洋漁業三法」送進立法院。¹⁹⁸其中，在2016年3月送至立法院審議的「遠洋漁業條例草案」，其第26條規定「境外僱用非我國籍漁船船員應經許可」，將「境外聘僱」的聘僱程序納入管理，但同時也是以法律位階的法規範繼續肯定境外聘僱的合法性，顯然無視於前述倡議團體一再呼籲廢除「境外聘僱」制度的訴求。¹⁹⁹

¹⁹⁵ 〈遠洋船苛待外籍船員 明年有法可管〉，自由時報電子報，<https://news.ltn.com.tw/news/life/paper/1063574>（最後瀏覽日：4/24/2020）。〈印尼漁工虐死案簽結挨批 屏檢重啟調查〉，壹週刊，<https://tw.nextmgz.com/realtimenews/news/209008>（最後瀏覽日：4/24/2020）。〈台灣之恥 遠洋船壓榨萬漁工〉，蘋果新聞網，<https://reurl.cc/0o3n3A>（最後瀏覽日：4/24/2020）。

¹⁹⁶ 於2020年8月間以「福賜群號」搜尋新聞，有一則2018年5月的報導指出，當初與SUPRIYANTO同船的漁工SUKHIRIN遠從印尼到台灣的「屏東地檢署」作證，應訊前受訪表示死者生前受船長等台籍幹部虐待，是受虐死亡。也就是說，福賜群案在SUKHIRIN受訪時，仍在偵查階段。再於司法院法學資料檢索系統以「印尼」、「漁工」、「死亡」等關鍵字搜尋刑事案件，也沒有查到相關判決。

¹⁹⁷ 聯合報（10/2/2015），〈限六個月內改善非法捕撈 歐盟將我漁業列警告名單〉，A10版。聯合報（10/10/2015），〈捕鯊「割鯨棄身」 將重懲順得慶號〉，A10版。

¹⁹⁸ 此處送至立法院的「遠洋漁業三法」草案包含：遠洋漁業條例草案、投資經營非我國籍漁船管理條例修正草案、及漁業法部分條文修正案。

¹⁹⁹ 遠洋漁業條例草案第26條規定：「經營者在境外僱用非我國籍船員者，應經主管機關許可，以自行僱用或透過國內居間或代理業務之機構（以下簡稱仲介）；前項仲介機構應經主管機關核准，並繳交一定金額之保證金；前二項非我國籍船員之資格、許可條件、應備文件、經營者與非我國籍



遠洋漁業條例於 2016 年 7 月公布施行後，立委林淑芬在同年 12 月 30 日舉辦「政府如何跨部會合作改善漁業漁工勞動權益」公聽會。與會的 TIWA 專員許惟棟、學者邱羽凡均主張，無論漁工在哪裡上船（受雇），都應適用勞基法；但勞動部官員仍堅稱這類「境外漁工」必須是「境外聘僱、境外工作、境外解聘」，且既非在國內成立的勞動契約，就無法直接適用國內的勞動法令。²⁰⁰隨後，勞動部又在隔年 1 月 17 日公告：「...漁船於境外僱用之外籍漁工，尚不宜以抽象之管轄權觀念將境外海域之漁船視為我國領土之延伸。因此，於境外僱用之外籍漁工（境外僱用、境外作業）未有我國勞動基準法之適用。惟該等人員之勞動權益，...另依遠洋漁業條例之授權，訂定『境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法』，以為規範」²⁰¹；並在同月頒行「境外僱用外國籍船員許可及管理辦法」。換言之，政府堅持維繫「境外聘僱」，也堅持境外聘僱的漁工就不能適用勞基法。上述許管辦法第 6 條第 1 項雖然規定應載明於勞動契約的最低限度權益，²⁰²但欠缺罰則與確實稽

船員雙方權益事項、契約內容、仲介機構之核准條件、期間、管理、廢止條件、仲介機構與非我國籍船員雙方權益事項、契約內容、管理責任、保證金之一定金額、繳交、退還及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」其餘立委提出之對案（有立委黃昭順、蔡培慧、賴瑞隆、邱議瑩等四位分別提出的四份對案）亦僅有一條內容相同的規定用以規範境外聘僱漁工，故不贅述。

²⁰⁰ 〈 境外聘僱漁工適用勞基法 民間熱官方冷 〉，PNN 公視新聞議題中心，<http://pnn.pts.org.tw/project/inpage/352/42/141>（最後瀏覽日：7/12/2020）。

²⁰¹ 〈 漁船於境外僱用外籍漁工，其勞動權益之保障，依《遠洋漁業條例》授權訂定之「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」規範 〉，勞動部，<https://www.mol.gov.tw/announcement/27179/31075/>（最後瀏覽日：7/12/2020）。

²⁰² 境外僱用外國籍船員許可及管理辦法第 6 條第 1 項規定：「經營者與非我國籍船員依第五條第一項簽訂之勞務契約，應載明下列事項：一、契約期限。二、給付船員費用之項目、金額及給付方式；船員每月工資不得低於美金四百五十元。三、經營者應為船員投保人身意外、醫療及一般身故保險；其一般身故保險金額不得低於新臺幣一百萬元；未依規定辦理保險、保險範圍不足或未能自保險人獲得足額理賠，其損失或損害賠償，由經營者負擔。四、船員因執行職務意外傷害或患病，經營者應即時就近安排治療，並負責醫療費及其他費用。五、船員非因執行職務遭受意外傷害或患病，經營者應即時就近安排治療，並墊付醫療費及其他費用。六、非我國籍船員之接送事項及相關交通費用之負擔。七、非我國籍船員每日休息時間不應低於十小時；每月休息不應低於四日。但因作業需要，得依勞僱雙方約定，另行安排補休。八、非我國籍船員有特殊宗教節日需求時，經營者應予尊重。九、違反契約之賠償與處理事項。十、經營者應提供非我國籍船員向相關部門申訴之便利條件。



查，因此，即便是如此些微的保障，對外籍漁工來說仍是可望而不可及。

與國家吝於給予外籍漁工保障的情況相較，分別於 2017 年 3 月、2017 年 11 月公布施行的「國籍法」與「外國專業人才延攬及僱用法」可說是對白領外國工作者相當慷慨。首先，依修法前的國籍法第 9 條規定，對於申請歸化中華民國的外國人原則上不允許雙重國籍。²⁰³經本次修法之後，新增訂的第 9 條第 4 項允許依本法第 6 條「有殊勳於中華民國者」得「免提出喪失原有國籍證明」；此外，該項更增列「由中央目的事業主管機關推薦科技、經濟、教育、文化、藝術、體育及其他領域之高級專業人才，有助中華民國利益，並經內政部邀請社會公正人士及相關機關共同審核通過」者，可以保留其原本的國籍。也就是說，一般的外國人申請歸化，必須放棄原國籍以示對我國的認同與忠誠；但為了吸引高級專業人才，新國籍法對這些白領外國工作者放送雙重國籍，積極表示歡迎他們成為「我們」的一分子。相較之下，在台灣付出大半輩子勞力的低薪弱勢外籍勞工，因國籍法第 3 條早已設下「有相當之財產或專業技能」而可確保生活無虞作為歸化門檻，仍舊排除其成為我國國民的機會。顯而易見地，本次修法將國籍當作「給白領階層的特權」，對於「少數菁英」更額外給予雙重國籍的優惠，可說是再次強化國籍法之中的階級主義。

接著，行政院以填補國內人才及技術缺口、引領產業發展並朝向高科技、高附加價值方向轉型、提升就業機會與國人國際觀等理由為名，在 2017 年 4 月 20 日由院會通過國家發展委員會擬具的外國專業人才延攬及僱用法草案（下稱政院版草案），送請立法院審議。該草案旨在不改變外籍專業人才來台的工作資格及審

十一、船員得請求提前終止勞務契約，返回來源國。十二、其他權利義務事項。

²⁰³ 2006 年 1 月 27 日公布施行之國籍法第 9 條規定：「外國人依第三條至第七條申請歸化者，應提出喪失其原有國籍之證明。但能提出因非可歸責當事人事由，致無法取得該證明並經外交機關查證屬實者，不在此限。」



查標準原則下，放寬外國專業人才在臺的簽證、居留、保險、租稅、退休等法令限制，提升其在台居留、工作及生活的便利性。²⁰⁴2017年5月，另有許育仁等立委連署提出的立委版草案一併排入經濟委員會審查。

立法過程呈現出幾項頗值探究的特點。首先，立委版草案與政院版草案內容幾乎完全一致，前者在第14條至第16條關於放寬外國專業人才參加健保與申請居留限制之規定，加入其成年身心障礙子女亦享有相同優待，為其家庭團聚權提供更充分的保護。²⁰⁵其次，關於允許外國專業人才得立即參加健保的草案第14條，雖有立委邱泰源提醒衛福部應評估該條對台灣健保的影響，但也有立委邱議瑩以人道考量，強勢的支持放寬外國專業人才的子女來台規定。²⁰⁶對照前文分析立委們斤斤計較於外籍漁工「用不到」勞、健保資源而「浪費」雇主繳納的保費，企圖將外籍漁工排除於強制納保的保障之外，充分映照出立委們乃是以「階級化」的目光在進行立法與國家資源分配。另外，立委們對於草案的質疑大多聚焦在可否避免「魚目混珠」。例如：立委王惠美要求行政機關不得讓「那二、三流的人，比如剛剛講的那些，可能要來看病的人一起找進來花我們的健保」。²⁰⁷又因為立委質疑政院版草案第20條關於實習簽證的規定，將衍生「假實習、真打工」而非真正招來高級專業人才的疑慮，在立法院經濟委員會的審查中，國發會列席代表主動表示可將該條刪除。²⁰⁸該草案從送請立法院審議至三讀通過只經過短短半年（事實上，在一天內就完成了二讀與三讀程序），迅速地向白領外國工作者提供遠多於

²⁰⁴ 〈行政院會通過「外國專業人才延攬及僱用法」草案〉，行政院，<https://reurl.cc/xZr9YN>，（最後瀏覽日：7/12/2020）。

²⁰⁵ 立法院公報處（2017），《立法院公報》，106卷88期，頁306-307，台北：立法院。

²⁰⁶ 邱議瑩對於上述身心障礙子女來台的影響，表示：「說什麼壓縮到臺灣的健保資源，胡說八道」。從立法紀錄來看，對立委而言，白領外國工作者及其家眷使用健保並不是「占用」資源；反之，外籍勞工使用健保就是「占用」、「浪費」台灣的資源，對兩個群體的差別待遇與歧視表露無遺。立法院公報處（2017），前揭註205，頁279-280、324-325。

²⁰⁷ 立法院公報處（2017），前揭註205，頁247。

²⁰⁸ 立法院公報處（2017），前揭註205，頁232、267-268。



基本勞動權利的保障；而對於外籍漁工多年來盼望全體適用勞基法（包含境內聘僱以及遲遲無法廢除的境外聘僱者）的請求，政府卻置若罔聞。在階級化、種族化的政策下，兩個群體的處境截然不同。

回到外籍漁工的修法倡議行動，面對政府倉促而不透明的包裹式修法，2018年5月17日，宜蘭縣漁工職業工會和原本屬於「人口販運防制監督聯盟」成員的六個團體，包括：台灣人權促進會、TIWA 台灣國際勞工協會、桃園市群眾服務協會、臺灣基督長老教會平安基金會、綠色和平、和英國環境正義基金會（Environmental Justice Foundation, EJF），籌組成立了「外籍漁工人權保障聯盟」。²⁰⁹聯盟拿出一份外籍漁工工作首月僅得到 30 元美金的資料，說明漁船由船長掌控一切的孤立環境造成漁工難以撥打 1955 求助、勞檢員或漁業署遠洋觀察員也無法落實勞檢。因此，再次訴求廢除境外聘僱，倡議修改遠洋漁業法第 26 條，要求行政院廢除境外僱用外國籍船員許可及管理辦法、承認所有懸掛台灣國旗的漁船都是我國國土的延伸，使所有在台灣的外籍漁工、不分遠洋／近海均適用勞基法保障並一律由勞動部管理，且應投入足夠資源以提高近海及遠洋漁船勞動檢查頻率以及正確性。²¹⁰

