

# 越南牛頭與台灣仲介： 跨國招工網絡的彈性重組

藍佩嘉<sup>\*</sup>

國立臺灣大學社會學系特聘教授

簡永達

哈佛大學費正清中國研究中心訪問學人

要如何研究仲介在跨國遷移中的角色？本文指出三個不同研究取徑：從產業來分析仲介業者在市場競爭下如何發展經營策略來降低交易成本，並因應輸出國、輸入國政府的管制；從網絡來分析招工，強調社會鑲嵌得以增加媒合過程的信任或跨國交易的彈性；遷移基礎建設則描繪出跨國遷移過程中的多元中介機制，以及制度內捲化的效應。本文分析近年來台越跨國勞動力市場及招募移工網絡的變化與重組，試圖解答以下經驗謎題：台灣仲介面臨海外招工困難、國家管制緊縮等挑戰，儘管越南端的議價能力相對提高，但移工或仲介支付的費用並未顯著降低。透過整合上述理論觀點，我們提出的解釋包括：跨國勞動力市場中多重商品形式的轉換與交易、科技基礎建設（社交媒體）輔助招工網絡的彈性重組、國家管制與官僚治理衍生的非預期結果，以及比較不同產業受到輸入國管制、人道基礎建設的差別影響。

關鍵詞：移工、仲介、跨國勞動力市場、遷移基礎建設、越南

---

台灣社會學第 43 期（2022 年 6 月），頁 1-50。

收稿：2021 年 8 月 16 日；接受：2022 年 4 月 19 日。

<sup>\*</sup> 通訊地址：10617 台北市羅斯福路四段一號，國立臺灣大學社會學系

Email: pclan@ntu.edu.tw

# Vietnamese Recruiters and Taiwanese Brokers: Flexible Restructuring of Transnational Labor Recruitment Networks

Pei-Chia Lan

*Distinguished Professor of Sociology, National Taiwan University*

Yung-Ta Chien

*Visiting Scholar at Fairbank Research Center for Chinese Studies, Harvard University*

How to study the role of labor migration brokers? We identify three approaches: the industry approach examines how brokers develop business strategies to reduce transaction costs against the regulation of sending and receiving states; the network approach emphasizes how social embeddedness increases trust in the matching process and flexibility in transnational transactions; the concept of migration infrastructure encompasses multiple intermediary mechanisms and highlights the effect of institutional involution. To examine the changing market dynamics and the restructuring of recruitment networks between Vietnam and Taiwan in recent years, we start with the puzzle: although Taiwanese brokers face increasing migrant labor shortage and tightened state regulations, why have the amounts of agency fees (charged to migrants) and overseas payment (from Vietnamese brokers) yet decreased significantly? Integrating the three approaches, we propose the following explanations: the multiple forms of commodity exchange and conversion in the transnational labor market, the mediation of technological infrastructure (social media) to flexibilize labor recruitment, the unintended consequence of bureaucratic governance and state regulation, and comparing how the intervention of sending states and humanistic infrastructure have uneven effects across industries.

*Keywords: Migrant worker, broker, migrant labor market, migration infrastructure, Vietnam*

## 一、前言

來台越南移工的勞動力市場與招工網絡在近年來出現了一些明顯變化。由於越南國內經濟成長、高等教育擴張，以及輸出國多元化，越南對台灣的勞動力供給日益降低。台灣則基於配額管制的放寬，外勞需求持續增加；《就業服務法》取消三年必須出國一日的規定後，移工得以期滿直接轉換，也對仲介經營與牟利模式構成挑戰。此外，科技網路，尤其是社群媒體發達，讓招工網絡變得更加彈性，移工也更容易取得招工資訊。

然而，不論是台灣政策介入，或是招工管道網路化，未必帶來資訊或價格的透明化；儘管勞動力供需消長，相對提高了移工與海外仲介的議價能力，越南移工來台支付的仲介費未有顯著下降。相對起來，以菲律賓為大宗的高科技產業、以印尼為主的看護業，逐步朝向雇主分擔主要招募費用，甚至零仲介費的狀況。上述矛盾現象與國家／產業差異，促使本研究檢視：面對招工日益困難、同業競爭激烈、國家管制緊縮等狀況下，台越兩地的仲介與牛頭如何動員人際網絡與網路科技，發展出不同策略來彈性組裝招工網絡。

台灣學界已經累積了不少外勞仲介的相關研究（引用見後），但多數已出版超過十年。近年來市場供需及國家管制等環境都出現重大變化，尤其是台灣開放移工有條件轉換雇主、鬆綁聘僱配額等新制，對於仲介產業與招募網絡之運作有相當影響。本研究企圖從幾個新角度來研究移工仲介機制。在分析範圍與尺度上，我們考察跨國仲介產業鏈的整體，從輸出國（越南）牛頭開始，到輸入國（台灣）仲介與雇主的互動。此外，先前研究者傾向把仲介產業或仲介公司視為同質群體，本研究呈現隨著跨國市場生態變化，人力仲介業在規模、產業、經營策略上都出現了明顯分化。

在理論對話上，我們整理出攸關仲介角色的三種研究取徑，包括產業、網絡以及遷移基礎建設。這三種研究取向其實並不衝突，只是

側重面向不同。本研究試圖整合以上框架，分析制度環境與市場供需的變化如何影響台越移工仲介網絡的重組。一方面，我們檢視台越兩地的仲介跟牛頭、移工、雇主之間的交易網絡與權力關係，如何與其他遷移基礎建設互動，尤其是國家管制、網路科技等新近變化。另一方面，本研究關注跨國仲介網絡如何回應市場變化進行彈性重組，涉及的市場力量除了台越之間供需組成的移工勞動力市場，還有仲介產業內部的市場競爭，衍生多重商品的轉換與交易。

## 二、文獻回顧與研究問題

國際遷移涉及輸出國、輸入國兩地的國界管控，往往仰賴中間人輔助，無法長期居留的客工尤其如此。相對於針對移動者有豐富研究成果，學界對商業仲介的調查有限。仲介經常被妖魔化為阻礙遷移自由、甚至販運人口的黑心機制（McKeown 2010），其存在被學者比喻為遷移研究中的「黑盒子」，被視為理所當然而不予深究（Lindquist et al. 2012）。這個狀況在近十年來有所轉變，出現越來越多研究中間機制的文獻，也發展出不同路徑理解仲介角色。以下我們整理出三種取向，藉此鋪陳本文的經驗發問與理論對話。

### （一）仲介產業：國家管制下的市場行動者

傳統研究取徑視仲介為「遷移產業」（migration industry）中的關鍵行動者。遷移產業主要涵括基於商業利益而協助、維持跨國流動與移居的各種公司、生意和服務產業，他們不只輔助流動，也透過為雇主或國家選擇、管理移工／移民來控制流動（Hernández-León 2013）。仲介的招募行為與費用收取尤其是研究者關注焦點（Martin 2017）。台灣相關研究多循此路徑，例如：Anne Loveband（2004）、藍佩嘉（2005）、梁莉芳（Liang 2011）與 Andy Scott Chang（2018）分析仲介的招募與訓練，如何建構國族差異來行銷不同國家的幫傭或看護工，以塑造其專業利基，並且階層化工作內容。范裕康（2005）

觀察製造業的選工與配對過程，描述仲介透過職業的種族劃界與性別隔離，來篩選特定類型的移工求職者。

幾篇分析移工政策下仲介產業運作的論文與本研究更為相關。蔡明璋、陳嘉慧（1997）最早從經濟社會學角度來探討國家管制下仲介產業的經營策略與市場生態。由於台灣政府管價（產業外勞適用於基本工資）又管量（循環配額的管控）的政策，造成持有配額的雇主議價能力最高，在仲介惡性競爭狀況下，衍生工廠雇主向仲介收取回扣等畸形現象，數額估計每名移工要新台幣兩到三萬。

藍佩嘉（2006）分析台灣的客工政策如何強化仲介對移工的控制。在 2016 年《就業服務法》第 52 條修法前（詳見後），移工三年期滿必須出境、重新繳納仲介費。在配額循環使用、勞動力替換率高的系統裡，以移工社會網絡作為招募機制較為困難，也提高了「工作位置作為一種商品」的價值（林秀麗 2000）。高額仲介費讓移工受制於契約束縛與債務腳鐐，成為「不自由的即期商品」（劉梅君 2000），除非「逃跑」成為無證移工才能在市場自由流動。曾熾芬與王宏仁（Tseng and Wang 2013）進一步指出，台灣政府透過「遠端治理」（governing at a distance）來迴避「客工制度」的內在道德矛盾，將監督移工的工作外包給仲介與雇主，以防止其逃跑或逾期居留。

近年的市場供需變化，造成仲介與移工之間權力關係的調整。王裕衡（2017）根據在仲介公司工作的經驗，觀察到海外招工在 2016 年後難度大增。在過去，仲介服務明顯向雇主偏斜；目前，服務大型工廠的仲介在結構環境轉變下，逐漸將移工納入服務重心，一方面為了確保聘僱契約延續，另一方面，由於新生代移工有更多資訊與權利意識，一旦被中途解約，不乏要求海外仲介歸還仲介費。為了避免海外仲介質疑，台灣仲介也不再像過去一樣輕易遣返移工。

上述研究已經呈現移工市場特殊性：國家高度介入對於仲介產業生態造成關鍵影響。但之前研究仲介的學者多把政策脈絡當作背景，未深入剖析仲介產業與國家政策之間的關係。Karen Shire（2020）追

隨經濟社會學者將市場視為一種「社會秩序」(social order)，分析其中交換商品為何、交易條件為何，不同市場行動者如何基於利益相互競爭或合作，以及國家管制是否、如何達成去商品化效果。但她也批評經濟社會學文獻多以民族國家為單位進行分析，相對於一般市場，跨國勞動力市場所涉及的不僅是「勞動」還包括「流動」，她呼籲學者分析國家與商業仲介如何互動，以降低勞動力流動過程中的風險與不確定。因此，除了分析單一國家的仲介產業，我們必須從跨國尺度來分析招工網絡的運作、流動過程的不確定，以了解影響仲介費訂價的不同商品價值形式，並深入地分析仲介與國家管制的不同互動關係。

## (二) 仲介網絡：跨國招工的社會鑲嵌

經濟社會學重視人際網絡、社會鑲嵌對於經濟行為與組織運作的重要 (Granovetter 1985)，網絡組織透過人際信任、彈性重組得以降低交易成本。跨國仲介網絡不僅連結輸出國、輸入國兩端，在個別國家內部也建立仲介公司、牛頭等非制度性合作。水平分散的招工網絡，一方面仰賴人際關係作為網絡的黏合劑，尤其依賴移工對牛頭的認識與信任來協助招工，另一方面，也幫助仲介業者迴避國家對於仲介執照的管控，並且增加跨國合作的彈性。

王宏仁、白朗潔 (2007) 考察輸出國端的仲介網絡，詳細呈現越南國營公司、借牌公司、牛頭等不同行動者的角色與連結。相對於菲律賓、印尼，越南較晚加入勞動力輸出的全球市場。共產主義前身的政府部門紛紛成立國營勞務輸出公司，來掌管移工的招募與媒合。在實際運作過程中，國營公司只是掛牌，把經營權租給越南或台灣的仲介。然而，不同於經濟社會學期待商業網絡可降低交易成本，豐床架屋的仲介網絡反而增加交易成本，尤其因為台灣仲介收取高額海外款，造成越南移工必須支付高達六千美金才能來台工作，其中，他們估計台灣端（包括仲介、雇主回扣、政府規費）拿走六成左右分潤。

人類學者 Johan Lindquist (2012) 對印尼移工的研究凸顯非



正式人際網絡在招工網絡中的重要性。印尼仲介公司仰賴 *petugas lapangan* 或 PL (sponsor, 或牛頭) 在村落裡招募想要出國的人, 他們通常是返鄉移工或嫺熟地方政治的頭人。相對於城市裡的陌生仲介, 移工家人對認識的牛頭引介比較放心。Lindquist 描述牛頭是「全球化的技師」(the technicians of globalization), 藉由其文化技能與社會資本, 嫁接了城鄉間的經濟與文化落差, 並透過在地信任網絡來啟動跨國遷移。

本文延續前述學者洞見, 以跨國招工網絡為研究核心, 但新興經驗現象促使我們納進不同理論觀點來考察網絡中行動者的變化。首先, 社交媒體等網路科技衍生「網路牛頭」的新興中間人, 讓跨境或境內的招工網絡都更容易彈性組裝。其次, 國家管制、非政府組織等非市場行動者的影響力也日益增加, 促成跨國招工網絡的重組, 遷移基礎建設提供了一個更全面的分析架構。

### (三) 遷移基礎建設

Biao Xiang 與 Johan Lindquist (2014) 提出「遷移基礎建設」(migration infrastructure) 的概念, 為遷移研究帶來重要的分析角度轉移。他們批評先前學者分析遷移中間人時, 多落入以下二元範疇: 要不是利他社會網絡, 就是利益掛帥的仲介產業 (migration industry)。不同於高度結構化意涵的「遷移系統」(migration system) (Castles and Miller 2009), 遷移基礎建設企圖描述更動態、分歧、不穩定的關係聚合, 可被定義為「既協助又制約流動的一整組系統性且相互連結的技術、制度與行動者」, 包括移民與非移民、人與非人的集合 (Xiang and Lindquist 2014: 122)。<sup>1</sup>

1 「基礎建設」概念在學界有不同指涉。Michael Mann (2008) 用「基礎建設權力」來描述民族國家透過擴張全國性基礎建設, 以滲透公民社會與人民生活的方式來確保權力運作。人文地理與環境人類學者分析交通運輸、資訊系統等基礎建設如何解消地理距離的摩擦、輔助全球連結和組裝 (Carse 2014)。Xiang 與 Lindquist (2014: 124) 雖然簡單提及行動者網絡理論 (Actor Network Theory) 的啟發, 尤其物質、非人的角色, 但似乎跟上述討論只有間接關聯。

