

台灣社會研究季刊  
第六十四期 2006年12月  
Taiwan: A Radical Quarterly in Social Studies  
No. 64, December 2006

# 合法的奴工，法外的自由：外籍勞工的控制與出走\*

藍佩嘉

Legal Servitude and Free Illegality: Control and Exit of  
Migrant Workers

by

Pei-Chia Lan

**關鍵字：**外勞、移工、逃跑外勞、非法外勞、仲介、虛擬商品

*Keywords: foreign worker, migrant worker, undocumented migrant, irregular migration, employment agency, fictitious commodities*

---

\* 2005 夏天，我在荷蘭小鎮閉關改書，網路上看見泰勞抗暴事件，焦急震撼，再度陷入書生無用的天人交戰。我找出擱置已久的有關法外移工的資料與草稿，用我唯一擅長的分析與文字，希望把合法奴工的結構處境，用這樣的對比提出完整清楚的映現。我仍然相信論述是一種介入社會現實的方式，當然，分析藍圖若沒有改造行動也是徒然。本文的寫作有賴國科會研究計畫（NSC 93-2412-H-002-005-SSS）的支持。我感謝張婷筠、李慈穎兩位助理先後對於完稿的協助，吳靜如、曾熾芬與兩位匿名詳審的意見，感激移工朋友的分享與稱持，感佩NGO朋友對於移工人權的努力與打拼。

收稿日期：2006年3月31日；通過日期：2006年7月10日

Received: March 31, 2006; in revised from: July 10, 2006

通訊地址：台北市大安區106羅斯福路四段一號台大社會系

服務單位：台灣大學社會系副教授

Email: pclan@ntu.edu.tw



## 中文摘要

本文的出發點是以下的經驗謎題：為何依契約聘僱的外勞被困在合法奴工的處境，反而是所謂的「逃跑外勞」在非法雇用關係中享有較高的薪資與較好的勞動條件？「逃跑外勞」的社會問題化，反映出台灣對於外籍客工的高壓控制與人身規訓。本文探討三個客工制度的主要控制機制及壓迫效果：一，台灣政府透過配額管制及權利收束來維持外籍客工在時間上的過渡性、空間上的固著性；二，短期客工的招募過程是高度商業化的、受跨國仲介業所主導；三，台灣政府剝奪移工在勞動力市場中流動的自由，將其分派在人身從屬的邊緣生產位置，也強化了仲介與雇主的鉗制力量。在這個高度管制的跨國勞動力市場裡，仲介交易的不只是勞動力，更包括配額、工作機會、護照等可轉換為高利潤的「虛擬商品」。對於移工來說，合法地位與契約關係，與其說提供了保護的措施，反而更接近協助奴役的機制。如此政策管制的結果是，處罰了依法工作的移工，並間接促成移工逃跑、追求法外自由的現象。

## Abstract

This paper departs from this empirical puzzle: Why are migrant contract workers trapped in a circumstance of “legal servitude” as opposed to the situation that undocumented migrants gain higher wages and enjoy enlarged freedom? The problematization of “runaway migrants” mirrors the stringent control and discipline imposed upon migrant workers in Taiwan. I underscore three major mechanisms of control in the “guest worker” system: quota controls and other rules that render migrants transient and immobile; aggravated competition among recruitment agencies; and deprivation of the freedom for workers to transfer employers freely. In such a highly regulated market, multiple forms of “fictitious commodities” have been created, such as quotas, job orders and passports. As a result, the state regulations punish those who abide by the law and induce the formation of irregular migration— undocumented migrants can escape the bondage of servitude and enjoy some “free illegality” in unauthorized employment.



Priscilla 以契約聘僱的家庭監護工身分來到台灣，但她實際的工作是家庭幫傭，替全職工作的雇主夫婦照顧兩個小孩、打掃煮飯。此外，每天下午，她要步行四十五分鐘的路去打掃阿公阿媽（男雇主的父母）的房子。儘管工作繁重，每個月她只有兩天休假，因為雇主不喜歡她跟菲律賓人混在一起，寧願支付她加班費在周日工作，留在「安全」、沒有「污染」的家裡。因為同樣的理由，雇主不准她使用手機，她偷偷把手機設成無聲、用來接收簡訊，只有在半夜時躲在被窩裡壓低音量跟同鄉朋友訴苦談心。Priscilla 不僅為疲累與孤單所苦，也被擔憂的烏雲所籠罩。男雇主有時候會在白天她一個人在家時回來，伺機對她毛手毛腳。有一次女雇主離家出差，他在半夜時分來敲 Priscilla 的房門。「It was a long long knock. 我使力把櫃子拖到門邊去頂著，我很害怕，我不知道他想要幹嘛。」<sup>1</sup> Priscilla 講起這件往事，眼神裡仍然閃爍著恐懼，除了擔心男雇主的性騷擾，她更關切的是女雇主的反應，她害怕女主人可能會因為忌妒而把她送回菲律賓。Priscilla 想起她留在家鄉的孩子，每月期盼著她匯款回家繳學費，她更沒有忘記為了繳交仲介費而積欠的高額債務，於是，她咬著牙告訴自己：「I cannot go home, not now」。

Priscilla 決定「逃跑」，更恰當的說法是，她不告而別地離開了現有的工作。她搬進了一個跟其他三個菲律賓女人合租的小公寓，其中一人也是「逃跑外勞」，其餘兩個室友則是和契約雇主協定可以住在外面打工<sup>2</sup>。經由朋友的介紹，Priscilla 找到了按鐘點計費的打掃工作，也就是一般所說的 part-time。當工作來源穩定時，她每週可以打

<sup>1</sup> 本文中引用的所有菲律賓移工的話，原文皆為英文，由作者翻譯成中文。部分話語因中文翻譯無法傳神，故維持原文。

<sup>2</sup> 我在田野中接觸到若干類似的例子，她們多半已經來過台灣工作，與前任台灣雇主協定，以契約工方式來台，但不需與雇主同住，而且實際從事按鐘點計費的打掃工作，對雇主的回饋則是提供每週一到兩次的免費打掃。



掃十個房子，賺的錢是超過先前以外勞契約雇用薪資的兩倍<sup>3</sup>。在變成法外勞工之後，Priscilla 的確失去了一些法律的保障，特別是健康保險（「我替我的健康禱告！上帝就是我的保險」，她苦笑著說），同時，她要盡量避開菲律賓人聚集的地方，特別當警察密集取締的時節。然而，跟先前的「合法」生涯相比，她在法外的雇用關係中卻得到比較高的自主性與生活上比較多的自由。

台灣正式引進外籍短期契約勞工（以下將稱「外籍客工」），至今已經超過十五年。三十萬來自泰國、菲律賓、印尼、越南等國家的青壯勞動力，以兩到三年的短期契約的過客身分，在台灣社會的邊緣角落裡默默地以她/他們的勞動力，或搭建捷運的鋼骨，或回收廚餘與垃圾，維持著台灣社會的清潔、秩序與現代性。全球化的霓虹光影，掩飾著移工在黑暗角落裡所遭遇的剝削與壓迫。2005年八月發生的泰勞抗暴事件，以憤怒的火苗燒出冰山的一角。讓台灣觀眾深深震驚的，不只是縱火的混亂場面，更是隨後媒體進入宿舍與職場所暴露出來的外勞日常生活——如養殖場的居住空間、奴工般的勞動條件。泰勞事件不只是政商勾結的照妖鏡，也召喚出台灣民眾的罪惡感。原來，我們自豪的現代捷運，築基在種族歧視的奴工制度上。

這篇文章不擬搭建繁複的理論鷹架，而欲直探以下經驗謎題：為何依照契約程序聘僱的外勞被困在合法奴工（legal servitude）的處境，反而是所謂的「逃跑外勞」在非法雇用關係中得以享有較高的薪資與較好的勞動條件？要解答這個問題，本文將探討台灣政府如何介入招募與規訓移工勞動力的過程，特別彰顯三個客工制度的主要控制機制，及其造成的壓迫效果：一，台灣政府透過配額管制及權利收束來維持外籍客工在時間上的過渡性、空間上的固著性；二，在這樣的制度框架下，短期客工的招募過程是高度商業化的、受跨國仲介業所

<sup>3</sup> 按鐘點計費的打掃工作，市場行情為每小時 250-300 元，每個房子的打掃時間約為三到四個小時，以每週打掃十個房子來計算，每月淨收入為三萬到四萬元。



主導；三，台灣政府剝奪移工在勞動力市場中流動的自由，由於被強制分派在人身從屬的邊緣生產位置，也使其更受制於仲介與雇主的鉗制。在這樣一個高度管制的跨國勞動力市場裡，仲介交易的不只是勞動力，更包括配額、工作機會、護照等可轉換為高利潤的「虛擬商品」(fictitious commodity)。對於移工來說，合法地位與契約關係，與其說是提供保護的措施，反而更接近協助奴役的機制。如此政策管制的結果是，處罰了依法工作的移工，並間接促成移工逃跑的現象，以追求法外的自由。

## 一、研究背景與資料來源

長期以來，亞洲的勞動力一直是國際移民的主要來源。近幾十年來的主要變化在於，亞洲區域內部遷移在數量上的增加以及流動方向的轉變。自 1960 年代亞洲已出現大量的移民潮，主要是學生和技術勞工，流動路徑是由東亞及南亞移到北美及澳洲。1970 年代中期爆發石油危機後，快速致富的中東國家成為亞洲勞動移民的新目的地。1980 中以降，亞洲四小龍的快速工業化，包括台灣、新加坡、香港及南韓等國家的移民統計，逐漸由從淨移出轉為淨移入，而成為東南亞及南亞移民勞力的主要輸入國 (Skeldon 1992)。

1989 年 10 月，台灣政府首度合法開放外勞，招募外籍勞動力投入大型國家工程。兩年後，對外籍勞工的工作許逐步擴展到民間部門，主要是營建業及勞力密集的製造業，稍後進一步開放「家庭監護工」與「家庭幫傭」。1992 年 5 月，立法院通過就業服務法，提供合法招募外國人的基礎。根據勞委會 2006 年一月的統計，依官方程序引進的外籍客工數目為三十一萬<sup>4</sup>，約佔全國勞動力的 2.5%。大部分的工作集中在低技術或所謂「三 D 工作」(骯髒、困難、危險)。

既有的社會學文獻中，已經累積了不少對於台灣的外勞政策的討

<sup>4</sup> 職訓局網站，<http://www.evta.gov.tw/stat/9502/7180.pdf> (2006/3/30)。



論。如劉梅君（2000）從馬克思主義政治經濟學的角度，指出外勞的引進不僅是為了滿足台灣資本家對廉價勞動力的需求，國家也透過將外勞定位為「不自由的即期商品」來進行勞動控制與穩定生產關係。曾熾芬（2004）則從國族政治的角度強調，外勞政策不只是有關勞動力市場的政策，更是移民管制政策的一環；成露茜（2002）與林秀麗（2000）也從不同的角度，指出從公民身分的理論框架考察移工的勞動條件與生活狀況的必要性。

本文延續了以上的文獻脈絡，在經驗分析的焦點上環繞著一個既有研究者較少提供實證觀察與分析的現象，就是一般俗稱的「非法外勞」或「逃跑外勞」。相關的研究論文多從公共政策的角度，根據文獻與統計數據討論非法外勞對經濟與社會效果的影響（見許文源 2001: 17-21），很少對於非法外勞的實際狀況進行考察，除了許文源（2001）對三峽外國人拘留所的逃跑外勞進行問卷調查，以及趙俊明（2004）根據 NGO 的實務經驗討論外籍幫傭與監護工的逃逸原因與後果。本文並不是針對法外移工此一群體的民族誌報告<sup>5</sup>，或是把外勞逃跑視為一個官學結盟來因應處理的「社會問題」，而是對於「外勞逃跑」作為一種現象，所反映出來的客工體制的治理效應以及其中外籍勞工的處境與能動空間。本文的目的不在於解釋個別的外勞為什麼「逃跑」，而是在社會結構的層次上探究何來「外勞逃跑」的現象建構。透過與法外移工的勞動條件與生活處境的比較，本文企圖彰顯台灣的客工制度在法律、制度等結構層次對於外籍勞動力行使的控制與壓迫。

