

# 跛腳的偽自由市場： 檢析台灣外勞政策的三大矛盾<sup>1</sup>

顧玉玲

人民火大行動聯盟成員

## 摘要

全球化的浪潮下，窮人根本沒有安全而平等的遷移自由。台灣外勞政策中壓迫移工的三大禁錮：不得自由轉換雇主、嚴格的居留期限、私人仲介制度，形成跛腳的「半自由市場」，開放聘用的「自由」是雇主的專利，「不自由」的限制只束縛移工。本論文揭露政策全面為資方服務，指出若要真正回歸自由市場，就該全面開放移工入境、無需配額管制、正常化其居留資格、回復勞工自由轉換工作的權力。否則就是一場奴化移工的騙局。

## 關鍵字

奴工市場、人口販運、居留權、私人仲介制度、不得自由轉換

---

2009年秋天，我協同一名越籍勞工阿宣、與二名泰籍勞工阿能阿勇到就服中心找工作。這兩名泰籍勞工並非傳統的轉出移工，<sup>2</sup> 而是因被台灣官方認定為人口販運受害人，取得臨時居留證及臨時工作證，<sup>3</sup> 可以找工作而不受限於原有的外勞配額。<sup>4</sup> 這個新的狀況，顯然讓大家都昏了頭，我極力推銷聘雇

- 1 本文基本架構來自我的論文〈自由的條件：從越傭殺人案看台灣的家務移工處境〉（2010）第四章「製造移工商品的必要矛盾」，但書寫方式大幅修改，並補足新的資訊。
- 2 migrant worker台灣官方翻譯「外籍勞工」，民間與媒體也習慣此一用法。本文中，以「移工」取代「外勞」，以茲正名。但涉及官方制度性創造出來的慣用指稱，如外勞政策、外勞配額、逃跑外勞、社福外勞等，仍沿用官方說法，以突顯其荒謬性。部份陳述為了與本地工人區辨，會套用「外籍」二字。
- 3 配合《人口販運防制法》要求受害人留台作證，勞委會於2009年6月8日訂定發布《人口販運被害人工作許可及管理辦法》，核發被害人臨時工作證，令其在台配合案件調查期間，得以合法工作。
- 4 外勞配額指的是主管機關勞委會所核准雇主聘僱移工的數量，在本文第三節將有更詳盡的說明。

阿能阿勇不會佔用廠商既有的名額，可以平白多聘二名移工，但官方和仲介都一頭霧水。

「那，外勞有契約可以管理，他們要怎麼管、怎麼約束？」仲介問。

「一般台灣工人怎麼管，就怎麼管。他們有合法工作證。」我說。

「他們如果逃走了怎麼辦？」就服站官員問。

「為什麼要逃？他們不想做只要辭職就好了啊，和台灣人一樣。」

「我可以要求他們住外勞宿舍嗎？不住一起，恐怕會逃走。」仲介憂心忡忡。

「就算他們真的不告而別，也不干老板的事。你的配額沒有損失，官方也不會處罰你。」我了解他的擔憂，耐心解釋：「他們是人口販運被害人，是我們國家拜託他們留下來作證的，若失去連絡，也是勞委會該煩惱，你不必怕被牽累。」

「那，一次契約可以簽多久？可以扣膳宿費嗎？可以要求加班嗎？」仲介又問。

已經半年沒有工作、被安置在庇護中心的阿能、阿勇，好不容易取得臨時工作證，一心只想開始工作。他們的薪資可以比照一般移工只拿最低的基本工資，又不佔用雇主的外勞配額，我原以為他們會更受廠商歡迎才是。但最後，這家食品廠挑選了還有一年五個月聘僱期限的阿宜，沒有聘用「像台灣人一樣」的阿能阿勇，因為「不知道他們能做多久」。也就是說，廉價並非雇主愛用移工的唯一原因，被外勞政策限制無法換工作、有效期限滿了就可丟回母國的勞動力，才是真正好用。簡言之，雇主要的是「穩定短期的聘僱關係」，穩定，不會換工作，不會中途辭職；短期，有時間限制的勞雇關係，不增加未來資遣退休等負擔。

台灣政府為了讓人口販運受害者留下來為檢方起訴加害者作證，特別施予通融的臨時工作證，因為脫離了「外勞政策」的限制，可以自由轉換雇主，又不受行業別及配額的限制，反而因為在勞動力市場上的「自由」程度太接近本地勞工，讓雇主與仲介都不放心。

移工原本要跨國出賣部份勞動力，卻在外勞政策的重重設計下，被迫包裹全部人身自由成為單一的「外勞商品」，出賣三年一期的人身自由，且付出鉅額的仲介費形同自我質押。「外勞商品」之所以特別受到勞動市場的青睞，正由於政策性壓低其勞動條件及移動的頻率，移工的勞動被「不自由」深深捆綁，資本才得以「自由」地剝取最大剩餘價值。這個「外勞商品」是被政策製造出來的，為迎合資本的利益，由國家透過一連串控制、壓迫法令所形成的「偽自由」市場。

我長期投身工運的組織工作，最重要的知識來源奠基在實踐歷程中與組織對象的互動、反思、與對話，從具體的個案經驗中累積對當下處境的判斷，盤算條件作出相對應的行動策略，並透過運動團體的集體討論深化對未來的想像。本論文中對台灣外勞政策的批判，在過往的移工運動中早已陸續被提出為主要運動方向，在此僅藉第一線的經驗素材進行政策分析，從組織者的視框，細密爬梳運動論述的基礎，揭露台灣外勞政策所形成的壓迫與剝削機制。

以下三節將詳述在台移工的三重政策枷鎖：不得自由轉換、私人仲介制度、嚴格居留年限。最終第四節會總結提出相對應的政策意見，並指出官方修補式調整的虛偽無效。本文意在揭露這個以「自由化」為名的外勞制度，處處夾帶「不自由」的陰影與扭曲，重重綑綁移工的生存與勞動，形同奴工。

