被祖國遺棄的「黑戶小孩」與「黑戶媽媽」

文/財團法人台灣省天主教會新竹教區 張裕焯

摘要

我國社會存在著應屬於越南籍卻取得越南國國籍，同時未受我國政府核予居留權導致無法就學、投保全民健康保險的「黑戶小孩」。另有祖籍越南的婦女，因於放棄國籍尚未完成歸化我國籍階段離婚，或取得我國籍後因涉違法判決使得國籍遭受註銷者，在越南政府未依法行政的狀況下，淪為在我國境內無居留權與工作權的「黑戶媽媽」，其兩種樣態為本文所論述者。

本文涉及《CEDAW 公約》第四條、第九條、第十一條，與《第 21 號一般性建議》、《第 25 號一般性建議》。筆者以阿憫與阿士母子的故事為引，以闡釋發生在我社會的「黑戶」議題。並建議政府除了應對越南政府提出譴責之外，應修法廢除因涉違法或道德缺失而註銷國籍的規定；懸置「黑戶小孩」的國籍問題優先適用《兒童及少年福利與權益保障法》；以及針對現有的「黑戶」給予積極的補救性措施以保障其生存權等建議。

被祖國遺棄的「黑戶小孩」與「黑戶媽媽」

文/ 財團法人台灣省天主教會新竹教區 張裕焯

壹、CEDAW 公約與相關條文及一般性建議

一、CEDAW 公約：第四條、第九條、第十一條第一項(a)。

二、第 21 號一般性建議：婚姻跟家庭關係中的平等

- **第 6 點** 國籍對於充分參加社會生活至為重要。婦女沒有國民或公民的地位，就沒有選舉或擔任公職的權利，並且可能無從獲得公共福利和選擇居所。成年婦女應能改變國籍，不應由於結婚或婚姻關係的解除或由於丈夫或父親改變國籍而其國籍被專橫地改變。

三、第 25 號一般性建議：《公約》第 4 條第 1 款（暫行特別措施）

- **第3點** 《公約》是一項充滿活力的文書。自 1979 年通過《公約》以來，委員會及國家和國際級的其他行動者一直以進步的思維協助闡明和理解《公約》各項條款的實質性內容、歧視婦女的特別性質及消除此種歧視的文書。
- **第4點** 必須依照《公約》的總體目標和宗旨，即消除對婦女的一切形式歧視，確定第四條第 1 款的範圍和含義，以期在享受人權和基本自由方面實現法律上和事實上的男女平等。《公約》締約國有法律義務尊重、保護、促進和實現婦女不受歧視的權利，確保婦女發展和地位提高，以改善她們的處境，實現法律上和事實上的男女平等。

貳、現況說明與問題分析

一、現況及案例說明

我國境內有一群孩子生來就沒有國籍，他們的母親大多屬於祖籍越南的外籍配偶，而父親則是母親元配以外非我國國民的第三人，由於他們在出生時，母親尚未取得我國國籍，因此在我國的國籍法上，認定其應屬於母親的原籍或者親生父親的國籍。但是因為母親的母國不願意辦理孩子的入籍事務，並且遭受生父遺棄或者根本不知道父親是誰的狀況，這孩子在身分上的問題便變得無所適從。

他們屬於非婚生子女、遭受父親遺棄的棄兒、我國法律上非無國籍的非法居留者、或是俗稱的「黑戶小孩」。這情境打從他們一出生便注定了，如果還

算是幸運，在往後的日子裡他們便與母親在台灣社會上相依為命，總不至淪落為孤兒，但是不是孤兒卻也意味著黑戶身分將長期烙印在他們的身上。在成長的過程中，他們必須自費接種疫苗，自費看病、甚至沒有辦法尋正常管道接受教育，就算學校以特殊境遇者的名義讓他入學，其只限於國民教育階段的一種可能的折衷措施，若要接受高等教育其資格尚屬未知。

如果這種情境被視為苦難，他們便是那群未曾犯錯便受盡苦難的無辜者，而他們的母親，亦何須遭受如此折磨？

同時，另一群失婚的女性，同為祖籍越南的外籍配偶，由於失婚前未完成歸化我國國籍的程序，或於完成國籍歸化程序後，因為犯有刑事案件判決確定，使得我國國籍遭受註銷。此後，她們便因為越南國對於申請回復國籍的拖延與不受理，所導致的「非國籍身份」[1]使得在我國境內成為非法居留者，即：「黑戶媽媽」[2]。並如上述「黑戶小孩」般遇到無法取得社會保險資格的問題。同時，為了生計多有選擇下海從事脫衣陪酒、性工作的案例發生。

祖國越南的極端消極態度，對這些婦女及孩子而言，就是惡意且殘暴的傷害，本文故以「遺棄」為題，意在譴責。

案例說明

阿憫[3]原籍越南社會主義共和國，2003年10月10日於婚後隨著丈夫阿福[4]入境中華民國，該年以婚姻關係之事取得我國合法的居留權。2005年10月25日阿憫生下了一個男孩，取名叫：阿士[5]，產後於該年11月4日，孩子以阿福的兒子名義登記入阿福的戶籍。其後阿憫於2007年12月4日放棄(喪失)越南國籍，2008年3月12日取得我國國籍，2009年4月28日取得身分證。

由於阿憫與阿福於婚後感情不佳，阿憫入境隔年兩人分居了一段時間，因此阿福的姊姊見到阿士出生辦理戶記登記後便開始起疑。一直到2010年間[6]阿福終於接受了姊姊的建議，對阿福否認親子關係之訴，法院判決確認阿士非阿福與阿憫的婚生子女。審判期間，阿憫曾任阿士的非婚生身分，並當庭法官再依據DNA鑑定，及受孕時間之推測：子女於出生前181-302天之間為受孕時間，當時兩人正在分居，做出此判決。

[1] 其不具備我國國籍法所定義的無國籍身份，故以「非國籍身份」一詞區別之。

[2] 我國「黑戶媽媽」的議題同時發生在祖籍為越南與菲律賓的外籍配偶身上，惟兩者案件樣態不同，祖籍菲律賓者，多為居留效期屆滿時，因為某種原因未如期展延，導致以「逾期居留」身份在我國境內生活，為處境與本文我論述之「非國籍身份」相似，同有無社會保險、無工作權的窘境發生。

[3] 阿敏，化名。因保護當事人的隱私採用之。

[4] 阿福，化名。因保護當事人的隱私採用之。

[5] 阿士，化名。因保護當事人的隱私採用之。

[6] 阿福提出否認親子關係之訴，切確日期不詳，其適時係由阿憫口訴得知。

至於誰是阿士的親生父親？阿憫羞澀的表示：「當時我常去夜店喝酒，我想是有一次喝醉後，迷迷糊糊的懷孕了。那個男人是誰？我也很想知道，我要問他：為什麼要欺負我？」。

2010年12月24日阿憫與阿福兩願離婚，待法院判決確定後，2011年2月18日阿福憑判決定書至戶政事務所申請註銷阿士的戶籍登記，並阿士由原址改為寄居，2011年2月22日阿士改從母姓。

2011年3月29日許阿憫至移民署縣市[7]服務站申請阿士入我國籍，該日該單位發公文請駐台北越南經濟文化辦事處協助辦理阿士入越南國籍事項。2011年7月28日辦事處回覆稱：阿憫從未至該辦事處申請阿士入越南籍，因此無法辦理。阿憫便在外配中心社工的陪同下，親到辦事處辦理相關入國籍手續，詎料辦事處人員多所推託說：「這是越南外交部的工作，本單位無法受理。」，故而不願受理該項申請。

而後阿憫在求助無門的狀況下，接受了外配中心社工的建議，尋求筆者所服務的單位偕同辦理本案，筆者自2011年8月30日開始協助之。

2011年9月20日本辦再次函詢移民署縣市服務站以及內政部社會司有關阿士國籍問題之相關法令解釋。內政部戶政司2011年9月23日回函指：「依據越南《國籍法》第16條規定：「子女於越南領土上出生或越南領土以外之地方出生時，其父或母係越南公民、父或母之一方係無國籍者或母係越南公民但父不詳者，即具有越南國籍。」，該法規係由越南胡志民市外務廳於2008年8月12日致我國台北經濟文化辦事處之公文上載明；另我國《國籍法施行細則第3條》規定：「本法所稱無國籍人，指任何國家依該國法律，認定不屬於該國國民者。」，因此本案阿士出生時母親為越南籍，因此應為越南籍。2011年9月29日移民署桃園服務站回函指出：依據內政部戶政司2011年9月23日函揭示者，阿士應屬越南國籍無誤。

筆者於協助該個案的過程中得知，當時阿憫與阿士的困境在於：

第一、阿士的醫療需求加重阿憫財務上的困境：阿士無投保全民健康保險的資格，生病就醫需要以自費支付。而阿憫月收入僅2萬多元，扣除房租、生活費，難以支付阿士的就醫費用。

