



菲律賓—台灣勞動移民廊道公平招募概述

菲律賓群島和島國台灣都橫跨中國南海和太平洋，菲律賓移民源源不絕地湧入其北方的富裕鄰國。

從 20 世紀 80 年代末期開始，台灣就開始利用外籍勞工來因應勞動力短缺、人口高齡化以及逐漸富裕所帶來的社會影響。目前，在台灣 1,200 萬的勞動人口中，泰國、菲律賓、印尼和越南籍勞工佔 70 多萬，其中 15 萬來自菲律賓。這些勞工絕大多數在製造業工作，約佔外籍勞工的 60%，家事移工和看護加起來則佔 36%。另外，台灣遠洋漁業也雇用了約 2 萬名外籍勞工。這些勞工不在台灣本地居住或工作（也沒有此類執照），而是在國際水域的台灣籍船舶上工作。

菲律賓大規模的海外移民始於 20 世紀 70 年代，當時菲律賓將自己定位成主要的勞動力供應國之一，主要向石油資源豐富的阿拉伯海灣國家提供勞動力。2019 年菲律賓籍海外勞工達到 220 萬，一半以上在中東工作。菲律賓籍勞工透過匯款寄回家裡的款項（2019 年為 301 億美元）已佔該國 GDP 的 9%。

如同菲律賓經濟嚴重依賴移民匯款，台灣的高收入經濟也同樣依賴外籍勞工來支撐重要的製造業，尤其是資源密集的電子業。

這種經濟上的相互依存可能為在台灣工作的菲律賓籍勞工帶來巨大收益。和其他來源國相比，菲律賓海外勞工的保護一直廣受好評，台灣也以進步、尊重人權的國家形象享譽國際。兩國都有健全的法規來管理外籍勞工的招募和雇用，這些法規得以執行時帶給勞工的正面影響顯而易見。

舉例來說，我們採訪的一位菲律賓勞工告訴我們，她用在台灣工廠工作賺來的錢在菲律賓購下一家碾米廠和一間商店。勞工在台灣的電子業最有可能獲得正面回報，因為跨國電子公司注重自身形象，遵守行為準則（包括「雇主支付」仲介費的原則），也要求其供應商遵守這些準則。

然而，許多接受本計畫採訪的勞工和專家仍然向我們述說了海外工作的剝削和違法行為。一些勞工（特別是在遠洋漁業工作的漁工）所談到的受虐情形，顯示對外籍勞工的保護仍有許多不足之處。一位菲律賓籍漁工告訴我們：「有些船長在得不到他們想要的東西時會變成魔鬼。」2020年9月，美國勞工部首次將台灣遠洋漁業的漁獲產品列入強迫勞動製品清單。該報告重點指出，「在台灣籍漁船上.....發生的大量強迫勞動事件中」，台灣的人力仲介扮演主要角色。一位39歲的家事移工告訴我們，因為勞動時間過長，又遭受言語凌辱，她甚至考慮跳窗逃跑。她最終得以更換雇主，但大部分工資仍用來償還債務，包括為在台灣找到工作而欠下的10萬披索（2,085美元）。

菲律賓的海外勞工約有一半是家事移工，他們在海外所遭受的虐待促成了菲律賓移民政策保護條款的擬定，這些條款涵蓋仲介費、標準就業合約，以及雙邊勞動協議等。然而，我們的研究顯示，和其他國家一樣，在台灣工作的家事移工特別容易受到虐待。因為性別因素，女性移工在雇主家裡工作的可能性更大，因此更容易受到虐待。這種虐待可能不如中東海灣國家普遍或嚴重，但也是一個需要認真關注的問題，部分原因在於他們不受台灣《勞動基準法》的保護。未能為家事移工提供最基本的法律保護，顯示此移民廊道問題仍然存在。

菲律賓和台灣在很多公平招募的關鍵領域都表現良好。菲律賓已調配大量資源，並成立一系列國內外政府機構來保護其海外勞工。而台灣的法律與機制也可以有效讓勞工免於虐待和剝削，並採取措施確保移工可以更換雇主。然而，成千上萬的外籍勞工仍處於監管漏洞之中，並因此遭受嚴重虐待。

