

# 從仲介費看台灣外勞問題

艾立勤<sup>1</sup>、鍾佳融<sup>2</sup>

本文作者從仲介費的角度探討台灣的外勞問題。希望台灣教會對消除台灣這方面「罪的架構」，或減輕這「罪的架構」的影響力，而能有所貢獻。

## 前言

國際勞工的移動，一直是世界每個國家可能要面對的問題，對亞洲的台灣來說則是最近幾年的現象。目前聯合國國際勞工組織（I.L.O.）對於全球勞工問題一直有持續的研究，但是並非所有的國家都加入該組織，至今也沒有國際性的法律可以直接地保護外籍勞工。

台灣在民國 78 年 10 月首次開放合法引進外勞，並在 81 年 5 月公佈實施就業服務法，而後陸續公佈相關子法<sup>3</sup>，從此對外籍勞工的引進管理有了法律的規範。而仲介業者收取費用提供服務，私人營利性仲介市場也在這幾年來快速的發展。因此可說台灣的仲介市場是一個新的現象。

---

<sup>1</sup> 艾立勤神父，耶穌會士，輔大神學院神學系畢業，義大利羅馬額我略大學倫理神學博士，現為輔大神學院院長，教授倫理神學課程。

<sup>2</sup> 鍾佳融，輔仁大學經濟碩士，目前為政治大學財政研究所博士班學生。86~89 年為艾立勤神父外籍勞工研究計畫案研究助理。

<sup>3</sup> 相關子法有就業服務法實行細則、外國人聘僱許可及管理辦法、營造業聘僱外國技術人員許可及管理辦法、私立就業服務機構許可及管理辦法、就業安定費繳納辦法、就業安定基金收支保管及運用辦法等等。

現在台灣的外勞仲介問題很多，但是對外勞來說，最嚴重的是仲介費的問題。由於本文將重複提到仲介費這名詞，在此我們先界定仲介費為外勞付費的金額。

本文所提之外勞是指非技術勞工，不同於技術勞工或者科技人才。非技術勞工的立場通常較為弱勢，容易被剝削，這不只是台灣仲介系統的問題，同時也是全世界的問題。但是，對弱勢的外勞剝削便構成天主教「罪」的架構。所謂罪的架構，意謂著不正義是整個仲介系統不正義，一個人在裡面沒有力量做正義的事情；如果要做正義的事，就要犧牲很多。因為是整個仲介系統出了問題，所以就越來越沈淪、越來越糟。

這「罪」的架構，I.L.O.和台灣並非沒有想辦法要去解決，問題在於有些團體為了自己的「利益」，把外勞非人化。若要解決這有罪系統的問題，包括外勞、本地勞工、仲介、雇主、兩邊的政府等問題，需要徹底廣泛的對話與和好。

為了做這樣的對話與和好，我們首先需要瞭解問題的來源。本文內容擬先介紹 I.L.O.對外勞問題普遍性的看法，然後瞭解台灣原來正式系統的狀況，之後正式系統被非正式系統所取代，以及非正式系統下的後果，最後是建議與結論。

## 壹、I.L.O.對外勞問題普遍性的看法<sup>4</sup>

聯合國之 I.L.O.一直持續關注外勞問題。他們認為私人營利性仲介公司是一種新的現象，而且近年來快速的成長。

以前，因為雇用外勞大部分是透過朋友和親戚的介紹，多

---

<sup>4</sup> 國際勞工組織 (I.L.O.) 對全球外勞問題普遍性的建議，資料可查網址 <http://www.ilo.org/public/english/..i/migrant/papers/protvul/index.htm>  
Protecting the most vulnerable of today's workers : chapter 5 Guidelines on the protection of workers from one country recruited by private agents for employment in another country。

數是不用仲介費的。例如，1970年之前巴基斯坦只有四分之一的外勞透過仲介找到工作。但是，1980年代之後，亞洲國家例如泰國、菲律賓、印尼的勞工找工作，有60%~80%需要透過仲介公司。