第二、阿士接受教育的問題：阿士年屆6歲，即國小入學年齡。然而卻無法像一般的孩子般順利入學。

第三、阿憫可能也失去中華民國國籍：阿士始終不具有我國及越南的國籍，於我國為非法居留者，卻無法遣返出境。而阿憫擔心此事肇因於自身難以啟齒的「不道德」過錯，若當下「過分爭取」將造成自身亦失去中華民國國籍，並如其它失去我國國籍的外籍配偶一般，無法順利回復越南國籍[8]，而造成母子皆為非法居留者，更為窘迫的情境。

[7] 為保護當事人阿憫與阿士，刻意隱匿縣市之政府機關所在地。

[8] 本辦公室所協助的另一個案案主阿映(化名)，母籍越南，於 2003 年 4 月 22 日因婚姻入境我國，在放棄國籍尚未取得我國國籍期間，因故與丈夫兩願離婚，至越南駐台北經濟文化辦事處申請回復越南國籍時，不被受理，至今仍在等待回復國籍以返鄉。

在反覆的討論之後，我們發現這個難題的癥結點在於阿士的國籍問題，因為他的無法登入越南國籍所導致的非法居留身分，造成於現行我國的法規之下無法享受諸如：社會保險、國民教育、與生計息息相關的諸多福利政策。因此，我們針對國籍問題擬定了策略，即：協助阿士取得越南國籍，阿憫再以子女依親方式帶他到台灣來與母親一起生活，阿士即可以獲得合法居留身分。

但是，我們也考慮到越南駐台北經濟文化辦事處的態度，因此規劃了四條問題索解途徑：

第一、 在該辦事處願意受理入籍申請案的前提下，阿士便可能在台取得國籍，或協助孩子回國辦理入籍。

第二、 該辦事處不願意協助的前提之下，委由阿憫在越南的親友代理在越南辦理入戶口的申請，而確認其國籍。

第三、 該辦事處不願意協助並其親友無能力代理的前提之下，委任越南當地的律師或其他跨國性NGO代理其在越南辦理。

第四、 採取社會運動式的抗爭手段，逼迫我國和越南政府想辦法處理該問題。

結果，在本案處理過程中，我們遇到駐台北越南經濟文化辦事處與阿憫故鄉當地戶政機關各自推諉的狀況。戶政機關稱：阿士在台灣出生，因此要該透過越南駐台北經濟文化辦事處先取得國籍，再回來辦理入戶籍。而辦事處的態度依舊是不受理該類申請案，本案故而轉由解決就醫與入學的燃眉之急為先。至於是否要採取更為基進的社會行動以將此難題公諸於世，透過社會廣大參與謀求解決之道，阿憫始終有所顧慮。

二、問題分析

兩性之間發生性行為當時，若未做好妥善的避孕措施，便會造成女性懷孕的可能性，然而在男性與女性發生性行為的當下，並不能確定男性期待藉著該行為產生子嗣。不管在當時男性的想法為何，肯定的是懷孕的風險一定由女性直接承擔，當這名女性無法拉住使其懷孕的男性，同時拒絕墮胎對健康所造成的傷害而選擇生下孩子時，她便選擇獨立行使對這個孩子的親權。

對阿憫而言，她當時決定把孩子生下來，但是在養育這個孩子的過程裡，卻又遭遇了總總的困境，即：他所能掙取的金錢有限，卻需要負擔孩子生活一切的開銷，最讓她苦惱的是孩子的醫藥費用與就學的限制。

另有個案案主：阿賢(化名)，母籍越南。於 2010 年 5 月 10 日因查證有妨害風化的事實，遭法院判決離婚成立，當時她已經放棄國籍並已取得我國國籍。該官司起自於 2008 年 4、5 月間，阿賢因不堪丈夫罹患精神疾病時常毆打她，因此離家出走。其後為了生計她從事性工作，於 2009 年 9 月 9 日遭警方查獲。其後，丈夫即對她提出離婚之訴。判決後她於我國的國籍身分遭註銷，並於服刑後出獄，因順利回復越南國籍的時日遙遙無期，故移民署以「已尚失國籍無法遣送出境」的事由，核發臨時外僑登記證讓她留置於我國，但沒有工作權。

就「黑戶小孩」與「黑戶媽媽」的問題而言，雖然始作俑者在於越南政府對案主的入籍或回復國籍申請作業擱置不理。然而，我國的法規政策亦多半缺乏積極救助的彈性，導致她們未受到友善的對待，而陷入自生自滅的窘境之中，這是我國政府的不仁不義，亦著實違反了《消除對婦女一切形式歧視公約》及《一般性建議》中所提的規範，今就該等問題論述如下：

(一) 外籍配偶申請歸化我國國籍過程與歸化後的風險

本段涉及《公約》[9]第 9 條及《第 21 號一般性建議》第 6 點婦女婚後國籍的保障問題。

依據現行法律規定，外籍配偶取得我國長期合法居住的權益，大抵分為：永久居留權與歸化兩者，前者所涉及的居留權，而後者則更進一步的涉及到國籍問題。

依據《入出國及移民法》第25條規定：「外國人在我國合法連續居留五年，每年居住超過一百八十三日，或居住臺灣地區設有戶籍國民，其外國籍之配偶、子女在我國合法居留十年以上，其中有五年每年居留超過一百八十三日，並符合下列要件者，得向入出國及移民署申請永久居留……一、二十歲以上。二、品行端正。三、有相當之財產或技能，足以自立。四、符合我國國家利益。」，該條件排除：留學生與外籍勞工。

再者，依據《國籍法》第3條規定：「外國人或無國籍人，現於中華民國領域內有住所，並具備下列各款條件者，得申請歸化：一、於中華民國領域內，每年合計有一百八十三日以上合法居留之事實繼續五年以上。二、年滿二十歲並依中華民國法律及其本國法均有行為能力。三、品行端正，無犯罪紀錄。四、有相當之財產或專業技能，足以自立，或生活保障無虞。五、具備我國基本語言能力及國民權利義務基本常識。」；另外，《國籍法》第4條規定：「外國人或無國籍人，現於中華民國領域內有住所，具備前條第一項第二款至第五款條件，於中華民國領域內，每年合計有一百八十三日以上合法居留之事實繼續三年以上，並有下列各款情形之一者，亦得申請歸化：一、為中華民國國民之配偶。二、父或母現為或曾為中華民國國民。三、為中華民國國民之養子女。四、出生於中華民國領域內。」；並且，《國籍法》第9條：「外國人依第三條至第七條申請歸化者，應提出喪失其原有國籍之證明。」；再就《國籍法施行細則》第10條第1項規定：「外國人為依本法第九條規定提出喪失其原有

[9] 消除對婦女一切形式歧視公約，本文簡稱：公約。

國籍證明，得填具準歸化國籍申請書……。」，同法條第3項規定：「外國人於取得第一項準歸化中華民國國籍證明後，應檢附喪失原有國籍之證明文件，向住所地戶政事務所申請歸化……。」。

簡而言之，外籍配偶若要保留原國籍，於在台居住的第十年，符合其中五年在台超過183天的條件，便可申請我國的永久居留權，同時保留原國籍。反之，外籍配偶若與規劃為我國國籍，自入境日起，第五年得以申請歸化為我國國籍，然在申請錢，需要提出準歸化國籍證明、尚失原國籍證明、無刑案紀錄等文件，在實務上外籍配偶於來台第四年持準歸化國籍申請書向其母國辦事處提出放棄國籍的申請。自提出放棄國籍的申請開始至獲准歸化我國國籍，中間間隔一年的時間，這段時間裡外籍配偶處於無國籍的過渡期。期間若因為某種原因造成她無法順利歸化我國國籍，便可能面臨本文所論述的母國辦事處不願受理回復國籍申請案的窘況，而成為遙遙無期的無國籍者、非法居留者或臨時停留者，亦即：「黑戶媽媽」。

透過實務上無法順利歸化我國國籍的案例經驗，筆者以為至少有兩種情形，即：在放棄國籍未取得我國國籍期間離婚；以及因觸犯我國刑法，於該期間判決有罪，前文註解中所提到的阿映與阿賢便是實例之一二，依據筆者所服務單位接觸的經驗裡，像這樣因為受限於母國辦事處，尤其是駐台北越南經濟文化辦事處公務員不願意依法行政接受回復國籍申請的受害者，自今人數日漸增加。

外籍配偶歸化我國國籍第二個具有風險性的階段，即在於取得我國國籍後的五年。我國《國籍法》第 19 條規定：「歸化、喪失或回復中華民國國籍後，五年內發現有與本法之規定不合情形，應予撤銷。」，這意味著在這五年之中，外籍配偶若有違反《國籍法》第 3 條的情形，則其國籍可能被取消，亦即：回頭面對母國政府不願受理回復國籍案的窘況。本案阿憫之所以顧忌而不敢進行社會性的倡議行動，主要的原因便在於：擔心非婚生子的事實被認定為「品行不端正」，使得我國國籍遭註銷。

