

國立臺灣大學社會科學院政治學系
政府與公共事務碩士在職專班
碩士論文研究計畫書

指導教授：林子倫 博士

他們為什麼逃跑？
從逃跑外勞現象檢視我國看護類移工政策
(口試本)

研究生：吳晉瑋

學號：P99322014

中華民國101年4月

目次

第一章 緒論	1
第一節 研究動機.....	1
第二節 研究問題及目的.....	8
第二章 理論與文獻評析.....	10
第一節 跨國移民理論架構.....	10
第二節 外勞政策相關文獻回顧.....	14
第三節 逃跑外勞相關文獻回顧.....	24
第三章 研究設計.....	27
第一節 研究架構.....	27
第二節 研究方法.....	28
第一節 研究範圍與限制.....	31
參考文獻.....	32

表圖目次

表 1-1 產業及社福外勞人數—按產業分.....	4
表 1-2 外勞總人數及逃跑外勞人數統計表	5
圖 1-1 逃跑外勞行業別分析圖.....	6
圖 2-1 製造業及看護業逃跑外勞人數比較圖	8

第一章 緒論

第一節 研究動機

2003年2月7日凌晨3時許，國策顧問劉俠遭其印尼籍看護工美娜推打而驚嚇過度，經送醫後仍因心室震顫而不幸身亡。看護工美娜最後經台大醫院診斷為精神異常，因案發時屬心神喪失，為不罰行為，直接驅逐出國（自由時報，2003）。

2005年8月21日21時許，高雄捷運工程於岡山的外勞宿舍發生暴動，起因為管理外勞之方式不合理，造成百餘名外勞四處鼓噪，圍毆管理員，更縱火焚燒廠內的管理室及汽機車，並拿石塊攻擊管理人員（大紀元，2005）。

這兩起新聞在當時都是轟動社會的外勞事件，相信大多數人對案件情節仍記憶猶新，但值得注意的是，鮮少人關心此兩起事件所帶來的後續發展及事件本質的不同處。劉俠事件中的外勞美娜，在訊問過程中否認毆打劉俠，而是因劉俠已過世的父親託夢說有地震，才進入劉俠房內並拉其下床避難，且後續報導皆針對美娜疑被邪靈附身及語無倫次等處多所著墨，並未就事件發生之背後原因進行深究。重要的是，此一重大社會事件對我國外勞政策之影響竟只是嚴格執行外勞的健康檢查，尤其是入境前的檢查，必須詳細且徹底，以確保外勞生理及心理狀況之品質，且勞委會當年更宣示將逐年縮減看護外勞之人數。

反觀高捷暴動案，儘管在暴動過程一度造成泰國勞工及我國警方之對峙及衝突，甚至導致部分房舍及財產之毀損，但經查事件起因為華磐人力顧問公司管理不當、所供應之膳宿不佳且涉及苛扣外勞薪資，造成百餘名泰勞集體暴動，甚至衍生後續的集體罷工行動（TVBS，2006），此一暴動事件則突顯出外勞集體被控管、被不當對待及被奴役的悲苦處境，故勞委會隨後即要求高雄捷運公司改善泰勞的生活起居、伙食菜色、寢室空間及休閒娛樂，更要求仲介業者不得苛扣外勞薪資及超收仲介費，以保障這群一千餘名泰勞之人權。

回顧這兩起事件，其所引發的相關政策檢討大相逕庭，劉俠事件的政策檢討

是站在保護台灣雇主的立場，防止所謂「被附身或精神異常」之外勞來台或繼續在台工作，並將事件主因歸咎於印傭安娜一人身上，似乎主管機關及相關政策皆無疏漏之處。而兩起事件之歸究對象及後續影響有如此相反的結果，肇因於安娜為家庭看護業移工，其工作地點為個別、封閉的私人家庭，無法如高捷案中之泰勞，屬於工廠或工地之營造類或製造類勞工，享有群體工作、生活及集體抗爭之機會。家庭看護業移工是屬於沉默的個體，且多數為女性，為照顧重症、生能之人及病患，她們多半隨侍在側，工作與生活領域高度重疊，在侷限的工作領域內，同時承受種族、階級及性別之多重壓迫。

政府揮舞著人權大旗，畫出美麗的願景，希望能防止類似人口販運案件之奴役、剝削等情事發生，但這支大旗保障的卻是集體、有聲之人權，當孤獨、沉默的人權遭受多數人侵害時，它只能成為犧牲品，但犧牲的絕不是僅有無聲的受迫害者，而是整個社會皆須為此共犯結構付出相當慘痛且不易彌補之代價。2006年9月24日，菲律賓籍女傭比西塔無故持菜刀砍殺其雇主和兩名女孩，比西塔趁長女觀看電視時持菜刀猛砍後腦兩刀，趁次女下樓時猛砍三刀，亦砍傷其男主人數刀，案發後比西塔表示因雇主欲買兇殺死其在菲律賓的四名小孩，故憤而報仇（TVBS，2006）。相隔不到兩個月，同年11月14日，越南籍看護工馮氏梅無故持刀瘋狂砍殺受照護者，造成該名老婦斷頸慘死，僅剩一層皮肉相連，而其媳婦則當街被追砍20多刀造成多處重傷，越傭行兇後隨即跳樓自殺，形成兩死一重傷之悲劇（蘋果日報，2006）。諸如此類的悲劇，報章媒體多用負面字眼報導，如「越傭丈夫揮霍積蓄 情緒爆發」（自由電子報，2006），而國人亦順應主流媒體之論點，習以為常的認為是類事件是因看護業外勞本身情緒、精神或金錢問題所引起，而主管機關當然也藉此免除檢視及修改相關政策之責任。上述家庭內之雇傭悲劇僅是冰山一角，相當程度之事件因未被報導而遭掩埋，或因潛藏之問題及危機尚未浮現。

回顧我國的外勞政策，當時為解決製造業及營造業等勞動力短缺之問題，我

國自 1989 年起開放引進外勞，外勞來台工作之項目多集中於 3D 產業¹或國人較不願從事之工作，以符合「補充國人工作意願低之基層產業」的補充性原則（王素鸞，2009）。外籍家庭看護工之引進卻至 1992 年始開放，旨在協助有重症或殘障等患者之家庭解決其照護問題，但政府對外籍看護工之引進並非採補充性原則，凡符合申請標準之家庭皆可依規提出申請。有鑑於產業外勞²及社福外勞³所採取之引進原則不同，復因我國人口結構於過去 10 年朝向高齡化及少子化之趨勢邁進，國內長期照護之人力需求激增，但因少子化現象及照護工作之工時長、薪資低、壓力大、無升遷管道等惡劣的勞動條件下（李怡娟等，2005），實際從事照護之國內人力供給遠不及於目前龐大之需求，因此政府於過去 10 年大幅引進不受補充性原則所限制之社福外勞，致我國外勞行業別之組成發生結構性的巨大變化。

表 1-1 顯示，2002 年外勞在台總人數為 303,684 人，至 2011 年則為 425,660 人，10 年間約增加 12.2 萬人，其中以看護業外勞人數增加 8 萬 1,971 人為最多，增加率 72% 居各行業之冠，且其所增加之人數更占總增加人數之 67%，大幅改變我國外勞行業別之組成結構（看護業外勞人數於 98 及 99 年底一度超越製造業外勞人數），惟此一現象卻和勞委會在劉俠事件後所宣示之政策大相逕庭，勞委會在該事件發生後曾信誓旦旦表示欲縮減引進看護業外勞之人數，但實際情形卻是不減反增，從當（2003）年的 11.5 萬人成長至目前的 19.8 萬人，看護業外勞人數大幅上升 8.3 萬人，足見政府對長期照護人力之供給已逐漸依賴廉價的外籍移工，由她們進入個別家庭，承擔起國人所不願從事之照護工作。

¹ 3D 產業指的是 dirty, dangerous, difficult。

² 產業外勞係指從事製造業、營造業、重大投資、重大公共工程及農林漁牧業等工作之外勞。

³ 社福外勞係指從事看護及家庭幫傭工作之外勞。

表 1-1：產業及社福外勞人數—按產業分

單位：人

	總計	產業外勞 合計	製造業	重大投資	農林漁牧 業	社福外勞 合計	看護工	家庭 幫傭
91 年底 (A)	303,684	182,973	156,697	64,183	2,935	120,711	113,755	6,956
92 年底	300,150	179,552	162,039	70,354	3,396	120,598	115,724	4,874
93 年底	314,034	182,967	167,694	76,125	3,089	131,067	128,223	2,844
94 年底	327,396	183,381	166,928	79,569	3,147	144,015	141,752	2,263
95 年底	338,755	184,970	169,903	83,993	3,322	153,785	151,391	2,394
96 年底	357,937	195,709	183,329	86,582	3,786	162,228	159,702	2,526
97 年底	365,060	196,633	185,624	74,757	4,865	168,427	165,898	2,529
98 年底	351,016	176,073	165,790	56,573	6,452	174,943	172,647	2,296
99 年底	379,653	193,545	182,192	46,644	7,745	186,108	183,826	2,282
100 年底 (B)	425,660	227,806	215,271	29,348	8,670	197,854	195,726	2,128
增加值 (B-A)	121,976	44,833	58,574	-34,835	5,735	77,143	81,971	-4,828
增加率 (B-A)/A	40%	25%	37%	-54%	195%	64%	72%	-69%
101 年 3 月底	433,956	233,136	220,771	26,259	8,637	200,820	198,770	2,050