商業化的私人仲介導致一些負面的效果，例如欺騙、過高的仲介費、外勞受騙接受較差的工作條件等等。更嚴重的問題是，仲介費的高低與招募成本或服務成本沒有太大的關係。徵求外勞的條件，變成不是在乎外勞工作的能力，而是外勞要得到工作願意付多少錢，錢付的越多就越有機會工作。因此仲介費的高低，決定的因素在於不同國家勞動市場外勞的議價能力，這是由供需來決定的。但是，通常需要工作的人，遠遠超過僅有的工作機會，使得外勞處於弱勢，仲介便可收到更高的仲介費。而影響仲介費的另一個因素，便是兩國薪資的差異。例如，泰國工人要到台灣工作，和要到沙烏地阿拉伯工作的仲介費，就是兩倍的差距，原因是台灣的薪水較沙國高。

當有愈多外勞願意工作，供給的數量大於需要的勞工數目，理所當然的是找工人的成本會較低，但是相反的，仲介會向外勞收取的仲介費卻更高。可是，當國內缺乏像護士或科技業這類技術人員時，仲介費又完全由雇主來付。

I.L.O.認為，想要強制管理仲介費，是最困難的問題，可以說至今為止是完全的失敗，但是，這不只是台灣單方面的問題，整個仲介系統的參與者都要配合才能解決。當國外與台灣的薪資差距越大，要管理仲介費的困難度就越高，原因是很多工人想到台灣工作。

有些國家例如斯里蘭卡、巴基斯坦，為了管理仲介費金額，不讓勞工直接付費給仲介公司，而是透過政府機關或者銀行的帳戶再付給仲介公司，以達到管理仲介費的目的。但是，兩國政府調查的結果仍然發現，有一半的勞工沒有透過這樣的

過程付仲介費，是直接付給了仲介公司。

另外有個例子，以前海上船員的工作薪資本來會比陸地上工作薪資高，但因為陸地上工作的條件惡化（仲介費越來越高），船員的仲介雇主也想要拿點好處，漸漸地船員的工作條件也變得較以前差了，變差可能是薪水下降或者多付仲介費。

## 貳、台灣原來仲介正式系統的狀況

正式系統就是一切合法，依照法令規定引進收費的仲介方式。目前，台灣訂定 NT.15,840 為外勞工資，這工資水準即是台灣最基層勞工的基本工資。這樣訂定外勞工資，是為了要保護台灣勞工的薪水結構，避免影響基層勞工的薪資水準和他們工作的權益。

台灣工資 NT.15,840，比外勞在自己國家的薪水高出很多，這樣的薪資，外勞一定樂意來台灣工作，而且外勞引進若是補充台灣勞動力不足，不是替代原來的台灣基層員工，對台灣也是有益。

正式系統規定仲介費，是依照服務項目來收取，不但從外勞收費，而且也從雇主方面收取費用（國外仲介公司如何收費台灣沒有規定，是依外國的規定）。以下是我們的說明<sup>5</sup>：

本文先前已經定義仲介費為：外勞付出的金額（若仲介費越高，代表外勞付出的金額越高）。將引進外勞的所有費用項目全部列出來如下表，列出的費用已經包括國外台灣兩邊都付費（一部份屬於雇主付費，一部份屬於外勞付費，但這裡沒有

---

<sup>5</sup> 「就服法」第 51 條、第 55 條。「外國人聘僱許可及管理辦法」第 11 條、第 18 條、20 條、24 條規定。86.7.5 台（86）勞職外字第○二五一七二號函。87.4.13 台（87）勞動二字第○一四四二一號函。另外，有關總金額、利潤的估算需要相當多的資料，詳細的費用項目與估算過程可以參考艾立勤等（89 年）第三章。

區分只呈現總額)。也就是說按照正式系統，外勞付出仲介費的金額絕對不應該超過下表金額的總數，只需一部份的費用應該外勞負擔而已。而且依照正式系統來計算，因為體檢費、居留證費、回國機票等等費用，雇主與外勞間可以協議由誰付費，就算是外勞完全負擔，外勞最後負擔的仲介費也應該低於五萬元（因為總額的六萬多元部分應該雇主負擔）。

