

從臺韓移工聘僱歷史 思索臺灣直接聘僱制度的改善之道

陳炯志^{*}

摘 要

臺灣從 1989 年首次開放引進外籍勞力，至今 30 年。仲介競爭訂單的商業模式形塑了臺灣的移工市場，使得高額仲介費用一直是臺灣移工市場的重要問題。2007 年開始的直接聘僱聯合服務中心，企圖在既有的仲介制度之外提供另一個不同的管道。經過近 12 年直聘制度的實施與改變，但透過直接聘僱中心聘僱外籍移工的比例並不高，並且有下降趨勢。為何這麼少人願意直聘？本文試圖爬梳直聘制度的轉變，分析與直聘制度相關的關鍵行動者，並且比較韓國的聘僱許可制 EPS（Employment Permit System），以國對國方式引進外籍勞力的制度發展以及對於私人仲介制度的影響。原因在於目前的制度設計在於提供私人仲介之外的另一個管道，而非企圖取代仲介制度。因此

^{*} 東海大學社會實踐暨都市創生中心博士後研究員；國立交通大學社會與文化研究所博士。感謝兩位匿名評審的建議，讓這篇文章的架構與論述更完整。也要感謝國立交通大學文化研究國際中心補助韓國研究費用。更要感謝訪談過程中幫助我的韓國友人 Manie（Jong-Man Choi）、Youngsup Jung、烏山移民中心（Osan Migrant Workers Center）的 Jones Espino，以及桃園市家庭看護工職業工會（DCU）的黃姿華。

投稿日：2020 年 2 月 4 日；採用日：2020 年 7 月 6 日。

本文提出三個建議：1.強化直聘中心平臺功能與在地服務的分布；2.強化企業社會責任，推廣直接聘僱；3.透過更多關鍵行動者，連結勞力輸出與接收國，官方、NGO 組織與學術界。

關鍵詞：直接聘僱、仲介費、政府對政府、企業社會責任、聘僱許可制（EPS）

Cite as: Special Issue, NCTU L. REV., December 2020, at 195

Reflecting on the Historical Process of Foreign Workers Policies of Taiwan and South Korea — A Solution for Current Taiwan's Direct Hiring System

Chiung-Chih Chen^{*}

Abstract

Taiwan introduced foreign labor for the first time in 1989, and it has been 30 years. The business model of intermediary competition has shaped Taiwan's migrant market, making high placement fees always an important issue. The direct hiring of joint service centers, which began in 2007, seeks to provide a different channel beyond the existing agency system. However, the proportion of foreign migrants hired through direct hiring is not high, and there is a downward trend.

^{*} Postdoctoral Fellow of Social Practice and Urban Innovation Center of TungHai University; Ph.D., Institute for Social Research and Cultural Studies, National Chiao Tung University. Thanks to the suggestions of two anonymous reviewers to make the structure and discussion of this article more complete. I want to thank the International Center for Cultural Studies of Chiao Tung University for subsidizing Korean research expenses. I also want to thank my Korean friends Jones Espino of Osan Migration Workers Center, Manie (Jong-Man Choi) and Youngsup Jung who helped me during the interview. And also thanks to Grace of DCU (Domestic Care Union).

After the implementation and change of the direct hiring system in the past 12 years, the proportion of hiring foreign workers through direct hiring center is not high, and there is a downward trend. Why are so few people willing to hire directly? This article attempts to review the changes in the direct hiring system, analyze the key actors related to it, and compare the Korean Employment Permit System (EPS), which introduced foreign labor in a government to government manner, and Impacts on broker system in Korea. The reason is that the current system design is to provide another channel other than private agencies, rather than trying to replace it. Therefore, this article proposes three suggestions: 1. Strengthen the function of the direct hiring center platform and the distribution of local services. 2. Strengthen corporate social responsibility and promote direct hiring. 3. Link labor exporting and receiving countries with more key actors, local government, NGOs and academia.

Keywords: Direct Hiring, Placement Fee, Government to Government, Corporate Social Responsibility, Employment Permit System (EPS)

1. 前言

臺灣從 1989 年首次開放引進外籍勞力，至今 30 年。這過程中，因為臺灣開放的時機點，正好接續 1991 年波灣戰爭，原本在中東工作的勞工與勞力輸出國需要另覓市場，使得臺灣成了重要的移工市場。加上 1990 年代的幾個重大事件，1995 年日本阪神大地震，1997 年香港回歸，以及 1997 年的亞洲金融風暴，加深了臺灣在亞洲區域市場的重要性。加上對於外籍勞力引進的限制，配額成為稀有，仲介競爭訂單的商業模式形塑了臺灣的移工市場，使得高額仲介費用一直是臺灣移工市場的重要問題¹。2019 年 11 月 3 日移工團體的這場抗爭，是接續同年 3 月 30 日臺灣移工聯盟所舉辦的【廢除／不廢除移工仲介制度？】座談會。這場抗爭針對目前引進外籍勞力的仲介制度，指出了幾個面向的問題，包括高額仲介費、勞動部希望採取仲介與直聘中心雙軌並行的態度，以及勞力輸出國政府是否有意願與我國採取政府對政府的引進方式。那麼，如果寄望在現有的直聘制度，存在哪些問題？是否可能從既有問題的整理中，思考可能的努力方向？這篇文章試圖從直聘制度的發展，轉型至現今制度的過程，爬梳現行制度的問題，以及各方力量如何參與其中；另外，也透過韓國所採取的政府對政府的引進方式，EPS（Employment Permit System）制度，爬梳其制度發展，分析韓國國內外籍勞力的引進方式，對照臺灣引進外籍勞力的現狀，嘗試提出未來的可能方向。

這篇文章主要透過文獻的整理，包括臺灣移工仲介市場的問題與直聘制度變化的相關研究，韓國聘僱許可制 EPS（Employment Permit System）制度的問題，並且也訪問了幾個韓國的移工組織，包括烏山移民中心（Osan Migrant Workers Center），與在首爾（Seoul）的 MTU（Migrant Trade Union）、People of Earth's station，以及在大邱（Daegu）的 STU（Sonshin Trade Union）。並且到韓國北部的 Masok，這裡有許多僱用無證移工的家具

¹ 陳炯志，菲律賓勞力遷移組態，國立交通大學社會與文化研究所博士論文，頁 80-89（2017）。

工廠。也參加在首爾的無證移工聚會。針對臺灣直聘制度的部分，則是訪談了勞動部直聘中心主任，以及透過直聘中心聘僱家庭監護工的雇主，還有協助工廠辦理直聘的仲介公司。

2. 臺灣移工仲介市場簡史

臺灣的外籍移工仲介費問題一直為學者所討論，關於高額仲介費生成的原因，也已經存在許多深入且精闢分析。從蔡明璋分析這個在開放初期買方市場且高度競爭下所形成的高額仲介費。「在 1991 年第一家仲介公司開始營業時並非如此，而是循著『使用者付費』的模式，需要外勞的企業雇主給予仲介公司佣金。……當其他的仲介公司亦以回扣方式進行時，集體的運作最後導致一種市場結構的形成，沒有『跟進』的仲介業者相當難生存。」²

根據筆者的討論，1992 年開啟的臺灣市場經歷了四波仲介費的攀升³。第一波是在 1992 年開放之初仲介費的行情，因為泰國仲介在 1980 年代就有支付回扣爭取工作機會的習慣⁴。當時的行情，菲律賓勞工付新臺幣 6,000 元，泰國勞工付新臺幣 3 萬元。菲律賓仲介會遇到臺灣仲介會以泰國的行情向他們施壓「人家泰國都可以，你們為什麼不行？」第二波仲介費的攀升原因則是來自菲律賓仲介之間的競爭。菲律賓政府原本限定 14 家仲介公司與臺灣接洽，到了 1994 年全面開放菲律賓仲介進入這個市場。在原本規定的仲介之間就存在搶單的問題，到了 1994 年全面開放給所有的菲律賓仲介，使得之前就已經存在的搶單情形更加嚴重。甚至出現臺灣仲介將菲律賓仲介公司買下，乃至到菲律賓成立貸款公司，形成從臺灣到菲律賓的一條龍式作

² 蔡明璋、陳嘉慧，「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，第 27 期，頁 81（1997）。

³ 陳炯志，前揭註 1，頁 80-89。

⁴ A. Singhanetra-Renard, *The Mobilization of Labour Migrants in Thailand: Personal Links and Facilitating Networks*, in INTERNATIONAL MIGRATION SYSTEMS: A GLOBAL APPROACH INTERNATIONAL STUDIES IN DEMOGRAPHY 198 (M. M. Kritz, L. L. Lim & H. Zlotnik eds., 1992).

