

台灣社會研究季刊
第六十五期 2007年3月
Taiwan: A Radical Quarterly in Social Studies
No. 65, March 2007

移工、跨國仲介與制度設計：誰從 台越國際勞動力流動獲利？

王宏仁 白朗潔

Transnational labor migration system between Vietnam and
Taiwan : In whose interests?

by

Hong-zen Wang

Daniele Belanger

關鍵字：制度論、移工、仲介、臺灣、越南

Keywords: Institution, migrant worker, placement agency, Taiwan, Viet Nam

收稿日期：2006年8月15日；通過日期：2007年1月25日

Received: August 15, 2006; in revised form: January 25, 2007

通訊地址：暨南國際大學東南亞研究所

服務單位：暨南國際大學東南亞研究所教授；加拿大西安大略大學社會系副教授

email: hongzen@gmail.com, danielebelanger@gmail.com

摘 要

本研究以越南—臺灣之間的跨國勞工移動過程為例，來探討制度設計如何影響國際的勞工移動過程、移動的費用，以及哪些人從此中獲利。我們認為，兩國的仲介利益團體試圖去影響各自政府的政策與制度設計，加上臺灣與外國政府之間外交關係，形成了臺灣的客工計畫與禁止雇主轉換的規定，這些因素綜合起來，形成目前移工的兩個困境：高額仲介費用以及惡劣的勞動條件。移工在臺灣的工作所得都因為此制度的設計，而被臺灣、越南雙方的其他人士拿走。

ABSTRACT

In this paper we argue that the common discourse on labor export as a kind of economic development policy to raise poor people's social welfare is doubtful. The question we raise is "who benefits from this labor export". Through the analysis of Taiwan-Vietnam labor migration, we document how most surpluses produced by these migrant workers are appropriated by elites in the two countries. All activities involved in the migratory process are profit-oriented. This highly commercialized international labor market, constructed by numerous intermediary agents scattered in both countries, set in the institutional context of Taiwan government's guestworker scheme and employer-bonded regulation, creates the bonded migrant workers in the bottom of a transnational social hierarchy. Based on extensive fieldwork in Vietnam and Taiwan, this paper offers a detailed example of the context and problems with the international market of migrant workers within Asia.

亞洲的地區之間的勞動力流動已經是常態，泰國有從緬甸、寮國來的工人，馬來西亞有印尼、孟加拉、越南來的，而臺灣則有泰國、印尼、菲律賓與越南勞工。自從 1980 年代末以降，原本大量到中東工作的東南亞工人，則逐漸轉向日本與亞洲四小龍（參見表 1、2）。

在亞洲地區，幾乎所有的跨國移動都必須透過中間媒介來進行，包括旅遊、探親、跨國婚姻、跨國勞動等，都極度仰賴商業化的仲介機構協助，換言之，所有的跨國移動都必須支付費用才能進行（王宏仁，張書銘，2003；蔡明璋，陳嘉慧，1997）。在這樣的情形下，國家所規定的規費，仲介公司所收取的費用，都會影響到移工的實際所得。或許一般人的第一印象是：這些費用應該就是一些手續費而已，沒什麼了不起。但 2005 年 8 月 21 日在臺灣的高雄縣發生了大規模的泰國勞工抗議暴動，縱火燃燒屋舍、毀壞屋舍物品。根據此次參與行動的泰勞指出，管理移工的仲介公司以各式各樣的名目來苛扣移工的薪資，手段包括以代券方式發放零用金、加班費結算不實、加班晚上回宿舍無餐飲與水電供應、限制使用行動電話、宿舍擁擠不堪、稍有小錯就會被遣送回國等（許志雄等，2005/9/14）。

事件中的兩個現象值得我們注意：一、仲介公司高度介入勞動輸出入與勞動者來台的生活管理。二、就泰勞的十六項訴求來看，有關「勞動者金錢」的問題有七項，不當管理有六項，顯然仲介在整個勞

* 本文為等位作者，王宏仁起草此文，因此排在第一位。王宏仁之研究接受來自於中央研究院亞太區域研究中心與國科會 (NSC 95-2412-H-260-006-MY2) 之贊助；Daniele Belanger 的第二次田野調查接受加拿大社會及人文科學委員會 (Social Science and Humanities Council of Canada) 以及加拿大研究講座計畫 (Canada Research Chair Program) 的贊助。我們感謝台灣助理吳佳穎、楊玉鶯與越南助理陳氏金鶯 (Tran Thi Kim Loan)、阮氏雲 (Nguyen Thi Van) 的田野調查協助。本文曾經於 2005 年 10 月於加拿大 York 大學的東南亞研究雙年會，以及 2006 年 3 月由 International Organization for Migration 於河內舉辦的座談會報告過，我們感謝參與者所提供的寶貴意見。最後，作者感謝兩位匿名審查者所提供的修改意見，讓本文得以修訂錯誤之處，並且改進部分寫作，最後文責仍由作者自負。

事件中的兩個現象值得我們注意：一、仲介公司高度介入勞動輸出入與勞動者來台的生活管理。二、就泰勞的十六項訴求來看，有關「勞動者金錢」的問題有七項，不當管理有六項，顯然仲介在整個勞務的輸出入過程中上下其手，勞工來台後的薪資也無法逃離其監控。到目

表 1 接受菲律賓勞工的國家

年 份	在國外的國民						
	總 計	五個最重要的勞工接受國—1					
		數目—2					
1990	61,056	1	利比亞	沙烏地阿拉伯	汶 來	香 港	新加坡
		2	10,610	9,970	8,009	7,908	6,464
1991	62,823	1	新加坡	汶 來	香港	利比亞	日 本
		2	9,488	8,840	8,431	7,651	6,263
1992	72,434	1	汶 來	臺 灣	沙烏地阿拉伯	香港	日 本
		2	12,729	10,938	8,707	7,255	6,748
1993	137,950	1	臺 灣	汶 來	新加坡	馬來 西亞	日 本
		2	66,891	14,750	14,171	11,358	5,588
1994	169,764	1	臺 灣	汶 來	新加坡	馬來 西亞	日 本
		2	91,162	16,553	15,100	12,232	8,848
1995	202,296	1	臺 灣	汶 來	新加坡	馬來 西亞	以色列
		2	120,360	17,292	15,624	11,830	10,407

資料來源：National Statistical Office, Social Indicators 1997，取自網站
<http://www.ilo.org/public/english/90travai/migrant/ilmdb/ilmdb.htm>,
 1999/11/30。

表 2 接受印尼勞工的國家

目的地	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
沙烏地	59.1	73.8	84.6	89.5	82.1	81.8	76.2	56.1	51.3	57.2	61.2
馬來西亞	10.2	13.3	6.7	0.6	9.7	3.5	8.1	27.8	32.3	26.9	20.1
新加坡	8.7	3.0	2.4	0.0	2.9	5.5	6.0	7.5	7.9	7.7	7.1
汶來	0.0	0.5	0.3	0.2	0.1	0.5	2.6	2.1	1.2	1.4	1.2
香港	0.9	0.9	0.6	0.7	0.6	0.6	0.9	0.6	0.9	0.7	0.9
日本	0.5	0.4	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.5	0.7	0.5	1.2
韓國	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.7	1.0
臺灣	0.0	0.4	0.2	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.2	0.9	3.1
荷蘭	5.9	2.1	1.5	1.7	1.3	1.7	1.6	1.3	0.9	0.6	0.7
美國	6.7	1.8	1.7	2.4	2.1	3.3	2.8	2.7	2.1	1.7	2.1
其他國家	7.9	4.0	1.7	4.9	1.2	3.1	1.7	1.2	2.4	1.7	1.5
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
總人數	28,957	37,857	56,678	30,719	59,362	63,998	72,104	96,681	126,245	167,535	166,244

資料來源：National Statistical Office, Social Indicators 1997，取自網站
<http://www.ilo.org/public/english/90travai/migrant/ilmdb/ilmdb.htm>,
 1999/11/30。