### 正式系統下費用項目加總

	菲 律 賓 監 護 工	菲 律 賓 製 造 業 勞 工	泰 國 製 造 業 勞 工
總計金額 (NT)	60,912	65,912	61,640

因此，總額六萬多元應該向誰收呢？正式系統下應該是一部份雇主付，一部份外勞付。那麼會不會有外勞不付費或者雇主不想付費呢？外勞想不付費就來台灣工作是不太可能，因為很多人等著在排隊。雇主若不想付費，仲介公司會向雇主說明有些項目應該雇主付費，如果雇主堅持不付費外勞負擔會更大，雇主可能因此就付費；如果雇主還是不願付費，仲介公司可能就轉嫁給外勞付費。另外，還有一種情形是仲介公司為了爭取客戶，主動的「放條件」給雇主（讓雇主不用付任何費用），然後仲介公司再轉嫁給外勞，這就是外勞付出的仲介費超過六萬元以上的原因之一（其他還有回扣、高利貸利息、牛頭費用等等原因）。

仲介公司的利潤，依照正式系統的收費方式（引進一名泰勞合計向雇主與泰勞收 61,640），估算一年引進 400 名及 1000 名泰勞，考慮所有的支出後一年的利潤分別為新台幣 250 萬與

1000 萬元左右<sup>6</sup>。

綜合上述資料，我們認為正式系統下外勞的薪資、向外勞收取的仲介費，對外勞來說是合理正義的。而且，仲介公司已經得到利潤。

艾立勤等（86 年）研究結果指出台灣女性外籍勞工，基本上她們滿意台灣所提供的最低薪資與勞雇間的關係，但是常常因為仲介費的壓力太大，惡化了她們的工作及生活條件。原因是當外勞無法負擔仲介費來台灣工作時，通常需要在國外先借款，並且在日後的工作薪資中扣款還清貸款。借款然後償還來看似乎簡單也很合理，但是借款高利貸的壓力常使得實際所得縮減許多。如果外勞發生了無法繼續在台灣工作的事由（如疾病、意外傷害、懷孕等），為了繼續賺錢還債，生活情況可能更糟糕，或者是以非法的身分繼續留在台灣工作。

從倫理道德的角度來看，正式系統在法律上已經有一些弱點，就是沒有給外勞應該有的尊嚴，例如：不能結婚、不可以懷孕、懷孕就必須回國、每半年規定體檢一次等等，這樣的規定違反人性的原則，由於這些規定是法律上的規定，影響的程度更是嚴重。

## 參、正式系統被非正式系統所取代以及其後果

### 一、非正式系統

非正式系統即非法系統，是台灣的現況。原正式系統有兩個問題：法令對待外勞缺乏人性化，沒有給外勞應該有的尊嚴；兩邊國家因為薪資差距很大，整個體系存在很大金錢的誘惑，誰有辦法就能輕易的得到這筆錢。這兩個弱點結合起來，變成

---

<sup>6</sup> 艾立勤等（89 年），有更多不同狀況的推算。這裡僅提出一個例子作說明。

正式系統瓦解，非正式系統出現的原因。

非正式系統的過程是這樣的，僱主擁有外勞名額，並賦予仲介公司尋找外籍勞工的權力，對僱主和仲介業者皆產生誘惑。一旦仲介業者有競爭的壓力，就會有給僱主好處以爭取名額的誘惑。例如，一開始仲介公司本來應該向僱主收取費用，但是爲了在競爭的市場下拿到名額，他們開始不要求僱主付費，而將其成本轉嫁給外籍勞工，甚至不要求僱主付費還給回扣。