《公約》第 9 條的意旨在於，婦女的國籍不應附屬於父親及丈夫，其獨立性與自主性應受到保護。之於我國《入出國及移民法》與《國籍法》的規定，雖賦予其獨立與自主的權力，卻存在著公序良俗性的前提與限制，這意味著外籍配偶與其丈夫之間婚姻的穩固與忠誠，甚至其品行操守，都被法律所監控著，如同一條貞操帶屈辱的鎖在外籍配偶身上，貞操帶的法定有效期限：十年。

(二)「黑戶小孩」的健康保險與就學問題

《公約》第 4 條明定，為保護母性而採取的特別措施不得視為歧視，這意味著：為保護母性得以採取特別措施。自阿惯與阿士的處境得知，若政府體認到阿士的國籍、健康保險、教育等問題，係屬應積極尋求解決的項目，這個孩子便得以逐漸脫卸原罪，並且本案的母性將得以被保護。

依據《國籍法》第2 條規定：「有下列各款情形之一者，屬中華民國國籍：一、出生時父或母屬於中華民國國民。二、出生於父或母死亡後，其父或母死亡時為中華民國國民。三、出生於中華民國領域內，父母均無可考，或均無國籍者。四、歸化者。前項第一款及第二款之規定，於本法修正公布時之未成年人，亦適用之。」；再據《國籍法施行細則》第3條指出：「本法所稱無國籍人，指任何國家依該國法律，認定不屬於該國國民者。」。

本案阿惯於酒後與不知名的男性發生了非婚的性關係，因此有了阿士。而阿士出生的時候，阿惯尚未辦理放棄母國國籍以取得準歸化資格的程序，在身分的認定上，阿惯當時為越南國籍，而非無國籍；並且於丈夫阿福向法院提出對阿士的否認親子關係之訴之後，判決確定阿士非阿福的孩子；又在阿惯無法說出阿士親生父親是何人的情況之下，在國籍法的認定上，阿士應屬於越南國籍，不隨著阿惯歸化我國國籍後改變。

但是，阿士在登記越南國籍的問題上，卻遇到如眾多「黑戶媽媽」的境遇，即：駐台北越南經濟文化辦事處不受理該項申請的問題。並且在越南的《國籍法》亦認定阿士為越南國籍的前提下，我國政府若欲針對阿士的國籍問題提供專案的積極措施，亦於現行法律恐無所依據。因此自出生後一直處於無法登記國籍的狀況下。

至於阿士在我國的合法居留狀況為何？

依據《入出國及移民法》第 26 條規定：「有下列情形之一者，應於事實發生之翌日起三十日內，向入出國及移民署申請居留，經許可者，發給外僑居留證： 一、喪失我國國籍，尚未取得外國國籍。 二、喪失原國籍，尚未取得我國國籍。 三、在我國出生之外國人，出生時其父或母持有外僑居留證或外僑永久居留證。 四、依第二十三條第一項第六款規定改換居留簽證。」按理阿士出生時，阿惯尚屬持有外僑居留證的居留狀態，因此阿士可能得以取得外僑居留證。面臨的問題是，阿士出生時阿惯未依其自身的居留身分幫阿士申請外僑居留證，而是讓他登記至阿福的戶籍之下，因此在法定的時效上產生適法性的限制。以至於阿士迄今尚屬非法居留身分。

《全民健康保險法》第 8 條規定：「具有中華民國國籍，應參加本保險為保

險對象。」; 並該法第 9 條規定 :「除前條規定者外，在臺灣地區領有居留證明文件，並符合下列各款資格之一者，亦應參加本保險為保險對象：一、在臺居留滿六個月。二、有一定雇主之受僱者。」。據此，阿士無合法居留身分，故無法投保全民健康保險。

依據阿憫的自述表示 :「小孩子很會生病，每一次生病都要花很多錢，感冒 518 塊錢，大病就很可怕。有一次他得到腸病毒要住院，一花就花了 7、8 千塊，咳……我一個月才賺多少錢，那個月又都在照顧他……。」，可見這問題對阿憫母子的嚴重性。

至於阿士教育問題在處理上較為舒緩，依據各地方政府頒布的《國民小學學生學籍管理要點》中多有：無國籍或發生巨大災變學生申請入學的相關規定，以阿士所在的桃園縣即有：經縣府核備則得以寄讀、借讀、旁聽、重讀的規定。惟這一類的學生於完成學業後，並無法取得畢業證書，而只能取得修業證明書，如此阿士完成國民教育階段的學業後，日後是否得繼續申學尚且未知。

同時《國民教育法》第 5 條第 1 項規定 :「國民小學及國民中學學生免納學費；貧苦者，由政府供給書籍，並免繳其他法令規定之費用。」於阿士入學的經驗得知，註冊時須預繳各項費用計 2500 元，之後再透過學校的申請將此筆費用退還。因此阿士在就學暫時不增加阿憫的經濟壓力，至於在國民教育之後，是否得以取得「就學證明」非「畢業證書」的條件升學以進入高等教育，仍有疑義。

《兒童及少年福利與權益保障法》第 22 條規定：「主管機關應會同戶政、移民主管機關協助未辦理戶籍登記、無國籍或未取得居留、定居許可之兒童、少年依法辦理有關戶籍登記、歸化、居留或定居等相關事項。前項兒童、少年於戶籍登記完成前或未取得居留、定居許可前，其社會福利服務、醫療照顧、就學權益等事項，應依法予以保障。」，基於該項規定，本案阿士便在居留權、就學、健康保險問題上，應有機會解套，儘管他的國籍問題可能遭到長久的懸置。然該法條一直未被引用，而阿士也一直未能懸置國籍問題先行保障其就學與健康保險的權利。經過多番周旋，直到 2013 年 8 月許，透過桃園縣外籍配偶中心社工的協助，終於為阿士爭取到了居留權，期待六個月之後，阿士得以取得投保全民健康保險的資格。

(三)「黑戶媽媽」需要合法的工作權

《公約》第 11 條第 1 項(a)闡述婦女工作權應受到保障。而保障應不限於

外籍配偶是否尚失我國國籍，甚至曾經犯罪，只要她因故必須滯留於我國境內，其便應該被府與該項權利，這是對生存權的基本要求。

內政部入出國及移民署依據《入出國及民法》第 35 條訂定之《外國人停留居留及永久居留辦法》中，第 24 條規定：「外國人因原發照國家或其他國家拒絕接納其入國而無法強制驅逐出國者，得在限定其住居所或附加其他條件後，核發臨時外僑登記證。」，臨時外僑登記證，即：臨時停留證的一種類別。

再依據《就業服務法》第 43 條規定：「除本法另有規定外，外國人未經雇主申請許可，不得在中華民國境內工作。」; 同法第 48 條規定：「雇主聘僱外國人工作，應檢具有關文件，向中央主管機關申請許可。但有下列情形之一，不須申請許可：.....外國人與在中華民國境內設有戶籍之國民結婚，且獲准居留者.....。」，何謂應檢具的有關文件？依據本項條文另訂定有《雇主聘僱外國人管理及許可辦法》規定之，其辦法第 4 條規定：「非以入國工作為主要目的之國際書面協定，其內容載有同意外國人工作、人數、居（停）留期限等者，外國人據以辦理之入國簽證，視為工作許可。」，另第 5 條規定：「外國人有下列情形之一者，其停留期間在三十日以下之入國簽證視為工作許可：一、從事本法第五十一條第三項規定之工作。二、為公益目的協助解決因緊急事故引發問題之需要，從事本法第四十六條第一項第一款規定之工作。三、經各中央目的事業主管機關認定為知名優秀專業人士，並從事本法第四十六條第一項第一款規定之演講或商務技術指導工作。」。

如前文所提，像阿映與阿賢這般，於放棄國籍進入準歸化程序中離婚，或者取得國籍但因觸犯我國刑法而國籍遭受撤銷，原籍越南的女性，因受限於無法順利回復母國籍，而無法返回家鄉者，便滯留於我國境內成為「黑戶」。然而「黑戶」的形成尚不限於上述兩種案例，惟這兩種案例惟筆者所曾經接觸者。

在個案處理經驗裡，如阿映與阿賢遭遇的女性，於無法順利回國國籍，漫長無期的時間裡，為了解決其合法留至於我國境內的問題，入出國及移民署多核發予臨時外僑登記證，該證件的效力等同於臨時停留，而她們身分亦從國人的配偶轉為非本國人，於《就業服務法》的規定裡，她們無法在我國得到合法的工作。因此這個措施縱使解決了這些女性滯留的合法性，卻同時剝奪了她們的合法工作權，為了生計，她們當然必須在我國境內從事非法工作。

