

移動中的剝削： 台灣外勞人權問題剖析

孫友聯

台灣勞工陣線秘書長

摘要

隨著國內外勞人數的增長，外勞人權的議題逐漸成為國內勞工團體關注的重點，尤其是若干侵害外勞人權事件發生以後，包括惡劣勞動條件、強迫勞動、性騷擾及侵害，以及社會對外勞的結構性歧視等，一直都是勞工團體倡議外勞人權保障的主要方向。本文除針對外勞政策的本質進行剖析，突顯在雇主追求降低勞動成本的邏輯之下，外勞的人權保障普遍不彰。尤其，透過雇主倡議外勞工資與基本工資脫鉤分析，戳破官方外勞補充性原則的政策謊言。

此外，本文嘗試透過兩項明顯侵害外勞人權事件的分析，刻劃台灣外勞人權的圖像。最後，本文亦提出具體政策主張，希望能夠釜底抽薪地解決外勞人權問題，其中包括逐步走向移民政策，透過移民解決國內人力短缺，以及透過享有同等國民待遇的方式，提升移民勞工的權益。

關鍵字

外勞政策、外勞人權、移民、基本工資

一、前言

我們要的是勞動力，來的卻是人。

(Max Frisch, 引自許惠珍, 2012)

過去幾十年來，隨著各國移住勞工（migrant worker）人數的日益增加，移住勞工的人權保障遂成為世界各國關注的議題，其中包括他們的勞動權益、生活、文化，以及剝削等問題。然而，除了少數優勢者得以藉由移動享受更大

經濟利益，對於大部份移住勞工而言，當祖國無法提供適當的工作機會時，離鄉背井即成為維持生活、改善家庭經濟不得不然的手段之一。（張晉芬，2011：386）然而，從台灣及許多國家的外籍勞工政策經驗觀察，許多勞工的流動不只是國與國之間的外交與經濟關係，大部份的勞工更必須依賴仲介制度才得以獲得流動的機會，從各國的經驗我們不難得到這樣的結論：流動，就是剝削的開始！（孫友聯，2006）

回顧台灣移住勞工政策（或稱外勞政策），¹自1989年政府以重大公共工程缺工為由專案引進外勞以來，這項政策即成為政府、雇主、勞工團體，以及在這個政策中扮演關鍵角色的仲介多方政治角力的政策，尤其在引進外籍勞工以後對於國內部份勞動力的排擠效應浮現，以及層出不窮的雇主和仲介剝削、虐待，甚至於性侵害事件、職災遣返等等，政策的適當性及人權問題，已成為國內外工運和宗教團體的關注重點。但在資方團體強大的壓力之下，台灣移住勞工的人數仍然逐年的增加。1990年底外勞在台人數為3,105人；到了1992年，《就業服務法》通過之後，進一步放寬六行業十五種職業、監護工、幫傭等職業，民間雇主才可以「合法」地雇用外勞。隨著外勞的全面開放，1992年底，外勞在台人數急遽增加至15,924人，1993年97,565人，1994年151,989人，截至2013年7月止，則已經增加到465,581人，較2012年增加20,005人。接下來，在「台商回台投資方案」之下，勞委會違法地採取外勞預核制，可以預見未來兩年，國內外勞人數勢必大量增加。²

從少量的「專案」到大量「政策」引進，從官方所宣稱的「補充性」勞動力到勞工團體質疑的「替代性」的政策爭議當中，我們不難看出外勞政策的本質，只是讓雇主壓低工資榨取利潤的勞動力商品化邏輯。反應在國內移住勞工始終沒有太大改變的「高工時、低工資」、「同工不同酬」、「休息權不當扭曲」、「虐待、強迫勞動」等勞動處境，以及國內外仲介體系的不當剝削、壓榨，更讓這群流動的勞動者成為跨國「剝削鏈」（exploitation chain）下的犧牲者。（孫友聯，2006）本文的內容主要包括：一、國內外勞政策發展的脈絡；二、關於

1 本文主要採用國內法規及政策討論用語為「外籍勞工」及「外勞政策」。

2 參考台灣勞工陣線（2013）。

外勞勞動及生活的若干人權議題及法規；三、國內常見的幾個違反外勞人權的態樣；此外，本文也嘗試提出對當前外勞政策的批判與政策建議。本文的目的是希望藉由這些問題的釐清，讓社會更瞭解並尊重外籍勞工的工作、生活與文化，還給移住勞工一個尊嚴勞動（decent work）與尊嚴的生活（decent life）。