本計畫中，除了受雇於嚴格遵守「雇主支付」仲介費的電子公司勞工之外，幾乎所有受訪的勞工都為確保在台灣找到工作而支付高額費用。儘管台灣的仲介機構每年向這些外籍勞工合法收取大約4.84億美元的每月服務費，但這些機構似乎主要是為雇主服務，因而損害了本該代表的外籍勞工利益。

下文分析了一些與招募相關的關鍵問題，這些問題導致在台灣工作的菲律賓勞工截然不同的結局。

由私立人力仲介主導的市場

絕大多數菲律賓向海外輸出的勞工，包括在台灣就業的勞工，都是透過具有政府許可執照的私立人力仲介辦理。然而，對於雇主如何在移民廊道的一端或兩端避免使用人力仲介，兩國政府都沒有作出嚴肅承諾。

自2007年以來，台灣政府以「多管道僱傭外籍勞工」為目標，已允許雇主直接招募外籍勞工。不過，台灣政府的數據顯示，以2019年為例，透過直接僱傭系統（避開台灣人力仲介）招募的勞工人數只佔外籍勞工的2.6%，而直接僱傭比例自2016年以來也持續下降。台灣在1999年推動特別僱傭計劃，以便台灣雇主不需透過菲律賓人力仲介就可以直接僱傭菲律賓勞工。然而，從2015年初至今，透過此計劃招募到台灣的菲律賓籍勞工還不到菲律賓勞工總人數的1%。同樣地，菲律賓也有政府機構（菲律賓海外就業署）

有權直接招募菲律賓勞工到海外工作，然而該機構輸出至海外的勞工比例同樣很低。台灣在直接招募過程中所做的實際努力不多，而菲律賓則在監管和保護海外勞工的主要立法序言裡明確承認，「作為國家的合作夥伴，在保護菲律賓籍移工和增進其福祉上」，「人力仲介和管理機構有重大貢獻」。現實情況是，兩國政府都將權力下放給私部門以促進招募，並都以執照制度來決定誰可以經營及如何運作，以確保在招募過程中保護勞工的權利。

國際勞工組織將菲律賓定義為「亞洲勞動力輸出最發達的國家」，各利害關係人也一致認為菲律賓擁有特別詳盡的法律和監管框架。菲律賓海外就業署（POEA）不僅負責核發執照給人力仲介、監管人力仲介，還負責推動菲律賓勞工的海外輸出，以及監督國內的反非法招募倡議。POEA 透過收取執照申請費、核發費，以及各種罰款，為菲律賓政府帶來非常可觀的收入。

菲律賓透過一套詳盡的準則來規範其陸上及海上勞工的招募，這些準則涵蓋招募流程的所有階段，以及以 POEA 標準化工作合約來執行的最低就業標準。這套準則詳細規定哪些機構可以（哪些不可以）取得招募海外勞工的執照，並訂立嚴格的財務要求，以確保該產業沒有貪腐情事。菲律賓執照制度的創新之處在於其對目的地國的人力仲介和雇主進行認證。菲律賓對這些外國實體沒有司法管轄權，但（至少在書面上）只允有持有執照的本國人力仲介與經認可的外國實體進行業務往來，從而行使一定程度的域外控制。

台灣也有一系列類似的法規：勞動部負責監管製造業、家事服務業、國內漁業外籍勞工招募及雇用相關的法律規範；遠洋漁業由漁業署監管，有一套單獨且完全不同的法規。勞動部提供私立就業服務機構營運執照，這些機構將外籍勞工招募到製造業、家事服務業或國內漁業（不同於遠洋漁業）。漁業署授權一些實體充當遠洋漁業的仲介機構。兩套系統均以詳細的法律規範來管理，這些法律規範涵蓋如何核發招募執照、罰款，以及吊扣或吊銷許可執照和授權。

