

移工社會保障宣言及實施 國際經驗與我國現況的初探



孫健忠

壹、前言

在全球化力量的帶動之下，大量的移工（migrant workers）在國家疆界中流動，產生諸多經濟、社會與文化面的衝擊；也因而各國面臨此種新型態的關係，需要有相對應的經濟與社會政策。雖然移工的社會保障（也可稱為社會安全）（social protection or social security）需求並不是一個新議題，然而由於世界各地移工人數的激增，使得這個議題相對以前更顯得重要及急迫。

移工的社會保障之所以被關注，主要是因為移工在社會安全權利的限制。關於移工所面臨社會安全涵蓋及給付權利，遭遇到許多本國勞工所不會面臨的困難，這主要是基於領域原則（the principle of territoriality）與國籍原則（the principle of nationality）（Kulke, 2006）。就前者而言，社會安全的立法囿於國家領域的範圍內，國民在國外工作並未能被立法所涵蓋，因而也就不符合給付的資格。就後者

而言，國家對於外籍人士的排除，此可歸責於缺乏雙邊或多邊的社會安全協定。

事實上，關於移工的討論，狹義的可能係指客國的勞工（即我國所稱的外籍勞工，以下簡稱外勞），但廣義也必須思考到本國勞工至他國工作所涉及到的社會安全保障。就台灣而言，除了現今的外勞外，尚有許多台資企業在大陸所僱用的國人，以及國人在大陸的企業，甚至至他國工作。隨著全球化的擴展，勢必有愈來愈多的本國國民會至他國工作，勞動者以及其家人的社會保障議題也將會愈趨顯著。

國內關於移工的研究，初期大都著重在外勞的管理，其後關切到外勞的權益保障，包括勞動條件與生活協助等，至於社會保障的議題，在國內的探討尚少。本文首先介紹國際組織對移工社會保障的宣示及內涵，其次探討移工社會保障的國際實施經驗，接著就我國移工社會保障的現況作說明，最後針對移工社會保障提出一些省思。

貳、國際組織對移工社會保障的宣言

國際組織，如聯合國、國際勞工組織，以及國際社會安全協會等，歷年來對於移工社會保障的宣示很多，有些主題就是針對移工社會保障，有些則是附屬在廣泛移工權益的內涵中。此處將以近期「國際社會安全協會」（International Social Security Association，以下簡稱 ISSA）與「年金與社會基金國際協會」（International Association of Pension and Social Funds，以下簡稱 IAPSF）聯合所通過的「移工社會保障與全球化宣言」（Declaration on Social Protection of Migrant Labour and Globalization）為主體，其次探討其他國際組織有關移工社會保障的宣示。

移工社會保障與全球化宣言

（一）會議焦點

2005 年 9 月 7 至 9 日，來自 24 個國家的社會安全主管、行政官員與專家於亞薩拜然共和國首都巴庫（Baku），參加由 ISSA 與 IAPSF 聯合召開的「移工社會保障與全球化」會議，並依據會議結論發表「移工社會保障與全球化宣言」，該宣言後於 2005 年 12 月經 ISSA 與 IAPSF 的會員組織無異議通過。

該會議的焦點在探討在全球化的脈絡下，社會安全對移工的角色，特別從社會安全給付的涵蓋（coverage）與接近（access）觀點出發。參與會議的代表指出移工社會保障所須關切的議題，並提出最佳實務操作的實例。其次，參與會議代

表強調協調機制、行政安排，以及制度間支持對增進移工社會保障的重要性，而這必須有賴各國之間充份的努力與合作。此外，參與會議的代表也認為基於本國與非本國勞工社會保障權利待遇平等的原則，雙邊與多邊之間有必要經由良好的協調，以促進及尊重移工的社會安全保障。

（二）關切議題

認識到全球化對國家勞動市場所帶來的壓力，以及有必要執行及強化移工的社會安全保障，參加會議的代表關切到下列的議題：

1. 有相當數量的移工仍未被正式納入社會安全的保障範圍，以對抗老年、障礙、疾病、工傷、失業、生育及家庭責任等風險，此不僅是因為非正常或非許可的就業，也是由於缺乏規範移工母國及客國的雙邊協議。