## 一、自由的人身 V.S 不自由的契約

《就業服務法》（以下簡稱就服法）第 53 條第四款，特別規範藍領移工不得轉換雇主或工作，使移工的人身自由緊緊依附在特定雇主身上。看似自由的勞動者，卻被箝制在不自由的勞動關係中，動彈不得，這是台灣外勞政策的首要矛盾。移工跨海出賣勞動力的同時，也形成人身依附的關係，所謂「自由」，全部掌握在資方手中。因為不當政策而衍伸對移工的人身控制，被評論者指稱為「現代奴隸」（艾立勤等，1997）、「質押工」（丘延亮，2005）、「新奴工」（顧玉玲，2006）、「類奴隸」（金天立，2007）。

### 1. 不得自由轉換雇主

在資本主義的勞動市場上，勞動者若要出賣勞動力，他本身必須能夠支配

它，是自己人身自由的所有者。一百多年前出版的《資本論》特別指出：「這裡說的自由，具有雙重意義：一方面，工人是自由人，能夠把自己的勞動力當作自己的商品來支配，另一方面，他沒有別的商品可以出賣，自由得一無所有，沒有任何實現自己的勞動力所必需的東西。」（馬克思，1988：192）

這個「自由得一無所有」的工人，置放到現今已然全球化的勞動市場上，還是適用的。這些一無所有的人，被迫跨越國界販售勞動力，他們有自由的人身得以出賣勞動力，有時甚至被迫要遠渡重洋、來到貨幣價值較高的異地工作。跨國遷移的低階勞動者，多數源自原鄉失業問題的普遍化，無產者除了自身的自由，一無所有，到市場上販賣勞動力是別無選擇的「自由」。

理論上，資本主義的勞動力市場，勞雇雙方以有限的「自由」買賣維持了勞動條件的穩定、平衡。對於無產階級來說，在「自由」市場上，工人並沒有反向「選擇不工作」的自由，為取得工資以供生存，很少人會輕易離職，看似「自由」並非真自由。儘管多數工人一輩子抱怨職場而無以辭職（房租怎麼辦？孩子學費怎麼辦？吃飯怎麼辦？），但至少，轉換雇主勉強平衡了勞雇關係不致過度惡劣，勞動條件太離譜時，工人迫不得已還是可以選擇跳槽、另謀他就，或失業。但在台灣，移工市場根本是一個單向的買方市場，外勞政策對合法引進的移工立下「不得自由轉換雇主」的緊箍咒，只有極少數因不可歸責於勞工的勞資爭議、被照顧者過世、關廠歇業、遭受性侵等被迫中止勞動契約者，才得以申請轉換雇主。原已不對等的勞雇關係，在這項轉換禁令下，更大幅弱化移工的談判籌碼，形成移工的客觀奴隸處境，穩定既有的生產關係，也強化了勞雇關係的不平等。（吳挺鋒，1997；劉梅君，2000）

此外，多數移工來台前都需借貸繳付十至二十五萬元不等的高額仲介費，若提早解約只能遭受遣返，沒來得及存到錢就返鄉則意味著立即面對龐大的債務，比出國前更慘……種種不利的條件，都逼使多數移工只能忍耐不合理的剝削，不敢辭職。

移工的居留權與工作牢牢綁在一起，與雇主的勞動契約一旦終止或遭廢止，他們就沒有權利留在台灣，必須立即出境。居留權被國家法令捆綁在單一雇主的名下，移工全然喪失獨立性：不能換老板，所有的勞資協商都不可行；

不能換老板，就是單方面的忍辱吞聲。

## 2. 雇主單方擁有「不同意權」

資本主義的自由市場裡，由於資力不對等，勞工原就沒有太多轉業、失業的自由。而移工身份處於邊緣，再加上語言及社會資源的絕對弱勢，轉換雇主可能要付出的代價更遠遠高於本地工人，轉業背後的時間、精力、搬遷耗損，都是昂貴的。可以說，移工其實是台灣社會裡最不願、也最沒有條件流動的一群。他們來台前都付出高額仲介費才換得二年、至多三年的居留期，即便是合法轉換工作，轉換作業每拖一天就一天的耗損。對他們來說，遠赴海外討生活，每一個無工作、無收入、等待轉換雇主、或接受庇護以處理勞資爭議的日子，都計算得出折換的金錢損失。<sup>5</sup> 但台灣的外勞政策仍防賊般地禁止他們脫逃、流動、轉換，他們是 migrants（移駐者），但事實上他們根本動彈不得。

立法引進移工十年後，勞委會才在 2002 年公布雇主轉換準則，規範在期限內被迫終止合約的移工，合法轉換雇主。移工團體抗爭多年，要求修改就服法，使移工得以自由轉換，勞委會才在 2008 年 1 月開放家庭類勞工在原雇主、新雇主、移工三方合意下，得以直接進行轉換。但這個「微調」的自由轉換，充滿了欺騙性。且不論三方合意的彈性空間只限家庭類工作，廠工、營造工、漁工及養護中心的看護工還是無法適用，就算是針對家庭內近身相處的勞雇關係，這個鬆綁合約、彈性選擇的機會，還是由雇主一手掌握，只要雇主不同意，移工就轉不了。要原雇主肯放手，移工才得到轉換的自由，一旦勞資關係搞壞了，原雇主就可以行使「不同意權」而逼迫移工自行解約返鄉，另聘新人。

這個根本不自由的轉換政策，害移工有苦難言，也陷台灣雇主於不義。制度設計上，移工一旦轉出，雇主必須自行承擔重新申請移工來台的「空窗期」，這段至少四個月的時間裡，沒有廉價移工可用，雇主必須聘僱工資貴三倍的本地看護工，若以四個月折算下來，經濟負擔十分沈重。光是這一點，就令許多雇主很難「合意轉出移工」。相較之下，若雇主直接和移工解約另聘新人，則