使用私立人力仲介聘用勞工也可能為勞工帶來正面的結果。菲律賓的執法方式似乎有效遏止無照人力仲介，舉例來說，與其他許多來源國（包括本研究中的其他三個來源國）相比，菲律賓似乎沒有嚴重的無照次級仲介問題。我們無法從 POEA 取得相關數據來解釋或充分證實此說法，但我們所諮詢的利害關係人中，沒有人認為有次級仲介的問題，而且我們訪談的所有勞工（直接透過 POEA 雇用的除外）都使用經註冊的仲介服務。菲律賓次級仲介數量的減少是一項重大成就，主要歸功於有力的執照制度，以及不同政府機構嚴厲懲罰非法招募。此外，針對菲律賓海外勞工主要來源地區的資訊宣導也發揮作用。菲律賓的例子顯示，在招募過程中合理利用資源，可能有效降低移工在國外的受虐程度。前政府官員和國際組織專家都強調，缺乏檢查和監督能力是問題所在（儘管與其他來源國相比，此問題在菲律賓沒有那麼嚴重）。然而，菲律賓和台灣的招募不僅有資源問題，還有深層的結構性問題。這種結構性問題包括：首先，兩國都

允許人力仲介向勞工（而不是雇主）收取服務費，從而削弱對受雇勞工的保護程度。其次，兩國都沒有成功鼓勵合乎道德的行為人進入市場。

招募費和其他不利公平招募的因素

菲律賓的人力仲介不得向其提供服務的家事移工、船員收取仲介費，如果目的地國禁止收取仲介費，人力仲介也不得向到這些國家的勞工收取該費用。至於其他工種的勞工，人力仲介可能會收取相當於一個月工資的仲介費。台灣禁止人力仲介向外籍勞工收取仲介費，但允許仲介在勞工於該國停留期間向勞工收取每月服務費——每三年收取 2,025 美元。菲律賓籍勞工平均每人每年向台灣的人力仲介支付 675 美元，台灣共有 157,487 名菲律賓籍勞工，每年的服務費高達 1.06 億美元（值得一提的是，2019 年在台灣的菲律賓勞工匯回母國的匯款是 5.97 億美元）。

實際上，菲律賓和台灣的人力仲介能強迫許多勞工支付仲介費，在某些情況下，這些費用遠遠超過實際的招募成本。菲律賓的招募產業毫不掩飾其想繼續收取仲介費的願望，而人力仲介也繼續利用法律漏洞將招募成本轉嫁到勞工身上。常見做法是向勞工收取超額的強制培訓費、醫療費和住宿費，或與借貸機構聯手收取高額的貸款利息。專家表示，政府禁止家事勞工支付仲介費的禁令幾乎沒有任何實際效果，因為家事勞工支付的費用與其他工種的勞工一樣多。這表示儘管理論上家事勞工並沒有處於相對劣勢，但該國少數合乎道德的人力仲介並不向海外派遣家事勞工。家事勞工認為付費是標準做法，而當局對這種做法視而不見，顯示他們對於違反法律明文規定的情形並不普遍感到非常滿意。

2015 年時台灣已經因高額的仲介費而聲名狼藉，因此非政府組織安排與招募產業代表會談，並使與會方承諾致力解決此問題。然而，台灣和菲律賓的公民社會組織告訴我們，這種現象只獲得最低程度的改善。台灣人力仲介告訴我們，許多台灣雇主繼續向他們索取回扣，而外籍勞工更換人力仲介時，一些仲介也會向同行索取費用。一位非政府組織的負責人告訴我們：「移工無可避免必須承擔這些費用。」綠色和平組織告訴我們，遠洋漁業的漁工所繳的費用非常高，以至許多外籍漁工需要花 6 到 8 個月的時間才能清償債務。台灣國際勞工協會對菲律賓的法律規範表示讚賞，這些法律讓菲律賓籍勞工所繳的費用低於越南、印尼和泰國籍勞工，但顯然許多勞工為了確保在台灣找到工作，不惜舉債支付仲介費。儘管有明確證據顯示外籍勞工在工作場所遭受虐待和剝削與他們負債求職有關，但菲律賓和台灣當局似乎缺乏必要的政治意願來解決此問題。2020 年 11 月，台灣政府嚴厲回應了印尼政府要求台灣雇主承擔招募印尼籍勞工費用的公開要求，聲稱台灣將從其他國家僱傭移工，並表示此問題應該在台灣—印尼勞工會議中私下討論。希望僱傭外籍勞工從事低薪工作的台灣雇主支付招募過程中產生的相關費用，此要求本應毫無爭議，居然引起台灣如此嚴苛的回應。