遷移基礎建設的分析框架，不把仲介單純視為「產業」或「市場網絡」，而分析與其他類型基礎建設的互動關係。他們指出五個面向的遷移基礎建設，除了常被關注的商業（commercial）、社會（social）與管制（regulatory）等基礎建設，還有科技（technological）及人道（humanitarian）等基礎建設。

此取向有幾個亮點，其一，納入科技基礎建設等非人的角色，這是既有文獻較忽略的面向。科技基礎建設包括輔助交通移動、溝通互動、行政管制的各項技術平台，尤其是手機、網路科技與社群媒體，有助於發展與強化移民網絡中的弱連帶（Dekker and Engbersen 2014），也改變了招工商業基礎建設的運作模式。招募資訊的不透明與不對稱，是強化仲介支配移工的重要因素。隨著手機與網路變得便宜可及，移工越來越容易取得有關工作條件與相關權益的資訊。社群媒體上出現越來越多「網路牛頭」，他們通常是曾經出國工作的返鄉移工，或是仍在國外工作的移工。

其二，以「基礎建設」角度看待國家管制時，除了考察移出國與移入國政府的政策、法律、制度與論述，更強調管制遷移者身分、資格、文件、證照等官僚體制的日常運作。Xiang 與 Lindquist（2014: 132）也強調遷移媒介機制的固著性，雖然「流動可能零碎和短暫，但基礎建設保持穩定性與連貫性」，因而經常衍生非預期的「基礎建設內捲化」效果（infrastructural involution）。<sup>2</sup> 意思是說，不同遷移基礎建設經過交互影響與例行化的過程，容易變得自我強化及自我服務，讓遷移者受制於更多管制、規則與商品化，反而讓移動變得更加

---

2 「內捲化」概念源於 Clifford Geertz（1963）、黃宗智（2021）的「農業內捲化」（agricultural involution），描述印尼爪哇與中國華北小農，在人少地多等條件下，導致越來越高的單位土地勞動投入與越來越低的邊際回報，因而形成「過密」狀態、難以轉型。也有學者用「國家內捲化」（state involution）描述官僚體制頑固的自我維持傾向（Duara 1987）。Xiang 與 Lindquist（2014）承接了兩者，描述遷移基礎建設傾向「向內發展」或「靜止擴張」的狀態。龔宜君（2014）也用此概念來描述印尼女性移工受制於農村貧窮與性別化的家庭道德經濟，陷入一再出國工作的循環，造成印尼社會「沒有發展的增長」（growth without development）。近年來中國網民也挪用描述當代中國的「社會內捲」，人才過度競爭形成一種缺乏效率與發展的迴圈。由於此概念的指涉越來越發散，本文不擬深入對話，僅指涉官僚體制的內捲化。



複雜與困難。例如，日本政府為了規範學生遷移與保護留學生的權益，制定了繁複的行政流程與文書要求，反而讓留學生更仰賴仲介的媒介（Liu-Farrer and Tran 2019）。

其三，人道基礎建設，包括動員人權規範與論述來爭取、保障移工權益的媒體、非政府團體、國際組織等，也成為制衡商業基礎建設的重要力量。近年來，國內外媒體與非政府組織等都批評仲介對移工造成剝削，也對輸入國或輸出國政府施壓，呼籲對仲介產業加強管制。在輸入國，若干移工人權侵害的指標性案件，引發公民社會的組織行動，要求政府採取積極措施保護海外國民，尤其是降低仲介費剝削、加強證照與訓練，以及與輸入國政府協商更合理的招募或勞動條件（Guevarra 2009; Lindquist 2010; Rodriguez 2010）。

此外，國內外非政府組織以及跨國供應鏈的上游買家也都可能參與勞動遷移的管制。西方反血汗工廠的抗議行動，成功促使在乎社會責任形象的國際品牌買家，透過跨國供應鏈的稽核機制，規範下游供應商的勞動條件。兩者的結盟被學者稱之為「非政府組織－產業園區」（the NGO-industrial complex）（Gereffi et al. 2001）或「跨國公司－非政府組織夥伴關係」（MNC-NGO partnership）（Perez-Aleman and Sandilands 2008），可能削弱供應商當地的國家力量，呈現人道與商業基礎建設未必對立，也可能策略聯盟。然而，增加的成本往往由發展中國家供應商承擔，對毛利低的中小型業者尤其沉重（同上）。

遷移基礎建設對於不同中介機制的交互作用提供了一個更全面的分析架構，但也被批評輕忽了商業基礎建設持續調整的能動性（Shire 2020）。本研究探討跨國招工網絡的彈性組裝，指涉兩層意義，首先，描述商業仲介為了確保經濟利益而彈性重組招工網絡，即便在科層管制內捲化的脈絡中，仍然能夠積極尋求牟利與避險的空間。其次，這些彈性重組得以發生仰賴網路、社群媒體等科技物的中介，不同於在地人際網絡的社會鑲嵌，網路世界的人際關係可以更快速地連

結、重組，但也可能更輕易地失聯。<sup>3</sup>

#### （四）研究問題

上述三個研究取向其實並不衝突，只是側重面向不同。為了解複雜的仲介運作，本研究試圖提出一個整合性框架，來分析連接台越兩地的移工招募網絡的變化。商業仲介本質上是市場行動者，基本邏輯是降低交易成本、回應市場、極大化利益，但也需要兼顧人際信任、社會鑲嵌，以建立有效且彈性的招工網絡。在這個高度管制的市場，仲介的經營策略需要因應相關國家法令與措施，也藉此凸顯中間人存在的價值，一方面替雇主與移工斡旋官僚管制，另一方面承擔國家或雇主外包的訓練、管理移工的功能。遷移基礎建設的概念涵納更多元的遷移媒介機制，提醒我們用動態角度考察仲介產業與網絡的重組，如何運用科技媒介、因應國家治理，以及非政府組織、國際品牌的監督。我們除了考察跨國招工網絡的彈性組裝，也需注意遷移基礎建設的固著性，並檢視政策介入是否出現非預期的效果。

從上述理論框架出發，我們試圖探究以下三個經驗問題：

一、面對市場供需、國家管制、同業競爭等環境變化，兩地的仲介業者如何彈性重組招工網絡，以有效招募勞動力，並確保仲介費獲利空間？

二、相對於社會鑲嵌的傳統牛頭，網路牛頭如何傳播工作資訊與移動機會？科技網路媒合為越南仲介、移工帶來怎樣的好處與風險？

三、台灣仲介產業出現怎樣的分化，如何形成不同部門收費與經營方式的差異？儘管越南端的議價能力較過去提高，為何越南廠工支付的仲介費仍未能明顯降低？尤其跟菲律賓電子業移工、印尼看護工的仲介費收取狀況出現擴大落差？

本文論證分為四小節：第一節，我們描述台灣移工仲介產業近年

---

3 STS 學者分析科技物讓社會關係形成彈性、異質的組裝 (assemblage) (Müller 2015)，本文因為資料與命題並非以此為核心，論證仍以招工網絡的重組 (restructuring) 為主，科技面的分析有待未來其他研究深入探討。

來面對的兩個主要挑戰，其一，儘管在台越南移工的聘僱人數有所成長，但招募其實日益困難；其二，由於國家法令在移工居留與轉換雇主上的放寬，以及對移工產業管制的強化，縮小了仲介牟利的空間。第二、三節分別考察台越兩地的招工網絡，如何因應上述挑戰進行彈性組裝。第二節檢視越南仲介基礎建設的變化，包括招工網絡的水平分散、網路科技的媒介，以解釋越南仲介與移工為何仍負擔高額成本。第三節探討台灣仲介產業與收費方式在規模、產業的分化，首先呈現電子業與看護業，在市場供需、輸入國政府、人道基礎建設等因素影響下，逐步改變仲介費收取方式；其次分析招募越勞為主的傳產仲介，在激烈競爭下如何斡旋官僚管制以求生存，包括協助雇主迴避國家法規、創生配額，以及在境內重組招工網絡，以收取買工費。最後，結論一節摘要本研究發現與理論對話，並提出相關的政策意涵。

### 三、研究方法

本研究的資料來源是在台灣、越南兩地執行的 39 份訪談，彙整了兩名作者分別執行的有關移工仲介的研究與調查計畫。越南部分的訪問由簡永達於 2019 年 8 月執行，訪談或以中文進行（許多越南仲介或牛頭為中文系畢業或曾在台灣求學）或透過越南翻譯進行。在越南中部義安省、河靜省（越南勞工輸出最主要的省份），我們訪問了三名從台灣返鄉的移工，再經由他們介紹採訪到三名在地牛頭。其餘訪談在河內市進行，尤其是東邊新興開發區的紙橋郡（Quận Cầu Giấy）裡著名的「勞務街」，那裡聚集上百家人力仲介公司，輸出勞工到日本、韓國、台灣、中東等國打工。經由台商、移工、台灣仲介介紹，以及滾雪球方式，我們訪問到六名越南仲介公司經營者，並參觀他們的訓練中心、員工宿舍，以及觀察台灣仲介到越南的選工過程。同時也透過越南仲介介紹，訪問了三位網路牛頭、五位返鄉移工。越南訪談人數共二十位，個案統計如表 1。

表 1 越南受訪者統計

越南	地點	移工	地方牛頭	網路牛頭	仲介
北越	河內市	5		3	6
中越	義安省 榮市	2	2		
	河靜省 河靜市	1	1		
合計	20	8	3	3	6

台灣部分，透過人際網絡介紹、滾雪球等方式，我們共訪談了十二位現任或前任仲介公司的雇員或經營者，以及三位越南工廠移工、兩位資方從業人員（紡織廠雇主、電子廠人資），以及兩位協助移工的 NGO 組織人員。仲介公司內部其實存在多種工作位置，包括海外招募、行政、業務、管理人員等，其勞動內容與結構利益不盡相同。2020 年 11 月，我們也是一家服務越南移工的庇護中心召開焦點會議，討論透過牛頭找工作的經驗，共有十名越南男性移工參加。表 2 呈現受訪台灣仲介從業人員，依照公司規模與工作位置的分布：

表 2 台灣仲介從業人員受訪者統計

公司規模（每年引進人數）					
從業人員工作位置	海外部	行政	業務	經理／老闆	合計
1-9				2	2
10-99					
100-249		1		1	2
250-499				1	1
500-999	2	1	1	1	5
1000-1999					
≥ 2000				2	2
合計	2	2	1	7	12

所有訪談都有錄音，並經過逐字稿整理。資料分析經過兩個步驟，首先，我們詳細閱讀逐字稿、指認重要主題（key theme）與分析範疇，其次，我們根據這些範疇統整不同受訪者的相關說法，尤其比對越南仲介、台灣仲介、牛頭、移工等不同社會位置行動者之間的同異，以進行三角測量法的檢視。除了質性訪談，我們也廣泛收集相關

的新聞、法規、統計資料，並向勞動部索取招募許可、仲介評鑑等量化資料來描繪市場供需與仲介產業的整體樣貌。

## 四、台灣仲介產業面臨的環境變化與挑戰

### （一）市場供需變化：越南移工聘僱人數成長，但招募日益困難

越南移工一直是台灣製造業的主要勞力來源。2018 年後在台工作的外籍移工超過七十萬人，其中逾六成為產業移工、約四成來自越南。除了 2020 年受到疫情與國界管控的影響，不論在台移工總數或越南移工人數，近十年來都持續上升（見圖 1）。此統計主要描述「存量」，代表留在台灣的移工總數（加入新引進移工人數、減去返國移工人數），也包含失聯的無證移工。

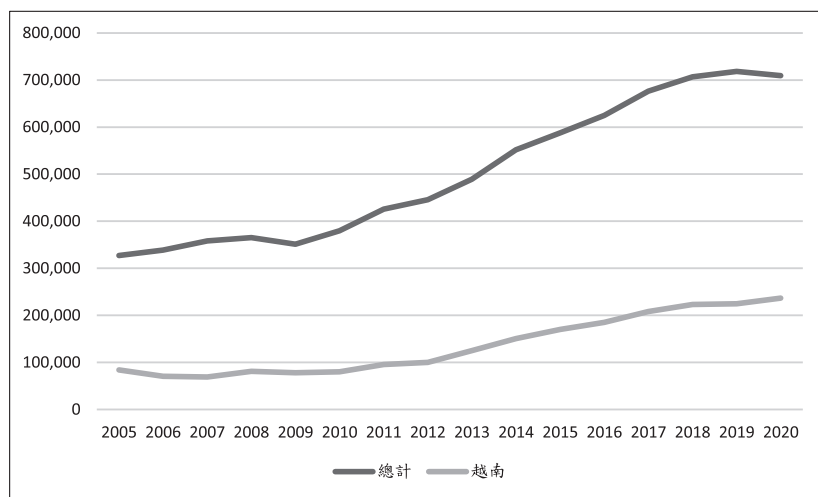


圖 1 外籍移工人數總量與越南籍移工人數（2005-2020）

資料來源：勞動部勞動統計查詢網，產業及社福移工人數，按國籍分。<https://statdb.mol.gov.tw/evta/jspProxy.aspx?sys=100&kind=10&type=1&funid=wqrymenu2&cparm1=wq14&rdm=14y9dcli>，取用日期：2020 年 10 月 12 日。