在進入本文分析之前，我需要作一些名詞上的界定。所謂的「非法外勞」應泛指所有不具備地主國核定的合法工作證件的外籍勞動

<sup>5</sup> 我訪談的法外移工個案數目有限，一方面是因為收集資料當時的研究設計的重點並不在此，另一方面因為接觸法外移工的困難度相對起來比較高，因此本文的重點不在深入完整地呈現法外移工的生命史與社群生活。



者，所以包括以下幾個主要的範疇，一是藉由觀光或學生簽證進入台灣，但逾期居留工作者，二是其工作地點、內容及對象與核定的工作證件不符者，三則是一般所說的「逃跑外勞」，也就是官方統計稱為「行方不明」的外勞，係指以外籍客工的合法工作簽證的方式來台，但後來離開原雇主、行蹤不詳者。英文學界已有共識，認為「非法外勞」(illegal migrants)一詞並不恰當(人沒有合法與非法之分，只是證件與身分等國家法律強加的位置差異)，而改採較為中性的「無(合法)證件移工」(documented migrants)或「非常態移工」(irregular migrants)，本文則稱之為「法外移工」。

本文的主要資料來源有以下四類：第一、我在1998年八月到1999年七月間訪談了五十八位菲律賓籍家務移工，並在移工社群中進行田野觀察。其中有六名在訪談當時的身分是法外移工，另外還有兩名先前受訪者的僱用關係在最近兩年來從合法變成非法，我與其中幾位有保持聯絡，本文資料也涵蓋她們的近期情形。第二、在1998-1999這段期間以及2003年的後續研究中，我訪談了十一家仲介公司人員，其中有四家是移工母國的仲介公司，包括兩家由菲律賓人經營，兩家由印尼華僑經營，其餘七家是設於台北的仲介公司。第三，我廣泛收集了相關的政策與文獻資料，包括參與勞委會與外勞團體的座談與會議。最後，我在1999年間在一個外勞NGO團體擔任義工，協助了若干法外移工的申訴個案，並參與庇護中心的訪視，這些經驗也提供了本論文的輔助性資料。

## 二、客工制度：Guests or Aliens？

亞洲的地主國普遍採取「客工」(guest worker)制度來招募低階外勞：這些移工為暫時性的契約所雇用，只在地主國短期居留，不得享有長期居留與入籍的權利；以個人身分來打工，不得接家人來地主國共同生活。客工制度的封建前身，就是十九世紀後半葉的苦力勞工



(coolies)，來自中國、印度等地的男性勞工被招募，有時是被脅迫，隻身前往歐洲或美國的殖民國的農場工作。苦力工受其工作契約束縛數年，且被迫必須高壓的控制、接受低廉的薪資 (Castles and Miller 1993)。

今日，「客工」契約仍是跨國招募勞工的一種常見模式，特別是在沒有移民歷史或欠缺偏好永久移居的意識形態的歐洲及亞洲國家 (Massey et al. 1998: 5)。這與北美的系統大不相同：遷移在美國與加拿大的低階外勞在若干年便得以享有長期居留、家庭團聚與入籍的權利<sup>6</sup>。在歐洲，雖然不同國家接納非歐盟國家的移工的制度有所不同，但普遍採取的仍是短期契約工的制度 (Soysal 1994)。但值得注意的是，由於歐洲福利國家是根據普遍主義的原則來分配資源，因此移工也得以享有類似公民的經濟權與社會權。甚至，在一些國家，非公民的移民也能夠享有部分的政治權<sup>7</sup>。至少在理論上 (雖然與現實仍有差距)，移工在歐洲得以享有某種「沒有公民身分的成員身分」 (membership without citizenship) (Brubaker 1989)。

亞洲的「客工」制度是最為嚴苛的。由於亞洲地主國普遍有領土空間有限、人口密度高，以及種族同質性強的特點，對於外來移民的管制普遍從嚴。許多國家採取類似的制度，如配額管制、工作證及保證金等，來控制移工的數量及分布 (Cheng 1996)。到目前為止，沒有一個亞洲地主國允許低階的外籍勞工入籍歸化，為防止勞動移民轉化為婚姻移民，新加坡政府甚至有違人道地規定，低階移工若與新加

<sup>6</sup> 在加拿大，透過 Live-in Caregiver Program 招募入境的家庭幫傭與監護工，只要在入境工作居留超過兩年後，即可開始申請長期居留與入籍的程序，然而，由於這段期間內更換雇主會造成居留年限的中斷，這樣的制度也造成規訓移工的效果 (England and Stiell 1997)。

<sup>7</sup> 雖然目前仍然少有國家開放非公民的居留人士參與全國層級的選舉，但值得注意的是，早自 1970 年代中以降，就有愛爾蘭、瑞典、丹麥、挪威、荷蘭等國家，允許居留超過若干年限的非公民，在地方以及區域性的選舉中有投票權。



坡公民結婚，也無法取得在新加坡居住的權利。特別值得注意的是，這些嚴苛規定並不適用於專業技術的移民，相反的，被新加坡政府稱之為外國人才（foreign talent）的高階移工被鼓勵申請居留入籍。

「客工」的美稱之下其實是把移工當作「用完就丟」（disposable）的勞動力，這是為什麼輸入國多偏好這樣的制度。如 Michael Burawoy（1976）所述，這樣的制度是把移工勞動力的日常維持（maintenance）、及勞工家庭的代間更新（renewal）這兩個再生產過程劃歸在分隔的地理環境進行，且由不同的機構管理<sup>8</sup>。透過禁止長期居留與家庭團聚，地主國政府只需負擔在有限的契約期限內（也是移工成年、體健之際），移工個人的勞動力再生產。當不再受雇，或是當勞動力有所損傷（如生病體衰或發生職災），勞工則回到他們的原生國，也就是其家人居住的地方。地主國得以把勞動力更新的成本給外部化給原生國政府及經濟體，不論是移工本人的教養過程，或是移工家庭下一代的教養過程。

不僅是輸入國偏好客工制度，輸出國政府也從這樣的勞力遷移系統中得到大量好處。它們希望這些海外勞工持續擁有原生國的國籍，而不是放棄原國籍、歸化成為他國國民。原因不只為了維繫象徵性的國族，更基於財政的考量。很多輸出國政府投注意識形態工作（ideological work）來確保海外國民的忠誠、及吸納穩定的外匯。菲律賓政府是一個明顯的例子，它透過媒體宣傳把海外勞工吹捧為「國家英雄」（national heroes），同時投射一個服膺國族主義想像的「家鄉」（homeland）。許多輸出國政府也建立特別的財務計畫來吸引海外國民的匯款，如提供匯款的減稅額度或優惠儲蓄利率、在接收國設立國家銀行分部，甚至要求薪資中有一定額度必須匯回母國政府可控制的

<sup>8</sup> 劉梅君（2000: 66）文中已有引用，但兩個概念的中文翻譯有所顛倒：renewal 誤植為勞動力的「恢復」、maintenance 誤植為勞動力的「世代延續」。



帳戶<sup>9</sup> (Athukorala 1993)。

由於海外勞工的匯款已經成為許多輸出國的主要外匯來源，數個亞洲政府，如菲律賓和印尼，已建立特別的政府單位來針對這項重要的「外銷產品」進行管理、徵募、訓練等工作，並積極與輸入國政府協商，促使該國的勞工易受青睞。較晚加入移民市場的越南，共產主義前身的國家機器如今已經成立國營的勞務輸出公司，來掌管招募與仲介移工的過程<sup>10</sup>，也向海外移工徵收每年高達美金 480 元的國稅 (Wang and Belanger 2005)。除了徵稅與匯款，政府也能在勞力遷移過程中的各個階段抽取利益，如收取健康檢查、旅行文件及離境證明的手續費、強制投保的生命及意外保險等等 (Abella 1992)。

除了促成與協助勞力遷移，輸出國政府也經常使用政策管制來控制特定的流動方向與地點。兩國簽訂的有關勞動力遷移的協定，經常配合海外投資、關稅減免等經貿協定；對於輸出國家的選擇，也多與歷史連結、政治利益與外交關係的考量息息相關。此外，Nana Oishi (2005) 發現許多亞洲國家的勞力輸出政策對於女性有特別的管制，特別是針對最低年齡與雇用職業有所限制，相對起來，男性國民則可以自由的遷移。她論述這是因為有關男性遷移的政策只要是基於經濟考量，但有關女性遷移的政策，則比較是價值取向的，以保護女性的道德色彩來限制女性的遷移自由。女性移工在海外的生活也經常面臨道德管束與自我規訓，漂浪女人的身體成為國家領土象徵性的延伸 (Constable 1997; Lan 2006)。

<sup>9</sup> 此舉是因為很多匯款是透過非正式的匯款管道，如移民經營的 door-to-door 送貨，政府無法在此過程中抽取稅與規費。菲律賓政府曾經在 1982 年強制規定菲勞要經由菲律賓銀行匯一定比例的薪資回國，香港的非勞為此而走上街頭抗爭，成功地取消實施此規定 (Constable 1997)。印尼外勞在台灣的雇用自 2006 年解凍以來，由勞委會與印尼政府聯合簽定，要求印勞薪資要透過特定銀行來匯入與扣款，有同樣的控制效果。

<sup>10</sup> 然而，根據 Wang and Belanger (2005)，在實際的運作過程中，國營公司只是掛牌，把經營權租給越南與台灣仲介的狀況比比皆是。



總結來說，當代的國際勞動遷移呈現出 Saskia Sassen (1996) 所說的「經濟的去國家化」(denationalizing economics) 與「政治的再國家化」(renationalizing politics) 的雙重過程。一方面，由於市場經濟在區域與全球規模上的整合，超越國界的勞動力招募過程強化了移工勞動力的商品化——她／他們被地主國當作可欲又可拋的勞動力，且被仲介交換作為有利可圖的物品。另一方面，民族國家在國際遷移的洪流中持續扮演關鍵性的守門人角色，如同政治哲學家 Michael Walzer (1983: 58-9) 所言，客工的勞動力市場建立在一個必要的政治前提上，那就是移工作為一個群體構成了一個「無權利的階級」(disfranchised class): 「若無剝奪政治權、公民自由、以及遣返的持續恐嚇，這個系統是無法運作的」。不論是輸入國或是輸出國的政府，都對勞動力的跨國移動有所介入與限制，雖然移工可以跨越國界在全球市場中流動，卻困在依種族、公民身分分層的勞動力市場中最底層、僵固的位置。以下，我將針對台灣個案進行分析。

### 三、國家對外勞的管制與監控

Vic Satzewich (1991) 指出政府介入勞力移動過程的三種形式。第一，政府藉由設定排除 (exclusion) 的標準來決定誰可以進入地理的國界；第二，政府透過公民身分的規範來管制取得公民權利的管道，也就是界定誰可以被納入 (inclusion) 在象徵的國界內；第三，政府亦決定了移工在生產關係及勞動過程的組織中被配置 (allocated)、吸納 (incorporated) 在怎樣的特定位置。本節將使用此理論架構來檢視台灣政府對於移工的管制與監控，主要就是確保移工在時間上的過渡性、空間上的固著性。在這樣的政策脈絡裡，「逃跑外勞」以肉身鬆動了台灣國家對於外籍客工的管控——她／他們的身體在空間上是流動的，並且蘊含居留時間上的永久性。