這是一項極不人道的政策暴力。

事實上，依現行法律是可以同時保障其合法工作權的。如前文所述《入出國及移民法》第 26 條規定：喪失我國國籍，尚未取得外國國籍者，可於事實發生之翌日起三十日內，向入出國及移民署申請居留，經許可者發給外僑居留

證，亦即暫時保留其外籍配偶的身分，連帶保障其工作權。

明明在法條的引用上得以選擇對申請人有利的條件，移民單位何苦為難這些女性？

參、建議

「黑戶小孩」在我國境內遇到的戶籍登記、居留權、健康保險、就學等問題，係源自我國政府各項業務主管機關，未依法行政所致。而「黑戶媽媽」的居留權與工作權的問題，繫乎政府對於法律規定期限內提出申請者未依法行政，而逾期申請者未予以專案辦理所致。並且其未考慮到這些孩子與婦女縱使未能在我國境內合法居留，卻也無法遣返回國的現實。

儘管，這一類的案件多半發生在孩子與婦女身上，但源自於我國及越南政府瀆職與歧視所導致的困境，亦可能存在著極少數成年男性受害者。繫於《第25 號一般性建議》所論述之《公約》的活力，筆者期待透過案例的闡述，能夠讓更多人理解在我國與國際間上存在著眾多無國家可依歸的孩子與婦女們，並敦促政府除依法行政之外，應給予更多的積極性補救措施。在此，針對上述問題提出幾點建議：

第一、我國政府應對越南社會主義共和國政府提出譴責。「黑戶小孩」與「黑戶媽媽」對於我國社會的實際影響，不在乎社會資源的付出，它是更為根本對人權的剝奪。在沒有戰爭動亂的時間裡，取得應有的國家歸屬，甚而更無卑微的返鄉訴求，不應該是難以達成的願望。但事實上，卻因為越南政府的不作為，使得這些人們的權利遭受剝奪，這等同於遭受同胞排斥、放逐般的屈辱。而身為事件發生地的我國，應該對該國政府提出抗議。

第二、**法令以「品行端正，無犯罪紀錄。」作為外籍配偶取得永久居留權和我國國籍後，將其撤銷的要件，實不合理，應修法廢除**。理想中，維繫婚姻關係的要素在乎情感，那是不可量化的私人性因素。然而，國家司法卻以身分剝奪為要脅，介入婚姻跨國婚姻家庭的關係中，是很怪異的現象，儘管立法的本意不在於介入家庭關係，而有其他目的，如：遏阻刑事案件，甚而假結婚案件的發生。然而，在外籍配偶的經驗裡，它的意義多在於：避免離婚、承諾對婚姻忠誠。這等同於用司法保護貞操的荒謬行為，同時不符合比例原則。

第三、**「黑戶小孩」的國籍問題應予以懸置，並優先依《兒童及少年福利與權益保障法》給予社會福利服務、醫療照顧、就學權益等保障**。這是對孩

子生存權的根本保障，同時亦是免除歧視的基本作為。

第四、對於無法取得或回復國籍的不幸者，提供盡可能寬容的施政措施，避免歧視。試問我國政府如何理解「黑戶小孩」以及她的母親存在的意義？是將她們母子視為最有應得的受暴應者，還是弱勢的單親家庭？這個問題若換到「黑戶媽媽」身上又會得到什麼樣的答案？站在社會工作者的立場，筆者相信政府的觀點將影響這群孩子與婦女在我國所受到的待遇。

對「黑戶小孩」、他們的母親、與「黑戶媽媽」而言，在政策的歧視之下，多半不敢奢望自己要得到多少照顧，有的僅是生存下去的機會而已。然而，考量她們實際的需求，除了生存所仰賴的工作權之外，至少還包括：醫療保險的提供、就學的權利、住所、日間托育、甚而課後輔導的服務等需求。遺憾的是，政府所能夠提供的項目並不足於令她們得到充分的保障，更妄言在運用法條的選擇過程裡，時有提供較差待遇的裁量措施案例，以及面對不閣我國法律的民眾，未盡舉手之勞，提供權利告知的服務。這些事實，揭露出政府官員對東南亞婦女存在著歧視性暴力。

我國自 2007 年 1 月 15 日經立法院三讀通過《消除對婦女一切歧視公約》迄今，歷經五年多，於政府的施政措施上，尚可見諸多對於外籍配偶的歧視與暴力問題。可見於政府人員認知的培養上，尚未有顯著成效，如此妄言社會大眾平權的觀念。儘管如此，筆者深切的期待我國日後對於兩性平權尤其是將外籍配偶等同國人視之的觀念能夠有所提升。

外籍家庭看護工「活」在我國法律保障之外

文/ 財團法人台灣省天主教會新竹教區 張裕焯

壹、CEDAW 公約與相關條文及一般性建議

一、CEDAW 公約：第一條；第十一條第一項(a) 、(d)、(e)、(f)；第十二條第一項；第十三條(c) ；第十五條第三項、第四項。

二、第 19 號一般性建議：：對婦女的暴力行為

- **第 6 點** 《公約》第 1 條界定對婦女的歧視。歧視的定義包括基於性別的暴力，即針對其為女性而施加暴力或不成比例地影響女性。包括身體、心理或性的傷害、痛苦、施加威脅、壓制和剝奪其他行動自由。基於性別的暴力可能違犯《公約》的具體條款，不論這些條款是否明文提到暴力。
- **第 7 點(b)、(d)、(e)、(g)、(h)** 基於性別的暴力，損害或阻礙婦女享有基於一般國際法或具體的人權公約所載列的人權和基本自由，符合《公約》第 1 條所指的歧視。該等權利和自由包含：

  (b)不受酷刑、不人道或有辱人格的待遇或懲罰的權利；

  (d) 自由和人身安全權利；

  (e) 基於法律受平等保護權；

  (g) 可達成的最高標準身心健康權；

  (h) 工作條件公平有利的權利。
- **第 8 點** 《公約》適用於公部門所施加的暴力。該等暴力行為除了違反《公約》規定之外，也可能違反締約國根據國際人權法和其他公約所負的義務。
- **第 19 點** 第 12 條要求各國採取措施，保證平等取得保健服務。對婦女施加暴力會使其健康和生命造成危險。
- **第 24 點(a)、(b)、(g)、(h)、(i)、(k)、(p)** 鑑於這些評論意見，消除對婦女歧視委員會建議：

  (a) 締約國應採取適當而有效的措施，以掃除一切基於性別的暴力形式，不論是出於公共或私人行為。

  (b) 締約國應確保關於家庭暴力與虐待、性侵害、性攻擊及其他基於性別暴力的法律，均能充分保護所有婦女並且尊重其人格完整和尊嚴。應向受害者提供適當保護和支援服務。向司法和執法人員及其他公務員提供性別敏感度的培訓，對於有效執行《公約》是根本必要的；

(g) 必須採取具體的預防和懲罰性措施，以消除販運婦女和性剝削的行為；

(h) 締約國報告中應敘述這些問題的嚴重程度以及為保護賣淫婦女、被販運婦女或受到其他形式性剝削的婦女而採取的措施，包括刑罰規定、預防性和恢復措施。也應說明這些措施的有效性；

(i) 應提供有效的申訴程序和救濟辦法，包括賠償損失。

(k) 締約國應為家庭暴力、性侵害、性攻擊及其他基於性別的暴力的受害者建立服務或給予支助，包括收容所、特別受過訓練的保健工作者、康復和諮詢。

(p) 保護她們免於受到暴力的措施，應包括培訓和就業機會，以及監督從事家務勞動者的僱用條件。

三、第 24 號一般性建議：《公約》第 12 條（婦女和保健）

- **第 16 點** 各國應確保為處境特別困難的婦女、如：陷入武裝衝突境遇者和難民，提供充足的保護和保健服務，包括創傷治療和諮詢。

四、第 26 號一般性建議：女性移工

- **第 4 點** 委員會認知移徙婦女可依據遷移因素、移徙目的和停留期間、易遭受的風險和虐待情況、在移徙目的地國的身分，以及公民資格而劃分成若干類別。委員會亦認識該等類別會改變且相互重疊，因此有時難以明確區分。因此，本一般性建議的範圍，僅限於處理以下類別移徙婦女的狀況，其皆從事低收入工作，遭受虐待和歧視的可能性很大，且與專業移民勞工不同，在所就業的國家可能根本不具永久居留或公民資格。因此，在許多情況下，她們無法享有國家法律和實際上的相關保護。移徙婦女的類別為：