另外，因爲外勞輸出國和台灣之間沒有好的合作關係，因此正式系統無法有效的管理違法的事件，漸漸地非法情形越來越多。舉例來說，泰國讓僱主可以不用負擔任何費用，當業者發現泰國外籍勞工會支付高於規定的金額時，這種情況便擴散至菲律賓。原來整個正式體系便因此崩潰，費用完全由外勞負擔。當發生這樣的情形，政府並沒有立刻處理，讓情況一直惡化，仲介費一直上升。因此，仲介費會繼續不斷上升的原因，是台灣、泰國與菲律賓當局未能有效的執行正式系統，未能要求業者依規定收取費用，外籍勞工負擔之金額便大幅上升。

非正式系統的特色是不按照法律的規定運作，卻由一套市場遊戲規則主導，仲介費就是瞭解非法問題嚴重性的明顯例子。我們的調查研究證明了幾年來仲介費持續增加，而且增加得很快。現在，工人仲介費普遍是十四萬台幣，據說還有高達二十萬台幣的<sup>7</sup>，這些錢到哪裡去了？基本上，我們已經可以知道僱主和政府沒有讓仲介拿走所有的好處。此外，近年來仲介費的增加與提供給外籍勞工的服務沒有關係（或者只有少許的關係），因爲仲介公司以僱主爲服務對象並非外勞。也就是說

<sup>7</sup> 14~20 萬是目前聽說最新的仲介費狀況，另外艾立勤等（89年）有外勞仲介費用調查。

仲介費增加並非全是因為外勞的服務成本增加，仲介費的增加是因為體系中其他的因素，例如雇主要求回扣（回扣是指除了原有條件之外，要求仲介公司每個名額加給多少錢）、牛頭費用（例如泰國有牛頭從鄉下帶工人到大城市應徵找工作）、利息費用（高利貸借款利息）等等。

## 二、非正式系統下的後果

長期而言，整個非正式系統對外籍勞工、台灣社會、本國勞工、仲介公司、雇主、政府都有害。而對外勞的傷害最快也最直接的就是高額仲介費的問題。當兩地的薪水差距愈大仲介費就越高，外勞高利貸借款越多，然後賺來的錢透過仲介費移轉給雇主、仲介本身、放高利貸者，對外勞是一種層層的剝削。其實管理控制合理仲介費不只是台灣的問題，世界各國有引進外勞的國家同樣也面臨這個問題。只是因為外國與台灣兩地的薪資差距特別大，外勞很想來台灣工作，對雇主、仲介業者和放高利貸者有非常大的金錢誘惑，以致於產生高額仲介費和外勞高利貸借款負擔的情形。誘惑讓他們容易違反正式系統的規定得到很多錢，這樣對台灣社會也很危險，原因是不合法得到的錢會有流向不合法組織的可能，或者黑道直接的介入。

對台灣本地工人：也會有不利的影響，因為經過非正式體系引進外勞，雇主拿到回扣會以為外勞比較便宜而多引進外勞，壓低本地工人的工作條件。另外，對仲介業者也不好：因為在市場力量之下的仲介也是弱勢者，名額根本不在他們的手上，仲介的利潤也被壓縮。有不少仲介業者表示，仲介費升高或外勞數目增加，他們的利潤並沒有增加，而且還要承受社會大眾認為他們是吸血鬼剝削外勞的責難。而雇主壓縮仲介業者的利潤，仲介可能不盡力替雇主找到合適的工人，所引進的外勞品質也會降低，進而降低產能並增加生活管理成本。最後，



對政府不好的影響是官員要承受更大的金錢誘惑，避免做出違法的事情。

至今，仲介業者仍是目前外勞的主要管理者，因為雇主有名額，仲介公司服務的對象是雇主不是外勞，仲介認為給雇主服務就是給外勞服務。為了滿足雇主，仲介業者必須忍受兩件事：政府繁複的行政程序要遵循，仲介可能不得不給雇主回扣。根據我們對仲介公司的訪談，並無法清楚的知道利潤到底是多少比例分配到誰的口袋去（雇主、國內外仲介、放高利貸者、官員）？在 87 年勞委會勞工論壇中，就有仲介表示現在的一些事業雇主根本不付本來應該付的任何費用，甚至收受回扣好處（有的好處未必是錢而是用別的方式）。而我們也發現到有一些仲介業者在短期間很快賺取一筆仲介費之後，便在市場消失不再提供任何後續服務。