法，影響市場仲介費行情。臺灣市場仲介費第三波攀升的主要原因，來自印尼的競爭。1997 年亞洲金融風暴後，印尼經濟受創嚴重，印尼政府急需印尼人民出國工作賺取外匯，而印尼人民因為面對國內經濟情勢惡化，同樣急著出國工作，地方牛頭的社會網絡被大量調動起來，到各地去找人出國工作。在印尼的帶頭與競爭下，仲介費再度攀升。在仲介為追逐較高獲利而主推印傭，以及印傭較為乖順，而仲介又進一步挑選未曾出國或未曾到臺灣工作的印尼人，更強化了這個印象。印尼女傭在臺數量也因此逐漸超越菲律賓女傭。仲介費用攀升的第四波，主要在 1999 年底，一方面，在菲律賓與臺灣之間發生斷航問題，以及菲律賓政府對於勞工出國工作的規範相對嚴格，因此凍結菲律賓勞工。另一方面，印尼勞力又陷於相對高的逃跑率。開放引進越南外勞，成了第四波仲介費攀升的主因。臺越之間，因為國家單位與層層的中間人，造成越南移工必須支付高額仲介費⁵。當時一名越南籍看護在越南支付 1 萬美元的費用，以當時的匯率計算，折合新臺幣約 29 萬，臺灣仲介直接拿取一半。臺灣政府在 2001 年 10 月發布新的仲介費收取規定，企圖將不斷攀升且無法約束的仲介費給予規範，訂出了俗稱 18、17、15 的政策。這個政策原本的用意，是希望能夠讓仲介費控制在一個合理的範圍。2010 年菲律賓政府頒布了 RA10022 法案，主要是加強對菲律賓移工的保障，以及明訂相關單位的職責。依據這個法案，2011 年，菲律賓政府開始要求超收費用的仲介退費。實際過程是，菲律賓政府鼓勵移工舉發超收費用的菲律賓仲介，無須單據、無須證明。沒有太多橫向的合作連結，主要就是菲律賓移工向駐臺的馬尼拉經濟文化辦事處（Manila Economic and Cultural Office, MECO），或回國之後向菲律賓海外就業管理局（Philippine Overseas Employment Administration, POEA）反映，再由官方施壓要求菲律賓仲介到臺灣處理，直接以談妥價碼的方式整批退費⁶。2016 年，在民進黨執政企圖透過新南向政策分散

⁵ 王宏仁、白朗潔，「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，第 65 期，頁 50（2007）。

⁶ 陳炯志，前揭註 1，頁 94。

以往過度依賴中國大陸市場的背景，修正《就業服務法》第 52 條（簡稱就服法第 52 條），廢除藍領移工來臺工作 3 年必須出國 1 日的規定。無須出國 1 日，表示無須再支付一次龐大的仲介費用。

3. 韓國的 EPS 制度

在進一步討論臺灣外籍移工政策的出路之前，先針對韓國政府對政府政策的實施以及其結果進行簡短的整理，以作為思考臺灣未來制度走向的參照。

韓國政府於 1991 年 10 月 26 日，建立了「外國人工業技術訓練簽證核發準則」（Industrial Technical Training Visa Issuance Guidelines for Foreigners）以及導入了「海外投資公司工業研修生制度」（Overseas Investment Firm Industrial Trainee System）。這個原意是為了將外籍工作者帶進來韓國學習工作技能與職業訓練的訓練制度，變成引進外籍人士從事低技術勞力工作的管道。並且在 1993 年 11 月實施「組織推薦工業研修生制度」（Organization-recommended Industrial Trainee System）允許一般企業引進外籍勞力⁷。這兩種研修生制度，在文後簡稱 ITS。

雖然原則上，這些研修生是來接收訓練增進工業技能，但實際上，這些人進入後並未在與訓練相關的場所工作，而是非法的受僱於國內的製造業。由於這些勞工必未被勞動法所保障，發生了許多雇主侵犯勞工人權的事情，包括延遲給薪與剝削。韓國政府在 2003 年 6 月，通過「外籍勞工聘僱法案」（Act of the Employment of Foreign Workers），EPS 於 2004 年 8 月 17 日正式生效。在 2014 年 4 月，有 164 萬外籍人士在韓國工作，其中 45 萬是透過 EPS 系統引入的外籍勞力。這些非專業的外籍勞力主要受僱於製造業，而從 2008 年開始，受僱於農業、畜牧和漁業部門的人數也快速增加⁸。

⁷ YOUNG BUM PARK & MYUNG HUI KIM, KOREA'S TEMPORARY LOW-SKILLED FOREIGN WORKERS PROGRAM-EMPLOYMENT PERMIT SYSTEM 3-5 (2016).

⁸ *Id.* at 6-7.

EPS 是由政府簽訂雙邊備忘錄，原則上完全禁止私人仲介。有些非政府組織以及私人仲介，會在挑選作業之前介入，或者協助到韓國之後的生活適應。每年由 FWPC (Foreign Workforce Policy Committee) 核定各個移出國、各個產業別的人數。在制度設計上，EPS 勞工享有許多與韓國勞工相同的保障，除了國民健康險、職業意外險、就業保險，皆與韓國受雇者同。另外還有針對 EPS 勞工的四大保險：離境保證險 (Departure Guarantee Insurance) 8.3% 的薪水納入，離境或換工作前領回。薪資保證險 (Wage Guarantee Insurance) 保障逾期薪資，最高 2,000 美金。回國費用保險 (Return Cost Insurance) 傷亡保險 (Casualty Insurance) 保障非工作所造成的傷病與死亡⁹。在制度設計與程序方面，在通過 TOPIK 韓語檢定，以及確認符合年紀與教育程度後，將名冊交由韓國勞動部 MOEL。在韓國聘僱移工的公司必須小於 300 個雇員，等待 7 天無本國人應徵後才可招募外籍移工。輸出國必須完成移工的輸出前訓練。准許後還需接受 3 天的訓練，主要是韓文、韓國文化風俗、韓國的移民與勞動法令，以及工業安全與技能。自 2010 年開始，候選者可以透過影片讓潛在雇主瞭解他們及語言能力。並且自 2011 年 7 月，外國勞工諮詢中心，提供電話與面對面諮詢服務，並備有 10 國翻譯。

除了制度設計以外，值得關注的是，這樣的國對國的機制是否發揮了如同這個制度設計之初所期望的，將私人仲介排除在外的作用？這點需要分兩部分討論，一部分是關於仲介介入的部分，另一部分則是關於跨國遷移的花費。表 1 是根據 Recruitment Reform 的研究整理，各個 EPS 制度的勞力輸出國的勞工的出國花費。從這裡我們可以看到不同國家的勞工遷移到韓國所需花費的金額還是有不小的落差。就這個表格的整理，在所調查的 15 個國家中，透過 EPS 來到韓國工作的勞工當中，以菲律賓的 551.8 美元最低，其次是蒙古與泰國。當然必須考慮一個關鍵的差異，機票費用。因為在這些國家中菲律賓與南韓的距離最接近，因此機票費用的差異必須考慮進去。另外，

⁹ Min Ji Kim, *The Republic of Korea's Employment Permit System (EPS): Background and Rapid Assessment*, 119 INT'L MIGRATION PAPERS 1, 10 (2015).

