



## 五大廊道計畫

對監管、執法機制及其與公平招募關係之探討

### 執行摘要

2021 年 7 月

每年因為工作而遷移的人數逐漸增加。國際勞工組織的研究顯示，在 2017 年至少有 1.64 億人口在海外工作，比四年前增加了 11%，這個數字相當於孟加拉的人口，佔全球勞動力的 4.7%。這種大規模的人口流動主要是低收入國家的勞工往富裕國家遷移，同時也顯示移工在目的地國的勞動市場扮演重要角色。

由於上個世紀經濟、政治和科技的變化，勞工遷移逐漸發展成臨時性或「循環性」的遷移，意即移工在合約結束後返回來源國。在不允許長期居留的簽證制度下，移工有時多次反覆遷移但從未定居。為了服務此跨國的人員流動，發展出一種媒和勞工與雇主的私部門產業，克服法律、官僚制度、語言和地理的限制。在就業市場的金字塔頂端，雇主聘請顧問尋找專業人士並支付所有招募費用。但在金字塔底端，從事低薪工作的移工通常被迫支付高額費用來獲得工作。除了收費以外，非政府組織和國際人權組織還發現招募過程中一連串蓄意虐待的行為。這些虐待行為包括謊報工作性質和工資收入、扣留移工護照和存款、非法剋扣工資、為支付仲介費淪為債務奴隸、威脅想離開雇主的移工，以及在某些情況下對移工暴力相向。

### 五大廊道計畫

近年來，低薪移工在國際招募過程中所面臨的問題受到越來越多的關注。舉例來說，一些知名企業開始意識到他們有責任在供應鏈中取消向移工收費，並消弭對移工的虐待，但僅靠他們的努力並不夠。同時，扮演重要角色的各國政府尚未負起國際招募產業的監管和監督責任。五大廊道計畫試著評估各國在派遣本國國民至海外就業或招募外國國民進入本國勞動市場時，是否採取有效措施來確保這些移工的基本權利。本計畫旨在為各國的法律、政策和實務提供明確建議，這些建議將協助各國有效落實現有權威

性指引中所列出的原則。我們希望此評估將協助政策制定者有效投入資源，協助國際勞工組織、國際移民組織與世界各國政府合作，並提供公民社會組織更多資訊，協助其參與政府監管和改革。

本計畫深入探討五大勞工遷徙廊道：緬甸至泰國、尼泊爾至科威特、尼泊爾至卡達、菲律賓至台灣、墨西哥至加拿大。在這些廊道中，本計畫評估了由 44 個指標組成的九個相互依存的政府政策領域。這些指標主要來自國際勞工組織《公平招募原則與操作指引手冊》，但也包括一些在現有國際標準中沒有重點強調的政策領域，比如移工的工作流動性及獲得永久居留權和公民身分的途徑。

為了評估法律、政策和實務是否有效落實，我們尋求多方資訊與觀點，他們是這些廊道中移民和招募法規的直接參與者、受影響者，或是具有這方面專業知識者。這些人士具體包括：政府代表、正在遷移中或完成遷移的移工、招募人員和雇主、工會、公民社會組織和律師，以及在所研究的廊道中具有公平雇用專業知識的專家，包括國際勞工組織和國際移民組織的代表、學者和技術專家。我們總共為該計畫展開 300 多次深度個人訪談，並舉辦多次研討會。我們也詳細審查相關法律和政策，仔細分析遷移過程的二手研究資料，並（多次）寫信給所有參與研究的政府單位。

## 關鍵建議

我們的研究顯示了政府政策相互影響的程度。舉例來說，無論招募的法律多強而有力，只有在訓練有素、資源充足的檢查機構確保法律施行時，這些法律才能發揮效力；無論來源國在雙邊勞工協議中如何仔細談判合乎道德的招募條款，如果目的地國的法律侵犯基本勞工權利，這些條款也無法發揮效力；如果不道德的人力仲介可以規避法律、法規，仲介費禁令也將無效。雖然我們的研究發現了良好實踐做法，但採用整合做法進行公平招募的實例卻寥寥無幾。無論背景如何，我們樂見積極的政府干預，也不該以單一措施沒有解決其他問題為由加以批評。本研究雖然發現了一些有效阻止或遏制招募過程中虐待行為措施，但絕大多數依然縱容虐待行為猖獗發展。因此，本研究涵蓋廊道中的移工依然有不同程度被剝削和虐待的可能。

