亞洲區域人口販運勞動剝削之罪與罰：
台、馬、印、越家事工之比較研究

撰述人：黃文志博士[1]

2018 年 7 月 20 日

目錄

壹、 緒論…… 2
一、 全球人口販運勞動剝削情況概要…….. 2
二、 人口販運定義…….. 3
貳、 家事工受害層面以及國際防制策略介紹……. 6
一、 家事工定義以及國際防制策略(以香港為例)…… 6
二、 家事工工作環境介紹…… 7
三、 家事工—勞動剝削指標…….. 9
參、 印、馬、台、越等亞洲四國勞動剝削比較……10
肆、 亞洲四國防制人口販運體制相異性與一致化之探析……28
一、 起訴(Prosecution)……28
二、 保護(Protection)……...38
三、 預防(Prevention)……..58
伍、 討論與結論……...72
一、 構成勞動剝削的主要關鍵……..73
二、 避免外籍家事工陷入弱勢情境……..77
三、 免除外籍家事工之不當債務約束……..……....78
四、 結論……79

《表一》 臺灣家事類外勞家庭幫傭雇主資格點數計算表……..16
《表二》 臺灣家事類外勞家庭幫傭外籍雇主資格一覽表……..16
《表三》 家事類外勞與產業類外勞在工作屬性和處境待遇上之主要差異…….....21
《表四》 亞洲四國**起訴**人口販運體制比較一覽表……34
《表五》 亞洲四國**保護**人口販運被害人體制比較一覽表……..46
《表六》 亞洲四國**預防**人口販運體制比較一覽表……64

[1] 美國德州聖休士頓州立大學刑事司法博士、內政部中央警察大學國境警察學系專任助理教授、中華警政研究學會副秘書長。2008-2011 年曾擔任內政部警政署駐越南警察聯絡官。

壹、　緒論

一、　全球人口販運勞動剝削情況概要

2005 年，全球國際移民大約有 1 億 9 千 1 百萬人，在過去的 45 年間成長了 1 億 2 千 1 百萬人，尤其是 1985 年至 1990 年間，主要的原因是因為大量移民離開了居住的國家尋求海外工作機會，試圖改善個人與家庭的生活環境。這樣的趨勢，製造了大量移工，他們的權利因而更需要被保護。

根據統計，移民占了全球人口的百分之三，在移民人口中，為數不少的人是短期移民，他們因為短暫的工作合約遠赴國外工作，其弱勢處境比起永久性的移民更為嚴重。國際移工人口的增長，也帶動了國際匯款的增加，根據統計，2007 年國際匯款的金額高達 3177 億美金，其中，有 2397 億美金匯款至開發中國家。此外，另外一個值得注意的現象，是國際移民的女性化(feminization of migration)，女性占多數，移民的型態也有所改變，女性移民的目的不再是為了與丈夫或家庭團聚，有愈來愈多的單身女子穿越邊界到另一個國家工作，而女性移民的現象在某些國家特別顯著，例如，亞洲的印尼、菲律賓、斯里蘭卡等國家，女性年輕勞工會赴海外尋找臨時的工作機會。一部分的原因，是在傳統女性工作的領域，有愈來愈高的勞力需求，包括家事工(domestic workers)，還有容易產生問題的服務業和非正式、缺乏管理的產業。

這樣的趨勢代表著，合法移民的女性，在找工作上，容易陷入危險情境，有些時候這些工作是違法的。就算是合法聘僱的工作，女性移工從事的工作，多數在社會上被認為是低薪或者是報酬相當低的工作。以家事工而言，有些人認為家事不需技術也能做，照顧小孩傳統上也是女人的工作，負責把家照顧好，並非一般家庭的主要經濟來源，所以不須要提供高薪。家事的價值通常也不會反映在全國的經濟數值，其產出也在家戶內，難以估算其市場價值，造成家事工的價值被低估。

鑑於上述家事工的女性本質，有些雇主對家事工有諸多不合理的期待，例如，期待家事工像傳統家庭婦女般的付出和犧牲，每日工作 24 小時不間斷地照顧小孩和操勞家事，這樣的心態使得飄洋過海擔任家事工的婦女，得不到應有的報酬。相同地，由於家事工的工作內容難以窺探，雇主常以隱私為由無法有效規範，家事工容易成為人口販運勞動剝削的被害人。許多雇主將女性家事工當成廉價和輕鬆可得的勞力來源。由於社會的成見，雇主習慣性地認為女性容易支配。相較於男性，全球大多數的社會和文化都認為，女性酬勞可以較男性低一點、自主性少一點，使得全球貧窮人口女性多於男性。根據報導，全球有 15 億的人口每天生活費低於一美金，大多數是女性。也就是因為貧窮的原因，移工前往海外的人口以女性為主，也就是說，全球男女的貧富差距已擴大許多。

總體來說，勞動剝削是一種現代形式的奴隸制，且一直持續到二十一世紀。 然而，在過去幾年中，這一問題的擴大已經引起國際間的關注，各國政府也已開始解決這一問題。這也說明，即使是一些積極主動且遵循法律處理人口

販運問題的國家，仍然面臨著嚴峻的考驗，如果要阻止這種現象，必須花費很多時間。 各國政府需要能力極強的個人和團體行動來解決這個問題，並將之繩之以法。 不過，這個問題的嚴重性已經超出了許多國家的能力範圍，如果缺少了其他國家的幫助，例如過境國和目的地國的協同行動，單憑一個國家可能沒有辦法達到有效控制。

二、 人口販運定義

過去 10 年來，國際社會愈來愈清楚地認識到，人口販運為了利益並非一定將人強制移往其他國家。人口販運的定義，不一定要在違反個人意願下強制他人移動，也不一定要將他人送往其他國家，在被害人國內仍有可能發生。人口販運被害人所屬國籍各不相同，文化背景也不同，有些人離開發展中國家，前往較富庶的國家從事低技能工作，希望以此改善自己和家庭的生活，還有一些人在本國淪為強制性勞役和抵押勞動的被害人。[2]

(一) 聯合國《巴勒莫公約》定義

根據 2000 年的《聯合國打擊跨國有組織犯罪公約關於預防、禁止和懲治人口販運人口特別是婦女和兒童行為的補充議定書》，又名《巴勒莫公約》：「人口販運是指為達至剝削的目的而通過暴力、威脅手段或其他形式的脅迫、誘拐、欺詐、欺騙、濫用權力或受害人的脆弱處境，或通過收受酬金或利益而取得對另一人的控制權。」其定義如下：

(a)“人口販運”系指為剝削目的而通過暴力威脅或使用暴力手段，或通過其他形式的脅迫，通過誘拐、欺詐、欺騙、濫用權力或濫用脆弱境況，或通過授受酬金或利益取得對另一人有控制權的某人的同意等手段招募、運送、轉移、窩藏或接收人員。剝削應至少包括利用他人賣淫進行剝削或其他形式的性剝削、強迫勞動或服務、奴役或類似奴役的做法、勞役或切除器官；

(b) 如果已使用本條(a)項所述任何手段，則人口販運活動被害人對(a)項所述的預謀進行的剝削所表示的同意並不相干；

(c) 為剝削目的而招募、運送、轉移、窩藏或接收兒童，即使並不涉及本條(a)項所述任何手段，也應視為“人口販運”；

(d)“兒童”系指任何 18 歲以下者。

(二) 「消除對婦女一切形式歧視公約」(The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW)

對婦女歧視定義為「.....以性別為基礎的任何區別，包括排斥或限制，其目的是損害或取消對婦女的認可，不論其婚姻狀況如何，男女必須平等，在政治、經濟、社會、文化、人權和基本自由或任何其他領域上必須平等。」通過接受「CEDAW 公約」，各國將承諾採取一系列措施，其目的將消除各種形式對婦女的歧視，包括：將男女平等的原則納入國家法律制度中、廢除所有帶歧視性法律、採取禁止歧視婦女的法律；建立法庭和其他公共機構，以有效確

[2] 謝立功，我國人口販運防制對策，刑事政策與犯罪研究論文集(10)7。

保婦女免受歧視；消除個人、組織或企業對婦女的一切歧視行為。

我國雖未能加入聯合國，但立法院已於 2007 年 1 月 5 日通過聯合國「消除對婦女一切形式歧視公約」，並經總統於 2 月 9 日簽署加入書。婦女勞參率亦伴隨經濟發展穩定成長，於 2008 年達到 50%，居亞洲鄰國首位，並預估可望繼續成長。此外，婦女創立企業的比例也逐年成長，在新創企業比例中占三分之一。我國實施《兩性工作平等法》實施已多年，近年國會陸續通過民法等有關婦女在財產權等各方面之保障，成績受到各界肯定。

(三) 《保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約》

根據公約第 25 條之規定，移徙工人在工作報酬和以下其他方面，應享有不低於適用于就業國國民之待遇；(a) 其他工作條件，即加班、工時、每週休假、有薪假日、安全、衛生、僱傭關係之結束，以及依照國家法律和慣例，本詞所涵蓋之任何其他工作條件；(b) 其他僱傭關係，即最低就業年齡、在家工作之限制，以及依照國家法律和慣例，經認為是僱用條件之任何其他事項（第 25 條第 1 項)；在私人僱用合約中，克減本條第 1 項所述之平等待遇原則，應屬非法（第 25 條第 2 項)；締約國應採取一切適當措施，確保移徙工人不因其逗留或就業有任何不正當情況而被剝奪因本原則而獲得之任何權利。特別是雇主不得由於任何這種不正常情況而得免除任何法律的或合同的義務，或對其義務有任何方式之限制（第 25 條第 3 項)。

(四) 美國人口販運報告定義

2010 年美國人口販運報告(2010 Trafficking in Persons Report)簡化了人口販運的定義：「所有取得和控制另一人以某種形式強迫服務的活動。」根據美國聯邦法律，人口販運的被害人指的是：「任何人被強迫勞動或服務，不論其型態，例如，家事工在違反個人意願下，被控制在住家或農場工作。」人口販運報告特別強調，有些被害人一開始同意工作，或同意參與某種犯罪，而最後淪為人口販運的被害人。據統計，全球有 1230 萬人口販運的被害人。

該法將「嚴重的人口販運人口」定義為：

(a) 性交易，此行為是透過強迫，欺詐或脅迫產生，且被誘導從事此行為的人年齡為 18 歲以下；

(b) 以暴力、欺詐、脅迫等方式來招募、藏匿、運送、收受勞役者，使其非自願地被奴役、債役等。

此種地下犯罪活動，範圍很難精準衡量。部分的國家，特別是過境國，區分外國人『走私』和『人口販運』是非常困難的。 如果只是非法進入一個國家，將不被視為人口販運，除非符合人口販運及暴力行為被害人法案的定義，例如，涉及強迫，欺詐或脅迫等。由於大多數的被害人多來自於極權國家，無力請求援助，使得這類問題更難以充分揭露。換句話說，落入人口販運者的手中的被害人，往往無從尋求幫助，使調查很難順利進行。

(五) 國際組織定義

鑑於「促進全球勞工權益」與「建立合理勞動基準」是國際勞工組織

（ILO）成立與運作之重要目的，其所提出之相關公約與建議書所建立之勞動基準有其指標性與重要性。國際勞工組織在《1930 年強迫勞動公約》[第 29 號])」中強迫勞動的定義是：「一個人沒有自願提供自己的工作，並且是在任何處罰的威脅下進行的。 」美國一反人口販運人口組織波拉里斯計畫(Polaris Project)[3]指人口販運是：「現代版的奴隸制度，人們透過控制和剝削他人而獲利。」

《1930 年強迫勞動公約》第 2 條規範：

1. 就本公約而言，「強迫或強制勞役」一詞是指在任何處罰或威脅下從任何人身上獲得的所有無條件的工作或服務，同時被害人不是自願提供勞動。

2.就本公約而言，「強迫或強制勞役」一詞不包括—

（a）軍事性質的工作且根據義務兵役法所作出的任何工作或服務；

（b）工作內容為自治國家中正常的公民義務中的一部分；

（c）被法院定罪而取得的非自願工作或服務。不過，前提是所述的工作或服務是在擁有較多權力者的監督和控制下進行，並且非僱用其為個人，公司或協會提供勞務或供其使用；

（d）在緊急情況下發生的任何工作或服務，即在發生戰爭或災難，如火災，洪水，飢荒，地震，暴動、流行病或動物流行病，動物入侵 ，昆蟲或蔬菜害蟲，以及一般會危害所有人或部分人口的存在或情況;

（e）由社區成員為社區的利益而進行的小型社區服務

可被視為社區成員所承擔的正常公民義務。如果是該社區成員，社區或其代表有權諮詢並執行此類服務。

國際組織有關家事服務之規範，其涉及移民及移民勞工者，主要有 1990 年聯合國之「保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約」、國際勞工組織之第 29 號及第 105 號之「強制勞動工約」、第 111 號之「禁止歧視公約」等，其中「保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約」係要求聯合國的會員國應對於遷徙勞工的勞動條件、社會福利、以及公民權加以關心。而「強制公約」則是要求雇主不得強制外籍工（含外籍幫佣及監護工）提供勞務；至於「禁止歧視公約」亦要求各會員國禁止基於種族、膚色、性別、政治意見、民族血統與社會地位的歧視，其與身為移民勞工的家事服務人員尤其有關。不僅其勞動條件不應受到歧視待遇，更不應該受到家事委託者的性騷擾。[4]

國際勞工組織大會已於 2011 年 6 月 1 日在日內瓦舉行其第 100 屆會議，通過第 189 號《家事勞工公約》 (ILO Convention 189)，並於 2013 年 9 月 5 日正式生效。該項新的國際勞動基準明訂家事工作者必須與其他工作者擁有相同的基本勞動權益，諸如最低工資、合理的工時、每週至少連續休息 24 小時、明

[3] www.polarisproject.org/recognize-signs

[4] 吳回，家事勞動者勞動條件保護之探討，臺灣石油工會，第 361 期-93/10、11、12 ，https://www.tpwu.org.tw/oil-workers/210-article-361/8019----------12.html

確的勞動契約及條件，虐待、騷擾和暴力的有效保護，隱私權，有權保留他們自己的旅行和身份證件，爭議處理，以及其他有關尊嚴勞動的基本原則和權利，包括結社自由權和集體協商權。2013 年 10 月，國際家事勞工聯合會（International Domestic Workers Federation，IDWF）正式成立，這個從國際家事勞工網（IDWN）非正式組織轉型設立的國際性勞工組織已在 43 個國家擁有 47 個會員組織，力量正不斷快速增長之中，而且受到國際食聯（IUF）、國際工聯(ITUC)、全球勞工研究院 （the Global Labor Institute (GLI)）和國際勞工組織（ILO）等組織的支持，影響力不可小覷。[5]

貳、 家事工受害層面以及國際防制策略介紹

一、 家事工定義以及國際防制策略(以香港為例)

英文中的 **Migrant Workers(移工)**，或許是一種較為中性的稱呼：國際勞動組織將其定義為「以受僱為目的而非基於自身利益考量，從一國移動或已移動至另一國者，包括通常以就業移民資格獲准入境之人員」；1990 年聯合國「《保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約》第 2 條則將移工定義為「**在非為國民之國家，即將、正 在或有報酬活動之人**」。

無論是歐美國家、中東地區、還是亞洲地區，都有著不同的相似政策支持外籍勞工進入當地家庭從事家務協助型的工作。以全球為例，香港對於外籍勞工只有一種稱呼「**家庭傭工」(domestic worker)**，從事的工作沒有種類劃分，基本上和家庭工作有關的，外籍勞工都要做。外籍家庭傭工在香港主要分為：印傭、菲傭、泰傭、緬傭及其他國籍外傭。截止至 2017 年 10 月，在港外傭多達約 36 萬，最大的外傭群體屬菲傭和印傭，佔了 54%和 44%，其他國籍的外傭僅占很小的比例。但在政府官方文件中，外籍家庭傭工的中文被稱為「家庭傭工」，而非「外籍家庭傭工」。至於在英文被稱為「Foreign domestic helper」（即是外籍家務助理），而不是「Foreign domestic worker」（即是外國籍家庭傭工）。外傭不會自稱「外傭」或「菲傭」或「印傭」，而別有用詞，菲傭圈子裡會自稱為「Overseas Filipino Workers」或「OFW」（即是海外菲律賓工人），印傭圈子裡會自稱為「Buruh Migran Indonesia」或「BMI」（即是印尼工人）。

過去 20 年期間，外傭(菲傭/印傭)出口國經濟快速起飛，根據世界銀行(The World Bank)的資料，1996 年至 2016 年 10 年間，菲律賓、印尼、香港的本地居民總收入（Gross National Income, GNI）分別增加 212%、208%、77%，顯而易見菲律賓及印尼的增幅遠超香港。出國打工跟留在原籍國打工的收入差距縮小了，理論上到香港打工的菲傭印傭應該減少，但事實並非如此。根據香港政府官方數據顯示(按國籍及性別劃分的外籍家庭傭工數目)，早在 2008 年 3 月，香港約有 24 萬 9 千名外籍家庭傭工，當中菲傭及印傭各約有 12 萬 4 千人

[5] 洪清海，2015 年 9 月 4 日。對家事外勞調薪的思考。臺灣總工會，勞動論壇，焦點論述，http://www.tpfl.org.tw/article.php?id=1707。

及 11 萬 8 千人，到 2018 年 3 月，外傭數目增至約 37 萬 6 千人，當中菲傭及印傭各約有 20 萬 5 千人及 16 萬 2 千人。10 年間，菲傭及印傭各增加了 65%及 37%。由此可見，外傭(菲傭/印傭)在香港的需求十分龐大，當中菲傭十年間的增長比印傭多接近一倍。看來很矛盾，但原來外傭((菲傭/印傭))在香港工作的工資仍遠高於留在原籍國。根據 Trading Economics 顯示，在印尼低技能工種的工資太約為港幣 1,765 元左右，即是外傭(Foreign domestic helper)在香港最低工資港幣 4,410 元的 4 成左右。Trading Economics 亦顯示，在菲律賓製造業的工資太約為港幣 1,560 元左右，即是外傭在香港最低工資港幣 4,410 元的 4 成左右。因此，仍有不少菲傭及印傭到香港當外傭。當中, 海外菲律賓工人匯款回國的金額，更成為菲律賓重要的外匯收入。根據菲律賓政府官方數據顯示(Overseas Filipinos' (OF) Remittances), 由 2013 年至 2017 年, 全年個人匯款金額 4 年間增加 23%，達到 312 億美元。2008 年 3 月，香港約有 24 萬 9 千名外籍家庭傭工，以香港 2 百 55 萬家庭住戶推算(香港政府官方數據)，即平均每 10 個家庭住戶就聘用 1 位外傭，可見聘用外傭(菲傭/印傭)在香港十分普及。

目前，外傭佔香港勞動力約 10%，外傭政策亦成為香港立會內重要議題。有鑑於此，香港政府透過立法，加強監管業界持份者及保障在港外傭的勞工權益，並由不同政府部間把關。讓勞工處加強監管職業介紹所，大大加強對本地僱員、外傭以至僱主使用職業介紹所服務的保障。包括標準僱傭合約(ID407)條款，僱傭條例第 57 章，僱員補償條例第 282 章，根據僱傭合約(ID407)第 9 條，僱主需要注意為外傭提供合適的員工保險。讓海關加強打擊不良營商手法的宣傳工作，以禁止商戶對消費者(僱主及外傭)作出某些不良營商手法，包括就服務做出虛假商品說明、誤導性遺漏、具威嚇性的營業行為、餌誘式廣告宣傳、先誘後轉銷售行為，以及不當地接受付款(商品說明條例第 362 章)。 讓入境處審批外傭工作簽證及打擊外傭從事標準僱傭合約以外的活動及逾期居留(入境條例第 115 章)。 讓個人資料隱私專員公署為本地僱員、外傭以至僱主的個人資料私隱保障把關。(個人資料（私隱）條例第 486 章, 性別歧視條例第 480 章, 殘疾歧視條例第 487 章, 家庭崗位歧視條例第 527 章, 種族歧視條例第 602 章)。[6]

二、 家事工工作環境介紹

(一) 超時和超量工作(Excessive Workload)

全球女性較男性而言，一般說來，其教育程度相對較低和較不熟悉法律，因而在工作場所較男性容易遭受剝削。以移工而言，女性亦較男性容易遭受剝削，尤其是在封閉的私人家宅工作的家事工更容易被剝削。許多雇主利用女性移工的弱勢處境剝削她們勞力，強迫她們長時間工作，經常沒有休息和假日，國際勞工組織(ILO)調查發現，全球的家事工一日工作時數經常超過 15 小時，家事工服務的家庭也期待她們不管日夜隨叫隨到，24 小時都不能離開，

[6] 6 個聘請外傭(菲傭印傭)必看資訊。全文參見 https://www.sherimiss.com/domestic-helper-hongkong.php。 (最後瀏覽日：2018 年 7 月 5 日)

就像傳統婦女的角色般。[7]對於家事工的工作環境，許多國家都沒有法定正常工時，既便有，家事工的工作時數亦常常高過其他行業。除此之外，家事工經常一周工作七日，即使勞動基準法訂定休假日，家事工也常被特別條款排除而沒有休假。[8]

(二) 勞動剝削手法

家事工雖然長時間辛勤工作，她們的酬勞卻相當低，因為，大部分國家都將家事工排除在最低工資適用範圍外，或者，雇主苛扣原本合約所訂的金額。最常見的，是雇主以移工名義開立銀行帳戶，並表示每月都有將薪資存進戶頭。馬來西亞雇主聲稱此舉是為了保護移工的利益，強迫她們幫家庭儲蓄。然而，這樣的做法使得移工無法定期匯款回家，同時，扣發薪資一直到最後，移工通常對於該領取的薪資數額不甚清楚，也讓雇主可以少發薪資，這樣的做法讓女性移工置於危險或被剝削的情境。[9] 有些雇主還從家事工的薪資直接扣除仲介的費用(recruitment fees)，通常金額相當於家事工 3-6 月的薪資。[10] 外來家事工如果一心想急著還清這些債務，容易受制於此類債務的拘束，無法選擇離開惡劣工作環境。有些雇主甚至透過薪資發放的方式，控制並剝削家事工。由於家事工的工作環境是在雇主住家，難以避免其對外行動和溝通的不方便，也讓其工作容易超時和超量。但是，某些例子顯示，雇主會刻意限制家事工的行動，甚至在雇主離家後將其反鎖在門內，這樣的做法容易造成家事工心理恐慌，尤其當火警或其他安全狀況發生時，家事工無法順利逃離災害。[11]

(三) 身體、心理傷害、性侵害

家事工最常碰到的是透過言語和其他不會在開放工作場所遇到的傷害，例如，雇主會以要脅遣返的方式控制家事工，或以種族歧視、詆毀、不堪的言語謾罵。除了謾罵髒話和言語要脅外，有些雇主也會以不讓家事工奉行宗教儀節的做法、限制其上教堂等方式對其精神虐待，或者強迫移工與雇主信仰相同宗教。有些極端案例，雇主甚至傷害或者殺害移工，傷害案件由雇主平日零星的踢打

---

[7] The Employment and Conditions of Domestic Workers in Private Households: An ILO Survey, 102 INT'L LAB. REV. 391, 395 (1970).

[8] Margaret L. Satterthwaite, Crossing Borders, Claiming Rights: Using Human Rights Law to Empower Women Migrant Workers, 8 YALE HUM. RTS. & DEV. L.J. 1, 6 (2005) at 25–26 ("[E]ven in [countries] where rest days are regulated, domestic workers may be exempted or subject to special rules allowing [less than] the standard number [of leisure days] applicable to other workers.").

[9] Office of the U.N. High Comm'r for Human Rights, "Slavery Exists in Households Around the World" Says UN Expert on Contemporary Forms of Slavery, (Dec. 1, 2009), http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=9652&LangID=e. Very similar comments were made a year later on International Day for the Abolition of Slavery, 2010. U.N. GLOBAL INITIATIVE TO FIGHT HUMAN TRAFFICKING, Slavery Remains Invisible in Households Around the World–UN Expert on Contemporary Forms of Slavery (Dec. 2, 2010), http://www.ungift.org/knowledgehub/stories/december2010/international-day-for-the-abolition-of-slavery.html

[10] U.S. DEP'T OF STATE, TRAFFICKING IN PERSONS REPORT at 223 (10th ed. 2010), available at http://www.state.gov/g/ tip/rls/tiprpt/2010/index.htm.

[11] HUMAN RIGHTS WATCH, HELP WANTED: ABUSES AGAINST FEMALE MIGRANT DOMESTIC WORKERS IN INDONESIA AND MALAYSIA 9 (2004) at 40, available at http://www.hrw.org/en/reports/2004/07/21/help-wanted?print. Satterthwaite, supra note 4 at 31.

到毆打，嚴重者失去意識或送醫，通常因移工「犯錯」而觸發雇主的暴力對待。被害人通常都沒有接受醫療，也沒有報告，加害人也沒有遭受起訴。 除了遭毆打外，在工作上也有可能暴露在健康和安全的危險，譬如，要求家事工使用強力清潔劑，但卻沒有防護，有些雇主會限制家事工食物，家事工多數睡眠不足，或者睡在樓梯間或浴室地板等惡劣環境。家事工也容易遭受性騷擾和性侵害，範圍由口頭的性騷擾，到不當肢體接觸和性侵害。遭受性侵害的家事工通常必須等到離開雇主後才可能就醫，一般說來，家事工因為仲介費和其他費用的拘束，她們通常不會輕易離開雇主。[12] 整體而言，前往海外擔任家事工的女性移工身處極端脆弱的處境，一份國際勞工組織(ILO)的報告發現，有一半的海外家事工都曾經遭受口頭謾罵、身體傷害或性侵害的處境。[13]

三、 家事工—勞動剝削指標

家事工不一定成為人口販運的被害人，但是因為家事工與外界隔離的工作環境，以及存在於雇主與家事工或仲介與家事工之間權力不對等的關係，家事工成為人口販運被害人的機率很高。根據聯合國當代奴隸型態特別調查員 Gulnara Shainian (U.N. Special Rapporteur on Contemporary Forms of Slavery)的觀察，「經常超時工作、薪水過低、也常遭受身體、情緒和性虐待的家事工，其處境與現代奴隸無異。」這類型的奴隸在全球不同國家都有發現。Gulnara Shainian 認為，外籍家事工因為性別、國籍、宗教或其他因素，特別容易成為非自願勞役的被害人。她特別警告外籍家事工的服務國家，非自願的家事勞役嚴重違反人權，在境內的臨時家事工也同樣有違反人權的情形。[14]

根據上述定義，**勞動剝削最顯而易見的指標是：「一個人無法擁有行動自由或工作選擇權」**，例如，被害人少有離開工作或生活環境的自由。其他清楚指標包括：長時間超時工作、不允許休息、積欠雇主龐大的債務以致無法償還、無法自行管理帳戶和旅行文件等。**詳細的指標內容歸類如下**：[15]

(一)剝削的工作和生活環境指標：1. 不能隨意離開或出入；18 歲以下，並在提供商業性服務；2. 無薪、非常低薪；3. 工作時間過長和或不尋常的工作時間；4. 不允許在工作途中休息；5. 欠下高額債務而無法還清；6. 受害人在透過虛假承諾，隱瞞實際工作的性質和環境的情況下被招攬；7. 工作或生活地點有嚴密監控 (例如用上不透明的窗戶、緊鎖的窗戶、窗戶上放有鐵枝防止打開、有鐵絲網、閉路電視等)。

---

[12] 同註 7，頁 48-49。

[13] 同註 4，頁 47。

[14] Office of the U.N. High Comm'r for Human Rights, "Slavery Exists in Households Around the World" Says UN Expert on Contemporary Forms of Slavery, (Dec. 1, 2009), http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=9652&LangID=e. Very similar comments were made a year later on International Day for the Abolition of Slavery, 2010. U.N. GLOBAL INITIATIVE TO FIGHT HUMAN TRAFFICKING, Slavery Remains Invisible in Households Around the World–UN Expert on Contemporary Forms of Slavery (Dec. 2, 2010), http://www.ungift.org/knowledgehub/stories/december2010/international-day-for-the-abolition-of-slavery.html [hereinafter Slavery Remains Invisible].