湊巧的是，2018 年 7 月 18 日，也是臺灣積極籌備防制人口販運國際工作坊前夕，聯合國國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）披露臺灣漁船「福甦 11 號」船上住宿環境不佳、食物不足、安全和衛生條件太差等狀況，違反 ILO 漁撈工作公約，在南非開普敦將該船扣留。這是台灣第一例、也是全球第一例因

²⁰⁹ 〈催生最難成立的兩種工會，李麗華 vs Jasmin：Just Do It〉，非常木蘭，<https://ppt.cc/fYCwlx>（最後瀏覽日：4/24/2020）。

²¹⁰ 〈杜絕外籍漁工受虐事件，廢除境外聘僱——NGO 聯合聲明〉，台灣人權促進會，<https://www.tahr.org.tw/news/2257>（最後瀏覽日：4/24/2020）。〈新南向沒保障外籍漁工 漁工盟籲廢除境外聘僱〉，苦勞網，<https://www.cooloud.org.tw/node/90813>（最後瀏覽日：4/24/2020）。〈「他在船上說什麼，可能就被推下去了」 血汗漁工被虐有苦難言 為何勞檢難落實？〉，風傳媒，<https://www.storm.mg/article/438687>（最後瀏覽日：4/24/2020）。



對漁工保障缺失、違反 ILO 漁撈工作公約而無法在外國港口通過檢查的事案件，自然吸引國內、外媒體報導。²¹¹趁著福牲 11 號事件引起各界關注之際，外籍漁工人權保障聯盟至舉辦防制人口販運國際工作坊的場地外召開記者會，再度聲明要求廢除境外聘僱，將所有外籍漁工納入勞基法保障，並主動簽署國際勞工組織 188 號漁撈工作公約且將其國內法化等倡議內容。²¹²

然而，政府的事發當下卻表示，南非政府回應扣留之主因是看見福牲 11 號傾斜，考量航行安全問題才會扣留，並無虐待漁工的情形。²¹³這種說法與 EJF 發現有嚴重人權剝削及非法捕魚之調查結果大相逕庭，漁業署的調查方式（如：沒有安排通譯、船長在場時要求漁工填寫勞動條件問卷）也遭到 EJF 批評相當草率。²¹⁴經過 EJF 持續追蹤福牲 11 號船上的印尼漁工，並將相關調查報告提交歐盟，很有可能會影響台灣解除黃牌警告，漁業署才在輿論的撻伐下再度展開調查。漁業署最終在 2018 年 10 月公告承認福牲 11 號漁船未詳實回報漁獲資料、未經許可僱用外籍漁工，且漁工休息時間短、工時長、生活環境不佳、每月工資僅 9 千元上下，故送請高雄地檢署偵辦，並依據境外僱用外國籍船員許可及管理辦法第 28 條及遠

²¹¹ 〈「福牲 11 號」事件給臺灣的警惕〉，綠色和平，<https://ppt.cc/f3x1Tx>（最後瀏覽日：5/1/2020）。

²¹² 其他訴求還有：要求政府投入足夠資源，提高近海及遠洋漁船勞動檢查頻率以及正確性，若有發現人口販運案件也應及時處理，嚴厲懲處。提高人口販運定罪及起訴率，加強司法及執法單位相關教育。提出一套有效的漁工申訴管道（特指漁船於海上作業期間的緊急申訴）。針對上述五項承諾提出時程表。定期與相關 NGO 會面，檢視承諾事項並交換意見。〈國際形象劣化又一件，台灣漁船「福牲 11 號」扣留南非，被控勞動環境惡劣〉，上下游新聞市集，<https://www.newsmarket.com.tw/blog/111103/>（最後瀏覽日：5/1/2020）。

²¹³ 漁業署的新聞稿表示，2 名印尼漁工只是因為工作條件、伙食待遇不佳及無法盥洗而不願繼續在該船工作。〈我漁船並非違反漁業工作公約遭扣留 係適航性問題遭南非留置改善〉，漁業署，<https://ppt.cc/fg6bOx>（最後瀏覽日：5/1/2020）。

²¹⁴ 起初南非政府的檢查員僅列出福牲 11 號漁船沒有合約和船員名單、救生用品損壞、生活居住環境髒亂不潔、一只船錨遺失導致漁船不能垂直停靠，但 EJF 還發現該船漁工常遭受船長暴力相向、工時長且缺乏安全及醫療措施，還有對鯊魚非法割鰓棄身等問題。〈台灣福牲 11 號根本是地獄船！EJF 基金會調查，虐待漁工非法捕撈 IUU，呼籲台灣積極面對〉，上下游新聞市集，<https://www.newsmarket.com.tw/blog/112785/>（最後瀏覽日：5/1/2020）。



洋漁業條例第 42 條第 3 項對台灣籍船主、仲介開罰，這也是其母法遠洋漁業條例訂定之後的首例。²¹⁵

就在漁業署針對福牲 11 號漁船開罰的這個月，上千位台灣漁民（實際上也是雇主）所組成「漁民自救會」，表示不滿「漁業三法」罰金過高、政府執法過嚴，揚言將至農委會抗議。針對外籍漁工，漁民自救會提出，因應台籍幹部短缺，希望政府修訂漁船船員管理規則以符合實際需求、刪除「非我國籍船員脫逃之日起 6 個月以上 5 年以下，按脫逃人數不受理該經營者僱用非我國籍船員案件」之規定，也強調漁業勞動不宜適用勞動基準法，應另訂漁業專法規範。²¹⁶雖然漁業署隨即在 10 月 31 日召開記者會表示同意簡化卸魚聲明書和境外僱用漁工申報程序、讓境外漁工等待期縮減至 3 個月（原 6 個月）等訴求；至於罰金太高、檢查過嚴等訴求，為了爭取歐盟解除黃牌警告，農委會副主委李退之強調這部分訴求違反遠洋漁業條例而無法同意放寬。²¹⁷即便農委會迅速配合上述要求而退讓，漁民自救會仍在 11 月 6 日北上農委會抗議，重申政府執法過當、罰款過高之外，並主張海上勞動情況非一般陸地工作，不應以勞基法那種固定工時的方式來要求海上漁撈

²¹⁵ 〈國際 NGO 舉證歷歷 「福牲 11 號」剝削漁工 漁業署認了〉，焦點事件，<https://www.eventsinfocus.org/news/2698>（最後瀏覽日：5/2/2020）。〈福牲 11 號及金昌 6 號漁船調查告一段落 漁業署將予嚴懲〉，漁業署，<https://ppt.cc/fMDdnx>（最後瀏覽日：5/2/2020）。

²¹⁶ 此處「不適用勞基法」的訴求應當是針對境內聘僱漁工而言。漁民自救會一共提出九大訴求，除了上述針對漁工部分，其餘如：降低罰鍰金額並研議配套措施、讓違規罰款申請核准分期付款之漁船視同執行完畢；暫緩「沿近海鮪延繩釣漁船作業管理辦法」草案，放寬鯊魚鰭不離身之限制，建議只要鰭、身符合比例且無割鰭棄身之情事者就不予處分；政府應派遣巡護艇以強化守護我國主權和海權。〈上千漁民不滿執法過嚴，提九大訴求抗議，漁業署：若歐盟判紅牌不會更好〉，上下游新聞市集，<https://www.newsmarket.com.tw/blog/113942/>（最後瀏覽日：5/3/2020）。

²¹⁷ 其他漁業署同意的訴求還有：未滿 10 噸的遠洋小漁船免裝船位回報器、一般組漁船可轉為季節捕鯊組（但季節捕鯊組仍不可轉為一般組漁船），並為了提升海上作業環境品質，船主執行符合船舶安全之住艙空間改建時無需再補足增加的噸數。〈上千漁民不滿執法過嚴，提九大訴求抗議，漁業署：若歐盟判紅牌不會更好〉，上下游新聞市集，<https://www.newsmarket.com.tw/blog/113942/>（最後瀏覽日：5/3/2020）。

作業，「境外聘僱」漁工薪水亦應維持 450 美金。²¹⁸對此，外籍漁工人權保障聯盟指出，漁工的雇主擔憂人力與設備成本增加固然可予理解，但即便漁業署執法被動、怠於蒐證，遠洋漁業條例公布後竟還有 130 多件違規案例，自然不能再鬆綁法規，反而應研擬施行法以便讓漁撈工作公約儘快內國法化；聯盟再次建議應由勞動部擔任主管機關，使境外聘僱與境內聘僱的外籍漁工一律適用勞動基準法。²¹⁹

然而，因應漁民（雇主）的反彈，2019 年 2 月 27 日，行政院長蘇貞昌竟宣布要將 5 萬境內漁工納入勞基法第 84 條之 1 的責任制適用範疇，勞動部隨即於 3 月 4 日公告預計「核定漁船船員為勞動基準法第八十四條之一之工作者」草案。²²⁰這項措施立刻引起長年來要求廢除「境外聘僱」的倡議團體強烈反對，台灣人權促進會的施逸翔認為此政策一旦通過，原本就怠於進行勞動檢查、幾乎沒有裁罰惡意不給加班費之雇主的勞動部只會愈發消極，而原本就不按勞基法落實外籍漁工基本勞動條件的船東雇主們，將更加肆無忌憚地剝削外籍漁工，這項政策會影響歐盟是否維持對台灣的黃牌警告，且同時對境外、境內聘僱之漁工均造成相當負面之衝擊。²²¹然而，勞動部依然在 5 月 23 日正式公告漁船船員適用責任制。²²²從此之後，漁船主可以「合法地」和漁工另行約定工作時間、例假、休假，不受正常工時、延長工時等勞基法規範限制。也就是說，外籍漁工在海上因捕撈工作特性（撒網後即必須連續工作，最長可達十幾個小時）經常超時工作卻一直無法

²¹⁸ 〈抗議漁業三法罰鍰過高 2000 漁民赴農委會灑冥紙〉，風傳媒，<https://www.storm.mg/article/602077>（最後瀏覽日：5/3/2020）。〈上千漁民抗議「罰太多」，漁業治理成為誰的噩夢？〉，報導者，<https://www.twreporter.org/a/fishermen-protest>（最後瀏覽日：5/3/2020）。

²¹⁹ 〈外籍漁工人權保障聯盟：台灣遠洋漁業不可再走回頭路〉，台灣人權促進會，<https://www.tahr.org.tw/news/2335>（最後瀏覽日：5/3/2020）。〈台權會施逸翔：勿踐踏外籍漁工人權救台灣漁業〉，台灣人權促進會，<https://www.tahr.org.tw/news/2339>（最後瀏覽日：5/3/2020）。

²²⁰ 勞動部勞動條 3 字第 1080130202 號函。

²²¹ 〈紅牌警告境內漁工納入責任制〉，台灣人權促進會，<https://www.tahr.org.tw/news/2392>（最後瀏覽日：5/3/2020）。〈勞動部擬開放漁船船員適用「責任制」 台權會：堅決反對〉，台灣人權促進會，<https://www.tahr.org.tw/news/2401>（最後瀏覽日：5/3/2020）。