其實，1980s 初已有大量東南亞人民藉由觀光、依親、學生簽證



等方式進入台灣，然後逾期居留工作（Tsay 1992）。1989 以後國家對於外籍勞工的合法化不應只被解讀為滿足資本家對廉價勞力的需求，也基於如何有效控制國界的務實考量——如果全面的排除是不可能的，不如轉為有限度的接納。配額系統是勞委會用來控制移工數量與分配的主要工具。根據「勞動力短缺」的調查，勞委會決定配額的數量、選擇那些產業<sup>11</sup>或職業可享有配額、並不定期地釋放這些配額給雇主或是公會。

配額管制的系統已然成爲一個政府、雇主及仲介取得利益的溫床，即使這並不一定是此政策的原初理性。釋放配額及核准雇用的行政程序蘊含了賄賂及貪污的可能空間。報端屢次揭露雇主動用政治網絡獲得配額的醜聞，或是仲介業者賄賂職訓局官員以加速核准行政程序，如 1995 年爆發的「快單費」弊案。在這個國家高度介入的市場中，配額已成爲一個具有高度價值的商品。有些縣市工業會與同業公會利用勞委會委託核發配額的職權，逕行收取回扣與暗盤交易（吳挺鋒 1997: 29）；也有握有配額的雇主，把配額轉賣給其他沒有配額的雇主，甚至是賣給仲介再行轉手，或者是把根據配額招募來的外勞，轉包給其他雇主<sup>12</sup>。

雖然移工已被納入台灣的地理國界內，但政府持續採取若干措施將她/他們排除在象徵的國界之外。勞委會官員一再強調，台灣的外勞政策中的核心原則就是避免外籍勞工成爲永久移民。一開始，台灣政府限定外籍勞工合約期限最長爲三年（二年加上一年的延展），而且每個勞工只能來台灣工作一次。爲了減少逃逸外勞的數量，2002 年 1 月修改發布的就業服務法，同意「有良好紀錄」的外勞可再次來

<sup>11</sup> 這些產業雖以勞力密集的製造業爲主，但也不乏高科技等重點產業，曾熾芬（2004）已經指出引進外勞是台灣重商國族主義的政策展現，在面對全球化壓力下，以廉價勞力防止出口型製造業出走，以維繫其作爲國民經濟的重要範疇。

<sup>12</sup> 2006 年 3 月發生的台塑泰勞與菲勞的罷工事件，這些移工也是被轉包給台塑的下游廠商。



台灣工作到六年。值得注意的是，台灣對於外國人的接納或排除是有階級上的差異性，曾熾芬（2004）稱之為「種族化的階級主義」，白領階級的專業移工無論在來源限定、招募程序、工作時間、轉換雇主、以及申請長期居留或入籍等規定，都與藍領移工大不相同（詳見曾熾芬，表三）。

台灣政府要確保外籍客工的暫時性，不僅是限定該名勞工個人的工作與居留年限，也規範其家庭的再生產與代間更新（renewal）。基於理由，移工的家人無來台團聚、依親之可能，甚者，女性移工的身體，因為蘊含生育下一代的「外籍」小孩的可能，更受到額外的監控。在過去，外勞在契約期間的定期體檢中一旦被發現懷孕，就會被立即遣返。因為 NGO 團體的長期抗議、以及兩性工作平等法（於 2002 年 3 月通過）的法源基礎，懷孕測試已經於 2002 年 11 月取消。但是，懷孕檢查仍是入境前的體檢項目之一。

台灣政府介入移工勞力市場的第三項主要方式是，藉由剝奪移工在本國勞動力市場中流動的權利，將其置於最弱勢、底層的位置。根據「就業服務法」規定，外籍勞工只能為契約中載定的特定雇主服務，除非有以下情況否則無法轉換雇主：若原本的雇主破產、歇業、或不能支付薪水；若接受移民勞工照顧的人死亡或移居到其他國家；若勞工受到雇主虐待或非法簽約給另一個雇主；以及其他不可歸責於外勞的原因<sup>13</sup>。這些規定剝奪了勞動者的最後王牌－「用腳投票」，無產化

<sup>13</sup> 就業服務法第 59 條。勞委會在 2005 年 12 月 30 日後略為放寬了轉換雇主的要件與程序（詳見 <http://www.evta.gov.tw/lawevta/law60.html>），在勞資雙方「合意」的狀況，提供工作切結書就可以轉換，而且不影響雇主的配額；勞工辦理轉換的公告次數原為最多三次，現制在無人承接的狀況下，可以增加至六次；遭性侵害的勞工，得以跨行業轉換。但這項規定在執行上仍然成效有限，多數雇主的意願不高，因為合意轉換後申請新移工時，不同於解約遞補的狀況，必須重新申請醫療證明；此外，由於轉換雇主的程序必須透過仲介，而仲介在招募新個案中得到的利潤較高，所以仲介多不建議雇主承接。結果，很多家庭幫傭與監護工，在合意轉換後經常面臨



的勞動者可擁有的最底限自由就是透過市場流動選擇自己要的工作。禁止轉換雇主的規定，幫助雇主穩定生產關係，並強化勞雇關係的不平等（劉梅君 2000）。如此一來，當移工面對不合理的工作條件時只能忍耐或逃跑。若他們挺身反對其工作待遇，通常有契約無法展延、甚至直接被遣返的風險。

人身從屬的契約不僅確保移工在勞動力市場中的固定位置，也間接強化了外勞在物理空間中的固著性。爲了外部化管理成本，勞委會把外籍勞工交給雇主監護。雇主要按月繳納新台幣 1,500 至 5,000 不等的「就業安定費」<sup>14</sup>，若該名外勞「行蹤不明」，雇主仍要繼續繳納「就業安定費」，直到該名勞工被逮捕或此合約結束爲止，此規定在近年來有所放寬，雇主需繳納到報備逃跑的前一日。另一個對雇主更嚴重的懲罰是若其雇用的勞工潛逃，勞委會將暫時凍結其配額，在該名外勞被查獲出境前的這段期間，該名雇主不能使用同一配額雇用替代的移工勞動力。這樣的處分對雇主的規範效果甚鉅，因爲，雇主不僅失去了該名離職勞工的勞動力，也失去配額這項更值錢的商品，也就是再補充（refilling）其他移工的資格。

從以上的政策討論中，我們可以理解爲何「查緝逃逸外勞」至少在形式上是勞委會之外勞管理政策的核心關切。「外勞逃跑」的現象不僅挑戰了台灣政府的自治（sovereignty）——政府無法追蹤外國人的實際所在，也撼動了外勞管理系統運作的正當性與有效性，當然，引發對於「外勞逃跑」現象的集體焦慮的基礎原因是，台灣國家與社會所共享的種族化的文化想像，將東南亞藍領移工視爲「落後、危險的他者」（藍佩嘉 2005），因此，她/他們在「我們」的疆域內的逾期

---

有雇主承接的情形，或者，就算取得轉換機會，還是落到「經法定程序保障轉換後回國」的狀況。我感謝吳靜如對於新規定的提醒與補充。

<sup>14</sup> 繳納的費用因雇用範疇而有不同，外籍幫傭須繳納五千元，外籍監護工只要一千五。這些費用集結爲外勞管理輔導基金，此基金運用的目的是貼補政府管理外勞及訓練本地勞工的支出，但實際上很有限的比例運用到外勞相關業務。



居留、非法工作，被想像為充滿危險、蘊含犯罪因子的「流竄」行爲。

勞委會如何防止「外勞逃跑」？其一是處罰非法雇用逃跑外勞的雇主，根據 2002 年 1 月修訂的「就業服務法」，非法雇用經查獲可處以十五萬到七十五萬的罰金，五年內再犯者，可處三年以下有期徒刑、拘役，或併科一百二十萬以下罰金<sup>15</sup>。現任勞委會主委李應元更公開宣布將提高罰金，以因應逐年提高的逃跑率<sup>16</sup>。其二則是透過禁止招募的行政措施，勞委會屢次以逃跑率過高的原因來凍結特定國家的外勞引進，包括在 2002 年 8 月凍結印尼移工，2006 年底凍結越南移工。這些威脅性的管理政策都是「治標不治本」的管制手段，勞委會不直接面對移工離開契約工作的結構性原因，而只是將防止逃跑的問題丟給輸出國，雇主單方面負責——凍結國家輸出勞工的資格、或是雇主的配額。如我在下面進一步說明的，不但無助於降低外勞逃跑的可能性，反而可能強化雇主與外勞對於合法工作的外勞的監控與鉗制。

#### 四、仲介對移工的支配與剝削

我在先前的文章（2005）已經提到，亞洲的契約客工制度，替私營仲介創造了巨大的利潤空間。在美國、加拿大的制度環境中，透過依親、工作等管道遷移的移工在定居數年後得以取得永久居留的身分，移民的社群網絡可隨後發展為由下而上的媒介機制（bottom-up intermediaries）（Hondagneu-Sotelo 1994），由先來落腳的移民招募母國的親戚朋友加入跨國遷移的行列，有經驗、人脈的移民成為轉包工作給新移民的中間人。反之，在亞洲，由於地主國採取契約客工制度，

<sup>15</sup> 就業服務法第 44 條及 63 條。

<sup>16</sup> 李應元 2006 年 3 月 20 日在立法院接受質詢時表示，將加強查緝非法逃脫的外勞，款將一律處以上限的七十五萬，未來也將修法，將罰款調漲為一百五十萬，檢舉外勞的獎金由兩千元提高到五千元，中國時報 2006/3/21。



移工勞動力需要持續更替的新血，雇主和移工都缺乏對另外一方的資訊，必須仰賴仲介業者作為彼此牽線的媒介（Martin 1996; Okunishi 1996）。這些制度因素都強化了台灣仲介在法內空間對於移工的支配與剝削。

移工來台灣所須繳納的仲介費用比亞洲其他地主國都來的高。根據我在 2005 年的調查，一名移工來台灣必須支付的仲介費用約在新台幣 90,000 到 220,000 元，這個數目相當於移民勞工在台灣五到十四個月的薪水。仲介費用隨產業和勞工的國籍而有所增減。營建業及製造業的費用多於家務幫傭與監護工。來自越南、泰國及印尼的勞工，通常付出更高於菲律賓的外勞。支付的頭期款比例、其後扣款的方式也隨著產業與國家而有不同。這些變動量與輸出國仲介及台灣仲介之間如何分配利益有高度相關。

我們要如何解釋台灣的高額仲介費呢？經濟學的供需曲線仍然是一個有效的工具，不過我們必須考慮的是多重的市場空間，而且受到國家的「看得見的手」的規約。首先，台灣的移工勞力市場中存在著供需不平衡的情形。台灣成為最吸引亞洲移工的目的地之一，主要是因為薪水。最低薪資的規定造成移工在台灣賺取的平均薪資略高於其他亞洲輸入國。然而在配額管制的情形下，到台灣工作的機會變得相當珍貴。如同蔡明璋與陳嘉慧（1997）指出，台灣政府管價（外勞適用於基本工資）又管量（循環配額的管控）的政策，創造了招募過程中的尋租空間，使仲介得以在招募及安置勞工的過程中獲得很大的利潤。

限制居留年限、禁止轉換雇主等規定，更進一步提高了「工作位置作為一種商品」（林秀麗 1999）的價值。雖然政策上允許同一移工在三年期滿後可以再度來台工作，但除非是雇主自行辦理程序，該名移工多半還是要透過仲介機制，再繳納一次仲介費。在這樣一種配額循環使用、勞動力替換率高的系統裡，要透過移工社會網絡發展為替代性的招募機制較為困難，相對地就增強了對於仲介機制的依賴。相