  (a) 獨立移徙的女性移民工作者；

  (b) 與同為勞工的配偶或其他家庭成員團聚的女性移工；

  (c) 無正式文件證明的女性移民工作者。

  但委員會強調，所有類別的移徙婦女皆屬《公約》締約國責任範圍之內，須受《公約》保護，使其免受各種形式的歧視。

- **第 13 點** 女性移工抵達目的地後，會立即遭遇各種法律和事實上的歧視。部分國家的政府有時會限制或禁止婦女在特定部門就業。無論情況如何，女性移工與男性相較，皆面臨更多的危險，因為不具性別敏感度的環境，

不允許婦女流動，使其少有機會獲得與自身權利和待遇相關的資訊。按性別劃分的工作概念，影響婦女的工作機會，認為婦女僅能從事家庭和服務性質的工作，或僅在非正規部門就業。在該等情況下，家務勞動或從事娛樂工作尤其成為以婦女為主的職業。

- **第 26 點(b)** 移徙婦女於此工作的締約國，應採取一切適當措施，確保女性移工，包括在其社區內不受歧視並享有平等權利。應採取的措施，包括但不限於下列各項：

  (b) 對女性移工權利的法律保護：締約國應確保憲法、民法以及勞工法為女性移工提供與本國所有勞動者相同的權利和保護，包括組織權和自由結社權。締約國應確保女性移工的契約具有法律效力。特別在於應確保以女性移工為主的職業，如家務工作和某些形式的娛樂工作，都受到勞動法的保障，包括工資和工時法規、健康和安全守則，以及假日和休假條例。該等法律應包括監督女性移工工作場所條件的機制，尤其是在以她們為主的工作類別(第 2(a)、(f)和 11 條)。

貳、現況說明與問題分析

一、現況及案例說明

關於移工的類別，於我國《就業服務法》第 46 條規範之，該法條第 1 項第 1 款至第 6 款規定者，為從事具有特殊專門性工作的白領階級外國人，即上述之〈第 26 號一般性建議〉裡所謂的「專業移民勞工」，而《就業服務法》第 46 條第 1 項第 7 款至第 11 款規定者，為從事較低專業性、高度勞力性工作的藍領階級外國人，亦即本一般性建議裡特指的對象，其所謂：「其皆從事低收入工作，遭受虐待和歧視的可能性很大，且與專業移民勞工不同，在所就業的國家可能根本不具永久居留或公民資格…」等云，正符合我國現行藍領外國人移工所面臨的境遇，並其屬於本一般性建議裡所謂的：「無正式文件證明的女性移民工作者。[1]」。

我國社會傳統存在著性別不平等的風俗，亦即當家庭中出現需要被照顧的老人或身心障害者，多半由家庭中的女性擔任照顧者的工作。在這種風俗底下，家庭中的女性成員勢必因為照顧工作而失去自身原先的身涯規劃，甚至因長期照顧的辛勞而損失健康。自 1992 年開放外籍家庭看護工後，這個工作在一定比例上轉由外國人擔任。然而在制度的瑕疵下，過去對本國婦女的暴力，亦因此轉嫁到外籍看護工的身上。

自 1992 年起我國正式引進外籍人士從事家事服務與居家照顧的工作，從事家事服務者，即為：外籍家庭幫傭；而居家照顧者，為：外籍看護工。由於現行制度中申請外籍家庭幫傭所需具備的門檻較高，因此外籍家庭看護工的人數遠高於家庭幫傭，至 2013 年 3 月為止[2]，我國外籍家庭幫傭人數僅有 2,188 人，而外籍看護工人數則達到 205,632 人之多，這些遠渡重洋來到這裡從事這項勞動的人們近全數為女性。

外籍家庭看護工即為本文所專注者。

案例說明

阿佳[3]，越南籍女性，2010 年 10 月中以養護中心看護工名義入境我國，雇主在台南縣。入境後因雇主認定其工作不適任，因此在工作一個月後

---

[1] 無正式文件證明的女性移民工作者，《公約》第 26 號一般性建議第 26-1 條目提到：「無證婦女的境況需要特別注意。儘管無證女性移工不具移民身分，締約國仍有義務保護其基本人權。」，故所謂「無正式文件證明」一詞所指的是：不具移民身分者。

[2] 行政院勞工委員會，〈產業及社福外籍勞工人數〉統計資料，2013 年 4 月 22 日，網址 http://statdb.cla.gov.tw/html/mon/i0120020620.htm。

[3] 阿佳為筆者於 2012 年中旬開始輔導個案的案主，因尊重當事人的尊嚴本文採用化名。

與之解約。

其後於 2010 年 11 月在仲介的安排下，將之轉由雲林某家庭承接，自始她在我國工作的身分轉為家庭看護工。 然而自家庭承接的那一天起，阿佳並未曾如所向政府報備的事實般，進入該家庭工作，而是被仲介帶到設於雲林縣境內的養護院中心 L[4]擔任照顧老人的工作，故其實際的工作身分為：機構看護工。

其後，因為懷疑自身與養護機構處於非法的雇用關係，並察覺自己正處於超時工作、被剝奪休假日、證件遭扣留、行動自由遭受限制、底薪未達法定基本工資[5]、無加班費的情境中。故於 2011 年 9 月 2 日撥打「1955 外籍勞工 24 小時諮詢保護專線」[6]申訴。

本案故經由保護專線通報予地方政府勞工處，而勞工處則針對本案開始進行調查[7]。然而，不知為何因故，養護中心的負責人於 3 月 6 日上午忽然將仲介公司的人員叫來，以責問阿佳：「為什麼要打 1955 申訴？」，並拿出偽造工作時數與薪資數額的領據要她簽字。阿佳不肯簽字，養護中心負責人便將她推趕出該中心大門，接著將她的行李丟出散落在馬路上，養護中心的庶務人員跟著將護照、居留證帶到馬路旁交還給她。

根據阿佳回憶當時的情境描述指出：「她把我趕出來，那條馬路上沒有什麼人，車子很少，但是很快。我在馬路上走了很遠，覺得自己快要死掉的時候，我想到身上有電話，就打電話給 1955，然後在路邊等警察來救我。」

其後，經由當地員警的協助，阿佳被帶至警察局，當日警察以人口販運之勞力剝削案由將本案移送至雲林地方法院檢察署偵辦，阿佳則依程序接受勞工處的臨時安置。

2012 年中旬，筆者接到阿佳的來電並得知她的經歷，經過與原辦理臨時安置作業之 NGO 單位求證後，得知該人口販運案因「無法查證阿佳曾經在養護中心 L 工作的事實」而不起訴，並上訴於台灣高法院後，還是因為前裡由，遭到駁回。

在幾次懇談後，與她一同決定接下來的目標在於：以民事司法途徑追討

---

[4] 養護中心 L，係位於雲林縣境內，因尊重當事人的隱私，故採用以化名。

[5] 當時法定基本工資為每月 17280 元，阿佳只領到 15840 元。

[6] 行政院勞工委員會職業訓練局設置之外籍勞工保護專線，自 2009 年 7 月 1 日開通。其設置有中文、泰國語、印尼語、越南語、英語等人員提供雙語服務，服務內容包括：法令諮詢服務、受理申訴服務、轉介法律扶助諮詢服務、轉介保護安置服務及轉介其他相關部門服務。

[7] 1955 外籍勞工 24 小時諮詢保護專線接獲外籍勞工申訴後，其不直接處理案件而是通報與地方政府勞政單位，或依案件性質轉介與地方政府其他單位，如：縣市政府社會局、內政部入出國及移民署各縣市服務站、縣市政府警察局外事課。

遭剋扣的薪資、並透轉換雇主的機制在北部尋求合法的接續聘雇關係。

2012 年 12 月底，阿佳經過轉換雇主程序，順利的在新北市找到新的雇主，並於就職前一周經過財團法人法律扶助基金會的協助將薪資追討的問題，委任由扶助律師進行訴訟。2013 年 3 月間，在阿佳短短就職三個多月，因為與新任仲介之間的衝突遭受解雇，而再度失去了工作，並經新北市政府勞工局責付予筆者所服務的單位進行臨時安置以照料其膳宿。

安置期間，本單位的主任發現阿佳出現精神上出現創傷症候(traumatized)，協助其就醫後經醫生診斷斷定阿佳患有嚴重的創傷後壓力症候群(Post-traumatic stress disorder；PTSD)，並有輕微精神分裂症(schizophrenia)的病癥：

一、 產生幻覺：她堅信當時雲林縣政府勞工處負責查察的人員以經過世，並且「看見」他化身為白色巨蟒，總游移在她的腳邊。於睡夢中總是因為養護中心 L 的負責人站在床邊斥責她而驚醒。

二、 過度恐慌：當她自行外出時，曾經發生兩次不明原因昏倒在路上的經驗，一次是於假日上午自行外出購物時，昏倒在 7-11 商店的座椅上；一次則是要去醫院複診時，昏倒在醫院附近。事後她表示，昏倒前都看到養護中心 L 的負責人，並且都在車水馬龍的省道馬路旁。