綜合借鑒各廊道的研究，我們提出了七項核心建議，按重要性順序排列，本文從最重要的建議開始列出。前三項建議針對目的地國，我們的評估顯示，雖然移工招募大部分的討論都集中在來源國的角色，以及其無法控制剝削的人力仲介等問題，但目的地國才是最有能力確保公平招募的國家。目的地國的法律和實務是決定移工遷移經歷的關鍵因素，移工有可能因此處於不穩定和高風險的境地。

第四項建議僅適用來源國，而最後三項建議則同時適用來源國和目的地國。

**1. 目的地國應確保其雇主支付移工招募的全額費用，並對不支付全額費用的雇主實施有效制裁，打造道德招募作業的市場。**

雖然「雇主付費原則」在國際上獲得大力支持，但現實中每年都有數十萬名移工自行支付招募和遷移的費用。

在這種情況下，雇主知道，或者理應知道，招募的真實成本轉嫁給移工。很多雇主之所以不盡力瞭解招募的實際成本或不試圖支付這些費用，是因為他們面臨很小的壓力。有時因為工作職缺競爭激烈，來源國的勞工認為無論法律如何規定，為了就業就必須付費。與此同時，目的地國通常很少干預招募市場、確保移工可以在不付費的情況下獲得這些工作。雖然一些國家立法禁止移工支付仲介費，但大多數國家沒有完全採納「雇主付費原則」，他們允許移工、甚至要求移工支付某些費用。同時，致力實施仲介費法律的國家則少之又少，勞動檢察部門將重點放在薪酬、福利、健康和安全等就業實務中的重要問題，而忽略了招募過程。勞動檢察部門將招募視為利基或技術「難題」，部分原因在於某些招募參與者不在其司法管轄範圍內。在目的地國，與移工支付仲介費有關的執法工作也是鳳毛麟角。因此，企業面臨的監管壓力有限，無法阻止他們濫用其市場地位。事實上，目的地國的監管真空導致來源國出現不道德的招募流程。

目的地國必須讓招募作業合乎道德，讓不願承擔真正招募成本的雇主付出更高代價。雖然此政策本身不會導致來源國人力仲介及招募人員道德行事並停止向移工收費，但將為合乎道德的招募人員提供市場，這也代表來源國監管機構在執法時不會逆勢而行。

- 1.1. 禁止移工向任何實體（包括可能位於國外的第三方）支付國際勞工組織所定義的仲介費和相關費用。
- 1.2. 確保雇主和目的地國人力仲介對第三方在招募過程中的行為承擔法律責任，無論第三方位於目的地國、來源國還是第三國。要求雇主謹慎調查其招募供應鏈，確保沒有向移工收取仲介費，若有收取則應及時退還。
- 1.3. 提升勞動檢察機構的能力，以便他們可以識別招募過程中的虐待案件，包括持續對雇主進行大規模的隨機檢查，以及在雇主不在場的情況下與移工面談。確保將招募虐待行為納入實際檢查計畫，而不是將其邊緣化。要求雇主在檢查期間提供證據，以證明他們已經支付移工招募和其他相關費用。
- 1.4. 建立一套流程並加以宣導，以便所有移工可以安全地向有關當局檢舉並報銷被要求支付的仲介費，移工也可透過此流程舉發合約替代的問題。
- 1.5. 要求任何為移工提供招募服務的個人申請執照。在執照核發機制中設立道德招募架構，潛在或既有人力仲介須證明他們遵守道德招募原則，並由獨立的第三方驗證和稽核。確保執照核發制度公開透明，且移工和雇主可隨時使用，包括隨時瞭解法規遵循的稽核結果。
- 1.6. 加強監管分包其僱用移工給其他企業來盈利的企業或個人。
- 1.7. 加強負責監管、檢查雇主和人力仲介的政府機構與執法機關之間的協調，執法機關主要負責調查未受監管行為人的詐欺和虐待行為，以及與強迫勞動及 / 或人口販運有關的刑事犯罪，以便制定相關作業規範，調查和起訴構成刑事犯罪的雇主和人力仲介。