二、外勞政策的邏輯：廉價的「邏輯」

長期以來，在官方的政策說明當中，外勞政策是以「補充性原則」引進，以補充國內招募不足之勞動力。其法源依據為《就業服務法》第 42 條規定。³ 而施政方針係以「運用外國勞動力，促進本國就業，提升國家競爭力」，並以「國民待遇」為基本原則，保障外國人工作及基本權益。⁴ 按照政府的統計分類，國內的外勞主要分為兩大類，其一為產業外勞（foreign workers in productive industries），以及社福外勞（foreign workers in social welfare）。前者包括農林漁牧業、營造業及製造業；至於後者，則是看護工和家庭幫傭。截至 2013 年 7 月底，各類人數依序分別為製造業 243,415 人、看護工 207,675 人、農林漁牧 9,478 人、營造業 2,796，以及家庭幫傭 2,217 人。

近兩年來外勞人數暴增，從勞委會勞動統計月報發現，短短五年，外勞人數暴增十萬人。面對勞工團體批評，勞委會始終宣稱外勞政策的「補充性」政策原則和總量管制，意即雇主符合《就業服務法》第 47 條規定，於國內招募勞工不果而缺工，方可向勞委會申請外勞配額。⁵ 但勞工團體認為，雇主惡意壓低工資，才是招募不到本國勞工的主要原因，缺工只是假象，雇主聘僱外勞的主要目的是降低人事成本，當然，這也是對外勞的歧視與剝削。因此，「缺工」這個雇主遊說政府大量開放外勞理由的真偽，就成為勞工與資方團體攻防的焦點。但從這幾年外勞人數增長，以及日前勞委會對台商回流所採取的「預

3 《就業服務法》第 42 條規定：「為保障國民工作權，聘僱外國人工作，不得妨礙國民之就業機會、勞動條件、國民經濟發展及社會安定。」

4 參見勞委會職訓局（2010）。

5 《就業服務法》第 45 條：「雇主聘僱外國人從事前條第一項第八款至第十一款規定之工作，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，並應於招募時，將招募全部內容通知其事業單位之工會或勞工，並於外國人預定工作之場所公告之。雇主依前項規定在國內辦理招募時，對於公立就業服務機構所推介之求職人，非有正當理由，不得拒絕。」

核制」觀察，資方團體始終是最大的贏家。

礙於篇幅，本文無法詳述外勞政策的發展脈絡，而是從雇主陳述「缺工」之理由，以及雇主反對調整「基本工資」的理由，探知外勞政策基本上建立在「廉價」、「低薪」，以及「同工不同酬」的邏輯之上。以下，本文就以一則中國時報 2013 年 1 月 12 日的報導，突顯雇主「缺工論」的虛假：

可成董事長洪水樹日前表示，薪資 4 萬仍然招募不到員工，連日來引發爭議，離職人員與在職人員親屬，紛紛上網爆料，指出可成的本薪壓得極低，強制員工每天加班，月休僅 4 天，加班費以時薪 87.5 元加乘計算。網友痛批可成是「血汗工廠」，可成昨日解釋，所謂的 4 萬元，本來說的就是薪資、加班與獎金。洪水樹開出薪資 4 萬元、募不到人的新聞，日前躍上入口網站頭條，隨後有離職員工及在職員工親屬接連上網爆料，紛紛痛批可成說謊，指出可成底薪只有 1.7 萬到 2.2 萬元左右，每天至少加班 4 小時。也有留言說，「弟弟每天早上 8 點上班，到深夜 12 點下班，月收入僅有 2.7 萬元」。（康文柔、蒼弘慈，2013）

然而，這種雇主「缺工」的報導，往往就成為雇主遊說勞委會擴大開放外勞的理由，並先後成功的遊說政府擴大引進 3K（辛苦、汗穢、危險）、特定製程，以及夜班的外籍勞工。但勞工團體始終認為，這種缺工的問題和前述引文一樣，主要是因為雇主不願付出合理的工薪及改善勞動條件所致。依據《就業服務法》第 45 條的精神，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外勞申請。例如，假設雇主於國內公告 35,000 元招募勞工不果，即可以在程序完備後向勞委會提出申請。也就是說，這個工作的價值應至少為 35,000 元，但我們從每一年雇主團體反對基本工資調整的論述中，卻又認為調整基本工資只是「圖利外勞」，明顯矛盾。筆者舉 2013 年 8 月 29 日一則有關雇主團體反對基本工資調整的新聞報導，就可以突顯「缺工」只是一個假議題，壓低工資才是雇主聘用外籍勞工的目的。如下：