三、 無法釋懷：她剛到達本單位接受安置時，每一天總是主動要求與筆者見面，並反覆告知筆者 2011 年 3 月 6 日當天在省道上發生的事，以及當時的勞工處、警察、檢察官如何忽略她的案情，又如何的欺騙她會有一個公平的判決。若筆者不在辦公室，她則會打電話，一天打三至四通。在醫院的診療室裡，她便將先前反覆告訴筆者的事說給醫生聽，每次復診時總是要說一次。

自 3 月中旬開始接受藥物治療，兩週後這件事被訴說的次數明顯減少，並也逐漸不需要每天與筆者見面或打電話給筆者。藥物治療至 4 月底，她開始自行於清晨打掃庭院，並在神情中逐漸少掉了那種「怨懟」的感覺。

直至當下阿佳仍接受治療中。

二、問題分析

試想，一位女性，自東南亞國家離鄉背井，一個人獨自來到陌生的國度生活，入境後即被帶往某個家庭擔任照顧者的工作，被照顧者多半是老人或中重度身心障害者。進到那個家庭後，她即必須面對兩個心理上的壓力，即：一個

人面對一家人，而那一家人都是溝通不順、習慣不同的陌生人；以及，家庭大門一關，從此陷入一個絕對密閉的空間裡，失去隱私與自由，陷入連連續性的睡眠時間都沒有的全日待命狀態，為期二到三年。如果雇主未指派其外出採買，倒垃圾的工作，她很有可能在這二到三年期間，一步都無法踏出那個家庭與那間房子。如此，特殊的境遇之下，一位從小受女子教養或許觀念裡還存在著父權思想的女性，如何保持在兩年後保持入境時的心理健康狀況安然回國。

如果在我國工作期間透果某種管道得知，她的薪資遠低於其他藍領外國人的行業類別，並其勞動條件不受我國的《勞動基準法》所保障。更理解到，除了薪資、工時、休假等勞動條件，我國政府甚至自行業的名義到社會保險的權利，一併剝奪或給予較低的待遇，同時因為無法律的約束力，以致放任雇主及偏向資方的仲介得以任意剝削。這位女性是否仍然能夠滿足內在對勞動尊嚴的需求，以她的經驗與專業盡心盡力的服務被照顧者。

這是我國外籍家庭看護工的寫照，一段連生理期都必須忍痛勞動的被奴役經歷。本文引述阿佳的故事為例，其實為外籍家庭看護工在台處境之縮影，具有其普遍性，而問題的癥結在於我國制度的偏頗所造就結構性壓迫的必然結果。

這暴力結構所涉及者至少包括：外籍家庭看護工所受到的職業身分剝奪、在不對等契約下的奴役、地方政治脈絡裡深刻的地方情誼對奴工受害處境的刻意忽視與包庇、以及社會整體脈絡裡欠缺對勞工心理關懷機制等。筆者以為，這些暴力因素的普遍存在，即意味著我國政府之於外籍家庭看護工的認知與態度有嚴重的偏頗，並在施政措施上確實違反了《消除對婦女一切形式歧視公約》及《一般性建議》中所提的規範，以致放任其不利處境持續存在。今就該等問題論述如下：

(一) 外籍家庭看護工所遭受的身份剝奪

《公約》第 1 條開宗明義為消除婦女在政治、經濟、社會、文化、公民或任何其他方面的歧視，並保障其人權和基本自由。《第 19 號一般性建議》則論述「對婦女的暴力行為」之消弭，本段尤以第 6 點、第 7 點(h)、第 24 點(a)、(p)為主要論述者。

外籍家庭看護工屬於家事服務業嗎？

《公約》〈第 19 號一般性建議〉第 7 條(h)明定：「工作條件公平有利的權利。」，然我國政府竟以法外的行政措施對外籍家庭看護工進行「身份剝奪」的暴力行為。

依據行政院主計總處 2011 年 3 月公布之《第 9 次修訂中華民國行業分類標準》[8]界定：「家事服務業，即家庭僱用之傭工、洗衣工、管家、保母、家教、私人秘書、司機、園丁、護衛等家事人員服務活動。」; 並且規範：「老人之社會工作服務業，即：對老人從事居住型照顧服務以外之社會工作服務，如訪視、日間照顧、協助社會資源轉介、居家服務、諮詢等服務」; 以及「身心障礙者之社會工作服務業，即：對身心障礙者從事居住型照顧服務以外之社會工作服務，如訪視、日間照顧、職業重建、協助社會資源轉介及諮詢等服務。」。

於 2013 年 3 月 11 日修訂之《外國人從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十一款工作資格及審查標準》第 4 條規定：「家庭看護工作即在家庭從事身心障礙者或病患之日常生活照顧相關事務工作。」。

另於 2012 年 11 月 19 日修訂之《雇主聘僱外國人許可及管理辦法》第 12-1 條規定：「雇主有聘僱家庭看護工意願者，應向中央主管機關公告醫療機構之醫療團隊申請專業評估，年齡未滿八十歲之被看護者，經專業評估認定有全日照護需要，或年齡滿八十歲以上之被看護者，經專業評估認定有嚴重依賴照護需要，由直轄市及縣（市）政府之長期照護管理中心推介本國籍照顧服務員，有正當理由無法滿足照顧需求而未能推介成功者，得向中央主管機關申請聘僱外國籍家庭看護工。」。

因此在法制的基礎上，外籍家庭看護工法定的工作應為提供老人及身心障害者「全日照護」與「居家服務」。其行業分類應屬於「老人/身心障害者之社會服務業」。

然而行政院勞工委員會於 1998(民 87)年 12 月 31 日勞動一字第 059604 號公告指出：「自 1999 年 1 月 1 日起家事勞動者不適用勞動基準法」[9]，按理外籍家庭看護工應與社會服務業從事者般一併受到勞動基準法的保障。然而該公告公布後，政府即將外籍家庭看護工隨之一併排除於勞動基準法的規範之外，反觀本國人從事家庭看護，即：日間照顧、全日照顧之從業人員，於現行的制度下則依舊維持在勞動基準法的保障之下，並設計有從業人員的證照制度以強化其專業能力。可見，「外籍」家庭看護工不受勞動基準法保障的問題不是建立在法制基礎上的排除措施，而是政府意欲性的刻意在行政程序裡忽略外籍

[8] 行政院主計總處，〈第 9 次修訂中華民國行業分類標準〉，2011 年 3 月，中華民統計資訊網 http://www.stat.gov.tw。

[9] 原行政院勞工委員會民國 86(1997)年 10 月 30 日台（86）勞動 1 字第 047494 號公告訂定：個人服務業自民國 87(1998)年 4 月 1 日起適用勞基法。民國 87(1998)年 3 月 31 日勞動二字第 012975 號公告再訂定：個人服務業之家庭幫傭及監護工為勞動基準法第 84 條之 1 之工作者。終究於民國 87(1998)年 12 月 31 日勞動一字第 059604 號公告指出：個人服務業中家事服務業之工作者自民國 88(1999)年 1 月 1 日起不適用勞動基準法。

家庭看護工受勞動基準法保障的權利。

這是身份的剝奪，也是對外籍家庭看護工的暴力行為。

(二) 不具對等關係契約之下的奴工

《公約》第 11 條論述男女在平等的基礎上享有相同權利，於本段尤以其第一項第(a)、(d)、(e)、(f)款所論述之工作機會、同工同酬、社會保險、健康與生育機能保障為主；並涉及第 13 條第(C)款所述之與娛樂生活、運動和文化生活各方面的權利；第 15 條第 3 項對限制婦女法律行為能力之契約與法律文件的無效認定、及第四項對婦女人身移動和自由擇居權利的保障。同時，就《第 26 號一般性建議》所論之婦女應受勞動法的保障，包括工資和工時法規、健康和安全守則、假日和休假條例、人身移動與自由擇居的權利、甚至生育機能的權利等規範，檢視我國外籍家庭看護工之契約制度。

我國外籍家庭看護工不受《勞動基準法》所保障，因此沒有以勞動契約保障外籍家庭看護工工時、薪資、休假日、休息時間、勞工保險等勞動條件的制度。

依據《就業服務法》第 46 條第 3 項規定：「雇主依第一項第八款至第十款規定聘僱外國人，須訂立書面勞動契約，並以定期契約為限；其未定期限者，以聘僱許可之期限為勞動契約之期限。續約時，亦同。」，是故在現行的制度裡，外國人來華之初不論行業類別皆需簽署契約，以約定勞雇雙方的權責事項。以行政院勞工委員會於 2009 年 8 月 20 日發布之「外國人入國工作費用及工資切結書」[10]為例，其中約定：服務費、政府規費、工資、膳宿費、來台及期滿回國之機票款、以及其他事項(如：外國人來華所需支付之仲介費、繳交予母國政府之規費、於母國之貸款)。並該合約由外國人、雇主、本國仲介、外國仲介簽屬後，經外國人母國政府查驗後帶赴我國，由勞、雇、地方政府勞政單位各收執一份。