我們認為在非正式系統下，長期以來外勞付出的仲介費一直增加，仲介公司利潤可能沒有增加，仲介業者相對於雇主也是弱勢者。另一方面，社會對仲介業者有許多的批評，認為他們是剝削者，仲介自己也認為自己是不被尊重的行業。但是不可忽略的是，願意做有專業和道德的業者的確存在。只是目前非正式系統下，遵守法律有專業和道德感的仲介公司難以在市場上競爭。雖然政府希望仲介能專業化和道德化，可是若不能再有一個好的系統並且加強管理，在非正式系統主宰的外勞仲介市場中，有心要成為專業化和道德感的業者很難做到，甚至連僅有的一些好的仲介業者也會受影響。

## 肆、提供解決非正式系統問題的建議

現況的外勞仲介屬於非正式系統，是有罪的架構。該系統有許多的不好後果，以下我們提供幾點建議希望能對現況的改

善有幫助：

- 一、要對話與和好必須先建立民衆對外勞問題的共識。
- 二、然後規劃長遠的外勞政策。
- 三、引用 I.L.O.以全世界外勞問題的角度，提供適合各國普遍性的建議；以及針對台灣特殊的情況，我們再提出建議和具體可行的辦法。

## 一、建立民衆對外勞問題的共識

雇主、仲介、政府與外勞仲介皆有利害關係，因此要解決外勞問題必須擴展到全民的共識。這個問題需要台灣社會建立共識，否則政府和勞委會沒有辦法有長遠的規畫。一般大眾在考慮是否引進外勞這個問題時，都會想到國內有許多人失業找不到工作，爲什麼還要引進外勞？可是又看到像捷運這樣的公共工程，或者自己周遭的環境中有許多的外勞。是台灣真的需要外勞嗎？還是只是因爲外勞便宜才會有那麼多外勞？當開放名額引進外勞時，勞工團體認爲影響國人就業；不開放名額引進，資方就表示缺工問題嚴重。

就現況來看，台灣對外勞仍有長期的需要，而且外勞並非完全就是導致國內失業率提高的原因，我們提出下列兩點做說明：

1. 以過去統計資料來看<sup>8</sup>，至 89 年 1 月底外勞在台人數 296,569 人，家庭幫傭與監護工共 75,747 人，佔總外勞數目的 25.54%。隨著台灣人口老化、雙薪家庭等等因素，有些家庭對幫傭和監護工在未來數年仍然有需要。另外，政府重大工程、新廠擴充設備案與重大投資製造業三項共 118,644 人，佔總外勞數目的 40%。往後幾年政府

---

<sup>8</sup> 勞動統計月報 89 年 2 月份，行政院勞委會編。

擴大內需政策，捷運、高鐵等工程的推動，可能仍然像目前一樣需要外籍工人來彌補缺工。而上述兩類合計就已經佔外勞人數的 65.54%。其他還有中小企業對外勞的需要，辛苦或危險性的工作像高熱、鍋爐旁的工作環境，找不到本地工人。如果本地工人不做以上這些工作，或者人力不足又沒有引進外勞，使得工程工廠沒有辦法推動運作，那麼連本地工人也沒有工作的機會豈不是更糟糕。況且，如果國人不用外勞幫傭監護工，也不一定轉而雇用本國幫傭監護工。因為外勞的好處是工作時間較固定，工資低有些家庭雇主才負擔的起。