²²² 勞動部（108）勞動條 3 字第 1080130527 號公告。

領到的加班費，雇主以後就可以合法、名正言順地不必給付了。



第四節 小結

隨著政黨又一次輪替，於 2008 年重返執政的國民黨政府因應人口老化問題日益嚴峻，提出建立長照體制的政策承諾。然而，本章第一節的分析顯示，政府面對在臺灣長期照護人力之中所占比例最高的外籍家務工，雖聲稱重視其勞動條件，卻不斷以「再研議」的說詞、在立專法或適用勞基法之間搖擺不定的態度，敷衍外籍家務工渴求休假等權益的訴求。尤其勞委會一度提出的家保法草案，允許勞雇雙方另行議定工時與休假，仍是以看似中立的法律，掩飾外籍勞工難以和雇主對等談判的現實，意圖維繫法律制度與雇主對外籍勞工的掌控與壓迫。再觀察長照體制，既沒有在長照法中訂入「個人看護落日條款」，也沒有建立足夠完善且普及的機構外派機制，無法幫助家務工脫離封閉的家戶工作場域；外籍家務工之雇主申請喘息服務亦相當受限，以至於很難讓家務工獲得休息。整體而論，幾乎看不見國家有給予外籍家務工勞動權益保障的誠意。

相反的，本章呈現的政策方向或法規變遷更多是為了雇主的利益服務。例如是執政黨再三提出自由貿易港區的規劃，企圖將外籍勞工與本地勞工的薪資脫鉤，以便企業取得廉價勞力。而立委針對外籍漁工修改漁業法，使漏未替外籍漁工繳納健保費的雇主得免遭追繳，將雇主的違法行為就地合法化；更恣意宣稱外籍漁工「用不到」勞健保資源，便粗暴地改以商業保險取代勞保強制納保，使外籍漁工落入更缺乏法規保障的制度性壓迫困境。相形之下，國家主動修改、制定「國籍法」與「外國專業人才延攬及僱用法」，則呈現國家極樂意給予「高級」白領外國工作者更多居留便利性、家庭團聚權保障、甚至與其家屬分享台灣的健保資源。上述南轅北轍的政策方向，無疑是向全體社會宣稱外籍勞工、白領外國

工作者兩個群體「應當」被差別對待，加深法規範制度中的種族主義與階級主義。

另外，在劉姍姍虐傭事件中，政府只著重如何透過外交策略「援救」施暴者，司法機關則以幫傭簽署之「自願書」認定該案不涉及人口販運，忽略弱勢外籍勞工為保住工作，往往難以拒絕雇主的不合理要求而「被迫同意」。在處理「外籍漁工殺害台灣幹部」或「台灣幹部虐待外籍漁工致死」兩類案件時，又再度看到司法機關對前一事件的加害者嚴予制裁、對後一事件加害者則輕率放過。這些案件的處理結果呈現出司法機關的「階級盲」乃至對外籍勞工抱持偏見與歧視。外籍勞工不易透過司法訴訟維護權益的情形，更凸顯關於訂定家事服務法、廢除境外聘僱等倡議行動，要求政府立法賦予權利保障，或許的確是較能改善外籍勞工困境的根本之道。

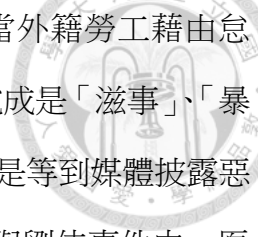
第五章 結論



第一節 研究發現

如同本文緒論所述，在台灣這座島嶼上，既有白領階級外國人，也有主要來自東南亞國家的外籍勞工，後者又包含藍領廠工、家務工、與漁工。雖然這些外國工作者都是跨越國境來台就業任職，從媒體報導即可看出上述各群體的勞動處境有所不同，形成如本文標題所述—「同船異夢」的情形。因此，這份研究的關懷核心為外籍勞工現在的勞動處境，要回答的主要問題是，對外籍勞工的歧視與壓迫如何透過法規範或政策變遷被重新包裝、轉換其形式？所謂的「現在」或「當下」，其實是過去、歷史性的每一刻交織、堆疊而成的結果，為了回答上述問題，本文回顧並分析 1980 年代至今與外籍勞工相關的法律規範內容，也嘗試瞭解在這些規範背後，人們提出的訴求曾經獲得採納或不被理會。藉由瞭解外籍勞工的法律動員過程與結果，探討倡議行動與法律之間的關係，並觀察法規範變遷是受到某些利益或價值理念相互競爭、拉扯，本文得到的結論分述如下。

首先，自開放外籍勞工以來，相關法律制度充斥著階級主義，也可能同時呈現種族化、性別化的傾向。以就服法及其子法建構聘僱外籍勞工的法規範框架之際，台灣社會集體將外籍勞工塑造為經濟發展、文化風俗、教育程度、衛生水準等條件都迥異於台灣人，而且比較糟糕的落後「他者」。無論是 1992 年前的外勞聘僱專案、就服法及其子法，經常以這些帶有階級與種族歧視的本質化描述，作為要求外籍勞工提供身心狀態證明、反覆接受健康檢查、限制居留期間、設定禁婚禁孕條款…等等管控措施的理由。我們還可以從關於禁孕條款欠缺正當性業經充分辯證卻仍訂入法令、外籍勞工被設定為 HIV 檢驗對象與醫療統計結果不相符，看見法規範的階級化、種族化及其荒謬之處。



本質化的描述也被用於回應外籍勞工抵抗壓迫的行動。當外籍勞工藉由怠工、罷工對勞動條件表達不滿，經常在第一時間被官員或媒體說成是「滋事」、「暴動」，將外籍勞工預設為失序、不守法的群體；高捷泰勞事件亦是等到媒體披露惡劣的勞動環境後，才得以被「正名」為抗暴行動。而安琪事件與劉俠事件中，原本受到制度壓迫的受害者，因為採取了暴力行為，隨即被貼上精神異常的污名標籤。上述說法被用以合理化國家遣返外籍勞工或對其加強檢查、管理的做法，同時也鞏固將外籍勞工視為失序的、有疾病的落後他者的階級與種族歧視。另外，觀察安琪事件發生的時空背景，當時外籍勞工大抵上只關注薪資等勞動條件，似乎並未對行政管制措施提出質疑，因而在國家增列精神狀態檢查時，錯失了挑戰歧視框架的機會。從這些層面來看，此時汙名化的管制措施可說是法律與社會共構下的結果。

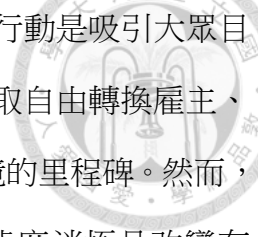
再與國家對待白領工作者的態度與規範相比，外籍勞工遭遇的階級歧視更不言而喻。開放外籍勞工之初，早就可以合法來台工作的白領外國人，無論在居留期限、身心檢查或證明、轉換工作...等各方面均未受到如外籍勞工那般的嚴格管控。國家也透過將白領外國工作者「本質化」為符合台灣國族想像的群體，正當化就服法給予白領外國工作者優待、對外籍勞工施加諸多限制的差別待遇；而入出國及移民法、國籍法及其施行細則將一定的居留期間與資產等作為外國人取得永久居留或歸化權利的門檻，看似採用客觀標準的法律實際上造成經濟弱勢的外籍勞工被差別對待，形成階級上的不平等。此外，面對白領外國工作者要求降低居留權取得門檻、或抗議健檢項目，國家往往快速回應並修法；也可能如外國專業人才延攬及僱用法的制定，主動提升居留便利性、提供家庭團聚權、健保資源等好處，吸引所謂的高級白領外國人來台。相反的，國家卻對外籍勞工爭取自由轉換雇主、將家務工納入法律保障等呼聲置若罔聞，直到飛盟電子等雇主欠薪、關廠事件引起社會矚目，政府方牛步地修改法令；甚至剝奪外籍勞工受勞保條例

強制納保的保障，或動輒以「凍結」、更換來源國等手段彈壓後者的訴求。總而言之，法律制度與政府的態度在在顯露對外籍勞工的階級歧視。



國家的長期照顧政策則鞏固了家務性別化。為了經常由婦女擔綱的家庭照顧者稍事喘息、或擺脫家務桎梏而自由就業，政府先是選擇以最「廉價」的方式一讓同樣大多為女性的外籍家務工填補家庭照顧的人力空缺，本地女人的「責任」被移轉給外籍女性而刻意淡化家務是否應由女人承擔的問題，鞏固了性別化的家務分擔。在就服法立法過程中，看不到官員或立委仔細討論向來無酬的家務勞動如何被安置在有酬的勞動市場；經劉俠意外過世、馮滬祥性侵外籍幫傭等事件帶動一波波要求將家務工納入法律保障的倡議行動，政府仍不斷以研擬不同方案、待長照體制建立後再通盤規劃等藉口，遲遲不願為外籍家務工撐起法律的保護傘。以馮滬祥案、劉姍姍虐傭案為例，被動的司法權不但不能作為預防侵犯的武器，冗長的訴訟使正義無法適時伸張、勞工也經常難以承擔訴訟耗費的時間與費用成本而選擇放棄，使外籍家務工落入性別與階級的雙重弱勢。

即使歧視分明無所不在，司法訴訟卻呈現了政府官員與司法人員的階級盲或種族盲。在劉姍姍虐傭事件中，政府與司法機關均以幫傭「同意」簽署「自願書」而認定劉姍姍未涉嫌人口販運。這種觀點忽略了弱勢外籍勞工為保住工作，往往難以拒絕雇主的不合理要求而「被迫同意」。在處理「外籍漁工殺害台灣幹部」或「台灣幹部虐待外籍漁工致死」兩類案件時，又再度看到司法機關對前一事件的加害者嚴予制裁，對後一事件的偵查則草率為之，使加害者至今仍逍遙法外。這些案件的司法處理結果呈現出部分司法人員對外籍勞工抱持「難管教」、「不知守法」等偏見與歧視，乃至於有「階級盲」一無視外籍漁工在漁船上作為最底層勞工受到的惡劣對待與剝削。外籍勞工不易透過司法訴訟對抗不法侵害的困境，也反襯出制定家服法（或納入勞基法）、廢除境外聘僱等倡議行動的重要性。



其次，關於法規變遷的契機，外籍勞工關懷團體的倡議行動是吸引大眾目光、共同關注外籍勞工遭受剝削與壓迫的重要因素，因此在爭取自由轉換雇主、制定人口販運防治政策等方面，取得一定程度改善外籍勞工處境的里程碑。然而，我們也可以觀察到，國家對於這些保障外籍勞工權益的事項態度消極且改變有限，例如有條件地開放轉換雇主、不盡理想的家保法草案。相反的，當倡議訴求涉及雇主權益，較容易獲得迅速的進展。例如延長外籍勞工居留期間、廢除強制出境規定等等。從另一個角度看，外籍勞工與雇主之間可共享強制出境規定廢除帶來的好處，因而形成兩群體結盟的契機，進而促成修法。相反的，外籍家務工尋求立法倡議結盟的道路百般曲折，一方面是長照法所涉議題內容相當多樣，另一方面。被照顧者與家屬、本地勞工、外籍勞工等各類照顧者間各有其優先考量之訴求，形成對於動員結盟的重大挑戰。

再者，從新聞或立法資料可發現引進外籍勞工的政策選擇本即帶有國家統治利益考量，更是為了資本家、雇主的利益服務。起初，希望引進外籍勞工的資本家與雇主有計畫且頻繁地構築「缺工」圖像以遊說政府，認為外籍勞工可能衝擊台灣經濟與社會的政府，竟未提出具體因應對策的即率然決定開放引進外籍勞工。政府拒絕大陸勞工「登陸台灣」以確保國防安全之餘，又頒布臺灣地區國外基地作業漁船船主僱用大陸船員管理規定，允許漁船主使用這些廉價勞力。勞力來源國的挑選更清楚顯露外勞政策是為雇主利益服務—每當面臨勞工母國未外籍勞工爭取權益，政府往往祭出「凍結」、「尋覓替代來源國」等手段，迫使該國放棄其目標，使高於法定基本工資以上的薪水歸由勞資雙方自行議價。當台灣陷入金融風暴，政府也再三企圖將本勞與外勞薪資脫鉤來滿足資本家降低人事成本的需求。又或者修法刪除勞保等強制性保障，勞雇雙方得「自由」約定為外籍漁工商業保險。讓勞資雙方自行議定勞動條件這類貌似中立的說法，毋寧是刻意漠視外籍勞工耗費鉅額遷移成本、又受到法令束縛而欠缺對等議價能力的弱勢地位，