張平沼表示，去年工商團體向行政院建議，時薪調整分成兩階段，所以明年1月1日將調高至115元部分就不便多說，但是工商團體仍是反對調高基本工資的月薪。張平沼說，月薪調高，大約只有20%本國勞工受惠，外勞獲利較多，為避免增加產業負擔，降低競爭力，工商團體反對月薪調漲226元，將會再跟行政院提出建言。（今日新聞財經中心，2013）

在另一則報導當中，我們同樣看到雇主聘僱外籍工的最大考量在於壓低工資：

對本外勞薪資脫鉤，中小企業總會理事長林秉彬予以肯定，他不諱言，王如玄是該議題最大的阻力，要救經濟不能以不變應萬變，現在就算沒端出牛肉，肉渣也還可接受。

面板廠友達指出，有些生產線的工作，常面臨人力不足問題，若能成立特區，且在區內讓本、外勞薪資脫鉤，對企業經營極具助益。

國內紙廠主管說，若政府有意調升基本工資，就有必要讓本、外勞薪資脫鉤，因90%以上本勞薪資都高於基本工資，若調升月薪，受益較大的是外勞，但外勞多半將薪水匯回母國，「調升月薪對本國勞工有什麼好處」？（蘋果日報，2012）

從以上雇主團體的發言可見，外勞的薪資多以基本工資為主，而非雇主宣稱招募不到本國勞工的數額。然而，過去雇主團體倡議外勞工資與基本工資脫鉤的聲浪從未間斷，並曾經獲得行政院經建部門，甚至於是前行政院長陳冲的支持，但在勞工團體及勞委會的反對之下作罷。（出處同上引蘋果日報報導）而立法委員丁守中、羅淑蕾亦曾經提案修改勞動基準法第21條，明定基本工資只限於本國籍勞工。而勞委會在這個議題上的態度和勞工團體一致，認為這將違反國際公約，而勞委會更曾於報紙刊登半版廣告，明顯表達反對意見。但

勞工團體要求勞委會全面檢討外勞政策的適當性，包括「補充性」的政策原則是否已經失真，且已經產生雇主以不合理工資剝削外勞、替代本勞的「替代性」效果，始終未獲得勞委會的回應。此外，目前看護工和家庭幫傭仍未適用勞動基準法，亦是國內外勞工團體關注並要求勞委會解決的重要問題。

綜合雇主一再要求擴大引進外勞，以及主張外勞工資與基本工資脫鉤的理由，本文可以嘗試整理出以下雇主在不當的外籍勞工政策下，聘僱外籍勞工的原因，並突顯外勞政策的本質與邏輯如下：

- (一) 降低人事成本：自 1989 年專案引進外籍勞工以來，雖然勞委會一再宣稱「補充性」原則，但從過去雇主團體的政策論述中不難發現，降低薪資及人事成本才是雇主的主要目的。從外勞薪資被嚴重壓低，以及雇主團體一再要求延長外勞年限、擴大引進業別及僱用比例，又多次提出外勞工資與基本工資脫鉤，降低人事成本乃為雇主最大的考量。
- (二) 穩定人力的供應：長期以來，產業外勞採取「配額制」且不得轉換雇主，一直都為勞工團體批評的重點，認為這將使得外勞來台以後便沒有選擇較好的雇主與勞動條件的機會，雇主便可趁機將勞動條件壓至最低，勞動條件也無法改善。（台灣勞工陣線，1999）相對的，對於雇主而言是只要取得外勞配額，意謂著將擁有穩定的「定期契約」勞工，降低了勞工離職的成本。由於轉換雇主的限制，外勞相對的工作配合度高，有利於雇主的人力調配。目前，外籍勞工在台最長年限已延長至十二年。
- (三) 薪資成本可預估，且不用調薪。從每一年雇主反對基本工資調漲的原因中我們可以得知，大部份產業外勞的薪資以依政府所公告的基本工資為準，因此，只要基本工資凍漲，雇主即不需要調整外勞的薪資，加班費計算的成本也相對的較低。
- (四) 無需依勞退新制提繳勞退金。2004 年勞退新制實施，排除外國人之適用，因此，聘僱外勞之雇主無須為外勞提繳 6% 勞退金，倘若以目前近 25 萬名產業外勞人數及以基本工資 19,047 推估，雇主一年將約可節省 35 億元。大大的節省了雇主的人事支出。