5 過往，轉換期間也算在有限的移工居留年限裡，經移工團體多次抗議，終於爭取到勞委會於 2006 年 11 月 3 日公布，移工等待轉換雇主的庇護期間，不列入原居留年限計算。但無收入的等待，對遷移勞動者來說，還是極大耗損。

可以無縫接軌，立即有新的移工遞補，雇主毫無損失，但失業返鄉面對負債的惡果就由移工獨自承擔。家庭內不適合的勞雇雙方，被外勞政策推到嚴重的利害對立：雇主為了自身利益而拒絕鬆手放人，或乾脆狠心解僱，而轉換不成的移工若不是含淚忍耐，就是逃逸進入非法生涯。

此外，還有第三方的新雇主在那裡？一般仲介為了自身利潤，並不鼓勵雇主中途承接轉出移工，這也使得被迫或爭取轉換雇主的移工，在一個高度受限的勞動力市場裡，不容易找到買家。

三方合意的美意，移工們看得到吃不到。名義上的「自由」只能是善心雇主的施捨，移工若要主動爭取還是困難重重。誰敢輕言轉換？

至於廠工、營造工就更不用說了，制度設計有嚴密的數量控管，移工若轉出，雇主就要損失配額，實務上幾乎不曾遇到雇主「同意」移工自由轉出的案例，除非是移工團體已掌握雇主令移工從事許可外工作等證據，才能協商到「雙方合意」的轉出機會。<sup>6</sup>總而言之，不論是雙方、或三方合意轉出的「新政」，決定權都在雇主手中，「不同意權」遠比「同意權」更具關鍵性。勞委會年年推出新的「開放」政策，其實都只是在就服法「不得轉換雇主」的奴工架構下，進行的補破網式的微調，若根本法源不改正，一切修補都不過是掩耳盜鈴。

## 二、自由的勞動力 V.S 不自由的居留權

自我矛盾的外勞政策，還有嚴格的居留年限，不僅排除移工長期居留或入籍台灣的權利，同時也被剝奪其社會權及政治權。

在資本主義社會裡，勞動力可以自由買賣，但勞動力無法單獨存在，它必須依附在勞動者身上，才得以被拆解成依時、依日、依年來販賣具體的勞動，以取得工資。但在跨區域遷移的勞動者身上，我們卻看到因為其國籍（或戶籍）身份而被設定了不自由的居留限制。這些跨國遷移的勞動者看似擁有自由人身

6 若已有雇主明顯違法事宜，應可直接申請轉換雇主，何以還要使用「雙方合意」？因為要查證雇主違法，仍需經調查，耗費時日，且雇主一定全力反擊，在勞雇不平等的職場，勞工可掌握的證物、證人都十分有限，故在勞資協調中，移工多半會放棄追究雇主違法事項，只求以此交換雇主「同意」其轉換雇主。

得以販賣勞動力，但有限的居留年限又大大貶低其勞動力的價格。

## 1. 三年一輪，藍領專用

白領移工來台，雖也會遭逢各式不合理的健檢、工資、遣返等條件規範，但居留年限並沒有上限的控管。白領的、技術專業、西方為主的外籍人士（俗稱「老外」），只要有工作許可，居留年限可以一再延長，甚至取得永久居留及入籍的申請資格。唯獨藍領、低階、東南亞引進的移工，原聘僱許可二年契約、再加上展延一年總共最多為三年，期滿後移工應出國至少一日後始得再入境工作，且其在中華民國境內工作累計不得超過十二年。依照台灣的《移民法》，連續合法居留台灣的外籍人士，超過一定居留年限就得以申請取得歸化資格，但台灣國籍法施行細則第五條將來台就學及藍領移工<sup>7</sup>都排除在外。

也就是說，藍領移工是台灣社會唯一一群「用完就丟」的人，既無入籍可能，也無轉換雇主的機會。移工市場成為單方市場，移工毫無勞動條件的議價能力，職場受虐、逃跑也就層出不窮。面對短期居留者，地主國掌握了驅逐出境的防線，作為邊界控管的手段，不讓外來者順利留下，排除其成為新移民。

短期客工制度的設計，包含著太多精心計算，儘管全世界大部份的研究都指出，移民對接收國所創造的利益與經濟價值，遠高於他們所賺取匯返母國的。但對階級弱勢者的歧視性政策，還是處處可見。移民法與國籍法全力防堵移工藉由工作變相移民，但白領的外國人卻不在此限。曾熾芬（2006）將此移民政策的雙重標準，稱為「種族化的階級主義」，認為台灣對低階移民採取圍堵政策，以暫時性的管道引進，卻排除其長期居留的可能，這些低階工作者是「經濟上被需要、但在政治上不被需要」的勞工，聘僱期滿時就該離境。

三年一輪，對移工來說，意味著每三年要再交一次仲介費，無法有穩定的社會參與機會。三年一輪，對國家政策而言，可以中斷移工的居留年限，以保證藍領移工不會變相移民，還可以確保仲介業者的暴利可以重覆套用。

## 2. 空間、時間的雙重分裂，弱化移工

7 即「從事就業法第四十六條第一項第八款至第十款規定之工作者」，含「八、海洋漁撈工作。九、家庭幫傭。十、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。」

正因為移工無法變移民，居留身份受到嚴格管制，移工的生產與再生產才得以完全分離，無以延續。地主國不必考慮其生老病死，而移工也在有限的居留期間，因為空間與時間的區隔，被迫忍受眼前的低薪，不致集結反抗。勞動生產在他鄉，人身需求的再生產機制如教育、退休、生養下一代等，多半回歸母國處理，兩地的貨幣價差強化了移工轉換空間時得以轉換人生（「回去以後，我就要開一個小店」、「努力存錢，回去就可以修房子、蓋屋頂」）的忍耐基礎。空間分裂，是弱化移工反抗意志的第一重關卡。