2. 若產業外移，連本地工人也失業。比如人力密集的紡織業、製鞋業，引進外勞可以讓這些產業繼續留在台灣，否則這些產業到國外投資設廠，本地工廠關閉那麼只有增加外國當地工人就業的機會而已，本地工人卻失業。另外，目前資本密集和高附加價值的產業，比如說做電腦的科技業，廠商為了成本考量也普遍聘僱外勞。國內如台塑集團、廣達、華碩都申請外勞。如果不讓廠商雇用外勞，廠商有沒有可能就移到國外去了？這是值得再深入研究的問題。而且外勞不參與年終紅利配股，對本地工人、尤其是高技術的勞工其實較為有利。

上述兩點解釋外勞不一定是減少本地工人就業的機會，沒有外勞如果廠商關廠或移出海外，本地工作的機會更少。而經濟部對於勞委會要緊縮外勞名額，也認為要審慎評估甚至反對，當中的原因值得被注意。此外，從聘僱期間 2~3 年，提議讓好的外勞再引進一次兩次，可見得台灣雇主樂意聘僱外勞；而且至今年元月總數超過二十九萬的外勞也不會馬上由本地工人替代。因此，台灣對外勞有長期的需要，而社會團體和民衆

對外勞問題應該先有共識，在建立共識之後，政府與勞委會才能以長期的視野和觀念來規畫。

## 二、規畫長遠的外勞政策

不穩定的政策會影響仲介公司的專業和道德。比如仲介公司不曉得還能仲介服務外勞幾年或多少名額，以後名額增加或減少收多少費用都不確定，只知道這幾年市場還在，就會有不好的仲介公司用先撈一筆的心態做生意。其實，台灣給外勞較其他國家較高的薪水（基本工資 15,840），這是合乎公平、正義的薪水，同時給較高的薪水也是為了減少與本地工人薪資的差距，保護本地工人就業的機會。就公告的收費標準來看，仲介過程雇主外勞都付費是合理的，但是實際現況卻不是這樣。

在不穩定的政策下，目前法令規定的正式系統無法運行，市場上惡性競爭，仲介公司為了搶生意不用雇主付費或雇主不想要付費。仲介給雇主好處讓雇主覺得更有動機需要外勞，因為外勞更便宜了。這些費用之後轉嫁給外勞付，外勞必須用半年甚至一年的工作收入來償還高額仲介費，這樣是不合理的。

目前台灣公民對外勞問題應該有共識，這個共識是爲了台灣長期好也爲外勞好，也可以避免對現在外勞之不公平不正義的現象。美國是全球經濟最強的國家，也是高、低技術人力外勞最多的國家。外勞可能幫忙台灣產生更多的工作機會，或者至少做本地人不願意做的工作。因而社會應該對外勞問題有共識，如此勞委會才能審慎評估外勞政策，制訂長遠的計畫。

## 三、I.L.O.提供對各國外勞問題普遍性的建議

基本上，他們對外勞問題普遍性的建議是兩個國家加強合作，而且強有力的執行法律。因爲問題不是沒有法律，而是有沒有確實的執行。

任何人看到台灣法令的規定和管理外勞的政策都會認為相當的合乎 I.L.O.的精神。但是，台灣目前的確在法令執行的速度和要求上是失敗的，這點由台灣無法控制仲介費可以證明。

因此，I.L.O. 的建議是針對問題採取法律上嚴格又明快的動作，特別是法令強制執行和處罰違規情形的部分。仲介有非法行爲時，政府應該很快的做決定去處理，否則就是變相的鼓勵非法的行爲發生。比如說泰國發生有仲介提供不存在的工作機會給外勞，或者泰國向台灣買工作名額的情形發生時，兩邊政府應該要盡快的處理。否則這樣的方式將會蔓延開，整個正式體系就會崩解，外勞將成爲最大的受害者。1980年早期，菲律賓有一值得參考的方式，菲國要求仲介提供保證金，若仲介失敗是因爲仲介公司的錯誤或者是欺騙，勞工可以得到遣返補償，這也是給仲介適當經營壓力的一種管理監督方式。