2. 縱然移工的社會安全給付權利在國家層級被認可，但是進一步確保由一國所獲得的權益可攜帶另一國的機制通常不存在或不足夠。

3. 社會安全方案在不同財務原則之下，彼此之間社會安全基金移轉的立法架構仍不足夠。

4. 對國家當局而言，移工的認定仍是一個挑戰。

5. 各國社會安全行政之間，現行的資料交換系統缺乏一致性及尚未標準化。國家之間的處理程序相當耗時。資訊交換的資訊技術（IT）不是不普及，就是不夠彈性，以適應在全球化之下不斷改變的勞動

市場環境。

(三)會議共識

參與會議的代表在下列各點達成一致性的共識：

1.國家社會安全機構有加強合作的必要，藉以建立有效的合作機制，以強化在國際層級組織及協調的能力。此需要增強國家社會安全機構在提供移工及其家庭成員社會安全保障的效率，並促使各國政府完成雙邊及多邊協議，建立諮商機制，以及發展雙邊及多邊的資訊交換。

2.在全球化的脈絡下，國家的立法應將對移工提供社會安全權利保障的原則納入考慮。

3.當移工轉移至他國，應強制個別資料的交換。

4.應促進雙邊及多邊在客國及母國就業期間認定的機制。

5.各國社會安全機構在涉及社會安全權利時，應將年資通算與給付依財務比例原則列為優先。給付可於他地支付的權利應更一步的實施。

6.應特別關注到某些特定就業類別中短期勞工的保護，包括自雇者及非典型勞工。

7.參與會議代表希望各國的決策當局，以及國際間、區域間的組織致力於移工權利的保護，特別是主要勞動市場的「移出」及「移入」國。

8.強化社會安全、移民與邊境管理當局之間的關係，彼此的資訊交換也應加強。

(四)其他相關文件

1.聯合國

社會安全對於勞工、其家庭成員及社會均相當重要。聯合國 1948 年的「世界人權宣言」(Universal Declaration of Human Rights)第 22 條規定：「每個人，作為社會的一員，有權享受社會保障，……」；1966 年「經濟、社會與文化權利國際公約」(International Covenant on Economic, Social and Culture Rights)第 9 條規定：「本公約締約國確認人人有權享受社會保障，包括社會保險。」據此，聯合國明確的宣示社會保障是每個人的基本人權。

1990 年 12 月 18 日聯合國更通過「保護所有移工及其家庭成員權利公約」(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)，此公約相當的重要，因為它提出下列思考的議題 (Thomas, 2003)：

(1)移工不應僅被視為勞動者或是經濟體。他們是有家庭的人，因此相對也有權利，包括家庭的重聚。

(2)它承認移工及其家庭成員未被保護。他們的權利在客國或是母國皆未受到法律的的重視。因而國際社群必須提供保障的措施。

(3)它建立支持移工及其家庭成員人權的國際標準。

(4)它企圖阻止及消除對所有移工及其家庭成員的剝削。

(5)它企圖建立移工保障的最低標準。

2. 國際勞工局

國際勞工局對移工社會保障也相當的重視。歷年的公約包括 1952 年社會安全（最低標準）公約（102 號）、1964 年職業傷害給付公約（121 號）、1967 年失能、老年與遺屬給付公約（128 號）、1969 年醫療與疾病給付公約（130 號）、1988 年就業促進與對抗失業保障公約（168 號），以及 2000 年生育保護公約等，均指出本國人與外籍人士應享有相同的權利。除了這些一般性的社會安全公約外，國際勞工局也通過一些特別針對移工社會安全權利保障的公約，包括 1925 年平等待遇（意外賠償）公約（19 號）、1935 年移民年金權利維護公約（48 號）、1962 年平等待遇（社會安全）公約（118 號），以及 1982 年社會安全權利維護公約（157 號）等。

這些公約對於雙邊與多邊社會安全的協定上，建立了 5 個基本的原則：

(1) 平 等 待 遇 （ Equality of treatment ）：移工應在最大的可能程度內與一般居民具有相同的權利與義務；

(2) 單一適用立法（Determination of the applicable legislation）：建立適用的社會安全保障立法，使移工在所在國家的任何時點可以被保障。