對起來，在香港和新加坡，移工在雇用契約成立的前提下，可以在當地無限制的居留，資深的移工經常替雇主的朋友鄰居介紹家鄉的親戚家人來打工。在台灣，除了少數大型企業自行引進外勞，家庭雇主與中小企業由於規模與資源上的限制，面對高度官僚化的招募過程（勞委會的申請流程繁瑣複雜，不利直接雇用），自行引進的成本過高（蔡明璋、陳嘉慧 1997: 85），結果就是強化了仲介在招募移工來台過程中的支配性，也創造了他們謀利、尋租的空間。

另一個相關的市場空間則是仲介服務的提供與購買。根據我所訪問的仲介業者的估計，現在約有 600 家有執照的本地仲介公司，此數字尚不包括沒有執照的公司和個人。然而，對於仲介服務的需求在國家的規約下是有限的，享有配額得以聘僱外勞的雇主是定額的，他們所需要的仲介服務也是有限的。結果，過量的產能及有限的需求強化了仲介業的高度變動和惡性競爭。台灣的仲介產業有著顯著的「組織死亡率」，根據蔡明璋與陳嘉慧（1997: 80）的估計，每年約有 18% 之高。

支配回扣便是這樣的惡質仲介市場生態下的產物。爲了爭取工廠的雇主，仲介通常必須付給雇主回扣，估計每招募一個移工來台灣，就要支付新台幣 20,000 到 30,000 元的回扣。如蔡明璋與陳嘉慧（1997: 82）所言，這樣的產業生態是非常詭異的情形：由服務提供者付費，而非服務使用者付費。仲介的回扣負擔也包括與雇主的社交費用、免費招待雇主去國外面試應徵者，甚至包括雇主在東南亞行程中召妓或招待伴遊的費用。

我在 1999 年在馬尼拉訪問了菲律賓仲介協會的理事長，他向我說明仲介費逐年高升的歷史過程。根據他的說法，1991 年時只有幾家台灣仲介公司，對勞工收取的「服務費」基本上遵守菲律賓政府的規定，就是 5,000 peso（當時約 200 美金）。這樣的情形在 1993 年後有顯著的變化，因爲台灣的仲介市場開放給越來越多的業者加入競爭：

現在有了更多的仲介及競爭。仲介需要找到市場利基，所以他們



發展新的行銷策略——假如我是仲介，你是雇主，你和仲介 A 談，你付給他們這麼多，但仲介 B 說，「你不必付錢給我。」雇主就想，「對呀，假如仲介 B 能給我免費的服務，為什麼我要跟仲介 A 合作？」然後第三個仲介加入，「你不必付錢給我，我付錢給你，我還送你去馬尼拉，你可以帶你的家人一起去，我還給你逛街的零用錢。」結果這些仲介就在沒有收費的情況下取得訂單，但既然他們投資了錢，他們就得把工作機會轉換為金錢。

回扣的出現源於台灣供需不平衡的仲介市場：仲介服務多於雇主的需求（所以雇主購買服務的價格降低），而工作機會少於勞工的供給量（所以勞工要付出的價格提高）。在艾立勤、關秉寅的調查報告中，一名台灣仲介公司的員工描述這個雇主支配、價格掛帥的市場運作生態：「講誠信算什麼？當另一家仲介談：我的利潤多少給你，雇主要不要？人數多，一算是百萬的一大筆數目，在都不影響的狀況下，服務一樣很好時，要不要拿？」（2000: 109）。另一名受訪仲介酸酸地抱怨經營的困難：「從頭到尾我的利潤沒有增加……客戶付出去的越來越少，好像是雇主請外勞還可以賺錢...為什麼會這樣？因為，客戶要不要給誰辦，是在他啦，仲介公司又爲了討好雇主，就把價錢削的……最後倒楣的是工人。」（2000 附 3-3-C, p.7）。

仲介公司願意支付回扣，因為他們仍能在「把工作機會轉換為金錢」的過程中獲得足夠的利潤。台灣仲介從雇主那邊以回扣的成本「買」到工作機會，然後再「賣」給國外的仲介。利潤的來源就是對移工收取的仲介費。我所訪問的台灣和菲律賓的仲介都控訴另一方收費過高，所以他們沒有選擇，只能增加對勞工的索價：

現在，5,000 peso 變成小錢，因為〔台灣〕仲介也要分。所以我們開始遊說政府：不如讓我們向勞工增收費用？我們的政府很猶豫，因為 NGOs 很不高興。最後，政府就另立名目，他們說仲介費還是維持 5,000，但仲介可以收取「移動費」（mobilization fee），相當於一個月的薪水。其實只是玩文字遊戲啦。〔菲律賓仲介公司的老闆〕



我們也沒辦法啊，國外仲介要分一杯羹，台灣雇主又不願意付錢。我們仲介不能做賠本生意啊，所以外勞只好倒楣了！〔台灣仲介公司的經理〕

組織擴充與重整是台灣仲介要在競爭激烈的市場中取得優勢的一個策略，同時也藉此減低對於輸出國仲介的利益分享。台灣仲介近年來紛紛在輸出國設立了仲介公司，或成立海外分公司，以減少對國外仲介的依賴所產生的不確定性與務成本，經由將市場競爭內部化到垂直的組織階層（Williamson 1981），幫助他們在招募和訓練過程中擁有最大的控制。由於印尼、菲律賓、越南政府都禁止外國人開設仲介，因此這些台灣仲介借用當地人的名義（「人頭」）來登記公司，但仍由台灣仲介掌握實際的運作與管理權。除了透過仲介費的收取，仲介還透過商品的販售來抽取利潤，例如：看護的制服、中文工具書或錄音帶、有公司標誌的帽子或夾克（如此勞工可在機場輕易地識別）等。

雖然勞委會有明文規定收取外勞仲介費的最高額度，<sup>17</sup>仲介公司通常以「服務費」、「入境費」（entrance fee）、「遷移費」（mobilization fee）等名義來掩飾實收的仲介費。一些仲介要求勞工在離境來台灣前，簽下偽裝的「借據」，而後就化仲介費為借款，從每月扣除薪資。例如，一個移工給我看他被迫簽的同意書，上面這樣說：「在等待台灣發薪水之前，我向公司借款 xx 萬元以因應我家裡的緊急支出」。

台灣仲介之所以對他們的兩造客戶（雇主及移工）有著如此兩極的態度，有部分的原因根植於台灣的外勞政策。一個移工只被允許來台灣工作一或二次，但雇主擁有的配額是可以循環利用的。因此，配額作為招募及補充勞工的抽象潛能，變成比個體移工更為寶貴的商

<sup>17</sup> 根據勞委會目前的規定，向外勞收取之仲介費不得超過一個月的基本工資，另外每月可收取服務費，第一年為台幣 1,800 元、第二年 1,700 元、第三年 1,500 元，合計三年內收取總額上限為 75,840 元。



品。當仲介偏心照顧擁有配額的雇主時，他們就把多數的招募成本轉嫁到外勞身上，結果，最弱勢的移工成為契約束縛與債務腳鐐的受害者。

王宏仁對於越南移工的調查，更揭露了令人震驚的情形：根據一位受訪仲介的說法，他們公司的移工平在台灣工作的時間只有一年四個月；訪談的越南移工在台灣停留時間也很接近，是 16.5 個月（Wang and Belanger 2005）。雖然我們需要進一步的田野資料來了解為何多數越南移工無法完成兩年的工作契約、以及展延第三年的契約，這些幕後原因與越南移工的高逃跑率有怎樣的因果關係也值得推敲，但一個不爭的事實是，這樣的短期工作與高轉換率，將有助於仲介回收雇主配額、從再度引介外勞中謀利。下節將會說明，外勞在前面一年半的工作期間，多為仲介費的債務腳鐐所苦，如果解開腳鐐後面臨的是解約遣返的命運，移工僅存的另一個工作賺錢的機會就是以不告而別來掙脫法令與契約的束縛。

## 五、契約束縛與債務腳鐐

外籍勞工和本地勞工最主要的差別在於雇用契約的束縛。很多台灣雇主表示雇用外籍勞工的全部費用，包括伙食、住宿及就業安定費<sup>18</sup>，並沒有比雇用本地勞工的薪資低太多，但外勞比本勞「好用」太多。對雇主而言，移工可以減少生產成本，不僅因為他們較低的薪資，更因為政策規範下的弱勢地位，使他們成為較本勞容易控制的勞動力。

台灣的就業服務法規定，外籍勞工得享有勞基法中的各項權利和福利，包括最低工資、最長工時、周休年休，及健康保險等。根據勞委會官員的說法，這項政策的目的是為了遵從國際勞工組織（ILO）

<sup>18</sup> 但根據經發會的決議，勞委會在 2001 年 11 月 7 日公告，雇主可從外勞的每月薪資中扣除兩千五到四千元之膳宿費。



的規定。<sup>19</sup>然而，勞動基準的設定與其說是基於保障外勞福利，更多是爲了安撫本地工人的不滿。藉此減少了雇用本勞與外勞的成本差距，有助於保障台灣勞工的勞動條件與就業機會。來自本地工會的壓力，是台灣政府遲遲沒有將外勞與基本工資脫鉤的主要原因，儘管雇主團體持續地抱怨與動員立委。此現象說明國家在資本主義經濟中有相對的自主性 (Block 1987)：移工的引進固然爲了緩和資本家的「投資罷工」(跨界資本流動到廉價勞力的國家如東南亞及大陸)，但政府也必須兼顧本地勞工的利益，以維持其統治的正當性。

雖然除了家庭幫傭與監護工，多數的外勞可以適用勞基法的保護，但台灣對於移工的法律保障僅止於象徵宣示而非強制措施。由於中央與地方的勞工單位無法監督確實的工作情況或提供有效的法律協助，很多移工只接收到部分福利、沒有健康保險或有薪年假，本勞的最低工資的要求經常變成外籍勞工的「最高工資」。李安如 (Lee 1998) 觀察中台灣的一家紡織工廠，其雇用的泰國勞工被指派做大夜班或雙班工作，領取的是固定月薪 (也就是法定的最低工資)，遠低於本地勞工按件計酬的薪資。移工超時工作的情況遠超過本勞。根據勞委會在 1996 年針對製造業的本勞與外勞進行的調查，外籍勞工的每周平均工時要比本勞多出 8.9 小時，在加班時間上有更明顯的差別，外勞比本勞每週加班時間高出 22.3 小時 (引自吳挺鋒 1997: 37)。移工或因爲沒有與雇主協商的權力，或因爲急著在有限的契約時間內賺錢，多全力配合超時勞動，提供了雇主調節生產速度的高度彈性。

仲介公司在母國招募勞工時，通常模糊地告訴他們台灣的工作契約是三年。沒有充分告知的事實是，他們的合約其實要兩年，第三年要辦理展延。無法展延合約的勞工，很少拿到仲介費的退款。勞工通常先在母國支付仲介費的頭期款，這筆錢或由母國仲介所取得，或由兩國仲介按比例分配。台灣的仲介公司主要是透過移工每月的薪資扣

<sup>19</sup> 我在 1998 年 10 月 2 日年訪問當時的職訓局外勞中心主任吳俊明。



除收取費用。在第一年合約期間，移工可以拿到的實質薪水非常有限，扣除的費用包括仲介費（新台幣 6,000 到 10,000 之間）、「強制儲蓄」（新台幣 3,000 到 5,000 元左右）、20%的所得稅、勞健保、食宿費等。李易昆（1995）把外勞停留在台灣三年（或更短）區分為三個階段：第一年是償債，第二年是還本，第三年才可能淨賺。