烏茲別克、孟加拉、印尼、與柬埔寨都超過 900 美元，而斯里蘭卡與巴基斯坦則超過 1,000 美元。

表 1 韓國 EPS 制度各來源國招募費用（2013）¹⁰

Country	Total	Language Test	Health Check	Job Application	Passport	Visa	PDO	Airfare (tax)	Other
Philippines	\$551.80	\$24.00	\$37.50	\$0.00	\$28.60	\$59.30	\$17.30	\$285.70	\$101.20
Mongolia	\$674	\$24.00	\$35.00	\$10.00	\$17.00	\$50.00	\$49.00	\$366.00	\$259.00
Sri Lanka	\$1,108	\$24.00	\$25.80	\$0.00	\$19.10	\$42.10	\$114.80	\$370.20	\$512.00
Vietnam	\$788.40	\$24.00	\$45.00	\$1.67	\$9.58	\$50.00	\$40.00	\$350.00	\$268.19
Thailand	\$685	\$24.00	\$50.00	\$0.00	\$37.00	\$0.00	\$150.00	\$407.00	\$17.00
Indonesia	\$932	\$24.00	\$52.00	\$0.00	\$13.00	\$51.00	\$129.00	\$551.00	\$112.00
Uzbekistan	\$904	\$24.00	\$30.00	\$0.00	\$0.00	\$70.00	\$167.00	\$430.00	\$183.00
Pakistan	\$1,739.70	\$24.00	\$27.30	\$10.92	\$27.30	\$54.60	\$70.98	\$841.03	\$683.61
Cambodia	\$991	\$24.00	\$67.00	\$5.00	\$30.00	\$50.00	\$120.00	\$477.00	\$218.00
Bangladesh	\$907.70	\$24.00	\$29.95	\$0.00	\$36.68	\$50.00	\$14.00	\$546.58	\$206.46
Kyrgyzstan	\$730	\$24.00	\$14.00	\$0.00	\$20.00	\$70.00	\$32.00	\$530.00	\$40.00
Nepal	\$930.70	\$24.00	\$55.64	\$5.00	\$79.49	\$63.59	\$63.00	\$541.00	\$98.95
Myanmar	\$889	\$24.00	\$50.00	\$5.00	\$0.00	\$50.00	\$60.00	\$470.00	\$230.00
China	\$787.80	\$24.00	\$55.12	\$0.00	\$31.49	\$63.00	\$315.00	\$236.23	\$62.98
Timor Leste	\$810	\$24.00	\$35.00	\$10.00	\$17.00	\$50.00	\$49.00	\$366.00	\$259.00

韓國的遷移勞力，無證移工一直占了一定比例，從 1991 年引進 ITS 制度一直到 2003 年 EPS 之前，韓國政府至少提供超過 15 次的大赦給在韓國的無證移工¹¹。在 ITS 實行期間，小企業聯合會（Korean Federation of Small

¹⁰ *South Korea's Employment Permit System a Successful Government-to-Government Model?*, MIGRANT FORUM IN ASIA (2019), <http://mfasia.org/migrantforumasia/wp-content/uploads/2017/01/2-Policy-Brief-South-Koreas-EPS-A-Successful-G2G-Model.pdf> (last visited Sept. 4, 2020).

¹¹ Sookyung Kim & Jeong Woo Koo, *Securitising, Economising and Humanising Immigration: The Case of the Employment Permit System in South Korea*, 40 ASIAN STUD. REV. 619, 626 (2016).

Business, KFSB) 並不負責勞力招募與工作的安排，而是交由輸出國與韓國的私人仲介，有些研修生甚至付了 1 萬美元的仲介費。仲介費加上勞力市場薪資水準的關係，研修生制度在韓國勞力市場上出現逆轉的效果。無證移工所獲得的薪資高於研修生的薪資，這使得許多 ITS 的研修生選擇成為無證移工待在韓國。但也有許多研修生是因為高額的仲介費，使得他們不得不在研修生簽證到期後逾期居留，才能夠償還他們為了參與 ITS 而支付給原籍國或韓國的私人勞力仲介的費用。這個比例呼應了高額仲介費如同買機會的概念，因此簽證到期則會轉向以無證方式逾期居留¹²。從 Park 的研究可以看出，從 1994 年以來無證移工在韓國勞力市場所占的比例。尤其在聘僱許可開始前的 2002 年，無證移工占了韓國外籍勞動力的 80%。即便 EPS 制度在 2004 年開始，一直到了 2006 年仍然有很高的逾期居留比例。

這麼高比例的無證移工如何在韓國生存？跨國勞力遷移得以持續，除了供應端，最重要的還是串起聯繫的遷移網絡，即使進到了目的國仍是如此，無論合法或非法。EPS 在韓國各地設立職業中心 (job center)，失業的 EPS 移工可以到這些中心登記，等待工作機會的通知。除了這些職業中心，有許多幫韓國人介紹工作的人力仲介公司，也會幫 EPS 的工人找工作，成功介紹後會收取 150 美元的介紹費。但按規定 EPS 必須透過職業中心，因此這些透過仲介公司介紹，或者透過其他管道介紹的人，如果雇主決定用他，雇主便到職業中心登記求才，並要 EPS 工人也去登記。最後雇主再從這個包含已經在他工廠上班的 EPS 工人名單中，挑選這個勞工，完成符合 EPS 的程序。許多未能透過 EPS 引進外籍勞力，或是不想經過繁瑣程序的雇主，會透過上述的私人人力仲介公司求才，當然無證移工也會到那去找工作¹³。除此之外，還有更多是透過廣大的移工社會網絡介紹工作，或者透過社群媒體上 PO 文直接聯繫，成功介紹工作通常會收取 300 美元到 500 美元的費用¹⁴。有證與

¹² Young bum Park, *Admission of Foreign Workers as Trainees in Korea*, 15 (ILO Asian Reg'l Programme on Governance Labour Migration, Working Paper No. 9, 2008).

¹³ 訪談韓國非政府工作者。

¹⁴ 訪談在韓菲律賓移工與柬埔寨移工。

無證移工構成了韓國雙重勞動力市場，上層是透過 2003 年的聘僱許可制 EPS 所構畫的完美想像，在韓語考試與配額的高度門檻下，引進最適合的勞力，然後嚴格的把他們陷在工作崗位上。下層則是由長久無證移工歷史所構築起的世界，在各個角落形成了不同的街區與社會網絡。可以將無證移工分為幾類，第一類是從 1980 年代末期開始以觀光簽證身分進入韓國，並一直留在韓國的外籍移工。另一類是透過 EPS 制度進來，然後不得已離開既有工作，或者在工作年限約滿後逾期居留的無證移工。第三類是後續持續地以觀光簽證進入韓國，然後逾期居留的無證移工。

表 2 韓國移工人數¹⁵

	Total	Workers with employment visa	Trainee		Over-stayers
			Companies with factories abroad	Employment/ training scheme	
1994.12	81,824 (100.0)	5,625 (6.4)	9,512 (11.6)	18,816 (23.0)	48,321 (58.9)
1995.12	128,906 (100.0)	8,228 (6.4)	15,238 (11.8)	23,574 (18.3)	81,866 (63.5)
1996.12	210,494 (100.0)	13,420 (6.4)	29,724 (14.1)	38,296 (18.2)	129,054 (61.3)
1997.12	245,399 (100.0)	15,900 (6.5)	32,656 (13.3)	48,795 (19.9)	148,048 (60.3)
1998.12	157,689 (100.0)	11,143 (7.1)	15,936 (10.1)	31,073 (19.7)	99,537 (63.1)
1999.12	217,384 (100.0)	12,592 (5.8)	20,017 (9.2)	49,437 (22.7)	135,338 (62.3)
2000.12	285,506 (100.0)	19,063 (6.7)	18,504 (6.5)	58,944 (20.6)	188,995 (66.2)
2001.12	329,555 (100.0)	27,614 (8.4)	13,505 (4.1)	33,230 (10.1)	255,206 (77.4)

¹⁵ Young bum Park, *supra* note 12, at 4-5.