第二重弱化，來自短期居留導致的時間分裂。生產勞動在「暫時的此時」，隔代及養老的社會再生產位於「想像的未來」，時間的切割也使得人生的計畫得以分裂想像（「只要三年，小孩子的學費就有著落了」、「六年以後，我可以和家人一起生活了」），而這種分裂，使得此時此刻的壓迫處境成為有期限的、可忍耐的，既然只是暫時的，在利害評估上，多數移工就會傾向忍一忍過去了就算了。

空間與時間的雙重分裂，建立在政策性的強制切割，卻對移工形成自我剝削的內在機制，不但弱化其抗爭意識，也會使移工對此時此刻的在地關係，失去累積、延續的想像，去除移工的政治性與社會參與。

對這群來台貢獻心力的外籍勞動者，我們只使用他們有限的勞動力，不必關心勞動力承載者的人身需求，社會權因此可望不可求，<sup>8</sup> 參與公共政策制定及間接或直接參與政治的空間（台灣所有的投票權、選舉權、參政權……等制度設計，都與公民身份綁在一起），更是想都不必想！

### 3. 切斷就地行動、階級結盟的連帶

這種結構箝制的「過客」現實，極可能造成移工失去勞工意識，難以面對壓迫結構下的本勞及自身的處境，而屈從於現有的壓迫制度之下（鄭村棋口述，引自龔尤倩，2002：279）。若移工隨時可以被遣返，或其因停留短暫，便會努力賺錢而缺少社會參與，其可能採取的行動也會趨向保守。（李易昆，

8 只有因《全民健保法》於1995年的實施，而確保了來台移工的醫療權依法得到保障，但問診時無法順利以母語表達症狀的困擾，又使多數移工寧可私下交換母國藥草及偏方來治病。



1996；龔允倩，2006）換言之，有期限的、不穩定的居留身份，一來使移工難以反抗、行動，二來也會因此而苟安一時，不會與在地的運動結合，為自身爭取更大的權益。移工的身份被政策性地排除入籍可能，又以三年一斷的粗暴方式切斷與在地關係長久發展的機會，不但壓縮了移工在台灣形成集體抗爭，也破壞移工與本地工人進行階級結盟的可能。<sup>9</sup>

遠離家鄉的家務移工，進入另一個家庭工作。他們跨越國家的界線，也同時失去因公民身份而帶來的便利與權力，處於一個隨時可能被遣返的不安全位置。邊界開放了自然人的流動，讓低階的移工跨越國界工作，但嚴格的居留期限排除他們的老年、病弱的社會照顧，也不願承擔其下一代的培育養成，只取其最年輕力壯、完整好用的勞動時期，不讓他們轉化為長期留置的公民。

居留期限形成勞動控制與階級分化的利器，移工因無法落地生根而不擴大公共事務參與，也與本勞分化、不主動進行結盟。切斷與本地更深層的結盟關係，也就讓遷移者的勞動權與政治權都同時瓦解，抑制移工的集體反抗的力量。

### 三、自由的勞力市場 V.S 不自由的外勞配額

高昂的仲介費是移工的沉重負擔，「外勞配額」的設計更加深仲介與雇主合謀，移工被迫付出更大的代價。

台灣引進移工逾二十年了，不分藍綠的執政者，都異口同聲地將移工遭嚴重剝削的問題導向「海外仲介費過高」，像是輸出國才是最大的吸血鬼，卻不面對仲介制度一直就是由移工接收國決定。這是官方有意將移工受害的問題外部化、為國家推卸責任的說辭。

#### 1. 前金、後謝，全是移工付費

在台灣，因仲介暴利而產生的惡性競爭下，幾乎多數移工仲介業者都表明申請、招募、訓練、聘僱流程一手包辦，無需雇主支付任何費用。<sup>10</sup> 賠錢的生意還有人做？幫忙做事不但不收取費用，還給雇主回饋金，金額依人頭計，每

9 多年來，移工持續組隊參與台灣工人的秋鬥遊行及其他行動，都是因為本地組織工作者有意識地努力牽線、與本地工人相互支援。

10 不需付費指的多半是一般已取得看護工聘僱許可的家庭類雇主，若是廠工、營造工等大量聘僱的生意，仲介不但不收費，還會給付雇主回扣，金額詳見本節第3段。

協助引進一名移工就要付出數萬元不等的回扣，引進愈多賠得愈多。仲介的利潤從何而來呢？

一般來說，移工來台前要支付的仲介費從八萬元至二十五萬台幣不等，造成多數移工來台工作的前一年半都在還債。這筆「前金」指的是來台前的仲介費用，若以勞委會規定仲介費不得高於在台一個月基本工資來計算，就算加上體檢、資料文件、簽證、機票、行前訓練等費用，加起來也不可能超過五萬元，業界都很清楚，超收的部份就是「外勞配額」的購買費。「配額」看似三年有效，但很多移工來台工作被中途遣返，多半也拿不回這筆費用，這是約定俗成、官方漠視、地下化的仲介費用，也是移工最大的負擔。

移工來台後，還要支付給仲介業者的「後謝」，即勞委會定義的「服務費」，規定仲介業者要為勞雇雙方的需求提供服務，如翻譯、接送機、體檢更新證件等，雖然多半的服務還是要另行收費的（又是移工埋單），但還是要固定按月定期給付。2001年11月7日，勞委會明訂仲介「服務費」每月「最高」額度，第一年1800元、第二年1700元、第三年1500元，三年總計六萬元。雖說是「最高」額度，但事實上卻成為移工普遍的「必要支出」，無論有無服務事實，每個月就從移工薪資裡固定扣除。移工來台借款支付的高昂「前金」，加上來台後從工資中按月扣除的「後謝」，養活了全台近千家仲介公司，所有的開銷、利潤全來自薪資微薄的移工血汗錢。