像 2005 年八月泰勞事件這樣的集體反抗或者公開申訴的案件其實是少數，多數的移工以隱忍來面對剝削與高壓管理。身兼組織者的李易昆（1995）在他的碩士論文裡曾以扼腕的語氣提問：「他們為何不行動？」在一次和菲籍女性勞工的焦點團體訪談時我問了這個問題，所得到的答案集中在他們因負債及仲介費的財務壓力：「仲介費把我們的手綁住了，沒辦法反抗。」「我們在家鄉還有 five-six<sup>20</sup>要付！」「我們害怕回嘴反抗的話會被送回菲律賓。我們不能再付一次仲介費。我們要留在台灣，至少有賺到錢。」

由於背負大量的債務，許多移工同意在星期日工作以賺取更多收入並節省開銷。有兩位受訪的家務勞工表示：「假如我出去，會花錢。我需要把錢省下來付給仲介。」「我第一年沒有休過一天假！但我也不要。休假我能幹嘛？反正我根本就沒有錢！」勞工也透過超時工作來向雇主證明她們的忠誠及勤勉，如此一來可確保第二年或第三年合約的展延。例如 Nilda 在雇主沒有強迫的情況下放棄十一個月期間的休假，因為，她說：「我要在這段期間表現給雇主看我很乖...我要贏得他們的信任。」

在契約束縛與債務腳鐐的網綁下，移工只能忍受工作的困難及雇主的虐待。家務幫傭 Maya 的雇主違反台灣法律沒有提供她健保。有一次她告訴我由於工作過度而腳踝受傷必須自費就醫。我告訴她，她應該要求她的雇主付費。她說：「不可以！假如她知道我生病，她會

<sup>20</sup> Five-six 是菲律賓人對於地下錢莊高利貸的一種簡稱。每借貸 5000 披索，一個月後歸還本金連利息要 6000 披索（月利率高達百分之二十）。



把我送回家！<sup>21</sup>」接著她解釋為何她必須避免和雇主硬碰硬：

一開始，我總是在電話裡向朋友哭訴。我的雇主不喜歡這樣。她說，「我不喜歡看見你哭。這在中國是不吉利的。」他們對我大吼大叫很多次。以前，我很敏感啊，可是現在，我的心像個石頭〔露出堅毅嚴肅的表情〕。

爲什麼你不選擇辭職或者是抗爭？

我們害怕雇主送我們回家。

當這種情況發生，可以拿回仲介費嗎？

在四十天後〔試用期〕，你只能拿回仲介費的 20%，很多仲介是 mukhang pera (money face)。他們不會退錢給你。

在我的觀察中，大部分的移工在第三年的契約期間會比較勇於向雇主爭取外出或是其他的勞動權益，更多的個案是在合約即將結束、或是面臨瓦解時才會公開地反抗。例如，Jenny 以照顧病患的監護工名義受聘，卻非法地被轉去安養院照顧十四個病患，夜間工作也沒有額外的補貼。她在受雇期間並沒有提出正式的抱怨，直到雇主片面終止她的合約。於是 Jenny 向 MECO (馬尼拉在台辦事處) 提出申訴，她細心地保存了過去每個月的工時卡及薪資單，在這個時候一併提出尋求超時工作的補償。

Isabella 是另一個在合約結束前始反抗的例子。我在台北車站的大廳認識她，那時她正忙著選購下個月返回菲律賓帶給家人的禮物。她的雇主經營兩家電子用品店，她必須日夜工作——在白天她清理六層樓的住家，晚上則在店裡工作到十一點。Isabella 忍耐超重的工作量直到三年合約即將結束。她很高興地聽到我提出訪問的要求：「你

<sup>21</sup> 許多外勞雖然有健保，也很少使用，寧可買家鄉成藥來服用，除了語言障礙造成就醫上的困難與疑懼外，有些害怕使用健保後，會讓雇主知道他/她們生病的紀錄，藉以作爲解約遣返的理由。



要訪問我？太好了！只是要等到我離開後再發表。我計畫在離開前打電話給 MECO。我不要讓他們（雇主）再雇用其他菲律賓人。我不要任何人再受苦了！」

契約束縛與債務腳鐐所造成的去政治化效應，不僅是個別的自我規訓，也剝奪了移工集體組織的權利。台灣的勞動法令雖在形式上沒有剝奪移工參加工會與團體協商的權利<sup>22</sup>，但由於外國人的身分以及被遣返的風險，移工傾向於不參與工會與其他集體組織。有些工廠移工簽訂的勞資契約裡，載明嚴禁行使團結權，如「乙方同意不參加不法活動，如抗爭及示威遊行」（吳挺鋒 1997: 31）。另一個讓移工對爭取合法權利卻步的原因是法律訴訟程序中對其就業的限制。當他們與先前的雇主有勞資爭議等官司時，不能轉換新雇主，居住在庇護所裡不能工作賺錢；很多人會在長期的訴訟過程中因為財務壓力而選擇和解或放棄官司，好早日回家。在漫長訴訟的過程中，也經常有移工採取另一個自力救濟的途徑，就是逃離合法身分、進入法外的市場空間。

## 六、「不告而別」的原因與風險

關於居留在台灣的法外移工的總數，政府並沒有準確的統計資料。所謂的「非法外勞」包括兩個主要的範疇，一是藉由觀光或學生簽證進入台灣，但逾期居留工作者，二是一般所說的「逃跑外勞」，係指以合法工作簽證的方式來台，但後來離開原雇主、行蹤不詳者，也就是官方統計中列為「行方不明」的外籍勞工。據內政部警政署的統計，<sup>23</sup>台灣從 1994 年到 2005 年間不告而別的外勞累計共有 91,421 人。其中的百分之七十六已經被查獲遣返或者是自願離境，目前仍居

<sup>22</sup> 然而，外籍勞工沒有資格擔任工會幹部，因為根據「工會法」第十五條規定，擔任工會理監事者必須為中華民國籍。

<sup>23</sup> 警政統計通報 95 年第 08 號（95 年 2 月 22 日），下載自警政署網站：[http://www.npa.gov.tw/stats.php?page=content06\\_1&id=72&tr\\_id=&pages=1](http://www.npa.gov.tw/stats.php?page=content06_1&id=72&tr_id=&pages=1)（2006/3/24）。



留在台灣的人數是 21,679，其中以越南籍最多（12,079 人，佔 56%），印尼籍次之（3,749 人，17%）。在 2004 年，有 4.35% 的外籍勞工未經告知離開契約工作，其中又以蒙古（28%）與越南（10.5%）的落跑比例為高，相對起來，菲律賓（1.7%）與泰國（2.2%）則偏低。此比率比起前一年有升高。

目前公佈的警政統計並沒有提供移工職業別的區分。我在 1998 年八月向勞委會索取的統計資料顯示，家庭類外勞在所有種類的移工中逃跑率最高，達潛逃勞工總數的四分之一。這樣的比例在 2000 年以後更為提高。趙俊明（2004: 72-3）從逃跑外勞的國籍分布來看，印尼與越南兩國合計的逃逸外勞人數佔了 2002、2003 年總逃逸人數的 75% 以上，由於這兩個國家的外勞總人數中有七到八成為家庭幫傭與監護工，再加上逃逸外勞中有超過七成為女性，因此可以推測家庭類外勞應為落跑外勞中的多數。

外勞為什麼逃跑？許文源（2001: 166-7）曾以結構性問卷的方式，對三峽外國人收容所拘留的逃跑外勞進行調查<sup>24</sup>，在 197 個有效樣本中，逃跑的原因（可複選）主要是「雇主或管理人員態度差」（26.8%）、「工作負荷過重」（26.8%）、「仲介費太高，另找高薪工作」（17.1%）、「無足夠工作可做，領不到足夠薪資」（17.1%）、「工作環境差」（12.2%）、「任期屆滿，將被遣返」（12.2%）。他也就職業類別與逃逸原因做了交叉分析，發現女傭的主要逃逸原因最多為雇主態度差，其次為工作負擔重；監護工則是最多為工作負擔重，其次為雇主態度差；近年來不景氣的製造業工人則是無足夠工作可做，領不到足夠薪資，仲介費；營造業外勞的逃跑，任期屆滿，將被遣返，雇主未約定給付薪資。

本研究中有八名菲籍女性受訪者的身分為法外移工。除了兩位以

<sup>24</sup> 由於許文源並沒有對於研究過程或是三峽外國人收容所拘留的逃跑外勞的性質做仔細的說明，所以比較難判斷這個調查在抽樣上是否集中在特定類型的法外移工。



觀光簽證的方式進入台灣並過期居留工作，其他六名為官方認定的「逃跑外勞」。特別值得注意的是，其中有兩位其實是持續為原合法雇主工作而假裝「逃跑」，因為她們的照顧對象已過世或是照顧的小孩長大，導致原雇主喪失配額。經由原雇主的請求下，這兩名移工以非法的身分繼續工作，雇主面對官方，乃至於仲介，多偽稱外勞已經「逃跑」。這是勞資雙方共謀來對抗國家管制的一種法外雇用關係。

其他四位則因為不同原因離開其合約工作，包括雇主的口頭虐待、性騷擾、工作過重、擔心雇主會遣送回家。決定落跑的原因經常是複雜多重的，除了勞動條件不佳，也不乏個人性的因素，例如和同事的爭執、先生外遇不想返鄉、以及在台灣另有感情關係等等。另一個常見的離職誘因是移工希望能夠延長待在台灣工作的時間。事實上，我接觸過的法外移工中，鮮少有人打算一輩子定居台灣，多數只是想要待在台灣長一點，就是比台灣政府允許的六年，或是雇主合約認可的期限久一些。如果離境後要重新來台灣工作，她們必須再度付出高額的仲介費，並要待在家裡失業一陣子等待新工作的申請，另外可能還要花錢換名字、申請假護照。這解釋了為何很多逃跑案例發生在合約的尾聲，或當雇主要終止契約或不願展延契約的時刻。

逃跑的移工通常已在台灣發展一些本地的人脈。他們透過朋友的指引或本地的非法仲介找到新工作，大部分是華僑，每次介紹需支付的費用約在 5,000 到 7,000 台幣之間。由於我的資料來源多侷限於菲律賓法外移工的情形，其他國籍的移工處境可以有所差異，也有按月收費的情形。影響移工自主性的關鍵在於移工是否容易取得雇用資訊，或者是否高度依賴仲介提供就業機會。特別值得注意的是，合法與非法的仲介經常是有所重疊的<sup>25</sup>。趙俊明（2004:78）的論文中提到了一名印尼華僑，平日是合法仲介公司的「單幫客」（非正式員工、

<sup>25</sup> 我認識的一名雇主在等待移工轉換期間，曾暫時雇用逃跑的越南監護工，也是合法仲介公司介紹而來，而這名越南法外移工的仲介費是按月扣取的。



按 case 抽成)，私下則是仲介逃跑外勞的人力掮客。他不但從逃跑的印尼外傭收取一人五到七千元的仲介費，又向法外雇主收取介紹費，最後，還利用逃逸外傭為「祭品」，向警方檢舉並領取獎金。

當然，非法的工作身份給法外移工帶來若干的弱勢與風險，分析法外移工所面臨的權益喪失與生活困境，同時映現出合法地位能夠帶給移工怎樣的保障。首先，不同於合法移工在台灣社會的邊緣角落經常被「視而不見」，如今成為國家警政之眼的焦點，時時面對被查獲遣返的威脅。菲律賓移工暱稱法外移工為「TNT」(Tagnang Tago in Tagalog，意指躲躲藏藏)，或以黑色幽默戲稱為「artista」(名人)。一位法外移工笑著向我解釋後面這個說法：「我們稱自己為 artista，因為我們有很多 fans——警察，他們總是追在我們後面跑！」