綜合以上之討論，我們可以得到這樣的結論，所謂的外勞政策補充性原則

實為政策謊言，雇主無法在國內招募到足夠的勞工，主要是因為雇主不願意付出合理的報酬及勞動條件所致；而長期以來，外勞不僅無法獲得「同工同酬」的基本保障，在不當的外勞政策扭曲之下，更衍生出若干的人權問題。這些問題不僅造成更嚴重的勞動剝削，對於台灣整體經濟發展亦將造成傷害。筆者認為，社會惟有誠實地去面對這些問題的本質，方能正本清源地針對不當外勞政策所衍生的問題提出有效的解決之道，其中包括基本勞動保護、生活及文化的層面。

三、他的人權／我的人權：關於外勞的若干人權爭議

自引進外勞以來，外勞人權的議題就成為國內勞工團體關注的焦點，而隨著人數逐漸增加，外勞人權的問題也日益複雜且多元，除上述因不當政策扭曲所造成的制度性歧視外，舉凡外勞的工作（例如勞動條件、職業災害）、生活（居住條件），文化、宗教⁶及休閒空間等，都出現若干人權被侵害的事件。例如，2005年發生的「高捷外勞抗暴事件」，⁷就是典型因長期勞動剝削、生活管理偏差，以及文化歧視所導致的結果。而外勞因直接受僱於家庭而被性騷擾或性侵，以及所謂的「逃跑外勞」遭遇強迫勞動事件更時有所聞。筆者認為，這些問題很大部份必須仰賴台灣社會對於整體外勞（或移住）政策的反省方能徹底解決，尤其是在勞動條件上的保障。

然而，本文無意也無能力針對外勞人權的議題進行法學理論討論，而是從一個非政府組織政策倡議工作者的角度，針對若干外勞政策上常見的爭議進行分析，以刻劃出台灣社會在相關人權議題上的矛盾。此外，更藉由這些議題的討論，突顯當前外勞政策乃建立在勞動剝削和歧視的本質之上。以及，本文具體以外勞工資與基本工資脫鉤的爭議、同工不同酬，以及外勞職災事件等面向，突顯國內外勞人權保障的缺口與未來進步的空間。

6 2010年5月發生新北市泰山成衣廠信華行雇主張雯琳強迫印尼籍勞工吃豬肉的消息，讓國際媒體痛批台灣沒人權。

7 「高捷外勞抗暴事件」，簡稱高捷案，是指2005年8月21日，高雄捷運岡山外勞宿舍泰國籍勞工對於外勞不當生活管理問題進行集體抗暴，進而衍生出的疑似有本國民意代表及官員涉嫌向外勞仲介公司收取佣金、官商勾結等弊案，雖然相關涉案人最終無罪定讞，但本事件突顯了除了勞動剝削之外，長期被忽略的不當生活管理問題，是國內外勞人權事件的重要指標。

1. 不死的歧視幽靈：外勞工資與基本工資脫鉤

幾乎每一年討論基本工資調整的時候，外勞工資與基本工資脫鉤的議題就會浮現，縱使是不同政黨執政下的勞委會都堅守勞工主管機關的基本立場，⁸ 反對外勞工資與基本工資脫鉤，但這個議題始終像是個不死的歧視幽靈盤旋在台灣的上空，等待隨時突破重圍，侵害外勞的基本人權。

事實上，這個議題一直都存在，除了雇主團體時常在討論基本工資調整時提出，包括立法委員提案，以及行政院經建部門亦時常倡議這個政策，無論是直接提出勞動基準法修正草案，明定基本工資僅適用中華民國籍之外，過去這個議題亦在「自由貿易港區」、「自由經濟示範區」等政策中被提及，支持者的論點不外乎外勞工資自由化、國外勞工工資比台灣低、有利於提高企業競爭力等，甚至於有支持者認為，我們給外勞的錢都被仲介賺走，所以無需給那麼高的薪資等荒謬理由。然而，除了勞工團體強烈反對之外，勞委會也都一一的反駁，尤其是 2008 年馬英九總統簽署「兩公約」以後，違反兩公約逐成為勞工團體強烈主張的理由。但即使如此，行政院官員仍然不時提出這些政策主張，例如，前行政院長陳冲於 2012 年 3 月 21 日答詢民進黨立委趙天麟的質詢時表示：「外籍勞工與本國勞工基本工資脫鉤，在法制面與國際公約都說不通，唯一可能的方式是在國內有一個虛擬境外區，才可能讓外勞與本勞的基本工資脫鉤」。⁹ 顯見，行政部門對於這個議題並未形成穩定的見解。