如果想要了解的是「流量」，則用招募許可、聘僱許可的移工人數統計較為適當。圖 2、圖 3 根據我們透過立法委員發函至勞動部所取得之未公開資料，虛線則是招募許可人數，指雇主申請移工招募（含遞補）許可之人數（政府發給雇主的配額數量），即意圖聘僱人數，可大略推估為雇主需求；實線描繪雇主申請聘僱（含展延）許可之移工人數（雇主實際用掉的配額數量），即該年實際聘僱人數，可大略推估為海外勞工供給。<sup>4</sup>兩者對照起來，圖 2 顯示，製造業的招募許可移工人數在 2016 年後明顯增加，從 2010 年 101,550 人成長到 2019 年 281,584 人，但實際聘僱移工人數未有相應成長，有時持平、有時甚至略為下降。近十年（2010-2019）核發招募許可函人數共 1,886,365，但代表實際引進移工人數的聘僱許可函人數僅 1,584,711，可以看出台灣雇主對外籍移工的需求高於供給量。家庭看護工的供需落差更為明顯，從圖 3 中我們可以看到，招募許可數字在 2014 年後穩定成長，但聘僱人數未有相應成長。換言之，移工供給其實已開始降低，但因為台灣雇主的需求（配額）持續增加，由於一定數量的配額得到聘用，移工存量（在台人數）仍有成長。

4 本資料根據勞動部移工申審系統統計資料計算，「招募許可人數」取自雇主申請招募許可（含遞補）之人數，「聘僱許可人數」取自雇主申請移工聘僱（含展延聘僱）許可之人數。依據勞動部之申請外籍移工流程圖（<https://reurl.cc/ynQaA6>），招募函與聘僱函在聘僱流程上有先後順序，先由勞動部核發予雇主招募許可函，核配雇主可引進的移工人數（配額），是雇主向勞動部申請「需要」的移工人數；透過兩地仲介招募移工，待移工入台後 15 日之內再辦理聘僱許可函，此數字等同於越南端實際申請來台灣的勞工人數。由於台灣嚴格管制雇主使用移工的「配額」，各產業皆有招聘比例上限，且招募許可函的有效期限為六個月，雇主必須在六個月內完成聘僱移工手續，否則該配額失效。此數字可大致推估為雇主的移工需求，但不排除聘僱過程中有其他因素影響，如本文審查人之一提醒，家庭看護工雇主可能在過程中使用了其他照顧服務，或是家庭照顧安排重組。



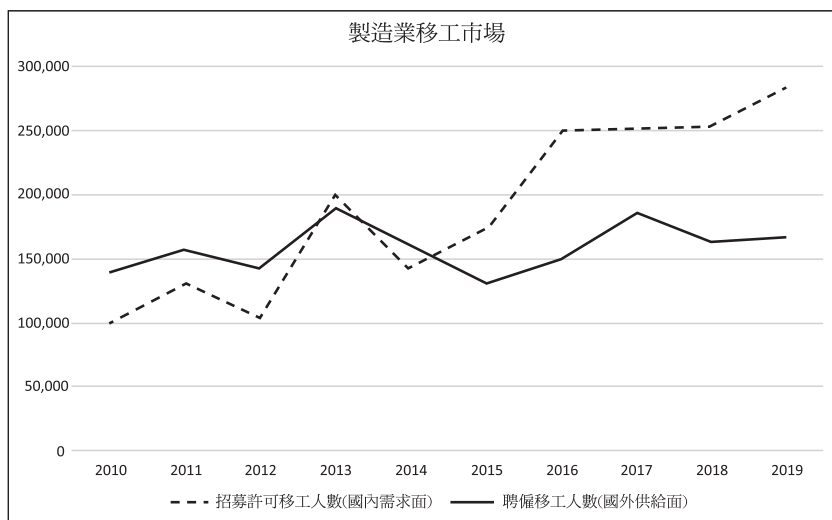


圖 2 台灣製造業移工市場近十年變化

資料來源：勞動部未公開資料、簡永達（2020a）。

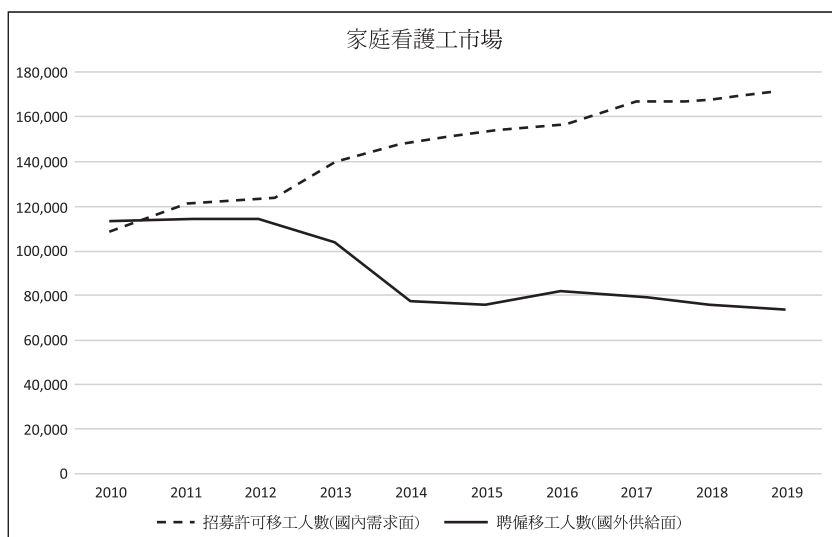


圖 3 台灣看護移工市場近十年變化

資料來源：勞動部未公開資料、簡永達（2020a）。

我們對於仲介業者的質性訪談，顯示更明顯的供需失調。仲介業者慣用「選工倍率」來觀察移工市場的供需變化。在過去，由於台灣政策採限業開放、總額管制，加上保障廠工領有基本工資，台灣的工作機會（聘僱許可）是全球移工市場裡價值甚高的商品。當台灣仲介拿著一張雇主的聘僱許可，這一個勞動缺額多半可從海外仲介手中拿到三倍以上的應聘者履歷表，供台灣雇主挑選。尤其在 2000 年前後，台灣可說是東南亞移工出國工作首選。約莫從 2014 年起，台灣仲介業陸續傳出海外缺工消息，雇主感受壓力下不再挑三揀四。一位受訪仲介人員描述：「台灣雇主可能只會有一張履歷表，這還是越南仲介去拜託來的。雇主確認履歷表的時間一直在縮短，就怕工人被搶走」（簡永達 2020a）。

來台越南移工供給下降受到多重因素影響：首先，越南國內經濟發展快速、就業機會增加。越南自 1986 年後朝向市場經濟改革，經濟成長雖有起伏，從 2017 年起，越南經濟成長率都維持在 7% 以上；中美貿易戰開打後，吸引更多外資赴越南設廠，被視為最有可能取代中國的下一個「世界工廠」。

其次，越南移工在遷移地點上目前有更多選擇，台灣未必成為首選。根據越南勞動榮軍與社會部海外勞工管理局統計，2018 年台灣接收 47,700 名越南勞工，居於首位，日本市場其次，接收 43,987 人。到了 2019 年，日本超越台灣，成為越南勞工最大輸出國，全年將近 15 萬名赴海外就業的越南勞工中，超過五成（約八萬人）前往日本，顯著領先台灣（54,480 人）與韓國（7,215 人）。<sup>5</sup> 韓國、日本對移工需求大幅成長，由於薪資明顯高於台灣、移工負擔費用相對低，雖然語言學習與技能訓練的時間可能長達一年，仍吸引越南移工高度興趣，尤其大學畢業生。實習生（TITP）是越南移工到日本工作的主要管道，組合的服務費是由雇主而非移工支付，但移工仍需支付

---

5 越南勞動榮軍與社會部（MOLISA）海外勞工管理局，<http://news.chinhphu.vn/Home/VN-sends-147387-workers-abroad-in-2019/20201/38424.vgp>，取用日期：2020 年 9 月 16 日。

四千到五千美金的語言學習與技能訓練費用（Asato 2019）。<sup>6</sup>

由於越南高等教育快速擴張，<sup>7</sup> 估計有超過二十萬的大學畢業生面臨國內失業困境，但他們也對出國工作條件有更高期待。Thu Hong Khuat（2019）指出，越南政府對於出國工作的論述近年有明顯轉變。之前將勞力輸出政策定位在解決國內貧窮與失業、增加國家外匯收益，2017 年後，政府官員發言轉為強調旨在「準備未來的人力資源」，期許移工返國後為祖國發展經濟提供技術與專業，並強調越南移工應加強語言與技能訓練，以追求更高薪資與競爭力。

總結來說，雖然台灣聘僱的越南移工人數持續成長，尤其反映製造業需求增加，但深入爬梳資料後，我們發現招募許可與實際聘僱人數出現落差，顯示招工已經日益困難。越南國內經濟成長、高教擴張，加上輸入國選擇增加，對於年輕世代、教育程度較高的越南移工來說，期待海外工作技術與勞動條件提高，台灣市場不再是他們的首選。

## （二）國家管制變化：移工權益保障提升，但仲介費並無顯著降低

在過去，由於移工勞動力的需求明顯低於供給，讓台灣仲介與雇主在跨國交易過程中有較大權力，如今，跨國移工市場的權力槓桿，從輸入國（台灣）支配的買方市場，逐漸轉向為輸出國得以抗衡的賣方市場。除了市場優勢衰退，國家管制強化也在近十年間發生關鍵變化。尤其是《就業服務法》及《雇主聘僱外國人許可及管理辦法》等

6 日本因應人口老化與勞動短缺等問題，自 1990 年代開始便以「實習生」、「留學生」等名義引進外國勞動力。近年來陸續開放新制，包括 2008 年開始與菲律賓、印尼、越南政府先後簽訂 EPA（Economic Partnership Agreement），招募護士與看護實習生（Lan 2018）；2017 年開放介護學校的外國畢業生留日工作，考得證照後可長期居留；2019 年進一步修正《出入境管理及難民認定法》，開放「特定技能」簽證，首度以勞工範疇引進外籍勞動力，預定在五年內引進 34 萬特定技能勞工，保障與日本國民相同的最低工資（16 到 20 萬日圓）。儘管新增特定技能簽證，TITP 管道仍繼續保留，招募人數也最穩定。台日移工招募體制比較請參見 Lan（2022a）。

7 越南高教機構數量從 2008 年 160 間大學，至 2018 年增長到 236 間大學；高等教育毛入學率從 2000 年 9.4% 提升至 2014 年 30.5%（陳怡如 2013）。

條文修改，對於移工勞動權益在以下三個方向有正面提升。

首先，延長移工在台工作年限：從 1998 年最長可居留年限為 3 年，到 2001 年放寬為 6 年、2012 年延長至 12 年，2015 年再度修法，允許外籍看護工經評點制度，<sup>8</sup> 可展延至 14 年。

其次，擴大雇主配額與聘僱資格：2010 年確立製造業引進外勞的「3K 五級制」，外勞配額不再有總體控管，依所屬產業將可聘用外勞總人數比例改成 10%、15%、20%、25%、35% 五級制，自由貿易港區更提高到 40%。2013 年後，一般產業可用外加就業安定費方式取得外籍勞工配額，新增投資案與台商回台投資案有外勞增額、免外加就業安定費等優惠。<sup>9</sup> 另外，也陸續放寬可聘用外籍看護工之雇主資格。<sup>10</sup>

最後，放寬移工轉換雇主規定：2016 年《就業服務法》第 52 條修法後，廢除外籍移工三年應出國一日再入國工作的規定，移工在契約三年期滿之後，可選擇直接留台續聘；不與原雇主續聘的移工，若能找到新雇主，得以「期滿轉換」。此外，2008 年後也開放「期滿前轉換」，在雙方合意或三方合意的狀況下，移工可以與原雇主解約，轉換為新雇主工作。

上述政策改變，部分反映國內外人道基礎建設的施壓。例如，2015 年美國國務院《年度人口販運報告》（Trafficking in Persons Report）批評高額仲介費與母國債務有強迫勞動的嫌疑（U.S. Department of State 2015）。國內移工團體的長期努力也功不可沒，

---

8 評點分為「專業訓練」及「自力學習」兩大項目，其中，「自力學習」項又細分為「語言能力」、「工作能力」及「服務表現」等 3 個小項目，加總各項目得分 60 點以上者為合格。

9 2013 年後實施外加就業安定費附加外籍勞工配額機制，雇主可在每名外勞就業安定費 2,000 元的基礎上，額外支付 3,000、5,000、7,000 元，以提高 5%、5-10%、10-15% 等核配比例，但總比例不得超過 40%。此外，新增投資案可附加 5-10% 外勞配額，前三年免外加就業安定費；符合一定資格要件之台商回台投資案，可附加 15-20% 外勞配額，前五年免外加就業安定費。

10 現行規定巴氏量表在 35 分及其以下者（需全日照護），符合聘僱外籍看護工資格。2012 年，80 歲以上老人放寬為巴氏量表 60 分（嚴重依賴照護）。2015 年後，進一步放寬 85 歲以上長者的申請資格為輕度依賴照護需要，亦即巴氏量表評估有任一項目失能即可聘僱。

如多個組織組成台灣移工聯盟（Migrants Empowerment Network in Taiwan, MENT），積極向立法委員遊說，並且動員群眾走上街頭。此外，修法壓力也來自雇主，因移工三年出國一日出現聘用空窗期，造成人力調度困難。

雖然越南招工變得相對困難、台灣政府也強化去商品化的管制，仲介費的總數理應降低，但我們的調查發現未必如此。相對而言，聘僱菲律賓移工為主的電子業、印尼移工為主的看護有明顯變化，雇主開始承擔較多的招募成本，甚至出現零仲介費的狀況（見後說明），但主要受僱於傳統產業的越南移工仍要付出五千到六千美金的仲介費。我們從受訪越南仲介與離職台灣仲介所拼貼出的仲介費分配模式（表3），跟王宏仁、白朗潔（2007）十多年前的調查只有細部差異。