#### 四、針對台灣特殊的情況，提出建議和具體可行辦法

我們認爲要解決問題的方法是重新建立一個正式的系統，原本正式系統有些設計仍可保留，例如：基本薪資、依服務收取費用等規定是合理的。而兩個國家的薪水差距很大是無法改變的事實，但是過份高額的仲介費和外勞債務問題仍需要有嚴格的監督，避免有剝削外勞的情形發生。因此，政府在訂定收費標準或者仲介費時，不應該以現在市場運作的仲介費水準來訂定，因爲市場上一直存在著非正式系統。而我們先前也已經提到，依照此非正式系統訂定仲介費對體系的參與者、對社會都沒有好處。

##### 1. 提升外勞的尊嚴

而新建立的系統必須要增強道德正義，同時要考慮外勞的尊嚴和公益的概念，發展團結和諧的美德，並積極追求這樣的公益。要達到公益的一個重要目標是：不只給外勞基本的尊敬，

還要幫助他們發揮自己的美德與創造性的能力。我們應該尊敬勞工精神上的尊嚴，而不是將他們視為製造和服務當中的一種工具而已。為達到這方面精神的目標，應該讓外勞不只是命令的接受者，能多參與工作流程。最先進的管理理論也鼓勵勞工的參與和公司的培訓，僱主不應該因為對象是外勞有不同的管理方法。這樣的方法也能夠增加外勞對僱主、公司的忠誠，也減少外勞逃跑的機率。

這種管理方法在製造業已經廣泛被應用，相信在服務業也做的到。例如擴展外勞的參與，首先應加強工作的職業化。家庭幫傭一般照顧老人與小孩，但透過政府或基金會的贊助計畫，家庭幫傭可學習基本護理常識、兒童或老人心理學、烹飪技巧、家庭管理、以及基本國語會話與台灣家庭文化等。至於工廠作業員，可針對目前的工作學習相關的技術知識，以及整體生產流程。如此可提升勞工自我肯定、提供與工廠以外的人士接觸，進而對所服務的家庭或機構提供更佳的服務。

## 2. 非政府組織和宗教團體可能的幫助

宗教團體可以幫助政府瞭解仲介經營，以及監督調查外勞付仲介費的情形，也可以提供外勞在台灣的心靈慰藉。例如，天主教會頗受菲律賓勞工的尊重，因而可以較容易得到在台灣和菲律賓之間關於仲介費的訊息。同樣地，佛教也可以在台灣和泰國之間扮演類似的角色。宗教團體來做這種監督調查工作的另一個好處，是因為他們的動機是基於慈悲和社會正義，比較容易對抗賄賂和惡勢力的威脅。如果把這監督調查的工作交付給修女或尼姑，應該很少有人會不顧別人的眼光，貶低自己欺負威脅她們。然她們立誓守貧也能保護自身免於賄賂，特別是當她們負擔此責任時。

因為一些宗教團體跟台灣和外勞輸出國皆有接觸，因而能

提供更重要的服務。而且任何監督調查的系統必須外勞輸出國和輸入國同時合作。例如，若僅僅台灣或菲律賓政府單方面強力執行正式系統，另一邊的仲介者會提高仲介費，使得單邊仲介費金額升高，總金額仍沒有下降。宗教團體不僅能幫助台灣政府監督台灣仲介收費情形，也能監督菲律賓和泰國仲介收費的情形。如果為了能落實實施這種作法，當然需要台灣和外勞輸出國兩國合作，而且兩地宗教團體也要合作才可以。

同時，政府可以鼓勵非營利或宗教團體成立仲介機構。政府在初期可能要對這些團體給予主動的支持並保護他們，這些團體便能幫忙政府揭露實際成本（關於仲介工作和外勞服務工作的成本）、什麼是需要的服務、何者是不需要的行政官僚規定。如果這些團體組成的仲介機構依正式系統營運找不到客戶，這將證明目前的仲介為了經營，會有給不同形式回饋的壓力，否則失去生意只好退出市場。再次的強調，在台灣和外勞輸出國，如果皆有非營利和宗教團體的仲介機構，便可以較有效率的了解真正的成本和需要的服務。