最近一次出現的行政院吸引中國台商回流投資方案中，除了要把回流廠商聘僱外勞比例提高到 40% 之上，更考慮外勞工資與基本工資脫鉤，引發了勞工團體的極度不滿，紛紛赴行政院抗議。勞工團體認為此舉非但無法提昇經濟成長，反而將斷絕經濟永續穩健發展的道路，台灣經濟將轉而向下沈淪為「血汗經濟」模式，努力追求升級的產業將被排擠甚至退級，青年就業將陷入低薪過勞、弱勢者面臨失業的惡夢循環，即使是接受高等教育的技術人才也將失去工作機會。勞工團體更認為，無論是產業外勞或社福外勞，外勞與本勞「同工不同酬」，以及勞動條件不受保障，已經成為我國侵害勞動人權的最直接證據。

8 詳見勞委會勞動條件處（2012）。

9 詳見何孟奎（2012）。

於是，勞工團體發起連署行動，並提出五點理由，反對政府這項政策並要求馬總統落實兩公約及其施行法精神，立即停止推動此違反國際公約及普世勞動價值的政策。如下：

- (一) 違反國際公約之「同工同酬」基本人權價值：《國際勞工公約》明文規範，任何國家聘僱外國人，報酬不可低於本國國民，也禁止就業歧視。另外我國於兩年前所簽署的《公民與政治權利國際公約》（ICCPR）第26條：「人人在法律上一律平等，且應受法律平等保護，無所歧視。」和《經濟社會文化權利國際公約》（ICESCR）第7條：「獲得公允之工資，工作價值相等者享受同等報酬，不得有任何區別……」。一旦外勞基本工資脫鉤，台灣將違背自己在國際上的信用與承諾。
- (二) 勞工待遇將更低薪化：目前台灣勞工平均實質薪資已倒退到十六年前，大學畢業生起薪為亞洲四小龍最低，外勞薪資一旦低於基本工資，將造成國內企業競相追逐最低勞動成本，進一步降低給付台灣勞工合理工資的意願，造成工作貧窮現象的惡化。
- (三) 衝擊青年及弱勢者就業：青年失業問題日益嚴重，根據主計處統計15-24歲失業率為13.61%，約為總體失業率的3倍，反映青年謀職大不易。然而，青年失業問題的主因在於無法獲得合理薪資報酬，導致進入職場意願低落，轉向以報考公職為優先，造成人力資源的浪費與錯置；另外，具勞保身分的身心障礙者勞工，投保薪資在2萬元以下之比例已高達34%，一旦外勞薪資與基本工資脫鉤，促使企業「捨身障就外勞」，造成弱勢勞工就業更為不易，推動多年的身心障礙者就業自立工程將崩潰，所產生的潰堤效應，將衝擊所有邊際勞工的勞動條件。
- (四) 外銷企業遭貿易報復：台灣的高科技與傳產廠商依賴外銷出口，而台灣在2002年成為WTO會員之後，WTO逐步要求企業必須遵守企業社會責任（CSR）並符合國際勞工組織（ILO）所制定的核心勞動基準。此外，各國之間簽定自由貿易協定（FTA），多訂有勞動條款，禁止以剝削勞力作為出口競爭力。一旦外勞不適用基本工資，將違反公平貿易原則，屆時可能會遭受貿易報復，台灣企業的出口反將受到制裁，而得不償失。

(五) 產業降級，弱化台灣國際競爭力：無論是「特區」或「全面開放」，政府以基本工資脫鉤做為吸引企業回流的策略，根本難以吸引「優質企業」，只能拉回勞力密集企業，反而對深根台灣的企業造成不平等競爭。我們該思索的是提高企業的技術優勢，而非回頭依賴廉價勞力與「血汗租界」，否則血汗工廠未來勢必再爆出走潮。

外勞工資不能與基本工資脫鉤，不只是人權思維，更是確保台灣經濟、產業持續升級的根本立場，惟有同工同酬的普世價值與利基，才能讓台灣企業走出血汗經濟，並與世界各先進國家相互競爭。雖然，這次的爭議在馬英九總統定調「不脫鉤」後塵埃落定，暫時解除了侵害外勞人權的危機，但勞工團體仍然要面對每年討論基本工資時雇主團體強力的政治遊說。但筆者認為，在政府的縱容之下，台灣似乎早已是一個可以容忍「同工不同酬」的國家，這和其他進步勞動法規的發展背道而馳，例如，1992年立法院通過並實施《性別工作平等》，揭示台灣社會應消除一切歧視，尤其是因性別差異所產生的差別待遇。顯然，不因性別的差異而不同工（值）不同酬已成為台灣社會共識，但何以至今我們仍需花時間討論，因國籍和種族的差異性而有差別待遇，顯見這個尊重差異性、消弭差異性歧視的普世人權價值，仍有很大的努力空間。（孫友聯，2010）