1.8. 由執法機關主動調查與招募有關的貪腐行為，包括雇主或目的地國人力仲介從來源國人力仲介收取「回扣」以換取工作機會。

1.9. 要求企業在其合約鏈和採購招標的過程中，透明預估招募成本，以獎勵合乎道德的招募作業。

2. 目的國應致力導入便捷措施，允許移工在未獲得特殊許可的情況下及時更換雇主，為所有移工建立更公平的勞動市場。

限制移工在目的地國的工作更換嚴重損害公平招募作業。人力仲介和雇主都非常清楚，處於被剝削狀態的移工選擇十分有限。他們知道對於移工來說，即使更換工作並非完全不可能，但也極具挑戰性，人力仲介據此向移工收取高額費用，並提供假合約條款和條件。這種情況讓雇主缺乏誘因，不願確保公平招募、讓移工瞭解並同意其僱傭性質和條款。本研究中所有目的地國都有一套允許受虐移工離開雇主的程序，但這些程序有些不太適用，有些很複雜，有些需要提交大量證據。若這些機制能有效運行，至少移工在嚴重受虐時可以投訴。

綁定簽證制度讓移工無法直接更換工作，導致雇主和移工間嚴重的權力失衡，減少移工掌控自己命運的機會。綁定簽證政策通常受到國內政治力量的支持，政府可以辯稱採用此制度是為了保障本國公民就業的特權，並讓政府得以掌控移工和勞動市場。然而，現實情況是，這種制度使僱用外籍勞工的產業工資遭嚴重壓低，以至本國公民不願意在該產業就業，並因此讓受虐勞工處於非正常狀態。政府甚至鼓勵僱用外籍勞工，因為外籍勞工和本國公民不同，離職能力非常有限。研究指出，對於企業而言，「偏好外國人的理由很多，因為他們對雇主更『忠誠』，如果這些勞工失去工作，通常會失去留在該國的權利。」而對於本國公民來說，綁定簽證政策不但對他們無益，反而使他們更難找到工作。

在多數情況下，雇主往往反對增加移工的工作流動性。有些人認為允許移工容易更換雇主與確保公平招募兩者互相衝突。有些觀點認為，如果期望雇主支付與移工招募相關的所有費用，應該保障這些雇主在特定期間內得到移工的服務。一些雇主表示，如果移工可以更換工作，很多移工會在到職後迅速更換工作，以便獲得更高的工資及/或換到更好的產業，雇主的業務因此受到影響。目前尚無大量證據顯示改善移工的工作流動性會導致大規模離職或勞動市場不穩定，但這種一旦開放、移工就可能立即離職的觀點也顯示，在現行簽證制度下，許多移工就業部門的工資遭刻意壓低，工作條件也很惡劣。若以公平招募方式找到有尊嚴的工作、權利也備受尊重，移工不太可能一有機會就更換工作。

如果將移工與雇主綁在一起，且需要依賴雇主才能獲得移民身分，就無法保證招募作業公平，但目前這種綁定模式是很多國家臨時移民計畫的主流作法。各國政府應採取適當的措施，允許移工以簡單、便捷、及時、合法的方式更換工作，而且適用所有移工，並將他們的移民身分與雇主脫鉤，更換雇主的機會不應僅限於那些遭受虐待或剝削的移工。無論現有更換工作的方式多麼有效，這些受限的計畫意味著移工只能透過向政府檢舉雇主才能更換工作，將更換工作變成對抗的行為。各國政府應該：