輸出入過程中上下其手，勞工來台後的薪資也無法逃離其監控。到目前為止，我們還沒看到有任何的文獻，仔細記錄仲介在跨國勞動力移動過程的角色，以及移工跨國移動時所需的花費，也不清楚在這樣的過程中，到底誰賺到了錢。這就是本文的研究目的：一、在移工的輸出入過程中，除了國家機關、移工與雇主外，還有哪些人會介入此過程？二、是哪些制度的設計，讓這些「額外人士」得以介入，並且從中獲利？

本研究將以越南—臺灣之間的跨國勞工移動過程為例，探討制度設計、移動過程的費用，以及哪些人從此過程中獲利。越南在改革開放前 (*doi moi*) 就有輸出勞工到前社會主義圈國家的傳統，它在 1980

年加入「經濟互助委員會」(Council for Mutual Economic Assistance, 簡稱 COMECON), 當時越南輸出勞工到 COMECON 國家以支付其負債 (Hardy, 2002)。但東歐社會主義政權解體後, 輸出勞工到 COMECON 的機會已經沒有了, 剛好東亞地區的新興工業國需求大量的勞動力, 讓越南開始有機會輸出勞工到這些國家。臺灣自從 1991 年正式引進外籍移工, 配合著它的外交政策, 臺灣與越南在 1999 年 5 月 6 日正式簽訂勞動協定, 同年 11 月即引進第一批的越籍藍領勞工, 至 2005 年 11 月底, 在臺灣的越籍工作人數大約八萬五千人左右, 占所有在台移工的 26.5%, 是臺灣移工最重要的來源國之一 (勞委會職訓局, 2005/12/30)。因此本文將以台—越之間的移工仲介過程為例, 來探討制度設計與移工仲介產業的關係。

本文的田野調查資料來自於兩位作者在 2003 年到 2005 年間的研究與訪談。訪談的時間、地點、受訪者背景, 請參考次頁表 3 與表 4。除了移工外, 我們也訪問了 19 位相關的政府官員、越南國營仲介公司、臺灣或越南的私人仲介公司老闆與職員。

文獻探討

就目前的移民研究文獻來看, 有關仲介組織的部分是相當低度開發的, 跨國移民「包含了仲介、律師、代理人、組織者、旅行社與形形色色的中間團體, 通常涵蓋送出與接受國雙方社會的複雜網路, 也是全球化移民過程中的重要守門人, 不管是合法還是非法的」(Hugo, 1996:109), 而通常移工必須有這些仲介機構的協助才能順利抵達目的地。但 Hugo 指出, 移民產業一直受到忽視, 部分原因是方法論的問題, 部分則是此研究有相當的困難度, 有時候甚至還有危險 (2004:94)。

目前為止有一些研究探討此議題 (Jones, 1999; Abella, 2004), 但是卻都局限於某個國家內部的仲介狀況, 很少從跨國連結的角度來

表 3 越南移工背景資料 (2003 與 2005 年)

訪談時間	村落 A		村落 B	村落 C	其他省分	小計
	2005	2003	2005	2005	2003	
住在村落內的仲介			1	1		2
曾經在臺灣工作，訪談當時在越南者	11 人，其中一人在河內，兩人與 2003 年的受訪者是同一人	13 人，其中一人住在順化	12	2	10 人，其中 4 人在河內受訪，6 人在臺灣受訪	49
在 2005 年的調查期間有家人在臺灣工作者	1		8	1		10
負責勞務輸出業務的村落級幹部			3			3
負責勞務輸出業務的縣級幹部			3			3
總 計						67

表 4 移工產業相關人員受訪者背景 (2003 與 2005 年)

受訪時間	2005	2003
在河內的台灣官員		1
榮軍勞動部的越南官員	1	1
借牌勞務輸出的越南人員	1	
越南國營公司的越南人員	2	2
在台灣訓練中心工作的越南人員	2	1
曾經在越南借牌公司工作的越南人員	1	
在越南工作的台灣仲介人員	1	3
在台灣仲介公司工作的台灣人員		3
總 計	8	11

我們搜集到的唯一文章是 Wee and Sim (2004) 討論到香港工作的移工。他們發現，印尼來的移工必須支付龐大的仲介費用（約 US\$2,700），但是菲律賓的移工則只付 US\$770。此外他們引用 Hugo (1975) 的資料顯示，約有三分之一的印尼移工到中東工作未滿兩年就回國了。他們雖然描述了一般的移工流動過程，但是卻沒談到移工送出國跟接受國之間的仲介如何合作；雖然也提到了仲介費用，但是這筆費用在不同人之間如何分配，以及為何是如此的分配，他們並沒探討。最後的問題是，這樣的現象與政策、制度的關係為何，也不是他們關心的重點。

其他的文章則有 Jones 與 Pardthaisong 的研究，他們探討了泰國移工在泰國各地的分佈狀況以及哪些人會介入到泰國勞工出國的過程 (Jones, 1999)，但這樣的研究尚缺乏從跨國的角度來觀察。他們發現泰國勞工出國工作必須繳交相當高的費用，但這些費用跑到哪裡了呢？這些費用是否都進入了泰國的仲介口袋呢？該文並沒有說明。但假如我們從國際政治經濟的角度來看，跨國勞動市場，基本上是買方市場，所以在台—泰的勞務市場上，臺灣掌握了相當的強勢，泰國方面只能配合而已。假如這樣，那麼這些繳交的仲介費用是否都落入泰國仲介口袋，值得懷疑。

蔡明璋與陳嘉慧 (1997) 的文章則探討了 1990 年代中期臺灣勞務仲介市場的狀況，以及出現回扣、高額仲介費的原因。根據他們的調查，因為不同仲介之間的競爭，原本政府規定對聘用雇主收取服務費，但最後卻變成了仲介要給雇主回饋金，假如仲介不給的話，雇主就轉向其他有送回饋金的仲介公司。這樣的回饋金，不可能由仲介來吸收，最後當然是由外籍移工來負擔。此文清楚解析外勞仲介市場的市場運作機制，但是如此的結果是如何產生的呢？他們認為這是「基本工資政策、居留期限限制與政策步調不一」所造成 (1997: 88-89)，但是這些因素並無法完全說明為何移工必需支付高額的仲介費用，而且來台之後仍遭仲介嚴格控制，因為根據規定，薪資是雇主直接交給

移工，假如所有雇主都如此做，那麼仲介也無法拿到這筆費用。此外，這個仲介機制得以運行，必須有勞動輸出國方面的配合才行，移工輸出國方面的狀況也會造成這樣高額仲介費，但該文並沒有試著討論這一個跨國組織運作造成仲介費的影響。

Spaan (1994) 研究了爪哇地區非法移民到新加坡、馬來西亞與沙烏地阿拉伯的過程，仔細記錄了整個遷移的社會與跨國空間過程。本文最大的特色是把此移民過程放在跨國的角度來看待，並且討論了部分的政治經濟因素。他的調查一樣發現，所有移動出國工作的人都必需支付龐大的費用。該文基本上是一個事實的描述，但在論點上卻有點相互矛盾：一方面他認為社會網路是促成、支援跨國移民的重要因素，但是卻又發現，所有的活動都要費用，而且在這樣的過程中，「許多人物會捲入，包括親戚、朋友、政府人員、當地企業家、員警等，即使是透過親屬或朋友網路，這樣的移民過程也變得相當專業化與商業化，就如斯里蘭卡的狀況」(1994: 94)。那麼這樣的論點是否認為「社會關係被商品化」了呢？此外，即使他寫出了移工大概要支付多少費用，但是這些費用在不同捐客之間如何分配，他並沒有講到。而到底是哪種機制才會造成這樣的龐大仲介費，也缺乏解釋。

此外，有一些受到文化研究影響而探討仲介如何「定位」、「轉化」特別國家移工的研究。例如 Loveband (2004) 對臺灣印尼女性移工的研究發現，仲介會依據不同的國家移工，而把這些移工放到不同的產業，做不同的工作。藍佩嘉 (2005) 也有同樣的發現，仲介透過刻板化的類型印象，建構出階層化的種族他者，以便在競爭的市場中創造利基。這樣的研究深化了我們對於仲介運作過程的理解，並且從微觀的角度讓我們知道移工的身體如何被馴化。但是假如從更大的政治經濟學角度來看，我們更想知道，為何仲介可以如此操弄，是否因為某些制度而造成？