資料來源：行政院勞工委員會

備註：產業外勞人數原應含重大公共工程及營造業之人數，惟該兩類人數合計僅有 6,961 人，占產業外勞總人數之 2.9%，故本表未予計入該兩類人數。

外籍看護工人數於過去 10 年大幅增加，除造成外勞行業別之組成發生巨大變化外，更改變我國逃跑外勞之行業別結構，因外勞在臺總人數逐年增加及我國外

勞引進、仲介、訓練及管理政策未盡完善，逃跑外勞累計人數亦隨之大幅成長，從 2002 年之 8,143 名上升至 2011 年之 33,730 名，10 年間約增加 2.5 萬名逃跑外勞。表 1-2 顯示，自 2007 年起歷年平均逃跑外勞新增人數為 12,708 名，近 3 年之新增人數更呈現直線上升趨勢，從 2009 年的 10,743 名、2010 年的 14,147 名，快速成長至 2011 年的 16,320 名，3 年內增加 5,577 名，且 2011 年逃跑外勞新增人數更創下外勞引進後之最高紀錄。其主因之一應為外勞在臺總人數於近 3 年明顯大幅成長，從 2009 年 35.1 萬餘人上升至 2011 年 42.5 萬餘人，外籍勞工在臺總人數於短短 3 年內即「激增」7.4 萬人，打破以往外勞逐年「緩升」之現象。另就近五年逃跑外勞新增人數占外籍勞工總人數之比例而論，其平均「逃跑率」約為 3.38%，惟該比例亦隨外籍勞工總人數之增加而上升，於 2011 年更創下 3.83% 之高比例；而逃跑外勞在臺累計人數亦因此大幅增加，截至 2012 年 3 月底止，其人數已高達 36,035 名。

表 1-2：外勞總人數及逃跑外勞人數統計表

單位：人

年度	外勞總人數 (A)	逃跑外勞 新增人數 (B)	逃跑外勞新增人數 占外勞總人數比例 (逃跑率) (B/A)	逃跑外勞 累計人數
96 年	357,937	11,226	3.14%	22,553
97 年	365,060	11,105	3.04%	25,821
98 年	351,016	10,743	3.06%	28,570
99 年	379,653	14,147	3.73%	27,534
100 年	425,660	16,320	3.83%	33,730
歷年平均	375,865	12,708	3.38%	27,642

資料來源：行政院勞工委員會、內政部入出國及移民署

從逃跑外勞的行業別進行分析，則以看護業 21,796 名為最多，占逃跑外勞總數之 61.7%，居各產業之冠；其次依序為製造業 11,671 名占 33%、漁工業 1,318 名占 3.7%、營造業 338 名占 1%、幫傭業 161 名占 0.5%、其他 28 名占 0.1%（圖

1-1 顯示)。透過行業別之分析，可發現看護業外勞（排名居首）之逃跑人數為製造業（排名居次）之 1.9 倍，其逃跑人數居各行業之冠，不禁令人好奇，究竟是什麼原因造成看護業外勞有如此高的逃跑率及逃跑人數？同樣都是來台工作謀生之外勞，為何不同之行業及工作項目會產生差異性極大的逃跑人數？是否看護業外勞之勞動條件、相關法令保障、社會支持程度、在台工作環境等皆不如製造業、營造業等其他行業之外勞，故導致看護業外勞的逃跑人數居冠嗎？從逃跑外勞現象檢視前揭家庭內雇傭悲劇之新聞事件，又是什麼原因會讓多名家庭業看護工或幫傭產生如此的情緒反應，甚至精神異常，釀下殺人或重傷之人倫悲劇呢？是如同媒體所報導因情緒、經濟或精神異常等個案事件，抑或是因相關政策設計不良或有缺陷，使她（他）們成為整體社會共犯結構下之犧牲者？

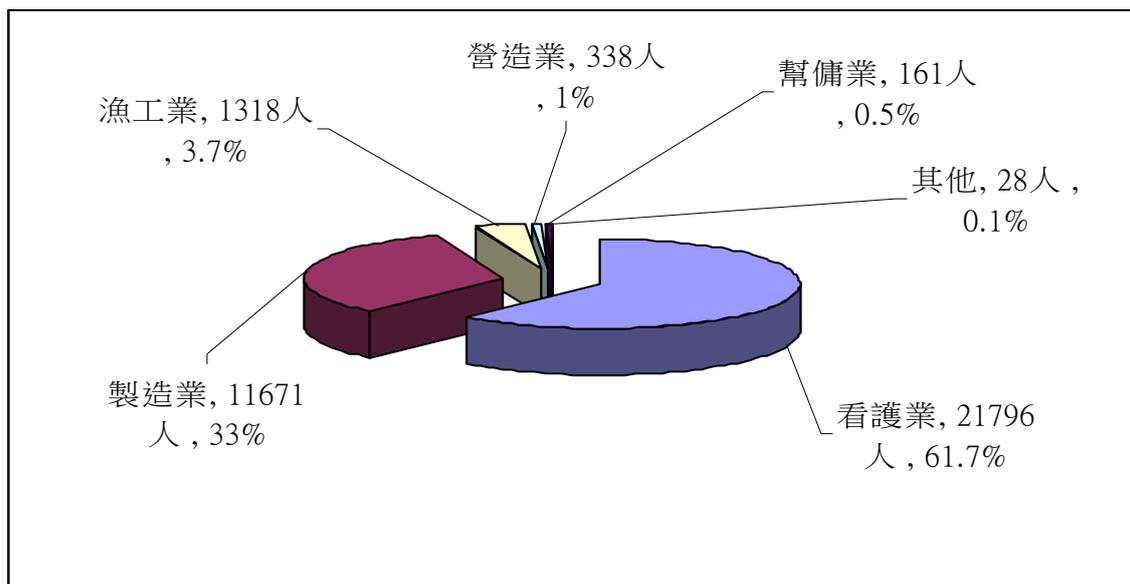


圖 1-1：逃跑外勞行業別分析圖

資料來源：內政部入出國及移民署

令人擔心的是，隨著醫療技術的提升，國人平均壽命逐漸增加，2001年的老年人口為197.3萬人，占總人口之8.8%，2010年的老年人口已上升至248.8萬人，占總人口之10.7%，10年間約增加51.5萬人，增加率為26.1%；但同一時期的出生人口減少率卻高達37.8%（內政部，2012）。依行政院經建會推估（2010），2030年的

老年人口將為568.3萬人（中推計），於未來20年將增加320萬老年人口，且以年齡超過80歲以上者成長速度最快。以我國的高齡化速度觀之，預計於2025年即成為「超高齡」(super-aged)社會，此種人口結構轉變所引發之勞動力不足及老年人口激增之問題，將促使長期照護人力之需求上升，如國內長期照護人力仍無法適時填補此需求缺口，勢必更加大幅依賴外籍看護勞工之引進，可預見20年後，因老年人口增加320萬人，屆時看護業外勞人數將可能突破50萬關卡之人數，倘主管機關對看護業移工之相關勞動及移民政策再不進行徹底檢視及修改，恐怕全體社會將須為此共犯結構付出更為慘痛之代價，輕者是看護業外勞因錯誤政策使然而被迫離開原雇主，導致其逃跑人數持續攀升，仍坐穩逃跑人數冠軍之寶座；重者將不僅是鑄成另一起家庭內的雇傭悲劇，而是數以十萬、甚至百萬個有老、弱、殘、病患者或亟需受照護者等人權益之犧牲。

第二節 研究問題及目的

就目前我國製造業外勞及看護業外勞之引進及逃跑人數而論，圖 2-1 顯示，截至 2012 年 3 月底止，製造業外勞之引進及逃跑人數分別為 220,771 人及 11,671 人，其逃跑率（逃跑人數/引進人數）為 5.7%；看護業外勞之引進及逃跑人數分別為 198,770 人及 21,796 人，其逃跑率為 10.9%，看護業外勞之逃跑率為製造業外勞的 2.2 倍。而從逃跑外勞的行業別觀之，看護業外勞之逃跑人數占總逃跑人數之比例竟高達 61.7%，且其逃跑人數竟為製造業的 1.9 倍。足見在逃跑外勞人數節節攀升之情況下，政府應將焦點置於占總逃跑人數六成以上之看護業外勞，瞭解究竟是什麼原因導致此一現象？是否因為看護業外勞之工作處境、勞動條件、社會支持較差？抑或是處於封閉私密之家庭領域且缺乏同儕朋友之聯繫，造成在高密度之工作及受監控等身心壓力下，更易發生逃跑情事？