[15] 100 stories HONG KONG，人口販運是什麼? http://100storieshk.org/trafficking-in-hk/

(二)被害人通常有不理想的心理和健康狀態或不正常行為：1. 恐懼、焦慮、抑鬱、不尋常的服從、精神緊張、緊張或多疑；2. 面對執法人員時，通常表現驚慌和緊張；3. 避免眼神接觸；4. 健康缺乏護理；5. 營養不良；6. 有被打和/或性侵犯、束縛、囚禁和虐待的跡象。

(三)雇主控制被害人手法如下：1. 只有很少或沒有個人物品；2. 不能管理自己的財政，沒有財務記錄，或銀行賬戶不能管有自己的身份證明文件 (身份證或護照)；3. 不容許或沒能力為自己發聲 (第三方或會堅持在場和/或翻譯)。

(四)其他特徵：如果勞工表示：1. 其只在遊覽，並且不能表明其住處；2. 對於自己的去向不明確，亦不知道自己的地理位置；3. 失去時間觀念；4. 所述說的故事出現前後矛盾，亦極有可能是人口販運的被害人。

參、 印、馬、台、越等亞洲四國勞動剝削比較

一、 印尼

印尼是全球人口數量第四大國，擁有 2 億 4 千萬人口，因由於缺乏就業機會和高失業率，國內高達 30%的人口無法就業，3%的勞動人口轉而尋求海外短期工作，尤其是前往鄰國馬來西亞工作。[16]由於有大量的勞工前往海外工作，印尼的經濟愈發依賴海外移工匯回家鄉的外匯。據估計，前往海外工作的印尼移工，有 69%是女性，超過 1/2 是孩童。[17]印尼的非政府組織相信，有高達 43%的印尼海外移工深陷人口販運的可能情境，[18]前往馬來西亞工作的印尼女性移工主要擔任家事工，而馬來西亞的家事工大約有 30 萬人，大部分是印尼女性移工，[19]每年平均有 50 起案例通報傷害案件，但印尼政府聲稱實際發生案件一年有將近 1000 起。[20]2007 年印尼國會通過《反販運法》，這部法律禁止各種型態的人口販運，也處罰與人口販運一併發生的犯罪，例如性侵害。自從專法通過後，起訴性剝削和勞動剝削的案件增多，但是，檢察官和司法警察對於反人口販運法的適用仍舊不熟悉，也沒有適當地運用反人口販運法懲罰人口販運

---

[16] Graeme Hugo, Indonesia's Labor Looks Abroad, MIGRATION INFO. SOURCE (April 2007), http://www.migrationinformation.org/profiles/display.cfm?ID=594.

[17] U.S. DEP'T OF STATE, TRAFFICKING IN PERSONS REPORT at 176 (10th ed. 2010), available at http://www.state.gov/g/ tip/rls/tiprpt/2010/index.htm.

[18] 同上註。

[19] Indonesia/Malaysia: End Wage Exploitation of Domestic Workers, HUM. RTS. WATCH (May 10, 2010), http://www.hrw.org/en/news/2010/05/10/indonesiamalaysia-end-wage-exploitation-domestic-workers?print.

[20] Malaysia Condemns Latest Indonesian Maid Abuse Case, ASIA ONE (Sept. 22, 2010), http://news.asiaone.com/News/AsiaOne%2BNews/Malaysia/ Story/A1Story20100922-238522.html; Malaysian Sentenced to Death over Indonesian Maid, JAKARTA GLOBE (July 20, 2010), http://www.thejakartaglobe.com/ home/malaysian-sentenced-to-death-over-indonesian-maid-murder/386761 [hereinafter Malaysian Sentenced to Death]; Malaysian Police Detain Couple over Alleged Maid Abuse, MONSTERS & CRITICS (Oct. 29, 2010), http:// www.monstersandcritics.com/news/asiapacific/news/article_1595002.php/ Malaysian-police-detain-couple-over-alleged-maid-abuse; Dewi Kurniawati & Hera Diani, The Misery of Indonesia's Migrant Workers, JAKARTA GLOBE (Aug. 19, 2009), http://thejakartaglobe.com/home/the-misery-of-indonesias-migrant-workers/324780.

者。[21]

東南亞區域內許多國家的勞工前往馬來西亞尋找工作，印尼也不例外，最高時期有 30 萬印尼女性移工在馬來西亞工作。[22]馬來西亞政府雖然與不同的國家簽訂協議，藉以決定家事工的勞動條件，但與印尼政府則簽署了備忘錄(Memoranda of Understanding, MOUs)，此份備忘錄對雙方政府而言沒有法律拘束效力。印尼家事工在馬來西亞的勞動條件於此備忘錄中載明，兩國政府於 2006 年簽署，2011 年修訂。[23]由於在馬來西亞接連發生印尼家事工遭虐事件，馬來西亞政府令人失望的軟處理，使得印尼政府於 2009 年 6 月頒布禁令，禁止印尼家事工前往馬來西亞工作。[24]但此舉不僅無助於因家貧一心想赴海外工作的印尼女子，也可能造成在馬來西亞非法聘雇印尼家事工的情形增多，讓這些婦女們暴露在更大的危險。[25]因為這項禁令，馬來西亞政府尋求引進更多泰國和菲律賓的家事工，也增加柬埔寨家事工，但全馬家事工的數量反而減少。[26]2011 年 5 月印馬兩國政府終於簽署了新的 MOU，在這項新的備忘錄中，加訂了部分關注人權的條文，但與 2006 年相同，並沒有明確的執行步驟。在新的 MOU 中詳列了印尼移工該有的權利保障，但也有些問題與限制。對於一些關鍵性的議題，新的 MOU 沒有觸及，可能造成其他被剝削的情形，例如，最低工資等。雖然比起 2006 年版本，加訂了一週休假一天的規定，但卻同意這一天的休假雇主得以加班的方式金錢補償。雇主雖然可以選擇以付費的方式要求家事工加班，但對於多少加班費是合理？付費的方式有無監督機制等問題，新的 MOU 沒有規範，等同於拒絕承認雇主與印尼移工權力不對等的現況。另外，對於雇主的責任，MOU 中亦少

2014 年 11 月，印尼副總統卡拉（Jusuf Kalla）對外宣告，隨著經濟發展，勞力需求增加，且為避免婦女出國工作遭虐待，印尼將於 5 年內停止輸出女勞工。印尼海外勞工安置暨保護局瓦希德（Nusron Wahid）則表示，這項政策是針對包括印傭等在「非正式部門」（informal sector）工作的印尼勞工。對這

---

[21] U.S. DEP'T OF STATE, TRAFFICKING IN PERSONS REPORT (10th ed. 2010), 頁 178，available at http://www.state.gov/g/ tip/rls/tiprpt/2010/index.htm.

[22] Indonesia/Malaysia: Proposed Labor Pact Lacks Key Reforms, HUM. RTS. WATCH (Mar. 4, 2010), http://www.hrw.org/news/2010/03/04/indonesiamalaysia-proposed-labor-pact-lacks-key-reforms.

[23] Memorandum of Understanding Between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of Malaysia on the Recruitment and Placement of Indonesian Domestic Workers, Indon.-Malay., May 13, 2006, available at http:// www.caramasia.org/docs/MoU%20My-Indonesia%202006.pdf. Revisions came when the MOU was renewed to address the problematic provisions within the Agreement. However, both revisions have been considered disappointments by many human rights activists, as they have failed to address some of the most problematic aspects of the MOU. The most recent version of the 2011 MOU is not currently publically available.

[24] Indonesia: Guarantee Domestic Workers' Rights in 2010: Government Slow to Address Discrimination and Mistreatment Both at Home and Abroad, HUM. RTS. WATCH (Feb. 13, 2010), http://www.hrw.org/en/news/2010/02/12/indonesia-guarentee-domestic-workers-rights-2010

[25] Putri Prameshwari, Malaysian Maid Deal Sunk Again, JAKARTA GLOBE (July 14, 2010), http://thejakartaglobe.com/home/malaysian-maid-dealsunk-again/385714.

[26] Indonesia/Malaysia: New Pact Shortchanges Domestic Workers, HUM. RTS. WATCH (May 31, 2011), http://www.hrw.org/news/2011/05/31/indonesia malaysia-new-pact-shortchanges-domestic-workers

些勞工而言，印尼政府將繼續努力，讓他們也享有和「正式部門」(如工廠、公司）勞工相同的待遇。[27]之後，印尼政府在 2016 年進一步推出「零國際幫傭計畫」(zero overseas domestic workers)，當時的目亦是設定在 2019 年完全禁止輸出印尼女性到其他國家從事家庭幫傭。會推出這項政策，無非是印尼海外幫傭所面對的勞動條件太差。[28]

二、 馬來西亞

根據馬來西亞《就業法》第一部分，「家庭傭工」(domestic servants)的定義如下：[29]「家庭傭工」指與私人住宅工作有關的人，而非與雇主在該住宅內所經營的任何行業、業務或專業有關，包括廚師、家務傭人、管家、照顧兒童的護士、代客服務、男僕、園丁、洗衣工或洗衣婦、警衛、司機或代為駕駛任何私人使用的車輛。儘管 「家庭傭工」在第一附表中列為 「雇員」，但雇用或作為家庭傭工的合約，除其中所載的任何明示條文另有規定之外，可由雇用家庭傭工的人或由家庭傭工終止，並給予另一方 14 天的通知。如雇主打算終止合約，或支付相當於家庭傭工在 14 天內賺取的工資的補償金，規定任何一方不得另行通知而終止任何此類合同，而無須根據另一方違反合同條款及條件的行為支付賠償金。除 14 天的通知外，他或她被排除在《就業法》所規定的所有福利外。

雖然馬來西亞外來的移工人數成長快速，但其國內聘僱和移民法規對於移工的保護有限。1955 年通過的就業法(Employment Act of 1955)，規範雇主必須提供勞工最低條件，特別是第七章，規範了勞動服務的要件，勞工每七天為一周期可有一天休假，一周法定工時不得超過 48 小時，但是，此法卻沒有將家事工納入 ，女性移工只能超時工作，卻沒有獲得薪資和休假的保障。2009 年時任馬來西亞人力資源部長 Subramaniam 博士宣布，將研修《就業法》，強制家事工一周可休息一日，然而這項承諾最終沒有落實。同時，就像全國的《就業法》沒有提供充分的保障，1994 年的《家庭暴力法》(Domestic Violence Act)也將家事工排除在保障範圍，只提供保護予配偶(或前配偶)、小孩、沒有行為能力的大人、直系和姻親家庭成員[30]。家事工既非雇員，亦非家庭成員，在上述兩項法令中均沒有獲得保障。[31]

---

[27]洪清海，2015 年 9 月 4 日。對家事外勞調薪的思考。臺灣總工會，勞動論壇，焦點論述，http://www.tpfl.org.tw/article.php?id=1707。

[28] 劉仕傑，2018 年 5 月 1 日，藍綠都不碰的移工議題，這群沒選票的人就該被犧牲嗎？獨立評論，https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/438/article/6840。

[29] Domestic Servants, Malaysian Labor Laws, “domestic servant” means a person employed in connection with the work of a private dwelling house and not in connection with any trade, business, or profession carried on by the employer in such dwelling - house and includes a cook, house servant, butler, child's nurse, valet, footman, gardener, washerman or washerwoman, watchman, groom and driver or cleaner of any vehicle licensed for private use; downloaded from http://www.mylabourlaw.net/quick-guides/35-domestic-servants.php

[30] 馬來西亞的家庭暴力問題嚴重，2003 年有超過 3000 件案例，39%的女子遭先生或同居人家暴。

[31] Irene Fernandez, Complicity in Violence, Abuse and Trafficking, MALAYSIA TODAY (June 1, 2011), http://malaysia-today.net/mtcolumns/letterssurat/ 40802-malaysia-indonesia-mou-complicity-in-

馬來西亞政府確實也理解到家事工所面臨的家暴風險，曾以行政命令禁止未婚雇主聘僱女性家事工，但是此一做法不僅無助於保護其他受害移工，也遭批評歧視未結婚的雇主，增加他們經濟負擔，且無法系統性的根本改善移工遭侵害的情形。

馬來西亞是區域移民的目的國，有鑑於此，馬來西亞的《移民法》嚴格控管移民的入出境和居停留。《移民法》規範外國人如果沒有持有合法簽證或許可不可滯留境內。[32]一旦工作效期屆滿或中途違反勞動合約，其合法停留的身分隨即喪失。即使女性移工因為遭受傷害或強迫勞動的情形而提早離開工作場所，她們容易因為沒有合法居留文件而遭逮捕、被起訴或強制驅逐出境。[33]

2007 年馬來西亞國會通過《反人口販運法》，主要是為了因應美國國務院人口販運報告中針對馬來西亞政府的努力給予最低的評等。報告中指出，馬來西亞並沒有解決人口販運問題。有鑑於這部專法的通過，馬來西亞的評等從第三級提升至第二級觀察名單，但仍然有許多待改進之處。這部專法清楚地指出：勞役、長時間工作和債務拘束是勞動剝削的三要素。[34]這個標準與國際間勞動剝削的認知相同。2010 年 11 月《反人口販運法》修法，將人口販運的定義擴大，包含：「所有取得或維持勞動、服務的行為，只要以強迫方式進行，均為人口販運。[35]」雖然這樣的修法可以擴大處罰人口販運，但也可能將偷渡人口(human smuggling)納入人口販運處罰，例如，運送偷渡的嫌犯被以人口販運起訴，但是招募、藏匿、隱蔽、容留外來人口，甚至是勞動剝削的雇主都免於被起訴。因此，按照立法精神，馬來西亞的《反人口販運法》應該提供周全的方法打擊人口販運，但是，由於法律條文的不足，難以有效打擊，尤其是起訴勞動剝削的部分。

2010 年 7 月，馬來西亞人口總數有 2830 萬人，比起 2006 年成長了 170 萬人，其中，62%是馬來人、24%華人、7%印度人，非本國移民大約占了 6%。馬來西亞是東南亞地區的富庶國度，2010 年第 3 季，經濟成長率(GDP)高達 5.3%，失業率創新低僅 3.3%，有高達 80%的男性投入生產，女性則少於 50%有工作。馬來社會因為有人數眾多的移民，塑造了多元的文化，移民也慢慢融入當地社會。2010 年 TIP 報告指出，大馬約有 200 萬合法引進的移工，卻另有 190 萬是屬無證移工。國際非政府組織--人權觀察(Human Rights Watch)指出，馬來西亞社會大量依賴外來移工，如果沒有外來移工，經濟可能無法運

---

violence-abuse-and-trafficking-。Domestic Violence Act (Act No. 521/1994) § 2 (Malay.), available at http://www.agc.gov.my/Akta/Vol.%2011/Act%20521.pdf.

[32] Immigration Act (Act No. 155/1959/63) § 15(1) (Malay.), available at http://jpt.mohe.gov.my/RUJUKAN/akta/akta%20imigresen.pdf.

[33] 同註 8，頁 68。

[34] Irene Fernandez, Complicity in Violence, Abuse and Trafficking, MALAYSIA TODAY (June 1, 2011), http://malaysia-today.net/mtcolumns/letterssurat/ 40802-malaysia-indonesia-mou-complicity-in-violence-abuse-and-trafficking-.

[35] "all actions involved in acquiring or maintaining the labor or services of a person through coercion." U.S. DEP'T OF STATE, TRAFFICKING IN PERSONS REPORT: JUNE 2011 (11th ed. 2011), 頁 244，available at http://www. state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2011/.

轉。[36]而移工貢獻的領域不僅在農場和製造業，也在家家戶戶的生活裡，許多外國女性被引進馬來西亞擔任家事工。而在現有制度下，遠赴馬來西亞工作的印尼女性移工，在缺乏制度保障下，無法有發聲管道和自由選擇離開的權力。馬來西亞對於家事工的工時沒有法定正常工時，即使有例假日規定，許多雇主也常不遵行。有些馬來西亞雇主主張不讓家事工休息的原因，是怕她們逃跑或懷孕，這種父權式的思維使得女性移工的人權更難獲得保障。印尼移工在馬來西亞一天經常工作 16 甚至 18 小時，一周七天。不僅工作時數長，對體力的負擔也很大，她們的工作內容包括準備三餐、打掃家裡、洗車、洗衣(通常是用手)、還有照顧家中的年長者和年幼者。曾經有一位接受非政府組織人權觀察訪談的印尼移工表示，她每天早上 5 點起床，一直到深夜凌晨才可休息，只要是醒著的時間，都在工作。[37]2004 年人權觀察發現，大部分印尼移工的聘僱合約都記載著每周有一天的休假，然而，受訪的數十位印尼移工均表示，每周工作七天沒有一位曾經獲得額外的報酬。[38]2011 年 TIP 報告指出，有些馬來西亞雇主直接從印尼家事工的薪資中扣除仲介的介紹費和其他費用，印尼家事工平均 2 年的工期每個月只賺取美金 89-133 元。[39]

有些馬來西亞雇主會以歧視的言語貶抑印尼家事工，例如驢子(donkey)、猴子(monkey)或罵她笨(stupid)、跟牛(bull)一樣笨。[40] 有些雇主漠視印尼移工的回教信仰，強迫她們煮食豬肉、照顧狗、在她們應該要膜拜的時間要求上工，或在齋戒日要她們進食等。人權觀察的報告指出，有高達 1/3 在馬來西亞擔任家事工的印尼移工，被限制奉行回教教義的做法。[41]有些極端案例，雇主甚至傷害或者殺害移工，雖然不應將其視為整體社會的系統性問題，但 2009 年印尼非政府組織—移民照護(Migrant Care)的報告指出，資料顯示有 1018 位印尼移工在海外死亡，大多數的死亡案件發生在馬來西亞和沙烏地阿拉伯，是印尼勞工和家事工的兩大市場。[42]傷害案件由雇主平日零星的踢打到毆打，嚴重者失去意識或送醫，通常因移工「犯錯」而觸發雇主的暴力對待。被害人通常都沒有接受醫療，也沒有報告，加害人也沒有遭受起訴。[43]除了遭毆打外，印尼移工在工作上也有可能暴露在健康和安全的危險，譬如，要求移工使用強力清潔劑，但卻沒有防護，有些雇主會限制移工食物，移工多數睡眠不足，或者睡在樓梯間或

---

[36] Stephanie Sta Maria, Malaysia Has ‘Excellent’ Human Trafficking System, HUM. RTS. WATCH (Aug. 2, 2010), http://www.hrw.org/en/news/2010/08/ 02/hrw-malaysia-has-excellent-human-trafficking-system?print (quoting Phil Robertson, Deputy Asia Director at Human Rights Watch).

[37] 同註 7，頁 38-39。

[38] *Id. at 29.*

[39] Indonesia/Malaysia: End Wage Exploitation of Domestic Workers, HUM. RTS. WATCH (May 10, 2010), http://www.hrw.org/en/news/2010/05/10/indonesiamalaysia-end-wage-exploitation-domestic-workers?print

[40] 同註 4，頁 50-51&234；類似的說法也可參閱註 7，頁 46。

[41] 同註 7，頁 44-45。

[42] Tifa Asrianti, Workers Send Billions Home, Lack Protection, THE JAKARTA POST (Nov. 11, 2010), http://www.thejakartapost.com/news/2010/11/11/ workers-send-billions-home-lack-protection.html.

[43] 同註 7，頁 44-45。同註 11，頁 65-66。

浴室地板等惡劣環境。[44]遭受性侵害的印尼移工因為有債務的拘束不敢輕易離開雇主和就醫，既使得以就醫，一份國際勞工組織(ILO)的報告顯示，她們看病的醫療費用也比馬來西亞本地人高出 2 倍，就醫的品質也較差。這些受害的印尼移工不相信有人可以求助，如果她們投訴家中女主人，女主人通常以其與男主人有染的理由，處罰她或是撤換她。

三、 臺灣

雖然我國目前並非國際勞工組織之會員國，但保障外籍勞工人權不僅是一項普世價值，也是我國以人權立國、努力追求此項價值的實踐。我國目前開放外籍勞工從事的工作為：家庭看護工及家庭幫傭、機構看護工工作、製造工作、營造工作、海洋漁撈工作及屠宰工作。外籍勞工來臺年齡為 16 歲(含)以上，另從事家庭外籍看護工及幫傭年齡須 20 歲(含)以上。依《就業服務法》第 52 條明定，外籍勞工在臺工作期間，累計不得逾 12 年。惟外籍家庭看護工經專業訓練或自力學習而有特殊表現經許可者，且符合勞動部所定之資格、條件者，得檢具申請書等規定文件申請延長工作年限至 14 年。外籍勞工在臺灣，受到勞工等相關法令保障，故外籍勞工若受僱於適用《勞動基準法》之行業，自有基本工資、工時等勞動條件之適用。外籍勞工同樣納入國內勞工、健康保險體系。外籍勞工受僱來台工作，其權益與國內勞工相同，外籍勞工若屬「勞工保險條例」規定之強制加保對象，依《全民健康保險法》 第 10 條規定，外籍勞工受僱來台，於保險有效期間內，發生疾病、傷害、生育事故時，依該法規定給與保險給付。

(一) 家事工定義與外籍家事工聘僱現狀

依據我國經濟部主計處行業標準分類的定義，所謂家事服務業指的是家庭僱用之傭工、洗衣工、管家、私人秘書、司機、園丁、護衛等家事人員服務活動[45]。截止 2017 年 11 月底，產業外籍勞工總數達 67 萬多，聘用於不同行業的企事業單位從事技能性較強的工作；而另外一類社福外籍勞工近 25 萬人，其中有 1 萬多受僱於養護機構，剩餘 23 萬多外勞受僱於家庭。我國對社福外籍勞工的工作種類安排上是更細緻的，區分為「家庭幫傭」及「家庭看護」兩類，其中「家庭看護」又稱監護工，這兩者申請條件和工作範圍均不相同：[46]

「家庭看護」的工作內容，乃在家庭從事身心障礙者或病患之日常生活照顧相關事務工作。申請聘僱家庭外籍看護工的被看護者，應符合下列二種資格條件之一：

資格一、被看護者至公告指定之「申請聘僱家庭外籍看護工評估醫院」進行專業評估，經指定醫院所開具之診斷證明書且醫療團隊認定須 24 小時照顧

---

[44] 同註 7，頁 47。

[45] 王順民，2011 年 7 月 8 日，關於家事服務管理建制化工程的延生性思考，國家政策研究基金會，Read more: https://www.npf.org.tw/1/9408。

[46] 外籍勞工工作資格及規定，勞動部勞動力發展署，全文參見：https://www.wda.gov.tw/NewsFAQ.aspx?n=9C9CC6640661FEBA&sms=A1CA5B0D37C1A94B。(最後瀏覽日：2018 年 7 月 7 日)

者，評估結果符合下列情形之一：1. 被看護者年齡未滿 80 歲，有全日照護需要；2. 被看護者年齡滿 80 歲以上未滿 85 歲，有嚴重依賴照護需要或全日照顧需要；3. 被看護者年齡滿 85 歲以上，有輕度以上依賴照護需要。

資格二、被看護者領有直轄市或縣（市）社政主管機關核發的身心障礙手冊，且須符合特定身心障礙重度或極重度等級項目之一。

「家庭幫傭」的工作內容，在私人家庭從事房舍清理、食物烹調、家庭成員起居照料或其他與家事服務有關工作。雇主的資格有二：

資格一、家戶成員符合以下條件之一：1. 申請初次招募時：有年齡 3 歲以下之 3 胞胎以上之多胞子女。2. 申請重新招募或承接外國人時：有年齡 6 歲以下之 3 胞胎以上之多胞子女。3. 依下表計算家戶成員，累計點數滿 16 點者。[47]雇主聘僱家庭幫傭工作者，1 戶以聘僱 1 人為限。

《表一》 家事類外勞家庭幫傭雇主資格點數計算表

累計點數人員之年齡	點數	累計點數人員之年齡	點數
年齡未滿 1 歲	7.5 點	年齡滿 75 歲至未滿 76 歲	1 點
年齡滿 1 歲至未滿 2 歲	6 點	年齡滿 76 歲至未滿 77 歲	2 點
年齡滿 2 歲至未滿 3 歲	4.5 點	年齡滿 77 歲至未滿 78 歲	3 點
年齡滿 3 歲至未滿 4 歲	3 點	年齡滿 78 歲至未滿 79 歲	4 點
年齡滿 4 歲至未滿 5 歲	2 點	年齡滿 79 歲至未滿 80 歲	5 點
年齡滿 5 歲至未滿 6 歲	1 點	年齡滿 80 歲至未滿 90 歲	6 點
年齡滿 6 歲至未滿 75 歲	不計點	年齡滿 90 歲以上	7 點

資料來源：勞動部勞動力發展署

資格二、外國人來我國投資或工作，符合下列資格之一：

《表二》 家事類外勞家庭幫傭外籍雇主資格一覽表

外資金額	在新臺幣 1 億元以上	公司所聘僱總經理級以上之外籍人員
	在新臺幣 2 億元以上	公司所聘僱各部門主管級以上之外籍人員
上年度營業額	在新臺幣 5 億元以上	公司所聘僱總經理級以上之外籍人員

[47] 幫傭點數之計算:第 3 項累計點數之計算，以雇主未滿 6 歲之子女、年滿 75 歲以上之直系血親尊親屬或一親等姻親尊親屬之年齡不同計算。但與雇主不同戶籍、或已申請家庭看護工或已列計為申請家庭幫傭之人員者，其點數不予列計。

	在新臺幣 10 億元以上	公司所聘僱各部門主管級以上之外籍人員
在我國繳納綜合所得稅	上年度薪資所得新臺幣 300 萬元以上	公司、財團法人、社團法人或國際非政府組織主管級以上之外籍人員
	當年度月薪新臺幣 25 萬元	公司、財團法人、社團法人或國際非政府組織主管級以上之外籍人員
	符合上述年度薪資或當年薪資條件，且年薪新臺幣 200 萬元以上或月薪新臺幣 15 萬元以上，且於入國工作前於國外聘僱同一名外籍幫傭，得聘僱該名外國人從事家庭幫傭工作。	

資料來源：勞動部勞動力發展署

根據統計，目前服務於臺灣的家庭看護和幫傭人數分別為 23 萬多和 1958 人。可見，受聘於家庭的外籍勞工不在少數，而看護的人數更為龐大。然而，即使人數龐大，這兩類工種在臺灣並沒有得到很好的保障。家庭幫傭是負責照顧家中小孩和長者，因此做家務是其分內工作。而看護的工作則是監護家中病患，跟負責洗衣做飯的幫傭有著明顯的區別。然而，受聘於自然人的外勞沒有法律保障。為保障幫傭和監護工之生活，勞委會台 81 勞保二字第 41857 號函指出，「外籍家庭幫傭（含外籍監護工）准予參加勞工保險。但此乃採自願加保原則，而非強制。」

家庭幫傭和看護在臺灣沒有受到《勞動基準法》最低薪資保障之外，連勞保的承擔都是由勞資雙方商定的，雇主並沒有被強制要求投保。雇主每個月需要為家庭幫傭繳納新台幣 5000 元作為就業安定費，而家庭看護只須要 2000 元，這意味著，幫傭的成本會比看護成本更高。按照 2017 年標準，看護的工資每月大約在新台幣 22,000 元左右；而幫傭的工資大約在新台幣 25,000 元左右。所以更多符合資格的人都會申請看護，並且有越來越多可能符合資格的人申請看護，已經成為了潛規則，從而把看護的人數不斷推高。[48]