在跨國移民的理論上，Massey 等人曾經提出一個「制度論」的觀點，這個理論的兩個假說是：一、當仲介組織逐漸發達後，國際移

民潮逐漸變得更制度化，而且與原來造成此波移民的原因脫勾，變成可以獨立運作。二、一旦此制度建立後，因為獲利機構的壓力，政府就很難管制移民潮流，而任何的更嚴密的管制、控制，都只會造成另一個黑市的形成，並且會招致人權團體的反對（Massey 等，1993：451）。基本上，我們支持這樣的制度論觀點，認為仲介制度具體呈現了這樣的發展過程，在台越之間的跨國移工流動過程，成為重要的推動力。但是我們還要補充幾點：一、這樣的移民潮流發展需要一個跨國的組織運作，而不是只有限定在某個國家內部的利益政治而已。二、不同的制度設計會產生不同的影響，臺灣的移工引入設計，造成仲介在國際移工流動上可以扮演關鍵的角色。

我們的研究架構如圖一所示。雙方的仲介利益團體試圖去影響政府政策，而臺灣與外國政府之間外交關係，加上利益團體影響，形成了臺灣的客工計畫與禁止雇主轉換的規定¹。這些因素綜合起來，形成目前移工的兩個困境：高額仲介費用以及惡劣的勞動條件。移工在臺灣的工作所得，極大部分都因為此制度的設計，而被臺灣、越南雙方的其他人士所拿走。底下我們將先以一名落跑移工的故事開始，探討其困境成因，接著介紹台一越之間的仲介機制，以及在這個過程中的相關行動者，並且根據所調查的田野資料來解析仲介的費用在這些人之間的分配，最後則探討這種結果與制度性因素之關聯。

移工哀歌：阿鐵的故事

阿鐵從小居住在河西省的鄉下，他的表哥在 1989 年就到東德工作，目前仍留在德國。阿鐵姊姊 2000 年來臺灣當女傭，碰到待他如家人的雇主，因此鼓勵他來臺灣工作。2002 年他如願以償到臺灣工

¹ 雖然就業服務法第 59 條第 4 款規定「其他不可歸責於受聘僱外國人之事由者」得以轉換雇主，但是在實際上根本沒有作用，因為雇主—仲介兩者聯手，加上國家的漠視，使得此條款形同廢物。

作，順利工作二年後，回家蓋了半棟新房子。過去所賺的錢，只夠新房子的磚塊水泥與工人費用，其他的門窗、室內裝潢都還沒足夠的錢來做，爲了繼續完成新家的夢想，他的太太在 2005 年初先到臺灣當女工，他則在 2005 年八月出第二次到臺灣工作，期盼賺足剩下的半棟房子費用。

靠著他姊姊的贊助、過去的部分存款、親朋的借款，他湊足了美金 5,400 元，在 2004 年底交給越南的仲介公司，但是仲介公司一直說臺灣沒有工作給他，一直到 2005 年七月底才通知他可以到臺灣了。懷著興奮的心情，在出發當天宴請所有的親朋好友到尚未落成的新家吃午宴，大家都恭喜他能夠出國工作，也祝福他可以賺點錢回家鄉。

來到臺灣之前，他想大概就跟上次的工作經驗一樣，在一家工廠上班，住在有越南同伴的宿舍，有加班的話，他會很努力工作，以償還債務，並且圓夢。但是到了臺灣才發現，被指派到一家輪胎工廠，包括老闆，才三個人，每天工作十二個小時，沒有加班費，過了一個月，老闆還不給薪水，說是被仲介拿走了；除了惡劣的工作條件外，他的臥室在廁所旁邊，臭到無法入眠，他怎麼辦？他打電話問他在台的太太與姊姊，是否要落跑？雖然他們都反對落跑，但他還是決定要試試看機會。先跑到姊姊的雇主家睡一夜，隔天到太太工作的地方，透過朋友的介紹，找到一份新竹的工作。一周後，某日上班到一半，突然聽到員警來抓人的風聲，他趕快沒命的跑，身上除了隨身的金錢外，其他東西都留在新竹。他再度回到老婆身旁，後來連續換了幾個工作，工作條件都很差，也一直沒拿到錢，最後於 11 月時，在太太工作地點附近找到一份穩定的工作，努力加班，終於可以拿到約兩萬元的薪水。

但是在 2006 年的元月，他被警方查獲了。不僅雇主最後一個月的薪水不肯支付，他還必須被遣送回國。此外，因爲使用假身份證件而被移送地檢署起訴，並且關在三峽收容所。他的太太哭訴，負債這麼多，一輩子也還不完，還可能在臺灣被羈押半年以上，這樣的出國工作值得嗎？

阿鐵的經歷，彰顯出幾個制度設計，使得移工在出國工作的期間，幾近如奴工的狀態：一、阿鐵必需支付龐大的仲介費用，才能取得來台工作機會。二、因為臺灣政府規定不能轉換雇主，因此即使勞動條件極端惡劣，移工仍必須忍受。三、國家透過許多的手段，包括動用員警權力，來遂行對移工的高度管制，目的就是要這群人只是單純的勞動力，而不給予其他的政治權利。臺灣政府這樣的政策設計，是希望可以「避免影響國人就業機會及合法雇主權益，減少危害社會治安」（簡光義，2006/05/22），但實際上的效果是將移工綁在特定工作場所，而且保證了仲介的高度獲利。

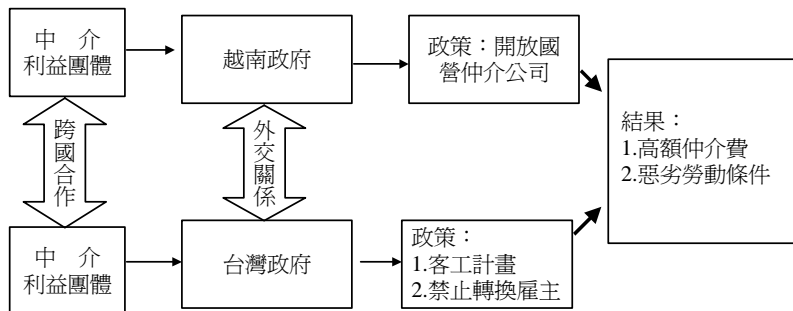
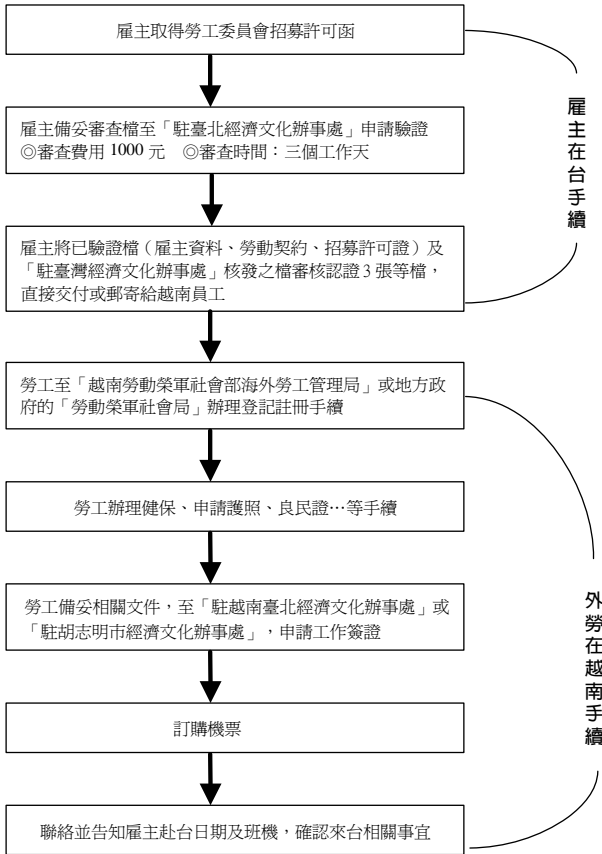