然而就外籍家庭看護工而言，因遭受我國《勞動基準法》排除適用，其工資僅依約定俗成每月 15840 元計算之、膳宿費則約定俗成由雇主無償提供、機票款來台來台由外國人自付期滿由雇主支付；另政府規費除勞工保險之外，需按月繳交全民健康保險費與所得稅款；同時需按月繳交由仲介收取的服務費，以及不管是否明列於契約上都需償還的母國借貸款。

[10] 行政院勞工委員會於民國 98（2009)年 8 月 20 日發布勞職管字第 0980503214 號函指出：修正「外國人入國工作費用及工資切結書」，並自中華民國九十八年十月二十日生效，即自九十八年十月二十日起各勞工輸出國主管部門將依該切結書驗證。本文參照該版本議論。

姑且不論遠低於法定基本工資的底薪是是否合理，該份合約至少存在四個問題，即：

一、缺乏工時、休假日、休息時間及超時工作加班費的具體約定。

二、缺乏職業保險[11]的規劃。

三、仲介公司的角色不明，其同時介入外國人與母國銀行之間的私人借貸關係、以及外國人與本國雇主之間的聘僱關係，有收費的權力，但無明確的責任。

四、隱藏在聘僱關係背後，存在著外國人於母國的債務約束。

於阿佳的故事中，她一天工作 14 個小時以上、全月無休、並雇主未支付任何超時工作的加班費、甚至實質在養護中心工作卻未能領取達到基本工資的底薪，這便是外籍家庭看護工不受法律保障工時、休假日、休息時間及超時工作加班費所產生的共同困境。

本案若排除阿佳自家庭被帶至養護中心 L 非法工作的事實，若該等勞動條件發生在一個聘僱家庭之內，則該雇主只需按月再支付 2442 元便可「買斷」她一週裡 4 天的休假日，政府不需干涉。

又若阿佳在合法雇主的家庭中工作時，不慎受傷造成肢體功能障害甚至死亡，亦因為缺乏職業保險的資格，該工作時所遭受的傷害責任將依據我國民法審判，按過失比例歸諸於雇主的責任。若因工作時因外出執行業務發生意外導至死亡，其責任則按過失比例歸諸於肇事者。其弊端在於：

一、實際能取得的賠償金額係於雇主或肇事者的財力，當其財力無法應付時，得不到保險提供代位賠償的保障。

二、無法享受我國勞工保險包括：一次性給付之津貼、按月給付之年金、輔具、喪葬費用等保障。

三、職業的不平等。

於阿佳的故事中，仲介公司人員以「服務者」的身分介入事端，協助雇主「圍事」，儘管其按月向阿佳收取服務費，卻在爭議發生時以「管理者」的身份協助雇主對阿佳施以暴力。若在逼迫阿佳簽署切結書的過程中，未造成阿佳身體受害或限制其行動自由，則包括遺棄她於路邊的事實所構成的刑事責任，皆因為與雇主間的「受委任關係」而不需承擔主要責任。

在外籍家庭看護工的處境裡，仲介雖然逐月收取服務費，卻除了 2 年期滿

[11] 於我國普遍以政府設立的勞工保險保障之，並於《勞動基準法》第 59 條至第 63 條規範雇主應未受聘雇之勞工投保勞工保險之規定，以及該保險相關的理賠與代位求償措施。惟外籍家庭看護工職業身分遭受政府非法排除於《勞動基準法》之外，並缺乏工會代為投保的措施，因此在無其他職業保險的投保行為之下，其不受保障。

幫勞工展延居留證，每 1 年帶勞工去醫院體檢一次並協助雇主向衛生單位通報之外，其於的工作僅在於協助勞雇雙方進行翻譯，其名為協助實際上是代為管理，並經授權具有強大的管理權限，包括：交付薪水、甚至於平日代為「管教」以及於爭議期間不經通報勞政機關以「代為安置」，一旦涉及非法，因其受僱主委任的關係得以脫離絕大多數的責任。

來華之初，為了支付其母國不成比例的仲介費用，她們皆須透過銀行的借貸，然而一但在受聘雇期間因某個爭議事件而尚失工作，或者因某個原因造成雇主不願意與之延續第三年的合約，她們便可能一無所的得的返回母國，或選擇成為「行方不明外勞」私自從事非法工作以延續在我國工作的時間。筆者在輔導外籍家庭看護工的過程裡，亦曾接觸因懷孕而遭受解約並因無其他雇主願意承接而尚失在我國工作的權力提前回國待產的案例。她們沒有一間可以上鎖的房間，沒有愛情與信仰的生活，並在隱蔽的空間內受到遭受言語與肢體暴力的可能性威脅，甚至可能被雇主要求滿足男雇主的性慾[12]。

這都是活生生發生在我國社會的問題，而政策上的瑕疵是一切問題的始點。

(三) 地方政府查緝非法作業中存在的地方情誼

本段論述的重點在於《第 19 號一般性建議》第 7 點(b)、(d)、(e)及第 8 點所述之婦女人身安全與法律保障之不可剝奪性；及第 24 點(b)、(g)、(h)、(i)所述之對婦女遭受暴力、人口販運及性剝削所應做的公務員培訓、預防、懲罰、保護、賠償等建議，與我國之真實境遇之對照。

阿佳遭受第一任雇主解約後，經由仲介將之轉換至家庭看護工的身份，依法其合法雇主應為其受僱的家庭，然而他未曾於該家庭工作，而是被送到養護中心 L 工作。經警方 2011 年 9 月 6 日經警察查獲後，依人口販運防治法將本案移送至雲林地方法院檢察署，卻因無法證實自身曾經在養護中心 L 工作而以不起訴偵結，上訴至台灣高等法院結果亦同。

這事件的疑點在於：雇主為何能夠於事前得知，因為阿佳的申訴，地方政府勞工處將於隔日會同警察到所經營的養護中心進行檢查？以致有時間將阿佳

[12] 筆者 2012 年中旬的個案所遭遇的問題。其所服務的家庭被照顧者為女性老年人，不良於行需長期臥床，同住者尚有其丈夫亦為老年人。期間，其丈夫時常要求案主以 2000 元的代價提供性服務，並常於夜間案主熟睡時進入房間內爬上床鋪自案主背後熊抱，上下其手。案主不肯，並嚴正警告之，不料被照顧者竟提出滿足其丈夫性慾的要求，不久案主在身心受疲的狀況下，行方不明，選擇當非法居留者從事非法工作，至今下落不明。

自養護中心 L 趕出，製造阿佳從未在那裡工作的假象。除了得知該項任務的人員於事前告知，筆者以為存在其他可能性的機率甚低。

在地方與中央政府主管機關聯繫的電腦系統上，建制有標註其合法工作身份與雇主名稱的資料。當勞工處接獲 1955 通報阿佳申訴在養護中心 L 工作，而有積欠薪資、加班費等疑義時，查緝人員難到未曾事先於系統上確認阿佳的身份？並懷疑養護中心 L 違反《就業服務法》第 57 條第 1 項第 1 款[13]規定，而意識到

查緝本案應事前保密？

本案於地方政府進行查緝的的前一日，雇主與仲介養護中心責問，並拿出偽造的文件要她簽字，而後因阿佳不從則被自該中心趕出。這便指出：查緝前的保密工作有瑕疵，連帶造成事後司法做出違法判決。依法而論，這應該是妨害司法公正的重大過失。

是故，《公約》所規範種種對於婦女遭受販運的處置措施，自 2009 年 1 月 12 日我國《人口販運防制法》公布後，雖於法制面逐漸精進，然而在「勞力剝削」的問題上，往往被勞政單位視為違反勞動法的「小事」而疏忽作業上應被重視的程序，甚有地方政府不願針對勞力剝削案件進行行政，惟以勞資爭議處置之，此為不容忽視之弊。

(四) 外籍家庭看護工之職場心理健康關懷

本段對應《公約》第 12 條第 1 項；《第 19 號一般性建議》之第 7 點(g)、第 19 點、第 24 點(k)；《第 24 號一般性建議》之第 16 點等，所涉及之婦女健康、醫療問題，特以心理健康為論述之主軸。

創傷後壓力症候群(Post-traumatic stress disorder；PTSD)[14]是一種精神醫學的病理名稱，其意義為：一個人經歷極度的創傷壓力事件而且出現害怕、無助感、或恐怖感的反應；這樣的壓力事件如戰爭經驗、天災及強暴；隨後表現下列三大類症狀：一、此創傷壓力事件經由夢境或回憶持續被再度體驗；二、對創傷相關的刺激 產生逃避反應及對一般的反應麻木；三、持續升高警覺性。若以上的症狀造成人際社會功能的受損，而且持續一個月以上，其即可能是 PTSD 的患者。