表3 越南製造業移工仲介費用（美金）

項次	內容	越南政府規定	越仲實際收費
1	越南仲介費 （包括向國營仲介借牌費約 100 美金， 及越南政府抽取人頭稅約 50 美金）	1,500	1,500
2	牛頭費		300-500
3	勞務輸出服務費（海外款）	1,930	1,800-4,000
4	防逃跑押金		1,000
5	機票	250	200-250
6	外語學費	126	126
7	基礎設施培訓學費	26	26
8	文件、行李箱、制服	51	51
9	健康檢查	31	60
10	加入海外就業支持基金會	5	5
11	簽證費	66	99
12	護照	10	10
13	司法紀錄（良民證）	5	5
	總計	<b>4,000</b>	<b>約 5,182-7,630</b>

資料來源：簡永達（2020b）。

其中，台灣仲介收取的「勞務輸出服務費」（或稱「海外款」），估計高達一千八百到四千美金之間，<sup>11</sup> 占據仲介費最大比例，也是影響總金額浮動的主要因素。為何面對招工困難的台灣仲介，仍有議價空間收取高額海外費？

針對上述市場供需、國家管制等環境變化，我們在以下兩節檢視台越兩地的仲介業者如何彈性重組招工網絡，與科技、管制、人道等遷移基礎建設互動。在越南端，仲介透過網路科技，發展出更加水平分散的招工網絡，層層分潤下難以降低媒合成本。在台灣端，招募越勞的仲介多為中小型機構，面對同業激烈競爭、國家管制強化，發展出遊走法律邊緣的服務模式，也以快單、加班時數來增加聘僱許可得以轉換的商品價值。

## 五、越南仲介基礎建設的變化： 招工網絡的水平分散與網路媒介

越南招募移工的媒介並非垂直組織分工，而是水平合作網絡，可用圖 4 表示。長期以來，越南政府嚴格管制仲介公司牌照，全國僅限五百多家國營仲介公司持有執照。<sup>12</sup> 因此，多數跟台灣仲介往來、實際運作的仲介公司必須「借牌」才能經營，招募每個工人時必須付出一百美金左右給有牌仲介公司。

越南仲介公司內部通常分為三個部門：海外部負責與海外仲介聯繫、文件部負責辦理移工的簽證、體檢等文件業務，招募部則負責與牛頭聯繫。他們與多位牛頭合作，彼此沒有合約關係。牛頭的主要工作是招募工人、在當地協助辦護照與良民證，之後帶去河內的仲介

---

11 雖然大多數台灣仲介矢口否認曾向越南仲介收取海外款，但亦有離職員工坦承台灣仲介會從其中收取，與越南仲介說法非常一致。我們比對受訪資料推估出這些數字，其中部分直接經手相關業務的仲介也出示海外款的簡訊、收據、對話紀錄作為證據。

12 越南勞動榮軍與社會部新聞稿，<http://english.molisa.gov.vn/Pages/News/Detail.aspx?tintucID=224969>，取用日期：2022 年 3 月 31 日。



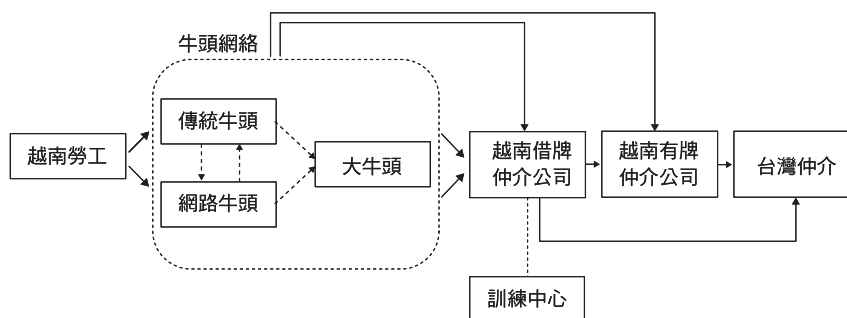


圖 4 越南招募移工網絡

公司或訓練中心。牛頭費的市場行情在三百到五百美金之間，付款方式基本上有兩種：一種是牛頭先向工人收取仲介費，該數額會比實際交給仲介的多三百到五百美金，牛頭拿給仲介時就扣下這筆費用，仲介公司通常不過問數字高低；另一種是由工人支付全額仲介費給越南仲介，等到工人出國滿一個月後，越南仲介再匯款給牛頭，看帶了多少工人來，一個月結一次。牛頭也可能透過其他牛頭來轉介工作或工人，因此，衍生出「大牛頭」的階層差異。通常每轉一個介紹人，就會減少一百到兩百美金的利潤。

在過去，越南仲介公司多依賴當地頭人（如村長）或返鄉移工擔任「傳統牛頭」，經由在地鑲嵌的人際網絡建立信任關係。傳統牛頭透過當面拜訪、口語溝通、陪伴帶路，讓鄉下工人對於城市生活有所了解，熟人網絡也讓移工家人對未知旅程略感放心。約在 2018 年前後，科技基礎建設重新組裝了海外端的招募機制，善用臉書、通訊軟體的「網路牛頭」，使用網路平台張貼工作訊息、招募工人。

越南的科技基礎建設近年來快速發展，不論是網路、行動電話或社群媒體的普及率都大為提高。越南行動通訊用戶共有 1 億 4,580 萬人，是越南總人口的 1.5 倍，主要因為越南人習慣同時擁有雙門號，或一個人使用好幾張預付卡門號，其中預付卡門號便占了總用戶數的八成九。至 2020 年 1 月底，越南約有 6,817 萬網路使用者，占總人口七成，人數上較去年同期成長 10%，約增加 620 萬人。每名使用者

每日平均上網 6.5 小時，其中大部分人（九成六）透過手機行動網路上網。社群媒體使用者共有 6,500 萬人，佔總人口六成七，使用者人數比 2019 年同期成長 9.6%（增加 570 萬人），每人平均擁有 8.9 個社群網站帳號。其中最受歡迎的社群網站是臉書（九成），另外有七成四的人在過去一個月內曾使用了越南聊天軟體 Zalo 和臉書的通訊軟體 Messenger（DataReportal 2020）。臉書是網路牛頭主要貼文平台，後二聊天軟體則是移工與網路牛頭接觸的媒介。

### （一）從傳統牛頭到網路牛頭

秋水（化名）是越南一家仲介公司主管台灣業務的工作人員，曾經在台灣就讀中文系。她藉由網路群組可以接觸到其中約七十多位牛頭，這些網路牛頭大部分人在越南，許多是返鄉移工。她要找工人時，就把訊息發在群組上，牛頭們會各自傳遞訊息給自己臉書上的工人。這些牛頭不只跟秋水合作，也會跟其他仲介公司合作。秋水這麼描述當代牛頭：「現在每個人都可以（當牛頭），看他的能力怎麼樣，他們要怎麼去找這些工人，就看他的能力。」「人人可當牛頭」的說法，呈現網路牛頭不再是一個固定的職業位置，他們與仲介或工人之間也不是穩定的合作網絡，而是一個零星交易的彈性結盟。

阿應（化名）是來自中越河靜省的網路牛頭，受訪時 26 歲的他，20 歲時念了一年大學後，去台灣工作四年，2018 年回到河內，先在一家越南仲介公司當國外業務，目前在專辦台灣留學的仲介公司教中文，兼營牛頭「打工」。傳統牛頭的人際連帶是家鄉的在地網絡，網路牛頭則是植基於跨國移工的網絡。阿應現在對口的越南仲介公司人員，曾在一家台灣仲介公司擔任翻譯，兩人因此在台灣認識。回越南後，這位翻譯自己也做過牛頭，現在則跟多位返鄉移工牛頭合作。阿應這麼描述網路牛頭的工作：

我現在沒有在仲介公司工作，就是合作關係。每個月就看我可以介紹多少人，不算每個月薪水。我沒有直接跟勞工收

錢，都是介紹到仲介才可以……現在不用在村子找人，網路上就可以，網路上有很多社團。這是我的打工，所以我不要做太多，有人要去找我就幫忙介紹而已。如果有人要去工作，我去幫他們找適合的秉工表，再看他們要不要這個工作，因為很多人有要求的，他們要公司在這裡那裡，像是要在桃園、台中還是高雄，有些人挑工作，有的工作可以做有的不做，很多人要加班很多的，有人不要求加班只要去台灣就可以，還要看他們的要求啦，我再幫他們找。

所謂「秉工表」（或招募單、聘工表）描述招工的工作內容，包括公司對工人的要求、工作內容、工作地點、基本薪水、加班時間等。根據台灣雇主取得的招募許可函，台灣仲介準備相關資訊與內容，然後由越南仲介翻譯為越南文，再傳給網路牛頭在臉書上發布。同一張秉工表可能被多位牛頭所轉貼，工人看到有興趣的工作，就私下跟網路牛頭用 Skype 或其他 app 聯絡。兩位越南仲介描述秉工表的內容與功能：

我會做這個招募單，po 在臉書上，然後像這樣子我會寫很清楚：這家公司叫什麼名字，在哪個地區、他是做食品的，然後它要求如何，要幾個人？四個男的，20-30 歲，身高多少？165 以上，然後他沒有得什麼 A、B 肝（炎）的，沒有病史。然後薪資如何、加班如何、食宿費會扣多少。其他的沒有寫詳細，我會說按照勞基法的規定。然後這裡面有（台灣）公司的網站，他可以去那邊仔細的看工作項目。

（單子）上面就會講到，比如說加班 40 個小時、60 個小時，這個寫刺青不要，做電焊的工作，在哪裡、費用多少都會寫。但我們不會把越仲的公司傳上去，有的會傳（台灣）雇主名字，有的不會，只是把單子傳上去，雇主要找那樣的工人，然後加班時數多少？在哪裡？大概的資訊，然後你有

興趣，你看那個條件，你工人符合的話，你就私下跟我聯絡，就不會在群組裡面講了。

由於台越勞動力市場供需出現變化，年輕越南工人對於工作地點、條件，尤其是加班時間影響薪資高低，多有偏好與要求。透過臉書等網路平台，移工容易取得聘僱資訊，也可以比較後再行選擇。像阿應這樣的返鄉工人／網路牛頭，強調基於他曾在台灣工作，可以幫助橋接台灣與越南的資訊和生活落差，也能保護工人免於越南仲介公司提供不實資訊。阿應這麼描述：

我剛開始去台灣的時候，什麼都不了解啊。現在有人要去的話，我幫他們解釋，哪一個公司好，哪一個公司不好……他們（工人）不知道怎麼跟仲介公司聯絡啊。（訪問者：不是 google 就有了？）但他們不知道哪家公司好哪家不好，他們找我的話，他們可以知道我是什麼人，如果他們感覺我是不好的人，他們可以不要選我，可以選別人。仲介公司廣告都寫得很好，可是你不知道真的還是假的，哪家仲介都一樣，都寫得很誇張，秉工表都是寫很好的，翻譯以後也不知道是真的好還是假的，比如說台灣有家公司，我不講哪家啊，可能說上班八小時、沒有加班，可是越南仲介就寫一天加班四個小時，有這樣的，很誇張的。那家公司我有認識的，我問就知道了。

相對於傳統牛頭費（一人五百美金左右），網路牛頭收費較低，約在兩百到三百美金之間。但是，手頭上沒有適合工作介紹的網路牛頭，會將移工再轉介紹給其他網路牛頭，每轉一手會增加分潤費用，工人需支付的牛頭費用總和仍落在三百到五百美金之間。傳統牛頭會在移工家鄉協助辦護照與良民證，藉由其在地連帶協助打通地方官僚環節，但不在同一地方的網路牛頭並無提供這項服務。移工必須自行辦

理文件，現在也可以到河內再行處理。根據受訪移工，許多網路牛頭不會親自帶他們搭車或辦理文件，甚至從頭到尾沒有親身接觸，只在網路上互動，有些只提供仲介公司地址和電話，讓他們自行搭車到河內與仲介公司聯繫。

由於缺乏在地人際網絡鑲嵌，網路牛頭跟工人之間忠誠與信任關係有限，加上市場上招工困難、數位資訊透明，網路牛頭數量暴增，因此抽佣費用不可能太高，否則工人可能被其他牛頭搶走。因此，現在有些牛頭會先向工人收取押金、陪工人去做體檢，或提早帶工人去訓練中心，都是為了確保未來能夠取得牛頭費。如一名越南仲介所言：

一般是工人中選（被雇主挑中）後會交一部分押金，給五百到一千美金。然後有確定入境的日期，在入境日期前一兩天到三天或者更早會繳清。牛頭現在管工人比較嚴了，因為現在競爭很大，如果你讓工人在外面亂跑，遇到另外一個牛頭，工人就會被帶走了。所以他們都跟著工人住在一起。如果要來公司的話，牛頭也去接工人過來，很少讓他們自己跑來的。

在開放的網路平台上，網路牛頭把自身的流動經驗轉換為商業利基，動員跨國的人際網絡與社會資本，宣稱可為移工橋接台越兩地的資訊與體驗落差。然而，不像傳統牛頭透過社會鑲嵌來約束和仲介公司、工人之間的互動關係，網路牛頭和仲介、工人的關係都變得更加彈性、流動、市場化。不僅仲介擔心其他仲介會用更高價格搶牛頭手上的工人，牛頭也擔心工人被其他牛頭拐跑。

## （二）為什麼仲介公司仍需要牛頭？

如果招募過程已經可以網路化、去鑲嵌，為什麼仲介公司與工人仍需要牛頭的中介？為何仲介公司不直接透過社群平台來招募工人？

我們發現，仲介公司透過牛頭將招募外部化有以下兩個優點：分散招募壓力，以及外包客訴壓力。

由於招工日益困難，透過網路牛頭到處撒網，可以分散仲介公司的招募壓力。越南仲介阮紅梅（化名）描述「之前去鄉下宣傳的時候還去發傳單，去車站、去路上發傳單」，但現在已經完全不做實體宣傳與招募，都透過網路、臉書招募，降低仲介公司的人事與時間成本。網路牛頭阿應這麼描述：