藉此達成為雇主謀取利益的目的。

政府也可能藉由「左手放寬限制、右手加強管控」的方式轉換壓迫的態樣。例如政府有條件地放寬轉換雇主後，又新增準強制儲蓄制度，避免外籍勞工「逃跑」。這不僅是直接以新制度維持雇主管控外籍勞工的權。政府曾將雇主扣留薪資作為儲蓄金、嗣後未發還勞工的行為解讀為「侵占」，使得外籍勞工無法要求國家墊償被「積欠」的薪資。透過上述對法令的解釋，又再度加深對外籍勞工的剝削與侵害。又或者在修法刪除強制驗孕規定之際，建議雇主透過契約約定懷孕之外勞不得繼續工作，其態度可說是縱容法律上的壓迫遁入私法契約。也有如放寬轉換雇主限制的規定，雖在 2002 年訂入就業服務法，其實只是將原有的行政命令提升至法律位階，並未提供更多保障。

綜上所述，對外籍勞工的歧視與壓迫不再單純以法律條文的形式存在。壓迫結構固然會藉由針對外籍勞工加強管控的修法「換個樣貌」而被維續，但壓迫與歧視也會經由「給予其他群體好處」而被強化，例如讓白領外國人得到更多資源與便利、讓雇主可以和外籍勞工「協商」決定某些勞動條件。政府的態度與政策方向具有向全體社會宣稱外籍勞工和白領外國工作者分屬不同階級，「應當」被差別對待的意味，間接加深法規範制度中的種族主義與階級主義；而「契約自由」則使得外籍勞工「被同意」放棄某些權利，並在社會中營造出外籍勞工想要賺錢而願意犧牲權利的表象。綜觀三十年左右的外籍勞工法律史，也可發覺政黨輪替顯然沒有對外籍勞工的處境帶來太多影響或改變，這一點在外籍家務工爭取法律保障勞動權益而不可得的過程中，顯得格外鮮明。



第二節 研究限制與展望

礙於史料取得及使用的限制，一些議題在這份研究中僅略為觸及卻未能深入剖析。首先，第三章提及希望職工中心、天主教外籍勞工關懷小組等宗教團體均曾協助遭遇不法侵害或發生勞資糾紛的外籍勞工，1999 年成立的 TIWA 最初亦以輔助個案進行申訴、提供服務為其業務大宗。這些個案可能透過正式的法律管道提出申訴、訴願、或司法救濟，也可能透過非正式法律管道進行協商。這些個案均以外籍勞工做為爭取權利的行動主體，或許可透過上述團體收受案件及處理過程探究外籍勞工權利意識的形塑，也可以觀察動員的成效。不過，以第三章提及的行政申訴管道—就業歧視評議委員會（以下簡稱就歧會）為例，各縣市就歧會之運作情形參差不一，目前除了統計資料以外，無法得知個案及其評議內容。加上早期的訴願決定書、函釋、以及部分司法判決不公開或隱去當事人個人資訊，使判斷史料是否與外籍勞工相關時較為不易。因此，主要以大眾傳播媒體與各外籍勞工支持團體架設的網站，擷取外籍勞工尋求幫助與服務的資訊，勢必不夠周詳，亦不足以全面就個案加以觀察與分析。

其次，外籍勞工涉及的司法案件同樣尚待有體系地進行研究。本文將研究範圍設定為觀察 1980 年代以來至 2019 年的法規變遷，囿於時間、精力，僅能篩選部分案件，探討訴訟主體的行動原因、方式、及其與法制度變遷之關聯，如：第三章的擎揚、萬有公司欠薪事件、外籍幫傭申請保護令案、高捷泰勞抗暴事件相關判決、馮滬祥性侵案相關判決、以及第四章的特宏興案、福賜群案。雖然基於倡議團體分享其接觸外籍勞工的經驗與上述司法案件的追訴情形，本文推斷司法動員對於外籍勞工來說並非容易採取的動員型態。縱使如此，司法案件乃是觀察行動主體主張法律、操作法律的重要素材。既可觀察外籍勞工如何透過司法訴訟捍衛權利、抵抗侵害，也可能看到「敵人」同樣透過訴訟予以反制，值得進一

步研究。除此之外，對於偵查中的案件，僅能透過報導轉載了解當事人的聲音，亦須留意難免與人們真實的主張或看法有所出入。



再來是關於行政機關頒布的行政命令、函釋、或立法草案。本文已經盡可能地蒐集官方立法紀錄，並輔以媒體報導或倡議團體發表之聲明或文章，說明法規範變遷的原因。然而，透過立法院公報未必能得知個別立法者何以採取或轉變立場，立法院外的角力也僅能透過少數提及動員情形的立委口中得知零碎的訊息。行政院草案以及行政命令的形成過程尤其難以取得詳細記錄，因而幾乎無法了解其制定背後考量的理由。這也是本文中經常只能指出某些行政命令或草案內容，卻無法進一步說明政府何以做出如此價值選擇的原因。

另外，本文的研究焦點僅放在依法申請來台工作者，幾乎未提及俗稱的「逃跑外勞」。這類外籍勞工逃離法規範箝制後的勞動處境、如何應對勞雇關係中仍可能存在壓迫...等問題，亦值得探究。礙於時間與精力，且該群體的資料難以取得，在本論文中也未能處理，期待將來的研究再進一步探討。

參考文獻



一、中文部分

六個女傭（1991）。〈六個女傭的一封信〉，《婦女新知》，107期，頁5。

王蘋（1991）。〈破解區隔女人的神話〉，《婦女新知》，107期，頁4-5。

王振寰（1992）。〈國家機器、勞工政策與勞工運動〉，《台灣社會研究季刊》，13期，頁1-29。

王宏仁、白朗潔（2007）。〈移工、跨國仲介與制度設計：誰從臺越國際勞動力流動獲利〉，《台灣社會研究季刊》，65期，頁35-66。

王榮璋（2009）。〈台灣長期照顧制度應採稅收制〉，《勞動者》，153期，頁21-23。

王泰升（2010）。《具有歷史思維的法學》。台北：元照。

王曉丹（2010）。〈法社會性的失落與追尋——初探台灣的法律與社會研究〉，《政大法學評論》，115期，頁1-46。

王增勇（2011）。〈家庭照顧者做為一種改革長期照顧的社會運動〉，《台灣社會研究季刊》，85期，頁397-414。

王守華、黃亭雅（2016）。《臺灣外籍漁工逾期停留問題研究》。台北：內政部移民署。

王振寰、李榮宗、陳琮淵（2017）。〈台灣經濟發展中的國家角色：歷史回顧與理論展望〉，收於：李宗榮、林宗弘（編），《未竟的奇蹟：轉型中的台灣經濟與社會》，頁49-88。台北：中研院社會所。



立法院秘書處（1993）。《就業服務法案（上）》。台北：立法院秘書處。

立法院秘書處（1993）。《就業服務法案（下）》。台北：立法院秘書處。

台大醫院、三軍總醫院、行政院衛生署 AIDS 防治小組（1986）。〈台灣地區後天性免疫缺乏症候群病例報告〉，《疫情報導》，2 卷 4 期，頁 29-31。

台灣國際勞工協會（2005）。〈「預防人口販運，反對奴工制度」抗議活動〉，《婦女新知通訊》，275 期，頁 27-29。

台灣勞工陣線秘書處（2009）。〈我們要的是普及式稅收制的長期照護體系〉，《勞動者》，153 期，頁 12-13。

行政院衛生署防疫處（1985）。〈由旅客境外移入的瘧疾，臺灣省傳染病研究〉，《疫情報導》，1 卷 10 期，頁 75-80。

行政院衛生署防疫處（1985）。〈台灣地區重要法定傳染病及報告傳染病，民國 74 年第 36--39 週（截至 9 月 28 日）個案報告表〉，《疫情報導》，1 卷 11 期，頁 84-85。

行政院勞工委員會（1988）。《第一次全國勞工行政會議實錄》。台北：行政院勞工委員會。

行政院勞工委員會職業訓練局（1991）。〈實地瞭解染整業者勞力短缺狀況〉，《就業與訓練》，9 卷 4 期，頁 95-96。

行政院研究發展考核委員會（1999）。《外勞管理問題之研究》。台北：行政院研究發展考核委員會。

全產總國際部（2010）。〈美國總工會團結中心來訪交流摘述〉，《工訊》，36 期，頁 48-62。

沈怡（編）（1991）。〈外籍女傭不宜引進〉，《婦女新知》，104 期，頁 33。



李元貞（1991）。〈開放外籍女傭不是辦法！—積極規劃婦女政策才是正途〉，《婦女新知》，110期，頁8-10。

李建昌（1991）。《80年代的台灣勞工運動—結構與過程的分析》，國立臺灣大學社會學研究所理論組碩士論文（未出版），台北。

李易昆（1995）。《他們為什麼不行動？：外籍勞工行動策略差別之研究》，輔仁大學應用心理學系碩士論文（未出版），台北。

李淑芳、舒昌榮、劉靜如、林頂榮、黃淑如、程義區（2010）。〈政府施政如何因應高齡化時代的來臨—以推動長期照顧十年計畫為例〉，《T&D 飛訊期刊》，108期，頁339-364。

李玉春（2011）。〈我國長期照護保險規劃藍圖〉，《醫療品質雜誌》，5卷5期，頁9-11。

李佩雯（2012）。〈臺灣外籍家務工與雇主間的衝突溝通協調〉，《傳播研究與實踐》，2卷2期，頁139-178。

邢銘煜（1992）。《重大工程引進外籍勞工管理研究》。台北：經濟部。

何明修（2016）。《支離破碎的團結：戰後台灣煉油廠與糖廠的勞工》。新北：左岸文化。

吳忠吉（1989）。〈是否引進外籍勞工問題的省思與檢討〉，《勞工行政》，18期，頁26-27。

吳惠林（1989）。〈研擬合法引進辦法解決外籍勞工問題〉，《現代法律》，81期，頁24。

吳惠林、張清溪（1991）。《台灣地區的勞力短缺與外籍勞工問題》。台北：中華經



濟研究院。

吳挺鋒 (2002)。〈臺灣外籍勞工的抵抗與適應—周休作為一個鬥爭場域〉，《香港社會科學學報》，23 期，頁 103-150。

吳麗珠、黃彥芳、楊靖慧 (2009)。〈2001-2007 年外籍勞工健康檢查概況〉，《疫情報導》，25 卷 7 期，頁 440 - 452。

吳玉琴 (2011)。〈臺灣老人長期照顧政策之回顧與展望：老盟觀點〉，《社區發展季刊》，136 期，頁 251-263。

林嘉蓉 (1990)。《勞動力短缺與外籍勞工問題之政策性分析—以台灣地區之製造業、營造業為個案研究》，國立中興大學公共行政及政策研究所碩士論文（未出版），台北。

林俊仁 (2000)。《外籍勞工犯罪與偏差行為形成原因之實證研究》，中央警察大學犯罪防治研究所碩士論文（未出版），桃園。

林津如 (2000)。〈「外傭政策」與女人之戰〉，《臺灣社會研究季刊》，39 期，頁 93-151。

林佳和 (2004)。《外勞人權與行政管制—建立外勞保護體系之初步研究報告》。台北：行政院勞工委員會職業訓練局。

林慧芳 (2007)。《在台越南女性外籍勞工逃逸成因與查緝之研究》，中央警察大學刑事警察研究所碩士論文，桃園。

林慧蓉 (2010)。《順從與異議：印尼女性家庭看護工在台之勞動形構》，國立暨南國際大學東南亞研究所碩士論文（未出版），南投。

林國明 (2015)。〈歷史研究法〉，收於：瞿海源、畢恆達、劉長萱、楊國樞（編），《社會及行為科學研究法：質性研究法》，頁 173-218。台北：東華。



邵允鍾（2007）。《從憲法角度檢視移工不得自由轉換雇主之相關規定：以平等權論述為核心》，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文（未出版），台北。