(3) 國 外 權 利 與 給 付 的 保 留 （Maintenance of acquired rights and provision of benefits abroad）：移工在任何地方所獲得的權利均應給予保留，也不影響其給付權益。

(4) 給付年資的維持（Maintenance of

rights in course of acquisition）：若給付必須符合資格期間的規定，則移工在每個國家的工作期間均應計算在內。

(5) 互惠（Reciprocity）：國家之間平等待遇是相互的，如一國拒絕給他國勞工平等待遇，則亦不可能期待本國勞工至他國工作時獲得平等待遇。

3. RESPECT—家事勞動移工聯網

歐洲一些國家的家事勞動權益倡導者於 1999 年在倫敦召開會議，通過了由 RESPECT 所草擬的「歐洲家事勞動移工權利憲章」（A Charter of Rights for Migrant Domestic Workers in Europe）。該憲章強調家事工作對歐洲家庭生活、經濟與支持體系的重要性，並指出家事是很辛勞的工作，許多婦女為了脫離貧窮而離開家庭與子女，她們身為人及勞動者的尊嚴與權利必須被保障。雖然這個憲章是廣泛的宣示，但也可以看到家事勞動移工享有社會保障的權利。該憲章提出家事勞動移工的權利如下（Thomas, 2003）：

(1) 具有移民身分的權利，承認私人家庭中的家事工作是正當的工作。

(2) 家事工的移民身分獨立於任何一位僱主。

(3) 在歐盟內以及在歐盟與母國之間旅行的權利。

(4) 完全與非歧視的就業權利，包括最低基本工資、疾病與生育給付、以及年金權。

(5) 更換雇主的權利。

(6) 法定契約明文規定最低基本工資、最高工作時數與工作內容。

(7)工作中免於身體、性及心理虐待恐懼的權利。

(8)加入工會的權利。

(9)承認移工在母國資格、訓練與經驗獲得認可的權利。

(10)保有個人及休閒時間的權利。

參、移工社會保障實施的國際經驗

經由前述國際組織對移工社會保障宣言的探討，移工若希望能享有完善的社會安全保障，有 3 個基本的要件：第一，移工必須能如同本國勞工，獲得相同納保與享有給付的機會；第二，當離開國家時，仍能保有已獲得的權利（包含給付在他地的支付）；第三，在不同國家之間所獲得的給付權利可以累積。為了達到這個目標，各國對移工的社會保障基本上採取兩個方式：經由社會安全協定（social security agreements）或是單國自行規範（unilateral measures）（Kulke, 2006）。

一、社會安全協定

社會安全有雙邊與多邊兩種協定型態，第一個社會安全的雙邊協定是 1904 年法國與義大利之間關於職業傷害賠償的訂定，第一個社會安全的多邊協定是 1919 年斯堪地那維亞國家（丹麥、挪威與瑞典），也是關於職業傷害賠償的訂定（Kulke, 2006）。歐洲理事會（Council of Europe）於 1972 年通過「歐洲社會安全公約」（European Convention on Social Security），可說是社會安全可攜式（portability）最全面的例子（Villars, 1981）。只要是歐盟的市民，社會安全的

權利可以保留、維持與轉移。因而，歐盟的市民不會由一個國家遷移至另一個國家，而侵害到社會安全的權益。

除了歐盟外，在拉丁美洲有「伊比利亞美洲國家社會安全公約」（The Ibero-American Social Security Convention），係在 1978 年簽署，包括阿根廷、玻利維亞、智利、哥斯達里加、多明尼加、厄瓜多爾、薩爾瓦多、瓜地馬拉、宏都拉斯、尼加拉瓜、巴拿馬、秘魯、西班牙、烏拉圭與委內瑞拉，涵蓋醫療、老年、殘廢與遺屬給付的合作；1977 年波利維亞、秘魯、厄瓜多爾及哥倫比亞等安地斯國家共同體成員國亦通過「安地斯社會安全協定」（Andean Social Security Agreement）（Moles, 1982）。在非洲則有 OCAM（Common African and Mauritian Organisation），包括比寧、中非共和國、查德、剛果、尼日、塞內加爾、多哥、上伏塔等國在 1971 年通過的社會安全公約，以及 CEPGL（Economic Community of the Countries of the Great Lakes）包括蒲隆地、盧安達與剛果等國於 1978 年通過的社會安全公約（Voinin, 1983）。