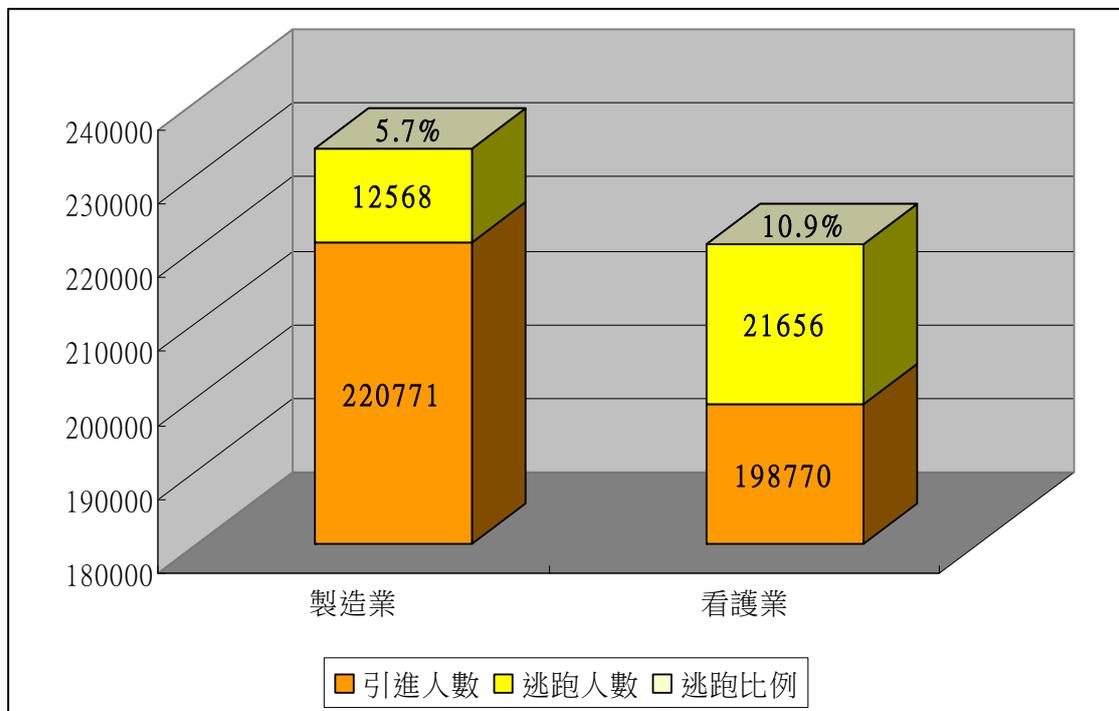


圖 2-1：製造業及看護業逃跑外勞人數比較圖

資料來源：行政院勞工委員會、內政部入出國及移民署

壹、研究問題

本文有三大研究問題，首先，本研究將探討我國現行的外勞政策為何？從外勞進入台灣工作之程序，逐一分析引進招募、訓練管理、查察執行等政策面之相關法令規定及制度規範；另探討我國的外勞政策是否對於看護業外勞有不同對待？是否加諸更多歧視性及限制性規範在家庭看護業外勞身上？

其次，本研究將探討為何看護業外勞逃跑人數及比例居各行業之冠的原因及結構性問題？不同於其他研究或政府報告僅對外勞或雇主進行問卷調查等實證研究而指出外勞逃跑之原因（許文源，2000；張添童，2006；邱美玲，2008；尹育華等，2009；蕭宏祺，2011；行政院勞工委員會，2011），卻未分析在相同的逃跑原因之下，諸如高額仲介費、受同鄉朋友慫恿等因素，為何會造成看護業外勞逃跑人數及比例居冠？

第三，針對上述造成看護業外勞逃跑人數居冠之因素，政府應如何研擬因應對策及修正我國看護移工之政策與法令，方能有效防止看護類移工發生逃跑情事及改善其在台之勞動條件？

貳、研究目的

本研究首先分析我國現行的外勞政策，不同於其他研究僅從勞動管理層面、勞動處境層面、勞動權益層面或勞動引進層面片面論述外勞政策，本研究將從外勞進入台灣工作之程序，逐一分析引進招募、訓練管理、查察執行等政策面之相關法令規定及制度規範；次就看護業外勞之相關政策進行檢視，分析看護業外勞相較於其他產業之外勞，在相關政策下所受到的歧視性及限制性勞動條件及權益。

其次瞭解我國外勞逃跑之原因並分析為何看護業外勞逃跑人數居各行業之冠的差別因素及潛藏問題，並將看護業外勞逃跑之主要因素以提供予主管機關作為修改我國相關政策之建議。

第二章 理論與文獻評析

第一節 跨國移民理論架構

我國自 1989 年起以專案方式引進外籍勞工，於 1992 年起通過就業服務法後則基於補充性及暫時性等原則正式引進外勞，外勞在台工作之期間早已超過 20 年，其人數則從 1980 年的 2,999 人，快速攀升至 2012 年 3 月底止的 42.9 萬人，22 年間約增加 42.6 萬人，足見我國外勞政策之原則已轉為替代性及循環性原則，甚至逐漸變調為「依賴性」之失衡現象。隨著勞委會放寬外勞在台工作年限至 12 年⁴，似乎宣告著我國的客工制度已不合時宜，並應考慮在移民政策上作出調整，將外勞的居留權及團聚權納入未來修改移民政策之參考。傳統的移民政策受經濟學相關理論影響較深，幾乎皆從跨國勞動市場之勞動力供需及工資差異等因素論述人口遷移之動機，諸如推拉理論（Push-Pull Theory）、新古典經濟理論（Neoclassical Economics Theory）、新移民經濟學理論（The New Economics of Migration）、雙元勞力市場理論（Dual Labor Market Theory）等，而 Massey et al.（1993）則將前揭理論歸類為啟動跨國移民之相關理論（The Initiation of International Migration），並將網絡理論（Network Theory）、制度理論（Institution Theory）等視為深化跨國移動之相關理論（The Perpetuation of International Movement），以下就目前重要之移民理論逐一介紹。

壹、啟動跨國移民之相關理論

「推拉理論」是最早也是最被廣泛用來解釋人口遷徙的一般性理論，其論點主要可從促成人口移動之推力及拉力等兩股力量觀之，推力是來自於移民輸出國

⁴ 就業服務法第五十二條第四項原規定，外勞在台工作期間累計不得逾九年；該條文於 101 年 1 月修正後放寬外勞在台工作期間至十二年。

的力量，如移民輸出國的經濟不佳造成勞動力過剩時，人口則移往經濟活絡之國家，以補足移民接受國當地勞動力之不足，而此時接受國則產生拉力，吸引著移民人口之流動。惟 Piore (1979) 指出人口遷移之動力主要來自接受國的拉力，而輸出國之高失業率或低工資並非造成人口流動的推力或原因，認為國際人口遷移是因已開發國家之經濟結構所帶動的移民勞動力需求所產生。

而從推拉理論所衍生而出的「新古典經濟理論」則從勞動市場之供需分析人口流動，其理論背景為國際貿易下的 H-O 定理及要素價格均等化定理，新古典經濟理論的宏觀層面指出人口之流動，尤其是勞動力之遷移，就像國際資金流往可套利之國家，勞動力亦朝工資較高之國家遷移，當勞動力較豐富之國家持續輸出較低工資之勞動人口至較高工資之接受國時，兩國勞動力之價格（工資）便會逐漸拉近，最終趨於一致，此時的勞動力遷移人數及工資水平即達到平衡點，該平衡點恰巧反映移民之成本，但倘若兩國工資相同或政府實施邊境管制政策，則勞動力遷移將不會發生 (Borjas, 1989; Massey et al., 1993)。

「新移民經濟學」則從家族共同決策之面相解釋國際勞動力之遷徙，其否定新古典經濟學針對勞動力遷移是基於國家間工資不同之假設，認為勞動人口之遷移不能僅由遷徙者本身獨自決定，決定權是掌握在其家庭或家族手上，藉以降低或分散遷移的風險，並非單從遷徙者利益最大化之角度出發。(Stark & Lucas, 1988) 但政府仍可制定相關政策，影響保險、資本等市場之運作機制（尤其是失業保險給付），藉此改變遷移風險以調整移民率 (Massey et al., 1993)。

相較於新古典經濟學及新移民經濟學從微觀角度解釋人口移動之現象，「雙元勞力市場」並不從個人決策面向出發，而主張人口遷移是肇因於現代、後工業化社會或經濟體之勞動力需求，並認為移入國國內之勞動市場可區分為資本密集之主要部門 (capital-intensive primary sector) 及勞力密集之次要部門 (labor-intensive secondary sector)，前者之勞動條件及待遇較後者為佳，故勞力密集部門較難吸引本國籍勞工，紛紛轉向聘僱外籍勞動力以補足缺口，因此政府難以藉由改變國內