	Total	Workers with employment visa	Trainee		Over-stayers
			Companies with factories abroad	Employment/ training scheme	
2002.12	362,597 (100.0)	33,697 (9.2)	14,035 (3.9)	25,626 (7.1)	289,239 (79.8)
2003.11	381,634 (100.0)	185,204 (48.5)	11,900 (3.1)	40,329 (10.6)	144,111 (37.8)
2004.1	397,521 (100.0)	212,489 (53.3)	11,594 (2.9)	36,525 (9.2)	136,913 (34.5)
2004.9	423,597 (100.0)	209,390 (49.4)	9,022 (2.1)	23,686 (5.6)	181,499 (42.8)
2004.12	421,641 (100.0)	196,603 (46.6)	8,430 (2.0)	28,125 (6.7)	188,483 (44.7)
2005.1	415,641 (100.0)	186,334 (46.2)	8,435 (2.0)	28,105 (6.8)	187,046 (45.0)
2005.5	358,167 (100.0)	125,116 (34.9)	7,352 (2.1)	26,516 (7.4)	199,183 (55.6)
2005.8	332,653 (100.0)	103,064 (31.0)	6,880 (2.0)	33,185 (9.9)	189,724 (57.0)
2005.12	345,579 (100.0)	126,497 (36.6)	6,142 (1.8)	32,148 (9.3)	180,792 (52.3)
2006.6	394,511 (100.0)	166,599 (42.2)	6,806 (1.7)	31,886 (8.1)	189,220 (48.0)

經過 15 年的發展，儘管在上層的 EPS 制度對於跨國遷移的費用與排除仲介的介入確實發揮顯著的效果，但在下層的無證移工人數以及聘用的管道，卻值得進一步省思。這讓我想起在 2019 年 3 月 30 日臺灣移工聯盟（MENT）所舉辦的【廢除／不廢除移工仲介制度？】那場座談會中，一位印尼籍的移工舉手表達她的看法，她不希望廢除仲介制度改成國對國，因為她擔心自己無法通過考試。這當然只是一種，而且未經進一步討論與釐清的看法，但擺放在韓國經過 15 年國對國制度後的雙層勞動力市場，這樣的擔

心，也確實值得進一步思考。那麼，韓國的經驗是否能夠移植到臺灣？或者，臺灣的直聘制度，是否可能填補這個區塊呢？

4. 臺灣直聘制度的興革

最早，勞委會曾在 2000 年 7 月欲與泰國政府商議直接引進外籍勞工，以減少仲介的剝削¹⁶。另外，在勞委會 2001 年的調查報告中也指出，當時製造業有 93.18% 的企業透過仲介公司引進外勞。並非所有的企業都必須依賴仲介公司所提供的服務，我國尚有 6.87% 的企業未透過仲介公司引進外勞¹⁷。直接聘僱模式的前驅，為陳菊就任勞委會主任時推動「直接聘僱」和「非營利機構或組織」的方式引進外勞，當初是以雇主有需求外勞時，向勞力輸出國的在臺機構提出申請，而該勞力輸出國將其文件轉至外勞母國政府或其仲介公司辦理，如此可減少一次被仲介的機會，相對地減少了被剝削一次的機會，此一程序即「直接聘僱」G to C「政府對企業」。而其目的主要是為了減少外勞被仲介公司超收費用，以及仲介公司不當的言詞威嚇¹⁸。到了 2003 年 3 月 20 日臺灣與菲律賓簽署「中菲直接聘僱備忘錄」及「中菲直接聘僱備忘錄聯合執行綱領」，開始受理家庭類外籍勞工直接聘僱申請，繼續推動以直接聘僱管道引進勞工，解決仲介費偏高問題¹⁹。這些是在 2006 年底研議，並於 2007 年正式成立「直接聘僱聯合服務中心」之前已經開始有直接聘僱的相關討論與作法。

2007 年 12 月 31 日，勞動部為提供雇主聘僱外籍勞工多元管道，整合外籍勞工來源國駐臺辦事處、我國駐外籍勞工來源國辦事處之所屬業務，成立

¹⁶ 移工在台灣大事紀（2005/5/1 止），2007 年 11 月 24 日，苦勞網網站：<https://www.cooloud.org.tw/node/11979>（最後點閱時間：2020 年 9 月 4 日）。

¹⁷ 杜基裕，外籍勞工雇主直接聘僱制度回應性評估之研究：以臺中市為例，東海大學公共行政碩士在職專班碩士論文，頁 28（2016）。

¹⁸ 李世偉，來台外籍勞工直接聘僱制度效益之研究，國立中正大學勞工關係學系碩士論文，頁 10（2015）。

¹⁹ 移工在台灣大事紀（2005/5/1 止），前揭註 16。

「直接聘僱聯合服務中心」，以單一窗口概念，簡化服務流程，協助雇主自行聘僱外國人。提供案件代轉代寄、申辦諮詢以及主動提醒服務，使雇主得以自行且快速聘僱外籍勞工。以階段性方式推動直接聘僱計畫²⁰。採取漸進方式逐步推行，2008 年先以同一雇主重新招募同一家庭看護工為優先推動對象。到了 2009 年更擴大適用業別，開放製造業、營造業、養護機構等業別雇主於辦理重新招募同一外勞時，也得以透過「直接聘僱聯合服務中心」以直接聘僱方式辦理。當時直接聘僱服務中心全臺有 8 處服務窗口，可以受理雇主親送或郵寄之申請案件，分別是：臺北中心、北基宜花金馬分署的羅東就業中心、桃竹苗分署的中壢就業中心、桃竹苗分署的新竹就業中心、中彰投分署的臺中就業中心、雲嘉南分署的嘉義就業中心、雲嘉南分署的臺南就業中心、高屏澎東分署的多元就業及外籍勞工轉換辦公室。但是 2016 年 11 月修正就服法第 52 條規定，刪除外勞期滿強制出國規定，雇主與外勞有意願即可辦理期滿續聘，程序簡化並外勞不須出國再繳交一次仲介費，雇主無須再使用直聘中心的重招服務，造成直聘中心 2017 年的業務量驟降²¹。

根據表 3 整理勞動部統計直聘中心服務各類雇主人數，最主要的服務對象以家庭看護工雇主最多，在 2015 年來到 26,054 人，但是從 2016 年，隨著就服法第 52 條的修正，取消 3 年出國 1 日，2017 年降低至 7,746 人，到了 2018 年，只剩下 4,943 人。因此勞動部自 2016 年底就開始檢討直聘中心服務功能，由於主要業務還是在臺北中心，其餘外縣市 7 個的業務量僅占 2 成，因此決定縮編直聘中心，2018 年元旦起僅保留臺北中心，人力精簡至 14 人。從表 4 整理直聘中心代轉代寄案件數也可以清楚看到，重新招募、驗證、簽證與核發聘僱許可函的業務量都在 2016 年之後驟降。

²⁰ 認識直接聘僱，直接聘僱聯合服務中心網站：<https://dhsc.wda.gov.tw/aboutus.html>（最後點閱時間：2020 年 9 月 4 日）。

²¹ 外勞期滿免出境 直聘案件數量大降 107 年剩台北直聘中心 另增線上申辦，2017 年 12 月 1 日，外籍勞工新聞通訊社網站：http://flnews.sea.com.tw/news_read.asp?ns_auto=10305#（最後點閱時間：2019 年 10 月 20 日）。

表 3 直聘中心服務各類雇主人數²²

年度	服務家庭 看護工 雇主人數	服務家庭 幫傭雇主人數	服務機構 看護工 雇主人數	服務製造業 雇主人數	服務營造業 雇主人數	服務海洋漁撈 雇主人數
97	4,685	27	0	0	0	0
98	7,288	16	13	39	0	1
99	9,314	18	15	32	1	5
100	13,436	27	11	60	1	5
101	15,624	31	22	68	0	3
102	17,379	36	23	78	0	2
103	22,396	34	21	137	1	8
104	26,054	54	22	150	0	15
105	25,749	20	20	167	0	15
106	7,746	18	6	75	0	4
107	5,073	11	3	57	0	6
108	4,943	12	2	68	0	2