並非所有經歷過重大變故的人，其心理學上的創傷症候(traumatized)都會

---

[13] 《就業服務法》第 57 條第 1 項第 1 款規定：「雇主聘僱外國人不得聘僱未經許可、許可失效或他人所申請聘僱之外國人。」

[14] 美國精神醫學會，精神疾病診斷與統計手冊第四版，1993 年。

提升為精神醫學上的創傷後壓力症候群，但是不論其創傷病徵輕重與否，這都是一個需要被重視的問題。

依現行對外國人事件的積極協助措施，政府除了提供 1955 外籍勞工 24 小時諮詢保護專線、臨時安置作業以外無他。而這兩項積極協助措施的功能只侷限在；盡可能的將外國人申訴案件引入行政體系中；以及在外國人因故乏人照料時提供膳宿的臨時安置。然而，其措施所考慮到的僅在於法律規範底下，確保其利益符應於所規範者，惟外國人的心理關懷未在這規範之內。

放諸台灣社會，國人一直缺乏對心理健康問題的重視，因此外國人抵達我國後自然缺乏這項照料。依現行規定，對於外國人心理健康的輔導措施，其對象僅限於家暴、性侵害的受害者族群，而外籍勞工有這項需求時，除了就醫，是無法得到任何政府所提供的服務的，若以福利的觀點視之，其接受的福利便只限於全民健康保險對合法居留者投保資格的納入。

然而，大體而言心理健康問題並非全數皆需透過醫師的診斷後，以藥物控之。有更多的需求者繫於心理諮商師所提供的諮商與輔導措施，得以進行初步的治療，筆者所謂的缺乏，則在於後者：心理諮商與輔導措施的闕如。

以阿佳為例，若非其以經出現幻視、幻聽等精神分裂症(schizophrenia)病徵，並反覆述說著自己不幸遭遇無法釋懷，同時發生昏眩、失眠、恐慌等創傷後壓力症候群的病徵，以經到達不得不送醫的情狀。筆者依現行所慣習的輔導技術，便僅能將她的創傷反應視為「怨懟」，而處理的方式便只限於聆聽她的抱怨、表現同理心的支持、適時給予言語的激勵、或者建議她種植花草多做運動等以達移情的效果，這些所說的「技術」勉強只能稱為：陪伴。

外籍勞工在現行的制度底下，往往缺乏充分的休息與休閒生活，離鄉背井的思鄉情節不容易釋懷，甚至在工廠的門禁管理制度底下，連下班後與異性交往時間都受到限制。當資方遭受此類質疑時多半抱持著：「外國人士來工作不是來玩的」這種態度，由時這句話會出自地方政府勞政單位官員的口中。這便是我國移工政策缺乏心理問題意識與機制的情況下，把外國人視為工作機器的不合理期待。

外籍家庭看護工由於必須與被照顧者朝夕相處，無法脫離工作場所，受害的情況更甚。該工作場所對報照顧者而言是自己的家，然而對外國人來說：工作場所很難被當作家，而雇主亦很難被視為是家人，何況其連做基本的連續休息的時間都沒有，運氣不好還後碰到另有所圖的仲介，將之帶到養護中心從事非法工作，如阿佳的遭遇般。

這些外國人的真實情境，除了突顯我國心理輔導措施的闕如，同時也指

出：現行移工制度與措施附加於外國人身上的壓力。之於這樣的事實，筆者大膽的推測：「創傷症候普遍存在於外籍勞工身上」，但得不到適當的關懷與照料。

參、建議

外籍家庭看護工受到結構性壓迫的普遍性問題，是我國女性權益保障議題的最後一塊拼圖，也是最人們被忽略的部分。在阿佳的故事發生之前，我國早已存在外籍家庭看護工因無法獲得適當的休息，並心理狀況未受關懷而導致悲劇發生的重大事件。2003 年 2 月 8 日知名作家劉俠遭受其所聘請的外籍家庭看護工毆打致死，而當時的報導雖然對那位外籍女性有所批評，卻有無法認其對劉俠施暴的原因，在乎於精神失常所致，甚至有媒體指出：那未施暴的女性係因為長期得不到休假導致精神疾病[15]。

這個不幸的事件，引發民間移工團體開始探討外籍家庭看護工的因制度性壓迫所造成的創傷問題，並於當年 3 月 4 日發動我國社會第一次移工大遊行，並籌組家事服務法推動聯盟，即：台灣移工聯盟的前身，主張「立法保障家務工」。此後，與我國政府周旋於例定「家事服務法」還是增編「勞動基準法第 84 條-3」的討論，無論以哪一條路徑解決外籍家庭看護工政策問題，至今歷時 10 年尚無下文，也就是說：政府持續允許受壓迫者受壓迫的事實存在。筆者以為，姑且不問移工政策背後牽涉到多麼龐大的經濟利益導致法治化困難，我國政府將此議題懸置的舉動，即是不公義。是故，筆者謹提出幾點建議：

(一) 政府應矯正對外籍家庭看護工職業身份的刻意曲解，並正視外籍家庭看護工之於我國行業分類標準之老人/身心障礙者之社會工作服務業的事實，以著手進行二項修正：

第一、 <u>外籍家庭看護工以老人/身心障礙者之社會工作服務業的身份，納入現行《勞動基準法》第 84 條-1 的規範之內。</u>

第二、 <u>修訂《家事服務者保護法》以保障家事服務業者，不論其國籍與性別，一併列入新法的規範中。</u>

(二) 參考國際勞工組織(International Labour Organization， ILO)第 181 號公約[16]，重新檢視仲介業者的業務範圍與法律位置，並以廢除仲介制度為

---

[15] 台灣立報，賴明芝，2003 年 2 月 8 日報導，網址 http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-60214

[16] 國際勞工組織之大會，於1997年6月3日在日內瓦舉行第85屆會議，會議中制定第181號公約，即：私立就業服務機構(仲介業者)公約。其中第1條第1項第1款規定：「私立就業服務機構的業務在乎將求才者與求職者媒合，但不成為已產生雇傭關係之當事人服務。」；並第7條指出：「私立

最終目標。在目標達成之前，為行止移工持續遭受剝削，於現行制度底下至少需先行進行二項改革：

第一、 **仲介業者的業務在乎才者與求職者媒合，但一旦聘僱關係達成則不得再為勞雇之任何一方服務**。

第二、 **仲介業者不得直接和間接向求職人收取費用**。

(三) 政府應針對移工尤其外籍家庭看護工，建立心理創傷的諮商與輔導機制，筆者以為這個機制的建立至少牽涉到三個層面，即：

第一、 勞政機關於執行勞資爭議案件處理之業務時，是否有一套兼顧到當下移工心理狀況作業流程與該人員是否具備審視移工心理問題的素養。

第二、 勞政機關辦理移工臨時安置業務時，是否將其心理問題列入選擇安置場所的考量，並要求安置場所個案管理人員具備該等素養。

第三、 現行於社政機關所管轄的心理諮商與輔導資源，是否得以擴大適用對象至不論本國與外籍之勞動者，或於勞政單位底下建立心理輔導機制，以特別針對勞工進行輔導，以解決創傷症候的問題。

上述幾點建議，期待我國政府體察，以期外籍家庭看護工人權得以實際的獲得保障。

肆、參考文獻

1. 賴明芝，台灣立報， 2003 年 2 月 8 日報導，《劉俠》，網址 http://www.lihpao.com/?action-viewnews-itemid-60214。
2. 行政院勞工委員會，〈產業及社福外籍勞工人數〉統計資料，2013 年 4 月 22 日，網址 http://statdb.cla.gov.tw/html/mon/i0120020620.htm。
3. 行政院主計總處，〈第 9 次修訂中華民國行業分類標準〉，2011 年 3 月，中華民統計資訊網 http://www.stat.gov.tw。
4. 行政院勞工委員會，1997 (民 86)年 10 月 30 日，台（86）勞動 1 字第 047494 號公告。
5. 行政院勞工委員會，1998 (民 87)年 3 月 31 日，勞動二字第 012975 號公告。
6. 行政院勞工委員會，1998 (民 87)年 12 月 31 日，勞動一字第 059604 號公告。

就業服務機構不得直接或間接向求職人員收取任何費用或成本。」。

7. 行政院勞工委員會，2009 (民 98)年 8 月 20 日，勞職管字第 0980503214 號函，修正〈外國人入國工作費用及工資切結書〉。
8. 美國精神醫學會， 1993 年，精神疾病診斷與統計手冊第四版。

國際勞工組織，1997 年 6 月 3 日，第 181 號公約：私立就業服務機構公約。