邱駿彥（1989）。〈日本的外籍勞工問題及其對策 2〉，《勞工行政》，17 期，頁 57-61。

周俊雄，鄭美英，李松玉，劉國輝，周聯彬，嵇達德，林勝育（1994）。〈榮民及外籍勞工日本住血吸蟲血清及腸道寄生蟲之調查〉，《疫情報導》，10 卷 5 期，頁 111- 116。

柏蘭芝（1992）。〈外籍女傭：來自鄰國的姊妹們〉，《婦女新知》，125 期，頁 26-28。

范裕康（2005）。《誰可以成為外勞？移工的招募與篩選》，國立臺灣大學社會學研究所碩士論文（未出版），台北。

若林正文（著），許佩賢、洪金珠（譯）（2009）。《台灣：分裂國家與民主化》，三版。台北：新自然主義。

孫以凡（1999）。《我國外籍勞工法制與國際法規範之比較》，國立中正大學法律研究所碩士論文（未出版），嘉義。

徐家敏（2014）。《從國際人權法檢視我國外籍勞工人權保障之問題》，東吳大學法律學系碩士論文（未出版），台北。

馬財專，余珮瑩（2011）。〈臺灣外勞發生行蹤不明因素與防制之分析〉，《就業安全季刊》，10 卷 1 期，頁 93-100。

郭國文（1998）。〈勞陣反對外勞薪資與基本工資脫鉤〉，《勞動者》，94 期，頁 4。

郭秋榮（2009）。〈全球金融風暴之成因、對我國影響及因應對策之探討〉，《經濟研究年刊》，9 期，頁 59-89。

張茂桂、朱雲漢、黃德福、許中力（1992）。《民國七十年代台灣地區「自力救濟」



事件之研究》。台北：行政院研究發展考核委員會。

張文貞 (2009)。〈憲法與國際人權法的匯流—兼論我國大法官解釋之實踐〉，收於：廖福特 (編)，《憲法解釋之理論與實務第六輯》，頁 223-272。台北：元照。

張烽益 (2012)。〈讓外勞成為「長住工作移民」：台北車站紅龍隔離外勞事件的省思〉，《勞動者》，167 期，頁 39-40。

陳宗韓 (1999)。《台灣外籍勞工政策的政治經濟分析》，國立臺灣大學三民主義研究所博士論文 (未出版)，台北。

陳啟杰 (2005)。《外籍勞工犯罪與規範之研究》，國立成功大學法律學研究所碩士論文 (未出版)，台南。

陳文育 (2009)。〈要救本勞，也要保障外勞〉，《工訊》，31 期，頁 6-7。

陳昭如 (2009)。〈在棄權與爭產之間—超越受害者與行動者二元對立的女兒繼承權實踐〉，《國立臺灣大學法學論叢》，38 卷 4 期，頁 133-228。

陳昭如 (2011)。〈交叉路口與樓上樓下：反歧視法中的交錯問題〉，《月旦法學雜誌》，189 期，頁 51-68。

陳昭如 (2014)。〈父姓的常規，母性的權利：子女姓氏修法改革的法社會學考察〉，《國立臺灣大學法學論叢》，43 卷 2 期，頁 271 - 380。

陳秀蓮 (2011)。《「公」「私」雙綁—外籍家務勞動者的勞動處境》，世新大學社會發展研究所碩士論文 (未出版)，台北。

陳程政、徐國淦 (2011)。《工運春秋：工會法制 80 年》。台北：行政院勞工委員會。

陳正芬 (2011)。〈管理或剝削？家庭外籍看護工雇主的生存之道〉，《台灣社會研



究季刊》，85期，頁89-155。

陳又津等（2016）。《說他們的故事，讓我們改變—移工、新住民與台灣律師生命交會的絢爛花火》。台北：法律扶助基金會。

健康世界編輯部（1987）。〈我國愛滋病防治現況〉，《健康世界》，139期，頁47-52。

婦女新知基金會（1992）。〈新興婦女團體對有條件開放外籍女傭聲明〉，《婦女新知》，117期，頁29。

婦女新知基金會（2006）。〈請朝野支持民間版移民法—公佈移民／移工年度人權新聞記者會〉，《婦女新知通訊》，276期，頁4-5。

——（2006）。〈婦女新知基金會組織參與「移民／移住人權修法聯盟」研究報告摘要〉，《婦女新知通訊》，281期，頁38-45。

——（2007）。〈邁向權利保護的「入出國及移民法」—還給台灣新移民／移工一個平等立足點〉，《婦女新知通訊》，287期，頁5-10。

——（2012）。〈女性不是機器人 照顧工作者也要休假—我們要求國家從「週休一日」的照顧公共化做起〉，《婦女新知基金會通訊》，294期，頁4-10。

——（2010）。〈婦團姊妹一起來 加入「長期照顧監督聯盟」〉，《婦女新知基金會通訊》，296期，頁10-14。

勞工陣線（1995）。〈淺談就業服務法〉，《勞動者》，73期，頁17。

曾碧淵（1989）。〈擁抱外籍勞工的苦惱日本和新加坡的體驗〉，《勞工行政》，18期，頁31-34。

曾嬾芬（2004）。〈引進外籍勞工的國族政治〉，《臺灣社會學刊》，32期，頁1-58。



曾熾芬 (2006)。〈誰可以打開國界的門？移民政策的階級主義〉，《台灣社會研究季刊》，61 期，頁 73-107。

焦興鎧、鄭津津 (2000)。《就業歧視評議運作機能與制度建立研究報告》。台北：行政院勞工委員會。

焦興鎧 (2002)。〈規範外籍勞工國際勞動基準之發展趨勢—兼論對我國之影響〉，《月旦法學》，90 期，頁 205-221。

焦興鎧 (2004)。〈從國際勞動基準論歐洲聯盟對外籍勞工人權之保障〉，《歐美研究》，34 卷 1 期，頁 95-141。

焦興鎧 (2005)。〈保障外籍家事工作者勞動權益國際基準之研究〉，《經社法制論叢》，35 期，頁 147-180。

傅立葉 (2009)。〈推動「長期照護保險」的盲點與結構性困境〉，《勞動者》，153 期，頁 16-21。

楊靜利 (1996)。〈婦女勞動參與對生育率的影響〉，《台灣社會學刊》，19 期，頁 35-56。

葉至誠 (2017)。《社會科學概論》，3 版。台北：揚智。

廖年村 (1994)。〈外籍勞工〉，《勞動者》，69 期，頁 23-25。

趙守博 (1992)。《勞工政策與勞工問題》。台北：中國生產力中心。

趙鴻龍、彭洪文 (1992)。〈泰籍勞工腸道寄生蟲流行率調查〉，《國防醫學院醫學研究雜誌》，13 卷 2 期，頁 121-126。

蔡宏進 (1992 年)。《我國外籍勞工可能引發的社會問題及其因應對策》。台北：行政院研究發展考核委員會。



蔡明璋，陳嘉慧（1997）。〈國家、外勞政策與市場實踐：經濟社會學的分析〉，《台灣社會研究季刊》，27期，頁69-95。

蔡茂寅（2004）。〈預算主決議與附帶決議之效力〉，《本土法學雜誌》，57期，頁77-87。

劉曼肅（編）（1987）。〈被遺棄的勞工—擴大勞基法適用範圍座談記錄〉，《婦女新知》，61期，頁17-21。

劉梅君（2000）。〈「廉價外勞」論述的政治經濟學批判〉，《台灣社會研究季刊》，38期，頁59-90。

劉秋英（2003）。《國際核心勞動基準在台灣實踐狀況之分析——以外籍幫傭就業歧視為例》，政治大學勞工研究所碩士論文（未出版），台北。

劉家綾（2005）。《我國外籍勞工管理法制合憲性的檢討》，國立臺北大學法學系碩士論文（未出版），台北。

鄭津津（2008）。〈我國外籍勞工人權保障問題之研究〉，《月旦法學雜誌》，161期，頁67-82。

鄭津津（2008）。〈從國際勞工組織相關公約與建議書看我國外籍勞工人權保障問題〉，《臺灣國際法季刊》，5卷3期，頁131-155。

鄭津津（2011）。〈反歧視與平等權--論臺灣外籍勞工之工作平等〉，《月旦法學》，189期，頁5-21。

鄭津津（2015）。《職場與法律》，5版。台北：新學林。

潘秀菊（2006）。〈職場就業歧視之認識—以階級歧視為主軸〉，收於：臺北縣政府勞工局（編），《臺北縣政府防制就業歧視案例實錄4》。台北縣：臺北縣政府勞工局。



局。

韓懷嵩、林仁混（1985）。〈AIDS 之透視〉，《當代醫學》，141 期，頁 530-533。

謝政達、羅德水（2009）。〈工會法修法：我們需要甚麼面貌的工會法？〉，《工訊》，33 期，頁 43-63。

簡錫堦（1993）。〈外籍勞工〉，《勞動者》，61 期，頁 21-24。

藍秋蓉（1998）。《勞動力國際化趨勢下我國外籍勞工權利規範之探討》，國立政治大學勞工研究所碩士論文（未出版），台北。

藍佩嘉（2005）。〈階層化的他者：家務移工的招募、訓練與種族化〉，《臺灣社會學刊》，34 期，頁 1-57。

藍佩嘉（2006）。〈合法的奴工，法外的自由：外籍勞工的控制與出走〉，《台灣社會研究季刊》，64 期，頁 107-150。

藍佩嘉（2009）。《從查某嫻，歐巴桑到菲傭：家務傭工在台灣的歷史考察》。載於：<http://ntur.lib.ntu.edu.tw/handle/246246/13552>。

蕭晴惠（2015）。《外籍看護工外展看護服務試辦計畫成效及影響評估》。台北：勞動部勞動力發展署。

羅士翔（2010）。《反 AIDS 歧視與法律動員—以台灣 AIDS 防治法制為中心（1981-2009）》，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文（未出版），台北。

顧玉玲（2008）。《我們—移動與勞動的生命記事》。台北：印刻。

顧玉玲（2008 年 10 月）。〈檢視台灣反人口販運的建構過程〉，發表於：《在地人權之保障與實踐國際研討會》。國立成功大學政治學系暨政治經濟研究所、社團法人中國人權協會（主辦），台南。

顧玉玲（2009）。〈移工運動的主體形塑—以「家事服務法」推動過程為例〉，《台灣社會研究季刊》，74期，頁343-365。

顧玉玲（2010）。《自由的條件：從越傭殺人案看台灣家務移工的處境》，國立交通大學社會與文化研究所碩士論文（未出版），新竹。

顧玉玲（2013）。〈跛腳的偽自由市場：檢析台灣外勞政策的三大矛盾〉，《台灣人權學刊》，2卷2期，頁93-112。

二、英文部分

Barclay, Scott, Lynn C. Jones, and Anna-Maria Marshall. 2011. Two spinning wheels: Studying law and social movements. *Studies in Law Politics and Society* 54:1-16.

Black, Donald J. 1973. The Mobilization of Law. *The Journal of Legal Studies* 2(1): 125-149.

Burstein, Paul. 1991. Legal Mobilization as a Social Movement Tactic: the Struggle for Equal Employment Opportunity. *American Journal of Sociology* 96(5):1201-1225.