(二) 臺灣法律規範

為因應勞動力短缺之問題，行政院於 1989 年 10 月 27 日核定「十四項重要工程人力需求因應措施方案」，為外籍勞工引進我國之始；且由於國內產業結構之變遷，加上教育程度提升，民間各項勞動力較高之行業均出現人力不足現象，行政院遂於 1991 年 10 月 11 日核定「因應當前人力短缺暫行措施」，准予六大行業中之十五種職種得專案申請引進外籍勞工。[49]

復 1992 年 5 月臺灣《就業服務法》公布施行，賦予外籍勞工之管理與引

[48] 外籍看護還是家庭幫傭？(2018) 參閱：https://www.sherimiss.com/caregivers-or-domestic-helper-taiwan.php

[49] 李珮妤，外籍勞動者之勞動人權於我國法制之困境 --以外籍家事勞動者為重心，47 期學員法學研究報告，頁 2837。

進程序法律基礎，雇主現今可依《就業服務法》及其施行細則、外國人聘僱管理及許可辦法及其它相關法規辦理聘僱外籍勞工。至於其他如兩性工作平等法、職業災害勞工保護法、大量解僱勞工保護法亦有適用之地。有關外籍勞工之引進程序，涉及國家公權力介入，自應適用我國法令；而私法上之契約行為，依《涉外民事法律適用法》第 6 條規定，得由當事人意思決定其適用之法律，惟為避免外籍勞工遭雇主剝削，內政部於 1985 年解釋「外籍人士受僱於本國工廠從事工作獲致工資者，其與雇主所簽訂勞動契約內容有關權利義務規定與本國勞工之勞動契約相同，不得違反法令之強制或禁止規定並受本國勞工法令之保障」。[50]且依《涉外民事法律適用法》第 25 條之規定，適用外國法時，[51]亦不得違反我國之公共秩序及善良風俗，勞工法令，特別是規範勞動條件的勞動基準法既具有公法性質，亦應遵守。[52]

臺灣對於外籍勞工的角色，長久以來係將其定位為補充性的「客工」，故在處理上係依循下列基本原則：

1. **基於權益上的公平正義原則**：不允許仲介者為獲取不當之利益，而剝削外籍勞工之利益。
2. **工作權益上的國民待遇原則**：依據世界人權宣言第 7 條之規定，提供外籍勞工臺灣法令的保護。
3. **生活權益上的一視同仁原則**：促使社會各界接受外籍勞工，並藉由輔導調適之機制，幫助外勞融入我國社會。[53]

《就業服務法》將來臺灣工作的外國人分類為白領專業工作者與藍領外勞，不單是類別與工作屬性的差異，他們也受不同的政策規範，例如：前者可以依照意願轉換雇主、無健康檢查要求（除專任外國語文教師）、享有居住與遷徙的自由；後者轉換雇主困難、需接受定期健檢、需居住在雇主指定與安排的住所。

臺灣自 1991 年起陸續開放引進外籍家庭幫佣及看護，其中幫佣人數因政策性凍結而逐年下降，反觀外籍看護人數在近幾年卻大幅增加。勞委會於 1998 年 3 月 31 日將「家庭幫傭及監護工」納入《勞動基準法》第 84 條之 1 適用範圍，但旋即於同年 12 月 31 日又公告排除「個人服務業中之家事服務業」適用

---

[50] 內政部 74 年 9 月 24 日臺(74)內勞字第 345330 號函。

[51] 依涉外民事法律適用法第 6 條規定：「法律行為發生債之關係者，其成立要件及效力，依當事人意思定其適用之法律，當事人意思不明時，同國籍者依其本國法，國籍不同者，依行為地法，行為地不同者以發要約通知地。」依此規定得知：第一：外籍勞工可與雇主自由約定適用我國、其本國或他國之法律。第二：如果當事人間未明白約定，除了僱傭契約通知地在國外（如外籍勞工在泰國發求職信），適用行為地，也就是我國之法律。依照目前引進外籍勞工多籍由仲介機構辦理之狀況，一般情形之下，要約通知地應為我國，因此第二種情形較少產生問題；但是如當事人依涉外民事法律適用法第 6 條第 1 項規定經由「特約」而約定適用該外國人母國或他國法律時，則相當有疑問。

[52] 參見郭玲惠，外籍家事勞工法律規範之國際比較，勞資關係月刊，第 19 卷第 6 期，2000 年 10 月，頁 327。

[53] 參見吳回，家事勞動者勞動條件保護之探討，臺灣石油工會，第 361 期-93/10、11、12 ，https://www.tpwu.org.tw/oil-workers/210-article-361/8019----------12.html

《勞動基準法》，使得原本適用我國法律極有疑慮的外籍勞工問題，更蒙上陰影。[54]

由於法制面臺灣並未將勞動基準法適用於外籍幫佣及看護身上，致使家事服務之權利義務關係大多以契約的自由原則，任由市場自由機制決定。針對近年勞工團體推動包括外籍幫傭、看護工在內的家事服務者，納入勞基法適用對象，雖然該項規定係行業別之例外規定，對於本地及外籍服務者一體適用，但因仍有殘障團體等持反對態度，目前全國殘障人士約有三分之一僱用外籍看護工，因此看護工如適用《勞基法》，將使其雇用成本增加，恐引起嚴重的社會問題。勞動部認為現欲適用《勞基法》尚有困難，因此研究一套保障家事服務者權利的法律，以使家事服務者能享有合理的工作待遇。在較長期的規劃上，臺灣政府正積極推動新興服務業發展計畫，照護服務產業亦為其中一環，未來將在相關產業政策下日漸受到合理規範，預計將大幅改善家事服務者的整體工作待遇及條件。

2004 年，在法令不明或法令保障有限的情況下，國內學者普遍認為市場自由法則無法合理規範家事服務之權利義務關係，由外傭與家事委託者所簽訂之勞動契約，其所約定之勞動條件所產生的問題為：1. 在工作義務方面，由於勞委會所設定之標準為「如依一般社會通念認為屬於共同居住生活所必須處理之家務，例如在許可工作地為雇主清洗個人家用車、清理…、看顧幼童等，而不及於營利性質者，自可視為原認可家庭幫傭之範圍。」此不特定概念難免流於寬泛。2. 在工作報酬方面，雖係以最低工資計算（15840），但雇主如提供膳宿，可以將膳宿費用扣除。3. 休假與病假方面，由雙方自由約定是否每工作 7 天，即有 1 日例假及工作滿 1 年即應給予特別休假或是兩項折半發給。4. 在勞工保險方面，外傭並不適用勞保條例，惟雇主大多有為其投保意外事故保險。5. 在契約終止方面，由於就業服務法第 53 條規定「不得轉換雇主」，僅在第 59 條例外外規定可轉換，故外傭並無自由與原雇主終止契約而再與他人訂的。[55]

此外，根據〈私立就業服務機構收費項目及金額標準〉第五條與第六條，私人仲介得向白領外國人收取一次性的登記與介紹費，以及每年不超過 2,000 元的服務費，但依法卻可以向藍領移工按月收取服務費。[56]他國家少有類似臺灣政府所規定的每月「服務費」。以香港為例，菲律賓家事移工通常需要負擔一筆 4,000 至 7,000 港幣不等的母國仲介費用（約新台幣 16,000 元至 28,000 元），但到香港後不需要支付任何的服務費。相較於處於社會弱勢的移工，香港雇主需要承擔更多實質的經濟責任與聘雇成本，他們需要支付約港幣 12,000 元

[54] 註同上。

[55] 註同上。

[56] 依照勞動部勞動力發展署網頁資料：「為避免人力仲介公司不當向雇主和外國人收取費用，已訂定私立就業服務機構收費項目及金額標準，規範仲介公司得向雇主收取登記費及介紹費（以聘僱外籍勞工為例：不得超過外籍勞工第 1 個月薪資）及服務費（每年 2,000 元）；另得向外國人收取服務費（以聘僱外籍勞工為例：第 1 年每月不得超過 1,800 元、第 2 年每月不得超過 1,700 元、第 3 年以上每月不得超過 1,500 元）」https://www.wda.gov.tw/News.aspx?n=8507FC2FF000528B&sms=347187DD56A98578。

的一次性仲介費用（約新台幣 48,000 元），包含移工的機票、體檢、簽證以及訓練費用。臺灣的狀況則是，移工要承擔較大的經濟成本，除了在母國支付仲介費用外，在臺灣工作期間，要繳交每月服務費給臺灣仲介。近年來，因外籍看護市場的供需不平衡，以往臺灣雇主聘雇家庭看護移工不需要負擔任何費用，現在通常需給付仲介 1 萬到 2 萬元不等的一次性仲介費。〈私立就業服務機構收費項目及金額標準〉規範仲介要提供移工的服務事項為「生活照顧服務、安排入出國、安排接受健康檢查、健康檢查結果函報衛生主管機關、諮詢、輔導及翻譯」等大項，但未進一步敘明項目的實質內涵。除出入國的交通與例行的健康檢查外，生活照顧服務、諮詢、輔導與翻譯等定義不清，並未清楚指出仲介在收取每月的服務費用後，要付出哪些對應的服務項目，這也造成政策規範與實際情況間的漏洞。除了政府相關承辦人員無法具體指出仲介在服務契約中應負擔的責任外，為數不少的移工反應他們每月依照臺灣政府規定繳納仲介費，卻連求見仲介一面都十分困難。移工團體持續藉由直接服務與處理勞資糾紛所累積的經驗，指出仲介制度的剝削加重移工邊緣與弱勢的處境，更是造成「逃跑外勞」現象的主因之一，倡議廢除私人仲介業與仲介服務費用等政策方向，改善移工勞動處境。[57]自 1989 年，臺灣政府以專案方式開放移工聘雇以來，跨國人力仲介的發展已超過 30 年，2016 年年底，移工人數已突破 62 萬，跨國人力仲介公司也多達 1,200 多家，在跨國遷移的脈絡下，對仲介的管理與監督應透過移工母國與移入國的合作治理，僅靠菲律賓與印尼政府嘗試「定價」移工在母國所支付的仲介費用，並無法全面改善跨國仲介對移工的聯手剝削，臺灣作為移入國也應更全面性的檢討仲介制度，包括制定合理的仲介與服務費用，以及推動仲介的非營利化。[58]

(三) 勞動剝削概況

隨著外籍勞工人數劇增，外籍勞工在台所產生的法律問題亦不斷增加，外籍勞工間的糾紛，外籍勞工與本國勞工間的利益衝突，雇主剝削外籍勞工，外籍勞工勞集體申訴，外籍勞工傷害被照顧者等事件，皆有所聞。美國國務院指出，臺灣仍是人口販運之目的國（Taiwan is a destination），外勞（含家事工）至臺灣之後，仍會受到強迫勞動（forced labor）。為展現打擊人口販運之意願，臺灣行政院業於 2006 年 11 月核定公佈「防制人口販運行動計畫」），並於 2007 年 1 月配合設置「行政院防制人口販運協調會報」之協調平台機制，將定期追蹤管考行動計畫相關措施之執行成效。由於前述聯合國議定書及美國「年度人口販運報告」評等標準皆以「3P」（保護 Protection、預防 Prevention、起訴 Prosecution）為基本架構，臺灣「防制人口販運行動計畫」 之具體防制工作重點即定位於加強保護被害人（Protection）、預防人口販運案件（Prevention）及積極查緝人口販運犯罪（Prosecution）之「3P」面向，由各部

[57] 梁莉芳、王筱珺，2017 年 7 月 19 日，政府應許的暴利？外勞仲介服務費服務了誰？報導者，The Reporter, https://www.twreporter.org/a/opinion-migrant-intermediary。

[58] 同上。

會依權責負責執行多項具體措施，包括「加強國際合作防制人口販運」、「強化東南亞地區跨國結婚面談機制」與「落實執行外籍配偶入國前輔導工作」等項。

由於家事工其工作場所為雇主單方決定之私人生活場域，雇主指揮監督之強度、工作性質的人際貼近性等，都與一般產業外勞於生產組織結構中大不相同(見表一)[59]，在直接面對雇主或服務對象的特殊空間關係中，極易形成所謂「法外空間」(rechtsfreie Räume)，勞動法令難以置喙。而外籍家事工除欠缺《勞動基準法》上之基本保障外，更因勞雇雙方地位與權力之絕對不對等，加上家務操持及病患照料本屬女性無酬工作刻板印象之影響，遭受種族、性別及階級等多重歧視，勞動權利義務關係不易劃分，以及工作本身所容易產生無助及疏離感等因素，導致外籍家事工處於極為弱勢之地位。此外，面臨過長的工時、低工資，以及容易遭受性騷擾等弱勢處境，即使是依國際人權標準應賦予每個人的最基本權利，包括食物權、住房權和健康照護權，家事工常有案例無法獲得確保的情形。

《表三》 家事類外勞與產業類外勞在工作屬性和處境待遇上之主要差異

	家事類外勞	產業類外勞
工作行業別	個人及社會服務類	製造業、營造類為主
個別/集體勞動	個別勞動，被分子化、離散至不同家庭	集體勞動，多人群聚在廠場、工地
工作內容	照顧老幼殘疾、家事服務(體力勞動+情緒勞動)	生產線操作、工程建設等(體力勞動)
工作地點	家庭	廠場、工地
工作地點開放性	封閉(隱蔽、私密的空間，與外界阻隔)	相對開放(近似半公共空間，較易與外界聯繫)
居住地點	家庭(與雇主家人、受照顧人同住，易生孤獨感)	宿舍(與其他外勞同住，彼此提供情感支持)
工作環境/生活空間	二者重疊(個人生活自主性低)	二者分離(個人生活自主性較高)
上下班時間	不定量之勤務，何謂加班及加班費係依契約約定	確切，工時及加班費依勞動基準法規定
僱傭關係	緊密、複雜	單純、疏離
勞動生產力	無，被視為不具生產力(無市場交換價值)，其勞動過程易被視而不見，故勞動再生產所需要的回復體力過程可能被忽略	有，具生產力(市場交換價值)，為 了勞動再生產，持續創造剩餘價 值，必須使其休息以回復體力

[59] 趙俊明，老虎鉗下的我國外籍家事工作者勞動人權，政治大學勞工研究所碩士論文，2004年 3 月。

工作所需適應能力	大(因工作/生活與雇主家庭互動密切，因此 語言、生活習慣、文化風俗、宗教信仰等須 盡量配合)	較小
行動自由	低(寄人籬下，受到種種限制，休假少、工時長)	較高(雖有點名、門禁、宵禁等限制，但下班後仍維持相當程度之自由)
仲介費/ 自備頭期款	仲介費總額較低(因預期薪資較低)/低額或無頭期款	仲介費總額較高(因預期薪資較高)/高額頭期款
膳宿費	僱主負擔	僱主可自每月薪資中扣除最多 4000 元
勞動基準法之適用	無	有
勞工保險保障	無	有
集體勞動權	無從加入或籌組工會	可加入工會、不得籌組工會
勞動檢查	困難	容易

資料來源：李珮妤，外籍勞動者之勞動人權於我國法制之困境 --以外籍家事勞動者為重心，47 期學員法學研究報告，頁 2839。

在臺之外籍家事工，受到仲介公司及雇主之勞力剝削，成為人口販運之被害人，時有所聞。為何上述外籍家事工，容易成為勞力剝削之被害人？主因在於仲介及雇主利用強制力，脅迫外勞從事勞雇雙方訂立契約範圍以外之工作，且外勞經常係處於被勞力剝削之工作條件（under exploitative conditions）。為了有效控制及使用外籍家事工之勞動力，部分雇主會禁止受僱人離開其住居所，除非是休假日時段，始可外出，同時，易遭受來自於雇主之虐待，且無法向外求助（救）。[60]

外籍家事工現有勞動權益保護不足，其原因不外為：1. 工作性質與場所的特殊；2. 勞動檢查不足；3. 不適用勞動基準法，欠缺法律保護；4. 現有外勞管理措施使得外籍家事工不敢檢舉、入台之前就必須確認僱傭關係、在台期間不得任意轉換雇主。

多數印尼移工來臺灣工作的前 9 或 10 個月，拿不到全額薪資，每個月得從薪水裡扣除 1 萬到 1 萬 1 千元不等的私人仲介費用，包括機票、出國文件、體檢、然後在印尼訓練中心待工和訓練，等待工作的媒合等。多數的移工繳交不起印尼仲介收取的一次性仲介費用，他們往往先跟當地銀行借貸，來臺灣工作後分月償還。印尼仲介、當地銀行與臺灣仲介之間的利益糾葛和複雜，從未

[60] The TIP Report, U.S. State Department, 2011。

被透明化，移工們更是不清楚這三方的關係，他們只記得在仲介的催促下，簽下無數的文件，除了勞動契約外，還包括借款和還款單。如果有印尼移工申訴，所有的相關文件都在印尼仲介公司，包括規範與保障勞動條件與相關權益的聘雇契約。除了一直處於黑箱狀態的來台仲介費用，勞動部規定臺灣仲介可以依法〈私立就業服務機構收費項目及金額標準〉收取仲介費之外的服務費用，目前規定每月收費不得超過 1,500 元（註），但每個月累積下來，平均待下 2 到 3 年的移工所支付的服務費，對仲介來說也是相當可觀的一筆費用，但法條裡卻沒有具體規範仲介應該提供給移工的服務項目與內容。[61]

根據相關之國際法[62]，臺灣實有必要明確化及具體化地保障家事外勞超時之工資，以避免家事外勞之勞力，被臺灣雇主無情地加以剝削。以德國為例，在勞動力引進方面，德國是以國對國的雙邊協議來進行外籍勞工的招募，由國家介入勞動市場的議定，以保障客工的權益，臺灣則是以私人的仲介市場來主導客工的引進[63]，複雜的招募程序，讓雇主不得不轉而尋求仲介的協助，而家庭團聚則另一個重要的概念，在德國，人和家庭被視為不可分離，所以客工在經過一段時間後，可以進行歸化，成為德國的公民，這在臺灣則不可見，臺灣規定客工必須在三年內回國一次，為的就是避免客工歸化的問題，更遑論將家庭帶過來臺灣的政策了。[64]

根據美國國務院《2017 年人口販運報告》（2017 Trafficking in Persons

---

[61] 同註 19。

[62] 1948 年通過之世界人權宣言，在該宣言之中詳實地規範平等原則。如宣言第 1 條規定，「人皆生而自由，在尊嚴及權利上均各平等。」第 7 條規範，「人人在法律上悉屬平等，且應一體享受法律之平等保護。人人有權享受平等保護，以防止違反本宣言之任何歧視及煽動此種歧視之任何行為。」第 23 條第 2 款之規定，「人人不容任何區別，有同工同酬之權利。」第 23 條第 3 款之規定，「人人工作時，有權享受公平優裕 之報酬，務使其本人及其家屬之生活，足以維持人類尊嚴，.....」就上開規定而言，強調人人工作之報酬，應為公平性及優裕性。以臺灣「家事勞工保障法草案」而論，因未明文規範家事外勞超時工資之給付標準，故有可能導致其超時工資之給付基準，等同於平日每小時之工資。對照於適用勞動基準法第 24 條規定之超時工資給付標準，顯有失公平性， 且恐已違反上開宣言第 23 條第 3 款之規範，亦即，與其他非家事外勞超時工資相對照，家事外勞之超時工作，並未享有公平優裕之報酬。我國目前在家事外勞超時工資之法律規範方面，恐業已違反世界人權宣言中之第 1 條、第 7 條（享受法律之平等保護原則）、第 23 條第 2 款（同工同酬原則）及第 23 條第 3 款（享受公平優裕之報酬）之相關規定。柯雨瑞，2013，同註。

[63] 雇主制度讓雇主和人力仲介商能夠更加的管控外勞的人身自由，例如預扣薪資、扣押護照等，讓外勞敢怒不敢言，但是這在現今的法規上是不被允許的，因為外勞的管理應符合勞動基準法規範，應被視為與臺灣勞工相同對待。此處衍生出另一問題，在臺灣雇主眼中，菲傭已經被冠上「愛計較、要休 假、會偷懶、不誠實」負面標籤；相對的，印傭則被建構成「聽話、配合度高、 任勞任怨」的優質形象，仲介業投入更多資金在印尼設置訓練中心，以提升其市場競爭力，這樣子的結果無形之中造成了特定外籍移工的權益遭到排擠，而這也是雇主和仲介兩方所造成的，所以許多移工團體一再強調，外籍移工的引進，不應由私人市場來主導，而僅僅由政府訂定相關引進的條件，應該是由政府全面性的主導才對。引述自陳柏淳、陳世銓，外籍客工引入臺灣初衷與現況是否一致，清華大學寫作中心，2015，http://writcent.nthu.edu.tw/writcent/main/viewnews/561。

[64] 吳回，家事勞動者勞動條件保護之探討，臺灣石油工會，第 361 期-93/10、11、12 ，https://www.tpwu.org.tw/oil-workers/210-article-361/8019----------12.html

Report）指出，臺灣的外籍家庭看護和家事移工未納入《勞動基準法》,《人口販運防制法》刑罰雖嚴厲，但定罪過輕，難以有效嚇阻人口販運行為。《2017年人口販運報告》提及，臺灣有逾62萬名外籍移工，多數透過招聘機構及仲介掮客在母國被雇用，來台從事低技術工作；有些外籍移工被收取高額仲介費，債台高築，仲介或僱主得以用債務威脅外籍移工；多數外籍移工在被扣除需償還的仲介費後，剩餘的所得遠低於法定基本工資；由於家事和家庭看護通常都與僱主同住，難以追蹤他們的勞動條件與生活環境，更容易受到剝削。報告也有提出改進建議，針對移工人口販運、勞動剝削部分指出，臺灣應以《人口販運防制法》為本，增加對人口販運嫌犯的起訴和定罪，積極調查涉嫌在遠洋漁船上虐待或販運漁工的臺灣船公司與臺灣籍漁船。在保障家庭看護和家事移工權益方面，則建議推動修法，將家庭看護和家事移工納入《勞動基準法》，並簡化直接聘僱外籍移工的程序，以及強化人力仲介的評估和問責系統，進一步減少仲介對外籍移工的剝削。報告提及臺灣《人口販運防制法》最高可處7年有期徒刑，可謂嚴厲。不過據統計，在2016年共起訴128件，有56件定罪，其中29人被處以一年以下有期徒刑，因此難以有效嚇阻人口販運行為，加上臺灣法院常將人口販運案件視為勞資糾紛，因此至今仍無法有效起訴勞動販運案件。[65]

同時，監察院於2018年5月2日針對在台女性移工遭性侵害案件提出調查報告，公布自2012年至2018年2月通報外籍移工遭受性侵害案件人數計633人，嚴重損及女性移工人權及安全保障。[66]報告指出，在臺灣的外籍移工已逾67萬6000餘人，每年女性移工發生百餘起遭性侵害的通報案件，其中70%以上屬家庭看護工通報被害，近60%屬於上司與下屬關係。外籍移工來台後，面對許多困境，而且在權力關係不平等下，中途中止契約困難，導致遭性侵害時，多數選擇「隱忍」或「逃逸」，不過也發生部分移工為轉換僱主而謊報。經調查後發現，有「未能掌握外籍移工遭性侵害之數據及原因」「被害外籍移工心理創傷遭到忽視」「庇護安置欠缺配套措施」「雖有相關預防機制，運作因檢查效能不足，仍無法防範於未然」，及「勞政人員於接獲外籍移工性騷擾申訴案件，處理欠缺敏感度」等情事，報告指出，女性外籍家庭看護工，遭性侵害時，多數選擇「隱忍」或「逃逸」。隨著移工人數持續攀升，監察院促請行政

---

[65] 內政部移民署就《2017年人口販運報告》的政策建議，代表中央政府做出回應說明。針對家庭看護工和家事工，回應說明指出，其工作環境、型態、時間及休息時間均與受僱於事業單位的移工顯有不同，而且不易釐清，加以各界對於家庭看護工與家事工的勞動條件規範存有不同意見，致適用勞動基準法，確實窒礙難行；家庭看護與家事移工，雖然目前尚未適用《勞動基準法》，但其勞動條件及權益，均依循勞雇雙方約定及《民法》相關規定處理，未有差別待遇。至於《人口販運防制法》定罪力度過輕，移民署的回應是，基於維護審判獨立之原則，法官對具體個案量刑的裁量，如已審酌《刑法》第57條各款所列情狀為標準，原則上應予尊重。《刑法》第57條規定，從犯罪的動機、目的、手段、加害人生活狀況、 品行、與被害人關係、犯罪所生危險或損害、犯罪後的態度，以及犯罪行為人的智識程度、違反義務程度等面向，列出從重量刑與重輕量刑的因子，供法官量刑參考。

[66] 林麒瑋，2018年5月2日，〈監院女移工遭性侵調查報告籲相關單位改進〉，聯合報，請參見 https://udn.com/news/story/7314/3118938。

院、勞動部及衛福部盡速改進。女性外籍看護工遭性侵害時，依其意願多選擇勞政機關的庇護安置處所，但勞政單位庇護安置對象不限遭性侵害被害者，且安置單位未將具心理輔導工作專業人員列為必要，導致安置過程中這類被害外籍移工心理創傷遭到忽視。而安置前的又須申請勞資爭議調解要求僱主支付、結清薪資、取回證件、儲蓄金、簽署轉換文件等，致使被害人需再次面對二度傷害。臺灣勞動部依規定於外籍移工入境後應進行檢查，但因人力不足，檢查效能不足，無法防範於未然。加上勞政人員於接獲外籍移工性騷擾申訴案件，往往會將案件定位為勞資爭議案件而未正視及處理，欠缺敏感度。為保障外籍家事移工的勞動權益及人身安全，並建立有效處理機制，該報告針對勞動部建議該部須將人身安全保障納入家事移工保護法草案。

(四)　《家事勞工保障法》立法運動

整體而言，檢視國內家事服務，大概可歸納出下述幾點現象，而其法律後果亟待解決：1. 家事服務的種類繁多，是否均應將之納入規範？或者擇其要者規範即可？又外籍家事服務被區分為幫佣及監護工是否有必要？2. 鑒於家事勞動者包括本國人、外籍人士、中國大陸人士（合法的大陸配偶及非法的地下陸勞），甚至是配偶（尤其是嫁到臺灣的東南亞婦女）是否應採一體納入法律的規範？或者擇其要者即可。3. 在法制設計的選擇，是以將之納入勞動基準法的適用範圍，或以制定專法為之，或令之享有所有勞動法令的保障？保護外籍家事勞工之法律規範不外乎：1. 納入勞動基準法適用；2.訂定家事勞動法；3. 建立法定的定型化契約；4. 將外籍家事幫佣與監護為派遣勞工；5. 加強罰則；6. 放寬在台工作期間以及轉換雇主的限制。

臺灣國際勞工協會(Taiwan International Workers' Association)關懷外籍監護工與幫傭的處境，特別優先提出制定「家事服務法」的連署行動，並於九十二年三月起展開工人版家事服務法之立法研擬行動，並於六月起辦理巡迴講座，徵求各地本籍與外籍監護工之意見。該案受到百名本地團體個人參與連署，外籍勞工也有近萬人連署，顯見家務勞動者的勞動的弱勢處境，受到社會各界共鳴，因此該協會投入催生家事服務法，並要求立法前先以制式勞動契約保障勞工權益，提出四大主張：1. 制定家事服務法，幫傭監護工勞動條件法制化；2. 加強臨時社區照護服務方案；3. 訂定制式勞動契約，辦理雇主講習、外勞入境講習；4. 建立仲介公司評鑑制度，避免市場競爭犧牲服務品質。工人版勞動契約則強調：[67]

1. **休假與工作時間明確化**:休假，是所有外籍家務勞動者最關注的問題。因此參酌勞動基準法擬定合理之勞動條件，保障家務勞動者之休假權益。明定週休一日，家務勞動者享有國定假日，每日必須連續 10 小時強制休息，加班應給付加班費。
2. **家務勞動者強制加入勞工保險**。家務勞動者應同等享有勞保等職災保