圖 1 仲介、國家政策與移工勞動條件之關係圖

台—越之間的移工仲介過程

根據勞委會的理想，一般的移工聘用過程如圖 2。臺灣政府的主管單位勞委會爲了配合「外勞外交」，因此都透過所謂的「國對國」談判，與越南的榮軍勞動部談判引進配額以及如何引入移工。圖 2 描繪兩國間的聘雇流程：臺灣的仲介公司必須取得政府的許可執照，才能協助雇主聘雇外國勞動者；而有需要聘雇外籍勞工的雇主們，可以

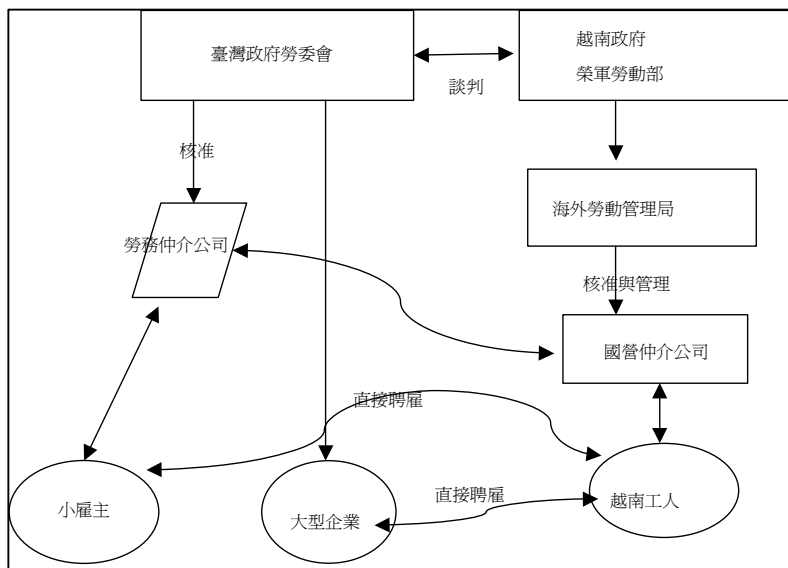
透過合法的仲介公司去聘雇外勞，或者直接聘雇。在越南方面，由海外勞動管理局來管理整個國家的勞動輸出，能夠進行勞務輸出的公司，主要是國家的國營仲介公司，工人們去國營仲介公司登記，然後出國工作。



資料來源：勞委會職訓局網站，<http://www.e-agent.com.tw/main-diction-flowmap.php>, 2006/1/6 讀取

圖 2 臺灣—越南間的移工直接聘雇流程

越南移工可以用不同的方式申請進入臺灣，而臺灣政府最希望的是一種所謂的「國對國直接聘雇勞工」制度。根據當時的勞委會主委陳菊說法，「透過直接聘雇管道，可以減輕外籍勞工的經濟負擔」（陳菊，2006），因為政府也知道仲介費用非常高，因此想透過此方法來避免「仲介收費過高」（郭芳煜，2006）。在這樣的理想狀態，整個直接聘雇流程應該如圖 3。



資料來源：本研究田野調查所得

圖 3 臺灣—越南兩國政府所設計的理想仲介過程

但是看到這樣的流程，大多數人可能望之卻步，這個制度設計的問題是：一、臺灣的雇主，如何知道在越南地區哪裡有適用的勞工可以受聘？二、臺灣雇主通常希望申請後，立刻就有人可以過來工作，

但是越南方面規定需有專長證明，也就是必須在訓練中心接受培訓 60～90 天，才能取得證明，這樣的規定讓臺灣雇主無法立刻聘請到工人，但若是透過仲介公司，那麼雇主把所有的事情都交給仲介，仲介在越南知道哪裡可以找到工人，而且仲介公司的訓練所隨時有工人可以來臺灣，雇主可以在最短的時間找到需要的工人。三、複雜的申請手續，一個有事業或工作的雇主，會爲了替移工省下仲介費，而願意花這麼多時間嗎？也因此絕大多數的雇主都是透過仲介公司來引入外國移工。不管是圖 2 的直接聘雇，或是圖 3 那種透過仲介進入臺灣的，這樣的理想圖像在現實中完全不存在。

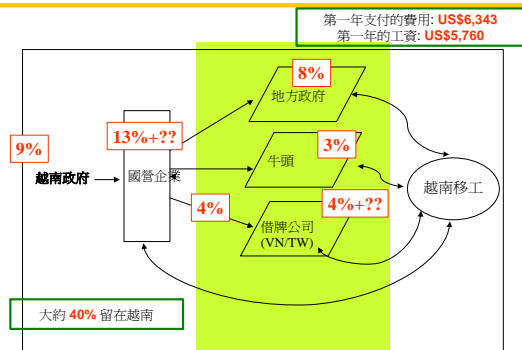
越南地區的實際移工仲介過程

理想的移工聘雇過程，在越南因爲其政治經濟體制而產生完全不一樣的圖像。我們前面已經提到，在臺灣與越南簽訂勞務輸出協定前，就已經有眾多的國營企業輸出勞工到前社會主義東歐國家，也因此當臺灣開放越南勞工來台工作時，主要的勞務輸出公司也是由國營企業來仲介。在越南，即使有許多民營企業要求開放勞務輸出行業，但是到目前爲止還是只有公營勞務輸出。這些公營公司握有輸出執照，但如何把此執照轉化成利潤，並非那麼容易，也因此開放輸出勞工到臺灣後，原本設計的「勞工找國營勞務輸出公司，然後送出國」的模式，一下子多了三類的人士在仲介的過程：地方政府、牛頭與借牌公司（參見圖 4）。

這些新人物的加入，反映了在都市的國營仲介公司手頭握有經營權，但卻無力到鄉村地區招募到適當工人的困境，所以必須用不同的方式來經營。第一種方式是直接自己派人到鄉下甄選，這些人被稱爲公司的「業務人員」。但更普遍的方式則是與不同的人士合作，只要有介紹工人來該公司登記，那麼就致贈酬勞給這些人，用臺灣的話來講，就是所謂的「牛頭」。一位任職於國營企業的牛頭說：「我靠的是我自己的人脈關係，我只要負責把人交給仲介公司就可以了，因爲這

裏主要還是靠人際關係，像我三年前參加了保誠人壽的培訓，因為當時參加培訓的人都是勞動局的官員或是員工，我因此認識了很多的人，也跟他們建立良好的關係，加上我任職於國營企業，我的身分跟公安差不多，所以我有機會找到工人」。找到工人，交給仲介公司，牛頭就可以拿到一筆錢。

外勞仲介過程與利潤分配:越南部分



外勞仲介過程與利潤分配:台灣部分

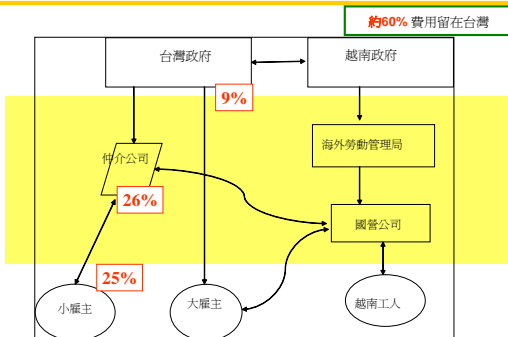


圖 4 外勞仲介過程與利潤分配

第二類的方式，則是與地方政府合作。國營的勞務輸出公司跟地方政府合作，透過正式的公文，把相關招工訊息傳遞到省下面的各個縣政府（Huyen），以及更底下的社（Xa），在社地區透過喇叭廣播、招貼公文方式，招募願意到海外工作的人。受訪的某公營勞務輸出公司主管說：「通常越南仲介會發函給當地政府一個招工公告，然後政府接受之後會幫忙宣傳，可能有廣告或是廣播，所以工人可以到地方政府登記，等到數量達到一定之後，我們公司會派人到當地親自挑工。」另一家公營勞務輸出公司主管則是說：「通常我們會發公文到各地方政府，請他們協助我們招工，一部分村民看到公告就會直接來找我們。」這樣的合作關係，讓地方政府也有機會加入逐利的行列。

