

## 與談紀錄

陳昌邦（勞動部勞動力發展署跨國勞動力事務中心主任）：

劉教授、曾教授以及各位先進大家好，今天很榮幸來參加交通大學有關移工相關議題座談會，我是勞動部勞動力發展署跨國勞動力事務中心主任，代表勞動部來參加座談會。針對剛剛兩位主講人所講的議題，包括張教授提到作為移民調控的移工聘僱許可制度，以及陳博士提到的現行政府所推動的直接聘僱制度，包括興革與後續的規劃、發展，首先剛剛也提到政府從 1989 年起因為整個國內環境的改變，包括相關服務業興起、產業環境的轉變、國民教育的提升，還有服務業轉型興盛，所以導致很多就業人口開始轉變，比較不願意投入一些比較辛苦、危險、骯髒的工作，還有家庭照顧的工作，政府於考量基層勞動力短缺的情況下，在 1989 年 10 月開始開放引進移工到產業跟家庭，包括從事海洋漁撈的工作、家庭幫傭及看護的工作，還有相關製造、營造，後續的屠宰、乳牛飼育、農務外展等產業相關工作。

最初開放時的確考量到是暫時性的勞動力短缺，所以沒有跟移民制度作銜接，因為當時政策定調就是暫時性移入的移工，定調是補充性勞力，甚至剛剛也提到有限制類別、每一位雇主可引進移工的人數，目的也是避免妨礙到本國勞工就業的權利，因剛也提到只是有部分產業、家庭欠缺部分勞動力，不是所有雇主都有這樣勞動力的欠缺，所以才去定調為補充性質，才沒有跟移民制度作銜接。以當時的時空環境，以及當時臺灣也不是一個接受移民的國家，甚至大家也知道臺灣的護照其實在國際上也很有價值、通行無阻，我們的移民法、國籍法對這些移民申請永久居留規劃做一個限制，這是當時的政策考量下的規劃，而且這個移工制度牽涉到不只勞動部，勞動部是有關移工許可及後續聘僱管理，內政部負責移工居留規劃，外交部負責簽證以及跟移工來源國的雙邊勞務，甚至連衛福部因為移工是從境外引進，所以

會牽涉到疫情的防治，這些都是需要考量到的，所以移工是國家的整體政策，而不是單屬一個勞動部。當時考量的情況下，就不會在移民法上做一個規劃，而且也有部分是考量到所謂的外國專業人才引進，包括專門性、技術性的人才，包括學校的教師、補習班的老師，甚至一些優秀的運動員、藝術演藝工作者、特殊船舶的船員，這些工作類別的引進，國家整個大環境產業的轉變，需要引進這些國際人才來提升我們產業技術水準，幫我們創造更多服務業或製造業的就業機會，所以吸引這些人才本來就不容易，尤其大家也知道我們臺灣的薪資環境跟歐美各國相較，薪資水平是沒有達到的，所以當然我們在移民、永居方面要有一些誘因，所以當時才會規劃如果這些外國專業人才來臺從事工作，達到 5 年的工作年限，符合一定的資格條件，他們就可以申請永久居留，甚至在臺工作居留期間可以作為後續歸化國籍的年資採計，這當然就是提供他們誘因。

另外，針對我們引進包括外國的人力，甚至連香港、澳門的人士也可以來臺工作，至於為什麼我們提到目前沒有開放大陸人士來臺工作，其實這純粹就回到兩岸人民關係條例的規範，目前針對大陸地區人民來臺工作不開放，最主要是考量到我們國安的問題，所以政策目前沒有開放，但是也是已經有相關的法制，如果認為沒有一個相關考量的情況下，其實他們也可以引進，在兩岸人民關係條例或是就業服務法裡面，對於大陸地區人民來工作已經有相關的規範，甚至在我們特別法、漁業法裡面就針對大陸漁工也可來臺工作，只是在 12 海哩以外工作，在境內也是有相關工作可以做。大概從 2007 年以來大陸漁工人數其實也是節節下降，從初期的 1 萬多人到現在大概只剩下不到 2,000 人了，因為大陸地區本身的經濟環境已經提升，並沒有刻意的只引進印、泰、菲、越這幾個東南亞國家的移工來臺工作，而排除大陸地區的勞動力，主要還是有些個別的考量。