[67] 「家事服務法」的連署行動，臺灣國際勞工協會，http://www.tiwa.org.tw/「家事服務法」的連署行動/。

護。

3. **外傭可自由選擇外宿或雇主家**。區隔家務勞動者的工作領域與私人空間，縮短本外勞勞動條件之差異，避免公私合併的工作空間淪為對勞動力的超時剝削。
4. **雇主提供家事服務準則及終止勞動契約的預告責任**。家務勞動有因家戶而異的特殊性，雇主有告知家務勞動者其服務對象的病症與工作服務規則，雇主如欲終止勞動契約應提前一個月預告或給付預告工資。
5. **雇方不得限制家務勞動者之宗教行為**。保障家務勞動者的自由信仰宗教之權利。工人版家務勞動契約尚有雙方終止勞動契約之權利與義務等條文規定。為避免緩不濟急，勞團要求勞委會在立法前先強制執行制式化的勞動契約規範勞雇權利義務，外勞關懷團體並同時積極訂定家事服務法以在法律層次上保障家務勞動者。
6. **建立仲介評鑑制度規範導正仲介之服務行為**。在現有仲介競爭激烈，良宵不齊的市場現象之下，勞委會應明確制定仲介公司評鑑制度，納入仲介公司聘用之雙語服務人員人數需符合客戶人數之標準、居家訪查次數與製作訪查紀錄等項目，以規範導正仲介公司的輔導工作，避免劉俠悲劇發生。

為因應家事移工臺灣勞動基準法之適用對象宜包含「外籍家事勞工」，退而求其次，始為訂定專法。目前，根據臺灣勞動基準法第 3 條第 1 項之規定，該法適用之對象，計如下所述：1.農、 林、漁、牧業；2.礦業及土石採取業；3.製造業；4.營造業；5.水電、媒氣業；6.運輸、 倉儲及通訊業；7.大眾傳播業；8.其他經中央主管機關指定之事業。由上述勞動基準法第 3 條第 1 項之規範對象可得知，並未包括外籍家事勞工。在保障外籍家事勞工之法制部分，可行之選項，除了將外籍家事勞工納入勞動基準法第 3 條第 1 項之中；另外一種對家事外勞保障較不周延之選項，係為勞委會所主張，另訂「家事勞工保障法」(此種立法模式，並非最佳之保障方式)。一般而論，在探討外籍家事勞工之權益時，國內相關之團體與組織，較重視之議題，係為家事外勞之基本工資、超時加班費(魏千峰，2011)、工時及休假問題(勞委會職業訓練局，2010；魏千峰，2011)；這些問題，在勞動基準法之中，均有明確之保障規範。

經過多年之討論與研議，勞委會業已完成「家事勞工保障法」草案之擬定，並已於 2011 年 3 月份，將上開草案陳報行政院審議之中。[68]之所以會另訂定「家事勞工保障法」草案，主要係考量家事外勞工作型態多元化、個案化；契約約定與終止之相關事由與勞動基準法規定性質有異；工作與休息時間不易認定；及職業災害認定困難等，故我國未將外籍家事勞工納入勞動基準法，而是採取另定專法之保障模式(勞委會，2011)。然而，就勞委會上開所提之「家

[68] 柯雨瑞，2012 年 5 月，論加拿大安大略省外籍家事勞工薪資與工作時間之法制保障對臺灣之啟示，涉外執法與政策學報，第 2 期，157-197 頁。勞動部雖於 2011 年 3 月 15 日研訂完成《家事勞工保障法》草案，但因各界對該法爭議未具共識、長照制度施行等因素，經行政院退回再行檢討。

事勞工保障法草案」而論，條文僅約 20 餘條，且相關之條文規範，對於家事外勞之基本人權而言，保障仍嫌不足。臺灣勞工陣線協會認為，勞動部研訂擬具之「家事勞工保障法」草案，內容雖包含明定休息時間、休假、基本工資等部分，但就工作總時數並無明確規範，一般適用勞動基準法勞工縱使適用變形工時，仍有雙週 84 小時上限，「家事勞工保障法」並無法解決家事勞工工時過長與休息權遭剝奪等現象。[69]相對而言，勞動基準法對於勞工之保障，則頗為周延，因此建議勞動基準法應一體適用各類型受僱關係勞工，縱使制定「家事勞工保障法」，仍應以勞動基準法為最低標準。

據上所論，我國「勞動基準法」之適用對象宜包括家事外勞；上述之選項，如反對聲浪過大，主管機關經謹慎之評估後，等而下之，退而求其次，始選擇訂定專法（諸如「家事勞工保障法草案」）之模式。上開「家事勞工保障法草案」較有爭議之部分，計如下所述(許家雋，2011)：

1. 雖然有每日工作時數及休息之規定，但有例外規定，如有（遇）特殊情況，得由 勞雇雙方另予議定。臺灣國際勞工團體認為，恐會造成雇主利用其權勢，剝奪家事外勞 之休息權利；
2. 2.雖然有 7 天 1 休之規定，但亦有例外之規定，如經過勞資雙方同意，或在緊急狀況下，仍可使家事外勞不休假而繼續工作（但應加給一日之工資）。論者亦主張，上述 7 天 1 休之機制，雇主仍可運用其權勢，使得家事外勞自願同意放棄休假；
3. 在不平等及不對稱之勞資權力關係中，家事外勞因擔憂會被解僱與遣返，未有籌 碼可與雇主進行協商（議），被迫簽訂「我自願放棄休假」之同意書(蔡令恬，2010： 40-122)；
4. 「家事勞工保障法草案」恐無法有效地解決家事外勞全年無休之困境，更甚者，會進一步有效地強化家事外勞全年無休之合法性，亦即，令其具有法律上之合法效果。
5. 由於受到家庭並非企業工作職場之主張與觀念之影響，仍無法令「家事勞工保障法草案」對於家事外勞作出周延之保障；

在「家事勞工保障法草案」草擬之過程中，本草案似乎受到不少之批評。諸如，於 2011 年元月，外勞團體曾批判過此一草案，最主要之爭議，在於工資及工時之相關條文；外勞團體認為上開草案中，涉及工資及工時條文之規範，對於家事外勞權益之保障，明顯不足，故外勞團體批評上開勞委會所草擬之版本，不僅不及格，甚至僅有 30 分(高雄市就業服務商業同業公會，2011)，30 分是相當低之分數，由此亦可發現，在外勞及外勞人權團體之眼中，「家事勞工保障法」似乎是無法有效地保障家事外勞之工資及工時。我國對於家事外勞之保障，除了面臨上述之爭議與批評之外，另外，值得關注之一點，係對於家事外勞外勞之保障，是否已符合「國民待遇原則」？亦頗值得加

[69] 審查各機關對結論性意見與建議的初步回應第 5 次會議補充資料，2013 年 6 月 13 日，法務部。

以探討之。 何謂「國民待遇原則」，此原則並非「最低基準（標準）」原則(鄭津津，2011)，而係指給予家事外勞在工作場所、經濟、社會、政治與文化等方面，享有與國民平等之待遇(鄭津津，2011)。目前，在國際社會上，對於外勞權益之保障最為周延之法律文件，係為「保護所有移徙工人及其家庭成員權利國際公約」。

四、 越南

自 1985 年「刑法典」首次納入販賣婦女和兒童有罪以來，越南政府一直關注人口販運問題。根據 1985 年刑法，第 115 條和第 149 條分別規定「販賣婦女」和「綁架，交易或以欺詐手段換取兒童」的罪行，但依然沒有明確解釋「人口販運」一詞。儘管人口販運人口已經受到許多關注，但當時對此並未有充分的了解，(Hoang 2013：184)。 1985 年的「刑法典」也在 1999 年被新的「刑法典」取代，後者也明確將越南人口販運行為定義為有罪。

在越南，統計數據表明人口販運現已非常普及（Duong 2014; Hoang 2013）。最近，人口販運案件和被害人的數量有明顯增加的趨勢，在過去十年中發現了 4,224 起案件和 9,142 名被害人。許多人們因為人口販運遭受強迫勞動及性剝削。在強迫勞動和債役勞動的被害人中，有許多是兒童，其中包括乞討、家事服務、在大城市的工廠工作、在磚窯和金礦中工作等。除了兒童，嬰兒也被人口販運以供器官買賣（Duong 2014; Hoang 2013; USDOS 2015）。雖然官方報告沒有提供非法器官買賣的資料，但人口販運在越南已被視為非常嚴重的問題（Duong 2014; Hoang 2013）。

五、 亞洲四國防制人口販運體制相異性與一致化之探析

(一) 起訴(Prosecution)

1. 印尼

2007 年印尼國會通過《反販運法》(Anti-Trafficking Law)，將成年人所有型態之性剝削和勞力剝削均予以刑罰定罪，刑期介於 3 至 15 年之間，與嚴重犯罪(例如性侵害)的罪刑相當，但此部法律卻規範未成年人之性販運必須要有強暴、強迫、詐術才構成犯罪，此一部分與國際法(聯合國巴勒莫公約)之標準不同，並沒有將未成年人之所有型態販運均予以刑罰化。

2013 年，印尼政府的反人口販運執法工作的效率下降。非政府組織和政府官員曾提到，印尼安全部隊成員和政府官員的腐敗阻礙了反販運執法工作的效率。[70]2014 年，法庭外和解的做法妨礙了起訴，因被害人家庭從販運者那裡得到庭外和解，被害人通常不願意參加正式的執法程序。接受起訴的數量不詳，但由於許多人不熟悉反販運法的規定，導致檢察官和法官拒絕接受案件或使用其他較簡單的法律來起訴人口販運者。[71]2015 年，政府繼續缺乏全面性反

[70] 2013Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/210739.pdf，頁 199。

[71] 2014Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/226846.pdf，頁

販運執法的數據，導致各系統執法標準不一。印尼國家警察開展了 305 件人口販運案調查，但有 200 多人沒有進一步的起訴行動。[72]2016 年，官員曾說明，警察、檢察官和法官之間的合作不力阻礙了政府的調查，其中起訴和人口販運者定罪的能力也不佳，特別是涉及包括其他國家司法管轄權的案件。司法調解阻礙了起訴成效，因為家庭與販運者和解，使被害人通常不願意參加正式的司法程序。[73]2017 年 12 月，印尼最高法院發布了一項新規定，擴大了法院起訴法人(公司)參與人口販運活動的能力。儘管當地有許多貪腐官員的存在，但政府僅起訴兩名低階官員參與販運的違法行為。[74]

2017 年，仍舊有些貪腐官員的報導，其違法行為包括：協助核發假證件、收賄協助運送無證移民跨越邊界、保護性販運的營業場所、放寬對於招募仲介公司的審查、以及妨礙將販運者論罪之司法程序等。然而，2017 年 6 月法院將一名貪腐移民官判刑 6 年定讞。印尼政府也通過國內立法(Law No.12/2017)將《東南亞國協反人口販運公約-特別是婦女和兒童》予以內國法化，這部法律擴大政府權力以起訴非法招募的嫌犯，也提供印尼執法人員得以與其他東盟國家合作的法律基礎。

印尼國家警察的反販運專責單位缺乏機制得以追蹤由中央、省和地方單位負責偵辦販運案件的進度，也難以確切整理出調查和結案的件數。2017 年警察調查 123 件人口販運案，較 2016 年 110 件增加 13 件，移送 51 件。最高法院全面實施案件登錄機制，但統計上仍舊有出入，可能來自於各執法單位間的不協調，和缺乏自我檢核機制。最高法院通報 2017 年新審理之人口販運案件有 407 件，比 2016 年 263 件高，其原因可能是資料蒐集系統的改善。最高法院也通報 2017 年有 324 件案子判刑確定，比 2016 年的 190 件高，判刑有罪的範圍從有期徒刑 2.5 年至 7 年。法務部辦理 580 位候用檢察官的訓練，也與非政府組織共同合作編撰執法人員的販運指南。其他部會提供 9 省執法單位教育訓練，包括東努沙登加拉省(East Nusa Tenggara, NTT)的 22 個區域，以及 71 位非法捕漁專案小組的成員。[75]

2. 馬來西亞

馬來西亞國會 2007 年通過《反人口販運法》禁止一切形式的人口販運，該法分別在 2010 年以及 2015 年修法，將性販運和勞動販運的刑罰升高到 20 年，與其他嚴重犯罪(如性侵害)的罪刑相當。2013 年，儘管性販運的定罪數減

207。

[72] 2015Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/243559.pdf，頁 187。

[73] 2016Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/258879.pdf，頁 204。

[74] 2017Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/271342.pdf，頁 209。

[75] 2018Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/282798.pdf, 頁 226-227。

少，依然要持續加強調查和起訴罪犯。[76]2014 年政府沒有提供關於性販運還是勞動販運被害人的數據，不過超過一半的被害人是印尼國民。馬來西亞的《反人口販運法》讓被害人免於刑事訴訟的豁免權，但遭起訴的被害人沒有獲得保護令，反而是被轉移到移民拘留設施以驅逐出境。[77]2015 年，非政府組織的報告指出，官員經常沒有調查關於沒收護照或扣留工資相關的投訴，因此疏忽了可能的人口販運指標，反而是對那些抱怨人採取違反移民法的調查。馬來西亞皇家警察署有負責偵辦人口販運的專責單位，移民和勞工部門也都有專責人口販運的執法人員。[78]

2016 年政府未表現出平均的執法努力。導致調查和起訴案件數量減少，但定罪人數從 3 人增加到 7 人。馬來西亞政府舉辦了 10 次全國會議，向有關機構報告 2015 年反人口販運法修正案的重點。[79]2017 年執法人員接受賄賂、允許無證過境，妨礙了反人口販運的調查行動。政府因此拘留了 42 名移民和警察，他們參與了走私和人口販運等犯罪行為；其中 5 名官員也已被起訴，但案件仍在進行中。[80]

2017 年，馬來西亞政府的執法努力還是不夠持續。他們進行了 556 件人口販運或與販運有關的案件調查，相較 2015 年的 38 件以及 2016 年的 581 件，明顯有些差距。其中，政府起訴 80 名人口販運嫌犯，相較於 2015 年起訴 38 人和 2016 年 175 人，數據均較 2016 年低。2017 年共有 48 名販運者遭《反人口販運法》判刑確定，包括勞動剝削的 13 人，相較於 2015 年 7 人以及 2016 年 35 人，是歷年來定罪人數最高的一年，其中 25 人遭判 15 個月到 12 年不等的有期徒刑，11 人遭判 1 天到 6 個月的拘役，還有 12 人僅有罰金。

2018 年 3 月，馬來西亞政府在雪蘭莪州成立反販運法院(anti-trafficking court)，這個州過去有最多的人口販運案例。在第一個月的運作中，法院專門為資深和有經驗的法官一周加開庭期數小時，加速 12 件案子的審判。檢察官被要求至少在法院庭期前二週與被害人見面，讓被害人了解審判程序與運作，也協助解答被害人的疑慮，但由於認證的傳譯人數有限，再加上管轄權散布各地的特色，造成官員無法與每一位被害人均見到面。

馬來西亞政府加強跨單位聯合執法小組的任務，並將其建制化。由政府提供新的辦公地點給 17 個執法單位所組成的聯合執法小組(interagency law enforcement task force)，2017 年小組針對勞動剝削成功進行了 6 次專案調查，

---

[76] 2013Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/210740.pdf，頁 250。

[77] 2014Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/226847.pdf，頁 261。

[78] 2015Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/243560.pdf，頁 234。

[79] 2016Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/258880.pdf，頁 256。

[80] 2017Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/271343.pdf，頁 265。

馬來西亞皇家警察在《反人口販運法》的規範下帶領這個聯合小組，轄下專業的反販運隊(unit)在全國派駐有 242 人，勞動部的反販運隊人數則由 30 人增至 34 人，法務部長(attorney general)也新增派 2 名專家檢察官，全國專責檢察官人數增至 54 人。政府也持續進行反販運訓練，包括舉辦 34 次的警察在職訓練，以及針對被害人保護、執法、起訴等課題，進行 14 次的區域跨國或雙邊訓練，勞動檢查員也有 8 次相關訓練，還有法務部的全國 40 名檢察官在一年內參加四次的反販運課程。

2015 年在馬泰邊界發現移民營(migrant camp)和大量的亂葬崗，助長了貪污官員協助偷渡的相關報導。2017 年 12 月媒體報導在 2015 年 1 月一場突襲行動中官員的非法行為，政府以偵查中的案件不予回應。2016 年針對移民營和亂葬崗的調查有四件宣判，但無一馬來西亞人被判刑。政府雖聲稱調查仍在進行，馬泰兩國仍持續合作找尋其他涉案人，但迄至今日，沒有一位馬來西亞政府官員或人民因涉及該案販運人口而被起訴。執法官員的貪污傷害了反販運的努力，例如，收受賄賂讓無證移民入境。政府發現 4 個在吉隆坡國際機場活動的偷渡集團，移民局長因而重新調整 600 名移民官，且案件仍在調查中。在其他案件中，政府調查 18 位涉入販運或偷渡的官員，也起訴 2 位因涉嫌虐待家事勞工的政府官員(起訴與他們的職權無關)，2016 年政府起訴 5 位收賄放行無證移民的官員，其中 4 人有罪，一人無罪釋放。[81]

3. 臺灣

臺灣《人口販運防制法》禁止一切形式的性剝削和勞動剝削的販運行為，並處以最高有期徒刑 7 年，與其他嚴重犯罪(如性侵害)的罪刑相當。但觀察者認為，該法有些條文定義模糊，容易造成適用上的困難，尤其在被害人領取薪資或補償(financial compensation)的情況下，針對仲介或雇主的不當債務拘束(unreasonable payments of debt)，該法的條文過於籠統，無法有效防止。臺灣政府也持續以其他法律起訴人口販運案件，例如，《刑法》(criminal code)和《兒少性剝削防制條例》((CYSEPA)，但其刑罰無法與其他嚴重犯罪(如性侵害)相較。

2013 年，臺灣政府透過各種講習、研討會和會議，培訓了 11,000 多名執法人員、檢察官和法官。[82]2014 年，非政府組織報告中提到，因為部分被害人不願在臺作證，以致人口販運者成功上訴他們的案件。[83]2015 年，儘管有《人口販運防治法》，政府依舊根據《刑法》和《兒少保護法》等其他法律起訴了大多數人口販運案件。許多檢察官和法官對人口販運罪行的了解有限，也沒有臺

[81] 2018Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/282798.pdf, 頁 287-288。

[82] 2013Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/210742.pdf，頁 354。

[83] 2014Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/226849.pdf，頁 368。

灣參與人口販運罪的任何調查、起訴或定罪的報告。[84]柬埔寨法院 2014 年判決 6 名臺灣人民在臺灣漁船上奴役 74 名柬埔寨人，但在 2016 年報告期結束前，臺灣的調查工作仍在進行，沒有定罪任何販運者。臺灣警方逮捕了 1 萬多名被控猥褻行為的嫌犯，但沒有官員參與人口販運的調查、起訴、定罪的報告。[85]2017 年，根據《人口販運防制法》而被定罪的販運者，通常判刑較輕，而根據《兒少性剝削防制條例》和其他《刑法》定罪的人口販運者通常被判重刑。政府當局和非政府組織指出，由於法院多將案件視為勞資糾紛而非人口販運罪行，因此難以有效起訴人口販運案件，仍然面臨挑戰。[86]

臺灣當局持續反販運的執法努力。2017 年臺灣政府進行 32 件勞動販運和 93 件性販運的調查，相較 2016 年的 134 件，數字有稍微的下降，但起訴案件為 248 件，較 2016 年的 128 件增加許多。這個數字包含 109 名犯嫌係以《人口販運防制法》起訴(2015 年 30 名、2016 年 44 名)，62 件有罪判決(2016 年 56 件)。2017 年有 8 名販運者遭《人口販運防制法》判刑定讞(2016 年有 28 名)，其他則是以《兒少性剝削防制條例》和《刑法》論處。跟往年一樣，依據《人口販運防制法》而被定罪的販運者，通常判刑較輕，而根據《兒少性剝削防制條例》和《刑法》定罪的販運者通常被判重刑。至少有 31 名販運者被輕判一年以下的刑期，無法達到有效嚇阻。有政府官員聲稱這樣輕判的趨勢，是因臺灣司法評鑑和升遷的系統所致，如果一審法官的判決遭二審改判或縮短刑期的話，將影響一審法官的評鑑和升遷。2016 年，臺灣政府起訴一名檢察官，因其與未成年少女性交易，也起訴一名地方市議員，因其剝削外籍女子賣淫，法院分別宣判檢察官 22 個月有期徒刑以及市議員 5 年。連續第 2 年，有關當局針對外籍漁工遭販運案件啟動正式調查，高雄地檢署起訴 19 名嫌犯，指控他們涉嫌強迫 80 名外籍漁工勞動販運，這個案件仍在司法程序中。警方以證據不足針對 2014 年柬埔寨勞動販運案件偵結，但觀察員表示，政府對於遠洋漁船(distant water fishing, DWF)的勞動檢查嚴重不足，可能影響勞動販運的調查。政府持續透過不同的工作坊、研討會和會議等方式訓練執法人員、檢察官和法官，然而，非政府組織(NGOs)認為，臺灣法官常將勞動剝削案件當作勞資糾紛的案件處理，對於有效打擊勞動剝削形成挑戰。[87]

4. 越南

2013 年，由於越南政府尚未向執法人員發布必要的指導準則。人口販運新法中新增的人口販運定義無法適用。儘管工人有權將案件告上法庭，但實際擁有資源的人非常少，且目前完全沒有已知的被害人在法庭上獲得賠償的記

[84] 2015Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/243562.pdf，頁 326

[85] 2016Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/258882.pdf，頁 359。

[86] 2017Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/271345.pdf，頁 382。

[87] 2018Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/282798.pdf, 頁 407。

錄。[88]2014 年越南政府繼續執法努力，打擊跨國販運越南婦女和兒童的犯嫌，不過被起訴者甚微，只能設法解決越南工人與在越南勞務招聘公司或海外公司之間的合約糾紛。2014 年，政府啟動了一個全國性資料庫追蹤人口販運案件，但存在著數據不一致的問題。儘管 2012 年的《反販運法》得以起訴這些罪行並提供刑法依據，但越南官員多將人口販運人口案件歸類為違反國家勞動法的行政違法行為，因此未提供刑事判決。[89]由於缺乏共識，2012 年《反販運法》中的勞動人口販運條款始終沒有人被起訴。在 2012 年《反販運法》增修了刑法第 119 條和第 120 條，明確指出性販運和勞動販運均被定義為刑事犯罪；在 2015 年 11 月越南國會通過了一項新的《刑法》修訂，其中包括有關人口販運的第 150-151 條，其中描述人口販運多數的行為、手段、目的，但是，這些法律並未禁止一切形式的人口販運，也沒有人因為 2012 年《反販運法》的規定而受到起訴。而從 2014 年起，政府啟動了一個全國性資料庫來追蹤人口販運案件，但是數據的不一致、重疊或不完整現象仍然存在。[90]

越南當局持續反販運的執法努力。2018 年 1 月修訂《刑法》，禁止一切形式的勞動剝削和大部分性剝削的販運行為。《刑法》第 150 條將成年人性剝削和勞動剝削的行為處以 5-10 年之有期徒刑和併科 2000 萬至 1 億越南盾(相當於美金 880 元至 4,400 元)；刑法第 151 條針對未成年人(16 歲以下)之勞動剝削和性剝削行為處以 7-12 年有期徒刑和併科 5000 萬至 2 億越南盾(相當於美金 2200 元至 8,810 元)，與其他嚴重犯罪(如性侵害)的罪刑相當。然而，越南刑法第 150 條與國際法(聯合國巴勒莫公約)的規範不同，此部法律規範針對 16-17 歲之未成年人之性販運必須要有強暴(force)、強迫(coercion)、詐術(fraud)才構成犯罪，並沒有將未成年人之所有型態販運均予以刑罰化。司法部(Ministry of Justice)據報導有發布修訂刑法 150、151 條的司法文書並開始訓練法官適用此法，但政府並無頒布施行細則，導致有 8 個案子 14 名販運嫌犯最後只能用刑法其他的條文論罪。自從 2012 年的《反販運法》通過以來，連續六年越南政府並沒有起訴任何勞動販運案件。有關當局持續第四年統計並發展全國性的販運資料庫，但仍舊無法將執法人員的努力與法院的司法程序做出有效整合，不同的政府部門針對反販運執法成果以及被害人辨別等項目持續報告有差異、重疊、甚至不完整的資料，執法部門甚至無法分辨販運和偷渡的案子。另外，根據越南外交部、公安部、國防部下屬邊防單位、駐外館處的共同合作，越南政府 2017 年確認有 350 起販運案，超過 500 位涉案人(2016 有 234 件案子、308 人涉案)，並起訴 245 人(2016 年起訴 295 人)，法院定罪 244 件(2016 年定罪 275 件)，刑期從少於 3 年到 30 年。在 2017 年越南與澳洲簽署雙邊反販運協議，並與馬來西亞和

[88] 2013Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/210742.pdf，頁 393。

[89] 2014Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/226849.pdf，頁 409。

[90] 2016 Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/258882.pdf，頁 397。

英國談判中。越南省級機關間缺乏合作，預算持續困窘，地方官員對於法律的了解少，再加上各省不甚明瞭在全國行動計畫中(national action plan)所扮演的角色，這些均影響執法成果。觀察者認為，政府經常以非法商業活動(illegal business)、綁架(kidnapping)、違法收容(illegal detention)等較輕的罪刑起訴國內販運案件。省級的機關經常無法複製國家行動計畫內中央政府的協調機制與活動，也沒有一個機制可以讓公安部(領導跨部會的反販運努力)得以將一些必要的活動費用轉至其他部會。警察仍舊主導將人口販運的內容製成教材，藉以訓練新進同仁，公安部也為幾個城市的地方公安辦理講習。邊防機關建立專責反販運任務編組，在高犯罪的邊境地區執行調查，但沒有任何統計數據可以一窺其成效。一些通常在郡或村級的貪腐官員，據報從販運者手中收取賄款，忽視販運的指標，或者勒索好處，藉以交換讓被害人與家人重聚。既使有這些傳聞，越南政府沒有一件針對貪腐官員涉嫌人口販運的調查、起訴和判刑的報告。[91]

5. 小結

《表四》亞洲四國起訴人口販運體制比較一覽表

比較項目/國別	印尼	馬來西亞	臺灣	越南
一、反人口販運專法/名稱/西元	有/《反販運法》(Anti-Trafficking Law)/2007	有/《反人口販運法》(Anti-Trafficking in Persons Act)/2007	有/《人口販運防制法》(Human Trafficking Prevention Act)/2009	有/《反販運法》(Anti-Trafficking Law)/2012
二、刑期範圍	3-15 年	2010、2015 年修法，將性販運和勞動販運刑罰升高至 20 年	處以最高有期徒刑 7 年	《刑法》第 150 條將成年人性剝削和勞動剝削的行為處以 5-10 年之有期徒刑和併科 2000 萬至 1 億越南盾(相當於美金 880 元至 4,400 元)；刑法第 151 條針對未成年人(16 歲以下)之勞動剝削和性剝削行為處以 7-12 年有期徒刑和併科 5000 萬至 2 億越南盾(相當於美金 2200 元至 8,810 元)
三、是否與國際法(聯合國巴勒摩公約)標準一致	否/未成年人性販運必須要有強暴、強迫、詐術才構成，並沒有將未成年人所有型態之販運予以刑罰化		是/禁止一切形式的性剝削和勞動剝削的販運行為	否/2018 年 1 月修訂《刑法》，禁止一切形式的勞動剝削和大部分性剝削的販運行為。越南刑法第 150 條與國際法(聯合國巴勒莫公約)的規