第三種方式，則是所謂的「借牌運作」公司。所謂「借牌」是指某些人（可能是臺灣人，也可能是越南人）籌組一家公司來輸出勞工，但這家公司並沒有政府核准的執照，而是透過租借國營事業的執照來經營業務。如一位在越南經營仲介公司的台商說：「其實 A 人力輸出公司也沒有牌照，他只是借國營企業的牌照，在這裏很多台商都是跟公營勞務輸出公司合作，並非每一家國營企業都能接到臺灣的訂單，所以透過這些人，熟悉臺灣人力仲介公司的人脈，提供國營企業對台輸出勞工的合作視窗。但這些人有的是自己在臺灣開仲介公司，因此來越南成立辦事處，有些則是在越南搞個私人的人力輸出公司，以國營企業的名義去各地招工、或是跟臺灣的工廠或是仲介公司拿訂單下給國營企業。」借牌公司與國營仲介公司合作的基本模式是：以國營仲介公司的名義去外面招工、開設訓練中心，所有的勞務輸出業務都是此人頭公司來處理，國營公司只負責收錢，每出口一個人頭就抽成一定金額，這樣一來，國營公司不必負擔業績壓力，借牌公司也可以賺取仲介費用。

這種借牌情形相當普遍，因為國營仲介公司不知道臺灣市場的訂單在哪裡。臺灣公司若透過越南國營仲介公司招工的話，則可能會發生如勞工技術背景無法知悉的困難。當然，想要多佔有仲介的利潤更

是關鍵，就如某位借牌公司老闆在 2003 年說的：「目前越南的外勞輸出市場還沒成熟，越南政府還沒插手干預，因此我們還有許多空間。但未來兩三年會如何變化則不知了。」越南人經營的借牌公司，則是一種原本必須把交給國家的利益變成私有化，一位越南受訪者說，他的老闆原本在勞動局工作，在此人脈下，他決定自己跳槽出來開設「借牌公司」，原來的國營仲介公司業務由他來接收，他每個月只要繳交固定的人頭稅給國營仲介公司即可。這三類新加入的仲介人士之間不是平行不相干在運作，有時也會互相合作，端看當地的運作狀況，例如一位曾經在黎巴嫩工作過的女工，透過隔壁村落的某朋友介紹（非常不熟悉的朋友），介紹到省政府的勞動局，然後再轉介到河內的國營公司，總共付了美金 5,400 元，換言之，在她的移動過程中，牛頭、省政府都有介入。

臺灣地區的實際移工仲介過程

在臺灣的移工勞務仲介是眾多的仲介公司競逐雇主訂單，而企業可以引入移工的資格是符合製造業重大投資，或者有重大公共工程建設需要，或者個人雇主因為家中有重度殘障的家人需要照顧。但誰能夠獲得仲介執照，誰能夠聘用外籍移工，都是由政府來核准，在臺灣的政治環境下，與立法委員、行政部門有關者，就容易獲得配額。根據立委蔡啓芳（2005）的說法：「『基本工資』及『外勞仲介制度』實際上是當初前[立法]院長劉松藩大力推動立法所完成的，為什麼要制定這個制度呢？劉前院長家族即是全臺灣最大的外勞仲介公司，因為這是利益所在，幫特定立委賺大錢的制度。」蔡啓芳這樣的一段話，說明了臺灣的仲介公司與政商關係的複雜過程。

除了政商關係外，仲介與雇主的關係也是複雜共生。以高雄捷運的聘雇過程來看，該公司一直宣稱是所謂的「國對國」引入泰國勞工，但是根據泰國貿易經濟辦事處勞工處高雄分處處長 Somchai 的說法，2000 年泰國國會議員曾經拜會高雄市長，希望以國對國的方式來引進

泰國工人；在隔年，泰國勞工部高層也曾拜會高雄市長，表達這個意願。2004年確定要引進泰國的工人後，Somchai先生也親自去拜會捷運局希望以國對國方式引入，但是高雄捷運局說他們自己會透過仲介公司引進，換言之，高雄捷運一開始就是希望透過仲介公司來引進（Somchai, 2005: 19-20）。從此可以看出，雖然政府有許多規定來規範仲介跟雇主，但是仲介與雇主之間的利益共生關係完全無法互相切割，不管是透過仲介來引入勞工，或是所謂的「直接聘用」，到處都可以看到仲介跟雇主共利的影子。

根據蔡明璋與陳嘉慧的調查（1997），在勞務輸入市場上，雇主有相當大的權利，因此仲介必須支付費用給雇主，才能取得聘用外籍移工的訂單。根據蔡啓芳本身開公司聘請移工的經驗，當「有外勞需求時，多家仲介公司便來公司洽談『回饋』，有的三萬，有的四萬，有的五萬不等」（蔡啓芳，2005），而這些「回饋金」是羊毛出在洋身上，最後還是由移工來支付。

至於臺灣仲介公司與越南之間的合作模式，主要有三種：一、臺灣公司下訂單，越南公司招募工人、訓練工人，然後送來臺灣，並且由越南公司在臺灣服務這些移工。二、臺灣公司找訂單，自己在越南設立訓練中心，但是招募越南工人的事情交由越南公司處理。三、臺灣公司通包，也就是臺灣公司自己在臺灣找雇主，在越南借牌運作，自己在越南找工人、訓練工人。此時越南的仲介公司就只是租牌出去，然後收取「人頭費」。不同的合作模式，也就影響到仲介費用在不同公司的分配，若是臺灣公司通包，那麼大多數的利潤就會留在臺灣公司裏面，但不管是哪種合作模式，手頭上有訂單的臺灣公司掌握了大部分的談判權利，越南的仲介公司通常只能配合，這可以由以下一個例子看出兩者間的權力關係。

越南移工到臺灣後，因為許多原因而逃離原先聘用的雇主，根據臺灣的法令，只要離開雇主三天以上而不告知，那麼就成爲「非法外勞」。越南自從2001年之後來台工作的人數直線上升，逃離原先雇主

而變成「行方不明」的人數也節節上升，根據勞委會統計，移工行方不明仍未查獲的人數，到 2005 年 10 月底為止，累積為 19,944 人，其中主要以越南籍之 11,304 人最多，其次是印尼籍之 3,149 人，而菲律賓籍之 2,996 人居第三（勞委會統計處，2005）。爲了應付日益增加的「落跑越勞」狀況，臺灣的勞委會在 2004 年要求越南政府改善此落跑狀況，而越南政府竟然配合勞委會的要求，派出近百位的仲介人員來台成立「查緝小組」，來「抓落跑外勞」（徐國淦，2004）。這明明是臺灣的問題，怎麼會是越南政府來處理呢？

而在仲介公司方面，臺灣與越南合作的仲介公司約定，若有介紹來台工作的越南移工逃跑，則越南的仲介公司必須賠償金錢。我們搜集到一份檔，臺灣仲介公司寫給越南的仲介公司如下：「爲了預防逃跑的發生，及彌補本[臺灣]公司的一部份損失，凡是在雇主家裏逃跑的案件，一律扣款[越南公司]壹萬元整。」越南的仲介公司抱怨，爲何勞工在臺灣發生問題，卻是要越南的仲介公司負責？這個案例可以看出，遊戲規則通常是臺灣單方面訂定，越南的國家或仲介公司，也只能配合臺灣的要求行事，權力關係的不平等，一位越南仲介受訪者這樣形容：「臺灣公司是吃人肉不吐骨頭！」這麼龐大的仲介產業，最終還是以賺錢爲目的，因此利潤如何在不同人士間分配是個重要議題。這種臺灣—越南之間不平等關係，也自然會影響到利潤的分配。

仲介費用的分配情形

在討論這些利潤分配之前，我們先瞭解一下到底越南移工支付了多少的仲介費用。若把所有複雜的情況綜合考慮起來，簡言之，臺灣與越南仲介機構在第一年約從移工身上拿到 US\$3,654~5,229，金額視雇主要求的回扣金額而定。

在國家的理想規定下，一位越南勞工若要來臺灣工作，那麼第一年的支出費用如表 5（臺灣政府規定）及表 6（越南政府規定）。第一年的時候，在臺灣他必需支付 6%的所得稅、健康檢查費、仲介勞務