因為仲介公司現在沒有人，他們沒有人可以找工人，所以找很多牛頭啊，你是帶一個人來也可以，找很多人也可以。仲介公司現在人很少，所以他們要跟很多牛頭合作，一個人可以介紹一個人，十個人可以介紹十個人，他們（仲介）可以自己找，可是他們不找，他們還有其他工作。

更重要的是，在招工日益困難的狀況下，透過返鄉移工作為網路牛頭，體現成功經驗，來激發潛在工人出國的渴望，並宣稱提供更明確、有利的工作內容（如加班時數多、離城市近等）。一位越南仲介這麼描述：

以前是比較好招募啦，對不對？因為我們越南是一個在發展當中的國家，所以很多外國進來投資，然後工人也是還可以（在國內）找到好的工作。所以變成願意出國的人變少……現在幾乎他們（工人）都是在 FB 上面看到的，因為他們會有連結在台灣工作的工人，他會知道有一些待遇很好，或者薪資也是穩定的，雖然我們（越南）是在發展的，在台灣工作他們還可以賺得到錢。

善於使用科技媒體的年輕移工不僅期待較理想的勞動條件、較透明的招募資訊，也具有比較高的權利意識，出國後若面臨勞動條件不



一致或提早回國，可能要求仲介公司退還部分仲介費。隨著這種狀況越來越常見，仲介公司可運用牛頭中介來外包移工客訴的風險。網路牛頭阿應便抱怨這一行越來越難做，不僅因為門檻低、競爭激烈，也因為移工客訴的對象，往往是牛頭，而不是仲介公司：

現在（牛頭）越來越難做，因為越來越多人做，而且壓力越來越大……因為如果這是朋友介紹你到台灣工作，工作不好、賺不到錢、沒有加班的，他們都不是找仲介公司，都是找你啊。因為你介紹給他，不是仲介公司啊。在你介紹給他的時候，你都是跟他們說這個工作多好多好，如果來台灣這個工作跟你說的不一樣，他們都會找你啊，不會找仲介啊，就會講都跟你說的東西不一樣啊。

網路牛頭由於標榜招募資訊透明，比傳統牛頭負擔更多的客訴責任，但網路也更容易散布不實資訊。有些仲介公司為了爭取工人，提供不實秉工表內容，甚至有牛頭張貼已過期的秉工表。一位在越南仲介公司擔任翻譯的受訪者描述：

他們（牛頭）可以有很多秉工表，一部分是因為他們跟很多的仲介聯絡，一部分是他們專業的事，我不知道要不要跟你講，嗯……是因為他們放舊的秉工表上去，可是這個工作是沒有的，就是方便他們找人而已，如果要人來的話，他們可以介紹這個工作是這樣這樣，要人來而已，這樣有很多的。我不要這樣做，這樣太假了，他們可以這樣賺很多錢，我不要啊，這樣心裡感覺不好。

簡言之，網路化、彈性化的招募網絡對於越南仲介來說有多重好處：他們透過網路牛頭可以更有效率地透過廣泛網絡找到工人；雖然植基在傳統牛頭人際網絡的信任關係也隨之消失，一旦工人到台灣

發現工作不符預期，很難找到中間人究責。善用科技媒體的年輕移工和網路牛頭之間的關係，混雜了信任與疏離。雖然兩者不像傳統牛頭共享地域連帶的道德經濟，但比起仲介公司來說，移工還是比較信任網路牛頭，他們在選擇工作時除了考慮看似客觀的數字（如薪資、加班時數），還需要有人給予情感上的鼓勵與建議，曾經從事或現任移工的牛頭正可填補這個空缺。相應的是，當工作不如預期或出現爭議時，移工容易回頭找牛頭（而非仲介公司）抱怨，因為他們是當初說服移工接受工作的人。不過，網路互動也比實體人際關係更容易關閉，網路牛頭如果頻繁收到某位移工的抱怨，可以輕鬆地在社群媒體上封鎖對方、失去聯絡。

### （三）為何越南移工的仲介費沒有降低？

在十多年前，越南仲介願意給台灣仲介高額分潤的原因在於，當時台灣是越南勞動輸出的主要目的地，加上台灣廠工配額少、有意赴台工作的越南工人多，因而產生台灣仲介的尋租空間。那麼，隨著市場供給改變、政府管制增加，為什麼越南移工仲介費仍然沒有顯著下降？為什麼台灣仲介相對於越南仲介仍有充分議價權力？受訪的一位越南仲介這麼解釋：

為什麼台灣仲介可以拿這個錢？目前只有台灣一個市場比較穩定。之前還沒有開放其他國家，只有台灣這邊跟馬來西亞，日本那時候很少。我們不可能去跑國外市場那麼多，所以要集中。再來，我們（越南）真的只有體力工而已了，體力工是沒有什麼專業，所以就只有去那邊做工人而已。你說去日本、韓國、德國那些都很難，他需要有執照，要有工作經驗，然後技術比較高。（問：所以台灣對你們來講，它是比較簡單的？）對啦，只要是農民都可以來工作，不要學歷，有一些高中也可以。

台灣對於越南仲介來說是最穩定與門檻低的市場。儘管近年來增加了日本、韓國等選項，但日韓市場的語言門檻高，移工必須經過半年以上的語言學習，還要通過語言考試，這些都讓工人卻步；或者，有些人在學習日語或韓語的過程中會被仲介慫恿「先去台灣工作看看再說」。相對於日韓，台灣傳統產業對廠工的專業要求低，除了性別、年齡、身高體型外，少有學歷、語言、技術方面的要求。加上聘用流程速度快、等候時間短，以及小規模的越南借牌仲介仍傾向推銷台灣市場，學歷偏低的越南移工仍會選擇台灣為目的地。

既有文獻分析對仲介費的討論，多集中在金額議價，忽略了跨國流動過程中官僚管制造成的不確定性如何影響時間成本的計算。對於台灣仲介來說，從越南招工的時間成本最低，從牛頭招聘到工人入境，大約只要兩週到一個月，若是從菲律賓、印尼聘工，辦理文件或訓練課程至少要花兩個月時間。對於越南仲介來說，聘僱時間縮短可降低勞動力庫存成本。例如，雖然幾乎所有越南仲介都設有培訓中心、宿舍，規範勞工出口公司的辦法中也對移工培訓課程有一定規範（共 74 小時），但實際執行不彰（張書銘 2018）。越南仲介阿忠這麼描述訓練中心的功能：

我也有訓練中心，可是你看工人哪有想學，大部分都沒有訓練，因為他們沒有時間啊。從找到我們到去台灣只要兩個禮拜，他們要辦文件，還要跟財務公司借錢，15 天耶，最慢一個月以內，一定都讓他們出國，從牛頭帶來我們公司開始算。印尼的要兩個月，所以你看為什麼不用印尼。不是台灣給單才可以去找，那樣太慢，（我們）一直手頭上都有工人，他們（台灣仲介）不要等，我也不不要讓他們等。

這樣的移工訓練中心，目的不在技能訓練，更近似一個移工勞動力倉庫。為了應付台灣雇主快單的需求，越南仲介必須「養移工」，在還沒有拿到聘僱許可前就先行招聘，「養」在訓練中心裡。如此作

法，一方面增加仲介的「庫存成本」，另一方面也會引起等待工人的不滿；因此，一旦接到台灣仲介單子，即使利潤不高，越南仲介也要趕緊把工人送出去，盡量降低勞動力庫存。<sup>13</sup> 如以下越南仲介所說，在經營成本、工人申訴的雙重壓力下，他們願意接受台灣仲介海外款的要求，以換取聘僱時間的縮短：

我講（海外費）是市場的規定，每個人都拿這樣。這是台灣仲介決定的，他會給我條件，我要的仲介費（佣金／海外款）是這樣，你同意嗎？你同意就合作，不同意就算了。如果我們工人很多，我們也很麻煩啊，不讓他趕快出去，他們會告我們啊。

對於越南仲介來說，不得不讓台灣仲介拿走大半利潤，也受到經營模式發展路徑的限制。如前所述，多數越南仲介是規模相當小的借牌公司，沒有能力經營多元化國外市場，或是門檻高的日本市場。儘管目前市場動態已有消長，他們仍不敢減少給台灣仲介的佣金。此外，2016 年修法也對仲介費的定價產生了弔詭影響，由於海外聘僱單子減少，增加了來台工作位置的價值，如同一位越南仲介所言：

因為（台灣）政府現在是有規定說有續聘的部分，不用找新的工人。續聘的工人可以到 12 年，對。所以變成新的機會很少，名額變少，因為他就用舊的，他就不用再找新的，沒有簽新合約。所以也是很競爭，為什麼台灣的單很有價值是這樣。

---

13 根據 1095 工作室的田野調查及網路問卷，越南政府規定赴海外工作移工需受訓 148 小時（約一個月），但實際上，若台灣雇主急需工人，訓練時間會縮短不少。從 33 份越南在台移工問卷看來，1 位完全沒有受訓、8 位受訓時間在 14 天內、9 位受訓時間在 14 天至 1 個月，12 位受訓時間在 1 個月以上。<https://www.thenewslens.com/feature/1095migrantworkers/132014>，取用日期：2020 年 9 月 15 日。

影響工作位置商品價值的因素，除了工作年限長短，還有加班時數高低。對於越南仲介來說，越南的收費是固定價格，可浮動的是台灣仲介要求的海外款，這筆金額的高低取決於聘工表上加班時數的高低，因為影響到招聘工人難易。根據受訪的越南仲介，一張沒有加班或加班時數有限的單子，海外款或佣金的數額可能會降低到二千五百到三千五百美金之間。

對於逛網路平台尋找工作機會的潛在移工來說，加班時數是評估工作好壞的最重要基準，他們願意為此多付仲介費，期待未來工作時可以換取更高的薪資。在這條產業鏈裡，從工人到台灣雇主之間需要經過三個中介者：牛頭、越南仲介、台灣仲介，每個人都有捏造加班時數、抬高商品價格的動機。剛從台灣回越南不過半年，前一份工作在越南仲介公司當翻譯的阿應也回憶：「經理會把台灣仲介發來的聘工表交給我翻譯，叫我在加班時數這欄寫每個月 60 小時……可能本來只有寫『一般』、『依公司淡旺季而定』。」如此一來，網路招工雖然為移工帶來彈性與選擇，卻也增加觸及不實工作資訊的風險（簡永達 2020a）。

## 六、台灣仲介產業的分化：傳產仲介的經營策略與招工網絡境內重組

隨著海外招募困難又面對國家強化管制，台灣仲介的經營模式與策略出現了更多的分化，不僅規模大小呈現兩極化趨勢，收取仲介費模式也依照產業部門出現明顯差異。我們從勞動部網站下載 2010 到 2019 年仲介評鑑資料，將仲介業名冊與雇主資料交叉分析後發現，經營廠工、看護與漁工的仲介是三塊高度分割的市場。在專營廠工的一千多家仲介裡頭，僅有九間是每年引進超過兩千人的超大型仲介，服務對象多是電子業的大型工廠，因此他們有足夠資本與訂單，可透過在海外經營仲介的垂直整合來減低交易成本。其餘的，另有六成

為全年引進移工人數不到 250 人的中小型公司，服務雇主多是 3K 行業、傳統產業（簡永達 2020c）。

此外，不同產業通常會集中聘僱特定國籍的移工，如電子業偏好英文能力好的菲律賓移工，家庭看護工集中在印尼女性，<sup>14</sup> 傳統產業移工則多來自越南。根據勞動部 2020 年 7 月底統計，電子業聘僱移工近八成來自菲律賓，越南籍僅占 16%。雖然越南移工佔全體製造業移工的四成五，但多數受聘於傳統產業，十九萬名越南移工中，超過五萬人集中在金屬製造業。<sup>15</sup>

以下我們先簡要描述服務電子業與看護工雇主的仲介業者，在經營方式與仲介費如何出現變化，然後將分析重點放在服務傳統製造業、招募越南移工的仲介業者，在腹地小、激烈競爭下發展出的生存與牟利策略。

### （一）電子業與看護工

俗稱「瓶蓋」（蘋果概念股）的電子業，僱用移工的人數規模最大，也是大型仲介業者爭取的合作對象。近年來，在跨國供應鏈稽核的壓力下，台灣電子業廠商逐步落實「移工零付費」原則，自行吸收移工仲介費用。除了電子業，台灣紡織廠也開始感受到國外買家壓力，仲介營利模式開始出現變化。

全球供應鏈的生產模式，加上跨國公司與國際 NGO 等人道基礎建設的策略結盟，迫使台灣下游廠商改變移工收費方式。「責任商業聯盟行為準則」（Responsible Business Alliance, RBA）是目前全球規模最大的產業聯盟，前身為電子行業聯盟（Electronic Industry

14 看護工可再分為養護機構看護工與家庭看護工，據勞動部截至 2022 年 2 月底的統計，養護機構看護工約有七成是越南籍。本文所述看護工的買工費改由雇主負擔的仍僅限於家庭看護工。根據我們對台灣仲介業者的訪談，由於機構看護工的薪資待遇與勞動保障基本同於產業移工，因此仍會被收取海外款，仲介費約在三千五百到四千美金左右。

15 勞動部勞動統計查詢網，產業及社福移工人數，按國籍及行業分。<https://statdb.mol.gov.tw/evta/jspProxy.aspx?sys=100&kind=10&type=1&funid=wqrymenu2&cparm1=wq14&rdm=14y9dcLi>，取用日期：2020 年 10 月 12 日。