[91] 2018Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/282798.pdf，頁 455。

				範不同，此部法律規範針對16-17歲之未成年人之性販運必須要有強暴(force)、強迫(coercion)、詐術(fraud)才構成犯罪，並沒有將未成年人之所有型態販運均予以刑罰化。
四、其他適用法律			1. 《刑法》(criminal code) 2. 《兒少性剝削防制條例》((CYSEPA) 3. 根據《人口販運防制法》而被定罪的販運者，通常判刑較輕，而根據《兒少性剝削防制條例》和其他《刑法》定罪的人口販運者通常被判重刑，至少有31名販運者被輕判一年以下的刑期，無法達到有效嚇阻。	2012年在2015年11月越南國會通過了一項新的《刑法》修訂，其中包括有關人口販運的第150-151條，其中描述人口販運多數的行為、手段、目的，刑法第119條和第120條
五、國際公約內國法化/國際合作	有，《東南亞國協反人口販運公約-特別是婦女和兒童》			2017年越南與澳洲簽署雙邊反販運協議，並與馬來西亞和英國談判中。
六、無法起訴的原因	1. 被害人與販運者法庭外和解； 2. 檢察官和法官不熟悉反販運法，拒絕接受案件 3. 用較為簡單的法律代替 4. 警察、檢察官和法官之間的合作不力 5. 涉及其他國家司法管轄權 6. 存在貪腐官員	1. 官員沒有調查有關沒收護照或扣留工資的投訴，忽略可能人口販運指標 2. 遭起訴的被害人沒有獲得保護令，反而是被轉到移民拘留設施以驅逐出境	1. 由於法院多將案件視為勞資糾紛而非人口販運罪行，因此難以有效起訴人口販運案件	1. 沒有人因為 2012年《反販運法》的規定而受到起訴。連續六年越南政府並沒有起訴任何勞動販運案件。 2. 2013年，由於越南政府尚未向執法人員發布必要的指導準則。人口販運新法中新增的人口販運定義無法適用。 3. 儘管2012年的《反販運法》得以起訴這些罪行

				並提供刑法依據，但越南官員多將人口販運人口案件歸類為違反國家勞動法的行政違法行為，因此未提供刑事判決。 4. 政府經常以非法商業活動(illegal business)、綁架(kidnapping)、違法收容(illegal detention)等較輕的罪刑起訴國內販運案件
七、貪腐官員的非法手段	1. 協助核發假證件、 2. 收賄協助運送無證移民跨越邊界 3. 保護性販運營業場所 4. 放寬招募仲介公司的審查、 5. 妨礙司法	1. 接受賄賂 2. 允許無證過境 3. 妨礙司法		一些通常在郡或村級的貪腐官員，據報從販運者手中收取賄款，忽視販運的指標，或者勒索好處，藉以交換讓被害人與家人重聚。
八、起訴貪腐官員		1. 政府拘留了 42 名移民和警察，他們參與走私和人口販運等犯罪，其中 5 名已被起訴，但案件仍在進行中。 2. 政府發現 4 個在吉隆坡國際機場活動的偷渡集團，移民局長因而重新調整 600 名移民官。 3. 政府調查 18 位涉入販運或偷渡的官員，也起訴 2 位涉嫌虐待家事工的政府官員 4. 2016 年政府起訴 5 位收賄放行無證移民的官員，其中 4 人有罪，一人無罪釋放。	2016 年，臺灣政府起訴一名檢察官，因其與未成年少女性交易，也起訴一名地方市議員，因其剝削外籍女子賣淫，法院分別宣判檢察官 22 個月有期徒刑以及市議員 5 年。	越南政府沒有一件針對貪腐官員涉嫌人口販運的調查、起訴和判刑的報告
九、專責警力	有/印尼國家警察反販運	有/馬國皇家警察署專責偵辦	有/移民署	公安部(領導跨部會的反販運

	專責單位	人口販運，移民和勞工部門也有專責單位		努力）
十、跨單位執法小組		17 個執法單位組成聯合查緝小組(interagency law enforcement task force)，由馬來西亞皇家警察帶領，下轄反販運隊(unit)在全國派駐 242 人；勞動部反販運隊則由 30 人增至 34 人；全國專責檢察官人數 54 人。		
十一、反販運法庭(anti-trafficking court)	無	有/ 2018 年 3 月在雪蘭莪州成立	無	無
十二、掌握偵查進度/原因	否/缺乏機制得以追蹤中央、省和地方單位偵辦進度			
十三、全國販運案件統計/準確度/原因	有/統計有出入/各單位間不協調，和缺乏自我檢核機制			2014 年，政府啟動了一個全國性資料庫追蹤人口販運案件，但存在著數據不一致的問題。持續第四年統計並發展全國性的販運資料庫，但仍舊無法將執法人員的努力與法院的司法程序做出有效整合，不同的政府部門針對反販運執法成果以及被害人辨別等項目持續報告有差異、重疊、甚至不完整的資料，執法部門甚至無法分辨販運和偷渡的案子。
十四、檢警教育訓練/教材	有/執法人員販運指南	全國 40 名檢察官在一年內參加四次反販運課程。	2013 年，臺灣政府透過各種講習、研討會和會議，培訓了 11,000 多名執法人員、檢察官和法官	1. 司法部(Ministry of Justice)據報導有發布修訂刑法 150、151 條的司法文書並開始訓練法官適用此法，但政府並無頒布施行細則，導致有 8 個案子 14 名販運嫌犯最後只能用刑法其他的條文論罪。

				2. 警察仍舊主導將人口販運的內容製成教材，藉以訓練新進同仁，公安部也為幾個城市的地方公安辦理講習。邊防機關建立專責反販運任務編組，在高犯罪的邊境地區執行調查，但沒有任何統計數據可以一窺其成效。
十五、2017 年偵辦件數和移送統計	警察調查 123 件人口販運案，較 2016 年 110 件增加 13 件，移送 51 件。	556 件人口販運案件調查(相較 2015 年 38 件以及 2016 年 581 件)，起訴 80 名人口販運嫌犯	臺灣政府進行 32 件勞動販運和 93 件性販運的調查，相較 2016 年的 134 件，數字有稍微的下降，但起訴案件為 248 件，較 2016 年的 128 件增加許多。	確認有 350 起販運案，超過 500 位涉案人(2016 有 234 件案子、308 人涉案)，並起訴 245 人(2016 年起訴 295 人)，
十六、2017 年有罪判決件數	有 324 件案子判刑確定，比 2016 年的 190 件高，判刑有罪的範圍從有期徒刑 2.5 年至 7 年	共有 48 名販運者遭《反人口販運法》判刑有罪，包括勞動剝削 13 人，相較於 2015 年 7 人以及 2016 年 35 人，是歷年來定罪人數最高的一年，25 人遭判 15 個月到 12 年不等的有期徒刑，11 人遭判 1 天到 6 個月的拘役，還有 12 人僅有罰金。	109 名犯嫌係以《人口販運防制法》起訴(2015 年 30 名、2016 年 44 名)，62 件有罪判決(2016 年 56 件)。2017 年有 8 名販運者遭《人口販運防制法》判刑定讞(2016 年有 28 名)，其他則是以《兒少性剝削防制條例》和《刑法》論處。	法院定罪 244 件(2016 年定罪 275 件)，刑期從少於 3 年到 30 年。

資料來源：作者自行整理

(二) 保護(Protection)

1. 印尼

2013 年，印尼政府繼續提供和幫助協調，不過也有許多人提出，政府對人口販運被害人的幫助失衡。政府對人口販運被害人組織提供有限資金，做為服務及保護之用。但自 2005 年以來，越來越多人口販運被害人組織獲得私人資金幫助。[92]2014 年，儘管各地區對被害人的支持程度差異很大，印尼政府依然繼續提供人口販運被害人保護。政府沒有採用全國一致的政策標準，在弱勢群

[92] 2013Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/210739.pdf，頁 200。

體中主動查明被害人，例如對於已返國勞工，通報在海外工作所遭遇的問題。[93]2015 年，社會事務部已通過 18 個健康中心向婦女被害人提供創傷服務和庇護。婦女權益和兒童保護部目前管理 247 個綜合服務中心，其中大多數由省政府運營、服務各種弱勢群體。[94]2016 年，政府對於被害人身份鑑別和適度保護販運被害人的政策仍有不足。為了使檢查程序標準化，漁業部於 2015 年 10 月通過了一項條例，制定了政府檢查漁船和篩濾人口販運被害人的議定書，但這些議定書尚未執行。[95]2017 年，官方沒有全面搜集查明被害人資料，但不同地區的政府會不定期報告自己統計出的數據。管理申訴系統的政府機構建立五個一站式綜合服務中心，以協助和教育出國工作或工作後返國的印尼人民。[96]

雖然缺少全國被害人完整的資料，印尼政府卻已辨識出 5801 名被害人。印尼兒童保護署(the Commission for the Protection of Children)正式確認有 293 名疑似遭販運的兒童，但政府卻沒有告知是否有進一步調查或提供被害人保護。一個當地的非政府組織預估 2017 年有高達 80,000 名兒童遭人口販運的性剝削。對於印尼家事工的保護，國會正在審查一項法案。一份國際組織的報告顯示，販運被害人經常對於政府協助其重返社會的服務無感，這些無感的服務包括教導被害人如何創業，以及當被害人離開庇護所後，政府提供追蹤服務。衛生部(Ministry of Health)負責援助被害人的醫療照護，皇家警察醫院也義務提供免費的照護。2017 年間，衛生部訓練 12 個省的醫院人員提供醫療服務予販運或暴力被害人，包括在鄉鎮衛生所和醫院內，透過受過訓的護理人員提供生、心理治療。印尼政府海外急難通報系統(overseas crisis center complaint system)收到海外移工 4,475 件通報，其中，71 件確定是人口販運案件，2430 件具有販運指標。雖然政府部門據此展開調查，卻沒有結果報告。有七個政府部門聯合為印尼海外使領館的職員設計出一份販運被害人的檢核表，作為相關調查的參考。2017 年 5 月，國家警察和法務部長辦公室，在印尼駐吉隆坡大使館的協助下，利用這個檢核表辨識出 40 名販運被害人，印尼政府也將 340 名疑似販運被害人從海外帶回，2016 年有 602 名。政府提供返國的被害人短期庇護所和重返社會的協助，並將被害人轉介至地方政府，以提供進一步的照護。印尼政府的證人保護單位提供將近 257 名販運被害人法律扶助，2016 年則協助 165 名被害人。因為有多個政府單位提供法律扶助，確切受扶助被害人之數目不詳。2017 年 8 月，印尼最高法院發出命令指導受害婦女如何處理司法案件。這份指導綱要明確的要求法官在審理時應該保護女性被害人，尤其要考慮性別平等和心理創傷。這個命令也指導可透過錄影的方式避免被害人二次傷害。政府於 2017 年

[93] 2014Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/226846.pdf，頁 208。

[94] 2015Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/243559.pdf，頁 188。

[95] 2016Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/258879.pdf，頁 205。

[96] 2017Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/271342.pdf，頁 210。

間協助 54 名被害人支付回歸社會的費用。報告顯示政府沒有將販運被害人視為犯罪嫌疑人而予以處罰的案例，但對於弱勢族群的檢查，確認其是否有販運跡象，可能造成處罰被害人或是以無法確認之販運被害人予以遣返。印尼政府過去沒有提供被害人其他合法選項(legal alternatives)，得以讓她們避免返回可能招致報復的國家。[97]

2. 馬來西亞

2013 年，前一年執行的成效與今年不同，但在總體上被害人保護工作對被害人產生了許多負面影響。儘管有非政府組織為人口販運活動被害人提供服務，但政府卻不常將被害人轉介到非政府組織的庇護所。[98]2014 年，政府沒有明確說明性販運或勞動販運的被害人數據，不過可以確定近一半的被害人是印尼公民。馬來西亞的《反人口販運法》讓被害人有得以免於刑事訴訟的豁免權，但起訴的被害人一般沒有獲得保護令，而是被轉移到移民拘留設施以便驅逐出境。[99]2015 年，大多數被害人是印尼國民，其次則是越南和菲律賓國民。不過性販運或販賣人口的被害人數還未經過調查確定。非政府組織和政府官員的報告內容主要說明馬來西亞的勞動販運比性販運更為常見。而政府也回應，執法機關將以標準程序來鑑別被害人。[100]2016 年，馬來西亞國會通過許多修正案，允許人口販運被害人能正常工作且自由進出政府設施。官員在勞動檢查後得知未支付移工工資等報告後，開始啟動勞動販運調查。[101]2017 年，由於並非所有被害人在調查結束前都有獲得工作的能力，執法機關將遵循政府標準程序來鑑別人口販運被害人。《反人口販運法》修正案的實施條例，已獲得律政司批准，馬來西亞副總理也強調將強制執行此條例。[102]勞動販運的案子，大都由勞工投訴後經由勞檢發現，勞工投訴的理由多為領不到薪資和違反法律投訴的多。2017 年馬來西亞政府全國辨識出 2224 名潛在被害人(potential victims)和 721 名被害人(confirmed victims)，相較 2016 年辨識出 3411 名潛在被害人和 1558 名被害人，人數有下降的趨勢，但比起 2015 年確認出 305 名被害人，人數卻大幅成長。執法機關廣泛地運用《反販運法》，認為潛在的被害人大都是在酒吧或按摩院工作的外國女子。比起之前重點擺在性販運，政府將顯著的資源投入在強迫勞動(勞動販運)這一塊，這也可以說明為何 2017 年被害人的數字較 2016 年大幅減少的原因。馬來西亞政府沒有主動清查弱勢移工族群的販運特徵

---

[97] 2018Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/282798.pdf，頁 227。

[98] 2013Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/210740.pdf，頁 250。

[99] 2014Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/226847.pdf，頁 262。

[100] 2015Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/243560.pdf，頁 235。

[101]2016Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/258880.pdf，頁 254。

[102] 2017Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/271343.pdf，頁 266

(indicators)，讓潛在的被害人無法獲得妥善的照顧。《反販運法》讓被害人得以免除違反移民法規的罰則，例如違法入境(illegal entry)、違法停居留(unlawful presence)、和持有偽造旅行文件(possession of fraudulent travel documents)。如果潛在的被害人否認她們有被販運，或者雇主取走她們的文件，政府有時會將潛在被害人收容、遣返或甚至以移民法起訴。《反販運法》的修正，被害人只要通過安全查核、醫療檢查、和精神健康評估，可以正常工作且自由進出政府設施。在 721 位被害人中，政府核發 91 張特別移民通行證(special immigration passes)，讓他們得以自由移動(2016 年僅 12 張)。但，實務上，主管當局限制他們在庇護所外的行動，也只能在有監護人的情況下，一個月 2-3 次旅行。2017 年馬來西亞政府核發 2 張工作簽證給被害人，2016 年核發 6 張。雖然政府部門有合法的工作給被害人，但根據庇護所的職員報告，大部分的被害人都不願意參加這個計畫，希望能早點歸鄉。政府也核發每個月 127 元馬幣(相當於 31 美金)的零用金(monthly allowance payments)給被害人，迄至 2018 年 3 月，273 名被害人收到總數 96320 馬幣(相當於美金 23820 元)的零用金，但馬國政府並沒有按月發放，而是當被害人返國前，給予一筆整數。如果是可能的販運被害人，馬國政府依法院核發的 21 天臨時保護令(21-day interim protection order)將被害人安置在政府設施內，待確定為被害人後，再核發 90 天的保護令(90-day protection order)。但有些被害人在庇護所內停留時間長達 6 個月，當警方加大辨識被害人的努力時，庇護所有時會過度擁擠，政府乃透過補助 80%經費的方式，在吉隆坡、沙巴、檳城等三地，協助成立由非政府組織經營的三個新的庇護所，但由於政府的官僚程序，這些民間庇護所的使用率低，只有少數被害人被轉介到這些設施。大部分待在政府庇護所的被害人不能自由行動，也沒有工作權，與世界潮流的做法相違背。過去的作法上，大部分的被害人都希望能馬上歸鄉，雖然法律允許被害人得以遠距作證，有關當局仍舊希望被害人在法院開庭期間留在國內，因而許多被害人對於出庭作證興趣缺缺。被害人不願出作證的理由，明顯的是因為冗長的法庭程序、在庇護所內行動不自由和無法工作、以及販運者對被害人的賄賂或威脅，被害人的希望就是能及早返回工作崗位。婦女、家庭和社區發展部(Ministry of Women, Family, and Community Development)有經營 7 個販運被害人庇護所，4 個給婦女、1 個給男性、2 個給兒童。2017 年政府撥款 560 萬馬幣(相當於美金 140 萬)給政府經營的庇護所，這筆費用包括在吉打(Kedah)、吉蘭丹(Kelantan)、砂拉越(Sarawak)三州分別開設新的庇護所。在這些庇護所內，由政府提供基本生活所需給被害人，包括食物、住宿、醫療照護、社會宗教活動和安全。在多數庇護所內，由非政府組織提供被害人復原和諮商服務，這些服務大都沒有政府經費補助。在 21 天臨時保護期間，政府不允許被害人與外界聯絡，被害人每一個月可以打一次電話，庇護所的職員會教導被害人學習手工藝或其他生財技藝。總的來說，非政府組織難有充足的經費和職員，為被害人維持穩定的服務。為提供被害人較好的就業技能輔導，馬來西亞政府給非政府組織的費用增加三倍，從 2016 年 483,000 馬

幣(美金 119,440)增基到 2017 年 140 萬馬幣(341,250 美金)。[103]

3. 臺灣

2013 年，臺灣政府繼續採用系統性的程序主動識別和協助人口販運被害人。在官員初步篩選後，390 名被害人中，通過與非政府組織確定了 80 名被害人。雖然《人口販運防制法》規定人口販運被害人可以因販運而犯下的罪行獲得豁免，但非政府組織報告中指出，人口販運被害人偶爾會被視為犯嫌。[104]2014 年，臺灣內政部移民署設有庇護所，為男性和女性被害人提供醫療、心理服務、法律諮詢、職業培訓、小額津貼和遣返援助。在法庭訴訟期間，臺灣政府會僱用社會工作者和口譯員陪同被害人。[105]2015 年，政府機構鼓勵被害人通過臨時居留和工作許可證參與人口販運的調查。如果外國販運被害人返回原籍國，遭到報復或刁難，可以獲得永久居留簽證。[106]2016 年，有關當局持續保護販運被害人，在調查期間辨別 278 名被害人，其中 197 名性販運被害人，81 名勞動販運被害人，相較 2014 年之 292 人，有 192 人轉介到庇護中心。移民署經營了三個庇護中心。勞動部補貼了另外 20 個庇護所和 24 小時熱線，提供給人口販運被害人。[107]

2017 年臺灣政府持續加強對被害人的保護，他們成功辨識出 328 名販運被害人(包含 209 名性販運和 119 名勞動販運)，其中有 298 名轉介至庇護所協助，這個數據比較 2015 年辨識出 278 名被害人，2016 年有 263 名被害人(240 名被轉介至庇護所)，有明顯增加。在與疑似販運被害人進行面談時，執法官員使用標準問題和評估表，包含那些被控違反《入出國及移民法》的外國人。根據臺灣法律，只有警察和檢察官可以鑑別被害人，相信仍有一些被害人沒有被發掘。非政府組織和檢察官持續呼籲政府讓社工和勞動檢查員得以鑑別販運被害人。非政府組織也持續報告，法官不同意警方和檢察官的販運被害人鑑別，並駁回人口販運的指控。同時，觀察者認為，因為勞動檢查的結果發布在先，勞動部對外勞仲介的評估系統，是否得以有效地發現外籍勞工遭受虐待或強迫勞動？非政府組織持續強調，國政府和國會應儘速通過長期延滯審查的家事工保護法(domestic worker protection bill)，在這部法律中，必須規範每日休息時數(hours of rest)、每週或每月的休息天數(days off)，還有年休天數(annual leave)。2017 年政府並沒有採取立法作為，確保家事工的權益，相反地，勞動部組織了

---

[103] 2018Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/282798.pdf，頁 288。

[104] 2013Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/210742.pdf，頁 354。

[105] 2014Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/226849.pdf，頁 369。

[106] 2015Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/243562.pdf，頁 327。

[107] 2016Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/258882.pdf，頁 360；2017Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/271345.pdf，頁 383。

一臨時任務編組，開始研修家事工保護的基本準則(basic guidelines on domestic worker protection)。針對外籍販運被害人，移民署(NIA)已提供一庇護所，仍在建置第二個庇護所當中。過去移民署有三個庇護所，大陸籍的被害人僅能待在移民署庇護所內，其他國籍的被害人可以待在非政府組織經營的庇護所。為了降低人事費用，移民署稍微減少被害人保護的經費。勞動部另外補助 20 個庇護所和 24 小時熱線的經費，提供協助予販運被害人，但部分非政府組織表示，有些接線生對於來電移工的問題處理情形不佳，因而建議勞動部應提升販運被害人的鑑別訓練，以及加強 24 小時熱線的職員訓練，尤其他們注意到，在遠洋漁船上工作的外籍漁工對於這項熱線服務都感陌生。除此之外，移民署也有 24 小時中、英文熱線服務，但似乎沒有太多人使用，可能也是因為沒有人知道的緣故。臺灣政府鼓勵被害人參與人口販運的調查，被害人可以在法庭外作證或使用影音作證。政府提供外籍被害人臨時的居留和工作許可，2017 年核發 126 張臨時居留證和 159 張工作許可，在數據上有明顯提升(相較於 2016 年核發 92 張臨時居留證和 98 張工作許可)。2017 年臺灣政府提供 39 名販運被害人返鄉協助，被害人可以獲得販運者庭外和解的補償或透過民事訴訟的告訴，但必須被害人自行蒐證提供相關的證據。政府也和司法院補助的法律扶助基金會(Legal Aid Foundation)一同為 2008 年《人口販運防制法》通過以前，遭惡意雇主扣留薪水的印尼看護工爭取賠償，苗栗地檢署凍結販運者 1 億 8 千萬新台幣(相當於 610 萬美金)的資產，將發還給被害人。雖然販運被害人可以豁免因販運而產生的違法行為，非政府組織和媒體仍舊有報導，潛在的販運被害人仍被拘留、罰鍰和判處有期徒刑，主要原因是部分法官在起訴要件(prosecutorial metrics)和國際標準(international standards)上有不同看法，例如，被強迫參與電信詐欺和其他犯罪活動的潛在被害人。在海外聘僱的漁工不受《勞動基準法》的保障，反而歸漁業署(The Fisheries Agency, FA)管轄。2017 年漁業署訂定新的《遠洋漁業條例》[108]，將漁工聘僱的合約予以標準化，透過直聘的式設定最低工資，提供

[108] 《遠洋漁業條例》於 2017 年 1 月生效，相關子法也配合實施。根據「境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法」，農委會漁業署制定勞務契約範本，其中在薪資部分，不得低於美金 450 元，約折合新台幣 13,950 元，並列出外籍漁工貸款項目以及分期攤還金額，扣除每月應償還的貸款金額後，漁船經營者不得扣留勞工其他費用。境外僱用辦法第 6 條規定，經營者與非我國籍船員簽訂勞務契約，其內容應記載事項包括契約期限、給付船員費用之項目、金額及給付方式，以及意外、醫療及一般身故保險額度、休息時間、違約時的處理等，共計 11 項內容；勞務契約部分，應依主管機關所訂契約範本辦理。根據漁業署公告契約範本，外籍船員月工資不得低於美金 450 元，實際金額由勞僱雙方議定，工作不滿一個月者，按實際工作天數計算工資，日薪以實得月薪為基礎除以 30 計算。契約期間，因非可歸責於勞工，如漁船修繕、停泊、氣候等原因而停工者，工資需照給。日前福賜群號事件引發國際社會對外籍船員權益的關注，基於保障漁工人身安全，漁船經營者須為外籍船員投保人身意外險、醫療險、一般事故險，保險額度應符合輸出國規範，但不得低於新台幣 100 萬元。此次契約也明訂，漁工遭遇意外傷害或疾病，船主必須及時就近安排治療，若是因執行職務造成的傷害導致漁工無法正常工作，休養期間也必須照常給付薪資。工時及休假方面，規定船員每日休息不應低 10 小時，每月至少應有 4 日休息。但如為輪班制或工作有連續性、緊急性者，船主可在工作時間內另外調配休息時間。雇主亦須尊重勞工宗教信仰，每年給予特別休假的天數，由雙方合意訂於契約中。對於外籍船員的行為規範，契約範本第 7 條規定，須遵守船主合理的指揮監督，遵守法令，亦不得有打架

醫療和意外險，統一工作時數和休息時間，並且建立新的漁工投訴機制。然而，非政府組織仍有疑慮，他們認為在《遠洋漁業條例》內規範的最低薪資仍低於臺灣普遍接受的最低薪資，容易使得外籍漁工因弱勢處境而被剝削，雖然這項新法同時也要求漁業署聘僱更多的職員和增加跨部會合作，觀察者認為，漁業署(FA)和勞動部(MoL)的權責分開，將使得漁捕業打擊人口販運的努力更形困難，尤其漁業署缺乏遠洋作業漁船的監督機制，這些船隻容易產生強迫勞動和其他虐待的情形。漁業署在 2018 年發起一項先期計畫，評鑑在海外聘僱漁工的仲介，但不確定此項計畫如何實施。部分非政府組織對於漁業署處理勞動剝削的能量(capacity)和政治意願(political will)抱持懷疑的態度，特別是傳統由漁會(Taiwan fishermen' association)聘僱漁工，而漁會的中央主管機關又是農委會漁業署，兩者間有隱藏的利益衝突(possible conflict of interest)。[109]

4. 越南

2012 年越南頒布了兩項旨在保護人口販運被害人的法令。越南婦女聯盟與非政府組織合作，與外國捐助者一同在越南最大的城市成立三個庇護所。[110]2014 年越南政府努力保護跨國人口販運被害人，但為人口販運或家庭被害人提供的保護仍顯不足。越南外交人員缺乏足夠的培訓和監督來處理人口販運事件。[111]2015 年全國各地的販運被害人識別和轉介機制非常薄弱。雖然政府有一個正式的販運被害人身份鑑別程序，但沒有用此程序來鑑別弱勢群體中的被害人。保護程度因地方而異，但通常包括法律援助、諮詢、住所、職業培訓、醫療保健和財政津貼等。[112]在 2015 年，越南當局確定了 1,000 名潛在的販運被害人，但尚未報告有多少人遭受過性販運或勞動販運、有多少成人或兒童、有多少人在越南或國外受到剝削。轉介過程中存在不足之處，例如，一些邊防官員對人口販運罪行非常不熟悉且缺乏管轄權跨際合作，無法有系統地將被害人轉介到保護部門，同時也有許多被害人是通過非官方過境點返回越南，缺乏身份證明文件。[113]2017 年政府採用了共同的被害人鑑別標準作為湄公河打擊人口販運協調倡議的一部分，同時也保留了他們自己識別被害人身份的程序。由於正規轉介程序的不足，政府沒有辦法順利地提供被害人保護，也因邊防官員對人口販運犯罪不熟悉，缺乏跨區域合作及數據收集，造成保護過程不完整。[114]

鬥毆、破壞公物、吸毒、罷工等情形。2017 年 2 月 13 日，http://www.sea.com.tw/news_detail.php?sn=4505#.W1VZqfZuLmI。

[109] 2018Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/282798.pdf，頁 407-408。

[110] 2013Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/210742.pdf，頁 394。

[111] 2014Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/226849.pdf，頁 409。

[112] 2015Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/243562.pdf，頁 364。

[113] 2016Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/258882.pdf，頁 400。