再來提到有關目前這個環境底下，其實我們知道目前臺灣面臨的就是少子化、高齡化，一樣基層勞動力欠缺，而且也很難做一個補充，所以目前包括國發會相關部會已經有在思考我們要有個特別法，來作為不但可以提升我們產業發展，也可以作為人口調控的一個機制，目前新聞媒體也常在報導提

到政府已經規劃一部新經濟移民法的草案，那個草案在去年（2018）年底也已經送到立法院，而且是列為優先法案，預期在明年總統大選以後會積極推動，其中就有包括針對這些所謂的移工，他們是不是有移民規劃，就是說在臺工作達一定年限，符合一定資格條件，當然這些資格條件隨時都會滾動調整，讓他們可以成為所謂的中階技術人力，中階技術人力一樣工作滿 5 年又符合一定條件就可以比照外國專業人才就可以申請永久居留，甚至後續的規劃，這部分其實在移民政策上對這些移工也有考量。目前大概是規劃只要工作滿 6 年，必須要符合一定的資格條件，不然乾脆就繼續引進移工繼續補充，這也是一個方法。如果符合到一定資格條件，因為移民的話也要考量到人口數字，也沒有一個國家會盲目的接受國外的移民，不分任何的條件，這也是整個國家必須考慮的，不是說移工只要工作滿 1 年就可以讓他們直接轉化後續工作期間就永居，一定還要有些機制配套，後續勞動部也會配合相關部會來推動，這些所謂的中階技術人力，在新經濟移民法草案通過後，就可以繼續轉化成我們一個移民的來源。

再來提到目前現行移工法提到單一聘僱制度，就是不能自由轉換雇主，雖然也要考量到移工、家庭與產業用人需求，如何在中間取得平衡，所以對於移工轉換制度，也是漸進式在改革，不可能說所有政策一步到位，後續引發的負面效應，反而沒辦法解決，所以這個自由轉換的議題，其實勞動部這邊也一直漸進式在改變，我們甚至提到有移工不願意轉換，但雇主要求他轉換，這是目前這十幾年來觀察到近期的現象，移工不要轉換，是雇主希望他轉換，雇主同意他轉換，但移工不同意，所以這個自由轉換的部分，到最後反而是雇主擔心移工要找新的工作，因為我們現在大都同意他們可以合意轉換，所以很多移工都透過合意轉換，轉換出去。很少有移工要求轉換的時候，轉不出去，就像你講的如果有一個移工表現不好然後怠工，很多雇主就擔心說是不是可以趕快轉出去，其實雇主也擔心移工想走，你不讓他走，一定會影響到他的工作情緒，再來提到有關直聘，直接聘僱制度是我們政府目前在推動的，其實不是跟仲介做一個競爭，因為現在移工管道本來就可以讓雇主自行辦理或者委託仲介，開放移工已經有 30 年之久，所以仲介制度很早

形成，到目前為止國內有 1,600 家的仲介，有上萬的從業人員以及無數家庭，所以這部分也是政府要考量的，當然雇主甚至移工也需要優質仲介提供後續在臺工作的服務，尤其雇主一旦違法的話往往會影響到移工的工作權益，因為雇主違法後取消名額，移工被迫轉換雇主，這也會影響到移工的權益，所以說目前還是希望應該要朝多元管道方式進行，如果說移工認為不需要仲介後端的服務，也可以不委託，勞動部並沒有強迫。