如果把仲介費的「前金」、服務費的「後謝」，前後加總算起來，引進一名移工的利潤驚人，故許多仲介公司不但不向雇主收取費用，還願以高額回扣向工廠或營造商承攬大量仲介移工的機會。而這個利潤的兌現，多半來自移工的賣命打拼，但仲介真正的獲利與移工的具體勞動無關，而是在雇主取得「外勞配額」時，就預告了商機無限。

「外勞配額」是政府核發給雇主的，移工卻要透過金錢去購買，並成為未來工資的最大一筆開銷，而真正獲利的也不是政府或雇主，而是居中買空賣空的仲介，尤以移工接收國仲介佔主導權，幾乎穩賺全部利潤的六成以上。<sup>11</sup> 表

11 約有百分之六十以上的「前金」流向台灣仲介，「後謝」六萬元的每月服務費也全數歸台灣仲介。1997年的研究指出，當時的台菲仲介費，台灣仲介約可以分得百分之六十。（蔡明璋、陳嘉慧，

面上看起來，「外勞配額」這個國家核發的商品，需要以雇主的各式條件符合資格來取得，看來是國家因應雇主的需要而給予的一項便利，缺便宜工，所以核發從國外引進便宜工的門票，位置有限，太多了會佔了本地人的生存空間，太少了又不足以應付社福漏洞及產業出走的威脅，所以有各式條件的審核。這些審核，看似針對工作位置的實際需求，卻造成移工遷移時的排他入徑：只此一條合法道路，要遷移的工人只能買票入場。

「外勞配額」的使用價值，很奇怪的，就是一張入場券，它無法提供勞務，沒有生產，就像貨幣一樣，它自身沒有使用價值，但得以換取有用之物，有交換與流通價值。配額換取的物品是移工的人身供給，這個人身帶廉價的勞動力可供雇主使用。移工買了入場券後，可以兌換一紙為期二年的勞動契約，而有了勞動契約才能夠依此進入台灣工作，這些都是正式販賣勞動力之前所需具備的必要條件。等移工正式來台進入勞雇關係後，才開始後續的、待完成的勞務行使與工資給付。

在這個遊戲規則中，移工是唯一的付費者，<sup>12</sup> 他們付費將自己賣給仲介與雇主，勞動生產的剩餘價值由雇主壟斷，拿到手的微薄工資還要分出大半給仲介，等於是被剝了二層皮。

主流觀點多半以供需原則來理解移工仲介費用。有人需要工作，有人取得配額，一來一往是等價交換，若不合理，移工幹嘛要來台灣？仲介費太高，移工可以不要買入場券啊，有需求有供給，這是等價交換。但事實上，這項特殊的「商品」正是被台灣的外勞政策所刻意製造出來的，其審查的條件（大資本才能獲得更多配額）及有限的流通管道（只有透過仲介才能轉賣），都使其天生註定昂貴、買賣不對等，代價都是移工承擔。

## 2. 「配額」所有權，不因獲利而轉移

一個國家核准雇主的申請配額，竟成為雇主再轉給仲介的空頭商品，跨越

---

1997：81）近年來我在實務經驗中詢問台灣仲介與海外仲介的抽佣比例，從六四、七三都有。2009~2010年間我到河內訪問越南國營仲介工作人員，普遍得到的答覆是，扣除機票費用，台灣仲介實得三分之二至四分之三仲介費。

12 部份家庭類雇主若支付仲介費，多半是換取「符合聘僱資格」的取得，本身資格不符時，才需要另外花錢打通關節，真正花在招募、訓練、服務移工的費用，全部都由移工自行支付。

國界轉一圈居然成就這麼大的利潤！原本自由流通的自然人，受制於雇主有配額才能與移工簽署勞動契約、移工有勞動契約才得以來台工作，「外勞配額」於是成為媒合雙方的必要條件，這個必要條件有數量的嚴格控制，於是變相成為一個待購買的商品，由付出勞動力的移工先付費，由未來的勞動所得中按月扣除。

這是資本主義發展中最奇怪的一項商品，其價格高昂，視國家政策的緊縮與寬鬆而調整，但其使用價值不過是換來一紙勞動契約，讓勞動者開始出賣勞動力、生產遠超過其薪資的剩餘價值。怎麼算，都不划算。怎麼交換，都是工人吃虧。

仲介販賣什麼呢？仲介提供的勞務是處理繁瑣的引進程序，受益的雇主無需繳錢，只需把符合申請資格的「配額」交付某一本地仲介，而本地仲介再透過外國仲介向勞工兜售「配額」所預示的工作機會，然後引進移工替雇主代管理。他們一手以回扣、管好移工不出錯（有爭議立即遣返、不合用立即處理掉，以不損失雇主利益為最大的服務目的）以搏取雇主的信任，願意將外勞配額繼續交付同一仲介手中；另一手再以從雇主手中取得的「配額」到海外招募移工，讓移工以高額的借貸買得工作機會，同時也委任同一個仲介「管理」自己以取得勞動契約。

進一步來看，配額的價值，視其在二地貨幣價差中換算了多少相對利潤，而其市場價格，也會隨著移工接收國的政策波動而起伏。配額本身不具生產力，卻可以招募移工投入、填補其需要的勞動生產；配額本身不必投入生產成本，（除非官商勾結的喝花酒、招待賭場<sup>13</sup>等費用也算勞務成本）增值的效果卻很驚人，愈限制愈昂貴，愈凍結愈值錢。這真是全世界最買空賣空的商品了！且其所有權掌握在賣方手中，並不因獲利而轉移。