2.1. 取消移工在合約到期前更換雇主的法律限制，包括任何取得現任雇主同意的要求。

2.2. 目的地國為移工更換工作提供簡單及時的程序與法律措施，確保他們在更換工作時受到充分保護，免於遭到遣返等報復。

2.3. 允許移工為非簽證或工作許可證上指明的雇主工作，取消與此有關的任何刑事指控。

2.4. 確保移民途徑不與移工居留身分和單一雇主綁定。

3. 在保護結社自由等基本移工權利方面，目的地國政府應確保其法律和實務上不歧視移工或不同類別的移工。

若移工在目的地國無法享有充分的法律保障，公平招募就會受到阻礙。在很多目的地國，移工或大規模聘僱移工的低收入產業勞工都不在核心勞動法的保障範圍內。這種情況可能導致勞工無法享有部分權利，如：最低工資保證、最長工時限制、休假日、加班費等。農業、家事、保全和漁業等產業的移工最有可能被排除在法律保護之外，因為這些產業最有可能聘僱移工。此外，這些產業的勞工或所有移工都無法組織或加入工會，此規定剝奪了他們的基本人權以及規劃和追求自身利益的能力。由於招募過程跨越國界，因此移工比其他勞工更容易受到歧視招募的影響，如：某些臨時移民計畫的女性比例偏低。確保低收入產業的外籍人士享有和國民相同的基本權利，是避免種族主義社會排斥和歧視的必要緩衝方式，這種排斥和歧視使移工更為弱勢，特別是在目前全球受到疫情影響的情況下。

綁定簽證計畫全面限制移工受到基本勞動法的保障，再加上移工之間因為性別或職業別相互歧視，削弱了移工的勢力，使政府更難確保公平招募。目的地國政府應該：

3.1. 確保所有移工無論其國籍、移民身分或所在產業，都受到核心勞動法的保障。

3.2. 確保所有移工不論其國籍、移民身分或所在產業，都能使用有效的申訴機制。

3.3. 確保所有移工無論其國籍、移民身分或所在產業，都能夠組織與加入工會，並享有結社自由的所有權利。同時，提供移工保護機制，確保他們不會因為參與或組織工會受到騷擾和報復。

3.4. 禁止雇主或人力仲介指定性別或國籍，並要求雇主確保移工的工作和生活條件不因性別受到歧視。

3.5. 確保移民政策以非歧視原則為基礎，同時制定政策和行動計畫，落實預防措施，促進移工和本國公民之間的和諧與寬容，包括設立一些特別計畫來提升本國勞動的參與。

4. 來源國應取消促使人力仲介採取不道德行為的獎勵措施，特別應規定所有移工付費違法，並加強對私人人力仲介的執法力度。

許多來源國的招募產業以詐欺和虐待惡名昭彰，包括本研究中的四個國家。來源國人力仲介的惡名確實其來有自，但將其描述為萬惡之源則過於簡化。一位專家接受採訪時警告：「不要主動詆毀招募產

業。」在很大程度上，人力仲介遵循監管單位發出的訊號。來源國那些所謂「保護」措施的政策和做法，在很多情況下誘導不道德的行為。

許多來源國的法律仍允許移工支付仲介費，包括我們研究中四個國家中的其中三國，這些國家根據不同的工作和目的地限制人力仲介可以收取的費用。但無論是哪個收費等級，人力仲介向移工合法收取費用導致實務上出現灰色地帶，移工因此預期必須支付費用。這種情況對試圖採用雇主付費政策的人力仲介造成嚴重的負面影響。有些來源國辯稱，他們在此問題上面臨兩難，如果嚴格執行移工不付費的政策，目的地國很可能會轉向其他提供更便宜移工的來源國，這樣就會減少工作機會和相關匯款，一些備受推崇的分析師也支持這種說法。解決方案當然是來源國應採取聯合行動，但目前為止這些國家尚未展現以集團進行有效談判的能力或意願，以提供國民更好的權利。