工資或就業率而影響人口遷移之速度與人數 (Massey et al., 1993)。

貳、深化跨國移動之相關理論

Tilly (1978) 將移民現象分為地方移民、循環移民、連鎖移民及行業移民，其中在「連鎖移民」(chain migration) 現象之部分，Tilly 指出當部分移民先抵達目的地國後，會提供後來之家庭或家族移民成員者必要之經濟、資訊等協助，透過此類的社會安排 (social arrangements)，大批家鄉移民者得以移至目的地國，並在新國家當地建立起群聚村落或社區，且當運作良好如同輸送帶時，家鄉移民將會透過此模式持續遷移至新國家，直到所有人皆遷移完畢。而原則上，當遷移的路程越遙遠且成本越高時，連鎖移民現象越容易發生。

「網絡理論」進一步指出，在親屬、朋友或同鄉的人際關係 (interpersonal ties) 下，移民網絡可藉此將移出國及移入國之新移民者、先前移民者及非移民者結合起來，降低跨國移民者之成本及風險，並提升淨期望報酬率 (the expected net returns)，藉此增加跨國移動的可能性 (Massey et al., 1993)；另移民網絡形成了社會資本 (Social Capital) 型態，而社會資本具有轉換性，因移民網絡隨著移民人數之增加而擴大，降低新移民者之移民成本及風險，增加新移民者移居之機率及人數，進而擴大目前之網絡 (Bourdieu, 1986)。但盧倩儀 (2006) 認為社會資本理論僅能片面解釋連鎖移民現象，因跨國移民促進更多移民之現象往往是多重效果累積的結果。

一旦跨國移民開始出現後，民間機構及自發組織即隨之興起，「制度理論」指出這是為了解決移出國及移入國間供需不平衡所產生的移民問題，而這問題肇因於移出國的移民人數與移入國之移民政策的失衡現象。失衡問題將為企業家及相關機構創造獲利的利基 (niche)，更將衍生移民的地下市場 (underground market) 或黑市 (black market)，並間接促成人道團體在已開發國家中興起，以改善合法及非法移民之相關待遇。惟制度理論的另一項核心要點則指出在人口遷移現象產生後，政府難以藉由移民政策規範制度化之過程 (the process of institutionalization)

以控制移民流量，因民間機構在有利可圖之情形下，移入國之移民管制政策將創造更大的移民黑市（Massey et al., 1993）。

第二節 外勞政策相關文獻回顧

早在政府正式開放引進外勞前，台灣社會即存有許多東南亞外籍移工四處非法工作之現象，直至 1989 年為因應 14 項重大工程建設之人力不足，政府始以專案方式引進泰國勞工（林津如，2000），復於 1991 年 9 月訂定「因應當前人力短缺暫行措施」，引進符合六大行業 15 種職業（紡織、營造、金屬基本工業、金屬製品製造、機械設備製造修配、電力及電子機械器材製造修配）之產業外勞，而社福外勞中之看護工則至 1992 年 4 月依據「因應家庭照顧殘障者人力短缺暫行措施」始引進台灣，但這些都屬專案性的暫行措施，真正將開放外勞政策具體落實且制度化之時點為 1992 年 5 月「就業服務法」之通過。但開放低階外勞進入我國勞動市場，不僅屬於一國勞動就業政策，更和移民人口之管制政策息息相關，相較部分國家以移民法令規範外勞引進政策，我國在 1992 年制度化、法制化開放引進外勞時，並未有入出國及移民法⁵之存在，致當時的法令並未就外勞的移民現象及相關問題多所規範（曾嫵芬，2004）。

1992 年 5 月通過的就業服務法，正式法制化引進外勞之政策，但細究該法第五章之外國人聘雇及管理規定，可發現其中之規定明顯呈現二元體制，對於外勞之規範存有濃厚的歧視性意味。儘管在通篇就業服務法中未出現外勞或外籍勞工之字樣，一律皆以外國人來表示藍領和白領勞工，但該法第五十六條第一項之規定，則清楚將外國人在台可工作之項目清楚臚列出來，更藉由後續之其他條文及子法來對該項中從事漁撈、家庭幫傭等第八款至第十一款工作項目的外國人劃下一條鴻溝，清楚地將他們歸類為身分低階之外籍「藍領勞工」，雖同樣都是持有我國所核發之工作簽證入台，但相較於其他高階之外籍「白領人士」，他們受到工作契約及不得自由轉換雇主之限制，成為不自由之客工（*guest worker*）（藍佩嘉，2005）。

⁵ 入出國及移民法係於 1999 年 5 月 21 日制定公布。

另政府更透過該法及其他相關法令將這種歧視、限制及剝削予以合法化，形同為遠赴他鄉奉獻心力的他們戴上汙名的枷鎖，迫使他們在受盡折難、剝削後，只能選擇以逃跑或情緒崩潰等方式來擺脫結構性、制度性的歧視。曾熾芬（2004）指出，我國政策將外勞視為非技術性勞工，外勞不是在台工作之外國人，他（她）們是單獨的類別，透過種族分類區隔外勞及其他外國人之階級，故在台工作之外國人並不包括外勞，外勞是「他者中的他者」，形成「種族化階級主義」。除透過族群分類將東南亞移工視為來自邊垂地區的低階他者外，更藉由職業分類將外國人視為從事專業工作之高階白領人士，以此區隔兩者之階層，而僅有來自經濟文化優越之核心地區的高階白領才可申請歸化成為「我們」，低階移工則被排除於同化之外，衍生藍佩嘉（2005）所謂之「階層化的他者」。

而從前一章所論述家庭場域內之雇傭悲劇及家事類移工逃跑率居各行業之冠等現象可知，家事類移工在台之勞動條件除遠不如國人勞工及其他白領外國人外，更重要的是，同樣擁有東南亞移工身分，產業類移工之勞動保障亦優於家事類，故在外勞群體中，家事類外勞在受到族群、性別、階級等三重歧視下，他們是底層中的底層，弱勢中的弱勢（趙俊明，2003）；另鑑於我國人口快速轉變及勞動力急速外流中國的趨勢下，政府倘無法健全目前的長期照護政策及增加國人照顧員之供給，短期內勢必仍須依賴大量之家事類移工補足人力缺口，在在突顯出家事類移工政策之檢討已到了刻不容緩的地步。國內對於外勞政策之相關研究，主要分為經濟產業之評估、工安公衛之管制、社會秩序之衝擊、生活文化之適應、移工人權之保障、勞動移民之政策等六大面向，其中與本研究較為相關者為勞動移民政策，本文依外勞來台工作之流程，將勞動及移民政策概分為招募、引進、訓練、管理等政策並進行逐一檢視。

壹、招募引進政策

一、「國籍」限制政策

以招募引進政策而論，依現行法令規定，外勞來台工作須受國籍及數額之限

制。首先就國籍限制而言，我國政府於 1992 年開放引進外勞時，最初僅有印尼、馬來西亞、菲律賓、泰國等四個外勞來源國；1999 年因台菲航權爭議及為抑制菲國外勞逃跑率，我國與越南簽訂協議引進該國外勞；2002 年為抗議總統過境印尼遭拒及降低印勞逃跑率而凍結印尼外勞；最後更自 2004 年起引進蒙古外勞，並與蒙古互設辦事處，目前總計共有印尼、馬來西亞、菲律賓、泰國、越南及蒙古等六個外勞來源國。而截至 2011 年底止，以印尼外勞 17.5 萬人占最多數，其次為越南 9.5 萬人，第三為菲律賓 8.2 萬人，隨後為泰國 7.1 萬人，馬來西亞及蒙古分別以 3 人及 1 人居後。

從選擇來源國、凍結及重啟開放等移工政策，可發現政策制定者無視外勞在台之勞動權益，亦枉顧受照護者及雇主之受照護權及選擇權，儘管勞委會宣稱凍結政策是為了抑制外勞逃跑率，但實際上卻是為了提升國格、重返國際社會及在外交角力中勝出，外勞成為台灣建立友好關係的外交籌碼及對不配合之外勞輸出國的反制工具，突顯出「外勞外交」於相當程度上左右了我國外勞引進政策（龔尤倩，2002；曾嫵芬，2004；藍佩嘉，2005；王宏仁、白朗潔，2007；顧玉玲，2010），其中王宏仁、白朗潔更指出仲介業者為獲取利益，極力協助我國與外勞來源國建立交流關係，以確保該來源國之外勞可以不受凍結而繼續來台工作。另劉梅君（2000）雖亦認同外勞來源國之選擇必須納入外交因素外，更從「生產政治之訓誡」的觀點分析我國擴大外勞來源國名單之原因，指出國內企業或雇主須要的是溫馴服從之外勞，政府擴大來源國之背後目的即是滿足溫馴勞動力要求之雇主，無形中亦惡化雇傭權力失衡之問題。