移工花了大錢買下入場券，但並未保證有位置坐，座位的所有權還是在雇主、仲介手中，一旦勞資之間有爭議了、對移工的服務與工作不滿意了、甚至

13 2005年8月21日「高雄捷運泰勞抗暴事件」，一般簡稱「高捷案」，一千多名泰勞因長期不合理的勞動條件，以激烈的燒宿舍、丟石塊等集體行動抗議，意外揭露了一連串仲介與台灣政府的官商勾結弊案。負責仲介高捷二千名泰勞的華盤仲介公司，招待高捷高層赴泰國喝花酒、招待總統府秘書長陳哲男赴韓濟州島賭博的弊案，一一掀上檯面。詳見顧玉玲（2006）。

移工傷病懷孕<sup>14</sup>了，都可以在三年契約未滿前把移工換掉，雇主仍保有配額再販售的權力。而仲介，只要雇主還聘用同一位仲介，移工流來流去，對仲介利益並無影響。換一位移工，再收一次前金與後謝。

### 3. 回扣、暴利，資方仲介共利

工廠招工不花錢，還有回扣可拿，早已不是秘密。仲介為爭取雇主委託引進移工，價格數萬元不等。早有研究指出，台灣外勞仲介給雇主回饋金應自1993年已是普遍現象，引進一名移工約一至三萬元回扣。（蔡明璋、陳嘉慧，1997：80-81；藍佩嘉，2008：81）至2009年底，甚至還驚傳台南十一家養護中心，聘僱一名越籍看護就收受仲介公司回扣金高達九萬元的天價，<sup>15</sup>從看護工的薪水按月扣除。

大量引進的廠工、營造工、機構看護工，由於配額從數十名到上千名都有，集中統一管理又相對省事，仲介成本大為降低，但因為加班多、依勞基法可支領加班費提高收入，所以工人要付出的仲介費也比漁工及家務工高出許多，量大加上個別單價高，仲介的利潤也高，給予雇主的回扣當然就競相飆價。即便少數由勞委會不斷誇讚的「公司直聘」案例，其實也只是免除了移工「後謝」的服務費，並不會減少「前金」的龐大支出。

向移工收取大筆費用的仲介，所有的利潤都來自勞工，但最主要的拉攏的對象卻是雇主。把工人管好不鬧事、不逃跑，或者，把會鬧事的、可能會逃跑的，都在出事前及早遣返，這就是仲介的生財邏輯。

台灣外勞制度設計的配額制，使得雇主必須防止移工逃跑以持續保有配額，造成雇主嚴格控管移工的人身自由。於是，扣押護照、居留證或者強迫儲蓄、限制移工假日行動…等不當行為層出不窮。很矛盾的，資本主義市場經濟中，「付錢的就是老大」的邏輯，在這裡完全行不通，出錢的移工，恰好是

14 勞委會在2001年取消移工體檢中的妊娠項目，但實際的勞雇關係中，懷孕移工若不是自行找醫院流產，就只有辭職返鄉一途，僅有極少數會在台灣留到生產。成之約等（2008）的問卷調查中，即有79.08%的移工表示若懷孕會面臨遣返困境。

15 根據張榮祥（2009）報導：「養護中心不僅不須付費給誠欣公司，只要聘請1位越南看護工，還能獲得9萬元的回扣，但誠欣公司會要求看護工簽立不實借據，再從看護工每月薪水中扣除3000元至5000元不等，以支付養護中心的回扣費用。」

被約束得最嚴重、被剝削得最慘烈的，借錢來埋單之後，還要心驚膽跳怕被中途解約、導致血本無歸。

#### 4. 仲介制度私有化

官方政策與招募機制都全面向市場傾斜，主因來自移工接收國的台灣仲介制度全面私有化，政策控管間造成暴利可圖，形成私人市場的惡性競爭，終究造成外勞仲介費一再攀昇。

多年前，勞委會曾推動「國對國直接聘僱」，免除高額仲介費，僅餘合理的代辦、代管費用。這原本應是聘僱移工的長久之計，但眾所週知，掌握外勞配額就是掌握仲介暴利，業主一旦取得外勞配額，如何會拱手讓出名額由國家代理呢？國對國若不強制落實，根本只是空話一場。2005年高雄捷運的泰籍勞工集體抗暴案，一路延燒至高捷弊案，揭露了仲介市場背後龐大的利益及官商勾結，媒體爭相報導，輿論譁然，勞委會原本應趁此機會借力使力，強制公共工程實施國對國，逐步消除私人仲介的市場佔有率。可惜的是，陳菊主委只將泰勞事件當作離開勞委會的下台階，她含淚請辭後，沈疴已久的仲介制度積習依舊，成為移工身上最沈重的枷鎖，也是台灣人權最恥辱的印記。

「台灣移工聯盟」<sup>16</sup>（以下簡稱「移工聯」）多年來一直訴求移工聘僱應由國家負責，強制採取國對國直接聘僱，取消私人仲介制度，以消除仲介過程中對移工的種種剝削。「移工聯」的主張雖得到部份學者的支持，卻只是有限度地將其列為引入移工的多元選項之一，認為全面國家直聘會耗費太高的行政成本，家庭類移工應鼓勵雇主直接雇用。（藍佩嘉，2006：143）同時間，勞委會也一再宣傳「雇主直聘」，似乎只要將移工招募管道多元化，就可以免除仲介嚴重剝削的問題。

勞委會在2007年底成立「直接聘僱聯合服務中心」，開放再度聘僱同一家務移工的雇主申請，讓直聘來台的移工可以省下俟後三年總計六萬元的服務費。很多台灣雇主也已驚覺仲介費過高，有心替移工省錢，但由於個別的人要

16 2003年，國策顧問劉俠遭菲傭拉扯間接致死後，十數個移工團體及本地工人組織成立「家事服務法推動聯盟」，2007年更名為「台灣移工聯盟」。

辦理直聘，門檻還是太高、程序還是太複雜，很多雇主中途放棄，令勞委會的「美意」看得到、吃不到。還有部份仲介假直聘之名、削價代辦，表面上是從直聘中心辦理，實質上還是由仲介公司全程代辦，公權力不敢削弱私人仲介的龐大利益，受害的還是付費的移工。