2. 法律適用範圍的死角

從勞動基準法、勞保條例、就業保險法，以及勞工退休新制，台灣的勞動法規時常出現因同一部法規或不同法規適用範圍的差異，導致勞工的勞動權益受損。例如，勞動基法於1984年立法實施，僅將半數的勞工納入，遲至1996年12月6日修正，才逐步擴大適用，而同為受僱者卻可能因是否受勞基法保障而有嚴重的落差，譬如解僱保護、休假、退休及職災保護等。迄今，仍有包括醫師、家事勞動者都未適用勞基法。同樣的，勞保條例亦因企業規模而有強制或非強制納保，就業保險則排除失業風險更高的無一定雇主勞工，以及勞工退休金條例（即勞保新制）外國人始終被排除。在外勞議題上，目前在台工作的外籍勞工，半數為「看護工」和「家庭幫傭」，目前仍未受到勞基法的保障，而勞退新制亦將所有外勞排除，形成了法律適用範圍的死角。

先從「看護工」及「家庭幫傭」的問題談起。為數不少的這類外籍勞工為直接受個別家庭僱用，除了不受勞動基準法保障，往往在休息權、勞動條件無法得到確切的保障之外，因受僱地點為家庭這個私人空間，對於政府監督或落實勞動檢查有相當的困難，尤其是日前發生藝人違法聘僱外勞，或將看護當成家庭幫傭使喚，甚至於未給予外勞充份的休息，礙於家庭乃私人空間，政府機關難以檢查的窘境。¹⁰

然而，不適用勞基法對於外勞而言會有什麼影響。我們可以從各大醫院門口仲介發的文宣可見端倪。外勞與本勞的比較，連不適用基本工資、不必調薪、二十四小時可以工作、無須提繳6%勞退金等，都可以成為所謂外勞的「優勢」，當然，這些優勢就成為雇主聘僱外勞的重要立基。這些都是目前受僱用於家庭是外籍看護工勞動條件不受保障的主要原因。另一個因法規適用範圍而產生權益上的差別待遇，為前面所提到《勞工退休金條例》，這個自2005年開始實施的重要勞動法規，迄今仍將外籍勞工排除在外，縱使外勞在台工作年限已經延長至十二年，這不僅大大的降低了雇主的人事成本，更使得外籍勞工無法和本國勞工一樣，享受勞退金的保障。

外籍勞工在台所面臨的人權問題肯定不只上述兩項，除了勞動條件及法規排除之外，尚有種族及文化上的歧視，例如前述雇主逼伊斯蘭印尼籍外勞吃豬肉，以及火車站紅龍事件。前一陣子，更發生一件檢察官在臉書上貼文：「台北車站已被外勞攻陷，吃飯、睡覺，野餐，擠滿車站，政府再不處理，不僅有礙觀瞻，也會出亂子」，引發了各界歧視外勞的批評。¹¹ 筆者認為，台灣社會一方面宣稱以「補充性」原則引進外籍勞工，但不僅在勞動條件上有差別待遇，更在生活及文化上有諸多問題有待改進，包括外籍勞工休閒的需求與空間，都是未來全面檢討外勞政策時必須考量的議題。

未來，應以全人的角度去看待移住勞工的各項需求，不只是工作及經濟利益，更包括居住和生活品質，以及文化、宗教信仰與休閒生活的提供。在居住環境的部份，集中式的生活管理往往伴隨著擁擠的生活空間，讓白天辛苦工作

10 詳見洪素卿、陳慧貞、胡清暉（2010）。

11 詳見今日新聞社會中心（2013）。

的移住勞工，根本無法獲得有品質的休息，進而引發了移住勞工不滿雇主不當生活管理的抗爭事件。而對於離鄉背景且大部份時間投入工作的移住者而言，與同鄉伙伴共享文化生活更顯得格外的重要，近年來各地方政府無不加強類似潑水節等異國文化的活動，不僅可以舒解移住者異地鄉愁的需求，更有助於國人對於移住伙伴的瞭解。

四、結論與建議

「外勞政策」實施至今已二十四年了，無論是產業外勞或社福外勞，都對於台灣的經濟建設及照顧工作有諸多的貢獻，但由於其政策邏輯乃建立在降低勞動成本之上，因此產生嚴重的勞動剝削與就業歧視。除了「同工不同酬」、「限制流動」、「仲介剝削」等問題，當前外勞政策存在許多政策性的荒謬，例如產業外勞仍然採取「配額制」，限制了外勞轉換雇主的機會。而諷刺的是，曾經發生部份申請並獲得外籍勞工配額的廠商關廠、歇業事件或放無薪假的情況，造成這群「不能轉換雇主」的勞工，在台灣「失業」的可笑情況。¹² 在台灣工作的外勞遭遇官方的法律限制、雇主與仲介制度的剝削，以及社會歧視等多元困境，（沈倬如 2000）因此勞工團體要求全面檢討外勞政策的聲浪從未間斷，認為理應回歸真正的「補充性原則」，保障外勞獲得合理的勞動報酬及勞動條件，並以移民政策取代外勞工，真正落實移住勞工的本質。