[114] 2017Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/271345.pdf，頁

2017 年，越南政府鑑別出 670 名被害人，比起 2016 年的 1128 人足足少了將近 1/2，但是從這數據中無法分辨出被害人的販運類型？性別？年齡？居住地？或目的地？公安部的官員非正式統計，認為大部分的案件屬跨國販運。越南政府採用「湄公河部長級聯合反人口販運倡議」(Coordinated Mekong Ministerial initiative against Human Trafficking, COMMIT)的被害人鑑別基本標準，並維持其官方的鑑別程序，但是並沒有主動、廣泛地將此一標準運用在弱勢族群上，例如因賣淫而遭逮捕之女子、從國外返國之移工、還有童工等弱勢族群。由於越南政府沒有訂出正式的轉介程序、邊防官員不熟悉人口販運罪、缺乏跨轄的合作、和不完整的資料蒐集程序等，基於上述四個因素，越南政府無法有系統的將被害人安置。非政府組織觀察，湄公河流域的官員為了政治理由，美化人口販運氾濫的形象，刻意忽視人口販運指標(indicators)，減少人口販運被害人的鑑別，自然少有被害人被安置在庇護所。2017 年越南中央政府沒有投入足夠的經費做被害人保護，也鼓勵地方省政府用當地的經費進行相關的計畫，藉以進一步分散中央政府的責任。越南政府沒有公布 2016 年由其自行補助經費並執行的全國被害人遣返(repatriation)和回歸社區(reintegration)調查。外國籍的被害人，包括小孩，在沒有被轉介安置服務的情況下，仍舊是被遣返的高風險群。部分政府官員仍將販運和偷渡混在一塊，認為這些人乃自願前往國外，所以不算販運被害人。2018 年，越南政府報告協助大約 500 名被害人(比起 2017 年之 600 人少)，輔導他們心裡諮商、健康照護諮商、法律和財務協助、並提供部分被害人職業技能訓練、就業機會和低利率貸款。沒有一個庇護所是專為男性或孩童準備的，只要有需要都可以使用。「勞動、失能和社會事務部」(Ministry of Labor, Individuals, and Social Affairs, MoLISA) 在政府經營的庇護所內有兩個房間，地點在胡志明市，用來轉介販運被害人，被害人可以在這個地點待上 2 個月。MoLISA 和半官方的越南婦女聯盟(Women’s Union)常依販運被害人的需求，將被害人轉介至非政府組織。MoLISA 經營一條 24 小時被害人熱線，該部門說迄今已收到 2700 通，但有一半以上是兒童撥打，也成功轉介 65 個案子給非政府組織。此外，MoLISA 經營 400 個社區保護中心，提供服務給有需要的弱勢族群，當中包括販運被害人，但這些社區中心缺少人員、經費和有經過訓練的職員來協助被害人。越南婦女聯盟和非政府組織合作，運用國外的捐款，在大都市設立三個庇護所，其中一個指定給販運被害人。婦女聯盟在 2017 年協助 14 名被害人，和協助接返 35 名在海外遭販運的婦女和兒童。有一非政府組織與邊防和社會服務單位合作，提供超過 100 名接返的被害人服務。有國際組織提供 11 名被害人服務，包括 10 名越南漁工和 1 名遭性販運的被害人，然而，到底有多少被害人接受到政府或非政府組織的協助，因為資料紀錄不全，所以確切的數字並不清楚。非政府組織報告指出，有關提供被害人的心理-社會服務方面，目前仍在發展中，省級的官員比較著重在協助被害人脫貧部分，而沒有放在被害人緊急需要的服務。越南當局也無法明確指出有多少被害

426。

人接受政府現金補助，購買食物，衣物和生活必需品。在越南無證移工多的國家，越南政府在駐外館處派有勞動部代表，駐外館處可以協助越南被害人，並提供基本需求、交通和健康照護。越南政府報告指出，從中國接返 138 名販運被害人，柬埔寨 1 名，並且提供協助予在泰國的 5 名越籍被害人、1 名在法國的被害人。但，仍有越南駐外人員缺乏訓練，沒有充分協助被害人，有些外交館處甚至不願協助非政府組織聯絡越籍被害人，特別是駐馬來西亞的外館。政府鼓勵被害人參與指認販運者的法庭程序，並提供保護和金錢補助予被害人，至於內容則不得而知。越南法律保障被害人得以豁免因販運行為而引起的犯罪，但由於被害人擔心被逮捕或遣返，一般他們都不願站出來在法庭上指證販運人。隨著被害身分而被貼的污名化標籤，以及在居住社區可能招致報復的惡果，進一步阻礙許多被害人願意站出來尋求保護的意願。根據國際組織的統計，越南政府在駐越外交使領館的協助下，遣返大約 20 名柬埔寨和印尼的女性被害人，但是對於如何鑑別她們，或者在她們返國前曾經提供什麼樣的協助，這些資訊都不透明。越南政府也沒有提供被害人其他合法選項(legal alternatives)，得以讓她們避免返回可能招致報復的國家。[115]

5. 小結

《表五》亞洲四國保護人口販運被害人體制比較一覽表

比較項目/國別	印尼	馬來西亞	臺灣	越南
一、預算/經費來源	政府對人口販運被害人組織提供有限資金，做為服務及保護之用。但自 2005 年以來，越來越多人口販運被害人組織獲得私人資金幫助。			2017 年越南中央政府沒有投入足夠的經費做被害人保護，也鼓勵地方省政府用當地的經費進行相關的計畫，藉以進一步分散中央政府的責任。
二、政策標準全國一致	各地區對被害人的支持程度差異很大。政府沒有採用全國一致的政策標準。			
三、被害人身分鑑別	2016 年，政府對於被害人身份鑑別和適度保護被害人的政策仍有不足。	2017 年，由於並非所有被害人在調查結束前都有獲得工作的能力，執法機關將遵循政府標準程序來鑑別人口販運被害人	1. 2013 年，臺灣政府繼續採用系統性的程序主動識別和協助人口販運被害人。 2. 在與疑似販運被害人進行面談時，執法官員使用標準問題和評估表，包含那些被控	1. 雖然政府有一個正式的販運被害人身份鑑別程序，但沒有用此程序來鑑別弱勢群體中的被害人。 2. 2017 年政府採用了共同的被害人鑑別標準作為湄公河打擊人口販運協

[115] 2018Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/282798.pdf，頁 455-456。

			違反《入出國及移民法》的外國人。根據臺灣法律，只有警察和檢察官可以鑑別被害人，相信仍有一些被害人沒有被發掘。 3. 非政府組織和檢察官持續呼籲政府讓社工和勞動檢查員得以鑑別販運被害人。 4. 非政府組織也持續報告，法官不同意警方和檢察官的販運被害人鑑別，並駁回人口販運的指控。 5. 因為勞動檢查的結果發布在先，勞動部對外勞仲介的評估系統，是否得以有效地發現外籍勞工遭受虐待或強迫勞動？	調倡議的一部分，同時也保留了他們自己識別被害人身份的程序。 3. 外國籍的被害人，包括小孩，在沒有被轉介安置服務的情況下，仍舊是被遣返的高風險群。部分政府官員仍將販運和偷渡混在一塊，認為這些人乃自願前往國外，所以不算販運被害人。 4. 越南政府採用「湄公河部長級聯合反人口販運倡議」(Coordinated Mekong Ministerial initiative against Human Trafficking, COMMIT)的被害人鑑別基本標準，並維持其官方的鑑別程序。 5. 非政府組織觀察，湄公河流域的官員為了政治理由，美化人口販運氾濫的形象，刻意忽視人口販運指標(indicators)，減少人口販運被害人的鑑別，自然少有被害人被安置在庇護所。
四、24 小時專線			1. 勞動部另外補助 24 小時熱線的經費，提供協助予販運被害人，但部分非政府組織表示，有些接線生對於來電移工的問題處理情形不佳，因而建議勞動部應提升販運被	MoLISA 經營一條 24 小時被害人熱線，該部門說迄今已收到 2700 通，但有一半以上是兒童撥打，也成功轉介 65 個案子給非政府組織。

			害人的鑑別訓練，以及加強 24 小時熱線的職員訓練，尤其他們注意到，在遠洋漁船上工作的外籍漁工對於這項熱線服務都感陌生。 2. 移民署也有 24 小時中、英文熱線服務，但似乎沒有太多人使用，可能也是因為沒有人知道的緣故。	
五、主動清查弱勢族群的販運特徵(indicators)		馬來西亞政府沒有主動清查弱勢移工族群的販運特徵(indicators)，讓潛在的被害人無法獲得妥善的照顧。		越南政府並沒有主動、廣泛地將此一標準運用在弱勢族群上，例如因賣淫而遭逮捕之女子、從國外返國之移工、還有童工等弱勢族群。
六、政府服務單位/項目	1. 2015 年，社會事務部已通過 18 個健康中心向婦女被害人提供創傷服務和庇護。婦女權益和兒童保護部目前管理 247 個綜合服務中心，其中大多數由省政府運營、服務各種弱勢群體。 2. 一份國際組織的報告顯示，販運被害人經常對於政府協助其重返社會的服務無感，這些無感的服務包括教導被害人如何創業，以及當被害人離開庇護所後，政府提供追蹤服務。 3. 衛生部(Ministry of Health)負責援助被害人的醫療照護，皇家	非政府組織難有充足的經費和職員，為被害人維持穩定的服務。為提供被害人較好的就業技能輔導，馬來西亞政府給非政府組織的費用增加三倍，從 2016 年 483,000 馬幣(美金 119,440)增基到 2017 年 140 萬馬幣(341,250 美金)	2014 年，臺灣內政部移民署設有庇護所，為男性和女性被害人提供醫療、心理服務、法律諮詢、職業培訓、小額津貼和遣返援助。在法庭訴訟期間，臺灣政府會僱用社會工作者和口譯員陪同被害人。	1. 保護程度因地方而異，但通常包括法律援助、諮詢、住所、職業培訓、醫療保健和財政津貼等。 2. 越南政府輔導被害人心裡諮商、健康照護諮商、法律和財務協助、並提供部分被害人職業技能訓練、就業機會和低利率貸款。 3. 非政府組織報告指出，有關提供被害人的心理-社會服務方面，目前仍在發展中，省級的官員比較著重在協助被害人脫貧部分，而沒有放在被害人緊急需要的服務。越南當局也無法明確指出有多少被害人接受政府現金補助，購買

	警察醫院也義務提供免費的照護。 4. 2017 年間，衛生部訓練 12 個省的醫院人員提供醫療服務予販運或暴力被害人，包括在鄉鎮衛生所和醫院內，透過受過訓的護理人員提供生、心理治療。			食物，衣物和生活必需品。
七、被害人轉介至政府/非政府組織庇護所		1. 儘管有非政府組織為人口販運活動被害人提供服務，但政府卻不常將被害人轉介到非政府組織的庇護所。 2. 政府乃透過補助 80%經費的方式，在吉隆坡、沙巴、檳城等三地，協助成立由非政府組織經營的三個新的庇護所，但由於政府的官僚程序，這些民間庇護所的使用率低，只有少數被害人被轉介到這些設施。 3. 婦女、家庭和社區發展部(Ministry of Women, Family, and Community Development)有經營 7 個販運被害人庇護所，4 個給婦女、1 個給男性、2 個給兒童。2017 年政府撥款 560 萬馬幣(相當	1. 2016 年，有關當局持續保護販運被害人，在調查期間辨別 278 名被害人，有 192 人轉介到庇護中心。 2. 移民署經營了三個庇護中心。勞動部補貼了另外 20 個庇護所和 24 小時熱線，提供給人口販運被害人。 3. 2017 年臺灣政府持續加強對被害人的保護，他們成功辨識出 328 名販運被害人(包含 209 名性販運和 119 名勞動販運)，其中有 298 名轉介至庇護所協助，這個數據比較 2015 年辨識出 278 名被害人，2016 年有 263 名被害人(240 名被轉介至庇護所)，有明顯增加。 4. 針對外籍販運被害人，移民署(NIA)已提供一庇護所，仍在建置第二個庇護所當中。過去移民署有三	1. 越南婦女聯盟與非政府組織合作，與外國捐助者一同在越南最大的城市成立三個庇護所。 2. 轉介過程中存在不足之處，例如，一些邊防官員對人口販運罪行非常不熟悉且缺乏管轄權跨際合作，無法有系統地將被害人轉介到保護部門，同時也有許多被害人是通過非官方過境點返回越南，缺乏身份證明文件。 3. 由於正規轉介程序的不足，政府沒有辦法順利地提供被害人保護，也因邊防官員對人口販運犯罪不熟悉，缺乏跨區域合作及數據收集，造成保護過程不完整。 4. 由於越南政府沒有訂出正式的轉介程序、邊防官員不熟悉人口販運罪、缺乏跨轄的合作、和不完整的資料蒐集程序等，基於上述四個因素，越南政府無法有系

		於美金 140 萬)給政府經營的庇護所，這筆費用包括在吉打(Kedah)、吉蘭丹(Kelantan)、砂拉越(Sarawak)三州分別開設新的庇護所。	個庇護所，大陸籍的被害人僅能待在移民署庇護所內，其他國籍的被害人可以待在非政府組織經營的庇護所。 5. 為了降低人事費用，移民署稍微減少被害人保護的經費。勞動部另外補助 20 個庇護所。	統的將被害人安置。 5. 沒有一個庇護所是專為男性或孩童準備的，只要有需要都可以使用。 6. 「勞動、失能和社會事務部」(Ministry of Labor, Individuals, and Social Affairs, MoLISA)在政府經營的庇護所內有兩個房間，地點在胡志明市，用來轉介販運被害人，被害人可以在這個地點待上 2 個月。MoLISA 和半官方的越南婦女聯盟(Women's Union)常依販運被害人的需求，將被害人轉介至非政府組織。 7. MoLISA 經營 400 個社區保護中心，提供服務給有需要的弱勢族群，當中包括販運被害人，但這些社區中心缺少人員、經費和有經過訓練的職員來協助被害人。越南婦女聯盟和非政府組織合作，運用國外的捐款，在大都市設立三個庇護所，其中一個指定給販運被害人。
八、家事工被害保護	對於印尼家事工的保護，國會正在審查一項法案	1. 勞動販運的案子，大都由勞工投訴後經由勞動檢查發現，勞工投訴的理由多為領不到薪資和違反法律。	非政府組織持續強調，國政府和國會應儘速通過長期延滯審查的家事工保護法(domestic worker protection bill)，在這部法律中，必須規範每日休息時數(hours of rest)、每週或每月的休息天數(days off)，	

			還有年休天數(annual leave)。2017 年政府並沒有採取立法作為，確保家事工的權益，相反地，勞動部組織了一臨時任務編組，開始研修家事工保護的基本準則(basic guidelines on domestic worker protection)。	
九、漁工被害保護	為了使檢查程序標準化，漁業部於 2015 年 10 月通過了一項條例，制定了政府檢查漁船和篩濾人口販運被害人的議定書，但這些議定書尚未執行。		1. 在海外聘僱的漁工不受《勞動基準法》的保障，反而歸漁業署(The Fisheries Agency, FA)管轄。2017 年漁業署訂定新的《遠洋漁業條例》，將漁工聘僱的合約予以標準化，透過直聘的式設定最低工資，提供醫療和意外險，統一工作時數和休息時間，並且建立新的漁工投訴機制。然而，非政府組織仍有疑慮，他們認為在《遠洋漁業條例》內規範的最低薪資仍低於臺灣普遍接受的最低薪資，容易使得外籍漁工因弱勢處境而被剝削。 2. 雖然這項新法同時也要求漁業署聘僱更多的職員和增加跨部會合作，觀察者認為，漁業署(FA)和勞動部(MoL)的權責分開，將使得漁捕業打擊人口販運的努力更形困	

			難，尤其漁業署缺乏遠洋作業漁船的監督機制，這些船隻容易產生強迫勞動和其他虐待的情形。 3. 漁業署在 2018 年發起一項先期計畫，評鑑在海外聘僱漁工的仲介，但不確定此項計畫如何實施。部分非政府組織對於漁業署處理勞動剝削的能量(capacity)和政治意願(political will)抱持懷疑的態度，特別是傳統由漁會(Taiwan fishermen' association)聘僱漁工，而漁會的中央主管機關又是農委會漁業署，兩者間有隱藏的利益衝突(possible conflict of interest)。	
十、被害人統計	1. 2017 年，官方沒有全面搜集查明被害人資料，但不同地區的政府會不定期報告自己統計出的數據 2. 雖然缺少全國被害人完整的資料，印尼政府卻已辨識出 5801 名被害人 3. 印尼兒童保護署(the Commission for the Protection of Children)正式確認有 293 名疑似遭販運的兒童，但政府卻沒有告知是否	1. 2014 年，政府沒有明確說明性販運或勞動販運的被害人數據，不過可以確定近一半的被害人是印尼公民。 2. 2015 年，大多數被害人是印尼國民，其次則是越南和菲律賓國民。 3. 性販運或販賣人口的被害人數還未經過調查確定。非政府組織和政府官員的報告內容主要說	1. 2013 年，在官員初步篩選後，390 名被害人中，通過與非政府組織確定了 80 名被害人。 2. 2016 年，有關當局持續保護販運被害人，在調查期間辨別 278 名被害人，其中 197 名性販運被害人，81 名勞動販運被害人，相較 2014 年之 292 人，有 192 人轉介到庇護中心。 3. 2017 年臺灣政府持續	1. 在 2015 年，越南當局確定了 1,000 名潛在的販運被害人，但尚未報告有多少人遭受過性販運或勞動販運、有多少成人或兒童、有多少人在越南或國外受到剝削。 2. 2018 年，越南政府報告協助大約 500 名被害人(比起 2017 年之 600 人少)。 3. 2017 年，越南政府鑑別出 670 名被害人，比起 2016 年的 1128 人足足少了將近 1/2，但是從這

	有進一步調查或提供被害人保護。一個當地的非政府組織預估2017年有高達80,000名兒童遭人口販運的性剝削。	明馬來西亞的勞動販運比性販運更為常見。 4. 2017年馬來西亞政府全國辨識出2224名潛在被害人(potential victims)和721名被害人(confirmed victims)，相較2016年辨識出3411名潛在被害人和1558名被害人，人數有下降的趨勢，但比起2015年確認出305名被害人，人數卻大幅成長。執法機關廣泛地運用《反販運法》，認為潛在的被害人大都是在酒吧或按摩院工作的外國女子。比起之前重點擺在性販運，政府將顯著的資源投入在強迫勞動(勞動販運)這一塊，這也可以說明為何2017年被害人的數字較2016年大幅減少的原因	加強對被害人的保護，他們成功辨識出328名販運被害人(包含209名性販運和119名勞動販運)，其中有298名轉介至庇護所協助，這個數據比較2015年辨識出278名被害人，2016年有263名被害人(240名被轉介至庇護所)，有明顯增加。	數據中無法分辨出被害人的販運類型？性別？年齡？居住地？或目的地？公安部的官員非正式統計，認為大部分的案件屬跨國販運。
十一、海外急難通報系統(overseas crisis center complaint system)	印尼政府海外急難通報系統收到海外移工4,475件通報，其中，71件確定是人口販運案件，2430件具有販運指標。			
十二、駐外館處/被害人檢核表	1. 有七個政府部門聯合為印尼海外使領館的職員設計出一份販運			1. 在越南無證移工多的國家，越南政府在駐外館處派有勞動部代表，駐

	被害人的檢核表 2. 2017 年 5 月，國家警察和法務部長辦公室，在印尼駐吉隆坡大使館的協助下，利用這個檢核表辨識出 40 名販運被害人，印尼政府也將 340 名疑似販運被害人從海外帶回，2016 年有 602 名。			外館處可以協助越南被害人，並提供基本需求、交通和健康照護。 2. 越南政府報告指出，從中國接返 138 名販運被害人，柬埔寨 1 名，並且提供協助予在泰國的 5 名越籍被害人、1 名在法國的被害人。 3. 越南外交人員缺乏足夠的培訓和監督來處理人口販運事件。 4. 越南駐外人員缺乏訓練，沒有充分協助被害人，有些外交館處甚至不願協助非政府組織聯絡越籍被害人，特別是駐馬來西亞的外館。
十三、庇護和重返社會	政府提供返國的被害人短期庇護所和重返社會的協助，並將被害人轉介至地方政府，以提供進一步的照護。政府於 2017 年間協助 54 名被害人支付其重返社會的費用。		2017 年臺灣政府提供 39 名販運被害人返鄉協助	1. 婦女聯盟在 2017 年協助 14 名被害人，和協助接返 35 名在海外遭販運的婦女和兒童。 2. 有一非政府組織與邊防和社會服務單位合作，提供超過 100 名接返的被害人服務。 3. 有國際組織提供 11 名被害人服務，包括 10 名越南漁工和 1 名遭性販運的被害人，然而，到底有多少被害人接受到政府或非政府組織的協助，因為資料紀錄不全，所以確切的數字並不清楚。 4. 根據國際組織的統計，越南政府在駐越南外交使領館的協助下，遣返

				大約 20 名柬埔寨和印尼的女性被害人，但是對於如何鑑別她們，或者在她們返國前曾經提供什麼樣的協助，這些資訊都不透明。 5. 越南政府沒有公布 2016 年由其自行補助經費並執行的全國被害人遣返(repatriation)和回歸社區(reintegration)調查。
十四、法律扶助	印尼政府的證人保護單位提供將近 257 名販運被害人法律扶助，2016 年則協助 165 名被害人。因為有多個政府單位提供法律扶助，確切受扶助被害人之數目不詳。	馬國政府依法院核發的 21 天臨時保護令(21-day interim protection order)將被害人安置在政府設施內，待確定為被害人後，再核發 90 天的保護令(90-day protection order)。	1. 2017 年臺灣政府提供 39 名販運被害人返鄉協助，被害人可以獲得販運者庭外和解的補償或透過民事訴訟的告訴，但必須被害人自行蒐證提供相關的證據。 2. 政府也和司法院補助的法律扶助基金會(Legal Aid Foundation)一同為 2008 年《人口販運防制法》通過以前，遭惡意雇主扣留薪水的印尼看護工爭取賠償，苗栗地檢署凍結販運者 1 億 8 千萬新台幣(相當於 610 萬美金)的資產，將發還給被害人。	
十五、將被害人視為犯嫌	報告顯示政府沒有將販運被害人視為犯罪嫌疑人而予以處罰的案例，但對於弱勢族群的檢查，確認其是否有販運跡象，可能造成處罰被害人或是以無法確認之販運被害人予以遣	《反販運法》讓被害人得以免除違反移民法規的罰則，例如違法入境(illegal entry)、違法停居留(unlawful presence)、和持有偽造旅行文件(possession of fraudulent	1. 雖然《人口販運防制法》規定人口販運被害人可以因販運而犯下的罪行獲得豁免，但非政府組織報告中指出，人口販運被害人偶爾會被視為犯	

	返。	travel documents)。如果潛在的被害人否認她們有被販運，或者雇主取走她們的文件，政府有時會將潛在被害人收容、遣返或甚至以移民法起訴。	嫌。 2. 雖然販運被害人可以豁免因販運而產生的違法行為，非政府組織和媒體仍舊有報導，潛在的販運被害人仍被拘留、罰鍰和判處有期徒刑，主要原因是部分法官在起訴要件(prosecutorial metrics)和國際標準(international standards)上有不同看法，例如，被強迫參與電信詐欺和其他犯罪活動的潛在被害人。	
十六、被害人法庭指證/參與人口販運的調查		過去的作法上，大部分的被害人都希望能馬上歸鄉，雖然法律允許被害人得以遠距作證，有關當局仍舊希望被害人在法院開庭期間留在國內，因而許多被害人對於出庭作證興趣缺缺 被害人不願出作證的理由，明顯的是因為冗長的法庭程序、在庇護所內行動不自由和無法工作、以及販運者對被害人的賄賂或威脅，被害人的希望就是能及早返回工作崗位	1. 2015 年，政府機構鼓勵被害人通過臨時居留和工作許可證參與人口販運的調查。 2. 臺灣政府鼓勵被害人參與人口販運的調查，被害人可以在法庭外作證或使用影音作證。政府提供外籍被害人臨時的居留和工作許可，2017 年核發 126 張臨時居留證和 159 張工作許可，在數據上有明顯提升(相較於 2016 年核發 92 張臨時居留證和 98 張工作許可)。	1. 政府鼓勵被害人參與指認販運者的法庭程序，並提供保護和金錢補助予被害人，至於內容則不得而知。 2. 越南法律保障被害人得以豁免因販運行為而引起的犯罪，但由於被害人擔心被逮捕或遣返，一般他們都不願站出來在法庭上指證販運人。隨著被害身分而被貼的污名化標籤，以及在居住社區可能招致報復的惡果，進一步阻礙許多被害人願意站出來尋求保護的意願。
十七、被害人其他合法選項	印尼政府過去沒有提供被害人其他合法選項(legal alternatives)，得以讓她們避免返回可能招致報復的	1. 馬來西亞的《反人口販運法》讓被害人有得以免於刑事訴訟的豁免權，但	如果外國販運被害人返回原籍國，遭到報復或刁難，可以獲得永久居留簽證。	越南政府也沒有提供被害人其他合法選項(legal alternatives)，得以讓她們避免返回可能招致報復的國

	國家	起訴的被害人一般沒有獲得保護令，而是被轉移到移民拘留設施以便驅逐出境。 2. 《反販運法》的修正，被害人只要通過安全查核、醫療檢查、和精神健康評估，可以正常工作且自由進出政府設施。 3. 大部分待在政府庇護所的被害人不能自由行動，也沒有工作權，與世界潮流的做法相違背。 4. 在 721 位被害人中，政府核發 91 張特別移民通行證(special immigration passes)，讓他們得以自由移動(2016 年僅 12 張)。但，實務上，主管當局限制他們在庇護所外的行動，也只能在有監護人的情況下，一個月 2-3 次旅行。 5. 2017 年馬來西亞政府核發 2 張工作簽證給被害人，2016 年核發 6 張。雖然政府部門有合法的工作給被害人，但根據庇護所的職員報告，大部分的被		家。

		害人都不願意參加這個計畫，希望能早點歸鄉。 6. 政府也核發每個月127元馬幣(相當於31美金)的零用金(monthly allowance payments)給被害人，迄至2018年3月，273名被害人收到總數96320馬幣(相當於美金23820元)的零用金，但馬國政府並沒有按月發放，而是當被害人返國前，給予一筆整數。		

資料來源：作者自行整理

(三) 預防 (Prevention)

1. 印尼

2012年全國反人口販運任務編組每三個月舉行一次會議，共有21個部會和機構參加，而任務編組沒有編列預算，均由參與的部會資助。政府在海外工人安置和保護機構內增設了17名公務、檢查員，以方便調查人口販運案件。[116]2014年印尼政府在防制人口販運方面取得一定進展，尤其是通過新的指導方針實施監督，由有註冊或領有執照的招聘人員及機構負責招募人員至海外。有些省份簽署了跨省的協議，數省共同合作提供外省籍的人口販運被害人相關的照護。[117]2015年，由於國家任務編組沒有特定預算，由2012年參與全國反人口販運任務編組的部會，負責資助國家反人口販運活動，政府和國際組織共同舉辦了兩次針對當地官員和執法人員的反人口販運宣導活動。政府繼續努力監測境外的印尼移工，並努力保護他們免受欺詐招募和人口販運。[118]2016政府盡最大努力防止人口販運。大多數預防工作只有在地區和省級執行；各工作隊的資金和活動也因不同地區而異。2016年設立在婦女權力和兒童保護部內

[116] 2013Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/210739.pdf，頁200。

[117] 2014Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/226846.pdf，頁208。

[118] 2015Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/243559.pdf，頁188。

的國家反人口販運任務編組也已經舉行了幾次會議，並通過了 2015 到 2019 年打擊人口販運的國家行動計劃。[119]2017 年，地方與國家任務編組之間缺乏預算和協調，也因此阻礙了反人口販運活動。政府也針對人口販運風險較高的社區，協助提升收入、提高大家對於人口販運的意識等。[120]