表 4 直聘中心各類代轉代寄案件數²³

年度	初次 招募	重新 招募	入國 引進	驗證	簽證	聘僱 許可	期滿 續聘	展延 聘僱
97	0	4,305	4,133	3,875	3,183	1,964	0	0
98	192	6,447	7,238	6,625	6,073	3,404	0	0
99	226	7,714	9,431	8,725	8,060	3,781	0	1,108
100	94	8,028	10,599	9,570	9,188	3,745	0	1,482
101	130	9,069	12,863	11,875	11,267	4,036	0	1,472
102	168	9,071	13,198	12,122	10,979	4,574	0	1,200
103	155	18,116	5,567	17,810	16,876	6,149	0	6
104	279	24,191	202	20,375	19,667	7,724	0	0

²² 整理自直聘案件統計資訊，政府資料開放平臺網站：<https://data.gov.tw/dataset/20522>（最後點閱時間：2020 年 9 月 4 日）。

²³ 同前註。

年度	初次 招募	重新 招募	入國 引進	驗證	簽證	聘僱 許可	期滿 續聘	展延 聘僱
105	449	22,733	266	19,293	18,748	8,648	1,783	0
106	1407	5,219	155	1,660	905	1,516	4,984	0
107	1,223	3,318	119	1,951	57	340	3,322	0
108	1,627	2,693	131	1,931	12	259	2,769	0

另外，直聘中心為擴大服務範圍，從 2015 年起與來源國合作推動「專案選工」服務，由來源國依製造業雇主個別化需求提供雇主 2 至 3 倍名單，協助辦理選工及來臺作業，輔以協助雇主申辦文件，利於雇主於特定期間內引進合適之勞工²⁴。勞動部指出，國際品牌推動企業社會責任減除外籍勞工招募及仲介費用已成趨勢，其中國際家具品牌 IKEA 規範其供應商聘僱的外籍勞工不得直接或間接繳納任何入職或僱用相關費用或傭金，如果招聘機構（仲介公司）要求員工繳納，供應商應替員工承擔，因此勞動部推動直接聘僱服務，協助在臺供應商達成國際大廠要求，有利企業國際接單，雇主可善加利用。勞動部說明，為落實企業社會責任，國際品牌及產業組織，如 Apple（蘋果公司）、Patagonia、EICC（電子行業公民聯盟）及 IKEA（宜家家居），均訂定相關保障勞工權益的供應商準則，該等國際品牌都要求供應商落實返還外籍勞工招募仲介費用政策，並列為供應商接單或稽核廠方勞工保護重點²⁵。「專案選工」的作法，會有兩個關鍵因素，一是勞力接收國與輸出國間的合作，其次是企業社會責任對於企業的影響。這兩個因素會在後面與其他因素合併討論。

²⁴ 認識直接聘僱，前揭註 20。

²⁵ 因應國際大廠訴求 勞動部推動直聘專案選工，2016 年 5 月 3 日，外籍勞工新聞通訊社網站：http://flnews.sea.com.tw/news_read.asp?ns_auto=8706#（最後點閱時間：2019 年 10 月 20 日）。

5. 直聘制度的關鍵行動者

經過近 12 年直聘制度的實施與改變，這個似乎考慮周到的制度設計，為何這麼少人使用，或願意使用？經過訪談直聘中心主任、家庭看護工直聘雇主、家務工工會理事長，以及協助辦理直聘業務的仲介，將直聘制度中牽涉到關鍵的行動者，分為雇主、仲介，以及本國政府與外國政府，逐一說明面直聘制度在面對各個行動者所面臨的問題。

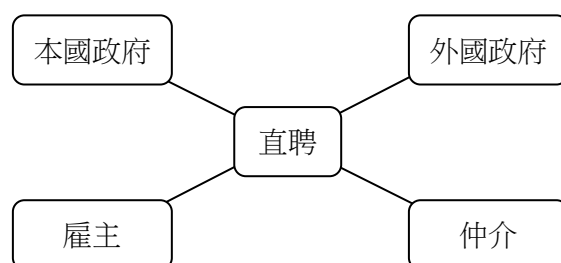


圖 1 直聘制度的關鍵行動者

5.1 外國政府

根據 2013 年 5 月 16 日中央社的報導，印尼駐臺經濟貿易代表夏福利（Ahmad Syafri）表示，臺灣直接聘僱外籍勞工的制度無法避免仲介業者的介入，使勞工仍遭剝削，6 月將與勞委會討論改善方式。夏福利接受中央社記者訪問表示，代表處時常接獲印尼勞工投訴，表示直聘制度並未落實，他們仍需支付 2 萬到 3 萬的仲介費用。外界質疑，因為許多雇主仍委託仲介透過直聘管道僱用外勞，導致額外費用轉嫁於勞工，如此一來，印勞雖可免交印方仲介費，卻難逃臺方仲介業者「剝皮」²⁶。

²⁶ 印尼代表：直聘制有改善空間，2013 年 5 月 16 日，中時新聞網網站：<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20130516005095-260402?chdtv>（最後點閱時間：2020 年

跨國勞力遷移，涉及到雙方政府的合作，並且同時也牽動到雙方所形成的遷移產業與自身政府的關係，經常無法一概而論。上述的爭議，除了對於勞工的保護，可能也牽涉到對於雙方仲介產業，誰「讓利」較多，以及各自承受國內仲介產業壓力的問題。

從臺灣的角度，面對這四個主要來源國：菲律賓、泰國、印尼與越南，分別以不同的態度與實際政策作為回應臺灣的直聘制度。菲律賓本身有較完備的海外勞工政策，並且由 POEA 配合臺灣推展直接聘僱制度的執行，尤其是目前專案選工進行的相對順利。而泰國多以廠勞為主，並且也積極配合臺灣推動直接聘僱制度。就印尼與越南兩國而言，其勞工來臺繳交仲介費的金額也相對較高。臺灣推動直接聘僱制度後，印尼及越南雖未反對，但亦尚未有積極合作。根據直聘中心陳昌邦主任的說法，印尼勞工以家庭監護工為主，目前僅開放重新招募的印尼家庭監護工得以透過直接聘僱管道，對於初次招募的印尼監護工則尚未開放，理由是印方認為，家庭監護工是單獨的進入家庭之中，需要有仲介代為管理。而與越南專案選工的合作上也尚無法順利推行。據越方的說法是，越南勞工習慣付費透過仲介公司協助辦理。

認知和說法的落差，經常出現在跨國勞力遷移的爭議上，需要透過多方的直接對話，才能有助於釐清問題的關鍵環節。這一點，可以透過移工社會網絡的連結，讓資訊的流通更透明。

5.2 本國政府

2019 年 5 月 27 日，立法院衛環委員會審查勞動部主管 108 年度公務預算凍結案，立委吳玉琴凍結勞動力發展署「因應貿易自由化就業發展及協助業務」1,000 萬元，勞動部同意將直聘中心服務擴大至協助外勞轉換，其中對提早解約的外勞且無仲介服務，或是外勞要求協助者，7 月納入直聘中心服務對象，會協助將其履歷提供雇主參考選擇，至於期滿轉換的外勞則會到 11 月納入服務對象，最後仍凍結 10 萬元。立委吳玉琴表示，就服法第 52 條修

正後外勞期滿無須出國 1 日，但勞動部卻在 107 年 9 月將直聘中心窗口縮減剩 1 處，非常不恰當，應該增加服務對象，尤其現在期滿轉換率不高，所以還是要凍結該預算，由 1,000 萬元降至 10 萬元，持續監督²⁷。