根據我對法外移工的訪談，在逃跑之後，日常生活中的福利與權益的影響並不大，比較明顯的是健康保險，但如前所述，移工生小病時通常都是服成藥，上醫院使用健保的情形也不頻繁。所以，影響比較深遠的是對於潛在風險的發生，位居法外空間的移工較法內移工更為害怕與遲疑去尋求法律以及其執行者的保障<sup>26</sup>。趙俊明(2004: 82)從從事 NGO 的實務經驗中，觀察到有落跑外傭遭非法仲介性侵害或誘騙從事特種行業<sup>27</sup>，也有遭非法雇主控制行動或凌虐的個案。這些受害者經常因為自己的法外身份而無法或不敢尋求法律管道支援。

在實際的勞動權益上，由於法外的雇用關係沒有受到法定契約的保障，若雇主惡意積欠薪資，或是被非法仲介併吞部分工資，法外移工必須承擔「做白工」的風險(趙俊明 2004: 81)。此外，很多的職業災害發生於在工廠工作的非法移工，勞委會的官員認為這是因為逃

<sup>26</sup> 所以一般人認為逃跑外勞容易犯罪是個錯誤的刻板印象，都其實法外移工與移民比起一般人會更加守法，以避免與法律體系和警察有任何交手的機會。

<sup>27</sup> 2005 年 5 月爆發的「仲介父子性侵數十名越南看護工事件」事件內容，可參考吳靜如(2005)。



跑外勞缺乏適當的工作訓練、所以容易發生職災<sup>28</sup>，我覺得這正如謝國雄（1997: 316-8）所說，官方對於職業災害的論述多將發生原因歸結於人的動作（勞工的不小心）與物質空間的缺失（不安全的環境與設備），而忽略了社會性的原因，也就是勞雇關係。法外移工面臨較高的職災風險，一方面是因為很多雇用法外移工的是小型的無照工廠，其勞動環境與安全條件都蘊含高度風險<sup>29</sup>，另一方面，也因為其勞雇關係在法律的保障之外，法外移工相對於合法外勞，更被雇主當作一種「用完就丟」（disposable）的勞動力，無須承擔勞動力傷殘病老的成本。

法外移工在被查獲時，會遭遇到怎樣的法律處分？國家處分的法源主要是「就業服務法」與「入出國移民法」，廢止聘僱許可與遣送出境是比較具體的處分，此外，依法國家可以科處行政罰鍰<sup>30</sup>，但實務上勞工主管機關很少對外勞處以罰鍰（趙俊明 2004: 82）。被查獲或自願出境的法外移工，須自行支付離境的機票，以及補繳用推估方式計算的逃跑期間積欠台灣政府的所得稅；如果無力負擔，或者是遺失護照，就要被強制拘禁在外國人收容所。如果說出國工作是一場賭博，選擇逃跑也是一種無奈處境中的下注，然而，這場賭注的贏面並不小，根據許文源（2001）的問卷調查，多數移工在逃跑後的勞動條件有改善，半數以上的薪資所得有提高、休假日增加、雇主的管理態度也較好，為什麼會有這樣的情形？下一節我將以家務移工的情形來討論法外的「自由」的結構性原因。

<sup>28</sup> 聯合報 2006/2/21，「落跑外勞未受訓，易出職災」。

<sup>29</sup> 我謝謝國際勞工協會的吳靜如提供此項觀察。報章也不時出現有關逃跑外勞的工作意外的報導，如聯合報 2006/2/20，「為掙口飯，魂斷異鄉，越女脖扭斷，陳屍工廠」。

<sup>30</sup> 依照「就業服務法」第 45, 64 條，外國人非法工作可罰三萬以上十五萬以下，五年內再違反者，處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣六十萬元以下罰金。依照「入出國移民法」第 59 條，外國人逾期居留可處一萬元以下罰鍰。



## 七、享有法外「自由」的家務移工

儘管法外空間存在上節提到的種種潛在風險，離開契約雇主的移工在勞動力市場上卻弔詭地得到較多的「自由」，更具體的說，他們可以「用腳投票」——「自由」選擇雇主與工作位置。我在這裡所說的「自由勞動」的意義是承自 Satzewich (1991: 41)，他延伸 Marx 的看法，描述資本主義的工人的「自由」是得以自由地決定要填充哪一個潛在勞動力購買者所能夠提供的位置，這個決定是一個市場力量約制下的有限度的個人決定。Madeline 來自菲律賓，受訪時已經逃跑一年多，其間已經換了三個家庭類的雇主，比較做合法及非法勞工的處境差異：

他們〔雇主〕對非法的〔工人〕比較好。因為他們有需要，他們想要你留下。假如他們對你不好，你大可以離開。而且他們也害怕你〔向警察〕告發他們是非法的老闆啊。

由於配額的管制，市場上存在對於法外移工勞動力的大量需求，結果是形成一個雙層的移工勞動力市場：地上的一層是有配額的雇主循國家規範的管道從國外引進勞動力，地下的一層是無配額的雇主在本地雇用法外的移工。這些雇用所謂「非法外勞」的人也是所謂的「非法雇主」，他們無法得到配額但仍想要利用低成本的移工勞動力。他們不像「合法雇主」根據國家認證的人身從屬契約，得以對外籍客工擁有高度控制的權力。法律之外的空間則為市場法則所規範，由於法外移工得以享有出走 (exit) ——換雇主的選擇，而且在家庭幫傭和監護工的市場部門呈現勞動力供給低於需求的狀況，這些因素都讓法外移工得以向法外雇主協商較好的薪資待遇和工作條件<sup>31</sup>。

<sup>31</sup> 我接觸的個案多是家庭幫傭與監護工，工廠與營造業的狀況不盡相同。由於近年來的製造業的不景氣，對於法外移工的需求相對縮減，我認識的一名男性印尼外勞，因為工廠事頭不足，不但沒得加班連本薪都領不足，他在「逃跑」以後也很難找到



勞動條件在法內外的差距，在家庭類的外勞是最為明顯的。契約外勞的薪資多是勞基法規定的最低薪資 15,840，週日不放假的加班費則是每日 580 元，由於住在雇主家中，工作時間是日夜隨伺，工作內容也沒有清楚的界定。打個比喻來說，這是一種把勞動力批發購買的狀況，相對起來，法外移工得以用零售的方式販賣自己的勞動力，選擇較能保障工作自主性與個人私生活的工作形式，例如按鐘點計費的 part-time 工作，或者選擇外宿、只在白天的固定工時去雇主家裡工作等等。在這樣的雇用形式裡，工作內容有較為清楚的界定，鐘點女傭的工作通常只包括打掃，而不涵蓋洗燙衣服與洗碗，也不可能出現一份薪水、打掃多家房子的狀況。

按鐘點計費的打掃工作的市場行情目前為每小時 250 到 300 元，在工作來源穩定的狀況下，月收入達到三、四萬元並不困難。我認識的一名在臺灣非法居留超過十五年、人脈充裕、工作品質備受肯定的菲律賓移工，每週工作六天，一天打掃兩到三家，月收入超過六萬。部分工時的清潔工，在勞動過程中與雇主的互動非常有限，對於掌控工作的速度與步驟都有較高的自主性和彈性 (Romero 1992)。自己租房子的居住安排，也讓她們得以降低與雇主同住時可能有的剝削與風險，如肢體與口頭虐待、性騷擾與超時工作。

外宿的居住形式也保護了移工的自由與隱私，大幅降低她們在與雇主同住情形中經常遭遇的疏離、單調與寂寞。在與同鄉朋友合租的公寓裡，她們可以保有自己偏好的生活習慣與休閒方式，而不受雇主的監督與管控。她們可以自由地抽煙、飲酒、跳舞、唱卡拉 OK，以及邀請朋友來同樂與過夜。法外移工的公寓也經常成為同鄉朋友之間的集散地，我參加過她們舉辦的多次聚會，特別是耶誕節、新年等節慶的時候，邀請的對象包括合法移工以及與台灣人結婚的移民配偶。

---

工作，或者薪水仍不盡理想，後來只好回去印尼。此外，如前所述，雇用法外移工的工廠的勞動環境的衛生與安全多不符標準。



隨著在台灣居住時間的增長、本地社會關係的建立，很多法外移工在清潔工作之餘也經營零售生意，例如販賣菲律賓人喜歡的 Levis 牛仔褲、手機、網路國際電話卡以及多層次傳銷的產品<sup>32</sup>。

也有很多法外移工偏好跟雇主同住，一方面因為 part-time 清潔工需要在不同的雇主家之間移動，增加在公共空間被警察查証件的風險，另一方面，沒有合法居留證的移工找房子較為困難<sup>33</sup>，跟雇主同住也可以省去租屋的成本。這些支領月薪的法外移工的薪資仍明顯高於契約客工，多在台幣兩萬到兩萬五之間，我接觸的個案中也有長期為同一雇主工作，加薪至今的月薪達到兩萬八。更重要的是，法外移工的薪水是淨所得，不需要扣除稅、仲介費、強迫儲蓄等雜項。雇主之所以願意支付較高的薪資，除了這是一個供不應求的賣方市場（賣方指販賣勞動力的移工），也因為法外雇主省去了要支付給國家的就業安定費。

在 1999 年的舊曆年前夕，Priscilla 邀請我到她們的住處參加星期天聚會，正當我們吃著手工親製的菲律賓家鄉菜、唱著濫情的英文老歌時，Priscilla 的手機響起。她的一個雇主拜託她務必要在忙碌的時間表裡擠出一個時段前來打掃，這個雇主說沒有 Priscilla 的幫忙，她的家真是一團混亂。Priscilla 掛上電話後，驕傲地告訴我：

如果你是 part-time，你就是老闆（you are the boss）！如果你不想工作，也沒關係，不像 stay-in，你覺得很懶很累，還是要工作，

<sup>32</sup> 多層次傳銷在台灣近年來的發展，在台灣客群高度飽和的狀況下，已經鎖定外籍勞工、外籍配偶成為重要的發展對象，類似的觀察見趙彥寧（2004）、張佩芬（2005），特別因為這些邊緣族群高度依賴同鄉網絡成為資訊交換與商品消費的中介管道。

<sup>33</sup> 多數房東不願意租給法外移工，因此她們通常找室友合租，而由其中具有合法身分的人出面租屋。我在 NGO 當義工協助諮詢工作時，曾經接觸過一個菲律賓女性的個案，就是因為找房子不容易，而向一個以學生簽證來台、實際從事打工的外國男性承租一個房間，後來遭到這個二房東的性侵害，但該名菲勞顧及自己的非法身分，而不願尋求法律申訴。



只有一天可以放假。Part-timer，你每天都可以休息，就只是沒賺錢而已。有時候我們約好了，臨時有事也可以改期，這是為什麼我說我們就是老闆！由我們選擇日期、時間，我們有比較多的自由與權力！

Priscilla 的話固然低估了無產化的勞動者要面臨的潛在經濟壓迫（「沒賺錢」不是一個小問題），當老闆的浪漫比喻，也輕忽了勞雇關係中根深蒂固的權力不平等。然而，相對於合法的契約客工，法外移工的確得以與法外雇主發展出一種較為平等的勞雇關係。她們有比較多的議價權力與空間，來和雇主協商工作的時間、內容與報酬。勞雇互動上的對稱關係，也反映在 part-time 清潔工稱呼她們的雇主的方式。契約客工多是稱呼她們的雇主“Sir”、“Ma’am（Madam）”或是「先生」、「太太」，而雇主多稱呼她們的第一名字（不含姓）；當雇主有困難發出她們的英文或是印尼文的名字時，甚至乾脆自己幫女傭取個好唸的名字。這樣的稱呼邏輯充分映現出勞雇之間的權力階層。可是當我詢問從事 part-time 打掃的法外移工如何稱呼她們的雇主時，情形大不相同。以 Cecilia 的回答為例，她清楚地表達出她對“Madam”稱呼的不屑，也很有意識地看到勞雇之間的相互稱呼作為一個象徵鬥爭的場域，同時，她強調自己有能力與雇主協商她所偏好的稱呼方式<sup>34</sup>：

我叫她們名字，像張太太。我從來不叫她們 Ma’am，我幹嘛要這樣叫她們？ 我覺得叫她們 Ma’am 是不好的，因為我們是一

<sup>34</sup> 除了市場供需狀態的影響，雇主的階級秉性（disposition）也是促成相對對稱的勞雇關係的另一個可能因素。雇用 part-time 清潔工、而非全天候家庭傭工的雇主，多半是經濟能力充裕、但非優渥的中產階級。相對於上層階級，中產階級的新富雇主或因為生命史中尚未養成支配階級的慣習（habitus），或因為標榜自己對於民主人權論述的認同，傾向於（至少在表面上）用較為平等的形式來對待外籍傭工（Lan 2003）。



樣的 (we are the same)。如果我叫她們 Ma'am, 她們就會看低我。所以我叫她們王太太之類的。可是太多雇主有同樣的姓了, 所以我問她們: 你有英文名字嗎? 她說: 我沒有耶。我說: OK, 我幫你取一個, 你看起來很 sexy, 我就叫你 sexy 好了。下次她打電話給我時, 我問說這是誰啊, 她就回答: 我是 sexy!