另一個應關注的議題，無論是官方或雇主團體，都常倡議成立專區的方式，排除國內相關勞動法規之適用。例如，不受就業服務法外勞人數管控之限制，以及勞基法工時和基本工資的規範。就此，根據張慧如（2013）引用 Hogstedt, Wegman, and Kjellstrom（2007）對於各國加工出口區的研究，國際上更進一步對勞工安全衛生權利的關注延伸至基本人權議題。以許多國家的加工出口區（EPZs）為例，造成大量外勞湧入，但此同時，這些外勞多數沒有獲得基本人權保障，包括他們居住的環境可能太過擁擠，以及無法得到基本的醫療照護等。有些 EPZs 對於廠內員工會出現不人道的對待，例如為了防止員

12 台灣電子電機資訊產業工會、勞動黨等陪同桃園縣蘆竹敬茂電子員工於 2012 年 2 月 23 日到勞委會陳情指出，敬茂實施無薪假達 3 年，去年底公司又片面宣布減薪，同時公司外勞僅月休 4 天無薪假，本勞卻至少休 14 天。參見黃秀娟（2012）。

工竊盜將大家鎖在廠內，導致在遇到火災時釀成災難性悲劇。也有研究顯示許多外勞實質上的處境與奴隸無異，而目前全球約有 2 千 5 百萬人處在這些情況底下。（張慧如，2013）

然而，當前不當的外勞政策，不僅造成產業界及社會過度依賴工資被壓低的廉價外勞，就連農業部門也蠢蠢欲動，宣稱缺工要求引進農業外勞，並獲得農委員會正面回應。¹³ 不只是產業界依賴外勞，勞委會更因引進外勞的就業安定費而對外勞產業產生依賴關係。根據 2014 年中央政府總預算中有關就業安定基金的使用，勞委會職訓局的各項業務預算，包括職業訓練業務、就業服務業務、技能競賽及檢定業務，以及外籍勞工管理計畫等，就業安定基金支出即約佔百分之六十七，顯見勞委會依賴因聘僱外勞而繳交的就業安定費甚鉅。

有鑑於各項外勞問題乃肇因為當前外勞政策的本質，因此本文不擬對於個別問題提出政策建議，而是參酌《崩世代：財團化、貧窮化及少子女化》一書中「從外勞到移民政策」的政策主張，認為台灣社會已經到了考慮調整移民政策的時刻。具體建議如下：（林宗弘等，2011：第五章）

- （一）制定《移民工作管理法》，檢討目前以定期契約聘僱外勞方式。徹底翻轉當前「配額」、「定期契約」的方式，朝向「移民化」。未來，該法將積極管理移工數量並保障移工權益，讓外勞從移工到新移民的過程中，在工作報酬、勞動條件與社會生活權利等各方面，均應享有與本國之國民相同平等待遇。
- （二）成立移民工作管理局。以更高的政策視野，配合國內的需求，適度調配引進各類移民的數量。

惟有全面翻轉當前本勞政策的血汗經濟本質，方能徹底解決外勞的勞動剝削與歧視問題。此時此刻，走在經濟累積和人權發展的十字路口，台灣社會需要一點決心與勇氣。

13 根據《自由時報》2013年1月13日的報導：「農委會卻計畫爭取開放農業外勞……農委會主委陳保基會中強調已跟『長官』報告，開放農業外勞，台灣農業競爭力才會提升。」，這項政策宣示遭到勞團與農團批評，農委會只想靠取得廉價勞力提升競爭力，沒有出息。參見鍾麗華、黃宣弼（2013）。