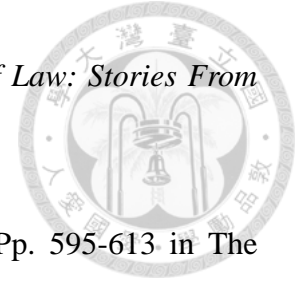
Canan, Penelope, and George W. Pring. 1988. Strategic Lawsuits against Public Participation. *Social Problems* 35: 506-519.

Crenshaw, Kimberlé. 1989. Demarginalizing The Intersection Of Race And Sex: A Black Feminist Critique Of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory And Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum* 1989:139-167.

Cain, Patricia A. 2000. *Rainbow Rights: The Legal Controversies*, Routledge.

Delgado, Richard, and Jean Stefancic. 2001. *Critical Race Theory: an Introduction*. New York University Press.

Ewick, Patricia, and Susan S. Silbey. 1998. *The Common Place of Law: Stories From Everyday Life*. University of Chicago Press.



Epp, Charles R. 2008. Law as an Instrument of Social Reform. Pp. 595-613 in *The Oxford Handbook of Law and Politics*, edited by Gregory A. Caldeira, R. Daniel Kelemen, and Keith E. Whittington. Oxford University Press.

Gould, Jon B. 2005. *Speak No Evil: The Triumph of Hate Speech Regulation*. University of Chicago Press.

López, Ian Haney. 2006. *White by Law: The Legal Construction of Race*. New York University Press.

Leachman, Gwendolyn. 2013. Legal Framing. Pp. 25-59 in *Studies in Law, Politics, and Society*, edited by Austin Sarat. Emerald Publishing Limited.

McCann, Michael. 1994. *Rights at Work: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*. University of Chicago Press.

McCann, Michael. 2004. Law and Social Movements. Pp. 506-522 in *The Blackwell Companion to Law and Society*, edited by Austin Sarat. Wiley-Blackwell.

McCann, Michael. 2006. Law and Social Movements: Contemporary Perspectives. *Annual Review of Law and Social Science* 2:17-38.

Rosenberg, Gerald N. 1993. *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change*. University of Chicago Press.

Sarat, Austin. 1985. Legal Effectiveness and Social Studies of Law: On the Unfortunate Persistence of a Research Tradition. *Legal Studies Forum* 9: 23-31.



Scheingold, Stuart A. 2004. *The Politics of Rights: Lawyers, Public Policy, and Political Change*. University of Michigan Press.

Silbey, Susan S. 2005. After Legal Consciousness. *Annual Review of Law and Social Science* 1: 323-368.

Tamanaha, Brian Z. 2001. *A General Jurisprudence of Law and Society*. Oxford University Press.

Tamanaha, Brian Z. 2010. Law and Society. Pp. 368-380 in *A Companion To Philosophy of Law and Legal Theory*, 2nd ed., edited by Dennis Patterson. Wiley-Blackwell.

Zemans, Frances Kahn. 1982. Framework for Analysis of Legal Mobilization: A Decision-Making Model. *American Bar Foundation Research Journal* 7(4):989-1071.

Zemans, Frances Kahn. 1983. Legal Mobilization: The Neglected Role of the Law in the Political System. *American Political Science Review* 77(3):690-703.

葛應欽、潘碧珍、余幸司、林貴香、王致皓、蔡米山、AIDS Research Group. 1988. Epidemiological Surveillance of Human Immunodeficiency Virus Infection in Southern Taiwan. *The Kaohsiung Journal of Medical Sciences* 4(12):667-676.

附錄



附表一 就業服務法草案條文對照表（節錄）

1990.09 勞委會版 就業服務法草案	內政司法委員會 審查修正版	1992 年公布施行之 就業服務法
第五章 外國人之聘僱與管理	第五章 外國人之聘僱與管理	第五章 外國人之聘僱與管理
第四十一條 為保障國民工作權，聘僱外國人工作，不得顯有妨礙本國人之就業機會、勞動條件、國民經濟發展及社會安定。	第四十一條 為保障國民工作權，聘僱外國人工作，不得妨礙本國人之就業機會、勞動條件、國民經濟發展及社會安定。	第四十一條（聘僱外國人之限制） 為保障國民工作權，聘僱外國人工作，不得妨礙本國人之就業機會、勞動條件、國民經濟發展及社會安定。
第四十二條 外國人未經雇主申請許可，不得在中華民國境內工作。	第四十二條 外國人未經雇主申請許可，不得在中華民國境內工作。	第四十二條（外國人在國內工作之規定） 外國人未經雇主申請許可，不得在中華民國境內工作。
第四十三條	第四十三條	第四十三條（外國人從事

1990.09 勞委會版 就業服務法草案	內政司法委員會 審查修正版	1992 年公布施行之 就業服務法
<p>雇主聘僱外國人在中華民國境內從事之工作，除本法另有規定外，以左列各款為限：</p> <p>一、專門性或技術性之工作。</p> <p>二、華僑或外國人經政府核准投資或設立事業之主管。</p> <p>三、公立或經立案之私立大專以上校院或外國僑民學校之教師。</p> <p>四、依補習教育法立案之短期補習班之專任外國語文教師。</p> <p>五、運動教練及運動員。</p> <p>六、宗教、藝術及演藝工作。</p> <p>七、為因應國家重要建設</p>	<p>雇主聘僱外國人在中華民國境內從事之工作，除本法另有規定外，以左列各款為限：</p> <p>一、專門性或技術性之工作。</p> <p>二、華僑或外國人經政府核准投資或設立事業之主管。</p> <p>三、公立或經立案之私立大專以上校院或外國僑民學校之教師。</p> <p>四、專業運動教練及職業運動員。</p> <p>五、宗教神職人員。</p> <p>六、為因應國家重要建設工程或經濟社會發展需要，經中央主管機關指定之工作。</p>	<p>工作之限制)</p> <p>雇主聘僱外國人在中華民國境內從事之工作，除本法另有規定外，以左列各款為限：</p> <p>一、專門性或技術性之工作。</p> <p>二、華僑或外國人經政府核准投資或設立事業之主管。</p> <p>三、公立或經立案之私立大專以上校院或外國僑民學校之教師。</p> <p>四、依補習教育法立案之短期補習班之專任外國語文教師。</p> <p>五、運動教練及運動員。</p> <p>六、宗教、藝術及演藝工作。</p>

1990.09 勞委會版 就業服務法草案	內政司法委員會 審查修正版	1992 年公布施行之 就業服務法
<p>工程或經濟社會發展需要，經中央主管機關指定之工作。</p> <p>八、其他因工作性質特殊，在業務上確有聘僱外國人從事工作之必要，經中央主管機關專案核定者。</p>	<p>七、其他因工作性質特殊，在業務上確有聘僱外國人從事工作之必要，經中央主管機關專案核定者。</p> <p>中央主管機關及中央目的事業主管機關，對從事前項工作之外國人，應規定其工作資格及審查標準。</p> <p>雇主申請聘僱外國人從事第一項第六款、第七款所規定之工作，應先以合理勞動條件在國內辦理招募，經招募無法滿足其需要時，始得就該不足人數提出申請。</p>	<p>七、家庭幫傭。</p> <p>八、為因應國家重要建設工程或經濟社會發展需要，經中央主管機關指定之工作。</p> <p>九、其他因工作性質特殊，國內缺乏該項人才，在業務上確有聘僱外國人從事工作之必要，經中央主管機關專案核定者。</p> <p>中央主管機關及中央目的事業主管機關，對從事前項工作之外國人，應規定其工作資格及審查標準。</p> <p>雇主申請聘僱外國人從事第一項第七款至第九款所規定之工作，應先以合理勞動條件在國內辦理招募，經招募無法滿足</p>

<p>1990.09 勞委會版 就業服務法草案</p>	<p>內政司法委員會 審查修正版</p>	<p>1992 年公布施行之 就業服務法</p>
		<p>其需要時，始得就該不足人數提出申請。</p> <p>雇主依第一項第七款至第八款規定聘僱之外國人，其勞動契約依勞動基準法有關定期契約之規定辦理。</p> <p>第一項各款聘僱之外國人，其眷屬在勞工保險條例實施區域外，罹患傷病、生育或死亡時，不得請領各該事故之保險給付。</p>
<p>第四十四條 (聘僱外國人從事工作之許可)</p> <p>雇主聘僱外國人從事前條第一款至第六款工作，應向各目的事業主管機關申請許可。但中央政府、省(市)政府及其所</p>	<p>第四十四條</p> <p>雇主聘僱外國人從事前條第一項第一款至第五款工作，應檢具有關文件向各目的事業主管機關申請許可。但中央政府、省(市)政府及其所屬學</p>	<p>第四十四條 (聘僱外國人從事工作之許可)</p> <p>雇主聘僱外國人從事前條第一項第一款至第六款工作，應檢具有關文件向各目的事業主管機關申請許可。但中央政府、</p>

1990.09 勞委會版 就業服務法草案	內政司法委員會 審查修正版	1992 年公布施行之 就業服務法
<p>屬學術研究機構聘請擔任顧問或研究工作者，不在此限。</p> <p>前項許可辦法，由各目的事業中央主管機關會同中央主管機關定之。</p>	<p>術研究機構聘請擔任顧問或研究工作者，不在此限。</p> <p>前項許可及有關聘僱管理辦法，由各中央目的事業主管機關會同中央主管機關定之。</p>	<p>省（市）政府及其所屬學術研究機構聘請擔任顧問或研究工作者，不在此限。</p> <p>前項許可及有關聘僱管理辦法，由各中央目的事業主管機關會同中央主管機關定之。</p>
<p>第四十五條</p> <p>雇主聘僱外國人從事第四十三條第七款或第八款工作，應向中央主管機關申請許可。其許可辦法，由中央主管機關會商目的事業中央主管機關定之。</p>	<p>第四十五條</p> <p>雇主聘僱外國人從事第四十三條第一項第六款或第七款工作，應檢具有關文件向中央主管機關申請許可。其許可及有關聘僱管理辦法，由中央主管機關會商中央目的事業主管機關定之。</p>	<p>第四十五條（聘僱外國人從事工作之申請許可）</p> <p>雇主聘僱外國人從事第四十三條第一項第七款至第九款工作，應檢具有關文件向中央主管機關申請許可；其許可及有關聘僱管理辦法，由中央主管機關會商中央目的事業主管機關定之。</p>
<p>第四十六條</p> <p>各國駐華使領館及駐華</p>	<p>第四十六條</p> <p>各國駐華使領館及駐華</p>	<p>第四十六條（駐華使領館及駐華外國機構聘僱外</p>

1990.09 勞委會版 就業服務法草案	內政司法委員會 審查修正版	1992 年公布施行之 就業服務法
外國機構，得聘僱外國人工作，但應向外交部申請許可；其許可辦法由外交部會商中央主管機關定之。	外國機構，得聘僱外國人工作，但應向外交部申請許可，其許可及有關聘僱管理辦法由外交部會商中央主管機關定之。	國人之規定) 各國駐華使領館及駐華外國機構，得聘僱外國人工作。但應向外交部申請許可；其許可及有關聘僱管理辦法，由外交部會商中央主管機關定之。
<p>第四十七條</p> <p>雇主聘僱就讀於公立或經立案之私立大專以上院校之留學生從事工作，應向教育部申請許可，其許可辦法，由教育部會同中央主管機關定之。</p> <p>前項外國留學生從事之工作，得不受第四十三條規定之限制；其工作時間除寒暑假外，每星期最長為十二小時。</p>	<p>第四十七條</p> <p>雇主聘僱就讀於公立或經立案之私立大專以上院校之留學生從事工作，應向教育部申請許可，其許可辦法，由教育部會同中央主管機關定之。</p> <p>前項外國留學生從事之工作，得不受第四十三條規定之限制；其工作時間除寒暑假外，每星期最長為十二小時。</p>	<p>第四十七條（聘僱留學生之規定）</p> <p>雇主聘僱就讀於公立或經立案之私立大專以上院校之留學生從事工作，應向教育部申請許可；其許可及有關聘僱管理辦法，由教育部會同中央主管機關定之。</p> <p>前項外國留學生從事之工作，得不受第四十三條第一項規定之限制；其工作時間除寒暑假外，每星</p>