服務費、勞健保費以及食宿費用，總共約台幣七萬到八萬八千元（以 US\$1：NT\$33 來換算，約美金 2,100 元到 2,700 元。有不同的費用，是因為食宿費用的扣除因雇主而異）；越南方面，他必需支付健康檢查費、專長訓練費、良民證、護照、簽證、機票、離境稅，共約 600～755 美金；來臺灣工作後也需繳納給越南政府所得稅（越南稱為「國稅」）共 480 美金，總共第一年約需支付給越南方面約\$1,080 到\$1,235 美金（約折合台幣 35,640～40,755 元）。把雙方面的費用加總起來，一位越南移工第一年必需支付的法定費用為 10 萬元到 13 萬元左右（約 US\$3,200～3,935）。

表 5 台灣政府規定的規費收取標準

項 目	規定費用	折合美金
最低工資	NT\$ 190,080（每年）	US\$ 5,760（每年）
所得稅（6%）	NT\$ 11,400（每年）	US\$ 345.36
勞保與健保費用	NT\$ 2,592（每年）	US\$ 78.54
勞務仲介費	NT\$ 21,600（第一年） NT\$ 20,400（第二年） NT\$ 18,000（第三年）	US\$654.54 US\$ 618.12 US\$ 545.45
健康檢查（每六個月 檢查一次）	NT\$5,000（第一年） NT\$3,000（第二年） NT\$2,000（第三年）	US\$ 151.51 US\$ 90.90 US\$ 60.60
食宿費用	NT\$30,000 to 48,000（每年）	US\$909.1 to 1454.5
總 計	NT\$70,592 ~ NT\$88,592 （第一年） NT\$67,392~ NT\$85,392 （第二年） NT\$63,992~ NT\$81,992 （第三年）	US\$2,139.15 ~ US\$2,684.61 US\$2,042.18 ~ US\$2,587.64 US\$1,939.15 ~ US\$2,484.61

資料來源：本研究田野調查所得

註：美金台幣的兌換匯率 US\$1: NT\$33。

表 6 越南政府規定收取的費用

項 目	規定費用	折合美金
健康檢查費	VND\$500,000-600,000	31.84 – 38.22
訓練費	VND\$1,050,000/每個月 最多收取三個月	66.88 – 200.64
良民證	VND\$100,000	6.37
護 照	VND\$200,000	12.74
台灣簽證	US\$66/普通件	66.00
	US\$99/快件	99.00
機 票	VND\$4,700,000~5,000,000	300.00 – 318.47
機場稅	US\$14.00	14.00
總 計		596.83 - 755.44
國 稅 (在台工作後)	NT\$1,320 (每個月)	40.00
	NT\$ 15,840 (每年)	480.00

資料來源：

Bureau of Overseas Employment, “Dang ky hop dong va xac nhan ban cam ket cho lao dong di lam viec tai Dai Loan” (到臺灣工作的合同登記與文件公告確認), So 148/QLLDNN-TTLD, 31/01/2005. 引自 Bureau of Overseas Employment (2005), “Gioi thieu van ban” (法令介紹), in *Viec Lam Ngoai Nuoc (海外工作)*, pp. 18-19.

附 注：匯率 US\$1: VND\$15,700 : NT\$33. (2005/08)

但就我們 2005 年八月的調查狀況來看，一位工廠工在出國前，通常要支付 5,400 美金，折合台幣約 18 萬元，這筆費用包含了越南地區的開銷，也就是包含了機票、訓練費、、、等 (US\$ 600~755)，以及三年的越南國稅 (每年 US\$ 480，總共 US\$ 1,440)。來到臺灣之後，他仍然必需支付臺灣的稅金、食宿費用、健康檢查費、仲介服務費、勞健保費。表 7 (費用的分配) 與圖 4、5 是我們根據資料所計算得到的大略金錢流向與分配。

表 7 第一年移工支付的費用，在各種人士之間的分配

移工支付的費用	US\$	Distribution
第一年的工資所得	5,760	90.8%
臺灣政府的稅、健康檢查等費用	574	9.0%
越南政府的國稅、其他規費	600	9.5%
法定的仲介服務費	654	10.3%
支付牛頭費用	200	3.2%
地方政府的介紹人	500	7.9%
訓練中心	250	3.9%
借牌公司的人頭費	200	3.2%
臺灣公司額外收取，沒有收據的仲介費	1000	15.8%
越南公司額外收取，沒有收據的仲介費	800	12.6%
雇主拿的回扣以及食宿費	1565	24.7%
第一年移工總共必需支付的費用	6,343	100.0%

資料來源：本研究田野調查所得

我們看到的第一個現象是移工第一年必需支付高達美金\$6,300的支出，但第一年他的薪資（如果沒有加班的話）只有美金\$5,760而已，換言之，他賺得的錢還不夠支付給所有相關人士。根據這些資料來看，大概要過了一年三個月後，移工才能開始賺到錢。根據一位受訪仲介說法，他們公司的移工平均只有在臺灣工作一年四個月而已，而根據我們有限的資料來計算，全部受訪者總共出國 32 次（有人出國一次，有人出國兩次），平均的停留時間為 18.4 個月，也就是 1.5 年。若是這樣的話，那麼這就表示全部的越南移工幾乎沒有賺到任何錢的，努力工作的所得，都被其他人士拿走了。

第二個現象是越南地區的利潤分配非常混亂，難以有一個確切的估計數字，這是因為在越南境內的仲介體系太過競爭與複雜，因此利

潤在不同人士之間的分配是處於「流動狀態」。假如招募、訓練、代理辦證件出國手續都是由國營的仲介公司來做，那麼該公司則可拿得約 31% 的利潤。但通常國營仲介公司並無能力通包所有的事務，因此跟借牌公司、牛頭、地方政府合作，利潤的分配比例也就會隨著不同的合作模式而有所變化。通常一位牛頭拿 200 美金的費用，但也有受訪者支付高達 400 美金的狀況。而若是借牌公司的話，通常一個人頭輸出會給國營仲介公司 200 美金，這個借牌公司就是賺取訓練費用、代辦費用、機票費用等，大概可以拿 14% 的利潤（約 900~1,000 美金）。

第三個現象是，臺灣地區拿得的金錢約為全部移工支付的 60%，這也是前面說的，在跨國的移工聘雇市場中，臺灣是買方，握有比較大的權力，因此較多的金錢流入臺灣。臺灣的各類人士會因著聘雇方式不同而有不同的獲利，如果是小雇主，假設他向工人每個月收取台幣兩千元的食宿費，以及從仲介拿回二~三萬元的回扣，那麼這個數字就約美金 \$1,500~1,650。這個數字約為移工第一年費用的 25%；臺灣政府規定的費用（包含健康檢查、所得稅、勞健保費用）約拿走移工第一年費用的 9%；剩下約 26% 則由臺灣仲介公司拿走，他拿走的費用包括官方規定的服務費以及移工以「借款名義」而償還的「負債」。此外，若是臺灣的仲介公司自己也在越南租牌來經營訓練、招募工作，那麼他的利潤就不止如此，加計上越南的 14% 利潤，則可以拿到高達 40% 的費用。不過，如果有大企業（如高雄捷運）要自行直接聘雇，那麼這些利潤就都歸此大公司所有，也就是拿了將近 50% 的移工第一年支出費用。當然，類似高雄捷運還在宿舍裏面開設賭博性電玩、以不平等兌換比例要求移工買宿舍內的物品，那又是更多一層的剝削了。

為何會出現如此剝削性的移工仲介制度呢？哪些條件支持了這個體系的運行呢？就是越南的政治體制，加上臺灣的客工計畫，配合上禁止轉換雇主，才能讓此體系運轉下去。

制度設計與跨國移工產業

越南目前的政經體制逐漸朝向市場經濟轉型，納入全球資本主義的運行中，因此政府的經濟政策是希望採取類似臺灣早期以出口來帶動經濟成長的模式。但社會主義體制的轉型並不可能一夕間變成市場經濟，以前國家主導的計劃經濟，以及伴隨著的組織，在目前仍在經濟中扮演重要角色，在 2003 年，全國經濟成長率為 7.3%，但是公營部門的成長率則比平均還高，為 7.6%，生產總值占國內生產毛額（GDP）的 39%（The World Bank, 2006，附錄表 2.1；2.2B），聘雇了全國 8.4% 的勞動人口（相當於 19.4% 的非農業就業人口，The World Bank, 2006：85，表 7.1）。越南的國家在經濟活動上，仍扮演重要的角色，特別是國營事業。也因此我們可以看到，國營的企業積極插手在仲介活動。