這則新聞指出了目前直聘案件下降的兩難，面對就服法第 52 條修正後，直聘中心服務案量驟降，是否應該刪減服務窗口數量？將人數由原本的 33 人減為 18 人？還是應該增加全臺的服務窗口數？另一方面，正如同杜基裕所指出的：「勞動部是以『業務外包』的形式將直接聘僱聯合服務中心業務委由承包單位『中小企業協會』來進行，基本上，該單位與勞動部之間為契約承包關係，『直接聘僱聯合服務中心』並不是行政機關組織。……政府有意改善外籍勞工聘僱制度，並欲建立一套有別於仲介機制的聘僱制度，為何政府又將該制度中的主要業務交由民間業者承包？」²⁸

5.3 仲介競爭與反對

直接聘僱與仲介之間的問題是最直接的。對於這個已經存在已久，並且與外籍勞力的引進息息相關，以及同時也是龐大商機的機制，並不會讓直聘直接剝奪了他們原本可能獲利的機會。

在 2008 年 1 月，針對直接聘僱中心的成立，近千名仲介從業人員今走上街頭，高喊「盧天麟下台！」的口號，抗議勞委會成立直接聘僱中心，限縮業者的生存空間。官文傑表示，直聘中心招標過程，排除私立就業服務機構及其分支機構參與，不符合憲法所規定平等原則。再加上勞委會一年編列新臺幣 2,540 萬元預算，作為直聘中心運作的經費，事實上，直聘中心所負責的工作，仲介業者早已進行中，砸下這筆錢，無異浪費公帑。黃杲傑強調，直聘中心缺乏後續服務資源，勢必衍生更多勞資糾紛。據瞭解，直聘中心一年至少服務 5,000 件申請案，仲介業者將短少新臺幣 2 億 7,000 萬元的商

²⁷ 直聘中心 7 月啟動協助提早解約外勞轉換，2019 年 5 月 29 日，東南亞集團網站：http://www.sea.com.tw/news_detail.php?sn=6352#XXFAtCgzbIU（最後點閱時間：2020 年 9 月 4 日）。

²⁸ 杜基裕，前揭註 17，頁 43-44。

機，使得私立就服機構勢必面臨大規模裁員、縮編，甚至倒閉²⁹。

仲介大規模的抗議，不僅出現在直聘中心的成立，也出現在對於就服法第 52 條修正，取消 3 年出國 1 日。因為這意味著每 3 年可以獲利一次的機會消失。也因此衍生出後續「買工費」的問題，原本來自國外仲介收取仲介費後給予臺灣仲介的款項，俗稱「國外款」，消失後，必須另立名目收費以減少損失。

仲介代辦直聘的情事時有所聞，也是值得思考的問題。是否應該開放仲介代辦直聘？這可能提供目前移工招募機制一個新的出路，但同時也可能是讓直聘美意全面崩解的缺口。也就是如同開放廠工的生活照顧與管理得以委由仲介公司代辦之後，降低了透過直接聘僱對雇主所帶來的不便。那麼如果將其他對於雇主而言不便的程序，都開放委由仲介公司代辦，是否得以更增加透過直聘的意願？而這樣的作法也增加了仲介在直聘制度引進後的業務型態，這同時可能降低仲介與直聘利益衝突的兩難。那麼，風險是什麼？除了直聘中心的申辦須知在說明中明白的表示：

透過「直聘中心」方式申請聘僱外籍勞工，是由雇主自行送件辦理，因此辦理過程中不得委任仲介公司。此外，雇主辦理直接聘僱時，所填具之各項申請書均已切結「本申請案由雇主本人自行提出申請，並無委任私立就業服務機構辦理……」³⁰。

另一方面，更需要擔心的是，一旦開放仲介代辦直聘業務，是否將超收費用以另一種形式轉嫁到移工身上。而這樣的聲音也出現在上述來源國對於目前直聘制度的疑慮。下面將以實際訪談仲介業者的情況作進一步的討論。

從對仲介業者的訪談瞭解，由於亞洲區域經濟的變化，東南亞國家經濟好轉，就業機會與所得提高，加上東亞國家日本、韓國開放外籍勞力的引

²⁹ 直聘中心招標過程 不符公平正義原則，2008 年 1 月 28 日，隨意窩網站：<https://blog.xuite.net/chiamengbear/wretch/149614180>（最後點閱時間：2020 年 9 月 4 日）。

³⁰ 雇主直接聘僱外國人申辦須知，手冊電子書，直接聘僱聯合服務中心網站：<https://dhsc.wda.gov.tw/epub.html>（最後點閱時間：2020 年 9 月 4 日）。

進，以及提供相對高的薪資，已經不容易從家庭看護工身上賺取大筆的仲介費。不過訓練費仍是另一個問題，即使菲律賓政府曾經在 2011 年的後續幾年，嚴格取締對於家庭類移工的仲介費收取，但仲介仍能將費用改以訓練費規避取締，再加上訓練與否與成效牽涉到勞力輸出與接收國對於技能的要求與認定，在此先就廠工部分進行分析。而廠工，因為薪資較高，再加上如果是經常加班，每月薪資高出基本薪資許多，這樣的就業機會，國外仲介可以收取較高的仲介費。當然相對的，給予外國仲介訂單的臺灣仲介，便可向國外仲介收取一定的利潤，俗稱「國外款」。國外款的金額，根據訪談所瞭解，以最高的越南移工為例，多數落在 2,800 美元至 3,500 美元之間。另外是每月向移工收取的服務費，以及向雇主收取的移工生活管理的費用。

表 5 不同階段的費用分布

	求才	入境前	入境後
仲介	仲介公司處理（聘僱公司通常不付費） （仲介的獲利來自國外款與國內的移工服務費）		
仲介 RBA	仲介公司處理 （聘僱公司付費，因此有些工廠傾向從國內承接）		
全程直聘	聘僱公司人資		
部分直聘	聘僱公司人資 （仲介代為處理）	聘僱公司人資	移工：服務費 雇主：向移工收取膳宿費，再貼補支付仲介管理費。

工廠雇主是否透過直接聘僱引進勞工與程序的複雜程度和是否能獲得足夠的服務？從廠工雇主角度，可以將整個聘僱外勞的過程，分為三個階段，分別是求才與申請招募函，再來是入境前的面試與申請，以及入境後的服務與生活照顧。由於目前的制度規定，開放讓仲介可以經手移工入臺後的服務與生活管理，有的公司會將後續入境後的生活管理委由仲介公司處理。也因為仲介服務的介入，第一階段的求才、申請招募函的程序，也會由後續負責移工入臺後的生活照顧的仲介公司一起協助處理。而聘用外勞公司的人資部

門，主要是處理入境前的面試與文件處理。每個階段是否產生費用，以及由誰支付？會隨著引進模式以及訂單來源不同而有所變化。主要是：是否透過直聘管道、後續的生活照顧管理是否委由仲介辦理，以及是否是屬於 RBA³¹ 規範？

釐清這幾種方式費用的來源與流向，有助於我們構思一個更可行的制度。首先是由全程仲介公司代為處理，這部分是市場上最為熟悉的運作方式，全部程序委由仲介處理。而費用的部分，也是移工需要支付最多的一種。有些訂單來自於受 RBA 稽核的品牌商，因此要求移工的招聘以及後續服務的費用不得向移工收取，因此，面對這些 RBA 訂單，招募移工的海外仲介費以及入國後所收取的服務費，皆向雇主收取。正因如此，為了節省費用，雇主會向仲介公司表示希望從國內承接。再來是全程直聘，意思是聘僱外籍移工的公司，全程透過公司内部的人力資源人員來處理，完全不委由仲介，費用也由聘僱公司吸收。最後是部分直聘，也就是前面所說，因為開放仲介公司得以負責移工入境後的生活照顧，因此部分聘僱外籍移工的公司也會將求才階段的文件委由仲介公司辦理。透過部分直聘，移工得以省去海外仲介費，但仍需支付來臺後按月收取的服務費。