在台灣既有的移工輸入制度中，雇主、仲介經常成為共謀者，有配額的是雇主，要賺錢的是仲介，很多家庭雇主並無意剝削移工，他們有家人需要照顧，尋求一個好幫手，家庭內的勞雇關係不同於一般生產關係，縱使部份雇主會要求移工兼做廠工或店員或保姆、親戚朋友輪流使用同一移工勞動力，形同剝奪移工額外生產的剩餘價值，一般家庭內的勞雇關係反而更接近照顧者、與被照顧者關係。近年來，隨著長照體系的討論，「移工聯」及部份民間團體不約而同提出，家務勞動應由國家聘僱，讓國家成為真正的聘用者，而家務勞動者提供服務，給予需要被照顧的人，二造之間回歸服務提供者、服務使用者的關係。家務勞動條件的法制化，能促使長照公共化，回復人與人的照顧關係，也許更趨近真實。同時，國對國直接聘僱移工，也可免除仲介剝削，讓服務費在「有服務，才收費」的基礎上進行，甚至成為移工接收國應付出的勞動成本之一，既然移工來台是基於接收國的需求，就應該以公共化的「服務」，取代私人化的「管理」。

可惜的是，官方以「招募移工多元化」，取代「落實國對國直接聘僱」的民間訴求，不敢真正削弱私人仲介利益，也不強制推動由公權力全面制定規費，市場利益終究佔了主導權。相較之下，2004年開始正式開放引進移工的韓國，就採用國對國直聘制度，免除仲介剝削，雖其中仍有因配額而衍申的地下費用，但引進程序所需費用由國家掌握、控管，這才是落實直接聘僱的有效方法。而且，「國對國直接聘僱」只要有合理的規費、流程簡化、單一窗口，並不會增加行政成本，讓勞雇雙方直接透過雙邊公權力進行登記、招募、媒合，以達資訊、收費、與服務公開透明化，還可以減少每年對仲介評鑑、稽核、查察的龐大行政耗費。

說到底，台灣引進移工若要採用配額管制，就要國家直接介入招募與轉換；若放任市場流動，則不能以配額控管，二者各取其一就成為替仲介暴利量身訂

作的扭曲政策。

#### 四、偽自由的奴工市場

跨越國界的遷移自由，原本就是人身自由的一部份，人類「逐水草而居」地移動求生存，原就無須申請簽證。但這個合乎自然與天性的遷移，隨著民族國家分立、國界日漸森嚴，似乎只有愈來愈艱困。世界秩序掌握在少數有權勢的人手中，種種邊界控管只針對窮人求生路的遷移，展開防堵、獵捕、與管制。

不得自由轉換雇主、嚴格居留年限、及私人仲介制度，是造成來台移工被奴化的客觀條件，表面上看到的「自由」，背後都一個更大的「不自由」掌控與調節。在全球化的浪潮下，窮人根本沒有安全而平等的遷移自由。

##### 1. 移工被「不自由」捆綁，資方得以「自由」賺取最大利潤

新自由主義的經濟思維橫掃全球，台灣政府也汲汲營營在勞動及產業政策上，快速以去管制化、市場化、私有化加緊跟上「全球化」的腳步。跨國遷移管道的有條件開放，促使貧窮國家的勞動力快速商品化，以勞力輸出為國家賺取外匯、並解決失業問題；另一方面，接收國則政策性壓低移工工資以挽留資本外移的腳步，同時填補社會福利的千瘡百孔。

「外勞商品」雖是源自接收國的內部需求所建構出來的，但接收國又反向地設計了許多管控、篩選、壓迫的機制，將輸入移工壓到社會最底層，舉凡國別、數量、行業別等，都要控制，而管理的宗旨以服務資本家為主，形成特殊的奴工市場。

若只將移工視為產業後備軍，強調服務於資方獲取更大利潤，會忽略政策形成的加強作用。對於國界間的流動與人為規範，部份研究已指出，壓抑自由流動會對弱勢者更不利，若是全面對人口流動不加限制、阻礙，移工的實質工資就會提高，並且在相當的程度上與本地工人趨於均衡，而失去了以種族來劃分工人薪資差異的武器，資本也會被剝奪其最大利益。（Bautong, 2001）也就是說，將界線再打散些，將邊界更開放，自然人的自由流動將造成資本沒有「超額利潤」可圖。一旦移工待久了，勞動力的價格就上揚了，工人得以依市場行情議價，資方就無法全盤掌握。這同時也說明了，為何非法的「逃跑外勞」，



竟普遍擁有高於合法移工的薪資。

我們可以想像，若國境的邊界大開，則移工勞動的價值（價格）勢必會提昇，唯有以政策性介入地強加限制，才會造成移工進入社會最底層，雇主才能夠賺取最大利潤。而這正是資本與國家政策的共謀，也是構成移工政治學缺一不可的連環套，以一套不自由的制度，套住自由的移工，國籍的界限以種族、階級作為不可逾越的門檻。

Sassen 以「殖民地」來形容移民在繁榮社會裡擔任低薪、危險、辛苦的工作，像是在先進的經濟中心創造出一個邊緣地帶，無法像上個世紀一樣大規模移出到遙遠的另一方，明目張膽地佔領殖民地（Sassen, 2006: 157）。殖民地的生產與開發，多為滋養宗主國的統治階層，是隨著資本主義發展而進程不一的海外殖民方式。若外勞政策框架了一部份的人適用特殊的奴工條款，形同是在國境內部劃了一塊殖民地，以雙重勞動標準剝削外來者，與本地勞力市場區隔，最大的作用是滋養大資本案。