除了收費政策外，因為遵循「移工付費」模式的機構基本上毋須承擔任何後果，因此合乎道德的業者很難找到市場。此問題的嚴重程度和規模之大，與來源國對於虐待問題的執法力度相距甚遠，對不道德的行為也威懾有限。此外，司法管轄區重疊的監管和執法機構往往無法有效協調，造成執法不力，某些執法真空也使移工容易受到虐待，且無法追究人力仲介的責任。政府應該：

- 4.1. 採用國際勞工組織對仲介費和相關成本的定義，與主要目的地國及其他來源國協調，根據「雇主付費」原則，規定移工不應支付仲介費或相關費用，並確保讓可能成為移工的勞工瞭解此原則。
- 4.2. 要求任何為移工提供招募服務的個人申請執照。在執照核發機制中設立道德招募架構，而潛在或既有的人力仲介須證明其確實遵守道德招募原則，並由獨立的第三方驗證和稽核。確保執照核發制度公開透明，且移工和雇主可隨時使用，包括隨時瞭解法規遵循的稽核結果。
- 4.3. 確保勞動檢查機構獲得指引、培訓，並具備充足的資源，識別已取得執照的人力仲介是否有虐待行為，特別是招募過程中出現的詐欺和虐待行為。
- 4.4. 加強負責監管、檢查雇主和人力仲介的政府與執法機關之間的協調，執法機關主要負責調查未受監管行為人的詐欺和虐待行為，以及與強迫勞動及 / 或人口販運有關的刑事犯罪，以便制定相關作業規範，調查和起訴構成刑事犯罪的雇主和人力仲介。
- 4.5. 確保調查和起訴招募移工過程中的貪腐行為時有足夠的資源；對於索求或接受非法款項的官員追究責任並移送執法機關，並且每年至少公布一次此類案件的數量和性質。
- 4.6. 進行審查並公布結果，以便對履行盡職調查、承諾零收費招募與注意義務的人力仲介祭出獎勵措施。
- 4.7. 主動查處無證人力仲介和仲介，向詐欺和虐待移工的機構追究責任。
5. 設計申訴和救濟程序時，來源國和目的地國應考量雇主和人力仲介與移工間嚴重的權力失衡。

如果針對人力仲介和雇主的申訴程序設計不周，又無法妥善落實，實務上將為移工帶來很多問題。在很多情況下，移工被迫接受和解金額只有他們被積欠的款項及可獲得合理損害賠償的一小部分。人力仲介 / 雇主和移工之間的權力失衡對移工非常不利，對於移工來說，以協商解決不切實際。而對於雇主來說，因為他們掌控勞工的移民身分，移工很難與之抗衡。住在雇主家的家事移工基本上遭到隔離，他們發現不離開雇主就幾乎不可能申訴，但離開雇主又有成為無證移工的風險。如果移工在調解過程中不想接受調解結果（如果有任何結果），雇主或人力仲介知道他們的另一個選擇是等待漫長艱難的法庭審理，這種預期顯然大大削弱移工的談判能力。對於移工來說，法庭審理意味著他們可能在沒有收入、沒有證件的情況下等待一個不確定的結果。來源國和目的地國在設計申訴和救濟程序時必須考量移工的實際情況，並使相關程序符合移工的實際情況。若是顯然違法的情況，政府應設計能夠簡單快速提供救濟措施的機制。目的地國的申訴機制必須為移工提供簡便的方法來確保其移民身分，並能夠在申訴過程中找到新工作。政府應在可行的情況下研發技術，以克服地理障礙，因這種地理障礙可能使返鄉移工無法對雇主提起訴訟，政府亦應在當地設立受理和處理申訴的區域辦事處，而不是強迫移工長途跋涉到首都報案。政府應該：