由於「雇主付費」原則是道德招募模式的基石，因此在此移民廊道中，未能成功解決無所不在的仲介費問題，成了合乎道德的招募業者進入該產業的主要障礙。然而，這只是讓合乎道德的招募業者處於明顯劣勢的其中一種方式。

2002 年 POEA 在菲律賓推動所謂「進入難，退出易」的政策，目的是讓新業者難以進入該產業，但 POEA 吊銷違規業者的執照卻很容易。該政策似乎有效阻止了合乎道德的新業者進入該產業。國際勞工組織在菲律賓進行公平招募計畫的負責人告訴我們，POEA 的規則和條例抑制了合乎道德的招募，因為這些法律規範要求新人力仲介需要確定新市場並收到工作訂單後，才能取得執照。2017 年國際勞工組織在關於菲律賓招募產業的工作文件中指出，POEA 此項要求「造成兩難的局面，潛在的仲介機構必須無照為菲律賓勞工開發市場」，這就無可避免地把準仲介逼向菲律賓法律所規範的非法招募境地。此做法實際上是在鼓勵準仲介購買現有的執照，進而完全避開准入的要求。另一種抑制合乎道德的招募業者的做法是，POEA 透過年度績效獎來鼓勵以人數為導向的商業模式。POEA 在評定該獎項時，主要參考人力仲介所派遣的海外勞工人數。此外，對於派遣大量勞工的人力仲介，POEA 也會盡力減輕他們的行政負擔（以及相關監督）。菲律賓合乎道德的人力仲介告訴我們，儘管家事產業佔整個海外招募產業的一半以上，還禁收仲介費（至少表面上為不向勞工收取仲介費的人力仲介提供了公平競爭的機會），但在一般情況下，他們避免為家事產業招募勞工。

台灣在獎勵合乎道德的招募方面表現也差強人意，儘管台灣政府已經為人力仲介制定了創新的排名計劃，而且勞動部（和監管遠洋漁業的漁業署）還將持有許可證的仲介公司分為 A、B、C 三級，並在網站上公告。然而，台灣人力仲介告訴我們，這個排名主要根據仲介所提供的文件而定。公民社會組織也一致認為，這個排名系統無法讓大家瞭解仲介在保護勞工權利方面的表現如何。值得一提的是，台灣合乎道德的招募主要由擁有大量注重人權客戶的個別企業所要求，透過私人企業提出的各種倡議來提高標準，比如加入責任商業聯盟，以及定期審核確保道德招募。

申訴機制

如前文所述，在台菲律賓籍勞工很可能已支付菲律賓當地的人力仲介一筆可觀的費用，但他們每個月還要支付台灣仲介服務費。台灣還允許法院強制菲律賓籍勞工償還其為確保在台灣的工作而在菲律賓所積欠的貸款，財團法人法律扶助基金會（以下簡稱法扶）曾代表數百名勞工對台灣法院的判決提出質疑，案件的對造是台灣的借貸機構，他們買下勞工在菲律賓借貸機構所欠下的債務。法扶告訴我們，他們在很多案例中成功為勞工辯護，這些案件的貸款利息實在太高，有些高達 50%。而在這些成功的案例中，台灣法院也不會質疑原始貸款的合法性，只會質疑貸款所附帶的利息。似乎只有在台灣工作的菲律賓籍勞工才有債務

的買賣行為，這種做法雖然很普遍，但並不是標準做法。這些案例顯示在菲律賓—台灣這條移民廊道中，由於人力仲介（和借貸機構）都是在政府執照許可範圍內合法營運，因此勞工更處於弱勢地位，更有可能受到虐待和剝削。