## 2. 揭露「自由」的真相，指認「不自由」的矛盾

台灣立法開放移工來台前，本地企業主曾以「產業外移」為威脅，要求台灣政府輸入廉價移工。二十年過去了，歇業關廠、資本外移的速度不曾稍減。近來台灣政府為吸引台商回流，粗暴強制徵收農地以廣建工廠、迫老農無田可種，各式減稅措施爭相出爐，大幅降低土地及勞動成本，貼心為海外台商鋪妥「回流」之路。2012年10月份行政院推出「加強推動台商回台投資方案」，不但提高外勞核配比例，免徵五年外勞超額就安費，甚至端出「預核外勞配額」機制，形同移工上限已然實質鬆綁。

許多自許為自由派的經濟學者，此時紛紛在媒體上響應政策，誇言應讓移工薪資回歸市場機制，不設基本工資底限。但他們卻不面對：移工來台從來就不是自由的，他們的居留權受控於限業、限量、限雇主的勞動契約，勞動與居留身份幾近動彈不得。談「自由」，不能只取對資方有利的一半，罔顧剝奪移工自由的另一半。若要真正回歸自由市場，就該全面開放移工入境、無需配額管制、正常化其居留資格、回復勞工自由轉換工作的權力。

移工不是奴隸，他們都是自願性遷移，背後雖然多半扛負著失業的壓力、生計的重擔，但跨越國界的遷移還是帶著強大的求生能動性，對未來的冒險、計算、膽識、與勇氣。在這個全面討好資方、極端扭曲的政策下，開放聘僱的「自由」是雇主的專利，「不自由」的限制則只束縛移工，極度不對等的勞雇關係，形成台灣的新奴工制度。打破這個「偽自由」的奴工市場，並非暗示只要全面開放自由流動，一切問題就會解決了，因為那也不過是把移工放置在和本地工人一樣的被剝削處境，仍需面對全球化資本主義的壓迫，但至少脫離奴工身分，回復轉換工作的自由、居留的自由、不受仲介控制的自由，只要，像一般人一樣。

異質化的移民，應該是一個社會進步的正面力量，而非負擔。在重重擠壓中，這些飄洋過海的行動者，大多盤算過利害，不是無目的的遷移，也不是被國際局勢推拉的無自主意識的可憐蟲，陷他們於絕對弱勢的，是壓迫結構所構成的不利處境。偽自由的奴工市場，是台灣勞動政策最大的恥辱！

## 參考文獻

- Boutang, Yann Moulier. 2001. "Between The Hatred of All Walls and The Walls of Hate: The Minoritarian Diagonal of Mobility." Translated by Bernard G. Prusak. In *"Race" Ranic And The Memory of Migration*, 105-129. Hong Kong: Hong Kong University.
- Sassen, Saskia. 2006. 《客人？外人？—遷移在歐洲（1800~）》，國立編譯館主譯／黃克先譯。台北：巨流。
- 丘延亮。2005。〈質押工、奴隸與泰勞抗暴—台灣仲介業返祖喪德的社會與歷史理脈〉，發表於「新奴工制度—台灣外勞政策研討會」。台北：台灣國際勞工協會等，2005/11/05。
- 成之約等。2008。《台灣女性外籍勞工勞動人權之研究》。行政院勞委會委託研究報告。
- 艾立勤等。1997。《分析台灣勞工法規以及對女性外籍勞工和其家庭關係的影響》。輔仁大學中西文化研究中心專題研究計畫成果報告。
- 吳挺鋒。1997。〈「外勞」休閒生活的文化鬥爭〉。東海大學社會學研究所碩士論文。
- 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〉。輔仁大學應用心理研究所碩士論文。
- 金天立。2007。〈菲律賓社群的形成〉。清華大學社會學研究所碩士論文。
- 馬克思（Karl Marx）。1988。《資本論第一卷》。北京：人民出版社。
- 張榮祥。2009。〈涉勾結養護中心剝削外勞 仲介負責人收押〉。《中國時報》

2009/12/11。

- 陳宗韓。1999。〈台灣外籍勞工政策的政治經濟分析〉。台灣大學三民主義研究所博士論文。
- 曾熾芬。2006。〈誰可以打開國界的門？移民政策的階級主義〉。《台灣社會學研究季刊》61：73-103。
- 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》38：59-90。
- 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》27：69-93。
- 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》64：107-150。
- 藍佩嘉。2008。《跨國灰姑娘：當東南亞幫傭遇上台灣新富家庭》。台北：行人。
- 顧玉玲。2006。〈台灣的新奴工制度－高捷泰勞抗暴事件簿〉。《律師雜誌》321：41-56。
- \_\_\_\_\_。2010。〈自由的條件：從越傭殺人案看台灣家務移工的處境〉。交通大學社會與文化研究所碩士論文。
- 龔尤倩。2002。〈外勞政策的利益結構與翻轉的行政實驗初探－以台北市的外勞行政、文化實踐為例〉。《台灣社會研究季刊》48：235-286。
- \_\_\_\_\_。2008。〈客工制度安魂曲？－由台灣與德國客工政策的比較談起〉。收錄於夏曉鵬、陳信行、黃德北主編，《跨界流離－全球化下的移民與移工》（上冊），243~273。台北：台灣社會研究雜誌社。

# A Distorted “Semi-liberal Market of Migrant Workers” in Taiwan

Yu-ling Ku

Member, Raging Citizens Act Now (RCAN)

## Abstract

Under the waves of globalization, the poor does not have any safe, secure and fair opportunities or means to migrate freely for work. Migrant workers in Taiwan are oppressed and repressed by three critical points of control imposed by the government: no freedom to transfer, strict limitation of residence, and private agent system. This has led to the existence of a distorted “semi-liberal market of migrant workers’ in Taiwan. The employers have the prerogative and right to hire or fire migrant workers whilst the migrant workers have no freedom in deciding to whom and how they will sell their labour.

## Keywords

slave-labour-market, human trafficking, right of residence, private agent system, no freedom to transfer