1990.09 勞委會版 就業服務法草案	內政司法委員會 審查修正版	1992 年公布施行之 就業服務法
		期最長為十二小時。
<p>第四十八條</p> <p>雇主聘僱左列外國人，其所從事之工作，得不受第四十三條規定之限制：</p> <p>一、獲准在中華民國境內連續受聘僱工作，居留滿五年，且有住所者。</p> <p>二、獲准居留之難民。</p> <p>雇主聘僱前項人員，應依第四十四條至第四十六條之規定申請許可。但從事第四十三條規定以外之工作，應向中央主管機關申請許可。</p>	<p>第四十八條</p> <p>雇主聘僱左列外國人從事工作，得不受第四十三條、第四十九條、第五十條、第五十二條及第五十四條規定之限制，且免依第五十一條、第五十五條規定繳納就業安定費及保證金：</p> <p>一、與在中華民國境內設有戶籍之國民結婚，且獲准居留者。</p> <p>二、獲准居留之難民。</p> <p>三、獲准在中華民國境內連續受聘僱從事工作，居留滿五年，品行端正，且有住所者。</p> <p>雇主聘僱前項人員，除第一款及第二款人員外，應</p>	<p>第四十八條（免繳納就業安定費及保證金）</p> <p>雇主聘僱左列外國人從事工作，得不受第四十三條第一項、第四十九條、第五十條、第五十二條及第五十四條第二項規定之限制，且免依第五十一條、第五十五條規定繳納就業安定費及保證金：</p> <p>一、與在中華民國境內設有戶籍之國民結婚，且獲准居留者。</p> <p>二、獲准居留之難民。</p> <p>三、獲准在中華民國境內連續受聘僱從事工作，居留滿五年，品行端正，且有住所者。</p> <p>雇主聘僱前項人員，應依</p>

1990.09 勞委會版 就業服務法草案	內政司法委員會 審查修正版	1992 年公布施行之 就業服務法
	<p>依第四十四條至第四十六條之規定申請許可。其從事第四十三條規定以外之工作者，應向中央主管機關申請許可。</p> <p>第一項所列外國人其轉換雇主或工作，不受第五十條規定之限制。</p>	<p>第四十四條至第四十六條之規定申請許可。其從事第四十三條第一項規定以外之工作者，應向中央主管機關申請許可。</p>
<p>第四十九條</p> <p>聘僱外國人工作許可之期間，最長為三年，期滿後如有繼續聘僱必要者，雇主得申請展延，每次展延以一年為限。但聘僱從事第四十三條第七款規定工作者，其聘僱許可之期間最長為一年，雇主申請展延以一次為限，其展延期間不得超過一年。</p>	<p>第四十九條</p> <p>聘僱外國人工作許可之期間，最長為一年，期滿後如有繼續聘僱必要者，雇主得申請展延，每次展延以一年為限。但聘僱從事第四十三條第一項第六款規定工作者，申請展延以一次為限。</p>	<p>第四十九條 (外國人工作許可之期間及申請展延期限)</p> <p>聘僱外國人工作許可之期間，最長為二年，期滿後如有繼續聘僱必要者，雇主得申請展延，展延以一年為限。但聘僱從事第四十三條第一項第七款、第八款規定工作者，其聘僱許可之期間最長為一年，雇主申請展延以一次為限，其展延期間</p>

1990.09 勞委會版 就業服務法草案	內政司法委員會 審查修正版	1992 年公布施行之 就業服務法
		不得超過一年。
<p>第五十條</p> <p>外國人受聘僱從事工作，在聘僱許可有效期間內，如需轉換雇主或工作，應由新雇主或原雇主事先申請許可。但受聘僱從事第四十三第七款或第八款規定工作者，不得轉換雇主及工作。</p>	<p>第五十條</p> <p>外國人受聘僱從事工作，在聘僱許可有效期間內，如需轉換雇主或工作，應事先由新雇主與原雇主共同申請許可。但受聘僱從事第四十三第一項第六款或第七款規定工作者，不得轉換雇主及工作。</p>	<p>第五十條（外國人轉換雇主或工作之規定）</p> <p>外國人受聘僱從事工作，在聘僱許可有效期間內，如需轉換雇主或工作，應事先由新雇主與原雇主共同申請許可。但受聘僱從事第四十三第一項第七款至第九款規定工作者，不得轉換雇主及工作。</p>
<p>第五十一條</p> <p>雇主聘僱外國人從事第四十三條第七款規定之工作，應繳納就業安定費；其數額及收費辦法，由中央主管機關會同財政部定之。</p>	<p>第五十一條</p> <p>雇主聘僱外國人從事第四十三條第一項第六款規定之工作，應繳納就業安定費；其數額及收費辦法，由中央主管機關會同財政部定之。</p>	<p>第五十一條（就業安定費之規定及用途）</p> <p>雇主聘僱外國人從事第四十三條第一項第七款或第八款規定之工作，應向中央主管機關設置之特種基金專戶繳納就業安定費，作為促進國民就</p>

1990.09 勞委會版 就業服務法草案	內政司法委員會 審查修正版	1992 年公布施行之 就業服務法
		<p>業之用；就業安定費之數額及該基金收支、保管及運用辦法，由中央主管機關會同相關機關定之。</p> <p>雇主未依規定繳納就業安定費者，中央主管機關得撤銷其聘僱許可。</p>
<p>第五十二條</p> <p>雇主對聘僱之外國人，有左列情事之一，應於三日內以書面通知當地主管機關或目的事業主管機關及警察機關，並由警察機關處理之：</p> <p>一、連續曠職三日失去聯繫者。</p> <p>二、僱傭關係消滅者。</p> <p>三、聘僱許可期間屆滿者。</p>	<p>第五十二條</p> <p>雇主對聘僱之外國人，有左列情事之一，應於三日內以書面通知當地主管機關或目的事業主管機關及警察機關，並由警察機關處理之：</p> <p>一、連續曠職三日失去聯繫者。</p> <p>二、僱傭關係消滅者。</p> <p>三、聘僱許可期間屆滿者。</p>	<p>第五十二條（雇主應通知主管機關之規定）</p> <p>雇主對聘僱之外國人，有左列情事之一，應於三日內以書面通知當地主管機關或目的事業主管機關及警察機關，並由警察機關處理之：</p> <p>一、連續曠職三日失去聯繫者。</p> <p>二、僱傭關係消滅者。</p> <p>三、聘僱許可期間屆滿者。</p>

1990.09 勞委會版 就業服務法草案	內政司法委員會 審查修正版	1992 年公布施行之 就業服務法
<p>第五十三條</p> <p>雇主不得有左列行為：</p> <p>一、聘僱未經許可或許可失效之外國人。</p> <p>二、以本人名義聘僱外國人為他人工作。</p> <p>三、未經許可聘僱他人所申請聘僱之外國人。</p> <p>四、指派所聘僱之外國人從事申請許可以外之工作。</p>	<p>第五十三條</p> <p>雇主不得有左列行為：</p> <p>一、聘僱或留用未經許可或許可失效之外國人。</p> <p>二、以本人名義聘僱外國人為他人工作。</p> <p>三、未經許可聘僱他人所申請聘僱之外國人。</p> <p>四、指派所聘僱之外國人從事申請許可以外之工作。</p>	<p>第五十三條 (雇主行為之限制)</p> <p>雇主不得有左列行為：</p> <p>一、聘僱或留用未經許可或許可失效之外國人。</p> <p>二、以本人名義聘僱外國人為他人工作。</p> <p>三、未經許可聘僱或留用他人所申請聘僱之外國人。</p> <p>四、指派所聘僱之外國人從事申請許可以外之工作。</p>
<p>第五十四條</p> <p>雇主聘僱之外國人，有左列情事之一，撤銷其聘僱許可之一部或全部：</p> <p>一、受聘僱於為其申請許可以外之雇主者。</p>	<p>第五十四條</p> <p>雇主聘僱之外國人，有左列情事之一，撤銷其聘僱許可之一部或全部：</p> <p>一、受聘僱於為其申請許可以外之雇主者。</p>	<p>第五十四條 (撤銷聘僱之情形)</p> <p>雇主聘僱之外國人，有左列情事之一，撤銷其聘僱許可之一部或全部：</p> <p>一、受聘僱於為其申請許</p>

1990.09 勞委會版 就業服務法草案	內政司法委員會 審查修正版	1992 年公布施行之 就業服務法
<p>二、從事許可以外之工作者。</p> <p>三、有第五十二條各款規定情事之一者。</p> <p>四、受聘僱期間，其身心狀況無法勝任所指派之工作、罹患法定傳染病或死亡者。</p> <p>五、違反依第四十四條第二項、第四十五條、第四十六條或第四十七條第一項所發布之命令，情節重大者。</p> <p>六、有事實足以認為其言行有妨害中華民國利益、公共安全、公共秩序或善良風俗之重大嫌疑者。</p> <p>七、違反其他中華民國法令，情節重大者。</p>	<p>二、從事許可以外之工作者。</p> <p>三、有第五十二條各款規定情事之一者。</p> <p>四、受聘僱期間，拒絕接受定期健康檢查或其身心狀況無法勝任所指派之工作，或罹患法定傳染病或死亡者。</p> <p>五、受聘僱從事第四十三條第一項第六款之工作，經發現有妊娠者。</p> <p>六、違反依第四十四條第二項、第四十五條、第四十六條或第四十七條第一項所發布之命令，情節重大者。</p> <p>七、違背其他中華民國法令，情節重大者。</p>	<p>可以外之雇主者。</p> <p>二、從事許可以外之工作者。</p> <p>三、有第五十二條各款規定情事之一者。</p> <p>四、受聘僱期間，拒絕接受定期健康檢查或其身心狀況無法勝任所指派之工作，或罹患法定傳染病或死亡者。</p> <p>五、違反依第四十四條第二項、第四十五條、第四十六條或第四十七條第一項所發布之命令，情節重大者。</p> <p>六、違反其他中華民國法令，情節重大者。</p> <p>前項經撤銷聘僱許可之外國人，應即令其出境，不得再於中華民國境內</p>

1990.09 勞委會版 就業服務法草案	內政司法委員會 審查修正版	1992 年公布施行之 就業服務法
前項經撤銷聘僱許可之外國人，不得繼續在中華民國境內工作。	前項經撤銷聘僱許可之外國人，應即令其出境，不得再於中華民國境內工作。	工作。
<p>第五十五條</p> <p>雇主所聘僱之外國人，經警察機關依規定遣送出境者，其遣送所需之旅費及收容期間之必要費用，應由雇主負擔。</p> <p>雇主所聘僱之外國人，在受聘僱期間死亡者，雇主應負責處理其有關喪葬事務。</p> <p>雇主聘僱外國人從事第四十三條第七款規定工作，應繳納保證金，以擔保第一項費用之給付。保證金之數額由中央主管機關定之。</p>	<p>第五十五條</p> <p>雇主所聘僱之外國人，經警察機關依規定遣送出境者，其遣送所需之旅費及收容期間之必要費用，應由雇主負擔。</p> <p>雇主所聘僱之外國人，在受聘僱期間死亡者，雇主應負責處理其有關喪葬事務。</p> <p>雇主聘僱外國人從事第四十三條第一項第六款規定工作，應繳納保證金，以擔保第一項費用之給付。保證金之數額由中央主管機關定之。</p>	<p>第五十五條（雇主對所聘僱之外國人應負擔之費用）</p> <p>雇主所聘僱之外國人，經警察機關依規定遣送出境者，其遣送所需之旅費及收容期間之必要費用，應由雇主負擔。</p> <p>雇主所聘僱之外國人，在受聘僱期間死亡者，雇主應負責處理其有關喪葬事務。</p> <p>雇主聘僱外國人從事第四十三條第一項第七款或第八款規定工作，應繳納保證金，以擔保第一項</p>