### 3. 因為仲介費與仲介系統有關，為改善仲介系統我們提出六點意見做為參考：

1. 建議由政府擔負宣導、監督與再教育雇主的工作，因為只有政府才有權力處罰雇主。目前外勞引進後管理問題，完全由仲介業者和雇主負責。而且大多數是由仲介公司扮演傳授、教育雇主外勞事務的角色，因此無可避免會有仲介業者只宣導對仲介或雇主有利，但未必對整體公平正義有利的觀念。
2. 建議仲介與管理的角色可以分開。仲介公司只負責引進外勞，管理外勞的工作交給管理中心，讓管理中心發揮人力管理的優點。這樣分工的另一項好處可以讓管理中心的服務與收費有直接的關連，再者已經結束營業的仲

介公司所引進的外勞，也能有管理中心的照顧。

3. 主管機關應加強與公會的關係(溝通、權力、義務關係)。政府尊重公會和仲介業者，溝通管道暢通，才會有更多仲介加入公會；同時政府給予公會管理會員的權力責任，幫助公會建立公權力與自我監督的體系，也便於間接要求仲介成爲有專業道德的仲介公司。另外，我們建議政府對外勞政策做出穩定而長期的規畫，並且將決策規畫透明而公開於大眾，減少業者的臆測與不安，並杜絕媒體報導未經證實的消息。
4. 對於新加入的仲介業者給較高的限制條件。所謂較高的限制條件，並非只是要求資本額更大和更多專業人員。現在的法令下，要成立一家仲介公司很簡單，不想長期經營的業者，進入仲介市場後破壞市場行情，很快賺取大筆利潤便結束營業，造成許多的後遺症。惡性競爭的問題與整個制度設計有關，但是又不能不去面對。
5. 政府要以建立公平的競爭環境爲目標。若仲介公司削價競爭，雇主收受回扣，公平的競爭環境是不可能的，外勞將因此付出高額仲介費的代價。如果輸出國和台灣合作，外勞有可能只需要付固定的仲介費，然後估算兩地引進外勞的成本費用，並向雇主收費，應該有減少削價競爭的可能，建立起公平的競爭環境。
6. 爲長期外勞仲介管理，官僚體系的行政程序應該與仲介業者討論，由業者提出建議，主管機關可以參考是否再簡化。

再次的重申，政府一開始的正式系統下訂定之薪水水準和外勞仲介費用負擔是相當合理公平的設計，只是當初整個市場運作出問題時沒有馬上制止，並且漠視外勞仲介市場淪陷爲非



法系統。雖然台灣在執行正式系統上失敗，但是幾乎全世界許多國家都遭遇這個難題。外勞對於台灣是一個新的問題而且變化的腳步非常快。同時外勞也可能會成為長久的問題，因此在經過這些年的經驗之後，問題已經非常清楚。下一步，台灣應該要將問題處理的更好。

## 結 論

台灣非正式系統，已經變成了「有罪」的架構系統。仲介系統變成有罪的架構，開始以及繼續存在的原因是因為把外籍勞工非人化。將外勞非人化對某些團體有利益，或許是金錢或許是權力。在整個世界，我們就看到外勞被非人化，原因是經濟利益的獲得。長期來看，誰能控制外勞的名額，誰就有最大的利益。台灣的情況是政府、仲介、雇主都有部分的力量能控制名額，也就是說都能拿到部分的利益。因此，只依靠政府、仲介、雇主要改善這種有罪架構的現況，對他們便缺乏主動的動機，未必能真正的改善。

所以，要改善現況「有罪」的架構，應該要整個台灣社會先建立共識—決定需不需要外勞。而且，外勞、仲介、雇主、兩國政府、非政府機構、宗教團體、媒體一起對話溝通，建立給外勞尊嚴的法律。有了這樣的法律之後，更重要的是能確實、強力的執行。為了幫助法律的執行，政府可以讓仲介公會、非政府機構、宗教團體發揮監督的功能。