二、「配額」限制政策

其次就「配額」限制之政策而言，我國於 1992 年開放引進外勞之初，政府即提出外勞政策之「補充性」原則，指出外勞之引進係為了暫時補充國內 3D 產業勞動力不足之缺口，故為防止企業或雇主依賴廉價勞動力而停止產業升級及保障國

民工作權⁶，勞委會對產業類外勞之引進即設有「限業限額⁷」之規定，而家庭幫傭則由原本的「配額制」轉變為「積點制」⁸，外籍看護工則依工作場所之不同分為機構看護工及家庭看護工，前者人數合計不可超過本國看護工人數，後者則自一開始即採用「資格核配」原則，無限額之規定。

成之約等（2002）及林津如（2000）從「社福外勞配額」角度論述我國配額政策，指出儘管目前社福外勞雖未如產業外勞受到配額限制，惟因申請資格之要件相對嚴格，等同設下無形的限額門檻，造成許多雇主為聘僱家庭類移工，常須透過挪用親友之重殘名額，或勾結、欺瞞醫療機構開立虛假之巴氏量表證明方能申請看護業外勞，除令其照顧病患或身心障礙者之日常生活等本業工作外，更擴大至家庭成員起居照料、房舍清理等原屬幫傭之家事服務工作，導致外籍看護工遭濫用之問題日益嚴重，而其人數則呈現直線上升之趨勢。

蔡明璋、陳嘉慧（1997）、藍佩嘉（2008）及顧玉玲（2010）等學者則從「高額仲介費及回扣」角度檢討配額政策，指出在限業限額政策下，因我國仲介市場的高度競爭性，快速增加的仲介公司為求生存，不惜放棄服務費甚至以回扣方式回饋雇主，藉此爭取雇主所掌握之配額，一旦取得配額這項「稀有商品」，則其後續所衍生之「循環配額」將可帶來無限商機，而仲介公司所支付的回扣則可以高額仲介費等方式轉嫁成本至外勞身上，形成「服務者付費、使用者收費」之怪異現象。其中蔡明璋及陳嘉慧除體認配額政策之問題外，更表示此一問題尚須建立在我國的基本工資政策上，惟顧玉玲則直指配額政策之缺失並無須有此一前提。

另趙俊明（2003：20）、龔尤倩（2002）從「雇主不當管理」角度分析配額政策，認為雇主因擔憂外勞曠職逃跑而喪失好不容易才取得之配額，因此採取高密度手段監視及控制外勞，造成外勞之人權及生活空間遭受嚴重限制，其中趙俊明

⁶ 保障國民工作權為就業服務法第四十二條所宣示之法定目的。

⁷ 「就業服務法」第四十六條規定，雇主得申請外勞從事之工作為家庭幫傭、海洋漁撈、國家重要建設工程及其他專案核定等項目。

⁸ 「外國人從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十一款工作資格及審查標準」第十條規定，雇主申請招募、遞補或承接外籍幫傭時，應具備累計點數滿十六點或有三歲以下之三胞胎以上之多胞胎子女。

亦指出仲介業者為獲得雇主配額，而無不滿足、承歡雇主，因此雇主及仲介皆為嚴格控制外勞之共犯。吳佳穎（2007）則從「逃跑外勞」之角度檢視配額政策，指出在限額政策下符合申請外勞資格之雇主有限，而不肖仲介業者為增加獲利，以回扣方式謀合雇主，謊報所聘之外勞有逃跑情事，並利用治安機關之不知情，將該逃跑外勞遣返回國，重新招募另一外勞遞補此配額，藉此獲取可觀之利益。

貳、管理訓練政策

一、工作期間限制政策

依據就業服務法第五十二條規定，外勞每次在台工作期間最長為三年，三年期滿後則至少應出國一日後始得再入國工作，且在台工作期間最長為十二年；另依入出國及移民法第二十五條規定，外勞不得申請永久居留。由此可知，我國勞動及移民政策對外勞在台之工作及居留期間設下嚴格的限制，旨在防範外勞取得永久居留或歸化我國國籍，視來台工作之外勞為有保存期限之勞動商品，使外勞政策符合我國的客工計畫。

而針對我國的客工政策，曾熾芬（2004）從「種族主義」及「階級主義」之角度進行分析，指出我國為維持種族同質性，透過相關法令規定限制藍領外國人之在台年限，但卻依種族階級之高低允許非我血統之高階白領外國人成為長期居留者，甚至申請永久居留或歸化，故我國的移民政策僅將低階藍領外勞限制為我國國族構成人口之過客，以確保我國的客工（*guest worker*）體制。惟王宏仁、白朗潔（2007）則從「外交政策」及「仲介制度」面向分析客工計畫，指出我國透過外勞工作期限之規定，調節外勞數額及其國籍，針對不利台灣政策之國家，採取凍結政策，藉此控制外勞來源國對我國之外交關係；另仲介機構利用工作年限之規定，謀合或欺瞞雇主更換補充新的勞動力，或以謊報行蹤不明外勞之方式，創造新利潤。

另劉梅君（2000）從「政治經濟學」觀點檢討目前外勞限期離境政策，指出我國透過此政策將外籍勞動力視為「即期」商品，工作期滿即須離境，在外勞付

出生產價值後即被丟棄，無法獲得相關退休福利保障，將社會再生產之成本留在外勞輸出國，有助於維持外勞的廉價身分。而吳佳穎（2007）則從「逃跑外勞」及「訓練成本」等面向檢視此一限制，指出外勞受工作年限制約下，因尚未賺到足夠金錢，選擇自合法雇主家中逃跑，以換取繼續留在台灣工作之機會，抑或雇主不願配合度高之外勞因年限期滿無法再次入台，故藉此謊報外勞逃跑而繼續非法聘用。

二、轉換雇主限制政策

依據就業服務法五十三條第四項規定，外勞不得自由轉換雇主或工作，但當外勞遇有雇主或被看護者死亡或移民，船舶沉沒或修繕而無法繼續作業，雇主關廠、歇業或未依勞動契約給付工資且經終止契約，其他不可歸責外勞之事由等該法第五十九條第一項所列四款情事時，外勞才取得轉換雇主或工作之申請資格，但該外勞仍須檢附相關文件向中央主管機關提出申請，經勞委會同意後才得轉換，且轉換作業期間原則上為六十日內，至多延長六十日，並以一次為限⁹。

顯示目前我國勞動政策原則上仍嚴格禁止外勞自由轉換雇主，僅遇有前揭情事時，外勞才得提出申請，惟要查證雇主是否有諸如未依勞動契約給付工資之違法情事，調查時間曠日費時，且多數仲介業者會教導雇主誘騙或脅迫外勞簽署「一部或全部薪資保管同意書」，藉此規避勞動法令要求雇主不得扣留員工財物之規定，造成實務上查證作業之困難，且外勞在處於雇傭權力不對等條件下，亦無法提出高說服力之證據，致多數外勞仍難以據此申請轉換雇主；即便外勞成功轉換雇主，惟其等待轉換期間及前置勞資爭議調查時間，皆須計入其在台工作時間，更造成外勞不願據此申請轉換雇主。

吳佳穎（2007：73）指出，儘管外勞所照護之對象已死亡或移民，惟原雇主仍會因故意或過失而未協助外勞轉換雇主，將外勞繼續留用並指派其從事許可以外之工作，而外勞在不知情的狀況下違反法律，最後成為非法外勞而被遣返回國。

⁹「外國人受聘僱從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十一款規定工作之轉換雇主或工作程序準則」第十條。

另趙俊明（2003）表示轉換作業次數最多僅限兩次之情形下，造成外勞擔心轉換不成功而無新雇主接續聘僱，其身上所負擔之高額仲介費將無力償還，變相助長外勞逃跑及增加不願曝光的受虐外勞案件。

為更進一步放寬外勞得轉換雇主之條件，勞委會於 2008 年增設「雙方合意轉換」及「三方合議轉換」¹⁰之規定，同意原聘僱許可遭廢止之外勞得與新雇主簽署雙方合意接續聘僱證明文件，抑或由外勞、原雇主及新雇主簽署三方合意接續聘僱證明文件，據此鬆綁外勞轉換雇主之條件，在雙方合意下因原雇主聘僱許可已遭廢止，原雇主將失去外勞配額，而三方合議則仍保有配額，惟顧玉玲（2010：76）指出是類轉換規定仍是「補破網機制」，合意轉換成功與否仍受制於原雇主，外勞必須懇求雇主「同意」其離職他就，倘勞雇關係惡化，原雇主因此行使不同意權，則外勞即失去轉換雇主之機會，被迫遣返回國；另仲介業者為賺取仲介費用，亦不鼓勵新雇主接續聘僱他人轉出之外勞，導致外勞不易在合意轉換機制中找到勞動力之買家。