1990.09 勞委會版 就業服務法草案	內政司法委員會 審查修正版	1992 年公布施行之 就業服務法
<p>雇主依第一項應負擔之費用而不給付，或依前項規定繳納之保證金不足以支付第一項費用，經通知給付而不給付時，其墊付費用機關得聲請法院裁定確定其數額。</p> <p>前項之裁定，得為強制執行名義。</p>	<p>雇主依第一項應負擔之費用而不給付，或依前項規定繳納之保證金不足以支付第一項費用，經通知給付而不給付時，其墊付費用機關得聲請法院裁定確定其數額。</p> <p>前項之裁定，得為強制執行名義。</p>	<p>費用之給付。保證金之數額，由中央主管機關定之。</p> <p>雇主依第一項應負擔之費用而不給付，或依前項規定繳納之保證金不足以支付第一項費用，經通知給付而不給付時，其墊付費用機關得聲請法院裁定確定其數額。</p> <p>前項之裁定，得為強制執行名義。</p>
<p>第五十六條</p> <p>任何人不得媒介未經許可之外國人為他人工作。</p>	<p>第五十六條</p> <p>任何人不得媒介外國人非法為他人工作。</p>	<p>第五十六條 (媒介外國人之禁止)</p> <p>任何人不得媒介外國人非法為他人工作。</p>
<p>第五十七條</p> <p>主管機關、目的事業主管機關或警察機關得指派人員攜帶證明文件，至外</p>	<p>第五十七條</p> <p>主管機關、目的事業主管機關或警察機關得指派人員攜帶證明文件，至外</p>	<p>第五十七條 (主管機關或警察機關得派員實施檢查)</p> <p>主管機關、目的事業主管</p>

1990.09 勞委會版 就業服務法草案	內政司法委員會 審查修正版	1992 年公布施行之 就業服務法
<p>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。</p> <p>對於前項之檢查，雇主不得規避、妨礙或拒絕。</p>	<p>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。</p> <p>對於前項之檢查，雇主不得規避、妨礙或拒絕。</p>	<p>機關或警察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。</p> <p>對於前項之檢查，雇主不得規避、妨礙或拒絕。</p>
第六章 罰則	第六章 罰則	第六章 罰則
<p>第五十八條</p> <p>違反第五十三條第一款、第二款或第三款規定，其聘僱人數為一人者，處六月以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣九萬元以下罰金；其聘僱或留用人數為二人以上者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣三十萬元以下罰金。</p> <p>法人之代表人、法人或自</p>	<p>第五十八條</p> <p>違反第五十三條第一款、第二款或第三款規定，其聘僱或留用人數為一人者，處六月以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣九萬元以下罰金；其聘僱或留用人數為二人以上者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣三十萬元以下罰金。</p> <p>法人之代表人、法人或自</p>	<p>第五十八條（罰則）</p> <p>違反第五十三條第一款、第二款或第三款規定，其聘僱或留用人數為一人者，處六月以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣九萬元以下罰金；其聘僱或留用人數為二人以上者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣三十萬元以下罰金。</p> <p>法人之代表人、法人或自</p>

1990.09 勞委會版 就業服務法草案	內政司法委員會 審查修正版	1992 年公布施行之 就業服務法
<p>然人之代理人、受雇人或其他從業人員，因執行業務犯前項之罪者，除處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以前項之罰金。</p>	<p>然人之代理人、受雇人或其他從業人員，因執行業務犯前項之罪者，除處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以前項之罰金。</p>	<p>然人之代理人、受雇人或其他從業人員，因執行業務犯前項之罪者，除處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以前項之罰金。</p>
<p>第五十九條</p> <p>違反第五十六條規定者，處六月以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣十五萬元以下罰金。</p> <p>意圖營利而犯前項之罪者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣六十萬元以下罰金。</p> <p>以犯第一項之罪為常業者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一百五十萬元以下罰金。</p>	<p>第五十九條</p> <p>違反第五十六條規定者，處六月以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣十五萬元以下罰金。</p> <p>意圖營利而犯前項之罪者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣六十萬元以下罰金。</p> <p>以犯第一項之罪為常業者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一百五十萬元以下罰金。</p>	<p>第五十九條（罰則）</p> <p>違反第五十六條規定者，處六月以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣十五萬元以下罰金。</p> <p>意圖營利而犯前項之罪者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣六十萬元以下罰金。</p> <p>以犯第一項之罪為常業者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一百五十萬元以下罰金。</p>

1990.09 勞委會版 就業服務法草案	內政司法委員會 審查修正版	1992 年公布施行之 就業服務法
<p>法人之代表人、法人或自然人之代理人、受雇人或其他從業人員，因執行業務犯前三項之罪者，除處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以各該項之罰金。</p>	<p>法人之代表人、法人或自然人之代理人、受雇人或其他從業人員，因執行業務犯前三項之罪者，除處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以各該項之罰金。</p>	<p>法人之代表人、法人或自然人之代理人、受雇人或其他從業人員，因執行業務犯前三項之罪者，除處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以各該項之罰金。</p>
<p>第六十條 違反第三十三條第二項規定者，處新臺幣九萬元以上九十萬元以下罰鍰。</p>	<p>第六十條 違反第三十三條第二項規定者，處新臺幣九萬元以上九十萬元以下罰鍰。</p>	<p>第六十條（罰則） 違反第三十五條第二項規定者，處新臺幣九萬元以上九十萬元以下罰鍰。</p>
<p>第六十一條 違反第三十九條或第五十七條第二項規定者，處新臺幣一萬五千元以上十五萬元以下罰鍰。</p>	<p>第六十一條 違反第三十九條或第五十七條第二項規定者，處新臺幣一萬五千元以上十五萬元以下罰鍰。</p>	<p>第六十一條（罰則） 違反第三十九條或第五十七條第二項規定者，處新臺幣一萬五千元以上十五萬元以下罰鍰。</p>
<p>第六十二條 違反第五條、第九條、第十條、第二十九條第一</p>	<p>第六十二條 違反第五條、第九條、第十條、第二十九條第一</p>	<p>第六十二條（罰則） 違反第五條、第九條、第十條、第二十九條第一</p>

1990.09 勞委會版 就業服務法草案	內政司法委員會 審查修正版	1992 年公布施行之 就業服務法
<p>項、第三十四條、第四十條、第四十二條、第五十二條或第五十三條第四款規定者，處新臺幣三千元以上三萬元以下罰鍰。</p> <p>違反第四十二條規定者，警察機關得定期限令出境，雇主應協助警察機關處理；逾期不出境者，得強制其出境。</p>	<p>項、第三十四條、第四十條、第四十二條、第五十二條或第五十三條第四款規定者，處新臺幣三千元以上三萬元以下罰鍰。</p> <p>違反第四十二條規定者，警察機關得定期限令出境，雇主應協助警察機關處理；逾期不出境者，得強制其出境。</p>	<p>項、第三十四條第一項、第四十條、第四十二條、第五十二條或第五十三條第四款規定者，處新臺幣三千元以上三萬元以下罰鍰。</p> <p>違反第四十二條規定者，警察機關得定期限令出境，雇主應協助警察機關處理；逾期不出境者，得強制其出境。</p>

附表二 兩岸人民關係條例與 1992 年版就業服務法相似條文對照表



兩岸人民關係條例 (1992 年 7 月 31 日施行)	就業服務法 (1992 年 5 月 8 日施行)
第 10 條第 2 項：「經許可進入臺灣地區之大陸地區人民，不得從事與許可目的不符之活動或工作。」	第 42 條：「外國人未經雇主申請許可，不得在中華民國境內工作。」
第 11 條第 1 項：「申請僱用大陸地區人民工作，應先以合理勞動條件在臺灣地區辦理招募，無法滿足其需要時，始得為之。」	第 43 條第 3 項：「雇主申請聘僱外國人從事第一項第七款至第九款所規定之工作，應先以合理勞動條件在國內辦理招募，經招募無法滿足其需要時，始得就該不足人數提出申請。」
第 11 條第 2 項：「經許可受僱在臺灣地區工作之大陸地區人民，其受僱期間不得逾一年，並不得轉換雇主及工作。」	第 49 條但書：「...但聘僱從事第四十三條第一項第七款、第八款規定工作者，其聘僱許可之期間最長為一年， <u>雇主申請展延以一次為限，其展延期間不得超過一年。</u> ¹ 第 50 條：「...但受聘僱從事第四十三條第一項第七款至第九款規定工作者，不得轉換雇主及工作。」
第 11 條第 3 項：「僱用大陸地區人民工作時，其勞動契約依勞動基準法有關定期契約之規定。」	第 43 條第 4 項：「雇主依第一項第七款至第八款規定聘僱之外國人，其勞動契約依勞動基準法有關定期契約之規定辦理。」
第 12 條：「經許可受僱在臺灣地區工作之大陸地區人民，其眷屬在勞工保險條例實施地區外罹患傷病、生育或死亡	第 43 條第 5 項：「第一項各款聘僱之外國人，其眷屬在勞工保險條例實施區域外，罹患傷病、生育或死亡時，不得請

¹ 底線為本文標示，乃兩岸人民關係條例所無之規定。

兩岸人民關係條例 (1992年7月31日施行)	就業服務法 (1992年5月8日施行)
時，不得請領各該事故之保險給付。」	領各該事故之保險給付。」
第13條：「僱用大陸地區人民者，應向行政院勞工委員會所設專戶繳納就業安定費。前項收費標準及管理運用辦法，由行政院勞工委員會會同財政部擬訂，報請行政院核定後發布之。」	第51條第1項：「雇主聘僱外國人從事第四十三條第一項第七款或第八款規定之工作，應向中央主管機關設置之特種基金專戶繳納就業安定費，作為促進國民就業之用；就業安定費之數額及該基金收支，保管及運用辦法，由中央主管機關會同相關機關定之。」
第14條：「經許可受僱在臺灣地區工作之大陸地區人民，違反本條例或其他法令之規定者，主管機關得撤銷其許可。前項經撤銷許可之大陸地區人民，應限期離境，逾期不離境者，依第十八條規定強制其出境。前項規定，於中止或終止勞動契約時，適用之。」	第54條：「雇主聘僱之外國人，有左列情事之一，撤銷其聘僱許可之一部或全部：一、受聘僱於為其申請許可以外之雇主者。二、從事許可以外之工作者。三、有第五十二條各款規定情事之一者。四、受聘僱期間，拒絕接受定期健康檢查或其身心狀況無法勝任所指派之工作，或罹患法定傳染病或死亡者。五、違反依第四十四條第二項、第四十五條、第四十六條或第四十七條第一項所發布之命令，情節重大者。六、違反其他中華民國法令，情節重大者。前項經撤銷聘僱許可之外國人，應即令其出境，不得再於中華民國境內工作。」
第15條：「左列行為不得為之：一、使大陸地區人民非法進入臺灣地區。二、招攬臺灣地區人民未經許可使之進入大陸地區。三、使大陸地區人民從事未經許可或與許可目的不符之活動。四、	第53條：「雇主不得有左列行為：一、聘僱或留用未經許可或許可失效之外國人。二、以本人名義聘僱外國人為他人工作。三、未經許可聘僱或留用他人所申請聘僱之外國人。四、指派所聘僱

<p>兩岸人民關係條例 (1992年7月31日施行)</p>	<p>就業服務法 (1992年5月8日施行)</p>
<p>僱用大陸地區人民從事未經許可或與許可範圍不符之工作。五、居間介紹他人為前款之行為。」</p>	<p>之外國人從事申請許可以外之工作。」 第 56 條：「任何人不得媒介外國人非法為他人工作。」</p>