越南因為過去的社會主義體制與勞務輸出的歷史因素，使得政府各種部門都有權利輸出勞工，例如交通部所屬的石油公司也可以設立勞務輸出公司、地方政府也有自己的勞務輸出公司。2003 年的訪談資料顯示，全越南只有四家仲介公司是以股份公司形式所成立的勞務輸出公司，根據受訪的越南官員說：「目前越南的勞務輸出制度希望能引入類似泰國的私人仲介公司制度，因此先開放四家勞務公司，希望測試民營化的公司效率是否高於公營勞務輸出公司。」但是這四家股份公司的官方色彩還是很重，官股的成分仍占了 49%。

根據學者對於越南政治的研究，越南的政治體制雖然是一黨獨大，但卻有不同的團體在競逐利益（Beresford, 1997；Kerkvliet, 2001；Gainsborough, 2002）。某位在越南經營仲介業務的臺灣仲介說：「一開始越南政府開放 15 家公營勞務輸出公司，都是隸屬於勞動部底下的國營企業，但是當勞動部賺錢的時候，其他部門也想分一杯羹，因為勞務輸出手續分別由其他部門辦理，例如健康檢查，良民證等等，所以像是衛生部、教育部等單位也希望成立勞務輸出公司；1999 年 11 月到 2000 年 11 月這段期間，因為每個單位都互相不配合，因此越南

勞工輸出手續無法順利完成，造成臺灣引入越南工人變得很困難，最主要的原因是，各個部門向上運作鬥爭，希望爭取成立勞務輸出公司，到了 2000 年，越南至少出現 158 家的公營勞務輸出公司。」這樣的政府體制，讓越南政府不得不開放各部會來經營勞務輸出業務。但是開放競爭的結果，就是市場的失序狀態，公營企業都是位於首都河內，沒有組織與人力來深入鄉間聘雇工人，只能透過牛頭、地方政府來找人，或者把申請得到的執照出租以收取經濟租。

而臺灣方面的制度設計，則是外交關係—客工計畫—仲介組織—禁止轉換雇主環環相扣，讓移工無法脫離任何可能的監視與控制。外國移工進入臺灣的過程，受到臺灣政府高度管制與控制。首先，聘用那些國家的外籍勞工，是依據臺灣政府的外交政策決定的。目前台商在東南亞地區投資最多的國家為越南、泰國、印尼、菲律賓與馬來西亞，而這幾個國家剛好是臺灣政府開放移工進來臺灣工作的國家，這有兩個意涵：一、運用台商力量與輸入移工手段，可以增加臺灣的外交籌碼；二、目前的移工引入方式，都是透過私人仲介，也因此仲介可以利用已經有的東南亞台商網路來進行移工招募。仲介業只能在臺灣國家指定的特定國家招募移工而已，若是台灣凍結某個外國移工進口，仲介業就無利可圖了。也因此開放/禁止特定國家勞力輸入時，仲介業也會想盡辦法來影響台灣的政策，例如協助台灣官員跟地主國的高層官員見面，以創造官方交流的機會，並且確保該國不會被列入禁止的名單。

前勞委會主委陳菊曾在其撰寫的碩士論文提到，當年要開放外籍移工來台時，有許多國家的部長想說服臺灣引入該國勞工，而當年的勞委會主委趙守博則回應，輸入勞工的配額視雙方關係的發展而定，也可以配合外交來決定引進外勞的國家及配額（陳菊，2006/1/8：27）。所以某個國家的移工是否能夠進入臺灣，第一關就是要通過外交的考慮，若是發生有任何對臺灣外交尊嚴有損的事情，那麼臺灣會立刻凍結該國移工的輸入，例如在 1999 年，菲律賓外交部公開宣稱將拒發

李登輝總統的訪菲簽證，勞委會立刻宣佈凍結菲律賓勞工的進口（中央日報社論，1999）；2004年當勞委會主委陳菊要到泰國開勞工相關會議時，竟然未取得泰國的禮遇簽證，而只獲得觀光簽證，因此臺灣立刻「軟性凍結」泰勞，以表示不悅（工商時報社論，2004）。

外交政策若要發揮作用，那麼「客工計畫」則是支持它的一環。從1991年開始臺灣就採取所謂的「客工計畫」，它的特點是：每年都必須申請工作的聘雇許可，工作一定期限後，必須離開，回到母國。此計畫是一種流量的概念：移工像自來水一樣，臺灣政府可以像開水龍頭一樣，隨時調節水量大小。若某外國政府有不利臺灣的政策或言論，那麼臺灣政府可以立刻凍結該國移工，讓該國移工逐漸流出，而臺灣需要的水量則開其他的水龍頭讓其他國家移工進入。

若是從管制人口流入的角度來看，「客工計畫」的基本想法是：臺灣需要一群人來協助經濟，但卻不允許這群人在政治上停留下來成為臺灣的國民（曾熾芬，2004：32）。在此限制下，移工的許多公民權利遭到限制，連二等公民的地位都不如。以「逃逸外勞」為例，根據就業服務法第56條，只要移工失聯三天，雇主就應主動通知員警單位或主管機關。當這位逃逸移工被員警查獲時，則立刻被收容，但在此收容過程中完全不需經過法院的審理，也沒有具體的收容處分，完全違反憲法第八條「非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁」的規定。而移工被強制出境的部分，實務上是依據入出國及移民法第三十四條規定來「強制驅逐出國」，但與本國人的權利不同，移工「實際上」完全沒有行政處分申訴或行政救濟的機會（李震山，2003：72），主要原因是「先執行後救濟」的制度，包括非法的遣送出境手段，立刻收容到外國人收容所而沒有聘請任何律師協助²。所以聽過一個案例，某個雇主不喜歡某名女傭，因此與仲介串通，將此名女傭帶離至另外的處所，過了幾日，仲介再將此女傭帶至警察局，

² 感謝某位匿名審查者所提供的意見，得以修正錯誤部分。

說找到了「落跑女傭」，在此情形下，此名女傭會立刻被遣送回國，而沒有任何行政救濟的可能。客工計畫確保了來台工作的移工只是短期勞動力，而排除他們有任何可能的政治權利，包括基本的勞動三權：團結權、團體協商權與爭議權，甚至連任何行政處分申訴權也被剝奪。

客工計畫的政策設計，另外一個目的就是讓營利的仲介組織，可以不斷迴圈聘雇新的外籍移工，以創造出新的利潤。每隔三年重新補充的勞動力，讓仲介可以定期補充利潤，不必擔心沒有新利潤來源。當然，更惡劣的情形是不依照規定幫移工轉換雇主（例如雇主關廠或歇業），把一批勞工送回母國，以便保留手頭握有的名額之利潤。一位受訪者曾經在桃園的工廠工作，經過約八個月時間後，老闆說要關門，必須把這群越南移工送回國。仲介並沒依照規定幫忙轉換雇主，而是打算直接送他們回越南，後來由一位懂得中文的工人打電話到勞委會求救，才獲得轉換雇主的機會。此外，當「不聽話」的移工被送回國時，仲介/雇主可以重新補充一名移工，此時他們又可以再度收取一次的費用，創造新的利潤。根據越南仲介的說法，被遣送回國的越南工人只能拿回原先收取的「國稅」，但是其他已經收取的費用一概不退還。換言之，已經進入仲介過程中的相關人士口袋裏的錢，是完全拿不回來。

最後一項制度設計，則是臺灣的禁止轉換雇主政策。2002年修定的就業服務法第五十九條規定，移工只有在有下列情事之一者，經中央主管機關核准，才得轉換雇主或工作：一、雇主或被看護者死亡或移民者；二、船舶被扣押、沉沒或修繕而無法繼續作業者；三、雇主關廠、歇業或不依勞動契約給付工作報酬經終止勞動契約者；四、其他不可歸責於受聘雇外國人之事由者。這樣的規定非常嚴格，當發生任何勞雇雙方都不滿意的時候，通常移工並沒有討價還價能力，而可能被直接送回國。受訪的一個案例在臺北某家大型工廠工作，工作一年多之後，換了新的主管，上司一直說他的工作操作流程不符合公司