和其他國家相比，此問題也凸顯了台灣和菲律賓當局表現相對良好的領域——申訴和救濟制度。

2015 年台灣修改了《法律扶助法》，修改後的法律適用所有在台灣合法居留的人，無證移工也可以獲得免費的法律扶助，修正法案規定「因不可歸責於己之事由而喪失居留權」的個體可以獲得法律扶助。法扶每年扶助 2,000 到 3,000 名外籍勞工。以 2017 年為例，在涉案總額 2 億新台幣的扣薪案件中，法扶為 347 名越南籍家事勞工爭取到 3,600 萬新台幣（125 萬美元）的賠償。法扶告訴我們，此制度並非完美無暇，他們曾經遊說法院採取措施解決語言障礙，不能因為法院未考慮到移工有效溝通的需求，而損害移工訴諸司法的機會（因為法官和檢察官未能使用通譯服務，而不是制度本身的問題）。儘管如此，台灣還是提供移工（包括無證移工）訴諸司法和獲得救濟的途徑。在幫助移工獲得救濟方面，菲律賓的海外政府機構也發揮正面影響。儘管一些公民社會組織批評菲律賓的外交表現，但和大多數來源國相比，菲律賓在提供受困於海外的移工援助和支持上表現優異。海外移工的保護工作由菲律賓海外勞工辦公室（POLO）領導，許多部會和機構都參與其中，在全球一共設立了 34 個辦公室，其中亞洲有 11 個，中東 13 個，歐洲 7 個，美洲 3 個。這些辦公室由勞工專員領導，並由菲律賓外交部和海外勞工福利部的代表組成。在台的菲律賓籍勞工還可以向馬尼拉經濟文化辦事處（半官方組織）尋求協助，馬尼拉經濟文化辦事處與 POLO 台灣辦公室密切合作。馬尼拉經濟文化辦事處還與法扶合作，以確保菲律賓籍移工能夠取得司法救濟。一名曾在海外從事移工保護工作的菲律賓前政府官員告訴我們，根據他的經驗，這些海外機構在營運層面的失誤和其缺乏對移工保護的承諾並無關係。不過整體而言，他依然批評菲律賓當局在保護移工上的表現。

對於勞動合約中所規定的權利受侵犯的勞工，台灣在確保他們能夠更換工作方面表現出色。台灣透過不具司法性質的申訴機制——勞工專線，讓移工能合法找到新工作。

台灣勞動部於 2009 年設立了 1955 勞工諮詢申訴專線，24 小時為外籍勞工提供「諮詢和保護的專線」。儘管台灣的公民社會組織質疑該專線的有效性，但整體而言同意台灣和菲律賓資深官員的看法——該專線在外籍勞工和台灣當局之間建立直接聯繫，有利勞工取得救濟並更換雇主。從 2015 年初到 2020 年 6 月底，該專線總共接獲 133,111 件申訴，牽涉問題廣泛，包括工資與合約問題。1955 專線收到移工申訴後，會將案件指派給相應的縣市勞動局，勞動局再通知雇主和人力仲介，要求他們與勞工談判解決問題。撥打專線電話後，有些案件還會呈報給犯罪調查機構。2015 年到 2020 年間總共呈報了 42 起潛在的人口販運案件給相關調查人員。

許多接受採訪的移工告訴我們，因為 1955 專線，他們得以向當局舉發問題，他們因此獲得更換雇主的權利。至於因撥打專線電話而獲得滿意結果的移工有多少，比例無法估算，但有足夠證據顯示，透過正規途徑申訴，政府通常會採取行動救援在工作中遭受剝削或虐待的外籍勞工。至於台灣當局對多少台灣籍雇主人力仲介祭出實質的刑事或行政處罰，我們無法取得任何證據，但可以確定的是，他們確實解救了這些移工，把移工送至庇護所，以便他們重新找工作。

1955 專線的相對成功，與其設立過程中跳過台灣的人力仲介不無關係。這些仲介本該在雇主和外籍勞工間充當中間人，但在工作條件惡劣或違反合約條款的情況下，他們通常會想方設法阻止移工尋求救濟或更換雇主。