再來提到，仲介部分應該是要從管理制度來管理，如果仲介的管理制度能夠落實，就不用擔心移工遭到剝削，當然還有國外端的原因，這原因的話就是國外仲介是由來源國律定，我們這邊只能儘量建議來源國降低仲介費，然後讓收費項目能夠明確化，來保障移工不用負擔太多的國外費用來臺，當然在境內部分，我們有很多的包括查察機制跟管理機制來遏止仲介的超收，另外有評鑑機制提供雇主資訊，讓他們瞭解哪些是屬於合法、優質的仲介，來促進整個仲介市場的優質化，朝向良性發展，而不是倉促就讓仲介制度廢除，因為畢竟有些雇主還是需要服務，至於最後會不會走到所謂國對國的直聘，這也要持續看國內聘僱管理、仲介市場秩序，再來決定是不是後續漸漸朝國對國直聘的方向去進行，以上先做說明，謝謝。

**曾熾芬（國立臺灣大學社會學系教授）：**

陳炯志研究員的論文探討仲介無法被取代的原因以及直聘制度落實的限制，有許多寶貴的洞察與論點，尤其是用第一手的資料來區辨直聘制度落實的關鍵，如國際品牌公司的要求，越來越多的臺灣代工廠拿訂單時會被要求提出報告工廠的外籍勞工沒有付仲介費等，這會是一個國際趨勢。在此我希望這篇論文或者以後有機會可以多探討政府對政府的直聘可能，南韓目前採取這樣的方式，這是不是造成南韓的直聘制度比臺灣更可以落實的關鍵？在直聘制度落實中，政府到底應該扮演何種角色，以韓國的例子而言，他們的直聘是在勞動部下面設一個 HRD，直接由這個 HRD 來聘僱，有政府機構完全來統管這件事，但是國家沒辦法負責後續管理，後續管理其實就只能讓 NGO 招標、承包後續的管理，南韓現在確實已經做到。我們有沒有機會去開

創新的變革，而不是這邊修一點那邊修一點，這是最後我想延伸的部分。

首先，讓我們檢視一下，目前的移民政策制定的動機與 30 年前已經大不相同，以國發會規劃號稱臺灣最重要移民政策變革的新經濟移民法為例，從草案中所提到的立法理由可以看到，臺灣已經從勞動力需求短期的補充，到一個比較永久的人口結構問題，既然在現在的時空背景下，移民政策是為了維持合理人口結構而制定，如果還是東修一點西修一點，我認為是無效的。事實上在各種政府召開的政策諮詢會議中，我都一直提出這點，我們如果沒有一個新的思維、用新的策略去整體改變移民政策，臺灣的人口結構就沒有機會透過移民引進來改變。比如目前已經規劃完成等待立法的新經濟移民法，就算這個新的法案希望建立臺灣成為移民友善的國家，但叫做經濟移民法顯示這移民政策完全站在地主國利益考慮，

客工制度施行到現在，臺灣已經面臨的很多問題，以臺灣目前 70 幾萬外勞，在 10 年內事實上已經是雙倍成長，10 年前是 35 萬到今年的 70 萬，已經不是暫時性的勞動。再加上我們不斷延長他們在這邊的期限，很多國家的法律也有一直討論到一個人在一個社會，就算是外國人，在這個社會越久，他就越有權利，比如房東會不會把你趕走，你住在一個房子越久，你跟房子就越密，你就越有權利繼續住下去。但是我們其實完全不管這件事。經歷了將近 30 年，我們對於思考在這個制度中沒有被照顧到的人，他們的社會權跟人權，還有各方面權利的問題，大部分都仍停留在原地。比如說面對逾期居留的移工，我們從來沒有實施或思考過大赦、就地合法等可能性。逾期居留從 1991 年累積到現在有 47,000 人，有些人有小孩，他們有各種各樣的權利問題，我們完全沒有人討論，不知道這個到底要怎麼解決。

最後，我想說我們對外籍勞工其實仍存在很多制度性歧視，像目前新南向政策重點之一是要讓我們透過人的交流促進跟東南亞的關係，其實這 30 多年來有龐大的移工來過我們這裡工作，他們應該是最自然的人際交流管道，但是目前新南向中對來臺免簽證的對象卻刻意排除曾經來臺當外勞的人，新南向以人為本，可是在這裡卻把我們跟東南亞關係中最重要關連，也就是外勞排除在免簽證之外，確實是非常歧視的一項政策。