規定，要求他更正，但是他卻認為是上司在刁難他，因為過去一年多都是如此操作。後來被警告三次後就被遣送回國。換言之，在發生勞資爭執時，甚至只是單純的人際關係摩擦，禁止轉換雇主的設計，讓雇主有絕對的權力來要求勞動者服從其指令。資本主義的一個重要特色，就是有一自由流動的勞動市場，做為平衡勞資雙方權力的機制，但是臺灣的制度設計，讓這群移工連形式上平等的勞資關係都不可能。即使法律允許遇到勞雇爭議時，可以採取調解解決，但過程曠日費時，而且在爭議期間移工也不得另行工作，不管最後如何，外勞都很難是最後的贏家（趙俊明，2004）。

結 論

勞工的跨國移動已經是亞洲地區的常態，臺灣自從 1990 年代起，正式接受東南亞移工的進入。在歷經十幾年的歷史過程，所謂的「仲介問題」、「逃逸外勞問題」一直無法解決，這是制度性的因素所造成，而非單一行動者如貪婪的仲介、狠心的雇主或想多賺錢的外勞所造成。臺灣的外交政策、客工計畫與禁止轉換雇主形塑了整個移工引入的基本架構，而越南的在地政經情況搭配臺灣的需求，將一批批的移工送到臺灣。在此制度環境下，許多利益相關人士在各個環節追逐個人的最大利益，同時間，移工的勞動所得也一點一滴地流失。

我們的研究結果，反駁了移民理論裏頭的「新古典經濟學」或「新家戶經濟論」，這兩者皆認為只要目的地的絕對所得或者預期所得高於移出國，或者整體家戶經濟的所得會改善，那麼就有移民離開居住地。但是從我們的調查資料看出，越南移工在此過程，平均來看，並沒有任何經濟利益³。

³ 某位評論人問：既然大部分移工並沒有賺到錢，為何還是有人前仆後繼的出國工作，我們訪問的許多移工，都歸因到「運氣不佳」，而且通常不願意告訴別人他們的經驗，他們相信別人的運氣不會這麼差，所以不會阻止別人出國工作。但顯然他們並沒看到整個結構的問題。

我們認為必須從跨國的組織運作角度，才能清楚鑲嵌在國際與國內政治經濟運作下的跨國勞工移動。過去的研究很少以跨國的組織角度來探討國際勞動力移動，本研究算是彌補此領域研究的不足之處。我們也同時提出制度論的觀點，認為仲介組織的跨國運作受到國家政策、利益競逐的影響，並進而與這些制度共同塑造一套箝制移工的機制。雖然有人認為移工處於看不見（invisible place）的地方比較容易受到剝削與虐待（Wee and Sim, 2004），但假如沒有政府對移動的嚴格控制，以及背負仲介的龐大債務，移工是可以相對比較自由、勞資雙方的權力關係也會比較平等，受虐待的情形也可以受到較佳的控制。若說想要改善移工的勞動條件，那麼斬斷仲介利益與政策的連帶是核心議題，而要斬斷此關係，讓移工可以自由轉換雇主、並且讓他們可以長期在臺灣工作，就是最佳策略了⁴。

參考書目

- Somchai, Ratanathai。2005。台灣의 東南亞外勞：高雄捷運泰勞事件座談會。南向 1（1）：16-36。
- 王宏仁、張書銘（2003）「商品化的跨國婚姻市場：以台越婚姻仲介業運作為例」。台灣社會學，第六期，2003年12月，頁177-221。
- 工商時報社論。2004/12/22。平議凌駕經濟的外勞政策。工商時報。
- 中央日報社論。1999/8/4。菲律賓政府必須改弦易轍。中央日報。
- 台灣智庫。2004。台灣人口組成變遷與未來人口政策方向。台北。
- 李震山。2003。移民制度與外國人人權問題座談會專題研討。台大本土法學 48：51-65。
- 徐國淦。2004/11/28。他們的工作超時 無休全天監控。聯合報。

⁴ 有評論者認為，若是政府仍有「配額控制權」，那麼仲介似乎仍能夠掌握控制地位。我們認為，即使有配額的控制，但若國內的勞動力市場移工可以自由流動，則仲介最多是掌控「引入」的階段，換言之，可能仍會收取高額的仲介費用，但是當移工進入國內勞動市場後，自由的勞動市場會改變目前惡劣的勞雇關係，也因此遭受雇主剝削與虐待的情形應該會有所改善。

- 曾熾芬。2004。引進外籍勞工的國族政治。台灣社會學刊 32：1-58。
- 許志雄，施能傑，陳美伶，汪平雲，2005/9/14。「高雄捷運股份有限公司與華磐管理顧問有限公司侵害泰勞權益事件」政府機關管理制度與行政責任檢討報告。
- 郭芳煜。2006/1/8。直接聘僱，勞資雙贏。網站讀取：<http://www.e-agent.com.tw/main-diction-2.php>。
- 勞委會統計處。2005。10月底外勞在台人數為320,614人。台北。
- 勞委會職訓局，2005。高雄捷運泰勞人權查察專案小組調查報告，附件1：泰勞16項訴求及13項雇主回應。<http://www.evta.gov.tw/labor/account-1.pdf>。2005/12/30下載。
- 勞委會職訓局，2005。臺閩地區外籍勞工概況按國籍分。網站：<http://www.evta.gov.tw/stat/9412/7170.csv>。2005/12/30下載。
- 陳菊。2006/1/8。「直接聘僱」開啓勞資互惠之路。網站讀取：<http://www.e-agent.com.tw/main-diction.php>。
- 劉梅君。2000。廉價外勞論述的政治經濟批判。台灣社會研究季刊 38：59-90。
- 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 38：69-95。
- 蔡啓芳。2005/8/30。外勞是一隻被剝了好幾層皮的牛。台灣日報民意論壇。
- 簡光義。2006/05/22。查緝非法外勞拘留所爆滿。中國時報。台北。
- 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。
- Abella, Manolo I. 2004. "The role of recruiters in labor migration." Pp. 201-211 in *International Migration: Prospects and policies in a global market*, edited by Douglas S. Massey and J. Edward Taylor. Oxford: Oxford University Press.
- Beresford, Melanie. 1997. "Vietnam: the Transition from Central Planning." Pp. 179-204 in *The Political Economy of South-East Asia: An Introduction*, edited by Garry Rodan, Kevin Hewison, and Richard Robison. Melbourne: Oxford University Press.

- Gainsborough, Martin. 2002. "Political Change in Vietnam: In search of the middle-class challenge to the state." *Asian Survey* 42:694-707.
- Hardy, Andrew. 2002. "From a floating World: emigration to Europe from Post-war Vietnam." *Asian and Pacific Migration Journal* 11:463-484.
- Hugo, Graeme. 1996. "Asia on the Move: Research Challenges for Population Geography." *Journal of Population Geography* 2: 95-118.
- (2004). "International migration in the Asia-Pacific region: emerging trends and issues." Pp. 77-103 in *International Migration: Prospects and policies in a global market*, edited by Douglas S. Massey and J. Edward Taylor. Oxford: Oxford University Press.
- Jones, Huw, and Tieng Pardthaisong. 1999. "The commodification of international migration: findings from Thailand." *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 90:32-46.
- Kerkvliet, Benedict J. Tria. 2001. "An Approach for Analysing State-Society Relations in Vietnam." *Sojourn* 16:238-278.
- Loveband, Anne. 2004. "Positioning the product: Indonesian migrant women workers in Taiwan." *Journal of Contemporary Asia* 34:336-348.
- Massey, Douglas S., and Graeme Hugo Juaquin Arango, Ali Kouaouci, Adefela Pellegrino, J. Edward Taylor. 1993. "Theories of international migration: Review and appraisal." *Population and Development Review* 19:431-466.
- Spaan, E. 1994. "Taikongs and Calos: the role of middlemen and brokers in Javanese international migration." *International Migration Review* 28:93-113.
- The World Bank. 2006. *Country Report: Vietnam Development Report 2006 - Business*. Hanoi.