而劉梅君（2000）、顧玉玲（2009）、王增勇等（2006）、王宏仁、白朗潔（2007）及龔尤倩（2002）從「勞動自主性」角度進行分析，指出外勞在無法自由轉換雇主之規定下，其勞動自主性遭剝奪，喪失與雇主協商薪資、休假等勞動條件之權益，致使弱勢者之外勞更被欺壓，無法拒絕任何不合理之勞動條件。其中劉梅君進一步指出是類不合理勞動條件將迫使不自由之外勞脫逃，受威脅之雇主將據此更箝制外勞之自由及自主性，致外勞地位更形弱勢；王宏仁、白朗潔則表示禁止轉換雇主政策除剝奪外勞自主性外，更導致國際仲介層層剝削體制之不可或缺因素，亦間接造成外勞逃跑之結構性問題；龔尤倩更指出禁止轉換雇主政策除造就無勞動自主性之外勞外，更有助於國家及社會控制他們，使外勞成為雇傭關係下之被控制者。

藍佩嘉（2009：69-70）則從「種族、階級」角度論述禁止轉換雇主政策，指

¹⁰ 「外國人受聘僱從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十一款規定工作之轉換雇主或工作程序準則」第十條。

出外勞是來自東南亞國家的藍領勞工，透過國族主義及階級主義將他們劃為「低階的他者」，藉由禁止自由轉換雇主以剝奪外勞之流動自主性，以有效達成內陸之國界控管，惟此一限制將迫使他們以逃跑方式遠離不合理的勞動空間。

三、勞動保障限制政策

我國依據就業服務法第五章「外國人之聘僱與管理」等規定引進外籍工作者，並將其依工作性質及來源國家劃分為白領外籍人士及藍領外籍勞工，而藍領外勞於入台後，又依據勞動基準法之規定，區分為受保障之產業類外勞及不受保障之家事類外勞。勞動基準法之立法目的是為了保障勞工權益及加強勞雇關係，其內容規範勞動條件之最低標準，原則上應適用於所有勞工，惟該法第三條卻依勞工的產業類別作為分類基準，將適用範圍限縮於製造業、營造業等事業之工作場所或工作者，卻排除從事家務工作之勞工，致目前總數約 20 萬的外籍家事勞動者無法獲得基本工資、固定工時、休息時間及定期休假等勞動權益之保障。

儘管就業服務法已加諸許多限制於外勞，但家事類外勞卻在勞動基準法的歧視下，成為最弱勢且隱性的一群勞工，復因家務工作傳統上係屬女性無酬工作之刻板印象，且因易產生無助或疏離感而欠缺社會支持，除導致家事類外勞之勞動權利義務關係不易劃分外，更經常身處於不合理之勞動條件，不僅常超時工作、無固定休息休假時間，更常有遭拒發加班費等情事（焦興鎧，2005）。

另因其工作、生活及休息空間高度重疊，在處於封閉私領域之勞動場所下，更容易遭雇主非法使用，指派看護類外勞從事其他家庭成員之起居照顧、三餐烹煮、照顧幼兒等業外工作，甚至因外勞、受照護者、其他家庭成員共處於相同領域，造成外勞遭到無形的高度監控，而惡劣的雇主則更祭出解約遣返回國之手段以恐嚇外勞。故在照顧重症病患或身心障礙患者等龐大之工作壓力下，加諸處於封閉且高度監控之家庭私領域，倘雇主並無給予定期休假、固定工時、超時加班費等合理勞動條件，甚至剝奪外勞接觸朋友及拓展人際關係之機會，將致使家事類外勞較其他產業外勞更易受同鄉或朋友慫恿，逃離至薪資或勞動條件較佳之處

所工作（吳佳穎，2007；劉梅君，2003；顧玉玲，2009；吳秀照，2006；林津如，2000）。

四、職業訓練政策

鑑於我國人口結構朝高齡化及少子化快速轉型，復因家庭結構轉型及婦女勞動參與率提升，致照護需求日益增加，為解決國內照護勞動市場之供需失衡問題，我國引進大量外籍看護工已補足家護及機構照護勞動力之不足。惟目前我國並未對機構或家庭看護工律定一套正式訓練、評核、驗證等機制，且將此一訓練責任完全委由外勞來源國、仲介業者及雇主等三方承擔，致外勞之語言、照護等能力是否足以於入台後馬上從事看護工作，機構或家庭亦僅能單憑運氣，造成外籍看護工之照護品質不一，容易產生雇傭關係緊張或摩擦，進而發生逃跑外勞之情事。

許麗雪、陳麗敏、張麗美（2006）及黃文毓、謝嫣婷（2010）從「機構照護」之角度檢視目前我國外籍看護工之工作及訓練管理政策，前者指出看護類外勞來台所接受之職前訓練諸多缺失，包含訓練時數不一、專業訓練不足、訓練內容與實務工作脫軌等問題，更表示外勞對其來台後之工作內容不甚明瞭，無形中增加其心理壓力，而難以調適在台之工作及生活；黃文毓、謝嫣婷透過研究機構外籍照護員發現，三分之二外勞來台並未接受有關照護之職前訓練，且多數工作時間長達 12 小時以上，造成外勞照護員在台龐大的壓力負擔，而外勞來台進入機構後之訓練方式多透過同伴系統及邊做邊學等模式，致其懼怕會在工作中犯錯或其照護品質無法提高而被解約遣返回國，因此多數外籍照護員工作壓力之最大來源為學習照護技術之壓力，惟前揭學者皆從機構照護之角度檢視外籍看護工之訓練政策，而未就家庭式看護工進行探究，此點是較為可惜之處。王增勇等（2006）則從「居家照護」角度指出家事類外勞之訓練及管理問題，認為雇主不應負擔家庭看護工之訓練責任及成本，政府應將照顧責任公共化，透過長期照顧體系解決訓練問題。

藍佩嘉（2005）認為仲介為家務類外勞所安排的職前訓練無非是為了使其文

明化、現代化，讓落後且卑微的他者可以透過受訓而符合雇主所期待的順從、易控制及任勞任怨，惟其研究並未就訓練內容及實務工作進行比較，且研究對象主要是針對家務類外勞，較未對機構式外勞有所著墨。另陳貞如（2009）則以日本介護士為研究對象，指出日本為了解決國內照護人力不足之問題，自 2004 年起與菲律賓簽署經濟合作協定，引進菲國的介護士，復於 2007 年與印尼簽訂經濟合作協定引進該國看護類外勞，研究中指出日本對外籍介護士之招募及訓練標準極為嚴格，除要求介護士須為當地有資格之護士或看護外，進入日本後更須接受語言訓練、看護機構內之工作及研習，最後尚須通過日本的國家資格考試，如未通過則須返回母國。

第三節 逃跑外勞相關文獻回顧

依據就業服務法第五十六條規定，外國人有連續曠職三日失去聯繫者，即發生行蹤不明情事，雇主應於三日內書面通知相關機關；同法第六十八條、第七十三條、第七十四條規定，雇主聘僱之外國人有行蹤不明情事者，應廢止其聘僱許可，並應即令其出國，不得再於中華民國境內工作，屆期不出國者，警察機關得強制其出國及得收容之。復按入出國及移民法第三十一條規定，外國人居留原因消失者，廢止其居留許可，並註銷其外僑居留證，但如外國人與本國雇主發生勞資爭議且正在進行爭訟程序時，得准予其繼續居留；同法第三十六條及第三十八條規定，經廢止居留許可之外國人，移民署得強制驅逐出國並得收容之。爰此，外國人如有連續曠職三日且失去聯繫之情事時，即成為行蹤不明之外國人，相關主管機關應廢止其居留及工作許可，並得將其驅逐出國及收容，然因白領外國人享有得自由轉換雇主、工作及地點等勞動權益，且亦不受配額及工作年限之限制，故實務上鮮少有白領外國人發生行蹤不明情事，即便有曠職且遭解除聘僱之情形，治安機關仍不會將其視為行蹤不明者而強制收容並驅逐出國，反而是由白領外國人自行出國。

足見有關外國人發生行蹤不明之相關規定，僅適用於受勞動及移民政策歧視及層層限制下之外勞，一旦外勞有連續曠職三日且失去聯繫之情事時，即成為社會大眾眼中之逃跑外勞，容易滋生非法工作、群聚打架、茶室賣淫等非法活動或犯罪，進而造成社會治安之隱憂。因此我國政府為降低這群因受限於政策枷鎖而被迫選擇逃跑之外勞以維持所謂的「社會治安」、遏止因龐大市場需求所衍生之非法工作情事，經常積極成立專案加強查緝這群被迫四處流竄之逃跑外勞，¹¹於查獲後立即將其收容並驅逐出國，儘管耗費龐大資源之查緝專案積效不斐，但外勞逃跑人數卻未降反升，顯示專案查緝僅是「頭痛醫頭、腳痛醫腳」之手段，其嚇阻