Citizenship Coalition, EICC），由美國一眾電子業大廠於 2004 年發起，成員包括英特爾、惠普、IBM、戴爾、飛利浦、蘋果等。為了回應媒體對「血汗工廠」的批評，這些跨國公司共同提出跨國供應鏈稽核。2018 年，RBA 聯盟派第三方驗證的稽核員合作到台灣驗廠後，批評移工必須支付高額仲介費，有債務勞動的嫌疑。<sup>16</sup> 為此，RBA 向全球供應商發布準則：所有勞工不應為受僱而支付任何費用，當然也包括外籍移工。2019 年，聯盟再次針對台灣稽核結果公布更詳細文件，載明台廠需要替移工支付的費用：<sup>17</sup> 除了母國仲介費，還包括辦證、培訓、來回機票費，以及入台後每月繳給台灣仲介的服務費，甚至要求追溯至 2016 年後入國的移工都必須由廠商退還費用（簡永達 2020b）。

對於仲介業者來說，廠商不再收取回扣，甚至願意支付仲介費、服務費，當然有利無害，然而，受訪仲介也表示，有些大型廠商會要求在每年支付的服務費上給折扣，如砍到每人每月 1,200 元，或壓低宿舍、膳食的收費。基於規模經濟的優勢，大型仲介公司靠收取服務費仍能維持穩定利潤。許多大型業者也發展出宿舍管理、團膳、文康活動、海外匯款、購物平台等多角化服務來建立品牌（王裕衡 2017）。宿舍管理更是大型仲介的新興發展方向，許多收購倒閉旅館、瀕臨破產的大學宿舍，或是鄰近工業區的建地，以興建移工宿舍，來因應勞動部 2021 年初開始上路的「廠住分離」原則（簡永達 2020d）。<sup>18</sup>

外籍看護工的仲介費用也出現明顯降低。在台灣政府尚未規範月

16 RBA 2018 Annual Report, <https://issuu.com/eiccoalition/docs/rba2018annualreport>, 取用日期：2020 年 9 月 18 日。

17 RBA Trafficked and Forced Labor—“Definition of Fees” (January 2020), <http://www.responsiblebusiness.org/media/docs/RBADefinitionofFeesJan2020.pdf>, 取用日期：2020 年 9 月 18 日。

18 由於發生幾場工廠火災造成移工傷亡，勞動部在人權團體壓力下，2021 年 2 月 18 日開始推動新修正的「外國人生活照顧服務計畫書裁量基準」，將外籍移工的生活空間拉到每人 3.6 平方公尺以上，符合國際勞工組織標準，並且要求雇主簽下切結書，保證「移工居住空間是否做到廠住分離」、「居住地點屬於哪類危險場所」，作為未來歸責雇主的依據。

付服務費之前，引進看護工的仲介通常先支付五萬台幣的「買工費」給印尼仲介，移工來台後的前面 12-15 個月需從薪資中扣除 8,000-10,000 台幣的「服務費」或「貸款」（藍佩嘉 2006）。近來由於招工困難，「買工費」改由雇主負擔，仲介在挑工前就會先跟雇主收取一萬五到三萬台幣不等的費用，作為買工費及文件費，之後再按照印尼政府規定跟移工收取相關費用，包括機票、護照、體檢等。<sup>19</sup> 招募家庭看護工的台灣仲介利潤主要來自每月收取服務費（第一年 1,800、第二年 1,700、第三年 1,500）。根據一位仲介的訪談：「現在願意做看護工的（仲介）越來越少，因為大家都知道這一塊幾乎被綁死，幾乎沒辦法賺到什麼錢。」加上申請流程長達三到四個月、又缺乏規模經濟來分攤成本，服務家庭類雇主的仲介多為小型家庭企業，以提供客製化日常服務（如生活翻譯、調解勞雇問題）為經營的賣點。

僱用個別移工的家庭類雇主，由於時間彈性、議價能力較低，受市場供需變化的影響相對顯著，造成看護工仲介費用降低。台灣家庭的照護需要持續增加，但招募外籍看護工大約從十幾年前開始就越來越困難。在跨國看護市場中，台灣與其他輸入國對於看護的需求都持續提高（台灣雇主要跟其他國家競爭），但印尼移工在看護工市場佔支配地位（缺乏其他國家移工競爭），加上台灣法令維持看護工相對較低的薪資與勞動條件（此工作位置是價值低的商品），海外勞工對於這個辛苦、需跟雇主同住、又相對低薪的工作意願降低。一位受訪台灣仲介描述這樣的轉變：

女傭的部分現在已經變成是賣方的市場，台灣的仲介必須要付錢，然後跟他（海外仲介）買（移工的）履歷表，因為我需要有履歷表給我的客戶（台灣雇主）看，還沒有輸入勞

---

19 這些金額依照印尼政府規定透過中國信託商業銀行辦理貸款，移工分九期繳納，總額將近六萬。過去還有所謂「第二張貸款」，也就是以借貸之名收取仲介費，但在看護工招工困難下已越來越少見。

工，就要先買履歷表，不然我沒有東西可以賣。你只有先付一萬五到兩萬給人家，人家才會給你履歷表，大概也只會有一到兩張。

除了市場供需，輸出國介入也是造成不同產業、國籍移工處境差異的重要因素。Chang（2021）觀察到印尼的看護工、製造業移工輸出台灣的模式近年來出現明顯差異：看護工市場運作已轉變為賣履歷表（selling a resume），招工成本多轉嫁到雇主身上，但印尼製造業移工仍需付高額仲介費來買工作（buying a job）。這樣的職業與性別差異主要因為印尼政府對於看護工市場有較多介入和管制，透過訓練與證照強化看護勞動力的價值，而對製造業移工採自由放任的態度。

菲律賓與印尼政府，近年來面對國內要求積極保護國外公民的壓力，不時透過雙邊會議與台灣政府談判議價。菲律賓政府 2020 年頒布強化海外勞工保護的 RA10022 法案，隔年開始嚴格取締超收仲介費，鼓勵移工檢舉，並從官方施壓要求仲介退費（陳炯志 2020）。在印尼政府壓力下，台灣勞動部在聘僱外籍看護工的定型化契約裡明確規範雇主應付費用，2020 年 8 月，印尼政府進一步要求海外雇主支付全部仲介費用。<sup>20</sup> 2022 年 3 月 18 日，印尼政府以台灣未執行「移工零付費」方案，拒絕驗證印尼家事移工契約。經過五個月協商，印尼政府同意台灣以調漲看護工薪資取代零付費方案。勞動部於 2022 年 8 月 10 日公布，新引進的家事移工月薪資不得低於兩萬元（關鍵評論網 2022）。

相對起來，越南政府對於海外移工的保護性措施相當有限，雖然對移工來台的收費項目多有規範，但實務上對海外費的管制相當有限。王裕衡（2017: 33）觀察到，2016 年後，除非引進的是越南移工，否則雇主幾乎沒有籌碼用聘僱許可跟仲介換取回扣；我們訪問的

---

20 印尼政府於 2020 年 8 月 17 日召開記者會，宣布啟動杜絕非法仲介專案小組，期望半年後實施「零成本」政策，要求移工不須負擔任何仲介費即可出國工作。

台灣仲介表示，聘僱越南移工時，仲介提供雇主的回扣仍然可能喊到一個人六、七萬。對台灣仲介來說，從越南引進移工利潤較高，因而成為傳統產業招工的首選來源。

## （二）傳產仲介的激烈競爭與生存策略

傳統產業多為勞力密集，加上中小企業缺乏足夠資本改善勞動環境，高度仰賴便宜的外籍勞動力，多數使用越南籍勞工。台灣對移工需求前三大產業，分別是金屬製造、電子零組件製造及機械設備製造業，三者使用移工合計佔全體移工人數四成，占產業外勞人數五成。其中，金屬製造業與機械設備廠皆屬於傳統產業，約有一萬九千家，每家廠商平均僱用移工人數卻只有 7 人（勞動部 2019）。這些專營傳統產業的台灣仲介，便是前述透過海外款尋租的業者。

對於人力仲介業來說，服務傳產廠商，不論在海外招募成本或是收取服務費，都不符合規模經濟。那麼，為何他們不去接電子業等大型廠商訂單？受訪的一位中小型仲介業者搖搖頭說：「你要有辦法摸到電子廠的頭，社交成本一定要夠，你關係要夠。」儘管仲介不用支付回扣給電子業雇主，卻需要投入更多「社交勞動」，例如陪採購或人事打高爾夫，參加扶輪社建立關係，跟立委打好關係、喝酒應酬等。中小型仲介業者沒有足夠社會資本或社交成本跨過電子業的經營門檻，只能爭取傳產雇主的外勞配額。然而，台灣仲介市場經過 30 年開發，傳產外勞配額相當飽和，組織存活率低的小型仲介互相搶單，要在激烈競爭中維持生存利基並不容易。

我們根據勞動部的國內合法仲介公司（機構）概況統計資料，<sup>21</sup> 繪製圖 5 呈現近二十年外勞人力仲介機構數目的變化（簡永達 2020c）。雖然總數仍微幅增加，但是新成立公司（許可家數）成長更為顯著，每年約有 160 家新仲介。同時，結束營業家數也在

21 勞動部職訓局提供未公開資料：2002-2015 年〈國內合法仲介公司（機構）概況統計〉，以及勞動部勞動力發展署：2016-2020 年〈從事跨國人力仲介機構概況－按地區分〉。

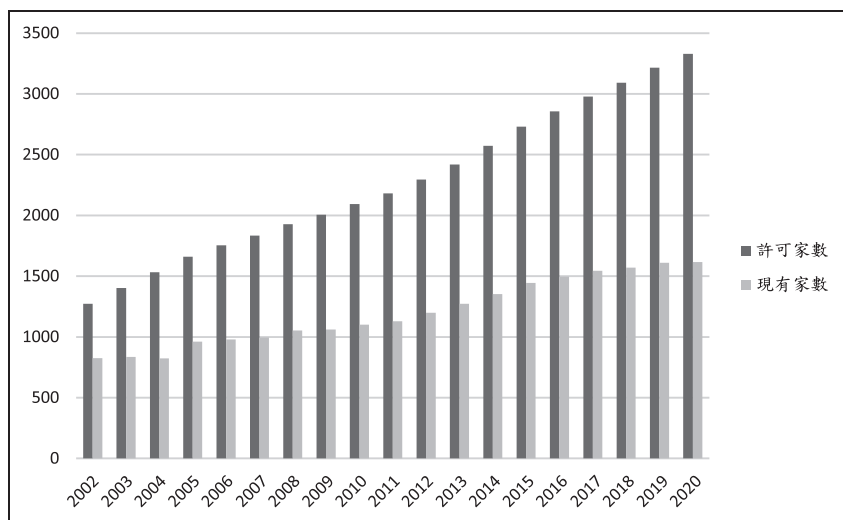


圖 5 外勞人力仲介機構數量變化（2010-2019）

資料來源：勞動部，見註 21。

2014 年後持續增加。在此前十年，每年停業仲介家數約 900 家，但從 2014 至 2020 年間，停業仲介家數平均增加至 1,400 多家，2017 年開始往後三年每年更增加至 1,500 多家。弔詭的是，其間每年新開的仲介也躍升至 3,000 多家，但實際營運家數僅 1,500 多家。根據仲介公司規模細分，我們發現：退出市場的多為小規模仲介公司，例如，2019 年終止營業的仲介公司，九成的員工數在五人以下，九成九以下不到十人，以經營規模來推測，歇業的仲介業者應是服務傳產廠商的中小型仲介。

中小型仲介歇業數多，但新設立家數仍持續成長的弔詭現象，其實是仲介因應國家管制而發展出的經營策略。首先，由於台灣政府仰賴商業仲介外包管理移工的責任，尤其是確保離境或避免逃跑（Tseng and Wang 2013），這種私有化的移工管理體制，一方面國家規範仲介入行的門檻低，另一方面透過定期舉行仲介評鑑，淘汰違反積極管理責任者。在台灣成立一家仲介公司需要 500 萬資本額及 300 萬保證金，但勞動部僅審查銀行出具的驗資證明，不需仲介公司實

際投入資金。低門檻導致過去二十年間，台灣仲介業的許可家數從 1,200 家暴增至 3,300 家。不過，規範仲介的法規多如牛毛，違反其中任何一項規定即罰鍰 6 萬到 30 萬，可以連續處罰。尤其是勞動部的仲介評鑑，將移工逃跑案例列為評鑑低分、甚至裁罰停業條件。根據《私立就業服務機構許可及管理辦法》第 3 條、第 15 條及第 31 條條文規定，國內仲介公司必須負起積極管理責任，若引進的外籍勞工行蹤不明達一定人數及比例時，除不能設立分公司外，許可證期滿後不再發證。

因應上述國家管制，台灣仲介發展出彈性換牌的經營策略，也造成退場率高的假象。我們訪問的台灣仲介業者，幾乎所有仲介都利用親人或員工名義，申請多張牌照，其中一家仲介甚至握有七張牌照。一旦出現違法事端，仲介便能在政府裁罰之前終止營業，逃避停業處罰。許多仲介都並將容易引起逃跑的廠商（如勞動條件特別差、加班時數少）技術性地集中放在某一張牌照，即使後來被停牌，也不影響其他牌照繼續運作。

此外，近年來中小型仲介進場家數增高，也反映 2016 年《就業服務法》第 52 條修改後，傳產仲介之間競爭越來越激烈。取消移工三年回國的規定，不僅影響中小型仲介的獲利，也引起公司內部人事矛盾。對於負責跑工廠開發客戶的業務來說，海外款的抽成獎金占薪資大宗，每引進一名越南工人，能分到台幣三萬元左右的獎金，約海外費的四到五成。如今，由於海外聘僱人數減少，業務的總體獎金與薪資大幅縮水，引起諸多不滿。受訪的一位人力仲介協會理事長描述：「我跟老闆這邊分的好好的，服務好工人，（移工）三年回去我可以再領一筆獎金，現在（移工）可以 12 年，我沒獎金了。」由於成立仲介公司的門檻低，許多業務因此離開原公司，改跑單幫，甚至不惜砍價搶單（簡永達 2020c）。