美國自 1978 年起，與其他國家簽訂有國際社會安全協定（International Social Security agreements），也就是所謂的「通算協定」（Totalization agreements）。此種協定是爲了跨國工作者，可以透過二個國家之間社會安全的協定，免除雇主或受僱者重複投保與重覆繳交社會安全稅的問題。此協定還可預防個人因跨國工作而導致老年、殘廢或死亡時，在一方或雙方國

家無法領取給付情況之發生。目前，與美國簽訂通算協定的有 21 個國家，包括義大利（1978）、德國（1979）、瑞士（1980）、比利時（1984）、挪威（1984）、加拿大（1984）、英國（1985）、瑞典（1987）、西班牙（1988）、法國（1988）、葡萄牙（1989）、荷蘭（1990）、奧地利（1991）、芬蘭（1992）、愛爾蘭（1993）、盧森堡（1993）、希臘（1994）、南韓（2001）、智利（2001）、澳大利亞（2002）與日本（2005）。

二、單國自行規範

在缺乏相關社會安全協議下，有一些國家對於移工發展單國的社會安全權利保障，其主要是藉由下列的方式（Kulke, 2006）：

- 1.在社會安全參與資格與給付權益上，移工與國內勞工的待遇平等；
- 2.要求僱用機構之出國就業的勞工向國家社會安全制度負擔社會安全保險費（如菲律賓、印尼）；
- 3.到國外就業的國民可自願加保（如法國、約旦、菲律賓）；
- 4.到國外就業的勞工可追溯出國期間保費的負擔；
- 5.對移工有利的放棄長的合於資格期間；
- 6.國外的投保期間列入計算，使移工享有給付的機會；
- 7.對仍留在國內的移工家庭成員給予

加入醫療保險。

如上所述，移工輸出母國為保障至海外工作國民的社會安全權利，會採取一些作法。菲律賓規定外國船隻僱用菲律賓的船員，必須經由勞動與就業部批准，法律規定雇方必須每季支付社會安全保險費，此為契約內容的一部分，因而移工仍可以享有該國的給付。約旦則是允許移工以自願加保的方式，仍被母國的社會安全涵蓋，其作法為該移工可持續的付費加入保險，或是待該移工回國後追溯負擔先前的保費。

肆、我國移工社會保障的現況

一、移工人數

我國於 1989 年 10 月起，陸續自泰國、菲律賓、印尼、馬來西亞、越南及蒙古等地開放引進外籍勞工，以暫時協助產業及家庭解決勞力不足之問題。依據勞委會資料，97 年 7 月底外籍勞工人數為 37 萬 4,147 人，其中產業外勞 20 萬 5,849 人（占 55.02%），社福外勞 16 萬 8,298 人（占 44.98%）。依行業別觀察，以製造業 19 萬 4,258 人最多，占 51.92%，外籍看護工 16 萬 5,727 人居次，占 44.29%；依國籍別觀察，印尼籍人數為 12 萬 5,450 人居首，菲律賓籍 8 萬 5,489 人次之，泰國籍 8 萬 4,730 人再次之（勞委會職訓局，2008）。

二、政策原則

行政院勞工委員會於 2001 年 10 月發布「外籍勞工權益維護報告書」，該報告

書並於 2006 年 4 月修訂。依據該報告書，我國對於外籍勞工之權益，有以下 3 個原則：

1.基本權益上的平等正義原則：其應得的利益，自不容剝削。具體作為包括降低外籍勞工仲介費用、遏止雇主無故遣返外籍勞工、禁止各種形式的強迫及歧視、建立人身安全之保障、建立外籍勞工諮詢服務網。

2.工作權益上的國民待遇原則：外籍勞工在台工作，當受我國勞工相關法令保障。具體作為包括外籍勞工同本國勞工受國內勞動法令之保障、確保雇主依勞動契約給付薪資、職業災害預防、增加外籍勞工工作轉換次數。