¹¹ 依據「雇主聘僱外國人許可及管理辦法」第四十五條規定。

或改善效果相當有限。

國內目前針對逃跑外勞之研究多係從外勞政策之檢討出發，多數學者就勞動條件、勞動權益及可能造成其逃跑之相關政策進行檢討，如前揭所提之限業限額制度、禁止自由轉換雇主、客工制度等引進、仲介及管理不善之外勞政策進行討論，惟專門針對逃跑外勞或非法移工部分之探討則較為不足，其中藍佩嘉（2009）不僅對非法外勞進行範疇之分類¹²，更從國家管制角度論述外勞逃跑之原因，並指出配額及仲介制度係造成外勞逃跑之結構性因素；趙俊明（2003）則指出由國家、仲介及雇主同謀所產生的共犯結構，才是造成外勞逃跑的主要因素，並進一步分析外勞逃跑後之利弊得失，從合法外勞及逃跑外勞的供需市場，探討雇主、仲介、外勞間的三角關係；龔尤倩（2009）則指出國際黑工之問題肇因於限制工作期限的居留，剝削的仲介制度以及低劣的勞動條件，並將台灣黑工問題歸責於高額仲介費之剝削；夏曉鵬（2010）則從長期¹³逾期之外來人口態樣進行分析，指出我國的客工制度及高額仲介費是造成逃跑外勞的主要因素。值得注意的是，藍佩嘉及趙俊明皆指出，合法的外勞在現行外勞政策下受到層層剝削、控制及不合理對待與管理，反而在逃跑之後獲得更大的勞動自主性及自由空間，增加其在非法市場的議價籌碼。

另有部分研究或政府報告則對外勞或雇主進行問卷調查等實證研究，指出外勞逃跑之原因，並探討背後的政策制度面缺失（許文源，2000；張添童，2006；邱美玲，2008；尹育華等，2009；蕭宏祺，2011；行政院勞工委員會，2011）。其中勞委會雖於其調查報告中分析雇主認為外勞逃跑之原因，惟卻流於資方主觀之認定，缺少勞方意見之平衡調查；而尹育華等之研究案則將外勞逃跑動機分為五大範疇進行實證研究，透過國籍、性別等變數進行交叉分析，對非法移工領域提供一定之參考價值，但卻缺漏對不同產業之外勞的逃跑動機進行分析，實為可惜之處。採用實證研究探討外勞逃跑原因之相關研究，大抵都從經濟層面、勞動條

¹² 藍佩嘉將非法外勞泛指為無合法工作證件之外籍勞動者，並在此定義下將非法外勞分為逾期居留工作者、與許可不符之合法身分工作者、逃跑外勞等三大範疇。

¹³ 長期是指在台一年以上

件層面、滿意度層面、甚或人際網絡關係層面分析外勞逃跑原因，但卻未徹底釐清其問卷調查中所列出逃跑原因之屬性，諸如「受他人慫恿、轉介」之因素應歸屬於逃跑手段或途徑之範疇，倘若外勞自始至終並無想要逃離原工作處所之念頭，即便有他人轉介或慫恿，亦較不會有逃跑之情事，因此將逃跑因素依屬性分類實有助於發覺外勞逃跑之潛藏原因。

不論直接從「政策法令面」之相關制度缺失分析造成外勞逃跑之潛因，抑或從「逃跑原因面」進行實證研究以指出現行外勞政策缺失，前揭研究對現行的外勞政策缺失及外勞逃跑原因已奠定了相當基礎，惟上述研究皆是從整體外勞的逃跑原因進行分析及論述，但卻無法解釋在相同原因之下，為何看護業外勞逃跑人數及引進逃跑比例居各產業之冠的因素及潛藏之結構性問題。儘管勞委會之調查報告已有針對外勞之產業別進行區隔並調查其逃跑原因，但身為中央主管機關之勞委會，分析製造業、營造業等產業外勞及家庭看護業外勞逃跑之前兩大主因竟然皆相同，依序為「受其他外勞慫恿、轉介」、「聘僱期限即將屆滿」，其調查報告不但未釐清外勞逃跑因素之屬性，更無法解釋為何在相同的逃跑因素之下，看護業外勞逃跑人數及引進逃跑比例雙雙居各產業外勞之冠的原因及此現象背後所潛藏之結構性問題，實為可惜之處。

第三章 研究設計

第一節 研究架構

本研究主要是為了瞭解看護業外勞逃跑人數及比例居各行業之冠的相關因素，並分析其背後潛藏之結構性問題，以提供外勞政策制定者修改相關法令之建議或方案。鑑於國內多數官方報告或相關研究皆已針對外勞逃跑之原因進行質化或量化之實證研究，並據此提出外勞逃跑之一般性原因，諸如高額仲介費、同鄉朋友之慫恿或媒介等，惟是類因素仍無法解釋旨揭問題。因此本研究試圖從政策法令之構面解析導致看護業外勞逃跑之因素，並依據外勞入台工作之程序，將本研究架構分為「招募引進面」及「管理訓練面」，前者主要包含外勞來台前之招募、職前訓練、配額限制等面向進行分析；後者則涵蓋外勞入台後之勞動條件、認知差異、工作環境、社會支持、訓練落差、非法生活等面向。本研究冀透過「招募引進面」及「管理訓練面」等兩大構面及其所包含的相關面向，逐一檢視造成看護業外勞選擇離開合法工作處所，成為非法無證移工的政策因素，以瞭解看護業外勞逃跑人數居冠之結構性問題。

第二節 研究方法

本論文主要研究問題為探討看護類外勞逃跑人數及比例皆居冠之原因及目前該類移工在臺之困境，鑑於國內多數研究及政府報告業已針對外勞發生逃跑情事及其潛在原因進行問卷調查等研究，且其研究結果已指出一般性外勞逃跑之原因，諸如「受他人慫恿、轉介」、「受雇主不當對待」等，惟這些原因仍無法有效解釋本研究之核心問題，因此本研究將採取「質化」之研究方法，透過「文獻分析法」、「半結構式訪談法」等非經統計程式或量化模式作為收集資料及邏輯分析之方法，試圖解釋及回答看護類外勞之逃跑潛因及其所遇結構性問題。

壹、文獻分析法

首先在文獻分析法部分，本研究試圖從以往相關之學術期刊、政府相關調查或報告、碩博士論文、報章雜誌及網路新聞等文獻分析目前我國的外勞政策，並相較於其他產業之外勞，比較看護類外勞在招募引進、訓練管理、勞動保障等層面是否遭受不平等待遇，受到更多歧視性、限制性等條文之規範，致其可能在惡劣勞動環境及條件、嚴密監控、不當管理等情形下，發生逃離原工作處所之情事；另從政府所制定或修正有關看護類移工政策或法令之時間點進行時間序列分析，探究該項政策或法令是否為造成旨揭問題的原因之一。此外，從此歧視性政策之脈絡中爬梳出可能導致看護類外勞逃跑人數居冠之相關問題，以作為第二階段深度訪談法之談話大綱。

貳、深度訪談法

訪談是受訪者與訪談者對話之過程，透過兩者互動之過程，不僅可挖掘業已存在之客觀事實，更可創造新的意義，進而探索未知的領域（畢恆達，2010：101-108）。鑑於目前國內多數研究皆已針對外勞逃跑原因進行實證研究，惟是類研究並無法解釋為何看護類外勞逃跑人數居冠之真正因素及其目前所遇結構性問

題，因此質性研究之訪談模式是較為適宜之研究方法。本研究將採取半結構式（semi-structured interview）之訪談方式，此種訪談方式是有引導性取向的訪問，可以是量化導向或質化導向之模式，其優點除可讓不同的訪問員採用相同的提綱，並將訪問重點置於事先已設計好之問題上外，更能有效減少訪問誤差及時間、容易組織及分析訪談所得資料；另因訪談前已擬具大綱，可獲得深入及聚焦之資訊，有效協助研究問題之釐清（趙碧華、朱美珍譯，2000：426-431）。

一、研究對象及人數

本文之研究問題主要為探討看護業外勞逃跑人數居冠之因素及其所遇結構性問題，研究對象除有已逃跑之「看護業外勞」外，更包含可能為其媒介工作之「仲介業者」、制定看護業移工政策之「政府官員」及協助弱勢移工之「民間組織」；在訪談人數部分，本研究主要訪談對象為看護業逃跑外勞，其人數約為 14 人至 16 人，另仲介業者、政府官員、民間組織成員則各為 1 至 2 人。

二、研究步驟及內容

首先將設計訪談指引（interview guide）或訪談大綱，前半部將採封閉式問題，主要針對受訪者之年籍資料、勞動待遇及條件（工資、工時、休假）等具體問題進行訪問，收集相關背景資訊；後半部則採開放式問題，針對多數實證研究中所提「受同鄉或他人慫恿」、「雇主不合理對待」、「雇傭關係或勞動條件惡劣」等外勞逃跑因素，分析造成前皆因素之背後潛因，故開放式問題將從看護業外勞來台前後對其工作內容之資訊對稱性、契約所列與實際從事工作內容之相符性、語言及照護技能訓練隔閡程度、社會支持程度、逃跑後之勞動滿意及勞動自主程度等五大面向進行訪談。