當法外移工勞工被警察查到, 或者是自願遣返的時候—菲律賓移工稱之為“surrender”(投降), 他們依據台灣法令的規定, 必須向警方指認出至少一名非法雇主。我在拘留所拜訪時遇見一名逃跑移工, 根據她的說法, 她就是因為拒絕呈報任何一個雇主的姓名而滯留在此。我認識的其他法外移工也半開玩笑半認真的告訴我:「我上一個雇主很壞, 我要把他的名字報給警察!」為了避免被指認為「非法雇主」而被國家罰款, 法外雇主通常對他們雇用的法外家務工較為尊重, 在法外的空間裡, 移工和雇主以共生互利、相互制衡的關係, 讓權力槓桿朝向相對平衡的可能<sup>35</sup>。

## 八、跨國界的虛擬商品

在台灣, 另一個常見的移工「違法」行為是使用假證件。為了迴避只能來台灣工作一次的規定, 很多移民勞工必須「換名字」<sup>36</sup>、用不同的護照再次來台, 移工群稱這些人為「老台灣」(ex-Taiwan)。在不少個案中, 以假名再次來台灣的行為其實是雇主知情甚至予以鼓勵的, 因為這些家庭類雇主希望繼續雇用他們所熟悉的移工, 不想招募訓練新人。很多“ex-Taiwan”「借用」她們的姐妹或表堂姐妹的名字, 只要後者決定不出國工作且願意出借她們的法律身分。另外也有人

<sup>35</sup> 趙俊明 (2004: 83) 也描述, 非法仲介、非法外勞與非法雇主之間形成一種彼此握有對方把柄的「恐怖平衡」的關係。

<sup>36</sup> 也有合法「換名字」的方式, 比如說不少移工第一次出國會用自己的原生家庭姓氏申請護照, 等到第二次來台時, 則用夫家姓氏申請新的護照。



向仲介購買他們素為謀面的人的名字，仲介也可協助行賄來打通海關與其他政府關節。

名字、護照，這些在體制中被視為個人身分，乃至於人格（personhood）的單一體現物，對於在全球資本主義中鑽法律縫隙求生存移工來說，成爲一個可用交換、買賣等方式取得的複數通行證。一位我認識的菲律賓移工，十年來已經用三個不同的名字、三本不同的護照來台灣（一次是以觀光簽證逾期居留、兩次是契約客工），嘲笑她自己說：「我有太多名字了，現在我已經快不記得我真正的名字了！」但用假名字通過海關—國界的監視之眼時，她們必須謹慎小心地扮演「菜鳥」的角色，例如不要顯露出對於中文太過了解。我在菲律賓時借住在一位準備以假名二度來台的移工家裡，她在打包時，小心地移除了任何她在台灣購買的物品，像是有中文商標的吹風機、領口上註明 Made in Taiwan 的 T 恤。

移工使用內容與實際不符的護照，不只爲了迴避地主國政府的若干規定，有時也爲了逃避母國政府的一些限制。多數的亞洲輸出國對於女性出國工作有最低年齡的規定，比方說，菲律賓政府規定，女性必須要年滿二十一歲才可以出國擔任家庭幫傭，至少要十八歲才能出國擔任娛樂員（entertainer）。南亞國家對於最低年齡的限制格外嚴格，例如印度政府規定女性必須要年滿三十方得出國從事家庭幫傭（Oishi 2005: 60）。特別值得注意的是，這樣的年齡規定鮮少適用於男性移工，根據 Nana Oishi（2005）的分析，這反映出國家的勞動移民政策的性別差異，對於男性移工的規範多以經濟理性爲考量，對於女性移工的管制則是道德、價值，保護，特別是針對一些女性的有損的職業範疇。儘管存在以上規範，年齡不足的移工仍然可以使用假護照來申請出國。

護照，作爲個人身分的文件化展現，是民族國家運作的礎石之一。護照的發給予管制代表著國家機器對於人群遷移的文件性管制（documentary control），以透過官僚組織來鞏固一個地理上封閉的國



家社群 (Torpey 2000)。護照，作為一個原生國家頒布給其公民的會員證，讓官僚組織得以辨識並且登錄出國離境的公民的行蹤，同時，也提供個人進入及流動於全球勞力市場時的必要文件。移工使用假護照或是登陸不實資訊的做法，顯示出移工操弄國格 (nationhood) 與公民身分等制度管道，發展出草根策略來消解國家文件控制，以增加他/她們在國際勞力市場中的工作機會。特別值得注意的是，雖然內容不符的證件顯示官僚機器的失靈，輸出國政府傾向對此違法現象睜一隻眼閉一隻眼，因為此舉便利勞力輸出，可為國家帶來大量外匯與利潤。

除了藍領移工，其他移民也發展出其他種迴避民族國家的文件控制的不同策略，兩相對照突顯出不同階級的移民在資源配置上的巨大落差。Aihwa Ong (1999) 用「彈性公民身分」(flexible citizenship) 來描述來自香港與台灣的商業移民與專業移民申辦或購買不同國家的多本護照的現象。讀者應該還記得，台灣一度風行以投資數十萬元就可取得如貝里斯等小國的護照，現在也有許多人透過到加拿大投資、去美國生產等方式來擁有雙重甚至多重的國籍。建立在多本護照上的「彈性公民身分」幫助這些高階移民建立跨越國界的商業及社會連帶，並在多重領地的生活中維持時尚都會人 (metropolitan) 的生活方式。相反地，低階移民則試圖以多本的母國護照來幫助他們回收配額、好重複進入雇主國工作。對於這些遷移勞工來說，「國籍不過是協助流動的工具」(Harris 1995: 221)。在貧窮的輸出國裡，多數國民除非是為海外工作，否則難能負擔出國旅遊，護照反而變成在地居民與移民勞工之間相互買賣的商品。

博藍尼 (Polanyi 1944/1957) 在《鉅變》一書中這樣描述十九世紀初的資本主義：勞動力、土地與貨幣，這些在封建主義是人類與社會生存的必要元素，如今在始建立的自律調節市場中變成了「虛擬商品」；資本主義的弔詭是，這些本質上不可能成為商品的元素，卻被當作商品來買賣。更重要的是，表面上看來是隻「看不見的手」的市



場經濟，其實仰賴著國家的「看得見的手」的介入調節，包括國家對於金融與貿易的調節，以及與工會結盟，調節勞動力市場與規範最低勞動條件。博藍尼的洞見仍然可以幫助我們了解當代全球資本主義中視場與國家之間的關係，以及彰顯國際勞力遷移的環節中涉及的多重商品化樣態。

Aristide Zolberg (1991) 描述民族國家在國際遷移的洪流中持續扮演關鍵性的守門人角色，它們是「全球市場中有邊界的國家」(bounded states in a global market)。我還要進一步指出的是，以地域主義為原則的國家政策，也形成了「有邊界的全球市場」(bounded global market)，造成更多重形式的商品化。相應於台灣政府的疆界規範，多種形式的「虛擬商品」已經在跨國招募移工勞動力的過程中被創造出來。首先，**配額**，作為政府賦予少數雇主、得以持續更新移工勞動力的特權，已經變成一種寶貴商品，得以在仲介與雇主之間、有特權與沒有特權的雇主之間交易買賣。換言之，其實在配額被用來招募可以實際產生生產價值的移工勞動力之前，就能夠被轉換成爲具有交換價值的商品。其次，**工作機會**，意指在海外的就業機會，爲跨國仲介產業所壟斷。仲介以回扣佣金的成本向雇主購買工作機會，然後藉由向申請出國的移工收取高額仲介費來把工作機會轉換爲利益。最後，**護照**，象徵了個人隸屬於特定民族國家的會員證，也變成可販售的商品，由移工購買來增加他們重複進出全球勞力市場中的工作機會。

## 九、結 論

「逃跑外勞」的社會問題化，反映出台灣對於外籍客工的高壓控制與人身規訓。地主國政府如台灣，持續根據民族國家自治與傳統公民身分的模型，來捍衛爲全球經濟力量與國際遷移人口所穿透的國界，同時要兼顧保障本國勞工就業權，以及與資本家結盟推動經濟國



族主義的工程。引進外勞的政策必須放在這樣的政治經濟叢結（conjunction）中來理解，而透過時間的過渡性、空間的固著性這兩個國家治理的軸線，台灣的政治與法令體制將藍領移工定位為一個「無權利的階級」，不僅缺乏政治權與公民權，也被剝奪在勞力市場中自由流動的經濟權，而成為人身從屬於契約雇主的「奴工」。

台灣的外勞政策高度影響了台灣仲介市場的組織生態以及台灣雇主的日常實作。配額管制、禁止轉換雇主的規定強化了仲介市場的惡性競爭及雇主收取回扣的陋行。移工因而苦於仲介費的剝削、契約束縛及債務枷鎖。面對數目不減反增的逃跑外勞，台灣政府無法提出有效解決方案，只是要求台灣雇主與母國政府負起監控移工行蹤及監護教化的責任。然而，當雇主採取越嚴格的人身控制措施、當移工被剝奪自由轉換雇主的選擇，反而更容易促長移工以逃跑方式出走的可能。政府、仲介及雇主等多重層次的勞動力控制，形成了一個環環相扣、迫害移工人權的惡性循環。

要打破以上的惡性循環，唯有進行結構層次的變革，從根本面對移工遁入法外的問題。根據前文的分析，我們可以推論出三個現階段政策改革的主要方向：

第一、降低雇用過程中的剝削與仲介的支配。有些 NGO 團體倡議全面廢除仲介制度，以國對國進行雇用；雖然在概念上我非常同意，但就執行來說，我以為全面廢除私人仲介的行政成本太高，建議透過招募管道多元化來減低仲介體制在外勞輸入過程中的支配；超過一定人數的招募案件，勞委會應強制以國對國的方式進行雇用，至於小規模、家庭類外勞的雇用，勞委會則可透過簡化申請程序、降低規費等方式鼓勵雇主辦理直接雇用。