參考資料

- Hogstedt, Christer, David H. Wegman and Tord Kjellstrom. 2007. "The Consequences of Economic Globalization on Working Conditions, Labor Relations, and Workers' Health." In *Globalization and Health*, edited by Ichiro Kawachi and Sarah Wamala, 138-157. New York: Oxford University Press.
- 今日新聞社會中心。2013。〈外勞有礙觀瞻？檢察官PO照引非議〉。《今日新聞》，<http://www.nownews.com/2013/08/11/138-2973677.htm>，2013/08/11。（最後瀏覽日：2013/10/20）
- 今日新聞財經中心。2013。〈基本工資雙漲，張平沼：調月薪外勞獲利較多〉。《今日新聞》，<http://www.nownews.com/2013/08/29/91-2979818.htm>，2013/08/29。（最後瀏覽日：2013/10/20）
- 台灣勞工陣線。1999。《平等的承諾：台灣勞工的主張》。台北：台灣勞工陣線。
- _____。2010。〈勞委會圖利有錢人，外籍幫傭申請門檻放寬〉。《勞動者雜誌》154：10-11。
- _____。2013。〈監察院應立即糾正違法的外勞預核制〉。<https://sites.google.com/a/laborngo.tw/labor/2013NEWS/20130411>，2013/04/11。（最後瀏覽日期：2013/10/20）
- 何孟奎。2012。〈外勞工資 陳冲提虛擬境外區〉。《工商時報》，2012/03/20。
- 沈倬如。2000。〈外勞人權篇〉。《勞動者雜誌》114：29-33。
- 林宗弘等。2011。《崩世代：財團化、貧窮化與少子女化的危機》。台北：台灣勞工陣線。
- 洪素卿、陳慧貞、胡清暉。2010。〈立委火大／勞委會要查：看護當外傭，歡歡、徐薇炫耀惹禍〉。《自由時報》，2010/05/27。
- 孫友聯。2006。〈還給移住勞工尊嚴工作與生活的權益〉。《勞動者雜誌》142：29-32。
- _____。2010。〈台灣還算文明社會嗎？〉。《蘋果日報》，2010/05/14。
- 康文柔、蒼弘慈。2013。〈4萬招傭人？可成底薪不到 2萬〉。《中國時報》，2013/01/12。
- 張晉芬。2011。《勞動社會學》。台北：政大出版社。
- 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〉。《勞動者雜誌》167：39-40。
- 張慧如、孫友聯。2013。〈自由經濟示範區下職業安全衛生與人權問題初探〉。尚未發表。
- 許惠貞。2012。〈德國人為外勞做了什麼〉。《蘋果日報》，2012/09/18。
- 勞委會勞動條件處。2012。〈外勞工資不應排除基本工資規定適用之 Q&A〉。http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?mode=viewnews&ts=4f62d9c1:5b25，2012/03/16。（最後瀏覽日：2013/10/20）
- 勞委會勞動統計月報。http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/siteMaker/SM_theme?page=450f96e9。2013年9月（248期）。

- 勞委會職訓區。2010。〈當前外籍勞工政策〉。http://www.evta.gov.tw/topicsite/content.asp?mfunc_id=89&func_id=89&type_id=0&cata_id=0&site_id=5&id=21937&mcata_id=675&SearchDataValue=，2010/12/14。（最後瀏覽日：2013/10/20）
- 黃秀娟。2012。〈放無薪假又片面減薪 敬茂員工陳情 本、外勞休無薪假不一致 將廢聘並重罰〉。《外籍勞工通訊社》，http://flnews.sea.com.tw/news_read.asp?ns_auto=4850#，2012/02/23。（最後瀏覽日：2013/10/20）
- 鍾麗華、黃宜弼。2013。〈農委會擬爭取開放農業外勞 /靠廉價勞力救產業 農團痛批沒出息〉。《自由時報》，2013/01/16。
- 蘋果日報。2012。〈陳冲挺本外勞薪資脫鉤 將規劃特區施行 勞團批：減損本勞權益〉。2012/09/29。

Exploitation in Mobilizing: the Analysis of Foreign Worker Issues in Taiwan

Yu Liam Son

Secretary General, Taiwan Labour Front

Abstract

With the growth in the number of foreign workers, the human rights issues of foreign workers became important for the labor organizations, including poor working condition, forced labor and the cases of sexual harassment or assault. Likewise, worker's right organizations are concerned with the discrimination of foreign workers. This article purposes to analyze the nature of foreign worker policy in Taiwan, highlighting the logic of this policy, that is keeping the cost down. Under this logic, the protection of foreign workers generally has been apparent than real. In particular, the initiative by the employer groups to exclude foreign workers from the minimum wage regulations, could not but belie the officially declared principle of the supplementary nature of foreign worker policy.

In addition, this paper attempts by the examples of two distinct events of violations of the foreign worker rights to depict the human rights of foreign workers in Taiwan. Finally, this paper also tries to propose a specific policy proposals to solve these problems, including through an immigration policy to remedy manpower shortage, and, equal work equal pay to improve the human rights of foreign workers.

Keywords

foreign workers policy, foreign worker's human rights, immigrant, basic wage (minimum wage)