國家任務編組維持 32 個省級的小組以及 191 個地方和地區的小組。國家任務編組在 3 個省舉行會議，有 33 個省的政府官員與會。在 2017 年 12 月評鑑行動計畫的成效達到最高潮。然而，經費不足和國家、地方任務編組之間的不協調，影響了反販運的成效。2017 年 10 月，印尼政府修訂海外工人法(overseas worker law)，增列非法招募罪，並透過取消為移工辦理旅行文件的權力，限制私人仲介的角色。印尼在馬來西亞槟城總領事館(Penang)與數個馬來西亞公司達成協議，透過電子銀行支付系統(electronic banking payment system)，減少印尼移工在馬來西亞被剝削的弱勢處境。為了能更加保護印尼漁工以及打擊勞動販運，印尼海洋事務暨漁業部(Ministry of Maritime Affairs and Fisheries, MMAF)開始執行數項新的規定。這些規定要求印尼漁業必須符合國際人權標準，例如工作的健康、安全、招募和法遵，在取得漁撈許可前，必須要先做到的。該部同樣要求國營的漁產公司必須將這些規定轉化成為公司必須遵行的政策。另一項規定讓政府透過標準化的工作合約(standardized work contract)保護在近海和國際海域、本國或外國船隻上工作的漁民。為了減少兒童遭販運的情形，印尼政府與兩個當地非政府組織，實施「清點孩童計畫」(Count Every Child Project)，他們確保每一位孩童都有身分資料，例如出生證明，藉以減少兒童遭販運的弱勢處境。一項最近的世界銀行調查發現，印尼數量龐大的無證移工，有一部分是因為麻煩的戶籍登記程序所造成，讓想賺錢的移工只能透過非法仲介設法取得身分證件和旅行文件。勞動部(Ministry of Labor, MoL)擴大他們的努力，讓想到海外工作的家事工(domestic workers)得以接受訓練，並指導他們如何避免販運者和非法仲介。在印尼受雇的家事工，接受印尼家事工訓練就業協會(Association of Training and Placement for Domestic Workers Across Indonesia, APPSI)的訓練。2017 年，巴淡(Batam)移民局拒絕 511 件利用護照非法海外工作的申請。除此之外，勞動部據報也阻止 1310 名海外勞工離境，並吊銷一招聘公司的執照。2017 年 12 月，馬來西亞外交部重新啟動安全旅遊申請(Safe Travel Application)計畫，讓該部得以掌握印尼移工在海外就業情形。App 的特殊設計，內含印尼全球駐外館處的聯絡資訊，也讓海外弱勢處境的印尼移工可以在無助時按下求助鈕(panic button)，尋求駐紮當地外交館處的協助。雖然印尼政府將 21 個中東和北非國家列入海外工作的禁止名單，但 2017 年 10 月印尼政府和沙烏地阿拉伯達成協議，允許印尼移工申請家事工簽證，同時，他們宣布了

[119] 2016Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/258879.pdf，頁 205。

[120] 2017Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/271342.pdf，頁 210。

一項 24 小時的保護機制，協助印尼移工得以轉換雇主(contract switching)。透過政府間的合法管道，移工可以找到在沙國的工作，藉以減少非法招募，也減少他們成為勞動販運的被害人。印尼外交部在 8 個移工來源的區域和中國進行反販運預防宣導活動，該部也開立 10 個全國談話性的電台節目，在 16 個政府區內散發宣導資料。旅遊部(Ministry of Tourism)發起 6 個反婦女和兒童性剝削的活動，政府與 10 個大學合作，共有 2500 名學生一起參與海外安全就業的宣導活動。同時，對於印尼海外維和部隊和駐外人員，在派遣前，印尼政府也進行人口販運被害人辨識以及家事移工保護等相關的訓練。印尼外交部與南非合作進行一項先期計畫(pilot program)，藉以協助印尼在外國船隻工作的漁工。這個計畫透過漁工聯絡中心(dedicated center)蒐集資料，也幫助外交部掌握漁工在海外的工作動態，避免被勞動販運。官員們計畫將此一做法拓展至模里西斯(Mauritius)，和其他印尼海外移工經常會上岸的地點(high numbers of visiting Indonesian fisherman)。[121]

2. 馬來西亞

2013 年政府阻絕了部分被害人與非政府組織的溝通管道，阻礙了政府與民間打擊人口販運的有效合作。據報導，馬來西亞當局與印尼和菲律賓簽署了協議以保護移工。衛生部於 2013 年加入 MAPO(The Malaysian Association of Practising Opticians, MAPO，馬來西亞反販運委員會)，開始為庇護所中的外國被害人提供健康檢查。政府在報告中提出，上一年度在公共服務電台和電視製作了 6,078 份宣導，以提高國內居民對人口販運的認識。[122]2015 年，MAPO 領導高層積極提倡打擊人口販運活動，但目前缺乏足夠的預算支持。馬來西亞和印尼官員宣布，將為招募家庭幫傭建立一個「官方管道」，加速招聘並儘量減少尋找工作的非法移民人數。[123]2016 年馬來西亞政府與斯里蘭卡、越南、泰國、中國、巴基斯坦、孟加拉國、印度、柬埔寨、印尼政府簽署了瞭解備忘錄(MoU)，以改善對外國工人合約和權利的監管。《就業法》(Employment Law)將家事工排除在一些法律保護範圍之外，其中包括不適用該國的最低工資。[124]2017 年，副總理批准了 2016 - 2020 年更新的國家行動計畫，該計畫通過加強法律，改善與執法單位間的合作和調查技能，提高公眾意識及與非政府組織的關係，概述了政府的目標，並保護被害人。政府沒有展現出減少性交易需求的努力。政府在國際維和部隊部署前，為外交人員及其部隊提供反販運培訓。[125]

---

[121] 2018Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/282798.pdf，頁 227-228。

[122] 2013Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/210740.pdf，頁 252。

[123] 2015Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/243560.pdf，頁 235。

[124] 2016Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/258880.pdf，頁 257。

[125] 2017Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/271343.pdf，頁 266。

內政部(Home Affairs Ministry)主導的反販運委員會(MAPO)，包含 5 個執法機關，部分政府部門，以及 3 個非政府組織。MAPO 每三個月一季定期舉行會議，協助政府協調跨部門的反販運行動和訓練，還有與非政府組織諮商以加強被害人保護。2017 年馬國政府提供 4 百萬馬幣(美金 98,9120 元)的業務經費予 MAPO 秘書處，馬國政府持續執行 2016-2020 的國家行動計畫(National Action Plan)，在改善與民間的合作(公私合力的夥伴關係)、執法部門間的合作和打擊勞動販運(labor trafficking)上有些進展。政府製作和撥放 9,006 則電台廣播，1,605 段電視廣告，比起 2016 年的 6,492 則廣播和 1,648 段廣告，明顯增加許多。政府也透過與民間的諮商合作，製作新的手冊，發給聘僱家事工的雇主。政府印製 2,000 份英文和馬來文(Bahasa Malaysia)手冊給新的雇主。勞動部官員也提供布條給吉隆坡國際機場懸掛，提醒剛剛抵達的移工有關他們在馬來西亞的權利。MAPO 與馬來西亞航空合作，在吉隆坡國際機場舉辦 3 天的展覽，以加強反販運公眾宣導。聯合國難民署(United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR)和地方的非政府組織一同協助在馬來半島的無國籍人士申請國籍，透過身分文件的確認，減少被販運的弱勢處境。馬來西亞政府回應這個做法，核准 2,168 人馬國國籍(citizenship)，還有 10,000 人等待處理中。執法機關依據馬國 1966 年的護照條例(Malaysian Passport Act of 1966)加強取締雇主扣留護照的違法情形，有 70 件案件被起訴，41 件的雇主被判刑。政府也修訂兩項勞動法令(labor laws)，以減少外國移工經常遭債務拘束(debt bondage)的情形。第一項法令的改善，要求雇主支付海外移工的招聘費，避免移工被強迫承擔這些費用。(The first improvement required employers to pay the foreign worker levy for any non-Malaysians they hired, instead of forcing workers to bear the costs.) 政府也修改民間就業機構法(Private Employment Agency Act)，增加違反招募法(recruitment)的罰則，並要求所有招募機關在招募海外移工(含家事工)前，必須先取得人力資源部(Ministry of Human Resource)的特別許可(special license)。《就業法》持續排除家事工的適用，法律無法提供家事工最低薪資的保護。勞檢員於 2016 年進行了 40,869 次勞動檢查，發出 5,257 張勸導改善單。勞動法院處理 12,498 件勞資糾紛，要求雇主返還被剝削勞工的薪水超過 6,400 萬馬幣(相當於 1,580 萬美金，並對違反規定的雇主處以 979,000 馬幣(相當於 246,090 美金)的罰鍰。但馬國政府並沒有展現出減少性交易(commercial sex)的努力，同時，政府在國際維和部隊和外交人員部署前，提供反販運培訓。[126]

3. 臺灣

2013 年，各機構提供經費在報章雜誌和廣播媒體中製播有關防制人口販運的廣告和宣導，並以七種語言發送反人口販運海報和提示卡。勞委會繼續在臺灣各地設立國際移工服務站和國際機場服務櫃檯，協助他們了解自身權利，

[126] 2018Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/282798.pdf，頁 288-289。

並提供熱線電話檢舉人口販運罪行。[127]2014 年，觀光局為導覽人員和飯店組織提供有關防制人口販運培訓計劃。[128]2015 年，執行人員制定了處理臺灣及船舶海上爭端的標準作業程序，包括人口販運事件。為了解決勞工招聘相關的剝削問題，臺灣政府拒絕核發 21 項商業許可證，並對 73 人進行罰款。[129] 2016 年，政府部門透過宣傳、研討會和會議，持續防制人口販運。行政院透過跨部會國家行動計劃監督的工作小組於 2015 年舉辦了兩次會議，致力減少對性交易和強迫勞動的需求，並為外交人員提供反人口販運培訓。[130]

2017 年，由行政院政務委員主持的「人口販運協調會報」持續防制努力。不同部會持續提供經費，透過廣告、公播新聞和其他材料宣導反販運。各機構繼續提供有關人口販運的宣傳廣告，並為青年、國際移工和漁工等弱勢群體提供協助。為解決與招聘有關的剝削問題，成立直聘中心，讓雇主直接聘僱外國勞工，避免仲介收取高額費用。[131]然而，2017 年新通過的法律，立意在提供外籍漁工更佳的保護，其條文沒有規範仲介得收取的招募費和服務費範圍(allow brokers to charge unlimited recruitment and service fees)，[132]可能造成債務拘束的強迫勞動。大多數的雇主仍舊認為透過仲介招工比較容易也較快，但勞動權益團體卻持續的呼籲主管機關能夠修法免除這些法律漏洞，避免仲介超收費用。2017 年臺灣政府針對 6 名仲介超收費用、形成不當債務拘束的收費結構，予以罰款(2016 年罰款 4 人)。臺灣法律也將兒童性剝削的海外犯罪訂定刑罰標準[133]，但自 2006 年至今尚無調查或起訴的案例。臺灣政府持續致力減少對

---

[127] 2013Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/210742.pdf，頁 354。

[128] 2014Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/226849.pdf，頁 369。

[129] 2015Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/243562.pdf，頁 327。

[130] 2016Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/258882.pdf，頁 360。

[131] 2017Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/271345.pdf，頁 383。

[132] 《遠洋漁業條例》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（以下簡稱仲介機構）聘僱之方式為之。
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。

[133] 《兒童及少年性剝削防制條例》第 31 條規定：
與未滿十六歲之人為有對價之性交或猥褻行為者，依刑法之規定處罰之。
十八歲以上之人與十六歲以上未滿十八歲之人為有對價之性交或猥褻行為者，處三年以下有期徒刑、拘役或新臺幣十萬元以下罰金。
中華民國人民在中華民國領域外犯前二項之罪者，不問犯罪地之法律有無處罰規定，均依本條例處罰

性交易和強迫勞動的需求，並為外交人員提供反人口販運培訓。[134]

4. 越南

2013 年，由於有權核實人口販運被害人身分的政府機構增加，《人口販運法》下被害人身份查證的程序有所改變。在國際組織、政府、非政府組織和外國捐助者的協助與合作下，政府更加努力防制人口販運。[135]2014 年，在這一年中，政府拒絕發布一份國際組織研究報告。該報告評估了越南勞動剝削販運的範圍以及越南境外的越南公民。政府展開了一場打擊賣淫的媒體宣傳活動，主要針對潛在性交易消費者。不過越南政府的努力並沒有減少對強迫勞動的需求。同一年，官員通過與國家和地方媒體合作開發廣播和電視節目，以及發布有關人口販運的新聞文章，支持反販運宣傳活動。在報告所述期間，政府發動對妓院和按摩院的突擊，並對部分使用強迫勞動的公司進行罰款和暫停執照。[136]在 2015 年，官員通過與國家和地方媒體合作開展廣播和電視節目，發布新聞報導及發送與人口販運相關的傳單，支持反販運宣導活動。在同一年中，越南與 11 個主要人口販運目的地國簽訂備忘錄，並更新與馬來西亞的協議，禁止雇主扣留越南移工護照的做法。[137]2017 年，政府向相關地區發布了關於 2016 - 2020 年國家反人口販運行動計劃的指導方針，以解決強迫勞動，改善被害人服務，並實施經修訂的《刑法》反人口販運條文。政府舉辦了許多研討會，針對人口販運議題舉辦了社區對話，例如在農業、建築勞役和外國勞工招募率高的地區—尤其是婦女族群裡舉辦。[138]

越南在 2018 年實施 2016-2020 全國反販運行動計畫(National Anti-Trafficking Action Plan, NPA)的第三階段，針對強迫勞動，改善被害人服務，以及執行新修訂的反販運條文(revised anti-trafficking statute)。2018 也針對 NPA 啟動了五年期的評鑑，但是越南政府並沒有核撥足夠的經費以執行第三年計畫。沒有針對新的刑法販運條文制定指導原則(guideline)，也因為缺乏跨部會合作而影響反販運的努力。政府在缺乏施行細則(implementation circulars)的情況下，無法完成 NPA 活動。政府在 2017 年繼續舉辦許多研討會，針對人口販運議題在農業、建築勞役和外國勞工招募率高的地區(尤其是婦女族群)舉辦社區對話。提升公眾意識的活動，包括在販運情況嚴重的地區，運用媒體、廣告和校園宣導。觀察者認為，許多高風險社區很難與這些活動的內容連結，必須要更在地化(localization)。資訊傳播部(Ministry of Information and Communication)指

---

[134] 2018Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/282798.pdf，頁 408。

[135] 2013Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/210742.pdf, 頁 395。

[136] 2014Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/226849.pdf，頁 410。

[137] 2015Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/243562.pdf，頁 364。

[138] 2017Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/271345.pdf，頁 425。

導國營媒體撥放 10,00 則資料和新聞故事，藉以提升反販運的公眾意識。2017 年，越南與日本政府簽署了合作備忘錄，以提升越南勞工在「日本技術實習訓練計畫」(Japan's Technical Intern Training Program, TITP)的保護。非政府組織報導，越南勞工必須先支付 650 萬至 6,500 萬越南盾(相當於美金 290 元至 2,860 元)的行前訓練和訂金費用，增加越南勞工在海外受債務拘束的弱勢處境，特別是在日本。越南政府透過 2016-2020 娼妓預防和打擊計畫(Prostitution Prevention and Combating Program)，努力降低社會上性交易的需求。這項計畫鎖定潛在性交易的顧客，透過教育宣導，和增加性工作者的收入，藉以減少雙邊的需求。越南政府要求駐外人員在派任前必須接受反人口販運培訓。[139]

5. 小結

《表六》亞洲四國預防人口販運體制比較一覽表

比較項目/國別	印尼	馬來西亞	臺灣	越南
一、中央政府/任務編組	1. 2012 年全國反人口販運任務編組每三個月舉行一次會議，共有 21 個部會和機構參加，而任務編組沒有編列預算，均由參與的部會資助。 2. 政府在海外工人安置和保護機構內增設了 17 名公務、檢查員，以方便調查人口販運案件。 3. 2016 年設立在婦女權力和兒童保護部內的國家反人口販運任務編組也已經舉行了幾次會議，並通過了 2015 到 2019 年打擊人口販運的國家行動計劃。 4. 2017 年，地方與國	1. 衛生部於 2013 年加入 MAPO(The Malaysian Association of Practising Opticians, MAPO，馬來西亞反販運委員會)，開始為庇護所中的外國被害人提供健康檢查。 2. 2015 年，MAPO 領導高層積極提倡打擊人口販運活動，但目前缺乏足夠的預算支持。 3. 2017 年，副總理批准了 2016 - 2020 年更新的國家行動計畫，該計畫通過加強法律，改善與執法單位間的合作和調查技能，提高公眾意識及與非政府組織的關係，概述了政府的目標，並保護被害人。 4. 內政部(Home Affairs Ministry)主導的反販運委員會(MAPO)，包含 5	1. 勞委會繼續在臺灣各地設立國際移工服務站和國際機場服務櫃檯，協助他們了解自身權利，並提供熱線電話檢舉人口販運罪行。 2. 2014 年，觀光局為導覽人員和飯店組織提供有關防制人口販運培訓計劃。 3. 2016 年，政府部門透過宣傳、研討會和會議，持續防制人口販運。行政院透過跨部會國家行動計劃監督的工作小組於 2015 年舉辦了兩次會議，	1. 2013 年，由於有權核實人口販運被害人身分的政府機構增加，《人口販運法》下被害人身份查證的程序有所改變。 2. 在國際組織、政府、非政府組織和外國捐助者的協助與合作下，政府更加努力防制人口販運。 3. 2017 年，政府向相關地區發布了關於 2016 - 2020 年國家反人口販運行動計劃的指導方針，以解決強迫勞動，改善被害人服務，並實施經修訂的《刑法》反人口販運條文。政府舉辦了許多研討會，針對人口販運議題舉辦了社區對話，例如在農業、建築勞役和外國勞工招募率高的地區—尤其是婦女

[139] 2018Trafficking in Persons Report, https://www.state.gov/documents/organization/282798.pdf，頁 456。

	家任務編組之間缺乏預算和協調，也因此阻礙了反人口販運活動。 5. 國家任務編組維持32個省級的小組以及191個地方和地區的小組。國家任務編組在3個省舉行會議，有33個省的政府官員與會。	個執法機關，部分政府部門，以及3個非政府組織。MAPO每三個月一季定期舉行會議，協助政府協調跨部門的反販運行動和訓練，還有與非政府組織諮商以加強被害人保護。 5. 2017年馬國政府提供4百萬馬幣(美金98,9120元)的業務經費予MAPO秘書處， 6. 馬國政府持續執行2016-2020的國家行動計畫(National Action Plan)，在改善與民間的合作(公私合力的夥伴關係)、執法部門間的合作和打擊勞動販運(labor trafficking)上有些進展	致力減少對性交易和強迫勞動的需求，並為外交人員提供反人口販運培訓。 4. 2017年，由行政院政務委員主持的「人口販運協調會報」持續防制努力。	族群裡舉辦。 4. 越南在2018年實施2016-2020全國反販運行動計畫(National Anti-Trafficking Action Plan, NPA)的第三階段，針對強迫勞動，改善被害人服務，以及執行新修訂的反販運條文(revised anti-trafficking statute)。2018也針對NPA啟動了五年期的評鑑，但是越南政府並沒有核撥足夠的經費以執行第三年計畫。沒有針對新的刑法販運條文制定指導原則(guideline)，也因為缺乏跨部會合作而影響反販運的努力。政府在缺乏施行細則(implementation circulars)的情況下，無法完成NPA活動。 5. 越南政府透過2016-2020娼妓預防和打擊計畫(Prostitution Prevention and Combating Program)，努力降低社會上性交易的需求。這項計畫鎖定潛在性交易的顧客，透過教育宣導，和增加性工作者的收入，藉以減少雙邊的需求。
二、地方政府/任務編組	1. 2016政府盡最大努力防止人口販運。大多數預防工作只有在地區和省級執			

	行。 2. 各工作隊的資金和活動也因不同地區而異。			
三、反販運宣導	1. 2015 年，由於國家任務編組沒有特定預算，由 2012 年參與全國反人口販運任務編組的部會，負責資助國家反人口販運活動，政府和國際組織共同舉辦了兩次針對當地官員和執法人員的反人口販運宣導活動。 2. 印尼外交部在 8 個移工來源的區域和中國進行反販運預防宣導活動，該部也開立 10 個全國談話性的電台節目，在 16 個政府區內散發宣導資料。 3. 旅遊部(Ministry of Tourism)發起 6 個反婦女和兒童性剝削的活動，政府與 10 個大學合作，共有 2500 名學生一起參與海外安全就業的宣導活動。	1. 2012 年政府在公共服務電台和電視製作了 6,078 份宣導，以提高國內居民對人口販運的認識。 2. 政府製作和撥放 9,006 則電台廣播，1,605 段電視廣告，比起 2016 年的 6,492 則廣播和 1,648 段廣告，明顯增加許多。 3. 勞動部官員也提供布條給吉隆坡國際機場懸掛，提醒剛剛抵達的移工有關他們在馬來西亞的權利。MAPO 與馬來西亞航空合作，在吉隆坡國際機場舉辦 3 天的展覽，以加強反販運公眾宣導。	1. 2013 年，各機構提供經費在報章雜誌和廣播媒體中製播有關防制人口販運的廣告和宣導，並以七種語言發送反人口販運海報和提示卡。 2. 不同部會持續提供經費，透過廣告、公播新聞和其他材料宣導反販運。各機構繼續提供有關人口販運的宣傳廣告，並為青年、國際移工和漁工等弱勢群體提供協助。	1. 2014 年政府展開了一場打擊賣淫的媒體宣傳活動，主要針對潛在性交易消費者。不過越南政府的努力並沒有減少對強迫勞動的需求。同一年，官員通過與國家和地方媒體合作開發廣播和電視節目，以及發布有關人口販運的新聞文章，支持反販運宣傳活動。 2. 在 2015 年，官員通過與國家和地方媒體合作開展廣播和電視節目，發布新聞報導及發送與人口販運相關的傳單，支持反販運宣導活動。 3. 政府在 2017 年繼續舉辦許多研討會，針對人口販運議題在農業、建築勞役和外國勞工招募率高的地區(尤其是婦女族群)舉辦社區對話。提升公眾意識的活動，包括在販運情況嚴重的地區，運用媒體、廣告和校園宣導。觀察者認為，許多高風險社區很難與這些活動的內容連結，必須要更在地化(localization)。 4. 資訊傳播部(Ministry of Information and

				Communication)指導國營媒體撥放 10,00 則資料和新聞故事，藉以提升反販運的公眾意識。
四、合法招募管道	1. 2014 年印尼政府在防制人口販運方面取得一定進展，尤其是通過新的指導方針實施監督，由有註冊或領有執照的招聘人員及機構負責招募人員至海外。 2. 2015 年政府繼續努力監測境外的印尼移工，並努力保護他們免受欺詐招募和人口販運。 3. 2017 年 10 月，印尼政府修訂海外工人法(overseas worker law)，增列非法招募罪，並透過取消為移工辦理旅行文件的權力，限制私人仲介的角色。 4. 一項最近的世界銀行調查發現，印尼數量龐大的無證移工，有一部分是因為麻煩的戶籍登記程序所造成，讓想賺錢的移工只能透過非法仲介設法取得身分證件和旅行文件。 5. 2017 年，巴淡(Batam)移民局拒絕	政府修改民間就業機構法(Private Employment Agency Act)，增加違反招募法(recruitment)的罰則，並要求所有招募機關在招募海外移工(含家事工)前，必須先取得人力資源部(Ministry of Human Resource)的特別許可(special license)	1. 為了解決勞工招聘相關的剝削問題，臺灣政府拒絕核發 21 項商業許可證，並對 73 人進行罰款。 2. 為解決與招聘有關的剝削問題，成立直聘中心，讓雇主直接聘僱外國勞工，避免仲介收取高額費用。 3. 大多數的雇主仍舊認為透過仲介招工比較容易也較快，但勞動權益團體卻持續的呼籲主管機關能夠修法免除這些法律漏洞，避免仲介超收費用。	

	511 件利用護照非法海外工作的申請。除此之外，勞動部據報也阻止 1310 名海外勞工離境，並吊銷一招聘公司的執照。 6. 透過政府間的合法管道，移工可以找到在沙國的工作，藉以減少非法招募，也減少他們成為勞動販運的被害人。			
五、弱勢處境	1. 印尼在馬來西亞檳城總領事館(Penang)與數個馬來西亞公司達成協議，透過電子銀行支付系統(electronic banking payment system)，減少印尼移工在馬來西亞被剝削的弱勢處境。 2. 為了減少兒童遭販運的情形，印尼政府與兩個當地非政府組織，實施「清點孩童計畫」(Count Every Child Project)，他們確保每一位孩童都有身分資料，例如出生證明，藉以減少兒童遭販運的弱勢處境。 3. 2017 年 12 月，印尼外交部重新啟動安	聯合國難民署(United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR)和地方的非政府組織一同協助在馬來半島的無國籍人士申請國籍，透過身分文件的確認，減少被販運的弱勢處境。馬來西亞政府回應這個做法，核准 2,168 人馬國國籍(citizenship)，還有 10,000 人等待處理中。		

	全旅遊申請(Safe Travel Application)計畫，讓該部得以掌握印尼移工在海外就業情形。App的特殊設計，內含印尼全球駐外館處的聯絡資訊，也讓海外弱勢處境的印尼移工可以在無助時按下求助鈕(panic button)，尋求駐紮當地外交館處的協助。			
六、不當債務拘束		政府也修訂兩項勞動法令(labor laws)，以減少外國移工經常遭債務拘束(debt bondage)的情形。第一項法令的改善，要求雇主支付海外移工的招聘費，避免移工被強迫承擔這些費用。政府也修改民間就業機構法(Private Employment Agency Act)，增加違反招募法(recruitment)的罰則，並要求所有招募機關在招募海外移工(含家事工)前，必須先取得人力資源部(Ministry of Human Resource)的特別許可(special license)	1. 2017年新通過的法律，立意在提供外籍漁工更佳的保護，其條文沒有規範仲介得收取的招募費和服務費範圍(allow brokers to charge unlimited recruitment and service fees)，可能造成債務拘束的強迫勞動。 2. 大多數的雇主仍舊認為透過仲介招工比較容易也較快，但勞動權益團體卻持續的呼籲主管機關能夠修法免除這些法律漏洞，避免仲介超收費用。 3. 2017年臺灣政府針對6名仲介超收費用、形成不當債務拘束的收費結構，	2017年，越南與日本政府簽署了合作備忘錄，以提升越南勞工在「日本技術實習訓練計畫」(Japan’s Technical Intern Training Program, TITP)的保護。非政府組織報導，越南勞工必須先支付650萬至6,500萬越南盾(相當於美金290元至2,860元)的行前訓練和訂金費用，增加越南勞工在海外受債務拘束的弱勢處境，特別是在日本。

			予以罰款(2016 年罰款 4 人)。	
七、預防工作項目	1. 政府針對人口販運風險較高的社區，協助提升收入、提高大家對於人口販運的意識等 2. 2017 年 12 月，印尼外交部重新啟動安全旅遊申請(Safe Travel Application)計畫，讓該部得以掌握印尼移工在海外就業情形。	1. 政府在國際維和部隊部署前，為外交人員及其部隊提供反販運培訓。	臺灣政府持續致力減少對性交易和強迫勞動的需求，並為外交人員提供反人口販運培訓。	越南政府要求駐外人員在派任前必須接受反人口販運培訓。
八、反販運預防成效	經費不足和國家、地方任務編組之間的不協調，影響了反販運的成效	1. 執法機關依據馬國 1966 年的護照條例(Malaysian Passport Act of 1966)加強取締雇主扣留護照的違法情形，有 70 件案件被起訴，41 件的雇主被判刑。 2. 勞檢員於 2016 年進行了 40,869 次勞動檢查，發出 5,257 張勸導改善單。 3. 勞動法院處理 12,498 件勞資糾紛，要求雇主返還被剝削勞工的薪水超過 6,400 萬馬幣(相當於 1,580 萬美金，並對違反規定的雇主處以 979,000 馬幣(相當於 246,090 美金)的罰鍰。	1. 臺灣法律也將兒童性剝削的海外犯罪訂定刑罰標準，但自 2006 年至今尚無調查或起訴的案例。	2014 年政府發動對妓院和按摩院的突擊，並對部分使用強迫勞動的公司進行罰款和暫停執照。
九、漁工被害預防	1. 為了能更加保護印尼漁工以及打擊勞動販運，印尼海洋事務暨漁業部(Ministry of		1. 2015 年，執行人員制定了處理臺灣及船舶海上爭端的標準作業程序，包括人口販運事件。	