面臨激烈的同業競爭，為了爭取傳產雇主的聘僱名額，中小型仲介提供一條龍服務，協助工廠登記、求職登記等，或給予雇主更高的回扣金額，或免費提供雇主管理或裝潢移工宿舍、駐廠管理、報稅



等服務。其中，有些業者甚至協助雇主迴避國家法規以僱用移工。受訪離職員工透露的常見的違法行為，包括「假本勞」、「黑名額」及「AB 廠」等（簡永達 2020c）。

最常見是透過灌水加保的方式，協助廠商增加外勞聘僱名額。由於核准可引進移工名額計算是根據雇主勞保聘僱人數，因此，當雇主要請外勞但本勞人數不足時，仲介會想辦法拉親戚朋友來當人頭加入廠商的勞動力，也就是充當「假本勞」。又依《就業服務法》第 15 條 -6 規定，<sup>22</sup> 若雇主僱用國內勞工為原住民、身心障礙者或中高齡者，每聘僱一人得以國內勞工人數三人計算。許多仲介開始跑到花蓮、台東，找原住民簽名投保資料以擴大工廠聘僱人數的基底，因為僱用一位原住民本勞可以抵充三個國內勞工的名額，即「黑名額」。此外，當政府給予少數 3K 行業最高 35% 比例引進外籍移工，有些仲介甚至替廠家搬來二手的熱處理爐，假造工廠資料以拿到最高的移工配額。

所謂「AB 廠」指蓋在農地上的違章工廠以人頭公司申請合法的工廠登記證，有些仲介提供「假廠登」服務，以協助廠商申請外勞配額。有 18 年行政經驗的仲介阿健（化名）說，開發這類客戶相當容易，中南部農田附近的鐵皮工廠都是潛在客戶，他說明如何打造「假工廠」：

我們有一個寫工業局函的主管，他很會辦，剩下的就是我們行政要做，他講有家工廠要用外勞，要借廠登，我們就要去做。我們有個可以借廠登的名單，寫工業局函，還有畫製程……我們那時候借廠登那家是類似會計師事務所，一個辦公室，我們就搬一台機器過去，要登記成金屬加工，要拍照看起來像工廠，借廠登這家老闆也會付錢給他。我聽過一家是美容院要做 CNC 的工廠，本來想要搬個 CNC 的機台過

---

22 本條文於 2022 年 4 月 29 日修正後已被刪除。

去，後來想到搬車床進去就好了。借登記的只要是符合工業局規定的門牌，都可以用。

這些傳產仲介的作法冒著一定風險，如受訪仲介說的「就跟他（官方）賭」，但由於官僚管制只透過數字、資料、照片進行書面稽核，地方政府不會到廠房現場稽查，也不會查核勞保聘僱人員的真實性。仲介可以透過道具、照片、門牌等物件，在形式上符應國家官僚的規範，從而替廠商創生外勞配額，轉換為他們得以跟海外仲介換利的工作訂單。

### （三）招工網絡的境內重組

2016 年《就業服務法》第 52 條修法後，移工契約期滿後不需出國一日，得以在境內「期滿轉換」為新雇主工作。許多移工團體收到申訴，台灣仲介收取海外款的空間看似縮減，卻實為轉在國內收取「買工費」。前面提到台灣仲介在招募看護工時，同樣使用「買工費」這個詞，但意義其實大不相同；他們要跟海外仲介支付「買工人費」，才能得到移工賣的履歷表（selling a resume）給台灣雇主挑。但製造業移工付的「買工費」是「買工作費」（buying a job），也就是移工在台灣境內轉換支付給牛頭與仲介的費用（Chang 2021）。如果越南招工已經變得越來越困難，朝向供（勞力供給）不應求（雇主需求）的賣方市場，為什麼移工仍要「買工作」？

首先，雖然海外招工變得困難，但在國內找工作的移工變多，工作機會仍顯得奇貨可居。更重要的是，找工作的時間長短對於待業移工造成重大壓力；由於「期滿轉換」的移工必須在契約期滿後的兩週內完成接續聘僱程序，新舊聘僱許可方能無縫銜接，否則仍需要出境。「期滿前轉換」的移工雖然有兩到四個月的時間可以找工作，但待業期間沒有收入，時間也會轉化成經濟壓力。<sup>23</sup>

---

23 依轉換雇主準則第 23 條，雇主需於移工期滿前兩到四個月自行調查移工續聘意願，

其次，買工費的出現反映招工網絡在台灣境內的重新組裝，尤其透過網路科技的媒介，開始出現越來越多由移工、新移民（婚姻移民）或翻譯兼任的「境內牛頭」。受訪的一位越南移工說：「大概兩年前開始，我們臉書上有很多找工作社團，開始有很多『牛頭』在介紹工作，尤其在今年疫情期間最多，因為工人都不能從國外進來，他們都要在台灣找工人。」根據受訪的移工團體表示，買工費的金額不等，大約在五千到兩萬之間，宣稱加班時數高的工作，可能收到四萬五、五萬甚至八萬。

我們在前面指出，越南仲介偏好把招募工作外包給介紹人（網路牛頭），一方面可以外包或迴避工人的申訴，另一方面，當 NGO 等人道組織呼籲加強稽核不當收費時，仲介業者可以將違法收費的責任推給牛頭。台灣的買工費可以說是台越招募網絡的境內彈性重組。在取消三年後出國一日條款後，將海外網路牛頭移植至國內，同樣透過網路科技對期滿轉換的移工傳播工作資訊，收取「買工費」，再跟台灣仲介分潤。招工網絡的境內重組可以圖 6 表示：

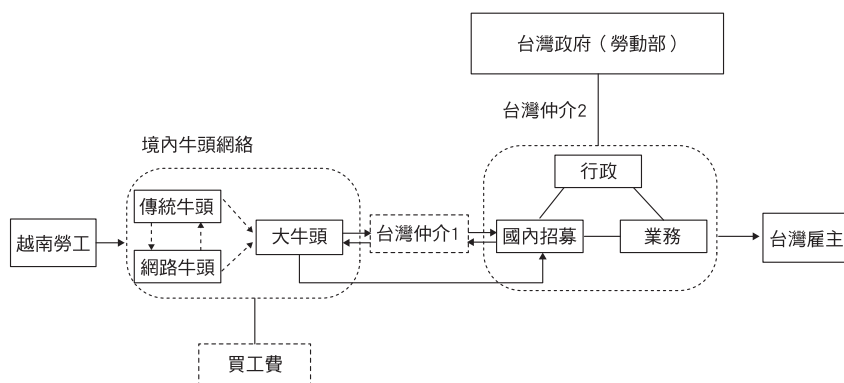


圖 6 境內重組後的招募移工網絡

填寫轉換雇主申請書，若經與原雇主協議不續聘且願意轉由新雇主續聘，則原雇主應檢附申請書與移工同意轉換雇主或工作之證明文件，向勞動部申請轉換雇主或工作（邱羽凡、宋庭語 2020）。

王裕衡（2017: 35）已經指出「介紹工」的先存現象：雇主與仲介在面對招募困難時，藉由社會鑲嵌的人際網絡招募移工，例如由工廠內已來台任職的移工，或仲介公司內部員工（通常為外籍翻譯）介紹在母國的家人或朋友來台工作。對移工而言，由於少了傳統牛頭抽成，所需支付仲介費數額較低，熟人關係也降低潛在風險，提升來台工作的意願。我們進一步發現，建立在熟人網絡上的介紹工接近傳統牛頭的角色，國內網路牛頭則立基於臉書朋友網絡。台灣境內牛頭網絡也經常再階層化，如圖 6 顯示，大牛頭（如仲介公司翻譯）扮演媒合、抽成的角色，也可能透過另一家仲介公司的媒介與抽成（圖中的仲介 1），才能觸及代理新雇主的仲介公司（圖中的仲介 2）。<sup>24</sup>

境內牛頭收取買工費的現象，可能衍生詐欺取財、非法仲介等問題。據受訪的一位越南移工表示，他最早是向一位網路牛頭購買工作機會，但地點跟內容都跟牛頭承諾的不一樣，他表示想再次轉換工作，網路牛頭早已不知去向，他只好又在網路找一名牛頭，付了四萬買工費，而原本付出那筆錢完全沒拿回來。彰化地方法院判決的另一案中，一名印尼移工尋求期滿轉換時，依親來台的印尼新移民宣稱可協助找尋新雇主及辦理相關手續，但要求繳納共五萬五千元，並交付護照、居留證等證件。這名移工到了新雇主處（木材工廠），發現裡面多為失聯移工，經查才知道自己受騙，已被通報為逾期居留的逃逸移工。<sup>25</sup>

本研究收集的資料，主要限於 Covid-19 疫情發生之前。由於邊界管制造成海外移工不易入境，對於國內轉換勞動力需求提高，移工同鄉網絡提供了媒合工作的彈性機制；但由於勞動力供不應求，移工議價能力提高，仲介較有意願使用就業服務站等公開機制進行媒合，收取買工費的狀況略為降低（Lan 2022b）。至於這樣的現象在疫情

24 彰化地方法院刑事判決 108 年度易字第 745 號案例中，印尼新移民牛頭託仲介公司人員 A 找工作，該仲介又經由網路仲介群組內他問仲介公司人員 B 取得工作訊息。買工費如何在這樣的網絡間分配，我們沒有確切資料，可能包括牛頭費、文件費、仲介費等不同組成。

25 同上刑事判決。

緩解後是否有長期影響，仍待後續觀察。

## 七、結論

要如何研究仲介在跨國遷移中的角色？既有文獻中呈現三個不同理論觀點，側重不同的分析面向，包括：從產業來研究仲介，分析仲介業者在市場競爭下如何發展經營策略來降低交易成本，並因應輸出國、輸入國政府的管制；從網絡來分析招工，強調社會鑲嵌得以增加媒合過程的信任或跨國交易的彈性；遷移基礎建設則描繪跨國遷移過程中的多元中介機制，包括網路科技、人道組織，同時也強調官僚科層運作的日常治理效應。

本文分析近年來台越跨國勞動力市場及招募移工網絡的變化與重組，試圖解答以下經驗謎題：台灣仲介面臨海外招工困難、國家管制緊縮等挑戰，儘管越南端的議價能力相對提高，但移工或仲介支付的費用並未顯著降低。我們整合上述理論觀點，對此經驗現象提出更全面的解釋包括：跨國勞動力市場中多重商品形式的轉換與交易，科技基礎建設輔助招工網絡進行彈性組裝，國家管制與官僚治理衍生的非預期結果，以及比較不同產業受到輸入國管制、人道基礎建設的差別影響。

跨國勞動力招募有賴水平分散的招工網絡，其中涉及權力不均的多重行動者，跨國交易的不確定性高，同時也是一個輸出國、輸入國政府都高度介入的市場。台灣政府的國家管制，作為「看得見的手」具有多重角色：一方面要回應資本家缺工需求、確保經濟發展，另一方面要保護本國勞工就業，同時兼顧移工人權，此外還包括邊界管理、文件驗證等日常治理技術，以及地緣政治（與輸入國的外交關係、國際政經人道壓力）的考量。仲介的經營策略需要因應相關國家法令與措施，從而凸顯中間人存在的價值，不僅替雇主與移工斡旋官僚科層治理，並且承擔國家與雇主外包的訓練、管理移工的功能。

網路科技是讓跨國招工網絡更容易彈性組裝的重要基礎建設。許

多返鄉移工成為網路牛頭，把自身的跨國工作經驗、與仲介或翻譯的人際網絡轉換為商業利基。水平分散的招工網絡，幫助越南仲介緩和招工的市場壓力，同時得以迴避國家監管、推諉違法收費責任，以及外包移工客訴風險。相對於傳統牛頭，網路招募缺乏鑲嵌在在地社會網絡裡的信任關係。移工雖然比過去容易取得招工資訊，但難以判定資訊的好壞與真偽，在遷移過程中的議價能力仍然有限。科技基礎建設也讓招工網絡得以因應國家管制、在境內快速重組，尤其 2016 年後移工期滿不再需要出境即可轉換工作，台灣仲介收取海外款的空間銳減，新移民、翻譯或移工兼任的境內牛頭得以透過社群媒體進行媒合，向急著轉換的移工收取買工費，再與仲介分潤。

台越仲介費無法降低，固然跟疊床架屋的招工網絡增加交易成本有關，但也因為招募訊息需要透過跨國網絡中的多手傳播，加上國家對於移工勞動力需求與使用的管制，衍生多重商品形式的轉換與交易。跨國勞動力招募的網絡中，除了勞動力與仲介費的交易，工作訂單上的加班時數也是越南牛頭與仲介可以操弄的虛擬商品，得以轉換為仲介費的加值。面對國內外人道基礎建設的壓力，台灣政府近年推動了幾項保障移工的制度改革，包括延長工作年限、開放轉換雇主，以及三年期滿不需出國，但這些市場介入反而提高了來台工作位置的價值，造成仲介費不易下降。

輸入國與輸出國的官僚治理，也為仲介與移工增加跨國移動和「不移動」的時間成本。國內市場的勞動力一般不可儲存，但在跨國勞動力市場中，輸出國仲介必須透過訓練中心「庫存」潛在移工，以因應輸入國仲介的快單；輸出國政府的文件效率也影響流動的速度，以至於仲介雙方在交易過程中的議價能力。移工在海外等待或境內轉換時，基於「不移動」時沒收入、背債務等時間成本，反而願意支付較高的仲介費或買工費。