其次，因研究對象是以逃跑之看護業外勞為主，故於訪談前將與移民署台北市及新北市專勤隊取得聯繫，協助筆者於會客時間前往該隊之臨時收容所，針對所內受收容之看護業逃跑外勞，以便利性抽樣法進行資料蒐集並進行一對一訪談，訪談時間以一小時為主，並視訪談情況調整訪談時間與人數。訪談結束後，

24 小時內即將訪談語言與非語言內容逐字轉為文字化之書面資料，進行資料分析歸納。

第三節 研究範圍與限制

本研究旨在探討看護業外勞逃跑人數居各產業之冠的潛在因素及背後的結構性問題，主要是在瞭解造成前揭現象之原因及問題，以提供政策制定者爾後修正政策或研擬因應方案之相關建議。故本研究之範圍並不包含造成外勞逃跑之一般性因素及其他產業外勞之勞動條件及勞動環境等。

其次，鑑於本研究之訪談對象以逃跑之看護業外勞為主，惟實務上除礙於逃跑外勞之行蹤難以掌握外，他們更因懼怕遭查獲及遣返而常不願透露逃跑真相，另因筆者目前居住於台北地區，在經濟性及地域性¹⁴等因素之考量，筆者將請移民署台北市及新北市專勤隊協助，請其同意筆者於受收容人會客時間，進入兩隊之臨時收容所並針對受收容之看護業外勞進行訪談，研究對象將限於台北地區之受收容外勞，無法就未收容及其他縣市專勤隊所收容之外勞進行訪談，此為本研究之主要限制。

¹⁴ 依據勞委會統計資料顯示，台北市及新北市外勞人數合計約為 11 萬人，約占外勞總人數之 25 %。

參考文獻

壹、中文部分

- TVBS，2006，〈伙食差？華警官司未了？600 泰勞齊罷工〉，TVBS 網頁，
http://www.tvbs.com.tw/news/news_list.asp?no=suncomedy20060331115858，
2006/3/31。
- TVBS，2006，〈疑似擔心被遣返 菲傭失控傷顧主〉，TVBS 網頁，
http://www.tvbs.com.tw/news/news_list.asp?no=sharan20060924235825，
2006/9/25。
- 大紀元，2005，〈高雄捷運 外勞暴動 燒屋抗警〉，大紀元網頁，
<http://www.epochtimes.com/b5/5/8/22/n1026351.htm>，2005/8/22。
- 王增勇等，2006，〈放寬外籍監護工申請之後呢？以「照顧公共化」破除解構「本勞 vs.外勞」與「外勞 vs.雇主」利益衝突的迷思〉，《台灣社會研究季刊》，61：283-317。
- 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獲利？〉，《台灣社會研究季刊》，65：35-66。
- 王素鸞，2009，〈外勞政策應有更高的策略思維〉，《經濟前瞻》，122：26-30。
- 尹育華、曹顧齡、蘇昱嘉、吳錦棋，2009，《在臺逃逸外籍勞工管理之實證研究》，內政部入出國及移民署自行研究報告。
- 內政部，2012，《內政統計年報》，內政部網頁，
<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm>，2012/3/25。
- 自由時報，2003，〈劉俠遭印傭推落床 骨折、腦震盪〉，自由時報網頁，
<http://www.libertytimes.com.tw/2003/new/feb/8/today-c2.htm>，2003/2/8。
- 自由電子報，2006，〈砍殺雇主婆媳 越傭跳樓自殺〉，自由電子報網頁，
<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/nov/15/today-so4.htm>，2006/11/15。

- 行政院經濟建設委員會，2010。《「2010年至2060年臺灣人口推計」報告》，行政院經濟建設委員會網站，<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0000455>，2012/4/25。
- 行政院勞工委員會，2011。《100年外籍勞工運用及管理調查報告》，行政院勞工委員會網站，http://www.evta.gov.tw/content/list.asp?mfuncid=14&func_id=61，2011/12。
- 李怡娟、吳麗瑜、張麗春、陳俞琪，2005，〈充能式教育在長期照護機構的應用——以安養機構中的外籍照顧服務員為對象〉，《護理雜誌》，52-6：23-29。
- 林津如，2000，〈「外傭政策」與女人之戰：女性主義策略再思考〉，《台灣社會研究季刊》，39：93-151。
- 吳秀照，2006，〈層層控制下不自由的勞動者：外籍家戶勞動者勞動條件、勞雇關係及管理政策析論〉，《社會政策與社會工作學刊》，10-2：1-48。
- 吳佳穎，2007，《誰鏢銬住了移工？——越南移工在台的勞動狀況》，南投：暨南大學東南亞研究所碩士論文。
- 邱美玲，2008，《台灣外籍勞工逃逸問題之研究》，玄奘大學國際企業學系研究所碩士論文。
- 夏曉鵬、王增勇、謝世軒、宋聖君，2010，《逾期居留於我國之外來人口生活暨需求狀況實證委託研究》，內政部入出國及移民署委託研究報告。
- 畢恆達，2010，《教授為什麼沒告訴我》，台北：小畢空間出版社。
- 張添童，2006，《台灣外籍勞工行蹤不明之研究》，台中：逢甲大學公共政策研究所碩士論文。
- 許文源，2000，《我國非法外勞管制政策之研究——政策執行理論之觀點》，台北：國立政治大學公共行政學系研究所博士論文。
- 許麗雪、陳麗敏、張麗美，2006，〈老人安養機構外籍監護工管理——以外籍監護工角度探討〉，《台灣老人保健學刊》，2-2：33-49。

- 陳貞如，2009，〈日本對外籍看護需求之研究〉，《商業現代化學刊》，5-2：176-185。
- 曾熾芬，2004，〈引進外籍勞工的國族政治〉，《台灣社會學刊》，32：1-58。
- 曾熾芬，2004，〈「引進」外勞：台灣外勞政策中的國家自主性〉，行政院國家科學委員會專題研究計畫。
- 焦興鎧，2005，〈保障外籍家事工作者勞動權益國際基準之研究〉，《經社法制論叢》，35：147-180。
- 黃文毓、謝嫣婷，2010，〈護理之家外籍照顧服務員之工作壓力及其相關因素之探討—以台中、彰化地區為例〉，《美和技術學院學報》，29-1：181-198。
- 趙碧華、朱美珍，2000，《研究方法—社會工作暨人文科學領域的運用》，台北：學富文化事業有限公司。
- 趙俊明，2003，《老虎鉗下的我國外籍家事工作者勞動人權》，台北：政治大學勞工研究所碩士論文。
- 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。
- 劉梅君，2003，《老虎鉗下的外勞勞動人權：我國外籍勞工勞動人權之探索》，行政院國家科學委員會專題研究計畫。
- 盧倩儀，2006，〈政治學與移民理論〉，《台灣政治學刊》，10-2：209-261。
- 蕭宏祺，2010，《行蹤不明外籍勞工對台灣造成之衝擊與問題探討：以新竹收容所之受收容人為例》，玄奘大學公共事務管理學系研究所碩士論文。
- 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》，34：1-57。
- 藍佩嘉，2005，《新富雇主、跨國移工、認同政治》，行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告。
- 藍佩嘉，2006，〈合法的奴工，法外的自由：外籍勞工的控制與出走〉，《台灣社會研究季刊》，64：107-150。

- 藍佩嘉，2009，《跨國灰姑娘：當東南亞幫傭遇上台灣新富家庭》，台北：行人出版社。
- 龔尤倩，2002，〈外勞政策的利益結構與翻轉的行政實驗初探——以台北市的外勞行政、文化實踐為例〉，《台灣社會研究季刊》，48：235-282。
- 龔尤倩，2006，《客工制度安魂曲?---由台灣與德國客工政策的比較談起》，第三屆「跨界流離」國際學術研討會。
- 顧玉玲，2009，〈移工運動的主體形塑 以「家事服務法」推動過程為例〉，《台灣社會研究季刊》，74：343-365。
- 顧玉玲，2010，《自由的條件：從越傭殺人案看台灣家務移工的處境》，新竹：國立交通大學社會與文化研究所碩士論文。
- 蘋果日報，2006，〈殺雇主為兒報仇 菲傭疑妄想症〉，蘋果日報網頁，
http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/2916254/IssueID/20060926/applresearch/，2006/9/26。

貳、西文部分

- Borjas, 1989. "Economic Theory and International Migration." *International Migration Review* 23: 457-85.
- Bourdieu, 1986. "The Forms of Capital." In *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, ed. J. G. Richardson. New York: Greenwood.
- Massey, Arango, G. Hugo, A. Kouaouci, Pellegrino, and Taylor. 1993. "Theories of International migration: A Review and Appraisal." *Population and Development Review* 19 (3): 431-66.
- Piore, 1979. *Birds of Passage: Migrant Labor in Industrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stark, and Lucas. 1988. "Migration, Remittances, and the Family." *Economic Development and Cultural Change* 36 (3): 465-81.

Tilly, 1978. "Migration in Modern European History." In *Human Migration: Patterns and Policies*, eds. W. H. McNeill and R. S. Adams. Bloomington: Indiana University Press.