工作流動性

台灣似乎允許其外來勞動力保有一定程度的工作流動性，但勞工更換雇主的權利仍然受簽證制度限制。自 2008 年以來，如果外籍勞工自己願意，其現有和潛在雇主也同意，該勞工可以在合約期滿前更換雇主。台灣政府表示，此項改革的目的是「確保外籍勞工的職業利益」，並「使需要勞動力補給的雇主立即獲得幫手」。這表示台灣政府認為提供外籍勞工一定程度的工作流動性有利經濟發展。台灣勞動部提供的數據顯示，從 2015 年初到 2020 年 6 月底，總共有 459,017 名勞工提交更換雇主的申請，其中 427,326 件獲准，相當於平均每年約有 78,000 名移工更換雇主，約佔該國外籍勞工的 10%，申請成功率為 93%。一名為台灣製造業招募近 2 萬名外籍勞工的當地仲介告訴我們，即使法律不允許，外籍勞工也可以在合約中成功申請更換工作，並據此和雇主談判，爭取更好的工作條件。她還告訴我們，近年來外籍勞工離職率提升，尤其是在電子業工作的移工，由於他們來台工作時的招募政策是「不收取仲介費」，因此離職的可能性更大。雖然是透過申訴做到，但限制雇主權力的法律通常會維護移工的權利。

一些非政府組織告訴我們，儘管勞工有權在遭受虐待時更換工作，但實際上人力仲介通常會阻止申訴的移工找到新雇主。以下就是一個具代表性的例子：一名在台灣電子業工作的菲律賓籍勞工告訴我們，他和同事花了兩年才弄清楚該如何收集他們需要的證據並加以申訴。他們集體申訴住房短缺以及雇主違反合約條款（包括非法剋扣工資）。他告訴我們，他們的仲介試圖多次阻止他們申訴，表示他們的待遇是正常的，而且在談判中也站在雇主那一方。

儘管如此，在很多情況下，在工作中受虐的外籍勞工在台灣還是可以更換工作。台灣的申訴機制在此過程中發揮正面影響，但同時也凸顯綁定簽證制度所帶來的問題。台灣的綁定簽證制度實際上並未嚴格執行，

因此造就實際上的工作流動。現實中還是有大量勞工處於遭受虐待與剝削的困境，但只有透過申訴才可以更換工作，所以並不是所有的移工都願意冒這個風險。

努力加強公平招募的核心建議

菲律賓政府應該：

- 批准國際勞工組織的《私立就業服務機構公約》，並根據移工不應支付仲介費的要求，修訂《第 10022 號共和國法案》，在菲律賓法律中採用「雇主付費」原則，同時採用國際勞工組織關於仲介費和相關費用的定義。
- 在勞動部和菲律賓海外就業署的執照核發和監管機制中設立合乎道德的招募框架，而潛在或既有的人力仲介須證明他們確實遵守道德招募原則，並由獨立的第三方驗證和審核；考慮對履行盡職調查、承諾零收費招募與注意義務的人力仲介祭出獎勵措施。
- 成立一個獨立於就業暨勞動部的檢查機構或專案小組（類似於反非法招募專案小組）。檢查機構應有權受理和調查申訴，並主動檢查持有執照的人力仲介是否存在《第 10022 號共和國法案》第 5 節所列出任何形式的非法招募行為。
- 對單次入境規定展開獨立政策審查，以評估調解及和解是否有效為海外移工提供有效救濟。此審查應具體解決調解在實務上成為有效救濟障礙的問題。

台灣政府應該：

- 修訂立法，以確保在台灣的所有外籍勞工都受到《勞動基準法》保護，包括家事勞工在內。
- 將遠洋漁業納入勞動部的監管下，以確保該產業的所有移工能夠與在台灣其他產業就業的外籍移工一樣，享有同等的基本權利和保護。
- 在執照核發和監管機制中設立道德招募框架，而潛在或既有的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審核；考慮對履行盡職調查、承諾零收費招募與注意義務的人力仲介祭出獎勵措施。
- 成立一個專門負責保護外籍移工的檢查機構或專案小組，負責受理和調查申訴，隨機檢查雇用外籍勞工的產業（包括遠洋漁業），以及招募外籍移工的私立人力仲介。在確認檢查機構的具體責任前，應諮詢公民社會組織和其他專家利害關係人，以確保檢查機構至少應該解決仲介費支付和合約的相關問題。

- 修改《就業服務法》，並在《境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法》中新增條款，讓僱主承擔透過私立人力仲介僱傭外籍移工的所有費用，並明確禁止向移工收取每月服務費。