- 5.1. 提供簡單明瞭的申訴程序並考慮施行快速處理程序，以因應申訴延遲導致移工處於弱勢地位並不利救濟的問題。
- 5.2. 在具備國有調解程序的地方任命技能嫻熟、訓練有素且公正的調解員。確保雇主或人力仲介不得管理或資助調解。
- 5.3. 確保移工（包括無證移工）有權在對抗雇主和人力仲介的移工案件中獲得足夠的法律扶助基金，並能獲得法律扶助服務。
- 5.4. 在目的地國確保不與移民監管機構分享已提出申訴的無證移工資料。
- 5.5. 建立移工方便匿名申訴的機制。
- 5.6. 為家事移工 / 居家看護提供足夠且可隨時進入的庇護所，以便他們能夠離開雇主、安全申訴。
- 5.7. 探索影像技術和其他合作機制的可行性，以便返鄉移工在目的地國使用司法和非司法的申訴機制。
6. 來源國和目的地國應進行人權評估，充分探討由政府推動更多招募活動的可行性，以減少招募過程中的詐欺和虐待行為。

政府越來越少以人力仲介的身分直接參與移工招募（政府間招募），比較常在招募過程中擔任監管者。本研究中的國家大多在合作備忘錄的架構下合作，由各國的私人機構進行招募。在某些情況下，由國家代替私人機構招募可能結果更好，特別是在減少詐欺和虐待行為方面。批評政府間招募模式者指出，此模式往往程序冗長，且無法大規模進行，倡導者也指出由政府機構取代私部門並不是萬靈丹，因為如此無法解決臨時移民計畫中的結構性問題。舉例來說，臨時移民計畫中缺乏工作流動性，移工被排除在勞

動法的保護之外，使剝削和虐待行為持續發生。我們考量這一點，仍然建議政府適當考慮參與移工招募過程（包括取代私人部門）為必要、可行且有益的措施。

政府應該：

6.1. 獨立評估既有的政府招募機制是否能有效確保公平和道德的招募作業，並比較政府招募與私人招募模式。若有證據顯示政府招募機制對移工有益，應考慮擴大此類作法，使其更能吸引移工和雇主。

6.2. 進行人權評估，以確定是否可以透過建立新的政府間勞工遷移計畫、讓公營機構成為人力仲介，來減少招募過程中的詐欺和虐待，並將此類評估結果納入雙邊移民討論以及與雇主協會的討論中。

7. 雙邊協議應具有約束力，並有透明的監督機制與確實可行的公平招募標準。

本研究中來源國和目的地國所簽署的勞工遷移合作備忘錄旨在促進勞工遷移，在此架構下，公平招募問題和移工保護受到不同程度的重視。如果合作備忘錄確實納入實質措施和機制，通常也是由雙方官員私下協商。工會和公民社會組織不參與備忘錄的談判、監督或實施，因此也降低此類協議的潛在正面影響。即使此類備忘錄包含公平招募措施，移工也幾乎沒有確實可行的方法來要求落實這些措施，因為執行工作主要由來源國的領事人員承擔，而他們往往公務過於繁忙。由於勞工遷移合作備忘錄通常不具法律約束力，因此執行起來特別困難。

雙邊合作備忘錄或協議愈開放、包容、務實，就愈有可能對移工產生實質影響。如果缺乏落實的機制，即使是包含堅實人權原則的合作備忘錄也不太可能產生真正的影響。舉例來說，如果在合作備忘錄中確立來源國政府在監督和執法上扮演的角色，或允許來源國大使館堅持要求目的地國政府推動某些措施，將對移工有益。如果沒有此類措施，就很難看出移工在目的地國立法保護的基礎上，此類合作備忘錄能如何提升對他們的保障。此外，很少有政府讓支持和代表移工的組織參與協議的談判和實施，大幅降低合作備忘錄可能產生的影響。關於雙邊勞動協議，政府應該：

7.1. 在任何協議的雙邊談判中向合作國家施壓，以便簽署具有約束力、包含保護移工人權務實機制的協議。

7.2. 確保所有協議公開、可取用，並以移工最常使用的語言發布在相關國家的外交網站上。

7.3. 建立並啟動有實質意義的定期審查流程，讓工會組織全面、充分地參與評估雙邊協議的實施。