第二、正常化藍領移工的居留身份，以縮短公民與非公民之間的權利落差與生活區隔。自由轉換雇主本來就是自由勞工的基本經



濟權，為免契約淪為奴工枷鎖，勞委會應開放允許藍領移工自由轉換雇主，使移工可以透過合法市場管道流動，而不需要偷偷地不告而別。此外，相對於香港的成功經驗，台灣的外勞團體在組織工作上遇到的主要障礙之一，在於藍領移工在台灣的短暫居留身分。我們應修法延長移工在台灣的工作年限，在居留時間延長的情況下，移工可以「住民」的身分進一步參與台灣社會的公共生活，同時得有較強的意願、較充分的資源來加入工會組織與結盟行動。

第三、惡劣的勞動條件是移工逃跑的主要原因之一，所以，根本解決之道是要落實對於移工勞動生活的法令保護與勞動檢查。吳靜如（2005）也從個案工作經驗中指出，移工權利就算已經受到法律的保障，也會因為官僚國家的行政程序問題而被侵害，進而呼籲建立對於行政體系有效監督的機制。特別值得注意的是，逃跑外勞中有高比例是家庭類外勞，反映出該職業的勞動條件缺乏積極的立法保障，國際勞工協會等團體所促成的「家事服務法推動聯盟」，便是一個重要的立法行動，將有助於家務與照顧工作的理性化與專業化。

台灣引進外勞至今已超過十五年，長期以來外勞人數維持三十萬左右，並無顯著的降縮，說明了台灣社會對於這群勞動力有著相對穩定的需求。他們提供的勞動力與消費力，對台灣經濟社會的運作具有一定貢獻；他們的生活方式與文化活動，也豐富了台灣的都市地景與文化樣貌。這樣的現實狀況與政策說帖中一再將外勞定位為「暫時性」、「補充性」的勞動力，大不符合。在未來公民身分、移民政策的辯論中，我們應慎重考慮提供移工永久居留與入籍歸化的管道的可能性。但更重要的是，透過新的政治論述與制度框架，來對非公民的永久居民、合法住民，乃至非法移工的權益，作擴充性的保障。



二次大戰後頻繁的國際移民逐步挑戰了傳統民族國家框架下的政治身分，許多歐洲的福利國家，賦予長期居留的外國人某種程度的實質公民權利，被歸類為介於公民與非公民之間的新範疇，如永久居民，或所謂 *denizen*。從而形成一種同心圓式的「雙重成員制」，內圈的是以國籍為基礎的公民身分，外圈是以居留為基礎的 *denizenship* (Hammer 1989)。此舉強調福利國家的受惠成員的界定不應只根據公民身分，而是建立在居住、工作、生活於同一疆域的基礎。雖然依循共和民主傳統的學者質疑這樣的制度會造成公民身分貶值的效果，例如移民覺得入籍並無必要、也無興趣參與公共政治 (Brubaker 1989)，但在經濟去國家化、政治再國家化的當前，我認為仍是保障非公民的一條務實可行的制度出路。

吳靜如 (2005) 更沿此軸線提出了一個積極的行動方向：她指出若把「公民身份」的取得與否定位為移工權利的最高目標，不盡符合在台移工本身的實際需求，她進而倡議所謂「新移工權利運動」，強調透過各種管道，包括攝影工作坊等文化活動，讓移工正視自己的移工身分，以發展流離勞動階級的文化與意識，作為一種重要的賦權 (empowerment) 過程，她倡議建立跨國結盟的移工運動是一個更符合移工權益、更長遠而關鍵的目標。

泰勞抗暴事件中燃起的火光，照見的不只是資方對於外勞人權的戕害，也顯露台灣國家與社會如何看待與對待社群中的異鄉人與打工客。尋求積極政策措施來改變外籍客工的結構處境，不僅是為了保障外勞的勞動人權，也為了改造台灣的公民社會、反思台灣的公民身分，以及對抗種族主義與階級歧視在日常生活與我們身上的無形繁殖。薄弱的、形式上的「公民身份」的取得，並非移工權利運動的首要目標，更重要的是實質的共同體成員身分在生活的有效實踐，無論是以都市 (住民)、民族國家 (公民身分)，或是全球 (普世人權) 作為尺度，以實現深化民主與打造道德社群的集體過程。畢竟，社群共同體的基進意義，應不在於血緣或國族的基礎，而是作為生命共同



體的成員的參與、共享，與平等。

## 參考書目

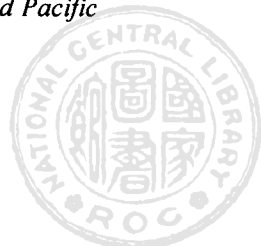
- 成露茜，2002，〈跨國移工、台灣建國意識與公民運動〉，《台灣社會研究季刊》，48: 15-44。
- 艾立勤、關秉寅，2000，《外籍勞工仲介之正式與非正式系統—現況研究與倫理分析》，輔仁大學中西文化研究中心專題研究計畫成果報告。
- 李易昆，1995，《他們為什麼不行動？——外籍勞工行動策略差別之研究》，輔仁大學應用心理研究所碩士論文。
- 林秀麗，2000，《來去台灣洗 BENZ——從台中地區菲籍女性家戶工作者的日常生活實踐談起》，東海大學社會所碩士論文。
- 吳挺鋒，1997，《「外勞」休閒生活的文化鬥爭》，東海大學社會所碩士論文。
- 吳靜如，2005，《在公民權之前：Before / Beyond Citizenship》，發表於世新大學社會發展研究所第二屆「跨界流離」學術研討會。
- 張佩芬，2005，《大陸女性配偶的家意義建構與生活能動實踐》，台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- 許文源，2001，《我國非法外勞管制政策之研究—政策執行理論知觀點》，政治大學公共行政學系博士論文。
- 曾熾芬，2004，〈外勞政策的國族政治：台灣客工計畫的形成〉，《台灣社會學刊》32: 1-58。
- 趙俊明，2004，《老虎鉗下的我國外籍家事工作者勞動人權》，國立政治大學勞工研究所碩士論文。
- 趙彥寧，2004，〈現代性想像與國境管理的衝突：以中國婚姻移民女性為研究案例〉，《台灣社會學刊》，32:59-102。
- 劉梅君，2000，〈「廉價外勞」論述的政治經濟學批判〉，《台灣社會研



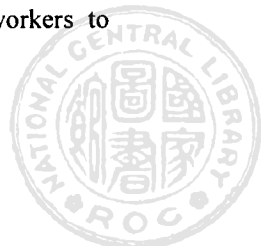
- 究季刊》第三十八期，頁 59-90。2000 年 6 月。
- 蔡明璋、陳嘉慧，1997，〈國家外勞政策與市場實踐：經濟社會學的分析〉，《台灣社會研究季刊》27: 69-98。
- 謝國雄，1997，《純勞動：台灣勞動體制序論》，台北：中研院社研所籌備處。
- 藍佩嘉，2005，〈階層化的他者：家務移工的招募、訓練與種族化〉，《台灣社會學刊》第 34 期，頁 1-65。
- Athukorala, Premachandra. 1993. "Improving the Contribution of Migrant Remittances to Development: The Experience of Asian Labor-Exporting Countries." *Migration Review* 24:323-346.
- Battistella, Graziano. 2002. "International Migration in Asia vis-à-vis Europe: An Introduction." *Asian and Pacific Migration Journal* 11(4): 405-414.
- Block, Fred. 1987. *Revisiting State Theory: Essays in Politics and Post-industrialism*. Philadelphia: Temple University Press.
- Brubaker, W. Rogers. 1989. *Immigration and Politics of Citizenship in Europe and North America*, University Press of America.
- Burawoy, Michael. 1976. "The Functions and Reproduction of Migrant Labor: Comparative Material from Southern Africa and the United States." *American Journal of Sociology* 81(5): 1050-87.
- Castles, Stephen, and Mark Miller. 1993. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. New York: the Guilford Press.
- Cheng, Shu-Ju Ada. 1996. "Migrant Women Domestic Workers in Hong Kong, Singapore and Taiwan: A Comparative Analysis." *Asian and Pacific Migration Journal* 5(1): 139-52.
- Constable, Nicole. 1997. *Maids to Order in Hong Kong: Stories of Filipina Workers*. Ithaca: Connell University Press.



- England, Kim and Bernadette Stiell. 1997. "They Think You're as Stupid as Your English is: Constructing Foreign Domestic Workers in Toronto." *Environment and Planning A* 29: 195-215.
- Harris, Nigel. 1995. *The New Untouchable: Immigration and the New World Workers*. London and New York: I.B. Tauris Publishers.
- Hammer, Thomas. 1989. "State, Nation, and Dual Citizenship." Pp. 81-95 in *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*. edited by. William Rogers Brubaker. Lanham, Md.: University Press of America.
- Hondagneu-Sotelo, Pierrette. 1994. *Gendered Transitions: Mexican Experiences of Migration*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Lan, Pei-Chia. 2006. *Global Cinderellas: Migrant Domestic Workers and Newly Rich Employers in Taiwan*. Durham: Duke University Press.
- . 2003. "Negotiating Social Boundaries and Private Zones: The Micropolitics of Employing Migrant Domestic Workers." *Social Problems* 50(4): 525-549.
- Lee, Anru. 2002. "Guests from the Tropics: Labor Practice and Foreign Workers in Taiwan." Pp. 183-202 in *Transforming Gender and Development in East Asia*. edited by Esther Ngan-ling Chow. New York and London: Routledge.
- Martin, David. 1996. "Labor Contractors: A Conceptual Overview." *Asian Pacific Migration Journal* 5(2-3): 201-18.
- Massey, Douglas, G. Hugo J. Arango, A. Kouaouci, A. Pellegrino, and J. Taylor. 1998. *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Oxford: Clarendon Press.
- Okunishi, Yoshio. 1996. "Labor Contracting in International Migration: The Japanese Case And Implications for Asia." *Asian and Pacific*



- Migration Journal* 5(2-3): 219-40.
- Oishi, Nana. 2005. *Women in Motion: Globalization, State Policies, and Labor Migration in Asia*. Stanford: Stanford University Press.
- Ong, Aihwa. 1999. *Flexible Citizenship: The Cultural Logics of Transnationality*. Durham: Duke University.
- Polanyi, Karl. 1957. *The Great Transformation: the Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.
- Romero, Mary. 1992. *Maid in the U.S.A.*, London and New York: Routledge.
- Sassen, Saskia. 1996. *Losing Control?: Sovereignty in an Age of Globalization*. New York: Columbia University Press.
- Satzewich, Vic. 1991. *Racism and the Incorporation of Foreign Labour: Farm Labour Migration to Canada since 1945*. London and New York: Routledge.
- Skeldon, Ronald. 1992. "International Migration within and from the East and Southeast Asian Region: A Review Essay." *Asian and Pacific Migration Journal* 1(1): 19-63.
- Soysal, Yasemin Nuhoglu. 1994. *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Torpey, John. 2000. *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tsay, Ching-Lung. 1992. "Clandestine Labor Migration to Taiwan." *Asian and Pacific Migration Journal* 4(4): 613-20.
- Walzer, Michael. 1983. *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*. New York: Basic Books.
- Wang, Hong-Zen and Daniele Belanger. 2005. "Commodifying the Socialist State: The migration process of Vietnamese workers to



Taiwan,” paper presented at "Re-visioning Southeast Asia: Conflicts, connections and Vulnerabilities", Canadian Council for Southeast Asian Studies, 2005.10.14~16.

Williamson, Oliver. 1981. "The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach." *American Journal of Sociology* 87(3): 548-577.

Zolberg, Aristide. 1991. "Bounded States in a Global Market: The Uses of International Labor Migrations." Pp.301-24 in *Social Theory for a Changing Society*, edited by P. Bourdieu and J. Coleman, Boulder: Westview Press.