5.4 雇主意願

經過 30 年的外勞政策所形塑出來的，是仲介的服務與雇主的（合理／不合理）的需求緊密連結的市場。根據杜基裕的研究，直聘實施後，「少數雇主因不熟悉法令及後續業務辦理，而遭處分的案例。案例以外勞健康檢查逾期最多，故直接聘僱聯合服務中心除以簡訊或 E-mail 提醒通知雇主外，並自 2009 年 5 月 25 日起，加強對已透過該中心完成聘僱手續，且外勞入境即

³¹ 負責任商業聯盟（Responsible Business Alliance, RBA）（前身為電子行業公民聯盟（Electronic Industry Citizenship Coalition, EICC）行為準則為電子行業或電子為主要組成部分的行業和其供應鏈訂定一套規範，從而確保工作環境的安全、工人受到尊重並富有尊嚴、商業營運合乎環保性質並遵守道德操守。可參閱 RBA 網站：<http://www.responsiblebusiness.org/>（最後點閱時間：2020 年 9 月 4 日）。

將期滿 5 個月及 17 個月之雇主撥打電話，提醒雇主須確實於外勞入境滿 6 個月及 18 個月的前後 30 日辦理定期健康檢查，並於收到醫院核發健康檢查報告 15 日內報當地衛生局核備，其實施電話提醒機制後，雇主反應相當良好。」³²但即便如此，我所訪談的直聘雇主仍面有難色地表示：「這真的是因為對移工好，可以幫她們省錢。不然，只要找仲介，就全部都幫你辦好了！」他也表示「並不會想推薦他的鄰居也透過直聘。」

另外，「申請外勞需向我國駐外單位檢具勞動部核發之招募許可、專長證明、行為良好證明以及經中央衛生主管機關認可之外國醫院所出具之健康檢查合格證明等相關文件。事實上限於人力、時間或不熟悉引進外勞的手續、法令，多數事業單位仍採委託國內人力仲介公司代為辦理的方式。」³³另一方面，目前已開放直聘廠工的生活照顧與管理得以委由仲介公司代為管理。這使得廠工雇主對於因為透過直聘，而必須承擔的工作減少，稍稍提高直接聘僱的意願。那麼在家務工雇主的情況如何呢？

臺灣的家務移工主要以印尼移工為主，但由於目前印尼政府並未開放初次招募移工的直接聘僱，因此目前主要以在臺移工的接續聘僱為主。由於目前已經限縮到僅剩臺北一處，這造成了雇主需要郵寄或親自到臺北辦理的不便。雖然直聘中心也提供線上申請，但除了熟悉電腦的使用，還必須有自然人憑證才能登錄，還要會掃描文件應儲存成正確格式，大大提高使用這個介面的門檻，尤其需要聘僱看護的人，年紀可能在五六十歲以上，他們不一定熟悉這些界面的操作。

更重要的是媒合的問題。家務移工的媒合過程是一個高度複雜的事情，因為雙方的特質、需求都完全不同，要讓雙方都有一定程度的滿意，確實不容易。以往是仲介透過經驗去篩選媒合，或是透過施壓於移工讓移工忍耐，再加上後來透過三方合意轉換的機制，以及 1955 的服務電話，稍微改善了原有的問題，但如果要構思一套新的制度遞補或取代原本的仲介制度。桃園市

³² 杜基裕，前揭註 17，頁 29。

³³ 杜基裕，前揭註 17，頁 26。

家庭看護工職業工會（Domestic Caretaker UNION）秘書長黃姿華認為，必須讓雙方處在對等的位置訊息透明，尤其是勞動條件，包括是否有休假？是 24 小時，還是不能在外過夜，照顧者的病症與狀況、身高體重，以及住屋條件，例如單獨一間房間，或是與受照顧者同住一間房間，讓看護工在應聘之前能夠充分知道即將面對的工作狀況，並且是否能在應聘前到工作現場查看。這些目前都並未註記在媒合平臺上，或是直接勾選不同意。而已既有的移工制度，造成移工只能被迫接受，或是在到職後再選擇轉出。這些目前既有的問題，如何透過更好的安排來處理。許多層面都牽涉到需要在既有制度與目前普遍習慣上的重新對準，例如休假權利的確保，轉換工作的權益，當這些權益並沒有被清楚的保障，那麼，在權力不對等的狀況下，移工只能委曲求全或等待下次更好機會再伺機轉出。相反的，如果能夠讓移工權益保障清楚並準確被執行，在媒合面上，勞工與雇主的條件與需求都清楚載明。而無須任何其他中間人士的介入或協助，無論是仲介或 NGO 組織。透過這個平臺，雇主或移工可以將自己的資料填寫上去，清楚的搜尋需要的移工或工作機會。在既有的仲介機制下，雇主未必能夠獲得充分訊息，因為仲介也會以自身利益為出發，國內承接與媒合未必是仲介會建議的選項，甚至是利潤較少的菲律賓籍看護也會排在利潤較低的印尼籍看護後面，不僅是國內仲介可以分得的國外款的部分，或是目前雇主還需支付俗稱「買工費」，支付給印尼牛頭以獲得印尼移工履歷的費用，而這筆大約新臺幣 5,000 元的費用，也經常被臺灣仲介提高到 1 萬 5,000 元至 2 萬元不等。

6. 出路

未來怎麼做？從漸進到趨於完整，可能嗎？還是要全部砍掉重練？在瞭解了臺灣仲介制度的形成與深化，與在這個背景下直聘制度的難以推展，以及南韓的國家介入全面管理經過 14 年後的樣態，我們如何往下思索？

從南韓 EPS 制度的轉變，以及雙層移工市場的並存，我們可以看到，制度的轉型，即使是以全然不同的制度取代，存留下來的與原本制度下的各個

關鍵行動者，仍然會在新的制度中尋找新的生存機會。這裡引發兩個值得進一步思索的問題，一是，以目前兩岸的關係以及中國大陸近年來在東南亞的佈局，臺灣是否能仿照南韓的制度推行全面國家對國家的藍領移工的引進制度？二是，即便突破這些困境，再將仲介排除在跨國勞力遷移過程以後，這些不同的行動者，一部分可能會被吸納進政府部門，但更多的人可能會投入到相關的勞力聘僱後的產業，例如移工入國後的文件代辦，或是入國後轉換的移工與雇主的媒合，這部分在前述韓國的經驗可以看到，即便有政府的職業介紹中心，私人網絡對於合法與非法的人力介紹仍然普遍。

目前民眾不喜歡透過直聘的原因是什麼？從上面的討論可以知道，目前的直聘制度無法與現階段的仲介相比，一部分是目前直聘制度並不打算取代仲介制度，因此即使有個案管理的方式，但使用與操作仍具有一定複雜度與門檻。未來直聘制度的改進方向，並不是因為使用的人數減少而縮減，也不是隨著使用直聘的人數變化再進行調整。而是，如果直聘制度是使目前不合理的跨國勞力遷移制度走向合理化，那麼直聘中心就必須扮演帶領以及影響未來走向的角色。從這個角度出發，不存在直聘制度使用公部門資源與民爭利，也不應該因為使用人數減少而縮減預算，而是應該更積極的推展。在這部分，應該向仲介所提供的服務學習。正如上述討論所提到的，即使有了許多的便民措施，仍然需要考慮使用直聘至制度的門檻，例如僅剩臺北一處，那麼其他地區則需透過寄件與等待。即使可以透過線上登錄，但這又對某些族群形成另一個不便的門檻，並且避免複雜的程序造成對直聘的負面宣傳。因此，應該讓直聘中心的業務與各地區就服站以及各縣市政府的勞工局處整合起來，不僅讓臨櫃的諮詢與協助更便利，並且可以透過直聘的平臺提供 24 小時的電話服務。