本研究發現台灣的國家管制確實形成制度內捲化等非預期後果。台灣的移工政策與制度經過三十年的發展，法規、表格等行政程序稽核越來越繁瑣，不論是仲介、雇主或政府官員，都投入更多力氣來



運作這個效率低落的基礎建設。例如仲介的稽核或是移工的招募與展延，都需要填寫許多表格，未能在規定時間內完成者會受到國家嚴重處分（移工可能被遣返、仲介可能被停牌）。在行政成本與文件負擔難以降低的狀況下，直接聘僱仍然非常困難，移工很難不依賴疊床架屋的仲介網絡來輔助流動。

然而，不同於日本的科層內捲化樣態（官僚作業繁複、仲介恪遵規則）（Liu-Farrer and Tran 2019），台灣的行政管制雖然繁複，往往只是紙上作業、表面功夫，有些仲介更積極從中尋求避險或換利的空間。為了迴避國家管制，兩地的部份仲介業者運用招工網絡的重新組裝，試圖把違法收費的責任推給其他行動者，台灣仲介推給海外仲介，組織性的仲介公司推給網路化的牛頭。服務傳產雇主的中小型仲介，在同業激烈競爭下，用頻繁換牌、文件造假等方式迴避國家管制、創生配額，從而轉換為得以海外換利的工作訂單；這些作法增加僱用過程中的不實訊息，更不利於移工權益的保障。

相對於招募越南移工的傳統產業，以菲律賓為主的電子業、印尼為大宗的看護業，對移工收取的仲介費用已出現降低趨勢。除了缺工的壓力，還有兩個關鍵因素的影響：其一是國際品牌與人道組織的策略結盟，透過國際供應鏈的稽核機制對僱用移工的廠商形成壓力，其二，基於印尼與菲律賓等輸出國政府的市場介入，透過移工訓練、國際談判等方式增加議價空間。

本文面臨以下的研究限制：首先，本研究以仲介為主，未能對越南移工進行大規模的訪談，尤其是年輕世代移工的特質，目前缺乏統計資料充分呈現，他們的社交媒體與網路使用行為也需要更深入的探討。其次，本文分析以越南廠工為主，越南看護工（區分機構、家庭）的仲介費收取情形，以及與其他國家、產業的比較，需要更全面的調查，疫情下的大缺工造成的影響也有待後續分析。

本研究發現具有重要的政策與行動意涵。台灣仲介業的經營方式，尤其是收取高額仲介費，長期以來受到國內外人權團體的批評。在疫情影響下，移工勞動力的短缺更加嚴重，我們也預期未來會有更

多的產業面臨國際供應鏈的壓力，現行仲介的經營模式不得不進行改革。勞權團體推動制度改革時，不需要排斥與市場或雇主端進行策略結盟，例如，可仿效國外供應鏈的稽核方式，要求政府標案把勞工人權、移工仲介費合理收取視為稽核要件，以讓雇主有更大的誘因與壓力循合法方式使用移工勞動力。

我們認為移工的招募與媒合需要更為多元、透明，國家管制不應流於形式上的評鑑與稽核，並將移工招募與管理全面外包給私營仲介。我們有以下建議：首先，讓招募管道變得更為多元，以降低仲介產業的支配，如增加直聘的制度誘因（如降低就業安定費的收取），降低直聘的文件成本。其次，轉換聘僱資訊的流通應變得更加透明，以減少中間人的剝削。勞動部目前的「外籍勞工轉換雇主網路作業系統」對於移工或雇主來說都不容易搜尋與使用。應可積極發揮就業服務站的功能，或是委託非營利組織建立媒合平台。最後，應提高仲介進入產業的門檻，減少頻繁換牌以惡意脫產或倒閉的不法行徑，鼓勵仲介良性經營。此外，國家應配置充分人力，對於仲介運作進行實質考核，並積極分擔移工管理的任務。

誌謝：本研究為藍佩嘉主持的科技部研究計畫「照護移工的東亞比較」（MOST107-2410-H-002-196-MY3）的部分研究成果。簡永達曾任本計畫的兼任研究助理，並在中央研究院亞太區域研究專題中心、國立臺灣大學亞洲社會比較研究中心擔任訪問學人；本文的經驗資料也來自他擔任獨立記者的調查成果，特別感謝《報導者》編輯群的修訂建議。我們也感謝受訪者、邱顯智、洪申翰立委辦公室的協助，計畫助理凃敬柔、李巧于的書目整理，以及吳孟峻對數據分析的貢獻。本論文相關研究曾於 2020 年人口學會年會、中研院亞太中心發表，感謝與會者的回饋，我們也受惠於台大亞比中心遷移核心群成員的建議、《台灣社會學》編委會與審查人寶貴的修改意見。

## 參考文獻

- 王宏仁、白朗潔，2007，〈移工、跨國仲介與制度設計：誰從台越國際勞動力流動獲利？〉。《台灣社會研究季刊》65: 35-66。
- 王裕衡，2017，《掙脫鎖鏈的曙光：移工仲介過程的權力轉移》。南投：國立暨南大學東南亞學系碩士論文。
- 林秀麗，2000，《來去台灣洗 Benz——從台中地區菲籍女性家戶工作者的日常生活實踐談起》。台中：東海大學社會學研究所碩士論文。
- 邱羽凡、宋庭語，2020，〈移工自由轉換雇主之限制規範與檢討〉。《交大法學評論》勞動法特刊：1-50。
- 范裕康，2005，《誰可以成為外勞？移工的招募與篩選》。台北：國立台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 張書銘，2018，《越南移工：國家勞動輸出政策及其社會發展意涵》。台北：五南。
- 黃宗智，2021，〈再論內卷化，兼論去內卷化〉。《開放時代》2021/1: 157-168。
- 陳怡如，2013，〈全球化下越南大學教師的工作內涵與專業角色認知之轉變〉。《人文與社會科學簡訊》15(1): 46-52。
- 陳炯志，2020，〈從台韓移工聘僱歷史思索台灣直接聘僱制度的改善之道〉。《交大法學評論》勞動法特刊：195-225。
- 勞動部，2019，《108 年外籍勞工管理及運用調查報告》。台北：勞動部。
- 劉梅君，2000，〈「廉價外勞」論述的政治經濟學批判〉。《台灣社會研究季刊》38: 59-90。
- 蔡明璋、陳嘉慧，1997，〈國家、外勞政策與市場實踐：經濟社會學的分析〉。《台灣社會研究季刊》27: 69-98。
- 關鍵評論網，2022，〈勞動部拍板家事移工調薪 3000 元、月薪達 2 萬元，弱勢家庭每月補貼 3000 元〉。取自 <https://www.thenewslens.com/article/171425>
- 簡永達，2020a，〈當日本變移工首選——越南一條街，預警台灣搶工危機〉，《報導者》。取自 <https://www.twreporter.org/a/migrant-workers-new-trends-and-signs-in-vietnam>
- ，2020b，〈國際品牌商力推移工「零付費」改革，台灣廠商和仲介跟得上嗎？〉，《報導者》。取自 <https://www.twreporter.org/a/migrant-workers-zero-placement-fee>

- ，2020c，〈取消移工「3 年出國 1 日」然後呢？政策美意背後，剝削亂象再起〉，《報導者》。取自 <https://www.twreporter.org/a/migrant-workers-policy-loophole>
- ，2020d，〈人力仲介轉型關鍵路口——大型業者蓋移工宿舍，搶訂單也欲洗汙名〉，《報導者》。取自 <https://www.twreporter.org/a/migrant-workers-human-resource-agency-reform>
- 藍佩嘉，2005，〈階層化的他者：家務移工的招募、訓練與種族化〉。《台灣社會學刊》34: 1-65。
- ，2006，〈合法的奴工，法外的自由：外籍勞工的控制與出走〉。《台灣社會研究季刊》38: 107-150。
- 龔宜君，2014，〈內捲化的跨國移動：來台印尼爪哇女性移工的道德經濟學〉。《台灣社會學刊》55: 75-126。
- Asato, Wako. 2019. "Japanese Migration Policy Reform and the Complexity of Channels: From Control Orientation to Rights-Based *Laissez-Faire*." Paper presented at the 92nd Annual Meeting of the Japan Sociological Society, Tokyo, Japan, October 5-6.
- Carse, Ashley. 2014. *Beyond the Big Ditch: Politics, Ecology, and Infrastructure at the Panama Canal*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Castles, Stephen and Mark J. Miller. 2009. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Chang, Andy Scott. 2018. "Producing the Self-Regulating Subject: Liberal Protection in Indonesia's Migration Infrastructure." *Pacific Affairs* 91(4): 695-716.
- . 2021. "Selling a Resume and Buying a Job: Stratification of Gender and Occupation by States and Brokers in International Migration from Indonesia." *Social Problems* 68(4): 903-924.
- DataReportal. 2020. "Digital 2020: Vietnam." In *DataReportal*, <https://datareportal.com/reports/digital-2020-vietnam>
- Dekker, Rianne and Godfried Engbersen. 2014. "How Social Media Transform Migrant Networks and Facilitate Migration." *Global Networks* 14(4): 401-418.
- Duara, Prasenjit. 1987. "State Involution: A Study of Local Finances in North China, 1911-1935." *Comparative Studies in Society and History* 29(1): 132-161.
- Geertz, Clifford. 1963. *Agricultural Involution: The Process of Ecological Change in Indonesia*. Berkeley: University of California Press.
- Gereffi, Gary, Ronie Garcia-Johnson, and Erika Sasser. 2001. "The NGO-Industrial

- Complex.” *Foreign Policy* 125: 56-65.
- Granovetter, Mark. 1985. “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness.” *American Journal of Sociology* 91(3): 481-510.
- Guevarra, Anna Romina. 2009. *Marketing Dreams, Manufacturing Heroes: The Transnational Labor Brokering of Filipino Workers*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Hernández-León, Rubén. 2013. “Conceptualizing the Migration Industry.” Pp. 24-44 in *The Migration Industry and the Commercialization of International Migration*, edited by Thomas Gammeltoft-Hansen and Ninna Nyberg Sørensen. New York: Routledge.
- Khuat, Thu Hong. 2019. “Sending More or Sending Better Care Workers Abroad? A Dilemma of Viet Nam’s Labour Exporting Strategy.” Paper Presented at the 92nd Annual Meeting of the Japan Sociological Society, Tokyo, Japan, October 5-6.
- Lan, Pei-Chia. 2018. “Bridging Ethnic Differences for Cultural Intimacy: Production of Migrant Care Workers in Japan.” *Critical Sociology* 44(7-8): 1029-1048.
- . 2022a. “Contested Skills and Constrained Mobility: Migrant Carework Skill Regimes in Taiwan and Japan.” *Comparative Migration Studies* 10: 37. doi: 10.1186/s40878-022-00311-2
- . 2022b. “Shifting Borders and Migrant Workers’ Im/mobility: The Case of Taiwan during the COVID-19 Pandemic.” *Asian and Pacific Migration Journal* 31(3): 225-246. <https://doi.org/10.1177/01171968221127495>
- Liang, Li-Fang. 2011. “The Making of an ‘Ideal’ Live-in Migrant Care Worker: Recruiting, Training, Matching and Disciplining.” *Ethnic and Racial Studies* 34(11): 1815-1834.
- Lindquist, Johan. 2010. “Images and Evidence: Human Trafficking, Auditing, and the Production of Illicit Markets in Southeast Asia and Beyond.” *Public Culture* 22(2): 223-236.
- . 2012. “The Elementary School Teacher, the Thug and His Grandmother: Informal Brokers and Transnational Migration from Indonesia.” *Pacific Affairs* 85(1): 69-89.
- Lindquist, Johan, Biao Xiang, and Brenda S.A. Yeoh. 2012. “Introduction: Opening the Black Box of Migration: Brokers, the Organization of Transnational Mobility and the Changing Political Economy in Asia.” *Pacific Affairs* 85(1): 7-19.
- Liu-Farrer, Gracia and An Huy Tran. 2019. “Bridging the Institutional Gaps: International Education as a Migration Industry.” *International Migration* 57(3): 235-249.

- Loveband, Anne. 2004. "Positioning the Product: Indonesian Migrant Women Workers in Taiwan." *Journal of Contemporary Asia* 34(3): 336-349.
- Mann, Michael. 2008. "Infrastructural Power Revisited." *Studies in Comparative International Development* 43(3): 355-365.
- Martin, Philip. 2017. *Merchants of Labor: Recruiters and International Labor Migration*. London: Oxford University Press.
- McKeown, Adam. 2010. "How the Box Became Black: Brokers and the Creation of the Free Migrant." *Pacific Affairs* 85(1): 21-45.
- Müller, Martin. 2015. "Assemblages and Actor-Networks: Rethinking Socio-Material Power, Politics and Space." *Geography Compass* 9(1): 27-41.
- Perez-Aleman, Paola and Marion Sandilands. 2008. "Building Value at the Top and the Bottom of the Global Supply Chain: MNC-NGO Partnerships." *California Management Review* 51(1): 24-49.
- Rodriguez, Robyn Magalit. 2010. *Migrants for Export: How the Philippine State Brokers Labor to the World*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Shire, Karen. 2020. "The Social Order of Transnational Migration Markets." *Global Networks* 20(3): 434-453.
- Tseng, Yen-Fen and Hong-Zen Wang. 2013. "Governing Migrant Workers at a Distance: Managing the Temporary Status of Guestworkers in Taiwan." *International Migration* 51(4): 1-19.
- U.S. Department of State. 2015. "Trafficking in Persons Report." In *U.S. Department of State*, <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/243562.pdf>
- Xiang, Biao and Johan Lindquist. 2014. "Migration Infrastructure." *International Migration Review* 48(s1): s122-s148.