	Maritime Affairs and Fisheries, MMAF)開始執行數項新的規定。這些規定要求印尼漁業必須符合國際人權標準，例如工作的健康、安全、招募和法遵，在取得漁撈許可前，必須要先做到的。該部同樣要求國營的漁產公司必須將這些規定轉化成為公司必須遵行的政策。 2. 另一項規定讓政府透過標準化的工作合約(standardized work contract)保護在近海和國際海域、本國或外國船隻上工作的漁民。		2. 2017 年新通過的法律，立意在提供外籍漁工更佳的保護，其條文沒有規範仲介得收取的招募費和服務費範圍(allow brokers to charge unlimited recruitment and service fees)，可能造成債務拘束的強迫勞動。	
十、家事工被害預防	1. 勞動部(Ministry of Labor, MoL)擴大他們的努力，讓想到海外工作的家事工(domestic workers)得以接受訓練，並指導他們如何避免販運者和非法仲介。 2. 在印尼受雇的家事工，接受印尼家事工訓練就業協會(Association of Training and Placement for Domestic Workers Across Indonesia,	1. 馬來西亞和印尼官員宣布，將為招募家庭幫傭建立一個「官方管道」，加速招聘並儘量減少尋找工作的非法移民人數。 2. 《就業法》(Employment Law)將家事工排除在一些法律保護範圍之外，其中包括不適用該國的最低工資。 3. 政府也透過與民間的諮商合作，製作新的手冊，發給聘僱家事工的雇主。政府印製 2,000 份英文和馬來文(Bahasa		

	APPSI)的訓練。 3. 對於印尼海外維和部隊和駐外人員，在派遣前，印尼政府也進行人口販運被害人辨識以及家事移工保護等相關的訓練。	Malaysia)手冊給新的雇主。 4. 2017 年《就業法》持續排除家事工的適用，法律無法提供家事工最低薪資的保護。		
十一、國際合作	1. 雖然印尼政府將 21 個中東和北非國家列入海外工作的禁止名單，但 2017 年 10 月印尼政府和沙烏地阿拉伯達成協議，允許印尼移工申請家事工簽證。同時，他們宣布了一項 24 小時的保護機制，協助印尼移工得以轉換雇主(contract switching)。 2. 印尼外交部與南非合作進行一項先期計畫(pilot program)，藉以協助印尼在外國船隻工作的漁工。這個計畫透過漁工聯絡中心(dedicated center)蒐集資料，也幫助外交部掌握漁工在海外的工作動態，避免被勞動販運。官員們計畫將此一做法拓展至模里西斯(Mauritius)，和其他印尼海外移工經	1. 2013 年馬來西亞當局與印尼和菲律賓簽署了協議以保護移工。 2. 2016 年馬來西亞政府與斯里蘭卡、越南、泰國、中國、巴基斯坦、孟加拉國、印度、東埔寨、印尼政府簽署了瞭解備忘錄(MoU)，以改善對外國工人合約和權利的監管。		1. 2015 年越南與 11 個主要人口販運目的地國簽訂備忘錄，並更新與馬來西亞的協議，禁止雇主扣留越南移工護照的做法。 2. 2017 年，越南與日本政府簽署了合作備忘錄，以提升越南勞工在「日本技術實習訓練計畫」(Japan’s Technical Intern Training Program, TITP)的保護。非政府組織報導，越南勞工必須先支付 650 萬至 6,500 萬越南盾(相當於美金 290 元至 2,860 元)的行前訓練和訂金費用，增加越南勞工在海外受債務拘束的弱勢處境，特別是在日本。

	常會上岸的地點 (high numbers of visiting Indonesian fisherman)。			

資料來源：作者自行整理

肆、 討論與結論

Albert O. Hirschman 提倡的「離開、發聲準則」(Exit, Voice Paradigm)，提供了一項很好的判斷標準，藉以判斷家事工是否成為勞動剝削的被害人。Hirschman 將商業上顧客對公司的準則運用在家事工的工作環境，根據這項準則，有些不滿意的顧客會選擇離開現在的公司，或者在市場上選擇更好的公司，而不滿意的顧客也可表達不滿的意見，但意見容易因人而異，也比較需要事實佐證。[140]雖然這個準則過去被運用在商業模式，但 Hirschman 認為，也可引用在非經濟組織和情境下。例如，這項準則可被用在勞動市場上員工的反應。員工如果不滿意雇主或雇主使用的商業手法，應該要有發聲的管道表達不滿。理想上，不滿意的員工可以離開雇主，另覓他途，但在最後離開雇主前，員工應該有表達不滿意見的管道。這些做法，至少可以讓員工有能力去改變其身處的勞動條件和環境。

由於人口販運的終極情境，即是一人無法掌控自己的行動與工作，「離開、發聲準則」(Exit, Voice Paradigm)可以協助判斷是否違反上述兩項標準。如果一人不喜歡工作內容和條件而遭強迫勞動，即是無法離開，同樣地，因為遭強迫勞動，她也沒有管道可以發聲求助，進而有機會改變雇主的做法。因此，「離開」和「發聲」的選擇是判斷勞動剝削最顯而易見的兩項標準。家事工面臨的工作環境尤其艱困，因為，勞工與雇主的權力差距太大，勞工難有籌碼可以與雇主協商。

一、 構成勞動剝削的主要關鍵

近年來我國就業服務法與其相關子法規有不少修正[141]，但仍有許多規定

[140] See Hilary K. Josephs, Labor Law Developments in China: Measuring Progress Under China's Labor Law: Goals, Processes, Outcomes, 30 Comp. Lab. L. & Pol'y J. 373, 393 (2009) (discussing dissatisfied employees' choice between "exit" and "voice" options); see also William R. Corbett, Waiting for the Labor Law of the Twenty-First Century: Everything Old Is New Again, 23 BERKELEY J. EMP. & LAB. L. 259, 276 n.87 (2002) (summarizing criticism of labor laws that constrain employees' use of "voice" options over "exit" options).

[141] 2016 年 10 月 21 日，立法院三讀通過《就業服務法》修正第 52 條條文，取消外籍勞工工作期滿須出國 1 日的規定，並同時新增外籍勞工於聘僱許可期間得請假返國，雇主應予同意規定。勞動部配合本次《就業服務法》修正，針對原雇主與外籍勞工期滿繼續聘僱者，於雇主聘僱外國人許可及管理辦法中明定相關申請程序及管理規定，原雇主與外籍勞工期滿不再繼續聘僱者，則於轉換雇主準則中明定申請程序，以同時保障雇主用人權益及外籍勞工就業權益。外籍勞工於聘僱許可期間返鄉探親的假別，應依現行《勞動基準法》規定及勞動契約約定辦理，由外籍勞工使用當年度特別休假或請事假返鄉。倘若以特別休假返鄉者，特別休假工資應由雇主照給，如請事假返鄉者，休假期間雇主得不給工資。至於外籍勞工請假返鄉時，雇主倘若拒絕經限期改善而不改善者，將會違反《就業服務法》第 57 條第 9 款規定，除應罰新臺幣 6 萬元

對移工進行有別於本國勞工，且缺乏正當性之差別待遇，同時也在外籍工作者之間給予差別待遇，有違平等/不歧視原則，[142]以及人權公約與國際勞工公約保障之基本權利，本文依據 Albert O. Hirschman 提倡的「離開、發聲準則」檢視構成我國勞動剝削的主要關鍵因素：

首先就薪資部分，現今輸出外籍勞工的國家，其母國勞動條件相較於臺灣較低，特別是薪資所得大都只有臺灣的三至四分之一，如依照各該國人之本國法擬定勞動條件，則將於產生同一企業中本國與外籍勞工差別待遇之情形，不僅造成雇主適用法令與管理上之困擾，亦有鼓勵雇主僱用工資較低之外籍勞工的情形。近來不斷產生外籍勞工遭受雇主強制加班或剝削的事件，即是源於此。2015 年 7 月 1 日，由於國內產業外勞已隨基本工資上調 26%，家事外勞薪資水準 18 年未調，即使勞動部一再解釋「考量實務上我國雇主目前除薪資給付外，還需提供免費膳宿，在近年消費者物價逐年成長下，雇主提供膳宿費用加上實際支付的薪資已與基本工資相差不多…」，印尼、菲律賓及越南等 3 國聯合片面宣布調高家事外勞薪資至 17,500 元，並採取拒不驗證雇主申請家事外勞相關文件等手段進行杯葛，外勞輸出國政府出面要求調高家事外勞薪資，政府不應迴避或推諉。8 月 28 日，在勞動部與印尼等國多邊勞工會議前，媒體即大幅報導自 9 月 1 日起家事外勞每月薪資由 15,840 元調高為 17,000 元，適用新申請案和合約到期重簽之案件。

再者，在現行「配額制」的管理機制下的外籍勞工，不僅限制了轉換雇主的機會，更是造成他們受到嚴重剝削和歧視的主要原因。表面上看起來，「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。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。移工買了入場券後，才有了勞動契約能夠依此進入臺灣工作。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。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，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」正是被臺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

以上至 30 萬元以下罰鍰外，另將廢止雇主的招募許可及聘僱許可，上開事項將規劃增訂相關辦法，以保障外籍勞工返鄉休假權益。引述自勞動部勞動力發展署 105 年 10 月 21 日新聞稿，請參見：https://www.mol.gov.tw/announcement/2099/29925/。

[142] 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。曾嬿芬（2006）將此移民政策的雙重標準，稱為「種族化的階級主義」，認為臺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。請參閱顧玉玲，2013 年 12 月，跛腳的偽自由市場： 檢析臺灣外勞政策的三大矛盾，臺灣人權學刊，第二卷第二期，頁 93-112，ww.taiwanhrj.org/get/2014012817080252.pdf/THRJ_2_2_ku.pdf。

等，代價都是移工承擔。[143]因此，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、甚至移工傷病懷孕了，都可以在三年契約末滿前把移工換掉，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。臺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。因此，國內許多學者屢屢建議，我國政府應全面檢討配額制的種種不合理情況，並允許勞工自由轉換僱主，這樣不僅可以降低外籍勞工被雇主剝削的風險，更可以籍此消除仲介業居中抽佣的不法情事，避免遭受層層剝削。[144]

第三，外籍勞工不得自由轉換雇主之規定。現行就業服務法雖已放寬轉換雇主之規定，但移工仍只能在自己沒有可歸責事由的情況下，才能申請轉換雇主，該規定已違反平等與不歧視原則多項條文，同時也侵犯移工受《經濟、社會、文化權利國際公約》(ICESCR) 第 6 條保障之權利。臺灣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。2008 年 1 月，在移工團體抗爭多年，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，不僅移工有苦難言，也陷臺灣雇主於不義，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，可以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，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。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臺灣，必須立即出境，強化了勞雇關係的不平等；因此，如果不能自由轉換雇主，所有的勞資協商都不可行，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，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，三方合意的美意，移工們看得到吃不到。且不論三方合意的彈性空

---

[143] 顧玉玲，2013 年 12 月，跛腳的偽自由市場： 檢析臺灣外勞政策的三大矛盾，臺灣人權學刊，第二卷第二期，頁 103-104，
ww.taiwanhrj.org/get/2014012817080252.pdf/THRJ_2_2_ku.pdf。

[144] 審查各機關對結論性意見與建議的初步回應第 5 次會議補充資料，2013 年 6 月 13 日，法務部。

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，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。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。[145]

第四，高昂的仲介費是移工的沈重負擔。臺灣引進移工逾二十年，移工遭嚴重剝削的問題常被導向「海外仲介費過高」，好像輸出國才是最大的吸血鬼，但實際上，仲介制度一直就是由移工接收國決定。「仲介費」與「外勞配額」的設計結合後，形成仲介與雇主合謀，移工被迫付出更大的代價。在臺灣，因仲介暴利，幾乎多數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。仲介的利潤從何而來？一般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，若以勞動不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，但業界都很清楚，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」，即所謂的「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。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，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。[146]

二、 避免外籍家事工陷入弱勢處境

人力仲介公司使用威脅及扣留外勞相關證件之不法手法，俾利有效地控制外勞，進而強制其勞動。美國國務院於 2011 年人口販運報告中指出，臺灣對於近約 16 萬名家事之勞動條件之保障，仍未提供周延之勞動條件保護（failed to provide full labor protections）。截至 2011 年為止，家事外勞之工作時數（working hours）與最低薪資（minimum wages）之問題，仍未有明確之法令定義 （do not have defined）。由於工作時數與最低薪資缺乏明確之法律保障，遂有可能導致處於脆弱情境族群之外勞（this vulnerable group of

[145] 顧玉玲，2013 年 12 月，跛腳的偽自由市場： 檢析臺灣外勞政策的三大矛盾，臺灣人權學刊，第二卷第二期，頁 93-112，ww.taiwanhrj.org/get/2014012817080252.pdf/THRJ_2_2_ku.pdf。
[146] 同上註，頁 102。

migrants)，易成為人口販運中受強迫勞動之受害人（may have contributed to some situations of forced labor） (The U.S. State Department, 2011)。有鑑於臺灣之外勞處於不利及不人道之處境，美國國務院遂建議臺灣宜擴大對於所有職種之外勞（包括家事勞動者及外籍幫傭） （including workers in the domestic service sector and caregivers）之保護（障）。相同地，馬來西亞《就業法》(Employment Law)亦將家事工排除在一些法律保護範圍之外，其中包括不適用該國的最低工資。顯見，此一問題乃東南亞區域各國共同的問題。

從勞動條件之制度面而言，家事外勞之薪資是一個頗為嚴重之問題，因家事外勞薪資未受到充分之保障。美國國務院認為，在 2010 年，臺灣勞委會持續對外來移民提供 24 小時之諮詢保護熱線服務（24-hour hotline for migrant workers)；於 2010 年，該熱線共計接獲約 14 萬 6 仟通之各式求助電話，勞委會及所屬各地之諮詢服務中心人員，協助這些外勞解決其與雇主之薪資爭議（in resolving wage disputes)，並代為外勞向雇主追討近約 300 萬美金（約 9000 萬新台幣）之薪資(The U.S. State Department, 2011)。由此，亦可顯示目前外勞在臺灣工作之處境，就薪資而論，法律之保障仍嫌不足。

「臺灣移工聯盟」[147]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，政府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。在臺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」。

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

[147] 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「臺灣移工聯盟」。

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。臺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。[148]

此外，從策略面而言，其他國家的做法也可為我國參考。為避免外籍勞工陷入弱勢處境難以回復，印尼政府設立海外急難通報系統，並且由七個部門聯合為印尼海外使領館的職員設計出一份販運被害人的檢核表，透過檢核表所標示之販運指標，藉以鑑定潛在被害人或實際被害人，目前收到海外移工 4,475 件通報，其中，71 件確定是人口販運案件，2430 件具有販運指標。印尼在馬來西亞槟城總領事館(Penang)與數個馬來西亞公司達成協議，透過電子銀行支付系統(electronic banking payment system)，減少印尼移工在馬來西亞被剝削的弱勢處境。2017 年 12 月，印尼外交部重新啟動安全旅遊申請(Safe Travel Application)計畫，讓該部得以掌握印尼移工在海外就業情形。App 的特殊設計，內含印尼全球駐外館處的聯絡資訊，也讓海外弱勢處境的印尼移工可以在無助時按下求助鈕(panic button)，尋求駐紮當地外交館處的協助。聯合國難民署(United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR)和馬來西亞的非政府組織一同協助在馬來半島的無國籍人士申請國籍，透過身分文件的確認，減少被販運的弱勢處境。馬來西亞政府回應這個做法，核准 2,168 人馬國國籍(citizenship)，還有 10,000 人等待處理中。同樣的，印尼政府為了減少兒童遭販運的情形，與兩個當地非政府組織，實施「清點孩童計畫」(Count Every Child Project)，他們確保每一位孩童都有身分資料，例如出生證明，藉以減少兒童遭販運的弱勢處境。

三、 免除外籍家事工之不當債務約束

外籍勞（移）工進入臺灣工作，就所須支付之仲介費用而論，在其母國須支付約美金 7700 元（約 23 萬新台幣）左右之仲介招募費用。美國國務院認為，由於外勞（含家事外勞）須清償上述之債務，此種之實質性債務（substantial debt），遂成為仲介或雇主強迫外勞從事勞動之脅迫工具（as a coercive tool to subject the workers to forced labor），俾利逼迫外勞就範，在其就範之後，強制其工作。更有甚者，勞力仲介公司經常協助雇主們，利用強制之手法，將有問題之外勞驅逐出境（deport “problematic” employees forcibly）。如此，勞力仲介公司即取得再次招募外勞之缺額（allowing the broker to fill the empty quota），可重新引進新外勞人力。而這些被引進之新外勞，則亦須支付人力仲介公司上述所提及之約 23 萬新台幣之仲介招募費用；而外勞因須支付如

[148] 顧玉玲，2013 年 12 月，跛腳的偽自由市場： 檢析臺灣外勞政策的三大矛盾，臺灣人權學刊，第二卷第二期，頁 107，ww.taiwanhrj.org/get/2014012817080252.pdf/THRJ_2_2_ku.pdf。

此龐大之仲介費用，因而成為人力仲介公司之債務人，遂使其處於被強制勞動之情境中（in a situation of forced labor）(The U.S. State Department, 2011)。

本文認為，外籍家事工權益保障必須儘速立法，加拿大聯邦政府為了加強及提升對於外籍家事勞工相關權益之保障，自從 2010 年 4 月開始，正式推出及開展適用於全加拿大境內之「家事看護工計畫」（Live-in Caregiver Program）。上述計畫之重點如下：

1. 人力仲介招募公司（者）不得向外籍家事勞工收取第三人之仲介招募費用（no third party recruitment fees charged by recruiters to Caregivers）；
2. 勞資雙方勞動契約之內容與細節，更加周延化、細緻化且明確化；
3. 由雇主負擔外籍家事工之仲介招募費、交通車馬費（如飛機票價等）及其私人之健康保險費（private health insurance），以上之費用，均由雇主負擔之。

在加拿大各省級之中，涉及外籍家事工工作權利法制部分，最為周延之省份，為人口最多之安大略省。在安大略省之中有專門用於保障外籍家事工權利之二部法典；一是 2000 年「就業標準法」（Employment Standards Act，簡稱為 ESA）；另一部法律則為 2009 年「外國人就業保護法」（外籍看護工及其他）（Employment Protection for Foreign Nationals Act （Live-in Caregivers and Others）、簡稱為 EPFNA）。上述兩部法律，均對於安大略省境內外籍家事勞工之相關工作權利提供法律上之保障，但保障之內容及範圍有異，兩者相輔相成。[149]

本文也注意到，馬來西亞政府於 2017 年修訂兩項勞動法令(labor laws)，以減少外國移工經常遭債務拘束(debt bondage)的情形。第一項法令的改善，要求雇主支付海外移工的招聘費，避免移工被強迫承擔這些費用。第二，政府也修改民間就業機構法(Private Employment Agency Act)，增加違反招募法(recruitment)的罰則，並要求所有招募機關在招募海外移工(含家事工)前，必須先取得人力資源部(Ministry of Human Resource)的特別許可(special license)。另外一方面，也可透過國與國之談判達到保護本國勞工免於不當債務拘束的目的，舉例來說，2017 年越南與日本政府簽署了合作備忘錄，以提升越南勞工在「日本技術實習訓練計畫」(Japan’s Technical Intern Training Program, TITP)的保護。非政府組織報導，越南勞工必須先支付 650 萬至 6,500 萬越南盾(相當於美金 290 元至 2,860 元)的行前訓練和訂金費用，增加越南勞工在海外受債務拘束的弱勢處境，特別是在日本。

四、 結論

為因應國內失能人口的照顧需求，臺灣於 1992 年開始引進「外籍家庭看護工」，使傳統家庭照顧模式有逐漸依賴外籍看護工，形成「移工照顧模式」

[149] 柯雨瑞，2012 年 5 月，論加拿大安大略省外籍家事勞工薪資與工作時間之法制保障對臺灣之啟示，涉外執法與政策學報，第 2 期，157-197 頁。

(migrant-minder model)的趨勢。然而，近年來勞動基準本雖不斷擴大適用行業，但最易遭勞動剝削之家事勞工竟未在適用之列，其勞動條件與工作環境缺乏保障，成為法外孤兒，勞動權益不受保障。

勞動基準法第 25 條明文規定同工同酬，但以勞動部的資料比較，無論是製造業或營造業，外籍勞工相較 本國勞工都呈工時較長、工資較低。本國籍看護之勞動條件雖未有官方統計，但根據市場行情，全時間看護收費大約是新台幣 5 萬至 6 萬。12 小時制者，平均 3 萬至四萬。外籍看護工難以區分工作和非工作時間，保守估計每日工作超過 13 小時，且超過半數從來沒休假，月平均薪資新台幣 18,800，顯然不符同工同酬之要求。[150]

自 2003 年以來，部分服務移工的非政府組織即組成「家事服務法推動聯盟」(後更名為「臺灣移工聯盟」)，希冀透過立法來保障這群家務勞動者的權益，然而在推動立法過程中卻阻力重重。文獻發現，外籍看護工如能納入勞動基準法，提升外勞勞動條件，將提升並促進本勞之雇用。[151]

臺灣外勞政策中造成勞動剝削的三大禁錮：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」。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。「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。[152]因此，本文以 Albert O. Hirschman 提倡的「離開、發聲準則」(Exit, Voice Paradigm)做為判斷標準，藉以判斷家事工是否成為勞動剝削的被害人。為避免家事移工因弱勢處境和不當債務拘束容易成為勞動剝削下的被害人，改變我國勞動環境和聘僱制度勢在必行，可參考東南亞各國改善方向或政策，摘要重點如下：

(一) **落實直聘**：為減少移工受仲介剝削，我國政府雖設置直聘制度，但利用率極低。勞工行政部門應了解低度運用之原因，提高使用直聘誘因，並使服務更具可近性。2017 年我國漁業署訂定新的《遠洋漁業條例》，將漁工聘僱的合約予以標準化，透過直聘的式設定最低工資，提供醫療和意外險，統一工作時數和休息時間，並且建立新的漁工投訴機制。然而，非政府組織仍有疑慮，他們認為在《遠洋漁業條例》內規範的最低薪資仍低於臺灣普遍接受的最低薪資，容易使得外籍漁工

---

[150] 審查各機關對結論性意見與建議的初步回應第 5 次會議補充資料，2013 年 6 月 13 日，法務部，結論性意見 38, 39 點，外籍勞動者相關人權之建議事項 ，Taiwan International Medical Alliance(臺灣國際醫學聯盟) 對 38、39 兩點的建議，頁 4-5。

[151] 鄭詩穎，2009。至高無上的人權價值與資源有限的社會現實---家事服務法立法對臺灣照顧體制之成本分析初探，2009 第九屆臺灣社會福利學會年會---健康，照護，工作與退休---新興社會風險與弱勢關懷學術研討會，臺灣大學社會研究所。

[152] 顧玉玲，2013 年 12 月，跛腳的偽自由市場： 檢析臺灣外勞政策的三大矛盾，臺灣人權學刊，第二卷第二期，頁 108-110，
ww.taiwanhrj.org/get/2014012817080252.pdf/THRJ_2_2_ku.pdf。

因弱勢處境而被剝削。

(二) **健全家事工勞動法制**：儘速建立充分保障本國與外籍家務工作者之勞動法制，不論是透過訂定《家事勞動法》，或於《勞動基準法》內設置專章。對國內雇主進行教育及訪查，以避免雇主侵犯家事勞動者之權利。移工工資也不應與基本工資脫鉤，鼓勵家事勞動者給付基本工資。2015 年 7 月，科威特國會通過家事勞工保護新法，規定家事幫傭者享有每週 1 天、每年 30 天的有薪休假，每天工作 12 小時，合約期滿後，還有服務結束津貼，每工作 1 年加發 1 個月薪資，由於波斯灣產油國是大量輸入外勞的地區，也因實施卡法拉系統侵害外勞人權而惡名昭彰，如今科威特率先改革家事勞工保護法律，此事具有全球之指標意義，對於保障家事工在當地國之勞動權益也會產生一定程度的擴散效應。[153]

(三) **自由轉換雇主**：為避免外籍勞工因受限於定期契約不得轉換雇主，容易導致勞動剝削與強迫勞動之人權剝奪，建議應可參照國勞公約第 143 號對於定期契約以兩年為限及自由就業之原則，另應參酌國際修法趨勢強調勞工於適當工作期限後應可自由受僱之原則，逐步放寬轉換雇主之限制。2017 年 10 月印尼政府和沙烏地阿拉伯達成協議，允許印尼移工申請家事工簽證，同時，為保護印尼家事工免受不良雇主剝削，他們宣布了一項 24 小時的保護機制，協助印尼移工得以轉換雇主(contract switching)。

(四) **加強勞動檢查**：將違法情況最為嚴重、勞動條件最堪慮之行業(如漁工)，列為優先檢查對象。職場規模 5 人以下不強制納入勞工保險之規定應予檢討。為避免在臺外勞陷於弱勢處境，且容易遭致勞動剝削，政府應考慮讓無證外勞享有最基本之健康照護與社會保障之權利，包括勞動基準法之保障及職業災害之救濟。例如，為了使檢查程序標準化，印尼漁業部於 2015 年 10 月通過了一項條例，制定了政府檢查漁船和篩濾人口販運被害人的議定書。

(五) **強化國際合作**：以印尼、越南、馬來西亞等國為例，加強與我國外勞輸入國共同合作以抑止本國或他國仲介對外籍勞工之剝削。例如：2017 年越南與澳洲簽署雙邊反販運協議，並與馬來西亞和英國談判。印尼政府將 21 個中東和北非國家列入海外工作的禁止名單，但 2017 年 10 月印尼政府和沙烏地阿拉伯達成協議，允許印尼移工申請家事工簽證。同時，他們宣布了一項 24 小時的保護機制，協助印尼移工得以轉換雇主(contract switching)。印尼外交部也與南非合作進行一項先期計畫(pilot program)，藉以協助印尼在外國船隻工作的漁工。這個計畫透過漁工聯絡中心(dedicated center)蒐集資料，也幫助外交部掌握漁工

[153] 洪清海，2015 年 9 月 4 日。對家事外勞調薪的思考。臺灣總工會，勞動論壇，焦點論述，http://www.tpfl.org.tw/article.php?id=1707。

在海外的工作動態，避免被勞動販運。官員們計畫將此一做法拓展至模里西斯(Mauritius)，和其他印尼海外移工經常會上岸的地點(high numbers of visiting Indonesian fisherman)。2015 年越南與 11 個主要人口販運目的地國簽訂備忘錄，並更新與馬來西亞的協議，禁止雇主扣留越南移工護照的做法。2013 年馬來西亞當局與印尼和菲律賓簽署了協議以保護移工。2016 年馬來西亞政府另與斯里蘭卡、越南、泰國、中國、巴基斯坦、孟加拉國、印度、柬埔寨、印尼政府簽署了瞭解備忘錄(MoU)，以改善對外國工人合約和權利的監管。