3.生活權益上的一視同仁原則：具體作為包括加強生活輔導、避免遭不當代扣稅款、納入國內勞工、健康保險體系、辦理休閒娛樂活動。

三、社會保障現況

(一)全民健康保險

依全民健康保險法第 10 條第 2 項、第 11 條之 1 及施行細則第 16 條規定，雇主對領有居留證明文件之外籍勞工，應自其符合投保之日起，為其辦理全民健康保險。據此，不管是產業外勞，抑或是社福外勞均必須加入全民健康保險。若雇主未於外籍勞工符合投保之日起 3 日內辦理投保手續，依該法第 69 條規定，除追繳短繳保險費外，並按應納保險費處以 2 倍罰鍰。

外籍勞工的健保費負擔與本國勞工相

同，雇主負擔 70%，政府 10%，勞工 20%；當發生生育、疾病與傷害等事故時，被保險人依規定領取保險給付。雖然外籍勞工與本國勞工在就醫的權益相同，但外勞在就醫時所面臨的語言障礙（包括求診過程、醫病互動、用藥安全、手術告知等）、交通問題、部分負擔，以及心理上擔心被遣返等因素，均造成外勞在使用醫療服務的不利（劉梅君，2005；莊國良，2002）。

(二)勞工保險

1.加保權益

勞工保險條例第 6 條第 1 項及第 2 項規定，年滿 15 歲以上，60 歲以下之受雇於 5 人以上之事業單位均應強制參加勞工保險；又第 3 項規定，前 2 項所稱勞工，包括在職外國籍員工。據此，納入勞工保險並未有任何國籍的考量，而是以雇主所雇用員工人數是否滿 5 人為區分。依勞委會調查 96 年 6 月的統計資料，事業單位外籍勞工參加勞工保險的比例為 97%。

至於受僱於同條例第 8 條規定各業之外籍勞工，以及受僱於自然人之外籍家庭幫傭、監護工，則屬於自願投保對象。由於缺乏強制納保的規定，同時參加保險又會加重雇主勞動成本，通常雇主並不願意為家庭類外勞提供保險。依劉梅君（2005）的資料，民國 83 年有 4,236 人，到 93 年只有 97 人，是當年家庭外勞總人數的萬分之 8 左右。由於未能參加勞工保險，當發生事故，特別是職業傷病時，也就缺乏相關的保障。

2. 給付權益

目前外籍勞工所享有的勞工保險給付包括普通事故保險（生育、傷病、殘廢老年及死亡）與職業災害保險（傷病、醫療、殘廢及死亡）。在這些給付項目中，由於一般藍領外勞在台灣工作期間約為 3 年，很難符合勞保老年給付的申請條件。惟有白領外籍勞工，例如外商公司派駐在台的外籍專業技術人員或是外籍老師，因為在台工作期間不受時間限制，比較有可能領到勞保老年給付。此外，外籍勞工在台灣不可能結婚，因而也不可能有領取生育給付的機會。

關於家屬死亡喪葬津貼，依原就業保險服務法第 43 條第 5 項規定，參加勞工保險之外籍勞工，其眷屬在勞工保險條例實施區域外死亡時，不得請領家屬死亡喪葬津貼。91 年 1 月 21 日公布修正之就業服務法該項規定已經刪除，參加勞工保險之外籍勞工其父母、配偶或子女於該法公布生效（91 年 1 月 23 日）後死亡者，得依勞工保險條例第 62 條規定申請家屬死亡喪葬津貼。依統計資料，96 年度外勞家屬在其母國死亡申請勞保家屬死亡給付有 2,680 件，較 95 年申請件數 2,300 件，94 年 1,741 件，顯示愈來愈多外勞知道自己的權益。

四、國人至他國工作的社會保障

由於我國目前與他國並無簽訂有社會安全協定，因此我國國民至他國工作，必須視該國法律的規定。雖然如此，健保與勞保對於出國的國民仍有一些規定。在健

保方面，若保險對象預定出國 6 個月以上，可於出國前選擇繼續參加健保或辦理停保手續。如選擇繼續參加健保，應繳納健保保險費，在國外發生緊急傷病或分娩時，可檢具醫療費用收據等相關證明文件於門（急）診治療當天或出院當天起算 6 個月內向投保單位所屬健保局轄區分局申請核退醫療費用；如選擇辦理停保者，在停保期間不需繳交健保保險費，所以也不能享有健保的醫療給付，但於回國後須再辦理復保手續。