其次，從工廠雇主的角度。為何聘僱公司願意採取直聘的方式引進外籍勞力？其動機為何？從訪談代辦直聘的仲介公司方面瞭解到，主要是基於企業社會責任。同一家聘僱移工的公司，將一部分聘僱的移工，透過部分直聘的方式引進，也就是在前期文件辦理以及選工和引進的程序透過直接聘僱，而後期的宿舍管理仍然委由仲介。部分直聘所帶出來的成本與收費問題是，

仲介或任何中間人所提供的服務，必須要能合理與清楚的收費，才會有助於移工市場的合理化，但這個逐項合理收費的前提，必須建立在沒有不合理的移工海外仲介費用，以及移工與雇主有充分的選擇是否接受這項服務。例如，並不會因為不接受仲介的服務就必須出境回國。另一個是企業社會責任。如何鼓勵企業願意採行讓公司的外籍移工更不受到跨國勞力遷移產業剝削的管道？目前的 RBA 規範是從採購端，並且也確實產生一定的影響。如何從其他方面複製這個效應？直聘中心可以擔任這個角色，尤其藉由公布採取直聘的工廠，直接聘僱移工的人數以及占總聘僱外籍移工的比例。然後再透過其他組織與分享平臺的推廣和擴散，例如幫助移工的 NGO 組織，或者移工自身的社群網絡，透過讓更多人知道，形成仿效的效果，以及不得不為之的壓力。

最後是外國政府。從直聘制度與外國政府的合作中看到了幾種不同的模式。菲律賓政府的海外就業署 POEA 與直聘中心的合作算是較為成功的例子，而泰國政府對臺的直接聘僱同樣積極，有些甚至繞過了臺灣的直聘中心，直接處理與雇主的聘僱程序。我想特別討論的是印尼與越南，臺灣有人數極為龐大的印尼移工，並且高度集中在社福工作，不論是在機構的監護工或家庭看護工。目前印尼政府僅開放重招直聘，但對於初招，也就是直接從印尼來到臺灣工作的印尼移工，尚未開放直聘，理由是，家庭看護工來臺後是進入到各個家庭之中，倘若沒有仲介居中協調，無法保障移工權益。另外是越南移工直聘的部分，直聘中心也多次與越南政府合作但成效不彰，據直聘中心主任指出越方對此的回應，可能是越南移工習慣支付費用委由仲介辦理才安心。越南移工的仲介費用為四個勞力來源國中最高，倘若不需支付仲介費用便能有機會來臺工作，我想多數的越南移工都會願意。那麼如何讓這些中間的移工保護或資訊落差被彌平，而讓雙方的直聘管道更為暢通呢？可以透過雙邊甚至多邊的民間組織以及學者，加上目前直聘中心功能的強化，可以讓透過直接聘僱的人數更為提升。

雖然目前，各國學者、政府與非政府組織都投身在移工相關領域，但彼此的合作與連結過於薄弱，以至於出現上述越南移工對直聘制度不信任的問

題，以及雖然企業願意一部分採用直聘制度，但所占比例並不高，因此唯有透過更緊密的跨國的連結與合作才辦得到。目前的仲介制度，是經歷了泰國、菲律賓、印尼、越南相繼的成為移工市場仲介費用拉抬的主因，但也經歷了區域經濟的變化，民進黨政府新南向政策脈絡下的取消移工工作滿 3 年必須出國 1 日的規定，勞力輸出國聯合要求提高家務移工的薪資，整體情勢不斷在變化，臺灣的移工制度，未來需要的是如同張志偉教授在「法律與社會之對話——移工勞權保障與政策研討會」文章〈作為移民調控的移工聘僱許可制度〉所探討的，德國結束客工制度，重新以移民制度同時兼顧德國的勞力需求與人權，這是下一階段的臺灣要做的。

參考文獻

中文期刊

- 王宏仁、白朗潔，〈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》，第 65 期，頁 35-66，2007 年 3 月。
- 蔡明璋、陳嘉慧，〈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》，第 27 期，頁 69-95，1997 年 9 月。

中文學位論文

- 李世偉，《來台外籍勞工直接聘僱制度效益之研究》，國立中正大學勞工關係學系碩士論文，2015 年 7 月。
- 杜基裕，《外籍勞工雇主直接聘僱制度回應性評估之研究：以臺中市為例》，東海大學公共行政碩士在職專班碩士論文，2016 年 6 月。
- 陳炯志，《菲律賓勞力遷移組態》，國立交通大學社會與文化研究所博士論文，2017 年 1 月。

其他中文參考文獻

- 外勞期滿免出境 直聘案件數量大降 107 年剩台北直聘中心 另增線上申辦，2017 年 12 月 1 日，外籍勞工新聞通訊社網站：http://flnews.sea.com.tw/news_read.asp?ns_auto=10305#（最後點閱時間：2019 年 10 月 20 日）。
- 印尼代表：直聘制有改善空間，2013 年 5 月 16 日，中時新聞網網站：<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20130516005095-260402?chdtv>（最後點閱時間：2020 年 9 月 4 日）。
- 因應國際大廠訴求 勞動部推動直聘專案選工，2016 年 5 月 3 日，外籍勞工新聞通訊社網站：http://flnews.sea.com.tw/news_read.asp?ns_auto=8706#（最後點閱時間：2019 年 10 月 20 日）。
- 直聘中心 7 月啟動協助提早解約外勞轉換，2019 年 5 月 29 日，東南亞集團網站：http://www.sea.com.tw/news_detail.php?sn=6352#.XXFAtCgzbIU（最後點閱時間：2020 年 9 月 4 日）。

直聘中心招標過程 不符公平正義原則，2008 年 1 月 28 日，隨意窩網站：
<https://blog.xuite.net/chiamengbear/wretch/149614180>（最後點閱時間：2020 年 9 月 4 日）。

直聘案件統計資訊，政府資料開放平臺網站：<https://data.gov.tw/dataset/20522>（最後點閱時間：2020 年 9 月 4 日）。

移工在台灣大事紀（2005/5/1 止），2007 年 11 月 24 日，苦勞網網站：
<https://www.cooloud.org.tw/node/11979>（最後點閱時間：2020 年 9 月 4 日）。

雇主直接聘僱外國人申辦須知，手冊電子書，直接聘僱聯合服務中心網站：
<https://dhsc.wda.gov.tw/epub.html>（最後點閱時間：2020 年 9 月 4 日）。

認識直接聘僱，直接聘僱聯合服務中心網站：<https://dhsc.wda.gov.tw/aboutus.html>
（最後點閱時間：2020 年 9 月 4 日）。

英文書籍

PARK, YOUNG BUM & KIM, MYUNG HUI, KOREA'S TEMPORARY LOW-SKILLED FOREIGN WORKERS PROGRAM-EMPLOYMENT PERMIT SYSTEM (2016).

英文期刊

Kim, Min Ji, *The Republic of Korea's Employment Permit System (EPS): Background and Rapid Assessment*, 119 INT'L MIGRATION PAPERS 1 (2015).

Kim, Sookyung & Jeong Woo Koo, *Securitising, Economising and Humanising Immigration: The Case of the Employment Permit System in South Korea*, 40 ASIAN STUD. REV. 619 (2016).

英文論文集

Singhanetra-Renard, A., *The Mobilization of Labour Migrants in Thailand: Personal Links and Facilitating Networks*, in INTERNATIONAL MIGRATION SYSTEMS: A GLOBAL APPROACH INTERNATIONAL STUDIES IN DEMOGRAPHY 190 (M. M. Kritz, L. L. Lim & H. Zlotnik eds., 1992).

其他英文參考文獻

Park, Young bum, *Admission of Foreign Workers as Trainees in Korea*, 15 (ILO Asian Reg'l Programme on Governance Labour Migration, Working Paper No. 9, 2008).

South Korea's Employment Permit System a Successful Government-to-Government Model?, MIGRANT FORUM IN ASIA (2019), <http://mfasia.org/migrantforumasia/wp-content/uploads/2017/01/2-Policy-Brief-South-Koreas-EPS-A-Successful-G2G-Model.pdf> (last visited Sept. 4, 2020).