在勞保方面，被保險人如經奉派出國、考察、研習或提供服務者，固然可以繼續參加勞工保險，但該勞動者經調派國外公司工作，支領國外公司薪資，與台灣母公司不再有僱傭關係者，是不能繼續加保，從而該被保險人可能無法有機會申請老年給付。換言之，本國人至他國工作，除非其符合勞工保險條例請領老年給付的規定，否則原先加保之年資將失去作用。

伍、移工社會保障的省思——代結論

經由前述的討論，可以發現移工的社會保障已成為國際組織及國家所關切的議題，隨著全球化的發展，此議題將愈趨重要。移工所指的並不僅是我們所熟悉的外籍勞工，也包括有逐漸增多的本國國民至他國工作。雖然這個議題在我國現今的政策上尚未形成焦點，但隨著移工人數的增加，以及彼此的流動，預期在不久將成為社會保障的新挑戰。

依照前述「外籍勞工權益維護報告書」，外籍勞工之引進對我國整體經濟面

與社會面產生了相當之助益，包括：(1)紓解基層勞力短缺情形，減緩中小企業廠商外移，維護國人就業機會；(2)人力資源運用國際化，提昇國家國際競爭力，加速公共建設順利推展；(3)提供家庭照護人力，維持家庭生活之正常運作，促進生產人力全力投入就業市場。然而，當外勞對台灣作出這些貢獻的同時，我們是如何看待與對待他／她們呢？

藍佩嘉（2002）為文指出：「外勞協助打造了台灣的經濟奇蹟，也維護照顧了無數台灣家庭。由於他們沒有投票權、被雇主用玩就丟的暫時居留身分，長期以來被排擠在台灣社會的邊緣角落。超越國籍的人權保障是全球化的趨勢，台灣政府與民眾都應致力於打破種族藩籬的狹隘思考。」這是不是給我們的警醒呢？

當然，近年來政府在民間的推動與倡導下，對於外籍勞工之權益有逐漸重視的趨勢。在政策面公布「外籍勞工權益維護報告書」；在執行面開放外籍勞工家屬在非勞工保險條例施行區域內死亡者領取給付。但在社會保障方面，仍有不足之處。諸如在健保方面，外勞就醫的權益，不僅是在進入的平等，更須思考使用的平等；在勞保方面，目前家庭類外勞仍屬於自由納保的範圍，以及外籍勞工依法繳納相同的保險費，卻在給付出現不平等的情事。此外，國人至他國工作所涉及的社會安全協定，在我國尚未進入政策議程。這些議題都值得我們再思考與關心。畢竟，社會保障是人權的重要內涵。

（本文作者孫健忠現為臺北大學社會工作學系教授）

參考文獻

- 莊國良（2002）我國政府外籍勞工福利政策之探討，中正大學社會福利研究所碩士論文。
- 勞委會職訓局（2008）外勞業務統計，http://www.evta.gov.tw/files/60/外勞分析_23.doc。
- 劉梅君（2005）外勞政策與外勞就醫權益保護困境，中華民國環境職業醫學會，外籍勞工安全衛生與就醫權益國際研討會，台北榮民總醫院，67～69。
- 藍佩嘉（2002）外籍婦女勞工權益報告書，<http://Pclan.social.ntu.edu.tw/html/word/FDWright2.pdf>。
- Kulke, U. (2006) The role of social security in protecting migrant workers: The ILO approach, ISSA Regional Conference for Asia and the Pacific, New Delhi, India, 21-23 November 2006.
- Moles, R.R. (1982) Social security for migrant workers in Latin America, *International Labour Review*, 121: 155-168.

- Thomas, R. (2003) Social protection for migrant workers and their families, ISSA Regional Meeting for the Americas, San Jose, Costa Rica, 27-29 January 2003.
- Villars, C. (1981) Social security for migrant workers in the framework of the Council of Europe, *International Labour Review*, 120: 291-302.
- Voirin, M. (1983) Social security for migrant workers in Africa, *International Labour Review*, 122: 329-342.